



## הכנסת

### מרכז המחקר והמידע

ירושלים, י"ט בשבט תשע"ד

20 בינואר 2014

## **ביטול האפשרות להוציא צווי מאסר נגד חייבים במערכת ההוצאה לפועל**

### **והשפעתו על שיעור גביית החובות**

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת מרב מיכאלי ועניינו ביטול האפשרות להוציא צווי מאסר (במסגרת הוראת שעה משנת 2009) נגד חייבים במערכת ההוצאה לפועל והשפעתו על שיעור גביית החובות.<sup>1</sup> במסמך מוצגים נתונים על הגבייה במערכת ההוצאה לפועל לפני ביטול האפשרות להוציא צווי מאסר ואחריו; נתונים על מספר בקשות המאסר שהוגשו ועל מספר הבקשות שאושרו מתוכן ונתונים על השימוש בהגבלות שאפשר להטיל כיום על חייבים. כמו כן יוצגו במסמך נקודות מרכזיות בדיון הציבורי בסוגיית מאסר חייבים בגין חוב ועמדות של ארגונים הנוגעים בדבר.

כבר בפתח הדברים יצוין כי במסגרת הכנת המסמך פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת לרשות האכיפה והגבייה וביקש לקבל נתונים מפורטים על היקפי הגבייה וסגירת תיקים בפילוח לפי תיקים שהוטלו בהם הגבלות על החייבים (וכן תיקים שניתנו בהם צווי מ. תשובת הרשות על בקשה זו הייתה כי אין אפשרות כיום להפיק את הנתונים המבוקשים. בהיעדר נתונים מפורטים אלה קשה לעמוד על הקשר בין השינויים שחלו בעקבות הוראת השעה (ובעקבות שינויים אחרים שנעשו במסגרת התיקון לחוק ההוצאה לפועל, כגון הרחבת סל ההגבלות) לבין יעילות הגבייה.

### **1. רקע**

רשות האכיפה והגבייה הוקמה בשנת 2009,<sup>2</sup> והיא פועלת על-פי חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (להלן: החוק). הרשות מורכבת משתי יחידות: המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, שבמסגרתו נגבים חובות עבור אוצר המדינה, ומערכת ההוצאה לפועל, שבמסגרתה נגבים חובות על-פי פסקי-דין או החלטות אחרות של בית-משפט בעניין אזרחי. רוב האכיפה הנעשית במערכת ההוצאה לפועל נעשית בין אזרחים, והיא מונעת לפי בקשת הזוכה (מי שפסק-הדין ניתן לזכותו) נגד החייב (מי שפסק-הדין ניתן לחובתו).<sup>3</sup> במסגרת החוק מוסדרים אמצעי אכיפה אשר ננקטים לפי בקשת הזוכה במטרה לגרום לחייב להסדיר את חובו ולשלמו בהקדם. אחד מאמצעי האכיפה הללו הוא איום על החייב במאסר.

---

<sup>1</sup> הלשכה המשפטית של הכנסת – תחום חקיקה ומחקר משפטי, [מאסר חייבים בהוצאה לפועל, רקע תיאורטי וסקירה משווה](#), כתב ע"ד ירון אונגר, 21 בדצמבר 2013. לפי המסמך, "ככלל, המדינות שנסקרו ביטלו בחקיקה את מאסר החייבים, אם כי בכולן החוק מתיר עדיין לאסור חייבים בנסיבות מיוחדות".

<sup>2</sup> רשות האכיפה והגבייה הוקמה בעקבות החלטת הממשלה מס' 3487, שהתקבלה במאי 2008.

<sup>3</sup> אתר [רשות האכיפה והגבייה](#), כניסה: 7 בינואר 2014.

**פקודת מאסר לחייבים**: עד שנת 2009 אפשר סעיף 70 בחוק ההוצאה לפועל לזכאים לבקש הוצאת צו מאסר נגד חייבים בתנאים מסוימים. בנובמבר 2008 התקבל תיקון מס' 29 לחוק ההוצאה לפועל, התשס"ט-2008, שנחשב לאחד התיקונים המשמעותיים בחוק.<sup>4</sup> במסגרת תיקון זה נקבעו תנאים נוספים, המצמצמים את יכולת רשם ההוצאה לפועל להוציא צו מאסר:

א. ניתן ליתן צו מאסר רק לאחר שהחייב עמד לפני הרשם, אם בדרך של חקירת יכולת ואם בדרך של צו הבאה או בירור.

ב. צו מאסר יכול להינתן, ובלבד שלא חלפו שישה חודשים מיום שהחייב עמד לפני רשם ההוצאה לפועל.

ג. ניתן ליתן צו מאסר רק אם חובותיו המצטברים של החייב עולים על 2,000 ש"ח.

ד. רשם ההוצאה לפועל לא יורה על צו מאסר אלא אם שוכנע כי הדבר מוצדק בנסיבות העניין, בהתחשב בפגיעה באפשרות גביית החוב ובהליכים האחרים שננקטו לשם גביית החוב, לרבות הליכי קבלת מידע ומתן הגבלות לפי פרק 11 לחוק.

