

"דירת הרש" – הדייר הממשיך מול זכאי הדיור הציבורי

קריאה ביקורתית של פסיקת בתי המשפט בנושא הדיור הציבורי¹

נטע זיור² וענת רודניצקי³

מחקר זה בוחן כ-250 פסקי דין, שניתנו בין השנים 2005-2013 בבתי משפט השלום, המחוזי והעליון בסכסוכים בין חברות משכנות לבין דיירים ציבוריים, אשר ביקשו להכיר בהם כדיירים ממשיכים. הכרה כדייר ממשיך מאפשרת לבן משפחה של הדייר הראשון ("הדייר החוזי") להמשיך ולהתגורר בדירה הציבורית (ולעתים לרכוש אותה) לאחר מותו של הדייר החוזי, בדרך כלל הורה או סב של הדייר הממשיך. זהו מאמר המשך למחקר מ-2005 אשר בחן, בין היתר, את המאבק שניהלו בראשית העשור הקודם צאצאיהם וקרובי משפחתם של דיירי הדיור הציבורי בישראל ("דיירים ממשיכים") על הבטחת זכויותיהם בדירת המגורים המשפחתית. מניתוח פסקי הדין עולה, שבתי המשפט ממעטים להעניק הכרה משפטית במעמד של דייר ממשיך ושהם נוטים להתעלם מהמאפיינים ההיסטוריים והחברתיים של הדיירים הממשיכים כקבוצה חברתית מובחנת בישראל. בתי המשפט מאמצים על פי רוב את הנרטיב הרשמי של המדינה, המעמת את הדיירים הממשיכים עם אלה שנמצאו כבר זכאים לקבל דירה ציבורית, אך ממתנינם שדירה כזו תתפנה עבורם. כך יוצרת המדינה תחרות על משאב ציבורי בין שתי קבוצות מוחלשות. אין תחרות מכוונת כזו מתקיימת בדיון המשפטי על זכויות חברתיות אחרות, כמו הזכות לביטחון סוציאלי, מכיוון שבהקשר שלהן אין בנמצא רשימת "ממתנינים" מוגדרת, שמימוש זכאותם עלול להתעכב, אם יכירו בתי המשפט בדיירים הממשיכים ככאלה. במאמר מוצע ליישם את חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), כך שזכויותיהם של הדיירים

1 המחברות מבקשות להודות לעוזרי המחקר תמר קופמן ודמיטרי סופוניצקי על תרומתם הרבה.

2 הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב.

3 הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב.

הממשיכים יוכרו בפסיקה באופן רחב יותר, וזאת במקביל לקריאה להגדיל את המשאבים המוקצים לדיור ציבורי בישראל.

מלות מפתח: דיור, דיור ציבורי, דייר ממשיך, זכויות חברתיות, משפט ועוני.

מבוא

לאחר שבחנתי ביסודיות את מכלול הראיות, לא שוכנעתי כי עלה בידי הנתבעת לבסס את טענתה למגורים בדירה עם אמה המנוחה שלוש שנים טרם פטירתה. [...] הנתבעת העידה בפני תוך שהיא רועדת ומתקשה לעמוד על דוכן העדים. התרשמותי היתה כי הנה חוששת מאוד מתוצאות ההליך. אכן הריני ערה להשלכה הקשה של קבלת תביעה לפינוי וסילוק יד בכלל, וביחס לנתבעת בפרט. [...]

