

כרוניקה של אלימות משפטית: הרפורמות בחוק ההוצאה לפועל ומכתבי גבייה

אסף דרעי

מאמר זה בוחן את המהפכה השקטה שהתחוללה בשדה המשפטי של ההוצאה לפועל בעשור האחרון, ואת משמעויותיה. תחת אצטלה של רפורמות יעול בעלות אופי טכני ואדמיניסטרטיבי, אירעו שינויים שהשלכותיהם חורגות בהרבה מן התחום הצר של ההוצאה לפועל. מבין הרפורמות והתיקונים הרבים שנעשו בחוק ההוצאה לפועל, מתמקד המאמר בשלושה: הגשת תביעות על חובות צרכניים ישירות להוצאה לפועל; הפרטת חקירות היכולת; ניתוק רשמי ההוצאה לפועל מהנהלת בתי המשפט והכפפתם לרשות המבצעת. במקביל, נבחנות במאמר מגמות השינוי במכתבי התראה ששולחים עורכי דין לחייבים. ניתוח שינויי החקיקה כמכלול, לצד המאפיינים המסתמנים במכתבי ההתראה, על רקע אופייה של ההוצאה לפועל כמרחב סגור בעל קודים מובהקים וייחודיים של שפה פנימית, תרבות ומסורת – מצביע על דחיקתו של בית המשפט והדרתו משדה ההוצאה לפועל. בית המשפט, על האתוס המכונן שלו – החתירה לאמת והשאיפה לצדק – ועל פוטנציאל המורכבות הטמון באורח התנהלותו, אינו הולם את ההוצאה לפועל, הלובשת יותר ויותר דמות של מערכת מתועשת מודרנית ששואפת להאחדה, ליעול ולחיזוק פערי הכוח הקיימים. משמעות הדבר, מבחינתם של החייבים החשופים לפעולתה של ההוצאה לפועל, היא הסרתה ההדרגתית של החציצה האחרונה המפרידה ומגנה על האדם הבודד מפני פוטנציאל האלימות העצום הטמון בחוק.

הקדמה

אלימות, חוק וצדק ירדו אל העולם כשהם כרוכים זה בזה. את חיבורו **ביקורת על האלימות** פתח ולטר בנימין (Benjamin) בטענה הבסיסית שלפיה ביקורת האלימות היא איתור יחסה לחוק ולצדק.¹ מערכת היחסים המורכבת בין שלושת המשתנים הללו נזקקת ליותר ממשוואה אחת כדי להגדירה. במאמר זה אתייחס לתצורה אפשרית אחת. באמצעות מנגנון ההוצאה לפועל והפריפריה הסובבת אותו אבקש להדגים טענה תיאורטית: החוק מכיל בתוכו יסוד אלים באורח קיצוני ובלתי-נסבל, עד כדי כך שמעצם טבעו הוא רחוק לחלוטין מצדק. השאיפה לצדק יכולה להיות ריאלית רק במקום שבו ניצבת חציצה איתנה בין החוק לבין האדם שהוא האובייקט שעליו פועל החוק את פעולתו. חציצה מעין זו, במדינה המודרנית, תימצא אך ורק בדמותו של בית המשפט. מכאן נובעות שתי מסקנות: ראשית, תפקידו של בית המשפט אינו לקרב את החוק לאדם אלא להיפך – להרחיק ולבודד את האדם

מן החוק ומפגיעתו האלימה. שנית, כאשר מתרחשים מאורעות בשדה המשפטי ובעקבותיהם נשחקת או מוסרת חציצת בית המשפט שבין החוק לאדם – מתרחקים ונמוגים הסיכויים והתקווה לצדק.² אני ממקם את הטענה העקרונית הזאת במקום שמוכר לי היטב: ההוצאה לפועל. בעשור האחרון הבחנתי בשתי מגמות בהוצאה לפועל: הראשונה – תיקוני החקיקה – ידועה לכל מי שמצוי בענף משפטי זה, השנייה – מכתבי התראה של עורכי דין – שאליה נחשפתי במסגרת הקליניקה לזכויות בהוצאה לפועל שאני מנחה בבית הספר למשפטים של המכללה למינהל.

לטענתי, מערכת ההוצאה לפועל עברה שינוי – הן במבנה והן באתוס – ממערכת שיפוטית, שבמוקדה קידום הצדק וגילוי האמת, למערכת גבייה, שהיא חלק מהרשות המבצעת ושבמוקדה יעילות בגבייה. במישור המבני, שינוי זה בא לידי ביטוי בניתוק ההוצאה לפועל ורשמיה מבית המשפט והכפפתם לרשות המבצעת, בהפרטת חקירות היכולת, ובמתן האפשרות להגיש תובענות ישירות להוצאה לפועל. במישור האתוס, שינוי מבני זה בא לידי ביטוי בתרבות ה"שטנץ", תרבות ארגונית שאומצה על-ידי רשות האכיפה עצמה ועל-ידי השחקנים החוזרים בה, בעיקרם עורכי הדין, ומבוססת על שימוש במגע בלתי-אמצעי (מכתבים בלבד, ללא מפגש פנים אל פנים) אשר מאופיין במבנה קשיח וקבוע, ובעל נוסח מאיים. להלן אטען כי שני העניינים הללו קשורים זה בזה, אף אם לא בקשר סיבתי, מכל מקום בקשר ענייני הדוק. ניתוחן של שתי מגמות ההתפתחות הללו מוכיח את הטענה העקרונית שבפתח הדברים.

ההוצאה לפועל היא מרחב ראוי מאין כמותו לחקור טענה תיאורטית שכורכת יחדיו חוק, צדק ואלימות. פני ההוצאה לפועל כפני יאנוס: במבט שטחי היא החצר האחורית המזוהה של מערכת המשפט. ממלכה שכוחה אל של בירוקרטים אדישים שהזמן עצר בה מלכת ושמעה של המהפכה החוקתית לא הגיע עדיה. למצער, זהו הרושם שיתקבל אצל הדיוט, משיטוט אקראי במסדרונות האפורים של לשכת ההוצאה לפועל בתל-אביב, בין ערימות הטפסים בשלושה העתקים, ומאכערים דהויי חליפות שיכתבו בעמידה בקשת איחוד תיקים תמורת כל שטר שיימצא בכיסך. אלמלא העוני מנקר העיניים, הרי זו תמונה כלילת תמימות נוסטלגית שכמו נלקחה מסרט של בני תורתי. אך במבט נוסף, ואף לא מעמיק ביותר, תיחשף תמונה שונה בתכלית, תעשייה מתוחכמת ויעילה שמופעלת בידי מומחים ונתונה בתהליך של שיפור עצמי מתמיד: פס ייצור שתוצרתו כסף מזומן, ופסולת הלוואי שלו – בני אדם. והחשוב מכול: תחת אצטלה של רשות ממלכתית אדמיניסטרטיבית, ההוצאה לפועל היא למעשה הביטוי העירום המובהק ביותר מחד גיסא והנסתר ביותר מאידך גיסא, של רכיב האלימות שטבוע בחוק. זוהי מערכת שבה מרבית הזוכים הם תאגידים ושחקנים חוזרים (שנהוג לכנותם "מוסדיים"), בעוד שמרבית החייבים הם פרטים שאינם מיוצגים, אינם מאוגדים, ואינם בעלי הכלים להתמודד עם המערכת ביעילות. זוהי מערכת שבה, בניגוד למה שרבים סבורים, מרבית ההליכים אינם בבחינת מימוש של חובות שנפסקו במסגרת הכרעה קודמת של בית משפט בסכסוך בין הצדדים.

תחילתו של התהליך המחשבתי שהוביל למאמר זה, במקרה שהגיע לפתחה של הקליניקה, מקרה שנסיבותיו הספציפיות אמנם לא היו חריגות כשלעצמן אך בכל זאת הביאו לפתיחתו של דיון עקרוני בקליניקה, דיון שהוליד את השאלות שידונו להלן. את הפרק הראשון של המאמר אקדיש לתיאור המקרה הספציפי, ובפרק השני יובא תיאור כללי יותר של ההוצאה לפועל כמרחב הפועל על אובייקטים (חייבים), כרקע שישמש מצע נחוץ להניח עליו את ניתוח ההתפתחויות בהוצאה לפועל בעשור האחרון.

הפרק השלישי והפרק הרביעי יוקדשו לסקירתם של שלושת תיקוני החקיקה מרחיקי הלכת בהוצאה לפועל, אשר נזכרו לעיל. אבחן את תרומתם לשינוי פניו של שדה ההוצאה לפועל, כאשר

התוצאה המובהקת ביותר – מזווית הניתוח של מאמר זה – היא הוצאתו של בית המשפט משרה המשחק, דהיינו: ביטול הלכה למעשה של החציצה המשפטית בין החוק ואלימותו לבין בני האדם שעליהם הוא פועל.

