



התכנית למשפט ורווחה  
Law and Welfare Program  
برنامج القانون والرفاه

הקליניקות המשפטיות, אוניברסיטת תל אביב  
The Law Clinics, Tel-Aviv University  
عيادات القانون، جامعة تل أبيب

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



# אין כתובת

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



נייר עמדה מטעם:

**האגודה לזכויות האזרח בישראל  
התוכנית למשפט ורווחה, אוניברסיטת תל-אביב  
מאי 2009**

## **No Address: Existing Human Rights Violations in Israeli Policy toward the Homeless, and a Proposition to Develop New Policy**

**כתיבה: עו"ד גיל גן-מור, עו"ד דנה פריבך-חפץ**

**בסיוע הסטודנטים: אנדרי יגופולסקי, יפעת לביא, ולין צור, אורית שמחון, לילך אביב, קטיה איסייב, יובל סוסן וטובה שרון.**

**ברצוננו להודות לאנשים אשר סייעו לנו בעצה והערות, שהאירו את עינינו גם כשלא קיבלנו את עמדותיהם: עו"ס דוד ברג, מנהל פרויקט "מישהו לרוץ איתו" בעמותת "עלם"; ד"ר בני אברהמי ועו"ס יואב בן-ארצי, הרשות להתמכרויות, דרי רחוב ושיקום האסיר, עיריית תל אביב-יפו; עו"ס אסא בן-יוסף, מנהלת מחלקת הרווחה בעיריית חולון; עו"ד גיל-עד חריש, מנהל עמותת "גגון"; עו"ס שמוליק שיינטוך, האוניברסיטה העברית; עדיט סרגוסטי, אסתר סיוון, מילכה מוזס וצביה וייסברג - "בזכות", המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות; עו"ד דנה אלכסנדר, האגודה לזכויות האזרח בישראל.**

## תוכן העניינים

5	פתח דבר
6	חלק 1: רקע
6	הגדרות: בין "דרות רחוב" ל"חסרות בית"
8	כמה אנשים הם חסרי בית?
9	מה הסיבות לכך שאנשים הופכים להיות חסרי בית?
10	מהו הפרופיל של חסרי הבית?
12	כמה זמן אנשים נשארים חסרי בית?
12	המצוקה של חסרי בית
13	המדיניות הנוכחית לסיוע לחסרי בית
17	חלק 2: הבעיות המרכזיות במדיניות הנוכחית כלפי חסרי הבית
17	היעדר מדיניות כוללת
17	חלוקת אחריות מלאכותית הפוגעת בזכויות חסרי הבית
18	היעדר מדיניות מניעה
20	היעדר מידע
20	עיגון משפטי חסר
21	תקציב חסר
21	ליקויים במערך האיתור
22	סוגיית הפינוי הכפוי של חסרי בית
23	ליקויים במערך מקלטי החירום לחסרי בית
24	ליקויים במערך פתרונות הדיור הקבועים
26	חלק 3: מבט השוואתי – מגמות במדיניות כלפי חסרי בית במדינות אחרות
26	ארצות הברית: ממאבק בחסרי הבית למדיניות מניעה וסיוע רב מערכתית
27	אנגליה: מטיפול ממוקד בחסרי בית "כרוניים" לפיתוח מדיניות מניעה כוללת
28	סקוטלנד: ממדיניות של סדרי עדיפויות למדיניות מבוססת זכות דיור לכל
29	אירלנד: מחלוקת אחריות אקראית למדיניות בין-משרדית מתואמת

<b>30</b> .....	<b>חלק 4: הצעה למדיניות חדשה</b>
30.....	זכויות ולא חסדים : מעבר למדיניות מבוססת זכויות
31.....	קביעת מדיניות לטיפול בחסרי בית
33.....	הפקדת הנושא בידי גוף אחד, שתחתיו יוקם גוף בין-משרדי להתוויה וליישום המדיניות
34.....	עריכת סקר מקיף על אוכלוסיית חסרי בית
34.....	שינויים במערך האיתור של חסרי בית
35.....	הכלל : איסור פינוי כפוי של חסרי בית
35.....	שיפור של מערך מקלטי הלילה ובתי המחסה והקמת דירות חירום
37.....	מערך פתרונות הדיור לטווח ארוך
<b>39</b> .....	<b>סיכום</b>
<b>40</b> .....	<b>נספח א': הטיפולוגיה של פנטסה, להגדרת רצף המצבים שייחשב חסרות בית</b>

## פתח דבר

כשנעלה הלילה על יצוענו בביתנו החמים, אנשים רבים במדינת ישראל, 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 ילוננו במקום העבודה, בלי לדעת מה ילד יום המחר. חלקם ילוננו בתנאים בלתי ראויים למגורי אדם.

נייר עמדה זה בוחן את המדיניות הקיימת בישראל כלפי חסרי הבית לאור חובת המדינה לכבד את זכויות האדם, ובפרט את הזכויות לקורת גג נאותה, לקיום בכבוד, לחיים ולבריאות. לצערנו, מצאנו כי קיימים כשלים מהותיים במדיניות, שבגינם מופרות זכויות האדם של חסרי הבית בישראל. מטרתנו של נייר עמדה זה הינו להאיר את הכשלים הללו, ולהציע מדיניות חדשה שתוכל להגן כראוי על זכויותיהם של חסרי הבית.

נייר עמדה זה בוחן את ההשלכות של המדיניות הקיימת על זכויות האדם של חסרי הבית, מבלי לנקוט עמדה במחלוקות בדבר טיבן או יעילותן של שיטות טיפול ושיקום שונות המיושמות על ידי שירותי הרווחה – דבר שאין לנו בו מומחיות מיוחדת; כמשפטנים הפועלים לשינוי חברתי, ענייננו בהגנה על זכויות האדם<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> במהלך עבודתנו התברר לנו, כי משרד הרווחה הזמין ופירסם מחקר עצמאי בנושא זה, שאותו כתב עו"ס שמוליק שיינטוך. אנו מברכים על נכונות המשרד לבחון מחדש את מדיניותו. נפגשנו עם מר שיינטוך ובמסמך זה נתייחס גם למסקנותיו. אנו מקווים, כי שני המסמכים יובילו לשינוי הנחוץ במדיניות. ראו שמוליק שיינטוך, **חיים בשוליים – מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל**, בהזמנת האגף למחקר תכנון והכשרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, ספטמבר 2008, <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/9CBF46BE-A0E9-482F-B5EC-E3D8C3AB1A07/7446/ShintochHomelesspolicy230908.pdf>.

## חלק 1: רקע

### הגדרות: בין "דרות רחוב" ל"חסרות בית"

#### "חסר בית" - מיהו ?

נייר עמדה זה נוקב בביטויים "חסר בית" (homeless) ו"חסרות בית" (homelessness), שעל

**עצם ההגדרה מיהו חסר בית ומה נחשב חסרות בית היא נדבך חשוב בבניית מדיניות ובהגנה על חסרי הבית. ככל שההגדרה צרה יותר, כך ייוותרו אנשים רבים יותר ללא מענה לפגיעה בזכויותיהם**

משמעותם נעמוד מייד. בחרנו במונחים אלה בשל היותם המונחים המקובלים בקרב העוסקים בנושא בעולם, ואף שבישראל המונח "חסר בית" מעולם לא הוגדר בצורה רשמית בדבר חקיקה או מדיניות. אף שמדינות וגופים בינלאומיים רבים עושים שימוש במונח "חסר בית", אין הגדרה בינלאומית אחידה למונח זה. יש מדינות שמגדירות "חסרות בית" בצורה רחבה. יש

מדינות שבהן ההגדרה היא צרה, ומדירה אנשים שבמדינות אחרות היו מוכרים כ"חסרי בית". מכאן, שעצם ההגדרה מיהו "חסר בית" ומה נחשב ל"חסרות בית" הוא נדבך חשוב בבניית מדיניות ובהגנה על חסרי הבית.<sup>2</sup> ככל שההגדרה הינה צרה יותר, כך ייוותרו אנשים רבים יותר ללא מענה לפגיעה בזכויותיהם. בצדק ציין שיינטוך, כי "הגדרות לא רק מתארות אלא גם מכוננות".<sup>3</sup>

אף שאין הגדרה בינלאומית מקובלת למונח "חסר בית", מצאנו מכנה משותף להגדרות קיימות במדינות באירופה ובארה"ב – בכולן מבוססת ההגדרה על רצף מצבים עובדתיים, המתנייחים לתנאי מגורים של אדם מסוים ברגע מסוים. רצף המצבים הנופלים תחת ההגדרה "חסרות בית" שונה ממדינה למדינה. בארה"ב, למשל, מצבים אלו כוללים היעדר מקום לינה קבוע ורגיל, לינה במקלטי לילה או במקומות להלנה של חסרי בית, ולינה במקום שאינו מיועד למגורי אדם.<sup>4</sup> באנגליה כוללים מצבים אלה היעדר מקום מגורים נגיש שיש לאדם זכות להתגורר בו מכוח זכות קניינית, חוזה, חוק או הוראה של בית משפט, אדם שכניסתו לביתו אינה מובטחת, אדם שלא סביר שימשיך ויתגורר במקום מגוריו (כי הוא נתון שם לאלמות, למשל), ואדם שאינו חסר בית אך נתון בסכנה להפוך לכזה בתוך 28 ימים.<sup>5</sup>

שיינטוך מצביע על כך, שהניסיון המשמעותי ביותר ליצור מודל אחיד של רצף המצבים, שיש לראותם כ"חסרות בית", הינו הטיפולוגיה שאומצה על ידי הפדרציה האירופית של הארגונים הלאומיים, העובדים עם אנשים חסרי בית (FEANTSA, להלן – פנטסה).<sup>6</sup> טיפולוגיה זו, שעודכנה לאחרונה בשנת 2007, כוללת רצף של מצבים, המחולקים לארבע קטגוריות: היעדר קורת גג

<sup>2</sup> שם, עמ' 28.

<sup>3</sup> שם, עמ' 43.

<sup>4</sup> ההגדרה האמריקאית ב- 42 U.S.C. § 11302, <http://www.hud.gov/homeless/definition.cfm>.

<sup>5</sup> ההגדרה האנגלית ב- (Sec. 52) Housing Act, 1996.

<sup>6</sup> [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>6</sup> שיינטוך, עמ' 10. פנטסה נוסדה בשנת 1989 והיא ארגון בלתי ממשלתי המאגד כמאה ארגונים העובדים עם חסרי בית בשלושים מדינות. הארגון הוא בעל מעמד מייעץ במועצת אירופה ובאוי"ם ונתמך על ידי הוועדה האירופית. עוד על פנטסה, באתר [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org).

(roofless), היעדר מקום מגורים (houseless), שהייה במקום מגורים בלתי מובטח (insecure housing), ושהייה במקום מגורים בלתי הולם למגורי אדם (inadequate housing).<sup>7</sup>

בכל אחת מהקטגוריות הללו מתוארים מספר מצבי משנה. למשל, בקטגוריה הראשונה (היעדר קורת גג) נכללים בין היתר מי שלנים בתנאים קשים, במקומות ציבוריים ובמקלטי לילה. בקטגוריה השנייה (היעדר מקום מגורים) נכללים בין היתר אנשים ששוהים בהוסטלים או במקלטים לנשים מוכות. בקטגוריה השלישית (שהייה במקום מגורים בלתי מובטח) נכללים בין היתר פולשים, ומי שגר במקום שבו אין לו כל זכות חוזית או חוקית להתגורר; ובקטגוריה הרביעית (שהייה במקום מגורים בלתי הולם למגורי אדם) נכללים בין היתר מי שמתגוררים בפחונים או בקראוונים.

לפירוט המלא של רצף המצבים המוצע בטיפולוגיה של פנטסה, ראו נספח א.

### **ההגדרות הקיימות בישראל: "דר רחוב" ו"חסר דיור"**

במקום לעשות שימוש במונח "חסר בית", נעשה בישראל שימוש במונחים אחרים, אשר יש לעמוד על קנקנם. המונח "**דר רחוב**" הוכנס לשימוש בתחילת שנות התשעים, בפרק 3.33 לתקנון לעבודה סוציאלית של משרד הרווחה (להלן – **תע"ס**). ההגדרה של משרד הרווחה מצומצמת במידה ניכרת ביחס להגדרת רצף המצבים של פנטסה, וכן ביחס להגדרות שבחוק האמריקני ובחוק האנגלי.

הצמצום הראשון הוא בגיל. לפי הגדרת משרד הרווחה, דר רחוב הוא רק מי שמלאו לו 18 שנים. צמצום משמעותי נוסף הוא בהגדרת מקום הלינה בפועל: ברחוב, בבתים נטושים, בגנים ובשטחים ציבוריים ובאתרי בניה בלבד. הצמצום השלישי נעשה על ידי דרישה לעמוד בתנאים אישיותיים מסוימים: מי ששרוי בהזנחה גופנית ו/או נפשית, שנמצא בדרך כלל בניתוק או בניכור ממשפחה תומכת, ושאינו נאבק לשנות את מצבו.

על פי התע"ס, דר רחוב מאופיין ב"היעדר קורת גג, היסטוריה של אי-יציבות במגורים וניידות ברחבי הארץ, העדר תעודות אישיות (תעודת זהות, תעודת עולה וכו'), העדר מקורות קיום קבועים, התמכרות לחומרים פסיכואקטיביים כמו אלכוהול וסמים, היסטוריה של אלימות ומשברים אישיים ומשפחתיים, היסטוריה של חולי גופני ו/או נפשי או הפרעות נפשיות, על רקע של אשפוזים פסיכיאטריים, חוסר אמון בסיסי באחרים וחשדנות כלפי רשויות וממסד, ואי תיפקוד ברוב תחומי החיים ורצף של כישלונות ודחיות".

צמצום נוסף נמצא בנוהל "כללים ואופן הטיפול בדרי רחוב" של משרד השיכון. על פי נוהל זה דר הרחוב הוא, בנוסף לכל האמור, גם מי שכבר שהה לפחות חודש ימים ברחוב.

בתע"ס מוזכר מונח נוסף: "**חסרי דיור**". אף כי המונח עצמו אינו מוגדר בתע"ס, נכתב כי אוכלוסיית חסרי הדיור הינה "אוכלוסייה פגועה אשר בעיית הדיור הכריעה אותה, אך היא בדרך כלל פעילה, נאבקת לשינוי ולשיפור מצבה. זו אוכלוסייה שפתרון בעיית הדיור עשוי לפתור בעייתה. הטיפול באוכלוסייה זו הינו באחריות משרד הבינוי והשיכון".<sup>8</sup> אולם המונח "חסרי

<sup>7</sup> (ETHOS 2007) European Typology of Homelessness and Housing Exclusion  
<sup>8</sup> תע"ס, סעיף 2.2.

דירור" אינו מוגדר בשום מקום אחר, אף לא בנהלי הסיוע של משרד הבינוי והשיכון. אין להגדרה זו כל נפקות משפטית.

הטבלה הבאה מבהירה את ההבדל הניכר בין ההגדרה הקיימת בתע"ס לבין ההגדרה של פנטסה:

קטגוריה	הגדרה קיימת ("דר")	הגדרה של פנטסה ("חסר בית")
גיל	מעל 18	כל גיל
היעדר קורת גג	ברחוב, בבתים נטושים, בגנים, שטחים ציבוריים, אתרי בנייה	- בתנאים קשים (רחוב, מקומות ציבוריים וכדומה) - במקלטי לילה
היעדר מקום מגורים	_____	- בדירור מעברי לחסרי בית או לנשים מוכות - אנשים חסרי כל על סף שחרור ממוסד, שסיפק להם קורת גג - אנשים שמקבלים סיוע קבוע בשל היותם חסרי בית
דירור בטוח בלתי	_____	- אנשים הלנים באופן ארעי אצל מכרים או בני משפחה - אנשים שלנים במקום בו אין להם כל זכות מוגנת מפני פינוי - אנשים העומדים בפני פינוי או אנשים העומדים בפני אלימות.
דירור נאות בלתי	_____	- אנשים המתגוררים במבנה ארעי - אנשים המתגוררים בדירה שאינה ראויה למגורי אדם או בצפיפות קיצונית.
תנאים נוספים	שרוי בהזנחה גופנית ו/או נפשית, בדרך כלל נמצא בנייתוק או ניכור ממשפחה תומכת. אינו נאבק לשינוי מצבו.	אין צורך לעמוד בתנאים נוספים

## כמה אנשים הם חסרי בית ?

### כיצד ניתן להעריך את מספר חסרי הבית?

גם אם נגיע להסכמה על ההגדרה של חסרות בית, ישנו קושי אובייקטיבי להעריך את מספרם של כלל חסרי הבית. זאת, בשל כך שמצוקת הדירור של חסר הבית היא לעיתים קרובות זמנית, ולעיתים גם בלתי רציפה.<sup>9</sup> עם זאת, אין משמעות הדבר שלא ניתן להגיע להערכה סבירה של מימדי הבעיה ושל פרופיל חסרי הבית. בעולם נהוגות מספר שיטות להערכת מספר חסרי הבית. על פי אחת השיטות מונים את חסרי הבית במועד מסוים (point in time). על פי שיטה אחרת, נספרים חסרי הבית על פני תקופה (over time), כאשר יש הבחנים כמה אנשים הפכו חסרי בית באותה תקופה ויש הבחנים כמה חוו חסרות בית באותה תקופה.<sup>10</sup> סקר חסרי הבית שעורך מידי

<sup>9</sup> להרחבה על הקשיים ראו שיינטוך, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 25-26.

<sup>10</sup> דף מידע מטעם ה-National Coalition for the Homeless בארה"ב, אוגוסט 2007, [http://www.nationalhomeless.org/publications/facts/How\\_Many.pdf](http://www.nationalhomeless.org/publications/facts/How_Many.pdf). ראו גם שיינטוך, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 25, אשר מבחין בין בדיקת "מלאי", שנבדק בלילה נתון, לבין בדיקת "זרימה" או "שכיחות", שנבדקות לאורך תקופה.