לצד התנאים הללו התיקון לחוק מקנה לזוכה כלי אכיפה חדשים המאפשרים לו לבקש הטלת הגבלות על החייב, כגון הגבלות בהחזקת דרכון או תעודת מעבר; עיכוב יציאת חייב מהארץ; הגבלת חייב מייסד תאגיד להיות בעל עניין בתאגיד; הגבלת חייב בשימוש בכרטיס חיוב שברשותו והגבלת חייב בהחזקת רישיון נהיגה (ובכלל זה קבלת רישיון וחדוש רישיון). במסגרת התיקון לחוק נוספה גם האפשרות לפנות למערכת ההוצאה לפועל בבקשת מידע על אודות החייב, למשל מידע על מקורות הכנסה, מידע משפטי, פרטים על יציאות מהארץ וכניסות אליה וכן על חובות, על הוצאות ועל כתובות.

**נוסף על כך, במסגרת התיקון האמור לחוק נקבעה הוראת שעה שלפיה בתקופה המתחילה ביום 16 במאי 2011 ומסתיימת ביום 16 במאי 2013 לא ייקרא סעיף 70 לחוק, כלומר תבוטל האפשרות להוציא פקודות מאסר בפרק הזמן האמור, למעט בתיקי מזונות. ב-16 במאי 2013 התקבלה בכנסת הצעת חוק להארכת הוראת השעה ב-12 חודשים נוספים, קרי עד יום 16 במאי 2014.<sup>5</sup>**

חשוב לציין כי בהתאם להוראות סעיף 57(ג) לחוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 29), התשס"ט-2008, יש לדווח לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת על יישום הוראת השעה בהקשר של צווי הבאה וצווי מאסר, במטרה לבדוק את השפעת ביטול צווי המאסר על תשלום החובות במערכת ההוצאה לפועל. עד כה הוגשו לוועדה תשעה דוחות,<sup>6</sup> ובהם נתונים על מספר בקשות המאסר בתיקי מזונות שהתקבלו במערכת ההוצאה לפועל ועל מספר הבקשות שאושרו על-ידי רשם ההוצאה לפועל. כמו כן מוצגים בדוחות נתונים על סכומי הגבייה הכוללים אשר נגבו במערכת ההוצאה לפועל בכלל. נתונים אלה יוצגו בפרק הבא.

<sup>4</sup> תיקון זה כונה "הרפורמה בהוצאה לפועל". מתוך הדוח השנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2012, אפריל 2013.

<sup>5</sup> חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 29) (תיקון מס' 3), התשע"ג-2013, של חברת הכנסת מרב מיכאלי וקבוצת חברי הכנסת. בדצמבר 2013 הוגשה הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון – ביטול מאסר לחייבים), התשע"ד-2014, מס' פ/19/2016, של חברת הכנסת מרב מיכאלי ו-76 חברי כנסת אחרים.

<sup>6</sup> הדוחות הוגשו בתאריכים האלה: נובמבר 2009, יולי 2010, דצמבר 2010, מאי 2011, ינואר 2012, מאי 2012, דצמבר 2012, מרס 2013 ודצמבר 2013.

## 2. נתונים על מאסר חייבים והשפעתו על הגבייה במערכת ההוצאה לפועל

כאמור, במסגרת הוראת השעה משנת 2009 בוטלה האפשרות להשתמש בצו מאסר נגד חייבים (למעט בתיקי מזונות), ועם זאת, במסגרת תיקון מס' 29 לחוק הועמדו משנת 2009 לרשות הזוכים הגבלות נוספות שאפשר להטיל על חייבים.

כדי לבדוק את השפעת ביטול השימוש בצווי מאסר על שיעור הגבייה במערכת ההוצאה לפועל פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת לרשות האכיפה והגבייה בבקשה לקבל נתונים מפורטים אלה:

- מספר הבקשות למאסר חייבים וצווי מאסר בתקופה שלפני הוראת השעה; נתונים על הגבייה באותם תיקים ועל טווח הזמן שבו שולם החוב ונסגר התיק נגד החייב;
- נתונים דומים על תיקי מזונות (היות שכפי שצוין לעיל עדיין אפשר להשתמש בצווי מאסר נגד חייבים בתיקי מזונות);
- נתונים על תיקים שבהם הוטלו על החייבים הגבלות מתוקף תיקון מס' 29 לחוק; נתונים על הגבייה באותם תיקים וכן על טווח הזמן שבו שולם החוב ונסגר התיק נגד החייב.

**יצוין כי הנתונים שהתקבלו מרשות האכיפה והגבייה הם חלקיים בלבד, לכן קשה לבדוק לעומק את האפקטיביות של השימוש בצווי מאסר ולנתח את ההשפעה של ביטולם על שיעור הגבייה לעומת השפעת הגבלות אחרות.** להלן יוצגו נתונים על מספר בקשות המאסר שהתקבלו במערכת ההוצאה לפועל ומספר הבקשות שאושרו על-ידי רשמי ההוצאה לפועל בשנים 2005–2013.

### בקשות צווי מאסר שהתקבלו ושאושרו בשנים 2005–2013<sup>7</sup>

שנה	סך כל בקשות המאסר	בקשות המאסר שאושרו	שיעור הבקשות שאושרו
2005	177,005	152,726	86%
2006	182,821	156,168	85%
2007	196,708	167,971	85%
2008	236,914	199,660	84%
2009	143,194	98,553	68%
2010	36,430	17,744	48%
2011	19,450	11,732	60%
2012	8,646	6,178	71%
*2013	6,113	4,386	71%

\*הנתונים הם על שלושת הרבעונים הראשונים.

