

## הערות להצעת חוק ההוצאה לפועל (נגיף הקורונה החדש - תיקון מס' 67, הוראת שעה), התש"ף-2020

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 היא קליניקה הפועלת לקידום זכויות אדם בקרב אוכלוסיות מוחלשות – בתחומי הסדרי חובות והוצאה לפועל, גבייה מנהלית, גבייה באמצעות מרכז לגביית קנסות, הליכים נזיקיים, תובענות ייצוגיות, סעדים בגין פגיעה בזכויות צרכניות, בגין קיפוח בחוזים אחידים ועוד.

הצעת החוק שבנדון מגיעה על רקע הפגיעה הכלכלית הקשה שנגרמה לתושבי מדינת ישראל עקב התפרצות נגיף הקורונה. עוד בשיאו של הגל הראשון הגיעו לאגודה ולקליניקה פניות רבות של אנשים שאיבדו את עבודתם, הכנסותיהם הצטמצמו, הוצאותיהם גדלו, והם נותרו חסרי אונים אל מול מכתבי דרישות התשלום שהחלו להגיע מהבנק, בעל/ת הדירה, חברת החשמל וכיו"ב. אנו צופות כי בחודשים הקרובים מספר הפניות שיגיעו אלינו בנושא חובות רק יתעצמו ויתגברו, והזכות לקיום בכבוד של מאות אלפי ישראלים תפגע קשות. לכן, אין ספק כי הצעת החוק המוצעת, שמטרתה לתת מענה לחייבים שנפגעו כלכלית בעקבות הקורונה, היא חשובה ביותר, ואנו מברכות על קידומה. הצעת החוק גם מתקנת עיוותים שנוצרו בחוק לאחר כניסת חוק חדלות לתוקף – ואלו תיקונים מבורכים ונדרשים מאד. אנו מברכות גם על כך שהערותינו לתזכיר החוק בעניין טבלת התשלומים נלקחו בחשבון בנוסח זה. יחד עם זאת, אנו סבורות כי לצורך הגשמת תכלית החוק נדרשים תיקונים ושינויים נוספים בהצעת החוק. אלו המרכזיים שבהם:

1. יש להחיל את ההסדר על תיקים שנפתחו לפני כניסה לתוקף של החוק, כאשר מצב החייב הורע בשל משבר הקורונה.
2. יש לאפשר פריסה רחבה יותר של תשלומים בחובות הנמוכים, ולהעניק שיקול דעת לרשם להגדיל את שיעור הריבית המופחתת.
3. יש להגדיל את סכום החוב שיכול להיכלל בהסדר מיוחד.
4. יש להגן על חייבים שמשכנו את רכבם ולהכניסם לתחולת החוק.
5. יש לצמצם את פערי הכוח בין הצדדים על-ידי הוצאת נוסח מחייב שיצורף כנספח בהסדרים שנכרתים לפני פתיחת תיקים; לשלוח איגרת לחייב המפרטת את ההסדר המיוחד; להעניק

סמכות הוצאה מהסדר לרשם בלבד (ולא למנהל הלשכה); לעגן חובת מתן תגובה לחייב לפני ביטול ההסדר המיוחד ועוד.

6. יש להגן על זוכים מוחלשים שהפכו בעקבות הקורונה לזוכים "חדשים" (עצמאים וחברות קטנות ומשפחתיות).

להלן הערותינו בפירוט.

א. צורך בהרחבת קהל היעד של ההסדר המיוחד (פרק ב, סעיף 5 וסעיף 6(ב) להצעה)

1. הכללת חייבים שמישכנו את רכבם (פרק ב, סעיף 5 להצעה)

1. הצעת החוק מחריגה מההסדר המיוחד מספר מקרים: חייבי משכנתא, חייבי מזונות כשהזוכה היא האישה, חייבים בפינוי מקרקעין וכן חייבי משכון. לגבי חייבים אלה אכן יש היגיון מסוים בהחרגתם מן ההסדר המיוחד. אולם לדעתנו, לא נכון להחריג מההסדר חייבי משכון, כאשר המשכון הוא רכב שניתן כבטוחה להחזרת הלוואה.

2. מדוע להחריג חייבי משכנתא כן ומשכון רכב לא? אחד ההסברים לכך שחייבי משכנתא הוחרגו מן ההסדר הוא כי יש הוראות מיוחדות המגנות על חייבים אלה. לעומת זאת, לחייבי משכון רכב אין שום הגנות בחוק.

