

12.6.2020

הערות לתזכיר חוק ההוצאה לפועל (נגיף הקורונה החדש)(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 סוד 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, גביה מנהלית, גביה באמצעות מרכז לגביית קנסות, הליכים נזיקיים, תובענות ייצוגיות, סעדים בגין פגיעה בזכויות צרכניות, בגין קיפוח בחוזים אחידים ועוד.

תזכיר החוק שבנדון מגיע 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, בעלות 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 התזכיר המוצע, שמטרתו לתת מענה לחייבים שנפגעו כלכלית בעקבות הקורונה, הוא חשוב ביותר ואנו מברכות על פרסומו. יחד עם זאת, אנו סבורות כי לצורך הגשמת תכלית החוק נדרשים תיקונים ושינויים נוספים בהצעת החוק. אלו המרכזיים שבהם:

- יש להחיל את ההסדר על תיקים שנפתחו לפני כניסה לתוקף של החוק, כאשר מצב החייב הורע בשל משבר הקורונה.
- יש לאפשר פריסה רחבה יותר של תשלומים, להעניק שיקול דעת לרשם להגדיל את שיעור הריבית המופחתת ולתקן את טבלת התשלומים בתוספת הששית שמעוותת אף את הפריסה המוצעת בתזכיר הנוכחי.
- יש להגדיל את סכום החוב שיכול להיכלל בהסדר מיוחד.
- יש להגן על זוכים מוחלשים שהפכו בעקבות הקורונה לזוכים "חדשים" (עצמאים וחברות קטנות ומשפחתיות).
- 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.

להלן הערותינו בפירוט.

א. יש להרחיב את קהל היעד של ההסדר המיוחד

א.1. החלת החוק על תיקים שנפתחו לפני כניסה לתוקף של החוק

1. תכלית החקיקה שבנדון היא לסייע לאנשים שנקלעו למצוקה בשל משבר הקורונה ומתקשים לפרוע את חובותיהם. אולם כפי שהתזכיר מנוסח כיום, הוא מפספס חייבים רבים שעונים על תכלית זו והרציונאלים שהחוק מבקש לקדם.
2. למעשה, תזכיר החוק מכוון 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.
3. 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?
4. ניקח לדוגמה את קבוצת האוכלוסייה של מקבלי קצבאות ביטוח לאומי שעבדו לפני הקורונה, הוצאו לחל"ת/פוטרו ולא זכאים לקבל דמי אבטלה (נכון לכתיבת שורות אלה). הכנסותיהם של אנשים אלה נפגעו בצורה משמעותית ביותר החל ממרץ 2020. 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 בתזכיר החוק המוצע ויש סכנה שמצבם ידרדר עד כדי חדלות פירעון.
5. **לפיכך מוצע:**

- 5.1. להחיל את החוק על תיקים מלפני תקופת הקורונה, עבור אנשים שמצבם הורע בעקבות הקורונה (ניתן לאמת זאת בעזרת מעין "תצהיר הסתבכות" שיפרט את הנסיבות).
- 5.2. 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.
- 5.3. 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.

א.2 פריסה רחבה יותר לתשלומים, שיקול דעת לרשם לגבי גובה הריבית המופחתת ותיקון הטבלה בתוספת השישית

6. ההסדר המיוחד חל על אנשים שיש להם יכולת פירעון בתוך שנה וחצי, בהתאם לטבלה בתוספת השישית.

7. אך התוספת השישית מעוותת את יכולת הפירעון שכן היא קובעת מדרגות בטווח גדול מדי, ומתייחסת ל-18 תשלומים על-פי הסכום הגבוה יותר בכל מדרגת חוב. כך למשל, על-פי הטבלה, מי שיש לו חוב של 15,500 ₪, יהיה צריך לעמוד בתשלום של 1,300 ₪ בחודש, בדומה למי שיש לו חוב של 20,000 ₪, כאשר אילו היינו מחלקים את סכום החוב ב-18 היינו מקבלים 861 ₪. ועוד - אם סכום החוב שלו היה 14,500 ₪, הוא היה צריך לעמוד בתשלום של 1,000 ₪ בחודש. אלו פערים אבסורדיים. עבור חלק מהמשפחות, 300 ש"ח בחודש יכולים להיות תשלום עבור חשבון חשמל או עבור מסגרת לילד וכיו"ב.

8. בנוסף, לא ברור מדוע דווקא נבחר המספר 18 חודשים. ניתן להניח כי מדובר במחצית מהזמן של 36 חודשים שקבועים כיום בחוק בסעיף הקובע את מבחן יכולת הפרעון. אולם תזכיר החוק מבקש להאריך תקופה זו לעוד שנה, כך שעבור חובות עד 100,000 ₪ מבחן היכולת פרעון יכול להיות 4 שנים (במקום 3) ועבור חובות גבוהים יותר, 5 שנים.

9. זאת ועוד, כפי שאנו טוענים שנים – מטרת ריבית הפיגורים היא לתמרץ אנשים שיש להם יכולת לשלם בזמן. התמריץ 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.