<sup>7</sup> רשות האכיפה והגבייה – האגף לתכנון ומדיניות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 בדצמבר 2013.

מהטבלה עולה כי בשנים 2005–2008 נרשמה עלייה מתמדת, של 33% במצטבר, במספר בקשות המאסר על-ידי זוכים (236,914 בשנת 2008 לעומת 177,005 בשנת 2005). בשנת 2009 חל מפנה במספר בקשות המאסר, ונרשמה ירידה של כ-50% לעומת השנה הקודמת (143,194 לעומת 236,914). כמו כן נרשמה ירידה בשיעור בקשות המאסר שאושרו – עד שנת 2009 אושרו 85% מהבקשות בממוצע, ולאחר מכן ירד שיעור הבקשות שאושרו ל-68%. משנת 2009 ואילך חלה ירידה ניכרת בבקשת צווי המאסר, אף שמימוש הוראת השעה טרם החל (אך כאמור נקבעו במסגרת תיקון מס' 29 תנאים מגבילים נוספים על מתן צווי מאסר, שנכנסו לתוקף במאי 2009). בשנים 2009–2010 חלה ירידה של כ-75% בשימוש בבקשת צווי מאסר (36,430 לעומת 143,194), ולאחר תקופה זו נמשכה מגמת ירידה עקבית עד שנת 2013. כאמור, הוראת השעה נכנסה לתוקף בחודש מאי 2011, ועל כן בנתונים לשנת 2011 נכללות 8,270 בקשות בתיקי מזונות, והשאר הן בקשות בתיקים בעניינים אחרים שהתקבלו לפני חודש מאי. בנתונים על בקשות לצווי מאסר בשנים 2012 ו-2013 נכללות בקשות בתיקי מזונות בלבד.

במקביל לירידה זו נרשמה עלייה ניכרת בשימוש בהגבלות שנוספו בתיקון מס' 29. להלן הנתונים על השימוש בהגבלות אלה.

#### בקשות הגבלת חייבים שהוגשו ושאושרו במערכת ההוצאה לפועל בשנים 2009–2013<sup>8</sup>

שנים	הגבלת חייב בחידוש רישיון נהיגה		הגבלת חייב בקבלת/חידוש דרכון		הגבלת חייב להיות בעל עניין בתאגיד	
	סך כל הבקשות שהתקבלו	בקשות שאושרו	סך כל הבקשות שהתקבלו	בקשות שאושרו	סך כל הבקשות שהתקבלו	בקשות שאושרו
2009	34,572	24,003	24,642	17,023	19,339	13,121
2010	494,976	416,144	424,863	360,639	418,973	351,819
2011	412,962	350,255	393,948	335,463	398,037	338,772
2012	329,762	279,913	321,072	273,109	331,454	282,508
*2013	192,113	157,356	185,740	152,662	193,810	159,736

\* שלושת הרבעונים הראשונים של השנה.

שנים	הגבלת חייב מוגבל מיוחד בבנק ישראל		הגבלת חייב בשימוש בכרטיס חיוב		הגבלת חייב ביציאה מהארץ	
	סך כל הבקשות שהתקבלו	בקשות שאושרו	סך כל הבקשות שהתקבלו	בקשות שאושרו	סך כל הבקשות שהתקבלו	בקשות שאושרו
2009	21,556	14,906	16,544	10,742	14,339	9,918
2010	312,404	262,525	296,266	249,740	380,499	322,431
2011	379,241	325,683	299,727	257,445	393,358	336,660
2012	317,628	271,179	269,861	231,797	319,284	272,609

<sup>8</sup> רשות האכיפה והגבייה, האגף לתכנון ומדיניות, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 בדצמבר 2013.

הגבלת חייב ביציאה מהארץ		הגבלת חייב בשימוש בכרטיס חיוב		הגבלה כלקוח מוגבל מיוחד בבנק ישראל		שנים
בקשות שאושרו	סך כל הבקשות שהתקבלו	בקשות שאושרו	סך כל הבקשות שהתקבלו	בקשות שאושרו	סך כל הבקשות שהתקבלו	
149,311	181,276	136,235	163,736	160,683	194,745	*2013

\* שלושת הרבעונים הראשונים של השנה.

לפי שתי הטבלאות שלעיל בין שנת 2009 לשנת 2010 נרשמה עלייה ניכרת בשימוש בכל ההגבלות.<sup>9</sup> בשנים האחרונות אומנם נרשמה ירידה קלה בשימוש בהגבלות אלה, אך בהשוואה לנקודת הייחוס של שנת 2009 עדיין מדובר בשימוש נרחב. לראיה, בדוח של רשות האכיפה והגבייה לשנת 2012 צוין כי הבקשות להטיל את ההגבלות האמורות והבקשות לקבלת מידע היו כ-54% מכלל הבקשות שהוגשו למערכת ההוצאה לפועל.<sup>10</sup>

**בדיקת השפעתן של ההגבלות לסוגיהן על תשלום החובות במערכת ההוצאה לפועל כרוכה בבחינת סכומי הגבייה בתקופה הנדונה.** בתרשים שלהלן יוצגו סך כל סכומי הגבייה ברשות האכיפה והגבייה בשנים 2008–2012.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> צוין כי השימוש בהגבלות האמורות בתיקים חדשים נכנס לתוקף במאי 2011, ובתיקים שנפתחו לפני תאריך זה השימוש בהן נכנס לתוקף בנובמבר 2009. מדוח שהגישה רשות האכיפה והגבייה לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, 30 בנובמבר 2009.

