

יחזקאל סיבק, עו"ד

Y. SIVAK- LAW OFFICE - יחזקאל סיבק משרד עורכי דין

YECHZKEL SIVAK, ADV. (LL.M)

מרח' קראוזה 10 נתניה 42401 - 42401 10 Krauze st. Netanya

ת.ד 2542 נתניה 42124 - 42124 P.o.b 2542 Netanya

טל: 09-8656147 Tel פקס: 073-7146705 Fax

Email: sivakadv@netvision.net.il

תאריך: יום שלישי כ"א חשון תשע"ג - 06 נובמבר 2012

לכבוד

ח"כ דוד רותם – יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט

עו"ד תמי סלע - יועמ"ש ועדת חוקה, חוק ומשפט

כנסת ישראל, ירושלים פקס: 02-6753199 טל 02-6408801

vdept4@knesset.gov.il

א.ג.מ.ג, ח.ג.,

הנדון: הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס 40) (מסלול מזונות) התשע"ב - 2012¹

הערות עו"ד סיבק לקראת דיון 13/11/2012

1. **תכליתה של ההצעה, כך עולה מדברי ההסבר להצעת החוק,** לפתור מספר קשיים הכרוכים בטיפול בתיקי המזונות. בין השאר, העובדה שזוכי המזונות אינם מיוצגים בדרך בכלל: חלקם אינם בקיאים בהוראות החוק ובלא יצוג נאות הם אינם יודעים כיצד לנהל את התיק בצורה נכונה שתניב גביה, חשש מנקיטת הליכים כלפי החייב מחשש שהדבר יגרום לסחיטה או איומים מצד החייב, לא ננקטים מספיק הליכים החובות תופחים והזוכים אינם זוכים לראות את כספם, כך לדברי ההצעה².

¹הצעות חוק ההמשלה – 700, ו בתמוז התשע"ב, 26.6.2012 עמוד 952

²דברי ההסבר – חלק כללי עמוד 952

2. שיפור שירות לציבור הוא מטרה ברוכה, בין אם לציבור הזוכים / זוכות בתיקי המזונות ובין אם לציבור בכלל. למרבה הצער, ספק רב אם ההצעה תשיג מטרה זו ונפרט.
3. **לענין זה, יש לזכור כי אופי תיקי המזונות שונה מאופי התיקים המטופלים על ידי הרשות במסגרת המסלול המקוצר**³. בתיקי המזונות אין מגבלה על סכום התיק; הזוכה הוא זוכה פרטי במצוקה, שהכסף אמור לשמשו למחייה מיידית, בעוד שרוב הזוכים בתיקי המסלול המקוצר כיום הינם זוכים מוסדיים, כמעט אדישים לתוצאת ההליך. החייב בתיקי מזונות הוא עתים רבות חייב המסובך בתיקים רבים מסוגים שונים. לחייב עתים רבות טענות כבדות משקל נגד החיובים וכמות טענות ה"פרעתי" לפי סעיף 19 לחוק הינו הגדול מכל סוגי התיקים בהוצל"פ.
4. **לענין החשש מתגובת החייב (איומים, סחיטה וכו')**. אין בהצעה כדי לשנות מאום. אותו לחץ יופעל בין אם הזוכה מיוצג/ת ובין אם לאו. האם זוכה לא יהיה רשאי לדרוש מלשכת הוצל"פ במסלול זה לבטל הליכים שנקטו? ברי שכן. אגב, ההצעה גם אינה נותנת מענה לזוכים החוששים בכלל מפתחת תיק הוצאה לפועל.
5. אלוהים נמצא בפרטים אומרת האמירה הידועה: - סעיף 20כא(א) קובע כי הוראות לביצוע פרק זה יקבעו על ידי שר המשפטים בתקנות. וכללים בדבר הדרכים והמועדים לנקיטת הליכים יקבעו על ידי מנהל מערכת ההוצל"פ. יוצא איפה כי כל מהלך התיקון אינו ברור.
6. **כבר עתה יאמר שאנו סבורים כי אין להותיר את קביעת הכללים למנהל מערכת ההוצל"פ**. הליכי גביה קבועים בחוק ההוצל"פ המחוקק על ידי הכנסת ובתקנות ההוצל"פ הנקבעות על ידי השר. בהתאם, וכפי שיש תקנות לכל הליכי הגביה ע"פ החוק, ותקנות אלה נקבעות על ידי שר המשפטים, בד"כ באישור ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, כך ראוי שיעשה גם לענין פרק זה באם ימצא המחוקק לנכון לחוקקו. בין השאר גם כדי להגן על זכויות החייבים, שאף הם זכאים לשמירת זכויותיהם בהליך.

