

האגודה לזכויות האזרח בישראל  
جمعية حقوق المواطن في اسرائيل  
Association for Civil Rights in Israel



# הנדל"ניסטית

הפרה של הזכות לדיור על ידי מדינת ישראל

## הנדל"ניסטית

### הפרה של הזכות לדיור על ידי מדינת ישראל

**הנדל"ניסט** רואה בדיור סחורה, מוצר שנמכר למי שיכול לשלם בעבורו, ולא זכות אדם; בעבור הנדל"ניסט, דירה היא נכס, ולא אמצעי להבטיח לאדם דיור נאות. **מדינה** אמורה לראות בדיור קודם כל זכות אדם, ולהכיר באחריותה להבטיח את זכותם של אזרחיה ושל תושביה לדיור נאות ובר השגה. מדינה המתנערת מאחריותה זו, מדינה המותירה את האנשים החיים בה להתמודד עם השוק החופשי, פועלת מתוך תפיסה נדל"ניסטית: היא אינה רואה בדיור זכות בסיסית אלא נדל"ן, שירכשו רק מי שיכולים לעמוד בעלותו.



האגודה לזכויות האזרח בישראל

## **The Realtor** Violations of Housing Rights by the Israeli Government

כתיבה: עו"ד גיל גן-מור  
עריכה: ענבל סגל-גרין  
עריכה והפקה: טל דהן  
עיצוב העטיפה: איילת גזית

© כל הזכויות שמורות. האגודה לזכויות האזרח בישראל (2008)

### **משרדי האגודה לזכויות האזרח בישראל**

**מרכז ארצי:** ת"ד 34510 ירושלים 91000, טלפון: 02-6521218, פקס: 02-6521219  
**תל-אביב:** רח' נחלת בנימין 75 תל-אביב 65154, טלפון: 03-5608185, פקס: 03-5608165  
**חיפה:** רח' העצמאות 102 חיפה, טלפון: 04-8526333, פקס: 04-8526331

**דואל:** [mail@acri.org.il](mailto:mail@acri.org.il)

**אתר אינטרנט:** [www.acri.org.il](http://www.acri.org.il)

יולי 2008

## תוכן העניינים

|    |  |
|----|--|
| 5  | דברי פתיחה: פחונים וחלומות – הזכות הבסיסית לקורת גג אנושית                           |
| 7  | מבוא   |
| 7  | דיור – זכות אדם? .....   |
| 8  | הצורך להגן על הזכות לדיור: היום – יותר מתמיד .....                                   |
| 11 | <b>פרק 1: הזכות לדיור במשפט הבין-לאומי ובמשפט הישראלי</b>                            |
| 11 | הזכות לדיור נאות במשפט זכויות האדם הבין-לאומי .....                                  |
| 13 | הזכות לדיור במשפט החוקתי הישראלי: עניין של כבוד .....                                |
| 14 | הזכות לדיור בחקיקת הכנסת: מדיניות העמימות .....                                      |
| 16 | הזכות לדיור בנהלים פנימיים: ממלכת אי הוודאות .....                                   |
| 17 | <b>פרק 2: עידוד פעלות – באיזו עלות? – פגיעה בזכות לדיור של המבקשים לרכוש דירה</b>    |
| 18 | הגנה על רוכשי דירות: קריסת "חפציבה" .....  |
| 19 | לווה עם חוב עלול למצוא עצמו ברחוב .....  |
| 20 | הפיקוח על שוק ההלוואות לדיור: טעון שיפור .....                                       |
| 21 | החובה לפרוס רשת ביטחון ללווים שאינם עומדים בתשלומים .....                            |
| 23 | <b>פרק 3: לשכור ולא לשקוע – הפרת הזכות לדיור בשוק השכירות</b>                        |
| 23 | עליות מחירים חדות ומהירות: פגיעה בזכויות .....                                       |
| 25 | ייצוב מחירים באמצעות תמריצים .....   |
| 26 | ייצוב מחירים באמצעות חקיקה: רנט קונטרול .....  |
| 27 | בעל הבית השתגע? הצורך בהסדרה (רגולציה) של שוק השכירות הפרטית .....                   |
| 28 | אי התערבות בשוק הפרטי: יותר אמריקה מאמריקה .....                                     |
| 30 | <b>פרק 4: זכויות ולא חסדים – הפרה של הזכות לדיור נאות של אוכלוסיות מעוטות אמצעים</b> |
| 30 | דיור ציבורי לעומת השתתפות בשכר דירה .....  |
| 31 | חיסול הדיור הציבורי .....  |
| 33 | פגיעה בדיירי הדיור הציבורי .....   |
| 34 | מדיניות הסיוע בשכר דירה, היש כזאת? .....   |
| 35 | פערים בין מרכז ופריפריה .....  |
| 36 | היעדר קצבה מינימלית .....  |
| 36 | הערמת קשיים על בעלי דירות לשעבר שזקוקים לסיוע .....                                  |
| 37 | תנאי הזכאות מפלים .....  |
| 39 | <b>פרק 5: נדל"ן, זה כל העניין – הפרה של הזכות לדיור באזורי נדל"ן מבוקשים</b>         |
| 39 | כששכונה משנה את פניה .....   |
| 40 | כשהון ושלטון נפגשים .....  |
| 41 | אין כמו יפו... לקבלנים .....   |
| 42 | פינוי ללא פיצוי בשכונת כפר שלם .....   |
| 43 | הכניסה אסורה! מתחמים סגורים ומתבדלים .....   |

- 44..... **פרק 6: למי אין בית ב"בית הלאומי"?** – הפרת הזכות לדיור של האוכלוסייה הערבית
- 45 ..... תנאי המחיה בכפרים הבלתי מוכרים – ביזיון שנמשך 60 שנים
- 47 ..... הריסת בית – הריסת משפחה
- 49..... **פרק 7: חסר בית, לא חסר זכויות** – הפרת הזכות לדיור של חסרי הבית
- 49 ..... כיצד להגדיר חסר בית?
- 50 ..... חסרי מדיניות מול בעיית חסרי הבית
- 52 ..... היעדר מקלטי לילה ובתי מחסה
- 53..... **פרק 8: המלצות**

---

ת ו ד ו ת

לעובדות האגודה ולעובדיה, שסייעו, קראו והעירו: עו"ד דנה אלכסנדר, עו"ד עאוני בנא, עו"ד רחל בנוימן, עו"ד דבי גילד-חיו, עו"ד נסראת דקואר, עו"ד דן יקיר, מרים לידור, עו"ד באנה שגרי-בדארנה.

לנעמה ידגר, אורית רוזובסקי ושרית אליה שסייעו בהפצה.

## דברי פתיחה:

### פחונים וחלומות – הזכות הבסיסית לקורת גג אנושית

כאשר ניתץ הצבא הרוסי את עוצמתו של צבא נפוליאון, הוא המשיך במרדפו אחר שרידי האויב המובס ונכנס לתחומה של אוסטריה. להפתעת הכול, סבל הצבא הרוסי המנצח מפלות צורבות ומשפילות שם. כאשר עלו טענות בפי מבקריו של המפקד הרוסי ונשאלה השאלה, כיצד קרה שצבא אשר הכניע את צבאו המפואר של נפוליאון אין בידו להתגבר על צבא חלש שנועד למצעדים ואף זכה לכינוי 'הצבא של חיילי שוקולד', השיב המפקד הרוסי בערך כך: החייל הרוסי הפשוט ניצח את צבאו האדיר והמתוחכם של האויב הצרפתי משום שהתייצב להגן על ביתו. אוסטריה, ציין, אינה ביתו.

מה שביקש המצביא הרוסי לציין הוא שבעיני האדם הפשוט הבית הוא מולדת, אפילו הוא בקתה דלה ועלובה בכפר מרוד. המולדת אינה מושג ערטילאי כי אם קורת הגג, רצפה וקירות שמגוננים עליך ומעניקים לך מקלט פרטי ואינטימי.

מה קורה כאשר לאזרח אין פיסת מקלט חמה ומזמינה שהיא ביתו? כשנשללת ממנו הזכות לבניית קן משפחתי? בנעוריי בבגדאד ראיתי מסות אדירות של בני אדם שהיגרו מהדרום הרעב והעני אל העיר העשירה והמבטיחה. הרשויות לא הניחו להם לעבור את חומת העפר שהגנה על העיר מפני השיטפונות של החידקל. רבבות התגוררו מחוץ לסוללת העפר הגבוהה. הם חיו בסוכות רעועות, עשויות ענפי דקלים ומחצלות קני סוף, אשר התעופפו בסערות החול ולא עמדו בכפור החורף וביקוד הקיץ. שם סבלו ממלריה, מהעדר מים זורמים, מרעב וממחסור. מדי כמה שנים, כדי להציל את העיר מגאות החידקל, היו השלטונות מפוצצים את סוללת העפר במעלה הזרם ומציפים את הפליטים בהתראה קצרה. ילדים וקשישים טבעו יחד עם העזים והפרות הכחושות המעטות בדמי הליל. תדירות האסון לא ריככה את לב השלטונות ואיש לא חשב להעניק להם בית מוצק מהעבר הבטוח של חומת העפר. אך מדי יום הם הורשו, גברים כנשים, לחצות את החומה כדי לבנות את הארמונות המפוארים, לסלול רחובות חדשים, לשטוף ולנקות את העיר מן הפסולת. המשרתים שהשתכרו בפרוטות היו שבים בערב לסוכות חסרות המגן, אל הצחנה ואל הילדים הגוססים.

לא, הם לא היו בהמות עבודה כפי שהתייחסו אליהם. הם היו בני אדם עם מוח ומאווים כשל כל בני האנוש. תוחלת החיים שלהם היתה כשלושים ומשהו שנים, אך בשנות החיים המעטות שלהם הם למדו שנאה, שנאה לעיר שמוצצת את דמם יחד עם היתושים, ומתפלשת במותרות שלה. הם החרישו מפחד השלטון אך ארבו לעיר, לבירה של מולדת כפוית טובה. הם חיכו תמיד לשעת כושר, להתרופפות השלטון ולעת משבר, ואז היו פושטים על העיר המבולבלת, שופכים עליה את חמתם.

הייתי עד שמיעה לאחת מהתפרצויות הזעם והנקם. בנסיעה במכוניתי מתל אביב לחיפה האזנתי לשידור ישיר של כתב ערבי. הוא תיאר את פשיטת ההמונים האלה על מוסדות העיר בגדאד עם הפלישה של הצבא האמריקאי. הם התקיפו מוזיאונים, ארמונות, אוניברסיטאות,

ספריות ציבוריות. הם נשאו מחשבים וספרים והשמידו אותם בכיכרות. הם העלו באש מבנים של מוסדות תרבות. הם אמרו להשמיד כל סמל של מולדת אשר סירבה להעניק להם בית ראוי למגורים של יצור אנוש.

אני מציין את הדברים המזעזעים הללו כדי לומר כי האדם, כל אדם, מוקיר ומעריך את מולדתו במידה שהיא מעריכה את זכותו לבית הולם משלו. המולדת היא הבית שאתה גר בו ואין זה משנה אם אתה חייל בצבא הצאר הרוסי, מהגר מאזור הביצות בדרום עיראק או דייר בשכונת עוני בישראל.

מתוך דברים שנשא סמי מיכאל, נשיא האגודה לזכויות האזרח, בכנס על הדיור הציבורי עם צאת ספרו של רן כהן "המלחמה על הבית", 25 ביוני 2008.

## מבוא

"...ענייננו אין הוא לא בקניין ולא ברכוש על דרך הסתם – קניין ורכוש ששוויים בשוק הוא כך וכך – אלא בביתו של אדם, במשכן למשפחה. מקום מגוריו של אדם הוא מקום שבו משוקע חלק מחייו, בבית הספר הסמוך לומדים ילדיו, אפשר בחר במקום מגוריו בשל היותו סמוך למקום עבודתו או בקרבת ידידיו, מתחילה ביקש לעצמו מקום שקט – או מקום מרכזי – למגוריו, ועוד שיקולים כיוצא באלה העושים ביתו של אדם למשכן לו בקהילה" השופט מישאל חשין ברע"א 7112/93 צודלר נ' יוסף, פ"ד מח (5) 566, 550 (1994).

### דיור – זכות אדם?

הביטוי "הזכות לדיור" מעורר לעתים רתיעה שאינה מובנת. מדוע קל יותר לקבל את הרעיון שלכל אדם זכות להתהלך חופשי או זכות להפגין, וקשה לקבל שיש לו או לה זכות לדיור? מדוע נראה לנו מובן מאליו שעל המדינה לאפשר חינוך לכל ילד, אך אין זה כה ברור שעל המדינה לדאוג לכך שלכל ילד תהיה קורת גג? מדוע קל להבין שבריאות היא זכות אדם ולא מצרך, ולכן חובה להבטיח טיפול רפואי ותרופות גם למי שהפרוטה אינה מצויה בכיסו, אך קשה יותר להבין שגם דיור הוא זכות אדם, ולא רק נדל"ן, ולכן יש להבטיח קורת גג נאותה גם למי שהפרוטה אינה מצויה בכיסו, ושאינו יכול לעמוד בעלויות הדיור בשוק הפרטי?

ייתכן מאוד שהרתיעה שמעורר הביטוי "הזכות לדיור" מקורה בכך שמושג זה טרם התקבע בשיח הציבורי והמשפטי, ולכן הוא מעורר הרבה מאוד תמיהות וסימני שאלה. האם הזכות לדיור משמעה שעל המדינה לספק דירה לכל אדם? האם משמעה שלכל אדם זכות להיות בעלים של דירה או אולי זכות מצומצמת לבית מחסה לחסרי בית? באילו תנאים יכול אדם לטעון שזכותו לדיור הופרה? ומהן חובותיה של המדינה כלפי אדם כזה?

רבים מבלבלים בין הזכות לקניין לבין הזכות לדיור, אף שהזכות לדיור אינה זכות לבעלות על דירה. זו אינה זכות קניינית במהותה אלא זכות חברתית: הזכות לדיור נאות כלשהו. אחת המטרות העיקריות של דוח זה היא לצקת תוכן ברור וקונקרטי במונח "הזכות לדיור", ולהראות כיצד היא באה לידי ביטוי בהיבטים שונים של מדיניות הדיור הישראלית, ובהשוואה למדיניות דיור במדינות מפותחות אחרות.

הזכות לדיור היא מקור להעצמה בעבור מחוסר הדיור: היא יכולה להגן על האדם נגד החלטות שלטוניות שפוגעות בקורת הגג שלו; היא מאפשרת לאדם לתבוע מהמדינה לפעול ולהגן על זכותו לדיור ולהקצות לכך משאבים<sup>1</sup>; והיא מחייבת את השלטון לקבוע מדיניות וסדרי עדיפויות. זו כנראה הסיבה שבגינה נרתעים מקבלי החלטות מהחלת שיח הזכויות על תחום הדיור. בהיעדר

<sup>1</sup> בדרום אפריקה, למשל, מעוגנת הזכות לדיור בחוקה. קבוצה של כמה מאות משפחות, שהמתינו תקופה ממושכת לסיוע בדיור ציבורי, עתרה לבית המשפט נגד הכוונה לפנותם משטח שבו התיישבו ללא אישור. בית המשפט החוקתי בחן את תוכנית הדיור של האזור ופסק כי היא איננה סבירה ואין בה כדי למלא אחר הזכות לדיור של העותרים. בית המשפט גם חייב את המדינה להעמיד לתושבים דיור ארעי עד למציאת פתרון קבע. *South Africa v. Grootboom*, SA46 (CC) (2001). לתיאור פסק הדין ראו גיא זיידמן, **זכויות חברתיות: מבט השוואתי להודו ודרום אפריקה**, בתוך: יורם רבין, יובל שני (עורכים), **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות**, הוצאת רמות, 2004.



זכות מעוגנת ומוגנת לדיור, יכולות הרשויות לפעול על פי מדיניות דיור עמומה, ולשנותה חדשות לבקרים ללא ביקורת ציבורית או שיפוטית.

לעתים מתנגשת הזכות לדיור עם זכות אחרת, כמו הזכות לקניין פרטי, או עם אינטרסים כלכליים. היא עשויה לשמש כבלם מפני כרישי נדל"ן, בעלי בתים או גופים פיננסיים. גם בשל כך יש מי שמנסה להדיר את נושא הדיור משיח זכויות האדם, ולמנוע את השפעתה של הזכות לדיור על המשפט ועל כללי המשחק בשוק החופשי.

### **הצורך להגן על הזכות לדיור: היום – יותר מתמיד**

האגודה לזכויות האזרח פועלת לקידום הזכות לדיור, שכן זכות מוגנת לדיור נאות ובר השגה נחוצה היום יותר מתמיד. לנגד עינינו, מדיניות הדיור של ישראל משתנה לבלי הַפֶּר, כשהמגמה הרווחת היא התנערות והפרטה: צמצום הסיוע לרוכשי דירה והפרטת שוק המשכנתאות, קיצוץ בסיוע בשכר דירה לאוכלוסיות מוחלשות וחיסול הדיור הציבורי. כתוצאה מכך נפגעת הזכות לדיור של יותר ויותר אנשים, הנותרים מחוסרי דיור. מרכז הכובד – באפשרותו של אדם לרכוש או לשכור דירה – עובר לשוק הפרטי, אך המדינה אינה דואגת למלא את תפקידה כמפקחת (רגולטור) על שוק זה ואינה מתקינה חוקים ומנגנונים שיגנו על זכויות הרוכשים והדיירים ויאפשרו לכל אדם, גם אם אין הפרוטה מצויה בכיסו, לממש את זכותו הבסיסית לדיור.

מדינת ישראל מעודדת בעלות פרטית כפתרון דיור גם למשקי בית מעוטי אמצעים, אך מתנערת יותר ויותר מאחריות לאותם משקי בית שאינם יכולים לרכוש דירה ללא סיוע. המדינה חדלה להעניק מענקים לרוכשי דירה, וצמצמה מאוד את מעורבותה בסבסוד המשכנתאות. בהיעדר שוק שכירות כאלטרנטיבה ריאלית למגורים, נאלצות משפחות רבות ללוות כסף לרכישת דירה באמצעות משכנתא. המדינה, אשר הפריטה לחלוטין את שוק המשכנתאות, טרם השכילה לקבוע ערובות מספקות לכך שהמוסדות הפיננסיים המלווים לא יטמנו ללווים מלכודות דבש שיתיימו באיבוד הדירה הממושכנת. כתוצאה מכך גדל מאוד מספר המשפחות המפונות מבתיהן בכל שנה, והוא עומד היום על כאלף משפחות בשנה.

במצב עניינים זה, כשיותר ויותר משפחות מתקשות לרכוש דירה, שוק השכירות הופך לאלטרנטיבה העיקרית לקבוצה הולכת וגדלה. אולם גם שוק השכירות הפרטית עובר שינויים משמעותיים. מחסור בדירות להשכרה גורם לעליות חדות ותדירות במחירי השכירות. העלייה בתעריפי השכירות גובה מחיר כבד מאוכלוסיות מוחלשות, שנאלצות לעבור דירה לעתים תכופות או להפנות חלק הולך וגדל מהכנסתן להוצאות הדיור על חשבון צרכים חיוניים אחרים. ישראל היא אחת המדינות היחידות בעולם המפותח שכלל אינה מתערבת בתנאי השכירות, במחירי השכירות או בתדירות העלאת שכר הדירה. היעדר חוקי מגן לשוכרים והיעדר מנגנון אכיפה יעיל להפרה של חוזי שכירות, מהווים כר לפגיעה בשורה של זכויות של שוכרי דירות.

במקום שהמדינה תגדיל את הסיוע לזכאים לנוכח מצב שוק השכירות, משפחות מאוכלוסיות מעוטות אמצעים זכאיות היום לסיוע ממשלתי מקוצץ ונמוך משמעותית משהיה בעבר. הדיור הציבורי – דיור בבעלות המדינה המושכר במחיר מסובסד לאוכלוסיות העומדות בתנאי הזכאות – שהיה בעבר מודל הסיוע המרכזי בתחום הדיור לאוכלוסייה מעוטות אמצעים ולקליטת מהגרים, הולך ומתחסל. בעוד המדינה ממשיכה למכור את דירות הדיור הציבורי לדיירים, היא חדלה

לחלוטין לבנות יחידות דיור ציבורי חדשות. כתוצאה מכך, מאגר הדירות בדיור הציבורי הצטמק בצורה כה משמעותית עד שהפך במידה רבה "תיאורטי" בעבור מרבית המשפחות מחוסרות הדיור.

במקום מודל הסיוע של הדיור הציבורי עברה המדינה למודל סיוע באמצעות תשלום חלק משכר הדירה בשוק השכירות הפרטית, בלי שניתנה הדעת על ההשלכות של שינוי זה. כך, למשל, לא נלקחה בחשבון ההשפעה של עליות מחירי השכירות על זכאי משרד השיכון שמקבלים קצבה קבועה שמתעדכנת רק אחת לכמה שנים. הסיוע אינו מעוגן בחוק ומשתנה לעתים מזומנות. ביוני 2002, למשל, קוצצו הקצבאות לזכאים חדשים בחצי, בלי שנבדקה ההשלכה הקשה של צעד זה על משפחות רבות שתלויות בסיוע כדי לשכור דירה.

אזורי מגורים שבהם התגוררו בעבר דיירים מכל שכבות האוכלוסייה הופכים לאזורי מגורים לעשירים בלבד. שכונות שלמות עוברות שינוי חד כתוצאה מכניסת משקיעי נדל"ן לשכונה. כתוצאה מכך נדחקים תושבים משכונותיהם, מופרדים מקהילתם ומשכניהם – והכול בשם השוק החופשי. המדינה לא רק שאינה מונעת זאת, אלא לוקחת בכך חלק פעיל, באמצעות הוצאת צווי הריסה וצווי פינוי. המדינה אינה מעודדת דיור בהישג יד בפרויקטים החדשים שמתוכננים ונבנים, ובכך מנציחה את דחיקתן של אוכלוסיות מעוטות אמצעים מאזורי מגורים מרכזיים, שמחירי הדיור בהם מתייקרים באופן ניכר.

תוכניות מתאר ליישובים הערביים אינן קיימות או שאינן עונות על צורכי הדיור הבסיסיים של האוכלוסייה, ועל כן אי אפשר להוציא ביישובים אלה היתרי בנייה. בלית בררה מתפתחת בנייה לא מאושרת, המועדת להריסה על-פי חוקי התכנון והבנייה. המדינה ממשיכה בסירובה להכיר בקיומם של הכפרים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב, ומתעלמת מתנאי המחיה הקשים בהם. כמו כן, ממשיכה המדינה להרוס בתים של אזרחיה ותושביה הערבים – בכפרים אלה, ביישובים הערביים בצפון, בערים המעורבות ובשכונות ירושלים המזרחית. כתוצאה מכך אלפי משפחות נותרות ללא קורת גג או חיות בחשש מתמיד מפני הריסת קורת הגג שמעל ראשן. המדינה אף ממשיכה להפלות את האוכלוסייה הערבית במתן הטבות כלכליות בתחום הדיור.

התהליכים המתחוללים בשוק הדיור באים לידי ביטוי גם בעלייה המדאיגה במספר חסרי הבית, הלנים ברחובות ובבתים נטושים או מצטופפים בלית בררה בבתי מחסה או בבתי מכרים וקרובים. כתוצאה מתקציב חסר ובשל היעדר אכיפה של הוראות, מערך בתי המחסה בישראל לחסרי בית הנמצאים במצוקה חסר, מבוסס כולו על עמותות פרטיות, ואין כל היערכות מערכתית למנוע את הגידול במספר חסרי הבית.

אפשר אם כן לומר, כי שישים שנה לאחר הקמת המדינה, היעדר עיגון של הזכות לדיור והגנה עליה מאפשר למדינת ישראל לסגת ולהתנער מחובתה לדאוג לקורת גג נאותה לתושביה. בפרקים הבאים נבחן את היקפה של הזכות לדיור, את הסוגיות המרכזיות שעומדות היום בפני מקבלי ההחלטות במדינת ישראל בתחום הדיור, ואת האופנים שבהם מפרה המדינה את הזכות לדיור של אזרחיה ושל תושביה.

נבהיר, כי דוח זה אינו עוסק בהפרת הזכות לדיור של הפלסטינים תושבי השטחים הכבושים, אלא מוגבל לאזרחי ישראל ולתושביה. הזכות לדיור של תושבי השטחים הכבושים, כמו כל זכויות היסוד האחרות שלהם, מופרת בצורות רבות ושונות – החל בהריסת בתים, דרך התעלמות מתנאי

מחיה שאינם הולמים וכלה בשלילת הזכות לבחור את מקום המגורים. הנושא ראוי לדוח בפני עצמו, ונדון גם בפרסומים של ארגונים אחרים.<sup>2</sup>

דוח זה גם אינו דן בהפרה של הזכות לדיור של הפליטים שהגיעו בשנים האחרונות לישראל, בעיקר מאפריקה. מדינת ישראל נכשלה בקליטתם, וכתוצאה מכך נותרו רבים מהם ללא קורת גג או בתנאי מחיה בלתי אנושיים במקלטים. על הפגיעה בפליטים ומבקשי מקלט אפשר ללמוד מפרסומים בתקשורת ומדוחות של ארגונים שעוסקים בנושא.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> ראו למשל: הריסות מבנים בשטח C בגין היעדר אישורי בנייה ועקירת התושבים הנובעת מהן, OCHA – המשרד לתאום הומניטארי של האו"ם, מאי 2008, [http://www.ochaopt.org/documents/Demolitions\\_in\\_Area\\_C\\_May\\_2008\\_Hebrew.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/Demolitions_in_Area_C_May_2008_Hebrew.pdf); רונן שניידרמן, על לא עוול בכפם: הריסת בתים לשם ענישה במהלך אינתיפאדת אל-אקצא, בצלם, נובמבר 2004, [http://www.btselem.org/download/200411\\_Punitive\\_House\\_Demolitions\\_Heb.pdf](http://www.btselem.org/download/200411_Punitive_House_Demolitions_Heb.pdf); מידע מאתר המוקד להגנת הפרט: חופש תנועה 1 – הזכות לבחור מקום מגורים, [http://hamoked.net/next.asp?cat\\_id=8&sub\\_cat\\_id=62](http://hamoked.net/next.asp?cat_id=8&sub_cat_id=62).

<sup>3</sup> ראו, למשל: זכויות חברתיות וכלכליות למבקשי מקלט ופליטים, הפורום לזכויות פליטים (עתיד להתפרסם); יגאל חי, 200 פליטים בת"א חיים ברחוב; בעירייה ממתנינים לסיוע הממשלתי, הארץ, 14.3.08, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?itemNo=964356>; רוני אריסון, "הפליטים נפלו בין הכיסאות, אז הקמתי מקלט", הארץ, 19.2.08, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3508359,00.html>; ורד לי, 170 פליטים בחדר מעופש בדרום תל אביב, הארץ, 24.12.07, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/937753.html>.

