

30 במרץ, 2011

לכבוד
עו"ד אבי ליכט,
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
משרד המשפטים
ירושלים

בדואר ובדוא"ל

שלום רב,

הנדון: תזכיר חוק ההוצאה לפועל (בקשת ביצוע פינוי מושכר), התשע"א-2011

הריני מתכבד להביא בפניך את הערות האגודה לזכויות האזרח לתזכיר החוק שבנדון.

1. סוגיית הרגולציה על שוק השכירות בישראל מעסיקה רבות את האגודה לזכויות האזרח בשנים האחרונות לאור העובדה כי מדובר בשוק המספק קורת גג בעיקר לשכבות הכלכליות הבינוניות והנמוכות, לרבות 140 אלף משקי בית ששוכרים דירה רק בזכות סיוע ממשלתי בסך כולל של למעלה ממיליארד ורבע ש"ח לשנה.
2. כמו כן מהווה היום שוק השכירות פתרון לחלק הולך וגדל באוכלוסיה שמתקשה לגייס הון מתאים לרכישת דירה. שוק השכירות מספק קורת גג לכמעט רבע מהמשפחות בישראל, לרבות כחצי מתושבי תל אביב וכשליש מתושבי ירושלים.
3. דיור נאות אינו מוצר רגיל, אלא בעל ערך חברתי, והוא מהווה גם זכות יסוד של האדם. למדינה צריך להיות עניין מיוחד בקיומו של שוק שכירות שמאפשר שכירות בטוחה וארוכת טווח, כאלטרנטיבה לרכישת דירה, כדי למנוע מצב בו משקי בית מסתכנים בהלוואות שאינם תואמות את מידותיהם בלית ברירה, וכפתרון חלופי לדיור הציבורי ההולך ומצטמצם.
4. חרף חשיבותו, שוק השכירות אינו מוסדר כראוי, וחווה השכירות מהווה היום את הבסיס המשפטי ליחסי השכירות, ואין הגנות קוגנטיות מינימאליות לשוכרי דירות. גם חוק השכירות והשאיילה, התשל"א-1971 הינו חוק כללי החל על כל סוגי השכירות, לרבות שכירות שלא למגורים, בלי להבחין בין שכירות למגורים לשכירות מסחרית או עסקית. גם על ההגנות המעטות שבחוק ניתן להתנות בחוזי השכירות.
5. במדינות השותפות להשקפת העולם הכלכלית חברתית של ישראל ישנה על פי רוב רגולציה הדוקה על שוק השכירות. רגולציה זו מטיבה גם עם המשכירים, אשר מתאפשר להם לפנות בצורה מהירה שוכר שאינו משלם את שכר הדירה. אולם במקביל, מגינות המדינות גם על השוכר, מצמצמות את עילות הפינוי ואינן מאפשרות פינוי שרירותי ללא עילה מוצדקת. מדינות שונות אף מצמצמות את הפיקדונות והערובות שניתן לגבות משוכר ומגבילות בצורה מידתית את היכולת של המשכיר להעלות את שכר הדירה למי שכבר מתגורר בה כדי לאפשר ודאות ושכירות ארוכת טווח.

6. במדינות שונות הוקמו טריבונלים שנותנים סעד מהיר גם לשוכר וגם למשכיר. הדוגמא הטרייה ביותר היא אירלנד, שם חוקק חוק חדש בשנת 2004 והוקמה נציבות לטיפול בהפרות החוק, משני הצדדים.¹ בשנת 2008, למשל, קיבלה הנציבות האירית 1,650 בקשות לפתרון סכסוכים. 69% על ידי דיירים, והיתר על ידי בעלי הדירות. רוב הפניות היו בענייני פיקדונות ואיחור בתשלומי שכ"ד.

7. האגודה לזכויות האזרח הייתה שותפה בניסוח הצעת חוק שמשקפת ניסיון דומה לאזן בין זכויות המשכירים והשוכרים.

ר' הצעת חוק זכויות השוכר והמשכיר, התש"ע – 2010, פ/2367/18 (ח"כ שלי יחימוביץ' וח"כ כרמל שאמה), <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2367.rtf>

8. למרבה הצער, בשינוי תקנות בתי המשפט לפני שנתיים ועתה – בשינוי חוק ההוצאה לפועל, מראה הממשלה כי היא ממשיכה ללכת בדרך חד צדדית, שדואגת רק לזכויות המשכירים ומתעלמת מזכויות השוכרים, ללא כל איזון, ויש להצר על כך. אנו קוראים למשרד המשפטים לאמץ את הדרך המאוזנת, המשתקפת בהצעת החוק הנ"ל.

