



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6824/07

בפני : כבוד הנשיאה ד' ביניש
כבוד השופט ח' מלצר
כבוד השופט ע' פוגלמן

העותרים : 1. ד"ר עאדל מנאע
2. מוחמד אלחומס
3. סאמי בדראן
4. ראאד אבו ריאלה
5. אוניברסיטת אלקודס מרכז הפעילות
הקהילתית
6. מרכז אלקודס לזכויות חברתיות וכלכליות
7. מרכז ירושלים לסיוע משפטי וזכויות אדם
8. האגודה לזכויות האזרח בישראל

נגד

המשיבים : 1. רשות המסים
2. המוסד לביטוח לאומי
3. משטרת ישראל

התנגדות לצו על-תנאי

תאריך הישיבה : י"ד באב התש"ע (25.7.10)

בשם העותרים : עו"ד טלי ניר ; עו"ד דן יקיר

בשם המשיבים : עו"ד ענר הלמן

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

האם המשיבים 1-2 מוסמכים לגבות חובות מס וביטוח לאומי באמצעות עיכוב החייבים במחסומי דרכים שהוצבו לצרכים מבצעיים על-ידי כוחות שיטור, ועיקול רכבו של חייב שאינו משלם את חובו על אתר? זוהי השאלה העומדת להכרעה בעתירה שלפנינו.

1. בכבישי מזרח ירושלים, מוצבים מעת לעת מחסומי דרכים על-ידי משטרת ישראל, שבהם מעוכבות מכוניות לבדיקה, משיקוליה המבצעיים של המשטרה. בצד השוטרים המוצבים, מצטרפים למחסומים גם אנשי רשות המסים והמוסד לביטוח לאומי. כאשר רכב מעוכב במחסום על-ידי שוטר, מתבקש נהגו למסור לידי השוטר את תעודת הזהות שלו. מספר הזהות של הנהג מועבר לאנשי הגביה, ואם נמצא כי הוא או בני משפחתו הם בעלי חוב לרשויות אלה, מחויב הנהג בתשלום החוב או חלקו במזומן ולאחר, שאחרת – תעוקל מכוניתו לשם הבטחת גביית החוב. כל אחד מבין העותרים 4-1 עוכב בעבר פעם אחת או יותר במחסום דרך מעין זה. על רקע התנהלות זו, הגישו העותרים ביום 8.8.07 את העתירה נושא דיוננו, שבה דרשו לבטל את השימוש במחסומי דרכים משטרתיים לגביית חובות, בשל אי החוקיות שבדרך פעולה זו ופגיעתה הקשה – לפי הטענה – בזכויות אדם מוגנות. בעקבות דיון בבקשה למתן צו על תנאי שהתקיים בבית משפט זה ביום 6.2.08 והערות בית המשפט במסגרת הדיון, ערך היועץ המשפטי לממשלה דיון נוסף בסוגיית "הצטרפותם של גובי מס של רשות המסים ושל המוסד לביטוח לאומי למחסומים משטרתיים מבצעיים", ותוצאת ההתייעצות הובאה לפנינו על-ידי המשיבים. להשקפת המשיבים והיועץ המשפטי לממשלה, לא קיימת מגבלה עקרונית להמשך קיומה של המדיניות הקיימת, המעוגנת – להשקפתם – בהוראות הדין. לעמדתם, אין מניעה שאנשי הגבייה יצטרפו למחסומים משטרתיים, יקבלו מהמשטרה את מספרי הזהות של המעוכבים ובהתאם לבדיקה שתבוצע במקום, יעקלו כלי רכב של סרבני מס, בכפוף לסמכותם לפי פקודת המסים (גביה) (להלן, גם: הפקודה). משנותרה המחלוקת בעינה, ניתן צו על תנאי, הוגש כתב תשובה והתקיים דיון בעתירה לגופה. נוכח הודעת המשטרה בדבר הקפאת ההסדר של הצטרפות גובי המס של המשיבים 1-2 למחסומים, תוך הבהרה כי אין הדבר נעוץ, להשקפתה, במניעה נורמטיבית, והבהרת המשיבים כי לא יחדשו פעילות זו בלא שתיתן על כך הודעה מוקדמת בכתב לעותרים, התייתר הדיון בבקשה למתן צו ביניים שהגישו העותרים שעניינה היה הפסקת פעולת מחסומי הגבייה. הכרעתנו נדרשת, אפוא, בעתירה גופה.

טענות העותרים

2. לטענת העותרים, מרבית מחסומי הגבייה נושא העתירה מוקמו בשכונות פלסטיניות בירושלים המזרחית. לדידם, מיקומם זה של המחסומים מביא לכך שרובם המוחלט של כלי הרכב העוברים במחסומים נהוגים בידי תושבים פלסטיניים, דבר המטיל עליהם כתם קולקטיבי של עבריינות, ועולה כדי הפליה. עוד גורסים העותרים, כי העילה היחידה להצבתם של המחסומים הינה גביית חובות, ויש לדחות את הטענה

כי הם הוקמו לצרכים ביטחוניים. לדבריהם, נוהל דומה לזה נושא דיונונו נפסל בעבר על-ידי היועצת המשפטית של רשות השידור, כשזו הקימה מחסומים משלה לשם גביית אגרת הטלוויזיה והרדיו.

3. העותרים מוסיפים וטוענים, כי עיכוב בעלי החוב במחסומים כרוך בשני "מעגלים" של פגיעה: המעגל הראשון נוגע לפגיעה במעוכבים עצמם. לדברי העותרים, עיכוב במחסום משמעו שאדם המצוי במהלך שגרת יומו, נקלע, ללא הכנה מראש, למצב שבו הוא נאלץ לבטל את תוכניותיו ולהמציא באופן מיידי כספים לכיסויו של חוב, שפעמים רבות הוא כלל לא היה מודע לו – שאחרת יעוקל רכבו במקום. התנהלות זו – טוענים העותרים – מונעת מן הנישום את זכותו לטעון נגד היווצרות החוב והליכי הגביה באופן אפקטיבי, היא משפילה ופוגעת בכבוד האדם שלו והיא מטילה עליו סטיגמה של עברייני מס, תוך פגיעה בזכותו לחירות, לחופש תנועה, לפרטיות ולהליך הוגן. המעגל השני מתמקד בפגיעה במרקם החיים של כלל תושבי האזור, כפועל יוצא של לחצי תנועה כבדים באזור המחסום.

4. בצד האמור, טוענים העותרים, כי הפגיעה בזכויות אדם הכרוכה בפעילות במחסומי הגביה, נעשית בלא שניתנה למשיבים הסמכה מפורשת לכך בחוק, ומבלי לקיים את תנאי פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. משכך, סבורים הם כי יש בשימוש באמצעי זה משום חריגה מסמכות. העותרים מצביעים על הסמכות המאפשרת לפקיד השומה לבקש מבית המשפט צו לעיכוב יציאתו מן הארץ של נישום שאינו מקיים את חובותיו לעיקול רכושו (סעיף 194(ג) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן: פקודת מס הכנסה)). עוד הם מצביעים על סמכותו של גובה מס שבקשתו לתשלום החוב אינה נענית, לגבות את החוב באמצעות כניסה לחצריו של סרבן, תפיסת נכסי המיטלטלין שלו ומכירתם (סעיפים 4-5 לפקודת המסים (גביה)). מעבר לסמכויות אלה – כך העותרים – לא ניתנה לגובי המס סמכות שבדין לבצע פעולות גבייה נוספות. לטענתם, את פקודת המסים (גביה) יש לפרש באופן דווקני, המצמצם את פגיעתה האפשרית בזכויותיו ובקניינו של הפרט. משכך – לא ניתן להסיק על קיומה של סמכות כללית, להקמה של מחסומים ולעיקול מיטלטלין על אם הדרך. לגישת העותרים, הסמכות להקמת מחסומי דרכים ולעיכוב תושבים מסורה בידיה של משטרת ישראל (המשיבה 3), והמשיבה 1 אינה רשאית לעשות בה שימוש. לשיטתם, יש לדחות את הטענה כי גביית המס נעשית באופן משני ואינה גורמת לעיכוב מעבר לזה הנדרש מטעמי ביטחון.

5. בהתייחס למשיבה 3 – היא משטרת ישראל – טוענים העותרים כי הגם שבסמכותה להעמיד לרשות רשויות רשויות ציבוריות אחרות שוטרים שיסייעו להן למלא את תפקידם, כפופה סמכות זו לכך שהתפקיד שבו מדובר יהיה "על-פי דין". היות שהסיוע המוגש בהפעלת מחסומי הגבייה חורג מן ההסדר החוקי, ברי כי ככל שהמשיבה 3 מסייעת למשיבים 1-2 בהפעלת מחסומי הגבייה, הרי שמדובר בשיתוף פעולה שאינו עומד בדרישות הדין.

בצד זה, ובהתייחס לדרישת שוטרים מחייבים פוטנציאליים להציג תעודת זהות, נטען כי לא ניתן לפרש את סעיף 3 לחוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג-1982 (להלן: חוק החזקת תעודת זהות), כמעניק למשיבים סמכות כללית ובלתי מוגבלת לדרוש מאדם להציג תעודת זהות ולעכבו לשם כך. לטענת העותרים, פרשנות רחבה וגורפת של חוק זה, תרוקן מכל תוכן את הוראות העיכוב בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן: חוק המעצרים), ויהיה בה משום פגיעה לא מידתית בזכויות יסוד. העותרים מוסיפים, כי עצם מסירת מספר תעודת זהות של המעוכב לגובה המס אסורה בשל פגיעתה בזכות הפרטיות, ויש בה כדי להפר את העיקרון שלפיו ניתן להשתמש במידע שנמסר לצורך מטרה מסוימת, רק לאותה מטרה ולא לשום מטרה אחרת. לדברי העותרים לא ניתן להשתמש בחריג הקבוע בסעיף 23(ג) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הגנת הפרטיות) בענייננו, שכן בהתאם לחריג זה, מותר להעביר מידע רק ככל שהעברתו "דרושה" לביצוע תפקידי הרשות, ואילו במקרה דנן, אין המידע "דרוש" לביצוע תפקידיה של המשטרה.

6. מעבר לשאלת קיומה של סמכות, טוענים העותרים כי המדיניות נושא העתירה הינה בלתי סבירה ובלתי מידתית, נוכח פגיעתה החוזרת ונשנית בשורה של זכויות יסוד, וההפרעה הקשה הכרוכה בה למרקם חייהם של תושבי האזור. להשקפתם, השימוש באמצעי של גבייה במחסומים אינו תנאי הכרחי לשם גבייה יעילה של חובות המס, ולמשיבים עומד מגוון אמצעים אחרים אשר פגיעתם בזכויות התושבים פחותה, לרבות תפיסת המיטלטלין של החייבים בחצרותיהם, בהתאם לקבוע בפקודת המסים (גבייה).

על יסוד טעמים אלה, מבקשים העותרים להפוך את הצו על תנאי שניתן בעתירה זו לצו מוחלט.

7. המדינה טוענת מצדה, כי המחסומים נושא העתירה אינם "מחסומי גבייה", שכן תכלית הקמתם היא מילוי תפקידיה המובהקים של המשטרה, ובכלל זה מניעת פעילות חבלנית עוינת; תפיסת שוהים בלתי חוקיים ובדיקת כלי רכב לפי פקודת התעבורה, התשכ"א-1951. לדידה, בעבר נעזרו אמנם המשיבים 1-2 בשוטרים בשכר, שלעיתים הקימו מחסומים, אולם אופן פעולה זה הופסק. אנשי הגבייה מצטרפים רק למחסומים קיימים – ואף לא לכולם. במקרה שבו המשטרה סיימה את בדיקתה ולא מצאה לנכון להמשיך ולעכב רכב מסוים מטעמיה המבצעיים, הרי שבאותו שלב – ככל שטרם התברר האם תלוי ועומד חוב של הנהג לרשויות, מופסקת הבדיקה ונהג הרכב יכול להמשיך בנסיעתו. רכב שאינו מעוכב לבדיקה במחסום על-ידי המשטרה במסגרת פעילותה המבצעית, אינו נבדק על-ידי אנשי הגבייה, וממילא גם אינו מעוכב על-ידם. לטענתה, בדיקת נציגי הגבייה במחסום אמורה להתבצע מבלי לגרום לעיכוב נוסף, מעבר לזה הנגרם על-ידי המשטרה לצרכיה, ורק אם הבדיקה הראשונית העלתה כי קיים חוב – ניתן יהיה לעכב את הרכב לפרק זמן נוסף. עוד מציינים המשיבים, כי הבדיקה המדגמית של כלי הרכב המתבצעת בשעות העומס, אינה שוללת את תכליתו המבצעית-ביטחונית של המחסום, ומקורה ברצון למזער את ההכבדה על הנוסעים בדרך, לאזן בינה לבין הצרכים הביטחוניים ולקיים את תנאי המידתיות.

8. בצד זה, מדגישה המדינה כי אנשי רשות המסים מצטרפים למחסומי משטרה מבצעיים לא רק במזרח ירושלים אלא גם במקומות אחרים בדרום הארץ ובמרכזה, ולפיכך, יש לדחות את הניסיון לצבוע את המחסומים בגוון אתני פסול. לטענת המדינה, מיקום המחסומים נגזר מצרכיה המבצעיים של המשטרה, וככל שהם הוצבו באזור מזרח ירושלים, נבע הדבר מהסיכון לחדירת מחבלים לישראל דרך קו התפר באזור "עוטף ירושלים" ומהחשש מכניסת שוהים בלתי חוקיים לתחומי מדינת ישראל דרך נתיב זה.