## פרק 1: הזכות לדיוור במשפט הבין-לאומי ובמשפט הישראלי

### הזכות לדיוור נאות במשפט זכויות האדם הבין-לאומי

הזכות לדיוור נאות (*adequate housing*) היא אחת הזכויות המוכרות במשפט זכויות האדם הבין-לאומי.<sup>4</sup> בהכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם של האו"ם צוינה הזכות של כל אדם לתנאי מחיה נאותים, לרבות דיוור נאות.<sup>5</sup> מדינת ישראל, כמו מרבית מדינות העולם, קיבלה על עצמה התחייבות לכבד זכות זו, המוגנת באמנות בין-לאומיות, ובמיוחד באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שישראל צד לה.<sup>6</sup> הזכות לדיוור נאות מבטיחה לכל אדם:

**דיוור בר השגה (*affordable housing*):** דיוור, כמו בריאות או חינוך, אינו "מוצר" – שנרכש אם יש כסף וחסר אם אין כסף – אלא זכות בסיסית של כל אדם, עשיר כעני. על המדינה מוטלת חובה להבטיח, באמצעים שונים, כי לכל אדם תהיה נגישות לדיוור בר השגה. דיוור בר השגה הוא דיוור הולם שיש ביכולתו של אדם לעמוד בעלותו בלי לפגוע בצרכים חיוניים אחרים שלו ושל בני משפחתו.<sup>7</sup>

**שוויון בדיוור ונגישות לקבוצות עם צרכים מיוחדים (*accessible housing*):** לכל אדם זכות לנגישות שווה לדיוור וזכות שלא להיות מופלה בשל השתייכותו הקבוצתית או בשל צרכיו המיוחדים.<sup>8</sup>

**תנאי פרטיות ומרחב מחיה הולמים (*habitable housing*):** לכל אדם זכות לקורת גג שתאפשר לו לקיים את חיי משפחתו בפרטיות, ושיהיו בה תנאי מחיה נאותים, לרבות הגנה מפני קור, רטיבות, חום, גשם, רוח או כל איום אחר לבריאות, בטיחות המבנה, חיבור לתשתיות חשמל ומים בטוחים לשתייה, אוורור ותאורה, ותנאים שמאפשרים שמירה על היגיינה ועל בריאות הדיירים.<sup>9</sup>

**הגנה משפטית מפני פינוי שרירותי (*legal security of tenure*):** לכל אדם זכות לכך שלא יתאפשר לפנותו מדירתו באופן שרירותי, וכי פינוי יעשה רק לאחר הליך משפטי ראוי. פינוי אדם מביתו או הריסת הבית לצורך ענישה אסורים.<sup>10</sup>

**נגישות לשירותים (*availability of services, materials and infrastructure*):** לכל אדם זכות לדיוור הולם בסביבה שבה נגישות לתעסוקה, שירותי בריאות, בתי ספר, תשתיות ושירותים חברתיים אחרים, ושאינה מזוהמת.<sup>11</sup>

<sup>4</sup> ראו למשל דף המידע מספר 21 של נציבות זכויות האדם של האו"ם בדבר הזכות לדיוור נאות, <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs21.htm>.

<sup>5</sup> סעיף 25(1) להכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם, 1948.

<sup>6</sup> סעיף 11(1) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966.

<sup>7</sup> הערה כללית מספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1991).

<sup>8</sup> האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, בסעיף 2(2) ו-3; סעיף 2(1) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדינתיות, 1966; סעיף 5 לאמנה בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית, 1965; סעיף 14 לאמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים; סעיף 27 לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד. ישראל חתמה ואשררה את האמנות הללו. ראו גם הערה כללית מספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1991).

<sup>9</sup> הערה כללית מספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1991).

<sup>10</sup> הערה כללית מספר 7 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות; הערה כללית מספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1991).

<sup>11</sup> הערה כללית מספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1991).

**בחירה חופשית של מקום המגורים (location):** לכל אדם הזכות לבחור בחופשיות את מקום מגוריו וסביבת מגורים שבה מקורות תעסוקה, חינוך ושירותים, המתאימה לצרכיו.<sup>12</sup>

**התאמה לתרבותו (culturally adequate housing):** לכל אדם זכות לדיור שיאפשר לו לקיים את תרבותו ולבטאה.<sup>13</sup>

הזכות לדיור נאות נמנית עם משפחת הזכויות החברתיות. עם זכויות אלו נמנות הזכות לבריאות, הזכות לחינוך, הזכות לתנאי עבודה הולמים, הזכות לביטחון סוציאלי וכדומה. זכויות חברתיות אינן נופלות במעמדן המחייב מזכויות אזרחיות כמו הזכות להפגין או הזכות לנוע.<sup>14</sup> בדומה לזכויות האזרחיות, הזכויות החברתיות אינן מוחלטות וניתנות להגבלה ובלבד שהדבר נעשה לתכלית ראויה ובאופן מידתי. עם זאת, הזכויות החברתיות מתייחדות בשלושה מאפיינים:

**יחסיות** – יש ליישם את הזכות באופן יחסי למשאבים של המדינה; כך, למשל, מדינה עשירה יחסית חייבת להבטיח רמה גבוהה יותר של הגנה על הזכות לדיור מאשר מדינה ענייה יחסית.

**יישום הדרגתי** – במקרה שיישום הזכות מצריך משאבים

רבים, על המדינה להתקדם בהדרגה ליישום הזכות ואין חובה כללית ליישום מְיָדִי, אולם במקרה שמדובר בחובות שאינן כרוכות בהקצאת משאבים, כמו הסְדָרָה (רגולציה) של שוק הדיור או מניעת אפליה בדיור, אזי ההגנה חייבת להיות מְיָדִית.

**מדינת ישראל, כמו מרבית מדינות העולם, קיבלה על עצמה התחייבות לכבד את הזכות לדיור נאות, המוגנת באמנות בין-לאומיות**

**אי התערבות בבחירת האמצעים** – המדינה רשאית לבחור את המדיניות שבאמצעותה תגשים את הזכות החברתית, ובכלל זה את תפיסת עולמה הכלכלית. כך, המדינה יכולה לכבד את הזכות לדיור באספקה ישירה של דיור (כמו דיור ציבורי), בסבסוד של דיור בשוק הפרטי, במתן קצבאות, בהסְדָרָה של שווקי הדיור, בעידוד בנייה של דירות בהישג יד או בדרך אחרת.<sup>15</sup>

הזכות לדיור נאות, כפי שפורשה במשפט זכויות האדם הבין-לאומי, אינה מהווה בעבור ישראל רק מודל לדין רצוי, אלא גם משפיעה על פרשנות הדין הישראלי.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> סעיף 12(1) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדינתיות, 1966. ישראל חתמה ואשררה את האמנה; הערה כללית מספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1991).

<sup>13</sup> הערה כללית מספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1991).

<sup>14</sup> יורם רבין, יובל שני, **הזכויות החברתיות – רעיון שהגיע זמנו**, בתוך: יורם רבין, יובל שני (עורכים), **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**, הוצאת רמות, 2004, עמ' 11.

<sup>15</sup> סעיף 12(1) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966; הערות כלליות מספר 3 ומספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. יובל שני, **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במשפט הבינלאומי**, בתוך: יורם רבין, יובל שני (עורכים), **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**, הוצאת רמות, 2004, עמ' 326.

<sup>16</sup> דני"פ 7048/97 פלונים נ' שר הביטחון, פ"ד נד(1) 721, 742-743 (2000); בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' שר החינוך, פ"ד נו(5) 834, 846 (2002); וכן **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במשפט הבינלאומי**, הערה 15 לעיל, עמ' 300.

## הזכות לדיור במשפט החוקתי הישראלי: עניין של כבוד

למרות מאמצים רבים, טרם התקבל בכנסת חוק יסוד: זכויות חברתיות, המעגן את הזכות לדיור.<sup>17</sup> ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת דנה בימים אלו בקידום הצעה לחוקה. בהצעה המונחת לפנייה נכללת הזכות למדור (דיור) כאחת הזכויות החברתיות שייכללו בחוקה המתגבשת.<sup>18</sup>

כיום מוגנת הזכות לדיור באופן חלקי על ידי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. חוק יסוד זה קובע כי כל אדם זכאי להגנה על כבודו, וכי אין פוגעים בכבודו של אדם באשר הוא אדם.<sup>19</sup> בית המשפט העליון פסק, כי זכותו של אדם לכבוד היא גם הזכות "לנהוג את חייו הרגילים כבן-אנוש, בלא שתכריע אותו המצוקה ותביא אותו לכלל מחסור בלתי-נסבל".<sup>20</sup>

מאז קיבלה הכנסת את חוק היסוד: כבוד האדם וחירותו, חזר בית המשפט העליון ופסק, כי היעדר קורת גג עולה כדי פגיעה בכבודו של אדם. בפרשה שבה עמד לדיון היקף זכויותיו של חייב

**מאז קיבלה הכנסת את חוק היסוד: כבוד האדם וחירותו, חזר בית המשפט העליון ופסק כי היעדר קורת גג עולה כדי פגיעה בכבודו של אדם**

בהליכי הוצאה לפועל, נפסק כי "כבוד האדם הוא ערך יסודי חוקתי בחברתנו. אין מי שיחלוק על כך שיש לשמור על כבודו של אדם גם אם כשל ושקע בחובות ואין להותירו ללא קורת גג מעל לראשו".<sup>21</sup> בעניין אחר, שנגע לזכויות חייבים, נקבע כי "אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע".<sup>22</sup> בפרשה אחרת פסק בית המשפט, כי "הזכות למדור – כחלק מן

הזכות למינימום תנאי קיום אנושיים – נתפסת גם היא כזכות יסוד בעלת תוקף חוקתי".<sup>23</sup>

היבטים נוספים של הזכות לדיור מוגנים אף הם על ידי חוק היסוד: כבוד האדם וחירותו. כך, למשל, השוויון בדיור. חוק היסוד אמנם אינו כולל סעיף הגנה מפורש על השוויון, אולם בשורה של פסקי דין הוכרה הזכות לשוויון כעקרון-על בשיטת המשפט הישראלית, ולאחרונה אף פסק בית המשפט העליון כי "הזכות לשוויון היא חלק בלתי נפרד מהזכות לכבוד האדם".<sup>24</sup> מכאן, כי אפליית אדם בדיור מחמת השתייכותו הקבוצתית מהווה פגיעה בזכותו החוקתית לכבוד אנושי, ולכן פסולה.

ואכן, בעבר חזר ופסק בית המשפט העליון כי אפליה בדיור אסורה במשפט הישראלי. נפסק כי אסור למדינה להקצות קרקע לצורך הקמת יישוב קהילתי שמפלה ערבים.<sup>25</sup> עוד נקבע, כי אסור למדינה להפלות בחלוקת סובסידיות או בהנחות לדיור. בעניין אחד פסל בג"ץ ניסיון להעמיד באופן ייחודי דיור בשכירות מסובסדת לתלמידי ישיבות, אגב אפלייתם לטובה לעומת סטודנטים

<sup>17</sup> על המאמצים לחוקק חוק יסוד: זכויות חברתיות, שיעגן את הזכויות הכלכליות-חברתיות, לרבות הזכות לדיור, ראו: ענת מאור, **חור פעור בספר החוקים: הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות-כלכליות – כרוניקה של כשלון החקיקה**, בתוך: יורם רבין, יובל שני (עורכים), **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**, הוצאת רמות, עמ' 195.

<sup>18</sup> ההצעה נמצאת באתר ועדת החוקה של הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/huka>.

<sup>19</sup> סעיפים 2 ו-4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

<sup>20</sup> בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר** (מיום 12.12.05).

<sup>21</sup> ע"א 3295/94 **פרמינגר נ' מור**, פ"ד נ(5) 111, 121 (1997).

<sup>22</sup> רע"א 4905/98 **גמזו נ' ישעיהו**, פ"ד נה(3) 360, 375-376 (2001).

<sup>23</sup> ע"א 9136/02 **מיסטר מאני ישראל נ' רייז**, פ"ד נח(3) 934 (2004).

<sup>24</sup> בג"ץ 7052/03 **עדאלה נ' שר הפנים** (מיום 14.5.06).

<sup>25</sup> בג"ץ 6698/95 **קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד נד(1) 258 (2000).

אחרים.<sup>26</sup> לעומת זאת, במקרה אחר סירב בג"ץ להתערב ולפסול את קריטריון השירות הצבאי, שהעניק יחס מועדף לזכאי משרד השיכון על-פי חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992.<sup>27</sup>

גם זכותו של אדם לבחור את מקום מגוריו, וזכותו שלא להיות מפונה בכפייה ממקום מגוריו, חוסים תחת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בית המשפט העליון הכיר בכך שחוק היסוד מגן על האוטונומיה של אדם לבחור את מהלך חייו ללא הפרעה.<sup>28</sup> בין היתר כוללת אוטונומיה זו זכות לבחור את מקום המגורים.<sup>29</sup> לפיכך, פסק בית המשפט העליון, הוצאתו הכפויה של אדם מביתו פוגעת בכבודו כאדם. בעניין הוצאתם הכפויה של משפחות של מבצעי פיגועים מביתם, פסק בג"ץ כי "... הוצאתו של אדם ממקום מגוריו והעברתו הכפויה למקום אחר פוגעת קשות בכבודו, בחירותו ובקניינו. ביתו של אדם אינו רק קורת גג לראשו אלא גם אמצעי למיקומו הפיזי והחברתי של אדם, של חייו הפרטיים ויחסיו החברתיים..."<sup>30</sup>. בעתירות נגד פינוי מתנחלים במסגרת תוכנית ההתנתקות פסק בג"ץ כי "הפינוי הכפוי של הישראלים מהשטח המפונה פוגע בכבוד האדם שלהם".<sup>31</sup>

### **בהיעדר עיגון מפורש של הזכות לדיור נאות בחוק יסוד או בחוקה, אין בכוחו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו כדי להגן על מלוא היקפה של הזכות לדיור**

עם זאת, חשוב לזכור כי בהיעדר עיגון מפורש של הזכות לדיור נאות בחוק יסוד או בחוקה, אין בכוחו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כפי שפירש אותו בית המשפט, כדי להגן על מלוא היקפה של הזכות לדיור, המחייבת רמה נאותה של דיור. בפסק דינם בעניין עתירה שהוגשה נגד קיצוץ קצבאות הבטחת הכנסה, סברו רוב השופטים כי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מסוגל להגן רק על ההיקף הבסיסי של הזכויות החברתיות. הנשיא ברק ציין כי במושג "כבוד האדם" יש לחייב רק מתן קורת גג בסיסית שבה יוכל אדם לקיים את פרטיותו ואת חיי משפחתו.<sup>32</sup> רק שופט המיעוט, השופט לוי, סבר כי משמעות המונח "כבוד האדם" מחייבת לאפשר לאדם "תפקוד חברתי סביר בחברה בה הוא חי" ואין די בהבטחת "קיום מונוטוני ונעדר מטרות".<sup>33</sup>

לסיכום, חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מהווה בסיס חשוב להחלה של הזכות לדיור במשפט הישראלי, אולם אין בו כדי להוות אלטרנטיבה לעיגון חוקתי של הזכות במלוא היקפה.

### **הזכות לדיור בחקיקת הכנסת: מדיניות העמימות**

במדינות שונות, בין שהזכות לדיור מעוגנת בחוקה ובין שלא, ישנם חוקי דיור, שקובעים מהן החובות של אותה מדינה בתחום הדיור. חוקים אלו מחייבים את המדינה לקבוע מדיניות ברורה ויעדים למימוש.<sup>34</sup> במדינות שבהן מעוגנת מדיניות הדיור בחוק, אין הממשלה רשאית לקצץ בחריפות בהוצאות הדיור ולחדול מקיום החובות המוטלות עליה בחוק, באופן שרירותי או בחדרי חדרים; אם רוצה הממשלה לשנות את מדיניותה בתחום הדיור, היא תעשה זאת באמצעות שינוי

<sup>26</sup> בג"ץ 1/98 ח"כ כבל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נג(2) 241 (1999).

<sup>27</sup> בג"ץ 11956/05 בשארה נ' שר הבינוי והשיכון, (מיום 13.12.06).

<sup>28</sup> ראו, למשל, ע"א 2781/93 דעקה נ' בית החולים "כרמל", חיפה, פ"ד נג(4) 526 (1999).

<sup>29</sup> שם.

<sup>30</sup> בג"ץ 7015/02 עגורי נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פ"ד נו(6) 352 (2002).

<sup>31</sup> בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2), 481 (2005).

<sup>32</sup> בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (מיום 12.12.05), בפסקה 16 לפסק הדין.

<sup>33</sup> שם, בפסקה 3 לפסק דין המיעוט.

<sup>34</sup> דוגמה טובה היא חוק חסרי הבית הבריטי (Homelessness Act 2002). חוק זה מגדיר מיהו חסר בית ומה החובות של כל רשות מקומית כלפיו.

החוק, דבר שילווה בדיון ציבורי גלוי ובביקורת שיפוטית. לעומת זאת, במדינה שבה מדיניות הדיור עמומה ומוסדרת בעיקר בנהלים פנימיים, יכולה הממשלה לשנותה בקלות וללא דיון ציבורי.

בניגוד למדינות מפותחות אחרות, בישראל אין מדיניות דיור ברורה ומפורסמת, והממשלה שומרת על עמימות רבה בכל פעולותיה בתחום הדיור.<sup>35</sup> אין פלא שקיימים מעט מאוד חוקים שיש בהם ללמד על מדיניות מחייבת, וכי הממשלה נמנעת מלקדם חקיקה המעגנת את הזכות לדיור. גם את החוקים הבודדים שהכנסת מקדמת הממשלה אינה מכבדת. למשל, אחד החוקים היחידים

**בניגוד למדינות מפותחות אחרות, בישראל אין מדיניות דיור ברורה ומפורסמת, והממשלה שומרת על עמימות רבה בכל פעולותיה בתחום הדיור**

שעברו בכנסת שיש בהם מדיניות ברורה המגנה על הזכות לדיור, הוא חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998. בחוק זה קבעה הכנסת מדיניות ראויה וברורה, שלפיה דיירים ותיקים בדיור הציבורי יוכלו לרכוש בהנחה את דירותיהם, וזאת מטעמים של שוויון וצדק חלוקתי, ומתוך תפיסה שדיירים שישבו בדירה במשך שנים קנו זכות

לרכישתה. במקביל החליטה הכנסת כי יש לשמר את מאגר הדירות הציבוריות, וקבעה כי מהסכומים שייכנסו לקופת המדינה ממכירת הדירות לדייריהן ייבנו יחידות דיור חדשות לחסרי אמצעים הזכאים לדיור.<sup>36</sup> במקום ליישם את מדיניות המחוקק, מיהרה הממשלה להקפיא את החוק, אולם המשיכה במבצעי מכירה של דירות הדיור הציבורי.<sup>37</sup> את הסכומים ששילמו הדיירים לקופת המדינה הפנתה הממשלה לצרכים אחרים, ולא לבניית יחידות חדשות של דיור ציבורי, בניגוד גמור להוראות החוק, שהוקפא. כך, במקום מדיניות ברורה, נוצרה מדיניות מעוותת שתרמה לחיסול מאגר הדיור הציבורי.

כאמור, החוק הישראלי אינו מעגן מדיניות ברורה של הממשלה: אי אפשר להסיק ממנו מהי מדיניות הממשלה וכיצד תבטיח את הזכות לדיור. אין זה אומר שכלל אין חקיקה שעוסקת בדיור, אלא שחקיקה זו מצויה בסעיפי חוק פזורים ובלתי סדורים. ישנם, למשל, סעיפי חוק שמגנים על אדם מפני פינוי מדירת מגורים יחידה ללא דיור חלופי.<sup>38</sup> סעיפי חוק אחרים מעגנים את זכויותיו של דייר מול המדינה שמשכנת אותו בדיור ציבורי,<sup>39</sup> או מול בעל הבית בשכירות פרטית.<sup>40</sup> ישנם סעיפי חוק שמקנים הגנות מסוימות ללווים, כדי למנוע את איבוד הדירה לנושה.<sup>41</sup> סעיפי חוק

<sup>35</sup> דוגמאות למדיניות דיור שגובשה במדינות אחרות, ראו אמרה אינגבר, **נגישות וזמינות דיור לכל: פרספקטיבה משווה לקראת מדיניות לדיור נגיש יותר בישראל**, מחקר משותף של בית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית ועמותת ידיד, ינואר 2006.

<sup>36</sup> בחוק מנגנון לחידוש והרחבת מלאי הדירות, באמצעות הקמת קרן, שתזוון מהכספים שיתקבלו ממכירת הדירות. כלשון החוק: "10(א). מוקמת בזה קרן לדיור ציבורי שתנהל במשרד הבינוי והשיכון (להלן – הקרן). (ב) כספים שהתקבלו ממכירת דירות בהתאם לחוק זה יופקדו בקרן. (ג) כספי הקרן ישמשו להגדלת המלאי של דירות ציבוריות בלבד..."; עוד על חקיקת החוק, ראו: נטע זיו, **בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין-דורית בפרספקטיבה היסטורית**, משפט וממשל, ט, תשס"ו.

<sup>37</sup> שם, ה"ש 124-126.

<sup>38</sup> למשל, סעיף 38 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967; סעיף 86 לפקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ס-1980; סעיף 220 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; סעיף 48 לפקודת האגודות השיתופיות; סעיף 16 לחוק ההתגוננות האזרחית, התש"א-1951; סעיף 79 לחוק המים, התשי"ט-1959; סעיף 39 לחוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965.

<sup>39</sup> למשל, חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998; חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998.  
<sup>40</sup> חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], התשל"ב-1972; סעיף 18 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969; חוק השכירות והשאיילה, התשל"א-1971.

<sup>41</sup> למשל, חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992.



אחרים מחייבים הנגשה של דיור לבעלי מוגבלויות,<sup>42</sup> וישנם גם סעיפי חוק שקובעים סדרי עדיפויות בסיוע לדיור לקבוצות מסוימות.<sup>43</sup> אך אין חוקים שמצביעים על מדיניות ברורה, ואשר מבטיחים את הזכות של תושבי המדינה לדיור נאות.

### הזכות לדיור בנהלים פנימיים: ממלכת אי הוודאות

אחת הדרכים שבהן הממשלה שומרת על עמימות במדיניות הדיור שלה, היא בשימוש נרחב בנהלים פנימיים. קביעת מדיניות הסיוע בדיור לאוכלוסיות מוחלשות, למשל, מצויה כולה בנהלים פנימיים של משרד השיכון. בין נהלים אלו מצויים גם נהלים הקובעים מי יהא זכאי לסיוע בדיור ציבורי ומי יהא זכאי לקצבאות השתתפות בתשלום שכר הדירה, ובאילו תנאים.<sup>44</sup> נהלים אלו משפיעים באופן ישיר על חייהם של מאות אלפי אנשים. חרף זאת, הם משתנים לעתים מזומנות על פי רצון הממשלה, ללא דיון ציבורי או ביקורת של בית המחוקקים או בתי המשפט, ולרוב גם אינם זוכים לפרסום אפקטיבי.

נהלים פנימיים נחוצים לעתים לעבודה השוטפת, ועל מנת לאפשר לממשלה גמישות ושיקול דעת, אולם הם אינם יכולים לקבוע הסדרים שמשליכים בצורה מזידת על זכויות יסוד, כמו הזכות לקורת גג. נהלים פנימיים אשר קובעים מי זכאי לסיוע בדיור, קובעים גם מטבע הדברים מי אינו זכאי לסיוע ועל כן עלול להיוותר חסר בית, ולפיכך פוטנציאל

**נהלים המשפיעים על חייהם של מאות אלפי אנשים משתנים לעתים מזומנות על פי רצון הממשלה, ללא דיון ציבורי או ביקורת של בית המחוקקים או בתי המשפט**

הפגיעה שלהם בזכויות יסוד הוא עצום. בית המשפט העליון כבר פסק ש"הסדרים ראשוניים", שמשליכים על זכויות יסוד, יש לקבוע בחקיקה ראשית, שהיא יציבה ומפורסמת, ועומדת לביקורת הציבור.<sup>45</sup>

כמו כן קובעים חוקי היסוד שאין לפגוע בזכויות חוקתיות אלא בחוק או על פי חוק. בשנת 2002, למשל, קוצץ גובה קצבאות ההשתתפות בשכר דירה לזכאים חדשים בחצי, וגרם לפגיעה קשה באלפי משפחות. ההחלטה על הקיצוץ פגעה באורח חמור בזכות לקורת גג, המוגנת על ידי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אף על פי כן, היא נעשתה בנוהל פנימי של משרד השיכון, ולא בחוק או על פי חוק, כנדרש בחוק היסוד.

<sup>42</sup> למשל, סעיף 59 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.

<sup>43</sup> למשל, חוק הטבות לניצולי שואה נזקקים, התשס"ז-2007; חוק משפחות חד-הוריות, התשנ"ב-1992.

<sup>44</sup> למשל, נוהל הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי (הוראה 08/05); נוהל השתתפות בתשלום שכר דירה (הוראה 08/04); כללים ואופן טיפול בסיוע ב"דרי רחוב" (הוראה 08/27). הארגון לזכויות הדיור, למשל, הציע לעגן בחוק את הזכות לדיור ציבורי (ראו: <http://www.dior.org/docs/law.doc>), אך עד עתה לא פעלה הכנסת לאימוץ הצעות מסוג זה.

<sup>45</sup> בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (מיום 27.2.06); בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002).

## פרק 2: עידוד בעלות – באיזו עלות?

### פגיעה בזכות לדיור של המבקשים לרכוש דירה

הזכות לדיור אינה זכות לבעלות על דירה. זו אינה קניינית במהותה, אלא זכות חברתית: הזכות לדיור נאות כלשהו. כל מדינה רשאית לבחור את האמצעי שיגשים את הזכות לדיור כראות עיניה ובהתאם לשיקוליה. יש מדינות שמעודדות בעלות על דירות ויש מדינות שמעודדות מגורים בשכירות ציבורית או פרטית. עם זאת, מדינה שבוחרת לעודד בעלות כאמצעי עיקרי להגשמת הזכות לדיור, חייבת לעשות זאת באופן שהולם את הזכות. על המדינה לדאוג כי גם למשפחות מעוטות אמצעים תהיה נגישות לדיור, וזאת בסבסוד הלוואות לרכישת דירה, או בכך שתבטיח דיור בהישג יד לרכישה.

מדינת ישראל מעודדת בעלות פרטית כאלטרנטיבה העיקרית למגורים. 70% ממשקי הבית בישראל גרים בדירה בבעלותם, מספר גבוה יחסית למדינות מפותחות אחרות. בעלות פרטית נחשבת אלטרנטיבה מועדפת מסיבות שונות. בין היתר, היא מעמיקה את הזיקה של האדם לחברה, ומעניקה לו מידה של ביטחון ועצמאות כלכלית. בעלות על דירת מגורים, אם היא נגישה גם לאוכלוסיות מעוטות אמצעים, יכולה לשמש כהון משפחתי שאפשר להעבירו בירושה, ועשויה להועיל לצמצום פערים בחברה.<sup>46</sup>

בשנים האחרונות הנהיגה הממשלה מדיניות חדשה, שצפויה להביא לצמצום במספר משקי הבית שיגורו בדירה בבעלותם. הממשלה צמצמה מאוד את מעורבותה בסיוע לרכישת דירה בעבור משפחות מעוטות אמצעים. באפריל 2003 בוטלו המענקים לרוכשי דירה, בינואר 2005 צומצמו הקריטריונים לזכאות להלוואה מסובסדת, ובאוגוסט 2007 הוחלט על קיצוץ נוסף של 737 מיליון

#### **בשנים האחרונות הממשלה צמצמה מאוד את מעורבותה בסיוע לרכישת דירה בעבור משפחות מעוטות אמצעים**

ש"ח מנפח האשראי לזכאים. בשנת 1996 עמד הסיוע הממשלתי למשכנתאות על סך של 5,582 מיליון ש"ח, לעומת 1,961 מיליון ש"ח בשנת 2007. כתוצאה מכך ניכרת מגמה ברורה של ירידה בהיקף המשפחות שזכאיות לסיוע, וגם אלו שזכאיות אינן מצליחות לנצל את זכאותן לסיוע כדי לרכוש דירה. עיקר

הירידה חל בשנת 2004, לאחר ביטול המענקים (ירידה של 28%), ובשנת 2005, לאחר צמצום תנאי הזכאות (ירידה של 30%).<sup>47</sup> בעקבות הקיצוצים בהיקף הסיוע הפכה רכישת דירה להיות משימה בלתי אפשרית לקבוצה הולכת וגדלה באוכלוסייה.

אלטרנטיבה לסיוע באמצעות סבסוד עלות רכישת דירה במחיר השוק, היא קיומו של דיור "בהישג יד" לרכישה, שמחיריו נגישים גם למעוטי אמצעים. כך, למשל, ישראל מסייעת לדיירים ששוכרים דירה בדיור ציבורי לרכוש את דירותיהם בהנחה משמעותית. אמצעי זה הוא אמצעי ראוי, ותרום לכך שמעל שלושים אלף משפחות רכשו את הדירות שבהן התגוררו. אולם הוא קרוב לידי מיצוי, שכן המדינה אינה בונה עוד דירות חדשות במקום אלה שנמכרו, ונותר מספר קטן בלבד של דירות

<sup>46</sup> להרחבה על מדיניות עידוד הבעלות של ישראל, ראו: גילת בן-שטרית, נעמי כרמון, **הלוואות משכנתא בישראל, כשלים בפרעון**, מחקר בהזמנת משרד השיכון, 2006, עמ' 39-50.  
<sup>47</sup> רון תקווה, **מצוקת הדיור בישראל**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרס 2008.

