

הזכות לדיור

דיור בר השגה

בשנה החולפת קידמו הממשלה והכנסת שורה של חוקים ויוזמות בנושאי דיור, תכנון ובנייה, המצויות בשלבים שונים של חקיקה: הארכת חוק הווד"לים (ועדות דיור לאומיות) והרחבתו; רפורמה בתכנון ובבנייה; תוכנית דיור ממשלתית גדולה להקמת 150 אלף יחידות דיור; ועוד. על אף החשיבות שבטיפול בנושא הדיור, ולמרות כמה היבטים חיוביים שמתגלמים בהצעות, לא הוטמעה בהן חשיבה חברתית הרואה בדיור זכות בסיסית של כל אדם, עשיר כעני, ולא מצרך המיועד רק לבעלי אמצעים. כפי שיורחב להלן, ההצעות שהועלו והצעדים שנקטו לא יצרו מנגנונים שיבטיחו דיור בר השגה – דיור הולם שיש ביכולתו של אדם לעמוד בעלותו בלי לפגוע בצרכים חיוניים אחרים שלו ושל בני משפחתו.

חוק הווד"לים

באוגוסט 2011 נכנס לתוקפו חוק הווד"לים (ועדות דיור לאומיות). החוק מאפשר להקים לתקופה מוגבלת ועדות תכנון מיוחדות שיוכלו לקדם במהירות תוכניות גדולות לבנייה למגורים, תוך עקיפה של הליכי התכנון הרגילים.¹⁷⁹ בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011 שונה נוסח החוק והוכנסו בו התייחסויות לדיור בר השגה, אולם המדינה התעלמה לחלוטין מתכליותיו החברתיות של החוק, והפכה אותן לאות מתה: **הוועדות לא ניצלו את סמכויותיהן כדי לאשר במסגרת התוכניות ולו יחידת דיור אחת המיועדת לדיור בר השגה**. גם הכלים החברתיים האחרים שמקנה החוק – כגון בניית דירות קטנות (שאפשר להציען במחירים סבירים לרוכשים צעירים) ויעוד דירות להשכרה – נוצלו בצמצום רב.¹⁸⁰ לעומת זאת, קידמו הווד"לים שכונות יוקרה בעתודות קרקע ציבוריות, בלי לתת את הדעת לצרכים השונים ובלי להתחשב בצורך לספק פתרונות דיור בתמהיל מגוון בכל אתר ואתר. התנהלות הוועדות לדיור לאומי מצביעה בבירור על מגמה מכוונת של הגדלת היצע הדירות הכללי תחת קידום דיור בר השגה בעבור הציבור הרחב.

בבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים תלויות ועומדות שתי עתירות שהגישו כמה מארגוני הקואליציה לדיור בר השגה בעניין שתי תוכניות בנייה גדולות שנדונו בוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים.¹⁸¹ שתי התוכניות מתוכננות על ידי מינהל מקרקעי ישראל על קרקעות המדינה. בשתיהן,

¹⁷⁹ חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011. הממשלה טענה כי הקמת הווד"לים תקטין את הבירוקרטיה ותגדיל את היצע הדירות בישראל, וכך תעזור בפתרון משבר הדיור. ארגוני זכויות אדם ותכנון, ובהם האגודה לזכויות האזרח, מתחו ביקורת חריפה על החוק, הן בהיבט של זכויות תכנון ושקיפות והן בהיבט הסביבתי, וסברו כי הוא יביא יותר נזק מתועלת. עוד נטען, בין היתר, כי החוק עוקף את הליכי התכנון התקינים, המושתתים על איזונים עדינים ומורכבים, ויוצר מערכת תכנון נוספת, הפועלת במקביל להם; וכי ההליך של אישור תוכניות בווד"לים עלול לפגוע בשמירה על שטחים פתוחים ובאיזון בין כלל האינטרסים הציבוריים. על החוק וניירות עמדה של הקואליציה לדיור בהישג יד והמטה לתכנון אחראי, באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=13423>

¹⁸⁰ על פי הנתונים שנמסרו לוועדת הפנים והגנת הסביבה באוקטובר 2013, מתוך 26,000 דירות שאושרו בתוכניות לדיור לאומי רק 1,627 הן דירות קטנות (6%), רק 80 הן דירות להשכרה (0.3%), ולא אושרו כלל דירות לדיור בהישג יד להשכרה. **פרוטוקול מס' 107 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה**, 29.10.2013.