שנה ארגון הערים הגדולות בארה"ב נוקט בשיטה השנייה,<sup>11</sup> וכך גם הסקר השנתי של הרשות האמריקנית לדיור ופיתוח אורבאני.<sup>12</sup> הסיבה שהשיטה השניה מועדפת על-ידי הגופים הללו היא, שסקר שנערך במועד מסוים ואקראי נוטה לפספס את חסרי הבית שעבורם מצוקת דיור מיידית היא חוויה קצרה יחסית או חד פעמית.

### כמה אנשים בישראל הם חסרי בית?

בישראל טרם נעשה ניסיון להעריך באופן שיטתי את מספר חסרי הבית, ולכן לא ניתן לדעת כמה אנשים חוו חסרות בית. משרד הרווחה סוקר לענין זה, לכל היותר, את אלה המבקשים את שירותיו, ואשר נמנים על ההגדרה הצרה של "דר רחוב" המצויה בתע"ס, אך לא נעשה ניסיון להעריך את מספרם של חסרי הבית שאינם עונים על הקריטריונים המצומצמים שמגדירים אדם כ"דר רחוב". מדובר, בין השאר, באלה המכונים על ידי משרד הרווחה "חסרי דיור".

על פי נתונים רשמיים, בשנת 2007 טיפל משרד הרווחה (לרבות עובדי המשרד ברשויות המקומיות) ב-1,890 "דרי רחוב", לעומת 2,949 בשנת 2005. **נתוני משרד הרווחה אינם משקפים, ואינם מסוגלים לשקף, את מספרם האמיתי של חסרי הבית** רחוב שאינם מטופלים ע"י רשויות הרווחה.<sup>13</sup> נתונים אלו כמובן אינם משקפים, ואינם מסוגלים לשקף, את מספרם האמיתי של חסרי הבית. שיינטוך הסיק במחקרו כי הערכת המשרד הינה הערכת חסר, שנובעת ממגבלות ההגדרה "דרי רחוב" שבה משתמש משרד הרווחה, ומהתעלמות מחסרי בית באוכלוסיות שאינן פונות לשירותי הרווחה.<sup>14</sup> גם להערכתנו, המספרים שמספק משרד הרווחה הם מוגבלים ועל כן חלקיים. לו היו נספרים כל האנשים שהיו נחשבים "חסרי בית" על פי ההגדרה של פנטסה, למשל, היו המספרים גבוהים בצורה ניכרת.

### מה הסיבות לכך שאנשים הופכים להיות חסרי בית?

אנשים הופכים להיות חסרי בית מסיבות מגוונות. הכרת מכלול הסיבות, והיחס בין סיבות שונות, הינה חיונית לפיתוח מדיניות, ששמה לה למטרה לצמצם את מספר חסרי הבית. בדוח שפורסם לקראת כנס של פנטסה חולקו הגורמים הללו לשלוש קטגוריות: גורמים סביבתיים, אירועי סיכון, והשתייכות לקבוצות סיכון.<sup>15</sup>

**גורמים סביבתיים-מבניים** הם בעיקר גורמים שמאפיינים את החברה בכללותה, כמו מחסור בדיור בר השגה, שיעור אבטלה גבוה, מערכת חינוך לקויה, אפליה, מיתון כלכלי ומערכת רווחה רעועה. בין גורמים סביבתיים אלה, יש שמשפיעים במיוחד על עלייה או על צמצום מספר חסרי הבית, כמו מחסור בדירות קטנות וזולות או חוסר נגישות של מערכות הרווחה.

<sup>11</sup> U.S. Conference of Mayors 2007 Status Report on Hunger & Homelessness, עמ' 13 (להלן – **סקר הערים**), <http://usmayors.org/HHSurvey2007/hhsurvey07.pdf>.

<sup>12</sup> דוח ההערכה השנתי לקונגרס מטעם הרשות הפדראלית לדיור ופיתוח אורבאני (HUD), מרס 2008 (להלן – **דוח ההערכה לקונגרס**):

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

<sup>13</sup> שיינטוך, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 28.

<sup>14</sup> שיינטוך, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 36.

<sup>15</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)

**אירועי סיכון** הם אירועים שעלולים לגרום לאדם להפוך חסר בית. בין הגורמים הללו ניתן למנות פינוי מדירה, שחרור ממוסד רפואי או ממוסד כליאה, אלימות במשפחה, סכסוך משפחתי או נטישה, פיטורין או איבוד יכולת ההשתכרות עקב תאונה או מחלה וכדומה.

**קבוצות סיכון** הן אלה שחבריהן נמצאים בסיכון רב יותר מאחרים להפוך לחסרי בית. על קבוצות אלה נמנים בין היתר צעירים ללא תמיכה משפחתית, מהגרים או אנשים מרקע סוציו-אקונומי מאוד נמוך, אנשים עם בעיות בריאות כרוניות, לרבות מחלות נפש, אנשים המכורים לחומרים פסיכואקטיביים (סמים ואלכוהול), ואנשים עם היסטוריה של חיים במוסד סגור.

חרף העובדה שבעבר רווחו מחלוקות בין מלומדים באשר לסיבה הדומיננטית להפיכתו של אדם לחסר בית, מציין שיינטוך במחקרו כי כיום נוטים חוקרים מתחום העבודה הסוציאלית לדעה שהסיבות המבניות הן הדומיננטיות, וכי קיים קונצנזוס בין חוקרים על כך שקיימים קשרי גומלין בין סיבות מבניות ובין הסברים אישיותיים, המשפיעים במשותף על הפיכתו של אדם לחסר בית.<sup>16</sup>

### מהו הפרופיל של חסרי הבית?

על מנת ליצור מדיניות ראויה אשר תואמת לצרכים שונים של קבוצות שונות של חסרי בית, יש לעמוד ככל הניתן על הרכב אוכלוסיית חסרי הבית. למשל – כמה מחסרי הבית הם משפחות וכמה יחידים? כמה גברים, כמה נשים? כמה מכורים לסמים? כמה מהם ילדים? כמה מהם מהגרים?<sup>17</sup> הבנת הרכב האוכלוסייה היא חיונית להגנה על זכויותיה. כך, למשל, חיוני לדעת את אחוז המשפחות או הנשים מכלל חסרי הבית כדי להכין מערך מספק של פתרונות דיור ארעיים (מקלטים או דירות מעבר) מתאימים.

כאמור, נתוני משרד הרווחה לגבי "דרי רחוב" אינם יכולים לשקף את פרופיל חסרי הבית בישראל, שכן מלכתחילה מדובר בקבוצה המוגדרת בצמצום מופלג. ההגדרה של "דר רחוב" מוגבלת כאמור לבגירים השרויים בהזנחה גופנית או נפשית, בנייתוק או בניכור, ושאינם נאבקים לשנות את מצבם. על פי הנתונים שאסף משרד הרווחה, ואשר צוינו במחקרו של שיינטוך, בשנת 2007 היו 91% מדרי הרחוב גברים, 61% עולים ממדינות חבר העמים, 45% מכורים לאלכוהול ו-33% מכורים לסמים.<sup>18</sup> מנתונים משנת 2002 עולה, כי 58% מדרי הרחוב סובלים ממחלת נפש כלשהי.<sup>19</sup>

הבעיה העיקרית ביחס לנתונים אלה היא, שהם חלקיים אך נחזים לשקף את כלל התופעה של חסרות בית, בהעדר נתונים אחרים. זוהי סטטיסטיקה מטעה, המונעת את פיתוחה של מדיניות הולמת. נתונים אלה אף מחזקים את הדעה הסטריאוטיפית השלילית על חסרי הבית, ככאלה

<sup>16</sup> שיינטוך, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 12.

<sup>17</sup> קבוצה נוספת מבין חסרי הבית היא זו של פליטים. למרות שבאירופה מוכרת בדרך כלל קבוצה זו כחלק מאוכלוסיית חסרי הבית, הרי שבנייר עמדה זה נמנענו מהתייחסות לפליטים, מהטעם שזו אוכלוסייה עם מגוון בעיות ייחודיות, המטופלת על-ידי גורמים שונים מאלו שבהם עסקינן כאן.

<sup>18</sup> שיינטוך, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 28.

<sup>19</sup> שרה צורבנר, **דרי רחוב בישראל**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2002, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00203.rtf>

שבהכרח סובלים מבעיות אישיותיות קשות, ומגמדים את היקף הסיבות המבניות והאחרות לכך שאנשים מגיעים למצב של חסרות בית.

לו היו הנתונים משקפים סקרים שנערכים בקרב כלל חסרי הבית, בהתאם להגדרה של רצף מצבים, כמו זו של פנטסה או כמו זו שבחוק האמריקאי, היו הנתונים שונים בצורה ניכרת. כך, למשל, בארה"ב נמצא כי משפחות עם ילדים הם הקבוצה הגדלה במהירות הרבה ביותר בקרב חסרי הבית.<sup>20</sup> לפי הסקר האחרון שנערך בשנת 2007 ב-23 ערים מרכזיות בארה"ב (להלן - סקר הערים), לא פחות מ-23% ממשתמשי מערך הסיוע לחסרי בית הם משפחות עם ילדים. 1% מחסרי הבית הם בני נוער לא מלווים.<sup>21</sup> סקר של הרשות הפדראלית לדיוור ופיתוח אורבאני העלה ממצאים דומים: 27% הם משפחות עם ילדים.<sup>22</sup> בסקר הערים נמצא עוד, כי 20% מחסרי הבית המשתמשים במערך המקלטים הם ילדים. מבין הבגירים בעלי המשפחות נשים הן הרוב המכריע, והן מהוות 65%, ומבין הבגירים היחידים 32.5% הן נשים. מבין הבגירים בעלי המשפחות, 12.1% היו קורבן לאלימות במשפחה. סקר הערים מפריך את הסטיגמה המקובלת על היותו של חסר בית גבר יחיד, המכור לסמים או בעל מוגבלות נפשית. לפי הסקר סובלים ממחלת נפש רק 7.9% מהבגירים המשתמשים במשפחות חסרות בית, ורק 22.4% מחסרי הבית היחידים. התמכרות לאלכוהול או סמים אף היא דומיננטית בקרב חסרי הבית, אך בשיעורים קטנים בהרבה מהמקובל לחשוב. בקרב בגירים חסרי בית בעלי משפחות רק 9.6% סבלו מהתמכרות, ובקרב יחידים – 37.1%. ממצא מעניין נוסף בסקר הערים הוא שלא פחות מ-17.4% מהבגירים חסרי הבית בעלי המשפחות, ולא פחות מ-13% מהיחידים חסרי הבית, עובדים למחייתם.<sup>23</sup>

אחת הסטיגמות הרווחות גורסת, שגם אם יש מצבים רבים של חסרות בית, הרי בסופו של דבר רובם הגדול של חסרי הבית הם אכן אלו הלנים "כרונית" ברחוב ובגנים, בהזנחה ובניתוק או עם מוגבלות פיזית או נפשית. בארה"ב הופרכה הנחה זו, במחקר של הרשות הפדראלית לדיוור ופיתוח אורבאני. בסקר נבחן כמה מבין חסרי הבית הם "כרוניים", על פי הגדרה שכוללת כל מי ששהה לפחות שנה ברחוב או שהיה חסר בית 4 פעמים לפחות, וכמו כן סובל ממוגבלות כלשהי כמו התמכרות או מחלת נפש. בשנת 2006 היוו חסרי בית "כרוניים" רק 21% מכלל חסרי הבית בארה"ב.<sup>24</sup>

אין בכוונתנו לטעון כי פרופיל חסרי הבית בישראל דומה בהכרח לזה שבארה"ב, אך הדברים מלמדים כיצד ההגדרה של חסרות בית משליכה על הפרופיל המצטייר של חסרי הבית, ועל כך שנתוני משרד הרווחה - אשר מתייחסים רק לקבוצה מצומצמת, העונה לקריטריונים של התע"ס ל"דר רחוב", אינם משקפים נכונה את המציאות.

ביטוי לכך ניתן למצוא, למשל, בסקר של המוסד לביטוח לאומי אשר נערך בשנת 2005 בקרב משפחות המקבלות קצבאות הבטחת הכנסה. עשרים אחוז מהמשפחות שהשתתפו בסקר דיווחו שבמהלך חמש שנים לעיתים לא היה להן היכן לגור. התופעה הייתה שכיחה יותר בקרב משפחות חד-הוריות שבהן ראש המשפחה היא ילידת המדינה. במקרים אלה, רוב המשפחות

<sup>20</sup> הנתונים, המבוססים על מספר סקרים, פורסמו על ידי ה-National Coalition for the Homeless, 2007, <http://www.nationalhomeless.org/publications/facts/families.html>

<sup>21</sup> סקר הערים, הי"ש 11 לעיל.

<sup>22</sup> דוח ההערכה לקונגרס, הי"ש 12 לעיל.

<sup>23</sup> סקר הערים, הי"ש 11 לעיל.

<sup>24</sup> דוח ההערכה לקונגרס, הי"ש 12 לעיל.

התגוררו אצל בני משפחה (45%) או אצל מכרים (35%). קרוב ל-20% נותרו ברחוב, במקלט או במרתף.<sup>25</sup> משפחות אלו אינן עונות להגדרת "דרי רחוב" המקובלת בארץ, ולכן אינן נמנות בנתוני משרד הרווחה.

גם נתונים שפירסמה עמותת עלם, עמותה לטיפול בנוער במצבי מצוקה, עולים בקנה אחד עם הנתונים שנמצאו בסקר הערים בארה"ב על בני נוער חסרי בית. בישראל, מעריכים בעלם, 1% מבני הנוער חווה בשנת 2007 מצב של חסרות בית – 8,000 בני נוער, שגם הם אינם נכללים בנתוני משרד הרווחה.<sup>26</sup>

## כמה זמן אנשים נשארים חסרי בית?

חסרות בית היא לרוב תופעה זמנית, העשויה להימשך ממספר לילות ועד מספר חודשים. חלק מחסרי הבית, בעיקר כאשר מדיניות הסיוע לקוייה, עשויים לחוות חסרות בית כתופעה חוזרת, שיכולה לחזור על עצמה במשך תקופה ארוכה יחסית.

בישראל לא נעשה עד היום סקר מקיף על משך הזמן שבו אנשים הם חסרי בית עד למציאת פתרון למצוקתם. נתון זה נבדק בסקרים שנערכו במדינות אחרות. בארה"ב נמצא בסקר הערים, כי משפחות חסרות בית, שנעזרו בשירותי הרווחה, היו חסרות בית לתקופה של 24 לילות ועד 18 חודשים, ובממוצע 5.7 חודשים. יחידים ובני נוער לא מלווים היו חסרי בית לתקופה של בין 21 לילות ל-11 חודשים, ובממוצע 4.7 חודשים.<sup>27</sup>

## המצוקה של חסרי בית

חסרות בית עלולה לפגוע בשורה של זכויות בסיסיות, וגורמת לפגיעה בכל תחומי החיים של האדם.<sup>28</sup> בראש ובראשונה נובעת המצוקה מהיעדר דיור או היעדר דיור נאות; אין צריך לומר, כי בעיית הדיור מקשה עד מאד על טיפול בבעיות אחרות של חסרי הבית, המתעוררות במגוון אספקטים של חיי היומיום. חסר הבית חשוף יותר לסיכון לחיים ולשלמות הגוף, לפגעי מזג האוויר, לסכנות הרחוב ולבעיות בריאות.<sup>29</sup> חסר הבית חשוף לסנקציות פליליות בעוון שוטטות או

<sup>25</sup> יהודית קינג, גדעון מאור שביט, איכות החיים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, המוסד לביטוח לאומי ומאירס-ג'וינט – מכון ברוקדייל, פברואר 2005. נתון זה צוטט על ידי השופט א' 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 לחמישית מהמשפחות ארע לפחות פעם אחת שלא היה להן היכן להתגורר בתקופת הסקר, שארכה חמש שנים, הרי שבחשוב שנת כ-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>26</sup> דוח שנתי 2007, עמותת עלם, [http://www.elem.org.il/lm/files/articlefile\\_1210855876453.pdf](http://www.elem.org.il/lm/files/articlefile_1210855876453.pdf)

<sup>27</sup> סקר הערים, הי"ש 11 לעיל.

<sup>28</sup> עבור רובם המכריע של חסרי הבית, פתרון בעיית הדיור צפוי לצמצם באופן משמעותי את מרבית הבעיות האחרות, ולמצער להניע באופן ממשי את הליך מציאת הפתרון לבעיותיהם. עם זאת, יש חסרי בית שהצעת פתרון דיור לאו דווקא תסייע להם, בוודאי לא בשלב ראשון – בהם חסרי-בית מטעמים אידיאולוגיים, שהם חסרי-בית מרצון; וחסרי בית המכונים על-ידי העובדים הסוציאליים "פתולוגיים", כלומר כאלה שחיי הרחוב הופנמו בהם כל כך עד כי הטיפול בהם דורש מדיניות טיפולית שונה עקרונית. אולם שתי הקבוצות הללו גם יחד מהוות חלק קטן ביותר מכלל אוכלוסיית חסרי הבית, ולפחות לגבי חלקם (אלו ה"פתולוגיים") ניתן היה להתמודד בשלבים מוקדמים יותר באמצעות אסטרטגיות מניעה הולמות, כמפורט בהמשך.

<sup>29</sup> בשנת 2007 דווח על 28 "דרי רחוב" שמתו ברחוב, כאמור במכתב מיום 6.4.08 מטעם מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה לאגודה לזכויות האזרח בישראל.

הפרעה, וקיים איום תמידי על חירותו.<sup>30</sup> כאשר אדם נמצא זמן ממושך ללא קורת גג מסודרת, הוא עשוי להיחשף לאורח חיים עברייני ועלול להיות מנוצל על ידי גורמי פשיעה. חלק מחסרי הבית, במיוחד כאשר מדובר בבעיה מתמשכת, מפתחים גם תלות בסמים או אלכוהול. לחסר בית קשה יותר למצוא עבודה ולהתמיד בה, הן מפני שמצוקת הדיור פוגעת בתפקודו היומיומי, והן מפני שמעסיקים לרוב אינם ששים להעסיק חסרי בית (בעיקר בשל סטיגמות חברתיות הנלוות לחסרות הבית). כאשר מדובר בילדים ובני נוער, כרוכה מצוקת הדיור גם בקשיים ניכרים למימוש הזכות לחינוך ולהתפתחות תקינה.