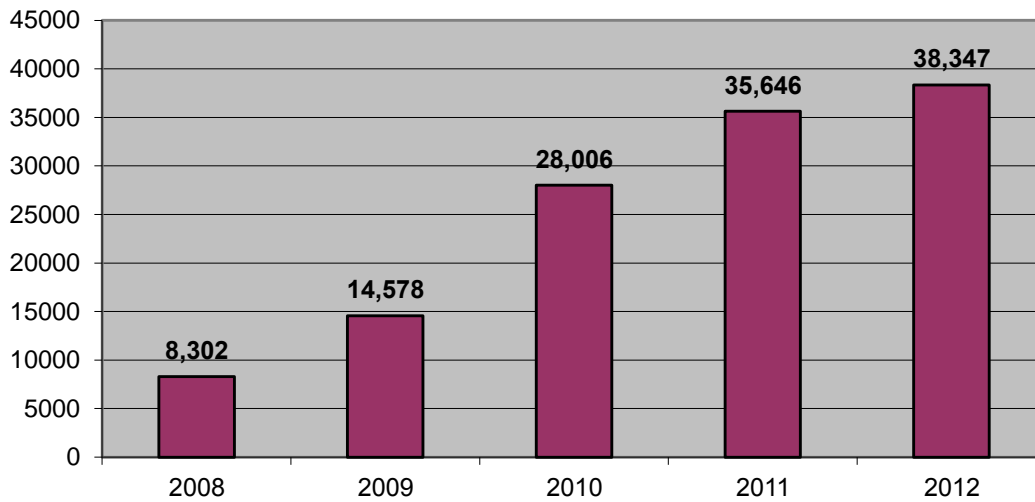
<sup>10</sup> רשות האכיפה והגבייה, דוח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2012, אפריל 2013.

יש לציין כי בדוח זה מוצגים נתונים על בקשות להגבלת חייבים שהוסרו לאחר נקיטת ההגבלות (משמע החייב שילם את החוב לאחר הטלת ההגבלות, והבקשה הוסרה), ועולה מהם כי רק חלק קטן מההגבלות הוסרו לאחר הטלתן. כך, לדוגמה, בשנת 2012 אושרו על-ידי הרשמים 227,664 הגבלות על רישיון נהיגה, ורק כ-17% מהן (47,139) בוטלו לאחר הטלתן, אשר נראה כי הביאה לסגירת התיק או לתשלום. עוד יצוין כי ההגבלות נעשות על-פי תיק בהוצאה לפועל, וייתכן שלחייב אחד יש הגבלות מסוגים שונים בכמה תיקים.

הרחבה נוספת בדבר ההגבלה בהחזקת רישיון נהיגה ראו במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת הגבלת רישיון נהיגה בגין חוב למערכת ההוצאה לפועל, כתבה ראדה חסייסי, יולי 2013.

<sup>11</sup> במועד כתיבת המסמך לא היה בידי רשות האכיפה והגבייה נתון סופי על הגבייה בשנת 2013.

סך כל סכומי הגבייה (במיליוני ש"ח) ברשות האכיפה והגבייה, 2008–2012<sup>12</sup>



מהתרשים עולה כי בשנים 2008–2012 חל גידול ניכר, של יותר מ-400%, בסכומי הגבייה של רשות האכיפה והגבייה (8,302 מיליון ש"ח בשנת 2008 לעומת 38,347 מיליון ש"ח בשנת 2012).

כאמור, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לרשות האכיפה והגבייה בבקשה לקבל נתונים מפורטים, מעבר לאלה המוצגים לעיל. תשובת הרשות על בקשה זו הייתה כי אין כיום אפשרות להפיק את הנתונים המבוקשים.<sup>13</sup> בהיעדר נתונים מפורטים על הגבייה ועל סגירת התיקים בפילוח לפי תיקים שבהם הוטלו הגבלות (וכן תיקים שניתנו בהם צווי מאסר<sup>14</sup>), קשה לעמוד על הקשר בין השינויים שחלו בעקבות תיקון מס' 29 לחוק ובעקבות הוראת השעה לבין סכומי הגבייה.

בנושא הגידול בסכומים שנגבו בחמש השנים האחרונות יש לציין כי בדיווח שהגישה רשות האכיפה והגבייה לוועדת החוקה, חוק ומשפט במאי 2012 נטען כי "שיעור הגבייה אומנם עלה בצורה משמעותית, אך אם נפחית את הסכומים שנגבו כתוצאה ממבצעי הגבייה ועל-ידי המסלול המקוצר, ניווכח כי בהשוואה לעלייה בשנים הקודמות מדובר בעלייה מתונה יותר. את הסיבה לכך ניתן לתלות בין היתר בהוראת השעה אשר נכנסה לתוקפה לפני שנה, ואשר בגינה, למשך תקופה של שנתיים, לא ניתן להטיל צווי מאסר על חייבים, למעט בתיקי מזונות".<sup>15</sup> עם זה יש להזכיר כי בדוח מבקר המדינה ממאי 2013, שעניינו "היבטים בעבודת רשות האכיפה והגבייה מול ציבור הזוכים והחייבים", צוין כי "כדי להגביר

<sup>12</sup> רשות האכיפה והגבייה, דוח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2012, אפריל 2013.