3. נהפוך הוא, מצבם רע יותר מחייבים "רגילים" – פעמים רבות כונסי הנכסים מגישים בקשות במעמד צד אחד בדרישה לכנס את הרכב לפני המצאת אזהרה לחייב וללא ידיעתו, וזאת בטענה שיש חשש להברחת נכסים (פעמים רבות טענה זו נטענת בעלמא, ללא צירוף הוכחות, ומתקבלת).

4. כך יוצא שבעת הכינוס החייב גם משלם את שכר הכונס, את עלויות התפיסה, האחסנה והמכרז, אין לו שום אפשרות למכור בעצמו את הרכב ולחסוך את העלויות (שכן לכונסים יש אינטרס להרוויח שכר טרחה), ובסופו של דבר החוב עצמו אף לא נפרע, כיוון שבמקרים רבים ערך הרכב בשלב הכינוס בהפחתת העלויות הנ"ל הוא נמוך יותר מגובה החוב.

5. החשש אם כן הוא שחייבים רבים שלפני הקורונה קנו רכב באמצעות הלוואה והרכב נרשם כבטוחה, עלולים בעקבות משבר הקורונה להיכנס הן לסחרור חובות והן לאיבוד הרכב.

6. לפיכך מוצע ביחס לפרק ב סעיף 5 להצעה:

6.1. להכליל חייבי משכון רכב בהצעת החוק, ובתקופה זו לאפשר להם אפשרות למכירה עצמית של הרכב בטרם הכינוס.

6.2. הצעה זו נכונה גם לתקופת השגרה, אך ביתר שאת לחוב שנוצר בתקופת הקורונה. היא תאפשר לצמצם את סכום החוב ולמקסם את הדיבידנד שיכנס לקופת החוב מהמכירה העצמית כך שגם החייב וגם הזוכה יוטבו.

**2.א. החלת החוק על תיקים שנפתחו לפני כניסה לתוקף של החוק (פרק ב, סעיף 6(ב) להצעה)**

7. תכלית החקיקה שבנדון היא לסייע לאנשים שנקלעו למצוקה בשל משבר הקורונה ומתקשים לפרוע את חובותיהם. אולם כפי שההצעה מנוסחת כיום, היא מפספסת חייבים רבים שעונים על תכלית זו והרציונלים שהחוק מבקש לקדם.
8. למעשה, הצעת החוק מכוונת לסייע רק לחייבים "חדשים", כאלה שעד משבר הקורונה לא היו פתוחים נגדם תיקים בהוצאה לפועל. אולם משבר הקורונה פגע ועודנו פוגע בעיקר במוחלשים ביותר בחברה הישראלית – כאלה שמצבם היה לא מיטבי לפני הקורונה, ובעקבות הקורונה מצבם נהיה גרוע עוד יותר.
9. נכון שאינדיקציה טובה לכך שאנשים נפגעו כלכלית בעקבות הנגיף היא מועד פתיחת התיק, אולם זו לא האינדיקציה הבלעדית. עולה לפיכך שאלה, מה ההבחנה הרלוונטית בין אנשים שהחוב שלהם נוצר בתקופת הקורונה, לבין אנשים שבעקבות הקורונה אינם יכולים לעמוד בהתחייבויות בתיקים שנפתחו נגדם לפני תקופת הקורונה?
10. למשל, אנשים שהיו בחובות ועבדו לפני הקורונה וכעת מובטלים. אם לחברי קבוצה זו יש תיקי הוצאה לפועל עם הסדר תשלומים (בו הם עמדו עד למשבר), ובעת פרוץ המשבר יכולת ההחזר שלהם נפגעה קשות – אין להם שום מענה בהצעת החוק, ויש סכנה שמצבם ידרדר עד כדי חדלות פירעון.