כך, החיים ללא מקום לינה נאות, יציב וקבוע מועדים להביא אדם להתגורר בתנאי מחיה שבהם כבודו האנושי ייפגע, והוא לא יוכל לממש את חיי משפחתו ואת פרטיותו. חסר הבית לרוב סובל מסטיגמות ומדעות קדומות שגוררות יחס מנוכר ועוין כלפיו, הגורמות לאפלייתו ולפגיעה בכבודו. חסר הבית עלול לעמוד בפני קשיים במיצוי זכויותיו, בשל מאבק ההישרדות שבו הוא מצוי. לחסרי בית יש בדרך כלל קושי להתארגן, להתבטא או להפגין, וקולם כקבוצה מושקת וכמעט ולא נשמע בשיח הציבורי בישראל.

**חסר הבית צפוי לסבול מסטיגמות ודעות קדומות, שגוררות יחס מנוכר ועוין כלפיו, הגורמות לאפלייתו ולפגיעה בכבודו**

## המדיניות הנוכחית לסיוע לחסרי בית

מערך הסיוע לחסרי בית הקיים כיום בישראל מתחלק בין שלושה סוגי גורמים: כאלה הפועלים במישור הארצי, בעיקר משרד הבינוי והשיכון ומשרד הרווחה; כאלה הפועלים במישור המקומי – רשויות הרווחה ברשויות המקומיות; ועמותות פרטיות מהמגזר השלישי. נסקור אותם לפי סדרם.

### משרד הרווחה והשירותים החברתיים

משרד הרווחה נותן סיוע רק למי שעונה לקריטריונים המצומצמים של "דר רחוב". משרד הרווחה אינו רואה עצמו אחראי לפתור את מצוקתם של חסרי בית שאינם "דרי רחוב" (מי שהוא מכנה "חסרי דיור") ומפנה אותם למשרד השיכון.<sup>31</sup>

המדיניות של משרד הרווחה כלפי דרי הרחוב באה לידי ביטוי בהוראות התע"ס, הקובעות כי טיפולו של משרד הרווחה בבעיית דרי הרחוב אמור להתמקד בפעולות אלה: איתור דרי רחוב, חילוץ והגנה, מיצוי זכויות והתערבות טיפולית.<sup>32</sup> משרד הרווחה מפעיל ארבע מסגרות טיפול ארציות עבור דרי רחוב במצבים מיוחדים.<sup>33</sup> בכל המסגרות הארציות יש בסך הכול 82 מיטות.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> חוק העונשין כולל מספר עבירות שרלוונטיות במיוחד לחסרי בית. בסעיף 215 לחוק נקבע כי "מעשה הגורם לציבור פגיעה, סכנה או הטרדה, או מפריע לציבור או גורם לו לאי נוחות, בשימוש בזכות הרבים" הוא מטרד לציבור, ודינו שנת מאסר. בסעיף 216 (5) לחוק העונשין נאסר על אדם לשוטט "בחצרות או בקרבתם, או בסביבתם, או במקום ציבורי, שיש בו להסיק שהוא נמצא שם למטרה אסורה". לחסר בית גם צפוי לסנקציה פלילית אם ייתפס שיכור לפי סעיף 193 לחוק העונשין.

<sup>31</sup> לפי סעיף 2 לתע"ס, "יש להבחין בין אוכלוסיית דרי רחוב לבין חסרי דיור, שהינה אוכלוסייה פגועה אשר בעיית הדיור הכריעה אותה, אך היא בדרך כלל פעילה, נאבקת לשינוי ושיפור מצבה ואשר פיתרון בעיית הדיור עשוי לפתור את בעייתה. הטיפול באוכלוסייה זו, הינה באחריות משרד הבינוי והשיכון. גם אוכלוסייה חדשה יחסית של יחידים ומשפחות המתקשים בתשלום משכנתאות ומוצאים מבייתם אינם מוגדרים דרי רחוב."  
<sup>32</sup> סעיף 5 לתע"ס. ראו גם צורבנר, ה"ש 19 לעיל.

<sup>33</sup> היחידה למצבים ירודים במיוחד בבית החולים קרית שלמה; מרכז "צעדים" בבית החולים קרית שלמה; הוסטל שיקומי לדרי רחוב ואלכוהוליסטים בפתח-תקווה; ובית לחיים ברמלה. הנתונים נמסרו לאגודה לזכויות האזרח על ידי משרד הרווחה ביום 6.4.08.

למשרד הרווחה אין מסגרות מקומיות, אך הוא מממן באופן חלקי יחידות לטיפול בדרי רחוב של הרשויות המקומיות, ואת השהות של דרי רחוב במקלטים של עמותות פרטיות.

### משרד הבינוי והשיכון

משרד השיכון מסייע למשרד הרווחה במימון חלקי של שכר הדירה עבור מי שהוגדר על ידי עובד סוציאלי "דר רחוב", ובלבד שהוא נמצא בהליך טיפולי או שיקומי כלשהו, **ורק לאחר שחלפו 30 ימים מאז שהחל ללון ברחוב**. לצורך כך יש נוהל מיוחד, שנקרא נוהל "כללים ואופן טיפול וסיוע ב'דרי רחוב'".<sup>35</sup>

כמו כן, אחראי משרד השיכון לפתרונות הדיור של מי שאינו נכלל בהגדרה הצרה של דרות רחוב. אולם מדיניות הסיוע של משרד השיכון היא כללית, ואינה מתייחסת בצורה מיוחדת לחסרי בית. למשרד השיכון אין פתרונות דיור זמניים עבור חסרי בית, וגם אין לו נהלים מיוחדים המותאמים למציאות של חסרי הבית (למעט נוהל הסיוע המיוחד לדרי רחוב, המוזכר לעיל). מערך הסיוע של משרד השיכון כולל בעיקר מאגר מצומצם מאוד של דירות ציבוריות וסיוע כספי לתשלום שכר דירה בשוק הפרטי (שלו רוב איננו מספיק למימון שכירות שכזו). חסר בית המבקש ליהנות מהסיוע צריך לעמוד באותם תנאים ופרוצדורות כמו כלל הציבור; כלומר, עצם העובדה שאדם חסר בית, כשלעצמה, אינה מקנה לו זכאות אוטומטית לסיוע ממשרד השיכון. חלק מהמבחנים הכלליים לקבלת סיוע עשויים להיות רלוונטיים גם לחסרי בית (למשל, מבחן הכנסה או מיצוי כושר השתכרות) אך חלקם דווקא מדירים חסרי בית מקבוצת הזכאים, כך שבהחלט ייתכן שאדם חסר בית לא יעמוד בתנאי הזכאות הכלליים של משרד השיכון. כך, למשל, יחיד בן פחות מ-55, שאינו מוגדר "דר רחוב", אינו זכאי לסיוע, גם אם הוא חסר בית.<sup>36</sup> כך גם לגבי משפחה חסרת בית שהייתה בבעלותה דירה בעבר, אך זו, למשל, עוקלה ונמכרה בהליכי הוצאה לפועל.<sup>37</sup>

### רשויות מקומיות

בסעיף 249 לפקודת העיריות נקבע כי לעירייה סמכות לספק שיכון למעוטי אמצעים באמצעות בניה או רכישה של בנינים ומכירתם או השכרתם למעוטי אמצעים, וכן להקים בתי מחסה. סמכות זו אינה מטילה חובה חוקית על הרשויות לפעול בדרך זו, ובפועל אין רשויות שמשכירות דירות למעוטי אמצעים. אין כיום חובה על הרשות המקומית למצוא פתרונות דיור לחסרי בית, ועובדי הרווחה ברשויות מסייעים לכל היותר למצוא את הזכויות מול משרד השיכון.

בשנים האחרונות נעשה ניסיון להתמודד טוב יותר עם מצוקת חסרי הבית, ובמספר רשויות מקומיות הוקמו יחידות ל"דרי רחוב".<sup>38</sup> הוראות משרד הרווחה, המעוגנות בתע"ס, קובעות כי כל

<sup>34</sup> שיינטוך, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 32.

<sup>35</sup> הוראה מספר 08/27. הנוהל נמצא באתר משרד הבינוי והשיכון,

<http://www.moch.gov.il/NR/rdonlyres/26B17C47-4D82-4F39-986D-D5297BD1E68D/4500/0827.pdf>

<sup>36</sup> סעיף 3.2.1.5 לנוהל השתתפות בתשלום שכר דירה (הוראה מספר 08/04),

<http://www.moch.gov.il/NR/rdonlyres/26B17C47-4D82-4F39-986D-D5297BD1E68D/4484/0804.pdf>

<sup>37</sup> שם, בסעיף 2.2. על פי סעיף זה פונה שהיה בעלים של דירה או חלק מדירה לאחר שנת 1971 אינו זכאי לסיוע (למעט מספר חריגים).

<sup>38</sup> באתר עיריית תל-אביב מוצגת פעילות היחידה לדרי רחוב בעיר. היחידה פועלת במסגרת הרשות העירונית לסמים, אלכוהול, שיקום אסירים ודרי רחוב, ומטפלת בכל אדם שנמצא כי הינו גר ברחוב. לפי דיווחי העירייה, לפי נתוני שנת 2008 היחידה מטפלת ב-750 איש. אנשיה מסיירים בעיר לאיתור דרי רחוב, ומפנים אותם ללינה במקלטים, לטיפול בגמילה או לטיפול נפשי, ולמוסדות שונים (כדוגמת הביטוח הלאומי) למיצוי זכויותיהם. היחידה גם מסייעת לדרי רחוב המסוגלים לכך בשכירת דירה ובשיקום תעסוקתי.

<http://www.tel-aviv.gov.il/Hebrew/Human/Homeless/Index.asp>

רשות מקומית שבשטחה אותרו מעל 15 "דרי רחוב" חייבת "לאפשר הקמת אחת או יותר מסגרות לדרי רחוב". בתע"ס מוזכרים ארבעה סוגים של מסגרות אפשריות.<sup>39</sup> על פי נתונים שנמסרו לאגודה לזכויות האזרח ביולי 2008, בשנת 2007 אותרו 16 רשויות שבהן מעל 15 דרי רחוב.<sup>40</sup> יש לציין כי באפריל 2008 נמסר לאגודה כי בשנת 2007 אותרו 20 רשויות שבהן מעל 15 דרי רחוב, וכי משרד הרווחה סירב להסביר את הפער בין הנתונים הללו.<sup>41</sup>

נוסף על כך, באפריל 2008 נמסר לאגודה לזכויות האזרח, כי באותה עת פעלו מסגרות לדרי רחוב

ב-14 רשויות בלבד. רק ב-12 רשויות הייתה קיימת מסגרת עם לינה.<sup>42</sup> שתי מסגרות נוספות היו בהליכי הקמה.<sup>43</sup> מהנתונים שבידנו ישנן לפחות 19 רשויות שידוע כי נספרו בהן מעל 15 דרי רחוב.

המשמעות היא כי בחמש רשויות ההוראות אינן מקוימות, ואין ולו מסגרת אחת לטיפול. מהצלבת הנתונים עולה, כי ברמת גן, בני-ברק, טבריה, נתניה ונצרת, שאותרו בהן למעלה מ-15 דרי רחוב, אין מסגרת קבועה הכוללת אפשרות לינה לדרי רחוב.

יצוין, כי משרד הרווחה מממן חלקית את השירותים של היחידות המקומיות.

### עמותות של המגזר השלישי

מספר עמותות פועלות למתן סיוע ומקלט לחסרי בית. ישנן עמותות ארציות כמו על"ם שנותנות מענה לבני נוער וצעירים חסרי בית,<sup>44</sup> וכן ויצ"ו המפעילה מקלט ארצי לנערו ודירת מעבר לנערו. יש עמותות מקומיות שמפעילות מקלטי לילה לחסרי בית, כמו עמותת "גגון"<sup>45</sup> או "בית השאנטי" ועמותות נוספות בכל רחבי המדינה. עמותות אחדות מפעילות מקלטים לנשים מוכות

<sup>39</sup> ארבעת הסוגים הם:

1. מחסה-מקלט (shelter): מתן קורת גג ללילה. במקום שאין מחסה נבנו הסדרים עם מלונות המאפשרים לינה לדרי רחוב.
2. מרכז טיפול ואבחון (יחידה לטיפול בדרי רחוב): במקביל לפעולות בנושא מיצוי זכויות ובדיקות רפואיות נדרשות. ישנם שני סוגי מרכזים כאלו, עם לינה ובלעדיה. המרכז ללא לינה נותן טיפול במקביל לשהייה במחסה; המרכז עם לינה נותן טיפול שיקומי אינטנסיבי יותר, והשהייה בו אפשרית לתקופה של עד שנה.
3. דירות מעבר-לווין: מיועדות לדרי רחוב אשר עברו תהליך מיון, אבחון וטיפול, אך נדרש לגביהם המשך תמיכה וליווי לתקופה נוספת כדי שיהיו מסוגלים להשתלב בדיוור עצמאי בקהילה. משך השהות בדירה כשנה.
4. מרכז יום: ניתן לשהות במרכז במשך שעות היום במקום מוגן ונקי, ולהיפגש במסגרתו עם עובדים סוציאליים.

<sup>40</sup> נתונים שנמסרו לאגודה לזכויות האזרח במכתב מיום 14.7.08 מאת עו"ס רחל אבידן, מפקחת ארצית על טיפול בדרי רחוב במשרד הרווחה. הרשויות הן: אילת, אשדוד, אשקלון, באר-שבע, בני ברק, חדרה, חיפה, טבריה, ירושלים, לוד, נצרת, נתניה, פתח-תקווה, ראשון לציון, רמת-גן ותל-אביב.

<sup>41</sup> מהשוואת הנתונים שבידנו יש להניח שנוסף על הרשימה שנמסרה, אותרו דרי רחוב גם בנצרת עילית, בכרמיאל ובבת-ים.

<sup>42</sup> הרשויות שבהן קיימת מסגרת הלנה: אילת, אשדוד, אשקלון, באר-שבע, חדרה, חיפה, ירושלים, כרמיאל, נצרת עילית, פתח-תקווה, ראשון לציון ותל-אביב.

<sup>43</sup> הרשויות בהן נמסר כי תקום מסגרת הלנה הן לוד ובת-ים.

<sup>44</sup> למשל, פרויקט "מישהו לרוץ אתו": הפרויקט מופעל מאז אוקטובר 2002. אוכלוסיית היעד של הפרויקט היא צעירים בני 18-26, חסרי בית, רובם עולים חדשים המתאפיינים בהתמכרות לסמים. במסגרת הפרויקט מופעל מרכז יום המספק מקלחת, כביסה, מזון, חדר מחשבים ושירותים נוספים. נוסף על כך אפשר לקבל סיוע משפטי (הניתן על-ידי התוכנית למשפט רווחה באוניברסיטת תל אביב), וכדומה. במרכז מועסקים מנהל, עובדות סוציאליות וצוות של מתנדבים. לפרויקט שתי מטרות: א. מתן מענה לצרכים בסיסיים של אוכלוסיית חסרי הבית הצעירים, ב. ניסיון לעורר מוטיבציה ולגייס לטיפול ולשיקום (המוצעים אף הם, במידה מסוימת, על-ידי על"ם). הטיפול המוצע עשוי להתבטא בטיפול גמילה, בטיפול בהוסטל או בקהילה טיפולית, ובסיוע משפטי, פסיכולוגי, סוציאלי ורפואי. נכון למועד כתיבת נייר עמדה זה מבקרים במרכז כ-150 צעירים, ומתוכם 40-30 נמצאים בתהליך טיפולי כלשהו.

<sup>45</sup> עמותת גגון מפעילה מקלט לילה בתל אביב המיועד ל-60 איש, ויכול להלין עד 100 איש במקרה הצורך. העמותה עצמאית בהחלטותיה לגבי קבלה והישארות במקלט, ומלינה רק חסרי בית בגירים.

ודירות מעבר לנשים מוכות.<sup>46</sup> כל אחת מהעמותות הללו פועלת על פי השקפת עולם משלה, ומידת שיתוף הפעולה שלהן עם הרשויות תלוי בשיקול דעתן. גם יחסייהן עם הרשויות אינם מוסדרים. לעיתים עלול להיווצר מתח בין שיקולי רשויות הרווחה לבין אלה הנשקלים על ידי העמותות. למרות זאת, הקושי של הרשויות המקומיות לתת מענה הולם לחסרי הבית מביא לכך שבמקרים רבים רשויות מקומיות נעזרות בעמותות לצורך אספקת שירותים כמו בתי המחסה, ואף משלמות לעמותות עבור השירות.

---

<sup>46</sup> על פי אתר האינטרנט של משרד הרווחה פועלות ברחבי הארץ 15 דירות מעבר, מתוכן 10 מתוקצבות ע"י משרד הרווחה. מתוך 10 דירות מעבר, 2 דירות מיועדות לנשים ערביות ודירה אחת מיועדת לנשים דתיות וחרדיות. דירות המעבר הללו מופעלות על-ידי ארגוני נשים המפעילים את המקלטים לנשים מוכות ולילדיהן (פרט לדירת מעבר אחת המופעלת על-ידי הרשות המקומית), ונמצאות בדרך-כלל בסמוך למקלט. כל דירה מיועדת לשתי נשים ולילדיהן. הנשים וילדיהן שוהים בדירה בין ששה חודשים לשנה בממוצע.

[http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/Distress/FamilyViolence/ProtectionAndFirstAid/TM\\_02\\_02\\_01\\_A02.htm](http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/Distress/FamilyViolence/ProtectionAndFirstAid/TM_02_02_01_A02.htm)



## חלק 2: הבעיות המרכזיות במדיניות הנוכחית

### כלפי חסרי הבית

#### היעדר מדיניות כוללת

הגנה נאותה על זכויותיהם של חסרי הבית מחייבת קיומה של מדיניות ברורה, שנותנת מענה הולם למצוקותיהם. מדינות שונות נוקטות במדיניות שונה כלפי חסרי בית; סוגיית המדיניות הרצויה נדונה בהרחבה גם במחקרו של שיינטוך. אין בכוונתנו לצדד במדיניות מסוימת, ובלבד שתוענק הגנה ראויה לזכויות האדם של חסרי הבית. עם זאת, ברור כי מדיניות כלפי חסרי בית, תהא אשר תהא, צריכה להתייחס לכלל אוכלוסיית חסרי הבית ולא להדיר קבוצות שלמות מתוכה.

