

# פורום הארגונים החברתיים

## לשמירה על זכויות החייבים בהוצאה לפועל

ה"ב – התנועה למלחמה בעוני [ע.ר], עמותת סינגור קהילתי, קליניקת הוצ"פ במכללה למנהל המשפט בשירות הקהילה-הפקולטה למשפטים אוניברסיטת ת"א, המרכז לחינוך משפטי קליני, הקליניקה לייצוג אוכלוסיות בפריפריה-האוניברסיטה העברית, איתך מעכי משפטניות למען צדק חברתי עמותת "ידיד"-מרכזי זכויות בקהילה

10 באוקטובר, 2010

חברי ועדת חוקה ומשפט  
ועדת חוקה, חוק ומשפט  
כנסת ישראל  
ירושלים

לכבוד  
ח"כ דוד רותם  
יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט  
כנסת ישראל  
ירושלים

מכובדיי,

**הנדון : התייחסות פורום הארגונים החברתיים לשמירה על זכויות חייבים בהוצאה לפועל**

### **לתיקון המוצע לתקנות ההוצאה לפועל בעניין חוקרי הוצאה לפועל**

1. לקראת הדיון העתידי להתקיים בוועדת חוקה, חוק ומשפט ביום 13.10.10, פורום הארגונים החברתיים לשמירה על זכויות החייבים בהוצאה לפועל (להלן: "פורום הארגונים") מתכבד להציג את התייחסותו והצעותיו התמציתיות לתיקון המוצע לתקנות ההוצאה לפועל (תיקון מס' ...), התש"ע-2010.
2. לשם הנוחות, נתייחס במסגרת עמדתנו זו לסעיפי תקנות ההוצאה לפועל, התש"ס – 1979 (להלן: "התקנות"), בהם מוצע לבצע תיקונים ו/או תוספות.
3. בקליפת האגוז, יצוין כי פורום הארגונים מתנגד להפעלתו של סעיף 68 לחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז – 1967 (להלן: "חוק הוצאה לפועל"), שעיקרו מתן סמכויות של ביצוע בדיקה בדבר יכולת החייב, על כל הסמכויות הקשורות בכך, לחוקר הוצאה לפועל שהוא אדם פרטי (עו"ד או רו"ח) שמונה לתפקיד לפי סעיף 68 לחוק ההוצאה לפועל, ואינו בבחינת רשות ממשלתית, שיפוטית או מעין-שיפוטית.
4. על כן, פורום הארגונים מבקש לקיים בוועדת חוקה, חוק ומשפט דיון מקדמי בעצם הפעלת סעיף 68 לחוק ההוצאה לפועל. ויצוין, כי למיטב ידיעת הח"מ, לא התקיים דיון בעניין בפני ועדת חוקה, חוק ומשפט.
5. ואמנם, סעיף 68 לחוק ההוצאה לפועל והתקנות שהותקנו מכוחו קיימים מאז שנת 1994 ו- 1995 בהתאמה, אולם לא הופעלו מאז. לאור הבקשה להפעלת הסעיף, נדרשת בחינה מחודשת, הן של החוק והן של התקנות. למען הסר ספק, פורום הארגונים מתנגד להפעלתו של הסעיף והתקנות מכוחו, לרבות עם השינויים המוצעים בהם בטיוטה המוצעת.

אצל: עמותת "ידיד" – מרכזי זכויות בקהילה (ע"ר) רח' פייר קניג 28 ירושלים 93469  
ת.ד. 53151 ירושלים 91531  
טל. 02-6790710 פקס. 02-6790340  
e-mail: [yedid@yedid.org.il](mailto:yedid@yedid.org.il) [www.yedid.org.il](http://www.yedid.org.il)

