

בג"ץ 1369/19
בפני הרכב השופטים:
כב' השופטת ענת ברון
פרופ' דוד האן
עו"ד גיורא ארדינסט

בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

עמותת "הקץ לחוב"
ע"י ב"כ עו"ד לי רוזן
מרחי כנפי נשרים 1, הרצליה

(להלן: "העותרת")

- נגד -

כנסת ישראל
ע"י ב"כ עו"ד בר בן אברהם
מרחי כנפי נשרים 1, הרצליה

(להלן: "המשיבה")

עתירה למתן צו על תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת ליתן צו על תנאי, המופנה אל המשיבה ומורה לה להתייצב וליתן טעם מדוע הוגבלו הליכי חדלות פירעון לגבי יחיד, עת אלה מתנהלים בפני רשם ההוצאה לפועל, במקרים בהם סכום החוב נמוך מ-150,000 ש"ח. זאת, לאור האמור בסעיף 186 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018 (להלן: "החוק" או "החוק החדש"). כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע כי על המשיבה ליתן טעם מדוע לא ייקבעו קריטריונים ברורים להפעלת שיקול הדעת, בקבלת החלטה על תקופת התשלומים בהליך חדלות פירעון. כפי שיובא להלן, העותרת תעמוד על כך שדרושה התייחסות ספציפית לחייבים אשר הסדירו את חובם בתכנית תשלומים, בטרם כניסתם להליך חדלות פירעון. כפי שיוכח, ההבחנה בין הליך לפי סעיף 186 לחוק החדש, לעומת הליכי חדלות פירעון לגבי יחיד לפי סעיף 103 לחוק החדש, מובילה לפגיעה קשה ועמוקה בזכויות יסוד של חלק מהחייבים – הזכות לשוויון, הזכות לקניין והזכות

לשיקום כלכלי. לטענת העותרת, יש להכיר בזו האחרונה כזכות המהווה חלק מכבוד האדם והיא נמנית, בין היתר, עם התכליות שהחוק החדש מבקש לקדם.¹

עוד תטען העותרת, כי סעיף 361(8) לחוק החדש ביטל את האפשרות להכריז על חייב כמוגבל באמצעים, כפי שהיה מקובל עד כה, לפי סעיף 69ג(א) לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967. לשיטת העותרת, ביטול זה מוביל למסקנה כי הוראה זו היא אינה סבירה ואינה מיידית, כך שחייבים רבים נותרים ללא מענה חוקי למצוקתם הכלכלית. לפיכך, בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי, כאמור, ולאחר שמיעת הצדדים ובאי-כוחם, להפוך את הצו למוחלט.

עוד מתבקש כבוד בית המשפט ליתן צווי ביניים, לפיהם על הממונה על רשמי ההוצאה לפועל (להלן: "הממונה") וכן על רשמי ההוצאה לפועל (להלן: "הרשם" או "הרשמים"), לקחת בחשבון את תקופות התשלומים הקודמות, כאשר הם מכריעים ביחס למניין התקופה הקובעת בתכנית התשלומים למתן הפטר וצו המאשר להמשיך ולפעול לפי הוראות פרק ז' 1 לחוק ההוצאה לפועל (ובהתאם, להכריז על חייבים כ"מוגבלים באמצעים").

פתח דבר

1. העותרת היא עמותה ללא כוונת רווח, הפועלת להעצמת שכבות מועטות הזדמנויות והכנסה באוכלוסייה והגברת הסולידריות החברתית. בפעילותה, נתקלה העותרת פעמים רבות באוכלוסיית חדלי הפירעון, המתמודדת תדיר עם הוראות דיני ההוצאה לפועל ודיני חדלות הפירעון. עתירה זו מופנית כנגד הוראות החוק החדש, שבין היתר, נועד להסדיר את הליכי חדלות הפירעון של יחידים.
2. החוק החדש נועד להסדיר את פירעון חובותיו של יחיד הנמצא או העלול להימצא במצב של חדלות פירעון. כבר בסעיף 1 לחוק הצהיר המחוקק על אודות מטרותיו, כאשר אחת מהן היא **"להביא ככל האפשר לשיקומו הכלכלי [של החייב – ל. ר.]".**
3. סעיף 186 לחוק החדש מבחין בין שתי קבוצות של יחידים המצויים במצב של חדלות פירעון (להלן: "החייב" או "החייבים"). הראשונה, קבוצת חייבים בעלי חוב 'גבוה' - שסך חובותיהם עולה על 150,000 ש"ח; השנייה, קבוצת חייבים בעלי חוב 'נמוך' - שסך חובותיהם נמוך מסכום זה. הבחנה זו נועדה לחלק את קבוצת החייבים בין שני מסלולי חדלות פירעון –

¹ סעיף 1(1) לחוק.

בעלי חוב נמוך ינהלו הליכי שיקום כלכלי בפני הרשם, בעוד שבעלי חוב גבוה ינהלו הליכים אלה מול הממונה.²

4. לטענת העותרת, ההבחנה שקבע המחוקק, באמצעות הצבת רף של 150,000 ש"ח, נעשתה באופן שרירותי ובלא שהובעו הסברים לקביעה זו – הן בדברי הסבר לחוק והן בפרוטוקולים.

5. כך, למשל, ביטוי לשרירותיות הנטענת נמצא בנתוני מחקר של רשות האכיפה והגבייה וכן במאמרה של ד"ר נדיב. לפיהם, **סכום החובות הממוצע של מבקשי הפטר עומד על סך 280,593 ש"ח, סכום הגבוה ב-87% מן הרף שקבע המחוקק בסעיף 186 לחוק החדש**. באופן זה, מיעוט החייבים בישראל הם בעלי חובות הנמוכים מ-150,000 ש"ח.³ לכן, לטענת העותרת, הוראות החוק מרוקנות מתוכן את הסמכות שהוענקה בפועל לרשמים. כך, הורדת הרף על ידי המשיבה, ללא טעם מוצדק, עשויה להקים הליך שיתקיים בפועל אך במקרים חריגים, בצד הגברת העומס הרב המוטל כבר כיום על הממונה (העתק מאמרה של ד"ר נדיב מצורף כנספח ע/1 לעתירה).⁴

6. פגיעה עיקרית שנגרמת כתוצאה מהחלת החוק החדש, היא הבחנה פסולה בין שתי קבוצות של חייבים. זאת, ללא כל עריכת שיוך היכן מנוהל הליך חדלות הפירעון – בפני הרשמים או בפני הממונה. לטענת העותרת, למשיבה ניתנה הזדמנות במעמד הליך חקיקת החוק החדש, המבשר על קודיפיקציה ואסדרת תחום חדלות הפירעון, להביא בשורה גדולה שיש בה מענה עבור כל אוכלוסיית החייבים, אך בפועל הזדמנות זו לא מומשה.

7. **אמנם, סעיף 163(א) לחוק החדש מבקש ליצור אחידות בתכנית התשלומים שתוטל על יחיד בהליך חדלות פירעון, ללא אבחנה אם הליך זה מתברר בפני הרשם או הממונה. אך במבחן התוצאה, היעדר אבחנה בין החייבים יוצרת בידול, אשר יש בו כדי לפגוע בזכויות החייבים**. במצב דברים זה, חייב שפעל כנדרש והסדיר את חובו במהלך השנים, במסגרת תכנית תשלומים של ההוצאה לפועל, דינו כדין חייב אחר שפועל להסדרת חובותיו, בפעם הראשונה, בהליך חדלות פירעון. באופן זה, האחרונים יזכו לקבלת תכנית תשלומים, שמשכה כשלוש שנים, ללא כל חובת נשיאה בתשלומי עבר. זאת, בעוד שחייב שנשא בתשלומי עבר, במשך שנים, יידרש לאותה תקופת תשלומים נוספת כמו יתר חייבים.

² לפי ס' 266 לחוק החדש, השר ימנה את הממונה על ההליכים מושא הליך זה.
³ נטע נדיב "סיפור של חדלות פירעון: רפורמות פוגשות את ההליך השיפוטי" המשפט – ספר דנציגר 16 (2018).
⁴ שם, בעמ' 26.

8. עוד יצוין, כי מצב מיוחד זה של אוכלוסיית החייבים אינו זר למחוקק. כך, במסגרת הוראת שעה שנקבעה בתיקון 47 לחוק ההוצאה לפועל,⁵ חייבים שניהלו הליך במסגרת רשות האכיפה והגבייה, והוכרו כחדלי פירעון, רשאים להגיש בקשה להפטר מחובותיהם, עד לסכום של 800,000 ש"ח (מכוח סעיף 369 לחוק ההוצאה לפועל). הלכה למעשה, הרשמים הוסמכו ליתן הפטר, **תוך התחשבות בתקופת תשלומים קודמת של חייב חדל פירעון**, ומבלי לקבוע תשלומים נוספים.

9. נוסף על כך, עם כניסתו לתוקף של החוק החדש, סעיף 361(8) לחוק החדש מפקיע את תוקפו של סימן ב' לחוק ההוצאה לפועל. כפועל יוצא, המשמעות היא שעם כניסת החוק החדש לתוקף, לא יהא ניתן עוד להסדיר חובות בצו תשלומים מופחת כ"חייבים מוגבלים באמצעים". **כאמור, לטענת העותרת, מדובר בסעיף חוק שאינו מידתי, אשר מותיר אוכלוסיית חייבים רחבה ללא פתרון הולם.**

10. כאן המקום לשאול – הייתכן שתקופת תשלומים שנקבעה עבור אוכלוסיית חדלי הפירעון שהוכרו כ"חייבים מוגבלים באמצעים", לא תיזקף לזכותם? ניכר, כי תוצאה זו היא קשה במיוחד, כאשר יישום החוק החדש ידרוש מחייבים מוגבלים באמצעים להישאר בהליך חדלות פירעון במשך שנים נוספות, כך שמועד קבלת ההפטר יידחה ועמו גם ההזדמנות "לפתוח דף חדש".

11. נוסף על האמור, יודגש כי תשלומיו של חייב, ששילם במסגרת ההוצאה לפועל, חולקו בין נושיו, אולם חובותיו לא פחתו כתוצאה מכך (אלא, דווקא, צמחו הודות לריבית המושתת על החייב). כלומר, על אף ניסיונותיו הכנים של חייב להסדיר את חובותיו, הוא ממשיך לשהות במעגל העוני, חלף האפשרות להיחלץ ממנו. כלומר, חובותיו גדלים והוראות החוק החדש דנות אותו לתקופת תשלומים נוספת, במשך כשלוש שנים. לטענת העותרת, העובדה שנעדרת בחוק הבחנה בין אוכלוסיות החייבים, מובילה לאפליה פסולה הפוגעת במנעד רחב של זכויות יסוד חוקתיות. **לכן, כפי שיורחב להלן, מתבקשת המסקנה, כי תקופת תשלומים נוספת משמעותה גם התמשכות ניהול ענייניו של החייב, העולה כדי עינוי דין – וחכמים כבר אמרו כי "חרב בא לעולם על עינוי הדין".⁶**

12. לטענת העותרת, במעמד קביעת תקופת התשלומים בהליך חדלות פירעון, חלה החובה על הרשם או הממונה, להכיר בתקופת תשלומים קודמת, כחלק מ"נסיבות אישיות" של

⁵ חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47), ס"ח התשע"ה 204.
⁶ משנה, אבות ה, ח.

החייב. הכרה זו לא צריכה להיות שמורה לשיקול דעת אלא מקומה בהסדר מפורש בחוק החדש.

13. מכל האמור, וכפי שיפורט בעתירה זו, בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי המופנה אל המשיבה והמורה לה להתייצב וליתן טעם לשני אלה: מדוע לא יבוטל סעיף 186(א) לחוק החדש, הקובע רף של 150,000 ש"ח; וכן, מדוע לא יבוטל סעיף 361(8) לחוק החדש. נוסף על כך, מבקשת העותרת כי ייקבע הסדר שאינו מבטל באופן מוחלט את אפשרות ההכרה בחייב כ"חייב מוגבל באמצעים", כפי שנעשה בסעיף 361(8) לחוק החדש. עוד מבקשת העותרת מבית המשפט הנכבד, לתת צווי ביניים, לפיהם על הרשמים ועל הממונה לקחת בחשבון תקופת תשלומים קודמת במניין תכנית התשלומים למתן הפטר וצו לרשמים, המאשר להמשיך ולפעול לפי הוראות פרק ז' 1 לחוק ההוצאה לפועל ולהכריז על חייבים כ"מוגבלים באמצעים".
14. **כפי שיודגש, העותרת אינה מלינה נגד החוק החדש בכללותו והתכליות החיוביות הנגזרות ממנו, עליהן עוד יורחב בהמשך. אלא, לשיטת העותרת, חלק מהוראותיו מובילות לתוצאות שאינן חוקתיות ושנעשות על בסיס הבחנה שרירותית.**
15. על כל אלה ועוד יפורט להלן.

רקע עובדתי רלוונטי

אוכלוסיית החייבים מושא עתירה זו

16. ביטחון סוציאלי נמוך ואי יציבות בשוק התעסוקה נמנים עם הגורמים המשמעותיים המובילים להתפתחות של חובות כספיים.⁷ כתוצאה מקיומם של חובות אלה, חייבים נתונים להשפעות רחבות, ביניהן השפעות פסיכולוגיות המקשות על תפקודם היומיומי, שמחלישות את החייבים.⁸ וכלשון דברי ההסבר להצעת החוק החדש: "חדלות פירעון הוא אירוע כלכלי מרובה משתתפים המערב שאלות כלכליות וערכיות סבוכות".⁹
17. **החוק מחדש בכך שהוא עובר מתפיסה הרואה בהתנהלות החייב כפגם מוסרי, לתפיסה אשר מכירה בחדלות פירעון כתאונה כלכלית.**¹⁰ עוד מוסיף המחוקק, כי תכלית החוק היא

⁷ מיכל קרומר-נבו, אנסטסיה גורודזייסקי ויובל סער-הימן "חובות, עוני והדרה כלכלית" המוסד לביטוח לאומי 11, 15 (2014).

⁸ שם, בעמ' 16-17.

⁹ הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, ה"ח הממשלה התשע"ו 593 (להלן: "דברי ההסבר לחוק").

¹⁰ שם, בעמ' 594.

לפשט את הליכי הגבייה, תחת הנחה שבכל הקשור בחייבים שכבר מתנהלים נגדם הליכים בהוצאה לפועל, אין זה יעיל להעביר את הטיפול בהם בין מערכות גבייה שונות.¹¹

18. **ערב כניסת החוק החדש לתוקף, אוכלוסיית החייבים יכולה הייתה לנסות להסדיר את חובותיה בתוך מערכת ההוצאה לפועל, תוך הכרה בהם כחייבים מוגבלים באמצעים. זאת, כאשר בבסיסו של הליך זה קיימת תועלת גבוהה הן לנושים והן לחברה. באופן זה, לא פעם החייב נקלע למצב כלכלי קשה באופן זמני, לאורו הוא אינו יכול לשלם את חובותיו, אולם מתן ארכה עשויה להעניק לו הזדמנות ממשית להשתקם כלכלית.**

19. בדו"ח שפרסמה רשות האכיפה והגבייה, עמדו בהרחבה על הסיבות להיווצרות חוב בהוצאה לפועל.¹² מהדו"ח עולה שבכ-63% מהמקרים, הסיבות שהובילו שגרמו להיווצרות חוב הן הונאה, כשלון עסקי, אובדן הכנסה, משבר ביחסים אישיים או אי-הודעה על החוב.¹³ המשמעות היא שאדם שנמצא באופן זמני מחוץ למעגל העבודה, אדם שאגב הליך גירושין נדרש להוצאות גבוהות יותר, בעודו יחיד, ואדם שנפל קורבן להונאה, זקוקים כולם לתקופה המתחשבת בנסיבות הזמניות אליהן נקלעו, עד שיחזרו לכלכל את עצמם באופן שיאפשר תשלום חובותיהם. (העתק מהדו"ח מצורף כנספח 2/ לעתירה).

20. מכלל האמור, נדמה כי החוק החדש שנועד להיטיב, דווקא פוגע באותו גלגל הצלה, כפי שהיה מקובל להעניק לחייבים עד כה. **כאן המקום להזכיר, כי מוסד "חייב מוגבל באמצעים" נועד לאפשר לחייב להתאושש ובסופו של יום להסדיר את כל חובותיו מול נושיו. לטענת העותרת, אין טעם בהענקת הפטר לכל דורש, אלא יש מקום בהשאת מנגנון מצומצם של "חייב מוגבל באמצעים", על דרך של חינוך חברתי, כך שיתקיים מאמץ ממשי של חייבים לתשלום חובותיהם. טמונה בכך גם מטרה חברתית רחבה בהרבה, בדמות ניסיון לשיקום והתמודדות של חייבים, תוך התחשבות באינטרס הנושה, והכל בטרם ניסיון לקבלת הפטר.**

21. בהמשך לעניין זה, **ביטול מוסד "חייב מוגבל באמצעים" הוא פתרון חד, פטרנליסטי וקשה. לכן, פתרון מידתי יותר יהא בדמות השאתו, תוך החלת השינויים הדרושים. כך, למשל, הכרה בחייב כ"חייב מוגבל באמצעים" תהא קצובה בזמן, או חידוש ההכרה בכך יותנה בהגשת בקשה חדשה מטעם החייב. פתרון מסוג זה הוכר מעבר לים והוא שונה מן המצב בישראל כיום, המותיר את ההכרזה על כנה, תוך שאין דרושה בדיקה תקופתית מחייבת.¹⁴**

¹¹ שם, בעמ' 596.

¹² רשות האכיפה והגבייה סיבות לחוב – מחקר טלפוני (2017).

¹³ שם, בעמ' 12.

¹⁴ ראו, לדוגמה, את הפתרון המקובל בשוודיה (נדיב, לעיל ה"ש 3, בעמ' 34).

22. **כפועל יוצא, קם חשש משמעותי כי חייבים אשר לא יוכלו לשלם את חובם, ושלא יוכלו עוד לקבל הכרה כ"חייבים מוגבלים באמצעים", יוכרו כתוצאה מהחלת החוק החדש כחייבים אשר משתמטים מתשלום החוב.**¹⁵ זאת, על אף שמדובר במצב אליו נקלעו בעל כורחם. לכן, נשאלת השאלה, מה ייעשה עם אותם חייבים? האם לא ירחק היום בו נבקש, פעם נוספת, לאסור חייבים רק בשל העוני שפקד אותם? יוזכר, כי בעבר צו המאסר היווה אמצעי מרכזי להנעה של החייב לשלם את חובותיו. אמצעי זה הופנה במישרין נגד גופו, להבדיל מנכסיו או מהכנסותיו, והוביל לכליאתם של אלפי חייבים.¹⁶

23. בלב עתירה זו, מתבקש בית המשפט הנכבד להכריע בדבר גורלם של אוכלוסיית חייבים שעד כה זכו לקבלת סטטוס של "חייב מוגבל באמצעים".¹⁷ זאת, משום שהחוק החדש מותיר אותם חסרי אונים וללא פתרון הולם למצוקתם הכלכלית. כמבואר לעיל, לחוק החדש קיימת השפעה מכרעת על מצבם של חייבים במדינת ישראל, ובפרט על מצבם של חייבים יחידים נטולי אמצעים, המשתייכים לאוכלוסיות מעוטות יכולת והזדמנויות תעסוקתיות. שכן, חוק זה ישפיע הן על זכויותיהם הבסיסיות ביותר, בין היתר, על יכולותיהם לשקם את חייהם ואת חיי התלויים בהם, תוך ניסיון לצאת ממעגל העוני והמצוקה.

24. לטענת העותרת, אין מדובר בקבוצה קטנה. לפי הדו"ח השנתי שפרסמה רשות האכיפה והגבייה לשנת 2017, ישנם כ-665,000 חייבים ולמעלה מ-2.4 מיליון תיקי חוב. **כך גם, אוכלוסיית החייבים חדלי הפירעון אשר הוכרו כ"חייבים מוגבלים באמצעים" עומדת על סך כ-80,000 חייבים** (העתק הדו"ח השנתי של רשות האכיפה והגבייה לשנת 2017 מצורף כנספח ע/3 לעתירה).¹⁸

25. נוסף על כך, לאור נתונים שפרסם כונס הנכסים הרשמי וכפי שנבחן במאמרה של ד"ר נדיב, נכון לסוף שנת 2016 מנוהלים בישראל **55,657 תיקי פשיטת רגל** – גידול בסך של פי 1.5 בהשוואה לשנת 2013.¹⁹ בשנת 2017 נפתחו 139,293 תיקים ונסגרו 677,385 תיקים, לרוב בשל קושי של החייב להתנהל בהליך.²⁰ גם רשות האכיפה והגבייה עמדה בעצמה על המורכבות

¹⁵ ראו סי' 7(א) לחוק ההוצאה לפועל.

¹⁶ רון חריס "ממאסר להפטור: הצעת סדר יום חדש לחקיקת דינים לאכיפת חיובים" עיוני משפט כג(3) 641, 665 (2000). ראו גם בג"ץ 5304/92 פר"ח 1992 סיוע לנפגעי חוקים ותקנות למען ישראל אחרת נ' שר המשפטים, פ"ד מז, 715 (1992), ומנחם אלון **כבוד האדם וחירותו בדרכי ההוצאה לפועל: ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית** יד-טו (2000).

¹⁷ סי' 69 לחוק ההוצאה לפועל. אפשרות זו למאסר חייבים צומצמה באופן ניכר בעקבות תיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל (2008). אפשרות זו נותרה אך ביחס לחוב מזונות, כך בסעיף 74 לחוק ההוצאה לפועל.

¹⁸ רשות האכיפה והגבייה דו"ח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2017, 5, 61 (2017) (להלן: "דו"ח רשות האכיפה והגבייה").

¹⁹ נדיב, לעיל ה"ש 3, בעמ' 19.

²⁰ שם, בעמ' 34.

הטמונה ביחס להתמודדות של אוכלוסיית חדלי הפירעון. כך, במחקר שפרסמה השנה,²¹ אחוז חזרתה של אוכלוסיית חדלי הפירעון שזכו למעגל החייבים, גם לאחר שאלה קיבלו הפטר, עמד על כ-50% מסך מקבלי ההפטר (בתוך כעשור מעת קבלת ההפטר).²² ביטול הפתרון שנובע מההכרה בהם כ"חייבים מוגבלים באמצעים", ייאלץ אותם להיכנס שוב להליך של חדלות פירעון ובהתאם החברה תידרש ליתן הפטר לחייבים. הליך זה, עשוי להוביל ברמת וודאות גבוהה למדרון חלקלק (העתק דו"ח של רשות האכיפה והגבייה לשנת 2019 מצורף **כנספח 4/ע לעתירה**).

26. הלכה למעשה, החוק החדש מבטל את מוסד ה"חייב מוגבל באמצעים" ומציב לחייבים חדלי פירעון שתי אפשרויות בלעדיות – **הסדרת החוב בפרקי זמן קצרים**, שמשמעותה האופרטיבית היא תשלום חודשי גבוה או **כניסה להליכי חדלות פירעון**. לפי דברי ההסבר, המשיבה פעלה לביטול מוסד זה, מתוך הבנה כי הוא נכשל ומנע מחייבים את האפשרות לשיקום כלכלי.²³ **אולם, בפועל, הוראות החוק החדש עלולות להוביל בסופו של יום לתוצאה הפוכה, מאחר שהחוק ייאלץ חייבים בעלי יכולת כלכלית נמוכה לפנות להליכי חדלות פירעון, גם מקום בו הדבר אינו משרת את שיקומם הכלכלי וכאשר אין בו כל תועלת חברתית.**

27. הדברים נכונים, למשל, לגבי חייבים שנקלעו למצוקה כלכלית זמנית בשל פיטורים, מחלה, משבר משפחתי ואפילו כתוצאה מאיחור בקבלת שכר עבודה. חלף האפשרות להעניק לחייבים אלה תקופת ביניים, של תשלומים נמוכים בהתאם ליכולותיהם הכלכליות, במהלכה יפעלו לשיקומם ולחזרתם למסלול תקין, ההסדר המוצע מאלץ אותם לפנות להליכי חדלות פירעון.

28. למותר לציין, כי דחיקתם של חייבים אלה אל עבר הליכי חדלות פירעון, מבלי לאפשר להם תקופת ביניים כאמור, היא בעלת השלכות הרסניות, הן על אפשרותם לשקם את מצבם הכלכלי והן על מעגלים רחבים יותר, שיפגעו כתוצאה מכניסתם להליכי חדלות פירעון, ביניהם נושי החייבים והשוק בכללותו.

29. להשקפת העותרת, **שתי הסיבות העיקריות לכישלון מוסד "חייב מוגבל באמצעים" הן הקצב הגבוה בו תופחים חובות במערכת ההוצאה לפועל, לנוכח ריביות גבוהות הנלוות לסכום החוב המקורי, בצד היעדרו של מנגנון בדיקה תקופתי לצורך המשך ההכרה בחייב. זאת, להבדיל**

²¹ רבקה אהרוני ורפי גולן "פרופיל פושטי רגל שקיבלו הפטר מכונס הנכסים הרשמי וחזרו למעגל החובות בהוצאה לפועל" **האגף לתכנון מדיניות וקשרי חוץ, רשות האכיפה והגבייה (2019)**.

²² שם, בעמ' 6.

²³ כך בהתאם לדברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 9, בעמ' 697.

מהאפשרות לפרוס את חובות החייב לתשלומים נמוכים. לפיכך, מתבקשת המסקנה כי הפתרון אינו צריך להיות בדמות ביטול המוסד הקיים, כי אם באמצעות שיפורו וייעולו.

30. לשיטת העותרת, כל בר דעת יכול להסיק לנוכח נתונים אלה, כי במבחן המציאות החוק החדש אינו מיטיב עם אוכלוסיית החייבים, אלא דווקא מרע את מצבם. באופן זה, רבים מהם ימצאו עצמם בפני שוקת שבורה, למרות שאת מציאות זו ביקש המחוקק למנוע.²⁴
31. כפי שיובא להלן, העותרת תבקש להרחיב בפני בית משפט נכבד זה על אודות החוק החדש ותכליותיו, ובהמשך להוכיח, כי הן אינן מתגשמות ביחס לאינטרסים של החייבים.

חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי

32. המסגרת הנורמטיבית העומדת בבסיס עתירה זו היא החוק החדש, המחליף את הוראות פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ס-1980 (להלן: "**הפקודה**"), לעניין חדלות פירעון של יחידים.
33. בעבר, תכלית הליך פשיטת הרגל הייתה לייעל את הליכי הגבייה מן החייבים.²⁵ הפקודה בחנה את המצב בראייה המוטית לזכות הנושים, כאשר טובתם היא זו ששלטה ועיצבה את ההליך. בצד זאת, ביחס לחייבים שנכסיהם מועטים (או שאין בידם נכסים כלל), הוא נתפס כבלתי רלוונטי לנושים. דהיינו, לעניינם של חייבים שלא היה בידיהם רכוש או יכולת תשלום שוטפת עבור החוב, קבע בית המשפט, כי אין תועלת בקיום הליכי פשיטת רגל ואין להיעתר לבקשתם לפתוח בהליכים אלה.²⁶
34. **בהמשך, עם תיקונה של הפקודה בשנת 1996, ביקש המחוקק להכיר בערך המגולם בשיקום החייב.**²⁷ באופן זה, כעולה מדברי הצעת החוק לתיקון הפקודה, ניתן לראות כי התכלית החדשה נטתה להכרה באינטרס החייב לפתוח "**דף חדש**" בחייו, כאינטרס לגיטימי וענייני במסגרת הליכי פשיטת הרגל.²⁸ שינוי תפיסתי זה, אשר לוקח בחשבון גם את החייבים בהליך, תוך יכולת להשיבם למסלול חברתי-כלכלי יצרני, מקבלת משנה תוקף בחוק החדש.²⁹

²⁴ נדיב, לעיל ה"ש 3, בעמ' 32.

²⁵ נדיב, לעיל ה"ש 3, בעמ' 4.

²⁶ ע"א 2629/92 אבו שדיד נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד מז(1) 388 (1992); שלמה לויך ואשר גרוניס פשיטת רגל 107-108 (מהדורה שלישית, 2010).

²⁷ ראו ס' 18 לתקנות פשיטת הרגל (תיקון), התשנ"ו-1996, ס"ח 672, 674.

²⁸ הצעת חוק לתיקון פקודת פשיטת הרגל (מס' 3) (פושט רגל זמני ותיקונים שונים), התשנ"ד-1994, ה"ח 498, 499.

²⁹ זו מוגדרת כאחת מתכליות החוק החדש, כפי שמתבטא בדברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 9, בעמ' 594.

35. הסוגיה המרכזית בענייננו, כאמור, היא הגדרת החייב כמוגבל באמצעים.³⁰ סטטוס זה ניתן, עד כניסתו של החוק החדש לתוקף, לחייב שהתברר כי אין באפשרותו לפרוע את חובותיו בפרק הזמן שנקבע עבורו בהליכי הגבייה. סטטוס זה מטיל הגבלות שונות על החייב,³¹ שנועדו לשמור על אינטרס הנושים מפני הסיכון הקיים בהברחת נכסים או בבריחת החייב עצמו וכדי למנוע ממנו לבצע עסקאות כלכליות, כך שיווצרו חובות נוספים בעתיד.³² אולם, בצד ההגבלות, קבלת מעמד של "חייב מוגבל באמצעים" מובילה לקביעת סכום תשלום עבור כלל חובותיו של החייב, בהינתן יכולתו הכלכלית. קביעת סכום זה מבטאת את האיזון הדרוש, המקפל בתוכו את יכולותיו הכלכליות האישיות של החייב, במנותק מהיקף חובותיו.

התכליות העומדות בבסיס המנגנונים הקבועים בהליכי חדלות הפירעון

36. לעניין התכליות השונות של דיני חדלות הפירעון של יחידים, יפים דבריו של פרופ' האן, בספרו: "ליבתם של דיני חדלות הפירעון לחייב בשר ודם היא שמיטת חובותיו [...] שמיטת חובות משקפת ערך יסודי חברתי וכלכלי מן המעלה הראשונה".³³

37. בהקשר זה, ראוי לחזור על מושגות ראשונים, שהובעו על ידי כבוד השופט (בדימוס) כהן:

"אילולא היו קיימים הליכי פשיטת-רגל, צריך היה להמציאם למטרה זו, להציל אסיר מידי אוסריו. אילולא מוצא יחיד זה הפתוח לפניו, אין לו לאחך האביון אשר 'כולתו' לשאת בתשלומים חדשיים נקבעת סופית בצו היושב-ראש, דרך אחרת להימלט ממאסר מאשר איבוד עצמו לדעת".³⁴

38. כפי שהובא לעיל, דיני חדלות הפירעון מבקשים לקדם תכליות חברתיות וכלכליות גם יחד, כאשר בראשן ניצב ערך שיקומו הכלכלי של החייב. סעיף 1 לחוק החדש מגדיר שלוש מטרות עיקריות לחוק:

"(1) להביא ככל האפשר לשיקומו הכלכלי של החייב;

(2) להשיא את שיעור החוב שייפרע לנושים;

(3) לקדם את שילובו מחדש של חייב שהוא יחיד במרקם החיים הכלכליים."

39. שתיים מתוך שלוש מטרות אלה, מדגישות את האינטרס של החייב, להבדיל מאינטרס הנושה. זאת, בהתאמה לגישת המחוקק, כפי שהחלה בתיקון מספר 5 לפקודה בשנת 1996:

³⁰ ס' 169-169 לחוק ההוצאה לפועל.

³¹ ס' 169 לחוק ההוצאה לפועל. כך, לדוגמה, צווי עיכוב יציאה מהארץ, הגבלת שימוש בכרטיסי חיוב וכיוצא באלה.

³² נדיב, לעיל ה"ש 3, בעמ' 6.

³³ דוד האן דיני חדלות פירעון 863 (מהדורה שנייה, 2018).

³⁴ ע"א 501/67 כונס הנכסים הרשמי נ' ולנסי, פ"ד כב(1) 23, דברי כב' השופט (בדימוס) כהן (1968).

1. הראשונה, בסעיף 1(1) לחוק החדש, לפיה מעוניינים להביא את החייב לשיקום כלכלי. המילה "שיקום" מופיעה 255 פעמים בחוק החדש. אמנם, לא מוגדר מהו שיקום, אך ניתן להסיק כי מדובר על צורך בהשבת החייב לפעילות כלכלית עצמאית.
2. השנייה, בסעיף 1(3) לחוק החדש, לפיה גם הראייה החברתית הכוללת היא חשובה. המטרה היא לדאוג לכלכלה הישראלית ובהתאם לחברה הישראלית. חלק מן המטרות שנכללות בתכלית הכלכלית, הן שהחייב יחזור להיות אזרח שמשלם מיסים, אשר צורך פחות קצבאות ובד בבד תורם לשוק הצרכנות. כדי שאדם יחזור למוטב, ולא יהווה נטל על החברה, יש לאפשר לו שיקום כלכלי, מיצוי כושר השתכרות וחזרה אל חיים כלכליים עצמאיים.³⁵ כלומר, גישה זו מלמדת כי העדפת אינטרס החייב היא העדפת אינטרס החברה הישראלית.

40. ביחס לכך, קבע כבוד השופט עודד מאור:

"התשלומים לא משולמים; הנושים מתדפקים על הדלתות; החייבים אינם עונים ובעיקר חסרי אונים; מתחילים הליכים משפטיים לגביית החובות [...] הסחרור הכלכלי נמשך. הליכי הגבייה מתנהלים לעיתים בעצימות גבוהה [...] סכום החוב ממשיך לעלות [...] הנושה המקצועי בשלב מסוים מכריז על החוב 'כחוב אבוד' מבחינתו (חוב לצרכי מס [...]) אולם החייב נשאר, בין בפועל ובין בכוח, כנרדף (או אפילו 'רדוף', לתחושתו הסובייקטיבית) על ידי החובות שלא נעלמים (ולעיתים, הנושים עצמם נעלמו, או לפחות איבדו עניין)".³⁶

41. משמעות המצב, כמתואר על ידי כבוד השופט מאור, היא שהרודף היחיד שנותר אחר החוב, בלא מעט פעמים, הוא המדינה. אל לנו לשכוח כי אין מדובר בהליך פלילי – ולכן המדינה היא בתפקיד האוכפת את אינטרס הנושה, ולא בתפקיד התובעת. לא זו אף זו, גם כשמדובר בהליך פלילי, השיקום נותר המטרה העיקרית,³⁷ ולשיטת כבוד השופט (כתוארו אז) גיבראן:

"דווקא במקום בו אנו מזהים מעגל קסמים של מצוקה ועבריינות (ובמקרה הנוכחי, מצוקה חריפה מגיל ילדות) הדרך לקטיעתו אינה באמצעות החמרת הענישה, אלא באמצעות שיקום אפקטיבי [...] לרבות שיקום כלכלי".³⁸

³⁵ האן, לעיל ה"ש 31, בעמ' 863–864.

³⁶ פשי"ר (מחוזי ת"א) 12-05-6689 לוי נ' כונס הנכסים הרשמי, פס' 20 לפסק הדין (פורסם בנבו, 26.9.2017).

³⁷ ס' 40 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

³⁸ רע"פ 659/13 אביכזר נ' מדינת ישראל, פס' 4 לפסק הדין (פורסם בנבו, 28.1.2013).

42. יתרה מכך, התכלית החברתית אינה מסתכמת בזאת, וכחלק מהגדרת חדלות הפירעון כ"תאונה כלכלית"³⁹, התכלית החדשה היא לא להפנות עורף כלפי חייבים, שבמסגרת ניהול משק ביתם ביצעו בחירות כלכליות שגויות, או כאשר התממש סיכון שנטלו על עצמם בעת ניסיונם לפתיחת עסק. כידוע, ניהול משק בית באופן לקוי הוא אינו מהווה עבירה פלילית או עוולה אזרחית. משכך הם פני הדברים, אין להתיר את הפגיעה הקשה באינטרס החייבים.
43. לסיכום נקודה זו, בבסיס התכליות השונות הניצבות בחוק החדש, שריר הרצון שלנו כחברה לגלות רגישות וסולידריות כלפי נפגעי "תאונות כלכליות", שעשויים בעקבותיהן להיקלע למעגל אינסופי של תשלום חובות. על אודות תכליות אלו, ציין פרופ' האן בספרו:

"ערך חברתי על שום מה? על שום זאת שאין אנו מפנים עורף לחייב שמך ונפל [...] יש לגלות יחס ערכי לחייבים דווקא בשעת מצוקתם הכלכלית ולמנוע גבייה שהיא מעבר ליכולותיהם ואשר תדון אותם ואת בני ביתם לשנים ארוכות של סבל, של מכאוב והדרה, הלכה למעשה, מן החברה המתוקנת [...] ערך כלכלי על שום מה? על שום שחייב הכורע שנים תחת עול חובותיו ללא מוצא הופך מנכס יצרני בחברה הכללית לנטל על הקופה הציבורית. חייב כאמור נעדר תמריצים של ממש לייצר הכנסות, שכן ממילא כל הכנסה כאמור תעמוד לרשות נושיו בלבד. תחת זאת, החייב יתכנס עוד בתוך עצמו, יפשוט ידו ויבקש קצבאות וגמלאות מן הקופה הציבורית ומתקציבי הרווחה"⁴⁰.

החוק החדש – הלכה למעשה

44. בדברי ההסבר לחוק החדש נכתב, כי ההסדר החדש נועד לשנות את המערכת מגישתה כ"מוטת גבייה" למערכת מאוזנת, וכי "הקו המנחה [...] הוא ראייתם של הליכי חדלות הפירעון של יחיד כהליכים שבהם שיקום החייב הוא התכלית המרכזית"⁴¹. ואכן, כפי שנטען לעיל, בסעיף ההגדרות לחוק החדש קבע המחוקק, כי מטרתו המרכזית של החוק היא להבטיח ששיקום החייב יעמוד כערך עליון, במסגרת ניהול הליכי חדלות הפירעון.⁴²
45. בהינתן העובדה, כי קיימים חייבים שעמדו במשך מספר שנים בנטל הכבד המוטל עליהם מכוח תכנית תשלומים, במסגרת הליכי גבייה בהוצאה לפועל, בצד הנתון כי שליש ממבקשי

³⁹ לעיל הי"ש 9.

⁴⁰ האן, לעיל הי"ש 31, בעמ' 863–864.

⁴¹ דברי ההסבר לחוק, לעיל הי"ש 9, בעמ' 596.

⁴² ס' 111 לחוק החדש.

פשיטת הרגל בבתי המשפט אינם משלימים את ההליך,⁴³ העותרת סבורה כי מנגנון זה מפקיר אוכלוסיית חייבים רחבה, בלא שניתן לה מענה הולם. לא זו בלבד שמנגנון זה אינו עומד בתכלית השיקום שהחוק מציב, אלא שמצבם של החייבים מחריף וסיכוייהם להשתקם פוחת בהתאמה. כלומר, המנגנון דורש מהחייבים לעמוד במשך שנים נוספות בתשלומים, תוך התעלמות מהשנים הקודמות. המשמעות, אפוא, היא כי גביית כספים נוספים מהחייבים, אי מתן אפשרות אמיתית להרוויח וכך לחסוך כספים למען שיקום כלכלי, וכן דחיית מועד סיום הליך הגבייה המייגע.

46. העותרת מבקשת להראות בעתירה זו, כי החוק החדש חוטא למטרותיו, תוך שהוא מחיל קביעות שרירותיות. בבסיס מנגנון זה, המבחין בין גובה החוב של החייבים, כקריטריון הקובע היכן עניינו של החייב ינוהל מבחינה פרוצדוראלית, עמדה סברה כי יעיל יותר לאפשר לחייב שניהל זה מכבר הליכים במסגרת ההוצאה לפועל, להמשיך ולנהל שם את ענייניו.⁴⁴ מטבע הדברים, כאשר חייב מנהל הליכי גבייה בהוצאה לפועל, נוצרות באופן טבעי מערכת יחסים והכרות בינו לבין הרשם. באופן זה, הרשם אוסף לאורך השנים מידע על אודות החייב ומנהל עמו את ההליך, עקב בצד אגודל, במטרה לשקמו. לכן, המחוקק סבר כי ככל שמדובר בפעולות שבמהותן הן אינן מכילות שאלות משפטיות סבוכות, אלא פעולות מנהליות, נכון וראוי להקנות בחוק החדש סמכויות לרשמים, על מנת לתת לחייבים הפטר מחובותיהם.⁴⁵

47. ניתן ללמוד על עניין זה, גם למקרא דבריו של עו"ד ספי זינגר, אחראי לשעבר על תחום חדלות הפירעון במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, אשר הוביל את ניסוחו של החוק החדש בממשלה ובכנסת:

"לפעמים בהוצאה לפועל יש עליו [על החייב – ל. ר.] מידע, אפשר לטפל בו הרבה יותר מהר מאשר אם הוא יגיש את הטפסים לאדם שלא מכיר אותו, לאדם שלא יודע מה הוא עשה. המעריך הזה נועד לטובת החייבים. זה לא מן מצב שאנחנו רוצים לייעל את המערכות שלנו, שאנחנו רוצים לחלק אותן לכל מיני מערכות שונות לטובתנו. המהלך הזה נועד לסייע לחייבים היותר קטנים, היותר מוחלשים, שלא בטוח יודעים שלעבור בין מערכות יהיה להם יותר

קשה".⁴⁶

⁴³ נדיב, לעיל ה"ש 3, בעמ' 34.

⁴⁴ דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 9, בעמ' 596.

⁴⁵ על הדיון ביעילות ניהול ההליכים על ידי הרשמים, לעומת ניהולם על ידי בית המשפט, ראו דבריו של ספי זינגר בפרוטוקול ישיבה מס' 275 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20 (1.1.2016).

⁴⁶ פרוטוקול ישיבה מס' 278 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 18 (8.11.2016).

48. לסיכום נקודה זו, כוונת המחוקק בסעיף 186 לחוק החדש הייתה לסייע בידיהם של חייבים המנהלים הליכי הוצאה לפועל ולאפשר להם לנהל את הליכי חדלות הפירעון במקום אותו הם כבר מכירים. בדרך זו, ביקש המחוקק ליעל את ההליך, לייצר וודאות ולמנוע בירוקרטיה מיותרת. עם זאת, כאמור לעיל, הרף שבחירה המשיבה נקבע באופן שרירותי.
49. למען שלמות התמונה, יצוין כי רשות האכיפה והגבייה מדווחת על עלייה במוצע סכום החוב במועד פתיחת ההליך.⁴⁷ סכום החוב בפתיחת תיק של חייב מוגבל באמצעים עומד על למעלה מ-100,000 ₪, כפי שעולה ב-50% מהמקרים. כפועל יוצא, כתוצאה מהחלת החוק החדש, מרבית החייבים שעניינם נוהל עד כה במערכת ההוצאה לפועל, יועברו לממונה בתוך תקופה קצרה, עם הגידול הנוצר בגובה החוב, ובשל הריבית הנלווית לו. מעבר זה, בין המערכות השונות, ניסה המחוקק למנוע, כפי שעולה מדברי ההסבר לחוק החדש. מכאן, קביעת הרף באופן שרירותי, והעמדתו על סך 150,000 ש"ח, אינה מקיימת תכלית זו. כלומר, אין מדובר בהבחנה אשר יוצרת מנגנון יעיל, המווסת את העומס הקיים במערכת, ואין מדובר בהבחנה שהיא לטובת החייבים ולמען שיקומם הכלכלי.

הטיעון המשפטי

אי חוקתיותו של החוק החדש

50. העותרת סבורה, כי ההבחנה שנעשתה בין חייבים, ביחס להיקף חוב בגובה של 150,000 ש"ח, כעולה מסעיף 186 לחוק החדש, היא שרירותית ואינה מבוססת על הסבר לגיטימי כלשהו המצדיק אותה, ועל כן היא אינה חוקתית. העותרת גם הציגה נתונים המוכיחים כי המשיבה פעלה באופן שרירותי ושקביעה זו אינה מגשימה את תכלית החוק שהיא עצמה חוקקה.
51. עוד, לטענת העותרת, סעיף 361(8) לחוק, המבטל את ההכרזה על "חייבים מוגבלים באמצעים" ואת הוראת השעה, הוא סעיף נוקשה ופטרנליסטי אשר יוצר יותר נזק מתועלת.
52. כך גם, סעיף 163(א) לחוק החדש מתעלם ממאפיינים רלוונטיים ביותר הקשורים בקבוצת החייבים אשר דאגה להסדיר את חובותיה במשך תקופה, במסגרת הליכי הוצאה לפועל. כפועל יוצא, החוק החדש יוצר דין אחד לכל החייבים, תוך שמתקיימת התעלמות קיצונית ממאפיין רלוונטי זה, אשר משולה לאפליה אסורה של קבוצת החייבים שעניינם נוהל בהליכי

⁴⁷ דו"ח רשות האכיפה והגבייה, לעיל ה"ש 18, בעמ' 36 ו-62.

ההוצאה לפועל. כפי שתטען העותרת בהרחבה, לכך קיימת השפעה לא רק על הזכות לשוויון, כי אם על זכויות יסוד נוספות המעוגנות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

53. כאן המקום להדגיש, כי המחוקק עצמו הכיר בקבוצת זכויות כבעלות מעמד אשר מחייב חקיקה במעמד נורמטיבי גבוה כדי לסייג אותן – באמצעות חקיקתם של חוקי היסוד. ואכן, לא מדובר בזכויות אבסולוטיות, כך שהמחוקק הגדיר מהי מסגרת הפגיעה האפשרית בהן. כך, לשון פסקת ההגבלה, שמעוגנת בסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, מאפשרת לפגוע בזכויות אדם, בהינתן התקיימותם של ארבעה תנאים מצטברים: פגיעה בזכויות חוקתיות מכוח חוק או לפי חוק, החוק הפוגע הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, החוק הפוגע נועד למען הגשמת תכלית ראויה, וכי הפגיעה היא אינה במידה העולה על הנדרש (עמידה במבחני המידתיות שנקבעו בפסיקת בית המשפט העליון).⁴⁸

54. בפרק זה, העותרת תעמוד על הזכויות הנפגעות ועל משקלן המשמעותי בשיטת המשפט הישראלית, ובכללן: הזכות לשוויון, לקניין ולשיקום כלכלי. כבר עתה יובהר, כי זכויות האדם הנפגעות בענייננו הן זכויות חוקתיות המעוגנות בחוקי-יסוד, כך שמעמדן מוגן באופן מיוחד. לאחר מכן, תטען העותרת, כי הפגיעה בזכויות אלה אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה.

פגיעה בזכויות יסוד

הזכות לשוויון

55. ערך השוויון הוא אחד מעקרונות היסוד של המשפט בישראל. הוא זכה להכרה עוד בהכרזת העצמאות, כשהובטח לכלל אזרחי המדינה **"שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור"**,⁴⁹ וכדברי כבוד השופט (כתוארו אז) לנדוי **בפרשת ברגמן**,⁵⁰ השוויון הוא **"מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו"**.⁵¹ מעמדה של הזכות לשוויון נגזר מכוח חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, כך שהיא נהנית ממעמד חוקתי על-חוקי.⁵²

56. בעוד שתחומי ההגנה של הזכות לשוויון **החוקתי** נוגעים באפליה המבוססת על שיוך קבוצתי מסוים (דוגמת גזע, מין או דת), מן המאפיינים האישיים של האדם; השוויון **המנהלי** אוסר על אפליה ושולל שימוש בלתי מוצדק בהבחנות רבות נוספות, גם במצבים בהם האפליה היא

⁴⁸ ס' 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. בג"ץ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לבטחון פנים, פ"ד נח(2), 358, עמ' 367.

⁴⁹ הכרזה על הקמת מדינת ישראל, ע"ר התשי"ח 1.

⁵⁰ בג"ץ 98/69 ברמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 693 (1969).

⁵¹ שם, בעמ' 698.

⁵² בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619, פס' 38 לפסק דינו של כב' הנשיא (בדימוס) ברק (2006).

אקראית או מקרית, ואינה מכוונת לרכיב אישי של אדם או אוכלוסייה מסוימת. כלומר, אפליה יכולה להתגבש גם מקום שהיא אינה מבוססת על הבחנה קבוצתית אסורה, ואף במקרים בהם ההבחנה היא שרירותית.⁵³

57. משמעות חקיקת סעיף 163(א) לחוק החדש, הלכה למעשה, היא יצירת אפליה תוצאתית. כאשר נקודת המוצא של חלק מהחייבים נחותה, בהשוואה לזו של חייבים אחרים, בשל תקופת תשלומים קודמת (נוספת), יש צורך בהענקת יתרון מסוים, כדי להביא את שתי הקבוצות לידי שוויון ביניהן. זאת, משום שחייבים מוגבלים באמצעים, שנשאו במשך שנים בחובת תשלומים, ובקושי הנלווה אליהם, כעת נכנסים להליך חדלות פירעון לאור החלת החוק החדש, כך שנמחקת תקופת התשלומים הקודמת, כאילו לא הייתה.

58. אפליה זו, כאמור, מייצרת פגיעה קשה בזכויות יסוד של החייבים. משכך, פגיעה זו מאפשרת לבית המשפט הנכבד "להיכנס בשעריה" של פסקת ההגבלה ולבחון את הוראות החוק החדש. יוער, כי נקבע זה מכבר שהחלטה אשר בעלת תוצאות מפלות, כבענייננו, דינה להיפסל, גם אם המשיבה לא פעלה מתוך כוונה לפגוע בשוויון ואף אם היא לא מודעת לכך שהתנהגותה מפלה.⁵⁴ בהקשר זה, כבוד השופט (כתוארו אז) ריבלין קבע: "אין נפקא מינא אם אמנם נתכוונה [...] בהחלטתה לפגוע בעקרון השוויון אם לאו, וזאת לנוכח תוצאותיה של ההחלטה".⁵⁵

59. חשוב להדגיש, כי השוויון מהווה אמצעי להשגת צדק, דרך לביצוע תפקידיה של הרשות ביושר ובהגינות, על מנת להגיע לתוצאה צודקת. אולם, יחס של שוויון אינו מוביל בהכרח לתוצאה צודקת, ולעתים יש לנהוג בחוסר שוויון כדי להשיג צדק – הכול בהתאם למטרה המבוקשת.⁵⁶ יפים לעניין זה דבריו של כבוד השופט (כתוארו אז) בעניין פורז:

"הצורך להבטיח שוויון הוא טבעי לאדם. הוא מבוסס על שיקולים של צדק והגינות. המבקש הכרה בזכותו, צריך להכיר בזכותו של הזולת לבקש הכרה דומה. הצורך לקיים שוויון הוא חיוני לחברה ולהסכמה חברתית עליה היא בנויה".⁵⁷

⁵³ דפנה ברק-ארוז משפט מינהלי ב 692 (2010).

⁵⁴ שם, בעמ' 699. כמו כן, כב' הנשיא (בדימוס) ברק קבע, כי "קיומה של אפליה נקבע, בין השאר, על-פי האפקט של ההחלטה או של המדיניות" (בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258, 279–280 (2000)).

⁵⁵ בג"ץ 986/05 פלד נ' עיריית תל אביב-יפו, פס' 11 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) ריבלין (פורסם בנבו, 13.4.2015).

⁵⁶ בג"ץ 720/82 אליצור אגוד ספורטיבי דתי סניף נהריה נ' עיריית נהריה, פ"ד לו(3) 17, 21 (1982).

⁵⁷ בג"ץ 953/87 פורז נגד ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מ"ב(2), 309, 332.