למרבה הצער, בישראל אין מדיניות ברורה וסדורה של סיוע לכלל חסרי הבית. מדיניות הטיפול של משרד הרווחה מתייחסת, כאמור, לקבוצה חלקית בלבד, קרי: חסרי בית בגירים הלנים ברחוב, בבתי נטושים, בגנים ובשטחים ציבוריים ובאתרי בניה, ואשר נוסף על כך מאופיינים בהזנחה גופנית ו/או נפשית, בניתוק או בניכור ממשפחה תומכת, ובכך שאינם נאבקים לשינוי מצבם. מכאן שאין למשרד הרווחה מדיניות ברורה כלפי חסרי בית שאינם מאופיינים בהזנחה, בניתוק או ביאוש, כמו משפחות חסרות בית, או חסרי בית שאינם לנים ברחוב אך מתגוררים בפחונים או בתנאים בלתי ראויים למגורי אדם. כל אלה מודרים מטיפולו של משרד הרווחה.

גם למשרד השיכון אין מדיניות כוללת כלפי חסרי בית. הפתרון היחיד שמציע משרד השיכון הוא סיוע בדיוור שניתן על פי קריטריונים כלליים, שרלוונטיים לציבור הרחב (כמו מבחן הכנסה, מיצוי כושר השתכרות והיעדר בעלות על דירה) אך אינם מותאמים להתמודדות עם סוגיית חסרי הבית. זאת, בניגוד למדיניות כלפי חסרי בית במדינות אחרות, הכוללת תמיד גם היבט סוציאלי כלשהו, המותאם לבעיות של חסרי הבית, בנוסף לפתרון הדיוור.

זאת ועוד, גם לגבי החלק המוצמצם של אוכלוסיית חסרי הבית שזכאותו לטיפול מוכרת ע"י הרשויות, הרי שהמשאבים המוקצים למימוש הזכויות הללו רחוקים מאד מלאפשר הגנה נאותה על זכויות חסרי הבית, כמפורט בהמשך.

#### חלוקת אחריות מלאכותית הפוגעת בזכויות חסרי הבית

כיום אין גוף אחד שמופקד על גיבוש מדיניות כוללת לטיפול בחסרי בית ועל הוצאתה לפועל, ולכן חלק ניכר מחסרי הבית "נופלים בין הכיסאות", וזכויותיהם נפגעות.

בין הגופים שמופקדים על הטיפול בחסרי הבית, ובעיקר בין משרד הרווחה (לרבות העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות) לבין משרד השיכון, קיימת חלוקת אחריות מלאכותית. משרד הרווחה מסייע רק לחסרי בית שעונים להגדרה המצומצמת של "דרי רחוב" המופיעה בתע"ס, בעוד משרד השיכון אמור לסייע לכל השאר (המכונים בתע"ס "חסרי דיוור"). חלוקה זו משפיעה גם על סוג הפתרונות שמוצע לכל אחת מהקבוצות: אלו שבאחריות משרד הרווחה אמורים לקבל

טיפול סוציאלי ופתרונות דיור זמניים כמו מקלטי לילה, מרכזי יום ודיור מעברי; משרד השיכון אמור לספק פתרונות דיור קבע לכל היתר.

משיחות שערכנו עולה, כי בפועל אין חלוקת אחריות ברורה בין הרשויות, וכי הן מטילות את האחריות לטיפול בחסרי הבית זו לפתחה של זו, במקום לעבוד במשותף לקביעת מדיניות אחת ברורה. מצב זה פוגע בחסרי הבית.

מחד גיסא, גם לחסרי בית שלנים בתנאים קשים וסובלים מהזנחה או מניתוק חברתי יש צורך וזכות לפתרון דיור קבוע. אדרבא, מדינות רבות בעולם עוברות למדיניות של "דיור תחילה" דווקא מתוך הבנה כי שהות ממושכת במסגרות דיור זמניות לחסרי בית מצמצמת את יכולתם להשתלב בחברה ולתפקד באופן עצמאי.<sup>47</sup> על-פי מדיניות זו, מסייעים לחסר הבית למצוא דירה ולהתגורר בה דרך קבע, כשהעזרה הסוציאלית ניתנת לו במקביל לחזרה למגורי קבע "נורמטיביים". בארה"ב מופעלת מדיניות "דיור תחילה" דווקא כלפי חסרי הבית המכונים "כרוניים", ואשר סובלים מבעיות אישיותיות.<sup>48</sup>

מאידך גיסא, גם חסרי בית שמצוקתם העיקרית היא היעדר דיור נאות ובהישג יד, לא בהכרח יוכלו להסתפק בפתרון דיור בלבד, ופעמים רבות יש להם צורך גם בסיוע סוציאלי כדי לצאת מהמשבר ולהימנע מהידרדרות נוספת. סיוע כזה יכול לכלול עזרה במצבי משבר, ייעוץ אישי או הכשרה מקצועית ואף סיוע במימוש זכויות.

לפיכך, התפיסה היוצרת חלוקה ברורה בין חסרי בית שזקוקים בעיקר לסיוע סוציאלי, לבין חסרי בית שזקוקים בעיקר לפתרון דיור, היא מוטעית ומלאכותית. בכל מקרה של חסרות בית מעורבות סיבות מבניות ואישיות, ובכל אחד מהמקרים קיים צורך בסיוע בדיוור לצד עזרה סוציאלית.

חמורה בעינינו העובדה, כי בבסיס חלוקה זו עומדת תפיסה מכלילה וסטריאוטיפית, הבאה לידי ביטוי בתע"ס. תפיסה זו רואה בחסרי בית העונים להגדרה "דר רחוב" "אנשים כנועים ומובסים אשר יצאו ממעגל החיים הנורמטיביים" או "שבעי כישלונות, מיואשים וחסרי אונים לשינוי מצבם". התפיסה השיפוטית הזו מביאה למעשה לשלילת זכותם של חסרי הבית לדיור נאות וקבוע, שכן היא מתייגת אותם באופן מכליל כמי שאינם יכולים לגור במגורים רגילים, או כמי שלא ראוי "לבזבז" משאבים על שיכונם. שיינטוך במחקרו מוסיף, כי הגישה השיפוטית הזו גם "מזמינה התעלמות מהסיבות המבניות לחסרות בית", שכן היא מתמקדת ברכיב האישיותי של חסר הבית ולא בנסיבות המבניות שתרמו למצב שבו הוא נמצא.<sup>49</sup>

## היעדר מדיניות מניעה

חובת השמירה על זכויות האדם בכלל, ובכלל זה על הזכויות לקורת גג, לבריאות ולקיום בכבוד אינה חלה רק בדיעבד, משהתגבשה הפגיעה בהן. על המדינה חובה להבטיח את קיומן של זכויות אלה, וככל הניתן עליה לנקוט באמצעים שימנעו מראש את הפגיעה בזכויות. משמעות הדבר היא,

<sup>47</sup> שיינטוך, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 24; ראו גם Volker Busch-Geertsema, Ingrid Sahlin, *The Role of Hostels and Temporary Accommodation*, European Journal of Homelessness (Vol.1, Dec. 2007)

<sup>48</sup> *The Applicability of Housing First Models to Homeless Persons with Serious Mental Illness* <http://www.huduser.org/Publications/pdf/hsgfirst.pdf> (July 2007)

<sup>49</sup> שיינטוך, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 30-31.

שעל המדינה לגבש ולממש מדיניות שמטרתה למנוע את הפיכתו של אדם לחסר בית. עמדה זו אף עולה בקנה אחד עם עמדתם המקצועית של מומחים בתחום העבודה הסוציאלית.<sup>50</sup> מדיניות מניעה יכולה להתייחס לבעיות מבניות שמשפיעות במיוחד על הפיכתם של אנשים לחסרי בית, כמו היעדר דיור בר השגה או חוסר נגישות של מערכות הרווחה. מדיניות המניעה יכולה להתייחס גם למניעה פרטנית, לטיפול במשברים ולהתערבות מוקדמת למניעת הידרדרות, כמו מתן ייעוץ למי שנקלע לפיגור בתשלומי משכנתא או שכר דירה.

בישראל אין מדיניות מניעה סדורה, ובכך מפרה ישראל את חובתה כלפי אנשים חסרי בית והנתונים בסכנה לחסרות בית. הוראות משרד הרווחה, כפי שעוצבו בתע"ס, רלוונטיות רק לשלב שבו כבר נגרמה הפגיעה, והן מתרכזות באיתור, בהגשת סיוע ראשוני ובשיקום מינימלי בלבד. גם למשרד השיכון אין מדיניות מניעה מסודרת וברורה, וזאת חרף העובדה שהמשרד בעצמו אחראי (באמצעות החברות המשכנות) לפינוי אנשים מבתיים וכך, לעיתים, להפיכתם לחסרי בית. גם לגופים אחרים שרלוונטיים למניעת חסרות בית אין מדיניות מסודרת בנושא. למשל, אין תיאום מספק בין משרד הבריאות לבין משרדי הרווחה והשיכון, כך שלעיתים אנשים משתחררים ממוסדות רפואיים או ממוסדות גמילה בלי שקיים עבורם פתרון דיור, והמאמץ שהושקע בטיפול בהם יורד לטימיון. כך גם אין תיאום מספק בין מערכת ההוצאה לפועל, אשר מורה על פינוי חייבים מביתם, לבין משרד הרווחה, משרד השיכון והרשויות המקומיות, שאמורים לסייע למפונים.

במקרים בודדים קיימות הוראות, שמעידות על כך שניתן לפעול גם אחרת. למשל, סעיף 38 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, כפי שתוקן ביום 4.11.08, מחייב את רשם ההוצאה לפועל להזמין אליו לדיון חייב בטרם יוצא נגדו צו פינוי מדירתו, ולוודא כי לו ולמשפחתו יש דיור חלופי; אם מתברר בדיון כי אין לחייב דיור חלופי, יכול רשם ההוצאה לפועל להטיל על הנושה חובה לממן לחייב דיור חלופי כתנאי לפינויו ולמכירת הדירה.

דוגמא נוספת היא נוהל של משרד השיכון, שלפיו זכאים אסירים משוחררים לסיוע כספי לשכירת דירה בשוק הפרטי. הנוהל מאפשר לאסירים להגיש את בקשת הסיוע מבעוד מועד, טרם שחרורם, למשרד השיכון, באמצעות מנהלי בתי הסוהר, ובכך למנוע את שחרורם לרחוב (אמנם, בעקבות פנייה של האגודה לזכויות האזרח התברר, כי שירות בתי הסוהר לא הכיר את הנוהל ולא פעל על פיו, אך הובטח כי הנוהל יופץ ויקויים מעתה ואילך).<sup>51</sup> למרבה הצער דוגמאות אלו הן חריגות ואינן מעידות על הכלל.

<sup>50</sup> שם, בעמ' 33.

<sup>51</sup> נוהל כללים ואופן טיפול באסירים משוחררים (הוראה 08/24),

<http://www.moch.gov.il/NR/rdonlyres/26B17C47-4D82-4F39-986D->

<D5297BD1E68D/4496/08292.pdf>; מכתבה מיום 1.2.09 של תג"ד דבי שגיא, ראש חטיבת טיפול באסיר של אגף האסיר, לאגודה לזכויות האזרח.

## היעדר מידע

לא רק שלא נעשה מאמץ לעצב מדיניות כוללת כלפי חסרי הבית, גם לא נעשה מאמץ מספק לאסוף מידע בנוגע למספרם ולהרכבם של כלל חסרי הבית במדינה, כמו גם לגבי הסיבות שמביאות אנשים לחסרות בית. המידע שנאסף על ידי משרד הרווחה חלקי ורלוונטי רק למי שעונה להגדרה המצומצמת "דר רחוב", ואפילו ביחס לקבוצה זו המידע חלקי ביותר.

## עיגון משפטי חסר

אין בישראל חקיקה ייעודית, המסדירה את הטיפול בחסרי בית ומעגנת את זכויותיהם.<sup>52</sup>

אפילו למדיניות משרד הרווחה כלפי חסרי הבית שעונים להגדרה המצומצמת של "דרי רחוב" אין בסיס משפטי מוצק. מדיניות זו אינה מעוגנת בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה אלא בתע"ס, תקנון לעבודה סוציאלית, שהוא קובץ הנחיות והוראות המנהל הכללי של משרד הרווחה. בדוח על הרשויות המקומיות משנת 2005 מצא מבקר המדינה, כי בחלק גדול מן המקרים הוראות התע"ס אינן מבוצעות על ידי הרשויות המקומיות. חלק מהעיריות שנבדקו לא טרחו לספק ארוחות לדרי רחוב שאינם שוהים במסגרת טיפולית, לא נעשו כלל סיורים לאיתור דרי רחוב, נמצא פער ניכר בין ההוראות שקבע משרד הרווחה בתע"ס בנוגע להקמת מסגרות טיפול בדרי רחוב על-ידי הרשויות המקומיות ובין פעולתן של העיריות שנבדקו בתחום זה, ועוד מספר רב של ליקויים.<sup>53</sup> בתגובה לכך טוען משרד הרווחה, כי אין לו דרך חוקית לכפות על הרשויות לבצע את הוראות התע"ס.<sup>54</sup>

לדעתנו, טענה זו של משרד הרווחה שגויה. התע"ס אמנם אינו דבר חקיקה (ראשי או חקיקת משנה), אך הוא בעל מעמד מחייב מתוקף תקנה 2 לתקנות שירותי הסעד (טיפול בנוזקים),

התשמ"ו-1986, אשר תוקנו מתוקף סעיף 13 לחוק שירותי הסעד, **משרד הרווחה טוען כי אין לו דרך לאכוף את הוראות התע"ס. לעמדתנו טענה זו שגויה** התשי"ח-1958, הקובע כי "רשות סעד תגיש סעד וטיפול סוציאלי לנוזק שפנה אליה בבקשה לכך ותישא בהוצאות סעד וטיפול סוציאלי כאמור, בכפוף לאמור בתקנות 3 ו-4 והכל על פי תע"ס". מכאן שלתע"ס מעמד מחייב, המעניק למשרד הרווחה כלים משפטיים לאכוף את הוראותיו, ואף חובה לעשות כן במקרים בהם אי ביצוע ההוראות פוגע בזכויות אדם.

גם מבקר המדינה סבר, כי "על משרד הרווחה לבחון את הפער בין ההוראות שקבע בדבר העמדת מסגרות טיפוליות לדרי הרחוב, ובין פעולתן של הרשויות המקומיות בתחום זה וכמו כן, עליו להבהיר את אחריותן של הרשויות המקומיות על הקמתן והפעלתן של המסגרות הטיפוליות

<sup>52</sup> בעבר הוצעה הצעת חוק חובת הקמת בתי מחסה ובתי אבות ברשויות מקומיות (תיקוני חקיקה), התש"ס-2000, שהציעה לחייב כל רשות מקומית להקים בתי מחסה למעוטי אמצעים <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/15/1746.rtf>. הצעה זו נדחתה על-ידי משרד הרווחה מהנימוק שלא בכל רשות מקומית קיימת תופעת דרות הרחוב ולכן אין צורך לחייב כל רשות להקים בית מחסה. ראו צורבנר, ה"ש 19 לעיל.

<sup>53</sup> דוח ביקורת על הרשויות המקומיות 2005: טיפול רשויות מקומיות בדרי רחוב שבתחומן (להלן – דוח מבקר המדינה), <http://www.mevaker.gov.il/serve/folderAdmin.asp?id=184&opentree=,11,2>.

<sup>54</sup> פרוטוקול ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 13.2.08, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/bikoret/2008-02-13.html>; ראו גם שיינטוך, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 34.

המפורטות בתע"ס<sup>55</sup>. מבקר המדינה אף העיר לרשויות, כי "הוראות התע"ס הינן נורמות מחייבות שנועדו להגדיר את הרמה וההיקף של הסיוע שינתן לאוכלוסיות נזקקים על ידי רשויות מקומיות. בהיותן נורמות מחייבות הרי שאין מקום להתנות את יישומן בנסיבות תקציביות או בגורמים אחרים. אשר על כן על משרד הרווחה לבחון עם העיריות שנבדקו את יכולתן לספק את הסיוע לדרי הרחוב כפי שנקבע בתע"ס, ולהבטיח הקצאת המשאבים שיאפשרו יישום ההוראות"<sup>56</sup>.

## תקציב חסר

בהיעדר מדיניות כוללת כלפי כלל חסרי הבית, אין מוקצה תקציב הולם לצורך הבטחת זכויותיהם. התקציבים המוקצים לכך זעומים ובלתי מספקים בעליל. התקציב הכולל של משרד הרווחה לסיוע לחסרי בית בשנת 2008 היה 9.5 מליון ₪ בלבד.<sup>57</sup> למשרד השיכון אין תקציב ייעודי לסיוע לחסרי בית, מעבר לתקציבי הסיוע הכלליים. גם אלה קוצצו בצורה ניכרת בשנים האחרונות. תקציב הסיוע לשוכרי דירות, למשל, קוצץ בשנת 2002 במחצית. ביוני 2002 הוחלט גם על ביטול הסיוע ליחידים בגילאי 45-54 ולמשפחות נתמכות שלא צברו 1,400 נקודות, 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.<sup>58</sup>

יש לציין כי אף שהגדלת התקציב הנחוצה לצורך הגנה אפקטיבית על זכויות חסרי הבית היא חיונית, הרי שרבות מההצעות בנייר עמדה זה אינן דורשות הגדלה ניכרת של התקציב.