עם זאת יש לחזור ולהזכיר כי הדיור הציבורי נועד לעזור לנזקקים וחלשים במציאת דיור הולם, אך בד בבד יש להציב גבולות לעזרה זו ולהקפיד כי תינתן רק לאלו הזכאים לה. אלפי זכאים הזקוקים למגורים ממתנינים תקופות ממושכות עד לפינוי דירה עבורם, ולכן בחינת תנאי הזכאות של דייר ממשיך צריכה להיעשות בדיוקנות ותוך שמירה על עקרונות מינהל תקין. [...] לאור מצוקת הדיור הקשה השוררת כיום במדינה ועליית מספרם של דורשי הדיור הציבורי, נכון יהיה לתת למונח "דייר ממשיך" פרשנות אשר מחד תביא להגשמת תכליתו של חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, אך מאידך לא תפגע בזכאים העונים על תנאי הזכאות לדיור בדיור הציבורי (מתוך החלטה בתיק תא"ק 15786-08 חלמיש חברה ממשלתית-עירונית לדיור נ' סגן שרעבי ואח').

הדין בתחום הדיור הציבורי כולל קטגוריה מובחנת המכונה "דייר ממשיך". הדייר הממשיך הוא בן משפחתו של שוכר הדירה במקור, ונקבעו בנוגע אליו הוראות שונות, המעניקות לו מעמד מיוחד. הדייר הממשיך זכאי להמשיך לגור בדירה הציבורית לאחר מותו (או מעבר למעון) של בן המשפחה ואף לרכוש את דירת המגורים בהנחה מסוימת.⁴ הסדרת הדין בנושא הדייר הממשיך נעשתה כשלפני המחוקק עמדו שתי מטרות: להגן על

4 נכון לכתובת שורות אלה, בעקבות לחץ ציבורי והדיון בבג"ץ 519/13 רן כהן ואח' נ' שר הבינוי והשיכון, הורו שר האוצר ושר הבינוי והשיכון, ב-6 בינואר, 2014, להכניס לאלתר את חוק הדיור הציבורי לתוקף, כך שניתן כיום לרכוש את הדירות הציבוריות בהנחות משמעותיות. בשלב זה אושר בכנסת בקריאה ראשונה התיקון לחוק שנועד לייעד את תקבולי מכירת הדירות לטובת סיוע בשכר דירה.

זכותו לקורת גג; הצורך ליצור מנגנון לצמצום פערים בין קבוצות אוכלוסייה שונות, באמצעות הכרה בחשיבות שמירת בית המגורים כנכס הוני בתוך המשפחה. אך במשך השנים נשחק מעמדו של הדייר הממשיך, ושתי המטרות שעמדו בבסיס יצירתו כמעט נשכחו. במאמר זה אנו מבקשות לבחון תהליך זה, תוך קשירתו לשינויים במעמדו של הדיור הציבורי ככלי מדיניות בתחום הדיור. וכיוון שגורלו של הדייר הממשיך כרוך בגורל הדיור הציבורי, נקשור את הדיון בו בתמורות שחלו במעמדו ובמקומו של הדיור הציבורי בישראל.

הדיור הציבורי אינו יורד מסדר היום בישראל, מסרב לתפוס מקום רק כסיפור היסטורי, כאפיזודה חולפת בדברי ימי המדינה. על אף ניסיונותיהן של ממשלות ישראל בעשורים האחרונים לדחוק את הדיור הציבורי לשולי מדיניות הדיור, לרבות מהלכים שנקטו כדי לבטלו לגמרי, הוא צף ועולה כאחד מסמליה המובהקים של מדינת הרווחה, שריד לתקופה שבה שימש כלי מרכזי, הן לפתרון מצוקות דיור פרטניות והן למימוש יעדים לאומיים. הדיור הציבורי היווה מוקד למאבק במהלך שנות ה-90 של המאה שעברה, כשהוקמו "ערי אוהלים" ומחוסרי דיור פלשו לבניינים לא מאוכלסים.⁵ הוא זכה לתשומת לב חקיקתית מרכזית במסגרת חקיקת חוק הדיור הציבורי (רכישה) וחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי (כהן, 2008). הוא נקשר לסוגיית הקרקעות החקלאיות ונכרך בפעילות המחאה של הקשת הדמוקרטית המזרחית (יונה וספורטא, 2003), והמשיך להיות עניין מרכזי במאבקים של מחוסרי דיור בעשור הראשון של המאה ה-21. הדיור הציבורי הפך להיות אחד מדגליה של המחאה החברתית של קיץ 2011, אף שבתחילת הדרך לא אוכלוסיית דיירי הדיור הציבורי היא זו שהובילה אותה. בבחירות לכנסת בינואר 2013 עמד הדיור הציבורי במוקד מחלוקות פוליטיות, הבטחות בחירות, משברים מפלגתיים ודיונים בבית המשפט העליון.⁶

