



# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

2 אוגוסט 2021

כ"ד אב תשפ"א

לכבוד יו"ר ועדת הכלכלה, חה"כ מיכאל ביטון

שלום רב,

### הנדון: התייחסות הסיוע המשפטי לקראת דיון הועדה בנושא הדיור הציבורי

הסיוע המשפטי במשרד המשפטים 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 החסמים העומדים בפניהם ועם המערכת המשפטית המורכבת ולממש את הזכויות המגיעות להם על פי דין.

במרבית תחומי הפעילות של הסיוע המשפטי הסיוע ניתן לאוכלוסיות המוחלשות והעניות ביותר, ולעתים קרובות נוגע הסיוע הניתן להגנה על זכויות הנמצאות בליבת הקיום האנושי בכבוד. כך הוא במקרה של תחום הדיור הציבורי, שעניינו הגנה על הזכות הבסיסית ביותר ל"קורת גג"; זכות שאף הוכרה במספר פסקי דין כזכות חוקתית הנובעת מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

פניות בנושא דיור ציבורי (הכולל גם את מערך הסיוע בשכר דירה) מתאפיינות בגידול עקבי ומתמשך כמפורט בטבלה. יש לציין כי הגידול בשנת 2020 עומד בסתירה לירידה כללית בפתחת תיקים הסיוע המשפטי עקב מגבלות הקורונה וצמצום פעילות בתי המשפט בתקופות החירום. עובדה זו מעידה, להבנתנו, על עומק המצוקה בתחום זה ההולכת ומחריפה.

מחוז/שנה	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ירושלים	46	60	83	84	135	135
תל-אביב <sup>1</sup>	137	166	171	245	271	322
חיפה	68	104	122	130	184	163
דרום	65	79	122	141	174	159
צפון	69	85	83	110	109	116
מרכז	-	-	106	181	166	186
סה"כ	385	494	687	891	1031	1081

<sup>1</sup> יצוין כי בחודש אפריל 2017 נפתח מחוז מרכז של הסיוע המשפטי שמקום מושבו בעיר לוד. הנתונים על תל אביב עד שנת 2016 כוללים את שני המחוזות יחדיו.



# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

בניירות עמדה קודמים שהוצגו בפני ועדות הכנסת (מצ"ב) הצגנו את הבעיות המרכזיות בתחום הדיור הציבורי כפי שהן עולות מהטיפול בלקוחות הסיוע המשפטי. הבעיות שהוצגו לא נפתרו, ועליהן התווספו בעיות חדשות.

בפתח הדברים ובטרם נסקור בקצרה את הנושאים המרכזיים בתחום הדיור הציבורי שלקוחות הסיוע המשפטי נדרשים להתמודד עמם, נשוב ונציין, כפי שצינו בניירות העמדה הקודמים, כי למרות שמדובר בזכות יסוד המצויה בליבת זכויות האדם, תחום הדיור הציבורי מוסדר באופן לקוי, ללא חקיקה ראשית וחקיקת משנה מסודרת המעגנות את הזכויות לדיור ציבורי, כמו גם נושאים חשובים רבים נוספים הנוגעים למימושה של זכות זו ולחלוקת התפקידים ויחסי הפיקוח בין המשרד ובין החברות המשכנות. אנו סבורים כי מדובר בבעיה יסודית ובתקלה חמורה שממנה נובעים כשלים רבים בתחום זה וקוראים לכל הנוגעים בדבר למהר ולהסדיר את התחום בחקיקה הולמת.

### א. מחסור בדירות

המחסור בדירות הוא בעיית היסוד בתחום הדיור הציבורי הידועה לכל. היצע הדירות בדיור הציבורי מצטמצם בהתמדה לאורך שנים רבות. כתוצאה מכך, ההמתנה לדירה נמשכת שנים ארוכות במהלכן מאבדים הפונים את זכאותם לדירה עם התבגרות הילדים; בשלב זה מוצאים עצמם הפונים מבוגרים, חסרי יכולת השתכרות וללא קורת גג להם ולילדיהם שעדיין קטינים או לילדיהם הבגירים הסובלים מקשיים כאלה ואחרים ואשר אינם מצליחים לעמוד על רגליהם שלהם. הפער בין מצאי הדירות הקיים לבין תור הממתנינים תואר בהרחבה רק לאחרונה על ידי הכתב בר פלג<sup>2</sup>. להלן נבקש להצביע על קשיים מיוחדים הקשורים למחסור בדירות:

היצע דירות נ"ר - קושי שהחריף בשנים האחרונות הוא היצע דירות נ"ר (נכסי רכישה) דירות נגישות המשמשות נכים בכסאות גלגלים. קניית דירות אלה הוקפאה, ורשימות ההמתנה הולכות ומתארכות דווקא בעניינו של ציבור הסובל מקשיים מיוחדים.

