

העותרים: 1. ג' ה'

2. האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד גיל גן-מור ו/או דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר ו/או
אבנר פינצ'וק ו/או מיכל פינצ'וק ו/או עאוני בנא ו/או לילה
מרגלית ו/או באנה שגרי-בדארנה ו/או שרון אברהם-ויס ו/או
סוניה בולוס ו/או לימור יהודה ו/או עודד פלר ו/או טלי ניר ו/או
נסראת דקואר

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154
טל': 03-5608185 ; פקס: 03-5608165

- נ ג ד -

המשיבים: 1. משרד הרווחה והשירותים החברתיים

2. הרשות לשיקום האסיר

3. משרד הבינוי והשיכון

4. שירות בתי הסוהר

ע"י פרקליטות מחוז ירושלים
רח' מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים
טל': 02-5419555 ; פקס: 02-5419582

עתירה מינהלית

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים כדלקמן:

1. להסדיר עבור העותר 1 (להלן – **העותר**) קורת גג נאותה מייד עם שחרורו ביום 1.6.08 מבית הסוהר מעשיהו, ולנקוט בכל הפעולות הנדרשות לצורך כך מבעוד מועד וטרם שחרורו ממתקן הכליאה, כנדרש בנוהל "כללים ואופן טיפול באסירים משוחררים" של המשיב 3.
2. לתקן הנהלים הקיימים של המשיב 3, כך שלאסירים חסרי דיור, העומדים בפני שחרור, יוסדר סיוע לתשלום שכר דירה עוד בטרם שחרורם, וכי אסירים לא ישוחררו מהכלא לרחוב או למקלטי לילה.

3. למשיב 3, לתקן את נוהל "כללים ואופן טיפול באסירים משוחררים", כך שאסיר יהיה זכאי לסיוע אם הוא בפועל חסר בית, ולפסול את תנאי הסף, המונע קבלת סיוע ממי שהיה בעבר בעל זכויות קניין בדירה.
4. למשיב 4, להנחות את קציני האסירים בדבר חובתם על פי נוהל "כללים ואופן טיפול באסירים משוחררים" של המשיב 3.
5. למשיב 3, לפרסם באופן אפקטיבי את הנהלים, הנוגעים לזכאות לסיוע בשכר דירה.

ואלה נימוקי העתירה:

התשתית העובדתית

1. העותר הינו אזרח ישראלי בן 60. העותר גרוש ואינו נמצא בקשר עם איש מבני משפחתו מלבד אחות אחת. העותר חולה סכרת וזקוק לטיפול מתמיד ולשתי זריקות אינסולין ביום. כמו כן, הוא מטופל בכדורים רבים לשמירה על לחץ דם. בשנת 2002 עבר צנתור והוא בסיכון בריאותי תמידי.
2. העותר עומד להשתחרר ביום 1.6.08 מבית הסוהר מעשיהו לאחר 4 שנות מאסר.
3. העותר חסר אמצעים וחסר רכוש. בעבר הייתה לעותר דירת מגורים בדימונה אך זו הועברה בשנת 1995 לגרושתו, לשימושה ולשימוש ילדיהם, בהסכם הגירושין. גם קיוסק שהיה בבעלותו הועבר לגרושתו.
- העתק תצהיר עליו חתום העותר מיום 17.5.95 מצורף ומסומן ע/1.
- העתק אישור מאגף מס הכנסה ומס רכוש מיום 4.12.96 מצורף ומסומן ע/2.
4. העותר החזיק בעבר בתעודת זכאות של משרד השיכון לסיוע לרכישת דירה או בניה, אך תוקפה פג ביום 22.1.98. בקשתו לסיוע בהשתתפות בשכר דירה נדחתה מכיוון שהייתה בבעלותו דירה, דבר שעל פי הנוהל של משרד השיכון מהווה עילה גורפת לשלילת זכאות. פירוט בנושא זה מצוי בחלק המשפטי של עתירה זו.
- העתק תעודת הזכאות מצורף ומסומן ע/3.
5. העותרת 2 (להלן – **העותרת** או **האגודה לזכויות האזרח**) הינה עמותה, הפועלת לקידום זכויות האדם בכלל, לרבות הזכות לקיום בכבוד ולקורת גג.
6. ביום 9.9.07 הופיע העותר בפני ועדת השחרורים בדיון על ניכוי שליש מתקופת מאסרו לאור התנהגותו הטובה בבית הסוהר. העותר מסר לוועדת השחרורים, כי אין לו קורת גג מחוץ לבית הסוהר, ולכן חושש כי "ימות תוך שבוע". הוא ביקש שלא להשתחרר שחרור מוקדם, וכך נקבע.
- פרוטוקול הדיון בוועדת השחרורים מצורף ומסומן ע/4.