³ פרק א 1 לחוק ההוצל"פ – תיקון 39 לוק ההוצל"פ. על הביקורת על המסלול המקוצר ראה למשל פרוטוקול מס' 631

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט יום שלישי, כ"ט בסיון התשע"ב (19 ביוני 2012), שעה 9:00 ובג"צ

7. **משאבי המסלול אינם ברורים** - מדברי ההסבר עולה כי מדובר במסלול שיופעל בלשכות מסוימות⁴. לא ברור האם תהיה תוספת כח אדם לטובת המסלול. באם הכונה היא להטיל את העבודה על כח האדם הקיים משמעות הדבר הינה כי יפגע משמעותית השירות לקהל הרחב. לענין זה יוער כי משך הטיפול בכל זוכה מזונות על ידי פקיד הינו ממושך לא רק בשל המורכבות אלא גם בשל סערת הרגשות הכרוכה בענין. אין להעביר את המהלך ללא הוספה משמעותית של תקנים ותקציב. בהתאם יש להבהיר מה המשמעות התקציבית.

8. עוד עולה מהוראות התיקון **כי כל תיקי המזונות של המל"ל יופעלו במסגרת המסלול המקוצר**⁵. ע"פ דברי ההסבר תיקי המל"ל מהווים 56% מן התיקים⁶. ע"פ סעיף 3 לתיקון⁷ תוך 6 חודשים מתחילת התיקון יועברו למסלול המזונות כל תיקי המל"ל (כ- 54,000 תיקים). **משמעות ההוראות היא כי המסלול עלול להיסתם כמעט מרגע הקמתו, לטובת תיקי מל"ל**. אמנם ישנה סמכות לויסות תיקים של מנהל מערכת ההוצל"פ⁸, אך לאור המורכבות והתמשכות ההליכים בתיקי מזונות, ספק רב אם יש בכך כדי לפתור את הבעיה.

9. **לענין תיקי המל"ל יש להציע, כי בכלל – בין אם במסלול מקוצר ובין אם במסלול רגיל התיקים יפתחו בלשכות הקרובות למקום מגורי החייב על מנת להקל על החייב להתנהל מול התיק**. אין כל הגיון או הגינות לפתוח מטעמים מנהליים תיק בירושלים נגד חייב המתגורר באילת מה שיקשה עליו להתנהל מול התיק.

10. **לענין המידע –**

10.1 **לא ברור מה יהיו מקורות המידע של הפעלת ההליך** – האם הרשות פועלת ככל זוכה. מגישה בקשות למידע, משלמת אגרה וכו'? האם עומדים לרשותה מקורות מידע, אשר אינם עומדים לרשות כל זוכה אחר⁹

⁴הסבר לסעיף 1 כללי בעמ 952

⁵סעיף 20 מג

⁶הסבר חלק כללי עמ 952 – משמע אם סך תיקי המזונות הינו על פי דברי ההסבר כ-96,842 תיקים המשמעות הינה שמספר תיקי המל"ל הינו כ-54,000 תיקים.

⁷עמ 958

⁸ס 20 יד (ב)

⁹ ראה למשל התיקון לתוספת השלישית הנותנת אפשרות לקבלת מידע על מגורי החייב מחברות הסלולר ללא ויתור סודיות

10.2 בנוסף יש להבטיח כי לא ניתנת לרשות כל עדיפות לענין המידע ביחס למסלול זה וכן כי מתקיימת הפרדה ברורה בין הרשות בכובעה כ"מייצגת את זוכי המזונות" לרשות בכובעה כמפעילת המרכז לגביית קנסות..

