

16 בדצמבר 2014

לכבוד
מר ארז קמיניץ
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)
משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: הערות האגודה לזכויות האזרח לתזכיר חוק השכירות ההוגנת

1. ראשית, האגודה מברכת על הכוונה להסדיר את שוק השכירות. אנו רואים בכך גם ניסיון לאזן טוב יותר בין זכות הקניין של בעל הנכס לבין הזכות לדיוור נאות של השוכר. כלומר – איזון אופקי בין זכויות שוות מעמד. גם אם נסתכל על האיזון האנכי, בין זכות הקניין לאינטרסים שהחוק נועד להגן עליהם, אנו סבורים כי מדובר באיזון ראוי וכי הפגיעה היא לתכלית ראויה ולמען אינטרס ציבורי לגיטימי.
2. אף שבתודעה הציבורית שוק השכירות מזוהה לא פעם עם סטודנטים וצעירים, נבקש להדגיש כי מתוך כ-400,000 משקי בית ששוכרים דירה בשוק השכירות הפרטית, כ-150,000 הם זכאי משרד הבינוי, המצליחים לשכור דירה רק בזכות סיוע כולל בסך מיליארד וחצי ₪ מדי שנה. מכאן שקרוב ל-40% ממשקי הבית השוכרים דירה הם בעלי הכנסה נמוכה, ובאופן כללי ניתן לומר כי שוק השכירות הוא השוק המספק פתרון דיוור בעיקר למשפחות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה, ומכאן שלהסדרת השוק חשיבות מכרעת למימוש זכותן לדיוור.
3. מכאן גם נדרשת הבנה לכך, שהצרכים של משפחות אלו, בניגוד לצעירים, אינם מגורים לתקופה זמנית ומוגבלת בחייהם בתנאי שכירות הגיוניים וסבירים עד שירכשו דירה, אלא ששוק השכירות מהווה עבורן חלופה קבועה לכל ימי חייהם, וכי אין להן יכולת להיכנס לשוק הבעלות בשל היעדר הון עצמי.
4. עוד יודגש כי לאור המגמה של ממשלות ישראל בעשרים השנה האחרונות של צמצום והפרטה של הדיוור הציבורי ומעבר למודלים של התבססות על שוק השכירות הפרטית להספקת דיוור, הרי קיימת חשיבות הולכת וגוברת לרגולציה הדוקה על שוק זה, כדי להבטיח נגישות לדיוור ותנאי דיוור נאותים.
5. לעמדתנו תזכיר החוק אינו נותן מענה מספק למשפחות אלו. הדבר בא לידי ביטוי למשל, בכך שהגבלה על שכר הדירה היא לשלוש שנים בלבד, שאין התמודדות עם מחיר ההשכרה הראשונה, שאין הגדרה מצמצמת של עילות פינוי בחוק, והכל כמפורט כדלקמן.

מחיר השכירות הראשונית והעלאת שכר הדירה

6. המודל המוצע הוא מודל של פיקוח על העלאת שכר דירה לתקופה קצרה יחסית של 3 שנים ללא פיקוח על שכר הדירה הראשוני שייקבע בהתאם לביקושים ולמו"מ בין המשכיר והשוכר. מודל זה מבקש בעיקר להתמודד עם כשל השוק שבו המשכיר מנצל חולשתו של השוכר בשלב חידוש החוזה, בשוק שבו עלויות מעבר גבוהות לצד היעדר חשש למציאת שוכר חלופי.

בנקודה זו, חלקן הגדול של עלויות המעבר, במובן הרחב, מושגות לא פעם על השוכר, שיעשה הכל להימנע ממעבר דירה, המהווה לעיתים שינוי דרמטי בחייו. בנסיבות אלו מצליחים משכירים להעלות את דמי השכירות מעבר למה שהיו עשויים לקבל לפי תנאי השוק. דבר זה אף עשוי לתדלק את מחירי השכירות, ולהעלות אותם באופן חד ומהיר יותר מהעלייה הטבעית והרגילה הנגזרת מהשינויים בביקוש ובהיצע. לא פעם מועדי חידוש החוזה אף נקבעים לתקופה של ביקוש גבוה, למשל – בקיץ לפני תחילת שנת הלימודים – באופן שמצמצם עוד יותר את כוח המיקוח של השוכר.