7. העותר פנה לנציג הרשות לשיקום האסיר (להלן – רש"א) ולעובדת הסוציאלית של הכלא. אלו מסרו, כי אין פתרון עבורו, כי רש"א כבר לא נותנת פתרונות דיור, והציעו לו לפנות לסיוע משפטי.
8. העובדת הסוציאלית הפנתה אותו ללשכה לסיוע משפטי, שתסייע לו להסדיר קורת גג. ביום 9.8.07 פנתה בשמו הלשכה לסיוע משפטי למשרד הבינוי והשיכון, בבקשה לאשר לו סיוע בשכר דירה. במכתב הודגש, כי מדובר באסיר, העומד להשתחרר בתוך 10 חודשים ואין לו קורת גג או מקורות מחייה, וכן שהעותר סובל מבעיות רפואיות ומטופל באינסולין.
העתק המכתב מיום 9.8.07 מצורף ומסומן ע/5.
9. ביום 22.10.07 השיב ראש ענף איכלוס במשרד הבינוי והשיכון לפנייה. במכתבו נמסר, כי תעודת הזכאות של העותר אינה בתוקף, וכי על העותר לפנות לאחת החברות הזכייניות ולהגיש בקשה לקבלת סיוע בשכר דירה.
העתק המכתב מיום 22.10.07 מצורף ומסומן ע/6.
10. העותר לא יכול היה לפנות לחברות הזכייניות, המטפלות בבקשה להשתתפות בשכר דירה, שכן הוא אסיר. בתשובה לפנייה של אחותו של העותר נמסר לה ביום 11.2.08, כי באפשרותו של העותר "לבצע הרשמה לקבלת תעודת זכאות באחת מחופשותיו מהכלא, או לאחר שחרורו מהכלא". העותר לא יצא לחופשות, כי אין לו קורת גג לבלות בה את חופשתו. יוצא, כי הפתרון שהוצע לו הוא להשתחרר מהכלא ורק אז להתחיל את הפנייה להוצאת תעודת זכאות. אך היכן יתגורר בינתיים?
העתק המכתב מיום 11.2.08 מצורף ומסומן ע/7.
11. בצר לו פנה העותר, באמצעות אחותו, לשר הרווחה, וביום 18.3.08 השיב הממונה על פניות הציבור של המשיב 1, כי על העותר לפנות לנציג הרשות לשיקום האסיר והעובדת הסוציאלית שבכלא, אשר "יכולים לעזור לו לצאת לחיים חדשים".
העתק המכתב מיום 18.3.08 מצורף ומסומן ע/8.
12. ביום 29.4.08 שב ונפגש העותר עם נציג הרשות לשיקום האסיר, מר דוד עירשי, ועם העובדת הסוציאלית, גבי דנה אבירם, אך שוב קיבל אותה תשובה, שקיבל חודשים קודם לכן: הפתרון היחיד הוא שהייה במקלט הלילה של עמותת "גגון" בתל-אביב. הנה כי כן, חודשים פעל העותר להסדיר לעצמו קורת גג ליום שחרורו, לאחריהם חזר בדיוק לאותה נקודה.
13. העותר פנה לאגודה לזכויות האזרח. ביום 5.5.08 שלח ב"כ העותר מכתב למשיבים בדרישה לפעול באופן מיידי כדי להבטיח לעותר דיור נאות, המתאים לצרכיו ויש בו פרטיות ותנאי מחיה נאותים מיידי עם שחרורו, ולעשות את הדרוש לצורך כך עוד בטרם שחרורו. כמו כן נתבקשו המשיבים לשנות את נהליהם, כך שאסיר, העומד להשתחרר ממאסר ללא קורת גג, יהיה זכאי לסיוע של עו"ס וסיוע מוגדל לדיור.
העתק המכתב מיום 5.5.08 מצורף ומסומן ע/9.

