



אין כתובת

הפרת זכויות האדם של חסרי הבית בישראל: תמונת מצב והצעה לגיבוש מדיניות חדשה

נייר עמדה מטעם האגודה לזכויות האזרח בישראל והתוכנית למשפט ורווחה, אוניברסיטת תל-אביב¹

תקציר נייר העמדה

כשנעלה הלילה על יצוענו בביתנו החמים, רבים בישראל, גברים ונשים, יחידים ומשפחות, קשישים וצעירים, ייוותרו ללא מקום לינה מסודר משלהם. חלקם יעבירו את הלילה ברחוב, בפארק, באתרי בניה או במקלט ציבורי, חלקם במקלטי לילה ובבתי מחסה לחסרי בית. חלקם ימצאו מקלט זמני אצל מכרים או ילונו במקום העבודה, בלי לדעת מה ילד יום המחר. חלקם ילונו בתנאים בלתי ראויים למגורי אדם. נייר עמדה זה בוחן את המדיניות הקיימת בישראל כלפי חסרי הבית. מצאנו כי קיימים כשלים מהותיים במדיניות, שבגינם מופרות זכויות האדם של חסרי הבית בישראל.

חסרות בית (homelessness) הינה תופעה דינמית, ועל פי רוב זמנית, המושפעת מגורמים רבים. המונח חסרות בית מתאר רצף מצבים בלתי ניתנים להפרדה – מלינה בתנאים בלתי הולמים למגורי אדם, דרך מגורים בלתי מובטחים או ארעיים, מגורים במקלטים לחסרי בית או מוסדות אחרים וכלה בלינה בתנאים קשים ברחוב. גורמים שונים מגבירים את הסיכון של אדם להפוך חסר בית, לרבות גורמים מבניים כגון מחסור בדיוור בהישג יד או משבר כלכלי; אירועי סיכון כגון משבר משפחתי או שחרור ממוסד; והשתייכות לקבוצות סיכון כגון צעירים ללא תמיכה משפחתית, מהגרים או אנשים המכורים לחומרים פסיכואקטיביים. מדיניות ראויה חייבת להתייחס לרצף המצבים כולו, ולתת מענה הולם, סוציאלי ובדיוור, לכל המצבים על פני הרצף.

הגדרות וקביעת מדיניות כוללת

בישראל אין מדיניות המתייחסת לרצף המצבים, והמדיניות היעודית היחידה פונה לקבוצה מצומצמת של חסרי בית, הלנים בתנאים קשים, ובתנאי שנוספים לכך איפיונים אישיותיים מסוימים, כמו הזנחה או ניתוק ("דרי רחוב"). אלה מטופלים על ידי משרד הרווחה והמחלקות לדרי רחוב ברשויות המקומיות, בהתאם להוראות הקבועות בתקנון לעבודה סוציאלית (תע"ס). שאר חסרי הבית מופנים למשרד השיכון לקבלת מענה. אולם למשרד השיכון אין כל מדיניות סדורה המיועדת לסייע לחסרי בית. למשרד השיכון פתרונות דיוור הניתנים לזכאים על פי כללי זכאות כלליים, שלעיתים קרובות אינם תואמים את המציאות של חסרי הבית ואת צרכיהם. גם התיאום בין רשויות שונות, שתחום עיסוקן רלוונטי למצוקת חסר הבית, לקוי.

- חלוקת האחריות בין משרד הרווחה לבין משרד השיכון היא מלאכותית. יש לרכז את הטיפול בסוגיית חסרי הבית תחת משרד אחד, שלו אחריות ברורה להתווית המדיניות, תקציב

¹ **כתבו:** עו"ד דנה פריבך-חפץ; עו"ד גיל גן-מור. **בסיוע הסטודנטים:** אנדרי יגופולסקי, יפעת לביא, ולין צור, אורית שמחון, לילך אביב, קטיה איסייב, יובל סוסן וטובה שרון. הנייר הופק בסיוע מרכז מינרבה לזכויות אדם, מאי 2009.

לקיימה, ואמצעים לאכיפתה; ללא קביעה של גוף אחד שכזה, ימשיכו חסרי הבית בישראל "ליפול בין הכסאות".