# פורום הארגונים החברתיים

## לשמירה על זכויות החייבים בהוצאה לפועל

הל"ב – התנועה למלחמה בעוני [ע.ר.], עמותת סינגור קהילתי, קליניקת הוצל"פ במכללה למנהל המשפט בשירות הקהילה-הפקולטה למשפטים אוניברסיטת ת"א, המרכז לחינוך משפטי קליני, הקליניקה לייצוג אוכלוסיות בפריפריה-האוניברסיטה העברית, איתך מעכי משפטניות למען צדק חברתי עמותת "ידיד"-מרכזי זכויות בקהילה

6. בהמשך לניירות עמדה קודמים שהוגשו על-ידי ארגונים חברתיים, נשוב ונדגיש כי יעילות מערכת ההוצאה לפועל אינה חזות הכל. ברי, כל ניסיון לשפר את תפקודה של מערכת ההוצאה לפועל נדרש לשמור על עקרונות היסוד של חוק ההוצאה לפועל, תוך שמירה על זכויות יסוד של חייבים.
7. לגישת פורום הארגונים, סמכות הבדיקה של יכולת החייב הינה סמכות מהותית, הנושאת אופי שלטוני שיפוטי מובהק ובעלת השלכות מרחיקות לכת. ברי, העברת סמכות זו לאנשים פרטיים, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו – ובכלל זה הפגיעה בכבוד האדם, חירותו ואף קניינו, וטומנת בחובה פגיעה בזכויות יסוד של חייבים, והכל כפי שיפורט כדלהלן;

### העברת סמכויות שיפוטיות

8. כידוע, ביצוע הליכי הוצאה לפועל, על פי דין, מביא בהכרח לפגיעה בזכויותיו החוקתיות של החייב כפי שהן מעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. זאת, מאחר שמערכת ההוצאה לפועל מפעילה אמצעי גבייה פוגעניים כנגד חייבים, לרבות פקודות מאסר, צווי עיקול, כינוס נכסים, עיכוב יציאה מהארץ, הטלת הגבלות על רשיון נהיגה, דרכון ועוד, וכן נוכח הגישה של מערכת ההוצאה לפועל למידע רב אודות החייב.
9. פגיעה זו מחייבת איזון ככל הניתן בין זכויות החייב לבין זכויות הזוכה, כאשר לצד התכלית שעניינה הגנה על הקניין - סיוע לזוכה בגבייה מהירה ויעילה של החוב, עומדת בבסיס חוק ההוצאה לפועל התכלית שעניינה הגנה ושמירה על כבוד האדם וחירותו של החייב (ראו רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3), 360, 375).
10. בתוך כך, רשם ההוצאה לפועל מחויב למצוא את נקודת האיזון הראויה, בין הזכויות החוקתיות הנוגדות, במהלך אכיפתו של פסק הדין, בהתאם לנסיבות העובדתיות המיוחדות של המקרה שנדון בפניו (ר' ד. בר אופיר (2009), "הוצאה לפועל - הליכים והלכות" (להלן: "בר אופיר"), בעמ' 41).
11. תפקידה של חקירת היכולת נועדה לברר את מצבו של החייב, הכנסותיו וחובותיו, כדי לברר את יכולתו של חייב למלא אחר הצו שניתן נגדו. על בסיסה של חקירת היכולת נקבע לחייב צו התשלומים וכן בעקבותיה נגזרים הליכים עתידיים שיינקטו כנגד חייב בהוצאה לפועל. ויודגש, אין מדובר בבדיקה טכנית גרידא, אלא בהליך מורכב בעל השלכות ניכרות על חייב, מערך זכויותיו וחירויותיו.
12. ואמנם, הסמכות ליתן החלטה ולאשר הליכים נגד חייב מסורה בסופו של יום בידי רשם ההוצאה לפועל. ברם, על פי המוצע, החלטת רשם ההוצאה לפועל תינתן בהתאם לממצאים עובדתיים שנקבעו

אצל: עמותת "ידיד" – מרכזי זכויות בקהילה (ע"ר) רח' פייר קניג 28 ירושלים 93469  
 ת.ד. 53151 ירושלים 91531  
 טל. 02-6790710 פקס. 02-6790340  
 e-mail: [yedid@yedid.org.il](mailto:yedid@yedid.org.il) [www.yedid.org.il](http://www.yedid.org.il)

