

4 בנובמבר 2018

לכבוד
חברי ועדת חוקה, חוק ומשפט

שלום רב,

הנדון: הערותינו להצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 58) (חייב המשלם לפי הוראה לתשלום

בשיעורים), התשע"ח-2018

הרינו מתכבדות להגיש את הערותינו להצעת החוק שבנדון בשם האגודה לזכויות האזרח בישראל ובשם הקליניקה למימוש זכויות אדם באמצעות ההליך האזרחי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה.

האגודה לזכויות האזרח בישראל הינה ארגון זכויות אדם הפועל בין היתר לקידום והגנה על הזכות לקיום בכבוד. במסגרת זו עוסקת האגודה בקידום והגנה על זכויות חייבים בעוני, ובכלל זה בזכויותיהם במסגרת גבייה בהוצאה לפועל ודרך פקודת המסים (גביה) ובנגישות חייבים למוצרי יסוד בסיסיים כגון מים וחשמל.

הקליניקה למימוש זכויות אדם באמצעות ההליך האזרחי קליניקה פועלת לקידום זכויות אדם בקרב אוכלוסיות מוחלשות באמצעות המשפט האזרחי – בתחומי הסדרי חובות והוצאה לפועל, הליכים נזיקיים, תובענות ייצוגיות, סעדים בגין פגיעה בזכויות צרכניות, בגין קיפוח בחוזים אחידים ועוד.

הצעת החוק שבנדון היא גלגול של תזכיר חוק ההוצאה לפועל (חייב שמשלם לפי הוראת תשלומים ופתיחת תביעה על סכום קצוב), התשע"ז- 2017 עליו הגשנו את הערותינו ביום 31.7.2017. אנו שמחות כי חלק מהערותינו התקבלו והופנמו בהצעת חוק זו, אשר מהווה צעד מבורך נוסף בהכרת המדינה בזכויות חייבים ובפרט הכרה כי ריבית הפיגורים הגבוהה המתווספת לחוב בהוצאה לפועל מסכלת את יכולתם של חייבים לשלם. יחד עם זאת, אנו סבורות כי לצורך הגשמת תכלית החוק נדרשים תיקונים ושינויים נוספים בהצעת החוק. אלו המרכזיים שבהם:

- (1) הענקת שיקול זעת לרשמים להפחית את ריבית הפיגורים בשיעור העולה על 25%;
- (2) מתן אפשרות נוספת להפחתת ריבית לחייב שהפסיק לשלם ורוצה לשוב למעגל החייבים המשלמים;
- (3) יש לוודא כי עם העברת סמכויות למנהל ההוצאה לפועל, תשמר לחייב זכות הגישה לרשם הוצל"פ;
- (4) יש לוודא כי בטרם כל פגיעה בהכרה בחייב כמשלם, לחייב תישמר זכות התגובה והוא יקבל התראה בטרם ביטול ההכרה.

להלן עמדתנו בפירוט:

הפחתת ריבית הפיגורים

1. ריבית פיגורים היא אחד הנושאים שמעוררים הכי הרבה כעס בקרב החייבים. באופן עקבי נשמעות טענות מצד חייבים על כך שהחוב שלהם הוכפל ושולש כשהגיע לגבייה בהוצאה לפועל. מצב דברים זה תרם הן להיווצרות חוסר האמון במערכת מצד החייבים והן לתדמית השלילית שיש להוצאה לפועל בקרב הציבור, כמוסד שנעדר אובייקטיביות וצדק בסיסי.

