

15/11/2021

לכבוד
משרד המשפטים

א.ג.נ;

**הנדון: נייר עמדה בעניין תזכיר חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס') (ביטול הגבלת רישיון נהיגה).
התשפ"ב-2021**

נייר עמדה זה מוגש מטעם הקליניקה לעריכת דין קהילתית במרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן (להלן: "הקליניקה"). הקליניקה מעניקה, באמצעות סטודנטים למשפטים, סיוע משפטי חינוך לפונים מעוטי יכולת המתמודדים עם חובות והליכי גבייה. בתור שכזו הקליניקה מטפלת באופן יומיומי באנשים המצויים בחובות, ומכירה היטב את הבעיות, החסמים והמכשולים בהם הם נתקלים על בסיס יומיומי.

כבר בפתח הדברים נציין כי אנו סבורות כי תזכיר החוק הוא צעד מבורך ובעל חשיבות רבה, אשר מקדם את זכויות הפרט בישראל בכלל וזכויות החייבים בפרט, והקליניקה תומכת בו, הכל כפי שיפורט בנייר עמדה זה.

במסגרת העבודה בקליניקה מגיעים לטיפולנו חייבים רבים אשר חיים בעוני, ואשר מתקשים להתמודד עם הליכי ההוצאה לפועל. מנסיוננו, חייבים אלה נתקלים בחסמים רבים בבואם להתמודד עם הליכים רשמיים בכלל והליכי הוצאה לפועל בפרט. רבים מהם אינם מגישים מסמכים, אינם מגיבים לאזהרות, ואינם מתייצבים לדיונים, מסיבות של חוסר גישה לידע, חוסר הבנה של משמעות ההליך ותוצאותיו, חוסר במשאבים, מצב נפשי בעייתי (לעיתים בגלל עצם החובות עצמם), חובות מקבילים לשוק אפור המונעים מהם להסדיר חובם בהוצל"פ וחסמים רבים נוספים. התוצאה המצערת היא שרבים מהם נתפסים על ידי המערכת כחייבים המשתמטים מתשלום חובם, למרות שבפועל אין הדבר כך.

בהיותם מוגדרים כמשתמטים מחובות, החייבים מוצאים עצמם חשופים להגבלת רישיון הנהיגה שלהם או לשלילתו מכח חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז - 1967. בחלק מהמקרים, רישיון הנהיגה משמש לחייבים כרכיב מרכזי בפרנסתם (למשל: שליחים), אחרים אינם יכולים להגיע לעבודתם ללא רכב, או שהשימוש בתחבורה ציבורית מסרבל את הגעתם לעבודה דבר שפוגע באפשרות שלהם לעבוד שעות ארוכות או להתקבל לעבודה. התוצאה היא שהגבלת הרישיון או שלילתו פוגעת בפרנסתם של החייבים, ומשכך - באפשרותם לשלם את החוב. זאת ועוד. הגבלת החזקת הרישיון מונעת מהחייבים להצטייד במוצרי מזון מוזלים ברשתות מזון מוזלות, שכן אלה מצויות במקומות מרוחקים שהגישה אליהן עם רכב בלבד, כמו כן ההגבלה פוגעת בתפקודם ההורי, כך, למשל, היא מקשה על הורים גרושים לנסוע לפגוש את ילדיהם הקטינים. הנה כי כן הפגיעה בחייבים היא פגיעה קשה, לא מידתית, הפוגעת פעמים רבות בעצם האפשרות שלהם לעבוד ולהחזיר את חובם, וכן באפשרות לצמצם את עלויות המחיה שלהם.

המרכז האקדמי למשפט ולעסקים - רח' בן גוריון 26, רמת-גן

טל 03-6000800 שלוחה 149 פקס 03-6000872

הגבלת רשיון הנהיגה פוגעת גם במצבם הנפשי של החייבים. מרבית החייבים מצויים בלחץ נפשי כבד עקב החובות והחשש מההליכים הננקטים נגדם. הגבלת רישיונם מחמירה את מצוקתם, והדבר מקשה עליהם לגייס את הכוחות הנפשיים הדרושים כדי להחליף ממעגל החובות.

הגבלת אדם מלהחזיק ברשיון נהיגה פוגעת בזכויות יסוד בסיסיות המוגנות על ידי חוקי היסוד. מדובר במגבלה משמעותית על חופש התנועה, זכות המוגנת על ידי חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, ובמקרים רבים גם בפגיעה בזכות לחופש העיסוק, כמפורט לעיל. כב' השופטת ביניש בבג"ץ 10622/04 **סלאח חסן נ' המל"ל** קבעה כי הסעיף בחוק הבטחת הכנסה, המונע מאדם להחזיק רכב, לשם קבלת גמלת הבטחת הכנסה, אינו חוקתי וכי הוא פוגע בזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד. הנה כי כן הגבלת רשיון נהיגה פוגעת בזכויות יסוד של החייבים, הנגזרות מחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, וחוק יסוד חופש העיסוק.

