האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في اسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel

הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת חיפה
University of Haifa
جامعة حيفا
הקליניקה למימוש זכויות אדם
באמצעות ההליך האזרחי

רבנים למען זכויות האדם
Rabbis for Human Rights

5 באוגוסט 2020

לכבוד
ח"כ יעקב מרגי
יו"ר ועדת הכלכלה
הכנסת, ירושלים

שלום רב,

הנדון: **מדיניות גביית חובות על ידי תאגידי המים והרשויות המקומיות – לקראת דיון בוועדה**

לקראת הדיון שיערך בוועדת הכלכלה ביום 11.8.2020 בנושא שבנדון, הרינו לפנות אליך כדלקמן:

תמצית עמדתנו

האגודה לזכויות האזרח, הקליניקה למימוש זכויות אדם ורבנים למען זכויות אדם עוסקים שנים רבות בהגנה על זכויותיהם של אנשים החיים בעוני, ובכללם אנשים שמתמודדים עם חובות. עמדתנו היא שחובות יש לשלם תוך הבטחה כי הליך גביית החובות אינו פוגע בזכויותיהם הבסיסיות של החייבים, ולוקח בחשבון את יכולותיהם להחזיר את החובות. יש לזכור, שלאופן הגבייה של חובות השפעה דרמטית על זכויותיהם וכבודם של החייבים.

דבר זה לא מתקיים כיום, שכן רשויות מקומיות ותאגידי מים **משתמשים בכלי הגבייה הפוגעני – פקודת המסים (גביה),** דבר חקיקה ארכאי המעניק סמכויות דרקוניות ונמצא איתנו מאז שנות המנדט הבריטי. במקור פקודה זו נוצרה כדי להקל על המלך לגבות את מיסי הנתינים בקולוניה.

יתרה מזאת, רבים מגופים אלה **הפריטו את מערך הגבייה שלהם לחברות פרטיות,** שמונעות משיקולי רווח בלבד ומרוויחות יותר ככל שהחוב תופח. כבר בשנת 2005 ולאחר מכן שוב בשנת 2018 בג"ץ קבע כי הפרטה זו לא חוקית.[1]

אנו סבורות כי יש לבטל את הגבייה באמצעות פקודת המסים (גביה), ולהעביר את כלל הגביה מחברות הגבייה והרשויות המקומיות למרכז לגביית הקנסות, או למסלול מיוחד של גבייה בהוצאה לפועל. רשות האכיפה והגבייה היא גוף ציבורי, האחראי במילא על הגבייה של רשויות המדינה, והיא גוף שאינו נמצא בניגוד עניינים במסגרת הליך הגבייה, מפוקח, מוסדר בחוק וכפוף לכללי המשפט הציבורי.

להלן פירוט עמדתנו

גבייה באמצעות פקודת המיסים (גבייה) וחברות גבייה פרטיות – פוגעת בזכויות אדם

1. כלי הגבייה המרכזי של הרשויות המקומיות ותאגידי המים, נכון להיום, הוא **פקודת המסים (גבייה). כלי זה הוא לא מסגרת הוגנת לגביית חובות.** במסגרת הליך זה, ניתנו לגופים המעניקים שירותים חיוניים והכרחיים

[1] בג"ץ 9474/00 אליעזר גל נ' עיריית חיפה (21.11.2005); בגץ 4113/13 לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 26.3.2018).

כגון רשויות מקומיות, ביטוח לאומי, מגן דוד אדום, תאגידי המים ועוד, **סמכויות גבייה מרחיקות לכת שפגיעתן בפרט קשה, וקיים ספק באשר לעמידתו של ההליך בעקרונות המשפט המנהלי-חוקתי**.[2]

2. בהליך גבייה לפי הפקודה, הרשות הגובה היא הגוף המחוקק, המבצע והשופט. כך, הרשות היא זו שקובעת את קיומו של החוב ומכריעה לגבי גובהו, ויש לה סמכות להשתמש במגוון רחב של אמצעים כוחניים ובעלי פוטנציאל לפגיעה קשה בזכויות יסוד לצורך גביית חובות, ובהם, בין היתר, כניסה לבתי חייבים ועיקול רכוש; שימוש בכוח לצורך פריצה לבתים; עיקול מקרקעין ומכירתם; עיקול רכב; עיקול בחשבונות בנק או קופת גמל, עיקול רכוש המצוי בידי צד שלישי ועוד. הכל, כאמור מבלי שהחוב הוכח בפני בית המשפט, מבלי שיש כללי המצאה הוגנים של מכתבי התראה ועיקול, ולרוב לא קיים מנגנון ערעור או פיקוח אפקטיבי על ההליך.[3]

3. בהליך זה לא מתקיים הליך המאפשר ערעור על גובה החוב, לא מתקיים שום הליך שקובע את דרכי תשלום החוב ביחס לנסיבותיו האישיות והכלכליות של החייב (בסגנון "חקירת יכולת"), ולא ניתן לעשות "איחוד תיקים" כמו בהוצאה לפועל, מה שעלול להוביל לקריסת החייב נטול האמצעים.

4. ריביות הפיגורים והוצאות הגבייה המוטלות על החוב הן גבוהות במיוחד, ומובילות לניפוח החוב מעבר לקרן בעשרות ולעיתים מאות אחוזים. כך, אם מדובר בקנס חניה או קנס אחר שלרשויות מקומיות סמכות גבייה, איחור במועד הפירעון מוביל לתפיחת החוב ב-50% בהתאם לריבית פיגורים לפי חוק העונשין.

5. אין ספק אם כך ש**בהליך הגבייה המנהלי, פערי הכוח בין הגוף הגובה לבין התושב הם אדירים והאדם לו מיוחס החוב נמצא בעמדת נחיתות מתמדת**. פעמים רבות, על-מנת להתגבר על פערי כוחות אלה, נדרשים החייבים להיעזר בייצוג משפטי או בערכאות בית המשפט על-מנת לעמוד על זכויותיהם. דבר זה מקשה בעיקר על אוכלוסיות פגיעות ומוחלשות מכיוון שייצוג משפטי או פניה לערכאות מצריכה יכולת כלכלית (תשלום אגרות, שכר טרחת עו"ד ועוד) וכן יכולת להתגבר על חסמי הידע לגבי מיצוי זכויות, על חסמים פסיכולוגיים, גיאוגרפיים ועוד.[4]

6. רק לא מזמן התפרסמה כתבה במסגרת התכנית "האזרח גואטה" בערוץ כאן על שיטות הגבייה שמפעילות העיריות. עולה משם תמונה מדאיגה של העדר שליחת דוחות וקנסות וגילוי על החוב רק בדיעבד (דבר שמוביל כאמור לתפיחת החוב), העדר מתן מענה עירוני, העברת הגבייה לחברות חיצוניות שפועלות למטרות רווח, וגבייה תוך התיישנות רבת שנים.[5] בפייסבוק פועלות קבוצות שונות המספרות על העוולות שנגרמות להן בעקבות גבייה זו של חברות גבייה.[6] גם אנו לאורך השנים טיפלנו בעשרות אם לא מאות פניות של תושבים שנפגעו כתוצאה מהליך גבייה זה.

---

[2] ראו עתמ (חי') 3061/06 **רכבת ישראל בע"מ נ' עיריית חדרה** (2007) [פורסם בנבו 19.09.07] (להלן: ענין **רכבת ישראל**), שם נקבע כי השימוש בהליכי גבייה מנהליים על ידי רשויות מקומיות כברירת מחדל לגביית חובות לא עומד בעקרונות של המשפט המינהלי-חוקתי בעידן שלאחר חקיקתו של חוק היסוד כבוד האדם וחירותו,ולכן יש להשתמש בהליכים אלה רק במקרים חריגים. פסק דין זה בוטל על ידי בית המשפט העליון בנימוק שבית המשפט המחוזי פסק בשאלה שלא נתבקש להכריע בה מלכתחילה. (עע"ם 8380/07 **עיריית חדרה נ' רכבת ישראל** (2010) [פורסם בנבו 16.02.10]).

[3] ר' האגודה לזכויות האזרח **חייבים לשנות** (2015).

[4] ראו יובל אלבשן "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" **עלי משפט** ג 497 (התשס"ד).

[5] כתבה באתר אקטואליק, 4.4.2020.

[6] ר' למשל הקבוצה "נפגעי עיריית תל אביב וסנדרוביץ'".