14. ביום 7.5.08 הגיע לאחותו של העותר מכתב נוסף מטעם סגנית מנהלת מחוז תל-אביב והמרכז של המשיב 1, כתשובה למכתב של האחות, ללא התייחסות למכתב של הח"מ, ובו נמסר לה, כי הנושא מטופל מול העובדת הסוציאלית בבית הסוהר מעשיהו.

העתק המכתב מיום 7.5.08 מצורף ומסומן ע/10.

15. מאז ועד מועד הגשת עתירה זו עמד הח"מ בקשר טלפוני עם עוזרו הבכיר של שר הרווחה, מר אסף שוורץ, עם מנכ"ל המשיבה 2 ונציג המשיבה 2 בבית הסוהר מעשיהו, אך למרבה הצער לא נמצא פתרון הולם. עובד המשיבה 2, מר דוד עירשי, אמר לח"מ בשיחת טלפון, כי אין אפשרות לסייע לאסירים מבעוד מועד, שכן יש דרישות שניתן לקיים רק לאחר השחרור. הוא ציין, לדוגמא, את הצורך להמציא אישור לגבי תקופת המאסר ותאריך השחרור, ואמר כי אישור כזה ניתן רק לאחר השחרור.

הטיעון המשפטי

א. פגיעה בזכויות המוגנות על פי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

16. הזכות לקורת גג של העותר מוגנת 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. 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".

בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (מיום 12.12.05, להלן – פרשת מחויבות).

17. בית המשפט העליון חזר ופסק, כי היעדר קורת גג עולה כדי פגיעה בכבודו של אדם. למשל, בפרשה בה עמד לדיון היקף זכויותיו של חייב בהליכי הוצאה לפועל, קבעה השופטת שטרסברג-כהן:

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

18. בעניין אחר פסק הנשיא אהרן ברק, כי "אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע". רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, 375-376 (2001). כך פסק גם המשנה לנשיאה, השופט אליעזר ריבלין, בפרשה אחרת:

"הזכות למדור - כחלק מן הזכות למינימום תנאי קיום אנושיים - נתפסת גם היא כזכות יסוד בעלת תוקף חוקתי". ע"א 9136/02 מיסטר מאני ישראל בע"מ נ' ריזן, פ"ד נח(3) 934, 942 (2004).

19. בית המשפט אמנם נחלק בפרשת מחויבות בעניין היקף ההגנה של הזכות לכבוד על פגיעה בתנאי מחייה. היו שסברו, כי כבוד האדם מבטיח תנאי מחייה בסיסיים, והיו שסברו, כי כבוד האדם מבטיח לא רק תנאי מחייה בסיסיים, אלא תנאי מחיה נאותים, המאפשרים לאדם "תפקוד חברתי סביר בחברה בה הוא חי" וכי אין די בהבטחת "קיום מונוטוני ונעדר מטרות".

פרשת מחויבות, בפיסקה 16 לפסק הדין של הנשיא ברק, ובפיסקה 3 לדעת המיעוט של השופט א' לוי.