של הדיור הציבורי שטרם נמכרו – כ-71,000.<sup>48</sup> כמו כן, חרף ההנחות, יש עדיין דיירים לא מעטים שאינם יכולים לעמוד בעלויות ולרכוש את הדירה שבה חיו רוב חייהם.

בישראל גם אין תכנון לבנייה של יחידות דיור חדשות בבעלות ציבורית או פרטית ו"בהישג יד", שיאפשרו למשפחות מעוטות אמצעים לרכוש דירה באופן פרטי באחד מהפרויקטים ההולכים ומוקמים ברחבי הארץ. תוכנית מתאר ארצית 35 משנת 2005, למשל, קובעת כי בכל תוכנית לחידוש עירוני יש לקבוע את היקף יחידות הדיור שיהיו "בהישג יד" לאוכלוסיות מעוטות אמצעים.<sup>49</sup> אולם, למעט יוזמות מקומיות ספורות, הוראה זו אינה מקוימת, ורשויות התכנון טרם יצקו בה משמעות קונקרטית כלשהי. הצעת חוק של ח"כ רן כהן, שבה הוצע לחייב כי בכל פרויקט מגורים חדש יוקצו שלושים אחוזים מהדירות למכירה או להשכרה במחירים זולים, נדחתה בקריאה טרומית.<sup>50</sup>

### הגנה על רוכשי דירות: קריסת "חפציבה"

היבט נוסף שנלווה למדיניות המעודדת בעלות הוא הבטחת קורת הגג של רוכשי הדירות. רכישת דירה אינה עסקה רגילה שבה אדם קונה מוצר, וזאת בשני מובנים. ראשית, זו עסקה מורכבת, שמעורבים בה גורמים רבים וסיכונים רבים, ואשר השלמתה דורשת לעתים זמן רב. שנית, הסתבכותה של עסקה לרכישת דירה עלולה להביא את הרוכש למצב ביש, שבו הוא נותר ללא הדירה שרכש וללא הכסף. במיוחד נכונים הדברים למקרה שבו אדם מוציא כספים רבים לרכישת דירה בפרויקט שטרם נבנה, כמו, למשל, במקרה שאדם מפנה את ביתו תמורת דירה בבניין שייבנה תחת הריסות הבניין שבו התגורר. במדינה שבה קיימת הגנה על הזכות לדיור, חייבת להיות מעורבות של המשפט למניעת תוצאה קשה זו.

חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974, נחקק למטרה זו בדיוק. החוק מסדיר את נושא רכישת הדירה ומגביל את יכולתם של קבלן או של חברת בנייה לגבות כספים מרוכש מעל שיעור מסוים ללא ערובה כלשהי, שתגן על הרוכש במקרה שאי אפשר יהיה להשלים את הבנייה.

והנה, בחודש אוגוסט 2007 נקלעה חברת הבנייה "חפציבה" לחובות ובעליה ברח מהארץ. עשרות פרויקטים של החברה נפסקו באחת. לכאורה אמורים היו רוכשי הדירות להיות מוגנים, אולם התברר כי רבים מהם שילמו כספים בלי ערובה מתאימה, וחלק מהכספים הועברו כנראה ללא ידיעת הרוכשים לחשבונות בנק שאינם חשבון הבנק המקורי של הפרויקט. מאות משפחות מצאו עצמן מול שוקת שבורה – הדירה שעמלו כה קשה לרכוש לא נבנתה, אך כספים רבים כבר שולמו. חלק מהרוכשים נותרו עם תשלומי המשכנתא, אך לא נותרו להם משאבים כלכליים להעמיד לעצמם דיור נוסף עד להשלמת הפרויקט והם נאלצים להצטופף אצל קרובים או לאכול את חסכונותיהם.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> זהו הנתון העדכני ביותר על-פי נתונים שרוכזו במצגת של משרד הבינוי והשיכון, "מצוקת הדיור בישראל", שהוצגה בפני ועדת הכלכלה ביום 5.3.08.

<sup>49</sup> תוכנית מתאר ארצית מספר 35, <http://www.mmi.gov.il/iturTabot/tochMitarArzi.asp>.

<sup>50</sup> הצעת חוק דיור בר השגה, התשס"ז-2007, פ/3168/17. הצעה נדחתה בקריאה טרומית ביום 13.2.08.

<sup>51</sup> עוזי לבנה ורנית נחום-הלוי, חיים בסיר לחץ, הארץ-דה-מרקר, 1.2.08.

הפרשה עוררה הדים רבים בכנסת, בתקשורת ובציבור, וההליכים המשפטיים לוו מקרוב. באופן תקדימי הצטרפה גם עמותת ידיד להליך פשיטת הרגל בבית המשפט המחוזי, כדי להבטיח שהזכות לדיור תילקח במכלול השיקולים שישקול בית המשפט בהליכי הפירוק.<sup>52</sup> אחד הלקחים החשובים מפרשת חפציבה הוא שעל המדינה להיות מעורבת יותר בהגנה על רוכשי דירות. התחווה כי משרד השיכון לא ראה כלל צורך ללוות את הפרויקטים ולהבטיח את קיום הוראות החוק. בתיקון לחוק מחודש אפריל 2008 נקבע כי משרד הבינוי והשיכון ימנה מפקח שתפקידו לעקוב אחר מילוי הוראות החוק. כמו כן נקבעו הסדרים חדשים, שיבטיחו כי כספי הרוכשים שיימסרו לבנק יינתנו רק כנגד ערבות מתאימה.<sup>53</sup>

### לווה עם חוב עלול למצוא עצמו ברחוב

מדיניות של עידוד בעלות חייבת לקחת בחשבון את ההשלכות של מימון רכישת דירה יקרה על זכויותיהם של האנשים שהמדינה מעודדת לרכוש דירה. כידוע, מרבית האנשים אינם מסוגלים לרכוש דירה רק באמצעים העומדים לרשותם והם נאלצים ללוות חלק ניכר מהסכום הדרוש לרכישת הדירה. ההלוואות המקובלות ביותר לרכישת דירה הן הלוואות לטווח ארוך הניתנות בתמורה למשכון הדירה – המשכנתאות. רוב המשכנתאות ניתנות להחזר על פני פרק זמן ארוך מאוד, שנמשך בדרך כלל בין עשר לשלושים שנה. התשלום נפרס לתשלומים חודשיים, על פי הסכם ההלוואה שבין הבנק ללווה. במקרה שהלווה משלם את חוב ההלוואה לרבות הריבית, חדלה הדירה מלעמוד כמשכון לטובת הבנק. אם הלווה אינו עומד בתשלומים, רשאי הבנק לפעול למימוש החוב. לרוב יפנה הבנק למימוש שטר המשכנתא באמצעות ההוצאה לפועל ובמינוי כונס נכסים, שתפקידו להשתלט על הדירה ולמכור אותה. הבנק יעשה שימוש בדמי המכירה לכיסוי החוב, אולם אם דמי המכירה לא יכסו את מלוא החוב, ימשיך הלווה לשאת בחוב עד לפירעונו.

אף שהמונח "משכנתא" מוכר בישראל זה שנים ארוכות, התפתח בה שוק חופשי למשכנתאות רק

משנות התשעים ואילך; עד אז שימשו הבנקים למשכנתאות זרוע ארוכה של הממשלה יותר מאשר גורם עצמאי לתיווך פיננסי. ניסיונם של הבנקים בהעמדת הלוואות ארוכות טווח לדיור ממקורות הבנק ומשיקולים כלכליים טהורים, אינו רב. כתוצאה מכך העניקו הבנקים הלוואות גם למשפחות

**כתוצאה מהפרטת שוק הלוואות לדיור ובשל צמצום דרסטי של התמיכה הממשלתית בסבסוד משכנתאות, חלה עלייה דרמטית במספר הלווים שמפונים מבתיים עקב אי עמידה בתשלומי המשכנתא**

מעוטות אמצעים, תוך לקיחת סיכון רב לכך שאלה לא יוכלו לעמוד בהחזרים ("חדלות פירעון").<sup>54</sup> הבנקים גם הסתמכו באופן ניכר על הערבות האישית כבטוחה לגביית החוב, אולם בשנת 1997

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=950329&contrassID=2&subContrassID=6&sbSubContrassID=0>

<sup>52</sup> ראו בקשה להצטרפות כידיד בית משפט ותזכיר מטעם עמותת ידיד מיום 6.12.07 במסגרת פש"ר 4202/07, <http://www.law.tau.ac.il/Heb/?CategoryID=559&ArticleID=655&Page=1>

<sup>53</sup> חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) (תיקון מספר 4), התשס"ח-2008, ס"ח 2146 6.4.08, <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/4C026B74-2080-44CE-AA57-64AAE82004A6/18919/2146.pdf>

<sup>54</sup> לסקירה של התפתחות שוק המשכנתאות, ראו: דורון נחמני, **אשראי לדיור**, בתוך: מאיר דלברי (עורך), **ניהול נדל"ן**, הוצאת אוריאן, 1997. הפרק באתר המשפטי נבו: [http://web1.nevo.co.il/Books\\_word/delbari/p-22.rtf](http://web1.nevo.co.il/Books_word/delbari/p-22.rtf)

תיקנה הכנסת את החוק, ואסרה על הבנקים לפעול לגביית החוב מהערב בטרם ימוצו ההליכים נגד החייב.<sup>55</sup>

כתוצאה מתהליכים אלו, ובשל צמצום דרסטי של התמיכה הממשלתית בסבסוד משכנתאות, חלה עלייה דרמטית במספר הלווים שמפונים מבתייהם עקב אי עמידה בתשלומי המשכנתא. על-פי נתונים שמסר מנכ"ל איגוד הבנקים בישיבה בכנסת, בכל שנה מפנים הבנקים בין 700 לאלף משפחות.<sup>56</sup> עמותת ידיד, המסייעת למשפחות שנקלעות לפיגור בתשלומי המשכנתא, טוענת כי המספר גבוה בהרבה.<sup>57</sup> כך או כך, ברור כי אלפי בני אדם, לרבות ילדים רבים, מפונים מדי שנה מדירת המגורים.

איבוד דירת המגורים כתוצאה מאי עמידה בתשלומי המשכנתא עלול לגרום לכך שאנשים ייזרקו לרחוב.<sup>58</sup> הדבר נכון במיוחד במקרה שמכירת הדירה אינה מכסה את מלוא גובה החוב, שכן אז נשאר הלווה ללא דירה וללא אמצעים למצוא לעצמו דיור חלופי. מדינה שמכבדת את הזכות לדיור, ושרואה בדיור זכות ולא רק נדל"ן, חייבת להסדיר את שוק ההלוואות לדיור ולפקח עליו, על מנת למנוע את התוצאה הקשה של איבוד בית המגורים. על המדינה להבטיח רשתות ביטחון ללווה שאינו מסוגל לעמוד בתשלומי המשכנתא. כל מדינה ראוי שתנהג כך, ועל אחת כמה וכמה הדבר מתבקש במדינה שמעודדת בעלות ומדרבנת את תושביה ליטול משכנתאות לצורך כך. במדינה שהשקיעה כספי ציבור רבים בסבסוד משכנתאות, הסדרת שוק ההלוואות לדיור ורשתות הביטחון ללווים הכרחיים גם כדי למנוע ירידתם לטמיון של כספים אלו.

### הפיקוח על שוק ההלוואות לדיור: טעון שיפור

ריבוי המשפחות המפונות מבתייהן מדי שנה מצביע על כך כי מדינת ישראל טרם הפנימה את חובתה, ואת הצורך להיערך לשינויים שהתחוללו בשוק ההלוואות לדיור לאחר הפרטתו. נעשו אמנם שינויים מספר, אולם אלו אינם מספיקים. בשנת 2002 תוקן חוק הריבית באופן שהגביל את יכולתם של הבנקים לגבות ריבית גבוהה על פיגורים.<sup>59</sup> הוגבל גם שכר הטרחה של עורכי הדין וכונסי הנכסים שממונים לפעול למימוש החוב.<sup>60</sup> כמו כן תוקן חוק ההוצאה לפועל, באופן שמגביל את זכותו של הבנק להוציא לפועל את שטר המשכנתא. לפי התיקון, על הבנק להעניק ללווה תקופה של שישה חודשים להסדרת הפיגורים בטרם יפנה להוצאה לפועל. כמו כן נקבע כי הבנק לא יוכל להעמיד את מלוא סכום ההלוואה לפירעון מִיָּד, אלא רק את החוב שבפיגור. לבסוף נקבע כי לרשות הלווה תעמוד תקופה של תשעים יום למכירת הדירה בעצמו במחיר השוק, בטרם תועמד למכירה במחיר נמוך יותר על ידי כונס הנכסים.<sup>61</sup>

<sup>55</sup> סעיף 27 לחוק הערבות, התשכ"ז-1967.

<sup>56</sup> דברים של משה פרל, מנכ"ל איגוד הבנקים, בישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת מיום 6.11.07,

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/2007-11-06.html>

<sup>57</sup> <http://www.yedid.org.il/news/he.asp?id=578>

<sup>58</sup> ראו: רותי סיני, **לפני שהבנק יזרוק אותם לרחוב**, הארץ, 6.6.08,

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=990710&contrassID=2&subContrassID=1&sbSubContrassID=0>

<sup>59</sup> סעיף 3(א) ו-1(ב) לחוק הריבית, התשי"ז-1957. החוק תוקן בתיקון מס' 4 בסעיף 2 לחוק הגנה על נוטלי ההלוואות לדיור (תיקוני חקיקה), התשס"ב-2002.

<sup>60</sup> סעיף 1ב6 לחוק ההלוואות לדיור, התשנ"ב-1992; תקנות ההוצאה לפועל (שכר טרחת עורכי דין וכונסי נכסים), התשס"ב-2002; תקנות אלו פורשו על ידי בית המשפט העליון ברע"א 7287/06 ובר נ' יונה (מיום 12.6.08).

<sup>61</sup> סעיף 1ב81 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.

התיקונים הללו חשובים, אולם הם טיפה בים. כדי להבטיח את מימושה של הזכות לדיור דרושים שינויים משמעותיים יותר. החוקרות גילת בן-שטרית ונעמי כרמון, שחקרו את שוק המשכנתאות, העלו כמה הצעות חשובות שעל המדינה לבחון. בין היתר, הוצע לערוך סטנדרטיזציה של חוזי

**מדינה שמכבדת את הזכות לדיור חייבת להסדיר את שוק ההלוואות לדיור ולפקח עליו. התיקונים שנעשו עד כה הם טיפה בים**

המשכנתא, שכן במרבית המקרים אין האדם הממוצע מסוגל להתמודד עם המשמעויות שעולות מהאותיות הקטנות של חוזה ההלוואה, דבר שמגביר את הסיכוי לכך שאדם ייחשף לסיכונים מוגזמים.<sup>62</sup> הוצע לבחון להגביל את גובה ההחזר החודשי שבנק רשאי לגבות,<sup>63</sup> וכן הוצע לחייב את הלווה בביטוחי משכנתא. על פי רוב, לווה נדרש לרכוש ביטוח חיים או ביטוח נכס, אולם אין חובת

ביטוח לתשלומי המשכנתא ולתשלומי האשראי למקרים של אבדן כושר עבודה, פיטורין או מחלה, שמונעים מהלווה לעמוד בתשלומים או להחזיר את החוב שנוטר לאחר מכירת הדירה. ומאחר שחובת ביטוח עשויה לייקר את מחיר ההלוואות, הוצע לסבסד ביטוחים אלו לאוכלוסיות מוחלשות.<sup>64</sup> לסיום הציעו החוקרות שלוה יהיה זכאי לקבל מידע ברור וקל להבנה באשר להתחייבויות ולסיכונים שהוא נוטל על עצמו, לפני ההלוואה ומיד לאחר ההיקלעות לפיגורים, לרבות מידע שיסופק על ידי הממשלה ישירות.<sup>65</sup>

### **החובה לפרוס רשת ביטחון ללווים שאינם עומדים בתשלומים**

מדינה שמכבדת את הזכות לדיור חייבת גם ליצור מנגנונים שימנעו את התוצאה הקשה של פינוי לווה שנקלע לפיגור בתשלומים, בלי שיהיה לו דיור חלופי. אחד המנגנונים שנועדו לשם כך הוא ועדה בין-משרדית שהוקמה בשנת 2002. ועדה זו מוסמכת "להקל בפירעון תשלומי החזרי ההלוואה שניתנה ללווה בשל מצבו הכלכלי", ובלבד ש"ההלוואה ניתנה מתקציב המדינה או בסיוע המדינה בלבד".<sup>66</sup> הניסיון הוכיח, כי במקרים רבים סייעו החלטות הוועדה לנוטלי משכנתאות שנקלעו לקשיים, ופתחו בפניהם דרך לשוב למסלול ולשמור על ביתם. עם זאת, התגלו לא מעט כשלים בפעילותה של הוועדה, ובפועל היא אינה ממלאת אחר התפקיד שיועד לה בחוק ההגנה על נוטלי הלוואות לדיור (תיקוני חקיקה), התשס"ב-2002. בין היתר, הדבר נובע מכך שרבים מהלווים אינם מקבלים מהבנק או ממשד השיכון מידע בזמן אמת על האפשרות לפנות לוועדה.<sup>67</sup> מעבר לכך, הוועדה אינה פועלת על פי קריטריונים שקופים, והיא מחייבת את הלווה לפנות דרך הבנק המלווה, דבר שמעורר חשש ואי אמון בקרב לווים לגבי מידת האובייקטיביות שלה. מאחר שהוועדה מוסמכת לדון בהלוואות שיש בהן מעורבות ממשלתית, ולנוכח הצמצום הניכר במעורבות הממשלה בסבסוד ההלוואות, תלך ותפחת ההשפעה של הוועדה כרשת ביטחון ללווים.<sup>68</sup>

<sup>62</sup> הלוואות משכנתא בישראל, כשלים בפירעון, הערה 46 לעיל, עמ' 143.

<sup>63</sup> שם, עמ' 144-145.

<sup>64</sup> שם, עמ' 34-35.

<sup>65</sup> שם, עמ' 157.

<sup>66</sup> סעיפים 5א-5ב לחוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992.

<sup>67</sup> עמותת ידיד הוציאה בשיתוף משרד הבינוי והשיכון עלון למתקשים בהחזרים, ששיפר את הידע של לווים על פעילות הוועדה:

<http://www.moch.gov.il/NR/rdonlyres/D00599CB-AC37-4512-B216-5736093A9C17/1325/MitkashimBaHehzerim.pdf>

<sup>68</sup> ראו מכתב של התנועה לחיים בכבוד והאגודה לזכויות האזרח לשר הבינוי והשיכון מיום 7.2.08,

<http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1687>

רשת ביטחון נוספת מהווה ההגנה הקבועה בסעיף 38 לחוק ההוצאה לפועל, הגנת הדיור החלופי. על פי סעיף זה, ראש ההוצאה לפועל מוסמך למנוע פינוי חייב מביתו, אם התרשם כי אין ללווה ולבני משפחתו הגרים עמו דיור חלופי. במקרה זה, הבנק המלווה יכול לפנות את המשפחה מהדירה רק לאחר שהסדיר למשפחה דיור חלופי לפי הוראות ראש ההוצאה לפועל. הוראה זו באה לאזן בין הזכות הקניינית של הבנק למכור את הנכס כדי לכסות את החוב, לבין זכותם של הלווה ושל בני משפחתו לדיור נאות.<sup>69</sup> בפועל, הבנקים מחתימים את הלווים בחוזה ההלוואה על סעיף ויתור על הגנת הדיור החלופי, והחוק החשוב הוא אות מתה. ללווים שמתבקשים לחתום על ויתור על הגנת הדיור החלופי אין בררה, שכן כל הבנקים ללא יוצא מן הכלל מתנים את מתן ההלוואה בתנאי זה. רבים מהלווים לא עומדים על משמעות הויתור, הנחבא ב"אותיות הקטנות" של חוזה ההלוואה.<sup>70</sup>

**ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת קיבלה את עמדת ארגוני זכויות האדם ואישרה הצעה לשינוי החוק, כך שאי אפשר יהיה לדרוש מלווה לוויתור על הגנת הדיור החלופי**

בחודש פברואר 2008 החליטה ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת לאשר הצעה לשינוי החוק, כך שאי אפשר יהיה לדרוש מלווה לוויתור על הגנה זו. בכך קיבלה הוועדה את עמדת ארגוני זכויות האדם<sup>71</sup> ויישמה את הביקורת שמתחו במשך השנים בתי המשפט.<sup>72</sup> הבנקים התנגדו לשינוי החוק, בטענה שהדבר יביא לייקור המשכנתאות. טענה זו נדחתה בצדק על ידי

הוועדה, שכן במדינה שבה קיימת מחויבות לזכויות אדם, האדם עצמו זכאי להגנה גם במחיר עלות חברתית מסוימת. במקרה זה, שוק המשכנתאות יעבור לנקודת איזון חדשה, שאולי תעלה לפרק זמן מסוים את מחיר ההלוואות ללווים, אך החקיקה תבטיח את מניעת הפינוי של אלפי בני אדם שיוותרו ללא קורת גג, דבר שכשלעצמו מטיל עלות כלכלית אדירה על החברה.

הצעת החוק צפויה לעלות בחודשים הקרובים להצבעה במליאת הכנסת. אם אכן ייכנס שינוי זה לתוקף, אזי במקרה שיחליט ראש ההוצאה לפועל כי אין ללווה ולבני משפחתו, שאת פינוים מבקשים, דיור חלופי, יהיה על הבנק להסדיר דיור כזה לבני המשפחה קודם לפינוים ולמכירת הדירה. הוועדה החליטה כי הדיור החלופי יועמד לטובת המשפחה לתקופה של שנה לפחות ושלוש שנים לכל היותר, אלא אם מתקיימות נסיבות מיוחדות. כמו כן הוחלט כי הדיור החלופי יהיה באזור המגורים הקודם של המשפחה, כדי לא לנתקה ממקורות הפרנסה וממערכות התמיכה הקיימים.<sup>73</sup>

<sup>69</sup> ע"א 9136/02 מיסטר מאני נ' רייז, פ"ד נח(3) 934 (2004).

<sup>70</sup> ה"פ (י-ם) 4032/05 בנק הפועלים נ' שלום (לא פורסם, מיום 4.4.06).

<sup>71</sup> ראו, למשל, נייר עמדה של האגודה לזכויות האזרח מיום 3.2.08, <http://www.acri.org.il/story.aspx?id=1680>; עמדת עמותת ידיד, <http://www.yedid.org.il/news.he.asp?id=573>; עמדת התנועה למלחמה בעוני, [http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/H05-02-2008\\_13-27-50\\_alev.pdf](http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/H05-02-2008_13-27-50_alev.pdf).

<sup>72</sup> למשל, רע"א 1132/94 פ.א.א.י. אסטבלישמנט נ' רוזנר, פ"ד מט(5) 215 (1996); ע"א 9136/02 מיסטר מאני נ' ישראל נ' רייז, פ"ד נח(3) 934 (2004); ה"פ (י-ם) 4032/05 בנק הפועלים נ' שלום (לא פורסם, מיום 4.4.06); ה"פ (מחוזי-חיפה) 231/06 קורבנקוב נ' בנק הפועלים (מיום 21.3.07); ת"א (שלום-חיפה) 2351/06 יהלומי נ' בנק לאומי למשכנתאות (מיום 29.1.08).

<sup>73</sup> ראו הודעה לעיתונות מטעם ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 3.3.08,

<http://www.knesset.gov.il/spokesman/heb/Result.asp?HodID=8083>

## פרק 3: לשכור ולא לשקוע

### הפרת הזכות לדיור בשוק השכירות

אין לו לאדם זכות מוקנית לדירה בבעלותו, אך יש לו זכות לדיור נאות. על פי רוב, למי שידם אינה משגת לרכוש דירה, נמצא הפתרון בשכירת דירה למגורים. שוק השכירות מהווה לפיכך אמצעי ראשון במעלה להבטחת הזכות לדיור נאות לאוכלוסיות מוחלשות. שוק השכירות למגורים בישראל, המונה כ-26% מסך יחידות הדיור, הוא שוק שהצרכנים העיקריים בו נמנים עם שכבות מעוטות אמצעים. שיעור המגורים בשכירות בעשירון התחתון הוא יותר מפי שלושה מהשיעור בעשירון העליון.<sup>74</sup>

בחלק מהמדינות, לרבות ישראל, מחזיקה המדינה מאגר דירות שמושכרות למעוטי אמצעים במחיר מסובסד. זהו הדיור הציבורי. אולם, מרבית האנשים שוכרים דירה בשוק השכירות הפרטי, שבו תנאי השכירות ודמי השכירות נקבעים בחוזה השכירות עם המשכיר.

**העובדה כי השכירות מהווה אלטרנטיבה יחידה ואחרונה לאדם שאין ביכולתו לרכוש דירה, מחייבת את המדינה לנקוט באמצעים שונים כדי להבטיח שהזכות לדיור נאות תתמש בתנאי השוק**

העובדה כי השכירות מהווה אלטרנטיבה יחידה ואחרונה לאדם שאין ביכולתו לרכוש דירה, מחייבת את המדינה לנקוט באמצעים שונים כדי להבטיח שהזכות לדיור נאות תתמש בתנאי השוק. על המדינה להבטיח כי לכל אדם תהיה נגישות לדירה, וכי מחירי השכירות לא יכריעו את האדם ולא יכפו עליו חיים ללא קורת גג. על המדינה להגן על שוכרי הדירות

מפני פינוי שרירותי או הפרעות לשימוש, וכן להגן עליהם מפני אפליה או קיפוח. יש להבטיח כי הדירה השכורה תהווה קורת גג נאותה, וכי יהיו בה תנאי מחיה סבירים. כמו כן, יש להבטיח לשוכר אפשרות לבחור את מקום מגוריו ושוויון הזדמנויות, בכך שגם במטרופולינים הגדולות יימצאו דירות בשכירות במחירים בהישג יד.

אלא שישראל אינה עומדת בחובתה. שוק השכירות הקיים רחוק מלשמש כאלטרנטיבה מכובדת למגורים בדירה בבעלות. שוכר בישראל נמצא במצב רע ביחס לשוכרים במדינות רבות בעולם. את המציאות הזאת אפשר לשנות באמצעים שונים, החל בעידוד ובתמרוץ קבלנים וחברות לבניית דירות להשכרה וכלה בהסדרה ובפיקוח על שוק הדירות להשכרה, אך מעט מאוד נעשה עד כה.

### עליות מחירים חדות ומהירות: פגיעה בזכויות

בשנים האחרונות אנו עדים לעליות חדות ומהירות במחירי השכירות, שלא נעשה די כדי להתמודד עמן.<sup>75</sup> עליות חדות ותדירות במחירי הדירות בשכירות פרטית, במיוחד בעת חידוש חוזה שכירות,

<sup>74</sup> ראו: מצוקת הדיור בישראל, הערה 47 לעיל. שיעורי השוכרים עולים באופן ישיר ככל שהעשירון נמוך יותר. בשנת 2006 התגוררו בשכירות 53% מהעשירון התחתון, 42% מהעשירון השני, ו-30% מהעשירון השלישי, לעומת 14% עד 16% בשלושת העשירונים העליונים.

<sup>75</sup> על-פי בדיקה של עיתון דה-מרקר, עליות מחירים לדירות מגורים בשוק השכירות הפרטית נרשמו בכל הערים בגוש דן. כך, בבת ים ובחולון המריאו מחירי השכירות השקליים ב-23% ב-2007; בפתח תקווה נרשמה התייקרות בשיעור 17.5% ובקריית אונו, גבעתיים, רמת גן וראשון לציון עלו המחירים בכ-10%. בערי השרון קשה אפילו יותר לאתר דירות זולות. בממוצע, נרשמו ב-2007 עליות של 27% במחירי השכירות באזור. על פי המאמר עליות המחירים שנרשמו בירושלים ב-2006 נמשכות, והשנה התייקרו דמי השכירות בבירה בכ-16% בממוצע. בחולון ובבת ים, על פי המאמר, חלה עלייה של 23.2% בשנת 2007. ראו: גיא ליברמן, שוק של משכירים: יקר יותר לשכור דירה בישראל השנה, בדומה ל-2006 – אבל לא בהכרח היכן שאתם חושבים, דה-מרקר, 12.10.07.