10.3 התיקון קובע כי הזוכה מחויב למסור מידע בנוגע לחייב. לא ברור מדוע הוראה זו מצויה בחוק ולא בתקנות. גם לא ברור תוקפה. האם אי מסירת מידע מניבה סנקציה ואם כן איזו?

11. ניגוד אינטרסים של הרשות – כזכור רשות האכיפה הינה גוף המופקד על מערכת ההוצאה לפועל של המדינה ואמורה לשרת זוכים וחייבים כאחד, ללא משוא פנים. כבר בעת חקיקת פרק א' 1 לחוק (המסלול המקוצר – הוראת שעה) הוער על ידי מבקרי התיקון, כי הרשות הופכת בכך לגוף מונופוליסטי המתחרה בלקוחותיו, מצב המנוגד לכל מושכלת יסוד כלכלית או חברתית או משפטית¹⁰.

12. החמרת הבעיה הנובעת מן העדיפות הקבועה בחוק לחוב המזונות :-

12.1 עד תיקון 29 לחוק ההוצל"פ¹¹ קבעו סעיפים 75, 76 לחוק ההוצל"פ סדר קדימויות בתשלום לזוכים בתיקי הוצאה לפועל, באופן שחילק את הכספים באופן יחסי בין הזוכים השונים. כך יצא שגם אם קבלת כספים לתשלומים התאפשרה תודות לפעולתו של זוכה אחד, הוא קיבל את חלקו היחסי בלבד. מצב זה לא עודד במיוחד זוכים ובאי כוחם לפעול לאיתור מקורות מימון של חייבים. הבעיה עוד החריפה במקרה של איחוד תיקים של חייב, אשר הוגבל באמצעים מכח פרק ז' 1: לחוק ההוצל"פ (סעיפים 69 ג ואילך). במצב דברים בו קיים קושי לפעול, סכויי הגביה נמוכים, ויש צורך לחלוק כל סכום המתקבל עם הנושים האחרים יצרו מצב בו לנושים בתיקים אלה אין כל ענין לקדם הגביה בהם.

12.2 חקיקת תיקון 29 לחוק, ביקשה, בין השאר, לייעל את ההליכים ולהאיץ הגביה בלשכות ההוצל"פ. זאת באמצעות תיקון לנוסח של סעיף 76 לחוק ההוצל"פ, באופן המעניק עדיפות בחלוקת הכספים לזוכה, שבעקבות פעולותיו הגיעו הכספים לתיק ההוצאה לפועל. כך ביקש המחוקק להמריץ ולתגמל זוכים "חרוצים" בכלל וזוכים "חרוצים" בתיקי האיחוד בהגבלה באמצעים בפרט, לפעול. עם זאת גם לאחר תיקון 29, נשארה עדיפות מוחלטת לחוב המזונות על פני חובות אחרים. כך אם

¹⁰ ראה למשל דיון בוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת 19/6/2012

¹¹ חוק ההוצאה לפועל, (תיקון 29) התשס"ט – 2008

לאותו חייב קיים תיק בגין חוב המזונות, זוכה המזונות יקבל אוטומטית את הכספים שהשיג אותו זוכה חרוץ שפעל להשגת הכספים, גם אם זוכה המזונות עצמו לא פעל כלל בתיק.

12.3 רשות האכיפה מצדה מקיימת מדיניות לפיה היא אינה מוסרת לזוכים, נושים רגילים שאינם זוכי מזונות מידע בדבר עצם קיומו של תיק מזונות. וכך כאשר נגבים כספים במסגרת הליכי הוצל"פ מקוזזים ראשית חובות המזונות אף אם תיק המזונות לא נקט כל הליך. לזוכה "הרגיל" אין עתים רבות אפילו תחילת ידיעה להיכן נעלמו הכספים.