7. טוב וחשוב, אפוא, שהמחוקק ייתן דעתו לכשל שוק זה, ויצמצם את נזקיו באמצעות הגבלה של שכר הדירה למשך תקופת מסוימת. כמובן שאין מניעה לשחרר את הדירה מההגבלה בחלוף תקופה קצובה, כדי לא ליצור מצב בו שכר הדירה חורג באורח מהותי משכר הדירה הריאלי, דבר שעלול לגרום לעיוותים אחרים.

8. עם זאת, לעמדתנו אין זה נכון לקבוע את ההסדר כהוראת שעה, ולפגוע בכך בסיכוי שיצליח להשיג את תכליתו. יש צורך לחוקק הסדר קבוע, שיאפשר לשוק להתרגל אליו ולשנות את התנהלותו.

9. כמו כן, יש מקום לקבוע תקופה ארוכה יותר של הגנה מפני עלייה חדה בשכר הדירה. לעמדתנו תקופה ארוכה יותר תיתן מענה טוב יותר לצורך של משפחות ביציבות במגורים, תמנע מעברי דירה תכופים, ותחסן האצת מחירים מלאכותית. אמנם, בתזכיר החוק נאמר, שהנתונים שעמדו בפני הצוות, שגיבש את ההסדר המוצע, הצביעו על כך שחוזים רבים נמשכים שלוש שנים, ואולם נראה שנתונים אלה מייצגים רק סוג מסוים של שוכרים – צעירים שנמצאים בראשית דרכם העצמאית. קשישים למשל, שגרים בשכירות, אינם נהנים מגמישות במעבר דירה. הם יתקשו למצוא דירה חלופית, וההכנסה שלהם גם היא קשיחה ולא משתנה.

10. עוד ראוי לתת את הדעת למחיר ההשכרה הראשוני, שכן מחיר ההשכרה הראשוני מהווה גם הוא גורם מכריע בהתנהלות השוק, והגבלתו היא חיונית למימוש הזכות לדירה. אנו מציעים כי דמי השכירות הראשונים ייקבעו באופן חופשי אך תהיה הגבלה רכה יחסית לדמי שכירות "סבירים", כאשר מוצע גם כי יפורסם מדד אובייקטיבי, אשר יאפשר לצדדים לדעת מהם דמי השכירות הסבירים.

ממחקר שערכנו לפני שנים אחדות עלה כי הוראה דומה אומצה בהולנד. נקבע כי טריבונל שכירות יכול להוריד את גובה שכר הדירה אם השכירות אינה סבירה, בהתאם לרשימה של קריטריונים שנקבעה על ידי הטרביבונל, ומיושמת לגבי הדירה הספציפית. בשבדיה נקבע כי מחיר סבירות ייקבע ביחס לשכר הדירה שנגבה בדירה בשכ"ד חופשי בבעלות המדינה. בקוויבק, קנדה, נקבע כי בחלק מהדירות דייר יכול לפנות לטרביבונל על מנת לתקן את שכר הדירה שנקבע לו. בצרפת ישנו מדד שכירות של משרד השיכון שנהוג לקבוע על פיו את שכר הדירה, אף שזה נקבע באופן חופשי. באירלנד שכר הדירה אינו יכול להיות גבוה ממחיר השוק וטרביבונל מוסמך לקבוע מחיר זה.

11. לחלופין, מוצע לפתח מנגנון של תמרוץ לשכר דירה הוגן, באמצעות תיקון המנגנון הקיים של פטור ממס הכנסה, באופן שמעניק הפטור רק לסכום שנחשב סביר לסוג הדירה והמיקום שלה, וכל סכום שמעליו ימוסה.

12. בנוסף לאמור לעיל, מחובתה של הממשלה לפתח כלים נוספים לדיור בר-השגה, באמצעות דיור ציבורי, באמצעות פיתוח שוק שכירות ארוכת טווח ובהישג יד ועוד.

פיקדונות וערבויות

13. מניסיונו דרישה מוגזמת לפיקדונות וערבויות הינה חסם משמעותי ביותר, לעיתים בלתי עביר, לנגישות לשוק השכירות עבור משפחות מעוטות הכנסה. כלומר – גם אם יש להן את היכולת, העצמאית או באמצעות סיוע, לעמוד בתשלומים שוטפים, היעדר נזילות מונעת מהן לגייס מראש סכום משמעותי לפיקדון או לצורך ערבות בנקאית ובפועל חוסמת את אפשרויות המגורים העומדות בפניהם. לעיתים משמעות הדבר הוא שהמקום היחיד שבהן אותן משפחות יוכלו לשכור דירה הוא בריכוזי עוני, או מקומות בביקוש נמוך מאוד, שבהם אין למשכירים מה להפסיד, וללא נגישות לתעסוקה, ולעיתים בדירות שאינן ראויות למגורים.