# פורום הארגונים החברתיים

## לשמירה על זכויות החייבים בהוצאה לפועל

הל"ב – התנועה למלחמה בעוני [ע.ר.], עמותת סינגור קהילתי, קליניקת הוצל"פ במכללה למנהל המשפט בשירות הקהילה-הפקולטה למשפטים אוניברסיטת ת"א, המרכז לחינוך משפטי קליני, הקליניקה לייצוג אוכלוסיות בפריפריה-האוניברסיטה העברית, איתך מעכי משפטניות למען צדק חברתי עמותת "ידיד"-מרכזי זכויות בקהילה

בבדיקה של החוקר, על בסיס עובדות שאינן בידיעתו האישית אלא מובאות אליו מכלי שני על-ידי החוקר, ועל יסוד התרשמותו של החוקר וממצאיו של החוקר הקשורים במהימנות החייב לעניין יכולתו הכלכלית.

13. זאת ועוד, ניהול חקירת היכולת טומן בחובו הכרעות שיפוטיות או מעין-שיפוטיות רבות הנובעות מניהול ההליך. כך לדוג', באם חייב או בא-כוח החייב יבקש להתנגד לשאלה שנשאלת ע"י בא-כוח הזוכה - מי יחליט בהתנגדות - חוקר ההוצל"פ? הלוא יש צורך בהחלטה שיפוטית על אתר. כך גם לעניין הגשת מסמכים במהלך הדיון, והחלטה בעניין קבילותם או אי-קבילותם.

14. יתרה מכך, חקירת יכולת גופה מחייבת את רשמי הוצאה לפועל בהפעלת שיקול דעת שיפוטי, לגופו של עניין, ותוך התייחסות לנסיבות המשתנות ממקרה למקרה. כך לדוג', בבחינת הוצאות סבירות ואורח חייו של של חייב; כך לדוג', בקביעת כושר השתכרות של חייב על דרך אומדן, כאשר אין נתונים מספיקים לכך. האם סמכות זו תהא גם כן נתונה לחוקר הוצאה לפועל?

15. יצוין, כי לרשמי הוצאה לפועל כיום אין הנחיות או קריטריונים אחידים לגבי אופן החישוב וההתייחסות לגורמים הרבים אותם יש לקחת בחשבון בעריכת בדיקה כלכלית של חייב. לגישת פורום הארגונים, לאקונה זו בעייתית ונדרש לתקנה, תוך קביעת הנחיות ברורות ע"ב קריטריונים קבועים המסדירים את אופן השקלול של הכנסותיו והוצאותיו של חייב בהוצאה לפועל. מקל וחומר, מקום בו שיקול הדעת יינתן לחוקרי הוצאה לפועל, אשר אינם חלק מהרשות השופטת.

16. זאת ועוד, הבעייתיות מתעצמת נוכח העדרה של אפשרות ערעור ביחס להחלטת חוקר הוצאה לפועל. ואמנם, ישנה אפשרות ערעור לגבי החלטות רשם הוצאה לפועל (שתתקבלנה בעקבות וע"ב בדיקה של חוקר הוצאה לפועל). ברם, הלכה פסוקה היא כי ערכאת ערעור לא תתערב, אלא במקרים חריגים בלבד, בקביעות מהימנות ובקביעות עובדתיות שנקבעו על-ידי הערכאה הראשונה. ברי, ממצאי בדיקה של חוקר הוצאה לפועל יהפכו לחלוטים, ללא ביקורת שיפוטית כלשהי.

17. למעלה מן הצורך יצוין, כי העברת הסמכות השיפוטית לחוקרי הוצאה לפועל טומנת בחובה שאלות רבות לגבי תחולה של אחריות בנוזיקין, אחריות פלילית ומשמעתית של חוקרי הוצאה לפועל.

