



בעיני עורך הדין תיירות עו"ד כרמית בר-און

עו"ד כרמית בר-און: שותפה בכירה וראש מחלקת מלונאות ותיירות במשרד עורכי דין יהודה רוח ושות', מרצה לדיני מלונאות ותיירות באוניברסיטת בן גוריון

הצעת חוק שירותי תיירות - חוק חדש לענף התיירות בישראל אחרי 42 שנה

רישיון על פי חוק ומצמצם את החובה להדרכת תיירי חוץ וקבוצות של תיירי פנים המונות יותר מ-25 איש שסוכנות נסיעות ארגנה עבורן סיור בכלי רכב. משמעות השינוי בחוק היא, שכל אותם מומחים כגון סופרים, עיתונאים, אדריכלים, מומחי מזון ויין ומומחים אחרים, אשר הדריכו סיורים של תיירות פנים ואשר עד היום עברו על הוראות החוק כאשר סיירו עם תיירי פנים במקומות שונים בארץ, יהיו רשאים מעתה להדריך תיירי פנים גם ללא רישיון מורה דרך.

עוד קובעת הצעת החוק (בעקבות בג"צ עמותת מורי הדרך ואח' נ' שר התיירות ואח' משנת 1987) כי הדרכה של קבוצת תיירי חוץ שהם צליינים שהגיעו לישראל בעיקר למטרת פולחן דתי והן מודרכות בידי רועה רוחני (מנהיג דת נוצרי בעל הסמכה מטעם הכנסייה) אינה מחייבת מורה דרך מורשה. עוד נקבע כי תיירים ממדינות עם "שפה ייחודית" יוכלו להביא עמם מדריך מארץ מוצאם. הוראה חדשה זו (אשר זכתה לכינוי "החריג הסיני") מעורר תרעומת אצל מורי הדרך המורשים בשל החשש שהשקעתם בלימוד שפות זרות ייחודיות תירד לטמיון וכן בשל החשש לגזילת פרנסתם.

החוק החדש משמר את הגישה המסורתית לפיה הדרכת תיירים מחו"ל צריכה להעשות על ידי מורי דרך בעלי רישיון מטעם המדינה. מבלי להפחית בערכם של מורי דרך מוסמכים הבקיאים בתולדות הארץ ובאתריה, לא ניתן להתעלם מהשינויים המתרחשים בעולם בכל הקשור להדרכה המועדפת על ידי תיירים. תיירים רבים היום, ובמיוחד כאלה שמטיילים באופן עצמאי, מחפשים הדרכות בנושאים ייחודיים: סיורים בעקבות ספרים, אוכל, ארכיטקטורה וכיו"ב ואינם מעוניינים עוד בהדרכה המסורתית הנהוגה בטיולים מאורגנים. באחד בגלגולי הצעת החוק, בטרם הובאו לקריאה ראשונה, הציע משרד התיירות לאפשר הדרכת מומחים בתחומים מוגדרים, אך הצעה זו ננטשה בהצעת החוק העומדת על הפרק וחבל שכן.

לצד מורי הדרך המוסמכים המדריכים קבוצות של תיירים מחו"ל, אין להוציא אל מחוץ לחוק מומחה ליין ישראלי שעורך סיורים מודרכים ביקבים ישראליים לחובבי יין מחו"ל או ארכיטקט העורך סיורי אדריכלות בתל אביב. לא ניתן יהיה לעצור את הכיוון שאליו מתפתחת תעשיית התיירות בעניין זה ורצוי לערוך חשיבה מחודשת אשר תוביל להסדר ישים ובר אכיפה.

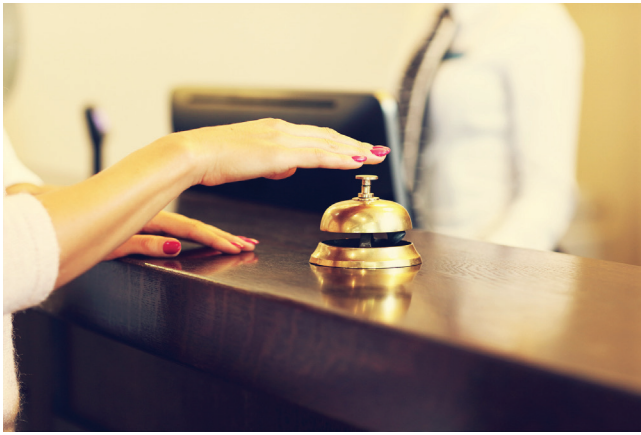
בימים אלה דנה ועדת הכלכלה של הכנסת בהצעת חוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976 ולהסדיר מחדש את תחום שירותי התיירות תוך התאמתו למציאות ולצרכים עדכניים של תעשיית התיירות בישראל.