דרישה לפיצול דירה - במשך שנים רבות, למשפחות שנדרשו לדירות גדולות מהמוצע או מהמצאי (נוכח מספר הנפשות במשפחה) הוקצתה דירה שחברה משתי דירות קטנות יותר. על מנת להתמודד עם הצמצום במלאי הדירות, משרד הבינוי והשיכון החל לדרוש ממשפחות אלה, לאחר הגיעם של הילדים לבגרות, להחזיר את אחת "הדירות" תוך זמן קצוב. הודעות כאמור החלו להישלח ללא התראה מוקדמת מבלי שנקבע נוהל מוסדר ופומבי לעניין זה כשבמרבית המקרים מדובר בדירות שאינן ניתנות לפיצול אלא לאחר ביצוע עבודות ושיפוצים בדירה באופן שאינו מאפשר מגורים

<sup>2</sup> <https://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.10063812> " 30 אלף ממתנינים לדיור ציבורי, אך טרם גובשה תוכנית תקציבית להגדלת המלאי".



# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

תקינים בדירה בתקופת השיפוצים. בצד הדרישה להחזרת חלק הדירה נקבעה סנקציה על הדיירים בדמות השתה של שכר דירה גבוה על חלק הדירה שאינו מוחזר שמשמעותה יצירת חוב לדיירים (שאינם יכולים לעמוד בתשלום) והעמקת מצוקתם הכלכלית.

מדובר בפרקטיקה פוגענית המבקשת לגזול את "כבשת הרש", וזאת במקום לפעול בכל דרך להקצאת משאבים להגדלת המאגר, ובכלל זה במקום לפעול לפינוי דירות דיור ציבורי המשמשות לצרכים אחרים והשבתן למאגר. בדירות רבות עדיין גרים ילדים עם משפחותיהם בשל מצוקה כלכלית או אחרת, ופיצול הדירה באופן פתאומי מביא לפגיעה משמעותית בחיי המשפחה הנאלצת להצטמצם לדירה קטנה יותר או לכך שילדים בוגרים נאלצים לצאת מהבית תוך העמקת מצוקתם הכלכלית והפסד זכותם לדיירות ממשכנה. בנושא זה הוגשה עתירה מנהלית על-ידי הסיוע המשפטי ואנחנו ממתנינים להחלטת בית המשפט.

קבלת הדירה לאחר גירושין עם משמורת משותפת - בעיה כאובה עולה סביב התפרקות משפחות המתגוררות בדיור ציבורי, בנסיבות בהן לבני הזוג לשעבר משמורת משותפת על הילדים. במצב זה עשוי כל אחד מן ההורים לעמוד בקריטריונים לקבלת דיור ציבורי, ואולם בהתאם ל**נוהל פנימי** של משרד הבינוי והשיכון, בעיצומו של סכסוך בין הצדדים, מתבקש בן הזוג הנותר בדירה להחתים את בן הזוג היוצא ממנה על טופס ויתור והצהרה כי לא יבקש דיור ציבורי, שמשמעותו היא גם ויתור על הזכאות לקבלת סיוע מוגדל בשכר דירה.

מדובר בפרקטיקה פוגענית המוסיפה שמן למדורת הסכסוך המשפחתי ואשר מותירה את אחד הצדדים ללא המשאבים הנדרשים לו על-מנת לממש את ההסכמה על משמורת משותפת. זוהי התערבות בפירוק התא המשפחתי ופגיעה בכבוד האדם והמשפחה שלא ברור מהו מקור הסמכות לה.

במיוחד נוכח המחקרים המעידים כי גירושין שכיחים יותר בקרב זוגות עם פחות משאבים השכלתיים וכלכליים (ראו "אהבה בימי משבר: היבטים מגדריים של השכלה, תעסוקה וגירושין, ענת הרבסטדי ועמית קפלן, מגמות, נג(2)), יש להיערך למציאת פתרונות למצב דברים זה.