הן גורם מרכזי לכך שיותר ויותר שוכרים עומדים בפני פינוי כפוי מדירותיהם.<sup>76</sup> כתוצאה מעלויות המחירים החדות עלולים שוכרים רבים, משפחות ויחידים, למצוא עצמם מצטופפים בבתי קרובים ומכרים, או בדירות קטנות וצפופות, ואף בדירות שתנאי המחיה בהן מחפירים. במקרים הקיצוניים יימצאו משפחות ויחידים בסכנה של היעדר מקום לינה מסודר כלשהו, ולו באופן זמני.<sup>77</sup> היעדר יציבות במחירי השכירות נחשב בעולם כגורם לריבוי חסרי בית.<sup>78</sup>

חלק ממשקי הבית שיעמוד בפני דרישה להעלאה משמעותית של שכר הדירה, יסכים בליט בררה. על פי רוב הדבר נובע מהעלויות הכבדות שכרוכות בחיפוש דירה אחרת ובמעבר אליה, ומהחשש מפגיעה במקור הפרנסה, דבר שהופך את השוכר ל"סחיטי". משפחות אלו לא יאבדו את קורת הגג, אך יאלצו להפנות חלק גדול יותר מהכנסתן לשכירת הדירה על חשבון צרכים חיוניים אחרים, כמו, למשל, טיפולי שיניים או חימום הבית בחורף.<sup>79</sup> זוהי פגיעה בזכות לדיור נאות בר השגה.

משפחות אחרות יאלצו לעבור דירה פעם אחר פעם, לאזורים יותר ויותר פריפריאליים, שבהם מחירי השכירות עדיין נמוכים יותר. המעבר הכפוי לאזורים פריפריאליים עלול לאלץ את המשפחה לוותר על מקורות תעסוקה קיימים. כתוצאה מהמעבר הולכות ונסגרות בפני אותם שוכרים הזדמנויות שישנן רק במטרופולינים הגדולות. למשל, נמנעת

**כתוצאה מעלויות המחירים החדות עלולים שוכרים רבים למצוא עצמם מצטופפים בבתי קרובים ומכרים, או בדירות קטנות וצפופות, ואף בדירות שתנאי המחיה בהן מחפירים**

מהם האפשרות השווה להתחרות על משרות במשרדי הממשלה שממוקמים בירושלים או במוסדות מרכזיים שמשרדיהם ממוקמים במרכז הארץ. המעבר התדיר פוגע באופן קשה בחינוך הילדים, שנאלצים לעבור מבית ספר אחד לאחר, ומנתק אותם מחבריהם. המעבר הכפוי עלול לנתק את המשפחה מהקהילה שעמה היא נמנית, ועל כן לפגוע בזכותה לחיי קהילה.<sup>80</sup> הסגירה בפועל של המטרופולינים הגדולות בפני קבוצות מעוטות אמצעים, עקב עלייה במחירי הדיור, מהווה גם פגיעה בזכות לבחור את מקום המגורים באופן חופשי.<sup>81</sup>

[http://www.themarket.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20071012\\_12324&origin=ibo&strToSear.ch=](http://www.themarket.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20071012_12324&origin=ibo&strToSear.ch=)

<sup>76</sup> בסקר המקיף ביותר שנעשה בשנים האחרונות על שוק השכירות נמצא כי עלייה של 15% בשכר הדירה מכפילה את מספר השוכרים שיעזוב ויחפש דירה זולה יותר לעומת עלייה של 5%. עלייה של 25% בשכר הדירה תביא כמות שוכרים הגבוהה פי 2.5 לעזוב ולחפש דירה זולה יותר. ראו: **שוק הדיור בשכירות פרטית בישראל**: תמצית סקר שנערך על ידי חברת א. ג. פ. אפלייד אקונומיקה בע"מ, בהזמנת האגף למידע וניתוח כלכלי של משרד הבינוי והשיכון, ספטמבר 2000.

<sup>77</sup> כך, למשל, במחקר על איכות החיים של משפחות שקיבלו קצבאות הבטחת הכנסה בראשית שנת 2000, דיווחו 20% מהמשפחות כי קרה שלא היה להן מקום לינה מסודר לתקופה מסוימת, וחלקן נאלצו עקב כך ללון באופן זמני ברחוב או במקלט ציבורי. יהודית קינג, ג'דעון מאור שביט, **איכות החיים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה**, המוסד לביטוח לאומי ומאייירס-גיוינט – מכון ברוקדייל, פברואר 2005.

<sup>78</sup> [http://www.btl.gov.il/NR/rdonlyres/2F7F6058-530D-4172-9671-ABF2747EF552/0/mechkar\\_85.pdf](http://www.btl.gov.il/NR/rdonlyres/2F7F6058-530D-4172-9671-ABF2747EF552/0/mechkar_85.pdf)  
Eoin O'Sullivan, Pascal De Decker, **Regulating the Private Rental Housing Market in Europe**,  
European Journal of Homelessness, Vol. 1, Dec. 2007.

<sup>79</sup> בארצות-הברית, למשל, נהוג להסתכל על קו 30 האחוזים מההכנסה כקו שמפריד בין הוצאות דיור סבירות לבין הוצאות שבהכרח פוגעות בצרכים חיוניים אחרים. לכן תוכניות הסיוע של הממשל האמריקני מבוססות על ההנחה כי הוצאות דיור העולות על 30% מהכנסות המשפחה בהכרח פוגעות בצרכים חיוניים אחרים של המשפחה כמו תרופות, ביגוד, מזון או חשמל, ועל כן המדינה משלמת לבעל הדירה את ההפרש שבין 30% מהכנסת המשפחה לבין גובה שכר הדירה. על עקרונות השיטה האמריקנית ראו באתר המחלקה לדיור ולפיתוח אורבני של הממשל:  
<http://www.hud.gov/offices/pih/programs/hcv/forms/guidebook.cfm>

<sup>80</sup> ראו, למשל, בג"ץ 1661/05 מועצה איזורית חוף עזה נ' הכנסת, פ"ד נט(2) 481 (2005); בג"ץ 9098/01 גניס נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נט(4) 241 (2004); בג"ץ 7015/02 עניורי נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית, פ"ד נו(6) 352 (2002); רע"א 7112/93 צודלר נ' יוסף, פ"ד מח(5) 550 (1994).

<sup>81</sup> ראו, למשל, ע"א 2781/93 דעקה נ' בית החולים "כרמל", חיפה, פ"ד נג(4) 526 (1999).

חובתה של מדינה המכבדת את הזכות לדיור היא לייצב את מחירי השכירות כשהם עולים באורח חד ומהיר. לא בכדי, הצורך במניעת עליות חדות במחירי השכירות הוזכר בפרשנות המוסמכת של האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שישראל היא צד לה.<sup>82</sup> את חובתה זו יכולה המדינה לקיים בדרכים שונות.

### ייצוב מחירים באמצעות תמריצים

כדי לייצב את מחירי השכירות לאורך זמן, על המדינה להגדיל את מלאי הדירות להשכרה באזורי הביקוש, משום שמחירי השכירות קופצים במקום שבו יש ביקוש רב והיצע מוגבל. ניסיונותיה של הממשלה להגדיל משמעותית את היצע הדיור על ידי תמרוץ בנייה מסחרית להשכרה נחלו עד עתה כישלון חרוץ. רק 9,375 דירות להשכרה נבנו לאחר הטבות מס שניתנו על פי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.<sup>83</sup> בשנת 2007 נחקק חוק לעידוד בניית דירות להשכרה, התשס"ז-2007, שנועד לעודד חברות עסקיות לבנות דירות להשכרה בשוק החופשי באמצעות תמריצי מס. על הקבלן, הרוצה ליהנות מן התמריצים, להבטיח ששטח הדירה יהיה עד 100 מטר מרובע, שלפחות 70% מהדירות בבניין, שבו 16 דירות לכל הפחות, ייועדו להשכרה למגורים לתקופה של 25 שנים לפחות, ושההשכרה לא תיועד לקרובי משפחה או לזכאים של משרדי השיכון או הקליטה.<sup>84</sup>

אך כלכלני מרכז המחקר של הכנסת צופים כי החוק החדש, כמו קודמו, לא ימלא אחר ייעודו – הגדלה משמעותית של היצע הדיור להשכרה.<sup>85</sup> כמו כן, החוק אינו מגביל את שכר הדירה שיכול לגבות קבלן.<sup>86</sup> הדבר מעורר חשש כי ההטבות ינוצלו בעיקר לבנייה של דירות יוקרה להשכרה ולא יתרמו להגברת הבנייה לשכירות בעבור משפחות מן המעמד הבינוני-נמוך.<sup>87</sup>

אפשרות נוספת שמיושמת במקומות רבים בעולם היא עידוד הקצאה של יחידות דיור להשכרה במחירים מפוקחים בפרויקטים חדשים, שנבנים על ידי קבלנים פרטיים. אפשר לעשות זאת בהוראה מפורשת, אך בדרך כלל נעשה הדבר כנגד תמריץ כמו אחוזי בנייה רבים יותר או הנחה במחיר הקרקע.<sup>88</sup> כך, לדוגמה, יכולה עירייה להציע ליזם כי פרויקט בנייה חדש שהוא מבקש לקדם, יכלול עשר קומות במקום שמונה מותרות, ובלבד שרבע מהדירות החדשות יועמד להשכרה במחיר מפוקח לתקופה של 20 שנים. הדירות שבהסכם יושכרו לפי כללי זכאות שתקבע העירייה ובמחיר מפוקח, שתואם את הכנסות המשפחה.

בנייה חדשה של דיור בר השגה משיגה כמה מטרות בעת ובעונה אחת. היא מגדילה את היצע הדירות הכללי, ומייצבת מחירים בשוק השכירות באותו אזור. היא מגדילה את היצע הדיור בר

<sup>82</sup> ראו הערה כללית מספר 4 לאמנה, שמפרשת את הביטוי "דיור נאות" שבסעיף 11 לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966,

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+comment+4.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+comment+4.En?OpenDocument)

<sup>83</sup> עמי צדיק, **שוק הדיור – תמונת מצב**, מרכז המחקר והמידע של כנסת, מרס 2007,

<http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m01743&type=pdf>

ש.ס.<sup>84</sup>

ש.ס.<sup>85</sup>

<sup>86</sup> החוק מתיר לשר הבינוני והשיכון שיקול דעת להגביל את גובה שכר הדירה. סעיף 8(ב) לחוק קובע כי שר השיכון והבינוני, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאי להתקין תקנות בדבר: "(2) הגבלות על דמי השכירות המרביים שחברה בעלת בנין להשכרה רשאית לגבות משוכר דירה, לרבות הגבלות על העלאת דמי השכירות, ויכול שהגבלות כאמור יחולו באזורים מסוימים שקבע". עד מועד פרסום דוח זה לא נעשה שימוש בסמכות זו.

<sup>87</sup> ראו, למשל, עמדתה של עמותת ידיד, [http://www.yedid.org.il/policy\\_change.he.asp?id=697](http://www.yedid.org.il/policy_change.he.asp?id=697)

<sup>88</sup> ראו כמה דוגמאות מארצות-הברית מאתר ארגון אמריקני לזכויות בתכנון,

<http://www.planning.org/smartgrowthcodes/pdf/section44.pdf>

ההשגה לאוכלוסיות מעוטות אמצעים, והיא גם מאפשרת לאוכלוסיות אלו להתגורר באזורי מגורים מבוקשים, וליהנות מהשירותים המשופרים שקיימים שם.

תוכנית המתאר הארצית מספר 35 (תמ"א 35) קובעת, כי תוכניות מתאר לחידוש עירוני יכללו הוראות בדבר "ההיקף המתאים של דיור בהישג יד" לאוכלוסיות חלשות".<sup>89</sup> למרות זאת, הולכים ונבנים פרויקטים חדשים בלי שנשקל הצורך להקצות חלק מיחידות הדיור לטובת דיור בהישג יד.<sup>90</sup> לא רק

**בנייה חדשה של דיור בר השגה מייצבת מחירים בשוק השכירות ומגדילה את היצע הדיור לאוכלוסיות מעוטות אמצעים. אולם פרויקטים חדשים הולכים ונבנים בלי שנשקל הצורך להקצות חלק מיחידות הדיור לטובת דיור בהישג יד**

מוסדות התכנון צריכים להיות אחראים לתכנון דיור בהישג יד; גם על רשויות מקומיות המפרסמות מכרזי בנייה לנהוג כך. למשל, מתחם השוק הסיטונאי המפונה בתל-אביב – מתחם ענק של קרקע ציבורית שבו מתוכננות מאות יחידות דיור – מוצע היום במכרז, בלא שחלה חובה להקצות חלק מיחידות הדיור לאוכלוסיות מעוטות אמצעים.<sup>91</sup>

### **ייצוב מחירים באמצעות חקיקה: רנט קונטרול**

עידוד בנייה חדשה להשכרה משפיע על מחירי השכירות באזורי הביקוש בטווח הארוך בלבד, ולכן יש לייצב את המחירים גם בתנאי השוק הקיימים.

אפשרות שמקובלת במדינות רבות היא פיקוח על מחירי השכירות לצורך ייצובם. בישראל נעשה הדבר פעם אחת בעבר, אז אומצו דיני הגנת הדייר שהיו קיימים בפלשתינה-א"י לדין הישראלי ועוגנו לבסוף בחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], התשל"ב-1972. החוק אסר על העלאת מחירי השכירות מעבר לסכום קבוע ומותר שקבעה הממשלה. תחולתו של חוק זה מצומצמת מאוד, והוא אינו חל על מרביתם המכרעת של חוזי השכירות הקיימים היום.

חוקים כמו חוק הגנת הדייר כמעט שאינם מקובלים עוד במדינות המפותחות, אולם אין בכך כדי ללמד שרגולציה של שכר הדירה אינה אמצעי לייצוב מחירי השכירות בימינו. נכון הוא שחוקים שבהם קיימת התערבות נוקשה במחירי שוק השכירות הפרטית פינו מקום לחוקים מרוככים יותר, אך טעות להסיק מכך כי מנגנונים לייצוב מחירים חלפו מן העולם, או שאין בהם צורך. אדרבא, הניסיון שהצטבר במדינות כמו ארצות-הברית, קנדה ומדינות רבות באירופה, סייע למדינות אלו לעצב חקיקה מתקדמת, שמאזנת היטב בין זכויות השוכרים לזכויות בעלי הדירות.<sup>92</sup> מנגנונים מודרניים כוללים לרוב התערבות רכה מאוד, אם בכלל, בקביעת המחיר לדירה שהתפתה, אך מונעים עלייה חדה ותדירה של מחיר השכירות לשוכר המבקש להמשיך ולהתגורר בדירה.<sup>93</sup>

<sup>89</sup> סעיף 14.4 לתוכנית המתאר הארצית 35, <http://www.mmi.gov.il/iturTabot/tochMitarArzi.asp>.

<sup>90</sup> אמילי סילברמן, ג'נטריפיקציה ללא פינוי, כיצד? בתוך: לקדם זכויות במרחב: חברה אזרחית מול ממסד, עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, יוני 2008.

<sup>91</sup> ראו מכתב מהאגודה לזכויות האזרח לראש עיריית תל-אביב מיום 13.5.08,

<http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1841>

<sup>92</sup> אורלי לוטן, רגולציה של גובה שכר הדירה: סקירה משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אפריל 2007, Hans Lind, **Rent Regulation: A Conceptual**; <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01777.pdf>

**and Comparative Analysis** (1999) <http://www.iut.nu/Rent%20reg.doc>

<sup>93</sup> Richard Arnott, **Tenancy Rent Control**, Swedish Economic Policy Review, 10, 89 (2003).

בחינת מנגנונים קיימים לפיקוח על שוק השכירות מלמדת, כי אף שבישראל מקובל לחשוב שבמדינות המפותחות אין מתערבים כלל בשוק השכירות, בפועל ישראל היא אחת המדינות היחידות בעולם המפותח שכלל אינה מתערבת בתנאי השכירות, במחירי השכירות או בתדירות העלאת שכר הדירה.

### **בעל הבית השתגע? הצורך בהסדרה (רגולציה) של שוק השכירות הפרטית**

מעבר לעלויות החדות והתדירות בשכר הדירה, נראה שגם תנאי השכירות פוגעים בשוכרי דירות רבים מבעבר. באזורי הביקוש יש יותר שוכרים מדירות פנויות, כך שהמשכיר יכול לבחור שוכר מבין מתעניינים רבים. במצב שבו יש מחסור בדירות, המשכיר מבין שהוא יכול להציג למועמדים חוזה שכירות המנוסח על ידי עורך דינו ומיטיב עם האינטרסים שלו, ללא אפשרות למשא ומתן, ולבחור את מי שיסכים לתנאים הטובים ביותר מבחינתו. כשיש מחסור בדירות וקיימת אפשרות עתידית להעלות מחירים, המשכיר בדרך כלל לא יתחייב אלא לשכירות קצרת מועד, שתאפשר לו גמישות רבה בהתנהלותו.<sup>94</sup>

השוכר, לעומת זאת, נמצא בלחץ: אם הוא צריך לעזוב דירה, הוא חושש שלא ימצא דירה חלופית בזמן; אם הוא עומד לפני חידוש החוזה, הוא חושש מחיפוש דירה חדשה ומעלויות המעבר הגבוהות במקרה שהחוזה לא יחודש. הוא יודע שייאלץ להסכים לחוזה המוצע, או לחפש דירה אחרת, ועל כן נוטה להתפשר על תנאים גרועים יותר מבחינתו. לשוכר הממוצע אין יכולת לבחון את הדירה ולהעריך את הבעיות שהוא עלול להיתקל בהן, ואין לו יכולת לקבל ייעוץ משפטי על

**ישראל היא אחת המדינות היחידות בעולם המפותח שכלל אינה מתערבת בתנאי השכירות, במחירי השכירות או בתדירות העלאת שכר הדירה**

חוזים שמוצעים לו על ידי משכירים שונים, ולהיאבק על תנאי החוזה. על פי רוב, לשוכר גם אין יכולת להיאבק בבתי המשפט על קיום התחייבויות שנתן לו המשכיר. על רקע זה עומדים שוכרים רבים בפני פגיעה בזכויותיהם.

בהיעדר הגנות לשוכרי דירות, יש חוזים אשר כוללים דרישה לתשלום פיקדונות מוגזמים, או לערבות בנקאית מכבידה, בשל חשש של המשכירים משוכרים "בעייתיים" שלא יעמדו בתשלומי השכירות או שיגרמו נזק לדירה. דרישות אלה מהוות מכשול כלכלי אמיתי בפני משפחות רבות.

המשכיר יחפש בדרך כלל שוכר שנראה לו הגון, אולם כיוון שאין לו אפשרות אמיתית לעמוד על קנקנו של השוכר, הוא עלול לשפוט את השוכר הפוטנציאלי על-פי סטראוטיפים ודעות קדומות. הדבר פוגע בעיקר בשוכרים מקבוצות מופלות בחברה. בעלי דירות מסוימים בוחרים שוכרים אגב פגיעה של ממש בפרטיותם, ומרשים לעצמם לחקור את השוכר בדבר עברו הפלילי או על אודות חייו הפרטיים, שלא לצורך התרשמות לגיטימית בדבר יכולתו לעמוד בתשלום השכירות ולשמור על הנכס באופן סביר.

יש משכירים השומרים לעצמם את הזכות לפנות את השוכר בכל רגע נתון – גם ללא הפרת החוזה מצדו – בהתרעה קצרה יחסית של חודשיים-שלושה. לעתים כולל החוזה תנאים המקלים על בעל הדירה לפנות את השוכר באופן מהיר בשל הפרות קלות יחסית. יש משכירים שמגבילים את אפשרותו של השוכר להשתחרר מהחוזה על ידי הוספת תנאים שמונעים את העברת הזכויות

<sup>94</sup> שוק הדיור בשכירות פרטית בישראל, הערה 76 לעיל.

לשוכר חלופי, גם אם אין טעם סביר להתנגדות.<sup>95</sup> תנאי כזה הופך לעתים את השוכר לבן ערובה של המשכיר, במקרה שהמשכיר מסרב לתחזק את הדירה כראוי, או, למשל, במקרה שבו לשוכר נפתחה אפשרות תעסוקה באזור אחר בארץ.

יש דירות שמושכרות כשהן במצב אחזקה רעוע, ולעתים אף עם ליקויים בטיחותיים של ממש, כמו חוטי חשמל חשופים או חלונות שבורים. חלק מהשוכרים נאלצים לממן מכיסם הוצאות רבות שמשביחות את הדירה, כמו צביעתה או תיקון ליקויי בטיחות, עקב סרבנותו של בעל הדירה לשאת בעלויות. יש מקרים שבהם בעלי דירות מעבירים לכתפי השוכרים הוצאות שבאחריותם, כמו ביטוח הנכס או תיקון נזקים בדירה, גם אם מדובר בבלאי סביר.

יש לשער כי מרבית בעלי הדירות הם אנשים הוגנים והגונים, אבל אין לצפות מהם לייצג את האינטרסים של השוכר, ואת הצורך החברתי להבטיח את זכויותיו. ומאחר שלשוכר אין כוח מיקוח, אין פלא כי המשכירים ממקסמים את האינטרסים הכלכליים שלהם. בחברה שבה רואים את הזכות לדיור כזכות יסודית שיש לשמור עליה, ואת קיומו של שוק שכירות כאלטרנטיבה ריאלית למגורים כאינטרס חברתי חשוב, זהו תפקידה של המדינה לפתור את חוסר האיזון ביחסי הכוחות ולהבטיח את זכויות השוכרים. על המדינה ליצור מנגנונים שיאזנו בין הזכות לדיור של שוכרי הדירות לבין הזכות הקניינית של בעלי הדירות לעשות בדירתם כרצונם. הסדרה של שוק השכירות, ומנגנון אכיפה פשוט ויעיל, עשויים לפתור את מרבית הבעיות שבהן נתקלים שוכרי הדירות ומשכירי הדירות כאחד, ולאפשר שכירות כאלטרנטיבה מכובדת לבעלות למי שידו אינה משגת לרכוש דירה.

**תפקידה של המדינה הוא לפתור את חוסר האיזון ביחסי הכוחות שבין השוכרים למשכירים, וליצור מנגנונים שיאזנו בין הזכות לדיור של שוכרי הדירות לבין הזכות הקניינית של בעלי הדירות**

**אי התערבות בשוק הפרטי: יותר אמריקה מאמריקה**

ברבות מהמדינות המפותחות יש חוקים המסדירים את שוק השכירות. בחוקים אלו נקבעים החובות והזכויות של הצדדים, באופן שמחייב את שניהם. ברוב המדינות הללו קיימים גם מנגנונים מנהליים מיוחדים, שמטרתם לאכוף את הוראות החוק ולפתור בעיות בין שוכרי דירות למשכירים בקלות יחסית ובדרך מהירה. אין מדובר בחוקים ארכאיים, אלא בחוקים מודרניים שקיימים גם במדינות שתומכות בכלכלת שוק חופשי. באונטריו, קנדה, למשל, נכנס לתוקף בינואר 2007 חוק מפורט ומתקדם, המסדיר את זכויותיהם ואת חובותיהם של שוכרי דירות, שעל הוראותיו אין הצדדים יכולים לוותר.<sup>96</sup> באירלנד החוק הוא משנת 2004, וגם הוראותיו מחייבות את המשכיר.<sup>97</sup> בארצות-הברית מסדירים ומפקחים על שוק השכירות יותר מאשר בישראל. חוק פדרלי, למשל, אוסר על אפליה בשוק השכירות הפרטי.<sup>98</sup> ברבות מהמדינות והערים בארצות-הברית אוסרים על אפלייתו של אדם בשל העובדה שהוא מקבל סיוע כספי מהמדינה לצורך

<sup>95</sup> חוק השכירות והשאילה מאפשר לשוכר להעביר את זכויותיו בנכס בהסכמת המשכיר, ואף ללא הסכמתו, אם הסירוב של המשכיר אינו מטעמים סבירים. אולם, בחוזי שכירות רבים מתנים על הוראה זו על-פי דרישת המשכיר.

<sup>96</sup> Residential Tenancies Act, 2006 Ontario

<sup>97</sup> Residential Tenancies Act, 2004 Ireland

<sup>98</sup> The Fair Housing Act, 42 U.S.C. 3601

שכירת הדירה.<sup>99</sup> בערים רבות יש דרישה ממשכיר לעמוד בתנאים מסוימים ולקבל רישיון בטרם ישכיר את דירתו.<sup>100</sup>

בישראל, לעומת זאת, שוק השכירות הפרטית אינו מוסדר כלל. החוק החל על חוזי שכירות הוא חוק השכירות והשאלה, התשל"א-1971. אולם חוק זה אינו מחייב את הצדדים בדבר, והוא חל רק כשאין קביעה אחרת בחוזה שבין הצדדים.<sup>101</sup> כמו כן, חוק זה הוא כללי מאוד, חל על כלל סוגי השכירות, ואין בו התייחסות לחשיבות הציבורית ולהיבטים המיוחדים של שכירת דירת מגורים. חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000, אוסר על מי שעיסוקו באספקת מוצר או שירות ציבורי או בהפעלת מקום ציבורי להפלות את מי שמבקש ליהנות מהמקום, המוצר או השירות הציבורי. החוק מחייב גם אנשים פרטיים. החוק מפרט מהו מקום ציבורי ומהו שירות ציבורי, אך דיור אינו מוזכר במפורש בהגדרות אלו. לפיכך, ישנו חוסר ודאות אם החוק יכול לסייע למגר אפליה בדיור, כגון אפליה של אדם המבקש לשכור דירה ונדחה עקב היותו ערבי או בעל מוגבלות.

בניגוד למדינות רבות, שבהן קיימים מנגנונים פשוטים לאכיפת חוקי השכירות, בישראל גם אין

**הסדרה של שוק השכירות, ומנגנון אכיפה פשוט ויעיל, עשויים לפתור את מרבית הבעיות שבהן נתקלים שוכרי הדירות ומשכיריהן, ולאפשר שכירות כאלטרנטיבה מכובדת לבעלות למי שידו אינה משגת לרכוש דירה**

לשוכר שנתקל בבעיות עם בעל הדירה אפשרות לסעד קל ומהיר, המתאים לבעיות מהסוג ששוכרי דירות נתקלים בהם. בעיות ביחסי השכירות עשויות להשפיע באופן ניכר על זכויות הדיור של השוכר, אך המערכת המשפטית יקרה ואטית, ואינה יכולה להוות פתרון הולם. גם משכירים שעומדים בפני שוכר שמסרב לשלם או להתפנות מהדירה עומדים בפני שוקת שבורה. רבים מהם מעדיפים לצמצם

את הסיכון לכך באמצעות דרישת פיקדונות וערבויות כבדות, כפי שכבר צוין, והדבר פוגע בציבור השוכרים. בכנסת הציעו להקים מסלול פינני מהיר בעבור משכירים, אולם הצעה זו היא חד-צדדית ועל כן פסולה.<sup>102</sup> כדי לשמור על האיזון הנכון בין הזכות לדיור לזכות לקניין פרטי, יש לתת סעד קל ומהיר לשני הצדדים, ולא רק לצד אחד.

בחודש מאי 2008 פנתה האגודה לזכויות האזרח למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון בהצעה לרפורמה, שכוללת גם את הסדרת שוק השכירות. האגודה לזכויות האזרח הציעה לאמץ הצעת חוק שתקבע הסדרים מחייבים שיחולו על כלל חוזי השכירות, ויסדירו סוגיות בסיסיות כמו ערבויות ופיקדונות, אפליה, חובות גילוי הדדיים, דמי השכירות, תיקונים, זכויות וחובות נוספות של הצדדים, ועילות פינני. כמו כן, הציעה האגודה לזכויות האזרח להקים מנגנון מנהלי לאכיפת החוק, שיאפשר לשוכרים ולמשכירים לפתור בקלות סכסוכים בהליך גישור או בהליך מעין שיפוטי, מהיר ופשוט, כתחליף להתדיינות משפטיות יקרות ומסורבלות.<sup>103</sup>

<sup>99</sup> הוראות מסוג זה קיימות למשל בניו ג'רזי, במצ'וסטס, בקונטיקט ובמחוז קולומביה (ווישינגטון הבירה), ראו: [http://www.nhlp.org/html/sec8/source\\_of\\_income\\_3.htm](http://www.nhlp.org/html/sec8/source_of_income_3.htm)

<sup>100</sup> למשל, בלוס אנג'לס, על פי ה-Rent Stabilization Ordinance, [http://www.lacity.org/LAHD/landlord\\_tenant\\_handbook.pdf](http://www.lacity.org/LAHD/landlord_tenant_handbook.pdf)

<sup>101</sup> חוק השכירות והשאלה, התשל"א-1971, חל על שכירות של מקרקעין ומיטלטלין. על פי סעיף 2(ג) הוראותיו חלות "באין כוונה אחרת משתמעת מן ההסכם בין הצדדים".