18. תפקידם המיועד של חוקרי הוצאה לפועל טומן בחובו סמכויות מרחיקות לכת לגבי האזרחים הנחקרים, ובהתאם – פוטנציאל רחב לפגיעה בזכויות. כך למשל, במישור הפלילי והמשמעתית, עלולים חוקרי-הוצאה לפועל להפר את חובת השמירה על פרטיות וסודיות, להעביר מידע לאנשים שאינם מורשים לקבלו, למעול באמון ולקבל שוחד. במישור האזרחי, עלולים הם לגרום עוולות נזיקיות שונות (נוסף על העבירות שפורטו לעיל שאף הן מקימות עילה בנוזיקין).

אצל: עמותת "ידיד" – מרכזי זכויות בקהילה (ע"ר) רח' פייר קניג 28 ירושלים 93469  
 ת.ד. 53151 ירושלים 91531  
 טל. 02-6790710 פקס. 02-6790340  
 e-mail: [yedid@yedid.org.il](mailto:yedid@yedid.org.il) [www.yedid.org.il](http://www.yedid.org.il)

# פורום הארגונים החברתיים

## לשמירה על זכויות החייבים בהוצאה לפועל

הל"ב – התנועה למלחמה בעוני [ע.ר.], עמותת סינגור קהילתי, קליניקת הוצל"פ במכללה למנהל המשפט בשירות הקהילה-הפקולטה למשפטים אוניברסיטת ת"א, המרכז לחינוך משפטי קליני, הקליניקה לייצוג אוכלוסיות בפריפריה-האוניברסיטה העברית, איתך מעכי משפטניות למען צדק חברתי עמותת "ידיד"-מרכזי זכויות בקהילה

19. ברם, בהיותם אנשים פרטיים ולא עובדי מדינה (כמו רשמי ההוצאה לפועל) – לא יהיו חוקרי ההוצאה לפועל כפופים לדין המשמעתי, ואף לא לתחולתן של הוראות הדין הפלילי החלות על עובדי מדינה. במישור האזרחי, לא ברור כלל האם ובאיזו מידה תוחזק המדינה אחראית לנזקים שיגרמו חוקרי ההוצאה לפועל, והנפגע עלול למצוא עצמו ללא אפשרות לתבוע את נזקיו ו/או לממש פסקי דין שייפסקו לזכותו.

20. אלו הן בעיות חמורות, שכולן עד אחת נובעות מהטלת סמכויות על אנשים פרטיים, שאמורות להיות מוטלות אך ורק על עובדי המדינה. למותר לציין כי התקנות המוצעות אינן נותנות מענה לבעיות אלה, וספק אם ניתן לעשות כן במסגרת של חקיקת משנה.

### פגיעה בזכות לפרטיות

#### גישה למאגרי מידע

21. כידוע, בתיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל, הוספו הוראות מסירת מידע לגבי חייבים במסגרת סעיף 27 לחוק ההוצאה לפועל, כאשר בתנאים מסוימים ניתן לדרוש ממאגרי המידע ידע על החייב, גם ללא צורך שהחייב יחתום על כתב ויתור על סודיות.

22. אין חולק כי הפניה למאגרים לשם קבלת מידע על מצבו של החייב טומנת בחובה פגיעה בזכות היסוד של החייב לפרטיות ולצנעת הפרט. מבלי להידרש לשאלת הלגיטימיות של פגיעה זו בפרטיות, אשר נידונו בהרחבה במסגרת הדיונים שקדמו לתיקון 29, ברי, כי עמדת המוצא בבואו של המחוקק להתיר פגיעה זו, היתה כי המידע שנדרש יימסר לרשם הוצאה לפועל.

23. בתוך כך, רשם ההוצאה לפועל יהיה מצווה להקפיד, במידת האפשר, על פרטיות החייב ועל סודיות המידע, וכן להפעיל את שיקול דעתו, באשר לגילוי המידע ולשימוש בו, תוך איזון בין השיקולים הנוגדים: מצד אחד שמירה על פרטיות החייב וצנעת הפרט שהן זכויות חוקתיות מוגנות, ומהצד האחר זכות הקניין של הזוכה וכן שיקולים חברתיים כלליים של שלטון החוק, ביצוע פסקי דין ואכיפה של חיובים משפטיים כהלכתם (ראו בר אופיר, בעמ' 435).

