

פרוטוקול מס' 47/ג

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט  
שהתקיימה ביום ד', ל' בסיון תשי"ח-6.58.18 ב-09.00.

השתתפו: ד. בר-רב-האי - יו"ר  
ב. אזניה  
ע. איכילוב  
א. אלטמן  
מ. בגין  
י. הררי  
ש. הלל  
ז. ורפטיג  
ב. לוקר  
נ. ניר  
י. קליבנוב  
ח. רובין  
י. שופמן

מוזמנים: פ. רוזן - שר המשפטים  
א. ידין - המשנה ליועץ המשפטי  
מ. אלון - משרד המשפטים  
ה' רוזנטל - משרד המשפטים

סדר-היום: חוק דמי המפתח.

היו"ר ד. בר-רב-האי: אני פותח את הישיבה.

בשמי ובשם כל חברי הוועדה אני שמח לברך את חבר הכנסת קליבנוב, לשובו לעבודה אחרי מחלה, ולאחל לו בריאות ואריכות ימים.

חוק דמי מפתח.

סעיף 5.

ש. הלל: אחרי המלים "הסעיפים 3 ו-4" אני מציע להוסיף "לחוק זה", כדי שזה יהיה ברור.

י. הררי: במקום "היה הדיור היוצא לדיור" צריך להיות, לדעתי, "היה הדיור היוצא דיור".

מ. אלון: הניסוח הזה נתקבל בכמה סעיפים בחוק הגנת הדיור, תשט"ו, והוא נמצא, למשל, בסעיף 23 לאותו חוק. שם כתוב "היה אדם לדיור".

הוחלט: לקבל את הצעת ש. הלל להוסיף אחרי המלים "הסעיפים 3 ו-4" את המלים "לחוק זה".

ח. רובין: אני מציע להסיר בסעיף זה הוראה נוספת, אולי כסעיף קטן נפרד, לגבי המקרה שדייר נפטר. כל זמן שלא היה הסדר חוקי של בעית דמי המפתח, היה הגיון בזה שבעל הבית יורש את הדירה במקרה כזה. אולם ברגע שיש הסדר של הבעיה, אין בכך הגיון. אז צריכה להיות חלוקת דמי המפתח בין בעל הבית ובין היורשים, אולי במקרה זה - בשיעורים נמוכים יותר ליורשים וגבוהים יותר - לבעל-הבית.

ש. הלל: אולי יסכים ח"כ רובין לאבחנה בין מי ששילם ובין מי שלא שילם דמי מפתח, במקרה כזה.

ח. רובין: אני מוכן לקבל את האבחנה הזאת, אם כי לדעתי, אם מכירים בזכותו של הדייר לקבל דמי מפתח גם כאשר לא שילם דמי מפתח, בהנחה שהוא מחזיק בערך מסוים, הרי זה חל גם במקרה של פטירתו - על היורשים.

י. שופמן: הגישה של הוועדה היתה שדמי המפתח אינם ערך של חזקה. אנחנו פשוט בצורה אופורטוניסטית הולכים בעקבות המציאות. נוסף על כך, הצעתו של ח"כ רובין מקומה לא בחוק זה אלא בחוק הגנת הדייר, כי זוהי הרחבה של ההגנה על הדייר. לכן, לדעתי, זהו גם נושא חדש במסגרת חוק זה.

ג. ניר: אינני חושב שזה נושא חדש. אולם הויכוח בענין זה התנהל בקשר עם הצעתו של ח"כ ורהפטיג לקבוע את דמי המפתח כערך חזקה. אנחנו אמרנו שאיננו באים לחדש ולקבוע כי החזקה בדירה זהו רכוש, אלא שאנחנו הולכים בעקבות המציאות. אין אנחנו יכולים לקבוע כאן ערך העובר בירושה, כי זה הופך את כל בנין החוק.

