



מדינת ישראל

משרד המספטים

12 יולי 2017

י"ח תמוז תשע"ז

לכבוד :

יו"ר ועדת הכלכלה, ח"כ איתן כבל
יו"ר ועדת השקיפות, ח"כ סתיו שפיר
יו"ר הועדה לזכויות האישה, ח"כ עאידה תומא סלימאן
יו"ר הועדה לביקורת המדינה, ח"כ קארין אלהרר
יו"ר ועדת העבודה והרווחה, ח"כ אלי אלאוף
יו"ר ועדת העלייה והקליטה, ח"כ אברהם גוסה

שלום רב,

הנדון: התייחסות הסיוע המשפטי לדיוני הועדות בנושא הדיור הציבורי.

הסיוע המשפטי במשרד המספטים מעניק ייצוג משפטי בשלל תחומי המשפט האזרחי ובקשת רחבה של ערכאות משפטיות בהתאם לחוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, ותקנות הסיוע המשפטי, התשל"ג-1973. מערך הסיוע פועל על מנת לאפשר לאנשים מעוטי יכולת (כלכלית או אוכלוסייה מוחלשת מסיבות אחרות) להתמודד עם המערכת המשפטית המורכבת ולממש את הזכויות המגיעות להם על פי דין.

הסיוע המשפטי מטפל בכ- 70,000 תיקים, בהם ניתן ייצוג משפטי בכ- 200,000 הליכים משפטיים בשנה בנושאים רבים ומגוונים. בהענקת ייצוג משפטי ללקוחות הפונים אליו מממש הסיוע המשפטי את זכותו של כל אדם לפנות לערכאות המשפטיות ולקבל סעד משפטי; מבטיח את עקרון השוויון בין הצדדים המתדיינים ואת קיומו של הליך משפטי הוגן.

פניות בנושא דיור ציבורי מהוות נתח פעילות משמעותי של הסיוע המשפטי, כאשר ישנם מאות תיקים בשנה בטיפול הסיוע כדלקמן:

מחוז/שנה	2012	2013	2014	2015	2016
ירושלים	55	64	54	46	60
תל-אביב והמרכז ¹	129	99	109	137	166
חיפה	46	39	50	68	104
זרם	24	41	38	65	79
צפון	41	40	61	69	85
סה"כ	295	283	312	385	494

¹ יצוין כי בחודש אפריל 2017 נפתח מחוז מרכז של הסיוע המשפטי שמקום מושבו בעיר לוד.



מדינת ישראל

משרד המשפטים

אין צורך להכביר מילים אודות חשיבות הזכות לדיוור, והיותה חלק ממכבוד האדם. על כן לא נרחיב ביחס למהותה של הזכות לדיוור, ונבקש להביא בפני הועדות את הבעיות שאנו רואים בתחום הדיוור הציבורי.

א. בעיות שקיפות הקריטריונים ונהלי העבודה של מינהל הסיוע לדיוור במשרד השיכון

התיקים הרבים בטיפולנו מלמדים על קשיים בנהלים ובסדרי עבודה במינהל הסיוע לדיוור במשרד השיכון שעיקרם הוא בחוסר שקיפות ואי עמידה בכללי מנהל תקין. קשיים אלה פוגעים בזכותו של מבקש הדיוור לקבל דירה, פוגעים ביכולתו למצות את זכויותיו ומכשילים וגורעים מאופן הטיפול של הסיוע המשפטי בבקשות בענייני הדיוור הציבורי, נוכח הצורך של הסיוע המשפטי בבחינת הסיכוי המשפטי של בקשת הפונה. בטרם נפרט נציין כי הדברים הובאו על ידינו בפני משרד השיכון, שהביע נכונות לקיים עימנו דיון לבחינת תיקון המצב הקיים.