<sup>13</sup> רבקה אהרוני, ראש אגף בכיר מדיניות ותכנון ברשות האכיפה והגבייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דואר אלקטרוני, 29 בדצמבר 2013.

<sup>14</sup> בדוחות השנתיים של רשות האכיפה והגבייה לשנים 2009–2011 הוצגו נתונים על תיקים שבהם הוצאו פקודות מאסר או צו הבאה (נתונים משולבים, ללא הבחנה בין צו מאסר לצו הבאה). מנתונים אלה עולה כי כ-50% מכלל החייבים שהוצאו נגדם פקודות מאסר או צו הבאה הובאו בפני רשם הוצאה לפועל ושחררו לאחר שעמדו בהחלטות הרשם. ב-13%–14% מהמקרים בוטלה פקודת המאסר על-ידי הזוכה או עקב בקשת החייב; ב-2% מהמקרים שילם החייב את מלוא הסכום הנקוב בפקודת המאסר במפגש עם שוטר. בדוח לשנת 2010 צוין עוד כי ב-87% מהמקרים שבהם החייב נאסר הוא שילם לאחר מאסרו את הסכום הנקוב בפקודת המאסר.

<sup>15</sup> רשות האכיפה והגבייה, דוח שהוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט, 24 במאי 2012.

את האכיפה יזמה הרשות מבצעי גבייה עם זוכים מוסדיים. מנתוני הרשות עולה כי יעילותן של האכיפה והגבייה באמצעות המבצעים הייתה חלקית".<sup>16</sup>

3. מעיון בדוחות התקופתיים שהגישה רשות האכיפה והגבייה לוועדת החוקה, חוק ומשפט עולה כי הרשות מודעת לקושי להצביע על השפעת ביטול צווי המאסר על הגבייה. בחלק מן הדוחות צוין כי הרשות תעשה מאמץ להציג נתונים רלוונטיים בדוח הבא שתגיש, אך נתונים אלה לא הוצגו עד כה. כך, למשל, בדוח שהוגש ביוני 2010 צוין כי הרשות תערוך "סקר אפקטיביות" בקרב כל ציבור הלקוחות של מערכת ההוצאה לפועל (כגון בעלי חוב, עורכי-דין וכדומה), כדי למדוד את השפעת ההגבלות על יכולת הגבייה, ומסקנות הסקר יוצגו לוועדה בהמשך. בתשובה על פנייתנו בנושא זה לרשות צוין כי "סקר מסוג זה בוצע, אך לנוכח ההיענות הדלה של משתתפי הסקר (עורכי-דין), לא ניתן להסיק מסקנות".<sup>17</sup>

דוח אחר של רשות האכיפה והגבייה, שהוגש בנובמבר 2009, צוין כי "מאחר שלשכת עכו הנה לשכה שבה פרט להליכים מבצעיים והליכי מאסר, לא ננקטים הליכים אחרים, הרי שניתן לראות בלשכה זו את נייר הלקמוס היכול ללמדנו על השפעת הצמצום של פקודות המאסר על תשלום החובות בהליכי ההוצאה לפועל". בהמשך לכך ציינה הרשות בדוח שהגישה לוועדת החוקה, חוק ומשפט כי ברבעון השלישי של שנת 2009 ניכרה בלשכה האמורה ירידה חדה בגבייה עקב השפעתו של תיקון מס' 29 לחוק (עוד טרם כניסתו לתוקף) בהקשר של צווי מאסר.<sup>18</sup> לצורך הכנת מסמך זה פנינו לרשות האכיפה והגבייה בבקשה לקבל את נתוני הגבייה בלשכת עכו משנת 2009 עד היום, כדי לבחון אם לנוכח השינויים בסוגיית צווי המאסר נמשכה מגמת הירידה בגבייה. מהרשות נמסר כי אין באפשרותה לספק את הנתונים המבוקשים.<sup>19</sup>

ככלל, לפי עמדת רשות האכיפה והגבייה, המשתקפת בדוחות שהוגשו לוועדת החוקה, חוק ומשפט, יש להשאיר בחוק את האפשרות לבקש הוצאת צווי מאסר נגד חייב במערכת ההוצאה לפועל, גם אם נדרשים תנאים נוספים היות שבקשה זו מרתיעה את החייבים ובכך מסייע בגביית חובות. בדוח שהגישה הרשות לוועדת החוקה, חוק ומשפט במאי 2012 צוין כי "יש להביא לשינוי החוק כך שהאפשרות לנקוט הליך של פקודת מאסר תישאר כאופציה קיימת, אלא שיש להביא לשינוי הוראות החוק כך שנקיטת אמצעי זה תהיה מידתית וסבירה ותחול על פלח החייבים המוחזקים כבעלי יכולת". לפי הרשות, "שילוב של כל הכלים מאפשר גבייה מיטבית ומרבית, ואילו מניעת אפשרות השימוש בכלי גבייה מסוים – לענייננו צו מאסר – פוגעת ביכולת הגבייה".<sup>20</sup> יש גם דעות מנוגדות לטענה זו, אשר לפיהן אין לשימוש בבקשת מאסר השפעה על הגדלת סכומי הגבייה, וההגבלות שהוספו יהיו יעילות יותר לצורך הגברת

<sup>16</sup> על-פי הדוח נכללו במבצעים 165,000 תיקים; 25,150 (כ-15%) מהם נסגרו בגין טיוב נתונים, וב-14,770 (כ-9%) הושגו הסדרים. משרד מבקר המדינה, היבטים בעבודת רשות האכיפה והגבייה מול ציבור הזוכים והחייבים, [דוח מבקר המדינה](#) מס' 63, לשנת 2012, תאריך פרסום: מאי 2013.