הגנה על זכויות החייב ומניעת חסרות בית

9. לגופו של עניין, תכליתו של חוק ההוצאה לפועל הינה לאפשר לנושה לממש את חובו מבלי לפגוע יתר על המידה בזכויות החייב ובכבודו. אף שניתן להניח כי חלק מהשוכרים הבעייתיים מסרבים לפנות את הדירה כנדרש ללא כל צידוק, להערכתנו רוב השוכרים שאינם מפנים דירות לפי דרישת המשכיר, עושים זאת מהטעם של **מצוקה כלכלית והיעדר דיור חלופי**, ובמקרים רבים מדובר במשפחות עם ילדים. לעיתים נעשה הדבר בשל חוסר יכולת למצוא דיור אלטרנטיבי גם בקרב משפחות שיש ביכולתן לשלם שכר דירה, וזאת בשל היצע נמוך.

10. פינוי מדירות שכורות ידוע כאחד הגורמים לחסרות בית בקרב משפחות ויחידים, דבר אשר גורם לפגיעה קשה בקשת של זכויות יסוד ואף לסיכון החיים והבריאות של המפונים וילדיהם. בשנים האחרונות פורסמו לא מעט סיפורים על מאהלי מחוסרי דירות, וברוב המקרים דובר על משפחות שפונו מדירות שכורות ללא פתרון. חסרות בית, יש לציין, יכולה להתבטא גם במציאת פתרון, שאינו כרוך בלינה תחת כיפת השמיים אך נחשב חסרות בית לכל דבר, כמו מגורים בצפיפות גבוהה, בבתי פח או דיור ארעי אחר או במקלט ומקום שאינו ראוי למגורי אדם.²

¹ Residential Tenancies Act 2004

<http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2004/a2704.pdf>

² להרחבה על נושא חסרות הבית בארץ ובעולם, לרבות הגורמים ודרכי ההתמודדות ראו: "אין כתובת", הפרת זכויות האדם במדיניות הקיימת כלפי חסרי הבית בישראל והצעה לגיבוש מדיניות חדשה, נייר עמדה מטעם האגודה לזכויות האזרח בישראל והתוכנית למשפט ורווחה, אוניברסיטת תל-אביב (מאי 2009); <http://www.acri.org.il/pdf/homeless.pdf>; <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/9CBF46BE-A0E9-482F-B5EC-E3D8C3AB1A07/7446/ShintochHomelesspolicy230908.pdf>, 2008, ספטמבר

11. פינוי מדירה ללא הבטחת דיור חלופי עשוי להפוך בעיה קטנה לבעיה גדולה. חיים ללא קורת גג יכולים להביא להידרדרות מהירה ביותר, חוסר יכולת להמשיך ולהתפרנס, ואיבוד מערכות תמיכה קיימות. המחקרים מצביעים על כך שככל שחסר הבית נמצא זמן רב יותר ללא סידור קבע, כך ארוך וקשה יותר להחזירו לחים שגרתיים. בנוסף, שיקום חסרי בית הוא יקר וממושך ומטיל עומס כבד על הרשויות. מאידך גיסא – התערבות מוקדמת לצורך מניעת ההתדרדרות ומציאת פתרון דיור מהיר היא דרך ראויה יותר וגם זולה יותר לסייע לאדם, ולכן זו הדרך המועדפת היום על מרבית המדינות הנאבקות בחסרות בית.

12. דוגמא מצוינת היא אנגליה. בשנת 2002 נחקק בממלכה חוק מיוחד, Homelessness Act. חוק זה מחייב כל רשות מקומית לקבוע **מדיניות להתערבות מוקדמת ומניעה**, שמטרתה לאפשר ליחידים ולמשפחות להישאר בביתם או לשמור על דיור עצמאי ולמנוע את הפיכתם לחסרי בית. בין היתר על מדיניות זו להתייחס לפתרונות הדיור הקיימים בשטח הרשות, ולסיוע נוסף שאפשר להגיש לחסר בית או למי שעומד להיות כזה כדי למנוע את הישנות הבעיה.³ לפי החוק מי שעומד להפוך חסר בית מוגדר כבר כחסר בית 28 ימים לפני הפיכתו לכזה,⁴ כדי שיוכל ליהנות מהזכויות שבחוק לפני שהוא מדרדר לרחוב.⁵