בפרק החמישי אדון במגמות השינוי וההתפתחות במכתבי ההתראה המאיימים של עורכי דין בהוצאה לפועל, ואניחם בתוך מסגרת ההקשר שבפרקים הקודמים. בפרק הסיכום אציג את המסקנה ולפיה שתי מגמות השינוי – בחוק ובמכתבים – מתלכדות לכדי דינמיקה אשר ממחישה את הקשר ההדוק שבין חוק, צדק ואלימות, וליתר דיוק: את התהליכים המקבילים והקשורים זה בזה, של שחיקת החציצה ההגנה המשפטית והסרתה מבני האדם החשופים לפגיעתו של החוק; חשיפת היסוד האלים שבחוק והתגברותו; וההתרחקות עד כדי אוכדן הסיכוי לצדק.

א. כשנעמי נבהלה

נעמי גרה במרכז הארץ בדיוור סוציאלי שקיבלה מהעירייה. לאחרונה קיבלה תביעת פינוי כי הקרקע שעליה עומד הבניין הרעוע שבו היא גרה, הפכה יקרה. הבעלים (עכשיו הוא יום) שהשאל את הקרקע לעירייה בשנות השישים כי ערכה היה נמוך והמסים היו גבוהים, רוצה אותה עכשיו בחזרה. העירייה משתפת עמו פעולה ודורשת מהדיירים שגרים בשכונה עשרות שנים, להתפנות ללא סידור חלופי. העירייה טוענת שנהגה לפנים משורת הדין כשהעמידה לרשותם דיוור סוציאלי במשך עשורים, ועכשיו, כך אמר מחזיק תיק הנכסים בעירייה, "החגיגה נגמרה". הדיסוננס חד: הבעלים והעירייה בטוחים שגילו נדיבות רבה אך נעמי ושכניה מרגישים שמסלקים אותם באכזריות מבתיהם שבהם גידלו ילדות ונכדים. כך או אחרת, כשקיבלה נעמי את התביעה, היא לא נבהלה. היא הבינה שיהיה משפט שבו תוכל לטעון וגם להתחנן אם צריך.

נעמי אינה משפטנית אבל את מערכת המשפט היא מכירה מקרוב – כמעט בת שישים וחמש, מימיה לא הרוויחה יותר משכר מינימום, אבל יש לה עשרות תיקים בהוצאה לפועל שמאוחדים מאז 2004 בתיק איחוד שסכום החוב בו מתקרב למיליון שקלים (הקרן ב-2004 הייתה כ-180,000 שקל. רשם ההוצאה לפועל הורה לה אז לשלם חמישים שקל בחודש וכך היא עושה מאז ועד היום). ההיכרות שלי ושל הקליניקה עם נעמי התחילה באותה תקופה. מאז ועד היום עברו עליה עשרות הליכים משפטיים שונים, אך הפעם הראשונה שבה ראיתי אותה מבוהלת הייתה בשנת 2012. הגעתי לביתה של נעמי בעקבות הודעה דחופה. נעמי פרצה בבכי כשראתה אותי, והושיטה לי מכתב שקיבלה מעורך הדין ישעיהו, בא כוחו של בית חולים גדול שבו התאשפזה כשנה לפני כן משום שנפלה ושברה רגל. ישעיהו הודיע לה באותו מכתב, שניכר בו שנערך כתבנית ("שטנץ"), שאם לא תשלם את החוב מידית, הוא יעקל את קצבת הביטוח הלאומי שלה בתוך כמה ימים. יש לומר שתיק ההוצאה לפועל של ישעיהו צורף זה מכבר לתיק האיחוד של נעמי שבתנאיו היא, כאמור, עומדת. פירוש הדבר הוא שבהיעדר היתר מפורש מרשמי הוצאה לפועל – וכאלה ניתנים במשורה, אם בכלל, בנסיבות כאלה – כלל לא ניתן לנקוט הליכי גבייה בתיקי ההוצאה לפועל הפרטניים. ובלאו הכי לא ניתן לעתור לעיקול קצבת הביטוח הלאומי, המוגנת בחוק מפני עיקול.³ אבל האיום הספיק כדי לגרום לנעמי חרדה איומה. קצבת הביטוח הלאומי היא ההכנסה היחידה שלה, ולו הייתה מעוקלת – הייתה נעמי נשאת בלי לחם לאכול, פשוטו כמשמעו.

אני והסטודנטיות שטיפלו בנעמי היינו תמימי דעים: נדרשת פעולת תגמול נחרצת ומהירה. החלטנו להגיש תביעת נזיקין נגד ישעיהו ובית החולים. טענו בתביעה כי עורך הדין ומרשו נקטו ביודעין איום שאינו ניתן לביצוע על מנת להלך אימים על נעמי כדי להשיג מטרה פסולה: לקבל עדיפות על פני נושיה האחרים, שפעלו במסגרת החוק. פעולה זו היוותה רשלנות על-פי פקודת

הנזיקין ואף הפרה של חובה חקוקה, זו שבסעיפים 23–24 לכללי לשכת עורכי הדין.⁴ בכתב ההגנה טען ישעיהו שהתכוון לסכומי קצבה שמעבר לסכום המוגן בחוק ושאת התביעה נגדו יש לדחות על הסף כיוון שהוא אינו אלא שלוח של בית החולים, ועל כן אינו נושא באחריות אישית. בקדם המשפט תהה השופט בנימוס מדוע נעמי מטריחה אותנו ואת עצמה בתביעה שגם אם תזכה בה לא תקבל לדידה דבר, בשל חובותיה הגדולים. "כבוד השופט, אני כאן בשביל צדק" היא אמרה לו, "האיש הזה איים עליי, אני אישה חולה ובגללו אני כמעט מתי מפחד. אני מבקשת שתסביר לו שזה לא חוקי, מה שהוא עשה לי". השופט הנהן, הוא הבין. התיק הסתיים באותו דיון בפשרה שהציע השופט: ישעיהו הצהיר לפרוטוקול שהוא כבר לא שולח ולא ישלח מכתבים כאלה, הוא הסכים לסגור את תיק ההוצאה לפועל, והתביעה של נעמי נמחקה. עם שוך הסערה, נותרנו בקליניקה עם שאלה אחת שטרם קיבלה מענה: מדוע בעצם נזעקנו להגיב בחריפות שכזו ומדוע בחרנו דווקא בדרך של תביעת נזיקין ולא, למשל, בתלונה לוועדת האתיקה של לשכת עורכי הדין?

ישנן כמה תשובות אפשריות: רצונה של נעמי להסביר לשופט, פנים אל פנים, את העוול שנגרם לה, אף שידעה שאין לה סיכוי לזכות בכסף ממש; הרצון לברר באופן מעמיק עד כמה מדובר במנהג קבוע אצל ישעיהו, שהפרוצדורה של תביעה מתאימה יותר למימושו. אך הייתה לכך סיבה נוספת שהתבססה בעיקר על תחושת בטן: סברתי ששופט יהיה קשוב יותר לטענה נגד מכתב התראה מאיים מסוג זה, וייטה פחות מאשר עורכי הדין שבוועדת האתיקה להשלים עם פרקטיקות גבייה אגרסיביות. ברטרופסקטיבה, בעת כתיבת שורות אלה, אפשר לאחד ולסכם את ההסברים הללו בכך שכולנו הרגשנו שנחוצו להכניס מחדש את בית המשפט לתמונה. מדוע? כדי להבין זאת, נחוצה תמונת רקע של ההוצאה לפועל והליכי האלימים, המציירים את קווי המתאר של הפוטנציאל למפגש בלתי-אמצעי, נעדר חציצה, בין גופו העירום של האדם החייב לבין כוחו האלים של החוק במלוא עוצמתו.

ב. הטרופיית ההוצאה לפועל, או מה מפחיד את החייבים?

מהי אפוא ההוצאה לפועל? עבור מי שמעולם לא היה חייב, הדברים פשוטים: רשות ממלכתית שתפקידה לגבות חובות חוקיים על-ידי החרמת רכוש והטלת סנקציות. אולם מבחינת החייבים ההוצאה לפועל מתפקדת כטריטוריה שאליה הם מושלכים ובה הם נדונים לחיות על כורחם. ליתר דיוק, ההוצאה לפועל היא מעל ומעבר לטריטוריה: זוהי הטרופייה, רשת סבוכה להדהים של קואורדינאטות של דינמיקה בין-אנושית.⁵ זהו מרחב שמפעיל יחסים של כוח במובן הרחב של המושג ומופעל על-ידיהם; מגדיר ומקיים מערכת של ריטואלים ושל כללי מוסר; משתמש באמצעי מעקב ומטיל משמעת; ומעל לכול, זהו מרחב אקטיבי שבאמצעות פרקטיקות של הדרה והכלה, מגדיר ומבנה זהויות.