<sup>102</sup> למשל, הצעת חוק השכירות והשאלה (תיקון – פינני שוכר) התשס"ז-2007, פ/2871/17, <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/2871.rtf>

<sup>103</sup> <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1846>

## פרק 4: זכויות ולא חסדים

### הפרה של הזכות לדיור נאות של אוכלוסיות מעוטות אמצעים

#### דיור ציבורי לעומת השתתפות בשכר דירה

על המדינה מוטלת החובה לכבד את זכותו של כל אדם לדיור בהישג יד. בכל חברה ישנם אנשים אשר מצבם הכלכלי אינו מאפשר להם להעמיד לעצמם דיור נאות, ותפקידה של המדינה לסייע בידם. שני מנגנוני סיוע שקיימים בישראל ובעולם הם הדיור הציבורי וקצבאות השתתפות בשכר דירה.

דיור ציבורי הוא דיור בבעלות המדינה או בבעלות חברה ממשלתית, אשר מושכר לאוכלוסיות שעומדות בתנאי זכאות מסוימים במחיר מסובסד. השוכר חותם על חוזה שכירות, ויכול להמשיך להתגורר בדירה כל עוד מצבו הכלכלי מצדיק זאת. קצבאות השתתפות בשכר דירה ניתנות לשוכרים בשוק השכירות הפרטית, אשר עומדים בתנאי זכאות, על מנת לסייע להם לעמוד בתשלומי שכר הדירה.

בין שני מודלי הסיוע הללו קיימים הבדלים חשובים, שיש לתת עליהם את הדעת. במדינה שבה מעוטי האמצעים שוכרים מהמדינה דירות של הדיור הציבורי, למדיניות זו אין השפעה על שוק השכירות הפרטית. לעומת זאת, מדיניות של סיוע כספי לאוכלוסיות מעוטות אמצעים לשכירת דירה בשוק השכירות הפרטית גורמת לכך שהביקוש בשוק זה עולה באופן מלאכותי, כי משקי בית רבים יותר מסוגלים לשכור דירה.<sup>104</sup> כשהביקוש עולה משמעותית, עולים גם מחירי השכירות. לכך יש השפעה על כלל ציבור השוכרים, גם על מי שאינו זכאי לסיוע, אך משתייך בעצמו על פי רוב לאוכלוסיות המעמד הבינוני-נמוך.<sup>105</sup>

על פי רוב, דיור ציבורי מקנה הגנה רבה יותר לשוכר מאשר שכירות חופשית. לכן, במדינות שבהן שוק הדיור הציבורי קטן והסיוע נעשה באמצעות השוק הפרטי, עולה הצורך בהסדרה של שוק זה.<sup>106</sup> סיוע שניתן על בסיס חוזי שכירות בשוק הפרטי כולל היבטים של הפרטה בלתי מפקחת. בעל הבית הופך מגורם ממשלתי לגורם פרטי שאינו נתון למרות המדינה או לשיקוליה, וששיקוליו כלכליים בעיקרם.

הבדל נוסף וחשוב בין שתי שיטות הסיוע, הוא שבעוד הסיוע באמצעות דיור ציבורי הוא פתרון דיור נגיש שממומש באופן מיטבי, סיוע באמצעות השתתפות בשכר דירה אינו ממומש תמיד באופן מיטבי, בעיקר במקרה שגובה הסיוע נמוך ואינו מאפשר למשפחה לשכור דירה. במקרה כזה משפחה זכאית לא תממש את הסיוע, ותיוותר מחוסרת דיור. לעתים משפחה זכאית לא תממש את הסיוע משום שתתקשה למצוא דירה במשך זמן רב כתוצאה ממחסור בדירות מתאימות, או בשל חסמים אחרים כמו אפליה. מודל סיוע באמצעות השתתפות בשכר הדירה בשוק הפרטי סובל

<sup>104</sup> בישראל, למשל, קיבלו בשנת 2007 140 אלף משקי בית סיוע כספי לשכירת הדירה. מדובר בכשליש מסך משקי הבית ששכרו דירה באותה שנה. ראו **מצוקת הדיור בישראל**, הערה 47 לעיל.

<sup>105</sup> גילת בן-שטרית, **מדיניות דיור בישראל: תמיכת הממשלה בחזקות דיור שונות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2003,

[http://taubcenter.org.il/files/H2003\\_Housing.pdf](http://taubcenter.org.il/files/H2003_Housing.pdf)

<sup>106</sup> **Regulating the Private Rental Housing Market in Europe**, הערה 78 לעיל.

גם מהיעדר יציבות, בעיקר במצב שהוא איננו מעוגן בחוק, שכן הוא תלוי במקור תקציבי, שעשוי להשתנות חדשות לבקרים.

יתרון של קצבאות השתתפות בשכר דירה הן בהיותן פתרון זול יותר מדיוור ציבורי ולכן נגיש לציבור רחב יותר של מחוסרי דיור. קצבאות השתתפות בשכר דירה נותנות בידי אדם את האפשרות לבחור ביתר חופשיות את מקום מגוריו, ומעניקות לו יתר שליטה על טיבו של הדיוור ועל התאמתו לצרכיו מאשר דיור ציבורי. קצבאות השתתפות בשכר דירה מזמנות לאדם אפשרויות תעסוקה רבות יותר, נידות רבה יותר, ומונעות את ריכוזן של קבוצות מעוטות אמצעים בשיכון ציבורי, הסובל ממחסור בשירותים איכותיים ומדימוי שלילי.

**מדינה אינה חייבת לנקוט במודל מסוים כדי להבטיח את הזכות לדיור נאות של תושביה, אולם חלה עליה החובה, כי סך האמצעים שבהם תנקוט, יאפשרו את מימוש הזכות**

מדינה אינה חייבת לנקוט במודל מסוים כדי להבטיח את הזכות לדיור נאות של תושביה, אולם חלה עליה החובה, כי סך האמצעים שבהם תנקוט, יאפשרו את מימוש הזכות.<sup>107</sup> אם חרף הצעדים שנקטה בהם המדינה מופרת הזכות לדיור בשל התנאים השוררים בשוק הדיור, חלה על המדינה החובה המשפטית לנקוט באמצעים לתיקון התנאים

שמאפשרים את המשך ההפרה. חלק מהאמצעים הללו יכול שיישמו באופן הדרגתי או בהתאם ליכולתה הכלכלית, וחלק מהאמצעים על המדינה ליישם באופן מדי.<sup>108</sup>

## חיסול הדיור הציבורי

מדינת ישראל מתקדמת זה שנים מספר לקראת חיסול מוחלט של מאגר הדירות של הדיור הציבורי ומעבר למודל סיוע אחד – סיוע כספי לתשלום שכר דירה בשוק השכירות הפרטית. נכון להיום, נותרו כ-70,000 יחידות דיור ציבורי בלבד, המהוות שני אחוזים בלבד ממלאי הדירות, לעומת 206,000 דירות בסוף שנות השישים, שהיוו אז 23 אחוזים ממלאי הדירות.<sup>109</sup> זהו שינוי דרמטי, בעל השלכות מרחיקות לכת על הזכות לדיור, אשר קיבלה הממשלה כמעט ללא דיון ציבורי. יתר על כן, שינוי זה נעשה באופן שסותר את כוונת המחוקק. בשנת 1998 נחקק חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשמ"ח-1998. חוק זה קבע עיקרון ראוי וצודק: דירות הדיור הציבורי יימכרו בהנחות לדיירים ותיקים, ובהכנסה מהמכירות ייבנו דירות ציבוריות חדשות, שיושכרו באופן מסובסד לאוכלוסיות מעוטות אמצעים. במקום לפעול על פי רוח החוק, הקפיאה הממשלה את החוק באמצעות חוק ההסדרים, אולם המשיכה למכור את יחידות הדיור הציבורי לדיירים, בהנחות קטנות מאלו שנקבעו בחוק, ואת ההכנסות שילבה בתקציב הכללי של משרד השיכון.<sup>110</sup>

<sup>107</sup> בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (מיום 12.12.05); כמו כן ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 438 (1995).

<sup>108</sup> ראו: זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במשפט הבינלאומי, הערה 15 לעיל, עמ' 329-331.

<sup>109</sup> אליה ורצברגר, הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור, בתוך: אורי אבירם, גיוני גל, יוסף קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2007, עמ' 149, 165, [http://www.taubcenter.org.il/files/H2007\\_Housing\\_Policy.pdf](http://www.taubcenter.org.il/files/H2007_Housing_Policy.pdf).

<sup>110</sup> נכון להיום חוק הדיור הציבורי מוקפא עד ליום 1.1.09, ראו: סעיף 23 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001), התשס"א-2001; בג"ץ 403/99 ח"כ כהן נ' ראש הממשלה ושר השיכון (30.6.99); בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין-דורית בפרספקטיבה היסטורית, הערה 36 לעיל.



הדיור הציבורי בישראל הפך אפוא במידה רבה לתיאורטי. נכון לשנת 2007 נותרו רק 1,628 דירות פנויות, רובן באזורי הפריפריה, שאמורות לשרת מעל 50,000 זכאים הממתינים בתור.<sup>111</sup> אין פלא שהתור לכניסה לדירה ציבורית נמשך לעתים שנים מספר. בזמן ההמתנה מציע משרד השיכון לזכאים סיוע מוגדל בשכר דירה.<sup>112</sup>

לחיסול הדיור הציבורי השלכות מידיות על הזכות לדיור של משפחות מעוטות אמצעים. חיסול מאגר הדירות הוביל לצמצום ניכר בתנאי הזכאות לדיור ציבורי.<sup>113</sup> כתוצאה מכך, עשרות אלפי משפחות, שבעבר היה הדיור הציבורי מודל הסיוע העיקרי בעבורם, אינן עומדות בתנאים המצומצמים והן זכאיות היום רק לקצבאות השתתפות בשכר דירה.<sup>114</sup>

המעבר ממודל סיוע באמצעות דיור ציבורי למודל סיוע המבוסס על שכירת דירה בשוק הפרטי פוגע בחלק מהזכאים, אשר אינם מסוגלים לממש את הסיוע כיוון שהכנסתם אינה גבוהה דיה אפילו כדי לשאת בחלק שלהם בדמי השכירות. זכאים אחרים נתקלים בקושי למצוא דירה בשוק החופשי בשל חסמים כלכליים, כמו פיקדונות וערבויות שנדרשים מהם היום כתנאי לשכירת הדירה, ולא נדרשו מהם בעבר בדיור הציבורי. חלק מהזכאים מתקשה למצוא דירה נאותה בשל אפליה, אשר נפוצה בשוק הפרטי לעומת הדיור הציבורי המפוקח.

### **מדינת ישראל מתקדמת לקראת חיסול מוחלט של מאגר הדירות של הדיור הציבורי. זהו שינוי דרמטי, בעל השלכות מרחיקות לכת על הזכות לדיור, אשר קיבלה הממשלה כמעט ללא דיון ציבורי, ושנעשה באופן שסותר את כוונת המחוקק**

אלא שגם מי שצלח את שלב שכירת הדירה ומקבל סיוע חודשי לתשלום שכר הדירה נתקל בבעיות שלא היו מוכרות בעבר. אם שוכרים בדיור ציבורי זכאים להגנות הקבועות בחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי ובחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) הרי לשוכרים בתנאי השוק החופשי אין כל הגנה הקבועה בחוק.<sup>115</sup> אם "בעלי הבית" בדיור הציבורי הם החברות הממשלתיות, שחלות עליהן החובות הכלליות שחלות על רשויות ציבוריות כמו, למשל, איסור אפליה,<sup>116</sup> הרי בעלי הבית בשוק הפרטי הם אנשים פרטיים שלכאורה אינם כפופים לאותן חובות. אם החלטה על העלאת גובה דמי השכירות לשוכרים בדיור ציבורי מתקבלת באופן מפוקח,<sup>117</sup> אזי שוכר בשוק הפרטי עלול לעמוד בפני העלאת של שכר הדירה ללא כל הגבלה. אם לשוכר בדיור הציבורי מנגנון מנהלי פשוט יחסית

<sup>111</sup> הנתון על מספר הדירות הפנויות נלקח ממצגת שהציג משרד הבינוי והשיכון לוועדת הכלכלה של הכנסת (5.3.08). הנתון על מספר הממתינים נכון לשנת 2005, ראו רועי פייביש, **מכירת הדירות בדיור הציבורי**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספטמבר 2006, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01577.pdf>.

<sup>112</sup> ראו סעיף 5 לנוהל הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי (הוראה מספר 08/05).

<sup>113</sup> **מכירת הדירות בדיור הציבורי**, הערה 111 לעיל.

<sup>114</sup> תנאי הזכאות לדיור ציבורי הם מצומצמים מאוד: בעיקר משפחות עם שלושה ילדים ויותר שמשכרות שכר נמוך או זכאיות לקצבאות קיום של הביטוח הלאומי, וכמו כן משפחה שאחד מבניה הוא נכה הנזקק לכיסא גלגלים, בכפוף למבחן הכנסה. ראו סעיף 5 לנוהל הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי (הוראה מספר 08/05).

<sup>115</sup> חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998, מאפשר לשוכר בדיור הציבורי לדרוש מהחברה המשכנת לראות את הדירה, ואם יש בה ליקוי, על החברה לתקן את הליקוי בתוך 60 ימים. על החברה המשכנת להמציא לשוכר מידע מלא בכתב על חובותיו ועל זכויותיו, ולענות לכל פנייה שלו בתוך 30 ימים. כמו כן, על חברה משכנת לתקן כל ליקוי בתוך 60 ימים. כמו כן, במקרים מסוימים החוק מעניק לבני המשפחה של השוכר את הזכות להישאר בדירה במקרה של פטירת השוכר. חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998, העניק לשוכרי דירות בדיור הציבורי זכות לרכוש את הדירה במחירים מוזלים. חוק זה הוקפא לאחר חקיקתו, אך הוחלף במבצעים ממשלתיים.

<sup>116</sup> על פי ההלכות של בתי המשפט, על החברות המשכנות חלות חובות מתחום המשפט המנהלי-ציבורי. עליהן לנהוג בשוויון והחלטותיהם חייבות להיות סבירות ומידתיות. ראו, למשל, ע"א 1784/98 עמידר נ' מנדה, פ"ד נג(4) 315 (1999).

<sup>117</sup> שכר הדירה בדיור הציבורי נקבע על ידי הממשלה. משרד השיכון מוסמך לקבוע הנחות משמעותיות לשוכרים, בהתאם ליכולתם הכלכלית.

לפתרון בעיות בזכאות וביחסי השכירות, בדמות ועדות האכלוס, והוא יכול להגיש עתירה מנהלית אם הופרו זכויותיו, הרי לשוכר בשוק הפרטי אין כל פתרון מלבד ליזום פנייה יקרה לבית המשפט.

### פגיעה בדיירי הדירור הציבורי

הצמצום הדרסטי במספר הדירות בדירור הציבורי משפיע גם על זכויותיהם של דיירי הדירור הציבורי. הדירור הציבורי בישראל מנוהל על ידי חברות ממשלתיות; עמידר ועמיגור מנהלות את מרבית הדירות הקיימות.<sup>118</sup> על חברות אלו מוטלות חובות מהמשפט הציבורי ומהמשפט הפרטי. חובות אלו מעוגנות הן בחוק זכויות הדייר בדירור הציבורי והן בחובות הכלליות, המוטלות על כל רשות או חברה ממשלתית. כמו כן, חברות אלו מנהלות יחסים חוזיים עם הדיירים בכובען כ"בעל הבית". גם ביחסים החוזיים עם הדיירים חלות על החברות המשכנות חובות מוגברות של הגינות ותום לב.<sup>119</sup> כמובן שעל החברות המשכנות לכבד את הזכות לדירור של הדיירים.

צמצום מאגר הדירות הקיימות פוגע בדיירים המעוניינים או הנדרשים להחליף דירה אחת באחרת. על פי נוהלי משרד הבינוי והשיכון אפשר להחליף דירה אם הדבר נדרש עקב צפיפות או עקב מגבלות פיזיות מסוימות.<sup>120</sup> במצב שבו מאגר הדירות הולך ומידלדל, נפגעת האפשרות של החברות המשכנות לעשות זאת, גם אם הדיירים עומדים בתנאי הזכאות להחלפת דירה. הדבר גורם לפגיעה קשה בזכויות הדירור של הדיירים. עקב הירידה הדרסטית במספר הדירות שבמאגר, תנאי הזכאות להחלפת דירה אחת באחרת מצומצמים. הם אינם חלים, למשל, על החלפת דירה עקב אלימות במשפחה,<sup>121</sup> או בשל שינוי מקום העבודה.<sup>122</sup>

נוסף על כך, בשעה שמאגר הדירות מצטמצם, הולך וגובר הלחץ על החברות המשכנות לפנות כמה שיותר דירות מיושביהן כדי לפנות מקום למשפחות זכאיות חדשות, הממתינות בתור. הדבר בא לידי ביטוי במדיניות שדוגלת בפרשנות מצמצמת למושג "דייר ממשך" ולזכותם של צאצאי הדיירים המקוריים לרכוש את דירת המשפחה בהתאם למבצעי המכירה של משרד הבינוי והשיכון. הנפגעים ממדיניות זו הם בעיקר בני הדור השני והשלישי של דיירי הדירור הציבורי הוותיקים, חלקם במצוקת דירור קשה בעצמם, אשר מבקשים להמשיך ולהתגורר בדירת המשפחה ולרוכשה בהנחה מידי החברות המשכנות.<sup>123</sup> חלק מהיורשים הללו התגוררו בדירות אלו כל חייהם עם הוריהם, אשר קיבלו את הדירות עם הגיעם למדינה כמהגרים. לנוכח צמצום מאגר הדירות, הפכו דירות אלו לדירות הנדרשות לשיכון נזקקים חדשים, והחברות המשכנות עושות כל שביכולתן לפנותם.<sup>124</sup> בתי המשפט נוטים לעודד מדיניות זו.<sup>125</sup>

<sup>118</sup> מכירת הדירות בדירור הציבורי, הערה 111 לעיל.

<sup>119</sup> למשל, ע"א 1784/98 עמידר נ' מנדה, פ"ד נג(4) 315 (1999).

<sup>120</sup> סעיף 6 לנוהל הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי (הוראה מספר 08/05); ראו גם יפעת שי, בקשה למעבר מגורים בדירור הציבורי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2001, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00111.doc>

<sup>121</sup> ראו פנייה של עמותת ידד לשר השיכון, אפריל 2005,

[http://www.yedid.org.il/legal\\_department.he.asp?id=284](http://www.yedid.org.il/legal_department.he.asp?id=284)

<sup>122</sup> ראו דוגמאות שנמסרו לוועדה המיוחדת לפניות הציבור של הכנסת בפרוטוקול מיום 21.6.06,

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/zibur/2006-06-21.rtf>

<sup>123</sup> על פי חוק זכויות הדייר בדירור הציבורי, התשנ"ח-1998, בן משפחתו של דייר שנפטר או שעבר להתגורר במוסד סיעודי זכאי להמשיך ולהתגורר בדירה, ובלבד שהתגורר בה ברציפות במשך שלוש השנים בטרם נפטר הדייר המקורי או עבר למוסד הסיעודי, ובלבד שאין או שלא הייתה בבעלותו, או בבעלות קרובו, דירה או מקרקעין אחרים, בחמש השנים שקדמו למועד פטירת הדייר המקורי או למועד שבו עבר הדייר המקורי להתגורר במוסד סיעודי.

<sup>124</sup> להרחבה ראו: **בין שכירות לבעלות: חוק הדירור הציבורי והעברת הון בין-דורית בפרספקטיבה היסטורית**, הערה 36 לעיל.

## מדיניות הסיוע בשכר דירה, היש כזאת?

הסיוע באמצעות קצבאות השתתפות בשכר דירה, כאמור, הוא המודל המרכזי כיום לסיוע של המדינה במימוש הזכות לדיור של אוכלוסיות מוחלשות. בשנת 2007 מימשו 140,000 משפחות את זכאותן לסיוע בשכר דירה.<sup>126</sup> מודל זה לא חף מבעיות. מעבר לבעיות שכבר צוינו ושקשורות לשוק השכירות הפרטית, אפשר למנות כמה כשלים מהותיים במדיניות הסיוע.

הבעיה העיקרית היא שאין מדיניות ברורה ויציבה שנקבעת על-פי חשיבה מערכתית של הבטחת הזכות לדיור, אלא מדיניות מפוזרת, שמשנתה לפי תקציב. בשנת 2002 קוצץ הסיוע לשוכרים חדשים במחצית לעומת שוכרים ממשיכים. ביוני 2002 הוחלט גם על ביטול הסיוע ליחידים בגילאי 45-54 ולמשפחות נתמכות שלא צברו 1,400 נקודות,

**בתחום הסיוע באמצעות קצבאות השתתפות בשכר דירה אין מדיניות ברורה ויציבה שנקבעת על-פי חשיבה מערכתית של הבטחת הזכות לדיור, אלא מדיניות מפוזרת, שמשנתה לפי תקציב**

על קיצוץ רוחבי של 4% למעט לנכים ולקשישים ועל הפחתה של 5% מדי שנה למקבלי סיוע מעל שלוש שנים. בשנת 2004 הוחלט על קיצוץ רוחבי נוסף של 7% ועל ביטול הזכאות האוטומטית (בעיקר לעולים). בשנתיים האחרונות נעשים מאמצים לשפר במעט את המצב. בשנת 2007 בוטלה מגבלת סף הניקוד של 1,400 נקודות והוחלט על תוספת של 135 ש"ח לחודש ל-12,000 זכאים. בשנת 2008 תינתן תוספת של 407 ש"ח למשפחות מרובות ילדים במרכז הארץ.<sup>127</sup>

חוסר יציבות זה הוא תוצאה של שינויים קיצוניים בתקציב שמעמידה הממשלה לרשות משרד הבינוי והשיכון, לצד היעדר מנגנון חוקי שיקבע את מטרת הקצבאות, את היקפן ומנגנון תקצוב ועדכון שיבטיח את הצלחתן. בשנים האחרונות קוצץ התקציב באופן משמעותי,<sup>128</sup> ועל כן הוקשחו הקריטריונים לקבלת הקצבאות באורח מלאכותי ושרירותי, וקוצצו בחדות סכומי הסיוע לזכאים

חדשים, בלי שנערך דיון בשאלה אם התקציב הולם את מטרות הסיוע ואם יש בו כדי להבטיח את הזכות לקורת גג של מחוסרי האמצעים.

**מצב זה משקף גישה פסולה, שלפיה הענקת קצבאות השתתפות בשכר דירה היא מעין הטבה שנעשית מתוך חמלה, ולא חובה של המדינה כלפי תושביה מחוסרי הדיור**

מצב זה משקף גישה פסולה, שלפיה הענקת קצבאות השתתפות בשכר דירה היא מעין הטבה שנעשית מתוך חמלה, ולא חובה של המדינה כלפי תושביה מחוסרי הדיור. מצב זה

יוצר גם בעיה חוקתית. קיצוצים בתקציב מובילים לפגיעה שרירותית בקריטריונים לזכאות, ויש בכך פגיעה קשה בזכות לקורת גג, שהיא זכות חוקתית. פגיעה זו נעשית שלא בחוק או על פי חוק כנדרש בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

<sup>125</sup> ראו, למשל, עע"מ 7582/03 מדינת ישראל נ' רבוח, פ"ד נט(3) 481, 494 (2004), עע"מ 8616/06 כהן נ' עמידר (מיום 16.12.07).

<sup>126</sup> **מצוקת הדיור בישראל**, הערה 47 לעיל.

<sup>127</sup> הנתונים רוכזו במצגת של משרד הבינוי והשיכון, "מצוקת הדיור בישראל", הערה 48 לעיל.

<sup>128</sup> על פי מחקר של הביטוח הלאומי משנת 2004, התקציב בישראל לסיוע כספי בדיור נמוך משמעותית מהתקציב בכלל מדינות ה-OECD (0.3% מהתוצר לעומת 0.5%). ראו: לאה אחדות, דליה גורדון, **הסיוע הממשלתי במימון שכר דירה: מי נהנה וכמה?** המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, ינואר 2004, [http://www.btl.gov.il/NR/rdonlyres/40FF2C11-35C6-4492-978F-9B6A88E236BC/0/mechkar\\_81.pdf](http://www.btl.gov.il/NR/rdonlyres/40FF2C11-35C6-4492-978F-9B6A88E236BC/0/mechkar_81.pdf).

התנהלות זו מתאפשרת במצב שבו אין חקיקה המעגנת את הזכות לקצבאות השתתפות בשכר דירה, והקצבה ניתנת על-פי נהלים פנימיים של משרד הבינוי והשיכון. על כן הציעה האגודה לזכויות האזרח לעגן את הזכות לקצבאות השתתפות בשכר דירה בחוק.<sup>129</sup> חקיקה כזו דרושה כדי שהסיוע ימלא את ייעודו, ויבטיח את הזכות החוקתית לקורת גג. על החקיקה להגדיר את מטרות הסיוע, את היקפו (ולו המינימלי), את הקריטריונים המרכזיים ואת מנגנון התקצוב ועדכונו. על מנגנון זה להתבסס על מחירים ריאליים של דירות שכורות ועל שינויים בהכנסות כתוצאה משינוי בקצבאות, על עליות מחירים כלליות במשק ועל פרמטרים שונים אחרים.

**יש לעגן בחוק את הזכות לקצבאות השתתפות בשכר דירה. על החקיקה להגדיר את מטרות הסיוע, את היקפו, את הקריטריונים המרכזיים ואת מנגנון התקצוב ועדכונו**

גם בעולם המפותח נהוג לעגן את הזכות לקצבאות דיור בחקיקה ראשית. ממחקר של הביטוח הלאומי עולה כי במרבית מדינות ה-OECD קיימת קצבת דיור המעוגנת בחקיקה.<sup>130</sup> בחלק מהמדינות, כמו בארצות-הברית, קצבת השתתפות בשכר דירה היא חלק מחקיקה רחבה בנושא דיור,<sup>131</sup> ובחלקן, כמו בבריטניה, הזכות לקצבת השתתפות בשכר הדירה והיקפה מעוגנת בתקנות שמותקנות על בסיס חוק דיור כללי.<sup>132</sup>

**פערים בין מרכז ופריפריה**

משרד השיכון שם לו למטרה למנוע היווצרותן של שתי מדינות – מרכז ופריפריה.<sup>133</sup> אולם, המשרד פועל כיום על פי מנגנון שגורם למצב זה בדיוק. הכיצד? לפי הנוהל, סכומי הסיוע נקבעים באופן ארצי ואחיד, שאינו מתחשב במחירי השכירות השונים באזורים שונים בארץ. זכאי בתל-אביב וזכאי בקריית שמונה יקבלו, לפיכך, סכום סיוע זהה. משרד השיכון אף נוהג לעדכן את סכומי הסיוע רק מדי מספר שנים, ובלי להתייחס לעליות מחירי השכירות, הנפוצות במרכז, אשר שוחקות את הסיוע.

כתוצאה מכך, משפחות מאוכלוסיות מעוטות אמצעים התלויות בסיוע נאלצות, בפועל, לעזוב את המרכז ולעבור לגור בפריפריה, שבה מחירי השכירות נמוכים. הדבר פוגע בשוויון ההזדמנויות שלהן, שכן נשללת מהן האפשרות להתגורר במטרופולינים המרכזיות, שבהן מרוכזות רוב ההזדמנויות בתחום התעסוקה, החינוך והשירותים. דחיקתן של אוכלוסיות מוחלשות לפריפריה בוודאי איננה תורמת לחיזוקן ולשיפורן של ערי הפריפריה.

נוסף על כך, העיוות הקיים במנגנון מוביל גם לניתוק של משפחות מקהילותיהן ומהרשתות החברתיות שלהן. מנגנון הסיוע הקיים אינו מבטיח את אחת ממטרותיו העיקריות של מודל מסוג זה – לאפשר למקבל הסיוע חופש לבחור מקום מגורים המתאים לצרכיו והתואם את מקור פרנסתו.