2. מבקר המדינה, בדו"ח מיוחד משנת 2016, מצא שההיקף הכולל של החובות בכלל תיקי ההוצאה לפועל עומד על סך של 650 מיליארד ₪, כאשר מתוך זה סכום הקרן מהווה רק 63 מיליארד ₪ (11%) והיתרה - 580 מיליארד ₪ (89%) הם ריביות, הפרשי הצמדה, הוצאות גביה ואגרות.¹ ברור לכל שחובות יש לשלם, אולם במציאות בה קרן החוב מהווה רק 11% מסך דרישת התשלום אין ספק שישנה בעיה חמורה בפיקוח והרגולציה שקיימים על נושים מוסדיים חזקים, כגון הבנקים, חברות האשראי וחברות המידע והתקשורת שמחזיקים במרבית התיקים בהוצאה לפועל בקרב זוכים מוסדיים.
3. מטרתה של ריבית הפיגורים היא לתמרץ את החייב לשלם את החוב במועד, ולהעניש אותו במקרה שאיחר בתשלום.² ואולם, כאשר מדובר באנשים שידם אינה משגת ואינם מתחמקים מתשלום - התכלית לתמרץ את החייב לשלם אינה מתקיימת. למעשה, התכלית היחידה שמקדמת ריבית הפיגורים בנסיבות אלה היא תכלית עונשית, כאשר הסיבה להטלת העונש היא חוסר יכולתו הכלכלית של החייב לשלם. ההסדר שמוצע בהצעת החוק אמנם מכיר בכשל זה, אך יחד עם זאת, לעמדתנו ההצעה אינה מטפלת בו בצורה מיטבית.
4. כך, סעיף 17ב69(1) להצעה קובע שתוצאות ההכרה בחייב משלם היא שריבית הפיגורים תופחת בשיעור של 25% וכן שההפחתה תחול מעת ההכרה כחייב משלם (ולא רטרואקטיבית על כלל ריבית הפיגורים שנצברה בתיק). בדברי ההסבר נאמר כי כאשר החייב משלם, התמריץ המגולם בריבית פוחת ולכן מוצדק להפחית את הריבית. כאמור, אנו תומכות בהסבר זה אולם דווקא על רקע נימוק זה יש לאפשר בחוק הפחתה מלאה של ריבית הפיגורים במקרים המתאימים וכן רטרואקטיבית מרגע פתיחת התיק. אין הצדקה להשאיר את ריבית הפיגורים על סך של 75% כאשר מדובר באנשים החיים בעוני שהרי הריבית במקרה זה משרתת אך ורק תכלית עונשית. אם החייב משלם, מדוע יש לתמרץ אותו לשלם? מה מגלם שיעור זה של 75% ומדוע דווקא זה השיעור שנבחר? יש לכל הפחות לאפשר לרשם/מנהל הלשכה להפחית את ריבית הפיגורים בשיעור גבוה יותר מ-25%, הכל בהתאם לנסיבות של התיק.
5. עוד נזכיר כי תפקידה של ריבית הפיגורים הוא לא לפצות על נזק. ראשית, ההצמדה, ולא ריבית הפיגורים, היא שמפצה על הנזק הריאלי שבירידת הערך. שנית, גם אם נקבל הנחת מוצא לפיה קיים נזק שנגרם מרווח פוטנציאלי שהיה יכול לעשות הזוכה – האם דין רשות מקומית, קופת חולים או משרד ממשלתי כדין בנק (שהחוק במתכונתו כנראה לא חל על רוב תיקיו)? האם דין נושה חזק שאין לו בעיית נזילות והזנק הוא ספוקלטיבי בלבד כדין בעל מכולת או עסק קטן שנאבק להשאיר את הראש מעל המים? יתרה מזאת, אולי נזקים אלה מגולמים מראש בתמחור שעושה הזוכה למוצרי? אולי זה חלק מחלוקת הסיכונים שלוקח על עצמו הזוכה בבואו למכור שירות? ומה נאמר כאשר ריבית בנק ישראל היא אפסית, אולם שיעור ריבית הפיגורים לא משתנה בהתאם לריבית זו?
6. אם כן, לעמדתנו בהחלט יש לבצע שינוי מעמיק בכל תחום ריביות הפיגורים, ובכלל זה לאפשר לרשם ההוצאה לפועל לבטל במקרים מסוימים את ריבית הפיגורים, כמו למשל לחייבים הנמצאים בקשים כלכליים אך לא עומדים באמות המידה של הפטר. וזאת, על-מנת שיהיה ניתן לקדם עבורם הסדרים

¹ מבקר המדינה מנגנון גביית חובות בהוצאה לפועל 17 (2016)

² ראו רע"א 369/10 אוהיון ואח' נ' חממי, עמ' 6 (החלטה שניתנה ביום 30.5.2010).

הוגנים שיסייעו להם לפרוע את החוב ולפתוח דף חדש. בהחלט ייתכן שיש מקרים בהם מוצדק והוגן יהיה להפחית רק 25% מגובה הריבית, אך ייתכן ויהיו מקרים בהם יהיה מוצדק להפחית דווקא 50% ולצורך כך נדרשת גמישות לצד קריטריונים מנחים.

7. הוספת האפשרות לגמישות בנושא, עשויה לתמרץ את הנושים להגיע בהקדם להסדר נוח יותר, שייטיב עם כל הצדדים. כיום, לנושים מוסדיים אין תמריץ להגיע להסדר מהיר והוגן עם החייבים מכיוון שאין להם בעיית נזילות מיידית, והם סבורים שהכסף יגיע אליהם בתוספת ריביות, גם אם זה ייקח שנים רבות. אולם סברה זו בעייתית כאשר מדובר על חייבים הנמצאים בעוני, שכן התנפחות החוב רק מקשה ומייאשת יותר ומרחיקה את האפשרות שהחוב ייפרע.