כמטפורה, אפשר לחשוב על ההוצאה לפועל כעל מדינה שיש בה תיירים ואזרחים. התיירים הם החייבים ששכחו לשלם חשבון או שחתמו חתימה מיותרת על חוזה דרקוני, כתב ערבות או המחאה פתוחה. יש להם תיק הוצאה לפועל אחד, ויש להם אמצעים לשלמו בבת אחת או בהסדר ולהביא לסגירתו מעט אחרי שנפתח. הם נמלטים על מנת שלא לחזור לעולם, משאירים מאחור את אזרחי מדינת ההוצאה לפועל: החייבים-המוגבלים-באמצעים ומי שבקרוב יהיו כאלה. לאלה יש כמה תיקי הוצאה לפועל, והיד נטויה: חשבון הבנק שלהם, אם עוד יש להם חשבון פעיל, מעוקל תכופות וכל עיקול מביא לחילול המחאות ולהחזרת הוראות קבע, שבתורם מביאים לפתיחת תיקי הוצאה לפועל נוספים. בארץ ההוצאה לפועל יש גם הליך איחוד משפחות: כשהגולל נסתם על יכולתם של החייבים הוותיקים לנהל חשבון בנק, חלקם עוברים בלית ברירה להשתמש בחשבון של בן זוג או של ילדיהם, וגוררים גם אותם למעגל החובות.

למודי ניסיון, לא כל מכתב מנושה גורם לבהלה בקרב החייבים-האזרחים. מה בכל זאת מוציא אותם משלוותם? מניסיוני בעבודה עם חייבים, אחד ההליכים מטילי האימה ביותר הוא עיקול המיטלטלין (עיקול רכב בדרך כלל אינו רלוונטי לחייבים אלה, שממילא אין בבעלותם רכב, ופינוי מבית מגורים אינו אפשרי ברוב המקרים לאור סעיף 33 לחוק הגנת הדייר). במקום אחר הראיתי כי זהו הליך שיעילות הגבייה שלו אפסית וכל חין ערכו בעיני הזוכים ועורכי דינם, באימה שהוא מטיל על החייבים ועל בני משפחותיהם.⁶ לא לחינם הפך ביקור המעקלים לסמל מייצג של אימת החייבים מן ההוצאה לפועל. כך, למשל, מתוארת פלישתם המאיימת של מעקלים "בשעה שלא יום ולא לילה",⁷ בנאום המוציא לפועל בשירו של ט' כרמי, וכך מוליך חנוך לוין במחזהו ייסורי איוב את פרקטיקת עיקול המיטלטלין עד אבסורד כאשר המעקלים עוקרים מפיו של איוב את שני הזהב. וכך גם אפשר למצוא בפרסומיהן של חברות סיוע לחייבים ובכתורות של כתבות שירות לחייבים בעיתונות הפופולארית סיסמאות כגון "מה עושים כשהמעקלים דופקים בדלת?"⁸ או "ג'ונגל המעקלים".⁹

מה ההיגיון בכך? לכאורה, עיקול מיטלטלין חמור פחות, ברוב המקרים, מאשר עיקול חשבון בנק: בביתו של חייב עני לא יימצאו על-פי רוב חפצים בני עיקול, אך עיקול חשבון בנק, אפילו אם הוא ביתרת חובה ולא ניתן לקחת ממנו דבר, גורם צרות צרורות: ביטול הזכות למשיכת יתר, החזרת המחאות והוראות קבע. וכך גם, מנקודת מבט כלכלית, פינוי מדירה עשוי דווקא לשחרר חייב מנכס מכביד שאין ביכולתו לעמוד בתשלומי המשכנתה עליו (חלק מההסדרים שנועדו למנוע פינוי כרוכים בעלויות כלכליות גבוהות שמנוגדות להיגיון כלכלי).¹⁰ אף על פי כן, פינוי מדירה הוא רעיון בלתי-נסבל שכדי למנוע מוכנסים החייבים לעשות הכול, ובעיקול מיטלטלין די בהופעתם של המעקלים בדלת כדי לגרום לחייבים לשלם סכומים נכבדים (לעתים גורמת האימה אפילו לבני משפחה תמימים לשלם, אף שאינם חייבים דבר, ובלבד שיסתלקו המעקלים). מה טעם הדבר? התשובה נעוצה בשתיים שהן אחת: האלימות והמידיות. קנה המידה שבו נמדדת אימת החייבים אינו הרציונל הכלכלי אלא מידת קרבתו של היסוד האלים שבחוק ומידיותו – זה הביטוי האולטימטיבי של מה שכינה ג'ורג'יו אגמבן (Agamben) בשם "Sovereign Power"¹¹ – לאובייקט המבודד (הארם החייב) שעליו פועל החוק את פעולתו,¹² אותו גוף שאצל אגמבן הוא "Bare Life". עיקול חשבון בנק או משכורת, אף שנזקם חמור מאוד, נעשים בפעולה טכנית מרוחקת, בין שני מחשבים, ללא נוכחות אלימה-מאיימת בסביבתו המידית של החייב. עיקול מיטלטלין מביא את נציגיו של החוק אל סף ביתו של החייב ואף מעבר לו, אל תוך ד' אמותיו. פינוי מדירה מחריב ומבטל את ד' אמותיו. בשני המקרים, אין לחייב לאן לברוח – החוק, בביטוי האלים ביותר, מגיע עד אליו ואוחז בצווארו בלפיתת חנק.

אך זוהי רק תמונה חלקית של ההוצאה לפועל, המתמקדת בנקודת הקצה של פעולתה, וליקויה בכך שהיא סטטית. על מנת לקבל רושם מדויק יותר, יש להרחיק מעט את מוקד העדשה אל שדה הפעולה המידי פחות של ההוצאה לפועל – חקירת היכולת – ולבחון את השינויים שחלו בו בעת האחרונה. סקירה זו תובא בפרק הבא.

ג. תיקון 15 ותיקון 33 לחוק – הפרטה של חקירות היכולת ונטילת אי-התלות של הרשמים

באופן מסורתי, היוותה חקירת היכולת בעבר את המפגש המשמעותי ביותר בין החייב לבין רשמי ההוצאה לפועל. דיונים אינם חזון נפרץ בהוצאה לפועל: רוב הפעילות נעשית בכתב, בהחלטות

בנוסף תבנית ("שטנץ"). חקירת היכולת היא גם פרשת דרכים שהתנהלותה ותוצאתה בעלות חשיבות מכרעת לגורל התיק והחייב. קביעת צו תשלומים גבוה מדי בחקירת היכולת עלולה להוביל לסנקציות מרחיקות לכת (בעבר – מאסר; כיום – החרמת רישיון הנהיגה והדרכון, בין היתר). לפני השינויים מרחיקי הלכת שעברה ההוצאה לפועל בעשור האחרון, חקירת היכולת הייתה נערכת על-פי כללי טקס ופרוצדורה כמעט זהים לדיון במשפט אזרחי. החייב היה מופיע בפני רשמי הוצאה לפועל (שבכובעם האחר שימשו כרשמים של בית משפט השלום) והחקירה הייתה נערכת במתכונת של גביית עדות במשפט הוכחות. ההבדל העיקרי היה שהמותב, רשמי ההוצאה לפועל, נטלו חלק פעיל ומרכזי בחקירת החייב.

מצב זה השתנה בתכלית לאחרונה, בעיקר בעקבות שני תיקונים: תיקון 15 (שנחקק בשנת 1994 אך הוקפא, והופעל בשנת 2010) שבו הופרטו חקירות היכולת על-ידי העברתן מרשמי ההוצאה לפועל לעורכי דין ולרואי חשבון שאינם חלק ממערכת המשפט הממלכתית; ותיקון 33 שנחקק בשנת 2011 במסגרת המהלך הכולל של הקמת רשות האכיפה והגבייה, והעברת ניהול ההוצאה לפועל לידי מידי הנהלת בתי המשפט. אלא שבשונה מעניינים אחרים הקשורים בהעברה זו, שאופיים אדמיניסטרטיבי, תיקון 33 מהותי ומכריע: הוא ניתק באבחה חדה את קשריהם של רשמי ההוצאה לפועל לרשות השופטת והפך אותם, הלכה למעשה, לפקידי ביצוע שיפוטיים, הכפופים לרשות המבצעת.¹³ שני התיקונים הללו שינו לבלי הכר את מצב העניינים מבחינת החייבים, ככל שמדובר באינטראקציה הבלתי-אמצעית המרכזית שלהם עם ההוצאה לפועל, ועם תוצאותיה.