- משרד השיכון, ולא משרד הרווחה, צריך להיות אחראי על מתן הסיוע הכולל לכלל חסרי הבית, מדיוור ועד סיוע סוציאלי.
- תחת אחריות משרד השיכון יש להקים גוף בין-משרדי, לקביעת מדיניות רב-מערכתית ולתיאום בין רשויות שונות.
- יש להחליף את הביטוי "דר רחוב" בהגדרה משפטית חדשה, ההולמת את מציאות החיים של אוכלוסייה זו – "חסר בית". על הגדרה זו לכלול רצף של תנאי מגורים, אשר הנכלל בהם יוכל לקבל מענה לצרכיו ומימוש זכויותיו במסגרת המדיניות. אנו מציעים לאמץ הגדרה שאומצה על ידי פנטסה, ארגון גג אירופאי המאגד מאות ארגוני סיוע לחסרי בית. אנו סבורים כי יש לעגן את המדיניות בחקיקה.

מניעה

בישראל כלל לא קיימת מדיניות, שמטרתה למנוע מאדם להדרדר לחסרות בית, והסיוע הממשלתי מתחיל רק לאחר שאדם הדרדר ללינה בתנאים קשים. נוהל משרד השיכון אף מתנה את מתן הסיוע בכך שאדם לן בתנאים קשים תקופה של 30 יום קודם לקבלת הסיוע. ישראל מפגרת בעניין זה בצורה משמעותית אחרי מדינות העולם המפותח, אשר הבינו כי מניעה היא המדיניות הראויה וגם החסכונית ביותר.

- יש ליזום מדיניות מניעה יעודית, ברמה הארצית, המותאמת לגורמים הישירים לחסרות בית, ושמתרתה צמצום מספר חסרי הבית.

איסוף נתונים

בישראל לא נעשה ניסיון לבחון את מספר חסרי הבית ואת הפרופיל שלהם, דבר הפוגע במאמץ לקדם מדיניות הולמת. הנתונים שאוסף משרד הרווחה הנם חלקיים, ומתייחסים רק לקבוצה המצומצמת של "דרי רחוב", אשר בנוסף לתנאי הלינה הקשים מאופיינים בבעיות אישיותיות מיוחדות. על פי הנתונים ישנם בישראל כ-3,000 "דרי רחוב", אך אין נתונים על מספר חסרי הבית שאינם נופלים להגדרה הצרה של "דר רחוב".

- על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לערוך סקר מקיף על כלל אוכלוסיית חסרי הבית והפרופיל שלהם.

מקלטים ודירות חירום

בישראל אין חוק המחייב להקים מקלטים, וההוראות היחידות המתייחסות לכך נמצאות בתע"ס. מדיניות התע"ס לא מיושמת אך משרד הרווחה טוען כי אינו יכול לאכוף את ההוראות. רק ב-14 רשויות ישנן מסגרות הכוללות אפשרות הלנה. לזוגות או למשפחה חסרת בית עם ילדים, הזקוקות לזמן התארגנות, אין מקלט או דירת חירום, שבהם ניתן להלינם בעת חירום.

- יש לתת סמכויות אכיפה ברורות נגד רשויות מקומיות סוררות, המסרבות להקים ולהפעיל מקלטים ובתי מחסה.
- יש לשאוף לכך כי השהייה במקלטים ובדירות חירום תהיה קצרה ככל האפשר, ולא תהפוך להיות תחליף לפתרון דיור קבוע, אך בהיעדר פתרון קבוע, אין למנוע מחסרי בית את הזכות הבסיסית לקורת גג, ואין להגביל את תקופת השהייה במקלט.
- אין להתנות את הנגישות לבית המחסה בשיתוף פעולה או בהסכמה לכניסה להליך שיקומי כזה או אחר. מקלט הלילה אינו כלי טיפולי, אלא מענה לזכות בסיסית של כל אדם הנזקק לו.
- על הרשויות לוודא, כי מערך המקלטים מאפשר מקום לינה לכלל קבוצות חסרי הבית, ולהימנע מהדרת חלק מחסרי הבית. אין להפלות אדם בצורה שרירותית בכניסה למקלט.