ביטול הגבייה באמצעות פקודה המיסים וחברות גבייה פרטיות – הדרך הנכונה והראויה

7. כאמור, כבר בשנת 2005 ולאחר מכן שוב ב-2018 קבע בג"ץ, כי הליך ההפרטה של הגבייה לידי גופים פרטיים נעשה ללא סמכויות בחוק וכי יש להסדיר סמכויות אלה בחקיקה ראשית. בשנת 2018 בג"ץ העניק למדינה שהות של שנה על-מנת להסדיר את הליכי החקיקה, וזאת על אף שהמדינה כבר שנים טוענת כי הנושא בהליך הסדרה בכנסת – מאז הפסיקה בשנת 2005(!). מאז בג"ץ חזר והאריך את משך הזמן להשלמת החקיקה בשל הבחירות החוזרות, והעובדה כי לא הייתה ממשלה נבחרת. **המשמעות היא שכבר שנתיים (לפחות) הרשויות מפעילות חברות גבייה לאחר שכבר נקבע כי הדבר לא חוקי** (זאת אחרי שנים של הפעלה בלתי חוקית ובלתי מוסדרת שנקבעה כבר בבג"ץ בשנת 2005).

8. יצוין כי בשנים האחרונות התקיימו דיונים רבים בעניין פקודת המיסים (גביה), כמו גם בעניין הגבייה על ידי החברות הפרטיות, והוסכם באופן נרחב כי הגבייה באמצעים אלו פוגענית וכי יש לבטל או לכל הפחות לצמצם את הגבייה באמצעותם. בהמשך לדיונים אלה, הוקמה ועדה בין משרדית לדיון באפשרויות לטיפול בנושא זה.

9. אחת התוצאות של מהלכים אלה היא **חקיקה ממשלתית שהועברה בכנסת, הקובעת קיומו של פיילוט להעברת גבייה מרשויות מקומיות לרשות הגבייה בנוגע לגביית קנסות**. אמנם מדובר בחקיקה שקובעת הצטרפות וולונטארית לפיילוט, עניין שיש בו קושי כשלעצמו, שכן לא ניתן באופן הזה באמת לבדוק אם הגבייה החלופית היא אפקטיבית. עם זאת, המגמה של הממשלה ברורה – צמצום הגבייה באמצעות הפקודה, ומשכך באמצעות גופים פרטיים, ומעבר לגבייה באמצעות גוף ממשלתי שזה ייעודו, ואשר כולל בתוכו מערכת של איזונים עכשוויים ראויים. כבר היום הרשויות המקומיות יכולות לפעול לגביית חובות בארנונה באמצעות רשות האכיפה והגבייה, לרבות במסלול מהיר וזול העומד לרשותן.

10. **לנוכח כל האמור לעיל עמדתנו היא כי יש לבטל את הגבייה באמצעות פקודת המסים (גביה), ולהעביר את הגבייה שמבצעים גופים שאחראים על מתן שירותים בסיסיים וחיוניים כגון רשויות מקומיות, ביטוח לאומי, מד"א ותאגידי המים למרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה , או למסלול מיוחד של גבייה בהוצאה לפועל.**

11. **אנו קוראים לוועדה לקרוא לממשלה לפעול בדחיפות להעברה מסודרת והדרגתית של כל הליכי הגבייה כאמור, ולהכין תוכנית היערכות מתאימה לשם כך.**

12. **בנוסף, אנו קוראים לוועדה לדרוש, כי ככל שתקודם החקיקה להסדרת הגבייה באמצעות חברות גבייה פרטיות, היא תיקבע כהוראת שעה זמנית עד להשלמת המהלך האמור לעיל של העברת כל הגבייה לידי המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה**, וכן שתפעל להבטיח שבמקרה כזה, יוגברו ההגבלות והפיקוח המוצעים בחקיקה.

בכבוד רב ובברכה,

בקי קשת, עו"ד	רעות כהן, עו"ד	דבי גילד-חיו, עו"ד
רבנים לזכויות אדם	מנהלת הקליניקה	האגודה לזכויות האזרח

העתקים:

ח"כ אריה דרעי, שר הפנים

חברי ועדת כלכלה

ח"כ מיקי חיימוביץ, יו"ר ועדת הפנים

תומר מוסקוביץ, מנהל רשות האכיפה והגבייה

עו"ד מאיר לוין, משנה ליועמ"ש לעניינים כלכליים משרד המשפטים