תיקון 15 לחוק ההוצאה לפועל הוסיף את סעיף 68א שבו נקבעה פרוצדורה המאפשרת לבצע חקירות יכולת שלא בפני רשמי ההוצאה לפועל אלא בפני גורמים פרטיים. עיתוי הפעלתו בשנת 2010 לא היה מקרי: כשנה לפני כן נכנסו לתוקף תיקונים מרחיקי לכת שהוחקו בתיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל ("הרפורמה"). הרפורמה עסקה במגוון רחב של נושאים אך הרוח שמאחורי המהלך הייתה נייעור המערכת הבירוקרטית של ההוצאה לפועל, במטרה לייעלה ולהעלות את אחוזי גביית החובות.¹⁴ ההמתנה הארוכה לחקירות יכולת סומנה על-ידי ההנהלה החדשה כאחת מנקודות התורפה של המערכת, והפתרון שנבחר היה הפרטה ומיקור חוץ של חקירות היכולת על-ידי העברתן מרשמי ההוצאה לפועל לידי עורכי דין ולידי רואי חשבון פרטיים. עתירה שהגישו ארגונים חברתיים נגד המהלך נמחקה על-ידי בית המשפט הגבוה לצדק, בהסכמת הצדדים, באפריל 2012.¹⁵

תיקון 33 לחוק ההוצאה לפועל הרחיק לכת אף יותר כאשר ביטל, להלכה ולמעשה, את אי-תלותם של רשמי ההוצאה לפועל בגורם הממנה, ואת המעמד שממנו נהנו לפני כן, שהיה זה למעמדם של שופטים. לפני התיקון היו רשמי ההוצאה לפועל כפופים אדמיניסטרטיבית להנהלת בתי המשפט והיו חלק מן המערכת הארגונית שלה: הם שימשו במקביל כרשמים של בית משפט השלום; מסלול התקדמותם היה במסגרת המערכת, ורבים מונו לאחר זמן לשופטי שלום; תנאי מינויים והפסקת כהונתם היו זהים לשל שופטים; הם היו כפופים לדיני האתיקה של שופטים, תקנון שירות המדינה לא חל עליהם והם היו מוגנים בחסינות זהה לשל שופטים. אך ההבדל המכריע ביותר היה זה אשר תואר בדברי ההסבר לתיקון 33: "יצירת 'הזדהות עם הארגון' (רשות האכיפה והגבייה) אצל רשמי ההוצאה לפועל.¹⁶ אכן, ההזדהות עם מטרות הארגון והאתוס המכוון שלו – זהו ההבדל העיקרי שיצר התיקון לגבי הרשמים. לפניו, הם היו חלק ממערכת בתי המשפט שמטרתם והאתוס המכוון שלהם הם גילוי האמת ועשיית צדק, ועקרון הפעולה שלהם הוא ניטרליות מוחלטת. ואילו לאחר התיקון, נדרשים הרשמים להזדהות עם "הארגון" – רשות האכיפה והגבייה – שמטרתו העיקרית אינה אמת וצדק אלא גביית כסף.

לעניינו של מאמר זה, לא ניתן להפריז בהשפעה המצטברת של שני התיקונים הללו מבחינת המפגש של החייב עם ההוצאה לפועל: כיום חייב אופייני אינו זוכה לפגוש כלל ברשמי הוצאה לפועל פנים אל פנים.¹⁷ הוא נחקר על-ידי סוכן פרטי שכלל אינו נציגה הרשמי של המדינה, קל וחומר שאינו חלק מן הרשות השופטת. אותו סוכן מעביר את המידע לרשמי הוצאה לפועל אשר מחליטים בעניינו של החייב מבלי לפגוש בו ומכלי להתרשם באופן בלתי-אמצעי ממנו, מאופיו, מיכולותיו הקוגניטיביות, מרמת השכלתו ומרמת הבנתו, מכנותו, ממצוקתו האנושית וכיוצא באלה אלמנטים שבעבר היוו חלק בלתי-נפרד ממנגנון קבלת ההחלטות של הרשמים.

מן הראוי להתעכב בנקודה זו ולחדר את הטענה: אין בידי נתונים, ולמיטב ידיעתי לא בוצע מחקר אמפירי שבדק אם צו התשלומים הממוצע בהוצאה לפועל השתנה בעקבות הפרטת חקירות היכולת או בעקבות ניתוק רשמי הוצאה לפועל ממערכת המשפט והכפפתם לרשות המבצעת. אף אינני טוען שחייב, אשר נחקר בידי עורך דין או בידי רואה חשבון, זוכה ליחס גרוע יותר מזה שהיה מקבל מרשמי הוצאה לפועל שמעמדם כשל שופטים. בית המשפט רחוק מלהיות מרחב אידילי מבחינתם של חייבים או בעלי דין עניים, ועל כך נכתב רבות. רוב רובם של החייבים חוו חוויה שלילית גם בזמן ניהול ההליך על-ידי הרשמים. נקודת הכובד של המאמר מצויה בבחינת מגמת השינוי בהוצאה לפועל אשר מסתמנת לאור השפעתם המצטברת של שלושת השינויים החשובים הנדונים במאמר זה: הגשת תביעות ישירות להוצאה לפועל, הפרטת חקירות היכולת, והכפפת רשמי הוצאה לפועל לרשות המבצעת. מערכת הגבייה המשפטית ככלל שינתה את פניה, והדברים ניכרים כאשר בוחנים את חוויית המפגש של החייב האופייני עם ההוצאה לפועל: בראש ובראשונה, החוב שלו כלל לא נדון בהליך משפטי אלא מוגש ישירות לגוף האדמיניסטרטיבי האחראי על גבייתו. לא ניתן להפריז בחשיבות ההשפעה של שינוי טכני לכאורה זה מבחינה חברתית ותרבותית, במיוחד כשהוא מצטרף לשינויים האחרים הנסקרים במאמר זה: הקשר המסורתי ההדוק שבין חוב והוכחתו בהליך משפטי – מתנתק. תחת זאת, הולכת ומתקבעת נורמה בקהילייה המשפטית ובציבור, שלפיה חובות צרכניים פשוטים מוגשים ישירות להוצאה לפועל, והשאלה היחידה היא כיצד ישולמו. יש פחות ופחות מקום לתהייה, האם בכלל יש בסיס משפטי לדרישת החוב, במלואה או בחלקה.

הניתוק של חובות צרכניים מן הקשר המסורתי לבית המשפט, מקבל ביטוי גם בניתוקם של רשמי הוצאה לפועל ממערכת בתי המשפט והכפפתם לרשות המבצעת, ובהפרטת חקירות היכולת. כפי שראינו, לא רק החוב אלא גם החייב מנותק מבית המשפט: לא רק הדיון בקיומו של החוב ובשיעורו מוצא מתחומו של בית המשפט, אלא אף חקירת היכולת אינה נתפסת עוד כעניין שבמשפט אלא כעניין מינהלי גרידא. יטען הטוען, כי אף לפני כן לא נמנתה חקירת היכולת במניין תפקידיהם השיפוטיים הקלאסיים של רשמי הוצאה לפועל. טענה זו קלושה בעיניי, והיא נסמכת רק על החלוקה הפורמליסטית הצרה שבין ארבע סמכויותיהם השיפוטיות של רשמי הוצאה לפועל¹⁸ לבין תפקידיהם האחרים, חלוקה שכשלעצמה הגיונה שנוי במחלוקת. השינוי הרדיקלי שחוללו הרפורמות בהוצאה לפועל ניכר בבחינת נקודות המבט של שני השחקנים העיקריים בזירת חקירת היכולת: רשמי הוצאה לפועל והחייב. אשר לאלו הראשונים, אין ספק בעיניי כי הווייתם קובעת את הכרתם ומשפיעה רבות על דרכי פעולתם: רשמים שהם במעמד של שופטים, המשתייכים למערכת השיפוטית ומחויבים לאתוסים המכוננים שלה (ניטרליות, צדק) ולמנגנוני הפעולה המסורתיים שלה (הערכת ראיות, לרבות התרשמות בלתי-אמצעית מבעלי דין ומעדים) חזקה עליהם שחווייתם – שממנה נגזרות דרכי פעולתם – שונה בתכלית מזו של רשמים שהם פקיד גבייה שיפוטיים, שאינם חלק ממערכת המשפט אלא מגוף שאמון על גבייה וביצוע (וזו האתוס המכונן שלו) ושאינם פוגשים כלל בבעלי הדין אלא נדרשים להעריך אסופת מסמכים שמובאת לשולחנם. ובאשר לחייב,

ההבדל מבחינתו הוא שבניגוד לעבר הוא אינו משתתף בריטואל המשפטי, על כל המשתמע מכך: החוויה האנושית והתרבותית הגלומה בבית המשפט היא – ולמצער, אמורה להיות – חוויה של חתירה לצדק ואמת, כאשר כל אחד מהצדדים זוכה למה שמכונה "יומו בבית המשפט". מימושה של המטפורה השחוקה הזאת מבהיר את השוני המהותי שבחוויות החייב שלאחר הרפורמה: הוא אינו מתייצב פיזית בבית המשפט ואינו צד להליך שמזכיר משפט. הוא אינו יותר מסך כל הנתונים שעל גבי הניירות המוגשים בעניינו לרשמי ההוצאה לפועל, לא מתדיין אקטיבי אלא אובייקט פאסיבי שלגביו ניתנת החלטה על-ידי פקירי גבייה מקצועיים בעלי השכלה משפטית.