1. **העדר נוהל לקריטריונים בוועדת חריגים** - ועדת החריגים פועלת מכוח סעיף 8 ל"נוהל הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי, הוראה 08/05" (להלן: נוהל ההקצאה) ומכוח נהלים ספציפיים הקובעים את סדרי עבודתה (נוהל 08/17 "הועדה הציבורית לערעורים בנושאי אכלוס" ונוהל 08/13 "ועדת אכלוס עליונה"). הנהלים כוללים התייחסות לפן הטכני של ניהול הועדות ואינו כולל כל התייחסות לקריטריונים להפעלת שיקול דעת הוועדה ומתן זכאות בשל נסיבות חריגות. העדר קריטריונים אינו מאפשר לדעת מראש מתי לפנות לוועדת חריגים ואינו מאפשר לבקר את החלטותיה של הוועדה.

2. **החלטות ללא פירוט ונימוק** – ככלל, ההחלטות הניתנות בוועדות משרד השיכון הדנות בבקשות לזכאות לסיוע בדיוור הציבורי, נכתבות באופן לאקוני, ללא כל פירוט ונימוק ממשי, כאשר על פי רוב מועתק משפט מתוך נוהל ההקצאה. ההחלטות אינן משקפות את נסיבותיו האישיות של מבקש הדיוור, ואינן מפרטות את המסמכים שעמדו בפני הוועדה או את השיקולים במתן החלטתה. כמו כן לעיתים ההחלטות אינן מפרטות את דרכי ההשגה עליהן. נוסף על כך, מבקש הדיוור אינו מקבל את פרוטוקול הוועדה ולא ידוע לו כלל מה נידון בוועדה וכיצד התקבלה ההחלטה בעניינו.

הדברים האמורים נכונים ביתר שאת כאשר להחלטת ועדת החריגים במשרד השיכון. מטרתה של ועדת החריגים היא לשקול מקרים חריגים אשר אינם עונים להגדרת הזכאויות הרגילות המפורטות בנוהל. על אף שיושבי הוועדה נדרשים לנסיבותיה הפרטניות של הבקשה ולמתן החלטה מנומקת בהתייחס לנסיבות אלה, הרי שגם החלטות ועדת החריגים נכתבות בנוסח לאקוני, אשר לכל היותר מתמצה במשפט כי "לא נמצאה סיבה לחריגה מהנהלים", הא ותו לא.

העדר הפירוט והנימוק אינו מאפשר לבחון את תקינות החלטה. הועדות האמורות הן ועדות מעין שיפוטיות וכאלה מחויבות שבעתיים לעמוד בחובת ההנמקה המוטלת עליהן. מצופה כי החלטות הוועדות יכתבו בלשון ברורה, יכללו הנמקה מספקת הכוללת התייחסות לנסיבות הפרטניות של הבקשה, לדין ולמסמכים שעמדו בפני הוועדה. קל וחומר עת עסקינן בוועדות חריגים.



מדינת ישראל

משרד המשפטים

3. **שקיפות הזכאות, מיקום בתור, ושינויי** - הקריטריונים לקבלת זכאות לדירה בדיוור הציבורי מוסדרים כיום בנוהל הקצאת דירות בשכירות בדיוור הציבורי שמספרו הוראה מס' 08/05, וניתן לעיין בו באתר משרד השיכון. סעיף תשע לנוהל האמור קובע את סדר הקדימויות לדירה בדיוור הציבורי. אולם למעט נוהל זה, פעולות המשרד והחברות המשכנות אינן ידועות. מלאי הדירות אינו ידוע, כמו גם אם נעשות פעולות לאיתור דירות נוספות. מיקומו של זכאי הדיוור בתור הממתנינים גם אם הוא ידוע, נעדר משמעות – בהעדר שקיפות בנוגע למלאי הדירות הכולל ומספר הדירות הפנויות, מיקום הזכאי בתור אינו מלמד דבר אודות משך זמן ההמתנה לדירה. בכך יש פגיעה בעצם זכותו לדיוור של הזכאי, וכן בזכותו לייצוג וגישה לערכאות – שכן לא ניתן לבחון בהעדר ידיעה על מלאי הדירות מול מספר הפונים, את הסיכוי המשפטי של הפונה (כאשר הפונה מסתייע בסיוע המשפטי ונדרש לעמוד במבחן הסיכוי המשפטי), והזכאי (או עורך דינו) לא יכול לטעון בבית המשפט באופן מיטבי בעניינו של הפונה.