ש. הלל: זה נגדתי להצעתו של ח"כ ורהפטיג. אבל כוונתנו בחוק זה למצוא פתרון לבעיות שנוצרו במציאות. רצוי היה, מבלי לפגוע בכל מערכת המשפט שלנו, למצוא פתרון לבעיה שהועלתה על-ידי ח"כ רובין. קורה שאדם נכנס לדירה ונפטר כעבור שבוע. תארו לעצמכם שלקח את הכסף בהלוואה. האם יש הצדקה להעביר את הכל לבעל הבית?

י. שופמן: יכול להיות שלא בעל-הבית אלא הדייר הקודם קיבל את דמי המפתח.

ש. הלל: אינני שותף להשקפה הרוצה להעמיד את דמי מפתח כערך חזקה. אבל זוהי בעיה כתיים היומיים, וצריך למצוא לה פתרון.

י. הררי: אין לשכוח שהדירה היא של בעל הבית. תמורת דמי המפתח מקבל הדייר חוזה שכירות, ואם החוזה הוא לשנה או שנתיים, אין בעל הבית יכול להשכיר את הדירה למישהו אחר בתקופה זאת. ואז בדרך כלל יסתדרו הצדדים ביניהם.

ז. ורהפטיג: אני מסכים להצעת ח"כ רובין, אך רק לגבי העתיד. לגבי העבר היה קדים עד עכשיו נוהג שאם הדייר נפטר, היה זה מזלו של בעל הבית. להבא ברור שאנשים לא יכנסו לדירות כדי לשלם דמי מפתח, ולכן אם קורה אסון. אין סיבה שהיורשים לא יקבלו את המגיע להם.

השאלה היא אם זה צריך להיות חלק במה ששילם הנפטר, או חלק ממה שיקבל בעל-

א. ידיון:

הבית מן הדייר החדש.

ז. ורהפטינג:  
על כל פנים, אני מסכים שיהיו שני סולמות, סולם אחד ליורשים הזכאים להיכנס לדירה ולהיות מוגנים, לפי הסעיפים 16-22 לחוק הגנת הדייר, וסולם אחר לגבי היורשים האחרים, שיקבלו חלק קטן יותר בדמי המפתח.

מ. אלון:  
אם רוצים לחדש מושג משפטי, כפי שהציע ח"כ ורהפטינג, - והצעתו של ח"כ רובין היתה מבוססת על העיקרון הזה - אז צריך ללכת עד הסוף ולהקנות ליורשים האלה גם זכות להיכנס לדירה במקום הנפטר.

אני רוצה להזכיר לחברי הוועדה כי בעולם כולו אין חוק כזה קיים. החוק הזה הובא כדי לפתור את בעיית השיכון של אותם האנשים הגרים בדירה צפופה או אשר צריכים לעזוב את הדירה כדי להחליף את מקום עבודתם. זוהי ההצדקה המוסרית היחידה לחוק זה. אם קרה אסון ואדם נפטר, אין כאן צורך לפתור בעיה של שיכון. אשר לקרוביו של הנפטר, בחוק הגנת הדייר נאמר אמנם שהם צריכים לגור אתו ששה חדשים כדי לזכות בהגנה סדייריים, אבל בית-המשפט רשאי להקטין את התקופה הזאת אם הוא מוצא זאת לנכון. ואי-אפשר לבנות חוק על היוצאים מן הכלל. החוק בא לפתור את הבעיה של השיכון, שהיא בעיה מציאותית, ואין שעם דוקא בנקודה זו לעבור לפסים תיאורטיים.

הוחלט:  
לדחות את הצעת ח. רובין האומרת להוסיף הוראה כי במקרה שדייר לפטר, יהיה ליורשיו חלק בדמי המפתח.

הסתייגות לח. רובין להצעתו: חלקם של היורשים בדמי המפתח יהיה קטן ב-10% מחלקו של הדייר במקרה שהיה עוזב את הדירה.

ש. הלל:  
לגבי העתיד אני מציע לאפשר לשני הצדדים לקבוע ביניהם, בהסכם, שזכותם של היורשים לקבל את דמי המפתח במקום הדייר, במקרה שהוא נפטר.

י. הררי:  
אני מציע לעשות רגולציה של החלטת הוועדה בסעיף 3, בו נאמר שהוראות הסעיף יחולו בניגוד לכל חוזה. אני מציע שגם לגבי העתיד אפשר יהיה בהסכם הדדי לסטות מהוראות החוק.

א. ידיון:  
הצעת ח"כ הלל אינה קשורה כלל בסעיף 3. לדעתי, גם אם לא נכתוב דבר בענין זה, רשאים יהיו הצדדים לקבל הסכם כזה.

מ. אלון:  
אין לשכוח שדמי המפתח הם חלק מהותי של חוק הגנת הדייר, ותוצאה ישירה שלו. העיקרון של חוק הגנת הדייר הוא שעם מותו של דייר בטלה הגנת החוק עליו. אם יוצאים מענחה שדמי המפתח בנויים לפי אותה שיטה, ואם בכל זאת נכניס סעיף ברוח הצעת ח"כ הלל, נבנה אותו על בלימה. הסעיף הזה יהיה יוצא דופן בכל החוק, ואנחנו מוכרחים ללכת בעקבות החוק.

י. הררי: יש הבדל בענין זה בין מה שהיה לפני חוק זה, ובין מה שיהיה להבא. מאחר שדמי המפתח יהיו חוקיים, אפשר יהיה לעשות בענין זה חוזים שונים. ואינני רואה כל סיבה מדוע למנוע מן הצדדים להגיע ביניהם להסכמים כרצונם.

ב. אזניה: אם קרובי משפחה רוצים לסדר בדירה את בן משפחתם הקשש, ורואים את האפשרות שהוא לא יחיה זמן רב, מדוע לא לאפשר להם להגיע לידי הסכם עם בעל-הבית, שיסטה מהוראות חוק זה?

פ. רוזן: במקרים כאלה ייחתם חוזה השכירות, בדרך כלל, עם קרובי המשפחה שמשלמים עבור הדירה.

החידוש בחוק זה אינו בכך שהוא מכשיר את דמי המפתח, מפני שהם היו חוקיים וכשרים גם עד עכשיו, זה כבר שנים, בצורה שהם ניתנו. אני גם חולק על הדעה שהם היו בלתי מוסריים. אבל ביחס לדברי ח"כ ורהפטיג בישיבה הקודמת, שביחס לעבר אי-אפשר להוכיח שניתנו דמי מפתח מאתר שהם היו בלתי חוקיים, הרי אני אומר שהם היו חוקיים בצורה שהם ניתנו, ואפשר יהיה להוכיח זאת. החידוש בחוק זה, אך כן, אינו בהכשרת דמי המפתח אלא בסעיף 19, שלפיו יוכל בית-הדין לשכירות להכריח את בעל הבית לקבל שוכר. עד עכשיו האפשרות שלא לקבל שוכר היתה מכשיר בידי בעל הבית ללחוץ על הדייר כדי לקבל חלק גדול יותר בדמי המפתח או את כל דמי המפתח. ובמקרים כאלה, כשהמדובר על העברת הדירה לדייר באמצעות סעיף 19, אינני יודע אם בעל-הבית יוכל לסרב להשכיר את הדירה לקרובו של הקשש ולא לקשש עצמו.

כוונת הממשלה היתה שלא לקפח עוד יותר את זכויות בעלי הבתים, חוץ מאשר בסעיף מאוד מכריע וחשוב זה, סעיף 19. ואני צריך להתנגד לכל נסיון לקפח עוד יותר את זכויותיהם של בעלי הבתים. אם עד עכשיו היה זה מזלו של בעל הבית כאשר הדייר מת, יהיה זה מזלו גם בעתיד, בעיקר כאשר המקרים האלה הם נדירים ביותר.

אני רוצה גם להגיד לחברי הוועדה כי אני עומד להציע לממשלה חוק נפרד, אשר גם הוא חורג ממיבנה חוק הגנת הדייר, למקרים מיוחדים. לכן לא הייתי רוצה שהצעה כהצעת ח"כ הלל תוכנס לחוק זה. אם הוא עומד על כך, אפשר לנסות בענין זה חוק מיוחד. אין זה שייך לחוק זה.

ע. איכילוב: הרושם שלי הוא שאנחנו שוכחים את הגישה הבאה להגן על הדייר, ודו אגים שמא בעל הבית ירוויח משהו. זה קצת משונה, כאשר אנחנו יודעים מהו מצבם של בעלי הבתים. והרי אם לקבל את העיקרון הזה, מדוע לא לתת דמי מפתח גם לדייר המשנה?

גם מבחינה מעשית אין לזה ערך רב. אם מדובר על אדם ערירי, שגר יחיד בדירה, הרי זה בדרך כלל חדר אחד, והסכום אינו מצדיק להכניס בחוק פירצה כזאת.

י. הררי: אינני רואה בדברי שר המשפטים תשובה מדויקת למנוע חופש חתימת חוזים והתנאות תנאים בענין דמי המפתח.

י. קליבנוב:  
אני חושב שהצעת ח"כ הלל מיוחדת. אין  
שום דבר המפריע לשני הצדדים לעשות הסכם  
כזה.

הוחלט: לקבל את הצעת י. הררי לעשות ררויגיה  
של החלטת הועדה בסעיף 3, בענין תחולתו  
של הסעיף גם על העבר וגם על העתיד.

י. הררי:  
אני מבין את ההוראה המונעת חופש עשית  
חוזים לגבי העבר, כאשר דמי מפתח היו  
בלתי חוקיים. אבל לעתיד אין כל סיבה למנוע זאת. חושבני שהעיקרון  
שבהצעת ברור. אשר לנסח זאת כפי שהציע לי מר רוזנטל: חלקו של  
הדירי היוצא בדמי המפתח יהיה, בהעדר הסכם או על אף האמור בכל  
חוזה או הסכם שנעשו לפני תחילת חוק זה - לפי כללים אלה - - -  
וכו'. יכול להיות מישהו מאמריקה שיהיו מעוניין להשקיע כספים  
בדירות לעולים חדשים, בתנאי שכאשר יעזבו את הדירות לא יקבלו  
כל דמי מפתח. אינני רואה מדוע למנוע זאת.

ש. הלל:  
אנחנו אמרנו כי דוקא לגבי הסכמים שנעשו  
בעבר, יינתן להם תוקף. כי אנחנו נכנסים  
לענין הזה לא כיוזמים. החיים עשו את שלהם. אנשים הגיעו להסדרים  
ביניהם. ואנחנו בעצם מאשרים את מה שהם עשו. למשל, אדכ נכנס  
לדירה וידע שהוא עלול לעזוב אותה בעבור שנה-שנתיים, והגיע להסכם  
עם בעל הבית שבמקרה כזה יקבל את כל דמי המפתח מבלי שיצטרך לתת  
חלק לבעל הבית. זה היה הסכם כלכלי מובהק בין הצדדים, ואי-  
אפשר עכשיו לבוא ולאמר לדירי: תקבל רק שני-שלישים, למרות ההסכם.

לגבי העתיד חופש החוזים פירושו ביטול  
כל החוק הזה. כי אז אפשר להסחפף בסעיף אחד האומר שדמי המפתח  
הם חוקיים. מדוע הסכם האומר: אחוזים אחרים מאשר בחוק - מותר;  
והסכם האומר: נחיה ונראה, נסדר את הענינים לפי ההיצע והביקוש  
בשוק - אסור? וזה בניגוד לרוח החוק. החוק אינו בא רק להתיר  
דבר שהיה אסור; הוא בא להסדיר את הבעיה. אנחנו רוצים למנוע  
הסדרים שיהיו נובעים מכך שאנשים נתונים ללחץ, בין כשהם צריכים  
לצאת מן הדירה ובין כשהם צריכים להיכנס לדירה. חופש ההסכמים  
פירושו ביטול כל החוק הזה. ועלינו לקחת בחשבון שיטבה ועדה  
ציבורית שהיתה מורכבת מנציגי כל הגורמים בציבור, והגיעה להסכם  
בענין זה.

נ. ניר:  
אינני מבין מדוע חופש ההסכמים בדירות  
מבטל את החוק, ובבתי-עסק - אינו מבטל  
את החוק. בסעיף 10 נקבע כי לגבי בתי-עסק נשאר חופש ההסכמים.  
ואינני רואה מה ההבדל. ואם שר המשפטים אמר כי עיקר החוק הוא  
סעיף 19, אינני רואה מדוע יש בכך ביטול החוק אם יחד עם סעיף  
19 קובעים חופש להסכמים.

ב. אזניה:  
אני רוצה להבהיר את עמדתי לגבי הועדה  
הציבורית: לא יתכן שאנחנו נגיד כי  
עבודתה של הועדה הציבורית, במקום שהיא הגיעה לפשרה, אינה בעלת  
משקל בשבילנו. אם נקבע שיש חופש הסכמים בעתיד, ז"א שכל  
מה שהוסכם בוועדה הציבורית כפשרה ציבורית - בטל ומבוטל.

י. הררי:  
האם הוועדה הציבורית המליצה למנוע  
חופש החוזים?  
ב. אזניה:  
לולא היתה ממליצה על כך, לא היתה קובעת  
כלל את כל הסולמ שקבעה.

18.6.58

חוק דמי המפתח

ב. אזניה:

לגופו של דבר, מדוע אינני בעד זה שנשארו חופש הסכמים לגבי העתיד? כאן אנחנו חוזרים לשאלה היסודית. אם הדייר אינו זקוק להגנה, צריך לבטל בכלל את חוק הגנת הדייר. כל סולם האחוזים בא להגנתו של הדייר באותם המקרים שבהם הוא נתון ללחץ. חופש ההסכמים מצלצל יפה, אבל ברור שמי שחזק יותר, יכול לנצל זאת יותר לטובתו. בעלי-הכתיים, שהופיעו בפנינו, לא ערערו על הטולם הזה. האם אנחנו נבוא לשנות אותו?

י. שופמן:

אם זה נכון שבעל הבית הוא החזק אשר יכו לנצל את חופש ההסכמים, מדוע ישנם כל כך הרבה הסכמים בין בעלי-הבתים והדיירים הקובעים שבשנה ראשונה ושניה הדייר היוצא מקבל את כל דמי המפתח? אם בעל-הבית הוא החזק, מדוע הסכים לחוזה כזה?

ב. אזניה:

המציאות מפולגת. יש מקרים כאלה. אבל יש מקרים רבים, והם ודאי מחצית מכלל המקרים, שהחזק הוא בעל הבית, והדייר נלחץ. אלה המקרים שלשם בא החוק הזה, המקרים בהם הדייר זקוק לשיכון.

אשר לטענתו של ח"כ הררי על משקיע מאמריקה שרוצה לבנות דירות לעולים, הרי זה נופל בכלל תחת החוק לבנינים חדשים.

י. הררי:

ואם הוא יקנה לצורך זה בתים ישנים?

ח. רובין:הוע

הועדה הציבורית אינה מחייבת את הועדה הזאת. יש לזה משקל, אבל לא יורד מזה.

אם ייקבע בחוק חופש הסכמים, יצאו טפסים מוכנים מטעם בעלי הבתים, ודו"ק הדיירים החלשים לא ידעו ולא יהיה בכוחם להגמקח על מחיקת הסעיף הזה בחוזה. מניעת חופש ההסכמים במקרה זה פירושה הגנה על החלש.

לגבי העבר, בעבר לא היו הסכמים על דמי מפתח מאחר שהם היו בלתי חוקיים. אני מציע לקיים לגבי העבר את אותם ההסכמים שבהם ניתנו זכויות לדיירים להעביר את החוזה לביר אחר תוך שנה שנתיים.

אני מציע גם למחוק את פיסקה (4) בסעיף

מ. אלון:

לשאלתו של ח"כ הררי: ודאי שמבחינה חוקתית אין הועדה הציבורית מחייבת את הכנס. בכל זאת אני חושב שרצוי היה להתחשב בעבודת הועדה הציבורית. היא ישבה הרבה מאוד, ודנה בדבר עד שהגיעה לפשרה. אני חושב שיש לזה משקל. והועדה הזאת המליצה בפרוש שלא לאשר חופש הסכמים. והנימוק להחלטתה של הועדה הציבורית, יש בו תשובה לשאלתו של ח"כ ניר מדוע השוני בין דירות מגורים ובין בתי עסק. החוק הזה הוא חלק מהותי מחוק הגנת הדייר. בהרבה ארצות אין בכלל הגנה על בתי-עסק, משום שההנחה היא שהקע הסוציאלי שונה בהרבה לגבי קורת-גג מאשר לגבי בית-עסק. אצלנו החוק אמנם קיבל את הגנת הדייר גם על בתי עסק, אבל לגבי הוראה מרחיקה לכת של שלילת חופש ההסכמים, קיבלו שהיא לא תחול על בתי-עסק.

הועדה הציבורית מסביהה גם בדברי ההסבר שלה מדוע עלולה אי-הכנסת הוראה כזאת לקפח את הצד החלש. נכון שסעיף 19 קיים, אבל הוא קובע רק שאפשר לפנות על בעל-הבית לבצע את החוק. אבל אם יש חופש הסכמים, ואם בעל הבית יכול ללחוץ על הדייר, הוא יוכל לכפות עליו הסכם אשר מעניק לו חלק גדול יותר בדמי המפתח ממה שמגיע לו לפי החוק. כאן סעיף 19 לא יעזור. אני מבין שח"כ הררי מצטרף להצעת ח"כ הלל ביתס לעבר. זה דרוש בי

מ. אלון:

לעבר, מפני שבסוף החוק היה סעיף שיתן הכשר כללי למה שהיה לפני קבלת החוק הזה, ואין כל הגיון להכשיר פל מה שהיה, אבל לאמר: הסכם שנעשה בין הצדדים - שול.

אשר להצעת ח"כ רובין, אין אפשרות לקבוע בחוק שהסכם שהיה לטובת הדייר - קיים; והסכם אחר - אינו קיים.

לכן הייתי מציע לחזור להחלטה הקודמת של הועדה: הסכמים שנעשו בעבר נשארים בתוקף, ולגבי העתיד - אין חופש הסכמים.

הוחלט: 1. לדחות את הצעת י. הררי לקבוע בסעיף 3 חופש הסכמים בעתיד.

הסתייגות לי. הררי.

2. לדחות את הצעת ח. רובין למחוק את סעיף-קטן (4) בסעיף 3.

הסתייגות לח. רובין, ני. ניר

3. לחות את הצעת ח. רובין האומרת לקבוע לגבי העבר שהסכמים שנעשו בעבר מחייבים רק במידה שיש בהם הסדר על זכות הדייר למסור את המושכר בלי הסכמת בעל הבית במשך תקופה שאינה עולה על שנתיים.

הסתייגות לח. רובין.

הישיבה ננעלה בשעה 11.00.