20. כך או כך, במקרה של העותר אין ספק, כי היעדר קורת הגג הצפוי לו מייד עם שחרורו הוא בגרעין הפגיעה בזכות לכבוד אנושי, שכן העותר ייוותר ברחוב או לכל היותר ילון במקלט לילה. אפילו לדידו של מי שסבור, שכבוד האדם מגן רק על קיום בסיסי, קורת גג, המבטיחה את כבודו של האדם, הינה קורת גג, "שבה יוכל אדם לקיים את פרטיותו וחיי משפחתו". עניין מחויבות, בפיסקה 16. מקלט לילה אינו עונה אפילו להגדרה בסיסית זו.

21. מקלט לילה אינו נותן מענה לפגיעה בזכותו של אדם חסר בית לכבוד אנושי. מקלטי הלילה ובתי המחסה נועדו להיות פתרון חירום בלבד, למי שמוצא עצמו ברחוב ללא הכנה. הם מהווים עבורו פתרון זמני לתקופה קצרה כדי למצוא לו פתרון קבוע, שמכבד את כבודו האנושי. מקלט לילה הוא פתרון של "אין ברירה", משום שהוא אמנם מספק הגנה מפני פגעי מזג האוויר, אך הוא פוגע בשורה של זכויות אחרות. השהייה במקלט לילה כרוכה למרבה הצער בסטיגמות, הפוגעות באדם וביכולתו להשתלב בחיים הנורמטיביים. אדם, השוהה במקלט לילה, סובל מחשש תמידי באשר להמשך שהותו במקלט, שכן אין לו כל זכויות חוזיות או קנייניות, ושהותו שם יכולה להסתיים באחת, והוא עלול למצוא עצמו ברחוב.

22. יתר על כן, לאדם השוהה במקלט לילה אין כתובת, והמען הרשום במקרים רבים לא משקף כלל את מקום מגוריו, והדבר גורר שורה של בעיות. הוא אינו יכול לפתוח חשבון בנק, מתקשה להירשם ולקבל קצבאות של הביטוח הלאומי. הדבר משליך על יכולתו להצטייד בביטוח בריאות ולהירשם בקופת חולים, לקבל דואר ועוד אי אלו קשיים בירוקראטיים, שמשליכים על הצרכים הבסיסיים ביותר שלו.

23. על כן **מקלט לילה אינו יכול להוות מענה לאסיר, הכלוא במתקן כליאה ממשלתי, ושמועד שחרורו ידוע חודשים מראש**. במקרה זה ניתן להסדיר מראש קורת גג, שהולמת את זכותו לכבוד אנושי. במקרה זה שחרורו למקלט לילה מהווה פגיעה קשה בתנאי המחיה שלו ופוגע בכבודו כבן אנוש.

24. חומרה מיוחדת לפגיעה זו טמונה בעובדה, כי העותר שהה בין כותלי הכלא בארבע השנים האחרונות. המדינה היא זו ששללה את חירותו, את החופש שלו לנוע, להתפרנס ולצבור רכוש. כל אלו משליכים בצורה ישירה על מצבו הכלכלי ביום השחרור. לא מדובר באדם, שהמדינה מגלה על מצבו לראשונה כשהוא כבר מגיע לרחוב, אלא על אדם, שהמדינה אחראית לו ולזכויותיו, ולמרות זאת היא שולחת אותו ביודעין לרחוב.

ב. פגיעה בזכות לחירות

25. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מגן גם על הזכות לחירות. במקרה של העותר, מחדלי המשיבים להסדיר לעותר קורת גג גם פגעו בצורה חריפה בזכותו לחירות, שכן משעמד בפני ועדת השחרורים, נאלץ לסרב לשחרור מוקדם והוא אינו יוצא לחופשות המגיעות לו. עד כדי כך הייתה מצוקתו של העותר רבה, שהעדיף לוותר על חירותו, על מנת לא להשתחרר ללא קורת גג. אסור שמקרים כאלו יתרחשו, במדינה שבה יש משמעות כלשהי לזכות לחירות ולכבוד האדם. יפים דבריו של השופט רובינשטיין:

"בשולי הדברים אעיר, כי המשיבה ציינה שתשעים ותשעה אחוזים מן האסירים המקבלים חופשה יוצאים לכתובות שמסרו, ורק במקרים נדירים שבהם אין אסירים יכולים למסור כתובת, אין הם יוצאים לחופשה. דומה כי דווקא חסר הבית, החלש שבחלשים, ראוי שיימצא לו הסדר, שאולי תתן עליו את הדעת גם הרשות לשיקום האסיר, כדי שיוכל אף הוא לצאת לחופשות, ויחד עם זאת תימנע הסכנה להימלטותו". רע"א 3798/07 זריהן נ' עמידר (מיום 12.5.08).