10. לכן מוצע:

10.1. יש לכלל הפחות לקבוע את תקופת ההסדר המיוחד לתקופה של 24 חודשים ו/או להשאיר שיקול דעת לרשם לקבוע תקופות ארוכות יותר במקרים מוצדקים. ברור לנו כי מטרת החוק היא לתמרץ נושים להגיע להסדרים ולאזן גם את הזכויות שלהם, אולם אנו סבורים כי גם תקופה של 24 לעומת 36 או 48 חודשים היא מתמרצת.

10.2. בכל מקרה, יש להחליף את הטבלה בתוספת השישית במנגנון חישוב פשוט: חילוק החוב למספר התשלומים (תוך עיגול הגיוני מטה או מעלה של התוצאה). חישוב כזה ישקף טוב יותר את תכלית החוק.

10.3. 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, אלא היוותה רק מרכיב עונשי) וכאשר הגדלת השיעור יוביל לפירעון החוב.

3.א. הגדלת סכום החוב בתיקים שיכנסו להסדר המיוחד וציון כי סכום החוב הנדרש על-מנת להיכנס לגדרי הסדר הוא סכום הקרן בלבד.

11. על-אף הנתונים שהוצגו בתזכיר, 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.

12. 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.

13. לפיכך מוצע :

13.1. להגדיל את הסכום כבר במסגרת תזכיר זה, או להעניק לרשם ההוצאה לפועל שיקול דעת להחיל את ההסדר על סכומים גבוהים יותר.

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

ב. יש להגן על זוכים מוחלשים

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

15. 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.

16. 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.

17. לפיכך מוצע :

17.1. 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.

17.2. להקים קרן הלוואות מטעם המדינה בריבית אפסית או נמוכה, כך שחייב החב כסף לזוכה מוחלש, יוכל לפרוע חובות לזוכים מסויימים 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.

ג. יש להנגיש את החקיקה ולצמצם את פערי הכוח בין הצדדים במסגרת ההסדר המיוחד

18. סעיף 5 לתזכיר החוק, המוסיף את סעיף 7א3 לחוק, מפרט את ההסדר המיוחד.

19. 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 אוניס אל מול פקידי הבנק, מחלקת הגבייה של הבנק וועה"ד של הבנק.

20. על-מנת לפעול לצמצום הפערים האלה, ולמיצוי ההטבות שניתנות לחייבים במסגרת תזכיר החוק מוצע:

20.1. לעגן בחוק כי עם פתיחת התיק, תשלח לחייב איגרת המנוסחת בשפה ידידותית ופשוטה, שמסבירה על תנאי סעיף 3א7 והדרכים למצות את ההטבות שניתנות במסגרתו.

20.2. יש לעגן בחוק את העברת ההחלטה על הוצאה חייב מהסדר מיוחד מן המנהל לרשם והענקת זכות תגובה לחייבים לפני הוצאתם מההסדר המיוחד.

לפי סעיף 3א7(ז) להסדר המיוחד, אם החייב לא שילם לפחות תשלום אחד והזוכה הגיש בקשה לביטול ההסדר המיוחד, יוציא מנהל הלשכה את החוב מההסדר, או יעביר להחלטת רשם אם סבר שיש נסיבות שמצדיקות אי הוצאה מההסדר.

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. בנוסף, להבדיל מעמידה בתנאי ההסדר המיוחד, שהיא החלטה טכנית עם קריטריונים ברורים, החלטה על הוצאה מההסדר הנתונה לשיקול דעת על בסיס נסיבות המקרה. אפילו תזכיר החוק כפי שהוא כיום מורה למנהל הלשכה להעביר ההכרעה לרשם, אם "נתקל בקושי להחליט בדבר או בכל קושי אחר, או אם סבר שנסיונות המקרה עשויות להצדיק אי הוצאת החוב מההסדר המיוחד". כלומר, תזכיר החוק בעצמו יוצא מנקודת הנחה שיתכן ויהיה צורך בשיקול דעת שיפוטית, ובצדק.

מכל מקום, 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).

אמנם סעיף (ט) מעניק לחייב זכות להגיב בפני הרשם, אולם יש צורך לעגן בחוק כי החלטה בעניינו של החייב לא תתקבל לפני שהרשם ביקש את תגובת החייב.

20.3. יש להוסיף לחוק את נוסח הגילוי שעליו מחתים 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.

20.4. מכיוון שיש פערי כוח גדולים מאד בין מוסדות פיננסיים לבין חייבים, אנו סבורים שכדי שזוכה יוכל לטעון להתקיימות סעיף 3א7(יא)(3), יש לחייב אותו להחתים על נוסח שעבר פיקוח רגולטורי, בדומה לפיקוח שיש על חוזה הלואה וכיו"ב. בנספח זה, יהיה פירוט מדוע ההסדר שהזוכה מציע כעת, מיטיב יותר ביחס להסדר המיוחד.

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.

20.5. בהמשך לכך, יש להוסיף לסעיף 7א(3) (יא) (3) הגבלת זמן להעלאת טענה זו מצד הזוכה. סעיף יא 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 מאוד, בדומה ל"טענת סף".

בברכה,

משכית בנדל, עו"ד

רעות כהן, עו"ד

ראש תחום קיום בכבוד
האגודה לזכויות האזרח בישראל

הקליניקה לזכויות אדם בהליך האזרחי
הפקולטה למשפטים, אוני' חיפה