14. מהצד השני, בשנים האחרונות זורזו מאד הליכי הפינוי, באמצעות חקיקה ייעודית שנועדה לטפל בהבטחת פינוי מושכר על ידי השוכר. החשש של המשכיר מהפסד ממושך של הכנסה במקרה של שוכר המפסיק לשלם את שכר הדירה אינו משמעותי כבעבר, וממילא אין הוא נזק לפיקדון עמוק כבעבר.

15. במכלול הדברים, ההסדר המוצע אינו מאוזן דיו. לעמדתנו יש לאסור כליל על משכירים לדרוש ערבות בנקאית ויש לאפשר דרישת שני סוגי ערובה – הפקדה של סכום כסף בגובה של לא יותר משני חודשי שכירות ושטר ביטחון, שאינו דורש הפקדה בפועל, ולכן יכול להיות על סכום של עד ארבעה חודשי שכירות.

עילות לביטול חוזה וביטול חוזה ללא הפרה

16. התזכיר אינו מגביל את העילות המותרות לביטול חוזה, ואף מתיר ביטול חוזה ללא כל הפרה, טרם המועד המוסכם, ובלבד שתהיה הודעה בכך.

17. אנו סבורים כי יש צורך לקבוע כי רק הפרה יסודית של החוזה מצד השוכר תביא לסיום חוזה השכירות: השוכר לא שילם את דמי השכירות; השוכר עושה שימוש בדירה שלא למגורים; השוכר מזניח אותה וגורם לה נזק בלתי סביר; השוכר מונע מהמשכיר ללא הצדקה את הכניסה לדירה לצורך ביצוע תיקונים נדרשים; או שהשוכר גורם נזק בלתי סביר לרכוש המשותף בבניין.

18. במקרים שצוינו לעיל יש לאפשר ביטול חוזה השכירות תוך מתן שהות סבירה לשוכר לתקן את הפגמים בטרם יוכל המשכיר לפעול לפינוי השוכר.

19. אנו סבורים כי אין מקום לביטול חוזה ללא הפרה מצד השוכר, ומציעים כי ביטול חוזה ללא הפרה יוגבל בהוראות קוגנטית למקרים מיוחדים: המשכיר זקוק לדירה לצורך מכירתה,

כאשר בכוונת הקונה, בן זוגו, ילדיו או הוריו להתגורר בדירה במשך תקופה משמעותית; המשכיר זקוק לדירה לצורך מגוריו או מגורי בן זוגו, הורהו או ילדיו, לתקופה משמעותית; או שהמשכיר זקוק לדירה לצורך הריסתה, שיפוצה היסודי או שיפוץ יסודי של הבניין או הריסת הבניין.

20. ככלל, ביטול חוזה על ידי המשכיר ללא הפרה צריך להיעשות באמצעות תקופת התראה ממושכת יחסית ועל המשכיר לממן את עלויות המעבר של השוכר. כמו כן, יש לקבוע כי אם ניתנה התראה על סיום חוזה ללא הפרה מאחת העילות הנ"ל, יוכל השוכר לעזוב את המושכר בכל רגע מבלי הודעה מוקדמת או סנקציה כלשהי.

21. לגבי השתחררות של השוכר מהחוזה. לעמדתנו ניתן לחשוב על כלל א-סימטרי לטובת השוכר. כלומר – המשכיר לא יוכל להשתחרר מהחוזה מוקדם מהמוסכם ללא הפרה יסודית אלא בהתקיים נסיבות מיוחדות, אך לשוכר תינתן אפשרות להשתחררות מוקדמת ללא הפרה. אי הסימטריות נובעת מכך שהמצב של כל אחד מהצדדים שונה. עבור השוכר המושכר אינו רק עניין מסחרי-חוזי, זה ביתו על כל המשמע מכך, ויש להתחשב בכך ולמנוע מצב בו מחייבים אדם להישאר בבית שהוא רוצה לעזוב רק בשל קושי להשתחרר מחוזה שכירות.