<sup>129</sup> הצעה לרפורמה מטעם האגודה לזכויות האזרח, הערה 103 לעיל.

<sup>130</sup> שם.

<sup>131</sup> בארצות-הברית הזכות לסיוע בשכר דירה מעוגנת בחלק השמיני של ה-U.S. Housing Act of 1937 ולכן מכונה Section 8. חוק זה תוקן על ידי חוק אחר, Housing and Community Development Act of 1974.

<sup>132</sup> החוקים הרלוונטיים בבריטניה הם Social Security Contributions and Benefits Act 1992 ו-Housing Act 1996, שעל פי הנחיותיהם הוצאו תקנות בדבר סיוע בשכר דירה, Rent Officers (Housing Benefit Functions) Amendment Order 2007.

<sup>133</sup> מצגת של משרד הבינוי והשיכון, "מצוקת הדיור בישראל", הערה 48 לעיל.

במדינות מפותחות אחרות, לעומת זאת, נהוג להתחשב באזור המגורים שבו בחרה המשפחה לגור ובשינויים במחירי השכירות. בבריטניה, למשל, נקבעים סכומי קצבאות הסיוע לפי מקום המגורים. שיטה זו מאפשרת לשוכרים מאוכלוסיות מוחלשות לשכור דירה ממוצעת באזור המגורים המועדף עליהם; עליות המחירים נלקחות בחשבון, כיוון שגובה הקצבה נקבע מחדש אחת לחודש.<sup>134</sup> גם בארצות-הברית, חישוב סכום הסיוע נעשה לפי שכר הדירה לדירה ממוצעת באזור שבו בחר מקבל הסיוע להתגורר.<sup>135</sup>

### היעדר קצבה מינימלית

מנגנון הסיוע הנוכחי בישראל קובע את גובה הקצבה למשפחה מסוימת על פי השתייכותה לקטגוריה מסוימת. כל קטגוריה נקבעת על פי פרמטרים שונים: סוגי משפחות, סוגי הכנסה וסדרי עדיפויות של משרד הבינוי והשיכון. יש מדינות שבהן שיטת הקביעה של גובה הסיוע היא פרטנית, ומותאמת לנתונים הספציפיים של הכנסת המשפחה.

קשה לקבוע מהו המודל הרצוי מבין השניים, אולם מודל שקובע את גובה הקצבה על-פי קריטריונים, כמו בישראל, חייב לכלול רף מינימלי פרטני של סיוע שאין לרדת ממנו, כדי שאף משפחה לא תצטרך לקצץ במזון או בתרופות כדי לשכור דירה. את הרף מוצע לקבוע כך שההוצאה לדיור של משפחה לא תעלה על שיעור מסוים מסך הכנסתה. אלא שהדבר לא נעשה על-פי המדיניות הנוכחית. בארצות-הברית, למשל, משפחה שזכאית לסיוע לא תוציא למעלה משלושים אחוז

**יש לקבוע רף מינימלי של סיוע שאין לרדת ממנו, כדי שאף משפחה לא תצטרך לקצץ במזון או בתרופות כדי לשכור דירה**

מהכנסתה בעבור שכירת הדירה והוצאות אחזקתה, משום שנמצא כי הוצאה הגדולה משלושים אחוזים פוגעת בהכרח בצרכים חיוניים אחרים של המשפחה. לצורך השוואה, על-פי נתונים שפורסמו במחקר של משרד הבינוי והשיכון, בישראל ההוצאה הממוצעת לשכר דירה בשני העשירונים התחתונים (שבהם רוב המשפחות מתגוררות בשכירות) היא 31%, לא כולל הוצאות אחזקת הדירה.<sup>136</sup>

### הערמת קשיים על בעלי דירות לשעבר שזקוקים לסיוע

הנוהל שעל פיו פועל משרד השיכון מתנה את מתן הסיוע בשכר דירה בהיותו של אדם "חסר דירה". "חסר דירה" על-פי הנוהל הוא אדם שאין לו ולא הייתה לו זכות כלשהי בדירה לאחר שנת 1971.<sup>137</sup> זהו מצב אבסורדי, שכן התנאי המרכזי לקבלת סיוע צריך להיות מצוקת הדיור של אדם או של משפחה בעת הגשת הבקשה; מן הראוי שקיומן או היעדרן של זכויות קנייניות בדירה בעבר

<sup>134</sup> The Rent Officers (Housing Benefit Functions) Amendment Order 2007, נמצא ב:

[http://www.opsi.gov.uk/si/si2007/uksi\\_20072871\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/si/si2007/uksi_20072871_en_1)

<sup>135</sup> ראו הסבר באתר המחלקה לדיור ולפיתוח אורבני של הממשל,

<http://www.hud.gov/offices/pih/programs/hcv/forms/guidebook.cfm>

<sup>136</sup> **מצוקת הדיור בישראל**, הערה 47 לעיל. החישוב נקבע, ככל הידוע, על פי שכר הדירה בלבד, ללא חישוב הוצאות הדיור הנלוות (מים, חשמל, גז, ועד בית וארנונה).

<sup>137</sup> סעיף 2 בנהל השתתפות בשכר דירה מגדיר "חסר דירה" כך: יחיד/ה או משפחה (כל אחד מבני המשפחה) שאין ולא היו להם לאחר 1/6/71 בנפרד או במשותף עם אחרים זכויות כלשהן בדירה או בחלק מדירה בשלבי בניה (לרבות רישום פורמלי) כמפורט להלן: בבעלות/בחכירה/בחכירה לדורות/בשכירות שחל עליה חוק הגנת הדייר; בזכות על פי חוזה לבעלות/לחכירה לדורות או בכל דרך אחרת (כגון ירושה/מתנה/נאמנות וכיו"ב) למעט דירה שנרכשה מכח חוזה שנחתם לפני פחות משנה ותמורתה טרם שולמה במלואה. ברישות ליחידת דיור במשק חקלאי או נחלה בישוב קהילתי על פי חוזה או בכל דרך אחרת כאמור לעיל. לא קיבלו כל סיוע ממשלתי לדיור בהלוואה/מענק/בפיצוי פינויים מהמדינה או מטעמה, למעט מענק השתתפות בשכר דירה ולמעט סיוע לשיפור תנאי הדיור למוגבלים בניידותם.

או בהווה לא יהווה מכשול סף לקבלת הסיוע. מצבם הממשי של האדם או של המשפחה בהווה – הם הרלוונטיים. אפשר לחשוב על מקרים רבים שבהם אין בקיומן של זכויות קנייניות בדירה כדי לשלול את הצורך בסיוע בשכר דירה: למשל, אדם שהיה בשנת 1990 בעל דירה, אך מאז פשט רגל, וכיום אינו יכול להעמיד לו ולמשפחתו קורת גג באמצעים שנותרו לו, או אישה חסרת אמצעים, שירשה חלק קטן בדירת חדר וחצי מטה ליפול של אביה, והיא מניבה לה סכום זעום.

**התנאי המרכזי לקבלת סיוע צריך להיות מצוקת הדיור בעת הגשת הבקשה; מן הראוי שקיומן של זכויות קנייניות בדירה בעבר או בהווה לא יהווה מכשול סף לקבלת הסיוע**

אין חולק כי הרכוש של אדם, לרבות זכויותיו הקנייניות בעבר או בהווה בדירה, יכול להילקח בחשבון עת קובעים את זכאותו לסיוע, אך בשום אופן אין לשלול על הסף מאדם מחוסר דיור באופן גורף את הזכות לקורת גג, על פי קריטריון שלעיתים כלל אינו רלוונטי. המבחן הבלעדי צריך להיות אם יש ביכולתו הכלכלית של תא משפחתי, בשים לב להכנסתו ולרכושו, להעמיד לעצמו מקום לינה יציב וקבוע. באנגליה, למשל, אדם מנוע בדרך כלל מזכאות לקצבאות השתתפות בשכר דירה אם יש לו חסכוניות בסך 16,000 ליש"ט (אלא אם הוא מעל גיל 60), אך אין כל מניעה גורפת ממי שהייתה לו או שיש לו זכות קניינית בדירה מסוימת.<sup>138</sup>

### תנאי הזכאות מפלים

מנגנון הסיוע הקיים מבחין בין משפחות עם ילדים לבין משפחות ללא ילדים, אך אינו מבחין בין משפחות שבהן ילד אחד לבין משפחות שבהן חמישה ילדים. מטבע הדברים ככל שבמשפחה ילדים רבים יותר, כך הדירה שלה היא נזקקת גדולה יותר ויקרה יותר. כתוצאה מכך משפחות גדולות נאלצות לגור בתנאי צפיפות או להגדיל מאוד את הוצאות הדיור על חשבון צרכים חיוניים אחרים.

יחידים ויחידות מחוסרי דיור, אשר טרם מלאו להם 55, אינם זכאים לקצבאות על פי הנוהל, גם אם הכנסתם דומה להכנסה שמוזכה משפחות. כך, למשל, יכולים להיווצר מצבים אבסורדיים, שבהם אדם שהיה זכאי לסיוע בגובה מסוים נותר באחת ללא כל סיוע בהיותו יחיד עקב מותו של בן הזוג או עקב פְּרָדה, או לאחר שילדיו מתבגרים ועוזבים את הבית. מניעת הסיוע היא גורפת ועל כן פסולה, ואין בינה לבין מטרות הנוהל דבר וחצי דבר. הזכות לקורת גג היא גם זכותו של היחיד חסר האמצעים, ואין לדון אותו לחיים ללא קורת גג רק בשל מצבו המשפחתי או גילו ובלי לבחון כלל את נסיבותיו האישיות. פגיעה כזאת משפילה ופוגעת בכבודו כאדם, ועל כן נוגדת את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

דומה כי השיקול היחיד שעמד לנגד העיניים בהקשר זה הוא מצוקת התקציב, והרצון להעניק עדיפות למשפחות על פני יחידים. אולם שיקול כלכלי לא יכול להוות בפני עצמו עילה לפגיעה כה גורפת בקבוצה שלמה על בסיס מעמד משפחתי או גיל – קריטריון שאין בו כדי ללמד דבר על מצוקת הדיור שבה נמצאים המשתייכים לקבוצה זו. לכן, יש לבטל את ההגבלה הגורפת לקבלת הקצבה מטעמים של מעמד משפחתי או גיל; אם יש רלוונטיות לגיל או למעמד המשפחתי, עליהם

<sup>138</sup> ראו:

[http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On\\_a\\_low\\_income/DG\\_10018928](http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On_a_low_income/DG_10018928)

להילקח בחשבון רק לצורך חישוב גובה הקצבה. באנגליה, למשל, זכאי כל בגיר לקצבה; רווקים בני 25 ומטה זכאים לקצבה של חדר שינה אחד בלבד, מתוך הנחה שיתגוררו עם שותף.<sup>139</sup>

לפי הנוהל, קיימת מניעה למתן סיוע ביישובים שמספר תושביהם קטן מאלף, או ביישובים שבהם שוק השכירות קטן מחמישה אחוזים.<sup>140</sup> אחד היתרונות של השתתפות המדינה בשכר הדירה היא יכולתו של אדם לבחור את מקום מגוריו בהתאם לצרכיו, לתרבותו ולמקור פרנסתו. מניעת הסיוע למגורים ביישובים קטנים אינה עולה בקנה אחד עם תועלת זו ועם הזכות לבחור את מקום המגורים באופן חופשי, אשר גם היא מוגנת על ידי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>141</sup>

גורמי האכלוס מערימים קשיים על אזרחים ועל תושבים המבקשים סיוע מהטעם שכן זוגם הוא פלסטיני מהשטחים הכבושים. הדבר מהווה פגיעה בשוויון ובזכות לדיור. הפגיעה חריפה במיוחד לנוכח העובדה שפסק דין מפורש של בית המשפט לעניינים מנהליים בבאר שבע כבר פסל בעבר הוראה זו.<sup>142</sup>

לאחרונה נמסר לאגודה לזכויות האזרח כי משרד הבינוי והשיכון שוקל רפורמה במדיניות הסיוע באמצעות השתתפות בתשלום שכר דירה, ובתנאי הזכאות. האגודה לזכויות האזרח הגישה למשרד הבינוי והשיכון את הערותיה.<sup>143</sup> יש לקוות כי רפורמה זו תביא לשינוי הנדרש.

---

<sup>139</sup> ראו:

[http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On\\_a\\_low\\_income/DG\\_10018926](http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On_a_low_income/DG_10018926)

<sup>140</sup> הדבר נקבע בעקבות עתירה של האגודה לזכויות האזרח שעניינה היה פגיעה חמורה יותר – אי הכללת יישובים ערביים ברשימת היישובים שבהם אפשר לקבל סיוע לשכירת דירה. ראו בג"ץ 2101/99 שבלי נ' שר הבינוי והשיכון (מיום 21.4.02).

<sup>141</sup> בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' הכנסת, פ"ד נט(2) 481 (2005), בפסקה 82.

<sup>142</sup> עת"מ 335/04 פנחסי נ' משרד הבינוי והשיכון (מיום 22.11.04).

<sup>143</sup> <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1846>

## פרק 5: נדל"ן, זה כל העניין

### הפרה של הזכות לדיור באזורי נדל"ן מבוקשים

#### כששכונה משנה את פניה

לכל אדם זכות להגנה מפני פינוי או מפני הפרעה לשימוש בדירת המגורים. במדינה שמכבדת את הזכות לדיור, אין כופים על דייר לפנות את ביתו ואת אדמתו. זכויות אלו עומדות לאחרונה למבחן באזורי נדל"ן מבוקשים. כרישי נדל"ן ויזמים לוטשים עיניים לקרקעות מבוקשות, שהם מעוניינים להשתלט עליהן ולפתחן. פעמים רבות, הקרקעות האטרקטיביות ביותר בעבור היזמים הן שכונות מצוקה, או שכונות שמתגוררת בהן אוכלוסייה מוחלשת בתנאים קשים, בתת-פיתוח, באזור שיש לו פוטנציאל להפוך לאזור מבוקש ויוקרתי. בעבור אותם יזמים, השתלטות על הקרקע ופינוי התושבים הם הזדמנות עסקית, שכן הם יאפשרו לבנות שכונות ומגדלי יוקרה שיימכרו לאוכלוסייה מבוססת ויכניסו לזים סכומי כסף נאים. אך האינטרס הכלכלי של יזמים אלה אינו עולה תמיד בקנה אחד עם השאיפות של הדיירים באותן שכונות. לעתים משוועים הדיירים לשיפור פני השכונה, אך אין הם מעוניינים לעזוב את המקום שגדלו בו ולפרק את הקהילה ואת הקשרים החברתיים שיצרו.

**לתהליך של שינוי שכונה יש היבטים חיוביים, אולם הוא עלול לדחוק את רגליהם של בני המקום, הנמנים עם אוכלוסיות מוחלשות**

תהליך שבו שכונה משנה את פניה על ידי כניסת דיירים אמידים יחסית מכונה גם ג'נטריפיקציה (urban gentrification), והוא יכול להתבצע בלי הכוונה מלמעלה. לעתים מזהים צעירים מרקע כלכלי מבוסס שכונה מוזנחת, שמחירי הדיור בה עדיין זולים, כפוטנציאל להפוך לשכונה מבוקשת. כניסתם לשכונה מושכת צעירים נוספים, ועם הזמן היא הופכת לאטרקטיבית גם בעבור הקהל הבורגני, ובמקביל גם בעבור יזמים. במקרים אחרים תהליכי שינוי שכונות מתוכננים או מתמרצים על ידי רשויות השלטון או על ידי יזמים, באמצעות פרויקטים יזומים של "שיקום שכונות" או "התחדשות עירונית".<sup>144</sup>

לתהליך של שינוי שכונה יש היבטים חיוביים כמו שיפור פני השכונה, ניצול מרבי של קרקעות לבנייה והפחתת הפשיעה, אולם לעתים יש לו גם השלכות קשות על התושבים המקומיים. שינוי פני השכונה מוביל בדרך כלל לעלייה חדה במחירי הדיור בשכונה, ועלול לדחוק את רגליהם של בני המקום, הנמנים עם אוכלוסיות מוחלשות. תהליכים אלו עלולים להביא לפירורן של קהילות ולניתוק קשרים ארוכי שנים. הם עלולים להשפיע לרעה על ילדים שצריכים לעבור לבית ספר חדש, ועל קשישים, שבעבורם הניתוק מהסביבה ומהקהילה התומכת כמוהו כניתוק מצינור החמצן.<sup>145</sup> חלק מהתושבים השוו את תהליכי הג'נטריפיקציה לקולוניאליזם, שמלווה לעתים בהתנשאות ובהסתגרות של התושבים החדשים וביצירת תחושות של קיפוח בקרב התושבים הוותיקים.<sup>146</sup>

<sup>144</sup> ראו: דניאל מונטרסקו, רועי פביאן, **כלוב הזהב: ג'נטריפיקציה וגלובליזציה בפרויקט גבעת אנדרומדה, יפו**, תיאוריה וביקורת 23, 141 (סתיו, 2003).

<sup>145</sup> ראו והשוו: ת"א (ת"א) 1218/06 אריאלי נ' ויצן (מיום 24.5.07).

<sup>146</sup> תהל פרוש, **תושבת חדשה במזרח תל אביב על התושבים הוותיקים: "פתאום המעברה שלהם נהפכה לנדל"ן"**, דה מרקר, 11.2.08,

[http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?log=tag&ElementId=skira20081102\\_87851](http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?log=tag&ElementId=skira20081102_87851)



פוטנציאל הפגיעה בזכויות האדם של התושבים הוותיקים, העומדים בפני איבוד ביתם, מחייב את המדינה לנקוט בצעדים שונים, על אחת כמה וכמה במקרים שבהם תהליכי שינוי של פני השכונה נעשים בגיבוי של רשויות השלטון ובשיתוף. על רשויות השלטון ועל רשויות התכנון, כמי שמשמשות נאמן של כלל הציבור, חלה חובה לקחת בחשבון במסגרת תוכניות שהן מקדמות גם את הפגיעה בתושבי השכונה, ולשקול אותה לצד אינטרסים אחרים. במצב שבו חידוש פני השכונה דורש פינוי דיירים, חלה חובה לשכנם מחדש ולפצותם.<sup>147</sup> חובתה של המדינה לדאוג גם לתושבי השכונה שאינם בעלי בתים, שוכרי דירות למשל, שנפגעים מעליית המחירים החדה.

החוקרת אמילי סילברמן מצביעה על כך, שבארצות-הברית ובאירופה גובר השימוש בחוקים ובתקנות שמחייבים את הרשויות ואת הקבלנים להציב פתרונות דיור לאוכלוסיה מעוטת האמצעים בשכונה המתחדשת כתנאי לקידום התוכנית. חקיקה כזו, שמכונה "איזור מכליל" (inclusionary zoning), מבטיחה כי חידוש השכונה לא יבוא על חשבון הקהילה מעוטת האמצעים שמתגוררת בה.<sup>148</sup>

### כשהון ושלטון נפגשים

בשנים האחרונות אנו עדים לכך שרשויות השלטון נוטלות חלק פעיל בהפרה של זכויות הדיור של תושבי שכונות העוברות תהליכי פיתוח. הדבר נובע משילוב אינטרסים מסוכן בין גורמי הון לגורמי שלטון. למנהל מקרקעי ישראל, בעל הקרקע, אינטרס למכור את הקרקע במחיר גבוה אגב אפשרות להשבחת הקרקע; למדינה אינטרס לחסוך לעצמה את הצורך להשקיע בשיקום שכונות המצוקה, והיא מעדיפה להפריט את הטיפול בהן על ידי העברת האחריות ליוזם פרטי; ולרשות המקומית עניין ברווחים הרבים שכלולים במתן היתרי בנייה ובארנונה הגבוהה שישלמו הדיירים ברבי הקומות המוקמים.<sup>149</sup>

**על רשויות השלטון ועל רשויות התכנון חלה חובה להגן על זכויות הדיירים; אולם בשל שילוב אינטרסים בין הון לשלטון הן אינן ממלאות את חובתן, ואף לוקחות חלק פעיל בסיוע ליזמים בהליכי הפינוי**

שילוב אינטרסים מסוכן זה בין הון לשלטון גורם לכך שרשויות השלטון אינן ממלאות את חובתן להגן על זכויות הדיירים, אלא עומדות מנגד – אדישות להשפעות הפיתוח ואף לוקחות חלק פעיל בסיוע ליזמים בהליכי הפינוי. מבחינתן, יזמות הנדל"ן הפרטית היא אמצעי אלטרנטיבי לפעילות של הרשות עצמה, מעין "מיקור חוץ" (outsourcing). הבעיה היא, שמטבע הדברים, מה שמניע את היזמים אינה השקפת עולם חברתית אלא רצון לרווח כלכלי גדול ככל האפשר. כפי שצינו החוקרים דניאל מונטרסקו ורועי פביאן, היזמים למדו להשתמש בביטויים כמו "פיתוח" או "התחדשות" שלכאורה עולים בקנה אחד עם מטרות הרשויות, אבל בסופו של יום – המניע שלהם הוא הרווח הכלכלי.<sup>150</sup>

<sup>147</sup> ראו, למשל, סעיף 39 לחוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965.

<sup>148</sup> ג'נטרפיקציה ללא פינוי, כיצד? הערה 90 לעיל.

<sup>149</sup> ראו: עינת פישבין, פינוי-בינוי: סיפורה של שכונת הארגזים, מרכז אדוה, אפריל 2003,

<http://www.adva.org/UserFiles/File/pinui%20binui%20shhunat%20argazim.pdf>

<sup>150</sup> כלוב הזהב, הערה 144 לעיל, עמ' 161.

## אין כמו יפו... לקבלנים

יפו היא מרכז קהילתי והיסטורי של האוכלוסייה הערבית. מעל 16,000 תושבים ערבים מתגוררים היום בעיר. תושבים אלו, ברובם, הם ילידי המקום וצאצאיהם של משפחות ילידות המקום. שכונות עגימי וגביליה הן לב לבה של הקהילה הערבית בעיר. 80% מבני הקהילה מתגוררים בשכונות אלו.<sup>151</sup>

בשנים האחרונות, הפכו השכונות הערביות ביפו לאזור מועדף על יזמים, שזיהו את הפוטנציאל שיש בקרקעות הקרובות לתל-אביב, לחוף הים ולחומות העיר העתיקה של יפו. קהל היעד של יזמים אלו אינו הקהילה הערבית הענייה, אלא אוכלוסייה יהודית אמידה, המעוניינת להתגורר בפרויקטים יוקרתיים ומסתגרים ביפו הקסומה. אולם היזמים אינם לבד; העירייה היא שדוחפת ויוזמת את הליכי ההשתלטות על השכונות. אחרי שנים של הזנחה, החלה העירייה בתוכנית לשיקום יפו, אולם תוכנית זו אינה מקדמת בהכרח את רווחת תושבי המקום הערביים.

מחד גיסא, העירייה מעודדת בדרכים שונות יזמים להשקיע ביפו ובפיתוחה, אולם מאידך גיסא, אין לה כל תוכנית לשמירה על הקהילה המקומית שמתגוררת בה. במחצית השנייה של שנות התשעים, בעקבות לחץ ציבורי של הקהילה הערבית, השיקה העירייה פרויקט "בנה ביתך" לקהילה, אולם פרויקט זה התקבל בספקנות רבה, ונתפס כניסיון לכסות על המשך מדיניות היזמות. נוסף על כך, אופיו הבורגני של הפרויקט לא התאים לאופי הקהילתי, ובסופו של דבר נחל הפרויקט כישלון חרוץ. מאז לא נעשו ניסיונות אחרים להבטיח את המשך קיומה של הקהילה הערבית בעיר. תוכנית הפיתוח גורמת לעליית מחירים חדה, המקשה מאוד על משקי בית ערביים בעיר להמשיך ולהתגורר בה. אולם, לרשויות אין כל תוכנית לדיוור בהישג יד בעבור הקהילה הערבית דלת האמצעים, שאינה יכולה לעמוד בעלויות המחירים החדות.<sup>152</sup>

חמור מכך, העירייה והיזמים חברו לחברת עמידר ולמנהל מקרקעי ישראל, שהוא הבעלים של הקרקע, כדי לפנות מאות מהתושבים מבתיים. חלק ניכר מהבתים בשכונות הועבר לעמידר, לאחר שאדמות יפו הופקעו והועברו לחזקת המדינה לאחר מלחמת 1948. עמידר השכירה את הבתים הללו לבני המקום, שהפכו מבעלי הבתים לשוכרים. מרבית הדיירים הערבים גרים בשכירות מוגנת, כלומר שכירות שחל עליה חוק הגנת הדייר, התשל"ב-1972, כאשר עמידר מחזיקה בבתים כ"בעלת הבית" מטעם המדינה. מרבית הדיירים רכשו חלק מהזכויות בדירה בעבור דמי מפתח, ובתמורה משלמים שכר דירה נמוך מאוד.

בשכירות מוגנת אי אפשר לפנות את הדייר אלא בעילות ספציפיות המנויות בחוק או בחוזה, כמו אי תשלום שכר דירה או בנייה ללא הסכמת הבעלים. כתוצאה מהזנחה ובשל אי מתן הסכמה לבנייה, בנו רבים מהדיירים במשך השנים תוספות לבתים: חלקם נאלץ להוסיף חדר כתוצאה מהתרחבות המשפחה, אחרים ביצעו שיפוץ כדי להציל את המבנים הרופפים מקריסה. חלק מהדיירים לא שילם את סכומי הכסף הפעוטים שהיה עליו לשלם בעבור השכירות, שאיש לא טרח לגבותם. במשך כל השנים נמנעה עמידר מלאכוף את החוזים באופן אפקטיבי.

<sup>151</sup> ראו: **אזרחים בלתי מוגנים**, האגודה הערבית לזכויות האדם, מרס 2008,

<http://www.arabhra.org/HraAdmin/UserImages/Files/YafaEvacuationReportFinalHeb.doc>

<sup>152</sup> ראו: דניאל מונטרסקו, **הקהילה הפלסטינית ביפו: דו"ח חברתי-תכנוני**, שתי"ל – פרויקט ערים מעורבות, מרס 2007, <http://yaffastruggleh.files.wordpress.com/2007/12/report-on-jaffa.pdf>

לטענת התושבים, מדיניות זו השתנתה באחת כשהוחלט לסייע ליזמים להשתלט על קרקעות יפן. בתוך זמן קצר החלה עמידר להוציא למאות משפחות הודעות על הפרת חוזה, לעתים בגין הפרות שבוצעו לפני שנים. ככלל, עמידר אינה מוכנה לשאת ולתת על תיקון ההפרה אלא דורשת את פינוי הבתים במטרה להרסם. על פי נתוני הוועדה העממית ביפו, 497 משפחות ערביות עומדות בפני פינוי, ומשנת 2002 כבר פונו בפועל 33 משפחות. הוועדה העממית סבורה כי אם תושלם תוכנית הפינוי, ימצאו עצמם כ-3,000 תושבים ערבים ללא קורת גג.<sup>153</sup>

קשה שלא להבחין בקשר ההדוק שבין שינוי מדיניות האכיפה של עמידר ושל מנהל מקרקעי ישראל לבין תוכניות הפיתוח של העירייה ושל היזמים. ביפו חברו להם יחדיו הון ושלטון, שיקולים כלכליים ושיקולים לאומיים מפלים, יזמות פרטית ואינטרסים שלטוניים – ובחסות אלו נרמסות זכויותיהם של תושבי השכונות הערביות בעיר.<sup>154</sup>

### פינוי ללא פיצוי בשכונת כפר שלם

גם כפר שלם, אחת השכונות המוזנחות בדרום תל-אביב, מהווה דוגמה למצב שבו אינטרסים של יזמים פרטיים חוברים לאינטרסים של רשויות השלטון. כפר שלם נוסדה על גבי קרקעות הכפר הערבי סלמה, שתושביו נאלצו לעזוב את אדמותיו לאחר מלחמת 1948. את הקרקעות שהיו שייכות להם העבירה המדינה לבעלותה, ושיכנה במקום בצפיפות מהגרים יהודים שהגיעו זה מקרוב מתימן. אלה שוכנו במקום ללא כל הסדרה משפטית של מגוריהם בו.<sup>155</sup> מבחינת המדינה הם היו ונתרו "בני רשות", כלומר – תושבים שהמשך שהייתם במקום יכול להתבטל בכל רגע נתון. לא ניתנה להם זכות להוריש את "רשותם" לדור החדש, או לבצע שינויים בדירות שבהן התגוררו.