9. המדינה מציינת בנוסף, כי במסגרת בחינת האפשרות לעקל את הרכב, מוענק לגובי המס שיקול דעת רחב, שבגדרו ניתן משקל גם לשיקולים הומניטאריים. עוד ניתנת הדעת, לטענת המדינה, בין היתר, למיקום המחסום, לשעה ביממה ולשאלת קיומו של אמצעי תחבורה חלופי אם הרכב ייתפס. לדברי המדינה, שיעור החוב המינימאלי המאפשר עיקול של כלי הרכב, ככל שמדובר במוסד לביטוח לאומי עומד על סכום של 5000 ₪, וככל שמדובר ברשות המסים – על 10,000 ₪. לאחר שנמצא כי ניתן לעקל ולתפוס את הרכב, יכול החייב – בכפוף להסדר עם אנשי רשות המסים

במחסום – לשלם חלק מחובו בסמוך למחסום עצמו ולהתחייב להסדיר את יתרת החוב בתוך זמן קצר. הסדרים אלה – גורסת המדינה – מצביעים אף הם על מידתיותו של האמצעי שננקט. לגישת המדינה, לא ניתן להתעלם מן ההקשר שבו מתבצע הליך הגביה, ומן החשיבות הגלומה באכיפת תשלום חובותיהם של חייבי מס וביטוח לאומי. לדבריה, יש לזכור שמדובר בסרבני תשלום שחובם הפך לחלוט, שאין מניעה בדין לנקוט בעניינם הליכי גבייה, ובכלל זה תפיסת רכבם לשם גביית החוב.

10. בהתייחס לטענה בדבר היעדר סמכות עיכוב למשטרת ישראל, טוענת המדינה, כי לשוטר העומד במחסום מבצעי שהוקם על מנת לאפשר למשטרה למלא את תפקידיה על-פי דין, קיימת סמכות לבקש מכל אדם הנמצא ברכב המעוכב במחסום להזדהות בפניו ולהציג לו תעודת זהות. לדידה, אין גם מניעה שהשוטר במחסום ימסור לאחר מכן לנציג רשות המסים את מספר תעודת הזהות של נהג או נוסע פלוני, שכן אין מדובר במידע פרטי, ומשכך – לא חל עליו חוק הגנת הפרטיות. לטענת המדינה, אין כל דופי בסיוע של רשות שלטונית אחת לרעותה באכיפת הדין, ובנסיבות ענייננו – יש בה אף כדי לקדם ערכים ציבוריים ראויים של אכיפת שלטון חוק. לטענתה, המקור העיקרי להוצאתם לפועל של הליכי הגביה הינו פקודת המסים (גביה), המעניקה סמכות מפורשת לעקל מיטלטלין של חייב בכל מקום שבו הם מאותרים, ומאפשרת לשם כך כניסה לחצרי החייב וכן לחצרים שאינם של החייב לשם הפעלת הסמכויות הקבועות בה. לטענת המדינה, את הסמכות לעקל מיטלטלין של החייב המצויים בשטח ציבורי, ניתן להסיק על דרך קל וחומר. לגישה, את הוראות סעיף 5(1) לפקודה, המסמיך את גובה המס לעקל מיטלטלין של החייב בחצריו, יש לראות ככזו הבאה להוסיף על סמכותם של גובי המס לפעול ברשות הרבים, באופן שהן מסמיכות את גובי המס להיכנס גם לחצריו של החייב עצמו. פרשנות זו, נסמכת – לטעמה – גם על המציאות שבה בחלק ניכר מן הבתים במדינת ישראל אין חניות פרטיות, ורכבי הדיירים חונים ברחוב הסמוך לבית, ושם הם נתפסים בפועל. לשיטת המדינה, הפגיעה בזכות להליך הוגן שמסב השימוש בפקודה לשם תפיסת כלי רכב במחסומים משטרתיים, אינה שונה מפגיעה הנגרמת עקב הליך אחר הננקט מכוח הפקודה. ממילא יש לזכור, כי עובר להליך הגבייה, נמסרו לחייב דרישות תשלום, והוא מיאן להיענות להן. לטענת המדינה, היות שתפיסת הרכב מבוצעת רק כאשר מדובר בחוב סופי, אין מניעה שהחייב יגיש מבעוד מועד ערעור על השומה שהוצאה, בין לבית המשפט, בין לרשות המינהלית המוסמכת, וחייב שלא עשה כן – אין לו להלין אלא על עצמו. מטעמים אלה מבקשת המדינה להורות על דחיית העתירה.

11. כבר בפתח הדברים, אציין כי אניח לטובת המשיבים ולצורך הדיון, כי הצבת המחסומים נובעת מתכלית ביטחונית, בעוד שהגביה הינה אך מטרה משנית. על רקע זה, בהינתן העובדה כי מחסומי דרכים שבהם מתבצעים הליכי גביה מוקמים גם במקומות אחרים ברחבי הארץ, גם אם בהיקף ותדירות שונים, ונוכח הכרעתנו לגופה של עתירה, לא ראיתי להידרש לטענת העותרים כי הקמת מחסומי הגבייה במזרח ירושלים – יסודה בהפליה פסולה.

12. גם בהינתן האמור, הרי שלאחר שבחנתי את טענות הצדדים, הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להתקבל. לתוצאה זו הגעתי על יסוד עמדתי כי עיקול כלי רכב במחסומי דרכים משטרתיים חורג מהסמכות המוקנית למשיבים 1-2 בפקודה, הכל כפי שיובהר להלן.

עיקרון חוקיות המינהל – כללי

13. כלל יסוד במשפט המינהלי ובשיטתנו המשפטית הינו כי הרשות המינהלית רשאית לפעול רק בתוך דל"ת אמות הסמכות שהוקנתה לה בחוק, והיא אינה מורשית לבצע פעולה שהיא לא הוסמכה במפורש לעשותה (ראו בג"צ 7455/05 הפורום המשפטי למען א"י נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 905, 910 (2005); בג"צ 2887/04 אבו מדיגם נ' מינהל מקרקעי ישראל, סעיף 9 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל (לא פורסם, 15.4.07); בג"צ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון, סעיף ל"ט לפסק דינו של השופט א' רובינשטיין (לא פורסם, 29.12.09); יצחק זמיר הסמכות המינהלית 74-80 (להלן: זמיר); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי 97 ואילך (2010)) (להלן: ברק-ארז)). אכן, בעוד הפרט "חופשי לעשות ככל שתאבה נפשו, כל עוד לא נכבלו ידיו על-ידי הדין (...)" עיקרון הפוך חל על הרשות המינהלית: לגביה מה שלא הותר הוא בבחינת אסור (ברוך ברכה משפט מינהלי 36 (כרך ראשון, 1997); בג"צ 36/51 חת נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד ה(2) 1553, 1557 (1951)). עיקרון זה, הוא עיקרון חוקיות המינהל, אף מגשים תכלית דמוקרטית, שכן הוא מחייב כי החלטות הנוגעות לסמכויות השלטון יהיו מבוססות על חוק שהתקבל ברשות מחוקקת נבחרת (ברק-ארז, בעמ' 97).

14. תחולתו של עיקרון חוקיות המינהל אינה מצטמצמת למצבים שבהם פוגעת הרשות בפעולתה בזכויות יסוד של הפרט. אכן, פרט המבקש לטעון כי בפעולתה חרגה הרשות מן הסמכות המוקנה לה בדין, אינו חייב להצביע על כך שפעולתה של הרשות

גרמה לפגיעה בזכויות יסוד או בזכות חוקתית, ובמקרים שונים נתקפה פעולת הרשות בבית המשפט בהתבסס על עיקרון זה, הגם שלא היו לה השלכות על זכויות אדם מוכרות, והשפעתה התמצתה בפגיעה באינטרסים (ראו למשל בג"צ 3424/90 איגוד העיתונאים היומיים בישראל נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מה(2) 24 (1991); בג"צ 6446/96 העמותה למען החתול נ' עיריית ערד, פ"ד נה(1) 769 (1998) (להלן: עניין העמותה למען החתול)). עם זאת, כשפעולתה של הרשות עלולה להביא לפגיעה בזכות יסוד מוכרת, מקבלת ההקפדה על עיקרון זה משנה חשיבות. לפיכך, נקבע כי כאשר הפעולה המינהלית שבנדון עלולה להביא לפגיעה בזכויות הפרט, אין הרשות יוצאת ידי חובתה בהצבעה על הוראת חוק כללית שיכולה להתפרש כמקור הסמכה לפעולתה (בג"צ 5100/94 הועד הציבורי נ' עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(4) 817 (1999)). במקרה שכזה, על ההסמכה לפעולה להיות ברורה, מפורטת ומפורשת בחקיקה ראשית (בג"צ 3355/79 קטלן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד לד(3) 294 (1980); בג"צ 1437/02 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים, פ"ד נח(2) 746, 762 (2004)).

15. הדרישה בדבר קיומה של הסמכה מפורשת וברורה בחוק, שקדמה לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, זכתה לביסוס נוסף עם חקיקתו, עת נקבע בפסקת ההגבלה שבסעיף 8 לו כי בכפוף לתנאים שבסעיף, תתאפשר פגיעה בזכויות המוגנות בגדר חוק היסוד רק בחוק, או "לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו". בדנג"צ 9411/00 ארקו תעשיות חשמל בע"מ נ' ראש עיריית ראשון לציון (לא פורסם, 19.10.09) (להלן: עניין ארקו), דן בית משפט זה בפרשנות המונח "מפורשת" המתייחס לאופי ההסמכה הנדרשת בחוק היסוד. בית המשפט קבע כי אין ליתן למונח "הסמכה מפורשת" משמעות צרה והכרחית אחת, שכן "מונח זה יוצר קשת של פרשנויות אפשריות שהבחירה ביניהן תלויה בנסיבות המקרה, ובין היתר בטיב הזכות הנפגעת והטעמים שבבסיסה, חשיבותה החברתית היחסית של הזכות, השלכותיה החברתיות, מיהות הרשות הפוגעת בעוצמת הפגיעה הנגרמת לזכות המוגנת בהקשרם של דברים" (סעיף 11 לפסק דינה של חברתי הנשיאה, ד' ביניש). כפועל יוצא, ככל שזכות היסוד שעלולה להיפגע נושאת זיקה עניינית הדוקה לזכויות אדם מוגנות, וככל שמדובר בזכות מרכזית יותר, כך תפורש ביתר הקפדה הדרישה לקיומה של "הסמכה מפורשת" בחוק (ראו גם חוות דעתה של חברתי הנשיאה (בדעת מיעוט) בבג"צ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, סעיף 12 (לא פורסם, 20.8.08); בג"צ 1800/07 לשכת עורכי הדין בישראל נ' נציבות שירות המדינה (לא פורסם, 7.10.08); ברק-ארו, בעמ' 122-125). דברים אלה התייחסו בעיקרם להסמכה חוקית לפגיעה בזכויות יסוד בגדרה של חקיקת משנה, ולזכויות שהוכרו ככלולות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ואולם,

לטעמי, יש להלכה זו תחולה גם במקרה של הפעלת סמכות מינהלית הפוגעת בזכות אדם שאינה מעוגנת בחוקי היסוד. מתן פרשנות "גמישה" שאינה "דווקנית" לכלל הפסיקתי בדבר הסמכה ברורה ומפורשת, ונקיטה בגישה "הקשרית", שלפיה מידת ההקפדה בדרישה להסמכה מפורשת משתנה בהתאם לחשיבותה היחסית של הזכות הנפגעת, למידת הפגיעה בה, לתכלית החוק ולמכלול הנסיבות, מקדמת הרמוניה פרשנית, והיא מוצדקת גם מטעמים מהותיים, באשר היא מתאפיינת בגמישות ובחוסר דוגמטיות, כמתחייב משיח הזכויות, ומאזנת בין הטעמים המצדיקים הגבלת זכויות אדם רק בחקיקה ראשית, לבין ערכים נגדיים של יעילות מינהלית ומרחב פעולה אפקטיבי (עניין ארקו, סעיף 12 לפסק דינה של חברתי הנשיאה).

על רקע התשתית הנורמטיבית האמורה, נפנה עתה לבחינת השאלה האם בפעולותיה נושא העתירה, חרגה הרשות המינהלית מן הסמכויות המוקנות לה בדין.

מן הכלל אל הפרט

16. בכתב התשובה של המדינה נטען אמנם כי הוראת סעיף 5 לפקודה, שבאה להוסיף על סמכותם של גובי המס, "לא שוללת את הסמכות הכללית של הרשות המינהלית לפעול ברשות הרבים" (סעיף 77 לכתב התשובה, ההדגשה הוספה). ואולם, אין צריך לומר כי גבייה במחסומי דרכים אינה יכולה להישען על "סמכות כללית", וכי גבייה בלא הסמכה ברורה, עומדת בסתירה חזיתית לעקרון חוקיות המינהל, ונדרש עיגון מפורש להפעלת הסמכות הנטענת. לטענת המדינה, מקור הסמכות לפעילותה נושא העתירה מצוי בעיקרו בפקודת המסים (גבייה), החלה מכוח סעיף 367(א) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, גם על גביית דמי ביטוח. סעיף 2 לפקודה זו מגדיר "סרבן" כ"מי שלא שילם ביום הפירעון את המס המגיע ממנו". "מס" לצורך הפקודה כולל, בין היתר, "כל מס, ארנונה, הלוואה ותשלום אחרים שעל גבייתם הוכרז או יוכרז על-ידי הנציב העליון של ממשלת ארץ-ישראל, או על-ידי שר האוצר כגביה הכפופה לחוק הדין בגביית מסים". יצוין, כי לא נפלה בענייננו מחלוקת בדבר היותו של חוב המס הנגבה על-ידי המשיבים בענייננו משום "מס" לצורך הפקודה. אופן ביצוע פעולת גביית המס קבוע בסעיפים 4-5 לפקודה, הקובעים כך:

4. (1) הוטל על אדם כחוק סכום כסף בקשר לאיזה מס שהוא, ולא שילם אותו אדם את הסכום בתוך חמישה עשר יום למן היום שהיה חייב לפרעו ולאחר שנשלחה אליו דרישה בכתב לשלם את הסכום שהוא חייב לפרעו ושלא פרעו, יתן פקיד גביה כתב הרשאה לגובה מסים ובו יצטווה לדרוש מאת החייב לשלם מיד

את הסכום המגיע ממנו ולגבותו, אם לא ישלמנו, על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי המטלטלים של החייב באופן המותנה להלן.