60. לצד זאת, השוויון הוא מושג מורכב, אין לו הגדרה יחידה.⁵⁸ חשוב לעניינינו לעמוד על שוויון באכיפת החוק. המשיבה מבקשת להסדיר באופן אחיד את דיני חדלות הפירעון, אך בעוד עושה זאת היא פועלת באופן בלתי שוויוני.⁵⁹ בעניינינו אין מדובר בשוויון פורמלי, אל לה למשיבה לעצום את עיניה ולהתעלם מהנסיבות והנתונים המבדילים בין קבוצות החייבים. שוויון זה יהיה בלתי צודק. האבחנה בין קבוצות חייבים שונות: זו שטרם שילמה בעבור החוב, וזו ששילמה במשך תקופה מסוימת, מאפשרת להעניק יחס שונה למקרים שונים.⁶⁰ אלה הם מקרים בעלי שיקולים ענייניים שונים. אבחנה בין הקבוצות לא יוצרת אפליה פסולה אלא הבחנה מותרת ואף מחויבת. לסיכום, יפים דבריה של כבוד השופטת נתניה בעניין אליצור: "השוויון אין לו תוכן מהותי משל עצמו ואינו מטרה בפני עצמו. השוויון הינו אמצעי להשגת צדק, דרך לביצוע תפקידיה של הרשות ביושר ובהגינות, על-מנת להגיע לתוצאה צודקת... וכן הינו אמת מידה לבחון, אם אמנם כך נהגה הרשות".⁶¹

הזכות לקניין

61. מלבד הפגיעה האמורה בזכות לשוויון, הוראות החוק החדש פוגעות גם בזכות הקניין של החייבים. זו, כידוע, מהווה זכות יסוד חוקתית המנויה בסעיף 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.⁶² כך גם, מקובל לראות בחוק-היסוד ככזה שהעניק לזכות זו מעמד בכורה במשפט הישראלי.⁶³ זאת, בין היתר, משום שהקניין מבטיח את חירות הפרט ומאפשר את פיתוח אישיותו,⁶⁴ ומכאן, שמתקיים קשר ישיר בין ההגנה על הקניין לבין ההגנה על כבוד האדם.

62. עוד יצוין, כי לשון סעיף 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, קובעת כי "אין פוגעים בקניינו של אדם". לפיכך, מוטלת גם על המדינה החובה שלא לפגוע בקניין, שלא בהתאם לחוק-היסוד. בהתאם לאמור, בשל היות זכות הקניין זכות יסוד חוקתית, בית המשפט הנכבד רשאי לקבוע בטלות של דברי חקיקה חדשים, ככל שאינם מתיישבים עם הוראות חוק-היסוד.⁶⁵ יפים לעניין זה, דבריו של כבוד הנשיא (בדימוס) ברק, בפרשת בנק המזרחי, המדגישים את החשיבות שמוקנית לזכות הקניין כאמצעי למימוש עצמי של הפרט:

⁵⁸ בג"ץ 141/82 ח"כ אמנון רובינשטיין נגד יושב ראש הכנסת, פ"ד ל"ז(3), 141.

⁵⁹ בג"ץ 262/62, פרץ נגד כפר שמריהו, פ"ד ט"ז 2101.

⁶⁰ אריסטו אתיקה ספר ה פרק ג 116–118 (מהדורת ניקומאכוס, יוסף ג' ליבס מתרגם, התשל"ג).

⁶¹ בג"ץ 720/82 אליצור אגוד ספורטיבי דתי סניף נהריה נ' עיריית נהריה, פ"ד לז(3), 17, 20 (1983).

⁶² ס' 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁶³ בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 793 (2005) (להלן: "פרשת חוף עזה").

⁶⁴ ע"א 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רעננה נ' הורוויץ, פ"ד נו(4) 913, 936 (1996).

⁶⁵ ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, (1993) (להלן: "פרשת בנק המזרחי"); בש"פ 537/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(4) 412, 589 (1995).

"קניין הוא כל אינטרס, אשר יש לו ערך כלכלי [...] הקניין מביח
לפרט חירות כלכלית. הוא מאפשר שיתוף בין בני אדם. הוא מאפשר
להם להפעיל את האוטונומיה של הרצון הפרטי שלהם".⁶⁶

63. בשל הדברים האמורים, קביעה כי חייבים המוגבלים באמצעים ישובו אל מסלול תשלומים
נוסף, במסגרתו יידרשו להתקיים שנים נוספות בעזרת סכום מינימלי בלבד,⁶⁷ פוגעת בזכותם
לקניין. זאת, משום העובדה כי הם נדרשים לשלם מכיסם למשך תקופה נוספת ובלתי
מבוטלת. כך גם, בתקופה זו נמנעת מהם האפשרות לחסוך כסף או לצבור רכוש. דהיינו,
מדובר בפגיעה בקניין **הפוטנציאלי** של החייב, אילו היה מוצא מתחולת הליך חדלות הפירעון.
64. לא זו אף זו, העובדה כי חייבים אלו שילמו במשך שנים, בהן הוכרו כחייבים מוגבלים
באמצעים, וחובם האישי תפח, אולם כאשר הם מגיעים עתה לממונה, שנות התשלומים
הקודמות אינן נזקפות לטובתם – הלכה למעשה, גובים מהם יותר כספים, בהשוואה לחייבים
שלא התנהלו נגדם הליכים כ"חייבים מוגבלים באמצעים", לפני פנייתם להליך חדלות פירעון.
65. **כאן המקום להדגיש, כי לבעלות על רכוש קיימת השפעה ניכרת גם על הסטטוס והמעמד
החברתי של הפרט. על כן, מתקיים קשר בין אי היכולת לחסוך ולצבור קניין, לבין הפגיעה
בכבודם, אשר הופך את הפגיעה בזכויותיהם לקשה ולעמוקה יותר.**
66. לטענת העותרת, **ניתן להצביע גם על פגיעה בזכות הקניין של הנושה, כיוון שהמשמעות
הנלווית להפסקת מוסד "החייב מוגבל באמצעים" תהא עבורם, למעשה, כניסת כל חדלי
הפירעון למסלול אשר בסופו יינתן הפטר. משכך, תועלת הנשייה מן החייב תהא נמוכה יותר,
בהשוואה למצב הנוהג ערב כניסת החוק החדש לתוקף.**

הזכות לשיקום כלכלי מהווה חלק מהזכות לכבוד

67. במסגרת הדיון על אודות הזכויות הנפגעות, העותרת סבורה כי מתקיימת פגיעה נוספת
בזכויות של אוכלוסיית החייבים אשר מופלת לרעה – הזכות לשיקום כלכלי.
68. המונח "שיקום כלכלי" מצוי הן בכותרת שבחר המחוקק להעניק לחוק, והן בפרק העקרונות
המנחים של החוק. **העותרת תטען, כי הגיע העת להכיר באופן מפורש בזכות זו, בוודאי לאחר
שהמחוקק עצמו הביע את רצונו, כאשר הניח את היסודות למימושה, כמטרה ראשונה**

⁶⁶ פרשת בנק המזרחי, שם, בעמ' 431.
⁶⁷ כיוון שימשיך לחול עליהם צו לשיקום כלכלי, לפי ס' 160 לחוק החדש, החייבים נותרים עם "דמי מחיה" בלבד,
כלומר סכום אשר עשוי לשמש כהוצאות מחייה בסיסיות בלבד.

- ועיקרית בחוק החדש.** המחוקק הבין את החשיבות הטמונה בהחזרת חייבים למסלול החיים הרגיל, הן חברתית והן כלכלית, ובהתאם החליט לעגן את זכות זו בחקיקה ראשית.
69. לשיטת העותרת, זכות זו היא אחת מזכויות האדם הנגזרות מהזכות החוקתית לכבוד המנויה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.⁶⁸ נוסף על כך, השיקום הכלכלי מאפשר את המימוש העצמי, ומשכך קשור בקשר הדוק לכבודו של האדם. לפי נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) ברק, מימוש עצמי והגשמה עצמית מביאים לכבוד עצמי ולביטחון עצמי.⁶⁹
70. חרף האמור, הוראות סעיף 361(8) לחוק החדש מותירות חייבים רבים בלא שניתן להם פתרון הולם. השארת חייב בסטטוס "בעל חוב", כשאין ידו משגת לתשלום החוב במסלולים שהחוק החדש או חוק ההוצאה לפועל מציעים, מובילה לחיזוק המצוקה, להעמקת העוני, ולהמשכיות החייב בסטטוס הכלכלי והחברתי של חדל הפירעון. למעשה, כך נמנע מן החייב למשך שנים נוספות, לקחת חלק פעיל בחברה וגם בכך נפגע הליך שיקומו הכלכלי.
71. יצוין, כי הפסיקה מכירה בערך השיקום הכלכלי, לא רק בהקשרם של חייבים, בענפי המשפט השונים. כך, לדוגמה, בתיק מתחום דיני המשפחה, שהגיע להכרעת בית המשפט, נדון ענייננו של גבר שנפרד מאשתו באופן פתאומי, כאשר היא שרויה במצב כלכלי רעוע. שם, בית המשפט פסק פיצויים לטובת האישה, נוסף על תשלומי מזונות, על אף שהדבר יכול להיחשב ככפל פיצוי. זאת, כיוון שבית המשפט קבע את שיקומה הכלכלי של האישה כאינטרס עליון.⁷⁰ דוגמה נוספת, ניתן למצוא במישור הפלילי, שם קבע בית המשפט העליון להקל בעונשו של פלוני, למען הוצאתו ממעגל המצוקה ולמען שיקומו ככלל, ושיקומו הכלכלי בפרט.⁷¹ כלומר, אין מדובר באינטרס התחום לענייני חדלות הפירעון, אלא עסקינן בזכות החולשת על כלל תחומי המשפט ומשכך ראוי להכיר בה מפורשות, כאמור.
72. לטענת העותרת, יש לראות בזכות לשיקום כלכלי כחלק מהזכויות הבלתי מנויות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. בהקשר זה, כבוד הנשיא (בדימוס) ברק הציג שלושה מודלים לעיגון זכויות בלתי-מנויות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו: הראשון, "המודל המצומצם", לפיו כבוד האדם משתרע רק על פגיעות גופניות ונפשיות, השפלה והשמצה; השני, "המודל הרחב", לפיו כבוד האדם הוא הבסיס לכל זכויות האדם; השלישי, "מודל הביניים", לפיו הזכות לכבוד האדם מהווה אגד של זכויות אשר השמירה עליהן נדרשת לצורך כבוד האדם.

⁶⁸ ס' 4 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁶⁹ אהרן ברק **כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה** 843 (2014) (להלן: "כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה").

⁷⁰ ע"מ (מחוזי חי') 740/08 פלוני נ' פלונית, פס" 21 לפסק דינה של כב' סגנית הנשיאה וסרקרוג (פורסם בנבו, 19.1.2008).

⁷¹ פרשת אביכזר, ראו לעיל ה"ש 38, בעמ' 4.

"מודל הביניים" קובע, כי בבסיס הזכות לכבוד עומדת ההכרה בכך שהאדם הוא יצור חופשי, המפתח את גופו ורוחו לפי רצונו בחברה.⁷²

73. זאת ועוד, בית המשפט הגבוה לצדק דחה את יישומם של המודל המצומצם והרחב, תוך שבחר לאמץ את "מודל הביניים".⁷³ מודל זה קובע, כי את מידותיו החוקתיות של כבוד האדם אין לצמצם אך ביחס לעינניים ולהשפלה.⁷⁴ יתרה מכך, התפיסה הראויה לכבוד האדם, היא זו שמעמידה במרכז את האוטונומיה של הרצון הפרטי, חופש הבחירה, השלמות הפיזית והרוחנית של האדם וכן את מכלול אישיותו.⁷⁵ היא זו אשר מצדיקה לכלול בגדר כבוד האדם את אותם היבטים של שוויון, שמבטיחים תפיסה ראויה של כבוד האדם.⁷⁶

74. לשיטת העותרת, אפוא, הזכות לשיקום כלכלי היא אחת מזכויות האדם הבלתי המנויות, שיש להכיר בה כחלק מ"מודל הביניים". הזכות לשיקום כלכלי מהווה חלק ממארג הזכויות הכלכליות-חברתיות אשר מתייחסות להיבטי רווחה שונים של האדם, אלו שמטרתן היא להבטיח את צרכי החיים הבסיסיים שנועדו לאפשר לאדם לנצל את ההזדמנויות שהחיים מזמנים בפניו בחברה בה הוא חי.⁷⁷ כאשר בית המשפט נדרש לשאלת ההכרה בזכויות חברתיות, דומה כי בית המשפט נוטה להכרה כללית בקיומן כחלק מכבוד האדם.⁷⁸

75. לטענת העותרת, הזכות לשיקום כלכלי אינה עומדת לבדה. בהתאם, כחלק מההליך הדרוש להכרה בה, יש להגשים גם את זכות האדם לקיום מינימלי בכבוד. ביחס לזכות האחרונה, נאמר כי היא מן המורכבות שבזכויות האדם.⁷⁹ כמשתמע מן הפרשנות והחשיבות שניתנו ביחס לזכות לקיום מינימלי בכבוד, הרי שהבטחה כי כל אדם יוכל להתקיים בכבוד, מטילה על המדינה חובה פוזיטיבית לאפשר לכל אדם לשפר את תנאי מחייתו.⁸⁰ פרשנות זו מתיישבת היטב עם כוונתו הגלויה והברורה של המשיבה, בדבר ההכרה גם בזכות לשיקום כלכלי. זאת,

⁷² שם.

⁷³ ראו לדוגמה בבג"ץ 8300/02 נסר נ' ממשלת ישראל, פס" 46 לפסק דינה של כב' הנשיאה (בדימוס) ביניש (פורסם בנבו, 22.5.2012).

⁷⁴ ברק מזדנה "הזכות החוקתית לשוויון בפסיקת בית-המשפט העליון – כב' האדם, האינטרס הציבורי וצדק חלוקתי" משפט וממשל יז 63, 74–75 (2016).

⁷⁵ הלל סומר "הזכויות הבלתי-מנויות – על היקפה של המהפכה החוקתית" משפטים כח 257, 261–266 (1997).

⁷⁶ בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503, 511 (2004).

⁷⁷ גיא מונדלק "זכויות חברתיות – כלכליות בשיח החוקתי החדש: מזכויות חברתיות למימד החברתי של זכויות האדם" שנתון משפט העבודה ז 65, 93–99 (2013).

⁷⁸ ראו בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834, 841–843 (2002), שם נקבע, כי אפליה במימוש הזכות לחינוך עשויה להיחשב להשפלה הפוגעת בזכות החוקתית לכבוד, שמעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁷⁹ בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464; בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 28.2.2012) (להלן: "פרשת חסן").

⁸⁰ סלים גובראן וחגי קלעי "תחולתה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים חיים בעוני – פרשנותם הראויה של דיני הוצאה לפועל לאחר פסק הדין בבג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי" עיוני משפט לו(1) 195, 217 (2014).

כיוון שבבסיס הרעיון למימוש זכות זו, עומד הרצון להחזיר את החייב למסלול יצרני ולקדם את שילובו במרקם החיים הכלכליים.⁸¹

76. בצד האמור, יש צורך לבחון את היקפו של כבוד האדם ולפרש את חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו על רקע המציאות החברתית הקיימת בישראל, לפיה חייבים "מסומנים" בחברה, ועל בסיס ערכי היסוד שלה, ביניהם עקרון הסובלנות לרגשות.⁸² כפי שעמדה העותרת, החייבים הם אנשים שעברו תאונה כלכלית, המצויים במצב כלכלי ונפשי רעוע, ויש להכיר במצוקתם.

77. לאור העובדה כי המחוקק ובית המשפט הכירו בכבודו של האדם, בזכותו לצאת ממעגל המצוקה הכלכלית ולפתח חיים כלכליים עצמאיים, נראה שמתקיים בסיס יציב להכרה גם בזכות לשיקום כלכלי, כחלק ממארג הזכויות הבלתי-מנויות של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. לכן, להשקפת העותרת, ראוי כי בית משפט נכבד זה יפרש את מעמדה הנורמטיבי של הזכות לשיקום כלכלי, כזכות הנגזרת מההיבט הדינמי של הזכות לקיום מינימלי בכבוד וכזכות החוסה תחת הזכות לכבוד.

78. לסיכום, המחוקק עיגן זכות זו באופן מפורש, בכותרתו ובמטרותיו של החוק החדש. לכן, לא יכול להיות חולק, כי המחוקק ניסה לקדם את אינטרס החייבים והאפשרות (ואף החובה) לשיקום כלכלי. מכלל האמור, העותרת סבורה כי על מוסדות המדינה, ביניהם בית משפט נכבד זה, להכיר בזכות לשיקום כלכלי כזכות חוקתית, לפעול למען מימושה בפועל, או למצער להימנע מפגיעה באדם אשר רוצה לממש את זכותו זו.

הבחינה החוקתית – האם החוק החדש עומד בתנאי פסקת ההגבלה?

79. בפרק שיובא להלן, העותרת תציג מדוע הפגיעה בזכויות המפורטות בפרק הקודם נעשתה באופן שאינו מתיישב עם הוראות סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו – כלומר, מדוע חלק מהוראות החוק החדש אינן עומדות בתנאי פסקת ההגבלה, ומשכך דינן להיפסל על ידי בית המשפט הנכבד.

80. כמבואר לעיל, סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע, כי פגיעה בזכויות המעוגנות בחוק-יסוד זה יכולה להיעשות רק בהתקיים התנאים הקבועים בפסקת ההגבלה. יובהר, כי העותרת מכירה בכך שהפגיעה נעשתה מכוח החוק החדש (התנאי הראשון המופיע בפסקת ההגבלה), ולכן ייבדקו יתר התנאים של פסקת ההגבלה. לשיטת העותרת, נמצא בהם פגמים מהותיים אשר מובילים למסקנה בדבר פסלות חלק מהוראות החוק החדש, כאמור.

⁸¹ ס' 1(3) לחוק החדש.

⁸² כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה, לעיל ה"ש 69, בעמ' 139.

81. **כידוע, די באי התקיימותו של תנאי אחד מתנאיה של פסקת ההגבלה, כדי להביא לכלל מסקנה כי הפגיעה היא אינה חוקתית. מסקנה זו תוביל לפסלות הוראות החוק הרלוונטיות לענייננו, הוראות אשר נדונות בעתירה זו.**

האם החוק החדש הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית?

82. סעיף 1א לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, וסעיף 2 לחוק-יסוד: חופש העיסוק, קובעים כי ערכיה של מדינת ישראל הם ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית. כך נקבע גם במגילת העצמאות, עוד בשנת 1948 – בצד היות המדינה, שזה עתה הוקמה, מדינה יהודית, מאוזכרים גם ערכים דמוקרטיים. מעבר לדלת אמותיהם של חוקי-יסוד אלה, הערכים האמורים משמשים גם ככלי פרשני לכלל חוקי הכנסת. אלה הוגדרו בתור "עקרונות היסוד של השיטה", ביניהם החירות, הצדק⁸³ והשוויון.⁸⁴

83. לשיטת כבוד הנשיא (בדימוס) ברק, את היותנו "מדינה יהודית" יש לפרש באופן מופשט, תוך עריכת סינתזה עם ערכים דמוקרטיים.⁸⁵ נדמה, כי הכוונה היא לערכים אוניברסליים של היהדות, אשר עולים בקנה אחד עם ערכי הדמוקרטיה.

84. כפועל יוצא מן האמור, **ערך השוויון** מוכר כערך חשוב ומרכזי גם ביהדות. כך, לדוגמה, חכמינו קבעו שאין מבחינים בין הבריות. כלומר, אין מבדילים בין כל היצורים שהם ברואי האל – לא מטעמי דת⁸⁶ ולא מטעמי גזע.⁸⁷ נוסף על כך, גם את האישה ברא אלוהים מצלעו של האדם, אשר באמצע הגוף היא **"שתהא בבית כמותו"**.⁸⁸ כך גם, עמדו חכמינו על מעמדו הנורמטיבי העליון של ערך **כבוד האדם**: האדם הוא בעל כבוד, ככזה הנולד בצלם האלוהים, ולכן, גם מעברייך שגזר דינו הוא מיתה, אין שוללים את זכותו לכבוד.⁸⁹ לפי ההלכה, **זכות הקניין** חשובה גם היא – עושר וקניין הם "ביטוי של ברכה מן השמים ובסיס לחיים הנורמטיביים עלי אדמות".⁹⁰ לפי המסורת היהודית, בן האנוש נטוע בעולם גשמי ובא מתוכו, הוא חיבור בין חומר לרוח, הוא חלק בלתי נפרד מעולם החומר ועליו לבטא את שליטתו על

⁸³ ס' 1 לחוק יסודות המשפט, התש"ס-1980.

⁸⁴ ע"א 4628/93 **מדינת ישראל נ' אפרופים שיכון ויזום (1991) בע"מ**, פ"ד מט(2) 265, פס' 35 לפסק דינו של כבי השופט (בדימוס) מצא (1993).

⁸⁵ **פרשת חוף עזה**, לעיל ה"ש 63, בעמ' 547.

⁸⁶ **"וכי יגור אתך גר בארצכם, לא תונו אותו. כאזרח מכם יהיה לכם הגר הגר אתכם ואהבת לו כמוך כי גרים הייתם בארץ מצרים, אני ה' אלהיכם"** (ויקרא יט, לג-לד).

⁸⁷ בבלי, ברכות כ, א.

⁸⁸ ראו פירוש ר"י אברבנאל לבראשית א, כז; מכון משפטי ארץ – בית מדרש גבוה להלכה ומשפט "נייר עמדה בנושא: שוויון מוגש לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת" **אתר דין תורה** 3 (2007) www.dintora.org/assets/files/5831423686716.pdf.

⁸⁹ שם, בעמ' 2.

⁹⁰ יוסף יצחק ליפשיץ "על מקורות זכות הקניין בהלכה" **מבשעי צדק – בין חברה לכלכלה במקורות היהודיים** 497, 499-500 (חנך דגן ובנימין פורת עורכים, 2016).

הבריאה כדי ליהנות מטוב הבריאה, מהעולם ומפירותיו.⁹¹ העותרת סבורה, כי הפגיעה בכבוד האדם, בקניין ובשוויון, כפי שעמדה עליה, היא פגיעה שאינה עולה בקנה אחד עם ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית. מדובר בערכים מוגנים ויסודיים בכל משטר דמוקרטי, ואכן, ערכים אלו מעוגנים בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

85. בהתאם, על בית המשפט הנכבד למלא את התפקיד המוטל עליו במשטר החוקתי בישראל ולבחון את חוקתיות החקיקה של המשיבה. בחינה זו תיעשה תוך הקפדה על האיזון העדין הדרוש בין עקרונות שלטון הרוב והפרדת הרשויות, בצד ההגנה על זכויות האדם ועל ערכי היסוד העומדים בבסיס שיטת המשטר בישראל.⁹² ביסוד המטרות הלאומיות וביסוד השלטון הדמוקרטי, תעמוד מטרת ההגנה על זכויות האדם בכלל ועל כבוד האדם בפרט.⁹³

86. נוכח ההכרה, כי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו מצוי במעמד נורמטיבי עליון, **פגיעה בכבודו של אדם, בזכותו לשוויון ובאינטרס הקנייני שלו, אלו הן פעולות הנוגעות בעצבים החשופים של הדמוקרטיה הישראלית ובנקודות הרגישות ביותר של האדם.**

האם החוק החדש נועד לתכלית ראויה?

87. כפי שעולה בפסיקותיו של בית המשפט הנכבד, תכליתו של חוק תיחשב כראויה אם היא נועדה לקדם זכויות אדם או להגשים מטרה ציבורית או חברתית חשובה, העולה בקנה אחד עם ערכיה של מדינת ישראל. כך, התכלית תיבחן לאור הזכות הנפגעת ועוצמת הפגיעה בה.⁹⁴

88. בהתאם לסעיפים 1–2 לחוק החדש, מטרתו, בין היתר, היא להביא ככל האפשר לשיקומו הכלכלי של החייב ולקדם את שילובו מחדש במרקם החיים הכלכליים. העותרת עמדה על חשיבות הזכות לשיקום כלכלי ולכן, **לכאורה, ניתן לומר כי תכלית החוק היא חיובית וראויה.**

89. **אולם, הרצוי לחוד והמצוי לחוד. הגם שתכלית החוק היא, לכאורה, ראויה – היא אינה מוגשמת בפועל. השימוש בסיסמה "שיקום כלכלי" נראית כזוכה לאהדת הציבור, ועלולה לטשטש את הפגיעות החוקתיות הקשות, עליהן עמדה העותרת בעתירה זו. אין בהצגת תכלית קידום הזכות לשיקום כלכלי, כדי להשליך על אופן בחינת החוק והפגיעה הנובעת מהוראותיו – כפי שהוכיחה העותרת, החוק אינו מממש את תכליתו לשיקום כלכלי של כלל החייבים ובכך הוא יוצר אפליה תוצאתית ואינו מאפשר להגשים את תכליתו באופן ראוי.**

⁹¹ שם, בעמ' 506–507.

⁹² בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545, 569 (2005) (להלן: "פרשת הפרטת בתי הסוהר").

⁹³ אהרן ברק "כבוד האדם כזכות חוקתית" הפרקליט מא(ג) 271, 278 (1994).

⁹⁴ פרשת חסון, לעיל ה"ש 79, Error! Bookmark not defined, בעמ' 49.