לפני 42 שנה נחקק חוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976 במטרה "לתאם את ההסדרים, לעדכןם ולרכזם בחוק, ולהעניק למשרד התיירות את הסמכויות הדרושות לביצוע תפקידים החיוניים לפיתוח התיירות וקידומה...".²

חוק שירותי תיירות מ-1976 הינו החוק העיקרי על פיו פועל משרד התיירות. מדובר בחוק מיושן שסעיפים רבים בו בוטלו מאז חקיקתו ואשר ממעיט בקביעת הסדרים מהותיים ומוותר שיקול דעת רחב לקביעת הסדרים בחקיקת משנה בידי הרשות המבצעת. מאז נחקק החוק ב-1976, חלו שינויים רבים בענפי תיירות שונים אשר הצריכו הסדרה חדשה או שינויים בהסדרה קיימת. ענפי תיירות שהיו מוסדרים בעבר מצריכים כיום פחות פיקוח (אם בכלל) וזאת בשל שינויים במציאות הכלכלית והצרכנית. בפועל, חוק שירותי תיירות לא תוקן וההסדרה נעשתה באמצעות חקיקת משנה (כך למשל הותקנו תקנות שירותי תיירות (בתי מלון) התשע"ג-2013 המסדירות את שיטת דירוג הכוכבים למלונות בישראל) ובאמצעות חוזרי מנכ"ל של מנכ"ל משרד התיירות.

ביום 28 מאי 2018 התקיים דיון של ועדת הכלכלה של הכנסת אשר העבירה את הצעת חוק שירותי תיירות, התשע"ח-2018 להכנה לקריאה שנייה ושלישית. החוק החדש אמנם מביא עימו בשורה של חוק מודרני ועדכני, אך בטרם תאשר ועדת הכלכלה את נוסח הצעת החוק ותביאו לאישור הכנסת, רצוי לבדוק מה יש בחוק החדש אך גם, מה חסר בו.

הסדרה מחדש של ענף הוראת הדרך תחום מורי הדרך בישראל הוסדר עד כה במסגרת תקנות שירותי תיירות (מורי דרך) התשכ"ז-1967. בהצעת החוק מוצע לעגן את ההסדרה במסגרת החוק וכן לצמצם את האיסור הקבוע בחוק הקיים ובתקנות מורי דרך להדריך תיירים רק באמצעות מורי דרך מוסמכים ומורשים. הצעת החוק מבטלת את האיסור הכללי על הדרכת תיירים בידי מי שאין בידו



מנהליים משולבים היום כמעט בכל חוק חדש, אך נראה כי בחוק שירותי תיירות החדש המשקל שניתן לסעיפים העוסקים באמצעי אכיפה גובר על משקלן של ההוראות האופרטיביות. ייתכן שהתקנת תקנות מכוח החוק תשנה בחלוף הימים את המאזן הזה, אך אם לא יועמדו לטובת משרד התיירות אמצעים שיאפשרו אכיפה מדוקדקת, פרקי האכיפה בחוק החדש יהפכו לאות מתה.

ביטול חובת סוכן נסיכות להבטיח כספי לקוחות מוצע לבטל את החובה המוטלת היום על סוכני נסיעות להבטיח כספי לקוחות זאת מאחר שחבילות נופש הפכו עם השנים לזמינות וזולות יותר וכך פחת הסיכון לרוכש חבילת נופש מפני פשיטת רגל של סוכן הנסיעות. מאחר וממילא ההוראות בחוק הקיים לא יושמו ולא נאכפו, יש לברך על ביטול ההוראה שאין לה עוד הצדקה במציאות הנוכחית.