אובדן סיוע מוגדל - עוד יש לציין קושי הנלווה לרשימת ההמתנה הארוכה והוא אובדן הסיוע המוגדל בשכר דירה, באופן אוטומטי, עם פקיעת הזכאות. נוכח הפגיעה הארוכה לאורך שנות ההמתנה וההחמרה במצבם של הממתנינים, יש מקום לבחון מתן אישור בוועדת הזכאות גם למי שזכאותו פקעה אך מצבו נותר כזה המחייב תמיכת המדינה באיתור קורת גג ומימונה.



# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

### ב. מצב הדירות בדיור הציבורי ותיקון ליקויים

מקרה פרטי של הבעיות הנובעות מהעדר הפיקוח על פעילות החברות המשכנות והעדר תיקוב הולם, הוא מצבן של הדירות בדיור הציבורי. הזכות לדיור כוללת לא רק זכות לקורת גג, אלא טומנת בחובה גם זכות למגורים הולמים אשר אינם פוגעים בכבוד האדם. למרבה הצער, מצבן הפיסי של מרבית הדירות בדיור הציבורי הוא קשה ופעמים רבות אף בלתי ראוי למגורים. תנאי המגורים טומנים בחובם פגיעה ממשית ויומיומית של הזכות לחיים בכבוד. בהקשר זה יודגש כי ליקויים בדירות מובילים לא פעם גם לבעיות בריאותיות לדיירים ולבעיות בטיחות. מציאות זו מתקיימת למרות העובדה כי סעיף 2(א) לחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, תשנ"ח-1998, מסדיר באופן מקיף ומפורט את החובות החלות על החברות המשכנות בעניין תיקון הליקויים ואת מגבלת הזמן לשם ביצוע הליקויים וכן כי תקנות זכויות הדייר בדיור הציבורי, תשס"א-2000 מגדירות מפרט לאחזקה השוטפת של הדירות.

לטענת החברות המשכנות אין להן תקציבים לשיפוצים ותיקונים. כתוצאה מכך ומהיעדר פיקוח מספק על החברות המשכנות, על אף קיומן של הוראות החוק והתקנות האמורות, החברות המשכנות אינן מגיעות בזמן לתקן ליקויים והדיירים נאלצים לפנות לערכאות שיפוטיות בעתירה למתן צו עשה אשר יאכוף את ביצוע התיקונים. זאת ועוד, כשבסופו של דבר נעשים תיקונים – הדבר נעשה באיכות ירודה כך שהדירות חוזרות למצבן הקשה תוך זמן לא ארוך.

### להלן רק מספר דוגמאות מתוך מקרים רבים:

א. הסיוע המשפטי סייע למספר דיירים במקבץ דיור של משרד הקליטה להגיש עתירות מנהליות בגדרן התבקשו צווי עשה להחלפת דירות מאחר שקומה שלמה במקבץ הדיור אינה ראויה למגורים. מדובר על קומה שהיא קומת מרתף; כאשר יורדים גשמים הדירות מוצפות עד כדי הרס הדירה. הדירות מלאות עובש ומחנק.

ב. ל' בת 43 אם חוד הורית המתקיימת מקצבת נכות הוכרה כזכאית לדיור ציבורי עוד בשנות ה-90. מדובר על אשר עברה תלאות וסיפור חיים קשה מנשוא, ובכלל אלה מגורים ברחוב עם ילדיה עד קבלת הדירה בה היא מתגוררת היום. כבר משנת 2010 התלוננה ל' בפני גורמים שונים כי הדירה במצב קשה ולא ראויה למגורים. מדובר על דירה הסובלת מרטיבות עובש ושברים בקירות, וסורגים ומעקה שבורים המסכנים את בני הבית ומהווים מפגע בטיחותי חמור.

ג. א' אישה מבוגרת הסובלת מנכות נפשית התגוררה עם בנה בדירה שבה הביוב עלה כל אימת שנעשה שימוש במים, עובדה שחייבה את סגירתם. בהיעדר מים זורמים נאלץ הבן הבוגר לרחוץ את אמו עם מגבונים. בהתערבות ובסיוע המשפחה המורחבת שכרה האישה דירה בשוק



# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

החופשי ובמקביל נעשתה פניה לסיוע המשפטי שמינה לה עו"ד לצורך הגשת עתירה לצו עשה שיורה לחברה המשכנת להגיע לתקן את הליקוי החמור.