¹⁸¹ עת"מ 44796-05-12 במקום – מתכננים למען זכויות תכנון נ' הוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים, עת"מ 29375-07-12 במקום – מתכננים למען זכויות תכנון נ' הוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים. לכתבי העתירות:

למרות התנגדויות שהוגשו, מיאנה הוועדה להפעיל את סמכויותיה בעניין ייעוד קרקע לדיור בר השגה להשכרה.

חוק הווד"לים אושר במתכונת של הוראת שעה למשך 18 חודשים. במאי 2013 הוארך תוקף החוק בשמונה חודשים נוספים, ובאוקטובר עברה בקריאה ראשונה במליאה הצעת חוק המבקשת להאריך את תוקפו עד לאוגוסט 2015.¹⁸² כמו כן מבקשת הצעת החוק להרחיב את סמכויותיהן של הווד"לים – הן ביחס לסוג התוכניות שיוכלו לאשר, והן בנוגע לזכויות הבעלות בקרקע שיהיה אפשר להחיל עליה תוכנית לדיור לאומי. בימים אלה מתקיימים בוועדת הפנים של הכנסת דיונים על נוסח החוק לקריאה שנייה ושלישית.

הרפורמה החדשה בתכנון ובבנייה

בשנת 2010 החלה ממשלת ישראל לקדם רפורמה רחבת היקף בתחום התכנון והבנייה. בעקבות מאבק של ארגוני תכנון, חברה וסביבה ושל גופים נוספים נבלמה הרפורמה, וקידומה הוקפא.¹⁸³ השנה הובילו ראשת מנהל התכנון והבנייה, בינת שוורץ, ושר הפנים גדעון סער, רפורמה חדשה, שנועדה לקצר את הליכי התכנון בישראל. הרפורמה, שנוסחה לכדי הצעת חוק ממשלתית,¹⁸⁴ מצומצמת מהקודמת, אך עדיין רחבת היקף ובעלת השפעות מרחיקות לכת על מדיניות התכנון בישראל, ומכאן שהיא צפויה להשפיע גם על איכות החיים של אזרחי המדינה, על זכויותיהם, על פערים חברתיים ועל נגישות לשירותים חיוניים ובסיסיים.

בליבת הצעת החוק עומדת היוזמה **להרחיב את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות**, כך שיוכלו לאשר תוכניות רבות שהסמכות הבלעדית לאשרן נתונה כיום בידי הוועדות המחוזיות. ככלל, זוהי יוזמה ראויה, אלא שהצעת החוק אינה מלווה את ביזור הסמכויות לרשויות המקומיות במנגנונים שיבטיחו כי התכנון המקומי ישרת את כלל התושבים; כי הוא יהיה שוויוני ומכיל; וכי יביא בחשבון את מכלול האינטרסים והצרכים של התושבים. יש לזכור כי לא אחת, פועלות הרשויות המקומיות להדרה של אוכלוסייה מעוטת הכנסה ושל קבוצות מיעוט, וכי האינטרסים של קבוצות שונות אינם משתקפים תמיד בהחלטותיה של הרשות המקומית. לפיכך, בין היתר, בד בבד עם העברת הסמכויות לרשות המקומית, יש להבטיח שקיפות מלאה ושיתוף מרבי של הציבור בתהליך התכנון; יש לחייב את הרשות לצרף יועצים מקצועיים ופעילי ציבור כחברים בוועדות המקומיות; יש להקפיד כי כל חברי הוועדה המקומית יקבלו הכשרה מקצועית; ויש להבטיח כי התכנון יכלול היבטים חברתיים כגון דיור בר השגה, שילוב אנשים עם מוגבלויות ותחבורה ציבורית. מנגנונים אלה ואחרים נעדרים מהצעת החוק.