בחינת הסמכות להגביל רישיון של חייב במבחני פסקת ההגבלה של חוקי היסוד מעלה כי יש פגיעה בלתי מידתית בחייבים. אמנם המגבלות המוטלות על החייבים *נועדו לתכלית ראויה*: החזר חובות וגבייתם עומדים בבסיסה של כל חברה דמוקרטית למען החוסן הכלכלי והחברתי של החברה. עם זאת, אמצעי המניעה והמגבלות צריכים להיות *במידה שאינה עולה על הנדרש*. שלילת רשיון נהיגה פוגעת בחייבים במידה העולה על הנדרש שכן מדובר בפגיעה של ממש בחופש התנועה ובחופש העיסוק, כאשר מנגד הוכח, בתקופת הקורונה, כי היעילות של הגבלה זו לגביית חובות כמעט אינה קיימת, וכעולה מהאמור לעיל, היא אף עלולה לפגוע בגבייה. על פניו נראה שניתן למצוא אמצעים אחרים, אשר קשורים יותר מבחינת מעשית לגבייה, ואשר יהא בהם כדי לקדם גבייה ושאינם פוגעניים כמו הגבלת רשיון נהיגה.

יש לציין כי התיקון המוצע בתזכיר החוק, הולך בצוותא חדא עם המגמה החדשה והשינוי התפיסתי שיצר חוק חדלות פרעון ושיקום כלכלי תשע"ח-2018. חוק חדלות פרעון, אשר נחקק בשנת 2018, שינה את התפיסה השלטת לפיה אירוע חדלות פרעון הוא עוולה או פגם מוסרי של החייב, והוא רואה בחובות "רע הכרחי" הנובע מהתפתחותו ושכלולו של שוק האשראי. התפיסה החדשה של החוק **אינה רואה בהליכי חדלות פירעון כלי עונשי שתכליתו להעניש את החייב, אלא הליכים שנועדו להסדיר כשל אשראי שמהווה חלק ממהלך העסקים הרגיל של שוק האשראי**. הגבלת רשיון נהיגה של חייב, אינה תורמת לגביית החוב באופן ישיר (כמו עיקול, למשל) אלא היא בבחינת 'עונש' או 'אמצעי לחץ' על החייב שנועד על מנת לגרום לו, בדרך עקיפה, לשלם את חובו. ביטול עונש/אמצעי לחץ זה הוא צעד חיובי בכיוון המגמה הרואה בחייב, לא אדם פגום מוסרית, אלא אדם שנקלע למצב של כשל אשראי, שאין להשית עליו עונשים עקב כך, אלא לסייע לו בהתמודדות עם החוב ולשקמו.

בהקשר זה יש לציין כי בשנת 2014, ארבע שנים טרם חקיקת חוק חדלות פרעון, בוטלה הסמכות לאסור חייבים עקב חובות. המאסר שמש, בדומה לסמכות להגבלת רשיון נהיגה, כאמצעי לחץ על החייבים על מנת שישלמו חובם. ביטול הסמכות לאסור חייבים, עקב זיהויה כבלתי מידתית, היתה ההתחלה של ההכרה כי חייבים אינם עבריינים שיש לשימם במאסר. לאור ההבנה דהיום, שחייבים אינם אנשים פגומים מוסרית, ראוי לבטל גם את הסמכות להגביל את רשיון הנהיגה, בהיותה אף היא, כמו סמכות המאסר, אמצעי לחץ פסול ולא מידתי שראוי שלא לעשות בו שימוש.

לאור כל המפורט לעיל אנו סבורים וסבורות כי יש לבטל את הסמכות להגביל את רשיונם של חייבים, כפי שמוצע בתזכיר החוק. תיקון זה יתקן עוולה מתמשכת כנגד חייבים, ישתלב עם המגמה המתקדמת של ראיית החייבים כאנשים בעלי זכויות שנקלעו למשבר שלא באשמתם, ויקדם את אפשרויות שיקומם.

נייר העמדה נכתב בסיוע סטודנטים וסטודנטיות מהקליניקה לעריכת דין קהילתית.

מירי ברנשטיין, עו"ד
מנהלת הקליניקה לעריכת דין קהילתית
המרכז האקדמי למשפט ולעסקים רמת גן