<sup>17</sup> רשות האכיפה והגבייה – האגף לתכנון ומדיניות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 בדצמבר 2013.

<sup>18</sup> רשות האכיפה והגבייה, דוח שהוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, נובמבר 2009.

<sup>19</sup> רבקה אהרוני, ראש אגף בכיר מדיניות ותכנון ברשות לאכיפה וגבייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דואר אלקטרוני, 29 בדצמבר 2013.

<sup>20</sup> רשות האכיפה והגבייה, דוח שהוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, 16 ביולי 2012.

הגבייה. לפי דעות אלה ההוכחה לכך היא העלייה בסכומי הגבייה בשנים האחרונות למרות ביטול האפשרות להוציא צווי מאסר.<sup>21</sup>

#### 4. הדיון הציבורי בסוגיית צו מאסר בגין חוב במערכת ההוצאה לפועל

לדיון בסוגיית האפשרות להוציא צו מאסר נגד חייבים במערכת ההוצאה לפועל יש שורשים היסטוריים; בשנת 1948 ירשה מדינת ישראל את חוק ההוצאה לפועל הזמני העות'מאני, ובשנת 1968 נכנס לתוקף חוק ההוצאה לפועל החדש וביטל את החוק העות'מאני הזמני ואת פקודת המאסר המנדטורית בגין חוב.<sup>22</sup> לפני הכנת חוק ההוצאה לפועל הישראלי החדש עלה בכנסת השלישית ובכנסת הרביעית עניין ביטול צווי המאסר נגד חייבים. במאמרו "נפילתו ועלייתו של מאסר החייבים" כתב פרופסור רון חריס כי "הצעת חוק ההוצאה לפועל הגיעה לקריאה ראשונה הן בכנסת השלישית, בסתיו 1957, הן בכנסת הרביעית, בקיץ 1960. הדיון בהצעת החוק, לעומת דיונים מאוחרים יותר באותו נושא, שהיו קצרים מאוד, נפרש על פני שבעה ימים נפרדים, ו-35 חברים מתשע מפלגות נשאו בו נאומים. חלק ניכר מהדיון בכנסת בשנים 1957 ו-1960 הוקדש לשאלת מאסרם של חייבים".<sup>23</sup> על-פי המאמר, לאחר הדיונים הרבים בנושא זה בכנסת הרביעית סוכם כי "בשלב זה" אין אפשרות לבטל את הפרק שעוסק במאסר חייבים. הדעות של חברי הכנסת דאז היו חלוקות: חלקם תמכו במאסר ככלי ענישה והדגישו את חשיבותו לתשלום החוב, ומנגד עלו דעות שהדגישו את הצורך בביטולו.<sup>24</sup> דעות אלה ממשיכות ללוות את הדיון הציבורי גם היום, ולהלן יוצגו עיקרי הטענות משני הצדדים.

כאמור, הגישה המצדדת בשימוש בצו מאסר מדגישה את יעילותו בגביית חובות בשל היותו כלי מרתיע, גם בהשוואה להגבלות שנוספו בתיקון מס' 29 לחוק. על-פי גישה זו, חייבים שמקבלים צו מאסר ידאגו לשלם את חובם במהרה מחשש שייאסרו. בדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט במאי 2013 הדגיש נציג לשכת עורכי-הדין כי צו מאסר הוא כלי חשוב מאוד באכיפת תשלום חובות, במיוחד בקרב חייבים שיכולים לשלם את חובם אך דוחים זאת.<sup>25</sup> לפיכך, ההצעה של לשכת עורכי-הדין באותו דיון הייתה להשאיר את האפשרות לבקש צו מאסר כאמצעי אחרון בתיקים של חייבים שיכולים לשלם את חובם אך לא עשו זאת בתוך שלוש שנים, גם אם הוטלו עליהם קודם לכן הגבלות ועיקולים.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> האגודה לזכויות האזרח, תמיכתכם בטיטות חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 29) (הוראת שעה), התשע"ג-2013, מכתב לוועדת השרים לענייני חקיקה, 18 באפריל 2013.

<sup>22</sup> הרחבה על ההיסטוריה של החוק ועל הדיונים שהתקיימו בכנסת בנושא מאז קום המדינה ראו: פרופסור רון חריס, "נפילתו ועלייתו של מאסר החייבים", עיוני משפט כרך כ, תשנ"ז, הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב. הרחבה נוספת ראו: דוד בר-אופיר, "בג"ץ פר"ח ומה שאחריו", כבוד האדם וחירותו בדרכי ההוצאה לפועל, הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס, האוניברסיטה העברית, ירושלים, תש"ס.

<sup>23</sup> שם.

<sup>24</sup> שם.

<sup>25</sup> ועדת החוקה, חוק והמשפט של הכנסת, פרוטוקול מס' 6, 8 במאי 2013. חשוב לציין כי בדברי נציג לשכת עורכי-הדין הודגש כי צו מאסר הוא כלי שנעשה בו שימוש רק במקרים שבהם החייב יכול לשלם את חובו, ולאחר בדיקת רשם ההוצאה לפועל.

<sup>26</sup> שם.