5. (1) דרש גובה המס מהסרבן לשלם מיד את הסכום הנקוב בכתב ההרשאה, והסרבן לא מילא את הדרישה, רשאי גובה המס -

(א) להיכנס לחצריו של הסרבן שבהם נמצאים או עלולים להימצא מיטלטליו ולעקלם;

(ב) להיכנס לחצרים שאינם מוחזקים בידי הסרבן ולעקל מיטלטלי הסרבן, ובלבד שימסור תחילה למחזיק בחצרים הודעה על כתב ההרשאה ועל כוונתו להיכנס אליהם, זולת אם הממונה על הגביה סבור שמתן הודעה מוקדמת עלול לסכל את העיקול והתיר את הכניסה ללא הודעה.

(2) עוקלו מיטלטלין, רשאי גובה המס להשאירם במקום הימצאם על חשבוננו ועל אחריותו של הסרבן או להעבירם למקום אחר, במועד ובתנאים שקבע.

(א2) לא שילם הסרבן, תוך המועד שקבע פקיד הגביה בשעת העיקול, את המס המגיע ממנו, רשאי פקיד הגביה לצוות על מכירת המעוקלים או על מימוש הגביה בדרך אחרת; אולם אם היו המעוקלים נכסים פסידיים, רשאי פקיד הגביה לצוות על מכירתם מיד לאחר העיקול.

(ב2) מיטלטלין שעוקלו כשהם על גופו של הסרבן, בכליו או בחצרים שבהחזקתו, רואים אותם כנכסי הסרבן, כל עוד לא הוכח להנחת דעתו של הממונה על הגביה שאינם שלו.

(ג2) ציווה פקיד הגביה על מכירת המעוקלים כאמור בסעיף קטן (א2), יכול שיימכרו גם על ידי ראש ההוצאה לפועל בהליכים הנהוגים במכירת מיטלטלין מעוקלים לפי חוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967.

(3) דמי פדיון המכירה ישמשו לתשלום הסכום המגיע והאגרות וההוצאות של ההוצאה לפועל, וכל יתרה תושב לבעלים.

(4) הממונה על הגביה רשאי להוציא כתב הרשאה נוסף בו ירשה ויצווה את גובה המס, אם הוא נטול יכולת להיכנס לביתו או לחצריו של סרבן לצורך הוצאת כתב ההרשאה לפועל, להתפרץ בשעות היום לתוך ביתו או חצריו של החייב במעמד המוכתר ושני נכבדים מן הכפר או השכונה שבהם נמצאים ביתו או חצריו של החייב, או במעמד שוטר, ולהיכנס לתוכם ולהוציא לפועל את כתב ההרשאה הראשון כמותנה בפקודה זו.

17. מן האמור בפקודה עולה, כי אדם שלא שילם את המס המוטל עליו, ונמנע מלשלמו גם לאחר שנשלחה לו דרישה בכתב – רשאיות רשויות הגביה לדרוש ממנו תשלום מידי של חוב המס, שאחרת יתפסו מיטלטליו ויימכרו. לשם הוצאתה לפועל של סמכות זו – רשאי נציג רשויות הגביה להיכנס לחצריו של הנישום שבהם מצויים

מיטלטליו, או לחצרו של צד שלישי שבו מצויים מיטלטלי הנישום, לעקל את המיטלטלין ולמכרם, ובדרך זו להיפרע את חוב המס. בידי רשויות הגביה קיימות, אפוא, סמכויות נרחבות לפעול לשם מימוש חוב מס שבו חב הנישום. הרשות מבקשת ללמוד מהיקף סמכויות נרחב זה גם על קיומה של סמכות לעקל את רכבו של חייב באמצעות שימוש "נלווה" במחסומים המוצבים בכבישים בנקודות שונות ברחבי הארץ מטעמים ביטחוניים. לדידה, סמכות זו נלמדת על דרך קל וחומר, והיא בבחינת "מרובה המחזיק את המועט", שכן ברי – להשקפתה – כי אם נתונה בידי רשויות הגביה סמכות להיכנס לחצרו הפרטיים של החייב לשם עיקול מיטלטליו, נתונה להם גם הסמכות לעשות זאת ברשות הרבים. נוכח דברינו שלעיל, כי לכלל הפסיקתי בדבר הסמכה ברורה ומפורשת, יש ליתן פרשנות גמישה ו"הקשרית", שלפיה מידת דווקנותה של ההסמכה המפורשת הנדרשת תיגזר מן החשיבות היחסית של הזכות הנפגעת, מידת הפגיעה בה, תכלית החוק ומכלול הנסיבות, עלינו לנקוט מהלך פרשני לבחינת הוראות פקודת המסים (גביה), ובגדרו לבחון האם ניתן לראות בפקודה מקור סמכות לביצוען של הפעולות נושא העתירה.

פרשנות דיני המס

18. כידוע, חוק מס, ובכלל זה חוק שעניינו גביית מסים, כמוהו ככל חוק, ובשונה מן הנהוג בעבר, ההלכה הנוהגת כיום מורה כי אין להבחין בין דרך הפרשנות הננקטת כשעסקינן במטריה של דיני המס, לבין זו הננקטת לגבי כל חוק אחר (ראו ע"א 10554/02 ערכים תיקי השקעות (1993) בע"מ נ' פקיד שומה ת"א 1 (לא פורסם, 21.11.06) (להלן: עניין ערכים); ע"א 8863/07 ב.מ. כפריס דדו בע"מ נ' מנהל מע"מ חיפה (לא פורסם, 28.3.10); ע"א 1651/08 צביון בע"מ נ' ממונה מע"מ גוש דן (לא פורסם, 4.5.10)). על רקע זה, הותוותה דרך הפרשנות של חוקי המס בפסק הדין העקרוני שניתן בע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות פ"ד לט (2) 70 (1985) -

"כמו כל חוק אחר, גם לעניין חוק מס נקודת המוצא היא לשון החוק, והשאלה היא, אם לאפשרויות השונות יש עיגון, ולו מינימאלי, בלשון ההוראה. מבין האפשרויות הלשוניות השונות יש לבחור אותה אפשרות, המגשימה את מטרתה של חקיקת המס. לעתים מטרת החקיקה היא הטלת מס, ולעתים מטרתה היא פטור ממס. בזו כבזו על הפרשן ליתן אותו פירוש, המביא להגשמת תכלית החקיקה. אין עליו לפרש את החוק לטובת הנישום (...). כשם שאין עליו לפרשו לרעתו. טובתו של נישום אחד היא לעתים רעתו של נישום אחר. אין עליו לפרש את החוק באופן דווקני, כשם שאין עליו לפרשו באופן ליבראלי" (שם, בעמ' 75-76; ראו גם אהרן ברק

"פרשנות דיני המסים" מיטסים יא/4 א-1 (1997); יצחק הדרי ואברהם אלטר "החקיקה האזרחית בראי דיני המסים" עיוני משפט י(2) 429 (תשמ"ד).

19. התחנה הראשונה בדרכו של הפרשן הינה, איפוא, לשון החוק, ובגדרה יינתנו למילותיו של דבר החקיקה, ולשפה שבה בחר המחוקק להשתמש, רק אותן משמעויות המצויות ב"מתחם האפשרויות הלשוניות", משמע כאלה שהמילים יכולות "לשאת" מן הבחינה הלשונית. פרשנות הנעדרת כל עיגון לשוני אינה יכולה להתקיים, שהרי "גבול הפרשנות הוא גבול הלשון" (ע"א 1900/96 טלמצי"ו נ' האפורטרופוס הכללי, פ"ד נג(2) 817, 827 (1999)). מבין האפשרויות השונות שבמתחם, יש לקבוע מהי האפשרות המגשימה באופן מיטבי את תכלית החקיקה. אפשרות זו היא משמעותה המשפטית של הוראת החוק (בג"צ 6728/06 עמותת "אומץ" נ' ראש ממשלת ישראל, סעיף 25 (לא פורסם, 30.11.06)); בג"צ 4585/06 ועד משפחות הרוגי אוקטובר 2000 נ' השר לביטחון פנים, סעיף 18 (לא פורסם, 24.10.06)). בגדר כך, ייתן הפרשן דעתו להבחנה שבין תכליתו הסובייקטיבית של דבר החקיקה, היא המטרה שביקש המחוקק להגשים באמצעות החוק; לבין התכלית האובייקטיבית, המבטאת את "כוונת השיטה המשפטית" או כוונת "המחוקק הסביר" (ראו אהרן ברק פרשנות תכליתית במשפט 195 (2003)), הטומנת בחובה את המטרות והמדיניות, הערכים והעקרונות שאותן נועד להגשים כל דבר חקיקה בחברה דמוקרטית מודרנית (ראו ברק, בעמ' 201-204; עע"מ 9187/07 לוזון נ' משרד הפנים, סעיף 44 (לא פורסם, 24.7.08); רע"א 8233/08 כובשי נ' שוורץ, סעיף 27 (לא פורסם, 10.10.10) (להלן: עניין כובשי)). על תכליות אלה ניתן ללמוד מכל מקור אמין, ובכלל זה לשון החוק, ההיסטוריה החקיקתית, הרקע הכללי ועקרונות היסוד של השיטה המשפטית (ברק, בעמ' 291; בג"צ 962/07 לירן נ' היועץ המשפטי לממשלה, סעיף 34 (לא פורסם, 1.4.07)). בהתגלע סתירה בין תכליות שונות, יאזן הפרשן ביניהן תוך הפעלת שיקול-דעת שיפוטי, כשבתום התהליך, תיקבע תכליתו הסופית של דבר החקיקה (ברק, בעמ' 204-209; רע"א 3899/04 מדינת ישראל נ' אבן זוהר, סעיף 20 (לא פורסם, 1.5.06); בג"צ A.I.M.D LTD 909/08 נ' המפקח על היהלומים, סעיף 12 (לא פורסם, 29.12.09)).

רכיב הלשון

20. לשון החוק בענייננו אינה כוללת כל התייחסות לאפשרות של עיקול מיטלטלין המצויים ברשות הרבים. תחת זאת, מורה היא כי משלא שילם נישום את חובו גם לאחר שנשלחה אליו הודעה על כך בכתב, והוסיף ונמנע מלשלם גם לאחר דרישה נוספת של "גובה המס", רשאי האחרון להיכנס לחצריו או לחצריו של אדם שלישי – בנסיבות

מסוימות אף תוך הפעלת כוח – לעקל את המיטלטלין ובהמשך גם למכרם. האם מהיעדר התייחסות לגבייה ברשות הרבים יש ללמוד על קיומו של הסדר שלילי? לשון אחר, האם מכלל ההן בנוגע לכניסה לחצרים, יש ללמוד על הלאו בנוגע לגבייה ברשות הרבים? האם היעדרה של התייחסות מפורשת מלמדנו כי ניתן ללמוד על קיומה של סמכות על דרך ההיקש, או בבחינת קל וחומר?

21. ככלל, יש לנקוט זהירות יתרה בטרם ייעשה שימוש בעיקרון שלפיו מכלל ההן ניתן לשמוע את הלאו (ראו עניין העמותה למען החתול נ' עיריית ערד, בעמ' 791; עניין כובשי). כפי שהוסבר "ייתכן וההוראה המפורשת לא באה אלא לשם הזהירות (...). ולשם הסרת כל ספק; ייתכן וההוראה החיובית נוסחה שלא בזהירות בלא שהמחוקק ביקש להסיק השתמעו שלילית; ייתכן ומתוך תכלית החקיקה עולה בבירור כי היסק כזה אינו אפשרי" (אהרן ברק פרשנות במשפט, כרך ב- פרשנות החקיקה 114 (1993) (להלן: ברק); עניין ערכים; רע"א 9048/07 הרשות הפלסטינית נ' גולדמן, סעיף 13 (לא פורסם, 2.5.10)). בחירתו של המחוקק לציין אפשרות מסוימת באופן מפורש, ולהימנע מלעשות כן בנוגע לאפשרות אחרות, אינה בעלת השלכה פרשנית קונקלוסיבית, שכן כל עניינה במשמעותו הלשונית של הטקסט, ולא בזו המשפטית. אמנם, בנסיבות מסוימות ניתן ללמוד על המעט מן המרובה ולהסיק "על דרך קל וחומר" באופן משתמע, מסיטואציה עובדתית אחת שאליה בחר המחוקק להתייחס, על סיטואציה אחרת. לפי קו מחשבה זה, סבורה המדינה כי במנייתה המפורשת של הסמכות להיכנס לחצרים יש כדי להצביע במשתמע על אפשרות לבצע עיקול גם ברשות הרבים, שכן – לדידה – זה האחרון פוגעני פחות; מה גם שנקיטה בפרשנות המוצעת על-ידי העותרים תסכל – להשקפתה – אפשרות לקיים גבייה אפקטיבית, שהרי מרבית התושבים מחנים את מכוניותיהם ברשות הרבים. על כך ניתן להשיב כי בצד זכויות ואינטרסים שהפגיעה בהם גדולה יותר בעת הכניסה לחצרים, קיימים זכויות ואינטרסים אחרים הנפגעים יותר דווקא כשהעיקול מתבצע באמצעות מחסום שמוקם בכביש פתוח. כך למשל, אפשר שבנסיבות מסוימות, הפגיעה בכבודו ובפרטיותו של אדם שמכוניתו ניטלת ממנו בעת שהוא עושה את דרכו לעבודה, כשהוא נתון למבטיהם של הנוסעים בכביש, שחלקם מחוג מכריו, ועליו למצוא לעצמו אמצעי תחבורתי חלופי, עולה על זו הנגרמת למי שמכוניתו עוקלה ברישום בעת ששהה בביתו, אינו חשוף לעין הציבור, ויש בידיו לערוך את הבירורים הנדרשים על מנת להתמודד עם צעדי הרשות. אלו הם פני הדברים גם בכל שאמור בהגבלת האפשרות לקבלת סעד שיפוטי בקטגוריה שבה עסקינן, שעליה נעמוד בהמשך הדברים. על כל פנים, מוכן אני להניח לצורך הדיון, לטובת המשיבים, מבלי לקבוע מסמרות, כי מתחם האפשרויות הלשוניות של הכתוב רחב דיו כדי לשאת

את שתי המשמעויות שמציעים הצדדים. על מנת להכריע בשאלת מובנו המשפטי של דבר החקיקה, יש לעמוד על התכלית שעמדה ביסוד חקיקת החוק (ברק, בעמ' 115).