מתחם אחד בשכונה נמכר לזוג יזמים פרטיים, אשר פנו בשנת 1990 לבית המשפט בבקשה להוציא לדיירים צווי פינוי. היזמים קידמו תוכנית לבניית מגדלי מגורים במתחם, ואושרה תוכנית מתאר שמאפשרת זאת. המדינה העלימה עין מאחריותה למציאות בשטח, ומהזכות לדיור של תושבי המקום. המדינה יכולה הייתה להתנות את תוכנית הבינוי בהבטחת דיור חלופי לתושבי המקום או להוסיף אחוזי בנייה לצורך כך; היא אף יכולה הייתה להקצות לתושבי השכונה דיור חלופי בשטחים שבעלותה בשכונה, אך לא עשתה זאת.

במקום זאת, עמדה המדינה מנגד כאשר אישר בית המשפט את פינוי התושבים, לבקשת היזמים, ללא פיצוי וללא דיור חלופי.<sup>156</sup> בית המשפט דן בכל העניין אגב התעלמות מהזכות לדיור של התושבים, חלקם בני הדור השני והשלישי לדיירים המקוריים. בית המשפט פסק כי התושבים התגוררו בדירות ברשות, אך רשות זו בוטלה עם הגשת תביעת הפינוי; משבוטלה רשותו של הדייר המקורי להמשיך ולהחזיק בדירה, בוטלה גם רשותם של קרוביו. בדצמבר 2007 פונו כשלושים משפחות מהמתחם בשכונת כפר שלם, בלא שהמדינה דאגה למצוא בעבורם פתרון.

<sup>153</sup> אזרחים בלתי מוגנים, הערה 151 לעיל.

<sup>154</sup> ראו: ארז צפדיה, הפרטה סלקטיביות ביפו, בתוך: לקדם זכויות במרחב: חברה אזרחית מול ממשד, עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, יוני 2008.

<sup>155</sup> מירון רפפורט, פתאום קוראים להם פולשים, הארץ, 25.12.07.

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?itemNo=938183&contrastID=1>

<sup>156</sup> ת"א (שלום-ת"א) 109738/99 אפרתי נ' ממה (מיום 24.11.05).

משפחות אחרות שמתגוררות היום בכפר שלם נמצאות בעיצומו של מאבק מול חברת חלמיש, גם היא חברה ציבורית, כחלק ממאבק ארוך שנים שנוצר כתוצאה מתוכנית "פינוי-בינוי" לשכונה.

### הכניסה אסורה! מתחמים סגורים ומתבדלים

אחת התופעות החדשות יחסית, אשר קשורה בטבורה לתופעת הג'נטריפיקציה (שינוי אופי השכונה בשל כניסת דיירים אמידים), היא בניית מתחמי מגורים סגורים ואליטיסטיים בלבן של הערים, באותן קרקעות ממונות בשכונות ה"מתחדשות". מתחמים אלו נסגרים בפני הציבור הרחב, ובעיקר מפני יתר תושבי השכונה, באמצעים שונים, וכך מופרט המרחב הציבורי: מה שאמור להיות שייך לכולם, הופך לרכוש הפרטי של בעלי האמצעים.

סגירת מתחמי מגורים היא תופעה שפוגעת באורח קשה בזכויות האדם. היא כרוכה באפליה משפילה, פוגעת בזכות הציבור ליהנות מהמשאבים הציבוריים באופן שוויוני, ומעבירה מסר מסוכן כאילו בעל המאה יכול לעשות ככל העולה על רוחו במרחב הציבורי.

|  |   |
|--|---|
| <b>סגירת מתחמי מגורים כרוכה באפליה משפילה, ופוגעת בזכות הציבור ליהנות מהמשאבים הציבוריים באופן שוויוני</b> | זהו אחד הפרויקטים הללו הוא פרויקט גבעת אנדרומדה ביפו. זהו אחד ממתחמי הדיור היוקרתיים במדינה, שנבנה בשיתוף פעולה בין יזמים מקומיים, אילי הון זרים ועיריית תל-אביב. המתחם שוקק כ"עיר בתוך עיר", כאשר לדיירים מעבר בלעדי בכל תחומי המתחם, בלי צורך לצאת לרחובות יפו. מהתושבים המקומיים |
|--|---|

נמנעה הכניסה למתחם הפרויקט באמצעות חברת אבטחה. שטח הפרויקט, בלב יפו, הפך להיות מחוץ לתחום לתושבי השכונה, והירידה לחוף הים הסמוך נחסמה לציבור.<sup>157</sup>

בחודש אוגוסט 2007 פסק בית משפט השלום בתל-אביב כי אין למנוע את מעבר הציבור בשטחים הציבוריים של מתחם פרויקט אנדרומדה. בכך קיבל בית המשפט את תביעתם של התושבים, שהוגשה באמצעות התוכנית לזכויות אדם באוניברסיטת תל-אביב.<sup>158</sup>

נראה כי אנדרומדה היא רק הסנונית הראשונה. עוד ועוד פרויקטים עירוניים מתוכננים להיבנות כמתחמים סגורים. במתחם השוק הסיטונאי בתל-אביב עומד להיבנות בקרוב פרויקט עצום, שיכלול מאות יחידות דיור חדשות. אף שמדובר בקרקע ציבורית – משאב מתכלה, שראוי שכלל הציבור ייהנה ממנו – קבוצה אחת מאלה המתחרות במכרז לבניית הפרויקט כבר הודיעה כי תפעל לאכלס את הפרויקט באנשי היי-טק ושוק ההון בלבד, באמצעות ועדת קבלה.<sup>159</sup>

ועדת קבלה היא פרקטיקה מפלה ופסולה, אשר תוצאתה על פי רוב היא אפליה של קבוצות מוחלשות ושל קבוצות מיעוט. בעוד הפרקטיקה הזאת הולכת ונעלמת מחיינו ביישובים קהילתיים בפריפריה, בעקבות פעילות משפטית של האגודה לזכויות האזרח ושל ארגוני זכויות אדם אחרים, ישנו חשש כי יגבר השימוש בפרקטיקה הזאת במרכזי הערים.<sup>160</sup>

<sup>157</sup> **כלוב הזהב**, הערה 144 לעיל.

<sup>158</sup> ה"פ (שלום ת"א) 200681/04 עמותת יפו לזכויות אדם נ' גבעת אנדרומדה ניהול בע"מ (מיום 1.8.07),

[http://info1.court.gov.il/Prod03/ManamHTML4.nsf/F8C26EC875FADACD4225732A005D07B2/\\$FILE/22ACEB4747E187504225730B00341A2C.html?OpenElement](http://info1.court.gov.il/Prod03/ManamHTML4.nsf/F8C26EC875FADACD4225732A005D07B2/$FILE/22ACEB4747E187504225730B00341A2C.html?OpenElement)

<sup>159</sup> ראו: שי פאזנר, **השוק הסיטונאי – הכניסה לאנשי היי-טק בלבד**, כלכליסט, 12.5.08,

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3542352,00.html>

<sup>160</sup> ראו מכתב מהאגודה לזכויות האזרח לראש עיריית תל-אביב, הערה 91 לעיל.

## פרק 6: למי אין בית ב"בית הלאומי"?

### הפרת הזכות לדיור של האוכלוסייה הערבית

האוכלוסייה הערבית בישראל היא קהילת מיעוט לאומי ומיעוט ילידי, הזכאית לשוויון זכויות מלא. אולם המציאות מלמדת כי ישראל מפלה באופן שיטתי את אזרחיה הערבים, ובכלל זה בתחום הדיור. הפרת הזכות לדיור של הערבים אזרחי ישראל באה לידי ביטוי בדרכים שונות: הפקעת קרקעות; מחסור בתוכניות מתאר שעל-פיהן אפשר לקבל היתרים לבנייה – דבר המוביל לבנייה ללא היתר ועל כן להריסות בתים; אי-הכרה ביישובים שתושביהם מתגוררים בתנאים קשים ובלתי אנושיים, ללא חשמל או תשתיות; אפליה בטיפול בתשתיות ובשירותים ליישובים ערביים; והיעדר פתרונות למצוקת הדיור ביישובים הקיימים. המיוחד והמשותף לפגיעות אלו הוא שהן נובעות ממדיניות הקרקעות המפלה של ישראל.

ועדת אור, שהוקמה לבחון את אירועי אוקטובר 2000, קשרה באופן ברור בין מדיניות המקרקעין המפלה לבין הפגיעה בזכויות הדיור. הוועדה קבעה נחרצות, כי בשנים הראשונות לקיומה נטלה המדינה לידיה שטחים נרחבים של אדמות ערבים, וכי פעולות ההפקעה היו "רתומות בבירור ובמוצהר לאינטרסים של הרוב היהודי" ושירתו את מטרת ההתיישבות של יהודים באזורים אלו. הוועדה גם הכירה בתרומה המכרעת של מדיניות הקרקעות המפלה למצוקת הדיור של האוכלוסייה הערבית.<sup>161</sup>

כך, למשל, צוין בדוח הוועדה, כי כתוצאה ממדיניות הקרקעות חל צמצום דרסטי בשטחי היישובים הערביים. כפועל יוצא, קבע הדוח, "גדלה הצפיפות ביישובים הערביים במידה ניכרת. מצוקת השטחים לבנייה פגעה קשות בזוגות צעירים שחיפשו להם דור. הבנייה הציבורית לא סייעה להם באופן משמעותי. יישובים חדשים לא קמו (להוציא את יישובי הבדווים) וקרקעות מנהל לא שוחררו בדרך כלל לבנייה ביישובים ערביים. האזרחים הערבים גם לא זכו לתנאים שווים בקבלת משכנתאות, שכן רובם לא היו יוצאי צבא. תושבי יישובים ערביים שביקשו לבנות על אדמות בבעלותם, שנכללו בשטחי רשויות אזרחיות יהודיות שכנות, נחסמו על ידי חוקי רשויות אלה".<sup>162</sup>

**ועדת אור הכירה בתרומה המכרעת של מדיניות הקרקעות המפלה של ישראל למצוקת הדיור של האוכלוסייה הערבית**

ועדת אור הסיקה מסקנות קשות נגד המדינה גם בתחום התכנון של היישובים הערביים. בין היתר קבע הדוח כי מדיניות התכנון הישראלית לא שיתפה כלל נציגים ערביים במוסדות התכנון, וכי התכנון שנעשה נעדר רגישות לצורכי האוכלוסייה הערבית. כמחצית מהיישובים לא תוכננו כלל, ולא פורסמו תוכניות אב להרחבתם או תוכניות מתאר לצורך מתן היתרי בנייה. גם לאפליה בתכנון קשר ישיר לפגיעה בזכות לדיור, ציינה הוועדה. "בחלקים גדולים של שטחי השיפוט לא ניתן היה לבעלי אדמות פרטיות לבנות בתים באופן חוקי. התפתחה תופעה נרחבת של בנייה ללא רישיון, אשר חלקה נעוץ באי היכולת לקבל היתר לבנות [...] צווי הריסה הוצאו לגבי בתי ערבים

<sup>161</sup> דוח ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, אוגוסט 2003, פרק א', פסקאות 33-35. <http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside1.htm>

<sup>162</sup> שם, פסקה 36.

בגליל, בנגב, במשולש ובערים המעורבות. אף כי לא תמיד אי האפשרות לקבלת היתר עמדה ברקע הבנייה הבלתי חוקית, נטען, כי מאחורי המצב החוקי בסוגיה זו מצויים מניעים פוליטיים-אידיאולוגיים, וכי נוצר מצב של איפה ואיפה כלפי האזרחים הערבים".<sup>163</sup>

הנה כי כן, האפליה השיטתית נגד האוכלוסייה הערבית בקרקעות ובתכנון גררה אחריה שורה של פגיעות קשות בזכות לדיור. על מנת לעשות צדק ולתאר את היקף ההפרה של הזכות לדיור של האוכלוסייה הערבית, יש לכתוב דוח מקיף העומד בפני עצמו. בפרק שלהלן יוצגו רק שתיים מההפרות הקשות ביותר, שעומדות בבסיס הזכות לדיור: תנאי מחיה בלתי נאותים בכפרים הבלתי מוכרים בנגב, והריסות בתים כתוצאה מאפליה בתכנון.

### **תנאי המחיה בכפרים הבלתי מוכרים – ביזיון שנמשך 60 שנים**

הבדואים הם מיעוט ילידי, המשתייך למיעוט הערבי בישראל. הם מתגוררים בכפרים חקלאיים וקהילתיים בנגב כבר עשרות בשנים, ורובם חיים שם עוד מהתקופה שלפני הקמת המדינה. כמו כל אזרחי ישראל הערבים, גם הבדואים הם קורבן של משטר מקרקעין ושל מדיניות תכנון מפלים, אשר פוגעים פגיעה קשה בזכויותיהם. כך, למשל, סירבה המדינה להכיר בבעלות של בדואים על אדמות בנגב. המדינה התעלמה מהאופן שבו נרכשות בעלות וזכויות קניין במשפט המנהגי הבדואי, והחילה על קרקעות הנגב את דיני הקניין של מדינת ישראל, דבר שהוביל להלאמתן. החוק הפך את הבדואים לפולשים באדמתם. המדינה סירבה לאפשר להם להישאר באדמותיהם ההיסטוריות. חלק מהבדואים הועברו לאזור שהקצתה להם המדינה, וחלקם רוכזו בכמה עיירות שבנתה המדינה.<sup>164</sup>

חרף המאמצים שהשקיעה המדינה לעקור את הבדואים מאדמותיהם, נותרו עדיין 39 כפרים בדואים בלתי מוכרים בשטחי הנגב, שמתגוררים בהם עשרות אלפי בני אדם. חלקם יושבים על אדמותיהם ההיסטוריות, וחלקם בשטחים שאליהם פנו. המדינה מסרבת להכיר בכפרים אלו, ומכנה אותם ואת תושביהם "הפזורה". לדידה, מדובר בהתיישבות בלתי חוקית שיש לפנות ולרכז את תושביה ליישובים קיימים. כתוצאה מכך, תושבי הכפרים חיים בחוסר ודאות ובחשש מתמיד מפני פינוי.

**חרף המאמצים שהשקיעה המדינה לעקור את הבדואים מאדמותיהם, נותרו עדיין 39 כפרים בדואים בלתי מוכרים בשטחי הנגב, שמתגוררים בהם עשרות אלפי בני אדם. המדינה מסרבת להכיר בהם, ותושביהם חיים בחשש מתמיד מפני פינוי**

ואדי אל-נעם הוא אחד הכפרים הבלתי מוכרים. סיפורו נפרש בהתנגדות שהגישו בשם התושבים האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון לרשויות התכנון נגד תוכנית המתאר למטרופולין באר-

שבע, תוכנית המתעלמת מקיומו של הכפר.<sup>165</sup> תושבי ואדי אל-נעם, הנמנים עם שבט אל-עזזמה, התיישבו באזור הר הנגב כבר בשנות השלושים של המאה התשע-עשרה. עם הקמת מדינת ישראל גורשו רבים מבני השבט, ובשנות החמישים רוכזו הנותרים באזור באר-שבע. מאז מתגוררים תושבי ואדי אל-נעם באזור זה באופן "זמני", שכן טרם נמצא פתרון של קבע בעבורם. בכפר

<sup>163</sup> שם, פסקה 37.

<sup>164</sup> להרחבה ראו: **לא על המפה**, Human Rights Watch, מרס 2008,

<http://hrw.org/reports/2008/iopt0308/iopt0308heweb.pdf>

<sup>165</sup> ההתנגדות מופיעה באתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/pdf/hitnagduyot.pdf>

מתגוררים מעל 5,000 תושבים, מחציתם מתחת לגיל 18. ואדי אל-נעם, על אף היותו יישוב שאינו מוכר על ידי המדינה, מהסיבות שהוזכרו לעיל, הוא יישוב קיים זה למעלה מחמישים שנים. באמצע שנות החמישים הוקם בית ספר יסודי בשוליו הצפוניים של הכפר. במהלך שנות השמונים הורחב בית הספר והוספו לו כיתות וכן כיתות לחטיבת ביניים. כ-1,950 תלמידים ותלמידות לומדים בכפר. בכפר 11 גני ילדים (חובה וטרום חובה); מרפאה, שהוקמה בינואר 2006 בעקבות עתירה לבג"ץ,<sup>166</sup> שבצדה תחנה לבריאות המשפחה; שלושה מועדוני נשים, ילדים ונוער, שהוקמו ביוזמת התושבים; תשעה מסגדים; ומכולות קטנות לשירות המשפחות במקבצי המגורים. במרכז הכפר הוקם, ביוזמת התושבים, מבנה בוץ המיועד לפעילות לרווחת הקהילה.<sup>167</sup>

הכפר קיים על הקרקע, אבל במפות הוא אינו מופיע כלל. מבחינת ישראל מדובר באדמה מדברית ריקה, אדמת מדינה; לא רק הכפר אינו קיים – גם האנשים שמתגוררים בו אינם קיימים. אחרת אי אפשר להסביר כיצד במדינה מפותחת, בשנת 2008, הכפר אינו מחובר לתשתיות המים, החשמל, הביוב והטלפון או לרשת הכבישים, ותושביו סובלים

**הכפר קיים על הקרקע, אבל במפות הוא אינו מופיע כלל. מבחינת ישראל מדובר באדמה מדברית ריקה; לא רק הכפר אינו קיים – גם האנשים שמתגוררים בו אינם קיימים**

ממחסור חמור בשירותי חינוך, רווחה ותברואה. גם רשויות התכנון מתעלמות מקיומו. בהיעדר תכנון, כל בנייה בכפר היא ללא היתר, ותושביו חיים בתנאים מחפירים ותחת איום מתמיד של הריסת קורת גגם ושל נקיטת סנקציות פליליות נוספות נגדם.<sup>168</sup>

אם לא די בכך, מוסדות התכנון אישרו ואפשרו בשלושת העשורים האחרונים להקים ליד הכפר אתרים מזהמים, המסכנים את בריאות התושבים ואת חייהם. בשנות השבעים הוקם ממערב לכפר, מרחק מאות מטרים בלבד, אזור התעשייה רמת חובב – אחד המפגעים הסביבתיים והבריאותיים המשמעותיים ביותר בישראל. כתוצאה מכך חשופים התושבים למטרדי ריח ולזיהום אוויר, קרקע ומים.<sup>169</sup> ואם לא די בכך, בשנת 1986 הוקמו בלב הכפר מתקני חשמל של חברת החשמל הכוללים בין היתר עשרות קווי מתח גבוה עיליים, כאילו לא גרים במקום אנשים. גם ממזרח לוואדי אל-נעם נשקפת לתושבים סכנת חיים ממשית מאזור רמת בקע, המוקצה לתעשייה הצבאית, ומשמש, בין היתר, להטמנת כל החומרים הנפיצים במדינת ישראל.<sup>170</sup>

ואדי אל-נעם הוא רק דוגמה אחת מני רבות להפרה השיטתית והנמשכת של הזכות לדיור של תושבי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב. בימים אלו יושבת על המדוכה ועדה בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג – הוועדה להצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, שקיבלה מנדט למצוא פתרון לבעיית הקרקעות בנגב. האגודה לזכויות האזרח פנתה לוועדה בדרישה, כי הפתרון שיימצא ישים סוף לפגיעה בזכות לדיור של תושבי הכפרים הבלתי מוכרים.<sup>171</sup> יש לקוות כי ועדת גולדברג, שלא כמו ועדות אחרות בעבר, תביא להפסקת החרפה הנמשכת.

<sup>166</sup> בג"ץ 4540/00 אבר-עפאש נ' שר הבריאות (פס"ד מיום 14.5.06).

<sup>167</sup> ההתנגדות נגד תוכנית המתאר למטרופולין באר-שבע, הערה 165 לעיל.

<sup>168</sup> שם.

<sup>169</sup> ראו: אורלי אלמי, **חיים על הקצה**, דוח מטעם תושבי ותושבות ואדי אל-נעם, ועד הישוב ואדי אל-נעם, מגמה ירוקה, האגודה לזכויות האזרח, עמותת במקום, רופאים לזכויות אדם ושתי"ל, 2007, עמ' 39-45.

<http://www.acri.org.il/pdf/ramathovav.pdf>

<sup>170</sup> ההתנגדות נגד תוכנית המתאר למטרופולין באר-שבע, הערה 165 לעיל.

<sup>171</sup> **זכויות האוכלוסייה הערבית בנגב - נייר עמדה**, הוגש לוועדה הממשלתית להצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, יוני 2008, <http://www.acri.org.il/story.aspx?id=1910>.

## הריסת בית – הריסת משפחה

הריסת בית מגורים מהווה פגיעה קשה בזכות לדיור, שכן לרוב היא מותירה את המשפחה ללא קורת גג. בית המגורים אינו רק קורת גג פיזית, אלא מרכיב חשוב באישיותו של האדם ובחיי המשפחה. עם הריסת הבית, מתנפצים הזיכרונות והתקוות. נהרסת האפשרות לנהל חיים נורמליים, להתפרנס בכבוד, לדאוג לרווחת הילדים; נהרסת המשפחה.

במדינה שבה מכבדים את הזכות לדיור, הריסת בית חייבת להיעשות רק במקרים יוצאי דופן, כמוצא אחרון ובלית ברירה. מובן שהריסת הבית אסור שתהיה שרירותית, והיא חייבת להיעשות לאחר הליך שיפוטי הולם.

לא בכדי הריסות בתים נפוצות בעיקר ביישובים הערביים, שכן הריסת בתים קשורה קשר ישיר למערכת התכנון והבנייה. מערכת התכנון והבנייה הישראלית, כפי שקבע דוח ועדת אור, התנהלה במשך שנים אגב אפליה בוטה של היישובים הערביים, החל בתוכניות מתאר שאינן עונות על צורכי הדיור הבסיסיים של האוכלוסייה, או בהיעדרן של תוכניות מתאר, דרך אי-מתן היתרי בנייה והיעדר שיתוף הציבור הערבי במוסדות התכנון, וכלה בפעילות סלקטיבית של רשויות האכיפה.

הריסת בית נעשית על פי רוב לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. לפי החוק, כל בנייה, לרבות הרחבה של בית, מחייבת הוצאת היתר בנייה. בנייה ללא היתר מהווה עברה פלילית, ומבנה שהוקם ללא היתר מיועד להריסה.

אולם על מנת לקבל היתר בנייה, על הקרקע להיכלל בתוכנית מתאר מאושרת. תוכנית מתאר היא תוכנית שמגדירה את אופן השימוש שיעשה באותה קרקע, ויש תוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות. על מנת לקבל היתר בנייה יש צורך בתוכנית מתאר מקומית מפורטת.<sup>172</sup>

במצב שבו לאורך שנים רשויות התכנון אינן מתכננות את היישוב ואין לו תוכנית מתאר, או במקרה שתוכנית המתאר משקפת את הרצון לרכז את האוכלוסייה הערבית בשטח מצומצם ואיננה משקפת את המציאות בפועל – ובכלל זה את ההתרבות הטבעית – אי אפשר לקבל היתרים לבנייה. במציאות כזו מתפתחת בלית ברירה בנייה לא מאושרת ומתחילות הריסות בתים. זהו מצבם של יישובים ערביים רבים. זוהי הטרגדיה של משפחות ערביות רבות, שביתן נהרס.<sup>173</sup>

לאחרונה החלו בתי המשפט להתייחס למציאות זו בפסקי דין, אשר יש לקוות כי הם מסמנים שינוי מגמה חיובי. בפברואר 2008 פסק בית המשפט המחוזי בתל-אביב כי אין לבצע צו הריסה לבית בשכונת פרדס דכא ביפו, משום שבמשך מעל 10 שנים לא הייתה תוכנית מתאר תקפה לשכונה ואי אפשר היה לקבל היתר בנייה. בית המשפט פסק כי "יש להעמיד לדין או לצוות על הריסה רק מקום שבפני אדם היו שתי אפשרויות פעולה, חוקית ובלתי חוקית, והוא בחר בבלתי חוקית".<sup>174</sup>

<sup>172</sup> דף מידע מטעם האגודה לזכויות האזרח וארגון במקום, <http://www.acri.org.il/pdf/destroy.pdf>.

<sup>173</sup> להמחשה ראו את סיפורו של סמיח סלאמה ממגיד אל כרום בסרטון וידאו שהפיקה האגודה לזכויות האזרח לציון יום האדמה 2008, <http://www.acri.org.il/camp/clips/landday2008heb.wmv>.

<sup>174</sup> עפ"א (ת"א) 80137/07 דכא נ' עיריית תל-אביב (השופטת ד"ר מיכל אגמון-גונן, מיום 4.2.08. על פסק הדין הוגש ערעור לבית המשפט העליון).



מעט לאחר מכן פסק בית משפט השלום בחיפה כי יש לזכות נאשמים בבנייה בלתי חוקית ולבטל את צווי ההריסה, כיוון שקרקעות היישוב שהם גרים בו, עיר הכרמל (כך נקרא איחוד היישובים הדרוזים עוספיה ודליית אל-כרמל), לא תוכננו כראוי במשך שנים, ושרר באזור "כאוס תכנוני".<sup>175</sup>

במרס 2008 פסק בית משפט השלום בבאר-שבע כי אין להרוס בתים שנבנו בכפר בדואי בלתי מוכר ולא מתוכנן בנגב. בית המשפט פסק כי אף שהבנייה נוגדת את תוכנית המתאר הארצית, יש צורך באינטרס מיוחד נוסף כדי לאשר את ההריסה, במיוחד לנוכח העובדה שבבתים אלו גרים אנשים כבר שנים רבות ומעולם לא התבקשו להתפנות.<sup>176</sup>

בשלושת המקרים נמנעו בתי המשפט מלציין את האפליה כבסיס להריסות הבתים, אולם לא בכדי שלושתם דנים בשכונות שמתגוררת בהן אוכלוסייה ערבית.

בשבעות הקרובים תוגש לבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים עתירה עקרונית של האגודה לזכויות האזרח בשם תושבי ירושלים המזרחית נגד מדיניות התכנון המפלה ונגד הריסות בתים בשכונת גיבל אל-מוכבר. ירושלים המזרחית היא אזור כבוש, אך עקב סיפוחו לישראל הוחלו במקום דיני התכנון הישראליים.<sup>177</sup> משנת 1967 היה קיים חלל תכנוני בירושלים המזרחית שנתמלא רק באופן חלקי, בהדרגה ובאטיות. לתוכניות הירדניות לא הוקנה מעמד רשמי, אך לא הוכנו תוכניות חלופיות. היתרי בנייה ניתנו במשורה, לפי שיקול דעת הרשויות בכל מקרה לגופו, כאשר התכניות הירדניות שימשו רק כקו מנחה ובלתי מחייב. רק בשנת 1977 אושרה לראשונה תוכנית מתאר בעיר, אך אי אפשר היה להוציא מכוחה היתרי בנייה. גם כאשר החלה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לקראת סוף שנות השבעים לערוך תוכניות לשכונות, כמעט מחצית מהשטחים שנשארו בבעלות התושבים הערבים לאחר ההפקעות נותרו ללא תכנון, ואי אפשר לבנות עליהם בהיתר. כ-35% מכלל השטח המתוכנן בעבור השכונות הערביות בירושלים המזרחית הוגדרו כשטח נוף פתוח, מה שצמצם עוד יותר את השטחים המיועדים למגורים.

גם באזורים המתוכננים, אחוזי הבנייה המותרים (האחוז משטח הקרקע שעליו מותר לבנות, כולל בנייה לגובה) נמוכים ביותר ביחס לאזורים היהודיים. בירושלים המזרחית נע אחוז הבנייה בין 35% ל-75%, בעוד אחוזי הבנייה למגורים המותרים במערב ירושלים נעים בין 75% ל-150%, ובמקומות רבים הם אף גבוהים יותר. כתוצאה מאפליה זו, אין בירושלים המזרחית מענה לצורכי הדיור של התושבים, וקיימת תופעה נרחבת של בנייה ללא היתר. זהו כורח המציאות, לנוכח היעדר תכנון נאות ומעודכן, ההולם את צורכי התושבים.