12.4 בית המשפט העליון קבע לאחרונה בבג"צ 8842/2010 עו"ד יחזקאל סיבק נ' שר המשפטים, כי מדובר בבעיה שעל המחוקק לתקנה. ואילו בתיק הוצאה לפועל 16-99828-02-1 בלשכת ההוצאה לפועל בנתניה, בו נדונה סוגיה זו בפרוטרוט, נקבע, כי מדובר במצב של עשיית עושר ולא במשפט. למרות קביעת הבג"צ לא נעשה דבר על ידי רשות האכיפה לתיקון המצב.

12.5 הקמת מסלול המזונות עלולה להחריף את הבעיה עוד יותר כאשר הרשות תנהל תיקים אלה בעצמה, שאז הרשות היא שהופכת בעלת עניין ועלולה לנצל את הפלטפורמה של רשות האכיפה, אליה יוזנו הליכים ומידע מנושים רגילים לשם מתן העדיפות לתיקי המזונות. לאור האמור, מתחדדת החובה לתקן את המצב בו זוכה רגיל אינו מיודע על קיום תיק מזונות. למעשה הפעלת מסלול מזונות, ללא תיקון בעניין היידוע, מהווה פגיעה בלתי סבירה באופן קיצוני, בזכויות החייבים הרגילים.

13. סנקציה בגין אי קיום חובת עדכון תקבולים - סעיף 20 טז – קובע חובת עדכון תקבולים אך בניגוד להוראות תיקון 35 שם נקבעה סנקציה על העדר דיווח של זוכה רגיל¹² תיקון 40 המוצע אינו קובע בצד החובה סנקציה- יש לקבוע הוראות זהות ביחס לזוכי מזונות במסלול המזונות.

14. מעבר למסלול רגיל – סעיף 20 יט – יש להבהיר הוראות השכ"ט בעת המעבר. האם מתוסף שכ"ט א, שכ"ט ב'?

¹²רשם ההוצאה לפועל רשאי להטיל הוצאות על זוכה שלא דיווח ללשכה כאמור בסעיף קטן (א) או (ב) בתוך המועד האמור באותו סעיף קטן, לאחר שניתנה לזוכה הזדמנות לטעון את טענותיו לעניין זה; סכום ההוצאות האמור יקוזז מחשבון החוב בתיק ההוצאה לפועל; הגיש הזוכה בקשת רשות ערעור על החלטה זו וערעורו התקבל, יזוכה חשבון החוב בתיק בסכום ההוצאות שקוזז.

15. **אחריות המדינה בנזיקין** – משמעות המסלול בפועל היא, כי המדינה היא המייצגת של הזוכה. לאור מצב דברים זה, על מנת למנוע אי בהירות, יש להבהיר כי דין המדינה ככל מיצג לענין רשלנות ואחריות בנזיקין. יש לצין לענין זה שהתיקון מעניק לרשות סמכות לנקוט בכל ההליכים הקבועים בחוק ובתקנות¹³, בניגוד למצב במסלול המקוצר בו הקף הפעולות שהרשות יכולה לנקוט מוגבל בסוג ובחומרה. למותר לצין כי מצב זה מחייב מיומנות גדולה בביצוע ההליכים.

16. **לענין זה יוער כי יש להביא בחשבון שע"פ סעיף 20 יח המוצע – הרשם יכול לאצול סמכויות לגורם לפי סעיף 4 לחוק.** המשמעות היא העברת הסמכות לנקיטת הליכים ומתן החלטות למוציאים לפועל או סגניהם או גורם אחר המוסמך לפי הסעיף.¹⁴ לענין זה משמעות הן מבחינת התפרקות הרשם מסמכויותיו והן לענין האחריות בנזיקין של גורם מנהלי הפועל בתיק.

17. **תחילה ותחולה סעיף 3 לתיקון** – יש להבהיר מה דינו של מצב בו ניתן פסק דין שבעבר הוחלל בביצועו ותיק המזונות נסגר ביוזמת הזוכה למשל או בכלל. האם ניתן לפתחו מחדש במסגרת המסלול?.