רכיב התכלית הסובייקטיבית

22. ראשית לתכלית הסובייקטיבית. תכליתו הסובייקטיבית של דבר החקיקה היא התכלית אשר יוצר החוק ביקש להגשים בשעת חקיקתו (בג"צ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד מז(1) 749, 764 (1993)). מקור מרכזי ללמידה על תכלית זו מצוי בדברי ההסבר להצעת החוק. פקודת המסים (גביה) עברה תיקון מקיף בשנת 1973, שבמסגרתה שונו כמה מהוראותיה המרכזיות שעמדו בתוקף עוד מימי המנדט הבריטי. בפרק המבוא לדברי ההסבר לחוק לתיקון פקודת המסים (גביה) תשל"ג-1973, נאמר כי בטרם התיקון היו הוראותיה של הפקודה "מיושנות, לוקות בחסר וגורמות לתקלות בגביית המס". כפי שמצוין, התיקון נועד בעיקרו "להתאים את הוראות הפקודה לצרכי הזמן", והמגמה העיקרית העולה ממנו, היא הרחבת מתחם האפשרויות והאמצעים העומדים בפני גורמי הגבייה בבואם לממש את חוב המס. כך, מוסבר כי בהוראות שקדמו לתיקון יש –

"התעלמות מהתפתחות חברה שבעיקרה היתה חקלאית, לחברה תעשייתית, מצורות חדישות יותר של השקעת נכסים, ומהעלייה התלולה של חשיבות הנכסים הלא-מוחזקים בסך כל נכסי האוכלוסייה. הפקודה מאפשרת תפיסת מקרקעין ומיטלטלין, שכר דירה, שכר עבודה וחובות אחרים. אין בה זכר לתפיסת מניות בחברה, או למימוש זכויות של קניין תעשייתי או רוחני או זכויות אחרות שיש להן ערך כלכלי רב אך אינן בבחינות חובות המגיעים לחייב המס (...). הוראות הפקודה בדבר עיקול נכסים בידי צד שלישי אף הן אינו הולמות את צרכי הגביה ומוצע להרחיבן".

23. מדברי ההסבר עולה, אפוא, כי אחת ממטרותיו של התיקון היתה להעמיד כלים נוספים בידי של גובה המס כדי שיוכל לגבות את חובותיהם של סרבני מס באופן אפקטיבי. מגמה זו באה לידי ביטוי גם בכמה מן התיקונים לפקודה בשנים מאוחרות יותר, ובכלל זה התיקון משנת 1981, שבו הוסדרה האפשרות להשתמש, לצרכי גביית מס שבחוק מס פלוני, באמצעי אכיפה שבחוק מס אחר (חוק לתיקון פקודת המסים (גביה) (מס' 2), התשמ"א-1981 (ס"ח התשמ"א, בעמ' 157); והתיקון משנת 1990 שבו הוספו אמצעי גבייה נוספים, לרבות מינוי כונס נכסים לנכס של החייב (ראו חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 9), התש"ן-1990 (ס"ח התש"ן, בעמ' 126), שבו הוסף סעיף 112 לפקודה). האם ניתן לראות בכך תמיכה בטענת המדינה כי הוראות סעיף 5

לפקודה נועדו להוסיף לסמכות הקיימת לבצע את גביית המס ברשות הרבים, זאת ברוח המגמה האמורה בדבר מתן מגוון של כלים בידיו של גובה המס להביא למימוש החוב? לטעמי, התשובה לכך הינה בשלילה. האפשרות הנתונה לגובה המס להיכנס לחצריו של הנישום היתה קיימת גם קודם לתיקון זה, ולא נראה כי ניתן ללמוד ממנו על תכלית הסובייקטיבית של החקיקה בהקשר שבו עסקינן. לכך יש להוסיף, כי בכמה מן ההוראות שנקבעו בתיקון משנת 1973 יש כדי להצביע על מגמה ממתנת בכל הנוגע לפגיעה הנגרמת לנישום. כך, למשל, בביטול פרק הזמן בן היומיים שניתן לנישום לגייס את כספי החוב בטרם יימכרו המיטלטלין (והעברת שאלת פרק הזמן לגיוס הכסף לשיקול דעתו של גובה המס, בשם לב לנסיבות העניין); ביטול החובה להעביר את המעוקלים מייד להחזקתו של גובה המס, וקביעה – תחתיה – כי מותר יהיה להשאיר אותם במקום הימצאם; ובתיקונים מאוחרים יותר – בסיוג האפשרות להוציא מיטלטלין מחצרים אם במקום נמצא קטין שטרם מלאו לו 16 שנים, ולא נמצא עמו הורה או אדם בגיר אחר (חוק לתיקון פקודת המסים (גביה) (מס' 4) התש"ס-2000 (ס"ח התש"ס, בעמ' 231) שבו הוסף סעיף 1א12 לפקודה); ובסיוג האפשרות לחייב סרבן לשאת בהוצאות נקיטת אמצעי אכיפה, והגבלתן להוצאות סבירות שאינן עולות על הנדרש לשם גביית המס (חוק לתיקון פקודת המסים (גביה) (מס' 5) התשס"ד-2004 (ס"ח התשס"ד, בעמ' 501)).

24. הנה כי כן, מניתוח התכלית הסובייקטיבית קשה "לזקק" כוונה ברורה להעניק סמכות לרשויות הגביה לעקל כלי רכב במחסום על אם הדרך; מאידך גיסא, לא ניתן לזהות התייחסות קונקרטית נוגדת לנושא זה. נמשיך, אפוא, לבחינת התכלית החיצונית לטקסט, היא התכלית האובייקטיבית.

רכיב התכלית האובייקטיבית

(א) גבייה אפקטיבית של תשלומי חובה

25. מרכיב מרכזי בתכלית האובייקטיבית העומדת ביסוד פרשנותה של פקודת המסים (גביה) ושל מרחב פרישתן של הסמכויות המוקנות בסעיפים 4-5 לה בפרט, הוא הצורך בקיומה של גביית מס אפקטיבית, לצורך ביצוע פעולות ציבוריות המשרתות את כלל האזרחים. דברים אלה יפים גם לעניין גביית דמי הביטוח הלאומי, שאינם אלא תשלום חובה "ייעודי" המבטיח מערכת של ביטחון סוציאלי ומעניק אמצעי קיום, רשת ביטחון ושירותים חיוניים מינימאליים לקבוצות רחבות של האוכלוסייה בקהילה שבה נגבה המס, בהתקיים מצב של נזקקות (להרחבה, ראו: רות בן ישראל ביטחון סוציאלי

127-35 (2006); בג"צ 6304/09 לה"ב נ' היועץ המשפטי לממשלה, סעיפים 42-53 (לא פורסם, 2.9.10)). מערכת גבייה יעילה של תשלומי חובה מגשימה גם ערכים של צדק חברתי, צדק חלוקתי ושל שוויון מהותי; היא מממשת את אופיה של המדינה כמדינת רווחה (רע"א 9823/02 "המגן" חב' לביטוח בע"מ נ' המוסד לביטוח לאומי, סעיף 17 (לא פורסם, 27.12.04)); היא מאפשרת הספקתם של מוצרים ציבוריים הנחוצים לכלל חברי הקהילה אך אינם מיוצרים על-ידי השוק החופשי מחמת כשלי שוק (ראו יוסף אדרעי מבוא לתורת המסים 28, 38-39 (2008) (להלן: אדרעי)). בכך מוגשמת באופן רחב את זכות האדם לכבוד (רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360 (376-375 (2001)). מי שנמנע מתשלום מס או תשלום חובה אחר פוגע בכלל, הן משום שבהימנעותו מלהשתתף בנטל הוא מביא לצמצום בהיקף הסחורות והשירותים שהמדינה יכולה לספק, והזכויות הסוציאליות שהיא יכולה להבטיח, הן בכך שכדי למלא את החסר בקופה הציבורית חייב כל אחד מיתר חברי הקהילה לשלם מחיר גבוה יותר, ופעמים רבות – אף גבוה מנטל המס שהיה מוטל עליו לפי נקודת האיזון החברתית, בהתאם ליכולתו הכלכלית (אדרעי, בעמ' 39; השוו: דוד גליקסברג גבולות תכנון המס 40-41 (1990); בג"צ 5503/94 סגל נ' יו"ר הכנסת, פ"ד נא(4) 529, 541 (1997)). ואמנם, עוד בכתבתם של ההוגים הקלאסים של תורת המדינה, הודגשה חשיבותו של שוויון (מהותי) בהטלת מס, ושל השתתפותם של כל האזרחים בנטל ככלי לקיום מסגרת מדינית ולהשגת חירות (ראו: ג'ון סטיוארט מיל על החירות 89-90 (בעריכת ברק בן נתן ובתרגומו של אהרון אמיר, 2006); תומס הובס לויתן 239 (בעריכת מנחם לורברבוים ובתרגומו של אהרון אמיר, 2009)).

26. תכליות אלה מצדיקות ליתן בידי הרשות אמצעי אכיפה שימנעו השתמטות מתשלום מס ויסכלו מצב שבו שני נישומים בעלי נתונים כלכליים דומים אינם נושאים באותו הנטל (ראו זמיר, בעמ' 260). כדי להבטיח גבייה יעילה ומהירה על-ידי הרשות המינהלית, הוענקה לה סמכות גבייה המבוצעת בהליך מקוצר, שאינו כרוך בהליכים משפטיים או בהליכים הרגילים של הוצאה לפועל (ע"א 92/76 בן ציון נ' מדינת ישראל, פ"ד לא(1) 164, 166 (1976)). חוב המס הנגבה על-ידי הרשות, כמוהו כחוב פסוק וסופי, ומשזה גובש – ניתן לגבותו תוך שימוש באמצעי אכיפה, ובהם עיקול (ראו ע"א 1167/01 עיריית ראשון לציון נ' בנק הפועלים, פ"ד ס(3) 553 (2005)). בהקשר זה, יפים דברים שנאמרו באחת הפרשות בנוגע לגבייה מינהלית המתבצעת ברשות המקומית:

"לרשות המקומית ניתנו אמצעי גבייה נוספים על ידי המחוקק, אמצעים שהדין נמנע מלהקנות לבעל דין "רגיל" המבקש לפרוע את חובותיו, וזאת בכדי לסייע בידה באכיפת חובותיה. ההצדקה להרחבת קשת

האמצעים הנתונים בידי הרשות ברורה. לרשות המקומית חייבים רבים והיא מהווה "שחקן חוזר" בנעליה כנושה. כוח האדם האמון על אכיפת החובות מטעם הרשויות מוגבל בכמותו ופיתוח מנגנוני אכיפה אקטיביים עשוי לגזול משאבים רבים מתקציבה. כמו כן, להבדיל מנושה "רגיל", הנהנה בעצמו מזכייתו בהליך המשפטי, הכספים הנגבים אמורים לשרת את כלל הציבור ולספק שירותים מוניציפאליים בסיסיים לתושבים. אינטרס זה מצדיק כשלעצמו את יצירת מנגנוני האכיפה המפורטים, תוך מתן יתרון דיוני לרשות המקומית על פני בעל דין אחר המבקש לגבות את חובותיו והפרת האיזון האדוורסרי בין הצדדים. אמצעי האכיפה המנהליים מאפשרים לרשות להפעיל מנגנון גבייה אפקטיבי, ללא השקעה רבה של כספי ציבור, על ידי ניצול ה"צמתים" על ציר הזמן בהם נזקק החייב לשירותי הרשות" (עצ"מ 1164/04 עיריית הרצליה נ' יצחקי, סעיף 12 (לא פורסם, 5.12.06)).

(ב) שלטון החוק

27. תכלית חיצונית נוספת, רחבה יותר, העומדת ביסוד הסדרי הגביה הקבועים בפקודה, עניינה בהבטחת שלטון החוק ואכיפת החוק, שהם משום עיקרון יסוד בשיטת המשפט הישראלית (ע"א 3015/06 מדינת ישראל נ' פינקלשטיין (לא פורסם, 9.12.08); עצ"מ 9057/09 איגנר נ' השמורה בע"מ (לא פורסם, 20.10.10)). נדבך מרכזי של שלטון החוק, עניינו בידיעתו של מפר החוק כי בעשותו כן צפוי הוא לסנקציה מאורגנת של החברה. אכן, שלטון החוק מחייב את אכיפת החוק באופן שוויוני ללא שרירות וללא מקריות, שאחרת ייעשה החוק פלסטר, ייפגע אמון הציבור ברשויות השלטון ויישחק גורם ההרתעה מפני הפרתו (ראו ע"פ 3520/91 תורג'מן נ' מדינת ישראל, פ"ד מז(1) 441, 456 (1993); ראו גם אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית 116-122 (2004)). אכיפת בלתי שוויונית של החוק עלולה אף להוביל למצב שבו חוטא יוצא נשכר שכן מפר החוק נהנה מפרי הפרתו (ראו ע"א 6416/01 בנבנישתי נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד נז(4) 197, 206 (2003)). על רקע זה, נקבעה חזקת תכלית שלפיה יש להימנע מפירוש המביא לעקיפתו של חוק (ברק, בעמ' 574-575). התכלית בדבר הבטחתה של גביה אפקטיבית, המקשה על מפר החוק להתעלם מבקשות כתובות המופנות אליו ולחמוק מתשלום מס – הנגזרת מן התכלית הרחבה בדבר הגנה על שלטון החוק – תומכת בשימוש באמצעים לשם גביית מס, כדוגמת אלה הננקטים על-ידי המשיבים.