22. למעשה – החוק כיום כבר מאפשר לשוכר להשתחרר מהחוזה באמצעות מציאת שוכר חלופי. אולם המציאות מלמדת שישנם מקרים שבהם השוכר מבקש להשתחרר מהחוזה והוא יתקשה למצוא שוכר חלופי. למשל כאשר הוא מעוניין לנצל הזדמנות עבודה או לימודים בעיר אחרת או במדינה אחרת, שלא צפה מראש, או בשל שינויים בגודל המשפחה, או צורך לעזוב באופן מיידי דירה, למשל – במקרה של פרידה. כמו כן, כאשר השוכר עוזב על רקע יחסים עכורים עם המשכיר ואינו רוצה למצוא עצמו במצב בו הוא נאלץ "לשכנע" שוכרים חלופיים פוטנציאליים שכדאי להם להיכנס ליחסים חוזיים עם אותו משכיר, כדי להשתחרר מהחוזה; או כאשר המשכיר מכשיל את מאמציו של השוכר למצוא שוכר חלופי.

23. משמעות הכלל הא-סימטרי היא שבניגוד למשכיר, שיכול להשתחרר מהחוזה רק בהתקיים עילות יוצאות דופן, אין לכפות על השוכר את השלמת החוזה עד תומו, מעבר לתקופת הסתגלות סבירה של המשכיר, ולכפות עליו לשלם על דירה נוספת במקביל – דבר שרוב שוכרי הדירות לא מסוגלים לעמוד בו.

איסור הפליה

24. תזכיר החוק מתעלם לחלוטין מסוגיית ההפליה. הסדרה של שוק השכירות ללא עיגון של איסור הפליה תהווה החמצה חמורה. הזכות לשוויון ואי הפליה מחמת השתייכות קבוצתית היא זכות חוקתית ראשונה במעלה, ומכוחה המדינה מחויבת לא רק להימנע בעצמה מהפליה, אלא גם למגר באמצעות חקיקה הפליה מצד גורמים פרטיים. רובו של שוק השכירות מתנהל בין משכיר פרטי לא מסחרי לבין שוכר פרטי לכן לא ניתן לדבר באופן רציני על מיגור תופעות של הפליה בדיור בלי להתייחס לשוק השכירות.

25. כיום המצב המשפטי לגבי הפליה בעסקאות פרטיות כאלו לוקה בחסר. בהיעדר חקיקה מפורשת האוסרת הפליה, אנשים שמופלים על רקע השתייכות קבוצתית, מעמד משפחתי,

השקפה או מוגבלות מתקשים לקבל סעד. בית המשפט העליון הכיר בעבר בעניין **רקנט** באפשרות להחיל את כללי המשפט הציבורי ובהם איסור ההפליה באמצעות מודל התחולה העקיפה, ותוך שימוש במונחי שסתום של המשפט האזרחי כמו, למשל, חובת תום הלב במו"מ לכריתת חוזה. אלא שהשימוש במודל התחולה העקיפה הוא מזערי ולאחרונה אף ניתנה פסיקה בבית המשפט העליון ממנה עולה צמצום של הלכת רקנט וקביעה כי האיסור על גופים פרטיים להפלות מותנה בקיומה של הוראת חוק (דנג"ץ 4191/97 **רקנט נ' בית הדין הארצי לעבודה**, פ"ד נד(5) 330 (2000); רע"א 8821/09 **פרוז'אנסקי נ' לילה טוב הפקות** (פורסם בנבו, 16.11.11).

26. דומה כי במשפט הישראלי ניתן משקל מוחלט לאוטונומיה של הבעלים כחלק מזכות הקניין, באופן קיצוני שחורג אפילו ממדינות המקדשות את הקניין הפרטי כמו ארה"ב ובריטניה. לעומת זאת, לא ניתן כל משקל לפגיעה הקשה בזכויותיהם של שוכרים שהופלו, במיוחד כשתופעת ההפליה רווחת במקומות מסוימים, ולעיתים אף מגובה על ידי אישי ציבור ולחץ חברתי. זכות הקניין אמנם כוללת זכות לאוטונומיה ולשרירות בעלים, אך זו אינה חזות הכל. הערך המוגן הוא הגנה על האישיות של בעל הקניין, אך כפי שציין פרופ' חנוך דגן, "קולו של ערך האישיות של הקניין הולך ונחלש ככל שאנו עוברים לעסוק בנכס מכשירי שאין בין ההחזקה בו לבין אישיות בעליו דבר וחצי דבר" (חנוך דגן "זכות הכניסה" מחקרי משפט כד 58 (2008)).