ג. פגיעה בזכות לדיור נאות

26. הזכות לדיור נאות (Adequate Housing) הינה אחת מזכויות האדם המוכרות במשפט זכויות האדם הבינלאומי. בהכרזה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם של האו"ם צוינה הזכות של כל אדם לתנאי מחיה נאותים, לרבות דיור נאות. מדינת ישראל קיבלה על עצמה התחייבות לכבד זכות זו, המוגנת על ידי אמנות בינלאומיות, ובמיוחד האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שישראל צד לה.

ר' סעיף 125(1) להכרזה הבינלאומית בדבר זכויות האדם, 1948; סעיף 11(1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966.

27. הזכות לדיור נאות, כפי שפורשה במשפט זכויות האדם הבינלאומי, אינה רק מהווה עבור ישראל מודל לדין רצוי, אלא יש לה מעמד נורמטיבי, שמשליך על פרשנות הדין המקומי ולמילוי חסרם בחוק המקומי.

ר' דנ"פ 7048/97 פלונים נ' שר הביטחון, פ"ד נד(1) 721, 742-743 (2000); בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' שר החינוך, פ"ד נו(5) 834, 846 (2002); יובל שני, "זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במשפט הבינלאומי", זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (יורם רבין, יובל שני, עורכים), 300 (הוצאת רמות, 2004).

28. אחד ההיבטים המרכזיים של הזכות לדיור נאות הינו, שאדם יהיה מוגן מפני פינוי שרירותי ממקום מגוריו, וכי אדם לא יפונה ממקום מגוריו, אם כתוצאה מכך הוא יוותר חסר בית. כך עולה מהפרשנות הרשמית של האמנה, בהערה כללית מספר 7:

"Evictions should not result in individuals being rendered homeless or vulnerable to the violation of other human rights. Where those affected are unable to provide for themselves, the State party must take all appropriate measures, to the maximum of its available resources, to

ensure that adequate alternative housing, resettlement or access to productive land, as the case may be, is available".

פיסקה 16 להערה כללית מספר 7 בדבר פינוי כפוי (20.5.97),

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument)

29. אם על המדינה חובה לנקוט בכל האמצעים העומדים לרשותה, כדי שאדם לא יוותר חסר בית כתוצאה מפינוי מביתו, קל וחומר, שכאשר מדינה משחררת אסיר, הנמצא בחזקתה, חלה עליה החובה, ששחרורו לא יגרום לכך, שיוותר חסר בית.

30. יש לציין, כי גם המחוקק הישראלי הכיר בחשיבות הרבה במניעת פינויים של אנשים מביתם ללא דיור חלופי נאות, גם אם הפינוי הוא חוקי. כך, למשל, בסעיף 38 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 נקבע, כי ראש ההוצאה לפועל לא יורה על פינוי חייב מביתו, כתוצאה מאי עמידה בתשלומי המשכנתא, אם אין לו ולמשפחתו דיור חלוף. לאחרונה אף החליטה ועדת חוקה, חוק ומשפט לתקן את הסעיף, כך שיהיה קוגנטי.

ר' גם: סעיף 86 לפקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ס-1980; סעיף 220 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; סעיף 48 לפקודת האגודות השיתופיות; סעיף 16 לחוק ההתגוננות האזרחית, התש"א-1951; סעיף 131(ב) לחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], התשל"ב-1972; סעיף 79 לחוק המים, התשי"ט-1959; סעיף 39 לחוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965.