נוסף לאמור, גם המיקום בתור שנקבע לזכאי הדיוור משתנה ללא כל הודעה בכתב לא כל שכן הודעה מנומקת, המחויבת לדעתנו בקבלת החלטה חדשה (שינוי המיקום בתור). התנהלות זו פוגעת בזכויותיו של הזכאי הממתין לדירה, שעשוי להמתין תקופות ארוכות מאוד ללא יכולת לראות את סופה של המתנה.

4. **אי בהירות של הפרמטרים לקביעת גובה דמי השכירות לדירה בדיוור הציבורי** - פניות רבות בסיוע המשפטי נוגעות לשכר הדירה, ולחובות שנצברו לדייר בדיוור הציבורי. כידוע משרד השיכון מתאים לכל שוכר בדיוור הציבורי את שכר הדירה הספציפי עבורו בהתאם להרכב משפחתו, מצבו הכלכלי, מיקום הדירה ושטחה. החישוב נעשה על בסיס נוסחה מורכבת ביותר המצויה בנוהל "שכר דירה מדורג בשיכון הציבורי, הוראה מס' 08/28". ההחלטה בעניין גובה שכר הדירה נמסרת לזכאי לדיוור ללא כל פירוט בדבר אופן חישוב הנוסחה בעניינו. העדר מידע זה אינו מאפשר לבחון את תקינות קביעת גובה שכר הדירה, ומכאן גם את היבטי החובות שנצברו. יש צורך להמציא כעניין שבשגרה החלטה מנומקת לזכאי לדיוור בדבר גובה שכר הדירה שנקבע בעניינו, אשר תכלול את הפרמטרים ששימשו לקביעתו וכן הסבר בדבר אופן חישוב הנוסחה בעניינו. יצוין כי במסגרת התגובה המקדמית של משרד השיכון לעת"מ 11-01-54947 (בי"ש) איתך מעכי משפטניות למען צדק חברתי נ"י משרד הבינוי והשיכון, משרד השיכון הודה כי "דייר המנסה לחשב באופן עצמאי בהתאם לנוהל זה את שכר הדירה המגיע ממנו, לא יצליח במשימה" ולאור הסכמתו לפרסום נוהל חדש, נמחקה עתירה זו. הנוהל החדש פורסם ביום 29/12/2011, אך גם הנוהל החדש אינו ברור.

אנו סבורים כי לכל הגורמים המעורבים בטיפול בבקשות לדיוור ציבורי ישנו אינטרס משותף בהגברת השקיפות והנגישות למידע באשר לזכאויות לדיוור. אין ספק כי הגברת השקיפות והנגישות למידע כאמור תיעל את הטיפול בבקשות לסיוע בדיוור על כל הכרוך בכך, ותחסוך ניהול הליכים משפטיים מיותרים, ובזבוז תשומות וכספי ציבור. מן הראוי גם כי בשנת 2017 יפורסמו הנהלים באופן ברור באתר האינטרנט של משרד השיכון, לצד מחשבון לשימוש הציבור לעניין גובה שכר הדירה ולעניין סיוע בשכר דירה.



מדינת ישראל

משרד המשפטים

ב. נוכחות המבקש והעדר ייצוג –

כל ועדות הדיור הציבורי מתכנסות ודנות בבקשה לדיור על בסיס מסמכים בלבד וללא נוכחות המבקש או מי מטעמו. בוועדה הדנה בזכות בסיסית של אדם לקורת גג, ונוכח חולשתם החברתית-כלכלית של המבקשים, יש לאפשר למבקש או לבא כוחו להישמע. בוודאי שהעדר הייצוג ונוכחות המבקש מחדדת את הקשיים שבהעדר הנמקה, נוכח העובדה כי רק חברי הוועדה שנכחו בדיון יודעים אלו שיקולים נבחנו וכיצד התקבלה ההחלטה.