נוסף על כך, במסגרת הרפורמה מתכננת הממשלה ליצור שלושה מעמדות של ועדות מקומיות, שלכל אחד מהם סמכויות תכנון שונות. מעמדה של הוועדה המקומית יתבסס בעיקר על האיתנות הכלכלית של הרשות, כך שככל שהרשות המקומית חלשה יותר, כך יהיו לוועדה פחות סמכויות.

<http://www.acri.org.il/he/?p=21496>. על ההתדיינות ראו גם כאן: רנית נחום-הלוי, **דיור בלתי מושג: ועדות התכנון מתעלמות מההוראה לתכנון דיור מוזל**, TheMarker, 15.1.2013.

¹⁸² הצעת חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה) (תיקון), התשע"ד-2013.

¹⁸³ על הרפורמה של 2010 ועמדות ארגונים, ובהם האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=1462>.

¹⁸⁴ **הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון 102) התשע"ג-2013**. עמדות הקואליציה לדיור בר השגה, המטה החברתי-סביבתי לתכנון, האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום, באתר האגודה: <http://www.acri.org.il/he/?p=28579>.

מצב זה עלול לגרום להגדלת הפערים הקיימים ממילא בין מרכז לפריפריה ובין יישובים מבוססים ליישובים חלשים יותר מבחינה חברתית-כלכלית. יתר על כן, הצעת החוק אינה כורכת את הרחבת סמכויותיהן של הוועדות המקומיות בתקצוב מתאים ובכלים שישרו את רמתן המקצועית ואת תפקודן, כמתחייב בעיקר ברשויות המקומיות החלשות יותר.

בולטת במיוחד בהיעדרה חובת ההסמכה של מוסדות התכנון בנושא דיור בר השגה: הצעת החוק אינה מחייבת את הוועדות המקומיות להקפיד על כך שבתוכניות שיאשרו יוגדר תמהיל מגוון של יחידות דיור בגדלים שונים ויובטחו פתרונות דיור שמותאמים לקבוצות מעוטות הכנסה ולמיעוטים, ובכלל זה גם דיור בר השגה – דיור במחיר נמוך משמעותית ממחיר השוק שיותאם להכנסתם של הזכאים. סמכויות בעניין דיור בר השגה כבר אומצו במסגרת הרפורמה הקודמת, בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011, אולם הן הושמטו בתזכיר החוק של הרפורמה החדשה. בהיעדרן, אי אפשר יהיה, מבחינה משפטית, לקדם דיור בר השגה במסגרת התכנון ברשויות המקומיות.¹⁸⁵

הדיור הציבורי

חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 (להלן: "חוק הדיור הציבורי")¹⁸⁶ נועד לממש מטרה חברתית מן המעלה הראשונה: לאפשר לדיירים בדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם בהנחה, וכך להעניק לאוכלוסיות מעוטות הכנסה הזדמנות לצבור הון הניתן להורשה, ככלי לניעות חברתית וליציאה ממעגל העוני. החוק גם נועד לתקן את העוול ההיסטורי שנגרם למשפחות שעלו לישראל בשנות החמישים של המאה הקודמת, בעיקר ממדינות ערב, ושוכנו בשיכונים של דיור ציבורי בשכונות עוני ובערי פיתוח בפריפריה. היבט חשוב של החוק היה הקביעה כי ההכנסות ממכירת הדירות ייועדו לחידוש המאגר של דיור ציבורי בישראל, באמצעות בנייה או רכישה של דירות חדשות.