הדפוס הדומיננטי של ההשכרה כיום היא באמצעות משרד תיווך או פרסום במנועי חיפוש ייעודיים. ההשכרה של דירה פנויה נתפסת כאמצעי השקעה. קשה לראות בשאלת זהותו הקבוצתית של השוכר חלק חיוני וחשוב באוטונומיה של המשכיר, ואין לתת לה משקל מרכזי. וממילא – בהתקיים שתופעת ההפליה הפכה להיות מאוד נפוצה, ובמקומות מסוימות מוכוונת, האיזון צריך לנטות לטובת הזכות לשוויון ומיגור תופעת ההפליה והגזענות בשוק השכירות.

27. לכן אנו מציעים לקבוע איסור גורף על הפליה מחמת אחת העילות המנויות בחוק איסור הפליה במוצרים, שירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים. אנו מציעים להחריג מקרים בהם האיזון נוטה לטובת האוטונומיה של בעל הדירה. למשל – אם מדובר בשוכר שגר בדירה עם הבעלים או שמדובר בדירת שותפות המעוניינות להחליף שוכרת קיימת בשוכרת ממין נקבה בלבד. ניתן לקבוע את איסור ההשכרה בחוק המוצע, או כתיקון עקיף לחוק איסור הפליה.

28. חוקים דומים קיימים במדינות רבות, כמו ארה"ב, קנדה ובריטניה. בארה"ב חוק הדיור ההוגן אוסר על הפליה בדיור מחמת גזע, צבע עור, לאום, דת, מין, מצב משפחתי ונכות, אולם הוא לא חל על מכירה או השכרה של חדר או דירה בבית בו גר הבעלים ובו עד ארבע יחידות דיור, ועל עיסקה למכירת יחידת דיור משפחתית יחידה או השכרתה, ובלבד שלבעלים אין יותר מ-3 יחידות דיור כאלו באותה עת, ואשר מכירתה או השכרתה נעשית ללא מתווך (Fair Housing Act, 42 U.S.C. § 3604 (1968)). החוק הבריטי אוסר על הפליה בדיור על בסיס עילות שונות של השתייכות קבוצתית, ואיסור זה חל גם על מכירה והשכרה של דירות פרטיות למעט שני

חריגים: כאשר בעל הדירה מבצע עסקה פרטית, בלי פרסום לציבור ובלי שימוש במתווך, אולם גם במקרה זה אין להפלות אדם מחמת גזע או מוצא אתני או לאומי; וכאשר מדובר בהשכרה של נכס קטן שבו מתגורר בעלי הדירה בעצמו (Equality Act, 2006, c.3 (Eng.)).

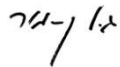
29. כמו כן, ניתן להתנות מתן הטבות מס למשכירים פרטיים במתן התחייבות להשכרה הוגנת, שתכלול בין היתר איסור הפליה. כיום המדינה מעניקה פטור על הכנסה מהשכרת דירה עד תקרה מסוימת, אך פטור זה ניתן ללא כל דרישה מצד המדינה למשכיר לא להפלות שוכרים מטעמים פסולים של השתייכות קבוצתית. ראוי שהמדינה תקבע כי מי שמעוניין לקבל פטור ממס יתחייב להשכרה הוגנת לרבות הגנה ראויה על זכויות השוכר ואיסור הפליה. כאמור, המדינה יכולה להחריג מחובה זו בעלי דירה שמשכירים חדר בביתם או שותף.

אכיפה

30. בתזכיר לא ניתן מענה מספק לסוגיית האכיפה במקרה של הפרת הוראות החוק. אנו סבורים כי מכלול היחסים בין שוכר למשכיר, הדחיפות בקבלת סעד (למשל – הזנחה של מפגע, ביטול חוזה ללא התראה ומנגד – פגיעה בנכס מצד השוכר) מחייבות מסלול ייעודי ומהיר לבירור קובלנות. גם העובדה שמדובר בשוק שבו, בהכללה, פערי כוח משמעותיים בין המשכירים לשוכרים, מצדיקה מערך אכיפה נגיש, פשוט ומהיר.

31. לעמדתנו הקמת נציבות מנהלית שתקיים מנגנון לבירור תלונות ובעלת סמכויות אכיפה מתאימה יותר לשוק השכירות, כאשר ניתן יהיה לערער על החלטותיה לבית המשפט השלום.

בכבוד רב,



גיל גן-מור, עו"ד