מתן אפשרות להפחתת ריבית נוספת

8. סעיף 18ב69 קובע שאם בוטלה הפחתת הריבית בשל אי-תשלום של החייב כאמור בסעיף 14ב69, לא יהיה זכאי החייב להפחתה נוספת. לטעמנו סעיף זה שגוי ופוגע בחייבים המוחלשים ביותר.
9. אמנם הצעת החוק מאפשרת בסעיף 21ב69(ג) לרשם ההוצאה לפועל להחליט שלא לבטל הכרה (מטעמים מיוחדים שירשמו), אולם סעיף זה עוסק בפרק הזמן שבו מוגשת בקשה לביטול ועד להחלטה על ביטול.
10. דברי ההסבר לסעיף זה מתעלמים לחלוטין מהפרופיל של החייב הממוצע בהוצאה לפועל ונסמכים לטעמנו על העדר הכרות עם חייבים המשתייכים לקבוצת האוכלוסייה המוחלשת ביותר.
11. דוחות רשות האכיפה והגבייה מראים באופן עקבי כי מרבית החייבים בהוצאה לפועל הם מקרב אשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים, מרביתם מתגוררים בפריפריה, מרביתם נעדרי השכלה של מעל 12 שנות לימוד. עוד מצאה רשות האכיפה והגבייה כי הסיבות השכיחות להיווצרות החוב הן אבטלה או בעיות בריאותיות. הדוחות מראים בברור כי החייבים המוחלשים ביותר לא מיוצגים על-ידי עורכי דין ומוטלות עליהם יותר הגבלות ממעט החייבים המבוססים שנמצאים במערכת.
12. על רקע מאפייני החייבים בהוצאה לפועל, יש להניח כי יהיו פעמים שבהן גם חייב משלם יכנס למצוקה כספית ולא תהיה בידיו יכולת לשלם ברציפות בהתאם לתנאי החוק. הדבר נכון בעיקר כלפי אוכלוסיות של מקבלי הבטחת הכנסה, כאשר כבר נקבע על-ידי בית המשפט שספק אם קצבאות אלה מספיקות לשם קיום בכבוד,³ ויש לאוכלוסיות אלה קושי של ממש "לגמור את החודש". אנו סבורות שבפרק הזמן שבין אי התשלום להחלטה על ביטול המגבלה חייבים מוחלשים רבים לא יצליח לממש את זכותם להגיב ולהסביר לרשם את נסיבות אי התשלום בגלל כל החסמים העומדים בפניהם.⁴
13. לטעמנו אין זה מוצדק לשלול מחייבים כאלה, בפרט המשתייכים לאוכלוסיות המוחלשות ביותר, את האפשרות לשוב למעגל המשלמים שתופחת להם ריבית הפיגורים. יתרה מזאת, שלילה גורפת של האפשרות להפחתת ריבית נוספת דווקא תהווה תמריץ שלילי לשלם את החוב במידה והחייב יוכל לשוב למעגל המשלמים.
14. לטעמנו יש לבטל סעיף זה ולהחליפו בסעיף שיאפשר לרשם שיקול דעת להפחית ריבית פיגורים פעם נוספת, לחייבים שבוטלה להם ההכרה ומעוניינים לשוב למעגל החייבים המשלמים. במעמד זה יוכל

³ עב"ל (ארצי) 17457-08-14 קרול נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 17.05.2018).

⁴ לפירוט הנתונים המלאים המדגימים עד כמה פערי הכוח במערכת ההוצאה לפועל גדולים, ראו האגודה לזכויות האזרח, [חייבים לשנות](#) עמ' 29 (2015)

החייב להסביר מדוע הפסיק לשלם ברצף בפעם הראשונה ויהיה ניתן להתייחס לנסיבותיו. אם כבר עכשיו החוק מאפשר לבחון את הנסיבות בפרק הזמן שבין הבקשה לביטול ועד להחלטה על ביטול, אין הצדקה שלא לאפשר זאת גם לאחר מכן. השארת הסעיף במתכונת הנוכחית תפגע במוחלשים ביותר שבקרב החייבים.

סמכויות מנהל ההוצאה לפועל ומתן זכויות תגובה לחייב

15. הצעת החוק מקנה למנהל ההוצאה לפועל סמכויות רבות כגון החלטה על הכרה בחייב משלם, ביטול ההכרה בחייב משלם ועוד. יש לוודא כי סמכויות אלה לא יפגעו בזכות הגישה של החייב לרשם, המהווה גורם שיפוטי. כך למשל יש לוודא כי כאשר מקבל מנהל ההוצאה לפועל החלטות עם השלכות כבדות משקל על זכויות החייב, כגון ביטול הכרה, תוענק לחייב זכות תגובה בפני רשם ההוצאה לפועל.

16. כמו כן, על רקע פערי הכוח האדירים במערכת ההוצאה לפועל, במסגרתם 91% מהחייבים אינם מיוצגים על-ידי עו"ד ו-92% מהנושים מיוצגים על-ידי עו"ד, יש לטעמנו לוודא כי לחייב נשמרת זכות התגובה וכי הוא יקבל התראה בפרק זמן מספק בטרם כל פגיעה בהכרתו כחייב משלם.

בכבוד רב ובברכה,

דבי גילד-חיו, עו"ד
מקדמת מדיניות וחקיקה
האגודה לזכויות האזרח בישראל

רעות כהן, עו"ד
הקליניקה לזכויות אדם בהליך האזרחי
הפקולטה למשפטים, אוני' חיפה