28. בצד תכליות אובייקטיביות אלה, התומכות בפרשנות מרחיבה ובלמוד סמכות משתמעת בנוגע לאפשרות לעקל כלי רכב במחסום על אם הדרך, קיימות תכליות נוספות הנלמדות מעקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית ומהמערך החקיקתי

המצוי בה, שעשויות להצביע על תוצאה שונה. בין תכליות אלה מצויה קיומן והגשמתן של זכויות אשר זכו למעמד חוקתי בישראל, בחוק ובפסיקה, ובכלל זה הזכות לכבוד, לקניין, לחופש תנועה לפרטיות, להליך הוגן וכן זכות הגישה לערכאות. אמנם, ככל זכות, גם זכויות אלה אינן מוגנות בכל הנסיבות במלוא היקף פרישתן, ובמצבים מסוימים – בהתאם לאמות המידה שנקבעו בפסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו – יוצר היקף ההגנה החוקתית הניתנת להן, כאשר כנגדן עומד ערך נוגד חשוב אחר (ראו בג"צ 2245/06 ח"כ נטע דוברין נ' שירות בתי הסוהר, סעיף 12 (לא פורסם, 13.6.06); רע"א 3145/99 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' חזן, פ"ד נז(5) 385 (2003); בג"צ 4293/01 משפחה חדשה נ' שר העבודה והרווחה, סעיף 21 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה (לא פורסם, 24.3.09)). ואולם, גם בהינתן האמור, ברי כי לאפשרות הפגיעה בזכויות יסוד מוגנות יש ליתן משקל בבואנו לפרש סעיף חוק המקים פוטנציאל לפגיעה בזכויות ובחירויות כאמור. יצוין, כי נוכח סעיף שמירת הדינים הקבוע בסעיף 10 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, לא נתונות הוראות פקודת המסים (גביה) – אשר קדמו לחוק היסוד, לביקורת חוקתית. עם זאת, כפי שנפסק לא אחת, את הפקודה – כמו כל חוק אחר שקדם לחוק היסוד – יש לפרש לאור העקרונות והערכים שהתוו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו והזכויות הנגזרות ממנו (דנ"פ 2316/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(4) 653, 643, 589 (1996)).

(ג) הזכות לכבוד

29. הרעיון הבסיסי העומד ביסוד התיאוריה של זכויות האדם הינו שלאדם כפרט יש כבוד, שהוא ראוי שינהגו בו בכבוד, וכי שומה על הגורמים המופקדים על כך, ובכלל זה בית המשפט, להגן על הפרט מפני פגיעה בכבוד. באופן פרטני, כולל כבוד האדם אגד של זכויות, שבהיעדרן אין משמעות להיותו של האדם יצור חופשי, אוטונומי ובעל ערך בתור שכזה (ראו בג"צ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר פ"ד ס(3) 464, 480 (2005)). היקף פרישתה של הזכות לכבוד נידון בבית משפט זה ובספרות פעמים רבות. כך למשל, הציע המלומד ד' סטטמן שני מושגים שונים של המונח כבוד: האחד, המתבסס על תורתו של עמנואל קאנט, רואה בכבוד "יחס מוסרי" כך ש"לבני האדם (...) אין מחיר, שכן ערכם הוא פנימי, אובייקטיבי ומוחלט, ובלתי תלוי ברצון אנושי מקרי" (דני סטטמן "שני מושגים של כבוד" עיוני משפט כד(3) 541, 545-546 (2001) (להלן: סטטמן)). לפי גישה זו, אין להתייחס אל אדם כאל אמצעי בלבד להשגת תכליות נלוות חיצוניות, שכן בכך נעוצה פגיעה בכבודו, ובלשונו של קאנט "הציווי המעשי יהיה כדלקמן: עשה פעולתך כך שהאנושות, הן שבך הן שבכל איש אחר, תשמש לך לעולם גם תכלית ולעולם לא

אמצעי בלבד" (עמנואל קאנט הנחת יסוד למטאפיזיקה של המידות 95 (תרגום: משה שפי, 1965)). המושג השני של המונח כבוד רואה בו משום "יחס לא משפיל". לפי גישה זו, פגיעה בכבודו של אדם פירושה "השפלתו, העלבתו, הלבנת פניו" הגורמים ל"הורדת ערכו של אדם בעיני עצמו ובעיני זולתו" (סטטמן, בעמ' 548). המלומדת י' קרפ מצביעה על האפשרות לראות בכבוד האדם מושג הכולל מספר רבדים: הראשון – "מושג גג שרוחו מרחפת על הכל, והוא בבחינת ערך פרשני רחב, האוצל מרוחו על השיטה המשפטית כולה"; השני – מושג גרעין "המבטא את התמצית הרעיונית של נצירת האנושי שבאדם" ונגזרות ממנו זכויות שונות; השלישי – זכות ספציפית בעלת אופי יחסי הכולל מעגלים שונים של תוכן (יהודית קרפ "מקצת שאלות על כבוד האדם לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו", משפטים כה (1) 129, 136-143 (תשנ"ה)). המלומדת ר' גביזון רואה בזכות לכבוד זכות שיוויון, המגינה על האדם מפני פגיעות שאין בהן באופן ישיר פגיעה בזכויות ובערכים אחרים (רות גביזון "הזכות לכבוד לשם טוב ולפרטיות" זכויות האדם והאזרח בישראל – מקראה 263 (1992)). הנשיא ברק סבור כי "תוכנו של 'כבוד האדם' ייקבע על-פי ההשקפות של הציבור הנאור בישראל, על רקע תכליתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" (בג"צ 5688/92 וייכסלבאום נ' שר הביטחון, פ"ד מז(2) 812, 827 (1993)). לגישתו, במסגרת "כבוד האדם וחירותו" יש לכלול "את השוויון, חופש הביטוי, חופש האמונה והדת, חופש היצירה, האסיפה וההתאגדות (אהרן ברק "זכויות אדם מוגנות – ההיקף וההגבלות" משפט וממשל א, 253, 261 (תשנ"ב-תשנ"ג)). השופט זמיר לעומתו, הציע גישה ממוקדת. לדבריו:

"בפסיקה שלאחר חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מפוזרות אימרות אגב המוצאות פנים הרבה בחוק היסוד. בעיקר כך בזכות לכבוד. וכך גם בספרות המשפטית. יש המוצאים בכבוד האדם את עיקרון השוויון, יש המגלים בו את חופש הביטוי, ויש התולים בו זכויות יסוד אחרות שלא בא זכרון בחוק היסוד. מי שמקבץ את האמרות האלה יכול להתרשם כי כבוד האדם הוא, כביכול, כל התורה כולה על רגל אחת, וכי ניתן לומר עליו, כמאמר חכמים, הפוך בו והפוך בו דכולא בו. ואילו אני מבקש להזהיר עצמי בהקשר זה, מפני אמרות אגב המוצאות דרכן בין השורות של פסקי הדין, בנושא עקרוני ויסודי כל כך, ללא דיון עמוק לגופו של עניין כחלק מתחייב של הפסק (...) (בג"צ 454/94 שדולת הנשים נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 501 (1994); לעמדה דומה, ראו גם הלל סומר הזכויות הבלתי-מנויות – על היקפה של המהפכה החוקתית, משפטים כ"ח 257 (תשנ"ז))."

30. בסופו של יום, אומץ בבית משפט זה מודל ביניים לעניין היקף פרישתה של הזכות לכבוד לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. מודל זה אינו מתמצה רק בפגיעות

מובהקות בכבוד הכוללות מרכיבים של השפלה וביזוי, אך גם אינו משתרע על פני זכויות האדם כולן (ראו גם אהרן ברק פרשנות חוקתית, 416-422 (1995) (להלן: פרשנות חוקתית); בג"צ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' שר האוצר, סעיף 34 לפסק דינה של חברתי הנשיאה (לא פורסם, 19.11.09)). בהתאם למודל זה –

“נכללים בגדר כבוד האדם אותם היבטים של כבוד האדם אשר מוצאים בחוקות שונות ביטוי בזכויות אדם מיוחדות, אך המתאפיינים בכך שהם קשורים, על פי תפיסתנו, בקשר ענייני הדוק לכבוד האדם (אם בגרעינו ואם בשוליו). על פי גישה זו, ניתן לכלול בגדרי כבוד האדם גם הפליה שאין עימה השפלה, ובלבד שהיא תהא קשורה בקשר הדוק לכבוד האדם כמבטא אוטונומיה של הרצון הפרטי, חופש בחירה וחופש פעולה וכיוצא בהם היבטים של כבוד האדם כזכות חוקתית” (בג"צ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת, סעיף 38 (לא פורסם, 11.5.06); ראו גם אהרן ברק “כבוד האדם כזכות חוקתית” הפרקליט מא 271, 277, 280 (1994)).

31. גם בעת הנוכחית, טרם תוחמו גבולותיו המדויקים של המונח “כבוד האדם”, ועדיין קיימת בו מידה של עמימות. עם זאת, נראה שלא קיימת מחלוקת בדבר מרכיבי הגרעיניים של הזכות, ובכלל זה, בדבר האיסור לבייש, להשפיל או לבזות אדם; בדבר האיסור להלבין את פניו ברבים ולגרום לו תחושה של עלבון; ובדבר האיסור להעמידו במצב של חוסר אונים כשהוא נתון לשרירות רצונם של אחרים (ראו גם סטטמן, בעמ' 560).

32. לטעמי, הנוהל המאפשר למשיבים לעקל כלי רכב במחסום על אם הדרך, פוגע בזכותם של הנישומים לכבוד, באופן החורג מזה שנגרם כשהגביה נעשית בחצרים ומזה שנובע מעצם גביית המס. קיומו של חוב מס בלתי מוסדר אינו מפשיט את החייב מזכויותיו ואינו הופך את כבודו הפקר. הליכי גבייה המתבצעים אגב עיכוב אקראי של החייב שנעשה בשל טעמים בטחוניים, כשהוא חשוף לעיני כל ומצוי בעמדה רגישה ומוחלשת, שבה יכולתו להתגונן פחותה; כל זאת כשהימנעותו מלהסדיר את חובו, אפשר שנגרמה בתום-לב, פוגעת בכבודו. ודוק: ייתכן שהחייבים נמנעו מתשלום חוב המס בשל בורות או חוסר התמצאות בניהול ההליכים, ואין באפשרותם לזכות ביעוץ משפטי; ייתכן שדרישת התשלום הקבועה בסעיף 4 לפקודה לא הגיעה לידיהם והם לא ידעו על קיומו של חוב; ייתכן שידעו על החוב, אך ידיהם לא היתה משגת לפורעו במועד שנקבע, והם עמלו על השגת יתרת התשלום; תיתכן טעות מצידה של הרשות; ייתכנו טעמים נוספים (ראו והשוו: בג"צ 5304/92 פר"ח 1992 סיוע לנפגעי חוקים ותקנות למען ישראל אחרת – עמותה נ' שר המשפטים, פ"ד מז(4) 715, 723-725

(1983). כל אלה נעלמים ואינם כשהחייב עובר עם מכוניתו במחסום, ומספר תעודת הזהות שלו נקלט על-ידי גופי הגבייה.

33. החייב הנעצר במחסום באמצע הדרך, נותר – הוא ומיטלטליו – בצד הכביש, אפשרויות הפעולה שלו מוגבלות, כמו גם יכולתו להיעזר בכני משפחה או בחברים. אפילו ירצה אותו חייב לפרוע את חובו או לברר את עצם קיומו של חוב, יכולתו לעשות כן כשהוא בצד הדרך נופלת מזו הנתונה לו בביתו, כשהוא מצוי בסביבה המאפשרת לו להעמיד את המעשה המינהלי – במקרה מתאים – לביקורת שיפוטית (כפי שיבואר גם להלן). המחשה לעוצמת הפגיעה בנישום, ניתן לראות בתשתית שאותה הציג לפנינו העותר 1, ד"ר עאדל מנאע, מנהל המרכז לחקר החברה הערבית בישראל במכון ון ליר בירושלים. עותר זה יצא מביתו שבירושלים לכיוון האוניברסיטה העברית. לאחר שנסע כמאתיים מטר, עצר אותו שוטר וביקש ממנו להציג תעודותיו. העותר ביקש לדעת מהי העילה שבגינה עוכב. במרחק כמה מטרים מן הכביש, חנה רכב אזרחי שאליו נלקחו התעודות על-ידי השוטר. בחלוף כעשר דקות, חזר השוטר והודיע לו כי עומד נגדו חוב במס רכוש, שאת מחציתו, כ- 7400 ש"ח, עליו לשלם בתוך 30 דקות, שאם לא כן ייגרר רכבו. הסבריו כי העניין מצוי בהליך הסדר, ואף עומדת לזכותו יתרה במס רכוש, לא נשמעו. כמוהם נדחתה גם בקשתו לשלם את הסכום בשיק או באמצעות כרטיס אשראי. העותר נאלץ ללכת ברגל לסניף בנק, למשוך את סכום הכסף הנדרש ולשלמו במחסום. רק אז, לאחר כשעתיים וחצי, שוחרר רכבו. כשלושה שבועות לאחר מכן הודע לו בכתב מאת רשויות המס שאכן נזקפת לזכותו יתרה של 26,005 ש"ח, וזו הופקדה בחשבון הבנק שלו. אין צריך להוסיף ולהרחיב על מידת הפגיעה הכרוכה במי שנעצר במהלך נסיעתו מטעם שאינו ברור לו ונדרש לשלם לאלתר ובמזומן חוב, בלא אפשרות ברור וערעור ובלא נגישות לאמצעי התשלום הנדרש, כל זאת לעיניהם של עוברים ושבים. אכן, אין חולק על האפקטיביות של אמצעי זה לשם גביית מס. עמדנו על כך לעיל ועל המשבצת הראויה לאיזון בין הפגיעה בזכות לבין התכלית הציבורית נעמוד גם להלן. בשלב זה של דיוננו, המיקוד כאמור הינו בפגיעה בזכות, שעליה דומה שקשה לחלוק. השימוש שנעשה במחסומים משטרתיים ובסמכויות העיכוב של המשטרה לשם גביית מס, כשלאזרח לא ברורה מהות השימוש האנדרוגיני במחסום, יכול אף להעצים את מידת הפגיעה.

הנה כ-כך, אפילו נתייחס לכבוד האדם במשמעותו הגרעינית והמיידית, נימצא למדים כי הליכי הגבייה נושא העתירה פוגעים בכבוד האדם של הנישום.