ג. נוהל הקצאת דירות מפלה נשים חד הוריות המקבלות קצבת מזונות

בהתאם לתנאי הזכאות בנוהל ההקצאה, אם חד הוריות המקבלת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה תהיה זכאית לדירה בדיור הציבורי. לעומת זאת, אם חד הוריות, הנתמכת בקצבת מזונות מהמוסד לביטוח לאומי ואינה מקבלת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה לא תהיה זכאית לדירה בדיור הציבורי². ההבדל הוא שרירותי שכן מצבן הכלכלי של שתי הנשים קשה באותה מידה, וגובה קצבת הבטחת הכנסה או מזונות – זהה, כפי שניתן לראות לצורך הנוחות בטבלה הבאה:

סכום הקצבה לאם חד הורית שמקבלת קצבת מזונות	סכום הקצבה לאם חד הורית/השלמת הכנסה	
₪ 3,373	₪ 3,373	כשלא עובדת כלל
₪ 3,292	₪ 3,292	כשהיא עובדת בשכר עבודה בסך 1,000 ₪
₪ 3,042	₪ 3,042	כשהיא עובדת בשכר עבודה בסך 2,000 ₪
₪ 2,792	₪ 2,792	כשהיא עובדת בשכר עבודה בסך 3,000 ₪
לא	כן	זכאות לדיור ציבורי
₪ 1,170	₪ 3,500	סכום סיוע בשכר דירה (מקסימום)

² ס' 5.1.2 לנוהל קובע את תנאי הזכאות למשפחה חד הורית: "משפחות חד הוריות: משפחה חד-הורית אשר לה 3 ילדים או יותר העונה על הגדרת מיצוי כושר השתכרות, ואשר הכנסת המשפחה אינה עולה על ההכנסה המזכה לאכלוס בדירה בשכירות, על פי טבלת הכנסה המתעדכנת מעת לעת."

תנאי "מיצוי כושר השתכרות" מוגדר בס' 2.12 לנוהל באופן הבא: "משפחה המקבלת מביטוח לאומי קצבת הבטחת הכנסה במשך שנתיים רצופות" (ס' 2.12.1(א)). או:

"משפחה המתקיימת משכר עבודה או מהכנסה אחרת (פנסיה או גמלה של המוסד לביטוח הלאומי: גמלת נכות מעבודה, גמלת נכות בשיעור של עד 74%, דמי מזונות, קצבת שאירים וכד') ובנוסף מקבלת מהמוסד לביטוח לאומי גמלת השלמת הכנסה במשך 24 חודשים לפחות" (ס' 2.12.1(ב)).

ס' 2.12.2 לנוהל מחיל את האמור בס' 2.12.1 גם על משפחות חד הוריות. גובה קצבת המזונות ושיעוריה נקבעו בתקנות המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב-1972. סכום קצבת המזונות נקבע לפי גובה פסק-הדין וכן הכנסותיה של המבוטחת ככל שקיימות. גובה הקצבה המקסימלית זהה לגובה המקסימלי של קצבת הבטחת הכנסה ועומד על סך של 3,373 ₪. תקנה 5 לתקנות המזונות קובעת כדלקמן:

"שולמה לזוכה גימלה להבטחת הכנסה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, בעד תקופה שבעדה הוא זכאי לתשלום לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, רשאי המוסד לנכות מהתשלום את סכום הגימלה, כולו או מקצתו, ובלבד שלא ינוכה יותר מסכום התשלום המגיע בעד אותה תקופה." כלומר מי שמקבלת את קצבת המזונות המלאה, לא תהיה זכאית לגמלת הבטחת הכנסה.



מדינת ישראל

משרד המשפטים

נוהל ההקצאה, בשילוב עם הוראות החוק הנוגעות לתשלום המזונות על ידי הביטוח הלאומי, מביא (גם אם ללא כוונת הפליה), לחוסר צדק ולהפליה של נשים חד הוריות המקבלות קצבת מזונות. מיצוי כושר ההשתכרות של נשים אלה אינה נבחנת כלל, וזכאותה נפסלת על הסף. ההכרה במצבן הקשה של נשים אלה, התלויות בסכום המזון לצורך מחייתן ומחיית ילדיהן, הוא שעמד בבסיס חקיקת חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972. הכרה זו מצד אחד בחקיקה ראשית, ושילת היכולת לזכות בדיוור ציבורי המבטיח קורת גג עבור אותה אישה וילדיה בנוהל, מצד שני – אינה חוקית ואינה סבירה. ההפליה הנוצרת אף אינה עומדת בתנאי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

יצוין כי בעניין זה הגיש הסיוע המשפטי עתירה לבית המשפט המחוזי בתל-אביב (בעת"מ 28922-03-12 דבורה אלבו נ' משרד השיכון). התיק מתנהל וממתין להכרעה.