**11. לפיכך מוצע ביחס לפרק ב, סעיף 6(ב) להצעה:**

- 11.1. להחיל את החוק על תיקים מלפני תקופת הקורונה, עבור אנשים שמצבם הורע בעקבות הקורונה (ניתן לאמת זאת בעזרת מעין "תצהיר הסתבכות" שיפרט את הנסיבות).
- 11.2. לחלופין, להעניק לרשם שיקול דעת להכניס להסדר המיוחד (שעל תוכנו נעיר בהמשך) חייבים שיש להם תיקי הוצאה לפועל שנפתחו לפני משבר הקורונה, ומצבם הורע בעקבות משבר הקורונה או שלא עמדו בתשלומים בעקבות משבר הקורונה.
- 11.3. לחלופין, לתקן את סימן ב בפרק ז לחוק "חייב המשלם לפי הוראה לתשלום בשיעורים", כך שלרשם ההוצאה לפועל יינתן שיקול דעת להגדיל את שיעור הריבית המופחתת הקבוע בחוק לחייבים משלמים, בנסיבות הדומות למטרות שהתזכיר מבקש לקדם.

**3.א. הגדלת סכום החוב בתיקים שיכנסו להסדר המיוחד (פרק ב, סעיף 6(ב)(3) להצעה)**

12. על-אף הנתונים שהוצגו בתזכיר שקדם להצעה, לפיהם 89% מהתיקים ב-15 החודשים האחרונים נפתחו בשיעור של עד 50,000 ₪ חוב, אנו סבורות כי קשה ללמוד ממה שהתרחש בתקופה "נורמלית" ולהסיק מכך מה יתרחש בעתיד הקרוב כתוצאה מהמשבר הכלכלי המשמעותי ביותר בשנים האחרונות.

13. בנוסף, לא ברור האם סכום החוב הנקוב בחוק הוא הקרן או שהוא כולל הוצאות וריביות. אם לא מדובר בקרן בלבד, החשש הוא שנושים מקצועיים ינסו להתחמק מההסדר בחוק על-ידי משיכת הזמן ו"התפחת" סכום החוב ולו בשקל אחד על-מנת לצאת מגדרי ההסדר.

14. לפיכך מוצע ביחס לפרק ב, סעיף 6(ב/3) להצעה:

14.1. להגדיל את הסכום כבר במסגרת הצעת החוק, או להעניק לרשם ההוצאה לפועל שיקול דעת להחיל את ההסדר על סכומים גבוהים יותר.

14.2. לציין במפורש בחוק כי מדובר בסכום שהוא קרן החוב.

ב. הנגשת חקיקה וצמצום את פערי הכוח בין הצדדים במסגרת ההסדר המיוחד (פרק ב, סעיף 6(ב/3) להצעה).

1.1. יידוע חייבים על קיומו של ההסדר המיוחד

15. כידוע, בהוצאה לפועל יש פערים רבים חייבים לזוכים (ר' דוח האגודה לזכויות האזרח "חייבים לשנות" (2016)). הפער הבולט במיוחד הוא הפער בייצוג משפטי: כ-90%-92% מהזוכים מיוצגים על-ידי עו"ד, לעומת כ-8%-10% מהחייבים. פערים אלה מתחילים עוד טרם פתיחת התיק בהוצאה לפועל – כאשר החייב עומד חסר אונים אל מול פקידי הבנק, מחלקת הגבייה של הבנק ועוה"ד של הבנק.

16. על-מנת לפעול לצמצום הפערים האלה, ולמיצוי ההטבות שניתנות לחייבים במסגרת תזכיר החוק מוצע ביחס לפרק ב, סעיף 6, סעיף קטן (ב/3) להצעה: לעגן בחוק כי עם פתיחת התיק, תשלח לחייב איגרת המנוסחת בשפה ידידותית ופשוטה, שמסבירה על תנאי סעיף 3א7 והדרכים למצות את ההטבות שניתנות במסגרתו.

2.2. פריסה רחבה יותר לתשלומים (התוספת השישית להצעת החוק) ושיקול דעת לרשם לגבי גובה הריבית המופחתת (סעיף 3א7(ד/1))

17. בתזכיר החוק טבלת הפריסה הוגבלה לעד 18 חודשים ויצרה מצב מעוות. אנו מברכים על כך שמצב זה תוקן בהצעת החוק. יחד עם זאת, במצב הנוכחי עדיין ישנם מצבים שיקשו על חייבים לשלם את החוב תוך הזמן הנקוב בטבלה (למשל פרעון חוב על סך 5,000 ש"ח תוך חצי שנה). בנוסף, בצד הנמוך יותר של כל מדרגה מספר החודשים לפירעון יוצא קטן יחסית, ויוציא לפיכך חייבים רבים מתחולת החוק.