## ליקויים במערך האיתור

פעילות אקטיבית לאיתור חסרי בית היא חיונית ומשקפת גישה ראויה, שלפיה מוטלת על הרשויות חובה פוזיטיבית לפעול להגברת הנגישות של מערך הסיוע לחסרי הבית. מערך האיתור כיום מבוסס בעיקר על דיווחים שמגיעים לקווי החירום של הרשויות המקומיות, ועל סיורים ליליים של אנשי הרשויות המקומיות על פי הוראות התע"ס.<sup>59</sup> ההוראות קובעות, כי האיתור ייעשה על ידי עובד סוציאלי מלווה באיש אבטחה של הרשות או באיש משטרה.<sup>60</sup> נראה שבפועל, כתוצאה משיקולי תקציב, מרביתן המכרעת של הרשויות המקומיות אינן פועלות לאיתור חסרי בית, ובמקרים רבים מבוסס מערך האיתור על אנשי המוקד העירוני בלבד, שאינם מוסמכים לעבוד עם אנשים במצוקה ולהתמודד עם מגוון הבעיות של חסרי הבית. כמו כן, כמעט ולא נעשים ניסיונות לאתר חסרי בית, שאינם לנים ברחובות או במקומות ציבוריים.

<sup>55</sup> דוח מבקר המדינה, ה"ש 53 לעיל, בעמ' 54.

<sup>56</sup> שם, בעמ' 36.

<sup>57</sup> פרוטוקול ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, ה"ש 54 לעיל.

<sup>58</sup> הנתונים רוכזו במצגת של משרד הבינוי והשיכון, "מצוקת הדיור בישראל", שהוצגה בפני ועדת הכלכלה של הכנסת ביום 5.3.08.

<sup>59</sup> צורבנר, ה"ש 19 לעיל.

<sup>60</sup> סעיף 5 לתע"ס.

## סוגיית הפינוי הכפוי של חסרי בית

תפיסה ראויה של זכויות אדם רואה בחיים תחת קורת גג נאותה זכות המוקנית לאדם עצמו ולא זכות של הכלל, ומכאן, שאין הכלל רשאי לכפות את מימוש הזכות על מי שאינו מעוניין בכך. חסרי בית שאינם מעוניינים בפתרונות שמציעות להן הרשויות עשויים לעורר תחושות קשות בקרב עובדי רווחה וקובעי מדיניות; בעיקר כאשר מדובר בחסר בית שלן בתנאים שמסכנים את בריאותו, ובמיוחד בלילות החורף, שבהם מתעוררת סכנה של קפיאה. על כך יש להוסיף את הלחץ הציבורי שבו נתונות הרשויות "לעשות משהו" בעניין חסרי הבית, בין מצדם של שוחרי טוב ובין מצד מי שרואה בחסרי הבית מטרד שיש להעלימו.<sup>61</sup> לפיכך, מדי פעם עולות יוזמות לחקיקה, שתאפשר פינוי חסרי בית בכפייה – למקלט, לבית חולים או לבית חולים פסיכיאטרי.<sup>62</sup>

חוק טיפול בחולי נפש, התשמ"א-1991,<sup>63</sup> נותן כלי להתמודדות עם מצבים קיצוניים, שבהם ברור כי חסר הבית מסרב להתפנות בשל מחלת נפש, ובשל כך מסכן סיכון פיזי מיידי את חייו או את חיי אחרים. גם חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996 מאפשר מתן טיפול רפואי, לרבות פינוי לבית חולים, ללא הסכמת החולה בנסיבות של מצב חירום רפואי או כאשר נשקפת לחולה סכנה חמורה, והכול – בסייגים הקבועים בחוק.<sup>64</sup>

לצד זאת, יש הצעות לתיקוני חקיקה שיאפשרו פינוי כפוי גם לחסרי בית שאינם חולי נפש, כך שאפשר יהיה לפנות חסר בית, שמסרב להתפנות באופן שמסכן את בריאותו, למקלטי לילה או לבית חולים. המצדדים במתן כלים לפינוי חסרי בית מהרחוב מכירים בכך שפינוי כפוי פוגע קשות בכבודו ובחירותו של חסר הבית. אך יש הסבורים כי דווקא פינוי אדם הלן בתנאים משפילים המסכנים את בריאותו למקום מכובד יותר, הוא המעשה שיגשים את ערך כבוד האדם.

אף שהצעות אלו נולדו מתוך רצון להגן על בריאותם של חסרי הבית, קיים חשש רב שחוקים מסוג זה ינוצלו ויורחבו כדי "לנקות" את הרחובות מחסרי הבית, שבעיני הציבור הינם מטרד, ומטרתם המקורית תשכח.

כמו כן, הצעות לפינוי כפוי של חסרי בית מהרחובות נוטות להשתיק ולהחליף דיון בפתרונות איכותיים יותר, הדורשים, למשל, את שכלול מערך המקלטים ומסגרות הטיפול, מציאת פתרונות שמתאימים לקבוצות שונות וחשיבה על דרכים חדשות לקרב בין הרשויות לבין חסרי הבית.

מומחים בתחום העבודה הסוציאלית סבורים כי פינוי בכפייה אינו בגדר מדיניות רצויה. שיינטוך מציין במחקרו, כי גם כאשר המוטיבציה לפינוי היא דאגה לטובתו של חסר הבית, ספק אם יש להפעיל כפייה.<sup>65</sup> הוא מוסיף, כי אנשים שגרים בבתיים נוטים לדעה שכל מחסה עדיף על חיים

<sup>61</sup> שיינטוך, ה"ש 1 לעיל, עמ' 16; פרופ' דן שניט, **סודיות, פרטיות והזכות לדעת בעבודה סוציאלית**, הוצאת מגנס, 2001.

<sup>62</sup> שיינטוך, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 35, שם מוזכרת הצעת החוק למניעת סיכון ומתן טיפול לדרי רחוב, התשנ"ה-1995, שנגזרה בסופו של דבר.

<sup>63</sup> סעיפים 6-7 לחוק טיפול בחולי נפש, התשמ"א-1991.

<sup>64</sup> סעיף 15 לחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996.

<sup>65</sup> שיינטוך, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 16.

ברחוב, אך אנשים שחוו חסרות בית לא תמיד מסכימים עם קביעה זו, וכי עבור חלקם בתי מחסה נתפסים לעיתים כסביבה מאיימת.<sup>66</sup>

### ליקויים במערך מקלטי החירום לחסרי בית

מדיניות ראויה צריכה להתבסס על ההכרה בכך שלכל אדם זכות לתנאי קיום נאותים, ובכלל זה קורת גג. מאחר ומציאת פתרון דיור קבוע עבור חסר בית עשויה להתמשך זמן מה, יש להעמיד גם פתרונות דיור ארעיים לרשותם של חסרי הבית. פתרונות אלו צריכים לתת מענה לחסרי בית שלנים בתנאים קשים וזקוקים למקום שבו יוכלו ללון בביטחון, אך גם לחסרי בית שזקוקים למקום לינה בתקופת התארגנות, למשל לאחר פינוי מדירה. פתרון הדיור הארעי יכול שיהיה מקלט לילה (shelter), בית מחסה הפעיל 24 שעות, או מימון הלנה באכסניה. הרשויות בישראל ממעטות לעשות שימוש בכלי ההלנה באכסניה מחמת עלותו הגבוהה יחסית, ולרוב גם האכסניות עצמן אינן מעוניינות להלין חסרי בית. לכן, בפועל, שימוש באכסניה אינו מהווה מענה ראוי שכן הוא ניתן במשורה, ובעיקר ניכרת אי-הלימותו בלילות החורף, שכן הוא דורש תיאום מוקדם של חסר הבית עם האכסניה.

חרף חשיבות הנושא והסכנות המרובות האורבות למחוסרי הבית, אין עדיין בישראל חוק המחייב להקים מקלטים או בתי מחסה, וההוראות היחידות המתייחסות לכך נמצאות בתע"ס. הוראות אלו רלוונטיות לחסרי הבית העונים להגדרה המצומצמת של "דר רחוב", ולא ברור מהי מדיניות משרד הרווחה כלפי חסר בית שאינו עונה על הגדרה זו, אם הוא מבקש להיעזר במערך מקלטי הלילה הקיים. נוסף על כך, הוראות אלו אינן ברורות באשר לעצם קיומה והיקפה של החובה להקים מסגרות הכוללות לינה.

אם לא די בכך, מדיניות התע"ס לא מיושמת. לפי ההוראות, בכל רשות שבה נמצאו מעל 15 "דרי רחוב" יש להקים מסגרת טיפול אחת לפחות. אולם אף שישנן 20 רשויות שבהן מעל 15 דרי רחוב, רק ב-16 רשויות יש מסגרות כלשהן או מסגרות בהקמה, ורק ב-14 רשויות ישנן מסגרות הכוללות אפשרות הלנה.<sup>67</sup>

חלק מהרשויות נמנעות מהקמת בתי מחסה בתחומן מטעמים של רצון לשמור על תחום הרשות "נקי" מאוכלוסייה חלשה וחסרת בית.<sup>68</sup> הבעיה בכך היא כפולה. ראשית, חסרי בית באותן רשויות נותרים ללא פתרון חירום. שנית, רשויות אחרות, שכן מעוניינות לקיים את ההוראות, חוששות מריכוז חסרי בית מרשויות שכנות בשטחן. כך, היעדר האכיפה של הקמת בתי המחסה על כל הרשויות באופן אחיד, גורם לתמריץ שלילי לרשויות שמעוניינות להקים בתי מחסה ולדאוג לטיפול נאות בחסרי הבית המצויים בשטחן.

<sup>66</sup> שם, מצטט ממחקרם של פיזפטרק וג'ונס, Fitzpatrick, S. & Jones, A, Pursuing social justice or social cohesion? Coercion in street homelessness policies in England, Journal of Social Policy, 34(3), 389-406 (2005).

<sup>67</sup> הנתונים המלאים הובאו בה"ש 40-43 לעיל.

<sup>68</sup> כך עולה, למשל, מדברים שמסרו עיריות פתח-תקווה ובת-ים למבקר המדינה, ראו דוח מבקר המדינה, ה"ש 53 לעיל, בעמ' 37-38.

המחסור החרף בבתי מחסה בא לידי ביטוי גם בהיעדר מענה לקבוצות שונות של חסרי בית. לזוגות או למשפחה חסרת בית עם ילדים, הזקוקות לזמן התארגנות, אין מקלט או דירת חירום, שבהם ניתן להלינם בעת חירום.<sup>69</sup>

חלק מרשויות הרווחה ברשויות המקומיות רואות במתן אפשרות לינה בבית המחסה רק מרכיב בהליך השיקום, ולא חובה המוטלת עליהן כלפי חסר הבית, שמטרתה כיבוד זכויות האדם הבסיסיות שלו. במקרים אלו מתנות הרשויות את הכניסה לבתי המחסה בשיתוף פעולה או בכניסה למתווה שיקומי קבוע מראש. לעיתים עומדת התנייה זו בניגוד לתפקיד שבית המחסה מייעד לעצמו.<sup>70</sup> התנייה כזו הינה פסולה ויש לאסרה.

המסגרות המעטות הקיימות הן ברובן מקלטי לילה הסגורים בכל שעות היום. הדבר בעייתי במיוחד עבור חסרי בית מבוגרים, או חולים, הזקוקים למקום לשהות בו 24 שעות. היעדר מקלט מתאים פוגע בזכויותיהם ועלול לסכן את בריאותם.

### ליקויים במערך פתרונות הדיור הקבועים

מערך מקלטי הלילה ובתי המחסה אמור לספק מענה ארעי לחסרי בית, עד להסדרת פתרון קבע. מצאנו כי כיום 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. כך, למשל, אף שרבים מחסרי הבית הם יחידים, בטרם ימלאו להם 55 לא יהיו על-פי ההוראות זכאים לסיוע. אף מי שהייתה בבעלותם דירה או חלק מדירה לאחר 1971 לא יוכלו לקבל סיוע כלשהו על-פי הנוהל, גם אם הם חסרי בית.<sup>71</sup> הנוהל הייעודי היחיד מתייחס רק לחסרי בית שיוגדרו כ"דרי רחוב" על ידי עובד סוציאלי ויהיו בהליך שיקומי, וגם זאת – רק לאחר חודש של שהייה ברחוב.

חסר בית שעומד בקריטריונים הכללים לסיוע בדיור, 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, ואינו מותאם למחירי הדיור הריאליים.<sup>72</sup>

מצאנו גם בעייתיות בגישה הרואה בדיור קבע פתרון שיש להגיע אליו בהדרגה, לאחר תהליך שיקום הכולל שהייה במסגרות סגורות כמו הוסטל או דירת לווין. זו הגישה הדומיננטית כיום בישראל. 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.

**אין לראות בפתרון דיור פרס לשיתוף פעולה, ובשלילת הדיור סנקציה לאי שיתוף פעולה. התנייה כזו היא הפרה של זכויות האדם של חסרי הבית**

שיקום הכולל שהייה במסגרות סגורות כמו הוסטל או דירת לווין. זו הגישה הדומיננטית כיום בישראל. הבעייתיות נובעת מכך שההתקדמות לעבר דיור קבע עצמאי מותנית בהתנהגותו של חסר הבית. לדעתנו אין

<sup>69</sup> מקלטים לנשים מוכות מהווים כיום את הפתרון היחיד לנשים שנפלו קורבן לאלימות ולילדיהם הקטנים, אולם זהו פתרון חלקי בלבד, שכן הוא אינו מתאים לנשים עם ילדים מתבגרים, שלרוב מנועים מלשהות במקלט לנשים מוכות.

<sup>70</sup> שמעון שפירו, דפנה פרומר, **היחידה לדרי רחובות תל-אביב יפו, מחקר הערכה – שלב ב'** (1998), עמ' 21.

<sup>71</sup> ראו, למשל, את התנאים לזכאות בנוהל השתתפות בתשלום שכר דירה (הוראה 8/04) של משרד הבינוי והשיכון.

<sup>72</sup> נמסר לנו, למשל, כי אנשים עם מוגבלות נפשית, השוהים בהוסטל ומבקשים לעבור לדיור מוגן בקהילה, אינם מסוגלים לעשות כן בגלל גובה הסיוע הנמוך.



התנייה כזו היא הפרה של זכויות האדם של חסרי הבית, והיא מתרחשת במדיניות הקיימת. למשל, על פי נוהל "כללים ואופן טיפול וסיוע לדרי רחוב" (הוראה 8/27) של משרד השיכון, ניתן לשלול מחסר בית שקיבל סיוע לשכירת דירה את הקיצבה החודשית, אם ניתק את קשריו עם היחידה ל"דרי רחוב" ואינו משתף פעולה עם הגורמים המשקמים. זאת, אף אם חסר הבית ממשיך ומתגורר בדירה בהצלחה.<sup>73</sup>

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. לכן, הוסטל אינו תחליף ראוי לבית.

---

<sup>73</sup> סעיף 10 לנוהל כללים ואופן הטיפול והסיוע ב"דרי רחוב" (הוראה מספר 08/27), <http://www.moch.gov.il/NR/rdonlyres/26B17C47-4D82-4F39-986D-D5297BD1E68D/4500/0827.pdf>

### חלק 3: מבט השוואתי – מגמות במדיניות כלפי חסרי בית

#### במדינות אחרות

##### ארצות הברית: ממאבק בחסרי הבית למדיניות מניעה וסיוע רב מערכתית

בארצות הברית המאבק בבעיית ריבוי חסרי הבית הוא מאבק פדראלי, מדינתי ועירוני כאחד, כאשר בשלוש הרמות ישנה פעילות רבה בנושא.

אף שזכות זו אינה מצוינת במפורש בחוקה האמריקנית, בית המשפט העליון של ארה"ב הכיר בזכותם של חסרי בית למקלט לילה.<sup>74</sup> הקונגרס החל לעסוק בבעיית חסרי הבית באמצע שנות השמונים של המאה הקודמת. בשנת 1986 העביר הקונגרס לראשונה חוק פדראלי, שנועד להתוות מדיניות סיוע לחסרי בית.<sup>75</sup> בשנת 1987 הורחב החוק וכלל הגדרה פדראלית של המונח *homeless*, ואמצעי חירום להגנה על חסרי בית.<sup>76</sup> חקיקה זו הורחבה עם השנים ושמה נקבע מחדש על שם שני אנשי הקונגרס שעמדו מאחורי היוזמה, והיא היום ידועה בשם McKinney-Vento Homeless Assistance Act.<sup>77</sup>

החוק האמריקאי יצר מועצה בין-משרדית, שכללה נציגים מ-15 סוכנויות פדראליות שונות, לצורך יישום המדיניות הזו. כמו כן, החוק כולל מגוון רחב של תוכניות פדראליות למיגור תופעת ריבוי חסרי הבית, לרבות סיוע בדיוור, דיוור מעברי ומקלטי חירום, התאמה של תוכניות פדראליות אחרות לאנשים חסרי בית, תוכניות בנושא בריאות, חינוך ועבודה לחסרי בית. החוק אף הטיל חובה על רשויות להנגיש רכוש ומקרקעין פדראליים לטובת חסרי בית וארגונים שמסייעים להם.<sup>78</sup>

שיינטוך מציון, כי החולשה של החוק היא בכך שהוא מתמקד במענה לשעת חירום ובתסמינים ולא בסיבות המבניות המובילות לחסרות בית.<sup>79</sup> אולי זו הסיבה לכך, שכאשר החלה תקופה שניה של עלייה משמעותית במספרם של חסרי הבית, בתחילת שנות ה-90, נכשלה המדיניות, וגבר הלחץ על הרשויות למצוא פתרון שיבטיח את איכות החיים של התושבים. אך במקום להתמודד עם הגורמים לבעיית חסרי הבית, בחרו מדינות רבות בארה"ב לנסות להתמודד עם התופעה באמצעות שימוש הולך וגובר בחוק הפלילי. חוקים כמו איסור שוטטות, שמטרתם הייתה לפנות את ההומלסים מהרחובות במטרה להשיג "איכות חיים נאותה" לתושבי העיר הפכו נפוצים. חלק גדול מיוזמות אלו נבלם באמצעים משפטיים. ניסיונות אלו לא הצליחו לפתור את בעיית חסרי

<sup>74</sup> Jonathan L Hafetz, **Homeless legal advocacy: New challenges and directions for the future**, 30 *Fordham Urban Law Journal*, (2003) שם מצוין, כי הזכות למקלט הוכרה כבר בשנת 1979 בפסק דין Callahan v. Carey. בפסק הדין עוגנו סטנדרטים מפורטים שבהם על כל מקלט לעמוד, כמו גודל המיטה, נקיון, נוחות, שמיכה, מגבות ואפילו כרית, ושלל הוראות אחרות השומרות על כבודו של האדם ועל התנאים הבסיסיים למחייתו. בשנת 1983, בפסק דין Eldredge v. Koch, החיל בית המשפט זכות זו גם לגבי נשים ולגבי משפחות.