34. תכלית אובייקטיבית נוספת הרלוונטיות לענייננו, עניינה בשמירה על זכותו של הפרט הנישום לפרטיות. כפי שנפסק, "הזכות לפרטיות היא מהחשובות שבזכויות האדם בישראל (...). היא אחת החירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי" (בג"צ 6650/04 פלונית נ' בית הדין הרבני האזורי בנתניה (לא פורסם, 14.5.06 (להלן: עניין פלונית)). הזכות לפרטיות זכתה להסדר סטטוטורי מיוחד הקבוע בחוק הגנת הפרטיות, ולהיבטים שונים שלה, ניתן – בשלב מאוחר יותר – מעמד של זכות חוקתית בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. במקום אחר עמדתי על כך שהגדרת היקף התפרשותו של המונח "פרטיות" אינה קלה (ע"א 4963/07 ידיעות אחרונות נ' פלוני, סעיף 9 (לא פורסם, 27.2.08)). זאת, על רקע טיבו המופשט וגבולותיו המעורפלים (ראו 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות, סעיף 20 (לא פורסם, 19.05.09) (להלן: פרשת התנועה לחופש המידע); בג"צ 1435/03 פלונית נ' בית הדין למשמעת של עובדי המדינה בחיפה, פ"ד נח(1) 529, 539 (2003); מיכאל בירנהק "שליטה והסכמה: הבסיס העיוני של הזכות לפרטיות", משפט וממשל יא 9 (תשס"ח) (להלן: בירנהק); מיכאל בירנהק מרחב פרטי – הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה, 37-38 (תשע"א) (להלן: ספרו של בירנהק)). על רקע אופיה זה, זכתה הזכות לפרטיות להגדרות שונות בספרות, החל מהגדרתם המוקדמת של Warren ו-Brandeis את הפרטיות כזכותו של אדם להיעזב לנפשו (Samuel Warren & Louis D. Brandeis "The Right to Privacy" 4 *Harv. L. Rev.* 193 (1980); המשך בגישתו של פרופ' Westin, אשר הגדיר את הזכות כביטוי של שליטה של אדם בהיקף זרימת המידע לעברו (Alan F. Westin *Privacy and Freedom*, 7 (1967); ספרו של בירנהק, בעמ' 89-108); ועד לעמדתה של פרופ' גביוון, שראתה בזכות ביטוי להגבלת הגישה של האחרים לתחומו של הפרט (רות גביוון "הזכות לפרטיות ולכבוד" קובץ מאמרים לזכרו של ח' שלח (1988)). לאורך השנים, נוצק בפסיקה תוכנה המשפטי של הזכות. כך, בהתייחס לזכות החוקתית לפרטיות, ציין הנשיא ברק:

"היקפה של הזכות החוקתית לפרטיות ייקבע על פי פירושה של הוראת סעיף 7 בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (...). אכן, הזכות לפרטיות היא זכות מורכבת, שאת גבולותיה לא קל לקבוע (...). די אם נציין כי הזכות לפרטיות – כמו הזכות לכבוד האדם אליה היא קשורה בקשר הדוק – מבוססת על האוטונומיה של הפרט (...). הכרה בפרטיות היא ההכרה באדם כפרט אוטונומי הזכאי ליחוד אל מול האחרים. ייחוד זה הוא המאפשר לאדם להתבצר באישיותו כבעלת משמעות הראויה לכיבוד (...). עניינה של זכות הפרטיות הוא (...)

באינטרס האישי של האדם בפיתוח האוטונומיה שלו, במנוחת נפשו, בזכותו להיות עם עצמו ובזכותו לכבוד ולחירות (...) הפרטיות נועדה לאפשר לפרט 'תחום מחייה' שבו הוא הקובע את דרכי התנהלותו, בלא מעורבותה של החברה. בתחום זה האדם הוא עם עצמו (...) הזכות לפרטיות מותחת את הקו בין הפרט לבין הכלל, בין 'האני' לבין החברה. היא משרתת מתחם אשר בו מניחים את הפרט לנפשו, לפיתוח 'האני' שלו, בלא מעורבות של הזולת" (ענין פלוניית, סעיף 10).

35. השופט גרוניס תיאר באחת הפרשות את הזכות לפרטיות כבעלת שני פנים: האחד, "זכותו של האדם לנהל את אורח החיים בדל"ת אמות ביתו, בלא הפרעה מבחוץ", והשני עניינו "בחשש מפני כוחה העודף של המדינה, שתרכז בידיה מידע רב לגבי אזרחים ותושבים ותעשה שימוש לרעה באותו מידע" (בג"צ 8070/98 האגודה לזכויות האזרח נ' משרד הפנים, פ"ד נח(4) 842, 856 (2004)). רואים אנו, אפוא, כי אחד המקורות העיקריים שבבסיס ההגנה על הפרטיות מצוי בחשיבות שימורה של האוטונומיה של הפרט, המאפשרת לו לקבוע את קווי דמותו ולעצב את יחסיו עם סביבתו, כמו גם את הגדרתו העצמית (פרשת התנועה לחופש המידע, סעיף 19). יכולתו של כל אדם לפתח את אופיו האינדיבידואלי תלויה במידה רבה ברמת הפרטיות שממנה הוא נהנה, ומשכך – יש לאפשר לו לקבוע אילו חלקים מתוך אישיותו הוא מעוניין לחשוף בפומבי (ראו גם ע"א 8483/02 אלוניאל בע"מ נ' מקדונלד, פ"ד נח(4) 314, 347-346 (2004)). מעבר לכך, נושאת עימה הזכות לפרטיות גם השלכות כלכליות, רגשיות וחברתיות שונות, והיא גם נוגעת לעניינים שבצנעת הפרט ושל ביטחון אישי (ראו אלי הלם דיני הגנת הפרטיות 4-6 (2003)).

36. על פי אמות מידה אלה, שאלת הפגיעה בפרטיות כפועל יוצא של הפעלת אמצעי הגבייה נושא העתירה מתעוררת בענייננו בשני מישורים: הראשון נוגע לעצם העברת מספר הזהות של הנישום מגורמי השיטור לגורמי הגבייה והשני נוגע לעיכוב הנהג במחסום ועיקול הרכב ברשות הרבים.

37. ההיבט הראשון של הפגיעה בפרטיות, עניינו בהעברת מספר הזהות של הפרט, הנמסר למשטרה מכוח סמכותה, לרשויות הגבייה המוצבות במחסום. אין חולק כי יש זיקה בין השימוש שנעשה במספר הזהות של אדם לבין זכותו לפרטיות. אכן, מספר הזהות אינו רצף ספרות בעלמא. המספר, אשר ניתן לתושב ישראל לראשונה עם לידתו, מלווה אותו בכל צעדיו. הוא מופיע בתעודת הזהות שלו, בדרכונו, ברישיון הנהיגה שלו, במסמכי הבנק, בתעודות הצבא, במסמכי המסים, במסמכים משפטיים שונים, בעסקאות שהוא צד להן וכן – לאחר מותו – בתעודת הפטירה ובצווי הירושה. מספר

הזהות אינו ניתן לשינוי והוא אינו נמחק ממרשם האוכלוסין גם כשהנישום נפטר או עוזב את הארץ. משכך, ברי כי מן המספר ניתן ללמוד מידע ונתונים הנוגעים למעשיו, עיסוקיו, טעמו ומאפייניו של בעליו במגוון תחומים עד כי נוצרת זהות בין האדם לבין מספר הזהות שמאחוריו (ראו בירנהק, בעמ' 42). שליטה של אחר במידע מעין זה, לא כל שכן הצלבתו עם מקור מידע נוסף, ניתוחו והעברתו לצדדים שלישיים, וקבלת החלטות בהסתמך על מידע זה, פוגעים בפרטיות (בירנהק, שם).

38. הקשיים המלווים מסירת מידע הכולל נתונים אישיים על אודות אדם מאת גוף ציבורי, לא נעלמו מעיני המחוקק, אשר אסר בסעיף 23ב(א) לחוק הגנת הפרטיות מסירת מידע מעין זה על-ידי גוף ציבורי, "זולת אם המידע פורסם לרבים על-פי סמכות כדין, או הועמד לעיון הרבים על-פי סמכות כדין, או שהאדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה". איסור זה סויג בסעיף 23ג(2) לחוק הגנת הפרטיות, המתיר מסירת מידע אם המסירה "דרושה למטרת ביצוע כל חיקוק או למטרה במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו". בין הצדדים נטושה מחלוקת בשאלת תחולתה של הוראה זו על ענייננו, לשון אחר: האם העברת מספר הזהות מן השוטרים לאנשי הגבייה לשם בחינת קיומו של חוב מס מהווה פגיעה בפרטיות, ובמקרה שכן – האם חוסה היא תחת ההגנה הקבועה בסעיף 23ג(2). לטענת העותרים, הגנה זו אינה חלה שכן פעולת רשויות המס חורגת מסמכותן. דא עקא, ששאלת סמכותן של רשויות המס, היא שעומדת להכרעה בהליך שלפנינו, ואין בידי לקבל את הנחתם זו של העותרים, קודם שנסתיים ההליך הפרשני שאנו נמצאים בעיצומו. מכל מקום השיקולים והאיזונים העומדים ביסוד שאלת סמכות גביית מסים באמצעי נושא העתירה, רחבים יותר מאלה העומדים בבסיסה של ההוראה הפרטיקולרית האמורה בחוק הגנת הפרטיות, ובטרם נכריע בה, יש לבחון את יתר ההיבטים של שאלת הסמכות. משכך, בנפרד מדבריי שלעיל בנוגע להשלכות האפשריות של העברת מספר הזהות מרשות אחת לשניה על הזכות לפרטיות, כשיקול שיישקל במסגרת האיזונים שיבוצעו בתום ההליך הפרשני, לא ראיתי להכריע בשלב זה, של הצגת התכליות האובייקטיביות, בשאלת תחולתו של סעיף 23ג(2) על ענייננו, ואותירה בצריך עיון.

39. ההיבט השני של הפגיעה בפרטיות נוגע, כאמור, לעיכוב הנהג ועיקול הרכב המתבצעים ברשות הרבים. ביצוע הגביה בהליך נושא העתירה, נושא בצידו פגיעה בפרטיות שאין לה מקבילה בביצוע העיקול בחצריו של הנישום. עיכוב הנהג וייחוס לו חוב מס מתבצעים בפומבי, על אם הדרך, לאור היום ובאופן חשוף נטול דיסקרטיות, תוך פגיעה ביכולתו של הפרט לווסת את היקף המידע על אודותיו, ולהותירו במרחב שבינו לבין הרשויות. בדרך זו, נחשף הנישום לציבור, בלא יכולת להתגונן או להימנע

מכך. הליכי הגבייה הננקטים נגד הנישום כרוכים, אפוא, בפגיעה בפרטיותו החורגת מזו הנגרמת מעצם הליך הגבייה.

(ה) חופש התנועה

40. זכות נוספת המשמשת תכלית כללית לכל דבר חקיקה במדינת ישראל, הינה זכותו של הפרט לחופש תנועה בתוך המדינה, המהווה זכות יסוד בשיטתנו (בג"צ 1890/03 עיריית בית לחם נ' מדינת ישראל, פ"ד נא(4) 1, 58 (1997) (להלן: עניין חורב); יפה 5016/96 חורב נ' מדינת ישראל, פ"ד נא(4) 1, 58 (1997) (להלן: עניין חורב); יפה זילברשץ "על חופש התנועה הפנים מדינתית", משפט וממשל ד' 793 (תשנ"ח)). הגם שבשונה מן הזכות לצאת מישראל ולהיכנס אליה, אין בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו הוראה מפורשת באשר לחופש התנועה בתוך גבולות המדינה, אין לראות בכך הסדר שלילי (פרשנות חוקתית, עמ' 429). כפי שנפסק בענין חורב, העיקרון החוקתי – הנגזר מכבוד האדם – בדבר האוטונומיה של הרצון הפרטי ופיתוח אישיותו של כל פרט, טומן בחובו את גם את חירותו של הפרט לנוע למחוז חפצו בלא הפרעה (שם, בעמ' 59; ראו גם בג"ץ 672/87 עתאמללה ו' נ' אלוף פיקוד הצפון, פ"ד מב(4) 8 (1989)). זכות זו עומדת בשורה הראשונה של זכויות האדם ובמקום גבוה במדרג הזכויות (עניין חורב, בעמ' 51).

41. לטעמי, הליכי הגבייה נושא הערעור פוגעים בחופש התנועה של הפרט, ובכך מוסיפים הם היבט נוסף של פגיעה בזכויות, החורג מן הפגיעה הנגרמת כתוצאה מהליכי גבייה המתבצעים בחצריו של החייב. כך, הן בעיכובו במחסום, הן בעיקול הרכב שבו הוא נהג. במציאות שבה כלי רכב פרטי משמש אמצעי לתנועה ממקום למקום ולסיפוק צרכים חברתיים ותרבותיים של הכלל והפרט, יש בעובדה שעיקולו של הנישום במחסום לשם גביית חובו על אתר ועיקול רכבו מתבצעים ב"הפתעה", לאחר שכבר יצא מן הבית והחל בנסיעתו, משום פגיעה ממשית בחופש התנועה שלו, וביכולתו להגיע למחוז חפצו. הנישום עלול למצוא את עצמו בעל-כורחו, באמצע הדרך, חשוף לפגעי מזג האוויר, כשהוא ממתין ממושכות לבחינה של דבר קיומו של חוב. בהימצא חוב, שעלול להגיע כדי סכומים ניכרים – יידרש הנישום לשלמו לאלתר, דבר שעשוי להיות כרוך בהתניידות נוספות ובפרק זמן משמעותי שבמהלכו נמנע ממנו להמשיך בתנועה ובשגרת חייו. כל זאת, בלא שיעמוד לרשותו, בהכרח, אמצעי תחבורה סביר שיביאו ליעד נסיעתו בהתאם ללוח הזמנים המתוכנן. בכך, מוטלת – כאמור – מגבלה ממשית על יכולתו של הנישום לנוע באופן אפקטיבי ממקום למקום. אמנם, המשטרה רשאית להגביל את חירות התנועה של אדם ולעכב כלי רכב בהתאם לסעיפים

67-69, 71 לחוק המעצרים, הקובע איזון פרטני בין הזכויות והאינטרסים השונים, ואולם מעצר ועיכוב לפי חוק זה נועדו להגשים את התכלית הקבועה בהם – ובראשה בחינת חשד לביצועה בעבר או בעתיד של עבירה בת מעצר – וזו אינה כוללת גביית מס. סעיף 1(ג) לחוק המעצרים קובע כי הוראות החוק יחלו על מעצר ועל עיכוב "לפי כל חוק", אך בהיעדר סמכות מעצר ועיכוב בחוק, אין תחולה להוראותיו של חוק המעצרים (סעיף 1(א)). לא ניתן, אפוא, לגזור מסמכות העיכוב בחוק המעצרים, תכלית אובייקטיבית שיש בה כדי לסייג את חופש התנועה בענייננו.