אלא שהחוק הצודק והחשוב הזה מעולם לא יושם. הוא הוקפא חודשים אחדים לאחר חקיקתו באמצעות חוק ההסדרים, ומאז שב והוקפא באופן זה שוב ושוב. רק בתחילת 2013, 14 שנה לאחר חקיקתו, נכנס החוק לתוקף, אולם הממשלה סירבה לקיימו: לארגוני זכויות האדם הגיעו תלונות של אזרחים שפנו לחברות משכנות בבקשה לרכוש את הדירה שהם מתגוררים בה, ונענו בשלילה. נציגי משרד השיכון אף מסרו לכלי התקשורת כי לא ימכרו דירות עד שהנושא ייבדק במשרד המשפטים.¹⁸⁷ בג"ץ נדרש להתערב,¹⁸⁸ ולחייב את המדינה לנמק מדוע אין היא מקיימת את הוראות החוק ככתבו וכלשונו. בתגובה שהגישה לבג"ץ טענה המדינה כי לממשלה החדשה שהוקמה לאחר הבחירות דרוש פרק זמן נוסף לגבש עמדה ביחס לחוק ולתקנות הנדרשות. ביוני 2013 פרסמו שר האוצר ושר השיכון הודעה, ולפיה הממשלה מתעתדת למכור את הדירות הציבוריות לזכאים.¹⁸⁹

¹⁸⁵ כך על פי חוות דעת של היועץ המשפטי למשרד הפנים ושל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), להרחבה ראו עמדת הקואליציה לדיור בר השגה באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=28579>.

¹⁸⁶ [חוק הדיור הציבורי \(זכויות רכישה\), התשנ"ט-1998.](http://www.acri.org.il/he/?p=28579)

¹⁸⁷ טלילה נשר, [חָרֵף כְּנִיסָתוֹ לְתוֹקֵף, חֹק הַדִּיּוֹר הַצִּיְבוּרִי מְעוֹכָב שׁוֹב](#), הארץ, 1.1.2013.

¹⁸⁸ בג"ץ 519/13 רן כהן נ' שר הבינוי והשיכון. העתירה תלויה ועומדת.

¹⁸⁹ [שרי האוצר והשיכון סיכמו על חידוש מכירת דירות הדיור הציבורי לזכאים](#), הודעה באתר משרד השיכון, 20.6.2013.

ואכן, לקראת סוף השנה החליטה הממשלה לחדש את חוק הדיור הציבורי, אך בשינוי מהותי: **בניגוד לחוק המקורי, שקבע כי הכספים המתקבלים ממכירת הדירות לזכאים ישמשו לבנייה או לרכישה של דירות חדשות, גרסתו החדשה מאפשרת להפנות חלק מההכנסות ממכירת הדירות לסיוע בשכר דירה.**¹⁹⁰ למעשה, משמעות ההחלטה היא **חיסול הדרגתי של הדיור הציבורי**, שכן מאגר הדירות ימשיך ויתדלדל.

בהקשר זה יש לציין כי בדוח מבקר המדינה האחרון, שפורסם באוקטובר 2013, הצביע המבקר על ליקויים רבים בניהול הדיור הציבורי, והזהיר ממחסור חמור במאגר הדירות. בין היתר מצא המבקר כי כ-2,300 דירות שבמאגר הדיור הציבורי אינן מושכרות לזכאים, בעוד מספר דומה (2,500) של משפחות ויחידים זכאים ממתניים בתור לדירה, לעתים במשך שנים רבות.¹⁹¹ המבקר הדגיש את החשיבות שבשמירה על מאגר הדירות, ואת מרכזיותו של הדיור הציבורי בשמירה על זכויותיהם של אוכלוסיות מעוטות אמצעים: "חיוני ביותר שהמשרד יבחן מחדש את מכלול ההקצאות שנעשו בעבר בעבור שוכרים שאינם זכאים, יאתר את ההקצאות שאינן עומדות בכללים העדכניים שקבע, וישיב את הדירות למאגר הדיור הציבורי. על הגופים האמורים לעיל להביא בחשבון את חובתה החוקתית של המדינה מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו לפרוס 'רשת מגן' למעוטי האמצעים בחברה; מתן דיור ציבורי לזכאים הוא מרכיב חיוני ומרכזי בקיומה של 'רשת המגן' הזאת".¹⁹²