13. באנגליה הבינו כי מדיניות מניעה מפחיתה באופן משמעותי את מספר חסרי הבית, ושבסיכומו של דבר היא לא רק ראויה יותר אלא גם זולה יותר וחוסכת הוצאה כבדה בהרבה שנדרשת לטיפול בחסרי בית ולשיקומם.⁶ לכן החליטה הממשלה להשקיע סכומי כסף גדולים יחסית – 360 מיליון ליש"ט בחמש השנים הראשונות – לתמיכה בגיבוש אסטרטגיות מניעה, ומחקר עדכני אכן מלמד כי אסטרטגיית המניעה תרמה בצורה משמעותית לירידה במספר חסרי הבית והתגלתה כהוצאה משתלמת.⁷

14. חוק ההוצאה לפועל יכול להוות מקור נורמטיבי חשוב לביסוסה של מדיניות להתערבות מוקדמת ומניעה של חסרות בית. מדיניות המתחשבת גם בזכויותיו של החייב ובאינטרס הציבורי בשיקומו. כבר נפסק כי חוק ההוצאה לפועל טמן בחובו תכלית כפולה. האחת – להוות מנגנון לגביית חובות פסוקים. השנייה – "להגן על החייבים אשר לאור מצבם הכלכלי אינם יכולים לעמוד בתשלום החוב הפסוק. החוק בא למנוע מצב שבו בהפעלת מנגנון הגבייה לטובת הזוכה יהפוך החייב לחסר יכולת ולנטל על החברה. זהו היבט סוציאלי, הבא להתחשב בחייב תוך מניעת ירידה לחייו" (רע"א 4905/98 **גמזו נ' ישעיהו**, פ"ד נה(3) 375, 360 (2001)).

³ Hal Pawson, Gina Netto, Colin Jones, Fiona Wager, Cathie Fancy, Delia Lomax, **Evaluating Homelessness Prevention**, Department for Communities and Local Government (December 2007) <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/573347.pdf>

⁴ Housing Act, 1996 (Sec. 52), ההגדרה האנגלית ב- http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1996/ukpga_19960052_en_14#pt7.

⁵ החוק נמצא באתר הממשלה הבריטית, http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2002/ukpga_20020007_en_1#pb1-11g1.

⁶ **Evaluating Homelessness Prevention**, הייש 83 לעיל.

⁷ Volker Busch-Geertsema, Suzanne Fitzpatrick, **Effectiveness Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England**, 2 European J. of Homelessness, 69 (Dec. 2008).

15. כפי שנקבע בפרשת **גמזו**, הגנה על החייב כוללת גם הגנה על כבודו האנושי ובכלל זה מתחייב שלא להותירו ללא קורת גג לראשו: "בצד התכלית המיוחדת שעניינה מניעת ירידה לחייו של החייב מונחת התכלית הכללית שעניינה הגנה ושמירה על כבוד האדם והחירות של החייב. תכלית זו מעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. כבודו של האדם כולל בחובו, כפי שראינו, הגנה על מינימום הקיום האנושי. אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הרעב ללחם, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע. כך כבודו של כל אדם; כך כבודו של חייב שאין בידו לשלם חוב פסוק במועדו וכך כבודו של חייב על-פי חוב פסוק ממזונות" (שם, בעמ' 374-375).

על כיבוד הזכות לדיור בהליכי הוצאה לפועל ראו גם: ע"א 9136/02 **מיסטר מאני ישראל נ' ריז**, פ"ד נח (3) 934, 943 (2004); ע"א 3295/94 **פרמינגר נ' מור**, פ"ד נ(5) 111, 121 (1997); רע"א 7700/95 **נגולה נ' חזן**, פ"ד נ(1) 338, 342 (1996).

האיזון המוצע בין זכויות הנושה והדייר

16. בתזכיר החוק אין כל הגנה על זכות החייב לדיור נאות וכל תכליתו לזרז את הפינוי ולסייע למשכיר. בתזכיר לא נלקחה בחשבון כלל הזכות לדיור של החייב ובני משפחתו וגם לא הוטמע עקרון טובת הילד, כאשר קטינים מתגוררים עם החייב העומד בפני פינוי.