<sup>75</sup> Homeless Persons' Survival Act, 1986

<sup>76</sup> Urgent Relief for the Homeless Act, 1987

<sup>77</sup> ראו הסבר באתר הרשות האמריקנית לדיוור ופיתוח אורבאני,

<http://www.hud.gov/offices/cpd/homeless/lawsandregs/mckv.cfm>

<sup>78</sup> שם.

<sup>79</sup> שיינטוך, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 27.

הבית ורק חידדו את הצורך במדיניות נכונה יותר המבוססת על כיבוד זכויות האדם של חסרי הבית.<sup>80</sup>

הניסיון האמריקני הוביל למדיניות הנוכחית, שמשלבת בין אסטרטגיית מניעה וסיוע כוללני (holistic) שכולל דיור לצד סיוע סוציאלי נוסף. מדיניות זו מאופיינת בהערכה טובה יותר של ציבור חסרי הבית ושל הסיבות שבגינן אנשים הופכים לחסרי בית. בשנת 2001 העביר הקונגרס חוק, שמחייב את הרשות הפדראלית לדיור לסייע לקהילות להכין מערכת מידע וניהול (HMIS), שתרכז את המידע על חסרי הבית בכל רחבי ארה"ב. לאור מידע זה החלה הרשות לדיור להוציא דוחות הערכה שנתיים לקונגרס.<sup>81</sup> כמו כן, החלה האסיפה השנתית של הערים המרכזיות בארה"ב לערוך סקרים שנתיים מקיפים על מצב חסרי הבית (ומצב הרעב). דוחות אלו מאפשרים לבחון מגמות לאורך זמן וכך להעריך את מידת ההצלחה של תוכניות הסיוע השונות.

### **אנגליה: מטיפול ממוקד בחסרי בית "כרוניים" לפיתוח מדיניות מניעה כוללת**

בשנות ה-70 החל לחץ ציבורי באנגליה לטפל בבעיית חסרי הבית. בשנת 1977 חוקק בית הנבחרים את Housing (Homeless Persons) Act. המטרות העיקריות של חוק זה היו להבהיר את הוראות הטיפול באוכלוסייה ולהעביר את האחריות מהרשות המקומית למחלקות הרווחה. החוק חייב את הרשויות לדאוג לדיור ארוך טווח עבור אלו שהיו בעבר בעלי דירות, ירדו מנכסיהם והגיעו לרחוב עקב חדלות פרעון ו'ללא כוונה', ומשתייכים לקבוצות בעלות עדיפות: נשים בהריון ומשפחות עם ילדים. באנגליה סווגו חסרי הבית לפי שני מבחנים מצטברים: מבחן עדיפות (Priority Need Test), אשר בחן האם המבקש נמנה על אחת הקבוצות שבחוק, ומבחן ה"כוונה"

**חוק משנת 2002 מחייב כל רשות מקומית באנגליה לקבוע מדיניות מניעה, שמטרתה לאפשר ליחידים ולמשפחות להישאר בביתם או לשמור על דיור עצמאי, ולמנוע את הפיכתם לחסרי בית**

(Intentionally Homeless Test) שבדק האם חסר הבית אחראי למצבו עקב מעשה או מחדל מכוונים, השוללים את זכאותו לסיוע.<sup>82</sup>

בתחילת שנות ה-90 הושם הדגש באנגליה על הטיפול בחסרי הבית ה"כרוניים", והוקמה יחידה לטיפול בהם, הדומה ליחידה ל"דרי רחוב" הקיימת בישראל. אולם מאז שנת 1999 הועבר הדגש למדיניות חדשה – מדיניות מניעה, שמטרתה לטפל באופן יסודי בסיבות שמביאות אנשים לחסרות בית. מדיניות זו קיבלה תאוצה עם חקיקתו בשנת 2002 של חוק מיוחד, Homelessness Act.<sup>83</sup> חוק זה מחייב כל רשות מקומית לקבוע מדיניות מניעה, שמטרתה לאפשר ליחידים ולמשפחות להישאר בביתם או לשמור על דיור עצמאי ולמנוע את הפיכתם לחסרי בית. בין היתר על מדיניות זו להתייחס

<sup>80</sup> Hafetz, הי"ש 74 לעיל.

<sup>81</sup> דוח ההערכה לקונגרס, הי"ש 12 לעיל.

<sup>82</sup> Alastair Hudson, The Law On Homelessness (Sweet & Maxwell 1997), page 7-8, <http://www.alastairhudson.com/digestsofpublications/lawonhomelessness.pdf>

<sup>83</sup> Hal Pawson, Gina Netto, Colin Jones, Fiona Wager, Cathie Fancy, Delia Lomax, Evaluating Homelessness Prevention, Department for Communities and Local Government (December 2007) <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/573347.pdf>

לפתרונות הדיור הקיימים בשטח הרשות, ולסיוע נוסף שאפשר להגיש לחסר בית או למי שעומד להיות כזה כדי למנוע את הישנות הבעיה.<sup>84</sup>

באנגליה הבינו כי מדיניות מניעה מפחיתה באופן משמעותי את מספר חסרי הבית, ושבסיכומו של דבר היא גם זולה יותר וחוסכת הוצאה כבדה בהרבה שנדרשת לטיפול בחסרי בית ולשיקומם. לכן החליטה הממשלה להשקיע סכומי כסף גדולים יחסית – 360 מיליון ליש"ט בחמש השנים הראשונות – לתמיכה בגיבוש אסטרטגיות מניעה,<sup>85</sup> ומחקר עדכני אכן מלמד כי אסטרטגיית המניעה תרמה בצורה משמעותית לירידה במספר חסרי הבית והתגלתה כהוצאה משתלמת.<sup>86</sup>

### סקוטלנד: ממדיניות של סדרי עדיפויות למדיניות מבוססת זכות דיור לכל

סקוטלנד נחשבת היום כמובילה בחקיקה המגנה על זכויותיהם של חסרי בית ואף זכתה על כך לאחרונה בפרס מטעם הארגון הבינלאומי COHRE.<sup>87</sup> עד תחילת שנות האלפיים התבססה

המדיניות הסקוטית, כמו זו של אנגליה, על סיווג חסרי הבית לפי מבחנים של עדיפות וסירבה להעניק סיוע למי שהפך חסר בית "בכוונה". בשנת 1999 חל מפנה מהותי במדיניות, והממשלה החליטה כי יש לאמץ מדיניות הולמת יותר, אשר תתייחס לבעיית חסרי הבית בכלים מודרניים. בשנת 2001 תוקן

החוק, כך שרשויות מקומיות חויבו להעריך את היקף הבעיה ולקבוע אסטרטגיות חדשות כלפי חסרי הבית. הרשויות חויבו לספק דיור זמני לכל משקי הבית חסרי קורת הגג.

בשנת 2003 נחקק בסקוטלנד חוק חדש: Homelessness etc. (Scotland) Act 2003. שינוי מהותי בגישה.<sup>88</sup> ההגדרה "חסר בית" שבו הורחבה והיא חופפת במידה רבה את ההגדרה של פנטסה, והוא מעגן זכות לדיור לכל. החוק קבע כי עד שנת 2012 כל חסר בית יהא זכאי לדיור נאות, ואף יוכל לפנות לבית המשפט למימוש זכות זו. עד 2012 יהיו גם חסרי בית שאינם בקבוצת עדיפות זכאים לדיור ארעי, ונוסף על כך מבחני העדיפות המיושנים הוחלפו ונוספו קטגוריות נוספות של זכאות: קשישים, אנשים הסובלים מדרגות שונות של מוגבלות נפשית, אנשים שהשתחררו מבתי הסוהר, מבתי חולים ומשירות צבאי, צעירים בסיכון בגילאים 18 עד 20 הנתונים לסכנה של ניצול מיני וסחטנות אחרת וכל חסרי הבית בגילאים 16-18. גם מי ששווג כחסר בית "בכוונה" זכאי לפי החוק החדש לסיוע בדיור ולטיפול באותן סיבות או מחדלים "מכוונים" שהביאו אותו למצב זה. נוסף על כך החלו הרשויות המקומיות בסקוטלנד להכין

<sup>84</sup> החוק נמצא באתר הממשלה הבריטית,

[http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2002/ukpga\\_20020007\\_en\\_1#pb1-11g1](http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2002/ukpga_20020007_en_1#pb1-11g1)

<sup>85</sup> Evaluating Homelessness Prevention, ה"ש 83 לעיל.

<sup>86</sup> Volker Busch-Geertsema, Suzanne Fitzpatrick, **Effective Homelessness Prevention? Explaining**

**Reductions in Homelessness in Germany and England**, 2 European J. of Homelessness, 69 (Dec. 2008).

<sup>87</sup> CHORE - Center on Housing Rights and Evictions, הוא ארגון בינלאומי בלתי ממשלתי שבסיסו בז'נבה, ומטרתו לקדם את הזכות לדיור נאות ולהיאבק בפינויים כפויים. עוד על הארגון באתר

<http://www.cohre.org/index.php>

<sup>88</sup> [http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2003/asp\\_20030010\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2003/asp_20030010_en_1)

אסטרטגיות חדשות, הכוללות צעדי מניעה שנועדו למנוע מיחידים וממשפחות במצבי סיכון להידרדר למצב של היעדר קורת גג.<sup>89</sup>

### **אירלנד: מחלוקת אחריות אקראית למדיניות בין-משרדית מתואמת**

עד 1985 חסרות בית נחשבה לשוטטות וקוטלגה כעבירה פלילית באירלנד, אך מאז חלו שינויים משמעותיים מאוד ביחס של אירלנד לאוכלוסיית חסרי הבית. לאחרונה הצהירה הממשלה האירית על שאיפתה, כי עד שנת 2010 לא יהיו עוד תופעות של חסרי בית שלנים בתנאים קשים לאורך זמן. על-פי התכנון, תוכניות מניעה יאפשרו להתמודד מבעוד מועד עם קבוצות סיכון, וחסרות בית תהיה תופעה זמנית בלבד, שתיענה בפתרונות דיור ארוכי טווח. האתגר שלקחה על עצמה הממשלה הוא ניכר, עקב ההגדרה הרחבה של חסרות בית בחוק האירי.

השינוי המשמעותי הראשון במדיניות האירית כלפי חסרי הבית נעשה בשנת 1996, אז הוחלט לראשונה כי יש צורך להגביר את התיאום בין הרשויות השונות כדי להתמודד עם מצוקת חסרי הבית. לצורך כך הוקם צוות בין-משרדי מיוחד, שבשנת 2000 פרסם מדיניות חדשה ובין-משרדית, ששילבה את כל הגורמים הרלוונטיים. מדיניות זו שונתה ושופרה מספר פעמים, על פי הניסיון הנצבר. בשנת 2002 נקבעה תוכנית מניעה חדשה, שכללה מספר יוזמות, למשל ביחס לאסירים העומדים בפני שחרור ולחולי נפש הנמצאים בהליכי שחרור מבתי חולים פסיכיאטריים.

בשנת 2006 עודכנה המדיניות והוחלט לתת דגש רב יותר לטיפול אינדיבידואלי רב-מערכתי (הוליסטי), המותאם לצרכים האינדיבידואלים של חסר הבית. כמו כן הוקמה ועדה מיוחדת למעקב ולאיסוף נתונים בנוגע למדיניות ותוצאותיה.

על מנת להגדיל את מלאי פתרונות הדיור, ונוכח הירידה במספר הדירות הציבוריות, ננקטו באירלנד מספר צעדים לחיזוק שוק השכירות. בין היתר ניתנו תמריצים חזקים לבעלי דירות להשכיר את דירותיהם, ובשנת 2004 חוקק חוק המסדיר את זכויות השוכרים והמשכירים ואת חובותיהם. כתוצאה מכך גדל היצע הדירות להשכרה בהישג-יד בצורה משמעותית.

בשנת 2008 עודכנה שוב המדיניות האירית, ונקבעה תוכנית פעולה לחמש שנים, שכוללת שש מטרות מרכזיות: מניעה, מיגור הצורך ללון בתנאים קשים, מיגור חסרות בית ארוכת טווח, מתן מענה לצורך בפתרונות דיור ארוכי טווח, ייעול השירותים הניתנים לחסרי בית ושיפור התיאום במימון המדיניות.

כתוצאה מהשינויים המתוארים לעיל, מורגשת ירידה משמעותית במספר חסרי הבית.<sup>90</sup>

Isobel Anderson, *Sustainable Solutions to Homelessness: the Scottish Case*, European Journal of Homelessness, Vol. 1 (Dec. 2007)<sup>89</sup>

Eoin O'Sullivan, *Sustainable Solutions to Homelessness: The Irish Case*, European Journal of Homelessness, Vol. 2 (Dec. 2008)<sup>90</sup>

## חלק 4: הצעה למדיניות חדשה

### זכויות ולא חסדים: מעבר למדיניות מבוססת זכויות

אנו טוענים שיש לאמץ מדיניות מבוססת זכויות כלפי חסרי הבית. מעבר למדיניות כזו יחייב את המדינה לבחון לא רק את צרכי כלל החברה, אלא את הזכויות האינדיבידואליות של ציבור היעד – חסרי הבית.

על המדיניות להתפתח מתוך הכרה של המדינה בזכויותיהם של חסרי הבית לכבוד, לדיור נאות ולבריאות, זכויות מוכרות במשפט הבינלאומי ובמשפט הישראלי. על המדינה להכיר בחובתה לתת מענה נאות לזכויות אלה, ולחדול מהתנערות מאחריות למצבם של חסרי הבית. במיוחד על המדינה להתייחס לזכויות הבאות של חסרי הבית:

**על המדיניות להתפתח מתוך הכרה של המדינה בזכויותיהם של חסרי הבית לכבוד, לדיור נאות ולבריאות**

#### הזכות לקורת גג, כנגזרת מהזכות לקיום אנושי בכבוד:

הזכות לקורת גג בסיסית מעוגנת בחוק 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>91</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>92</sup> מאז חוקקה 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 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>93</sup> בעניין אחר, שנגע לזכויות חייבים, נקבע כי "אדם המתגורר בחוצות ואין לו דור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע".<sup>94</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>95</sup>

#### הזכות לדיור נאות:

אף שטרם עוגנה הזכות לדיור נאות במשפט הישראלי בצורה מפורשת בחוק, היא אחת הזכויות המוכרות במשפט זכויות האדם הבין-לאומי. 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>96</sup>

על מנת שהזכות לדיור נאות תכובד כראוי, אין להסתפק במקלט לילה או בפתרון דיור בסיסי זמני אחר כפתרון לחסר בית, אלא יש להבטיח לחסרי הבית גם פתרון דיור קבע ברמה נאותה. על דיור זה להיות בר השגה ובתנאים הולמים, שיאפשרו קיום חיי משפחה בפרטיות, הגנה נאותה מפני קור, רטיבות, חום, גשם, רוח או כל איום אחר לבריאות, חיבור לתשתיות חשמל ומים,

<sup>91</sup> סעיפים 2 ו-4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

<sup>92</sup> בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (מיום 12.12.05).

<sup>93</sup> ע"א 3295/94 פרמינגר נ' מור, פ"ד נ(5) 111, 121 (1997).

<sup>94</sup> רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, 375-376 (2001).

<sup>95</sup> ע"א 9136/02 מיסטר מאני ישראל נ' רייז, פ"ד נח(3) 934 (2004).

<sup>96</sup> סעיף 11(1) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966.

אוורור ותאורה, ותנאים שמאפשרים שמירה על היגיינה. לכל אדם זכות גם להגנה משפטית מפני פינוי שרירותי, שתבטיח כי לא תפגע זכותו לשימוש בביתו, כי לא יפונה מדירתו מטעמים בלתי מוצדקים, וכי פינוי ייעשה רק לאחר הליך משפטי ראוי.<sup>97</sup>

### הזכות לבריאות:

עוד לפני חקיקת חוקי היסוד המעגנים הגנה חוקתית על זכויות אדם בישראל, הכיר בית המשפט בזכות לטיפול רפואי כאחת הזכויות הבסיסיות, שאין לשלול אפילו ממי ששוהים במדינה שלא כדין.<sup>98</sup> חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו חיזק את מעמדה של הזכות לבריאות, בהיותה קשורה קשר הדוק לזכויות המעוגנות בחוק היסוד כמו הזכות להגנה על החיים, על הגוף ועל הכבוד. היבטים מסוימים של הזכות לבריאות הוכרו בפסיקה כראויים להגנתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. נפסק כי אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי, כבודו כאדם נפגע. כמו כן נפסק כי שירותי בריאות בסיסיים נכללים בגדר הזכות לשלמות הגוף, הקבועה בסעיף 4 לחוק היסוד.<sup>99</sup> הזכות לבריאות מעוגנת אף בסעיף 3 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, הקובע כי "כל תושב זכאי לשירותי בריאות לפי חוק זה". הזכות מעוגנת גם בחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, הקובע בסעיף 3(א) לחוק ש"כל הנזקק לטיפול רפואי זכאי לקבלו בהתאם לכל דין ובהתאם לסדרים הנוהגים, מעת לעת, במערכת הבריאות בישראל".