18. זאת ועוד, כפי שאנו טוענים שנים – מטרת ריבית הפיגורים היא לתמרץ אנשים שיש להם יכולת לשלם בזמן. התמרץ לא מועיל כאשר לאדם אין יכולת תשלום, ולפיכך, הריבית הופכת לעונשית בלבד לגביו. לכן יש לייצר מנגנון שבאמת מתמרץ את החייב שיש לו יכולת פירעון כלשהי, אך לא מעניש באותה העת את החייב שאין לו יכולת.

19. לכן מוצע ביחס לתוספת השישית ולסעיף 3א7(ד/1):

- 19.1. יש לקבוע את תקופת ההסדר המיוחד לתקופה של 24 חודשים גם בסכומים הנמוכים, ו/או להשאיר שיקול דעת לרשם לקבוע תקופות ארוכות יותר במקרים מוצדקים.
- 19.2. יש להעניק לרשם שיקול דעת להגדיל את שיעור הריבית המופחתת הקבוע בהסדר המיוחד במקרים בהם יש הצדקה לכך (למשל, במקרים שריבית הפיגורים לא תמרצה אנשים לשלם, אלא היוותה רק מרכיב עונשי) וכאשר הגדלת השיעור יוביל לפירעון החוב.
- 3.ב. קבלת החלטות על הוצאה מהסדר ע"י הרשם – סעיף מוסף מוצע 7א(ו):**
20. לפי סעיף 7א(ו) להסדר המיוחד, אם החייב לא שילם לפחות תשלום אחד, הזוכה רשאי להגיש למנהל הלשכה בקשה לביטול ההסדר המיוחד. אם מנהל הלשכה סבר שיש נסיבות שמצדיקות אי הוצאה מההסדר יעביר את ההחלטה לרשם.
21. לעמדתנו, לא ייתכן שמנהל הלשכה, שהוא גורם מינהלי, יקבל סמכות להחליט החלטה שמהותה שיפוטית ומבלי ששמע את תגובת החייב קודם לכן. להחלטה על הוצאה מהסדר יש השלכות מרחיקות לכת כלפי החייב – שלילת ההטבה בחוק וביטול עיכוב הגבלות.
22. להבדיל מעמידה בתנאי ההסדר המיוחד, שהיא החלטה טכנית עם קריטריונים ברורים, החלטה על הוצאה מההסדר הנתונה לשיקול דעת על בסיס נסיבות המקרה. אפילו הצעת החוק מורה למנהל הלשכה להעביר ההכרעה לרשם, אם הוא נתקל בקושי להחליט בדבר. כלומר, הצעת החוק בעצמה יוצאת מנקודת הנחה שייתכן ויהיה צורך בשיקול דעת שיפוטי, ובצדק.
23. מכוח כללי הצדק הטבעי, כללי המשפט המינהלי והכללים המקובלים בשיטה האדברסרית, חובה להעניק לחייב זכות להגיב/זכות שימוע בטרם נשללת ההטבה הקבועה בחוק ונפגעות זכויות נוספות שלו (למשל, כאשר חלק מן ההגבלות מוחלות אוטומטית).
24. לפיכך, **ביחס לסעיף המוצע 7א(ו):** יש צורך לעגן בחוק כי החלטה בעניינו של החייב על הוצאתו מההסדר תתקבל רק על-ידי רשם הוצאה לפועל, ולא תתקבל לפני שהרשם ביקש את תגובת החייב.
- 4.ב. יש להוסיף לחוק נוסח גילוי שעל הזוכה לכלול בהסכם התשלומים עם החייב – סעיף 7א(ט)(3):**
25. סעיף זה עבר שינוי מנוסחו בתזכיר החוק, כך שהוסף לרשם שיקול דעת לא לבטל את ההכרה אם מצבו של החייב הורע לאחר חתימה על ההסכם. תוספת זו מבורכת.
26. יחד עם זאת, לדעתנו יש להוסיף לסעיף 7א(ט) גם נוסח גילוי מוסכם שעליו יחתים הזוכה את החייב בעת כריתה על הסדר חוב בטרם פתיחת התיק. נוסח זה צריך להיות אחיד לכלל הזוכים, מנוסח בשפה פשוטה וידידותית, כך שחייבים יבינו על מה הם חותמים ועל מה הם מוותרים.
27. מכיוון שיש פערי כוח גדולים מאד בין מוסדות פיננסים לבין חייבים, אנו סבורים שכדי שזוכה יוכל לטעון להתקיימות סעיף 7א(ט)(3), יש לחייב אותו להחתים על נוסח שעבר פיקוח

רגולטורי, בדומה לפיקוח שיש על חוזה הלוואה וכיו"ב. בנספח זה, יהיה פירוט מדוע ההסדר שהזוכה מציע כעת, מיטיב יותר ביחס להסדר המיוחד.