### ג. שקיפות

כמפורט בניירות העמדה הקודמים, ישנו קושי של ממש בשקיפות המידע אודות הדיור הציבורי, קושי בהבנת הנהלים שאינם מנוסחים כהלכה ואשר הם או תיקונים להם לא תמיד מפורסמים, קושי בהעדר הנמקה להחלטות, קושי בקבלת פרוטוקול הועדה ועוד.

על רקע העדר השקיפות בנהלים וסדרי העבודה של מערך הסיוע לדיור במשרד הבינוי שיכון, התקיימה לפני מספר שנים סדרת ישיבות בהשתתפות נציגי משרד הבינוי והשיכון ונציגי הסיוע המשפטי, לשם הצגת המצב הקיים ומגבלותיו מבחינת משרד הבינוי והשיכון, הבהרת הקשיים וניסיון להגיע להבנות ולשיפור המצב. אף כי השיח היה חיובי ונציגי משרד הבינוי והשיכון הביעו רצון טוב, בפועל השינויים שחלו היו קטנים ומרבית הנושאים נותרו טעונים שיפור משמעותי.

בנושא הנמקת החלטות הועדות ותיעוד הדיון בהן - משרד הבינוי והשיכון הסכים לבצע מספר שינויים שנועדו לשפר את שקיפות הדיונים והנמקת החלטות. למרבה הצער שינויים אלה לא הניבו את התוצאות המקוות ולא נראה שינוי משמעותי בשטח – עובדה אשר הובילה להגשת מספר עתירות נגד משרד הבינוי והשיכון שהדיון בהן אוחד ואשר במרכזן שאלת ההנמקה ופרסומה (עת"מ 47545-01-18 לוי נ' משרד השיכון). זאת ועוד, במקרים לא מעטים בתקופה האחרונה התשובה המתקבלת היא שההחלטה נבעה מנוהל פנימי אשר אינו מפורסם. פרקטיקה זו מנוגדת לעקרונות המשפט המינהלי המחייבים נימוק החלטות והתבססות על מסגרת חוקית הידועה לציבור.

בנושא העברת פרוטוקול החלטה הועדה לידי המבקש - לא נעשה כל שינוי. הפרוטוקול לא נשלח למבקש/הדייר כדבר שבשגרה ובאופן אוטומטי אלא לאחר פנייה יזומה מצדו דבר המוסיף לחסמים הברוקרטים הרבים איתם הוא מתמודד.

בנושא שקיפות נתוני הדיור הציבורי - משרד הבינוי והשיכון החל לפרסם באתר האינטרנט של המשרד נתונים אודות מספר הדירות הפנויות ואנו מברכים על כך. עם זאת, טרם נעשה פרסום מקביל למלאי דירות ציבוריות אשר משמשות למטרה אחרת שאינה מגורים בדיור ציבורי. כמו כן לא ניתן פומבי לתקציב מערך הדיור הציבורי והשימושים השונים הנעשים בו, ובכלל זה התקציב המוקצה לביצוע תיקון ליקויים והשימוש שנעשה בתקציב זה. בנוסף היקף הכספים שהתקבלו כתוצאה ממכר דירות לדיירי הדיור הציבורי והשימוש שנעשה בהם לא ידועים לציבור גם הם.

בנושא אופן קביעת שכר הדירה וההנחות - ההחלטות בנושא הזה כמו גם התביעות הכספיות שמוגשות על-ידי החברות המשכנות בגין שכר דירה שלא שולם לא מפורטות ואין בהן הצגה של אופן היישום הקונקרטי של הנוהל במקרה הפרטי – כלומר, אופן קביעת שכר הדירה וגובה ההנחה



# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

הניתנת לדייר המסוים. נוהל קביעת גובה שכר הדירה עצמו מסורבל ולא ניתן להבנה וליישום גם על-ידי קוראים מקצועיים, לא כל שכן דיירי הדיור הציבורי. עובדה זו גורמת לאי-ודאות גדולה בקרב זכאי הדיור הציבורי והיעדר יכולת ממשית לבקר את החלטות הרשות.