90. דוגמה למקרה אשר דומה לענייננו הוא פרשה העוסקת בחוק טל.⁹⁵ חוק טל חוקק בשם הגשמתה של מטרה חיובית – נשיאה שוויונית בנטל הגיוס לצה"ל (חוב חברתי). אולם, הדרך שהחוק קידם היא באמצעות הסדרת דחיית גיוסם של חרדים, באופן שרק אלה העונים על תנאים מסוימים יוכלו לקבל דחייה מחד, והענקת אפשרות לביצוע מסלול של תרומה אזרחית מותאמת, מאידך – כל זאת, כדי לעודד את גיוסם ותרומתם של חרדים למדינה. בפועל, החוק הגדיל את מספר החרדים שלא התגייסו, לאחר שדחו את גיוסם עד לקבלת פטור. מן הצד השני, רק עשרות בודדים השתלבו בתחומי העבודה שהוכרו על פי החוק כשירות אזרחי המחליף את השירות הצבאי.⁹⁶ במסגרת עתירה שהוגשה בעניין החוק, בג"ץ טל,⁹⁷ קבע בית המשפט העליון, כי התכלית היא ראויה – הגדלת השוויון ביחס לחלוקת נטל השירות הצבאי והגברת השתתפות הגברים בני הציבור החרדי – אך החוק אינו עומד במטרותיו ולכן פוגע באופן בלתי מידתי בכבוד האדם של המשרתים בצה"ל, בשל פגיעת החוק בזכותם של האחרונים לשוויון. כאמור, החוק לא קידם בפועל את השוויון בנטל השירות ולא עזר בשילובם של גברים חרדים בשוק העבודה. יצוין, כי באותה עתירה בג"ץ לא פסל את החוק, כדי להעניק תקופת ניסיון נוספת ליישומו. אך, לאחר 10 שנים פסק, כי החוק אינו חוקתי ובהתאם מנע את הארכת תוקפו על ידי הכנסת; ששה שופטי בית המשפט העליון קבעו, כי "קיימים בחוק חסמים אינהרנטיים המשפיעים השפעה ניכרת על האפשרות ליישמו, עד כדי פגיעה ביכולת להגשים את תכליותיו."⁹⁸

91. **לסיכום נקודה זו, כאשר התכלית המונחת ביסוד חוק היא להביא לשינוי חברתי, אשר התרחשותו אינה אך הערכה תיאורטית, אלא נבחנת במבחן החיים, יש לבחון את התאמת האמצעים שנבחרו להגשמת מטרה זו במבחן התוצאה.**⁹⁹ חשש מפני פגיעה עתידית בזכות מוגנת יוכל לשמש בבלימתה מראש של פגיעה זו – והרי, מוטב למנוע את הרע בטרם יתרחש.¹⁰⁰ כפי שהוכח לעיל, החוק החדש אינו עומד במבחן זה במבחן התוצאה. עם זאת, ולמען הזהירות בלבד, ככל שבית המשפט הנכבד סבור כי החוק החדש עומד במבחן חוקתי זה, העותרת תמשיך את הבחינה החוקתית.

⁹⁵ חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן: "חוק טל").

⁹⁶ ס' 6 לחוק טל.

⁹⁷ בג"ץ התנועה לאיכות השלטון, לעיל ה"ש 52.

⁹⁸ בג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל, עמ' 43 לפסק הדין (פורסם בנבו, 21.2.2012).

⁹⁹ בג"ץ התנועה לאיכות השלטון, לעיל ה"ש 52, בעמ' 60.

¹⁰⁰ פרשת הפרטת בתי הסוהר, לעיל ה"ש 92, בעמ' 689.

האם החוק החדש עומד במבחני המידתיות?

92. דרישת המידתיות הקבועה בפסקת ההגבלה ממקדת את הדיון החוקתי לבחינת האמצעי שבחרה המדינה לצורך הגשמת אותה תכלית ראויה.¹⁰¹ כידוע, מבחן המידתיות מורכב משלושה מבחני משנה מצטברים: מבחן הקשר הרציונאלי; מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה; ומבחן המידתיות במובן הצר – תועלת מול נזק.
93. פגיעה בערכים עליהם עמדה העותרת לעיל, תיחשב כפגיעה מידתית רק אם היא תעמוד בשלושת המבחנים האמורים. לפיכך, העותרת תבחן להלן את כל אחד מהמבחנים, כדי להראות מדוע ההבחנה שיוצר החוק היא אינה מידתית.
94. **מבחן הקשר הרציונאלי** – לפיו, על האמצעי שהחוק נוקט לשרת את התכלית שהחוק מבקש להגשים.¹⁰² העותרת סבורה, כי גם היעדרה של הבחנה בין אוכלוסיית החייבים וגם ביטול ההכרה בסטטוס "חייב מוגבל באמצעים", אינן צולחות את מבחני המידתיות, כבר במבחן המשנה הראשון. בהנחה שמטרת העל של המחוקק, כפי שהוסבר לעיל, הייתה לקדם את הזכות לשיקום כלכלי, למען החייבים והחברה כולה, הוראות החוק אינן מגשימות את תכליתו.
95. לאור הנתונים האמפיריים שהובאו לעיל, ניתן להסיק בנקל, כי אוכלוסיית החייבים המוגבלים באמצעים נמנית עם האוכלוסייה אשר זכאית למימוש הזכות לשיקום כלכלי. זכותם של אלה, עשויה אף לגבור על זכותם של חייבים חדשים בהליך חדלות פירעון – זאת, בהינתן העובדה כי אלה הראשונים נדרשו להשקיע מאמצים רבים לאורך שנים ולעמוד בתקופות התשלום שנקבעה עבורם (וכעת אלה מוצאים עצמם בנקודת האפס, תוך התעלמות המחוקק משנות התשלום שעברו).
96. כפי שעמדה העותרת, מדובר בחייבים שלאור הוראות סעיף 361(8) לחוק החדש, נותרו כעת ללא מענה הולם – כלומר, עצם ביטולם של סטטוס "חייב מוגבל באמצעים" וצו תשלומים מופחת, עשוי להוביל את החייבים לדרך ללא מוצא. משכך, ברור, כי האמצעי שבחר המחוקק אינו מוביל כדי שיקומם הכלכלי של חייבים אלה.
97. הלכה ידועה היא, כי "מבחן הקשר הרציונאלי אינו מבחן של קשר סיבתי טכני גרידא בין אמצעי לתכלית [...] הדגש במבחן הקשר הרציונאלי הוא על היותו של הקשר רציונאלי. משמעות

¹⁰¹ בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202, פס' 64 לפסק דינו של כב' הנשיא (בדימוס) ברק (2006).

¹⁰² בג"ץ 769/02 הועד הציבורי נגד העינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד סב(1) 507, פסק דינו של כב' הנשיא (בדימוס) ברק (2006).

הדבר היא, בין השאר, שאין לנקוט באמצעי שרירותי, בלתי הוגן או מחוסר היגיון.¹⁰³ משכך, ניכר כי המשיבה נכשלה בחיקוק החוק החדש, כבר לאור המסקנות הנובעות ממבחן המידתיות הראשון.

98. **מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה** – לפיו, יש להבטיח את התממשותן של שתי מטרות: האחת, דרישה להתאמה הדוקה, ככל האפשר, של האמצעי לתכלית שאותה הוא אמור לקדם. יש להבטיח הלימה מלאה, בין האמצעי לתכלית, כדי להבטיח שזכויות היסוד ייפגעו במידה הקטנה ביותר, במסגרת בחינת מכלול האינטרסים הנוגדים. השנייה, מתמקדת בבחינת התאמת אופן השגת התכלית לאמצעי אחר. הכוונה היא לחיפוש אחר אמצעי **פוגעני פחות**, מתוך מתחם של אפשרויות דומות או קרובות. יפים לעניין זה דבריו של הנשיא ברק בספרו:

”נהוג לתאר את מבחן הצורך בארץ באמצעות המטפורה של “טיפוס בסולם”: בטפסו על סולם הפגיעה בזכויות לשם הגשמת מטרת החוק, אנו מצפים שהמחוקק יעצור בשלב הראשון שבו המטרה מוגשמת במלואה, כלומר, בשלב שמגשים את המטרה אך שפגיעתו בזכויות היא הקטנה ביותר. דרישת הצורך מתמקדת בצורך באמצעים שנבחרו להגשמת מטרת החוק, ולא בעצם הצורך בהגשמת המטרה. בשלב זה של הבחינה החוקתית אנו מניחים כי יש צורך במטרת החוק, שכן צורך זה נבחן במסגרת “התכלית הראויה”.¹⁰⁴

החלטת המשיבה, במתכונתה הנוכחית, אינה עומדת במבחן האמצעי שפגיעתו פחותה. כאמור לעיל, התעלמותו ה**בוטה** של המחוקק מן החייבים שכבר עמדו בתקופת תשלומים קודמת, ביטול מוסד “חייב מוגבל באמצעים”, וקביעת הבחנה פסולה באופן שאינו מבוסס ושמעתעלם מאינטרס לגיטימי של קבוצת חייבים מסוימת – כל אלה, יחד, פוגעים בזכויותיהם של חייבים, באופן בלתי מידתי.

99. **מבחן המידתיות במובנו הצר** – לפיו, בוחנים את העלות שתצמח לציבור הרחב מול הנזק לפרט, כתוצאה מהפעלת האמצעי, כאשר השאיפה היא ליחס ראוי בין האמצעי למטרה. מבחן

¹⁰³ בג"ץ 9593/04 מוראר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, פ"ד סא(1) 844, 870 (2006).
¹⁰⁴ אהרן ברק מידתיות במשפט – הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה, עמ' 394 (2010).

המידתיות במובנו הצר הוא אינו מבחן מדיד, אלא מבחן ערכי, אשר שם דגש על חשיבות הזכות הנשללת ועל עוצמת האינטרס אשר מצדיק את שלילתה.¹⁰⁵

100. כאן המקום להדגיש, כי העותרת אינה מתרעמת נגד המדיניות החדשה, המנסה לקדם את שיקומו הכלכלי של החייב החדש. מדובר בתכלית ראויה, אשר תהא מבורכת, ככל שזו תהא עניינית ומבוססת על בחינה ראויה ומידתית של נתוני החייבים.

101. ואולם, על אף שנטען כי קיימת תועלת במתווה החקיקתי החדש, העותרת סבורה כי זו מצומצמת ומוגבלת בהיקפה – בוודאי, לאור בחינת הנזק הגדול שנגרם כתוצאה מן הפגיעה בזכויות האדם שפורטו בהרחבה לעיל.

102. לעניין התועלת המצומצמת, ההבחנה בין חייבים כדי לפצל את התיקים השונים בין הרשמים לממונה, אמנם נועדה למען קידום היעילות,¹⁰⁶ אך בפועל, כפי שעמדה העותרת – היקף החייבים הנשארים בסמכות הרשמים הוא נמוך ביותר. על כך תעמוד העותרת בהמשך.

103. עוד, הפגיעה בזכויות החייבים, בדרך של התעלמות מתקופת תשלומים קודמת, היא עמוקה ולכן "תירוץ" בדמות יעילות המערכת אינו יכול להוות הצדקה מתמדת למדיניות גורפת ומפלה. **יתרה מכך, גם בפסיקותיו של בית משפט נכבד זה, הוכר כי יעילות היא אינה חזות הכל והתועלת שבה אינה יכולה לגבור באופן אוטומטי על כל נזק.**¹⁰⁷ דהיינו, גם אילו אכן הייתה מושגת יעילות, כתוצאה מהחלת המדיניות החדשה, היא לא הייתה עומדת במבחן, אל מול הפגיעה בקבוצת החייבים, כבענייננו. משכך, נדמה שהיעילות נותרה כמטרה עלי ספר בלבד.

104. העותרת תדגיש, שלטענתה היה בידה של המשיבה, לקבוע תקופת מעבר או הוראות מדורגות, לקבוצות שונות של חייבים. באופן זה, חייבים שעמדו בנטל התשלומים עד כה, יוחרגו מהוראות החוק החדש למשך תקופה מסוימת, או שתקופת התשלומים תימנה כחלק מהתקופה הכוללת.

המישור המינהלי

105. לשיטת העותרת, קיימים שני קשיים מרכזיים כתוצאה מיישום החוק החדש, הנוגעים במישור המינהלי: האחד – קביעה שרירותית של סכום חוב אשר מלמד על ההליך שיינקט נגד

¹⁰⁵ בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נג(5) 241, 273 (1995).

¹⁰⁶ דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 9, בעמ' 658 ואילך.

¹⁰⁷ כך, לדוגמה, בעמ' 3908/11 מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט נ' עיתון זה מרקר עיתון הארץ בע"מ, פס" 3 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות (פורסם בנבו, 22.9.2014).

החייב, למען ההבדלה בין חייבים: האם יישארו בהליך חדלות פירעון תחת ניהול רשמים, או שמא יעברו לחסות תחת ניהולו של הממונה. התוצאה היא כי בפועל ניתנת סמכות ריקה מתוכן לרשמים, וכל זאת, ללא מתן הסבר על אודות קביעת הרף השרירותי, כאמור; השנ – הותרת שיקול דעת רחב לפקידים מנהליים, ללא תיחומו באמצעות אמות מידה ברורות. על שני אלה יורחב להלן.

106. העותרת סבורה, כי הוראות החוק מעידות על "חקיקה עצלנית"¹⁰⁸, כפי שזו הוגדרה בפסיקה. דרך חקיקה כזו מובילה לחוק ש"אינו מתיישב עם התפיסה של שלטון החוק ויש בו סכנה לעקרונות של מינהל תקין"¹⁰⁹. באופן זה, המשיבה קבעה רף בסכום של 150,000 ש"ח, לשם הבחנה בין המסלולים השונים, באופן שרירותי לחלוטין, וללא מתן הסבר מספק בדברי הצעת החוק ואף לא בפרוטוקולים המתעדים את ישיבות הממשלה שעסקו בחקיקת החוק החדש. **כל זאת, בעוד שברור לכל, כי החלטות דרמטיות דוגמת הוראותיו של חוק זה, אינן יכולות להתקבל על פי אינטואיציות ותחושות בטן, כי אם בהתאם לנתונים מחקריים ואמפיריים.**

107. כאמור, מטרת ההפרדה בין החייבים השונים היא לקדם יעילות וכן להתיר לחייבים עם חוב נמוך יחסית, להמשיך ולהתנהל מול הגורם שהכירו – הרשמים. אולם, מהנתונים שהובאו לעיל, עולה בבירור כי היעילות לא תושג באמצעות יישום החוק החדש – רובם המכריע של החייבים יועברו לאחריות הממונה, כך שלא יתקיים וויסות העומס, כפי שרצוי וראוי. עוד, רק חייבים מועטים ייהנו מההקלה הפרוצדורלית, בדמות המשך התנהלות בהוצאה לפועל, בעוד שאחרים, ללא כל סיבה מספקת ונראית לעין, יעברו לסמכות הניהול של הממונה.

108. נוסף על האמור, לטענת העותרת, סעיף 163(ב) לחוק החדש מהווה סעיף סל, המעניק סמכות כללית לרשמים ולממונה לקבוע תקופת תשלומים אשר קצרה משלוש שנים. זאת, ככל שהתקיימו לגבי יחיד נסיבות אישיות אשר מצדיקות זאת. עם זאת, הסמכות שהוענקה בסעיף זה אינה מכילה אמות מידה מפורשות, לשם הפעלת שיקול דעת זה, בבחינת מהן הנסיבות האישיות אותן רשאים הרשמים או הממונה לקחת בחשבון בעת קבלת ההחלטה. ובענייננו, פרסום של קריטריונים אשר ייקבעו האם יש להכיר בתקופת תשלומים קודמת של חייב, במסגרת הליכי הוצאה לפועל, כנסיבה אישית המצדיקה תקופת תשלומים קצרה יותר.

¹⁰⁸ בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 58 (2002). שם הגדיר כבוד השופט אור, חוק כחקיקה עצלנית מהסיבה ש"המסגרת הנורמטיבית שנקבעה בו היא דלה וחסרה" וכיוון שבחוק לא היו הוראות "לא לסדרי עדיפויות ולא לכללים ולעקרונות שצריכים להנחות את המינהל".

¹⁰⁹ שם, בעמ' 82.

109. לטענת העותרת, תקופת תשלומים נוספת אינה בבחינת 'נסיבות אישיות' או נסיבות חריגות. מדובר בשיקול אינהרנטי להליך חדלות הפירעון ולאופן הסדרת החובות על ידי החייב.

110. כידוע, כדי שגורם מינהלי לא יימצא במצב בו שיקול דעתו הרחב מכתוב דין שונה לאנשים דומים, יש להקפיד כי סמכות הגורם המינהלי תופעל באופן שהחוק מתיר, על פי אמות מידה כתובות, ולא בדרך של קבלת החלטות אד-הוק.¹¹⁰ כך, יכול לקרות מצב בו הרשם יתחשב בתקופת תשלומים קודמת של חייב מוגבל באמצעים, לעומת הממונה, שבמקרה אחר עשוי שלא להתחשב בכך. כמו כן, כאשר השיקולים אינם כתובים וחשופים לציבור, מתעוררים קשיים, ביניהם חוסר וודאות של החייב אשר מבקש את קיצור תקופת התשלומים, בצד פתיחת צוהר להיווצרותה של שרירותיות בפעילותה של הרשות המינהלית.

111. לסיכום נקודה זו, העותרת סבורה כי גבולות שיקול הדעת הנתונים לגורם מינהלי, חייבים להיות ברורים. כך, תתגבש הדרך האופטימלית להקטנת משקלם של שיקולים זרים או פסולים ותגבר היכולת להבטחת עקרון השוויון, תוך חיזוק האובייקטיביות בהחלטת המוסמכים.¹¹¹ דרך זו גם מבטיחה את קיומו של שלטון החוק במובנו המהותי, כיוון שהיא מוודאת, כי האיזון בין העקרונות והערכים, בעת הפעלת שיקול הדעת, נעשה באופן ראוי.¹¹²

סוף דבר

112. בעתירה זו, כאמור, העותרת עמדה על תכליותיו של החוק החדש והוכיחה כיצד המשיבה התכוונה לקבוע מדיניות אשר מוטה לטובת החייבים. זאת, בעקבות ההבנה כי החייבים, במרבית המקרים, הם יחידים שמעדו, מנהלי משקי בית שהתנהלותם הצרכנית הייתה שגויה או חסרת הבנה כלכלית, או אוכלוסיות מוחלשות שבלית ברירה נכנסו לחובות אישיים כתולדה מן הצורך להתקיים בחיי היומיום.

113. כמבואר לעיל, העותרת סבורה כי קביעת הרף על בסיס סכום אקראי בדמות גובה החוב, היא קביעה בלתי סבירה ושאינה ראויה. כאמור, חוקים אינם יכולים להיות תוצר של תחושת בטן, כי אם תולדה של מחקר מעמיק, סקרים רחבים, דיונים מקיפים ולבסוף בחינת מסקנות וקבלת החלטות מושכלות. משלא הוחלט על הסכום האמור בדרך מקובלת זו, נוצרת פגיעה קשה ובלתי חוקתית בזכויות החייבים.

¹¹⁰ דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת רגל, 8 נובמבר, 2015.
¹¹¹ עת"מ (ירושלים) 526/05 הבית הפתוח בירושלים לגאווה ולסובלנות נ' עיריית ירושלים ואח' (פורסם בנבו, 26.06.2005), פס' 43 לפסק דינו של כב' השופט עמית.
¹¹² דפנה ברק-ארז משפט מינהלי ב 619 (2010).

114. נוסף על כך, לטענת העותרת, סעיף 361(8) לחוק החדש ביטל את האפשרות הסבירה של חייבים להתנהל בכבוד עם חובותיהם, מבלי להיזקק להליך חדלות פירעון. סעיף זה פוגע, כאמור, הן בזכותם של חייבים לשיקום כלכלי והן בזכותם לכבוד. זאת, נוכח העובדה, כי המשיבה יצרה פתרון בינארי לאוכלוסיית החייבים – תשלום על פי שיעורים או הליך של חדלות פירעון. מצב בינארי זה אינו מועיל למי מהשחקנים בזירה המשפטית הרלוונטית לענייננו – החייבים, הנושים והחברה בכללותה. לכן, אין בפתרון זה כדי להגשים את תכלית החוק החדש.

115. זאת ועוד, התייחסות שווה לכלל החייבים אשר פותחים בהליך חדלות פירעון, כפי שנקבע בסעיף 163 לחוק החדש, יוצרת אפליה תוצאתית אסורה בין שתי קבוצות של חייבים – אלו שניסו להסדיר את חובם כחייבים מוגבלים באמצעים, לעומת אחרים שלא עשו כן. הבחנה זו היא תוצאה בלתי ראויה, בלתי מידתית ושאינה סבירה. היא פוגעת בזכות לשוויון ואף פוגעת בתכלית הליכי הגבייה, באופן שלא יוצר תמריץ לחייבים להסדיר את חובם, בטרם הליכי חדלות הפירעון.

116. נוכח האמור לעיל, על מנת להעניק לחייבים אפשרות אמיתית להתמודד עם חובותיהם ולא לשקוע במצוקה ובעוני, העותרת מציעה לבטל את סעיף 361(8) לחוק החדש, באופן שישאיר את האפשרות לפרוס את החוב, למשך תקופה ארוכה יותר מן השיעורים הקבועים בחוק החדש. לכל הפחות, יש להותיר את הסעיף על כנו, למשך תקופת ניסיון, במהלכה ניתן יהא לבחון את השפעת החוק החדש, על מצבם של החייבים. יודגש, כי אין להותיר קביעה דרמטית זו לשיקול דעתו של הגורם המינהלי.

117. במובחן מהוראות חוק אשר מבקשות לבצע פגיעה פחותה או פגיעה רגעית, הכל למען הגשמה של האחדת דינים, העותרת סבורה שהפגיעה בעניינינו היא קשה, בעלת משמעויות ארוכות טווח. יתרה מכך, אם סבורה המשיבה שיש לפעול להאחדת דינים, ומוכנה היא להכיר בפגיעה בזכויות וביחס לא שוויוני, לתקופה קצרה, מן הטעם הזה נכון לקבל את שטוענת העותרת, ולאפשר הכרה בתקופת תשלומים קודמת, בדרך של הוראת שעה, לתקופה קצובה, באופן שאף יתמרץ את אוכלוסיית החייבים המוגבלים באמצעים לפעול בדרך של חדלות פירעון לקראת הפטר.

118. מלבד האמור, להשקפת העותרת, יש להמשיך להכיר בתקופות תשלומים קודמות, שנעשו במסגרת הליכי ההוצאה לפועל. זאת, בכל הליכי חדלות הפירעון, הן בפני הרשמים והן בפני הממונה. בדרך זו, יתומרצו החייבים לנסות ולהסדיר את חובם, מבלי להיזקק להליכי חדלות פירעון, וחשוב מכך – ההבחנה המפלה בין קבוצות של חייבים תיפסק. העותרת עמדה בהרחבה גם

על ניתוח הפגיעה בזכויות החוקתיות, לפי פסקת ההגבלה. נראה, כי החוק פוגע בזכויות האדם היסודיות ביותר – הזכות לשוויון, לקניין ואף בזכות אותה מבקש החוק עצמו לקדם – הזכות לשיקום כלכלי. פגיעה זו, כפי שהוכיחה העותרת, אינה מקיימת את דרישות פסקת ההגבלה.

119. **לבית משפט נכבד זה קיים תפקיד מרכזי בכינון ובשמירה על ערכי יסוד בחברה הישראלית. לפיכך, שומה על בתי המשפט בכלל, ובית המשפט המבוים בשבתו כבית משפט גבוה לצדק בפרט, להוות כוח עזר למען קידום זכויות האדם והגנה מפני כוחות מינהליים שעלולים להיות דורסניים כלפי הפרט – ובענייננו, כלפי אוכלוסיית החייבים.**

120. לאור כל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד, בשל כל אחד מן הטעמים המפורטים בעתירה ובשל משקלם המצטבר יחד, לקבל את העתירה על כל חלקיה ולהורות על ביטולו של סעיף 361(8) לחוק החדש, וכן להורות למשיבה ליתן טעם כיצד נקבע הרף המבחין בסעיף 186 לחוק החדש. בהיעדר הסבר סביר, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות כי על המשיבה לקבוע רף חוב חדש אשר מבוסס אמפירית. נוסף על כך, מתבקש בית המשפט הנכבד להעניק לעותרת כל סעד אחר, בהתאם לשיקול דעתו. כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לפסוק לעותרת את הוצאותיה בגין הליך זה, וכן את שכר טרחת עו"ד, בצירוף מע"מ כדין.



לי רוזן, ב"כ העותרת

רשימת אסמכתאות ומקורות – בג"ץ 1369 עמותת הקץ לחוב נ' כנסת

ישראל (מטעם העותרת)

חקיקה

1. חוק-יסוד : השפיטה, ס"ח 78.
2. חוק-יסוד : כבוד האדם וחירותו, ס"ח 150.
3. הכרזה על הקמת מדינת ישראל, ע"ר התשי"ח 1.
4. חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002.
5. חוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967, ס"ח 116.
6. חוק העונשין, התשל"ז-1977, ס"ח 226.
7. חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018, ס"ח 310.
8. חוק יסודות המשפט, התש"ם-1980, ס"ח 163.
9. פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ם-1980.

הצעות חוק

10. דברי ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, הי"ח הממשלה 593.
11. הצעת חוק לתיקון פקודת פשיטת הרגל (מס' 5) (פושט רגל זמני ותיקונים שונים), התשנ"ד-1994, הי"ח 498.

פסיקה

12. בג"ץ 262/62, פרץ נגד כפר שמריהו, פ"ד ט"ז 2101.
13. ע"א 501/67 כונס הנכסים הרשמי נ' ולנסי, פ"ד כב(1) 23 (1968).
14. בג"ץ 98/69 ברמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 693 (1969).
15. בג"ץ 720/82 אליצור אגוד ספורטיבי דתי סניף נהריה נ' עיריית נהריה, פ"ד לז(3), 17 (1983).
16. בג"ץ 141/82 ח"כ אמנון רובינשטיין נגד יושב ראש הכנסת, פ"ד ל"ז(3), 141.
17. בג"ץ 953/87 פורז נגד ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מ"ב(2) 309.
18. ע"א 2629/92 שדיד נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד מז(1) 388 (1992).
19. בג"ץ 5304/92 פר"ח 1992 סיוע לנפגעי חוקים ותקנות למען ישראל אחרת נ' שר המשפטים, פ"ד מז (1992).
20. ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (1993).
21. ע"א 4628/93 מדינת ישראל נ' אפרופים שיכון ויזום (1991) בע"מ, פ"ד מט(2) 265 (1993).
22. בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94 (1994).
23. בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נג(5) 241 (1995).
24. ע"א 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רעננה נ' יהודית הורוויץ, פ"ד נו(4) 913 (1996).
25. בש"פ 537/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(4) 412 (1995).
26. בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 (2000).
27. בג"ץ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לבטחון פנים, פ"ד נח(2), 358.
28. בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002).
29. בג"ץ 2599/00 יתד - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834 (2002).

30. בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619 (2002).
31. בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503 (2004).
32. בג"ץ 6427/02 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 1 (2006).
33. בג"ץ 769/02 הועד הציבורי נגד העינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד סב(1) 507 (2006).
34. בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619 (2006).
35. בג"ץ 8300/02 נסר נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 22.5.2012).
36. בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202 (2006).
37. בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464 (2003).
38. בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 28.2.2012).
39. בג"ץ 3315/04 שטרית נ' בית המשפט המחוזי בירושלים, פ"ד ס(2) 413 (2004).
40. בג"ץ 9593/04 מוראר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, פ"ד סא(1) 844 (2006).
41. בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545 (2005).
42. בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481 (2005).
43. בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545 (2005).
44. עת"מ (ירושלים) 526/05 הבית הפתוח בירושלים לגאווה ולסובלנות נ' עיריית ירושלים ואח' (פורסם בנבו, 26.06.2005).
45. בג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 21.2.2012).
46. ע"מ (מחוזי חי') 740/08 פלוני נ' פלונית (פורסם בנבו, 19.1.2008).
47. עע"מ 3908/11 מדינת ישראל נ' עיתון דה מרקר עיתון הארץ בע"מ (פורסם בנבו, 22.9.2014).
48. רע"א 5137/11 פלוני נ' עו"ד עודד הכהן (פורסם בנבו, 25.10.2011).
49. רע"פ 659/13 אביכזר נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 28.1.2013).
50. בג"ץ 8665/14 דטסה נ' הכנסת (פורסם בנבו, 11.8.2015).
51. פש"ר (מחוזי ת"א) 6689-05-12 לוי נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 26.9.2017).

ועדות, פרוטוקולים ודוחות

52. דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת רגל (8.11.2015).
53. רשות האכיפה והגבייה דו"ח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2017 (2017).
54. רשות האכיפה והגבייה סיבות לחוב – מחקר טלפוני (2017).
55. רבקה אהרוני ורפי גולן "פרופיל פושטי רגל שקיבלו הפטר מכונס הנכסים הרשמי וחזרו למעגל החובות בהוצאה לפועל" האגף לתכנון מדיניות וקשרי חוץ, רשות האכיפה והגבייה (2019).
56. פרוטוקול ישיבה מס' 275 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20 (1.1.2016).
57. פרוטוקול ישיבה מס' 278 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 18 (8.11.2016).

ספרים

58. אהרן ברק "הקדמה" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004).
59. אהרן ברק כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה כרך א (2014).

60. אהרן ברק **מידתיות במשפט – הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה** (2010)
61. אריסטו **אתיקה** ספר ה פרק ג 116–118 (מהדורת ניקומאכוס, יוסף ג' ליבס מתרגם, התשל"ג).
62. דוד האן **דיני חדלות פירעון** (מהדורה שנייה, 2018).
63. דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי ב** (2010).
64. יוסף יצחק ליפישץ "על מקורות זכות הקניין בהלכה" **מבקשי צדק: בין חברה לכלכלה במקורות היהודיים** 497 (חנוך דגן ובנימין פורת עורכים, 2016).
65. מיכל קרומר-נבו, אנסטסיה גורודזייסקי ויובל סער-הימן "חובות, עוני והדרה כלכלית" **המוסד לביטוח לאומי** 11 (2014).
66. מנחם אלון **כבוד האדם וחירותו בדרכי ההוצאה לפועל: ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית** (2000).
67. שלמה לוין ואשר גרוניס **פשיטת רגל** (מהדורה שלישית, 2010).

מאמרים

68. אהרן ברק "כבוד האדם כזכות חוקתית" **הפרקליט** מא(ג) 271 (1994).
69. ברק מדינה "הזכות החוקתית לשוויון בפסיקה בית-המשפט העליון: כבוד האדם, האינטרס הציבורי וצדק חלוקתי" **משפט וממשל** יז 63 (2016).
70. גיא מונדלק "זכויות חברתיות - כלכליות בשיח החוקתי החדש: מזכויות חברתיות למימד החברתי של זכויות האדם" **שנתון משפט העבודה** ז 65 (2013).
71. הלל סומר "הזכויות הבלתי-מנויות - על היקפה של המהפכה החוקתית" **משפטים** כ"ח 257 (1997).
72. נויה רימלט "בית-המשפט העליון: בין דין לצדק" **משפט וממשל** ו 311 (2003).
73. נטע נדיב "סיפור של חדלות פירעון: רפורמות פוגשות את ההליך השיפוטי" **המשפט – ספר דנציגר** 16 (2018).
74. סלים ג'ובראן וחגי קלעי "תחולתה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים החיים בעוני – פרשנותם הראויה של דיני ההוצאה לפועל לאחר פסק הדין בבג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי" **עיוני משפט** לז(1), 195 (2014).
75. פבלו לרנר "האכיפה העקיפה בהוצאה לפועל (על הרפורמה בחוק ועל שינויים רצויים" **מחקרי משפט** כו 943 (2010).
76. רון חריס "ממאסר להפטר: הצעת סדר יום חדש לחקיקת דינים לאכיפת חיובים" **עיוני משפט** כג(3) 641 (2000).

מקורות אחרים

77. בבלי **ברכות** כ,א.
78. ויקרא יט, לג–לד.
79. משנה, אבות ה, ח.
80. מכון משפטי ארץ – בית מדרש גבוה להלכה ומשפט "נייר עמדה בנושא: שוויון מוגש לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת" **אתר דין תורה** 3 (2007) www.dintora.org/assets/files/5831423686716.pdf
81. הכרזה על הקמת מדינת ישראל, ע"ר התש"ח 1.

בג"ץ 1369/19

בפני הרכב השופטים:

כב' השופטת ענת ברון

פרופ' דוד האן

עו"ד גיורא ארדינסט

עמותת "הקץ לחוב

ע"י ב"כ עו"ד לי רוזן

מרח' כנפי נשרים 1, הרצליה

(להלן: "העותרת")

- נגד -

כנסת ישראל

ע"י ב"כ עו"ד בר בן אברהם

מרח' כנפי נשרים 1, הרצליה

(להלן: "המשיבה")

תגובה לצו על תנאי

המשיבה, כנסת ישראל, מתכבדת בזאת להגיש את תגובתה לעתירה שהוגשה לבית משפט נכבד זה. כבוד בית המשפט מתבקש לדחות את העתירה שלפניו, נוכח כל אחד מן הטעמים שיפורטו בתגובה זו ובוודאי לאור בחינת משקלם המצטבר גם יחד.

פתח דבר

1. המשיבה מתכבדת בזאת להגיש את תגובתה לעתירה שהגישה העותרת – עמותת "הקץ לחוב". כפי שעולה למקרא כתב העתירה, העותרת מבססת את נימוקיה על אודות טענת אי חוקתיות של סעיפים 186 ו-361(8) לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018 (להלן: "החוק" או "החוק החדש").
2. ניסיון החיים מלמד, כי השימוש באשראי מהווה חלק בלתי נפרד מחיי הכלכלה. הסיכון הטמון בכך שמשאביו של מקבל האשראי לא יספיקו כדי להשיב את מלוא חובותיו, מהווה חלק אינהרנטי מהשימוש בו. סיכון זה עומד במוקד חיי הכלכלה ומקובל לכוונת את התממשותו כחדלות פירעון.¹
3. דיני חדלות הפירעון נדרשים לקבוע הסדרים אשר יאזנו בצורה נבונה בין אינטרסים נוגדים של גורמים רבים בזירה הכלכלית והמשפטית – אינטרס החייבים, הנושים והציבור בכללותו, כפי שיפורט בהמשך. בטרם כניסתו לתוקף של החוק החדש, דינים אלה הוסדרו באמצעות פקודות מנדטוריות ארכאיות ובמהלך השנים נעשו מספר תיקוני חקיקה הנוגעים למצבי חדלות פירעון של היחיד. אך, מצב חוקי זה, כפי שיוסבר, לא היה מצב אופטימלי ומשכך, הוא הוביל לפגיעה בכל הגורמים המשתתפים בהליך.²
4. על רקע המגמה המתוארת לעיל, חוקק על ידי המשיבה החוק החדש, כדי להמשיך את המגמה התפיסתית, לפיה קיים בחברה אינטרס חיוני בדמות שיקומם האפקטיבי והיעיל של חייבים חדלי הפירעון.³ מטרותיו של החוק החדש, בין היתר, להביא לשיקומו הכלכלי של החייב, להגדיל את שיעור החוב שייפרע כלפי הנושים וכן להגביר את הוודאות והציבות של הדין.⁴
5. לטענת המשיבה, כפי שיובהר גם בהמשך, הוראת סעיף 361(8) לחוק החדש מגשימה את כל המטרות האמורות. זאת, כאשר החוק ביקש להסדיר את המציאות הקשה בה נתונים כיום "חייבים מוגבלים באמצעים". מציאות, לפיה נותרים רבים מהם עם חובות כספיים עצומים, אשר הולכים ותופחים, בליווי תחושות של מצוקה וייאוש, ללא כל אפשרות לשקם את חייהם ואת חיי התלויים בהם.
6. החוק החדש מבקש להביא לשיקומו הכלכלי של החייב היחיד, תוך הסרת החסמים אשר מונעים כיום מיחידים נטולי אמצעים לפנות להליך חדלות הפירעון. על הצורך בהנגשה של הליך חדלות הפירעון והסרת החסמים, עמדו מומחים כפי שפורסם בדו"ח ועדת חריס⁵ – העתק דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל מצורך **כנספח מש/1** לתגובה זו. כפי שיוכח להלן, הוראות סעיף 186 לחוק החדש מאפשרות להסיר חסמים בירוקרטיים, מפשטות ומייעלות, ככל הניתן, את ההליכים אותם נדרש החייב לנקוט, כך שהן מקרבות אותו אל מועד קבלת ההפטר המיוחל.

¹ דברי ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, ס"ח 604 (להלן: "דברי ההסבר לחוק").

² שם, בעמ' 593.

³ שם, בעמ' 594; עודד מאור ואסף דגני הפטר – חדלות פירעון, הסדרי חוב ושיקום כלכלי של יחידים 55–56 (2019).

⁴ דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 594.

⁵ רון חריס דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל 24–26 (2015) (להלן: "דו"ח ועדת חריס").

7. כבר עתה יצוין, כי המשיבה דוחה מכל וכל את טענות העותרת. לשיטת המשיבה, לא זו בלבד שהחוק החדש אינו פוגע, אלא שבפועל הוראותיו מועילות לאוכלוסיית החייבים כולה. למעלה מן הצורך, ובזהירות המתבקשת, ככל שייקבע כי מתקיימת פגיעה כלשהי, תעמוד המשיבה על כך שמדובר בפגיעה סבירה ומידתית, אשר בצדה תכלית ראויה המצדיקה אותה.

העובדות הדרושות לעניין – על השינויים התפיסתיים שהתחוללו בדיני חדלות

הפירעון בישראל

8. מאז פרוץ המשבר הפיננסי העולמי, בשלהי שנת 2008, ועל רקע השלכותיו על שוק ההון המקומי,⁶ תחום חדלות הפירעון עבר לקדמת הבמה המשפטית בישראל.⁷ בהתאם, קמו יוזמות חקיקה רבות בתחום זה,⁸ כאשר בראשן ניצב החוק החדש, מושא הליך זה.

9. תכליתו של חוק זה, כפי שיובהר בהרחבה בהמשך, נועדה לשנות את המגמה התפיסית הרווחת בזירת דיני חדלות הפירעון בישראל.⁹ ביסודו, עת עסקינן באיזון הדרוש בין אינטרס הגבייה של הנושים לבין אינטרס השיקום של החייב, מבקש החוק להטות את כפות המאזניים לטובת החייב ולבכר את ערך השיקום הכלכלי שלו.¹⁰

10. בטרם חוקק החוק החדש, הוסדרו הליכי חדלות הפירעון במסגרת פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ס-1980 (להלן: "הפקודה"),¹¹ ובמקביל פעלה רשות האכיפה והגבייה נגד חייבים, עוד בטרם כניסתם להליכי חדלות הפירעון.¹² בעבר, הגישה הרווחת הייתה, כי מנגנון ההוצאה לפועל נועד מעיקרו לאכוף על חייבים לשלם את חובותיהם, ככל שיש בידיהם אמצעים (אך אלה מתחמקים משלום).¹³ תפיסה זו הדגישה את העיקרון, לפיו על דיני ההוצאה לפועל לאכוף את זכות הנושה על קניינו ולגבות ביעילות מן החייב את הכספים בהם חב.¹⁴ ד"ר נדיב עמדה על כך, בציינה כי דיני ההוצאה לפועל נטו לבכר את אינטרס הנושים על פני אינטרס החייבים¹⁵ – העתק מאמרה של ד"ר נדיב מצורף כנספח מש/2 לתגובה זו.

⁶ דוד האן דיני חדלות פירעון 215 (מהדורה שנייה, 2018).

⁷ שם, בעמ' 139.

⁸ לדוגמה, חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 15), התשנ"ד-1994, ס"ח 284; חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 12), התשנ"א-1991, ס"ח 184; פקודת פשיטת הרגל (תיקון מס' 3), התשנ"ו-1996, ס"ח 60.

⁹ דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 595.

¹⁰ שם, בעמ' 594; ס' 111 לחוק החדש.

¹¹ ס' 17 לפקודה.

¹² חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.

¹³ בג"ץ 5304/92 פר"ח 1992 סיוע לנפגעי חוקים ותקנות למען ישראל אחרת נ' שר המשפטים, פ"ד מז(4) 715, 754 (1993); האן, לעיל ה"ש 6, בעמ' 151.

¹⁴ רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 376, 360 (2001).

¹⁵ האן, לעיל ה"ש 6, בעמ' 151; נטע נדיב "סיפור של חדלות פירעון: רפורמות פוגשות את ההליך השיפוטי" המשפט – ספר דנציגר 5 (2018).

11. מגמת פרר-נושים זו, המשיכה גם לעניין הליכי חדלות הפירעון שהתקיימו תחת הוראות הפקודה. כך, לדוגמה, **בפרשת אבו שדיד** פסק בית משפט נכבד זה, כי ככל שאין במתן צו כינוס לחייב להשיא תועלת לנושים, הרי שאין טעם להכריז על החייב כפושט רגל.¹⁶ כמו כן, **בפרשת שפיר** נפסק, כי הליכי פשיטת רגל לא יינקטו לפי בקשת החייב, כשעל פניה מבטאת הבקשה ניסיון להינצל מתביעות של נושיו ולמצוא מקלט תחת כנפיה של פשיטת הרגל.¹⁷

12. במצב המקובל דאז, אף אם רשמי ההוצאה לפועל (להלן: "**הרשם**" או "**הרשמים**"), רצו לסייע לאותם חייבים ולהעביר אותם להליך של פשיטת רגל, כאשר בקצהו נמצא מתן ההפטר, לא הייתה להם סמכות להעבירם באופן יזום להליך. אלא, אך הייתה נתונה בידיהם הסמכות ליידע את החייבים על אודות האפשרות הקיימת לפתוח בהליכי פשיטת רגל.¹⁸ מערכת דינים זו הובילה לתוצאה, לפיה חייבים רבים נותרו במערכת ההוצאה לפועל, כך שהחייב היחיד היה מוצא עצמו מתדרדר למצוקות כספיות משמעותיות,¹⁹ ולעיתים אף היה נתון לפקודות מאסר חוזרות ונשנות (שבוטלו, כידוע, במרוצת השנים, למעט ביחס למסלול המזונות).²⁰

13. בהתאם, המשיבה פעלה לטובת החייבים ובמסגרת תיקון מספר 15 לחוק ההוצאה לפועל,²¹ העניקה לרשמים את הסמכות להכריז על חייבים שהגישו בקשה, כמצויים בסטטוס "חייב מוגבל באמצעים". תכלית התיקון הייתה להכיר בצורך המובהק להעניק לחייב מענה מאוזן יותר, הדומה במהותו לטיפול הניתן במסגרת הליכי פשיטת הרגל, כפי שהיו נכונים באותה תקופה.²² עוד יצוין, כי בשונה מיתר הפרקים בחוק ההוצאה לפועל, פרק זה נועד להתמודד עם חייב הנתון במצב של קושי כלכלי.²³ התמודדות זו התבטאה, בין השאר, בסמכות שניתנה לרשמים לרכז את כלל תיקי הגבייה המתנהלים נגד החייב במסגרת ההוצאה לפועל, לכדי תיק מאוחד, אשר ימנע מנושים שונים לנקוט בהליכים עצמאיים ונפרדים נגד החייב.²⁴ כמו כן, התיקון הסמיך את הרשמים לפרוס את מסגרת התשלומים של החייבים, כך שתוחל באופן מאוזן ונוח יותר, מנקודת ראותם של החייבים.²⁵

14. עוד יצוין, כי תיקון זה מבטא את ההנחה, כי בדרך של קביעת צו תשלומים מופחת, המותאם ליכולותיו הכלכליות של החייב, נגשים הן את תכלית הגבייה מהחייב (המקסימום האפשרי), בצד הגשמת התכלית הסוציאלית בדבר שמירה על זכות החייב להתקיים בכבוד.

¹⁶ ע"א 2629/92 אבו שדיד נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד מז(1) 390, 388 (1993).

¹⁷ ע"א 5877/92 שפיר נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד מז(4) 712, 710 (1993).

¹⁸ ס' 77א לחוק ההוצאה לפועל.

¹⁹ האן, לעיל ה"ש 56, בעמ' 154.

²⁰ רון חריס "נפילתו ועלייתו של מאסר החייבים" **עיוני משפט** כ(2) 439, 490 (1996).

²¹ חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 15), לעיל ה"ש 8.

²² מאור ודגני, לעיל ה"ש 3, בעמ' 398-399.

²³ האן, לעיל ה"ש 6, בעמ' 152.

²⁴ ע"א 2097/02 איטונג בע"מ נ' חדיד, פ"ד נז(4) 211, 217 (2003).

²⁵ ס' 69ג(א) לחוק ההוצאה לפועל.

15. לפי התכנון, מעבר החייב למעמד של "חייב מוגבל באמצעים" אמור היה להיות זמני, עד לשיקומו הכלכלי, באופן שמערכת ההוצאה לפועל תוכל לגבות ממנו את חובותיו.²⁶ עם זאת, בעולם המעשה, מערכת האכיפה והגבייה נותרה עם אוכלוסייה גדולה בהיקפה, של חייבים מוגבלים באמצעים.²⁷

16. כמו כן, במרבית המקרים, צו התשלומים שנקבע עבור החייב היה נמוך משיעור הריבית שצבר החוב. באופן זה, למרות שהחייב הקפיד על תשלום חודשי, באופן קבוע, הוא לא הצליח להקטין את החוב.²⁸ כפועל יוצא, חייבים רבים נותרו "חייבים מוגבלים באמצעים" למשך תקופות ארוכות מאוד,²⁹ כך שאלה הפכו ל"חובות מונצחים".³⁰

17. בניגוד לטענת העותרת, בדומה למצב החוקי הנוהג כיום, גם אז אוכלוסיית החייבים עמדה לנגד עיניה של המשיבה – החל מתיקון מספר 15 לחוק ההוצאה לפועל ועד לתיקון מספר 47 לחוק האמור. במקביל להליכי חקיקת החוק החדש, פעלה המשיבה כדי למצוא פתרון עבור קבוצת החייבים המוגבלים באמצעים, אשר נותרה ללא פתרון במשך שנים רבות, בתוך מערכת ההוצאה לפועל, בעוד שהחוב שצברו הלך וטפח.³¹ כך, בתיקון מספר 47 לחוק ההוצאה לפועל, הוסמכו הרשמים, בהוראת שעה, לשמוט את חובותיהם של חייבים מוגבלים באמצעים.³² התיקון מהווה עדות לכך שהמשיבה ביקשה להעניק מענה הולם ומידי לאוכלוסיית החייבים המוגבלים באמצעים, באמצעות הסמכת הרשמים להעניק הפטר לחייבים, אשר לו היו פונים להליכי פשיטת רגל, הם היו נהנים כיום מהפטר.³³

18. המשיבה תדגיש, כי המגמה המסתמנת כתוצאה מהתפתחות הדינים, עוד בטרם חקיקת החוק החדש, הייתה להבין, להושיט יד ולסייע בידיהם של החייבים המוגבלים באמצעים. כפי שיפורט בהמשך, מגמה זו בדבר ההכרה באינטרסים הלגיטימיים של החייבים להשתקם, היא זו שעמדה לנגד המשיבה בעת ששקדה על ניסוח החוק החדש, על כל סעיפיו.³⁴

נתונים אמפיריים

19. בפרק זה, המשיבה תתכבד להציג בפני בית המשפט הנכבד, נתונים אמפיריים על אודות האוכלוסייה שבמוקד עתירה זו. נתונים אלו מבוססים על דו"חות פעילות שנתיים אשר מפרסמות לשכת

²⁶ דברי ההסבר להצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47 והוראת שעה) (הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התשע"ה-2015, ה"ח 788.

²⁷ רון חריס "ממאסר להפטר: הצעת סדר-יום חדש לחקיקת דינים לאכיפת חיובים" עיוני משפט כג 641, 653-656 (2000).
²⁸ נדיב, לעיל ה"ש 15, בעמ' 17.

²⁹ דברי ההסבר להצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47 והוראת שעה), לעיל ה"ש 26.
³⁰ נדיב, לעיל ה"ש 15, בעמ' 7.

³¹ דברי ההסבר להצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47 והוראת שעה), לעיל ה"ש 26.

³² חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47 והוראת שעה) (הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התשע"ה-2015.

³³ דברי ההסבר להצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47 והוראת שעה), לעיל ה"ש 26, בעמ' 788.

³⁴ דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 594.

האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי,³⁵ ולשכת האכיפה והגבייה³⁶ – העתק דו"ח הכנ"ר ודו"ח ההוצאה לפועל מצורפים לתגובה זו **כנספחים מש/3 ו-מש/4** בהתאמה.

20. לשיטת המשיבה, נתונים אלו מוכיחים כי לא זו בלבד שהחוק אינו פוגע בחייבים, אלא הוא נועד להועיל להם. אף אם בית משפט נכבד זה ישתכנע, כי קיימת פגיעה מסוימת בזכויות של אוכלוסיית החייבים, המשיבה סבורה, כי יש בנתונים אלו כדי לבסס את הסבירות והמידתיות שמאפיינות את הוראות החוק החדש.

21. לאורך השנים, נראה כי חלה עלייה משמעותית בבקשות יחידים לפתיחת הליכי חדלות פירעון. לשם המחשה, בשנת 2013 הוגשו 12,131 בקשות, לעומת שנת 2017 במהלכה הוגשו 21,231 בקשות. **מדובר בגידול של כ-75% בהיקף בקשות אלה, במשך ארבע שנים בלבד, וגידול של פי 1.15 מדי שנה.**³⁷ עלייה דרמטית זו, במספר החייבים הפוקדים את הליכי חדלות הפירעון, הכתיבה את הצורך בשינוי מערכת, אותו בחרה המשיבה ליישם במסגרת חקיקת החוק החדש.

22. נכון לשנת 2017, במערכת ההוצאה לפועל קיימים 80,438 חייבים מוגבלים באמצעים.³⁸ קבוצה גדולה זו, היא תוצאה של תיקון מספר 15 לחוק ההוצאה לפועל. לטענת המשיבה, סעיף 361(8) לחוק החדש מבקש למנוע מצב של קיבוע החייב, באופן מתמיד, במציאות של חיים בצל החובות. עוד חשוב לעמוד על כך ש-12% מהחייבים המוגבלים באמצעים נמצאים במצב זה, כבר למעלה מעשור.³⁹ נתון זה מחזק את טענת המשיבה, כי תיקון מספר 15 לא הגשים את ייעודו בדבר מענה זמני לחייבים, משלא הותיר אפשרות ממשית לשיקומם.

23. נתון חשוב נוסף, שעולה מנתוני רשות האכיפה והגבייה, הוא התפלגות סכום החוב הכולל בתיקי החייבים. כך, נמצא שלעניין אוכלוסיית החייבים המוגבלים באמצעים, אותה קבוצה שלגביה נמצא שאין באפשרותה לפרוע את החוב בשיעורים המקובלים, בקרב 65% מהם, סכום החובות עם כניסתם להליכי ההוצאה לפועל נמוך מ-150,000 ש"ח. זאת, לפי החלוקה הבאה: חובם הכולל של 28% מכלל החייבים (22,489 חייבים), בעת פתיחת ההליך, היה נמוך מ-50,000 ש"ח; בקרב 23% מהחייבים (18,886 חייבים), סכום החוב הכולל בפתיחת תיק האיחוד היה בין 50,001–100,000 ש"ח; בקרב 14% מהחייבים (11,131 חייבים), סכום החוב הכולל בפתיחת ההליך היה בין 100,001–150,000 ש"ח; **ורק בקרב 35% מהחייבים (27,932 חייבים), סכום החוב הכולל הוא גבוה מ-150,000 ש"ח.**⁴⁰

³⁵ האפוטרופוס הכללי, הכונס הרשמי והרשם לענייני ירושה דו"ח **סיכום פעילות 2017** (2018) (להלן: "דו"ח הכנ"ר").
³⁶ האגף לתכנון, מדיניות וקשרי חוץ של רשות האכיפה והגבייה דו"ח **שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה** (2017) (להלן: "דו"ח ההוצאה לפועל").

³⁷ דו"ח הכנ"ר, לעיל ה"ש 35, בעמ' 11; נדיב, לעיל ה"ש 15, בעמ' 19.

³⁸ דו"ח ההוצאה לפועל, לעיל ה"ש 36, בעמ' 61.

³⁹ שם, בעמ' 62.

⁴⁰ שם.

24. משכך, המשיבה סבורה, כי לא נפל פגם ביחס לקביעת הרף בסעיף 186 לחוק החדש. **למקרא נתונים אלה, עולה כי אין בסיס לטענת העותרת (לפיה, מדובר בקביעה שרירותית).** באופן זה, 65% מאוכלוסיית החייבים המוגבלים באמצעים, שניהלו את חובותיהם בהוצאה לפועל, ימשיכו לעשות כן גם במסגרת הליך חדלות הפירעון של יחידים, כאמור תחת הוראות החוק החדש.

25. כאן המקום להדגיש, כי תיקון מספר 47 לחוק ההוצאה לפועל, העניק פתרון למרבית אוכלוסיית החייבים המוגבלים באמצעים. גם עבור אלה שסכום חובותיהם עולה על 150,000 ש"ח, וגם עבור חייבים שבמשך הזמן, בשל הריבית הרובצת על החובות, סכום החוב עלה באופן משמעותי. עבור כל אלה, קבעה המשיבה תנאים לקבלת הפטר על ידי הרשמים, ביניהם העמידה את סכום החובות לקבלת הפטר עד לגובה של 800,000 ש"ח.⁴¹ למקרא דו"ח ההוצאה לפועל, עולה כי עד כה הוגשו לרשמים 4,597 בקשות להפטר; לגבי יותר מ-50% מהן, ניתן הפטר או מתקיים הליך בירור לשם מתן ההפטר.

המסגרת הנורמטיבית – החוק החדש

26. החוק עליו עמל משרד המשפטים לאורך זמן ממושך – הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת, לקריאה ראשונה, במארכס 2016 ואושרה בקריאה שנייה ושלישית במארכס 2018 – חוקק על רקע ריבוי ההליכים וכשלי שוק אשר מובנים בהליכים אלו.⁴² ההליכים, רובם ככולם, עברו לסמכות הממונה ואילו המחלוקות הסבוכות עברו להכרעת בית משפט השלום. כשלצד, הליכי חדלות פירעון בסכום נמוך, עד לסך 150,000 ש"ח, עברו לסמכותם של הרשמים.⁴³

27. החוק החדש טבע "מטבעות לשון" חדשים בעולם אכיפת החיובים. כך, לדוגמה, נקבע כי "לא עוד 'פושט רגל', אדם שדבק בו רבב של כשל כלכלי, אלא 'חדל פירעון', שנסיונות החיים הובילו אותו למצב שאלינו נקלע".⁴⁴ מטבעות לשון אלה משקפים את התפיסה החברתית, לפיה פשיטת רגל אינה מבטאת בהכרח פגם מוסרי בהתנהלות החייב, אלא "תאונה כלכלית" שמנעה ממנו לפרוע חובותיו.⁴⁵

28. תפיסה זו מובילה את הצורך בשיקומו של החייב, להבדיל מענישתו. כלומר, לא עוד הנצחת היחיד במעמדו כחייב, החסר יכולת לפרוע את חובותיו. תפיסה זו, לטענת המשיבה, ראויה היא ומתיישבת היטב עם הוראות סעיף 8)361 לחוק החדש.

29. כאמור, במוקד עתירה זו, טוענת העותרת שתי טענות מרכזיות: ראשית, כי סעיף 8)361 לחוק החדש פוגע בזכויותיה של אוכלוסייה גדולה, כשהוא מותיר אותה ללא פתרון; שנית, כי ההבחנה הנוצרת מכוח סעיף 8)361 לחוק החדש, שבבסיסה ניצב ביטול הוראת השעה עם כניסתו לתוקף של החוק

⁴¹ ס' 369(א) לחוק ההוצאה לפועל.

⁴² מאור ודגני, לעיל ה"ש 3, בעמ' 54–55.

⁴³ ס' 204 לחוק החדש.

⁴⁴ מאור ודגני, לעיל ה"ש 3, בעמ' 56.

⁴⁵ דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 656.

החדש, מהווה במהותה הבחנה מפלה, תוך שהיא פוגעת בזכויות יסוד של אוכלוסיית החייבים, באופן בלתי מידתי.

30. אשר לטענה הראשונה, עמדה המשיבה על כך שהחוק החדש נותן מענה לאוכלוסייה זו. אשר לטענה השנייה, המשיבה סבורה, כי במסגרת הוראת השעה, העניק המחוקק הזדמנות לאוכלוסייה זו, ליהנות מחקיקה מיטיבה לתקופה קצובה (אך לא קצרה), באופן בו אוכלוסיית החייבים תוכל ליהנות מתקופת התשלומים ששולמו בהליכי ההוצאה לפועל – על שתי טענות אלה תרחיב המשיבה להלן.

פרשנות תכליתית – נקודת מוצא פרשנית לעתירה

31. ככלל, המשפט הישראלי משתמש בקונסטרוקציה המשפטית של תורת הפרשנות התכליתית כדי לפרש דברי חקיקה הנתונים במחלוקת.⁴⁶ גישה זו גורסת, כי כל טקסט משפטי מתפרש על פי תכליתו אשר עניינה בערכים, בעקרונות ובאינטרסים שהטקסט החקיקתי נועד להגשים.⁴⁷ לעניין זה, ראויים לציון דבריו של כבוד השופט (כתוארו אז) שמגר:

”בית המשפט איננו מעצב הוראת חוק יש מאין ואיננו יכול לכפות על מילותיו

של דבר חקיקה פירוש, שאינו מתיישב עם משמעותם הברורה והגלויה.”⁴⁸

32. בשלב הראשון של הליך הפרשנות, על הפרשן לבחון את לשון החוק ואת תכלית דבר החקיקה הרלוונטי בהתאם לרצון המחוקק, וכך לקבוע האם לדבר החקיקה הנדון קיימים מספר פירושים אפשריים סבירים, המגשימים את תכליתו. על הפרשן להגדיר מהי התכלית הסובייקטיבית ומהי התכלית האובייקטיבית של דבר החקיקה הנדון, ולאזן ביניהן.⁴⁹ לפיכך, המשיבה סבורה, כי מקום בו כוונת המחוקק המפורשת והמשתמעת ברורה, אין לבחור בפירוש שאינו מגשים את תכליתו של הדין.⁵⁰

33. כאן המקום להדגיש, כי לשם הקלה על הליך פרשנות החוק החדש, וכדי להקל על הרצון להתחקות אחר אומד דעתו של המחוקק, הגדיל המחוקק לעשות ופירט בסעיף 1 לחוק את מטרותיו, כפי שאלו עמדו לנגד עיניו בהליך החקיקה הממושך, כאמור.

34. כעת, המשיבה תעמוד על התכליות הסובייקטיביות, העומדות מאחורי סעיף המטרות של החוק החדש, ולאחר מכן על בחינת סעיפים נוספים הרלוונטיים לעתירה זו. כל זאת, במטרה להוכיח בפני בית משפט נכבד זה, כי הוראות החוק אינן פוגעות בזכויות יסוד של אוכלוסיית החייבים. לכל הפחות,

⁴⁶ ע"ע 4105/09 עיריית חיפה נ' עמותת העדה היהודית הספרדית בחיפה, פס" 24 לפסק הדין (פורסם בנבו, 2.2.2012); מאור ודגני, לעיל ה"ש 3, בעמ' 68.

⁴⁷ אהרן ברק "עקרונות כלליים של המשפט בפרשנות המשפט" ספר ויסמן 2 (2002).

⁴⁸ ע"א 507/79 ראונדנאף נ' חכים, פ"ד לו(2) 757, 777 (1982).

⁴⁹ דני"פ 10987/07 מדינת ישראל נ' כהן, פ"ד סג(1) 644, 675 (2009).

⁵⁰ ע"פ 6070/04 שיח נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(6) 76, 93 (2005).

החוק החדש קובע מנגנונים מידתיים, אשר נועדו לאזן כהלכה בין הזכויות השונות של כלל השחקנים בהליך מורכב זה.

35. סעיף 1 לחוק החדש – סעיף המטרות – מגדיר שלוש מטרות:

א. **הראשונה** – מתייחסת לאופיו של ההליך כהליך שיקומי, במהלכו ינסו גורמים המלווים את

היחיד, להביא לשיקומו באמצעים שונים.⁵¹

ב. **השנייה** – משרתת את אינטרס הנושים, המעוניינים לקבל דיבידנד גבוה ככל הניתן עבור

כיסוי חובם.⁵² תכלית זו נובעת מן ההגנה על הזכות הקניינית של הנושים, המנויה עם זכויות

היסוד המוגדרות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.⁵³ כך, בדברי ההסבר לחוק נכתב בקשר

לתכלית זו, כי: **"הנושים הם הנפגעים העיקריים בהליכי חדלות הפירעון, לפיכך תכליתם**

של הליכים אלה היא להשיא את ערך נכסי החייב ולהקטין ככל האפשר את הפגיעה

שתיגרם לנושים כתוצאה מחדלות הפירעון".⁵⁴

ג. **השלישית** – מתייחסת למצבו של היחיד, לאחר קבלת הפטר.⁵⁵ זאת, בניגוד לתכלית

הראשונה, אשר מתייחסת להליך עצמו.⁵⁶ תכלית זו נועדה לשרת את היחיד ואת החברה

בכללותה, והיא נובעת מטעמים כלכליים וחברתיים גם יחד. לעניין זה, בדברי ההסבר לחוק

נקבע, כי: **"חייב הנמצא בחדלות פירעון מנוע במקרים רבים מלהשתתף בחיי המסחר**

והכלכלה. לחדלות הפירעון עלולה להיות גם השלכה קשה על חיי הפרטיים, על חיי

משפחתו ועל כבודו. לכן המטרה השלישית של החוק המוצע, שהיא מטרה מרכזית בהליכי

חדלות פירעון של יחידים, היא לאפשר לחייב לפתוח דף חדש אשר יאפשר את שילובו מחדש

במרקם החיים הכלכליים".⁵⁷

36. בהמשך לאמור, כבוד השופט מאור ועו"ד דגני עמדו בספרם, על כך שהצעת חוק חדלות פירעון כוללת

התייחסות מקיפה לכוונת המחוקק, בשל דברי ההסבר לה, המפורטים על פני מאות עמודים, וכן

תמלילי הדיונים שנערכו בעניינה בכנסת. כמו כן, הם עמדו על חשיבות סעיף המטרות לחוק, כחלק

מההליך הפרשני. באופן זה, הם סברו, כי על מנת להקל על הרצון להתחקות אחר אומד דעת המחוקק,

עמד המחוקק, ביתר פירוט, על מטרות החוק, כפי שעמדו לנגד עיניו בעת הליך החקיקה.⁵⁸ המשיבה,

⁵¹ ס' 1(1) לחוק החדש; דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 504; מאור ודגני, לעיל ה"ש 3, בעמ' 70.

⁵² ס' 1(2) לחוק החדש; מאור ודגני, לעיל ה"ש 3, בעמ' 71.

⁵³ ס' 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁵⁴ דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 594.

⁵⁵ ס' 1(3) לחוק החדש.

⁵⁶ מאור ודגני, לעיל ה"ש 3, בעמ' 71.

⁵⁷ דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 605.

⁵⁸ מאור ודגני, לעיל ה"ש 3, בעמ' 69.

אם כך, תיטען כי בנסיבות בהן כוונת המחוקק כה ברורה, ולאור ההנמקה שהוצגה לעיל, אפשר וראוי לייחס לתכלית הסובייקטיבית משקל גדול יותר, במעמד ההליך הפרשני.⁵⁹

37. בתכלית הקיצור יצוין, אם כן, כי במוקד סעיף המטרות ניצבות להן שתי תכליות סובייקטיביות המלוות את החוק לאורכו ולרוחבו: האחת, התכלית שבשיקום החייב; השנייה, שמירה על אינטרס הנושים בדבר גבייה אפקטיבית ויעילה של חובם. לטענת המשיבה, תכלית החוק היא ראויה ומגשימה את עצמה, באמצעות הוראות החוק, באופן סביר ומידתי. זאת, כאמור, בניגוד לטענות העותרת.

בחינת סעיף 186 לחוק החדש – הגורם המוסמך לדון בבקשה של היחיד

38. על פי הוראות סעיף 186 לחוק החדש, יחיד שסכום חובותיו אינו עולה על 150,000 ש"ח, ינהל את הליכי חדלות הפירעון מול הרשם. זאת, בעוד שיחיד אשר סכום חובותיו עולה על הסך האמור, ינהל את ההליכים בעניינו מול הממונה.

39. ביחס לרציונל הניצב בבסיס ההבחנה בין יחידים, בעלי חובות בהיקף גבוה, לעומת יחידים, בעלי חובות בהיקף נמוך, נאמר עוד בדברי ההסבר להצעת החוק, כי: **"ההבחנה המוצעת נובעת משתי סיבות עיקריות. הראשונה היא שחייבים בעלי חובות בהיקף נמוך נמנים בדרך כלל על קבוצות אוכלוסייה מוחלשות, ונדרשים ליותר סיוע מהמערכת. הסיבה השנייה היא שחובות בהיקף נמוך הם במרבית המקרים חובות צרכניים שהטיפול בהם אינו מורכב ואינו דורש הכרעה בסוגיות משפטיות או עובדתיות מורכבות וניתן לבררם במערכת מנהלית."**⁶⁰

40. המשיבה סבורה, כי התכלית הסובייקטיבית העומדת בבסיס הבחנה זו, היא הרצון לייעל את הליכי חדלות הפירעון, מתוך אמונה כי הוא יוביל לצמצום הפגיעה האינהרנטית הטבועה בהליכים אלו – בזכויות החייב והנושים גם יחד.⁶¹ כאן יודגש, כי המשיבה עמדה על אודות הנתונים לאורם נקבעה ההבחנה בין שני המסלולים להליכי חדלות פירעון. משכך, לטענת המשיבה, אין לראות בהוראות סעיף 186 לחוק החדש משום קביעה שרירותית או בלתי מבוססת.

41. בהקשר זה, טענה נוספת שהעלתה העותרת, גורסת כי בטרם כניסת החוק לתוקף, חלה הוראת שעה שהגדירה, כי חייבים מוגבלים באמצעים, בעלי סכום חוב שאינו גבוה מ-800,000 ש"ח, יוכלו לבקש מתן הפטר לחובותיהם.⁶² לשיטת העותרת, "הורדת" הרף לסך 150,000 ש"ח היא תמוהה ומעידה על שרירותיות בהליך החקיקה מושא עתירה זו. בעניין זה, המשיבה תבהיר, כי על בית משפט הנכבד להימנע מלהעניק משקל רב לנסיבה זו. באופן דומה, למשל, בפרשת רונן,⁶³ נקבע כי: **"בעת תקיפה**

⁵⁹ ברק, לעיל ה"ש 47, בעמ' 49; מאור ודגני, לעיל ה"ש 3.

⁶⁰ דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 697.

⁶¹ שם.

⁶² ס' 3169(א)(2) לחוק ההוצאה לפועל.

⁶³ בג"ץ 5998/12 רונן נ' הכנסת (פורסם בבנו, 25.8.2013).

חוקתית של תיקון לחוק רגיל, יש לבחון את המצב החוקי החדש ביחס לרף שמציב חוק היסוד ועל פי בחינה זו לקבוע אם אכן הייתה פגיעה. אין לעשות כן ביחס למצב החוק הקודם.⁶⁴ בהתאם לאמור, המשיבה סבורה, כי יש ליישם הלכה זו גם בענייננו, לפיה אין לבחון את מידת חוקתיות החוק החדש ביחס לחוק ישן שבוטל. אלא, עליו לבחון את הפגיעה והשרירותיות (ככל שאלה אכן מתקיימות) באמצעות מבחניה של פסקת ההגבלה.

42. ככל שבית משפט נכבד זה, על אף בחינת טענות המשיבה, יתרשם כי אכן קיימת מידת-מה של שרירותיות בסכום שקבעה המשיבה, תבקש המשיבה להפנות את תשומת ליבו של בית המשפט הנכבד לדבריו של כבוד השופט (כתוארו אז) חשין, בפרשת "משמר"⁶⁵: "זה דינם של מועדים, של משקלות ושל מידות, שבקצה-קצהם גבולותיהם שרירותיים הם. וזה ככל הנראה ויתורו של הצדק (הנחזה) לסדר". המשיבה תבקש להדגיש, כי למעט ממד זה של שרירותיות (אשר מובנה, ככל קביעת רף אחר), הרף שנקבע בענייננו הוא אינו שרירותי בראי מבחני פסקת ההגבלה.

הפגיעה הנטענת בשוויון

43. להשקפת העותרת, סעיף 8)361 לחוק החדש מבחין בין שתי אוכלוסיות של חייבים, כך שמביא לתוצאה אשר מפלה ביניהם.

44. עקרון השוויון הוכר בהלכה הפסוקה, כמהווה "ברירת מחדל פרשנית". דהיינו, כאשר בית המשפט הנכבד מפרש דבר חקיקה, עליו להניח כי כוונת המחוקק נועדה להגשים את עקרון השוויון.⁶⁶

45. כאן המקום להדגיש, כי מטרת החוק החדש היא דווקא ליצור אחידות בין כלל המבקשים את ביצועם של הליכי חדלות הפירעון. זאת, חלף פתרון בדמות "חייב מוגבל באמצעים", שמקנה יתרון של צו תשלומים נמוך, כפי המקובל בהליכי פשיטת הרגל. באופן זה, החוק החדש מתייחס באופן שווה לכלל חדלי הפירעון – אלה שנמצאים בהליכי גבייה בהוצאה לפועל ואלה שאינם נמנים עמם.⁶⁷

46. לטענת העותרת, ביטול הוראת השעה שנקבעה בחוק ההוצאה לפועל, דרך סעיף 8)361 לחוק החדש, כונן מצב, לפיו אין מתחשבים באוכלוסיית החייבים שניהלה את חובותיה בהוצאה לפועל, תוך שמתעלמים מתקופת התשלומים ששולמו במסגרת הליך גבייה זה.

47. אולם, לטענת המשיבה, האוכלוסייה עליה עומדת העותרת כלל אינה אוחזת בשוני רלוונטי. אין בינה לבין יתר אוכלוסיית החייבים, המבקשים לבוא בשעריו של הליך חדלות הפירעון, שונות הרלוונטיות

⁶⁴ שם, בפס' 14 לפסק דינו של כב' הנשיא (בדימוס) גרוניס.

⁶⁵ דנ"א 5916/02 "משמר" – חברה לשמירה ביטחון ושירותים בע"מ נ' אליהו חברה לביטוח בע"מ, פס' 9 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) חשין (פורסם בנבו, 18.9.2002) (להלן: "פרשת משמר").

⁶⁶ בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 330–329 (1988).

⁶⁷ ס' 204(2)–(3) לחוק החדש.

לאבחנות אותן מבקשת העותרת. יודגש, מרבית החייבים, אם לא כולם, הפונים בבקשה לפתוח בהליך חדלות פירעון, ניהלו בעבר הליך גבייה. חלקם מול רשות האכיפה והגבייה וחלקם ישירות מול הנושה תחת הוראות פקודת המיסים (גביה). וראוי עוד להדגיש, כי אוכלוסיית החייבים אינה יכולה לבחור היכן ינוהלו הליכי הגבייה הננקטים נגדה.

48. לכן, תמוהה טענת העותרת כי יש להכיר בשונות רלוונטית, בין אוכלוסיות חייבים שונות, אך בשל העובדה כי לחייב יחיד התמזל המזל פעמיים (פעם אחת, כאשר ההליכים שנקטו נגדו, נוהלו במסגרת ההוצאה לפועל; פעם שנייה, כאשר הרשם הסכים להכריז עליו כ"חייב מוגבל באמצעים").

49. לשיטת המשיבה, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, המנגנון החוקי שנוצר הוא השוויוני ביותר בנסיבות העניין, כשלצדו חוקק סעיף 163(ב) לחוק החדש, לפיו ניתן לגורם המטפל שיקול דעת רחב, ביחס לאפשרות קיצור תקופת צו התשלומים. המשיבה תטען, כי סעיף זה מספק מענה הולם לאותה אוכלוסיית חייבים, שהעותרת מציבה במוקד עתירתה. יתרה מכך, אף אם בית המשפט הנכבד ימצא כי קיימת מידת-מה של פגיעה בזכויותיהם, נדמה כי בכוחו של סעיף זה למזער את הנזק הנטען.

50. יחד עם זאת, ככל שבית משפט נכבד זה ימצא, כי יש ממש בטענות העותרת, לפיהן אי עמידה על השונות הרלוונטית של אוכלוסיית החייבים פוגעת בזכותם, תטען המשיבה, **כי לא כל מצב יביא את בית המשפט להפעלת ביקורת שיפוטית. בהתאם, אך במצבים בהם הפגיעה היא אינה מידתית, בית המשפט ייטה להתערב בהחלטותיה של הרשות המחוקקת.**⁶⁸

הפגיעה הנטענת בקניין

51. עוד טענה העותרת, כי סעיף 361(8) לחוק החדש פוגע בזכות הקניין של חלק מאוכלוסיית החייבים. לעומת זאת, המשיבה סבורה, כי ככל שקיימת פגיעה בקניין, בוודאי מדובר בפגיעה סבירה ומידתית.

52. **יובהר, כי מנגנון אכיפת חיובים מושתת בכללותו על מערך המבטא פשרה ואיזון, בין זכות הקניין של החייב, לעומת זכות זו של הנושה.** הליכי חדלות הפירעון הם הליכים מורכבים, בבסיסם מבקשים לנהל באופן אפקטיבי ויעיל את הליכי הגבייה, תוך הגשמת האינטרס של הנושים בגביית חובם. באופן זה, הפגיעה בזכות הקניין של החייב, ככל שקיימת, היא למעשה בלתי נמנעת בנסיבותיו של הליך זה.⁶⁹

53. **בצד האמור, מבקש החוק החדש להיטיב עם החייב, באמצעות העדפת פתרון של מתן הפטר. כך, שם המחוקק את ידיו של החייב על העליונה, תוך שהעדיף את האינטרס שלו על פני אינטרס הנושה.**⁷⁰

⁶⁸ בג"ץ 9333/03 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד ס(1) 277, 286–289 (2005).
⁶⁹ ע"א 7994/08 גוטמן נ' כונס הנכסים הרשמי, פס' 17 לפסק דינה של כב' השופטת (בדימוס) פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 1.2.2011).
⁷⁰ דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 596.

54. יחד עם זאת, ככל שבית משפט נכבד זה יתרשם שאכן החוק החדש, בתצורתו הנוכחית, פוגע במידת-מה בקניינם של מי מהחייבים, יוזכר כי גם **בפרשת בנק המזרחי**, הובע חשש דומה ביחס לזכות הקניינית, על ידי כבוד השופט (בדימוס) זמיר:

"אם כל פגיעה בשווי רכושו של אדם, לרבות פגיעה בחיובים כספיים למיניהם, היא פגיעה בקניין, נמצא כי החוקים הפוגעים בקניין רבים מני ספור. בית המשפט עלול לשקוע ראשו ורובו בבדיקת החוקיות של כל חוק כזה, והמחוקק יתקשה למלא את תפקידו כראוי. ככל שיורחב ההיקף של הקניין כזכות חוקתית, כך, יש לחשוש, תיחלש עוצמת ההגנה על זכות זאת. ועל כך ניתן לומר: תפסת מרובה לא תפסת."⁷¹

55. המשיבה תטען, כי ראוי שחשש זה יעמוד לנגד בית משפט נכבד זה, בעת שקלול מכלול הנתונים והטענות, מעצם העובדה כי הפגיעה בקניין היא פגיעה אינהרנטית בהליכים מסוג זה וניכר שאין דרך לחמוק ממנה בכל הסדר אחר שייקבע. לכן, נהיר כי הפגיעה מידתית ועומדת במבחני פסקת ההגבלה.

56. למעלה מכך, לשיטת המשיבה, אין מדובר בפגיעה בזכות הקניין. לכל היותר, בהקשר לאוכלוסיית החייבים, עסקינן בפגיעה מסוימת ב"קניין חדש" וכפי שיוכח בהמשך, מדובר בפגיעה מידתית.

הזכות לקבלת הפטר היא "קניין חדש"

57. המושג "קניין חדש" מגלם תפיסה, לפיה זכותו של הפרט לקניין היא אינה מוגבלת רק לבעלות פרטית על משאבים גשמיים, אלא כוללת גם זכויות אחרות בעלות ערך כלכלי אשר מקורן במדינה.⁷²

58. על דרך היקש, המשיבה סבורה כי יש לקבוע שזכות החייב לקבל הפטר היא זכות אישית אשר מקורה בחקיקה. זאת, לאור העובדה כי היא מוענקת לחייב בהתאם להחלטת הגורם המוסמך (הגורם השיפוטי הרלוונטי). משכך, ככל שניתן להכיר בזכות זו כקניינה של העותרת, הרי שמדובר בזכות הנכנסת בגדרו של מוסד "הקניין החדש".

59. נוסף על האמור, בפרשת מנחם,⁷³ הגדיר בג"ץ את תכליתה של הזכות לקניין, ככזו המבקשת לשמור על חירותו האישית וכבודו של הפרט. על רקע זה, נקבע כי "יש בסיס" להגנה גם על זכויות וחייבים בעלי ערך כלכלי שמקורם ברשויות השלטון.⁷⁴ באופן זה, גם בפרשת דוידיאן,⁷⁵ קבע בג"ץ, כי לעותרים המחזיקים בזכויות לכריית גז טבעי, עשויה לעמוד הגנה חוקתית על הזכות לקניין, מפני שינוי גובה

⁷¹ ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 471 (1995).

⁷² Charles A. Reich, *The New Property*, 73 YALE L.J. 733 (1964).

⁷³ בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נו(1) 275, 235 (2002).

⁷⁴ שם.

⁷⁵ בג"ץ 3734/11 דוידיאן נ' כנסת ישראל, בפסי' 28 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) נאור (פורסם בנבו, 15.8.2012).

היטל הרווחים שיופקו בתהליך הכרייה. זאת, בין היתר, בשל סיווג רישיונות הכרייה שנתנה המדינה לעותרים, כזכות כלכלית שמקורה ברשויות השלטון.

60. **המשיבה תטען, כי ראוי להקיש מפרשות מנחם ודוידאן גם לענייננו. זאת, משום הדמיון הרב הקיים בין זכויות כלכליות שמקורן ברשויות השלטון, לבין זכות החייב לקבלת הפטר.**⁷⁶ יצוין, כי למונח "הפטר" קיימת משמעות כלכלית אדירה עבור החייב. טובת הנאה זו מבוססת על כך שהוא אינו נדרש עוד לשאת בנטל חובותיו מן העבר, אשר טרם נפרעו על ידו.

61. כבר עתה, המשיבה תטען, כי הכרזה על חייב כחדל פירעון ומתן צו לשיקום כלכלי בעניינו, המגלם בתוכו את זכותו לקבל הפטר מחובותיו, מתאימה, לכל היותר, לתבנית הפסיקתית שעיצבה את מוסד "הקניין החדש".

62. **עוד יצוין, שככל שהזכות להפטר חוסה תחת זכות העותרת ל"קניין החדש", ראוי להקיש לענייננו מפרשת ד.ש.א.⁷⁷ שם, קיבלה העותרת תמריץ כספי מאוצר המדינה, לפי החוק לעידוד המגזר העסקי (קליטת עובדים) (הוראת שעה), התשנ"א-1991, ובעקבות ביקורת שנערכה, החליטה הרשות לשלול את התמריץ. טענתה המרכזית של העותרת הייתה, כי יש לבטל את הצווים, מאחר שאלו סותרים את הוראות חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. זאת, משום שהתמריץ שניתן לה, עולה כדי זכות הקניין, המוגן בחוק-היסוד ושהפגיעה בו אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה. בבואו של בית המשפט לנתח את הסוגיה, הוא הניח כי זכות העותרת לקניין עשויה לכלול גם זכויות בעלות ערך כלכלי. יחד עם זאת, הדגיש בית המשפט, כי: "יש גבול לזכות הקניין, גם במשמעות הרחבה של חוק היסוד, ואין למתוח אותה אל מעבר לגבול".⁷⁸ בהמשך, הדגיש בית המשפט הנכבד, כי יש לבחון את הסוגיה "מבחינה משפטית". קרי, האם הזכות לתמריץ, לפי חוק העידוד, היא זכות קניין כמשמעותה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.⁷⁹ לצורך מענה על אותה "בחינה משפטית", התייחס בית המשפט לכך שהמשאב המדובר הוא במהותו סובסידיה שנועדה לשרת את המדיניות הכלכלית של הממשלה. על רקע זה, ציין בית המשפט, כי מעצם היות הסובסידיה תלויה במדיניות של הממשלה, אין לאדם זכות כי הסובסידיה תהיה כפי שהייתה. זאת, על רקע הכלל שלפיו לאדם אין זכות מוקנית או קנויה לכך שמדיניות כלכלית תישאר קפואה. לכל היותר, קיימת לו "ציפייה" לכך, אך עצם הציפייה אינה מגיעה כדי זכות חוקתית.⁸⁰**

⁷⁶ ס' 174(א) לחוק החדש.

⁷⁷ בג"ץ 4806/94 ד.ש.א. איכות הסביבה בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד נב(2) 193, 201 (1998).

⁷⁸ שם, בעמ' 199.

⁷⁹ שם, בעמ' 200.

⁸⁰ שם, בעמ' 202; פרשת דוידאן, לעיל ה"ש 75, בפס' 28 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) נאור.

63. לשיטת המשיבה, ראוי להקיש **מפרשת ד.ש.א.** גם להליך שבפנינו. זאת, בין היתר, משום שאין מוקנית לאדם זכות לקבלת הפטר, כאשר רכיב מרכזי הקשור בניהול הליכים אלו הוא רכיב שיקול הדעת, המופעל בידי הגורם המוסמך, ביחס לנסיבותיו של כל מקרה ומקרה.⁸¹

64. **כפועל יוצא, יש להכיר בהוראת השעה כהוראה שהעניקה סובסידיה לחייבים, עת הכירה בתקופת התשלומים הקודמת כחלק מהליך מתן הפטר.** מנגנון הסובסידיה כולל בתוכו הן הענקה בפועל של מענק כספי לפרט ("הענקה בפועל") והן היתר לפרט שלא לשלם תשלום, אשר קודם לכן חב בו ("הענקה על דרך השלילה"). **באופן דומה, להשקפת המשיבה, התנאים למתן הפטר, במסגרת הוראת השעה האמורה, העניקו לחייבים בהוצאה לפועל סובסידיה זמנית, על דרך השלילה.** כשם שנקבע כי לפרט אין זכות מוקנית לקבל סובסידיה או זכות לכך שמדיניות ההענקה תישאר "קפואה", הדברים אמורים גם ביחס לענייננו – אין לחייבים זכות כי המשיבה תמשיך במדיניותה להעניק את הסובסידיה – כלומר, להעניק הפטר לחייבים מושא עתירה זו.

65. בשולי הדברים, ולמען השלמת התמונה, יצוין כי בפועל מעמדן הנורמטיבי של זכויות הנכנסות בגדרו של מוסד "הקניין החדש" טרם הוכרע בפסיקה.⁸² אולם, כיוון שמשקפת מפקחותיו של בית המשפט העליון נכונות עקרונית להכיר בתחולת ההגנה החוקתית של זכות הקניין, גם בנוגע להענקות מדינתיות,⁸³ המשיבה מצאה לנכון לדון בכך ולהשתמש בפרשות שהובאו לעיל כנקודת מוצא, הן בפרק זה לתגובה, והן בהמשך התגובה, בעת בחינת מבחני המידתיות של פסקת ההגבלה.

הפגיעה הנטענת בזכות לשיקום כלכלי

66. העותרת הקדישה מקום רב בטיעוניה לדיון על אודות הפגיעה בזכות לשיקום כלכלי. אכן, הזכות לשיקום כלכלי מובעת בשמו של החוק, ומלווה אותו לכל אורכו. אך, בהקשר זה ראוי להדגיש שני דברים: ראשית, זכות זו אינה מנויה עם הזכויות המפורשות בחוקי-היסוד הקיימים, ולמרות ערכה החשוב, עליו המשיבה אינה חולקת, נמנע המחוקק במכוון מהכרזה עליה כזכות חוקתית; שנית, יש לראות בזכות לשיקום כלכלי כזכות אובליגטורית בלבד, שאינה מקימה בצדה חובה פוזיטיבית של המדינה להגשים אותה באופן אבסולוטי.⁸⁴

67. **המשיבה מדגישה, כי היא אינה מקלה ראש בחשיבותו של הליך השיקום הכלכלי, אך סבורה שיש להבחין בין עצם קיומה של הזכות לשיקום כלכלי לבין מעמדה, היקפה והדרך למימושה.**

⁸¹ ס' 105 לחוק החדש.

⁸² בג"ץ 6792/10 ד.בי.אס שרותי לוין (1998) בע"מ נ' כנסת ישראל, פס" 39 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) נאור (פורסם בנבו, 20.7.2014).

⁸³ אסף וינר "קניין חדש תוצרת הארץ – אימוץ דוקטרינת הקניין החדש בישראל ורציונות המשפטית והחברתית" **משפטים** 366, 365 (תשע"ח).

⁸⁴ Joseph William Singer, *The Legal Rights Debate in Analytical Jurisprudence from Bentham to Hohfeld*, 1982 **WIS. L. REV.** 975, 986.

68. בענייננו, אין חולק על כך שאוכלוסיית החייבים הנדונה בעתירה זו אכן עוברת הליך מורכב בכמה היבטים – כלכליים, חברתיים ונפשיים גם יחד.⁸⁵ יחד עם זאת, יש לזכור **שלא קיימת בדין חובה פוזיטיבית של המדינה ורשויותיה, להכיר בחייבים כחדלי פירעון ולהעניק הפטר באופן אפריורי, ללא ביצוע בחינה המניחה את הדעת.**⁸⁶ הרי, ההכרזה בדבר חדלות פירעון, כשבסופו של הליך יינתן צו ההפטר, היא הליך שבצדו קיים שיקול דעת רחב. **באופן זה, על מנת לבוא בשעריו של צו הפטר, נדרש החייב להגיש בקשה לפתיחת הליך (יסוד אלקטיבי) וכן נדרש כי הגורם המוסמך יאשר את הבקשה (יסוד שיקול הדעת).**⁸⁷

69. המשיבה סבורה, כי עצם העובדה שמדובר בהליכים אשר אינם מחייבים, את החייב מזה ואת הגורם המוסמך מזה, מחזקת את עמדת המשיבה, לפיה הזכות המוענקת בצדם היא אינה זכות חוקתית.

70. **לשיטת המשיבה, ניתן גם ללמוד על כך באמצעות היקש מהוראות דין אחרות, המעגנות את זכויות היסוד החוקתיות.** זכויות חוקתיות, דוגמת הזכות לחיים⁸⁸ ולקניין,⁸⁹ מעוגנות באופן מפורש בחוקי היסוד, כשמאפיין מרכזי המשותף להן הוא שנקודת המוצא ש"אין פוגעים" בזכויות אלו. המשמעות היא שזכויות יסוד הן בבסיסן זכויות במובן הרחב,⁹⁰ בניגוד לזכות לשיקום או לקבלת הפטר. לטענת המשיבה, שתי הזכויות האחרונות הן זכויות במובן הצר,⁹¹ כך שבמובחן מזכויות היסוד אין חובה על המדינה להעניק אותן.⁹²

71. אמנם, גם זכויות היסוד הן אינן אבסולוטיות, והמחוקק רשאי לקבוע אימתי תוכל להיעשות פגיעה בזכויות אלה. אולם, בבסיסן הן מהוות זכות אשר ממנה ניתן לסגת. להבדיל, הזכויות שבבסיס עתירה זו שונות, כך שהן אינן מהוות זכויות "רגילות" בהן מחזיק הפרט, אלא במהותן הן משום הטבה שרשאי המחוקק להעניק.

72. **נקודת מוצא זו, לפיה אין פוגעים בזכות יסוד, לעמדת המשיבה, אינה מתקיימת ביחס לבחינת התחולה של הזכות לשיקום כלכלי.**

מעמדן של הזכויות הכלכליות והחברתיות

73. בהיבט הפרשני, המשיבה תוכיח, כי הכרה בזכות לשיקום כלכלי אינה תואמת את המגמה הרווחת בפסיקה הישראלית, כפי שזו משתקפת למקרא הלכות בית המשפט העליון.

⁸⁵ פרוטוקול מס' 275 של ועדת החוקה חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 53 (1.11.2016).

⁸⁶ נדיב, לעיל הי"ש 15, בעמ' 4.

⁸⁷ ס' 105 לחוק החדש.

⁸⁸ ס' 2 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁸⁹ שם, בס' 3.

⁹⁰ Wesley N. Hohfeld, *Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, 23 YALE L.J. 16, (1913) 30.

⁹¹ שם, בעמ' 30.

⁹² בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל אביב יפו, פ"ד נו(5) 393, 435 (2002).

74. העותרת טענה, כי יש לפרש באופן רחב את היקפה של הזכות לקיום מינימלי בכבוד, כך שיהא ניתן לבנות על בסיסו את הזכות לשיקום כלכלי, ולהגדירה כאחת מזכויות היסוד הנגזרות מכבוד האדם. לשיטת המשיבה, כאמור, פרשנות זו אינה משקפת את פסיקותיו של בית המשפט העליון, כך שאין לגזור גזירה שווה, בבחינת מעמד הזכויות, בין הזכות לקיום מינימלי בכבוד, לזכות לשיקום כלכלי.

75. לגישת המשיבה, ניתן להקיש מפסק הדין שניתן בפרשת מנור גם לענייננו.⁹³ באותו מקרה, העותרים הלינו נגד חוק תכנית החירום הכלכלית, שהקפיא את עדכון קצבאות הזקנה והפחית את קצבת הזקנה בשיעור של ארבעה אחוזים.⁹⁴ בתוך כך, נבחנה סוגיית קיומה של הזכות החוקתית לביטחון סוציאלי, בעקבות הכרת בית המשפט העליון בקיומה של זכות לקיום בכבוד, כחלק אינטגרלי מהזכות החוקתית לכבוד האדם.⁹⁵ אשר למעמדה הנורמטיבי של הזכות לביטחון סוציאלי, בית המשפט הבחין בין שני רבדים של הזכות – כך, בית המשפט ערך הפרדה בין הזכות הסוציאלית של היחיד להבטחת הכנסה, לבין הזכות הסוציאלית לקבלת קצבת זקנה.⁹⁶

76. ברובד הראשון, מקום בו טענו העותרים, כי תוכן הזכות לביטחון סוציאלי מצומצם להבטחת תנאי מחיה בסיסיים בלבד, בית המשפט קיבל את הטענה, תוך שקבע כי, הלכה למעשה, רובד זה זהה במהותו לתכלית שעומדת בבסיס הזכות לקיום מינימלי בכבוד. לכן, על רובד זה, שבא לידי ביטוי באמצעות מתן קצבאות של הבטחת הכנסה, בית המשפט היה נכון להכיר במעמדו החוקתי.

77. יחד עם זאת, כפי שנאמר, ברובד השני – בית המשפט הבחין בין קצבת הבטחת הכנסה לבין קצבת זקנה. בית המשפט קבע, כי רק הראשונה נכללת בזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד, בשל זיקה גרעינית לכבוד האדם. כך גם, נדחתה הטענה, לפיה קיצוץ בקצבת הזקנה פוגע בזכות החוקתית לביטחון סוציאלי.⁹⁷

78. לאור האמור, המשיבה סבורה, כי ניתן להשליך מפסיקה זו גם על המקרה בענייננו – הן בפרשת מנור והן בענייננו מדובר בשינוי רגולטורי של מדיניות חברתית-כלכלית, המשפיע על מדיניות ההענקות השלטוניות ועל ההיתרים הניתנים לאוכלוסייה בישראל. לטענת המשיבה, למדיניות של מתן הפטרים ולמדיניות של מתן קצבת זקנה קיים מאפיין מרכזי משותף, המאפשר את האנלוגיה הנטענת, והוא הרציונל בשיפור רמת המחיייה של הפרט, מעבר לרמה הנדרשת לשם קיום מינימלי

⁹³ בג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729 (2004).

⁹⁴ ס' 244(א) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, קבע תשלום קצבת זקנה בשיעור של 16% מהשכר הממוצע במשק. העתירה כוונה נגד ס' 2 ו-10(א) לחוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב-2002 (להלן: "חוק תכנית החירום הכלכלית"). ס' 2 לחוק זה, האריך את תקופת ההקפאה של עדכון קצבאות הזקנה, ביחס לשכר הממוצע במשק לשנת 2003, וס' 10(א) לחוק זה, שחוקק כהוראת שעה, הפחית את קצבת הזקנה בשיעור של ארבעה אחוזים.

⁹⁵ בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729 (2004).

⁹⁶ פרשת מנור, לעיל ה"ש 93, בעמ' 738.

⁹⁷ שם, בעמ' 739.

בכבוד. לכן, דומה כי מתקיים דמיון רב בין שני המקרים, התומך בעמדת המשיבה בדבר האפשרות להקיש מהכרעת בית המשפט העליון בפרשת מנור, על ההכרעה הראויה בענייננו.

79. עוד יצוין, כי המגמה הפסיקתית, בקשר עם הרחבת אגד הזכויות הנגזרות מהזכות לכבוד ככלל, ופיתוח הזכות לקיום מינימלי בכבוד בפרט, אינה נוטה להכיר בקיומן החוקתי של זכויות נוספות החוצות את "הרף הגרעיני", שבליבת הזכות לקיום אנושי מינימלי בכבוד.

80. הזכות לשיקום כלכלי אינה זהה במהותה לזכות לקיום מינימלי בכבוד (שבמידה מסוימת זוכה למעמד ולהגנה חוקתיים), עניין שאף העותרת מציינת בעתירתה. באופן זה, שיקום, בהקשרם של דיני חדלות הפירעון, מבקש לקדם ולפתח את מצבו של החייב, מעבר לרף הנדרש לקיום מינימלי בכבוד.⁹⁸

ניתוח הפגיעה הנטענת לאור מבחני פסקת ההגבלה

81. כלל ידוע, כי לא כל פגיעה בזכות אדם היא פגיעה שלא כדין. כלומר, לא אחת ייתכן שחוק מסוים עלול לפגוע בזכות אדם חוקתית, אך חוקתיות החוק הפוגע עומדת בעינה, שכן הפגיעה שלו בזכות מקיימת את דרישותיה של פסקת ההגבלה.⁹⁹

82. המשיבה סקרה בהרחבה את הזכויות השונות להן טוענת העותרת, ובפירוט מדוע לטענתה אין לקבל את טענות העותרת בדבר פגיעה בזכויות אלה. יחד עם זאת, ככל שכבוד בית המשפט יכריע, כי מתקיימת פגיעה בזכויות אלה, ובהתאם כי נדרש לבחון את חוקתיות הפגיעה, יובהר כי לגישת המשיבה מדובר בפגיעה מידתית אשר צולחת את מבחני פסקת ההגבלה, כפי המעוגנים בסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. המשיבה תעמוד על ניתוח מבחני פסקת ההגבלה להלן:

פגיעה לפי חוק או מכוח הסמכה מפורשת בו

83. בענייננו, הפגיעה הנטענת נעשית מכוח סעיפים 186 ו-361(8) לחוק החדש ולאור הסמכה מפורשת המעוגנת בהם. מכאן, ברור כי התנאי הראשון של פסקת ההגבלה – פגיעה לפי חוק או מכוח הסמכה מפורשת בו – מתקיים.

החוק הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית

84. במסגרת בחינה האם החוק הולם את ערכי מדינת ישראל כמדינה יהודית, ידוע כי שמיטת כספים היא אחת משתי מצוות השמיטה בתורה. מצווה זו מבטאת ערך חברתי חשוב ביהדות, שכן היא מונעת את השתעבדות החייב לנושהו.¹⁰⁰

⁹⁸ דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 594.
⁹⁹ בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת, פס' 20 לפסק דינו של כב' הנשיא (בדימוס) ברק (פורסם בנבו, 11.5.2006).
¹⁰⁰ שמות כב 24; האן, לעיל ה"ש 6, בעמ' 856–866.

85. אשר לבחינת התכלית הדמוקרטית של דבר החקיקה, **בפרשת עדאלה**¹⁰¹ נפסק כי תפיסה לפיה על המדינה להיות ערה לשינויים חברתיים וכלכליים המתרחשים בשטחה,¹⁰² ולפעול באמצעות חקיקה שנועדה לשפר את רווחת אזרחיה,¹⁰³ היא תפיסה ראויה ההולמת את ערכיה של מדינת ישראל.

86. אמנם, נדמה שאין מושם מרכז משקלה של העתירה שבפנינו על בחינת מבחן זה, אך יש להדגיש, כי בהתאם לאמור, החוק הולם את ערכי מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית גם יחד.

החוק החדש נועד לתכלית ראויה

87. תכליתו של חוק נתפסת כראויה, שעה שהיא "מכוונת להגשים יעדים חברתיים חשובים אשר השגתם עולה בקנה אחד עם אופייה של החברה כמגנה על זכויות אדם".¹⁰⁴ כאמור בתגובה זו, תכליתו המרכזית של החוק החדש היא שיקומם הכלכלי של החייבים. המשיבה תטען, כי אין ספק שתכלית זו, המבקשת לקדם ולהגשים מטרות חברתיות רחבות שהוצגו לעיל, היא בהחלט ראויה.

88. בהיבט דומה, בג"ץ כבר קבע **בפרשת עיריית באר-שבע**,¹⁰⁵ כי התכלית העומדת מאחורי הוראות החוק לתכנית כלכלית¹⁰⁶ – הוראות שביטלו הטבות מס לתושבי יישובים בנגב – היא תכלית ראויה. קביעה זו התבססה על נימוק, לפיו ביסוד הוראות חוק אלו, עמד רצונו של המחוקק לסייע להבראת המשק בכללותו. על דרך ההיקש, לעמדת המשיבה, יש לגזור גזירה שווה גם למקרה בו עסקינן.

89. החוק החדש מבקש לעקור מן השורש את האפשרות, לפיה חייבים רבים מוכרזים כ"חייבים מוגבלים באמצעים" וכך הם משתעבדים לחובותיהם, מבלי לעבור אל אפיק שיקומי.¹⁰⁷ כפי שהוסבר לעיל, האפשרות להכריז על חייב מוגבל באמצעים, נועדה בשעתה להיטיב עם אוכלוסיית החייבים, אך דומה כי ברמת המיקרו, הטבה זו לא פתרה את מצוקתם. אדרבא, כפי שנטען, ייתכן שאף החריפה אותה.¹⁰⁸ כמו כן, לדעת המשיבה, גם ברמת המאקרו ניתן לזהות פגיעה, בנושים בפרט ובמשק בכללותו. זאת, משום שאין תועלת בהותרת יחידים (חדלי פירעון דה-פקטו) כאשר הם משועבדים תחת חובותיהם, בד בבד, הנושים אינם זוכים לקבל את כספם בחזרה, וכך גם נפגע המשק בכללותו, כיוון שלחייבים ניתן תמריץ שלילי לשוב לתפקד כיחידה יצרנית, בה יידרשו לנהל פעילות משקית תקינה.¹⁰⁹

¹⁰¹ בג"ץ 7245/10 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' משרד הרווחה (פורסם בנבו, 4.6.2013) (להלן: "פרשת עדאלה").

¹⁰² שם, בפס' 25 לפסק דינה של כבי' השופטת ברק-ארז.

¹⁰³ שם, בפס' 62 לפסק דינה של כבי' השופטת ברק-ארז.

¹⁰⁴ בג"ץ 1030/99 ח"כ אורון נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד נו(3) 640, 662 (1999).

¹⁰⁵ בג"ץ 4947/03 עיריית באר-שבע נ' ממשלת ישראל, פס' 11 לפסק דינה של כבי' השופטת (כתוארה אז) ביניש (פורסם בנבו, 10.5.2006).

¹⁰⁶ חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003.

¹⁰⁷ דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 697.

¹⁰⁸ מאור ודגני, לעיל ה"ש 3, בעמ' 401.

¹⁰⁹ האן, לעיל ה"ש 6, בעמ' 864.

90. המשיבה, אם כן, תטען כי כשם שתכלית הבראה **משקית** היא תכלית ראויה, כפי שנפסק ב**פרשת עיריית באר שבע**, יש לקבוע כי תכלית הבראה **פרטנית**, כפי שזו באה לידי ביטוי בסעיף 361(8) לחוק החדש, ראויה אף היא. לטענת המשיבה, בין אם מדובר בהבראה המתייחסת להיבטים מאקרו-כלכליים (היבטים משקיים) ובין אם מדובר בהבראה המתייחסת להיבטים מיקרו-כלכליים (שיקום של יחידים, שלמעשה מרכיבים את המשק) – עסקינן בתכלית ראויה.

91. לאור האמור, דומה שההסדרים הנוצרים בסעיפים 186 ו-361(8) לחוק החדש נועדו לתכלית ראויה.

מבחני המידתיות – ככל שמתקיימת פגיעה בזכויות החייבים, החוק החדש

פוגע במידה שאינה עולה על הנדרש

מבחן הקשר הרציונלי

92. מבחן זה בודק האם מתקיים קשר רציונלי בין האמצעי שהמחוקק בחר, לבין התכלית אותה ביקש לממש. חשוב להדגיש, כי מבחן זה אינו דורש שהאמצעי יגשים את המטרה החקיקתית במלואה, אלא

די בכך שיתקיים "**מתאם אמיתי**", בין האמצעי שנבחר לבין המטרה.¹¹⁰

93. כאמור, התכלית החקיקתית של סעיף 361(8) לחוק החדש, היא לנטרל את המצב בו חייבים רבים עשויים למצוא את עצמם כפופים לחובותיהם, במשך זמן רב וללא אופק שיקומי. הותרת החייבים במסלול של "חייבים מוגבלים באמצעים", לא תוביל לשיקומם ועל כן מסכימה אף העותרת.

94. לטענת המשיבה, בדרך ביטול האפשרות להכריז על חייב כ"חייב מוגבל באמצעים" וכן את הוראת השעה, יש משום פרקטיקה של הכוונת התנהגות. באופן זה, ב**פרשת עדאלה**¹¹¹ נקבע, כי: "**פרקטיקה חקיקתית של הענקת תמריצים כספיים (חיוביים ושלייליים) לקידום התנהגויות שונות, באמצעות זכאויות שונות (בתחום המס ובתחום הרווחה) היא עניין של יום ביומו. ביסוד כל אחד ואחד מדברי חקיקה אלה מצויה ההנחה שתמריצים מכוונינים התנהגות**". ככאלה, שם נקבע, כי הם צולחים את מבחן הקשר הרציונלי.

95. כפי שנטען, לעמדת המשיבה, ראוי לייחס להליכי חדלות הפירעון, בין היתר, יסודות המושתתים על תמריצים כלכליים, אשר ניתנים לאוכלוסיית החייבים. תמריצים אלו באים לידי ביטוי, החל בהיתר לפתיחת הליכי חדלות פירעון, במתן צווים לשיקום כלכלי ובסופו של הליך – במתן הפטר.

¹¹⁰ שם, בעמ' 666.

¹¹¹ **פרשת עדאלה**, לעיל ה"ש 101, בפס' 63 לפסק דינה של כב' השופטת ברק-ארז.

96. בדומה לעניין שנדון בפרשת **עדאלה**, שם נועד תמריץ כלכלי להניע הורים לילדים לא מחוסנים, לבחור באופן וולונטרי לנקוט בהליכים שונים כדי לחסן את ילדיהם,¹¹² ניתן לסבור כך גם בענייננו. התמריצים הכלכליים שחוק חדלות פירעון מסדיר, בפרט באמצעות סעיף 361(8) לחוק, מבקשים להניע חייבים שאינם יכולים לפרוע את חובותיהם, לפנות להליך וולונטרי – הליך חדלות הפירעון.

97. בצד התמריצים המובהקים, כפי שנטענו, ההליך מייצר וודאות רבה עבור כלל אוכלוסיית החייבים: הכיצד עליהם לפתוח בהליך של חדלות הפירעון¹¹³ ולכן, באמצעותו הם יוכלו לכלכל את צעדיהם בתבונה. בהתאם, לטענת המשיבה, יש לגזור גזירה שווה מפרשת **עדאלה** גם לעניין מושא עתירה זו, ולקבוע, כי מתקיים קשר רציונלי הדוק, בין תכלית החקיקה לבין האמצעי שנבחר – דהיינו, ביטול האפשרות להכריז על החייב בהליך כ"חייב מוגבל באמצעים".