ביטול הוראות צרכניות ותקנות גילוי נאות סעיף 6 לחוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976 קובע כי "מי שעוסק בשירותי תיירות לא יסרב סירוב לא סביר לספק שירות שבתחום עיסוקו, ולא יתנה את הספקת השירות בתנאים שלא הותרו בתקנות". סעיף זה נדון בפסיקת בתי המשפט במסגרת סוגיות של אפליה או אבחנה בין אורחים (כך, בין היתר, בפסק הדין בעניין **ניבי אטיאס ואח' נגד ישרוטל ניהול מלונות (1981) בע"מ**⁵ בעניין הגבלת גיל האירוח באחוזת יערות הכרמל למעל גיל 16). סעיף 6 והוראות צרכניות נוספות ובהן תקנות שירותי תיירות (חובת גילוי נאות) התשס"ג - 2003 הדנות היום בחובת גילוי של סוכן נסיעות, בוטלו בהצעת החוק החדשה במסגרת החלטה של המחוקק להעביר את הטיפול בהיבט הצרכני של שירותי התיירות, שבו טיפל משרד התיירות מכוח סמכויותיו על פי החוק הקיים, לרשות להגנת הצרכן ושחר הגון.

לעת זו אין הוראה מקבילה לסעיף 6 לחוק שירותי תיירות בחוק הגנת הצרכן ונראה כי תישלל מספקי שירותי התיירות הזכות שלא לספק שירות במקרים שלא עולים לכדי אפליה מגזרית אך הסירוב מבוסס על נימוק סביר. מאחר וסעיף 6 לחוק שירותי תיירות הקיים היה אחת ההוראות הישומות היחידות בחוק ומאחר ואין לו תחליף סטטוטורי אחר, רצוי לשקול מחדש את הצורך לבטל את ההוראה בטרם הוסדר הנושא בחקיקה הצרכנית.

ענף התיירות הוא אחד מענפי הייצוא החשובים של ישראל וללא שמירה על נכסי התיירות של המדינה והסדרת הפעילות התיירותית באופן שהתייר, ובמיוחד תייר החוץ, יקבל שירות טוב, הוגן ומקצועי, המדינה עלולה לאבד את אחד הענפים החשובים והמשגשגים שלה. יש לברך על החוק החדש המוצע מקץ 42 שנה, אך בטרם יחקק החוק החדש, יש לוודא שלא מחליפים חוק בלתי ישום ובלתי אכזריים קיים בחוק חדש שגם הוא קשה ליישום ואכיפה ואשר איננו מקדם ומשרת את ענף התיירות.

הגדרה והסדרה של מתקני תיירות התקנים הפיזיים למתקנים מלונאים מעוגנים כיום בחוזר מנכ"ל משרד התיירות מ-2012, ואינם מוסדרים בחוק. בהצעת החוק מוצע לעגן בתקנות את התקנים הפיזיים למיתקנים מלונאיים ולקבוע את השימוש שיעשו בתקנים אלה. בנוסף, מוצע להסמיך את שר התיירות לקבוע תקנים פיזיים למתקנים מלונאיים, אשר יבטיחו כי המתקן המלונאי יהיה ברמה נאותה התואמת את הסטנדרט הבין-לאומי לפי שיטת ה-"Hotelstars" המקובלת באירופה, כך שיהיו אמות מידה אחידות בכל הנוגע לתכנון ולהקמה של מתקנים מלונאיים.

מוצע כי עמידה בתקנים הפיזיים תהווה תנאי למתן אישורים הניתנים על ידי משרד התיירות לצורך מתן היתר בנייה לבית מלון מיוחד (כהגדרתו בהצעת החוק) ולמתקן מלונאי, להקצאת קרקע להקמת מתקן מלונאי וכן לקבלת אישור מינהלת השקעות בתיירות לצורך קבלת מענק לפי חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

בעוד שיש אולי מקום לדרוש עמידה בתקנים פיזיים לצורך הקמת בית מלון, רבים בתעשיית המלונאות סבורים כי אין להנהיג דירוג כוכבים מחייב לבתי מלון ואין לאכוף על תעשיית המלונאות תקנים וסטנדרטים. לדעת מתנגדי הדירוג, לאור מגוון סוגי המלונות הקיימים היום ובהם מלונות בוטיק, מלונות קונספט ומלונות הפונים למגזרים ייחודיים, אין עוד מקום לסטנדרטיזציה. זאת ועוד, יש הטוענים שבעידן האינטרנט והרשתות החברתיות, "חוכמת המונים" מנחה את ציבור מזמיני המלונות ולא דירוג רשמי מטעם הרשויות. בעולם של צרכנות תיירותית משתנה יש לשקול שיקולים אלה ולהמנע מכפיית תקנים וסטנדרטים מעבר לנדרש.