פתרונות דיור לטווח הארוך

מערך פתרונות הקבע של משרד השיכון אינו נותן מענה לחסרי בית. תנאי הזכאות הכלליים לדיור ציבורי או לסיוע כספי לשכירת דירה מצומצמים מאד, והם אינם מותאמים למציאות חייהם של חסרי הבית. חלק מחסרי הבית אינם עומדים בקריטריונים הכלליים של משרד השיכון לקבלת סיוע. חסר בית שעומד בקריטריונים עשוי להמתין תקופה ממושכת עד לקבלת תעודת זכאות, ואין התייחסות מיוחדת לחסרי בית שזקוקים לפתרון דחוף. מי שכבר נמצא זכאי, לא תמיד יצליח לממש את הזכאות שלו, מכיוון שהסיוע הוא חלקי ונמוך.

- יש לפעול ליצירת מערך ייעודי של פתרונות דיור ארוכי טווח לחסרי בית. אין להסתמך לעניין זה על מערך הסיוע הכללי של משרד השיכון.
- על הסיוע להיות רב-מערכתי, ולהתייחס לכלל צרכיו של חסר הבית. אין להסתפק במתן סיוע כספי לדיור בלבד. יש ללוות את הזכאי עד למימוש הסיוע בפועל, ולסייע לו בהסרת חסמים. לצורך כך יש לשלב עובדים סוציאליים בתהליך.

דיור תחילה

בישראל דומיננטית גישה של דיור מעברי, בהוסטלים ודירות לווין, שאמורה להכין את חסרי הבית למגורים עצמאיים. הבעייתיות נובעת מכך שההתקדמות לעבר דיור קבע עצמאי מותנית בהתנהגותו של חסר הבית. לדעתנו אין לראות בפתרון דיור פרס על שיתוף פעולה, ובשלילת הדיור – סנקציה על אי שיתוף פעולה. ככלל, פתרונות דיור זמניים כדוגמת הוסטלים הם בעייתיים, שכן הם אינם מקנים לדיירים זכויות, והחירויות בהם מוגבלות. חריגה מכללי התנהגות מסוימים עלולה להוביל להוצאתו של דייר מההוסטל לאלתר, ללא כל הגנה. הוסטל אינו תחליף ראוי לבית.

- יש לחשוב מחדש על גישת הדיור המעברי. השהייה בהוסטל אינה בהכרח מכינה את חסר הבית לחיים בדיור עצמאי, ואף לעיתים מרחיקה אותו מפתרון דיור קבוע בשל הסטיגמה הכרוכה בשהייה ממושכת בהוסטל.
- יש לשקול לאמץ מודל, שנוסה בהצלחה בעולם, של דיור תחילה. זו מדיניות סוציאלית, שנעשית תוך כדי הבטחת פתרון דיור קבע "נורמטיבי" מהר ככל הניתן. לאחר שחסר הבית

נכנס לדירה, הוא זכאי לייעוץ שוטף ולסיוע סוציאלי, בדיוק כפי שהיה מקבל בדיוור מעברי, כאשר הייעוץ נועד לסייע לו להתמודד עם שגרת חיים עצמאיים ולהתגבר על מכשולים.

פינוי כפוי

חסרי בית שאינם מעוניינים בפתרונות המוצעים להם מעוררים תחושות קשות בקרב עובדי רווחה וקובעי מדיניות; בעיקר כאשר התנאים מסכנים את בריאותם. הרשויות נתונות בלחץ ציבורי "לעשות משהו" בעניין חסרי הבית, בין מצדם של שוחרי טוב ובין מצד מי שרואה בחסרי הבית מטרד שיש להעלימו. לפיכך, מדי פעם עולות יוזמות לחקיקה, שתאפשר פינוי חסרי בית בכפייה – למקלט, לבית חולים או לבית חולים פסיכיאטרי. אנו סבורים כי ככלל, פינוי בכפייה של חסרי בית איננו מוסרי, איננו חוקי ואף אינו בגדר מדיניות רצויה.

- יש להסיר מסדר היום יוזמות חקיקה המבקשות לפגוע בחירותם של חסרי הבית ולאפשר את פינויים מהרחוב בכפייה, אף בלי שהם מסכנים את עצמם או אחרים.
- הדרך העיקרית לתמרץ את חסרי הבית לפנות למקלטים ולקבלת טיפול רפואי היא שיפור משמעותי של מערך פתרונות דיור-החירום, מערך האיתור והנגשת השירותים הרפואיים.