### קביעת מדיניות לטיפול בחסרי בית

בכדי לממש את זכויות חסרי הבית בישראל יש לקבוע מדיניות לטיפול בהם – **מדיניות שנאבקת בתופעת ריבוי חסרי הבית ולא בחסרי הבית עצמם**. מדיניות חדשה זו חייבת לשים את מיגור תופעת חסרי הבית בראש מעייניה, ולהימנע מלאמץ גישה הרואה בחסרי הבית עצמם בעייה חברתית או אשמים במצבם. אין לקבל גישה מיושנת הרואה בקשיים אנושיים, דוגמת התמכרות לאלכוהול או העדר תעסוקה, כסיבות בלתי-מוצדקות לחסרות בית. אין להאשים את חסרי הבית במצבם הקשה, אלא על החברה לסייע בידם להיחלץ ממנו.<sup>100</sup>

#### (א) מדיניות כוללת שמתייחסת לכלל קבוצות חסרי הבית על מאפייניהן המיוחדים

יש לגבש מדיניות שמתייחסת לכלל הקבוצות חסרות הבית, אך נותנת מענה ייחודי לכל קבוצה על פי מאפייניה המיוחדים ומצוקותיה השונות. לצורך כך אנו ממליצים כי הביטוי "דר רחוב" יוחלף בהגדרה משפטית חדשה, ההולמת את מציאות החיים של אוכלוסיה זו – "חסר בית". על הגדרה זו לכלול רצף של מצבים או של סוגי מגורים, אשר העומד בהם יוכל לקבל מענה לצרכיו ומימוש זכויותיו במסגרת המדיניות. לשם כך אנו מציעים לאמץ את הטיפולוגיה האירופאית (ETHOS) שאומצה על ידי פנטסה, כך שהרצף יכלול קבוצה מוגדרת של מצבים, החל במגורים בדוור בלתי

<sup>97</sup> הערה כללית מספר 4 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1991); גיל גן-מור, הנדל"ניסטית, הפרה של הזכות לדוור על ידי מדינת ישראל, האגודה לזכויות האזרח, יולי 2008, <http://www.acri.org.il/pdf/Diur.pdf>.

<sup>98</sup> בג"צ 332/87 בן שלמה ואח' נ' שר הפנים, פ"ד מג (3) 353, 356.

<sup>99</sup> רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, פס' 20 (2001); בג"צ 494/03 רופאים לזכויות אדם נ' שר האוצר, פ"ד נט(3) 322, פס' 16 (2004); בג"צ 3071/05 לוזון נ' ממשלת ישראל (מיום 28.7.08).

<sup>100</sup> בני אברהמי, אסנת כהן, תופעת דרות הרחוב בישראל – בעיה ארצית בהיבט עירוני, מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית 19 (2004), <http://lib.cet.ac.il/Pages/item.asp?item=13208>.

ראוי למגורי אדם ועד להיעדר קורת גג כלשהי. אנו מציעים כי הגדרה זו תחול על כלל האנשים או משקי הבית המצויים במצב זה, בלי צורך או הכרח בהתקיימותם של תנאים נוספים כמו בעיות אישיותיות, ניתוק או ייאוש.

הטעם לעמדתנו הוא שלא נכון ולא ראוי לנתק את רצף המצבים, הקשורים זה בזה, ולפזר את האחריות לטיפול בהם בין גופים שונים. חסרות בית היא דינמית ומתפתחת ולא סטטית. מי שהיום עומד בפני פינוי, יהיה חסר הבית של מחר. חולה חסר בית, למשל, אם ישוחרר ממוסד רפואי ללא מענה ראוי, ימצא עצמו לן בתנאים קשים; חסר בית שיקבל סיוע סוציאלי בלי פתרון דיור יוותר בסיכון של חסרות בית.

זאת ועוד, הכרה בכך שחסרות בית איננה רק בעייתם של אנשים "מנותקים", "מובסים" וכיו"ב אלא עלולה לפקוד גם אנשים נורמטיביים, עובדים ואקטיביים – מחמת מחלה, התמוטטות כלכלית, מות בן משפחה, גירושין וכו' – היא חיונית לשם מאבק בסטיגמה החברתית השלילית שדבקה בחסרי הבית, סטיגמה המהווה מכשול ממשי במתן סיוע להם ובשיקומם.

### **(ב) גיבוש אסטרטגיות טיפוליות שונות לכל קבוצה על פני רצף חסרות הבית**

במסגרת אחריות המדינה למתן מענה הולם לכל המצבים של חסרות בית על פני הרצף האמור, יש גם להכיר בכך שמצבים שונים על פני הרצף מחייבים התייחסות שונה. מבחינת האסטרטגיות הטיפוליות הנדרשות, אין דין אדם המתגורר ברחוב כדין משפחה העומדת בפני פינוי מדירה, וישנם הבדלים באופן בו יש לפעול למימוש הזכויות של כל אחד מהם. יש גם קבוצות בקרב חסרי הבית שיש להתאים להן פתרונות מיוחדים. כך, למשל, נדרשות אסטרטגיות מניעה מיוחדות לגבי אסירים חסרי בית לפני שחרור, נוער בסיכון הנפלט ממסגרות משפחתיות, נשים מוכות, שנמלטות עם ילדיהן מהבית, ועוד.

### **(ג) התוויה ויישום של מדיניות מניעה**

יש ליזום מדיניות מניעה יעודית, ברמה הלאומית וברמה המקומית, שמטרתה צמצום מספר חסרי הבית, בין היתר על-ידי התערבות פרטנית מוקדמת. **יש ליזום מדיניות מניעה יעודית, ברמה הארצית, שמטרתה צמצום מספר חסרי הבית, בין היתר על ידי התערבות פרטנית מוקדמת** מדיניות המניעה צריכה לפעול לזיהוי הגורמים שמביאים אנשים לחסרות בית, ולתת להם מענה מניעתי. כאמור, ישנם שלושה גורמים עיקריים לחסרות בית: גורמים מבניים-סביבתיים, כמו מחסור בדיור בר השגה לאוכלוסיות מוחלשות, או עליות מחירים חדות; אירועי סיכון, כמו פירוק התא המשפחתי, ניתוק קשר עם בני המשפחה, פשיטת רגל או שחרור ממוסד כליאה או מבית חולים; והשתייכות לקבוצת סיכון, כמו אנשים הסובלים ממחלת נפש או מהתמכרות, או אנשים שאין להם רשתות חברתיות ומשפחתיות. חבירה של כמה מהגורמים הללו מגבירה מאוד את הסיכון של אדם להפוך לחסר בית.

המודל האנגלי מחייב כל רשות מקומית לקבוע אסטרטגיות מניעה.<sup>101</sup> לדעתנו בישראל מדיניות המניעה צריכה להיקבע ברמה הארצית. חשוב מאוד שהגוף שיהיה אחראי לקביעת המדיניות הכוללת כלפי חסרי הבית ולאכיפתה הוא זה שיהיה אחראי על מדיניות המניעה; כאשר הגוף

<sup>101</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)



שאחראי למנוע חסרות בית הוא אותו הגוף שמממן ומטפל בחסרי בית, עולה המוטיווציה להשקיע במניעה.

דוח אירופאי משנת 2004 פירט כמה מהיזמות האחרונות במדינות אירופה למדיניות מניעה. בין היתר צוין בדוח כי בחלק מהרשויות בבריטניה הוחלט להעמיד שירותי תיווך בין שוכרים לבין משכירים המבקשים את פינויים, ופקידים של הרשות מסייעים לאדם בסיכון למצוא דירה מתאימה או להעמיד פיקדון. באירלנד אומצה אסטרטגיית מניעה ששמה דגש על מי שמשתחרר ממוסד כליאה או ממוסד שיקומי, והמדינה מחוייבת למצוא לאדם העומד בפני שחרור ממוסד כזה מקום מגורים הולם טרם שחרורו. בשוודיה דואגות הרשויות להודיע לדיירים בצורה אקטיבית על זכויותיהם ולסייע להם להתארגן, כדי למנוע את פינויים. באוסטריה כל שופט, שמורה על פינוי דייר, מחויב להודיע מבעוד מועד לרשות המקומית על הפינוי הקרב. בבלגיה ניתנת לרשות המקומית סמכות לדחות פינוי מדירה אם טרם נמצאה לדייר ולמשפחתו קורת גג חדשה. כמו כן, החוק הבלגי מאפשר לנשים שהן קורבנות לאלימות במשפחה להמשיך ולהתגורר בדירה, כשהבעל הוא המורחק. בפינלנד מעניקים סיוע כספי למי שעומד בפני פינוי כדי למנוע את פינויו. המדינה אף מעמידה יועצים מיוחדים לאנשים שמצויים בחובות.<sup>102</sup> אנו מציעים לבחון אימוץ של אסטרטגיות מניעה כאלה, שנוסו בהצלחה במדינות אחרות, גם בישראל.

#### **(ד) עיגון המדיניות בחקיקה והקצאת תקציבים**

לאחר שתיקבע מדיניות כוללת שמציעה גם פתרונות פרטניים כאמור, יש לעגנה בחקיקה ראשית ובתקנות, ולהקצות למימושה תקציבים מתאימים. נוכח העובדה כי מדובר במדיניות שמתייחסת לזכויות יסוד חוקתיות, חלה חובה לעגן את עקרונותיה ואת ההסדרים המרכזיים שבה בחקיקה, ואין להסתפק בנהלים פנימיים או בהנחיות כמו התע"ס, שמעמדם הנורמטיבי נמוך וקל לשנותם. בית המשפט העליון פסק ש"הסדרים ראשוניים", שמשליכים על זכויות יסוד, יש לקבוע בחקיקה ראשית, שהיא יציבה ומפורסמת ברבים, ועומדת לביקורת הציבור.<sup>103</sup>

### **הפקדת הנושא בידי גוף אחד, שתחתיו יוקם גוף בין-משרדי להתוויה וליישום המדיניות**

חסרות בית נגרמת כאמור בגין צירוף של גורמים רבים ושונים, ומטעם זה גורמים רבים ושונים נדרשים כדי לסייע לחסרי הבית לממש את זכויותיהם. כפי שהראנו, חלוקת האחריות הנוהגת כיום בין משרד הרווחה לבין משרד השיכון היא בעייתית ומלאכותית, ואף מבוססת על גישה שיפוטית וסטיגמטית. היא בוודאי אינה נותנת מענה מיטבי לפגיעה בזכויותיהם של חסרי הבית.

לעמדתנו יש לרכז את הטיפול בסוגיית חסרות הבית תחת משרד אחד, שלו אחריות ברורה להתווית המדיניות, תקציב לקיימה, ואמצעים לאכיפתה; ללא קביעה של גוף אחד שכזה, ימשיכו חסרי הבית בישראל "ליפול בין הכסאות". אנו סבורים כי משרד הבינוי והשיכון, ולא משרד הרווחה, הוא המשרד שצריך להיות אחראי על מתן הסיוע הכולל לכלל חסרי הבית, מדיוור ועד

<sup>102</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>103</sup> בג"צ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (מיום 27.2.06); בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002).

סיוע סוציאלי; טיפולו של משרד הרווחה בחסרי הבית צריך להיות שיורי ולהתמצות במקרים חריגים, כאשר משרד השיכון יהיה מופקד במקרים הללו על תיאום הטיפול בחסר הבית עם נציגי משרד הרווחה. זאת, מהטעם שעבור מרביתם המכרעת של חסרי הבית בעית הדיוור היא האקוטית ביותר, ואי אפשר לטפל באופן ממשי ביתר צורכיהם ובעיותיהם ללא פתרון מצוקת הדיוור שבה הם שרויים.

אנו מציעים כי תחת אחריות משרד הבינוי והשיכון יוקם גוף מיוחד, בין-משרדי, שיכלול את כל הגופים הרלוונטיים לנושא. גוף זה יקבע מדיניות רב-מערכתית ויתאם את המדיניות בין הרשויות השונות. על גוף זה לכלול נציגים של רשויות שונות, לרבות: משרד השיכון, משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד המשפטים, שירות בתי הסוהר, המוסד לביטוח לאומי, ההוצאה לפועל, רשויות מקומיות וכדומה. כמו כן על הגוף הבין-משרדי להיוועץ דרך קבע בעמותות ובגופים העוסקים בסיוע לחסרי בית ובקידום זכויותיהם.

### **עריכת סקר מקיף על אוכלוסיית חסרי בית**

על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לערוך סקר מקיף על כלל אוכלוסיית חסרי הבית. על הסקר להציג תמונה מלאה ככל האפשר על מספר חסרי הבית ועל הפרופיל שלהם, ולהעריך את הגורמים המרכזיים שהביאו אותם לחסרות בית.

כמו כן, יש לערוך סקר מקיף על מספר מקלטי הלילה, בתי המחסה ופתרונות הדיוור הארעיים האחרים לחסרי בית, על מנת לברר את מספר המיטות ביחס לצורך הקיים, ולבחון האם קיימים פתרונות מספקים לקבוצות חסרי הבית השונות.

על הסקרים יש לחזור באופן תקופתי על מנת לבחון מגמות ושינויים, ועל מנת לבחון את מידת התאמתן של אסטרטגיות שונות לצמצום תופעת חסרות הבית ולמתן מענים הולמים לצורכיהם של חסרי הבית.

### **שינויים במערך האיתור של חסרי בית**

יש לאכוף את הוראות התע"ס, לפיה עובדים סוציאליים בלבד יעסקו באיתור חסרי בית וביצירת הקשר עמם, ולהפסיק את השימוש באנשי מוקד החירום של הרשויות המקומיות לשם איתור חסרי בית. למי שאינם אנשי מקצוע חסרה הכשרה מתאימה לטיפול באוכלוסיה זו, ופעמים רבות הם מרתיעים את חסרי הבית.

יש להקים קווי חירום ייעודיים לאנשים במצוקת דיוור מיידית, שאליהם יוכלו לפנות בשפתם, כאשר הם עומדים בפני פינוי או בפני מצב של היעדר מקום לינה. יש לאייש קווים אלו באנשים שעברו הכשרה מתאימה לכך ומודעים לכל הפתרונות האפשריים לסיוע לחסרי בית.

יש לנקוט גם בשיטות איתור בקרב חסרי בית "חבויים", שאינם לנים ברחובות או בגנים, בין היתר על ידי חלוקת עלונים בדבר פתרונות הסיוע ומערך החירום, בשפות שונות, במקומות שבהם חסרי בית עשויים להימצא: מרכזי חלוקת מזון או בגדים, לשכות הביטוח הלאומי, בתי סוהר, בתי חולים וכדומה.

## **הכלל: איסור פינוי כפוי של חסרי בית**

אנו סבורים כי ככלל, פינוי בכפיה של חסרי בית איננו מוסרי, איננו חוקי ואף אינו בגדר מדיניות רצויה; כאמור בדיון בסוגיית הפינוי בפרק השני, אף מומחים בתחום העבודה הסוציאלית תומכים עקרונית בעמדה זו. מטעם זה אנו טוענים כי 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.

כך גם במצבים שבהם נשקפת, לדעת הרשויות, סכנה בריאותית. חסרי בית אינם שונים מכל אדם אחר, ויש להם זכות לקבל טיפול רפואי, כמו גם הזכות לסרב לו. החוקים הקיימים, חוק טיפול בחולי נפש וחוק זכויות החולה, כוללים מנגנונים מאוזנים למתן טיפול לאדם שמסרב לקבל טיפול חרף סכנה הנשקפת לו, ואין ליצור מנגנונים מיוחדים, פוגעניים יותר, עבור חסרי בית.

עם זאת, נראה כי כיום חוקים אלה אינם מיושמים בצורה יעילה, שכן בפועל לא קיים צוות מקצועי שמסוגל ליישם את הוראות החוק בשטח, לגבי חסרי בית. לכן אנו מציעים כי משרד הבריאות יפיק הנחיות מסודרות לגבי אופן יישום חוקים אלו בעניינם של חסרי בית במצבי סיכון, המסרבים לשתף פעולה ולהתפנות. על משרד הבריאות להקצות משאבים להכשרת כוח אדם מתאים, שיופעל במקרים שבהם אותרו חסרי בית, ששרויים במצב שבו ההתערבות הכפויה הינה חוקית.

נדגיש, כי לדעתנו הדרך העיקרית להתמודד עם סירובם של חסרי בית להתפנות למקלטים ולבתי מחסה היא בשיפור משמעותי של מערך פתרונות דיור-החירום המועמד לרשות חסרי הבית – כך שמערך זה יהיה זמין ומזמין יותר, ומאיים פחות – לצד שיפור במערך האיתור, שיעלה את האפקטיביות של עידוד נטול-כפיה של חסרי בית לפנות לדיור-חירום. כמו כן, אנו סבורים כי הנגשת השירותים הרפואיים היא זו שתתמרץ את חסרי הבית לפנות לקבלת טיפול רפואי ללא כפייה.

## **שיפור של מערך מקלטי הלילה ובתי המחסה והקמת דירות חירום**

על המדיניות החדשה להכיר בזכותו של כל חסר בית, יחיד או משפחה, לפתרון מיידית, נגיש והולם עד למציאת פתרון קבע. לצורך כך יש לקיים מערך הולם של מקלטים ובתי מחסה. אלה צריכים להציע לחסר הבית גם נגישות לטיפול רב מערכתי – לפגוש עובד סוציאלי ולקבל סיוע במימוש זכויות סוציאליות, לקבל טיפול רפואי ראשוני (והפניה לטיפול מקיף יותר במידת הצורך), לקבל הכוונה או ליווי מקצועי ואפשרות להיכנס למסלול שיקומי. בשל יתרונות אלו יש להעדיף מקלטים או בתי מחסה קבועים על פני מימון של לינה באכסניות, ולשוות להן אופי של דיור טיפולי-שיקומי. עם זאת, אין לשלול סיוע כספי להלנה באכסניות באופן זמני, בהיעדר פתרונות אחרים. נוסף על כך, יש להקים דירות חירום למשפחות בעלות צורך מיידית בדיור זמני, שלא ניתן להלין במקלטי הלילה הרגילים.

## **(א) האחריות להקמה ולתפעול של מערך דיור-חירום**

כיום מוטלת האחריות לקיומם של מקלטים על הרשות המקומית, בפקוח משרד הרווחה. לדעתנו האחריות צריכה להמשיך ולהיות מוטלת על כל רשות מקומית, כאשר יש לתת בידי הגוף הבין-משרדי הנזכר לעיל סמכויות אכיפה ברורות נגד רשויות סוררות, המסרבות להקים ולהפעיל מקלטים ובתי מחסה. לדעתנו יש צורך במקלטים או דירות חירום בכל הישובים הגדולים במדינה ולא רק בערים הגדולות, על מנת שיהיו נגישים לכלל חסרי הבית ברגעי חירום. עם זאת, ייתכן ויש לאפשר למספר רשויות הצמודות זו לזו לפעול במשותף בעניין מערך המקלטים ודירות החירום.