חיסול הדיור הציבורי והפניית הזכאים לו למסלול של סיוע בשכר דירה פוגעת בזכאים, שכן את הסיוע הם אמורים לממש באמצעות שכירת דירה בשוק הפרטי, ולעתים קרובות אין הדבר מסתייע מסיבות שונות: סכום הסיוע אינו ריאלי בתנאי השוק הנוכחיים במקומות רבים בארץ, ביחוד לנוכח שחיקתו המתמדת וההעלאות הבלתי מבוקרות של שכר הדירה בשוק החופשי. נוסף על כך, מקבלי הסיוע סובלים מסטיגמה שמרתיעה בעלי דירות מלהשכיר להם דירות. לעומת זאת, מגורים בדיור הציבורי מאפשרים לזכאים ליהנות מיציבות במקום המגורים ובשכר הדירה, ובכך מסייעים במימוש זכויותיהם לדיור נאות ולחיים בכבוד.¹⁹³

לעמדת ארגוני פרום הדיור הציבורי, אין לבצע שינוי מדיניות כה חריף וגורלי בעבור אוכלוסיות שמצבן הסוציו-אקונומי נמוך, ושמנוגד לחלוטין לחקיקה קיימת, ללא בדיקה מעמיקה. כדי למנוע עוול נוסף על הדחיה של יישום החוק עד כה, יש להקים ועדה מקצועית ציבורית, שתשקול ותבחן את ההשלכות של שינוי החוק לטווח הקצר ולטווח הארוך.

¹⁹⁰ **תזכיר חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) (תיקון מס' 6), התשע"ג-2013.** ההצבעה בכנסת על החוק בנוסחו החדש, שאמורה היתה להתקיים באמצע אוקטובר, נדחתה, כדי לאפשר את המשך הדיון הציבורי והצגת התנגדויות. צבי זרחיה, **לפיד נענה לח"כ לוי אבקסיס: ההצבעה על חוק הדיור הציבורי תדחה בשבועיים**, TheMarker, 15.10.2013, נכון לאמצע נובמבר, טרם התקיימה ההצבעה.

¹⁹¹ מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א'**, 15.10.2013, בעמ' 303. יש לציין כי נוסף על 2,500 המשפחות הוותיקות, ממתניים לדיור ציבורי עוד כ-30,000 משפחות ויחידים שהם עולים חדשים (**דוח שנתי 64א'**, בעמ' 313).

¹⁹² **דוח שנתי 64א'**, ה"ש 191 לעיל, בעמ' 311.

¹⁹³ תגובת הקואליציה לדיור בר השגה לממצאי דוח מבקר המדינה, 15.10.2013, באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=28605>; יובל גורן, **אנשי רוחה נגד חוק הדיור הציבורי: "אסון"**, nrg-מעריב, 19.11.2013.

סילוק חסרי בית משטחים ציבוריים

בשלהי שנת 2012 קיבל בית המשפט המחוזי בתל אביב עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח יחד עם שלושה אנשים חסרי בית נגד העירייה, שפעלה לסלק חסרי בית ממקומות ציבוריים תוך החרמת ציודם האישי.¹⁹⁴ בפסק דין תקדימי קבע בית המשפט כי פעולתם של פקחי העירייה הייתה לא-מידתית, והורה לעירייה **לגבש נהלים לשמירה על המרחב הציבורי, שלא יפגעו באורח בלתי מידתי בזכויותיהם של חסרי הבית**. פסק הדין כלל אמירות חשובות בדבר ההגנה על זכויות האדם של חסרי הבית. בין היתר נקבע כי "על הקבוצות החזקות לגלות סובלנות, גם אם יוגבלו במעט מהנאתם מהמרחב הציבורי, כדי לאפשר לחסרי הבית להתקיים בכבוד במרחב הציבורי".