(ו) זכות טיעון, הליך הוגן וגישה לערכאות

42. כלל יסוד בשיטתנו המשפטית מורה כי רשות מינהלית תימנע בדרך-כלל, מהחלטה הפוגעת בזכות או באינטרס מוגן של אדם, קודם שהעניקה לו הזדמנות נאותה להשמיע את דבריו ולשטוח את טענותיו (בג"צ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577, 598 (2003) (להלן: עניין אלוני); בג"צ 3379/03 מוסטקי נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נח(3) 865, 890-889 (2004); ברק-ארז, בעמ' 498-529). ביסוד הכלל, עומדת חובתה של הרשות להתייחס בהגינות לאזרח, תוך התחשבות במכלול העובדות והשיקולים שיש להם רלבנטיות לצורך ההחלטה, כך שהצדק ייעשה וגם ייראה (בג"צ 549/75 חברת סרטי נח נ' המועצה לביקורת סרטים, פ"ד ל(1) 757, 766-767 (1976); בג"צ 2911/94 באקי נ' מנכ"ל משרד הפנים, פ"ד מח(5) 291, 303-304 (1994)). ההזדמנות להשמיע טענות צריכה להיות הוגנת, בהתחשב במכלול נסיבות העניין (עניין אלוני, שם; בג"צ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493, 1508 (1958); ע"מ 1038/08 מדינת ישראל נ' געאביץ, סעיף ל' (לא פורסם, 11.8.09)). לכך יש להוסיף כי ככל שהפגיעה הצפויה באזרח חמורה יותר, כן רחבה זכותו להשמיע טענותיו (עניין אלוני, בעמ' 599; ברק-ארז, בעמ' 522).

43. בנפרד מכלל זה, עומדת לפרט זכותו להביא את עניינו לביקורת שיפוטית. אכן, לזכות הגישה לערכאות שיפוטיות, אשר הוכרה בשיטתנו כזכות בעלת מעמד חוקתי (ראו בג"צ 9198/02 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (לא פורסם, 2.10.2008); בג"צ 1661/05 המועצה המקומית חוף עזה נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 611-612 (2005); ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3) 577 (1997) (להלן: עניין ארפל אלומיניום); יורם רבין זכות הגישה לערכאות כזכות חוקתית 149-150 (1998)) קיימת חשיבות רבה, הנגזרת מן הצורך להבטיח, כי למי שסבור שהוא זכאי לסעד משפטי יתאפשר להביא את עניינו בפני בית המשפט, על מנת שזה יכריע בו. לא יתאפשר כן – לא יוכל אותו אדם לזכות בסעד בגין

פגיעה בזכויותיו, וממילא לא תהיה משמעות אפקטיבית לזכויות אלו (ראו ע"א 1480/04 מליבו ישראל בע"מ נ' מדינת ישראל-משרד הבינוי והשיכון, סעיף 16 לפסק דינו של השופט גרוניס (לא פורסם, 21.5.2007)). יפים לעניין זה דברי השופט חשין בעניין ארפל אלומיניום:

"זכות הגישה לבית-המשפט אין היא זכות-יסוד במובנו הרגיל של המושג זכות-יסוד. שייכת היא למסדר נורמות אחר בשיטת המשפט. ניתן לומר – וכך אומר אני – כי נעלה היא על זכות-יסוד. לא עוד, אלא שקיומה הינו תנאי הכרחי וחיוני לקיומן של שאר זכויות-היסוד (...). באין רשות שופטת, באין ביקורת על מעשי הפרט והשלטון, ייפרע עם ותאבד ממלכה. באין ביקורת שיפוטית יאבד שלטון החוק ותיעלמנה זכויות-היסוד (...). בחסימת הדרך לבית-משפט ייעלם ואיננו הדיין, ובאין דיין ייעלם אף הדין עמו" (עמ' 629).

דברים אלה מקבלים משנה תוקף כאשר הגישה לערכאות נעשית לצורך ביקורת שיפוטית על החלטה המתקבלת על-ידי רשות מינהלית (להבדיל מביקורת ערעורית על החלטה שיפוטית).

44. החוב נושא ההליכים שלפנינו, דינו – כפי שהוסבר – כדין חוב מס סופי ופסוק, שלגביו, פתוחה בפני הרשות הדרך לקיים הליכי גבייה. אמנם, הדין אינו כולל דרישה לקיומו של שימוע נוסף כאשר מדובר בחוב מס סופי; עם זאת, במהלך הדברים הרגיל, תחילתם של הליכי גבייה אינה מונעת העלאת טענות מצד הנישום בין לפני הרשות ובין בהליך של ביקורת שיפוטית על חוקיות הליכי הגבייה. בגדרן של פעולות גבייה המתבצעות בחצרי חייב, מוטל אמנם עיקול על מיטלטליו, ואולם, בידי גובה המס נתונה הסמכות להותירם במקומם בחצרים לפי שיקול דעתו (על חשבוננו ועל אחריותו של הסרבן), תוך קציבת פרק זמן לחייב לתשלום החוב (ומכירת המעוקלים במקרה שלא ייעשה כן) (סעיפים 5(2) ו 5(2א) לפקודה). בדרך פעולה מעין זו, מתאפשר לחייב לפנות לרשות קודם להמשך הליכי הגבייה ואף להעמידם לביקורת שיפוטית, אם קיימת עילה לכך. בחינה אמפירית של הליכי גבייה שנערכים על ידי הרשויות תגלה – לדוגמה – כי בעקבות הליכים לפי הפקודה שננקטים על ידי רשויות מקומיות, מוגשות – במקרים רבים – עתירות לבתי המשפט המינהליים שבהן נתקפים הליכי גבייה אלה, ומתבקש צו ביניים לעיכובם, עד לבירור ההליך העיקרי. כך, במקרה שבו עולה טענה כי לא קיים חוב, כי נפלה טעות, כי החוב התיישן (השוו: רע"א 187/05 נסייד נ' עיריית נצרת עלית, סעיף 19 (לא פורסם, 20.6.10)) ועוד טענות כיוצא באלה, ניתן לבררן לגופן קודם למכירת המעוקלים. כאמור, לביקורת שיפוטית נודעת

חשיבות יתר, בנסיבות שבהן ניתן לרשות הכוח לפעול לגביית חוב, מבלי ששאלת קיומו של החוב ושיעורו נבחנה קודם לכן בהליך שיפוטי. להבדיל מכך, כאשר הליכי הגבייה מתבצעים באין התרעה, במהלך נסיעה ברכב, מוצא עצמו הנישום, כשהוא לא ערוך לכך, בפני גופי גבייה, כשהוא נדרש לשלם במזומן סכום ניכר שבמקרים רבים אינו מצוי בידיו; שאם לא כן – יילקח מידי הרכב שבו הוא נוהג, לאלתר. ברירה זו מוצגת לנישום כשהוא ברשות הרבים וחשוף לעיני כל, בתנאי לחץ ומתח, וכשלא ניתנת לו שהות של ממש לבחון את הנתונים ולפרוש את טענותיו. אפילו יתעשת ויבקש להציג גרסה סדורה – כפי שאירע בעניינו של העותר 1 – זו לא תזכה לבחינה ממשית. אין צריך לומר כי בסד הזמנים שבו מדובר, אין אף אפשרות מעשית לפרט להעמיד את הליכי הגבייה לביקורת שיפוטית מבעוד מועד.

45. בטענותיהם, הציגו המשיבים לפנינו אמצעים המקהים, לגישתם, מן החדות והמיידיות שבנטילת הרכב על אתר באמצע הדרך. כך למשל, מצביעים המשיבים על שיקול הדעת הנתון בידיו של גובה המס להתחשב בנסיבות כגון השעה, קיומה של תחבורה ציבורית במקום, זמן העיכוב הכולל וכיוצא באלה, בטרם יחליט אם לעכב את הרכב ולהותירו במחסום. עוד מצביעים הם על נכונותם של גובי המס להתיר לרכב ולנהגו לעזוב את המחסום בכפוף להגעה להסדר עימם, שבגדרו יוכל החייב לשלם חלק מהחוב ולהגיע להסדר על מועד קרוב לתשלום יתרת החוב. גם אמצעים אלה אינם מספקים, לטעמי, מענה, לקושי הכרוך בשלילת אפשרות מעשית מן הנישום להתמודד עם האמצעי הדרסטי שננקט כלפיו. למתן אפשרות טיעון וביקורת שיפוטית אפקטיבית קיימת חשיבות מיוחדת דווקא בשל אופיו של הליך גביית המס, המגדיר חוב שלגביו נשלחו שתי הודעות תשלום כחוב פסוק, שכן, כאמור, בניגוד לחובות בהקשרים אחרים, החוב הנדרש כפועל יוצא מדרישת הרשות, ניתן לגבייה גם בלא הכרעה שיפוטית במחלוקת. במקרה שההודעות לא הגיעו לידי הנישום, הוא עלול למצוא עצמו מתוודע לראשונה לדבר קיומה של דרישת חוב בהגיעו אל מחסום הגבייה. ההזדמנות לטעון טענות ולנקוט בהליכים, במתכונת שקיימת בפועל עת מבוצע עיקול בחצרים, היתה עשוי להניב גם יתרונות שבמהות, על רקע החשש המוגבר מפני טעות והערך הגלום בשמיעת הנישום ככלי להקטנת סיכון זה (ראו בדק-אדו, בעמ' 498). אמנם, כפי שמציינת המדינה, בפני החייב מוסיפה להיות פתוחה הדרך לפנות לערכאות גם לאחר התפיסה, בבקשה כי יורו על השבת הרכב שנתפס. ברם, כפי שדין הליך מעין זה, שמתבצע לאחר מעשה, ואשר לבירורו יידרש פרק זמן מתאים, כדין הליך שננקט בטרם עוקל הרכב, ואין בקיומו כדי לאיין את הפגיעה החריפה שכבר נגרמה לנישום.

46. נסכם את שלבי התהליך הפרשני עד כה. בתחילת הילוכנו מוכנים היינו להניח, לטובת המשיבים, כי קיים עיגון לשוני לשתי הפרשנויות המוצעות: זו הרואה בסמכות העיקול בחצרים שבפקודת המסים (גביה) כמקור סמכות לעיקול נכסים במחסומים, וזו הגורסת כי מקור סמכות כאמור אינו קיים בפקודה. המשכנו ובחנו את התכלית הסובייקטיבית של סעיפים 4-5 לפקודה, ולמדנו כי ההיסטוריה החקיקתית מצביעה על כך שמטרתו של המחוקק בתקנו את הפקודה המנדטורית, היתה להרחיב את סמכויות הגבייה המנויות בפקודה במובנים מסוימים, ולצמצמן במובנים אחרים, בלא שקיימת התייחסות קונקרטית לנושא המחלוקת. בהמשך עמדנו על התכלית האובייקטיבית של החוק, וראינו כי זו כוללת היבטים שונים אשר מוליכים לכוונים מנוגדים: מן הצד האחד השאיפה להביא לגביה אפקטיבית של מס ולשמירה על שלטון החוק, ומן הצד השני הרצון לשמור ולהגן על זכויות אדם שונות ובכלל זה הזכות לכבוד, לחופש תנועה, להליך הוגן ולפרטיות. הגענו עתה לקו הגמר. עלינו להציב את התכליות השונות, אלה מול אלה, לאזן ביניהן, בשים לב לכלל הפסיקתי הדורש סמכות מפורשת ולגישה הפרטנית והגמישה שיש לנקוט לגביו, ולגבש את תכליתו הסופית של דבר החקיקה.

גיבוש התכלית הסופית של דבר החקיקה

47. לאחר שפסענו בנתיבי הפרשנות, נחזור לנקודת המוצא של דיוננו, לשאלת קיומה של הסמכה מפורשת להליכי גבייה במחסומי הגבייה, ולאמות המידה שעל יסודן ניתנת תשובה לשאלה זו.

בענין ארקו, עמדה, כאמור, חברתי הנשיאה על אמות מידה אלה, שפורטו קודם לכן בחוות דעתה בעניין המפקד הלאומי:

”ככל שהזכות הנפגעת קשורה בקשר ענייני הדוק לכבוד האדם ולחירותו והיא בעלת חשיבות חברתית גבוהה וככל שעוצמת הפגיעה בזכות רבה ומקיפה, כך נפרש ביתר קפדנות את דרישת ”ההסמכה המפורשת” בנסיבותיו של המקרה הקונקרטי. בהתאם לכך, בנסיבות בהן מדובר בזכות יסוד מרכזית שעוצמת הפגיעה בה גבוהה, תידרש הרשאה ברורה בחוק המסמיך הקובעת אמות-מידה כלליות למאפיינים המהותיים של הפגיעה המותרת באמצעות חקיקת-משנה. רמת הפרטנות של ההסמכה הנדרשת תיגזר מעוצמת הפגיעה בזכות המוגנת, ממהות העניין ומהקשר הדברים...”

הנה כי כן, שאלת קיומה של הסמכה מפורשת לפגיעה בזכות בגדרו של דבר החקיקה, תילמד תוך איזון בין התכליות השונות העומדות ביסודו, שבגדרו, יילקחו בחשבון, בין היתר, חשיבותה היחסית של הזכות הנפגעת, מידת הפגיעה בה ומכלול נסיבות העניין.