לקראת הדיון הגישה לשכת עורכי-הדין לוועדה מסמך עמדה שבו הציגה את עמדתה, ולפיה לא צריך להיות כל הבדל בין פקודות מאסר בכלל תיקי ההוצאה לפועל לבין פקודות מאסר בתיקי הוצאה לפועל בתחום המזונות. בהמשך לכך הוצגו במסמך העמדה שלוש עדיפויות למדיניות בנושא מאסר חייבים; עדיפות ראשונה: לקבוע תקופה של שנה עם פקודות מאסר ואחריה שנה ללא פקודות מאסר – כך שיהיה אפשר להשוות את ההשפעה על הגבייה; עדיפות שנייה: לדחות בשנה

בדוח השמיני שהגישה רשות האכיפה והגבייה בדבר ביטול צווי מאסר בחוק ההוצאה לפועל והשפעתו על תשלום החובות צוין כי "הניסיון המצטבר מלמד כי גם בתיקים שבהם הוטלו הגבלות<sup>27</sup> והתבקש מידע,<sup>28</sup> אין הדבר מביא בהכרח לפירעון החוב". בהמשך לדברים אלה ציין ראש הרשות בדוח: "לפיכך, איני סבור כי ההגבלות והאפשרות לקבל מידע יכולות להיות תחליף מספק להליך המאסר ביחס לחובות או לחייבים מסוימים".<sup>29</sup> גם לשכת עורכי-הדין שותפה לדעה זו.

מנגד מודגשים החומרה שבמאסר חייבים בגין חובם וחוסר היעילות שלו. על-פי עמדת האגודה לזכויות האזרח בישראל, שהובעה במכתב שנשלח לוועדת השרים לחקיקה באפריל 2013, מאסר חייבים בגין חוב פוגע בחירות האדם, שהיא זכות הקבועה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>30</sup> נוסף על כך צוין במכתב האגודה כי "הטלת אדם למאסר בגין חוב כספי גוררת תופעה של פנייה מוגברת להלוואות ב'שוק האפור', הניתנות בתנאי נשך ומדרדרות אנשים ומשפחות אל פי התהום".<sup>31</sup> כמו כן צוין במכתב האגודה כי העלייה בשיעורי הגבייה בשנתיים האחרונות, למרות ביטול צווי המאסר, מלמדת כי הרשות מצאה דרכים אפקטיביות לגביית חובות בלי להשתמש בצווי מאסר.<sup>32</sup> במכתב אחר, שהגישה עמותת "ידיד" לוועדת החוקה, חוק ומשפט בדצמבר 2013, צוין כי מפניות שהגיעו לעמותה אפשר ללמוד שבדרך כלל החייבים שמוטל עליהם צו מאסר הם מקבוצות חלשות: קשישים, עולים חדשים, נכים או אימהות במשפחות חד-הוריות, שאין באפשרותם לשלם את חובם ועקב כך הם מוצאים את עצמם מאוימים במאסר. עוד צוין במכתב העמותה כי קבוצות אלה מתקשות להתמודד עם מערכת המשפט, ובפרט עם מערכת ההוצאה לפועל, בשל מחסום שפה, היעדר אמצעים למימון ייצוג משפטי, אי-הבנת השפה המשפטית והיעדר בקיאות בהליכים משפטיים.<sup>33</sup> ואכן, דוח רשות האכיפה והגבייה מלמד כי 94%

---

את כניסת פקודות המאסר לתוקף מחדש בתיקי הוצאה לפועל בני פחות משלוש שנים בלבד, ולעומת זאת להחזיר לתוקף מיידי את פקודות המאסר בתיקים שנפתחו לפני יותר משלוש שנים והוטלו בהם הגבלות; עדיפות שלישית: להתנגד להארכת תוקף הוראת השעה ולהכניס לתוקף מיידי את פקודות המאסר.

מתוך: עו"ד דורון ברזילי, ראש לשכת עורכי-הדין, נייר עמדה בנושא הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 29) (תיקון מס' 2), התשע"ג-2013, 7 במאי 2013.

<sup>27</sup> הכוונה היא להגבלות לפי סעיף 66א בחוק.

<sup>28</sup> נגישות למאגרי מידע סעיף 7א(1), כלי שהתווסף כאמור במסגרת תיקון מס' 29, שבאמצעותו הזוכה יכול לפנות למערכת ההוצאה לפועל בבקשת מידע על אודות החייב, כגון מידע על מקורות הכנסה, מידע משפטי, פרטים על יציאות מהארץ וכניסות אליה וכן על חובות, על הוצאות ועל כתובות.

<sup>29</sup> רשות האכיפה והגבייה, דוח שמיני בדבר דיווח על יישום הוראות פרק 2' לחוק ההוצאה לפועל והשפעתן על תשלום חובות בהוצאה לפועל, הוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, 16 ביולי 2013.

<sup>30</sup> חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, סעיף (5) חירות אישית, קובע כי אין נוטלים ואין מגבילים את חירותו של אדם באמצעות מאסר, מעצר, הסגרה או כל דרך אחרת. יש לציין כי סעיף 8 בחוק, שעניינו פגיעה בזכויות, קובע כי "אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו".

<sup>31</sup> האגודה לזכויות האזרח, תמיכתכם בטיוטת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 29) (הוראת שעה), התשע"ג-2013, מכתב לחברי ועדת השרים לענייני חקיקה, 18 באפריל 2013.

<sup>32</sup> שם.