ד. תיקון 24 לחוק ההוצאה לפועל

תיקון 24 לחוק ההוצאה לפועל הוצע לכנסת על-ידי חבר הכנסת אמנון רובינשטיין ממרצ, שבישבת הכנסת ב-16 ביולי 2002 הציג את החוק כך:

גברתי היושבת ראש, כנסת נכבדה, הצעת החוק הזאת עברה בקריאה מוקדמת בהסכמת הממשלה. היא עוסקת בדבר טכני לכאורה, אבל חשוב. לבתי המשפט מוגשות כל שנה כ-140,000 תביעות בסדר דין מקוצר. כמעט 90% מהן אין לגביהן הגנה, ואז אנחנו מעבירים אותן להוצאה לפועל. יוצא שבתי המשפט עוסקים גם בדבר שהם לא דנים בו. אני מציע, לפי המלצות ועדה שבראשה עמד השופט בדימוס שטרומן, שייגשו ישר להוצאה לפועל, בתנאי שהסכום לא עולה על 50,000 ₪ ובתנאי שאין הגנה. אם יש כפירה בחוב, זה הולך לבית משפט. זו פרוצדורה להקלת העומס בבתי המשפט. זה הכול. תודה רבה.¹⁹

לחברי הכנסת שהביעו הסתייגות מהצעת החוק – הקלות היתירה שבה יוכלו הבנקים לבצע הליכי הוצאה לפועל קשים נגד חייבים; הדילוג על השלב החשוב של הוכחת התביעה כדת וכדין בבית המשפט; התחושה שתיווצר אצל החייבים שהדין כבר נחרץ; ועוד כיוצא באלה הסתייגויות חשובות ורבות טעם – השיב חבר הכנסת רובינשטיין:

חברי הכנסת, יש כאן אי הבנה מוחלטת... היום המצב הוא כזה: 100,000 – 110,000 תיקים הולכים לבית המשפט, לא מתגוננים, לא מבקשים בקשה להתגונן, ואז בית המשפט מעביר את זה אוטומטית להוצאה לפועל. אני מציע לחסוך את השלב המינהלי המוזר הזה.²⁰

לצורך הדין כאן אני הצדה לשעה את ההיגיון התמוה של ההנמקה (90% מהתביעות מוכרעות על-פי צד אחד ולא מוגשת בהן הגנה, ועל כן הפתרון הוא לוותר על המשפט. לפי אותו היגיון, מאחר שבמשפטים פליליים 97% מהתיקים מסתיימים בהרשעה או בהסדר טיעון, מן הראוי לתקן את חוק סדר הדין הפלילי ולקבוע שלא יתקיים שלב ההוכחות במשפטים פליליים אלא יעברו ישירות לטיעונים לעונש, אלא אם כן יבקש הנאשם לנהל משפט הוכחות). ראוי לצטט שוב שני משפטים שביטא מציע החוק כלאחר יד: "זו פרוצדורה להקלת העומס בבתי המשפט. זה הכול"; "אני מציע לחסוך את השלב המינהלי המוזר הזה". בשם נימוקי היעילות והחיסכון שבימינו מכריעים כמדומה את הכול, הוצע אפוא – והתקבל על דעת הכנסת ואושר כחלק מחוק ההוצאה לפועל – לוותר כברירת מחדל על המשפט בתביעות שסכומן עד 50,000 שקלים ויש עליהן ראייה בכתב. הגשתה של תביעה אזרחית לבית המשפט ומתן פסק דין חתום בידי שופט/ת, שיהווה מסמך בר תוקף חוקי שרק על בסיסו ייפתחו הליכי הוצאה לפועל – כל זה נראה מיותר לחלוטין, "שלב מינהלי מוזר" בעיני "אבי המשפט החוקתי של ישראל".²¹

הבה נמקד יותר את העדשה, ונבחן את המילה "מינהלי" שנבחרה על-ידי מציע התיקון. מינהלי, מאי משמע? אדמיניסטרטיבי, עניין שבביצוע, כלומר מה שבתחומה של הרשות המבצעת. והרי נאמרה האמירה על שלב שבתחומה של הרשות השופטת דווקא. והוא הדבר: כפי שקורה לעתים קרובות, הסטטיסטיקה שהציג מציע ההצעה כחזות הכול, אינה מספרת את הסיפור המלא. העובדה שרובם המכריע של הנתבעים בתביעות בסדר דין מקוצר אינם מגישים הגנה – בעיה שורשית של הרשות השופטת שראוי היה לטפל בה – אינה גורעת מחשיבותו המהותית של ההליך המשפטי, היורדת עד לשורש היחס שבין החוק לבין האזרח.

כך היה בשנת 2002. יישום התיקון התעכב יותר מהצפוי בשל בעיות טכנולוגיות כאלה ואחרות, אך לבסוף יצא לדרך. עתה ניווכח מה פועלו ומה גבורתו בשינוי פניה של ההוצאה לפועל בימינו. אנו. הרוח השנתי האחרון שהנפיקה רשות האכיפה והגבייה המסכם את שנת 2013 מלמד כי מסך כל התיקים הפתוחים שבמלאי ההוצאה לפועל, 27% הם מה שמכונה ב'ז'רגון ההוצאה לפועל "תיקי תובענות", דהיינו תיקים שנפתחו בהתאם למסלול שסלל תיקון 24 לחוק ההוצאה לפועל, תביעה בסכום קצוב שהוגשה ישירות להוצאה לפועל מבלי שעברה לפני כן את "השלב המינהלי המזורז" של קבלת פסק דין בבית משפט. לעומת זאת, רק 24% מכלל התיקים הפתוחים הם "תיקי פסק דין", כלומר כאלה שנפתחו על-פי הפרוצדורה המיושנת שבה תובע מגיש תביעה, מקבל פסק דין מבית המשפט ועל סמך פסק הדין פותח תיק בהוצאה לפועל.²² זה אינו רק צילום מצב אקראי, אלא מגמה מובהקת ומתגברת: בשנת 2013 לא פחות מ-60% מהתיקים שנפתחו בהוצאה לפועל היו "תיקי תובענות" ולעומת זאת רק 12% היו "תיקי פסק דין". זאת לאחר שבשנת 2012 היוו תיקי התובענות "רק" 55% מכלל התיקים החדשים שנוספו למערכת ההוצאה לפועל. נראה שהמציאות מיישרת קו עם השקפתו של פרופ' רובינשטיין, פסקי הדין יוצאים מהאופנה: בשנת 2012 נפתחו בהוצאה לפועל יותר מ-54,000 "תיקי פסקי-דין", אך בשנת 2013 רק מעט יותר מ-50,000.²³

להשלמת התמונה יש להוסיף את הסטטיסטיקה של "תיקי המחאות/שטרות" – תיקי הוצאה לפועל שנפתחים בהגשת המחאה או שטר חוב, אף הם ללא שלב מקדים של תביעה ופסק דין – והיוו בשנת 2013 שיעור של 43% מכלל תיקי ההוצאה לפועל הפתוחים, כאשר גם הם מצויים במגמת ירידה חדה: בשנת 2013 רק 23% מהתיקים שנפתחו היו "תיקי המחאות/שטרות", כאמור, לעומת 60% "תיקי תובענות". אין כל ספק, תיקון 24 הוא סיפור הצלחה מסחרר, אם למוד אותו בקנה המידה שיעדו לו הוגיו ומחולליו – יעילות וחסכון. אך מבט על הסטטיסטיקה מכיוון אחר יעורר אולי הרהורי כפירה: צירוף שיעוריהם של תיקי התובענות ותיקי השטרות מראה כי נכון לשנת 2013, בלא פחות מ-70% מתיקי ההוצאה לפועל נגבים חובות נקיים לחלוטין מכל מעורבות של הרשות השופטת, כאלה שמעולם לא נבדקו על-ידי גורם עצמאי ואובייקטיבי שמלאכתו ומומחיותו בבדיקתן של טענות חוקיות ובהכרעה בהן.²⁴ פחות מרבע מתיקי ההוצאה לפועל הם חובות שנבדקו ואושרו כדין על-ידי בתי המשפט, ועוד היר נטויה – בשנים הבאות צפוי שיעור זה לרדת עוד ועוד, אם תימשך המגמה הנוכחית. בית המשפט הולך ויוצא מהתמונה, וחובות צרכניים הופכים לשרה פעולה חופשי שבו החוק לא רק מאפשר לנושה יד חופשית בהפעלת אלימות נגד החייב אלא אף מספק לו את האמצעים להפעילה.

ה. מכתבי ההתראה כגילום של אלימותו העירומה של החוק

ההתפתחויות והשינויים שחלו בתעשיית מכתבי ההתראה לחייבים בתחום ההוצאה לפועל בעשור האחרון, עולים בקנה אחד עם מגמות השינויים בחוק ההוצאה לפועל שנסקרו לעיל. השימוש במונח "תעשייה", לתאר בו את תופעת מכתבי ההתראה המאיימים, מדויק והולם. מדויק – ראשית,

מכיוון שבמובן הפשוט והמידי ביותר שבו מתייחסים אליו מחולליו, זהו עסק כלכלי דמוי מפעל ייצור מודרני לכל דבר ועניין: עורכי הדין רואים במכתב ההתראה משום מוצר שיוצא מתחת ידיהם ותמורתו הם דורשים שכר טרחה נכבד, נוסף ונפרד מן החוב שהם מבקשים לגבות ומרכיבו האחרים; שנית, מאחר שהיקפה של התופעה וממדיה כשלעצמם מספיקים כדי לזכותה בתואר זה. והולם – מכיוון שכמו כל תעשייה מודרנית (וכמו כל ארגון פשע שמכבד את עצמו), זהו פרויקט שמנוהל על-ידי קבוצות מאורגנות של בני אדם, באופן מתואם ומתוחכם, עם דגש על אדפטציה לתנאים משתנים של החוק ושל השוק, ועם מנגנון משוכלל של לימוד ושיפור עצמי. וכמו רבות מן התעשיות בעידן הקפיטליזם המונופוליסטי, זו אינה תעשייה תמימה אלא תעשייה מוכוונת-אובייקט שפועלת ומשגשגת בתנאים של ניצול ועושיק. דהיינו היא אינה מבוססת על ייצור המוני זול של מוצר ומכירתו בשוק במחיר גבוה, בתנאי תחרות. תחת זאת, היא בנויה כל כולה על זיהוי חולשות ונקודות תורפה; על מניפולציה מתוחכמת של תבניות חוקיות ופוליטיות; ואולי החשוב מכול – על אובייקטיפיקציה של הצרכן (קרי: על טשטוש הגבול בין לקוח לבין תוצר באופן שבו, במקרה הקיצוני, "הצרכן" הופך ל"מוצר").