48. הגבולות ששרטט המחוקק הראשי מתווים את האיזון בין השאיפה לקיים גביית מס יעילה לבין השמירה על זכויות אדם. בגדר כך, מתאפשרת כניסה לחצרו של נישום שלא עמד בחובו, בסייגים שנקבעו. מאידך גיסא, נמנע המחוקק מלהתיר ביצוע גביה מסוג זה במחסומי דרכים, גם אם אלה הוקמו במקור משיקוליה המבצעיים של המשטרה. אמנם, מן הטעמים שפורטו, ישנה חשיבות מרובה לקיומה של גביית מס אפקטיבית ולאכיפת החוק על מי שנמנע מלשלם את חובו, הגם שנדרש לעשות כן. ואולם, צורך זה, על כל חשיבותו – אין פרישתו מוחלטת, ועל רקע הפגיעה הכרוכה באמצעי הננקט להגשמתו, בזכויות יסוד, יש להצביע על מקור סמכות מפורש, ישיר וברור לשם שימוש באמצעי זה.

49. לא זו בלבד שהמשיבים פוגעים בפגיעה ממשית באגד של זכויות שעליהן עמדנו; אף זו – עצמת הפגיעה בזכויות הינה רבה וניכרת, והיא שונה באופן מהותי מהפגיעה הנגרמת לפרט במקרה של עיקול בחצרו – הסמכות שממנה ניסו המשיבים לגזור את הסמכות להפעיל סמכויות גבייה בדרך של קל וחומר. להשקפתי, גם בנפרד מהדרישה לקיומה של סמכות מפורשת שעליה עמדנו, קשה לעמוד על הגיונה של טענת "הקל וחומר" מקום שבו הפגיעה בפרט במקרה של הפעלת הסמכות נושא העתירה, מצויה במישורים נוספים ובעוצמה גבוהה יותר ביחס לסמכות שממנה מבקשים להקיש. כאשר מדובר בעוצמת פגיעה ממשית בזכויות יסוד מרכזיות ("מן השורה הראשונה" כלשונו של הנשיא ברק), דרישת ההסמכה המפורשת צריכה להתפרש בקפדנות יתר. כשעסקינן במאטריה של דיני המס, זוכה החובה בדבר קיומה של הסמכה חוקית מפורשת לתוקף נוסף, ובנוגע לעצם הטלתם – היא אף זכתה לעיגון בחוק יסוד: משק המדינה הקובע זכות חוקתית שלא לשלם מסים, אגרות ותשלומי חובה אחרים שלא הוטלו בחוק או על-פיו. תוקף מוגבר זה – אף טעם מהותי בבסיסו, שכן כשמדובר בגביית מס מן הפרט לשם מימון פעילותה של הממשלה לטובת הציבור בכללותו, יש מקום שהדבר ייעשה מתוך הסכמה קולקטיבית, המתבטאת במעשי ידיהם של נציגי הציבור בכנסת (ראו גם אדרעי בעמ' 15-16, 32 (2008)). דברים אלה המתייחסים לעצם הטלת המס, תקפים הם גם לגבי דרך גבייתו.

50. נוכח המקובץ, ועל יסוד הטעמים שעליהם עמדנו, אין לפרש את הוראות סעיפים 4 ו-5 לפקודת הגביה כמעניקות סמכות כללית, רחבה, גורפת ובלתי מוגבלת לגבות מן הנישום מס בכל אמצעי שהוא. סמכות זו כרוכה בפגיעה בזכויות יסוד ובאינטרסים שונים, שמן הראוי כי המחוקק ייתן עליהם את דעתו, ולא ניתן להסיק קיומה של סמכות באופן משתמע או על דרך ההיקש. אכן, פקודת המסים (גביה) מעניקה סמכויות נרחבות לגובה המס ומתירה לו לבצע פעולות שונות שעלולות להיות כרוכות בפגיעה בזכויות יסוד. ואולם, דווקא בשל אופיין של סמכויות אלה, קיים חשש מפני "פריצת הסכר". ריבוי הסמכויות בפקודה ואופיין הפוגעני מחייב עמידה דקדקנית על קיומם של תנאי הסמכות ואי חריגה ממנה. אין ללמוד, אפוא, משתיקת המחוקק בפקודה בנוגע לשאלה שלפנינו על מתן הרשאה לפגיעה גורפת בזכויות יסוד, זולת זו שהותרה באופן מפורש, ואין ללמוד סמכות משתמעת לבצע את הגביה באמצעי נושא העתירה, במחסומי דרכים ברשות הרבים.

51. בדברינו אלה, איננו מתעלמים מהתכליות הציבוריות החשובות שהוזכרו, העומדות בבסיס הליכי הגבייה המנהלית, ובכלל זה – השאיפה לגביית מס אפקטיבית, הבטחת שלטון החוק ואכיפת החוק. אף לא באנו להטיל דופי בהליכים אלה שמשרתים גם הם – במקרים המתאימים – את האינטרס הציבורי. ואולם, לשם הפעלת האמצעי נושא העתירה במסגרת מחסומי דרכים, נדרשת, בראש ובראשונה, הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית. ככל שהמחוקק ימצא לנכון להקנות סמכות אכיפה בהסדר חקיקתי מפורש שיתייחס לרשות הרבים בכלל, ולגבייה במחסום דרכים בפרט, יהיה עליו לערוך את האיזונים הנדרשים בין הפגיעה בזכויות יסוד לבין התכליות שאותן מבקשות רשויות המס לקדם, ולבחון את עמידתו של ההסדר בתנאיה של פסקת ההגבלה. אין צריך לומר – בצד האמור – כי כל חקיקה ראשית חדשה שתצא מלפני המחוקק, תהא נתונה לביקורת חוקתית.

52. סוף דבר – מצאנו כי הפעלת סמכויות של גבייה מינהלית במחסומי דרכים המוקמים על-ידי משטרת ישראל לצרכים מבצעיים, פוגעת בזכות לכבוד, בזכות הפרטיות, בחופש התנועה ובזכות להליך הוגן ולגישה לערכאות. עוד מצאנו כי פקודת המסים (גביה) בנוסחה הנוכחי, אינה מסמיכה את המשיבים 1-2 להפעיל סמכויות גבייה במחסומים האמורים. מטעם זה, אציע לחבריי לעשות את הצו על תנאי למוחלט. המשיבים ישלמו לעותרים שכ"ט עו"ד בסך 20,000 ש"ח.

אני מסכימה עם פסק דינו המקיף של חברי, השופט ע' פוגלמן, ועם התוצאה אליה הגיע בדרכו הפרשנית. עם זאת, אבקש להדגיש היבט מיוחד לסוגיה זו של אכיפה שלא על-פי הסמכה מפורשת.

מדיניות גביית חובות מס וביטוח לאומי באמצעות עיכוב החייבים במחסומי שיטור שהוצבו לצורך מבצעי על ידי המשטרה, ועיקול רכבו של חייב שאינו משלם חובו במקום, מעוררת קשיים רבים. כפי שהראה חברי, יש במדיניות זו כדי לפגוע פגיעה משמעותית באגד של זכויות יסוד, ובהן הזכות לכבוד, לפרטיות, ולחופש תנועה; וכך הזכויות להליך הוגן, לטיעון ולגישה לערכאות. בהקשר העניין שלפנינו, הפגיעה בזכות הטיעון ובזכות להליך הוגן, היא אולי המשמעותית מכולן.

השאלה המרכזית שמעוררת העתירה, כפי שציין חברי, היא אם יש לרשות המיסים ולמוסד לביטוח לאומי סמכות לנקוט בשיטת הגבייה האמורה. אין חולק כי פקודת המסים (גבייה) (להלן: הפקודה) אינה מקנה סמכות מפורשת לגבות חובות ולעקל את רכבם של חייבים המעוכבים במחסומי שיטור. השאלה היא האם ניתן לראות בשורת הסמכויות שהפקודה מקנה – ובעיקרן הסמכות להיכנס לחצריו של החייב ולעקל את מיטלטליו המצויים שם – משום הסמכה מספקת גם כדי לעקל את רכבו של החייב המעוכב במחסום משטרתי, אשר נלמדת על דרך "קל וחומר".

בית משפט זה עמד בהרחבה על שאלת "ההסמכה המפורשת" בבג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה (טרם פורסם, 20.8.2008), ובדנג"ץ 9411/00 ארקו תעשיות חשמל בע"מ נ' ראש עיריית ראשון לציון (טרם פורסם, 19.10.2009) (להלן: פרשת ארקו). קבענו שם, כי בדומה לאופן בו מתפרשים ומיושמים התנאים המהותיים של פסקת ההגבלה, ובעיקרם דרישת התכלית הראויה והמידתיות, כך יש לפרש גם את תנאי ההסמכה המפורשת; היינו, באופן תלוי הקשר, תוך התחשבות בשיקולים שונים, ובהם, הזכות הנפגעת וחשיבותה החברתית היחסית, התכלית אותה מבקשת החקיקה להשיג, מיהות הרשות הפוגעת, ועוצמת הפגיעה בזכות (פרשת ארקו, פסקאות 9 ו-11 לפסק דיני). אמנם, כפי שציין חברי, השופט פוגלמן, דרישת ההסמכה המפורשת המופיעה בחוקי היסוד אינה חלה במישרין בעניין שלפנינו, אך יש מקום להחיל את הפרשנות שנתקבלה ביחס לדרישת ההסמכה המפורשת גם בבואנו לפרש את הוראות הפקודה ואת הסמכויות שהיא מעניקה לרשות.

מסכימה אני עם חברי, השופט פוגלמן, כי הסמכות לנקוט באמצעי פוגעני כלפי זכויות יסוד מסוג מסוים לצורך גביית חובות, אינה סמכות לנקוט גם באמצעים אחרים, שלא נזכרו במפורש בפקודה. אמצעי אכיפה, כשלעצמם, מקנים בידי הרשות כוח כפייה שיש בו כדי לפגוע בזכויות היסוד ובעניין גביית המס הן פוגעות מעצם טיבן בזכויות של החייב; סעיפים 4 ו-5 לפקודה, למשל, מקנים לגובה מס סמכות להיכנס לחצריו של החייב ולעקל את מיטלטליו. סעיפים אלה גם מקנים סמכות להיכנס לחצרים של אחר ולעקל מהם את מיטלטליו של החייב. אלה סמכויות משמעותיות שיש בהן כדי לפגוע בעיקר בזכות לפרטיות ובזכות הקניין. הנחת היסוד – שאינה עומדת לבחינה בעתירה שלפנינו – הינה שפגיעה זו היא מידתית ולתכלית חברתית ראויה שנועדה למנוע סרבנות מס ולהבטיח נשיאה שוויונית בנטל החברתי. אולם, אין מקום ללמוד מסמכויות מפורשות אלה כאילו יש בהן כדי להקנות סמכות להפעיל גם אמצעי אכיפה אחרים, במיוחד שעה שאלה פוגעים פגיעה משמעותית בזכויות יסוד.

לכשעצמי, אני סבורה שככלל יש לפרש סמכויות אכיפה פוגעניות המקנות לרשות כח כפייה באופן מצמצם המחייב קיומה של הסמכה מפורשת. במקרים מעין אלה יש לעשות שימוש זהיר, אם בכלל, בפרשנויות מן הסוג של "קל וחומר" – במיוחד מקום בו קיים ספק האם אכן מדובר בסמכויות אכיפה הנגזרות ונלמדות מן הסמכות המקורית. המקרה שלפנינו ממחיש את הקושי בהסמכה שאינה ברורה או מפורשת הנלמדת "מקל וחומר". ישנו הבדל משמעותי בין עיקול מיטלטליו של אדם בחצריו, ובין עיקול רכבו בפרהסיה קבל עם ועדה. ישנו הבדל משמעותי בין כניסה לחצרים – המאפשרת לאדם להתארגן בהתאם ולהתגונן – ובין עיקול רכבו ברשות הרבים, באופן הפוגע משמעותית בחופש התנועה שלו. האפשרות להתלוות למחסום משטרתי בו מעוכבים אנשים לצורכי ביטחון והסמכות לדרוש מן המעוכבים הסדרת חובם באופן מידי או עיקול רכבם בתמורה אינה סמכות "נלוית" לסמכות הגבייה העיקרית, ובוודאי שאין להסיק את קיומה מסמכות אחרת שיש לה תנאים והגבלות משלה. זוהי סמכות אכיפה שיש בה אלמנטים פוגעניים; מה גם שאכיפת הדין במחסומים אקראיים אינה מאפשרת למי שמייחסים לו חוב להגיב לטענה, להעלות טיעון כנגד רוע הגזירה, או לערוך בירור המונע טעות ביחס לעצם קיום החוב. הפגיעה היא מיידית, וכאמור, בת השלכות של פגיעה באגד של זכויות. אדם נותר ללא מענה, ללא ערעור וללא טענת הגנה כשכבודו וחופש התנועה שלו נרמסים בפרהסיה. לפיכך, אם האינטרס הציבורי מצדיק נקיטה באמצעי הדרסטי המבוקש, ראוי שתימצא לכך הסמכה ברורה וחד משמעית. מן הטעם הזה אני מצטרפת לעמדת חברי, השופט פוגלמן, לפיה יש לקבל את העתירה. אני אף מצטרפת לעמדתו, המופיעה בפסקה 51 לפסק דינו,

לפיה לשם הפעלת אמצעי האכיפה נושא העתירה שלפנינו נדרשת הסמכה בחקיקה ראשית, שתתייחס לתנאים הקבועים בפסקת ההגבלה.

ה נ ש י א ה

השופט ח' מלצר:

אני מצטרף בהסכמה לפסק דינו הממצה של חברי, השופט ע' פוגלמן ולהערותיה של הנשיאה.

בעיני פשוט הדבר שאין לפגוע בזכויות היסוד של האדם ללא הסמכה מפורשת לכך בחיקוק, העומד – במקרים הנדרשים – גם בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הנה כי כן כל ניסיון ללמוד כאן על הסמכה שכזו בדרך של פרשנות, או פלפול – בדין לא צלח.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, י"א בטבת התשע"א (20.12.10).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה