

ניתוח בעיית נטל דמי התיווך על שוכרים בישראל

מוגש לח"כ רועי פולקמן

מסמך זה נכתב ע"י: אריאל ערן – ראשת הצוות, עמית הלפרין, נועה ז"ק, עדי כהן ואור שטרנברג;
נבדק ואושר לפרסום ע"י: מנהלת אזור ת"א מאי זבדה ומנכ"ל הארגון אהוד אפרים.

1. מבוא:

מטרת מסמך זה היא לבחון כיצד ניתן לתקן את כשל השוק שנוצר בתחום התיווך בשוק שכירות הדירות בישראל. חשוב להדגיש שנעשו בעבר ניסיונות להסדיר את נטל תשלום דמי התיווך, אך אלו לא צלחו. מסמך זה מציג סקירה מפורטת של המקורות החקיקתיים הנוגעים לסוגיה, כמו גם סקירה משווה. על סמך מקורות אלה הצוות גיבש המלצות שאימוצן עשוי להועיל לפתרון הבעיה.

2. עיקרי דברים:

← **סקירת המצב היום:** התופעה עמה אנו מנסים להתמודד היא "גלגול" דמי התיווך מהמשכירים אל השוכרים. מדובר במצבים בהם שירותי התיווך הוזמנו על ידי המשכיר אך השוכר הוא שנדרש לשלם עליהם. כפי שנפרט במסמך, נעשה לאחרונה ניסיון חקיקתי לתקן את התופעה שאינו צלח עקב פרצה שנשארה בחוק.

← **חקיקה:** החוקים הרלוונטיים לסוגיה הם סעיף 25(ב) (3) חוק השכירות והשאילה וחוק המתווכים במקרקעין.

← **פסיקה:** הפסיקה בעניין סעיף 25(ב) (3) מצטמצמת לכדי פסק דין אחד מבית המשפט לתביעות קטנות. מיעוט ההליכים בנושא מרמז על הפרצה בסעיף החוק, שלא מאפשרת את קיום המהות שלו.

← **סקירה משווה:** הצוות סקר את הרגולציה הקיימת ואת שוק השכירות במדינות שונות בעולם. מהמחקר עלה כי כאשר אין הסדרה בתחום, נטל תשלום דמי התיווך לרוב מוטל על השוכרים. הפתרונות המוצעים במסמך נשענים על המודלים השונים במדינות העולם אשר נסקרו בפרק המשפט המשווה.

← **דיון והמלצות:** לבסוף, נציע 3 חלופות להתמודדות עם הבעיה בפניה אנו עומדים:

1. **שקיפות במחירים** – ניתן לקבוע בחוק סוגי שירותים עליהם המשכיר נדרש לשלם, לעומת שירותים אחרים עליהם השוכר ישלם. על המתווך לפרסם את תעריפי שירותיו מראש באופן שקוף כך שתיווצר תחרות טבעית.

2. **התקנת כלל אתי** – ניסוח תקנות אתיקה בהתאם לסמכותה של שרת המשפטים, שיקבעו כי על המתווך להחתיים את המשכיר על חוזה הזמנת שירות אם הוא חפץ לתווך את השכרת דירתו. באופן זה מתמודדים עם הכשל בתיקון לחוק השכירות והשאילה.

3. **קידום הצעת תיקון חוק המתווכים** – אם המצב יאפשר מבחינה פוליטית, להמשיך ולקדם את הצעת החוק המונחת על שולחן הכנסת. נפרט במסמך את דעתנו על הצעת חוק זו.

3. רקע:

בשנת 2017 נחקק תיקון לחוק השכירות והשאלה, המכונה גם "חוק שכירות הוגנת". תכלית החוק – כפי שמשקפת מדברי ההסבר ומסעיפיו – היא הסדרת תחום חוזי השכירות למגורים והתאמתו לשינויים שהתרחשו בשוק השכירות מאז חקיקתו בשנת 1971, וכן קביעת הסדרים הוגנים יותר כלפי ציבור השוכרים, בעיקר בשוקי שכירות בעלי היצע נמוך מהביקוש.¹ אחד מן ההסדרים שנקבעו בתיקון ואשר מיטיב עם ציבור השוכרים, הוא סעיף 25ט(ב)(3), שקובע ששוכר לא יישא בתשלומים שמשכיר חייב בהם כלפי צד שלישי, ובכלל זה דמי תיווך אם המתווך פעל מטעם המשכיר.² תיקון זה נחקק בכדי לתקן את המצב הקיים עד אותה עת, שבו משכירים הזמינו שירותי תיווך ו"גלגלו" את העלות על השוכרים בכך שחייבו אותם לשלם את דמי התיווך.

על אף הכוונה להסדיר את השוק, התיקון לחוק השאיר פרצה משמעותית המאפשרת למתווכים לגבות דמי תיווך מהשוכר. בהתאם לדרישות בחוק המתווכים,³ מתווך רשאי לגבות דמי תיווך מלקוח ככל שעמד בדרישת ההזמנה בכתב.⁴ התיקון לחוק השכירות לא מאפשר למתווך לחייב את השוכר לשלם בעבור התחייבות של המשכיר, אך הוא לא מונע התחייבות חוזית נפרדת של השוכר מול המתווך. כתוצאה מכך, מתווכים מחתימים את המתעניינים בדירה על הסכם בכתב, שממנו משתמע שהם אלו שמעוניינים בשירותי התיווך, ו"שכרו" את שירותי המתווך.

הבעיה שהמסמך מבקש לנתח עוסקת במצבים בהם הצד שזים את ההתקשרות עם המתווך הוא המשכיר אך הצד שנדרש לשלם את הוצאות ההעסקה הוא השוכר. לפיכך, נוצר מצב שוקי חסר היגיון אשר נובע מבעיית נציג. המתווך מקדם את האינטרסים של המשכיר, אך על פי דרישת ההזמנה בכתב אמור לייצג את השוכר. כתוצאה מכך, מתווכים מציעים את שירותיהם לבעלי דירות תוך שהם מתחייבים שאלה לא יצטרכו לשלם עבור השירות.

שוק התיווך עבר שינויים בשנים האחרונות עם כניסתן של פלטפורמות אינטרנטיות, כמו "פייסבוק" ו"יד 2". יחד עם הפרצה בחוק, נוצרים מקרי קיצון בהם המתווך "מצטרף" למודעה שהמשכיר העלה בעצמו ושהשוכר יכול לראות באמצעות גלישה באתר ללא סיוע ממתווך. במצב זה יתכן שהמתווך אינו זכאי בכלל לדמי תיווך ממי מהצדדים, שכן לפי סעיף 14(א)(3) לחוק המתווכים, המתווך אינו זכאי לדמי תיווך אם הוא אינו הגורם היעיל שהביא להתקשרות הצדדים בעסקה.⁵ עקב בחירת הצוות, כללנו במחקר רק מצבים בהם המתווך זכאי לדמי תיווך. החלטנו לבחור בנקודת מוצא לפיה המתווכים משפרים את השוק ומשכללים אותו (כפי שמתבטא בפרק המשפט המשווה) ולכן לא נרצה לפעול נגדם, אלא באמצעים שיוכלו להביא אותם לשיתוף פעולה שיועיל לאינטרסים של כולם.

המסמך מתמקד בניסיון לפתור את בעיית **פערי המידע וכתוצאה מכך את בעיית הסיכון המוסרי**. במצב הקיים היום המשכיר לא מפנים את עלויות התיווך. כתוצאה מכך, המשכיר לא מבצע חישובי עלות-

¹ דברי ההסבר להצעת חוק השכירות והשאלה (תיקון), התשע"ו-2016, אתר הכנסת, מאגר החקיקה.

² ס' 25ט(ב)(3) לחוק השכירות והשאלה, התשל"א-1971, תשלומים שוטפים שבהם נושא השוכר.

³ סעיף 14(א)(2) וסעיף 9 לחוק המתווכים במקרקעין, תשנ"ו-1996.

⁴ סעיף 9(א) לחוק המתווכים במקרקעין, תשנ"ו-1996, "מתווך במקרקעין לא יהא זכאי לדמי תיווך, אלא אם כן חתם הלקוח על הזמנה בכתב לביצוע פעולת תיווך במקרקעין, שבה נכללו כל הפרטים שקבע השר, באישור ועדת הכלכלה."

⁵ ראה ה"ע 3.

תועלת כפי שרצה המחוקק ולכן הוא יעסיק את המתווך ב-100% מהמקרים, כולל במקרים שבהם הוא לא צריך מתווך, מכיוון שהעסקתו אינה מחייבת אותו בהוצאת כספים. בעיית הסיכון המוסרי (Moral Hazard) היא בעיה מתחום הכלכלה ההתנהגותית, המתארת מצב בו אדם לא נפגע מההשלכות של מעשיו ולכן בוחר לבצע פעולות שמביאות לו רווח למרות שהעלות שלהן גבוהה. בעקבות הימצאות מידע-אסימטרי בידי הצדדים לעסקה, מחיר השירותים המוצעים עולה.⁶

לענייננו, פעמים רבות המשכיר מגלה אדישות נוכח פנייה של מתווך המציע את שירותיו, וזאת מפני שאינו נושא בעלות הישירה על שירותים אלה. בעקבות מעורבותו של מתווך, עולה מחיר העסקה עבור השוכר. בשוק בו ההיצע קטן מהביקוש, לעתים קרובות לשוכר לא נותרת ברירה אלא להסכים לשאת גם בתשלום עודף זה, אף שלא יזם את הזמנת השירות או לחילופין הפיק ממנו תועלת.

4. סקירת המצב החקיקתי הקיים:

במדינת ישראל קיימים שני חוקים הנוגעים באופן ישיר לבעיה בה אנו עוסקים:

← חוק השכירות והשאלה

עד שנת 2017 לא הוגדר בחוק על מי יוטל תשלום דמי התיווך המשולמים למתווך המתווך דירה שכורה והחלטה זו הייתה נתונה לרשות הצדדים החותמים על חוזה שכירות. בשנת 2017 נחקק תיקון לחוק השכירות והשאלה, תשל"א-1971 (להלן: "חוק השכירות והשאלה") ובו נקבע כי תשלום דמי התיווך המשולמים למתווך שפעל מטעם המשכיר ישולמו ע"י המשכיר.⁷

מטרת תיקון חוק השכירות והשאלה הייתה ליצור וודאות אצל המשכיר והשוכר ולאזן במידה מסוימת את כוח השוכר שנמצא בנחיתות לעומת כוח המיקוח של המשכיר. תיקון הסעיף העוסק בתשלום דמי התיווך למתווך נועד להגן על השוכרים מפני מצבים בהם תשלום דמי התיווך מוטל עליהם, על אף שהמשכיר הוא אשר הזמין את השירות ונהנה ממנו.⁸

כפי שהצגנו בהקדמה, על אף התיקון, שכאמור קובע שהמשכיר חייב בתשלום דמי התיווך כאשר המתווך פעל מטעמו, המתווכים "עקפו" את החוק על ידי החתמת שוכרים על הסכם הזמנה אשר קובע שהם מזמיני השירות, אשר בפועל הזמין ע"י המשכיר ולא השוכר. לפיכך, תשלום דמי התיווך מוטל בפועל על השוכרים ולא על המשכירים.

← חוק המתווכים במקרקעין

חוק המתווכים במקרקעין, תשנ"ו-1996 (להלן: "חוק המתווכים") מסדיר את מקצוע התיווך וקובע איסור על עיסוק בתיווך במקרקעין ללא רישיון תיווך בתוקף ובהתאם לקבוע בחוק המתווכים.⁹ רישיונות

⁶ Black, J., Hashimzade, N. and Myles, G. (2017). *Moral Hazard*. In: *A Dictionary of Economics*, 5th ed. [online] Oxford University Press, p.214.

⁷ ס' 25(ב)3 לחוק השכירות והשאלה, תשל"א-1971.

⁸ פרוטוקול ישיבה מס' 421 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 10 (3.7.2017).

⁹ ס' 2(א) לחוק המתווכים במקרקעין, תשנ"ו-1996.

תיווך במקרקעין מוענקים ע"י רשם המתווכים לעומדים בתנאים לקבלת רישיון עפ"י חוק המתווכים. רשם המתווכים ממונה ע"י שר/ת המשפטים.¹⁰ מתווך רשאי לבקש דמי תיווך רק אם מילא אחר כל התנאים הבאים:

1. המתווך חתם עם הלקוח על הזמנה בכתב לביצוע פעולת התיווך במקרקעין.¹¹

2. המתווך היה בעל רישיון תיווך בתוקף בעת התיווך.¹²

3. המתווך היה הגורם היעיל שהביא להתקשרות הצדדים.¹³

לענייננו התנאי הראשון הוא המשמעותי ביותר, כאשר הוא זה שמחייב מתווך בהסכם כתוב על מנת לגבות דמי תיווך מלקוח.

בשנת 2012, בעקבות תלונות חוזרות ונשנות שהתקבלו אצל רשם המתווכים על מתווכים שהתנהגו באופן לא הולם כלפי צרכנים ומכיוון שהחוק לא העניק פתרון כנגד אותם מתווכים ולא יצר הרתעה מספקת, נחקק תיקון לחוק המתווכים.¹⁴ בתיקון זה נקבע כי שר המשפטים ימנה ועדת משמעת שתפקידה יהיה לדון בעבירות משמעת של מתווכי מקרקעין, כפי שמפורטות בחוק המקרקעין.¹⁵ ההליך בוועדת המשמעת הוא הליך שיפוטי והוועדה רשאית להטיל סנקציות הקבועות בחוק המתווכים על מתווכים שיימצא כי עברו עבירת משמעת.¹⁶ העבירות המוגדרות בחוק המתווכים כעבירות משמעת מפורטות בסעיף 14א. לחוק המתווכים. העבירה הרלוונטית לעניינינו היא העבירה המופיעה בסעיף 14א(3): "המתווך עבר על כללי האתיקה המקצועית שנקבעו ע"י שר/ת המשפטים הנוגעים להתנהגותם וחובותיהם המקצועיות של מתווכי מקרקעין".¹⁷

סעיף 14כט לחוק המתווכים מאפשר לשרת המשפטים להתקין תקנות הקובעות כללי אתיקה מקצועית. באמצעות הליך יחסית פשוט של התקנת תקנה ניתן להוסיף כלל אתי שמעבר עליו יטיל חבות משמעתית על המתווך. זוהי דרך יחסית רכה להכווין התנהגות, דרך כללי התנהגות מקצועיים.

5. סקירת המצב הפסיקטי הקיים:

למרות שהתיקון לחוק השכירות והשאילה המכונה "חוק שכירות הוגנת" עבר כבר לפני למעלה משנה, לא קיימים פסקי דין בנושא סעיף 25(ט)(ב)(3), העוסק בחובת המשכיר בתשלום דמי תיווך. הסיבה

¹⁰ ס' 3 לחוק המתווכים במקרקעין.

¹¹ ס' 9 (א) לחוק המתווכים במקרקעין, תשנ"ו-1996.

¹² ס' 14(א) לחוק המתווכים במקרקעין.

¹³ שם.

¹⁴ פרוטוקול ישיבה מס' 102 של הכנסת ה-18, 119 (25.1.2010).

¹⁵ ס' 14(ב) לחוק המתווכים במקרקעין.

¹⁶ ס' 14(ט), 14כ לחוק המתווכים במקרקעין.

¹⁷ ס' 14כט. לחוק המתווכים במקרקעין.

להיעדר הפסיקה בנושא היא שהתיקון יצר פרצה אשר מאפשרת למתווכים לפעול במסגרת החוק - אולם נגד המהות שלו. על כן, לא נוצרת עילת תביעה לשוכרים.

יצוין בהקשר זה פס"ד המר נגד נס,¹⁸ שהתקבל בחודש ספטמבר 2018 בביהמ"ש לתביעות קטנות בירושלים. משום מיעוט הפסיקה בנושא יש חשיבות להלך הרוח של פסק הדין על אף שמדובר בבימ"ש לתביעות קטנות. מפסק דין זה עולה שמבחינת ביהמ"ש, ברגע ששוכר חתם עם מתווך על הסכם תיווך, הוא יחויב בתשלום דמי תיווך אפילו אם המשכיר חתם עם המתווך על הסכם תיווך בעצמו. נקבע בפסק הדין כי טענה של שוכר נגד הסכם שהוא חתם עליו בעצמו מהווה חוסר תו"ל. כך נוצר מצב שמתווך יכול לגבות דמי תיווך משני צדי העסקה, כל עוד הוא חתם עם שניהם על הסכמי תיווך. בית המשפט מתייחס להתקשרות של השוכר עם המתווך כהתקשרות חוזית נפרדת שלא קשורה למערכת היחסים של השוכר עם המשכיר.

פסק הדין ממחיש את הצורך בפתרון בעיית המידע - יידוע הצדדים מראש על עלויות דמי התיווך, באופן שיאפשר תקשורת ביניהם. ברגע שתתקיים תקשורת פתוחה בין הצדדים שתכלול גם את שאלת דמי התיווך וחלוקתם ביניהם ייתכן שניתן יהיה להימנע מהבעיה של דמי תיווך כפולים למתווך, כי הצדדים ידונו על כך מראש לפני שמי מהם חותם על הסכם מול המתווך. במידה והמו"מ בין הצדדים מתרחש לאחר חתימת הסכם התיווך, יש צורך לחשוב על סנקציה למתווך שתפתור את בעיית דמי התיווך הכפולים - בצורה של תקנות או כעבירה משמעתית מטעם איגוד המתווכים.

שאר הפסיקה הישראלית בנושא דמי תיווך אינה עוסקת בשוק השכירות ועל כן אינה רלוונטית למסמך.

6. משפט משווה:

לכל אחת ממדינות העולם שוק שכירות בעל מאפיינים שונים, כאשר בין היתר קיים שוני באופן שבו מדינות מעצבות את פעילותם של מתווכי הדירות באמצעות רגולציה. יש מדינות שבהן הנטל לשלם את דמי התיווך הוא על השוכר ובמדינות אחרות קיימים מנגנונים לחלוקת התשלום בין השוכר למשכיר. כדי להבין כיצד נכון לפתור את הבעיה שהוצגה לעיל, מוצגת בחלק זה סקירה של שוק התיווך ומנגנוני ההסדרה השונים במדינות נבחרות.

ארה"ב

א. מדינת מסצ'וסטס - מדינת מסצ'וסטס דומה במספר מאפיינים לישראל: יש לה חוק מקרקעין המסדיר את פעילותם של מתווכים; ישנה חובה ללמוד תיווך ולקבל רישיון תיווך על מנת לעסוק בתחום. הדרישות לא גבוהות במיוחד: על מתווכים לעבור קורס בן 30 שעות; לשלם דמי רישיון; ולעבור בחינה בכתב.¹⁹ במסצ'וסטס אין סכום אחיד וקבוע שגובים עבור שירותי תיווך. דמי התיווך נקבעים בחוזה בין המתווך לשוכר, כשלוש חלקים הם נגזרים מגובה העסקה ולא בהכרח מאיכות השירות והפעולות שביצע המתווך (לרוב מדובר בסכום שווה ערך לחודש שכירות). חוקרים בתחום טענו שהשילוב של דרישות

¹⁸ ת"ק (תביעות קטנות י-ם) 22063-04-18 ניל פול המר נ' יעקב נס (פורסם בנוב, 19.08.2018)

הקבלה הנמוכות והעובדה שדמי התיווך נגזרים משווי הדירה, פוגעים באיכות שירותי התיווך שניתנים במדינה.²⁰

ב. מדינת ניו יורק - בניו יורק קיים חוק דומה למסצ'וסטס, אך ישנו מאפיין שייחודי למדינה זו – לעיתים קרובות ישנה כפילות בתיווך, משום שישנו מתווך שפועל עבור המשכיר (Landlord agent) ומתווך נוסף שפועל עבור השוכר (Tenant agent).²¹ בניו יורק השוכר הוא שמשלם את דמי התיווך, גם אם המתווך פעל מטעם המשכיר. אחת הסיבות שתשלום דמי התיווך מושת על השוכרים היא הביקוש הרב שיש לדירות בניו יורק לעומת ההיצע- לעתים קרובות משתלם לשוכר לשלם דמי תיווך כדי להצליח לשכור דירה בעיר. אם בעל הדירה מחויב היה לשלם על שירותיו של המתווך, כפי שמציע החוק בישראל, סביר להניח שתשלום זה היה הופך את דמי השכירות לגבוהים יותר. דוגמה לכך היא דירות בניו יורק אשר מוגדרות כדירות "no fee". דירות אלה רק נשמעות כמו מציאה עבור שוכרים – שכן השוכר אינו משלם על שירותי התיווך אלא המשכיר, אך בפועל האחרון מגלגל את העלות אל השוכר באמצעות העלאת שכר הדירה החודשי. היתרון בדירות "no fee" - שוכרים שלא יכולים לעמוד בהוצאה של דמי תיווך (כשהתשלום חד פעמי, אחרי קבלת השירות, ההוצאה כבדה) מעדיפים לפזר את הסכום ולהוסיף כל חודש קצת לדמי השכירות. אך ככלל, השוכרים נמצאים בעמדת נחיתות ומסכימים לספוג את העלות של שירותי התיווך כדי להרוויח דירה ולסיים את החיפוש.²² מאפייני השוק מזכירים את מאפייני השוק בתל אביב-יפו, עיר בה ביקוש הדירות מאוד גבוה וההיצע יחסית מצומצם. אם כן, נראה שבניו-יורק יש שוק משוכלל, אבל השוכרים נפגעים ממנו, בעוד שהמשכירים נמצאים בעמדת עליונות.

ספרד

בספרד ישנו חוק שמסדיר את הפעילות של הגופים המקצועיים ושל בתי הספר שמכשירים את מי שעוסק בתיווך.²³ בשונה מישראל, אין חובה להחזיק ברישיון תיווך על מנת לעבוד כמתווך. נוסף על כך, אין חוק שמסדיר את פעילותם של מתווכים בשוק הנדל"ן להשכרה, לכן בתוך ספרד בכל עיר יש נורמה אחרת. בערים כדוגמת מדריד וברצלונה בהן הביקוש לדירות גבוה, דמי התיווך מושתים על השוכר. לעומת זאת בערים פחות מבוקשות, כאשר יש איזון בין הביקוש להיצע, השוכר והמשכיר מתחלקים ביניהם בעלות.²⁴ לאור מאפייני הגיאוגרפיה של ישראל והעובדה שמדובר במדינה קטנה בהרבה, נראה שחלוקה כזו איננה פתרון רלוונטי.

בריטניה

BARWICK, P. J. AND PATHAK, P. A., THE COSTS OF FREE ENTRY: AN EMPIRICAL STUDY OF REAL ESTATE AGENTS IN GREATER BOSTON 103-145 (RAND Journal of Economics, 2015).

²⁰ [Real Estate License Law](#), יחידת הרישוי, מחלקת המדינה, ניו יורק.

²¹ Naked apartments blog: [Excuse Me, But Who Pays the Broker Fee in New York City?](#), The naked team (1.10.2018)

²² [Real Decreto 1294/2007, de 28 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales .de los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria y de su Consejo General](#)

²³ El Pais website: [¿Quién paga a la agencia: el inquilino o el casero?](#), Sandra Lopez (5.3.2016)

בבריטניה שירותי התיווך רחבים וכוללים: עזרה בגיבוש הסכם השכירות ובמשא ומתן; עריכת בדיקות איתנות כלכלית לשוכרים; ניהול פיקדונות ובטחונות; מילוי טופס מפורט על מצב הדירה ותכולתה.²⁵ כל סוכנות תיווך מחויבת לפרסם את השירותים שהיא נותנת ואת המחיר עבור כל שירות. התשלום מתחלק בין השוכר למשכיר, כאשר כל אחד משלם על השירותים שהוא קיבל - המשכיר משלם עבור פרסום ושיווק הדירה; מציאת השוכר והבאתו לחתימה על חוזה השכירות. השוכר משלם עבור הבדיקות שנעשות עבורו; העזרה בגיבוש ההסכם והשירותים הנלווים.²⁶ בלונדון אף יצרו את ה- "London rental standard" (ה-RLS) - מסגרת וולונטרית שמטרתה לעודד בעלי דירות ומתווכים לנהוג בהוגנות ומקצועיות. ה- RLS מהווה אוסף של סטנדרטים מינימליים על פיהם יש לנהוג בכל תחום השכירות, ובכלל זאת בעניין תיווך הדירה.²⁷

פריז

בפריז חוק Alur (The Access to Housing and Urban Renovation Law) קובע שדמי תיווך כפופים לפיקוח. הפיקוח נעשה בהתאם לחלוקה אזורית והמאפיינים של השוק באותו אזור.²⁸ החוק מגן על אוכלוסיית השוכרים על ידי קביעת תקרת עמלות שניתן לגבות מהם בעבור שירותי תיווך. עבור משכירים לא נקבעה תקרה, כך שניתן לגבות כל מחיר כמו בכל שוק חופשי. בנוסף, בדומה לבריטניה, חוק Alur מייצר חלוקת אחריות, כך שהמשכיר והשוכר נדרשים לשלם על רכיבים שונים מדמי התיווך. דוגמות: על עלויות שנגזרות מעצם הביקור בנכס ועל עזרה בניסוח ההסכם – משלמים השוכר והמשכיר יחדיו; דמי התיווך יתחלקו כך שחלקו של המשכיר יעלה תמיד על חלקו של השוכר בתשלום; במידה והמשכיר מביא אנשי מקצוע כמו עורכי דין – התשלום מושת עליו.

גרמניה

בשנת 2015 עדכנה גרמניה את חוק הדיור שלה ויצרה את ה- "Orderer principal", אשר דומה במהותו לחוק השכירות ההוגנת הישראלי.²⁹ בעוד שבעבר השוכר נדרש היה לשלם את דמי התיווך גם אם מזמין השירות היה המשכיר, העיקרון החדש קובע שמי שהזמין את שירותי התיווך נדרש לשלם בעבורם.³⁰ לפיכך, אם בעל דירה פונה למתווך כדי להציע את הדירה באמצעותו, עליו לשלם את דמי התיווך. החוק עורר דיון רב. אחת ההשלכות שצפו היא שהמשכירים ישיתו את עלויות התיווך על השוכרים, באמצעות העלאת מחירי שכר הדירה, אך בפועל נראה שהדבר לא קרה.³¹ ההשערה שלנו לכך היא שמאחר ומדובר בשוק תחרותי ניתן להניח כי המשכירים דורשים ממילא את שכר הדירה המרבי אותו הם יוכלו לקבל, כך שהמחירים נמצאים ברף הגבוה ביותר - עם או בלי ההגבלה שיוצר החוק. לשוכרי הדירות לא משנה

²⁵ ["Letting agent fees for tenants"](#), Shelter England organization (01.02.2017)

²⁶ שם.

²⁷ ["The London Rental Standard"](#) section 2.3 (May 2014)

²⁸ הגר- מחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי "שוק השכירות בערים נבחרות בעולם", עמ' 8

²⁹ חוק השכירות והשאיילה, תשל"א-1971

³⁰ הגר- מחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי "שוק השכירות בערים נבחרות בעולם"

³¹ [New German laws: rental increase limit and commission regulations for real estate agents](#), YOUR RELOCATION SERVICE (2015)

Eva Berger & Felix Schmidt, [Does Behavioral Bias Affect Housing Rental Prices? Evidence from a Policy Reform in Germany](#), (2017)

איך העלות החודשית של השכירות שלהם מתחלקת, והם לא יסכימו לשלם מחיר גבוה יותר כתוצאה מתשלום דמי תיווך.

סוכנויות הנדל"ן התנגדו לחוק בטענה שעסקיהן עלולים להיסגר, משום שבעלי דירות יתחילו לחפש שוכרים בעצמם. לטענתם, תוצאה כזו אינה נוחה הן עבור משכירים והן עבור שוכרים. הסיבות לכך: משכירים יצטרכו להשקיע המון זמן, שלא בהכרח יש להם, כדי לשווק את הדירה ולמצוא קונים. ואילו השוכרים לא תמיד יקבלו מענה רציני מבעלי הדירות (חלק מהטענות היו שמשכירים לא יכולים להציע סטנדרט שירות כמו מתווכים; תצוגות דירה יהפכו לפחות אטרקטיביות ונוחות; המענה לטלפונים יהיה חסר וכיוצ"ב).³²

נראה שהתוצאה של החוק אכן הייתה שמשכירים החלו לחפש שוכרים בעצמם, על ידי פרסום מודעות קטנות בעיתון או באינטרנט, כדי לחסוך את שירותי התיווך.³³ במדינה לא כ"כ מודאגים מהיווצרות מצב כאמור, והטענה היא שסוכני הנדל"ן לא יאבדו את פרנסתם ויכולים להתמקד בתחומים אחרים, כמו מכירת נדל"ן, שם התקנות והעמלה לא השתנו.³⁴ כפי שצינו בהקדמה, הבעיה בה אנו עוסקים היא בשימוש בשירותי תיווך כאשר בעל הדירה לא זקוק להם באמת. ככל ובעלי דירות ימצאו ערך בשירותי התיווך, הם ימשיכו לצרוך אותם (בשוק השכירות ובשוק הקנייה- מכירה) והמתווכים לא יאבדו את פרנסתם.

סיכום

להלן טבלה מסכמת המאפשרת לבחון את התמונה באופן רוחבי במדינות השונות שנסקרו:

מי נוהג לשלם את דמי השכירות		
השוכר	מסצ'וסטס	
השוכר	ניו יורק	
- בערים בהן ביקוש דירות גבוה - השוכר - בערים מאוזנות מבחינת היצע וביקוש - המשכיר משלם על חלק מהעלות.	ספרד	
חלוקה בין המשכיר לשוכר כאשר כל אחד משלם עבור השירותים המסוימים אותם קיבל.	לונדון	
השוכר והמשכיר - כאשר רוב הנטל הוא על המשכיר .	פריז	
מי שהזמין את שירותי התיווך.	ברלין	

- ניתן לראות כי ברוב המדינות שנסקרו, **כאשר מדובר בשוק בו הביקוש גבוה מן ההיצע**, השוכר הוא שמשלם את דמי התיווך.
- בנוסף, יש משמעות לנושא של ביקוש והיצע – ככל שמדובר בעיר מבוקשת יותר עם היצע דירות נמוך יותר קל להשית את העלות על השוכר וברור שגם אם החוק יחייב את המשכיר לשלם, העלות הזו תגולם בהעלאה של דמי השכירות. עם זאת, בגרמניה ראינו שהדבר לא קרה.

³² Sebastian Taylor, BESTELLERPRINZIP: GERMAN REAL ESTATE 101, [CAPITAL LANGUAGE SOLUTIONS](#) (2015)

³³ [Renting in Germany: Everything you need to know](#), TRANSFERWISE (2017)

³⁴ Von Marco Müller, [BESTELLERPRINZIP - MAKLER VERMITTELN WENIGER WOHNUNGEN](#)STICHTAG - WDR(2018)

- בלונדון השוק מוסדר בצורה האולטימטיבית – שירותי התיווך רחבים; הסכומים הנגבים מפורסמים וברורים מראש; התשלום מתחלק בין המשכיר לשוכר כשכל אחד משלם על השירותים שסייעו עבורו. ניתן ליישם את המנגנון הזה גם בישראל, כך שתהיה שקיפות, כל סוכנות תיווך תפרסם את המחירים בעבור השירותים שלה ויהיו שירותים שמוגדרים כשירותים אשר מיועדים למשכירים ושירותים אשר מיועדים לשוכרים. כך, אם שוכר מקבל ממתווך חשבונית על עבודה שזה עשה עבורו, צריך להיות בה פירוט של השירות שניתן, וברגע שהשירות מוגדר כשירות אשר מיועד למשכירים, ברור שאין סיבה שהשוכר ישלם עליו. כאשר שוקלים הסדרה שנשענת על המודל של לונדון יש להיות ערים לעובדה כי שינוי של אופן חישוב התשלום למתווכים עלול להביא להתנגדות מצדם. אפשרות נוספת היא ליצור סטנדרט או תו תקן, כך שכל מתווך יוכל לבחור באופן וולונטרי האם לקיימו או לא, ובמידה וייבחר שכן יוכל לפרסם את עצמו כמי שעומד בסטנדרט הראוי.
- נראה שחוק השכירות ההוגנת הישראלי הכי דומה במאפייניו לחוק הגרמני ולעקרון ה- "Orderer principal". אך נראה שתוצאותיו של החוק שונות בגרמניה ובישראל – בעוד שבישראל מתווכים ומשכירי דירות עוקפים את החוק, על ידי החתמת שוכרים על דמי תיווך, בגרמניה החוק מקוים אך קטן השימוש של בעלי דירות במתווכים, כך שעבודתם בשוק השכירות ירדה. זו השלכה שצריך לקחת בחשבון כעת בהצעה לתיקון החוק, שכן ישראל שונה במאפייניה ובעיקר בגודלה מגרמניה וייתכן שהשלכה כזו על מתווכי הדירות תהיה קשה יותר.

7. דיון והמלצות:

לאחר סקירת כל המידע שהוצג עד כה, בחרנו להציג שלוש המלצות שונות לפתרון בעיית נטל תשלום דמי התיווך בישראל:

א. שקיפות במחירים

ניתן לשאוב השראה מהמודל הבריטי והמודל הצרפתי ולבצע חלוקה של שירותי התיווך בין המשכיר לשוכר כך שיהיו היבטים מסוימים בתיווך שעליהם ישלם השוכר והיבטים מסוימים עליהם ישלם המשכיר. נציע לקבוע רשימה של שירותים בגינם המתווכים יכולים לדרוש תשלום מהשוכר בנפרד ומהמשכיר בנפרד ולקבוע שתשלומים עבור שירותים מסוימים יחולקו בין המשכיר לשוכר. לדוגמה: השתתף תשלום פרסום הנכס על המשכיר, חלוקת התשלום עבור הצגת הדירה על השוכר והמשכיר וכו'. חלוקת התשלומים תבצע באופן בו כל אחד מהצדדים משלם על השירותים בהם הוא השתמש.

במודל הבריטי נקבעה חובה על המתווכים לתלות באופן גלוי לעין את התשלומים שהם גובים בעבור כל שירות שהם מציעים, כך שצרכן שנכנס למשרד של מתווך יוכל לראות את הרשימה מבלי לבקש זאת.³⁵ אם למתווך יש אתר, ישנה חובה על המתווך לפרסם את התשלומים בעבורם הוא גובה באתר האינטרנט שלו.

³⁵ ["Improving the Private Rented Sector and Tackling Bad Practice"](#), Department for Communities and Local Government, March 2015, p.56-57.

הצעתנו היא שיהיה על המתווך לפרסם את תעריפי שירותיו מראש או לחלופין לפרוס בפני שוכר שירותיו מהם השירותים עבורם הוא גובה, מה יהיה גובהם (כולל מע"מ) ומה כל תשלום מכסה.

בנוסף, בהתאם לחוק המתווכים המתנה את קבלת השכר של המתווך בחתימה על הסכם בכתב עם שוכר שירותיו,³⁶ יהיה על המתווך ומי שהזמין את שירותיו להעלות את ההסכם ביניהם על הכתב. זאת על מנת למנוע מצב שבו המתווך יגיע בדעיבד למשכיר והשוכר וידרוש תשלום עבור שירותים שלא ידעו מראש שעליהם לשלם. בצורה זו, המשכיר והשוכר יוכלו לשקלל מראש את התשלום למתווך בשיקוליהם למחיר השכירות הסופי שיסוכם ביניהם ובכדאיות העסקה.

הבעייתיות בהצעה היא שלרוב המשכיר הוא זה שבוחר ומזמין את שירותי המתווך ובכך הוא "כופה" תשלום על השוכר שאין באפשרותו להחליט האם לשלם או לא לשלם את המחיר. בעיית ההחצנה על הגורם השלישי, השוכר, יכולה להיפתר ע"י חיוב המשכירים בשקיפות עם השוכרים. המשכיר יחויב לחשוף את ההסכם שלו עם המתווך לשוכרים בטרם חתימה על הסכם השכירות כביטוי לחובת תום הלב החלה עליו כחלק מדיני החוזים. כך, השוכר הפוטנציאלי יוכל לבחור האם לחתום על הסכם השכירות לאור תעריפי השירותים שמציע המתווך אשר יוטלו עליו לאחר חתימת הסכם השכירות.

בעיה נוספת שיכולה להיווצר היא שהמתווכים יקבעו תשלומים גבוהים בעבור שירותים המסופקים לשוכרים וינמיכו את התשלומים בעבור השירותים המסופקים למשכירים. לכן, נציע לאסור על מתן שירותים חנם עבור המשכיר וגביית תשלום אך ורק מהשוכר עבור התשלומים המיועדים לו. זאת על מנת למנוע מצב בו המתווכים עוקפים את החוק ומטילים תשלומים רק על השוכר ולא המשכיר במסווה של "מבצע" למשכירים. איסור זה לא מונע ממתווכים מסוימים לדרוש מהמשכיר תשלום מזערי, אך הוא מתווה סוג של אמת מידה שייתכן והרוב יבחר לעמוד בה.

בעיה אחרת יכולה להיווצר בשלב החקיקה, כאשר שינוי משמעותי באופן תמחור שירותי התיווך יכול להביא להתנגדות בקרב המתווכים ואולי לבלימת ההצעה.

היתרון בפתרון השקיפות הוא שבאופן הזה המשכיר נאלץ לשלם, לפחות חלק מדמי התיווך וכך יפנים חלק ממחיר התיווך. בצורה זו יוקל הנטל המוטל על השוכרים.

חשוב לציין כי לא מדובר בפיקוח מחירים - הדרישה היחידה מהמתווכים היא להציג באופן שקוף מחיר עבור שירות כך שתיווצר תחרות במחירים. באופן כזה תיפתר הבעיה הקיימת כיום שבה מחיר השירות לא נקבע לפי טיבו, אלא רק לפי מחיר הנכס.

ב. התקנת כלל אתי

אופציה נוספת להתמודד עם התופעה הינה הפעלת סמכותה של שרת המשפטים להתקין תקנות במסגרת חוק המתווכים במקרקעין. סעיף 14כט לחוק בנוסחו הנוכחי, מעניק לשרת המשפטים את הכוח להתקין כללי אתיקה מקצועית הנוגעים להתנהגותם וחובותיהם המקצועיות של המתווכים, וזאת בהתייעצות עם

³⁶ ס' 9 לחוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996.

רשם המתווכים והוועדה המייעצת ובאישורה של ועדת הכלכלה.³⁷ לפי סעיף 14א(3) לחוק, הפרת כללי האתיקה הנ"ל יגררו חבות משמעתית המוטלת על המתווכים (חבות משמעתית זהה לזו המוטלת על מתווכים במסגרת התיקון המוצע לחוק המתווכים שהוצג לעיל). לאור סמכות זו של השר, יש לשקול התקנת כללי אתיקה שיביאו למימושה של המדיניות המוצגת מעלה – הליך שמטבע הדברים מסובך פחות ביחס לחקיקה ראשית.

כללי אתיקה אלה ניתן לנסח כך שיקבעו כי על המתווך להחתים את המשכיר על חוזה הזמנת שירות אם הוא חפץ לתווך את דירתו. במצב עניינים זה, תישלל מהמשכיר האפשרות להתנער מתשלום דמי התיווך, מאחר שלפי סעיף 25ט(ב)(3) לחוק השכירות והשאלה מלוא דמי התיווך מוטלים על המשכיר ככל שהוא זה שיזם את הזמנת השירות. תקנה מסוג זה תכבול את ידיו של המתווך בכל הנוגע למקור תשלום דמי התיווך, ותאייץ את תופעת הסיכון המוסרי שמאפיינת את מעמדו של המשכיר בשוקים בעלי היצע נמוך במידה ניכרת מהביקוש.

הצעה לניסוח הכלל האתי:

בשירותי תיווך שהוזמנו על ידי משכיר דירה:

1. בהחתמת שוכר על הסכם תיווך לדירה, המתווך יציג בפני השוכר הסכם תיווך חתום על ידי המשכיר. 1א). על ההסכם לכלול את הפרטים הבאים:

- שם הגורם שהזמין את שירותי התיווך ותפקידו בעסקה (משכיר או שוכר).
- פירוט חלוקת תשלום דמי התיווך בין הצדדים לעסקה.
- פרטי הדירה שבגינה הוזמנו שירותי התיווך.

2. ההסכם המצוין בסעיף 1 הוא הסכם אחד, שנחתם על ידי המשכיר והשוכר, ולא כל צד בעסקה לחוד מול המתווך.

עם זאת, התקנת הכלל האתי מעמידה בפני שר המשפטים גם אתגרים. כאמור, סעיף 14כט מצווה על השר לבצע התייעצות עם מספר גורמים:

1. **רשם המתווכים** אשר ממונה ע"י השר מכוח סעיף 3 לחוק המתווכים.³⁸
2. **הוועדה המייעצת** אשר ממונה גם היא ע"י השר מכוח סעיף 4 לחוק המתווכים, וכוללת לפחות שלושה חברים ובהם מתווך במקרקעין, נציג צרכנים ועורך דין נציג של לשכת עורכי הדין בישראל.³⁹

חובת התייעצות זו בין מייצגי ציבור המתווכים בוועדה המייעצת (ובראשם חבר הוועדה שהינו מתווך במקרקעין) לשר, עלולה להוביל למבוי סתום, מאחר שהתקנה מטבעה מגבילה את חופש הפעולה של המתווכים ולפיכך פוגעת באינטרסים שלהם. הדבר עלול לגרור התנגדות עזה למהלך מצד ציבור המתווכים, וכן ניסיון לסכלו. אולם, יש לזכור כי מדובר בחובת התייעצות בלבד וכי אין השר כפוף לאישורה של הוועדה המייעצת או לחילופין להסכמתו של הרשם.

³⁷ ס' 14כט לחוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996.

³⁸ ס' 3 לחוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996.

³⁹ ס' 4 לחוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996.

בנוסף, השר יידרש להשיג את אישורה של ועדת הכלכלה לשם התקנת הכלל האתי מכוח סעיף 14כט. כיום חברים בוועדה 7 ח"כים מהקואליציה לעומת 8 ח"כים מהאופוזיציה, אולם ניתן לצפות לתמיכתם של לפחות חלק מחברי האופוזיציה החברים בוועדה, וזאת מאחר שהאופוזיציה עצמה לקחה חלק פעיל בקידום התיקון לחוק השכירות והשאלה אשר נועד, בין השאר, לצמצם את התופעה שעמה הכלל האתי עתיד להתמודד.

חסרון נוסף של פתרון בדרך של התקנת כלל אתי טמון בכך שמדובר בחקיקת משנה שאינה מאופיינת בהליך ליבון מסודר, פומבי ושקוף בשיתוף הציבור וכל הגורמים הרלוונטיים בדומה להליך חקיקה ראשית. אמנם ישנה חובה בחוק המתווכים לקבל את אישורה של ועדת הכלכלה לשם התקנת הכלל האתי, אך הליך זה אינו בר השוואה להליך חקיקה ראשית הן מבחינת הדיונים המעמיקים בחוק והן מבחינת היקף שיתוף הגורמים הרלוונטיים. הליך חקיקה ראשית עשוי להביא לשיפור איכות החקיקה, ליבון סוגיות שונות שעולות עקב הצעת החוק ואף גיוס תמיכתם של גורמים שונים באופן שיחזק את הלגיטימציה של החקיקה בעיני הציבור הרחב. לפיכך, הליך התקנת כלל אתי יחסר יתרונות אלה.

ג. קידום הצעת תיקון חוק המתווכים

יוזמי חקיקת "חוק שכירות הוגנת" גמרו בדעתם להתמודד עם הכשל בחוק באמצעות חקיקה משלימה – הצעת חוק המתווכים במקרקעין (תיקון – תשלום דמי תיווך על ידי מזמין השירות), התשע"ח-2017, אשר נמצאת בעת כתיבת מסמך זה בשלב ההכנה לקריאה ראשונה בוועדת הכלכלה.⁴⁰ התיקון לחוק המתווכים במקרקעין כולל סעיפים המטילים חבות משמעתית על מתווכים שנוהגים בניגוד לרוח מדיניות תשלומי דמי התיווך שנקבעה בחוק השכירות והשאלה ובתיקון עצמו.⁴¹ התיקון מציע לקבוע בסעיפים 9 ו-14 לחוק, כי מתווך שהתקשר עם משכיר שלא בבלעדיות, והתקשר נוסף על כך עם משכיר למטרת שכירת דירה מסוימת, יהיה רשאי לגבות את דמי התיווך מהמשכיר ומהשוכר בחלקים שווים. כמו כן, התיקון מחריג מצבים שבהם השוכר הוא זה שהזמין שירותי תיווך לשם שכירת דירה שאינה מסוימת. במקרה זה יושתו על השוכר מלוא דמי השכירות.⁴² כאמור, פעולת מתווך שאינה מיישרת קו עם מדיניות זו, תזכה לתגובה משמעתית ע"פ הסעיפים הרלוונטיים בחוק המתווכים.⁴³

לדידנו, הצעת חוק זו עשויה להוות מענה הולם לתופעה שתוארה לעיל. ניסוח התיקון לחוק השכירות והשאלה כללי מדי ומשאר פתח לפרצות ומעקפים הן מצד מתווכים והן מצד משכירים, וזאת ללא אמצעי הרתעה ממשית.⁴⁴ במסגרת התיקון, מפורט כי הן המשכיר והן השוכר שחותמים על חוזה להזמנת שירות מול מתווך מסוים, יחויבו להתחלק בדמי השירות באופן שווה,⁴⁵ ובאורח זה תימנע אדישותו ('הסיכון מוסרי') של המשכיר כלפי הזמנת שירותי התיווך מאחר שתוטל עליו החובה החוקית לשאת בחלק משמעותי מהתשלום עליהם גם במחיר של "גלגול" התשלום לדמי השכירות. בנוסף, התיקון מטיל על ציבור המתווכים חבות משמעתית,⁴⁶ אשר מהווה כלי הרתעתי המתמרץ את ציבור המתווכים לוודא כי התשלום על שירותי

⁴⁰ הצעת חוק המתווכים במקרקעין (תיקון – תשלום דמי תיווך על ידי מזמין השירות), התשע"ח-2017, ד"כ התשע"ח.

⁴¹ דברי ההסבר לתיקון חוק המתווכים, לעיל ה"ש 41.

⁴² שם.

⁴³ ס' 14א(3) ו-14יט לחוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996.

⁴⁴ ראו למשל: [הדר קנה "הפרצה בחוק שמאפשרת לגבות דמי תיווך משוכרי הדירות" – The Marker](#), 19.10.2017.

⁴⁵ ס' 14 לתיקון חוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996.

⁴⁶ לעיל ה"ש 43.

התיווך מתבצע בהתאם למדיניות הקבועה בדין. כמו כן, יישום המדיניות דרך חקיקה ראשית עשוי להגדיל את הלגיטימציה שתיוחס לאסדרה, הן בקרב ציבור המתווכים והן בקרב ציבור המשכירים, שהרי תהליך חקיקה ראשית מאופיין בהליך ליבון מסודר, פומבי ושקוף בשיתוף הציבור והגורמים הרלוונטיים על ידי הרשות הנבחרת. באורח זה, יישמע קולם של ציבור המתווכים והמשכירים, ומנגד יוכלו יוזמי החקיקה לבאר סוגיות שעולות בעקבות התיקון ולהשיב לטענותיהם של הגורמים הרלוונטיים, ואף לגרוף את תמיכת הציבור הרחב בעקבות הסיקור התקשורתי.

עם זאת, נמליץ לשנות את נוסחו של סעיף 14(ג) כפי שהוא מופיע בתיקון, כך שבמקום חלוקה שווה וקשיחה של דמי התיווך בין הצדדים,⁴⁷ יופיע נוסח גמיש שישאיר פתח למשא ומתן ולשיפור תנאיו של השוכר. להלן נוסח אפשרי של הסעיף המדובר:

14(ג). "...יהיה המתווך במקרקעין זכאי למחצית מדמי התיווך לכל הפחות מהמשכיר, ולמחצית מדמי התיווך לכל היותר מהשוכר..".

באורח זה, יוכלו הצדדים לשאת ולתת על גובה דמי התיווך שיוטל על כל אחד (למשל, הטלת 20% מדמי התיווך על השוכר לעומת 80% על המשכיר), בעוד שבשל תקרת מחצית דמי התיווך אשר קובע הנוסח – לא יוכל להיווצר מצב שבו השוכר נושא במלוא התשלום על שירותים אלה. יצוין כי הנוסח המתוקן שלעיל כבר הוצע על-ידי מספר ח"כים אגב הדיונים השונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט שדנה בתיקון לחוק השכירות והשאילה.⁴⁸

בברכה,

מרכז 'עומק' – עיצוב מדיניות וחקיקה

⁴⁷ לעיל ה"ש 44.

⁴⁸ ראו לדוגמה פרוטוקול ישיבה מס' 1073 של וועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 30-32 (13.06.2017).