98. אשר להבחנה הפרוצדורלית, אשר נוצרת מכוח סעיף 186 לחוק החדש, המשיבה תטען, כי גם הבחנה זו צולחת את מבחן זה שבפסקת ההגבלה. כפי שהוסבר לעיל, התכלית העומדת בבסיס סעיף זה, היא הרחבת סמכויותיהם של הרשמים, עקב הבנה כי באמצעות פיצול בין הערכאות השונות, הטיפול בהליכים אלו יתייעל וינהל בצורה אפקטיבית אשר תשרת בעיקר את אינטרס הוודאות של אוכלוסיית החייבים, וכך גם יבטיח קיום הליך חדלות פירעון מהיר. תכלית זו, לטענת המשיבה, מושגת באמצעות סעיף זה. בצד זאת, ראוי להזכיר, כי אין מדובר ברף המבוסס על קריטריון שרירותי. כפי שהוכח לעיל, הקריטריון החקיקתי שקבע המחוקק, מבוסס על אודות נתונים אמפיריים ועל שיקולים ענייניים בלבד.

מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה

99. האמצעים שבחר המחוקק, במסגרת חיקוק סעיפים 186 ו-361(8) לחוק החדש, לא זו בלבד שאינם פוגעים באוכלוסיית החייבים, כי אם מועילים לקידום זכויותיהם. בטרם כניסת החוק החדש לתוקף, המצב החוקי הקודם הוביל לכך שחייבים רבים מצאו עצמם שקועים בחובות עבר, מבלי שעמד לרשותם אפיק שיקומי.¹¹⁴ כך, ההסדר החדש שהחוק הקים מכוח סעיף 361(8), לפיו לא יוכרזו עוד חייבים מוגבלים באמצעים,¹¹⁵ עשוי לתקן את העוול שנגרם לאוכלוסיית החייבים ולחסל את תופעת "הנצחת החובות". זאת, כשבצד מנגנון זה, ההליכים יפוצלו בין הגורמים המטפלים השונים, מכוח סעיף 186 לחוק, באופן שעשוי לייעל את המועדים בהם חייבים יקבלו את ההפטר המיוחל על ידם.

¹¹² שם, בפס' 1–2 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) ארבל.

¹¹³ דברי החסבר לחוק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 594.

¹¹⁴ מאור ודגני, לעיל ה"ש 3, בעמ' 401.

¹¹⁵ ס' 361 לחוק החדש.

100. יחד עם זאת, ככל שיקבע בית משפט נכבד זה, כי מי מהמנגנונים האמורים אכן מייצר פגיעה כלשהי בזכויות החייבים, אזי מדובר בפגיעה הפחותה ביותר, בנסיבות העניין. ככל שכבוד בית המשפט יקבל את טענת העותרת לפגיעה בזכויות החייבים, לטענת המשיבה, מדובר בפגיעה, נוכח ביטול האפשרות להכיר בחייבים כ'מוגבלים באמצעים', לטווח הקצר. פגיעה זו צריכה להימדד לטווח ארוך, ולטענת המשיבה, בטווח הארוך, ביטול מוסד זה, כפי שנקבע בהוראות החוק החדש, נועד לחלץ את אוכלוסיית החייבים חדלי הפירעון מסטטוס זה, פעולה חקיקתית שבטווח הרחוק תוביל לרווחת אוכלוסיית החייבים.

101. נוסף על כך, בבחינת האלטרנטיבה שעמדה לרשות המחוקק, עת עסקינן בסוגיה העולה בבסיס סעיף 361(8) לחוק החדש, הרי שהמחוקק העדיף שלא להתיר אפשרות להכיר בתקופת התשלומים של החייב בהוצאה לפועל, כחלק ממניין תכנית התשלומים בהליכי חדלות הפירעון.

102. המשיבה תטען, כי אם המחוקק היה בוחר לעשות כן, הוא היה עשוי להנציח את הפגיעה באוכלוסיית החייבים שלא "זכו" לנהל הליכי גבייה בהוצאה לפועל. שהרי, כידוע, אין זה בשליטת החייב לקבוע היכן ינוהלו הליכי הגבייה בעניינו. כך, אם נקבל את טענת העותרת, נמצא את עצמנו מבססים אפליה, בין אוכלוסיית חייבים שניהלו את חובותיהם במסגרת ההוצאה לפועל, לבין אחרים שניהלו את חובותיהם במסגרת הליכים לפי פקודת המסים (גביה).

103. הן בבחינת האלטרנטיבות שעמדו לרשות המחוקק, אשר לסוגיית פיצול הסמכויות לדון בהליכי חדלות הפירעון של יחידים, בין הגופים השונים, נראה כי קיימות שתי קטגוריות של חלופות המציעות פתרון: הקטגוריה הראשונה – קביעת מבחן מהותי, לפיו לפני כל בקשה לפתיחת הליכי חדלות פירעון, היחיד יצטרך להשתתף בדיון מקדמי, במעמדו תיבחן בקשתו והאם היא מתאימה לניהול במערכת ההוצאה לפועל או תחת סמכות הממונה; הקטגוריה השנייה – קביעת מבחן סובייקטיבי קטגורילי, לפיו יהיה ברור לכל אוכלוסיית החייבים, מהי דרך הפעולה הנדרשת מכל חייב אשר מעוניין לפתוח בהליכי חדלות פירעון.

104. אשר לקטגוריה הראשונה, בדבר קביעת מבחן מהותי, המשיבה תטען, כי קביעה זו מסכלת את תכלית החוק ולכן אין לבחור בה, במסגרת מבחן המשנה השני של המידתיות.¹¹⁶ החוק החדש מבקש להשיג תכלית של שיקום מהיר עבור אוכלוסיית החייבים, באמצעות הפחתת הביורוקרטיה שהם נדרשים לעבור עד למעמד קבלת ההפטר, ובצד זאת, הגברת תחושת הוודאות של כל המעורבים בהליכים אלה.¹¹⁷ אם כן, קביעת הליך פרוצדורלי נוסף, אינה משיגה את תכלית החוק החדש.

¹¹⁶ פרשת דוידאן, לעיל ה"ש 70, בפס' 40 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) נאור.
¹¹⁷ דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 697.

105. אשר לקטגוריה השנייה, לפיה יש להגדיר תנאים מקדמיים אשר יקבעו באיזו ערכאה ינוהל ההליך, נדמה כי לא ניתן לבצע הבחנה זו, בצורה בה הפגיעה תהא פחותה יותר. לעומת זאת, קביעת הרף החוקי שקבע המחוקק, כאבן בוחן לשיוך הערכאה המתאימה למקרה הספציפי, מאזנת היטב בין השיקולים בדבר **קיום הליכי חדלות פירעון מהירים לאוכלוסיית החייבים, בצד היבטים של יתרון מוסדי**. בהקשר זה יוער, כי אמנם הוכר שראוי להגדיל את סמכויותיהם של הרשמים,¹¹⁸ אך ככל שמדובר בהליכים המערבים סכומי חוב גבוהים, אלו מוחזקים כהליכים אשר מערבים סוגיות משפטיות מורכבות יותר, וטבעי כי לממונה קיים יתרון מוסדי בניהול הליכים אלו.¹¹⁹

106. סיכומם של דברים, המשיבה סבורה, כי המנגנון החקיקתי שנוצר מכוח החוק החדש מקיים את דרישות מבחן המידתיות השני של פסקת ההגבלה, וכי בפועל מדובר באמצעי שפגיעתו פחותה.

מבחני המידתיות במובנם הצר

107. לשיטת המשיבה, העותרת לא הצליחה להראות, ולו במעט, כי תנאי זה מתקיים. שכן, ההשוואה אינה נערכת בין היתרון שבהגשמת המטרה החקיקתית, לבין הנזק כתוצאה מהפגיעה בזכות,¹²⁰ אלא היא מצטמצמת אך לבחינת תוספות היתרון והנזק אשר נגרמות בעקבות החוק. כלומר, ההשוואה לפי מבחן זה עוסקת בתוספת **השולית** והיא מתחשבת בקיומן העקרוני של חלופות מידתיות אחרות.¹²¹ המשיבה הרחיבה על אודות היתרונות הגלומים בסעיפים שבמוקד עתירה זו, ואף הציגה את החסרונות והנזק הפוטנציאלי הקיים בחלופות השונות. משכך, המשיבה תטען, כי ככל שבית משפט נכבד זה מתרשם שאכן קיימת פגיעה מסוימת, היא צולחת את מבחן זה של פסקת ההגבלה.

108. כאן המקום להדגיש, כי בג"ץ כבר קבע שכאשר מדובר בדבר חיקוק הקשור בהיבטים כלכליים-חברתיים, נתון לרשות המחוקקת מרחב תמרון חקיקתי רחב, לאור היתרון המוסדי הנתון לה בעיצוב המדיניות.¹²² לעניין זה, תדגיש המשיבה, כי **בפרשת שליטנר** הובהר שאף אם נמצא כי סעיפי חוק חוסים ב"קצה קצהו של המתחם", הם יוכרו כסעיפים חוקתיים הצולחים את מבחניה של פסקת ההגבלה.¹²³ לשון אחר, ככל שדבר חקיקה יוצר זכויות כלכליות וחברתיות, ובו בעת מגביל אותן, מתחם המידתיות הנתון למחוקק בעיצוב מדיניות זו, על כל הענקותיה והגבלותיה, הוא רחב ביותר.¹²⁴

¹¹⁸ ש.ם.

¹¹⁹ ש.ם, בעמ' 697 ו-735.

¹²⁰ בג"ץ 6784/06 שליטנר נ' הממונה על תשלום גמלאות, פ"ד (סד) 581 (2011). בפס' 25 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) מלצר.

¹²¹ אהרן ברק מידתיות במשפט – הפגיעה בזכות החוקתית ומגבלותיה 432 (2010).

¹²² בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, 60 (2004).

¹²³ פרשת שליטנר, לעיל הי"ש 120, בפס' 27 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) מלצר.

¹²⁴ פרשת מנחם, לעיל הי"ש 73, בעמ' 263–264.

109. כפי שהוסבר לעיל, החוק החדש, על כל סעיפיו ובפרט הסעיפים שבמוקד עתירה זו, יוצר זכויות ומתווה פרקטיקה של הכוונת התנהגות רצויה, בהתאם להשקפת המחוקק על המדיניות הראויה. יישומן של קביעות אלו בענייננו מוביל למסקנה, כי חקיקת סעיפים 186 ו-361(8) חוסה תחת מתחם המידתיות.
110. בהקשרו של מבחן זה, המשיבה סבורה, כי קיימים מספר סעיפים בחוק אשר ממזערים את הנזק, ככל שזה אכן קיים, ביחס לאופן יישום החוק במתכונתו הנוכחית. שני הסעיפים המרכזיים שהמשיבה תתייחס אליהם ביחס לכך, הם סעיפים 163(ב) ו-167 לחוק.
111. סעיף 163(ב) לחוק החדש מותיר מתחם רחב של שיקול דעת לרשמים או לממונה.¹²⁵ מתחם זה מעניק "מרחב תמרון" מנהלי, ואין פגם בקביעת המחוקק. מרחב זה מאפשר לגורם המטפל להתחשב בנסיבותיו האישיות של החייב, כשבין היתר, יכול הוא להתחשב בתקופת התשלומים ששילם עד כה במסגרת הליכי גבייה שננקטו נגדו. לכן, לשיטת המשיבה, האוכלוסייה שלכאורה נפגעת תמצא מענה הולם באמצעות שימוש בסעיף זה, ובהקשר של מבחן המידתיות, הרי שהסעיף ממזער את הנזק הפוטנציאלי אשר העותרת מצביעה עליו.
112. סעיף נוסף התומך באותה זווית ראייה, הוא סעיף 167 לחוק, המסדיר את מנגנון ההפטר לאלתר. **החוק החדש מכיר באפשרות שהחייב, כבר עתה, נתון למסגרת חיים שאינה מאפשרת לו קיום מינימלי בכבוד, ולכן מצא לנכון להפטיר אותו, לאלתר, מחובותיו.**¹²⁶ מנגנון של הפטר לאלתר מבטיח, כי לא תוטל חובת תשלומים על אדם שכושר השתכרותו נמוך מדמי מחייתו, כאשר ההנחה המובלעת בסעיף היא כי במצב זה, הטלת חובת תשלומים תפגע פגיעה קשה ביכולת של האדם להתקיים בכבוד. לכן, קבע המחוקק איסור על האפשרות להטיל אותה.¹²⁷ כמו כן, המשיבה תטען, כי החשש שמעלה העותרת בהקשר זה, שחייבים רבים עשויים כעת להיתפס כחייבים משתמטים, הוא חשש תיאורטי בלבד שאין לו כל אחיזה של ממש במציאות החדשה, כפי שהחוק מנסה להתוות.
113. לאור האמור, **המשיבה מבקשת לטעון, כי התועלת הטמונה בסעיפים 186 ו-361(8) בפרט, בחידושים שהחוק החדש מביא עמו עבור אוכלוסייה רחבה, עולה באופן משמעותי על הפגיעה, ככל שזו קיימת, באוכלוסייה מצומצמת בלבד (שלמעשה, מלכתחילה, אינה בעלת זכות קנויה לפתוח בהליכי חדלות פירעון).** החוק החדש יוצר איזון, לפיו בצד האינטרס שבשיקום וביצירת וודאות לחייבים, הוא שומר על אינטרס הנושים ומקל על הליכי הפרוצדורה הננקטים. משכך, המשיבה תטען, כי החוק החדש הוא מידתי וצולח גם את מבחן זה.

¹²⁵ ס' 163(ב) לחוק החדש.

¹²⁶ ס' 167(א) לחוק החדש.

¹²⁷ דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 688-689.

המתינות הנוהגת במתן הסעד החוקתי

114. בהינתן שבית משפט נכבד זה, על אף כל טענות המשיבה, ימצא שאכן קיימת פגיעה חוקתית שאינה מידתית, המשיבה סבורה כי אין לתת לעותרת את הסעד החוקתי המבוקש על ידה – הרחבת ההסדר, כך שיכיר בתקופת התשלומים שנעשתה בהוצאה לפועל ו/או הותרת האפשרות להכיר בחייב כ"חייב מוגבל באמצעים".

115. סעד זה, של הרחבת ההסדר החקיקתי (Reading-in), כך שיהא ניתן לכלול בו את האוכלוסייה המיוצגת על ידי העותרת, נדון כבר **בפרשת נסר**¹²⁸ באותו עניין, נקבע, כי על מנת להקנות סעד זה, יש לבחון מספר קריטריונים אשר אינם מתקיימים במקרה שבענייננו. כבוד הנשיאה (בדימוס) ביניש עמדה על כך שסעד מסוג זה יינתן במצבים, בהם מידת ההרחבה הדרושה אינה גדולה ושאינן בה משום התערבות יתרה במרקם החקיקתי. המשיבה סבורה, כי יישום פרמטרים אלו על עתירה זו מוביל למסקנה ברורה, כי על בית משפט נכבד זה להימנע מלהושיט סעד כלשהו לעותרת.

116. יתרה מזו, ההרחבה אותה מבקשת העותרת בענייננו, כמוה כהרחבה המכניסה "בדלת האחורית" את הוראותיה של הוראת השעה, שבוטלה כאמור עם כניסת החוק החדש לתוקף. הוראות שהמחוקק נמנע במכוון מלהכניס אל תוך החוק החדש. כמו כן, סעד חוקתי בדמות הותרת האפשרות להכיר בחייב כמוגבל באמצעים, חוטא באופן מהותי לכוונת המחוקק בדבר ביטולו של מוסד ה"חייב מוגבל באמצעים". לפיכך, **לשיטת המשיבה, השינויים שהעותרת מבקשת לקרוא לתוך מילות החוק, אינם עומדים באף אחד מן הקריטריונים שנקבעו לעניין זה.**

117. כמו כן, המשיבה תעמוד על כך שמתן סעד זה יוליד פגיעה משולשת – פגיעה באוכלוסיית חדלי הפירעון, באוכלוסיית הנושים ובמערכת המשפט בכללותה.

118. הפגיעה באוכלוסיית החייבים – ניתן לצפות אותה בשני מקרים: בפעם הראשונה, כפי שהובהר לעיל, מעצם ההכרזה על חייב כ"חייב מוגבל באמצעים", אנו מרחיקים אותו מהשיקום המיוחל. בפעם השנייה, מעצם ההתחשבות בתקופת התשלומים, כפי שהוגדרה בהוראת השעה, ייתכן שנבסס אפליה ביחס לאוכלוסיית חייבים אחרת.

119. הפגיעה בנושים – כפי שנטען, זו באה לידי ביטוי בכך, שהם אינם רואים את כספם בחזרה, עת החייב מוכרז כ"חייב מוגבל באמצעים". לכן, מנקודת ראותם של הנושים, אין תועלת בקיומו של סטטוס המנציח את חובותיהם של החייבים, שהרי הם אינם מקבלים את קרן ההלוואה בחזרה, וספק אם הריבית על סכום החוב הראשוני משולמת במלואה.

¹²⁸ בג"ץ 8300/02 נסר נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 28.2.2012).

120. הפגיעה במערכת המשפט בכללותה – ניתן לבסס אותה על הנתונים האמפיריים שהוצגו לעיל. באופן זה, מתן היתר להכריז, פעם נוספת, על חייבים כ"חייבים מוגבלים באמצעים", ולחלופין, לבטל את ההבחנה הפרוצדורלית הנוצרת, עשוי לשמר את העומס הרב הקיים, הן במערכת ההוצאה לפועל והן במערכת בתי המשפט – עומס שמתקיים במשך שנים רבות במערכת ההוצאה לפועל, בצד גידול מתמיד בהיקף הבקשות הנפתחות בבתי המשפט (סיטואציה אותה ביקש המחוקק למנוע באמצעות יישום החוק החדש).

אחרית דבר

121. לאור כלל האמור, בית משפט נכבד זה מתבקש בזאת, לדחות את העתירה על כל חלקיה, בשל כל אחד מן הטעמים שהוצגו בכתב תגובה זה, ובוודאי לאור משקלם המצטבר יחד.
122. לעמדת המשיבה, הוכח מעל לכל ספק, כי החוק החדש, על כל סעיפיו, מסדיר מנגנונים מאוזנים וראויים, אשר אינם פוגעים בזכויות יסוד של החייבים, כפי שמנסה העותרת לטעון בעתירתה.
123. נוסף על כך, ההבחנה הנוצרת מכוח הוראות החוק, היא הבחנה מותרת המבוססת על שיקולים ענייניים בלבד. כמו כן, המשיבה הוכיחה, כי אין ממש בטענה, לפיה קיימת פגיעה בזכות לקניין של אוכלוסיית החייבים – לא בזכות הקניין "המסורתית" ובוודאי במובנה של הזכות כ"קניין חדש".
124. יתרה מזו, המשיבה הציגה טעמים ראויים וכבדי משקל, מדוע על בית משפט נכבד זה להימנע מלהכיר בזכות לשיקום כלכלי כזכות בעלת מעמד נורמטיבי חוקתי. למרות זאת, המשיבה מצאה לנכון להתייחס לטענת העותרת, לפיה החוק בתצורתו הנוכחית הוא אינו מידתי, והניחה כי ככל שקיימת פגיעה בזכויות יסוד, הרי שאלו צולחות את מבחני פסקת ההגבלה.
125. למעלה מכך, המשיבה אף הגדילה לעשות וטענה, כי גם במקרה בו בית משפט נכבד זה יכריע בשונה מעמדת המשיבה, כך שימצא שיש ממש בטענות העותרת ויקבע כי סעיפים 186 ו-361(8) שבמוקד העתירה אינם עומדים בתנאי פסקת ההגבלה – אין ליתן לעותרת את הסעד המבוקש.
126. יודגש, כי קריאה רחבה, ולחלופין ביטול הוראת החוק החדש, הוא עניין שאין על בית המשפט הנכבד להידרש לו כדבר שבשגרה. כפי שנטען, המשמעות הנובעת מכך היא פגיעה באוכלוסיית חדלי הפירעון, בנושים ובמערכת המשפט בכללותה – והכל, כמבואר בהרחבה לעיל. זאת ועוד, שיקול הדעת הנתון לגורמים המנהליים, תחת סעיף 163(ב) לחוק החדש, יעניק פתרון הולם למקרים עליהם הצביעה העותרת בעתירתה.

127. נוכח כל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה על כל חלקיה ולהשאיר את החוק החדש על כנו. נוכח נסיבותיה של עתירה זו, מתבקש בית המשפט הנכבד להימנע מהטלת הוצאות משפט ושכר טרחת עו"ד על העותרת.



מר בר בן אברהם,

ב"כ המשיבה

רשימת אסמכתאות ומקורות – בג"ץ 1369/19 עמותת הקץ

לחוב נ' כנסת ישראל (מטעם המשיבה)

חקיקה

1. חוק יסוד : כבוד האדם וחירותו.
2. חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018.
3. חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.
4. פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ם-1980.
5. פקודת המיסים (גביה).
6. חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003.
7. החוק לעידוד המגזר העסקי (קליטת עובדים) (הוראת שעה), התשנ"א-1991.
8. תיקון מס' 12 לחוק ההוצאה לפועל, התשנ"א-1991, ס"ח 184.
9. תיקון מס' 15 לחוק ההוצאה לפועל, התשנ"ד-1994, ס"ח 284.
10. תיקון מס' 3 לפקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התשנ"ו-1996, ס"ח 60.

הצעות חוק

11. דברי ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, ס"ח 604.
12. דברי ההסבר להצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47 והוראת שעה) (הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התשע"ה-2015, ה"ח 788.

פסיקה

13. בג"ץ 6792/10 ד.בי.אס שרותי לווי (1998) בע"מ נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 20.7.2014).
14. בג"ץ 5998/12 רונן נ' הכנסת (פורסם בנבו, 25.8.2013).
15. בג"ץ 7245/10 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' משרד הרווחה (פורסם בנבו, ביום 4.6.2013).
16. בג"ץ 3734/11 דוידיאן נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 15.8.2012).
17. בג"ץ 8300/02 נסר נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 28.2.2012).
18. ע"מ 4105/09 עיריית חיפה נ' עמותת העדה היהודית הספרדית בחיפה (פורסם בנבו, 2.2.2012).
19. ע"א 7994/08 גוטמן נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 1.2.2011).
20. בג"ץ 6784/06 שליטנר נ' הממונה על תשלום גמלאות, פ"ד סד (2) 581 (2011).
21. דני"פ 10987/07 מדינת ישראל נ' כהן, פ"ד סג (1) 644 (2009).

22. בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת (פורסם בנבו, 11.5.2006).
23. בג"ץ 4947/03 עיריית באר-שבע נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 10.5.2006).
24. ע"פ 6070/04 שיח נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(6) 76 (2005).
25. בג"ץ 9333/03 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד ס(1) 277 (2005).
26. בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004).
27. בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729 (2004).
28. בג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729 (2004).
29. ע"א 2097/02 איטונג בע"מ נ' חדיד, פ"ד נז(4) 211 (2003).
30. דנ"א 5916/02 "משמר" – חברה לשמירה ביטחון ושירותים בע"מ נ' אליהו חברה לביטוח בע"מ (פורסם בנבו, 18.9.2002).
31. בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל אביב יפו, פ"ד נו(5) 393 (2002).
32. בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נז(1) 235 (2002).
33. רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360 (2001).
34. בג"ץ 1030/99 ח"כ אורון נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד נו(3) 640 (1999).
35. בג"ץ 4806/94 ד.ש.א. איכות הסביבה בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד נב(2) 193 (1998).
36. ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (1995).
37. ע"א 5877/92 שפיר נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד מז(4) 710 (1993).
38. בג"ץ 5304/92 פר"ח 1992 סיוע לנפגעי חוקים ותקנות למען ישראל אחרת נ' שר המשפטים, פ"ד מז(4) 715 (1993).
39. ע"א 2629/92 אבו שדיד נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד מז(1) 388 (1993).
40. בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309 (1988).
41. ע"א 507/79, ראונדנאף נ' חכים, פ"ד לו(2) 757 (1982).

ספרות ומאמרים

42. נטע נדיב "סיפור של חדלות פירעון: רפורמות פוגשות את ההליך השיפוטי" המשפט – ספר דנציגר 5 (2018).
43. עודד מאור ואסף דגני, הפטר – חדלות פירעון, הסדרי חוב ושיקום כלכלי של יחידים (2019).
44. דוד האן, דיני חדלות פירעון (מהדורה שנייה, 2018).
45. אסף וינר "קניין חדש תוצרת הארץ – אימוץ דוקטרינת הקניין החדש בישראל ורציותה המשפטית והחברתית", משפטים 365 (תשע"ח).
46. סלים גובראן וחגי קלעי "תחולה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים החיים בעוני", עיוני משפט לו(1) 195 (2014).
47. אהרן ברק, מידתיות במשפט: הפגיעה בזכות החוקתית ומגבלותיה, 432 (2010).
48. שלמה לויין ואשר גרוניס, פשיטת רגל (מהדורה שלישית, תש"ע).

49. אהרן ברק "עקרונות כלליים של המשפט בפרשנות המשפט" **ספר ויסמן** (2002).
50. רון חריס "ממאסר להפטר: הצעת סדר-יום חדש לחקיקת דינים לאכיפת חיובים" **עיוני משפט** כג 641 (2000).
51. רון חריס "נפילתו ועלייתו של מאסר החייבים" **עיוני משפט** כ(2) 439 (1996).

דו"חות וחוות דעת

52. האפוטרופוס הכללי, הכונס הרשמי והרשם לענייני ירושה, **סיכום פעילות 2017** (2018).
53. האגף לתכנון, מדיניות וקשרי חוץ של רשות האכיפה והגבייה, **דו"ח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה** (2017).
54. רון חריס **דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל** (2015).

פרוטוקולים

55. פרוטוקול מס' 275 של ועדת החוקה חוק ומשפט, 53 (1.11.2016).

ספרות זרה

56. Charles A. Reich, *The New Property*, 73 YALE L.J. 733 (1964).
57. Joseph William Singer, *The Legal Rights Debate in Analytical Jurisprudence from Bentham to Hohfeld*, 1982 WIS. L. REV. 975.
58. Wesley N. Hohfeld, *Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, 23 YALE L.J. 16 (1913).

מקורות אחרים

59. שמות כב 24