שמירה על קרקע תיירותית לצורכי ציבור לפי שורה של הלכות שנקבעו על ידי בתי המשפט ובהן פסק הדין של בית המשפט העליון בעניין **אי התכלת ואח' נ' החברה להגנת הטבע אח'**⁴ (פרשת המרינה בהרצליה) מתקן מלונאי הוא מקום שנועד לכלל הציבור. במשך השנים התפתחה תופעה, שנבעה מההגדרה התכנונית של הקרקע עליה נבנה המלון, לפיה חלק מיחידות האירוח בבתי מלון נמכרו לרוכשים לשימוש עצמי. כמו כן הוקמו במשך השנים בניינים רבים אשר לפי התכנית החלה עליהם אמורים היו לשמש כבתי מלון, אלא שבפועל שימשו יחידות האירוח בבתי מלון אלה למגורי קבע של הרוכשים תוך הפרת זיני התכנון והבנייה ודיני המקרקעין. כללים, שנועדו למנוע מצב זה ולאכופף הסדרים שנקבעו על מנת למנוע אותם, עוגנו עד היום בחוזר מנכ"ל 2009/5 בעניין "אכסון מלונאי מיוחד". כך למשל, מי שרוכש דירה במסגרת פרויקט המוגדר על פי תכנית בניין עיר כ"אכסון מלונאי מיוחד" לא יוכל לגור בדירה יותר מ-3 חודשים בשנה ובשאר הזמן עליו "להחזיר את השימוש" ביחידה לניהול המלון על מנת שישמש את הציבור. הצעת החוק מאמצת את הכללים של חוזר המנכ"ל במטרה למנוע שימוש בקרקע המיועדת למלונאות ואשר נועדה לשרת את כלל הציבור, למטרות פרטיות.

לא מעט קשיים קיימים היום בכל הקשור לאכיפת הוראות חוזר המנכ"ל שיהפכו, עם חקיקת חוק שירותי תיירות החדש, לחוק. יש קושי לאכוף על רוכשי הדירות בפרויקט "אכסון מלונאי מיוחד" לפנות את יחידת הדירור בתום 3 חודשים ומנהלי בתי המלון נאלצים לנקוט בשורה של אמצעים על מנת לוודא שרוכשי הדירות לא יגורו בהם או ישכירו אותם שלא באמצעות המלון כל ימות השנה. מנגד, גם למשרד התיירות לא תמיד יש את האמצעי האכיפה הנדרשים על מנת לאכוף את הוראותיו. בטרם ייפוך חוזר המנכ"ל לחוק, רצוי לשוב ולשקול הסדר חלופי לפיו יינתן לרוכש למכור כמות מוגבלת של יחידות ללא הגבלת שימוש, בעוד יתר היחידות יישמשו למלונאות בלבד.

פיקוח ואכיפה מינהלית ופוליטית סעיפים רבים ייוספו לפי המוצע לחוק המעגנים כלי פיקוח וכלים לאכיפה מנהלית ופוליטית (ובכלל זה הטלת עיצומים כספיים על ידי משרד התיירות) וזאת כדי להבטיח את ביצוע הוראות החוק המוצע. אמנם אמצעי אכיפה

[1] פורסם בהצעות חוק 1189 מיום 15.1.2018

[2] מתוך דברי ההסבר להצעת חוק שירותי תיירות, התשל"ג-1972

[3] בג"צ 441/87 עמותת מורי הדרך בישראל ואח' נ' שר התיירות ואח' (פורסם בנבו 9.11.1987)

[4] ע"מ 2273/03 אי התכלת שתפה כללית ואח' נ' החברה להגנת הטבע ואח' (פורסם בנבו 7.12.2006)

[5] ת.א. (חיפה) 2896/98 ניבי אטיאס ואח' נגד ישרוטל ניהול מלונות (1981) בע"מ (פס"ד מיום

14.04.2002) (לא פורסם)