### ד. פגיעה נמשכת בנשים המקבלות קצבת מזונות חלף הבטחת הכנסה

כמפורט בניירות העמדה הקודמים, סוגיית זכאותן של נשים המקבלות הבטחת מזונות (ולא הבטחת הכנסה), נדונה בעתירה שהוגשה על ידי הסיוע המשפטי (עת"מ 17-03-28922 (מינהלי ת"א) אלבז נ' משרד הבינוי והשיכון). בבית המשפט המחוזי ניתן פסק דין רחב היקף אשר קבע כי מדובר בהפליה שיש לבטלה. פסק הדין בערעור בבית המשפט העליון (עע"מ 3554/19 משרד הבינוי והשיכון נ' אלבז), אמנם ביטל את פסק הדין בבית המשפט המחוזי, ואולם אגב כך שב והדגיש את קביעתו, לפיה הוכחת מיצוי כושר השתכרות באמצעות קבלת הבטחת הכנסה אינה חזקה חלוטה המהווה חסם בל-יעבור, וכי על המשרד לאפשר למבקש הזכאות, בלב פתוח ובנפש חפצה, להביא בפניו ראיות אמינות אחרות להיותו ממצה כושר השתכרות. קבלת הערעור נעשתה על רקע הודעתו של משרד הבינוי והשיכון כי אימץ נוהל אשר נועד לתת מענה לסוגיה ולאפשר לנשים המקבלות קצבת מזונות להוכיח כי הן ממצות כושר השתכרות.

הנוהל אומץ כהוראת שעה בראשית אפריל 2020 למשך שנה, ומעמדו כעת אינו ברור. מהפניות המגיעות אל הסיוע המשפטי עולה חשש ממשי כי בשל דרך ההסדרה העמומה, ישנו קושי בשינוי הפרקטיקה לפיה נשים נשלחות להחליף את קצבת המזונות בקצבת הבטחת הכנסה, תוך אי התחשבות בחודשי קבלת הבטחת מזונות בחישוב פרק הזמן של קבלת קצבה בבחינת הזכאות.

יש לציין כי הקריטריונים והפרקטיקה האמורים פוגעים לא רק באימהות עצמאיות המתקיימות מקצבת מזונות מביטוח לאומי אלא בכל מי שהכנסתו הנמוכה אינה עולה על גובה הכנסה מזכה אך מקורה אינו בקצבת הבטחת הכנסה כגון: מקבלי קצבת שארים ומשפחות שמקור הכנסתן מעבודה בשכר נמוך. גם לאלה לא ניתנת דרך להוכיח כי הם ממצים כושר השתכרות על מנת להוכיח את עמידתם בתנאים המהותיים לזכאות לדיור ציבורי. בבג"ץ חסן (בג"ץ 10662/04 סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (מאגר נבו, 28.2.2012) קבע בית המשפט העליון כי שימוש של רשות מנהלית בחזקה חלוטה פוגע בזכויות יסוד באופן שאינו מידתי. כפי שהערנו בנייר העמדה מ-2017, עמדת הסיוע המשפטי היא כי אי בחינה פרטנית של מבקש ביחס למיצוי כושר השתכרותו פוגעת פגיעה בלתי מידתית באפשרותם של זכאים פוטנציאלים העומדים בתנאי הזכאות המהותיים, לקבל דיור ציבורי.



# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

לסיכום, בנייר עמדה זה בחרנו להתמקד בכמה מהנושאים הבעורים שעל הפרק, ואולם ישנן עוד בעיות רבות נוספות בתחום זה, חלקן מפורטות בניירות העמדה הקודמים ובחלקן לא הרחבנו כגון: זכויות דייר ממשיך בכלל ופרק הזמן ליציאתו מהדירה בפרט, הפליית נכים על רקע נפשי בעת בקשה להחלפת דירה, הסיוע הנמוך בשכר דירה ליחידים ובפרט לזקנים, ועוד.

בהיעדר חמור במשאבים המוקצים לתחום, נזרקים זכאי הדיור הציבורי לריב ביניהם על שאריות של קורת גג שלעתים קרובות אינה ראויה למגורים, תוך שזכותם הבסיסית ביותר וכבודם כבני אדם, נרמסים ברגל גסה.

אנו מודים לוועדה על הדיון בנושא חשוב זה ומקווים כי זה יהווה ירית פתיחה לשינוי בנושא. נשמח לעמוד לרשותכם בכל שאלה נוספת.

אנו מודות לעו"ד איילת הלברשטט-עטיאס, עו"ד קרן כהן ועו"ד ערן נריה, ממוני תחום הדיור הציבורי במחוזות תל אביב, מרכז וצפון (בהתאמה) על תרומתם לכתובת נייר זה.

בברכה,

מרב שיבק, עו"ד

ממונה ארצית (אזרחי)

אביטל בגין, עו"ד

ממונה ארצית (מדיניות ציבורית)