הגוף האחראי להתווית המדיניות כלפי חסרי הבית יצטרך לקבוע קריטריונים חדשים להקמת מקלטי לילה, לרבות מספר המקלטים או דירות החירום ואופיים, ולקבוע מדיניות ברורה לגבי תנאי הכניסה וההלנה במערך המקלטים.

ככלל, אנו סבורים כאמור כי שומה על הרשויות המקומיות – ולא על עמותות פרטיות – להפעיל את מערך דיוור החירום. הן מפני שראוי כי הרשות תפקח באופן מקצועי על הפעלת המערך ועל הסיוע המקצועי שניתן לחסרי הבית במסגרתו; והן מפני שחלק מהעמותות הפרטיות תלויות בכספי תרומות, ואינן יכולות להבטיח באופן ממשי ומספק את מימוש זכויותיהם של חסרי הבית. ואולם, כיום מצוי עיקר הטיפול בנושא בידיהן של עמותות וולנטריות. לפיכך, ועד לנטילת האחריות מלאה למערך דיוור-חירום על-ידי הרשויות, יש לקבוע כללים ברורים לגבי שיתופי הפעולה בין הרשויות המקומיות והעמותות הפרטיות המפעילות את מערך המקלטים בתחומן. על הרשות המקומית להיות מעורבת, ולפקח על מערך המקלטים כדי להבטיח שהוא מספק די מיטות, שהוא נגיש לכלל חסרי הבית ושתנאי ההלנה בו נאותים.

#### **(ב) השהות בדיוור חירום**

כעקרון יש לשאוף לכך כי השהייה במקלטים, בבתי מחסה ובדירות חירום תהיה קצרה ככל האפשר, ולא תהפוך להיות תחליף לפתרון דיוור קבוע. עם זאת, בהיעדר פתרון קבוע, אין למנוע מחסרי בית את הזכות הבסיסית לקורת גג, ולכן אין להגביל את תקופת שהותו של חסר הבית במקלט. אין גם 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.

אשר לשעות פעילות דיוור-החירום, מקובלת עלינו דעת מומחים בתחום העבודה הסוציאלית כי ככלל, אין לאפשר לחסרי בית לשהות במקלט או בבית מחסה 24 שעות ביממה; היעדרו של פתרון לשהות במשך שעות היום צפוי להמריץ את הליך השיקום של חסר הבית ולסייע לו להיחלץ ממצב זה. ואולם, יש מקרים שבהם יש צורך במתן מענה של שהות בלתי מוגבלת במקלט או בבית מחסה – במקרים של קשישים או חולים, לדוגמא, שזקוקים למחסה ממושך, וממילא אין ביכולתם לעבוד. לכן מוצע כי תוקם ועדה מקצועית, שתאפשר במקרים חריגים לחסרי בית הזקוקים לכך לשהות בדיוור-חירום 24 שעות ביממה.

#### **(ג) דיוור חירום נפרד לאוכלוסיות שונות**

הניסיון מלמד כי נדרשים פתרונות דיוור-חירום נפרדים לאוכלוסיות שונות – גברים ונשים, מכורים וכאלו שאינם מכורים, משפחות ויחידים, ועוד. הטעם לכך הוא כפול. ראשית, הרצון

והזכות של חסרי הבית עצמם להפרדה כזו: למשל, אם ברשות מסוימת קיים מקלט אחד שלנים בו גברים, אזי נשים חסרות בית – הנפגעות חדשות לבקרים מניצול מיני – צפויות להירתע מלהגיע אליו; באותה רוח יחששו נקיים מסמים ללון בקירבה למכורים. שנית, לא אחת נדרש צוות טיפולי שונה לאוכלוסיות שונות – במקלט המלין מכורים, למשל, יש צורך באנשי צוות רבים במיוחד כדי לפקח על סכנה של דליקה בשל הירדמות עם סיגריה בוערת (שהיא סיכון נפוץ בקרב אנשים תחת השפעת סמים ואלכוהול).

לכן, יש צורך בהקמת מערך דיוור-חירום שיפריד באופן מספק בין האוכלוסיות הרלבנטיות, כך שלא תהיה קבוצה שתודר ממערך זה בשל היעדר מקלטים ובתי-מחסה המתאימים לצרכיה.

#### **(ד) הנגשת מערך דיוור-החירום**

על הרשות לוודא כי מערך דיוור-החירום מאפשר מקום לינה לכלל קבוצות חסרי הבית, ולהימנע מהדרת חלק מחסרי הבית ממערך המקלטים. בשום מקרה אין להפלות אדם בצורה שרירותית בכניסה לבית המחסה או למקלט הלילה בשל טעמים דוגמת גזע, גיל, מין, השתייכות עדתית, ארץ מוצא, נטייתו המינית, זהותו המגדרית, מוגבלות, היותו פליט או מהגר, מעמדו המשפחתי וכדומה.

השהייה בבית מחסה כרוכה בסטיגמה, שרבים מחסרי הבית אינם מעוניינים שתידבק בהם. לרבים מהם הכניסה לבית מחסה עשויה להצטייר כהודאה במצבם. לכן, יש להקים את בתי המחסה בדירות רגילות או במבנים דמויי אכסניה, שאינם מזכירים מוסדות אשפוז או כליאה, ושחסר הבית יוכל להתייחס אליהם כאל דירה זמנית.<sup>104</sup>

יש להגביר את הנגישות לבתי המחסה על ידי הסרת חסמים פיזיים (למשל, היעדר נגישות לכסא גלגלים), מכשולי שפה (היעדר עובד המדבר את שפתו של חסר הבית), מכשולים בירוקרטיים (דרישה של מסמכים לצורך כניסה לבית מחסה), או היעדר מידע.

#### **מערך פתרונות הדיוור לטווח ארוך**

לצד הקמת מערך דיוור-חירום יש לפעול ליצירת מערך ייעודי של פתרונות דיוור ארוכי טווח לחסרי בית, כחלק ממערך המניעה וכחלק ממערך המאפשר יציאה ממצב של חסרות בית. אין להסתמך לעניין זה על מערך הסיוע הכללי של משרד השיכון, אשר אינו נותן מענה סוציאלי לחסרי בית, ויש בו אף תנאים ששוללים מחסרי בית את האפשרות ליהנות מהסיוע.

מאחר ומאגר הדיוור הציבורי מצומצם ביותר, יש להניח שמערך הדיוור לטווח ארוך שיוצע לחסרי הבית – לפחות עד להגדלת מאגר הדיוור הציבורי, אם וכאשר יתבצע – יתבסס על סיוע כספי לשכירת דירה בשוק הפרטי. יש להבטיח כי הסיוע יהיה בגובה מספק לשכירת דירה נאותה ומותאם למחירי השכירות הריאליים בשוק. כמו כן, יש להבטיח כי הסיוע יהיה נגיש ומימושו מהיר וקל, תוך פישוט ההליכים הבירוקרטיים, כדי לקצר במידת האפשר את פרק הזמן של ההמתנה או של לינה בתנאים קשים לזכאים הממתנים לסיוע.

<sup>104</sup> Volker Busch-Geertsema, Ingrid Sahlin, *The Role of Hostels and Temporary Accommodation*, European Journal of Homelessness (Vol.1, Dec. 2007)

נוסף על כך, אין להסתפק במתן סיוע כספי לדיור בלבד, ועל הסיוע להיות רב-מערכתי. יש ללוות את הזכאי עד למימוש הסיוע בפועל, ולסייע לו בהסרת חסמים. לצורך כך יש לשלב עובדים סוציאליים בהליך. אין טעם לתת לאדם סיוע כספי שלא יוכל לממש, כי הוא אינו מצליח למצוא משכיר שיאות להשכיר לו דירה, או כי אין לו הכלים להתמיד בתשלום חלקו בשכר הדירה.

במהלך כתיבת נייר העמדה התחבטנו באשר לפתרונות הדיור הראויים לחסרי בית הסובלים ממצוקת ניתוק או הזנחה, התמכרות וכיוצ"ב. לגבי אלו נטענה הטענה, כי פתרון דיור לא יהיה אפקטיבי, וכי גם אם תינתן להם דירה יחזרו תוך זמן קצר לרחוב. המדיניות הנוכחית של משרד

**העובדה שההוסטל או דירת  
הלוויין מהווה דיור מעברי,  
שאינו מגורים עצמאיים, אסור  
שתאפשר הפרה של זכויות  
המתגורר בו**

הרווחה מבוססת על תפיסה זו, שלפיה יש להכין את חסר הבית לחיים "נורמטיביים". המדיניות הנוהגת תומכת בשיטה של רצף טיפולי, הכוללת דיור מעברי כמו הוסטלים, דירות לוויין וכדומה, שהם שלב ביניים בין השהייה במקלט

לבין מעבר למגורים "נורמטיביים". בפרק 2 לנייר זה, דנו בבעייתיות הנובעת מכך שההוסטלים והדיור המעברי הינם לעולם ארעיים ושהשהייה בהם חסרי זכויות של דיירים, וגם הבענו דאגה מהשימוש בהוסטל או בסיוע לשכירת דירה כפרס שיתוף פעולה בהליכי שיקום, ושלילתם כעונש על אי שיתוף פעולה.

אנו סבורים כי העובדה שההוסטל או דירת הלוויין מהווה דיור מעברי, שאינו מגורים עצמאיים, אסור שתאפשר הפרה של זכויות המתגורר בו. לכן, אנו סבורים כי גם בדיור מעברי יש להבטיח, באמצעות חקיקה ופיקוח, כי לדיירים יש מידה ראויה של פרטיות ואפשרות לקיים חיי משפחה, והגנה מפני פינוי שרירותי, שאינה פחותה מזו של שוכרי דירה.

לדעתנו, בכל מקרה יש להימנע מלהעמיד את ההסכמה להשתתפות בהליכי שיקום כתנאי לקבלת קורת גג בסיסית. אסור שמניעת קורת הגג תשמש כשוט מעל ראשו של אדם. ישנן דרכים אחרות לעודד את חסר הבית להשתתף בהליכי שיקום, כגון הטבת תנאי הדיור, אך יש להגן בכל עת על זכותו לדיור, גם אם שיתוף הפעולה שלו עם מערכת השיקום אינו משביע רצון.

נוסף על כך, אנו מציעים לחשוב מחדש על גישת הדיור המעברי. מחקרים שונים מצביעים על כך שהשהייה בהוסטלים אינה בהכרח מכינה את חסר הבית לחיים בדיור "נורמטיבי", ואף לעיתים מרחיקה אותו מפתרון דיור קבוע בשל הסטיגמה הכרוכה בשהייה ממושכת בהוסטל, ובשל הקשיים להשתלב בחיים "נורמטיביים" בזמן השהייה בהוסטל. השימוש בשיטה של דיור מעברי עלולה להיתפס בעיני חסרי בית כרצופת מכשולים, ועלולה להאריך את משך הזמן שבו נשארים אנשים חסרי בית. נוסף על כך, השימוש בהוסטלים ובדירות מעבר כאלטרנטיבה יחידה מגביר את הסטריאוטיפ שלפיו אנשים חסרי בית אינם ראויים למגורים עצמאיים, גם אם הם מעוניינים בכך.<sup>105</sup>

במדינות שונות מונהגת היום מדיניות המכונה **דיור תחילה**, ואנו מציעים לשקול לאמץ מודל של דיור תחילה גם בישראל, ולו לתקופת ניסיון. מדיניות זו שמה לה למטרה לסייע לחסרי הבית לעבור למגורים "נורמטיביים" מהר ככל האפשר, תוך צמצום זמן השהות בבתי המחסה או בפתרונות הדיור המיידיים.<sup>106</sup> בארה"ב מיושמת מדיניות זו בהצלחה יחסית גם כלפי חסרי בית

<sup>105</sup> שם; ראו גם שיינטוך, ה"ש 1 לעיל, והמחקרים המצוטטים במחקרו, בעמ' 23-25.  
<sup>106</sup> ראו הסבר באתר <http://www.endhomelessness.org/section/tools/housingfirst>

”כרוניים” בעלי מוגבלות נפשית.<sup>107</sup> דיור תחילה אינה מדיניות של דיור אלא מדיניות של טיפול סוציאלי, שנעשית תוך כדי הבטחת פתרון דיור קבע ”נורמטיבי”. לאחר שחסר הבית נכנס לדירה, הוא זכאי לייעוץ שוטף ולסיוע סוציאלי, בדיוק כפי שהיה מקבל בדיור מעברי, כאשר הייעוץ נועד לסייע לו להתמודד עם שגרת חיים עצמאיים ולהתגבר על מכשולים.

## סיכום

נייר עמדה זה נכתב מתוך תקווה, כי אפשר יהיה להתחיל באמצעותו דיון מקיף ורציני בסוגייה המורכבת והרב-ממדית של חסרי הבית בישראל. אנו מקווים כי נייר זה יתרום לתיקון הכשלים במדיניות, שמצוינים בו, ליציאה לדרך חדשה ביחסה של מדינת ישראל לאוכלוסיית חסרי הבית על מגוון פניה, ולקידום הגנה נאותה על זכויותיה, שכיום אינן מכובדות.

---

The Applicability of Housing First Models to Homeless Persons with Serious Mental Illness<sup>107</sup>  
<http://www.huduser.org/Publications/pdf/hsgfirst.pdf> (July 2007)

# נספח א': הטיפולוגיה של פנטסה,

## להגדרת רצף המצבים שייחשב חסרות בית

### ETHOS 2007 European Typology of Homelessness and housing exclusion

Homelessness is one of the main societal problems dealt with under the EU Social Protection and Inclusion Strategy. The prevention of homelessness or the re-housing of homeless people requires an understanding of the pathways and processes that lead there and hence a broad perception of the meaning of homelessness.

FEANTSA (European Federation of organisations working with the people who are homeless) has developed a typology of homelessness and housing exclusion called ETHOS.

The ETHOS typology begins with the conceptual understanding that there are three domains which constitute a "home", the absence of which can

be taken to delineate homelessness. Having a home can be understood as: having an adequate dwelling (or space) over which a person and his/her family can exercise exclusive possession (*physical domain*); being able to maintain privacy and enjoy relations (*social domain*) and having a legal title to occupation (*legal domain*). This leads to the 4 main concepts of Rooflessness, Homelessness, Insecure Housing and Inadequate Housing all of which can be taken to indicate the *absence of a home*. ETHOS therefore classifies people who are homeless according to their living or "home" situation. These conceptual categories are divided into 13 operational categories that can be used for different policy purposes such as mapping of the problem of homelessness, developing, monitoring and evaluating policies.

	Operational Category	Living Situation	Generic Definition
ROOFLESS	1 People living rough	1.1 Public space or external space	Living in the streets or public spaces, without a shelter that can be defined as living quarters
	2 People in emergency accommodation	2.1 Night shelter	People with no usual place of residence who make use of overnight shelter, low threshold shelter
HOMELESS	3 People in accommodation for the homeless	3.1 Homeless hostel	Where the period of stay is intended to be short term
		3.2 Temporary Accommodation	
		3.3 Transitional supported accommodation	
4 People in Women's Shelter	4.1 Women's shelter accommodation	Women accommodated due to experience of domestic violence and where the period of stay is intended to be short term	
5 People in accommodation for immigrants	5.1 Temporary accommodation / reception centres	Immigrants in reception or short term accommodation due to their immigrant status	
	5.2 Migrant workers accommodation		
6 People due to be released from institutions	6.1 Penal institutions	No housing available prior to release	
	6.2 Medical institutions (*)	Stay longer than needed due to lack of housing	
	6.3 Children's institutions / homes	No housing identified (e.g by 18th birthday)	
7 People receiving longer-term support (due to homelessness)	7.1 Residential care for older homeless people	Long stay accommodation with care for formerly homeless people (normally more than one year)	
	7.2 Supported accommodation for formerly homeless people		
8 People living in insecure accommodation	8.1 Temporarily with family/friends	Living in conventional housing but not the usual or place of residence due to lack of housing	
	8.2 No legal (sub)tenancy	Occupation of dwelling with no legal tenancy	
	8.3 Illegal occupation of land	Occupation of land with no legal rights	
9 People living under threat of eviction	9.1 Legal orders enforced (rented)	Where orders for eviction are operative	
	9.2 Re-possession orders (owned)	Where mortgagor has legal order to re-possess	
10 People living under threat of violence	10.1 Police recorded incidents	Where police action is taken to ensure place of safety for victims of domestic violence	
11 People living in temporary / non-conventional structures	11.1 Mobile homes	Not intended as place of usual residence	
	11.2 Non-conventional building	Makeshift shelter, shack or shanty	
	11.3 Temporary structure	Semi-permanent structure hut or cabin	
12 People living in unfit housing	12.1 Occupied dwellings unfit for habitation	Defined as unfit for habitation by national legislation or building regulations	
13 People living in extreme overcrowding	13.1 Highest national norm of overcrowding	Defined as exceeding national density standard for floor-space or useable rooms	

Note: Short stay is defined as normally less than one year; Long stay is defined as more than one year. This definition is compatible with Census definitions as recommended by the UNHCE/EUROSTAT report (2006)

(\*) Includes drug rehabilitation institutions, psychiatric hospitals etc.



For more information please see FEANTSA's Fifth Review of Statistics on Homelessness in Europe (Edgar and Meert) at [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org)  
FEANTSA is supported financially by the European Commission. The views expressed herein are those of the author(s) and the Commission is not responsible for any use that may be made of the information contained herein.

European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL  
Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri AISBL

194, Chaussée de Louvain ■ 1210 Brussels ■ Belgium ■ Tel.: + 32 2 538 66 69 ■ Fax: + 32 2 539 41 74 ■ office@feantsa.org ■ www.feantsa.org

<http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/EN.pdf>