31. למותר לציין, כי בתי המשפט שדנו בפרשנות המונח "דיור חלוף", מעולם לא הסתפקו במקלט לילה או בבית מחסה כפתרון דיור למפונים מביתם.

למשל, ע"א 7700/95 נגולה נ' חזן, פ"ד נ(1) 338; רע"א 9120/06 שלום כהן ובניו חברה לבנין בע"מ נ' הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (מיום 6.2.08).

ה. פגיעה בזכות לבריאות

32. העותר הינו חולה סכרת, וזקוק לזריקות אינסולין יומיות ולעתים קרובות לטיפול רפואי נוסף. לצורך כך זקוק העותר למקום מגורים מסודר, בו יוכל לשהות כל שעות היום, עם חיבור לחשמל ומקרר, בו יוכל לאחסן את הזריקות. שחרורו של העותר מבית הכלא לרחוב או למקלט הלילה יפגעו בצורה קשה בבריאותו.

ו. אי יישום נוהל "כללים ואופן הטיפול באסירים משוחררים"

33. לב"כ העותר התברר במקרה, כי קיים נוהל "כללים ואופן טיפול באסירים משוחררים" (הוראה מספר 08/24) של המש"ב 3, למרות שנוהל זה לא פורסם מעולם בשום מקום, אף לא באתר האינטרנט של מי מהמשיבים. זהו נוהל עלום, שלא עודכן כבר מעל 6 שנים. התנהלות זו לכשעצמה היא פסולה מן היסוד. ר' עת"מ (ירושלים) 530/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים (מיום 5.12.07).

34. על פי נוהל זה, אסיר, שהיה כלוא מעל 6 חודשים, **העומד על סף שחרור**, או עד 6 חודשים מיום השחרור, זכאי לסיוע מוגדל, עד 95% משכר הדירה, לצורך שכירת דירה, או תשלום עבור פתרון דיור שיקומי של הרשות לשיקום האסיר, כמו הוסטל או דירת לוויין.

נוהל כללים ואופן טיפול באסירים משוחררים (הוראה מספר 08/24) מצורף ומסומן ע/11.

35. **הנוהל קובע בפירוש, כי ניתן להעביר את הבקשה לסיוע מבעוד מועד, באמצעות קצין האסירים.** כך קובע הנוהל:

"קצין האסירים ינחה את האסיר למלא טופס "בקשה לסיוע בדיור" שייחתם ע"י מנהל הכלא אשר יבדוק ויאשר את פרטי הזהות לפי תעודת הזהות של מבקש הסיוע, ואת חתימת המבקש. קצין האסירים יעביר את הבקשה בליווי דו"ח סוציאלי לבנק למשכנתאות."

36. אמנם הנוהל ישן ולא מעודכן, ובינתיים הופרט השירות והוא נעשה היום על ידי שלוש חברות פרטיות, שזכו בזיכיון להפעיל את מערך הסיוע בשכר דירה, ולא על ידי הבנקים למשכנתאות, אך אין כל מניעה לקיים את הנוהל בהתאמה למצב חדש זה. למרות זאת לא קיים הנוהל במקרה של העותר, ואף לא הוסבר לו, כנדרש, כי כך עליו לפעול.

ז. התניית הסיוע בהיות העותר חסר דירה היא בלתי סבירה

37. אחד התנאים לקבלת הסיוע הוא היותו של האסיר "חסר דירה". מונח זה אינו מוגדר בנוהל עצמו, אולם יש לשער, כי מבחינת המשיב 3 ההגדרה של המונח "חסר דירה" זהה להגדרה שבנוהל הזכאות הכללי להשתתפות בשכר דירה. על פי נוהל זה, חסר דירה הוא:

"ייחיד/ה או משפחה (כל אחד מבני המשפחה) שאין ולא היו להם לאחר 1/6/71 בנפרד או במשותף עם אחרים זכויות כלשהן בדירה או בחלק מדירה בשלבי בניה (לרבות רישום פורמלי) כמפורט להלן:

- בבעלות/בחכירה/לדורות/בשכירות שחל עליה חוק הגנת הדייר
- בזכות על פי חוזה לבעלות/לחכירה לדורות או בכל דרך אחרת(כגון ירושה/מתנה/נאמנות וכיו"ב) למעט דירה שנרכשה מכח חוזה שנחתם לפני פחות משנה ותמורתה טרם שולמה במלואה.
- ברישות ליחידת דיור במשק חקלאי או נחלה בישוב קהילתי על פי חוזה או בכל דרך אחרת כאמור לעיל.
- לא קיבלו כל סיוע ממשלתי לדיור בהלוואה/מענק/בפיצוי פינויים מהמדינה או מטעמה, למעט מענק השתתפות בשכר דירה ולמעט סיוע לשיפור תנאי הדיור למוגבלים בניידותם."

נוהל השתתפות בתשלום שכר דירה (הוראה מספר 08/04) מצורף ומסומן ע/12.

38. לעותר הייתה בבעלותו דירה, אך זו הועברה ללא תמורה כבר בשנת 1995 לגרושתו במסגרת הסכם הגירושין, לפי הסכמת הצדדים. מאחר שלעותר הייתה, לאחר 1971, דירה בבעלותו, הוא לכאורה אינו זכאי כלל ליהנות מסיוע לתשלום שכר דירה. לדבר שתי השלכות: ראשית, העותר יוותר ללא סיוע חרף היותו חסר בית, וחסר כל ועל רקע מצבו הבריאותי עלול להידרדר לתנאי

מחיה ירודים, עוני וחיי רחוב; שנית, גם אם יידון עניינו בפני ועדת חריגים כלשהי, ייקח הדבר חודשים ארוכים, שבהם אין לעותר קורת גג.

39. הפסילה הגורפת של סיוע מכל מי שהיו לו זכויות קנייניות כלשהן בדירה מאז שנת 1971 היא בלתי סבירה ובלתי מידתית ודינה פסלות. הסיוע לתשלום שכר דירה הוא כיום הסיוע הבסיסי לתושבי המדינה, שאינם מצליחים להסדיר לעצמם קורת גג בתנאי השוק החופשי. לאור חיסולו של הדיור הציבורי, אשר היום הוא במידה רבה תיאורטי, וניתן רק למשפחות מרובות ילדים, הסיוע בתשלום שכר הדירה הוא רשת ההגנה האחרונה, שמעניקה המדינה בתחום הדיור.

40. את רשת ההגנה הזאת יש לתת לפי קריטריונים סבירים ורלוונטיים – היינו – המצב הסוציו אקונומי של האדם בפועל, ויכולתו להעמיד לעצמו דיור סביר באמצעים העומדים לרשותו. השאלה האם היו לאדם זכויות בעלות בדירה בעבר הן לא הדבר שצריך לקבוע. מה שצריך לקבוע זהו מצבו של המבקש בפועל בעת הגשת הבקשה. ניתן לחשוב על מקרים רבים, בהם אין בקיומן של זכויות קנייניות בדירה כדי לשלול את הצורך בסיוע בשכר דירה. כך, למשל, אדם, שהינו בעל דירה לשעבר, אך פשט רגל, ואינו יכול להעמיד לו ולמשפחתו קורת גג באמצעים שנתרו לו; יורשת חסרת אמצעים, שירשה חלק קטן בדירת חדר וחצי מטה ליפול של אביה, והיא מניבה לה סכום זעום; בעלת דירה, שמושכרת בדיירות מוגנת.

41. כך גם העותר, אשר אמנם היה בעל דירה בעבר, אך לאחר גירושיו איבד את זכויותיו בדירה, ולאור נסיבות חייו מאז, והיותו אסיר, נותר חסר כל, ואין לעובדת היותו בעל דירה בעבר כל השפעה על מצבו הכלכלי בהווה.