למרות כל האמור, במהלך השנים הרסה המדינה עשרות בתים בשכונה, ומשפחות שלמות הפכו לחסרות בית, ונידונו לחיים בצפיפות בבתי מכרים ולפגיעה בכבודן. בעתירה יתבקש בית המשפט לעניינים מנהליים לשים קץ לאפליה המתמשכת, ולהפסיק את ההליכים המשפטיים שנקטו ואת הריסות הבתים עד להשלמת תוכניות המתאר.

יש לקוות כי המגמה המסתמנת בבתי המשפט תימשך, וכי הריסות הבתים יחדלו לשמש ככלי להמשך האפליה הנקטת כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל.

<sup>175</sup> ת"פ (שלום חיפה) 4420/04 מדינת ישראל נ' חדיד (השופט דניאל פיש, מיום 20.2.08).

<sup>176</sup> ב"ש (שלום ב"ש) 9064/06 אבו שחיטה נ' מדינת ישראל (השופט ישראל אקסלרד, מיום 5.3.08).

<sup>177</sup> לניתוח מקיף של המצב התכנוני בירושלים המזרחית ראו: נתי מרום, **מלכוד תכנוני: מדיניות תכנון, הסדר קרקעות, היתרי בנייה והריסות בתים במזרח ירושלים**, במקום – מתכננים למען זכויות תכנון ועיר שלם – ירושלים, 2004, <http://www.bimkom.org/dynContent/articles/Deadlock%202.1.pdf>.

## פרק 7: חסר בית, לא חסר זכויות

### הפרת הזכות לדיור של חסרי הבית

#### כיצד להגדיר חסר בית?

אין פגיעה קשה יותר בזכות לדיור מאשר היותו של אדם חסר בית, הנאלץ, בשל עוניו או עקב נסיבות חייו, ובהיעדר פתרון אחר, ללון בפארקים או ברחובות, במקלטים, בדירות שאינן ראויות למגורי אדם או להידפק על דלתות קרובים ומכרים ולהיות תלוי בחסדיהם.

החיים ללא מקום מגורים נאות, יציב וקבוע, אינם מאפשרים לאדם לחיות באופן מכובד, לממש את חיי משפחתו ואת פרטיותו. חסר הבית חשוף יותר לסיכון לחיים ולשלמות הגוף, לפגעי מזג האוויר, לסכנות הרחוב ולבעיות בריאות.<sup>178</sup> חסר הבית חשוף לעתים לסנקציות פליליות בעוון שוטטות או הפרעה, וחירותו נמצאת בסכנה. חיים כחסר בית מקשים מאוד על אדם לנהל סדר יום נורמטיבי, לשמור על מקום עבודה קבוע או לצבור רכוש. חסר הבית סובל לעתים קרובות מסטיגמות ומדעות קדומות, שגוררות יחס מנוכר ועוין כלפיו, ועלולות להוביל לאפלייתו ולפגיעה

**אין פגיעה קשה יותר בזכות לדיור מאשר היותו של אדם חסר בית, הנאלץ, בשל עוניו או עקב נסיבות חייו, ובהיעדר פתרון אחר, ללון בפארקים או ברחובות, במקלטים, בדירות שאינן ראויות למגורי אדם או להידפק על דלתות קרובים ומכרים**

בכבודו. לבסוף, חסר הבית מתקשה לעתים קרובות למצות את זכויותיו, בשל מאבק ההישרדות שהוא נתון בו. לחסרי בית יש קושי להתארגן, להתבטא או להפגין, וקולם כמעט שאינו נשמע.

בישראל רווחים כמה ביטויים שמעוררים בלבול. למשל, "מחוסרי דיור" הוא כינוי שמקיף גם את זכאי משרד השיכון, המתגוררים בדיור הציבורי או

שמקבלים סיוע בשכר דירה. מונח אחר שנהוג להשתמש בו בישראל הוא המונח "דרי רחוב". משרד הרווחה מגדיר כדרי רחוב רק את מי שגרים כבר תקופה מסוימת, של חודש לפחות, ברחוב, בבתים נטושים, בגנים, בשטחים ציבוריים ובאתרי בנייה, ואשר שרויים בהזנחה גופנית ו/או נפשית, נמצאים בניתוק או בניכור ממשפחה תומכת ואינם נאבקים לשנות את מצבם.<sup>179</sup>

המונח "חסר בית", על פי המקובל בעולם, אינו כולל את זכאי משרד השיכון, שכן אם לאדם יש מקום מגורים, גם אם בסיוע המדינה, ודאי שאין הוא חסר בית. אך המונח "חסר בית" גם אינו מצומצם לדרי רחוב אשר נמצאים תקופות ממושכות ללא קורת גג. המונח "חסר בית" (homeless), כפי שנהוג להגדיר במדינות אחרות, מתאר כל אדם שבפועל אין לו מקום לינה מסודר משל עצמו.<sup>180</sup> בקרב חסרי הבית, דרי רחוב הם בוודאי הקבוצה הבולטת ביותר, שכן רבים

<sup>178</sup> בשנת 2007 דווח על 28 אנשים "דרי רחוב" שמתו ברחוב. מכתב מיום 6.4.08 מטעם מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה של משרד הרווחה לאגודה לזכויות האזרח.

<sup>179</sup> הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב, הוראה 3.33 לפרק 3 בתקנון לעבודה סוציאלית (תע"ס); נוהל כללים ואופן טיפול וסיוע ב"דרי רחוב" של משרד השיכון (הוראה מספר 08/27).

<sup>180</sup> ההגדרה האמריקנית, למשל, הינה כדלקמן:

(1) an individual who lacks a fixed, regular, and adequate nighttime residence; and (2) an individual who has a primary nighttime residence that is — (A) a supervised publicly or privately operated shelter designed to provide temporary living accommodations (including welfare hotels, congregate shelters, and transitional housing for the mentally ill); (B) an institution that provides a temporary residence for individuals intended to be institutionalized; or (C) a public or private place not designed for, or ordinarily used as, a regular sleeping accommodation for human beings. 42 U.S.C. § 11302.

נתקלים בהם כעניין של שגרה ברחובות הערים ובגנים הציבוריים, ישנים בקרטונים או על ספסלים. אולם תחת ההגדרה של "חסר בית" יש לכלול גם אנשים אשר לנים בבתי מחסה זמניים; אנשים אשר בלית בררה לנים בתנאים בלתי הולמים ובאופן ארעי אצל מכרים; אנשים המתגוררים בתנאי מחיה שאינם ראויים למגורי אדם, כמו מגורים במכונית, בפחונים או בסככות, או בצפיפות רבה; ואנשים העומדים בפני סכנת פינוי מְדִית מדירה, או עומדים להשתחרר ממוסד כלשהו, בלי שיש בידם למצוא פתרון דיור אחר.

בין חסרי הבית יש כאלו שחיים ללא קורת גג קבועה חודשים ארוכים, ויש כאלו שחיים כך שבועות ספורים. יש מי שהפכו חסרי בית עקב התמכרות ויש מי שלא עמדו בתשלומי המשכנתא ופוננו בלי שיש בידם אמצעים לדיור חלופי. יש ביניהם יחידים, משפחות וקשישים, יש גברים ויש נשים. יש כאלו שלהם זו חוויה חד-פעמית, ויש כאלו שבעבורם חוויה זו חוזרת על עצמה.

### חסרי מדיניות מול בעיית חסרי הבית

האחריות בישראל לחסרי בית מחולקת בעיקר בין משרד השיכון לבין משרד הרווחה ושירותי הרווחה ברשויות המקומיות. אלה האחרונים אחראים רק לדרי רחוב, שהיעדר קורת הגג נובע אצלם לרוב מבעיות אישיותיות כאלו או אחרות כמו התמכרות, מחלת נפש או הזנחה, ואין להם קרובים. משרד הרווחה מקדיש תקציב זעום, 9.5 מיליון ש"ח לשנה, כדי לסייע לכ-4,000 דרי רחוב, מהם רק 2,400 מטופלים על ידי היחידות לדרי רחוב.<sup>181</sup> הסיוע שניתן לדרי הרחוב כולל גם קורת גג במקלטי חירום, בהוסטלים ובדירות מעבר וכן סיוע סוציאלי נוסף.<sup>182</sup>

מבדיקה שערכו האגודה לזכויות האזרח והתוכנית למשפט ורווחה באוניברסיטת תל-אביב עולה כי למשרד הרווחה אין פתרונות דיור מְדִיים לחסרי בית שאינם מסווגים על ידי עובד סוציאלי כדרי רחוב, על מאפייניהם המיוחדים, כמו, למשל, משפחות שמפונות עקב אי-עמידה בתשלומי שכר הדירה או המשכנתא ואשר בשל עוניין אינן יכולות

**משרד הרווחה מקדיש תקציב זעום, 9.5 מיליון ש"ח לשנה, כדי לסייע לכ-4,000 דרי רחוב. למשרד אין פתרונות דיור מְדִיים לחסרי בית שאינם מסווגים על ידי עובד סוציאלי כדרי רחוב, ואין נתונים על פרופיל חסרי הבית שאינם דרי רחוב**

למצוא מקום ללון. חסרי בית אלה מופנים למשרד השיכון לקבלת סיוע לדיור או לעמותות סיוע כמו גגון או על"ם, שמסייעת ל-8,000 בני נוער חסרי בית המשוטטים ברחובות.<sup>183</sup>

למשרד הרווחה גם אין נתונים על פרופיל חסרי הבית שאינם דרי רחוב. למשל, מעולם לא נבדק כמה משפחות מוצאות עצמן כל שנה ללא מקום מסודר ללון בו. בארצות-הברית, למשל, הוחלט על עריכת סקרים מקיפים לבחינת פרופיל חסרי הבית והסיבות שבגינן הופכים אנשים, יחידים ומשפחות, לחסרי בית. הממצאים מהסקרים האחרונים מפתיעים ביחס לסטיגמה הקיימת: בין השאר, נמצא כי רק 21% מחסרי הבית הם "כרוניים" (כלומר שוהים תקופה ארוכה ברחוב

ראו גם את ההגדרה הבריטית ב- (Sec. 52) Housing Act, 1996,

[http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1996/ukpga\\_19960052\\_en\\_14#pt7](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1996/ukpga_19960052_en_14#pt7)

<sup>181</sup> ראו נתונים שנמסרו לוועדת ביקורת המדינה ביום 13.2.08,

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/bikoret/2008-02-13.html>

<sup>182</sup> תקנון לעבודה סוציאלית, הערה 179 לעיל.

<sup>183</sup> הנתונים צוטטו בכלי התקשורת, ראו למשל: יעל ברנובסקי, דו"ח: 32 אלף בני נוער משוטטים ברחובות, ynet,

<http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-3532124.00.html>, 16.4.08

כתוצאה ממוגבלות כלשהי, או בעלי היסטוריה של חזרה שוב ושוב לרחוב – בדומה למונח "דרי רחוב" שבו משתמש משרד הרווחה).<sup>184</sup> בין 23-27% הם משפחות עם ילדים; 20% מחסרי הבית הם ילדים. נשים מהוות 32.5% מבין היחידים (מעל גיל 18) ו-65% מראשי המשפחות. רק 7.9% מההורים במשפחות חסרות בית סובלים ממחלת נפש, ורק 9.6% סובלים מהתמכרות; בקרב חסרי הבית היחידים היו השיעורים 22.4% ו-37.1% בהתאמה. 13% מחסרי הבית היחידים ו-17.4% מחסרי הבית בעלי המשפחות עובדים.<sup>185</sup>

בישראל, בסקר משנת 2005 שהזמין הביטוח הלאומי ושנערך בקרב משפחות המקבלות קצבאות הבטחת הכנסה, דיווחו 20% מהמשפחות שבמהלך חמש השנים הקודמות קרה שלא היה להן היכן לגור. התופעה הייתה שכיחה יותר בקרב משפחות חד-הוריות ותיקות. רוב המשפחות התגוררו אצל בני משפחה (45%) או אצל מכרים (35%). עם זאת, קרוב ל-20% נותרו ברחוב, במקלט או במרתף.<sup>186</sup>

גם למשרד השיכון אין מדיניות מיוחדת בעבור חסרי בית שאינם מסווגים כדרי רחוב, והם נדרשים להגיש בקשות סיוע ככל אדם. אולם, תנאי הזכאות הכלליים אינם עונים לצרכים המיוחדים של חסרי הבית, וסיוע ממשרד השיכון ניתן במשורה ולוקח זמן רב לממשו. כתוצאה מכך נופלים חסרי בית רבים בין הכיסאות, ולמעשה – אין כל מדיניות ממשלתית בעניינם.

כך, לדוגמה, אם חד-הורית המתגוררת בשכירות עם ילד, אך הילד נפטר והיא נשארת לבדה, הופכת ל"יחידה" שאינה זכאית כלל לסיוע.<sup>187</sup> נוסף על המשבר המשפחתי הקשה, היא תפסיק

**בישראל לא רק שאין מדיניות לסיוע ולשיקום של חסרי בית שאינם דרי רחוב, גם אין מדיניות שמטרתה לזהות את קבוצות הסיכון ואת מצבי הסיכון שבעטיים הופכים אנשים לחסרי בית או לדרי רחוב, ולמנוע את התממשות הסיכון**

לקבל סיוע כספי לתשלום שכר הדירה ועלולה למצוא עצמה ללא קורת גג. היא לא תיחשב דרת רחוב על-פי הגדרת משרד הרווחה ולכן לא תהיה תחת אחריותו, אך היא גם לא זכאית לסיוע ממשרד השיכון. היא תהפוך חסרת בית, שאין כל מדיניות תקפה לגבי מצבה. כך גם אסיר מבוגר חסר בית שמשחרר מהכלא חסר כול, שהייתה לו לפני שנים חצי דירה שאיבד, לא יהיה זכאי

לפי הנוהל לסיוע ממשרד השיכון, שכן הסיוע ניתן רק למי שלא היה בעל זכות בדירה לאחר שנת 1971. אדם זה ישתחרר לרחוב.<sup>188</sup>

בישראל לא רק שאין מדיניות לסיוע ולשיקום של חסרי בית שאינם דרי רחוב, גם אין מדיניות שמטרתה לזהות את קבוצות הסיכון ואת מצבי הסיכון שבעטיים הופכים אנשים לחסרי בית או

<sup>184</sup> דוח ההערכה השנתי לקונגרס מטעם הרשות הפדרלית לדירור ופיתוח אורבאני (HUD), מרס 2008,

<http://www.hudhre.info/documents/2ndHomelessAssessmentReport.pdf>

<sup>185</sup> סקר שנתי על מצב הרעב וחסרי הבית ב-23 ערים מרכזיות בארה"ב, לקראת ועידת ראשי הערים 2007:

<http://usmayors.org/HHSurvey2007/hhsurvey07.pdf>

<sup>186</sup> **איכות החיים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה**, הערה 77 לעיל. הנתון צוטט על ידי השופט אי לוי בבג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (מיום 12.12.05). הסקר הוא מדגם מייצג ל-129,000 משפחות שקיבלו הבטחת הכנסה באותה עת. מכאן, שאם ל-20% מהמשפחות קרה לפחות פעם אחת שלא היה להן היכן להתגורר בתקופת הסקר, שארכה חמש שנים, הרי שכ-25,000 משפחות (כ-5,000 משפחות מידי שנה) נותרו ללא מקום לינה. כ-5,000 מהן (1000 בשנה) גרו בתקופה זו ברחוב או במקלט.

<sup>187</sup> על פי סעיף 3 לנוהל השתתפות בתשלום שכר דירה של משרד השיכון (הוראה מספר 08/04), משפחה חד הורית זכאית לסיוע כספי לשכירת דירה, אולם יחידים זכאים לסיוע רק מעל גיל 55.

<sup>188</sup> ראו, למשל, עת"מ 8391/08 ה' נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים ואח',

<http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1873>

לדרי רחוב, ולמנוע את התממשות הסיכון. מניעה עומדת היום בבסיס המדיניות של מדינות רבות, ובהקשר זה ישראל מפגרת באופן ניכר אחרי מדינות מפותחות אחרות.<sup>189</sup> בבריטניה, למשל, מחייב החוק כל רשות מקומית לקבוע אסטרטגיות מניעה.<sup>190</sup>

### היעדר מקלטי לילה ובתי מחסה

מדינה אינה יוצאת ידי חובתה לקיים את הזכות לדיור נאות בהעמידה מקלטי לילה ובתי מחסה (emergency shelters) לחסרי בית. עם זאת, מקלטי הלילה הם אמצעי חשוב מאוד, אשר נועד לתת פתרון חירום למי שמוצא עצמו במצוקה. מקלטי הלילה הם אמצעי מציל חיים שמסייע לחסרי הבית לזכות במקלחת ובארוחה, ולהתגונן מפני פגעי מזג האוויר וסכנות הרחוב. המדינה חייבת להקים מקלטי לילה מתוך חובתה להבטיח לכל אדם מינימום של קיום אנושי בכבוד.

יש להדגיש כי החובה לספק מקלט לילה לחסרי בית אין משמעותה שאפשר לכפות על חסרי בית להתפנות אליהם. הזכות לקורת גג בשעת חירום היא זכותו של האדם חסר הבית ושל בלבד, וכל ניסיון לכפות עליו פינוי מהווה פגיעה חמורה בחירותו.

את האינטרס הציבורי למנוע מצב שבו חסרי בית אינם מתפנים למקלטים בלילות החורף הקרים יש לקדם באמצעות מקלטים טובים יותר ותקנים רבים יותר בעבור עובדים סוציאליים, אך לא באמצעות כפייה.

**משרד הרווחה קבע, כי על כל רשות מקומית שבה למעלה מ-15 דרי רחוב להקים לפחות מסגרת אחת לדרי רחוב. בפועל, אף שלטענת משרד הרווחה יש 20 רשויות מקומיות כאלו, רק ב-12 מתוכם יש מקלטי לילה, וחלק ניכר מהם מופעל על-ידי עמותות פרטיות**

משרד הרווחה קבע, כי על כל רשות מקומית שבה למעלה מ-15 דרי רחוב להקים לפחות מסגרת אחת לדרי רחוב, כאשר מקלט לילה הוא המסגרת הבסיסית ביותר.<sup>191</sup>

בפועל, אף שלטענת משרד הרווחה ישנן 20 רשויות מקומיות כאלו, רק ב-12 רשויות יש מקלטי לילה, וחלק ניכר מהם מופעל על-ידי עמותות פרטיות. משרד הרווחה טוען כי אין לו דרך לאכוף על שמונה הרשויות המקומיות האחרות להקים מקלטים כאלה.<sup>192</sup> מצב מקלטי הלילה לא השתפר משמעותית חרף ביקורת קשה של מבקר המדינה בשנת 2005.<sup>193</sup>

העובדה כי רשויות מסוימות מסרבות להקים מקלטי לילה בתחומן לא רק שפוגעת בזכות הבסיסית לקורת גג לתושביהן חסרי הבית של אותן רשויות, היא גם משפיעה לרעה על הנכונות של רשויות אחרות לטפל באוכלוסיית חסרי הבית, שכן הדבר עלול למשוך אליהן גם את חסרי הבית מאותן רשויות שמועלות בחובתן. מחדל משרד הרווחה לאכוף את הוראותיו פוגע דווקא ברשויות שמבקשות לקיים את נהליו.

<sup>189</sup> Prevention Strategies to Combat Homelessness, European Report (Oct. 2004)

[http://www.feantsa.org/files/prevention/prevention\\_report\\_october\\_2004\(2\).pdf](http://www.feantsa.org/files/prevention/prevention_report_october_2004(2).pdf)

<sup>190</sup> Homelessness Act 2002, [http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2002/ukpga\\_20020007\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2002/ukpga_20020007_en_1)

<sup>191</sup> הוראה 33 לפרק 3 בתקנון לעבודה סוציאלית, בסעיף 6.

<sup>192</sup> דברים שנמסרו לוועדת ביקורת המדינה של הכנסת ביום 13.2.08,

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/bikoret/2008-02-13.html>

<sup>193</sup> משרד מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי: טיפול רשויות מקומיות בדרי הרחוב שבתחומן, 2005, עמ' 29-56,

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=442&id=184&contentid=&parentid=undefi.ned&sw=800&hw=530>

## פרק 8: המלצות

### כללי

- על מדינת ישראל לחתור להשלמת חקיקת חוק יסוד: זכויות חברתיות, ולעגן את הזכות לדיור נאות בחוק יסוד או בחוקה.
- על מדינת ישראל לעמוד בהתחייבויותיה הבין-לאומיות לכבד את הזכות לדיור נאות, ולתת לה ביטוי ממשי בחוקים וביצירת מדיניות דיור שמאזנת בין הזכות לדיור נאות לזכויות אחרות.
- על הממשלה להכיר בחובתה להבטיח דיור נאות גם למי שאינו מסוגל להעמיד לעצמו דיור נאות בתנאי השוק החופשי, ולפעול להגשמת חובה זו באמצעים שתבחר בהם.
- על הממשלה ועל הכנסת לקבוע בשיתוף הציבור מדיניות דיור רב שנתית, שקופה וברורה.

### הזכות לדיור של המבקשים לרכוש דירה

- על משרד השיכון להבטיח גם לבעלי הכנסות נמוכות יחסית את האפשרות לרכוש דירה, וליצור אלטרנטיבה ריאלית למגורים בשכירות למי שידו אינו משגת לרכוש דירה.
- על הממשלה ועל הכנסת, בשיתוף מוסדות התכנון והרשויות המקומיות, לפתח מודלים לדיור בהישג יד, על ידי הקצאת אחוז מסוים מהדירות בפרויקטים חדשים למכירה במחירים זולים לקבוצות אוכלוסייה זכאיות.
- על הממשלה להבטיח הגנות מספיקות לרוכשי דירות מקבלנים ולפקח על מימושו.
- על הממשלה ועל הכנסת לערוך רפורמה כוללת בשוק המשכנתאות, כדי להבטיח כי נטילת משכנתא לא תהווה מלכודת דבש ללווים, ובכך לצמצם את מספר הלווים המפונים מבתייהם.
- על הממשלה ועל הכנסת לספק רשתות מגן ללווים שאינם מצליחים לעמוד בתשלומי המשכנתא על מנת למנוע מצב שבו הם ובני משפחתם יפונו בלא שיהא להם דיור חלופי.

### הזכות לדיור של שוכרי דירות

- על הממשלה ועל הכנסת לקבוע כי שוק שכירות יציב, המאפשר מגורים בכבוד, הוא יעד מרכזי במדיניות הדיור של ישראל.
- על הממשלה ועל הכנסת, בשיתוף מוסדות התכנון והרשויות המקומיות, לפתח מודלים לדיור בהישג יד, על ידי הקצאת אחוז מסוים מהדירות בפרויקטים חדשים להשכרה במחירים מפוקחים לקבוצות זכאיות לפי מבחן הכנסה.
- על משרד השיכון לעודד באופן משמעותי מבעבר בנייה מסחרית להשכרה באזורי הביקוש, כדי לייצב בהם את מחירי השכירות.

- על הממשלה ועל הכנסת, בשיתוף הרשויות המקומיות, להסדיר בחקיקה את שוק השכירות למגורים, על מנת לאזן בין זכויות בעלי הדירות לבין זכויות השוכרים. יש לקבוע, בין היתר, איסור על אפליה, הסדרים הוגנים ליחסי שכירות ולדמי השכירות, ולהקים מנגנון מנהלי לבירור תלונות של שוכרים ומשכירים.

#### **סיוע לאוכלוסיות מעוטות אמצעים**

- על הממשלה להגדיל באופן ניכר את תקציבי הסיוע לאוכלוסיות מעוטות אמצעים.
- על הממשלה ועל הכנסת לערוך דיון באשר למודל הסיוע הרצוי – דיור ציבורי, סיוע כספי או שילוב של שניהם, ולקבוע מדיניות דיור מתאימה.
- על הממשלה לפעול על פי העיקרון שנקבע בחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה): מכירת דיור ציבורי לדיירים ותיקים והגדלת מלאי הדירות.
- על הממשלה ועל הכנסת לפעול לעיגון הזכאות לקצבאות השתתפות בתשלום שכר הדירה בחקיקה ראשית, לרבות מנגנון תקצוב ועדכון התקצוב.
- על משרד השיכון לערוך רפורמה בתנאי הזכאות, כך שהסיוע יינתן על פי המצב הכלכלי של המבקש בזמן הגשת הבקשה, בלי להתנות את הסיוע בכך שלא היו למבקש בעבר דירה או חלק בדירה.
- על משרד השיכון לעדכן את קצבאות הסיוע לכל הפחות אחת לשנה, ובהתאם למחירי השכירות השונים באזורים שונים, כדי שהקצבאות לא יישחקו בעלויות המחירים.
- על משרד השיכון לקבוע מהו אחוז ההוצאה המירבי מתוך ההכנסה, שראוי שמשפחה הזכאית לסיוע תקדיש לשכירת הדירה, כך שהוצאות הדיור לא יפגעו בצרכים חיוניים אחרים כמו מזון או תרופות. על קצבאות הסיוע להתחשב ברף זה.
- על משרד השיכון להתחשב בגודל המשפחה ולחדול מאפליה על בסיס גיל ומעמד משפחתי בתנאי הסיוע, השוללים מתן סיוע ליחידים.

#### **הזכות לדיור של דיירים באזורי נדל"ן מבוקשים**

- על המדינה ועל הרשויות המקומיות לקבוע מדיניות חדשה לפיתוח אזורי נדל"ן מבוקשים, אשר מתחשבת בדיירים ובזכויותיהם לדיור ולחיי קהילה.
- על הממשלה, על רשויות התכנון ועל הרשויות המקומיות לשקול גם את זכויות התושבים בבואן ליזום תוכניות לפיתוח שכונות באמצעות יזמים מהשוק הפרטי.
- על הממשלה ועל הרשויות המקומיות לשאת ולתת עם התושבים כתנאי לקבלת תוכנית פיתוח, ולכלול בתוכנית פתרונות דיור הולמים לתושבים.

- על הממשלה ועל החברות המשכנות הממשלתיות לחדול מלפנות דיירים מדירות בבעלות ציבורית ללא פיצוי וללא דיור חלופי.
- על הממשלה ועל הכנסת לפעול להסדרת מעמדם של דיירים ויורשיהם, אשר מתגוררים שנים ארוכות "ברשות" בלבד, ולקבוע כי אין לפנותם ללא דיור חלופי או פיצוי במקרה שהקרע נדרשת לצורך פיתוח.
- על הממשלה ועל הכנסת לפעול למניעת היווצרותם של מתחמים סגורים בלב הערים ולאסור שימוש בוועדות קבלה כתנאי לרכישת דירה או לשכירתה.

#### **הזכות לדיור של האוכלוסייה הערבית בישראל**

- על הממשלה להכין תוכנית כוללת לפתרון מצוקת הדיור של האוכלוסייה הערבית בישראל, וליצור העדפה מתקנת לצורך תיקון אפליית העבר.
- על הממשלה לשאוף לייצוג הולם של נציגי האוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון על פי שיעורם באוכלוסייה.
- על הממשלה ועל מוסדות התכנון להכיר ביישובים הבדואים הבלתי מוכרים, להעלותם על מפות התכנון ולהסדיר בהם משאבים ושירותים נאותים.
- על הממשלה להפסיק את הריסות הבתים בכל מקום שבו תוכניות המתאר מפלות, או שאין תוכניות מתאר המאפשרות הוצאת היתרי בנייה.

#### **הזכות לדיור של אנשים חסרי בית**

- על הממשלה לקבוע מדיניות בין-משרדית חדשה כלפי תופעת ריבוי חסרי הבית.
- על הממשלה ועל הכנסת לבלום הצעות חוק המבקשות לפגוע בחסרי בית ובחירותם. יש להיאבק בבעיית ריבוי חסרי הבית, לא בחסרי הבית עצמם.
- על הממשלה לאמץ את ההגדרה המקובלת בעולם לחסר בית, הרחבה מההגדרה הקיימת של "דרי רחוב". על הממשלה לשאוף לאסוף נתונים מתאימים וכוללים ככל האפשר כבסיס למדיניות.
- על משרד הרווחה, בשיתוף הרשויות המקומיות, לקבוע מדיניות ברורה להקמת מקלטי חירום ומסגרות טיפול אחרות בחסרי בית, ולפעול לאכיפת המדיניות.
- על הממשלה לקבוע מדיניות מניעה, שתאתר את הסיבות שבגינן נמצא אדם בסיכון לאבד קורת גג, ולפעול למניעת ההגעה של אדם זה לרחוב.