24. במקרה דנן, מתן נגישות של חוקר ההוצאה לפועל למידע ממאגרי המידע הרבים העומדים לרשות רשמי ההוצאה לפועל כיום עפ"י חוק, פוגע בזכות היסוד של החייבים לפרטיות ומפר באופן בוטה את האיזון הקיים בין השיקולים הנוגדים במסגרת פגיעה זו בפרטיות.

# פורום הארגונים החברתיים

## לשמירה על זכויות החייבים בהוצאה לפועל

הל"ב – התנועה למלחמה בעוני [ע.ר.], עמותת סינגור קהילתי, קליניקת הוצל"פ במכללה למנהל המשפט בשירות הקהילה-הפקולטה למשפטים אוניברסיטת ת"א, המרכז לחינוך משפטי קליני, הקליניקה לייצוג אוכלוסיות בפריפריה-האוניברסיטה העברית, איתך מעכי משפטניות למען צדק חברתי עמותת "ידיד"-מרכזי זכויות בקהילה

### ביצוע הבדיקה

25. זאת ועוד, חקירת היכולת, כשלעצמה, טומנת בחובה פגיעה בפרטיות, כאשר במסגרת הבדיקה ייאלץ החייב להתייחס לשאלות בדבר תשלום החוב, מצבו הכלכלי, האופן בו הוא בוחר לנהל את ענייניו האישיים, ועוד. ברי, ניהול הבדיקה על-ידי חוקר ההוצאה לפועל, פוגע בזכות היסוד של החייבים לפרטיות ומפר באופן בוטה את האיזון הקיים והחיוני לעיל.

### חשש לניגוד עניינים

26. מתוקף תפקידה של מערכת ההוצאה לפועל, האינטרס הציבורי מחייב כי מערכת ההוצאה לפועל תישאר ניטראלית כלפי שני הצדדים ללא נקיטת עמדה ולו למראית עין. בתוך כך, נדרש כי בדיקת יכולתו של החייב תיערך על-ידי אדם נייטרלי ללא חשש להשפעה זרה.

27. ברם, עולה החשש כי יש במינוי עורכי דין פרטיים כחוקרי הוצאה לפועל כדי לפגוע בנייטרליות זו, ולהיות כר פורה לניגוד עניינים, הן ניגוד עניינים מובנה והן ניגוד עניינים פרטני.

28. אמנם, במתכונת הנוכחית ישנה התייחסות לניגוד עניינים, בסעיף 68א(ד) לחוק, וכן תקנה 37ב(א)(4) לתקנות. ברם, כפי שיפורט להלן, הוראות אלה אינן מספקות ואין בהן כדי למנוע ניגוד עניינים.

29. ניגוד עניינים מובנה; ככל שמדובר בעורכי דין אשר מייצגים לקוחות בהוצאה לפועל, בין אם חייבים ובין אם זוכים, יש בכך כדי לפגוע בנייטרליות הנדרשת בפני מערכת ההוצאה לפועל.

א. כך לדוג', עורך דין שמייצג בנק מסוים בתיקים בהוצאה לפועל ואשר ימונה כחוקר הוצאה לפועל בתיקים בהם בנק אחר הוא הזוכה.

ב. כמו כן, עולה חשש לניגוד עניינים נוכח הנגישות של חוקרי הוצאה לפועל למאגרי מידע ולמחשבי ההוצאה לפועל.

ג. בתוך כך, מבוקש כי יוגבל המינוי של חוקרי הוצאה לפועל לעורכי דין שאינם מייצגים חייבים או זוכים במערכת ההוצאה לפועל, וכי תוסף הוראה הקובעת כי "לא ימונה להיות חוקר הוצאה לפועל עורך דין שעיקר עיסוקו ביצוג של זוכים או חייבים".