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

ר' הסבר באתר הממשלה הבריטית:

http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On_a_low_income/DG_10018926

43. יש לציין, כי אם לא יזכה העותר בסיוע בשכר דירה לפי נוהל הטיפול באסירים משוחררים, הוא ידרדר לרחוב ותוך זמן קצר יהפוך ל"דר רחוב", אשר חל עליו נוהל אחר: נוהל כללים ואופן טיפול וסיוע ל"דרי רחוב", אשר מסדיר את הסיוע, שמעניק משרד השיכון לדרי רחוב, שנקלעו לרחוב או לנים במקלטי הלילה.

44. על פי נוהל זה, "דר רחוב" זכאי לסיוע בשכר דירה גם אם היו לו בעבר זכויות קנייניות בדירה, והתנאי היחיד הוא, שאין לו בהווה דירה משלו או דירה בדיור ציבורי. הסיוע הוא למשך שנתיים ולא למשך שנה, כפי שנקבע בנוהל הטיפול באסירים משוחררים.

נוהל כללים ואופן טיפול וסיוע ל"דרי רחוב" (הוראה מספר 08/27) מצורף ומסומן ע/13.

45. יוצא, כי נוצרה סיטואציה, שבה העותר אינו זכאי היום למה שיהיה זכאי לאחר שכבר ימצא עצמו ברחוב. האם זה הגיוני למנוע מאדם סיוע, ועל ידי כך להפוך אותו לחסר בית המתגורר ברחוב או בגנים, ולן במקלט לילה, רק כדי שיהיה זכאי לאותו סיוע???

46. זו לא רק פגיעה בעותר, אלא מדיניות לא חכמה ולא סבירה, שכן מחקרים מצביעים על כך, שמניעה היא הדרך הטובה ביותר להיאבק בתופעת ריבוי חסרי הבית ודרי הרחוב. לעומת זאת, לדרות הרחוב יש נטייה להמשכיות. אדם, שכבר מגיע לחיים ברחוב או בבתי מחסה, נמצא בסיטואציה, שנוטה להנציח את עצמה, ואז שיקומו כבר ארוך מאוד ויקר מאוד. זו מדיניות גרועה, ולא נותר אלא להזכיר את הפתגם: חכם לא נכנס למצבים, שפיקח יודע לצאת מהם.

ר' ש' שפירו, ד' פרומר, היחידה לדרי רחובות תל-אביב יפו, מחקר הערכה – שלב ב' (1998), 56.

http://www.btl.gov.il/NR/rdonlyres/7ECF5719-1562-47D0-B82C-094BE7EAA087/0/mifal_64.pdf

V. Busch-Geertsema, I. Shalin, *The Role of Hostels and Temporary Accommodation*, Euro. J. of Homelessness, Vol. 1, 67-93 (Dec. 2007)

47. ואכן, אסטרטגיות מניעה נמצאות היום בראש סדר העדיפויות במדינות אחרות, שמנסות להיאבק בתופעת חסרי הבית, ההומלסים, ההולכת וגדלה. אסטרטגיית מניעה צריכה לזהות בדיוק את אותן נקודות ומצבים, שבהם עלול להפוך אדם לחסר בית. אסיר חסר רשת חברתית, העומד בפני שחרור, נמצא בסיטואציה שבה סיכון גדול. באירלנד, למשל, ישנה אסטרטגיית מניעה ששמה דגש על מי שמשתחרר ממוסד כליאה או מוסד שיקומי והמדינה מחויבת למצוא לאדם, העומד בפני שחרור ממוסד, מקום מגורים הולם טרם שחרורו.

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)

48. על אחת כמה וכמה זו מדיניות לא נבונה כאשר מדובר באסיר משוחרר, שלחברה אינטרס שישוקם ויחזור לחיים נורמטיביים. החיים ברחוב הם חיי הישרדות, שבהם לא אחת נחשף חסר הבית לחיי הפשע, ומצבו מנוצל לרעה. אין זו מדיניות ראויה, בלשון המעטה, לשלוח אסירים משוחררים לרחוב או למקלטי לילה.

מכל הטעמים האלה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים כמבוקש בראש עתירה זו.