ד. נוהל "טיפול ביחידות דיור נטושות"

נוהל זה³ מאפשר לחברה המשכנת לחזור ולתפוס דירה שהושכרה לדייר דיור ציבורי בשל העדרו, וזאת ללא צו שיפוטי. לסיוע המשפטי הגיעו מספר מקרים של אסירים שאיבדו את דירתם בצורה זו. הנוהל ופעולות החברות לדיור ציבורי מפרה את זכויותיו של האסיר. כמו כן, לאסיר לא מתאפשר להתגונן ביחס להליך הפינני שננקט נגדו, שכן לא ניתנת לו ההזדמנות להעלות טענות שונות - משך המאסר הצפוי בפועל (האם הגיש ערעור, בקשת חנינה או שצפוי להשתחרר מוקדם יותר עקב קיצור מאסרו); זיקתו לדירה ללא תלות למשך מאסרו (כגון קיומם של תלויים בו הממשיכים להתגורר בדירה, נסיבות אחרות בניגון יש לו זיקה מוגברת לדירה חרף מאסרו); אופן פינני תכולת הדירה ככל שתתקבל החלטה על פינויה.

נוהל זה אף עומד בסתירה לקביעות בית המשפט העליון (עע"מ 7582/03 מדינת ישראל נ' רבוח) כי נדרש צו פינני שיפוטי, גם כאשר הדייר אינו עתיד לחזור לדירה במשך שנים רבות, ואף למשך כל שארית חייו (למשל עקב גילו ומצבו הסיעודי).

ה. **מצבן הירווד של הדירות ואי תיקון ליקויים** - מצבן התחזוקתי של דירות רבות בדיוור הציבורי בכי רע. פעמים רבות הדירות אינן ראויות למגורי אדם. דירות רבות סובלות מבעיות רטיבות, התפוררות קירות ותקרה, תשתית לקויה של חשמל וצנרת, ובעיות בטיחות ותחזוקה רבות אחרות. חברות משכנות מפרות באופן שיטתי את הוראות חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, תשנ"ח-1998⁴ ותקנות הדייר בדיוור הציבורי, התשס"א – 2000 - ולא פועלות לתקן ליקויים שהם מחויבים בתיקונם בהתאם

³ בשל העדר שקיפות הנהלים, לא ברור האם מדובר בנוהל של משרד השיכון או של עמידר.

⁴ למשל סעיף 2(א)(4) לחוק קובע כי החברה לדיור ציבורי חייבת "להתחיל בביצוע תיקון של ליקוי בדירה ציבורית כמשמעותו בסעיף 8(ב)(2) בדחיפות המתחייבת, ולא יאוחר מ-60 ימים מיום שנודע לה על הצורך בתיקון, ולהשלימו בתוך זמן סביר ובלבד ששוכר הדירה הציבורית שילם את סכום החשתתפות העצמית שקבע השר לפי הוראות סעיף 8(ב1); חברה לדיור ציבורי תמציא לשוכר, לפני תחילת ביצוע התיקון, את פירוט הליקויים, עלות תיקונם, שיעור החשתתפות העצמית של השוכר וסכום החשתתפות העצמית"



מדינת ישראל

משרד המשפטים

למיפרטים הקבועים בתקנות – בין בהפרת פרקי הזמן הקבועים לתיקון, ובין באי תיקון הליקויים כלל. בנוסף, הדירות אינן מתוקנות גם כאשר התיקון דרוש לצורך התאמה לבעלי מוגבלויות – התאמות המחויבות על פי חוק. להן רק מספר דוגמאות קטן מתוך כלל התיקים בסיוע לצורך הבהרת סוגי הפגמים (שמות הלקוחות הוחלפו). במקרים אלה הוגש תביעה לצו עשה לבית המשפט, לאחר תקופה ארוכה של דין ודברים מול חברת הדיור הציבורי אשר לא תיקנה את הליקויים:

זאב	גבר בן 89 שגר בדירת עמידר יחד עם אישתו כאשר בדירה קיימים ליקויים רבים לרבות בעיות חשמל, תריסים שבורים, בעיות בצנרת.
אופירה	אישה בשנות החמישים לחייה, קטועת רגליים אשר אושרה לה החלפת דירה של עמידר (רק לאחר מאבק של הסיוע המשפטי, והתייחסות התקשורת). לאחר האישור, במשך שנתיים ממתינה לשיפוץ הדירה ולהתאמה לצרכיה בהתאם להוראות מרפאה בעיסוק.
חיים	דוד החשמל ומערכת החשמל בביתו אינם תקינים.
קובי	בדירה יש רטיבות בכל הבית, קיר מתקלף, פגיעה בדירה שמתחת.
בוריס	בכל הקירות יש רטיבות ועובש שחור עד כדי קושי של ממש לשהות בדירה.
משה	לא ניתן להיכנס כלל לחדר האמבטיה והשירותים. כל הדירה מלאה ביוב עם חרקים. בנוסף גג הבניין כולו דורש תיקון.

1. נקודות נוספות –

תחום הדיור הציבורי מצוי במצב כה עגום, עד כי לא נוכל לפרט בנוגע למכלול הבעיות. מעבר להיבטים המרכזיים שהוזכרו מעלה, ישנן בעיות רבות נוספות: מיקום הדירות באזורים בעייתיים (כגון אזורים מרובי פשיעה קשה), דבר הפוגע במיוחד עבור משפחות עם ילדים, ומצמצם את סיכוי הילדים לצאת ממעגל העוני המשפחתי; בקשות להחלפות דירה שאינן נענות ללא הצדקה ברורה – לקוחת הסיוע שבשל היותה אם לבת אובדנית ביקשה להחליף בין דירתה ובין דירה באותו בניין בקומת קרקע שהיתה פנויה, וסורבה עד להתערבות הסיוע המשפטי; חיובים שגויהם אינו ברור (גם אם הוא נמוך) כגון דמי שובר ודמי גינון (גם כאשר ה"גינה" אינה גינה); שלילת זכאות לסיוע עקב ירושה, אף כי זו אינה ניתנת למימוש בפועל או שחלק הירושה הוא מזערי; וכידוע – זמן המתנה בלתי סביר לדיור הציבורי, לעיתים עד התגררות הילדים ושלילת הזכאות שלא מומשה מעולם.

לסיכום, תחום הדיור הציבורי הוא תחום הלוקה באופן הסדרתו בצורה קשה, המוגעת פגיעה קשה בזכאים לו, ואף מוגעת באופן מיצוי זכותם, בין השאר, בייצוגם על ידי הסיוע המשפטי. הסיוע המשפטי רואה חשיבות בהסדרת התחום בחקיקה, ובטיוב נהלי ועבודת הועדות במשרד השיכון.



מדינת ישראל

משרד המשפטים

על משרד השיכון לפעול להסדרת לפעול בשקיפות, פומביות ובהתאם לכללי מנהל תקין המחייבים אותם ככל רשות מנהלית אחרת. זאת בפרט נוכח חשיבות המטריה שבה המינהל לסיוע בדיוור עוסק – הזכות לקורת גג - והשפעתה הקרדינלית על חיי אדם, שלמות גופו, כבודו ורווחתו.

אנו מודים לוועדות הכנסת על הדיונים בנושא חשוב זה. נשמח לעמוד לרשותכם בדיונים להרחבת הדברים.

בכתיבת המסמך השתתפו עו"ד דקלה צרפתי-דלגו סגנית מחוז מרכז, עו"ד איילת הלבדשטט (מחוז תל אביב), עו"ד ערן נריה (מחוז צפון), עו"ד מיה טל ועו"ד יעל קסטן-רבסקי (מחוז מרכז).

בברכה,

אביטל בגין עו"ד

ממונה ארצית (מדיניות ציבורית)

הנהלת הסיוע המשפטי

העתק: גלעד סומחה, מנהל הסיוע המשפטי