17. על פי התזכיר ניתן יהיה לפנות שוכר במהירות ותוך תקופה קצרה ביותר, דבר שיסכל כל אפשרות מצד הדייר או הרשויות למצוא דיור חלופי. הפינוי יתבצע באופן מפתיע, באופן שעשוי להותיר את החייב ובני משפחתו ללא כל פתרון, בשעות בהן רשויות הרווחה אינן יכולות לסייע, ואף ליצור הלם, תחושת חוסר אונים ונזקים נפשיים בקרב ילדים.

18. התזכיר אינו משאיר בידי הרשם אפשרויות מעשית לסייע לחייב, כי אין לו סמכות כלפי המשרדים הרלוונטיים, כמו משרד השיכון והרווחה, והסמכות היחידה שניתנת לו הינה לדחות פינוי "מטעמים מיוחדים שירשמו", מונח סל עמום שכלל אינו מבטא את השיקולים הראויים שעליו לשקול. הדרישה מחייב לערובה, כתנאי לדחיית פינוי, תסכל דווקא את האפשרות של סיוע למי שהפרוטה אינה בכיסו.

19. לאור האמור נבקש להכניס תיקונים לחוק, שיבטיחו את זכויותיו של הדייר החייב דל האמצעים ויגנו על זכותו לקורת גג וכבוד אנושי, וימנעו דרדורו לרחוב. הסדרים נאותים יהיו לכשעצמם אבחנה ראויה בין מי שבחר לא לשלם את שכר הדירה מבחירה וללא הצדקה, לבין מי שהמצוקה הכריעה אותו ואין לחברה עניין להפילו לתחתית הבור.

20. האיזון הנכון בעינינו, הוא לזרז את הליכי ההוצאה לפועל בכפוף להסדרים הבאים:

א. רשם ההוצאה לפועל לא יאשר פינוי אלא אם הונחה דעתו כי לאדם שכנגדו הוצא צו הפינוי ולבני משפחתו המתגוררים עמו יש דיור חלופי הולם או אמצעים כלכליים להעמיד לעצמו ולבני משפחתו המתגוררים עמו דיור חלופי הולם.

ב. בכל מקרה רשם ההוצאה לפועל לא יורה לפנות אדם אלא לאחר שהצדדים הוזמנו לדיון בפניו בהזמנה שהומצאה להם בהמצאה מלאה; בהזמנה לדיון יצוין כי החייב רשאי לבקש השהיה של ההחלטה בעניין פינוי המקרקעין כדי למנות לעצמו עורך דין או כדי לקבל ייצוג לפי הוראות חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, אם הוא זכאי לכך לפי הוראות אותו חוק; בהזמנה ייכלל מידע בדבר האפשרויות למינוי עורך דין לפי הוראות חוק הסיוע המשפטי, וזאת בדומה להסדר של סעיף 38 לחוק.

ג. במידה והוכח לרשם ההוצאה לפועל כי לאדם שכנגדו הוצא צו הפינוי ולבני משפחתו המתגוררים עמו אין דיור חלופי הולם או אמצעיים כלכליים להעמיד לעצמם דיור חלופי הולם, יוכל הרשם לדרוש את התייצבותם לדיון של נציג משרד הבינוי והשיכון ושל נציג משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ולחייבם להעמיד למפונה פתרון דיור חלופי הולם לתקופה שלא תפחת מששה חודשים. במקרה כזה יתואם הפינוי עם הרשויות על מנת שניתן יהיה לאפשר למשפחה להתפנות בהסכמה, או כדי לפנות את המשפחה מייד לדיור החלופי.

ד. בהסכמת הצדדים, יוסמך הרשם לקבוע כי הדיור החלופי ימומש באותה דירה בה מתגוררת משפחת החייב, כאשר המדינה תערוב לתשלום סדיר של שכר הדירה לתקופה שתיקבע, ובלבד שאין צד שלישי שייפגע מהסדר זה פגיעה של ממש.

ה. הגדרת הדיור החלופי ראוי שתיקבע באופן שיאפשר לחייב המפונה להישאר קרוב ככל הניתן למקום מגוריו הקיים, על מנת שלא לפגוע במקורות פרנסה, ולהקשות על שיקום המשפחה, או להוציא את הילדים ממוסדות החינוך.

אנו מקוים כי הסדר זה או דומה לו יהווה מודל מאוזן שמצד אחד יבטיח מימוש מהיר יותר של צווי פינוי ומאידך ישמור על זכויותיהם הבסיסיות של החייב ובני משפחתו, לרבות קטינים הגרים עמו.

בכבוד רב,

גיל גן-מור, עו"ד