<sup>33</sup> "ידיד – מרכזי זכויות בקהילה" (ע"ר) – המחלקה המשפטית, מכתב לחברי ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, 8 בדצמבר 2013.

בהקשר זה יצוין כי במאמרו של פרופסור רון חריס "ממאסר להיפטר: סדר-יום חדש לחקיקת דינים לאכיפת חיובים", **עיוני משפט** כ"ג, תש"ס, הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב, צוין כי בישראל נהוגים שלושה אמצעים עיקריים לגביית חובות, המאורגנים בשלושה גופי חקיקה ופסיקה נפרדים: דיני הוצאה לפועל, דיני פשיטת רגל ודיני תאגידים. בכל אחד מהתחומים המשפט מאפשר נקיטת אמצעי אכיפה שונים לטובת זכאים כלפי חייבים. עד כניסתה של הוראת השעה לתוקף התאפשר במערכת ההוצאה לפועל מאסר חייבים, אולם בדיני פשיטת רגל ובדיני תאגידים אפשרות זו אינה קיימת. מכך עולה כי למערכת ההוצאה לפועל מופנים רוב החייבים המוגבלים באמצעים, ואילו מסלול פשיטת הרגל הפך למסלול לחייבים שהם אנשי עסקים ובעלי נכסים וייצוג משפטי.

מהזוכים מיוצגים על-ידי עורך-דין, לעומת 6% בלבד מהחייבים.<sup>34</sup> עמדה ביקורתית נוספת בנושא יעילותו של מאסר חייבים, מבחינה כלכלית, הוצגה לאחרונה במחקר שנערך במרכז טאוב ונטען בו בין היתר כי לא רק שלא נמצאו כל ראיות לכך שמאסר חייבים מייעל את שוק האשראי בישראל, אלא הוא אף עלול לפגוע ביעילות של שוק זה. לדברי ד"ר אשר מאיר, עורך המחקר, "לצד הסבל שנגרם לחייבים, הסנקציות והאיום בכליאה מובילים לצמצום הביקוש לאשראי, ועקב כך לצמצום כלל הביקוש במשק".<sup>35</sup>

לסיום נזכיר כי בדוח מבקר המדינה בנושא: היבטים בעבודת רשות האכיפה והגבייה מול ציבור הזוכים והחייבים צוין כי "אחד מיעדיה העיקריים של הרשות הוא העמקת הגבייה באמצעות הענקת כלי אכיפה יעילים לזוכים הפרטיים והמוסדיים והרחבת הגבייה של החובות למדינה. יש לבחון בחינה שוטפת וקבועה את האיזון בין יעד זה לבין יעד השמירה על זכויות החייבים".<sup>36</sup>

#### **כתיבה: ראדה חסייסי**

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

---

<sup>34</sup> רשות האכיפה והגבייה, [דוח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2012](#), אפריל 2013.

<sup>35</sup> מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, [ישראל קשוחה יותר כלפי בעלי חוב שאינם מסוגלים לשלם](#), ספטמבר 2013.

<sup>36</sup> משרד מבקר המדינה, [היבטים בעבודת רשות האכיפה והגבייה מול ציבור הזוכים והחייבים](#), [דוח מבקר המדינה](#) מס' 63, לשנת 2012, תאריך פרסום: מאי 2013.

כאמור, הוראת השעה לא ביטלה את השימוש בצווי מאסר בתיקי מזונות. תיקי מזונות מוגשים על-פי רוב על-ידי המוסד לביטוח לאומי ועל-ידי זוכים הפונים באופן פרטי. רשם ההוצאה לפועל רשאי להוציא צו מאסר נגד חייב לתקופה שלא תארך מ-21 ימים (סעיף 74א). להלן יוצגו נתונים על מספר בקשות המאסר שהוגשו בתיקי מזונות ומספר בקשות המאסר שאושרו על-ידי רשם ההוצאה לפועל.

<sup>37</sup> בקשות מאסר בתיקי מזונות שהתקבלו ושאושרו, 2013–2005

שנה	סך כל בקשות המאסר	סך כל בקשות המאסר שאושרו	שיעור בקשות המאסר שאושרו
2005	9,626	8,039	83%
2006	13,350	10,962	82%
2007	14,436	11,416	79%
2008	12,573	9,930	78%
2009	10,255	7,938	77%
2010	8,880	6,699	75%
2011	8,270	6,166	74%
2012	8,562	6,178	72%
*2013	6,079	4,386	72%

\* שלושת הרבעונים הראשונים.

הטבלה מלמדת כי בשנים 2008–2005 נרשמה עלייה מתמדת במספר הבקשות להוציא צווי מאסר נגד חייבים בתיקי מזונות, ומשנת 2009 נרשמה מגמת ירידה במספר הבקשות להוציא צווי מאסר גם בתיקים אלה. תיקי המזונות שנפתחו בשנת 2012 הם רק 2% מכלל התיקים במערכת ההוצאה לפועל. כאמור, לא התקבלו נתונים על שיעור הגבייה בתיקי מזונות או על טווח הזמן עד סגירת תיקים אלה, ולפיכך אין בשלב זה אפשרות לבחון את השפעת בקשות המאסר שאושרו בתחום זה על יעילות הגבייה בכלל, ובפרט בהשוואה להגבלות אחרות בכלל.

<sup>37</sup> רשות האכיפה והגבייה – האגף לתכנון ומדיניות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 בדצמבר 2013.