ד. כמו כן, מבוקש כי יוספו תקנות אשר מגבילות את הנגישות של חוקרי ההוצאה לפועל הן למאגרי המידע והן למחשבי ההוצאה לפועל.

אצל: עמותת "ידיד" – מרכזי זכויות בקהילה (ע"ר) רח' פייר קניג 28 ירושלים 93469  
 ת.ד. 53151 ירושלים 91531  
 טל. 02-6790710 פקס. 02-6790340  
 e-mail: [yedid@yedid.org.il](mailto:yedid@yedid.org.il) [www.yedid.org.il](http://www.yedid.org.il)

# פורום הארגונים החברתיים

## לשמירה על זכויות החייבים בהוצאה לפועל

ה"ב – התנועה למלחמה בעוני [ע.ר.], עמותת סינגור קהילתי, קליניקת הוצ"פ במכללה למנהל המשפט בשירות הקהילה-הפקולטה למשפטים אוניברסיטת ת"א, המרכז לחינוך משפטי קליני, הקליניקה לייצוג אוכלוסיות בפריפריה-האוניברסיטה העברית, איתך מעכי משפטניות למען צדק חברתי עמותת "ידיד"-מרכזי זכויות בקהילה

30. ניגוד עניינים פרטני; ככל שמדובר בעורכי דין אשר ייצגו בעבר חייבים או זוכים מסויימים, אין בתקופת צינון של 5 שנים כדי למנוע ניגוד עניינים כאמור (כפי שקבוע בתקנה 37(א)(4)). על כן, מבוקש כי ישונו התקנות ויקבע כי עורכי דין לא ימונו לחוקרי הוצאה לפועל בתיקים בהם הם ייצגו את הזוכה או החייב המסוים בעבר.

31. כמו כן, מבוקש כי יוקם מנגנון שיאפשר בקרה חיצונית על העבודה השוטפת של חוקרי הוצאה לפועל, לרבות פרסום של הפרוטוקולים והדין וחשבון בדבר הממצאים והתוצאות של הבדיקה (כשפרטי החייב חסויים מטעמי צנעת הפרט).

### סיכום

32. אשר על כן, הנכם מתבקשים להורות על דיון מקדמי בעצם הפעלת סעיף 68א לחוק ההוצאה לפועל.
33. כמו כן, נוכח האמור, הנכם מתבקשים להורות על הקפאת הצו המפעיל את סעיף 68א לחוק ההוצאה לפועל, והתקנות מכוחו, לרבות השינויים המוצעים, על מנת לאפשר בחינה מחודשת.
34. אנו לרשותכם לכל מידע או הבהרה נוספים.

בכבוד רב,

ורדית דמרי-מדר, עו"ד  
מנהלת המחלקה המשפטית  
עמותת ידיד

יעל קסטן-רבסקי, עו"ד  
מחלקה משפטית  
עמותת ידיד

אסף דרעי, עו"ד  
הקליניקה להוצאה לפועל  
המכללה למנהל

### העתקים:

שר המשפטים, פרופ' יעקב נאמן, משרד המשפטים, ירושלים.  
המשנה ליועץ המשפטי (כלכלי – פיסקאלי), מר אבי ליכט, משרד המשפטים, ירושלים.  
כבוד השופט עודד מאור, יו"ר הוועדה לשיפור ולייעול הליכי האכיפה והגבייה בישראל.  
מר דויד מדיוני, מנהל רשות האכיפה והגבייה  
עו"ד ענת הר אבן, יועצת משפטית מנהלת רשות האכיפה והגבייה

אצל: עמותת "ידיד" – מרכזי זכויות בקהילה (ע"ר) רח' פייר קניג 28 ירושלים 93469  
ת.ד. 53151 ירושלים 91531  
טל. 02-6790710 פקס. 02-6790340  
e-mail: [yedid@yedid.org.il](mailto:yedid@yedid.org.il) [www.yedid.org.il](http://www.yedid.org.il)