עיריית תל אביב סירבה לקבל את קביעת בית המשפט, והגישה ערעור על פסק הדין. בית המשפט העליון הורה לצרף לדיון את היועץ המשפטי לממשלה, וזה הגיש את עמדתו ביולי 2013. היועץ המשפטי הדגיש כי באכיפת חוקי העזר המסדירים את המרחב הציבורי יש לתת משקל ממשי לאינטרס של חסר הבית להתקיים במרחב הציבורי ולזכויות היסוד שלו, וכי העובדה שאין לו קורת גג או מרחב פרטי היא רלוונטית בעת הפעלת שיקול הדעת של הרשות המקומית. לעמדתו, נוסחת האיזון הראויה צריכה להתיר לעירייה לפנות את מיטלטליו של אדם חסר בית (המביאה בפועל לסילוקו מהמקום שבו הוא נמצא) רק כאשר אלה מונעים מהציבור את השימוש במרחב הציבורי, או פוגעים פגיעה **ממשית** באפשרות של הציבור להשתמש במרחב שימוש סביר. כמו כן ציין היועץ המשפטי כי יש לקבוע נהלים מסודרים שיתוו את שיקול הדעת של פקחי העירייה, וכי ראוי שתהיה פעילות משולבת ומתואמת של פקחי העירייה עם אגפי הרווחה, האחראים לטיפול בחסרי הבית. בעקבות עמדה זו של היועץ הורו שופטי בית המשפט העליון לעיריית תל אביב להגיש טיוטת נהלים בעניין האכיפה כלפי חסרי בית במרחב הציבורי, וזו הוגשה לבית המשפט בספטמבר 2013.

הגם שעניינה של ההתדיינות האמורה היא זכותם של אנשים חסרי בית לבצע פעולות קיום במרחב הציבורי, ברור כי זכויותיהם של חסרי הבית אינן מתמצות בכך, והן מחייבות את הרשויות לספק פתרונות וסיוע כולל. נוסף על כך, חסרי בית אינם רק מי שמתגוררים ברחוב. הפורום למען חסרי/ות הבית¹⁹⁵ כולל במונח "חסרי בית" גם אנשים ונשים המתגוררים במגורי חירום כגון בתי מחסה לחסרי בית או למהגרים; משוחררים ממוסדות (כגון בית חולים או בית סוהר) שאין להם קורת גג לפנות אליה; ומי שגרים במקום שבו הם חשופים לאלימות או לניצול, רק משום שאין להם מקום אחר לפנות אליו. "מדד ההומלסים" של המכון לרפורמות מבניות, שפורסם ביוני 2013, כלל בהגדרה זו גם אנשים ונשים המתגוררים במבנים ארעיים ומאולתרים כגון אוהלים וצריפי פח, בבית ההורים המבוגרים או בבתייהם של קרובי משפחה, או במבנים שאינם מאושרים למגורים. המכון מצא כי **בשנים 1995-2012 הוכפל מספר המשפחות בישראל שחיות בדיוור לא תקני מסוג זה, והגיע ל-8.5% – כ-189,000 משפחות**. מדובר בגידול של 26% במספר חסרי הדיוור מאז שנת 2008, ובסך הכול בזינוק של 221% בתוך פחות משני עשורים.¹⁹⁶

¹⁹⁴ עת"מ 10-11-20761 האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד עיריית תל-אביב-יפו (פס"ד מיום 19.11.2012). לכתבי בית הדין בעתירה ובערעור (עע"ס 105/13 עיריית תל אביב-יפו נ' האגודה לזכויות האזרח), ובכללם עמדת היועץ המשפטי לממשלה וטיטוט נהלי העירייה: <http://www.acri.org.il/he/?p=17199>.

¹⁹⁵ בפורום חברות עמותת עלם, האגודה לזכויות האזרח והמכללה האקדמית ספיר.
¹⁹⁶ **מדד ההומלסים של ישראל**, באתר המכון לרפורמות מבניות. לדיווח על ממצאי המדד ראו: נמרד בוסו, "**מדד ההומלסים**": **189 אלף משפחות בישראל גרות בדיוור ארעי**, TheMarker, 17.6.2013.