למכתבי ההתראה המאיימים בהוצאה לפועל, על-פי מגמות השינוי הרווחות בעשור האחרון, כמה מאפיינים מרכזיים: נטייה מוגברת להאחדת התבנית ("שטנץ"); שימוש באמצעים גרפיים (למשל חותמות אדומות עם כיתובים קצרים ובוטים בפונט גדול ומודגש); שימוש באמצעים מטריאליים אחרים כגון שוברי תשלום נתלשים-מקווקווים בנוסח חשבונות צרכניים; שימוש בשוברים המאפשרים תשלום ישירות לחשבון הבנק של בא כוח הזוכה באמצעות בנק הדואר, כמו שוברים רשמיים; ולבסוף – כמו המכתב שקיבלה נעמי מעורך הדין ישעיהו – איזמים בנקיטת הליכים, כביכול חוקיים, שלמעשה אין בכוחו של המאיים לנקוט.

עורכי דין של זוכים משתמשים בתבנית מואחדת ("שטנץ") בראש ובראשונה מטעמי חיסכון, כמובן. בנקים, חברות תקשורת וטלוויזיה, רשויות מקומיות ושאר נושים גדולים שוכרים לרוב את שירותיהם של משרדי עורכי דין שנחשבים מומחים בתחום הגבייה, ונבדלים ממשרדי עורכי דין גדולים שעוסקים בנזיקין, למשל, ביחס גבוה של פקידים לעומת עורכי דין. הרצון לחסוך מובן ועולה בקנה אחד עם ההיגיון התעשייתי: המכתב הוא מכשיר ייצור שהעיסוק בו מבחינת המפעל הוא משני, ומאחר שהמוצר העיקרי עצמו (כסף; החייב; שילוב של השניים הללו, או במלים אחרות – אובייקטיפיקציה של החייב לכדי מקור-מניב-כסף) הוא זול ונועד לשימוש מהיר והשלכה לאשפה (disposable), אין טעם להשקיע ממון רב במכשירי הייצור. אך ההנמקה הראשונית והברורה הזאת לא מלמדת אותנו רבות. סיבה נוספת ומעניינת יותר לשימוש ב"שטנץ" נוגעת לתרבות התעשייתית של ההוצאה לפועל, אותה מחקים עורכי הדין של הזוכים. ה"שטנץ" הוא לחם חוקה של ההוצאה לפועל, ההילך החוקי והרשמי בטריטוריה הטרטופית זו. בניגוד לבית המשפט, מערכת ההוצאה לפועל לא רק מעודדת אלא על פי רוב מחייבת שימוש בתבניות נוסח אחידות וערוכות מראש: כשחפצה חייבת להגיש בקשה לביטולו של הליך או לשינוי צו תשלומים – עליה להשתמש בטפסים מן המוכן שבהם מסמנים רובריקות והמקום למלל חופשי מועט, אם בכלל. מזכירות ההוצאה לפועל אינה מקבלת כלל בקשות שאינן ערוכות על גבי טפסים כאמור. אף הזוכים כבולים לרוב בתבניות טופס אלה, אולם לא באותה מידה, שכן כאמור רובם מיוצגים ופרקליטיהם מודעים לאפשרות להוסיף טיעונים חופשיים בכתב, בנוסף לטופס הקבוע, וכמובן אוחזים הן במיומנות המקצועית ובידע המשפטי לעשות זאת והן בכלים הטכניים (עורכי הדין מכינים את בקשותיהם במשרדם, בעוד החייבים מגישים לרוב בקשות ותגובות בכתב יד שנכתבו בלשכת ההוצאה לפועל עצמה). עם זאת, מעניין לציין כי אף שהאפשרות נתונה בידם – פרקליטי הזוכים בוחרים על פי רוב להגביל עצמם

מרצון לשימוש בטופסי ההוצאה לפועל, ככל האפשר.²⁵ ההוצאה לפועל עצמה פועלת אף היא על-פי כלל זה: החלטות הרשמים, ברובם המכריע של המקרים, הן מלל קבוע שהועתק והודבק מתבניות נוסח מוכנות מראש. ומאז הפרדת ההוצאה לפועל מהנהלת בתי המשפט, כך הוא הדבר ביתר שאת. התגברות השימוש ב"שטנץ" במכתבי ההתראה המאיימים אינו מקרי אפוא: "השטנצית" – זוהי השפה הרשמית בארץ ההוצאה לפועל. הזוכים ופרקליטיהם אף הם תושביה של ההטרופיה ההוצל"פית, והתרבות הנהוגה בה היא תרבותם. תרבות זו עולה בקנה אחד עם מאפייניה התעשייתיים של ההוצאה לפועל שעליהם עמדת לעיל: מונוליתיות, האחדה, היעדר ייחודיות, תרבות של פס ייצור. מכתב ההתראה אינו רק מוצר, כאמור, אלא הוא אמצעי ייצור: משלוח מכתב התראה הוא חלק מתהליך הייצור שמטרתו לעצב את האדם שנכנס בשערי ההוצאה לפועל לכדי מוצר מוגמר – אובייקט של פעולה משפטית אלימה, שמניב כסף. אשר על כן, בעוד הזוכים ופרקליטיהם וההוצאה לפועל הם סובייקטים שדוברים את השפה ה"שטנצית" מתוך ביצוע אקט פעיל של השתתפות במרחב ההוצאה לפועל – החייבים נאנסים לדבר את השפה הזאת, ויתרה מכך, על פי רוב הם כלל אינם דוברים, אלא אובייקטים סכילים שהדיבור מופנה כלפיהם, פועל עליהם. במלים אחרות: החייב לא רק נאלץ לדבר "שטנצית", אלא מדברים אליו ועליו בעגה זו, מעצבים חלק נכבד מגורלו ומהווייתו בעגה זו, קיצורו של דבר, מעצבים אותו וכופים עליו זהות "שטנצית".

התגברות השימוש במכתבי ההתראה המאיימים בשנים האחרונות אינה תוצאה של פרץ יצירתיות בלתי-נשלט אצל פרקליטי הזוכים, כי אם קו מקביל באותה מגמה. אמנם, אף לעניין זה ישנו הסבר מידי וראשוני שללא ספק מעוגן במציאות: כאשר חייבים נתונים בסבך צולב של עשרות תיקי הוצאה לפועל, גדולה התחרות בין עורכי הדין של הזוכים – מי יצליח, כל עוד אפשר, לתבוע את ליטרת הבשר שלו, ובהתאם לכך הם מנסים להתבלט מעל מתחריהם בכל דרך אפשרית. אלא שבצד זאת, התמקדות בשיטות עצמן מעלה מכנה משותף מעניין ביניהן: השימוש בחותמות אדומות ובכיתובים קצרים ובוטים הוא חיקוי מובהק של התראות רשמיות שנוהגים לשלוח גופים ממלכתיים – מס הכנסה, מע"מ, רשות השידור וכמובן רשויות מקומיות – זה עשרות שנים, מכוח פקודת המסים (גבייה). וכך גם השימוש במכתבי התראה שנלווים להם שוברי תשלום נתלשים-מקווקוים או שוברים שמאפשרים תשלום בבנק הדואר – עורכיהם עושים כל מאמץ לשוות להם צורתה של דרישת תשלום רשמית דוגמת חשבונות חשמל, ארנונה ומים. בארצות הברית, בית משפט לענייני פשיטת רגל באוהיו נדרש לפני כמה שנים לפרקטיקה זו ובהחלטתו קבע כי היא עלולה להטעות, כיוון שחייבים רבים עלולים להגיב לצורה של המסמך ולהתייחס אליו כאל חשבון לתשלום, אפילו אם הוא כולל מלל שמסייג את הדרישה.²⁶

ההוצאה לפועל תומכת, כנראה מבלי משים וללא כוונת מכוון, בז'רגון שאימצה לעצמה ובפעולותיה, במגמה זו. לעיל ראינו כיצד ברוח השנתי של ההוצאה לפועל מכוונים בני אדם (בין חייבים ובין זוכים) בכינוי "פרטיים" ואילו כאשר יזמה ההוצאה לפועל מבצע לסגירת תיקים על-ידי עידוד פשרות, היא פנתה אל זוכים גדולים (כגון בנקים, חברות תקשורת וטלוויזיה, וחברות כרטיסי אשראי) בכינוי הרוֹנֵץ (שעלול לרמז בטעות על נופך ציבורי): "מוסדיים".²⁷ עצם הפנייה היוזמה אליהם מצד ההוצאה לפועל היא צעד שמעיד על הטבעיות שבה מתקשרת ההוצאה לפועל עם גופים פרטיים אלה ומפתחת עמם מערכות יחסים של שיתוף. אמנם, מבחינות מסוימות המבצע היוזם של ההוצאה לפועל לעידוד פשרות הניב ככל הנראה תוצאות חיוביות לחייבים מסוימים. אולם זה אינו העניין. אם מתימרת רשות האכיפה והגבייה לניטרליות, ספק אם יצירת פרויקט משותף עם שחקנים חוזרים משמעותיים בזירת ההוצאה לפועל, פרויקט שיש בו מטבעו מידה של תן וקח, הוא צעד רצוי, בלשון המעטה.