28. הסדרה זו הכרחית גם על מנת למנוע מחלוקות לגבי טיב ההסדר שהוצע לחייב עובר לפתיחת תיק הוצאה לפועל, האם הוא אכן דומה או מיטיב עם החייב, ביחס להסדר המיוחד.

29. בהמשך לכך, יש להוסיף לסעיף 7א(ט)3(3) הגבלת זמן להעלאת טענה זו מצד הזוכה. סעיף ט מנוסח כך שבכל עת רשאי זוכה להגיש בקשה להוציא את החייב מההסדר בהתקיים אחד מהתנאים. אחד מהתנאים המפורטים הוא התנאי של כריתת חוזה לפני פתיחת התיק. לא ייתכן שזוכה מקצועי יתעורר מספר חודשים לאחר שהחייב כבר נכנס להסדר המיוחד ולפתע ייזכר שכרת איתו חוזה לפני פתיחת התיק. מכוח חובת תום הלב וההגינות המתחייבת יש להגביל טענה זו לפרק זמן קצר מאד, בדומה ל"טענת סף".

### ג. יש להגן על זוכים מוחלשים – הערה כללית

30. אמנם רק 19.4% מהזוכים בהוצאה לפועל הם זוכים פרטיים (על-פי נתוני רשות האכיפה והגבייה לשנת 2020), ומרבית התיקים בהוצאה לפועל מנוהלים על-ידי נושים חזקים, מוסדיים, מקצועיים ושחקנים חוזרים (בנקים, חברות ביטוח ואשראי, חברות תקשורת, רשויות מקומיות וכיו"ב).

31. אולם קשה מאד לצפות מה יקרה בעתיד, שכן אנחנו נמצאים בסיטואציה כלכלית שאין דומה לה. קיימת אפשרות שעשרות אלפי (ואולי למעלה מכך) עובדים עצמאיים, עוסקים מורשים, חברות משפחתיות קטנות וכיו"ב יהפכו להיות זוכים "חדשים" בעקבות משבר הקורונה, עקב אי-עמידה של לקוחותיהם בהתחייבויות כספיות על רקע המשבר. זוכים אלה הם בעלי איתנות פיננסית נמוכה יותר מהזוכים המוסדיים, ועל-כן יש להגן גם עליהם ועל משפחותיהם מכניסה למשבר כלכלי חמור יותר, שיפגע בזכות שלהם לקיום בכבוד.

32. כחלק מכך, נוכח ההשפעה הקשה של משבר הקורונה על עסקים ועוסקים קטנים ובינוניים, אנו סבורות כי יש לבחון במהלך השנה הקרובה האם מספר הזוכים הפרטיים והבלתי-מקצועיים עולה בהשוואה לשנים קודמות, ולאפיין את מצבם של זוכים אלה, על-מנת לקדם מדיניות שמגנה גם על זוכים פגיעים יותר.

### 33. לפיכך מוצע:

33.1. לעקוב אחר נתוני פתיחת תיקים חדשים ולאפיין את הזוכים כך שניתן יהיה להסיק האם מספר הזוכים הפרטיים גדל, האם יש יותר זוכים שסביר להניח שהם בעצמם מוחלשים וכיו"ב, על-מנת לתפוס את תחילתו של משבר כלכלי חדש בקרב זוכים אלה ולהגיב בזמן אמת לגל זה.

33.2. להקים קרן הלוואות מטעם המדינה בריבית אפסית או נמוכה, כך שחייב החב כסף לזוכה מוחלש, יוכל לפרוע חובות לזוכים מסוימים באמצעות לקיחת הלוואה מהמדינה, ופריסת התשלומים מול המדינה במקום מול הזוכה המוחלש. באופן כזה המדינה מגנה על הזכות

לקיום בכבוד הן של הזוכה המוחלש והן של החייב, ומעניקה לחייב תמריץ לשלם את החוב,  
בדומה לתזכיר החוק.

בברכה,

משכית בנדל, עו"ד  
ראש תחום קיום בכבוד  
האגודה לזכויות האזרח בישראל

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