18. **הגבלת סכום המזונות הזוכה לעדיפות** העקרון העומד בבסיס העדיפות לתיקי מזונות הוא הצורך לדאוג למקור מחיה לזוכי המזונות. :- לאור עקרון יסוד זה, יש להגביל את סכומי חוב המזונות המקבל עדיפות על חובות אחרים. יודגש כי עקרון דומה מופעל באופן יישומו של חוק המזונות (הבטחת תשלום). אם מתכוון המחוקק לתת עדיפות, בדמות מסלול מזונות, הוא חייב להדרש גם לנושא זה. זאת ועוד, לא יתכן כי מערכת ההוצאה לפועל תיתן עדיפות לתיקי מזונות ללא הגבלת סכום, וללא בדיקה יסודית .

¹³ ראה סעיף 20 טו

¹⁴ הענקת סמכויות לדון בבקשות

14. (א) שר המשפטים רשאי לקבוע בצו כי בקשות המוגשות לפי חוק זה, שיפורטו בצו, בציון הסעיפים שלפיהם הן מוגשות, יהיה רשאי מנהל לשכת הוצאה לפועל, סגנו, מי שממלא את מקומו בהעדרו, וכן עובד מערכת ההוצאה לפועל שהוא עורך דין בעל ניסיון של שלוש שנים לפחות או עובד מערכת ההוצאה לפועל בעל ותק של חמש שנים לפחות וניסיון של חמש שנים לפחות בתחום ההוצאה לפועל, שקיבלו אישור לכך ממנהל מערכת ההוצאה לפועל, לדון ולהחליט בהן בתקופה שתיקבע בצו; בצו כאמור לא ייכללו בקשות לפי סעיפים 19, 25, 48 ו-58¹⁴.

(ב) צו לפי סעיף קטן (א) טעון אישורה של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת.

(ג) אין לאצול, להעביר או להטיל סמכות לדון ולהחליט בבקשות שפורטו בצו לפי סעיף זה לאדם אחר

מצב הדברים היום הינו שניתנת עדיפות לחובות מזונות בלא בדיקה של ממש האם קיים חוב של ממש לזוכה, זאת גם בתיקי מל"ל¹⁵.

בכל הכבוד לחובות מזונות, אין הצדקה מוסרית ו/או חוקתית כי מזונות בסכומים גבוהים במיוחד, למשל, יקבלו עדיפות על פני בעלי חוב, רגילים (למשל בעל חנות אשר קיבל שיק שחולל), שאף בהם לא פעם תלויה פרנסתו של זוכה. אין הצדקה שחוב מזונות פיקטיבי בין בני זוג שנועד למטרות שונות- יזכה לטיפול מיוחד וכך הלאה. כמובן שאין בכך לגרוע מכך שאכן חובות מזונות סבירים ואמיתיים צריכים לקבל טיפול נאות, נמרץ ואף מועדף.

19. אין אלא לחזור ולציין כי על מנת לשפר שירות ולהגדיל גביה אין צורך דוקא להמציא כלים חדשים, להוסיף תקנים ולהוציא הוצאות מרובות מקופת הציבור. עתים לא מועטות די ביעול ושימוש נכון בכלים קיימים. בעיית הגביה אינה מאפינת דוקא את תיקי המזונות. – מערכת ההוצל"פ אמורה לשרת את כלל הציבור. עליה לשקוד על שיפור השירות ושינוי התפיסה במערכת בהתייחס למכלול הגביה.

בכבוד רב ובברכה,
יחזקאל סיבק, עו"ד

13. ראה למשל בבג"צ 8842/2010 עו"ד יחזקאל סיבק נ' שר המשפטים, והחלטת הרשמת ל.הר ציון בתיק הוצאה לפועל נתניה 16-99828-02-1. וראה שם חקירת נציגי המל"ל, עת התברר כי לא התבצעה כל בדיקה של החוב ותקבולים בגינו אצל הזוכה ותשלומים עודפים נשמרו במל"ל ולא הועברו להוצל"פ.