נטייתה של ההוצאה לפועל לראות בנושים הגדולים "מוסדיים" ולהתייחס אליהם ככאלה, עולה בקנה אחד עם נטייתם המתגברת של פרקליטי "המוסדיים" לאמץ למכתבי ההתראה שלהם חזות של מכתבי התראה רשמיים. מבחינת חווייתם של החייבים – כל זה מותך יחדיו לכדי תחושה שכאדם "פרטי", הנך ניצב אל מול גוף רשמי או לפחות כזה הזוכה לגיבוי, לגושפנקה ולתמיכה רשמיים. זו גם התחושה שמשדר מכתב התראה הערוך כ"שטני": אין כאן שום דבר אישי, זהו הליך רשמי, הנך רק אחד מני אלפים באותו מנגנון, ועל כן גם אין תקווה להתנגדות, כל שנותר הוא רק לשלם. השילוב בין אמצעים כוחניים-דכאניים (אלימות) שהם לחם חוקה של ההוצאה לפועל בדין – עיקולים, חקירות כפויות, הגבלת חופש התנועה, ואף מאסר – לבין הבניית עולם ומרחב באמצעות שפה ותרבות, כפי שראינו לעיל, הוא בדיוק השילוב שבאמצעותו מופקים ומשועתקים ללא הרף יחסי המרות והכפיפות בהטרטופיה של ההוצאה לפועל, במתכונת דומה לזו שהבחין לואי אלתוסר (Althusser) לגבי שעתוק יחסי הייצור בחברה ובכלכלה הקפיטליסטית.²⁸ כלומר, מכתבי ההתראה המאיימים הם חלק בלתי-נפרד מן האמצעים האידיאולוגיים והתרבותיים שבהם משתמש הממסד של ההוצאה לפועל, על מנת להעמיק את האובייקטיביות ואת הדיכוי הננקטים כלפי האובייקטים של הפעולה הממוסדת – החייבים, ועל-ידי כך לאפשר את פעולתה של הזרוע הנטויה של אלימות החוק כלפיהם. מכתבי התראה מאיימים דוגמת זה ששלח עורך הדין ישעיהו לנעמי, ולרבים אחרים, מציגים בפני החייבים עולם שבו הוסרו כל החציצות, המגבלות והרסנים מעל היסוד האלים שבחוק: הם מאיימים בעיקול של קצבאות מוגנות; בהוצאת צו מאסר, הליך שהושעה בתיקי הוצאה לפועל שאינם תיקי מזונות; ובנקיטתם המידית של הליכים שעל-פי החוק דרושה פרוצדורה לא פשוטה כדי להוציאם מהכוח לפועל, כגון עיכוב יציאה מן הארץ. הם יכולים להרשות לעצמם זאת יותר ויותר, ככל שבית המשפט – שאמור לחצוץ בגופו בין היסוד האלים שבחוק לבין בני האדם שהם האובייקטים לפעולתו האלימה – יוצא מהתמונה, וכפי שראינו לעיל, כך אכן קורה. במקרה של נעמי, בית המשפט "הוחזר" לתמונה על-ידי פעולה רדיקלית של הקליניקה, חיצונית להוצאה לפועל: תביעת נזיקין. ואכן, בית המשפט מיהר לחצוץ בין החוק ובין נעמי והחייבים האחרים ששימשו אובייקטים לפעולה האלימה – לא למותר להזכיר כי השופט יום פשרה בעלת השלכות רחב, דהיינו, לוודא שישעיהו יחדל לשלוח מכתבי התראה בנוסח זה לכלל החייבים שבהם הוא נושה בשם מרשו.

סיכום

היטיב לעשות בן הכפר בסיפורו של קפקא לפני החוק כשהעניק את כל רכושו לשומר הסף, שאינו מזדקן לעולם. טעותו היחידה הייתה בכוונה: הוא התכוון לשחד את השומר וכמובן כשל בכך. אלא שהשומר היה ראוי למענק הנדיב ולא כשוחד אלא כתמורה הוגנת על השירות החשוב שעשה לבן הכפר, מבלי שזה האחרון אפילו הבין זאת. בן הכפר שגה קשות כאשר דימה בנפשו שהשומר הוא עושה דברו של כוח שרירותי אשר מונע ממנו, שלא בצדק, את החוויה הנכספת של מפגש בלתי-אמצעי עם החוק. למעשה, כמוהו כעש נטול הבינה הסובב וקרב אל להבת הנר הרושפת, לא ידע בן הכפר שהמפגש שהתאווה לו, היה מביא עליו באחת את קצו האלים. החוק בטהרתו הוא קשה מנשוא עבור הגוף האנושי נטול ההגנות, עבור "החיים העירומים". וזה תפקידו של בית המשפט – לחצוץ בין השניים על מנת להגן על האדם מפגיעתו הרעה והאלימה של החוק.

יש להדגיש בנקודה זו, כי אינני מכוון לטעון בכך שבית המשפט הישראלי (או כל בית משפט מסוים אחר) ממלא בפועל, בהכרח, את תפקידו זה. למרבה הצער, במקרים רבים מדי אין אלה פני הדברים, ועל כך נכתב רבות. טענתי היא שבית המשפט כמוסד ייחודי בחברה הליברלית אוצר בעצם מהותו את הפוטנציאל לשמש חוצץ בין החוק לבין האדם, ולהגן על האדם מפני אלימות החוק.

העניין הוא שהמהלכים התחקייתיים בשדה ההוצאה לפועל שבהם דנתי לעיל, כמו גם הדינמיקה האלימה יוצרת החוק (law giving) שבפעולתם של פרקליטי הזוכים, דוחקים את רגליו של בית המשפט משדה ההוצאה לפועל, ובכך מנטרלים את הפוטנציאל הזה. יתרה מכך, חשיבות קיומו של בית המשפט, כמוסד שיחצוץ בין הפרט לבין החוק, אינו מתמצה באפשרות מימושו במקרים ספציפיים, אלא בהשראתו על תרבות הפעולה של השדה ככלל – ערכים של צדק, אמת, הוגנות וניטרליות. יש להבחין אפוא בין טענתי זו לבין הביקורת על פעולתו של בית המשפט כשלעצמה, שהיא שאלה מסדר שני, העומדת בתחומם של דיונים ביקורתיים מסוג שונה, למשל התיאוריה הביקורתית של המשפט.

השינוי העקרוני הזה בשדה המשפטי של ההוצאה לפועל פועל, באופן מובהק, לטובת הזוכים ועורכי דינם ולרעת החייבים, בשל ההבדל היסודי שבין שתי הקטגוריות הללו מבחינת יחסן אל החוק ויחס החוק אליהן: היותו של החייב יחיד, לעומת הזוכים, שחקנים חוזרים ("מוסדיים"), ועורכי דינם שהם עצמם חבר בני אדם, או מתפקדים במסגרת שכזו. האדם הבודד כשהוא לעצמו זקוק להגנת בית המשפט מפני החוק. שונים הדברים תכלית שינוי כאשר מדובר בחבר בני אדם.

הנושים "המוסדיים" הם תאגידים, כלומר, חבר בני אדם שמקובצים ופועלים יחד באופן מתואם ומאורגן לשם השגת מטרה משותפת, בדרך קבע. יתרה מזו, הם מחזיקים בעוצמה רבה המוקנית להם מן ההון הרב שברשותם, מן ההתמחות ומן הידע הצבור אצלם והמשתפר ללא הרף, ומתוקף השימוש המיזמן שלהם בכלים שמקנה המנגנון החוקי (ייצוג, לובי, הבטחת משרות לפקדי שלטון פורשים, וכיוצא באלה). גם עורכי הדין של הנושים פועלים כחבר בני אדם מאורגן: כל אחד מהם בנפרד פועל במסגרת של משרד עורכי דין, וכקבוצה הם חברים בגילדה מקצועית שחבריה מתאפיינים בפעולה משותפת למען אינטרס (ועדת ההוצאה לפועל של לשכת עורכי הדין מקדמת אך ורק אינטרסים של עורכי דין של זוכים), בזרימה יעילה של מידע, וברמה גבוהה של תיאום (גם לא רשמי: למשל, הסתמכות על מאגרים פתוחים של מסמכים משפטיים שבהם מצויות, בין היתר, דוגמאות לכתבי בִּי דין).

כפי שהראיתי לעיל בהרחבה, פעילותם המאורגנת של הנושים הגדולים ובאי כוחם, בטווח הארוך, אינה רק פעילות מעין תעשייתית שנודעות לה השלכות תרבותיות מרחיקות לכת, אלא גם ואולי בעיקר, פעילות אלימה מן הסוג שבנימין כינה law-giving, כלומר כזו שיש לה השפעה של ממש על עיצוב השדה המשפטי שבמסגרתו היא פועלת, השפעה ריכונית במלוא מובן המילה. זוהי אפוא הסיבה מדוע שואפים הנושים הגדולים ועורכי דינם להוציא את בית המשפט מהזירה ככל האפשר: לא רק שהם אינם זקוקים להגנתו מפני החוק אלא להיפך – הוא מפריע להם להשתמש ביסוד האלים הקיים בחוק ממילא, ולעסוק בפעילות אלימה-מחוקקת משל עצמם. בית המשפט חוצץ בין החוק והאלימות הטבועה בו עד לבלי הפרד, כפי שניסח זאת אגמבן, לבין "החיים העירוניים", האדם הבודד שהכוחות האלימים שואפים להפוך אותו לאובייקט פאסיבי של אלימותם.

הערות

1. Walter Benjamin, *Critique of Violence*, in REFLECTIONS 277 (Peter Demetz ed., 1986)
2. בשיח מקביל אפשר היה אולי להמשיג את הטענה הזאת בשחיקת זכויות האדם והתגברות עריצותו של החוק. אינני מעוניין בשיח זה משני טעמים: האחד, מפני שמטבעותיו נשחקו זה מכבר מרוב שימוש ואיברו לא רק מהאפקט שלהם אלא גם מדיוקם. עקב כך מדברים על חופש הביטוי של פרסומאים ועל חופש התנועה של פליטים באותם מושגים ובאותו שיח זכויות. בעיני הדבר פסול מוסרית ואף מופרך תיאורטית; הטעם השני, התברר לי זה מכבר שבכל הנוגע למשפט של עוני (Poverty Law) יש להפוך

- את פירמידת השיח על ראשה – החוק לא רק שאינו מגן על העניים אלא הוא אויבם. העניים זקוקים להגנה מפני החוק, לחציצה בינם לבין החוק.
- 3 ס' 303 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995.
- 4 כללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), התשמ"ו-1986.
- 5 מישל פוקו הטרוטופיה: על מרחבים אחרים 10 (מהדורה חמישית, אריאלה אזולאי מתרגמת, 2010).
- 6 אסף דרעי "בנים אכלו בוסר ושיני אבות תקהינה? זכות הקניין של צדדים שלישיים בהליכי עיקול מיטלטלין בהוצאה לפועל" המשפט יז (1), 335 (2012).
- 7 ט' כרמי "נאום המוציא לפועל" שירים מן העזובה (1988).
- 8 "מה עושים כאשר המעקלים דופקים על הדלת?" וואלה – זירת היועצים 19.3.2015. yoatzim.walla.co.il/item/2839056.
- 9 אורי משגב "ג'ונגל המעקלים" הארץ – דעות 7.9.2012. www.haaretz.co.il/opinions/1.1818700.
- 10 ודוק, אין לראות בקביעה זו משום נימוק לטובת פינוי מדירות מגורים, בשום מקרה, גם אם ההגיון הכלכלי מצדיק זאת. ברוב רובם של המקרים, כמעט ללא יוצא מהכלל, פינוי מדירת מגורים טומן בחובו למפונים ולבני משפחותיהם, בעיקר לילדים, נזק נפשי חמור.
- 11 GIORGIO AGAMEN, HOMO SACER: SOVEREIGN POWER AND BARE LIFE (Daniel Heller-Roazen trans., 1996).
- 12 בכוננת מכון הדגשתי כאן כי הדברים אמורים באדם הבודד, להבדיל מקבוצה של בני אדם, שמהותו שונה בתכלית ובמקרים רבים עשויה כשלעצמה להפוך את הטיעון התיאורטי הזה על ראשו: כפי שאראה בהמשך, חבר בני אדם רחוק מהיות חשוף לכוחו הריבוני של החוק ונזקק להגנתו של בית המשפט.
- 13 אכן, שולם מס שפתיים הכרחי כחוק, וניתנו ההצהרות המתבקשות בדבר שמירת עצמאותם ואי-תלותם של הרשמים, והוצהר שוב ושוב שלא יהיה עליהם אלא מוראו של הדין. אך מכל הבחינות המהותיות, רשמי ההוצאה לפועל מחויבים לאתוס של רשות האכיפה והגבייה; טבועים כחלק בלתי נפרד מן התצרף המרכיב את הדינמיקה הארגונית שלה; ולכסוף, במובן הפרוזאי ביותר, עתידם המקצועי והאישי תלוי בבירור במילוי תפקידם כפקידי גבייה שיפוטיים.
- 14 לצד המטרה העיקרית הזאת נקבעו מטרות נוספות כגון רענון ארכיב התיקים; הפחתת כמות תיקי ההוצאה לפועל הכוללים (בעיקר על-ידי סילוקם של תיקים לא פעילים ועל-ידי מבצעי גבייה והנחות שיזמה הרשות עם זוכים גדולים); וכן הגברת נגישותה של ההוצאה לפועל לציבור ושקיפותה.
- 15 בג"ץ 8941/10 עמותת ידיד נ' שר המשפטים (פורסם בנבו, 05.04.2012).
- 16 תכנית עבודה רב שנתית של רשות האכיפה והגבייה לשנים 2011-2015, עמ' 28, www.eca.gov.il/loadedFiles/book2011.pdf.
- 17 אמנם, לצורך המאמר אני מתמקד בחווייתו של החייב, אך מן הראוי להקדיש מחשבה גם לאפקט המצטבר על רשמי ההוצאה לפועל: לפני שני התיקונים הללו פגש הרשם באופן אישי, כמעט מדי יום ביומו, חייבים רבים שבענייניהם החליט, ואילו הרשמים שנכנסו לתפקידם לאחר התיקונים פוגשים בחייבים באופן אישי לעתים רחוקות, אם בכלל. מבחינתם, החייב הוא סך כל המלים המורפסות על הניירות שמוגשים בעניינו, ותו לא.
- 18 ארבע הסמכויות האמורות הן: הכרעה בטענת פרעתי לפי ס' 19 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (להלן: החוק); חיוב נאמן בתשלום לפי ס' 25 לחוק; חיוב צד ג' בתשלום החוב הפסוק או מקצתו לפי ס' 48 לחוק; חיוב כונס נכסים לפי ס' 58 לחוק.
- 19 פרוטוקול ישיבה מס' 331 של הכנסת ה-15, 139 (16.7.2002).
- 20 שם, עמ' 149.
- 21 כך גמרו את ההלל על פרופ' רובינשטיין – זוכה פרס ישראל – חברי ועדת הפרס בשנת 2006.

- 22 משרד המשפטים דוח שנתי של רשות האכיפה והגבייה – לשנת 2013 29 (להלן: הדוח) ראו בקישור www.eca.gov.il/loadedFiles/doch%202013.pdf. כדי לסבר את האוזן במספרים מוחלטים, מדובר בכ־700,000 תיקי תובענות לעומת כ־630,000 תיקי פסקי דין.
- 23 שם, עמ' 32.
- 24 למעשה, השיעור האמתי גבוה מזה, אם יובאו בחשבון תיקי משכון ומשכנתה, אף הם כאלה שנפתחים ללא מעורבות כלשהי של בתי המשפט.
- 25 "קואופטציה" זו מעניינת במיוחד על רקע ההתנגדות השקטה שמגלים עורכי דין ובתי המשפט לניסיונות לאכוף שימוש דומה בטפסים מוכנים מראש. כך למשל, על אף הנחיות שיוצאות חדשות לבקרים מאת נשיאי בית המשפט העליון, להשתמש בטפסים בנוסח קבוע לבקשות לדחיית דיונים, במקרים רבים עורכי דין מבכרים להתעלם מההנחיות ומגישים בקשות דחייה בנוסח חופשי. בתי המשפט רובם דנים ומחליטים בבקשות אלה, ורק במקרים מועטים דורשים להגיש מחדש את הבקשה ערוכה על הטופס הקבוע. להלן אציע הסבר להבדל זה.
- 26 *In re: Cousins v. CitiFinancial Mortgage Company*, 404 B.R. 281, 287 (Bankr. S.D Ohio 2009)
- 27 ראו הדוח, לעיל ה"ש 22, בעמ' 21-22.
- 28 Louis Althusser, *Ideology and Ideological State Apparatuses (Notes towards an Investigation)*, in *LENIN AND PHILOSOPHY AND OTHER ESSAYS* 148-150 (1970)