לעיסוק בדיור הציבורי, הן בהיבט המשפטי והן בהיבט הציבורי, היו שני דגשים: היותו משאב ממשי חיוני עבור אוכלוסיות מצוקה, ובה בעת היותו סמל טעון משמעויות חברתיות. הגישות לדיור הציבורי משקפות מחלוקת בין שתי השקפות עולם: ההשקפה הניאו-ליברלית וההשקפה הסוציאל-דמוקרטית. האחת גורסת שעל המדינה להעביר לשוק הפרטי את האחריות להקצאת משאבי הדיור, וכחלק מזה מבקשת לצמצם את מודל הדיור הציבורי שבו המדינה היא הבעלים של הדירות ומנהלת אותן (בדרך כלל באמצעות חברות שיכון ציבוריות). האחרת מאמינה שעל המדינה להיות מעורבת באופן עמוק יותר בהקצאת משאבי דיור ובכלל זה להעמיד מערך ראוי של דיור ציבורי לא-שוקי למען

5 ראו למשל את המאבק בשכונת מבשרת ציון להכרה בזכויות הוותיקים לדיור (Ziv, 2006).

6 ראו להלן הפרק הראשון.

אוכלוסיות נזקקות. בהמשך המאמר נתייחס לגישות אלה בהרחבה, שכן יש להן השלכות ישירות גם על מעמדו של "הדייר הממשיך" בדיוור הציבורי.

הספרות האקדמית על הדיוור הציבורי בישראל משקפת את השינויים בתפקידו ובמקומו בחברה ובמדינה, ואף עומדת על תפקידו הכפול של מפעל חשוב זה: פרויקט מדינת מרשים, בעל מאפיינים אוניברסליים שבעשורים הראשונים לאחר קום המדינה נועד לתת מענה למצוקת דיוור של עולים חדשים, לגשר על פערים חברתיים וליצור הזדמנויות לשוויון בדיוור ובה בעת פרויקט קולקטיבי-לאומי, שבאמצעותו קידמה המדינה יעדי התיישבות, בעיקר יישוב הפריפריה, באמצעות שיכון העולים החדשים.⁷ אף שאמור היה להוביל ליתר שוויון, לא הצליח הדיוור הציבורי במשימה זו באופן מלא. עם השנים הפכו חלק ממתחמיו למשכנות עוני ולריכוזי פשיעה. דיירי דיוור ציבורי, שנותרו שנים ארוכות במעמד של שוכרים ואשר לא הצליחו להמיר את השכירות הציבורית בבעלות (באמצעות רכישת דירתם), הפכו להיות מזוהים עם שוליות חברתית ומצוקה כלכלית.⁸

משנות ה-80 של המאה שעברה השתנתה המדיניות בישראל בתחום הדיוור הציבורי. מתפסותו ככלי בעל מאפיינים אוניברסליים הפך הדיוור הציבורי לכלי מדולדל ומצומצם בידי מדינת רווחה שיוורת, שנועד לטפל באוכלוסיות נזקקות בלבד. הקריטריונים לזכאות הוקשחו, והורחבה (יחסית לעבר) מדיניות של סיוע בשכר דירה לאלה שנמצאו זכאים לכך. המדינה נמנעה כמעט לחלוטין מבניית דיוור ציבורי חדש, כשהתפיסה הכלכלית והערכית המנחה אותה היא שאין זה מתפקידה לייצר, לספק ולנהל מערכי דיוור, ויש להעדיף התערבות בצד הביקוש של שוק הדיוור בדרך של תמיכה כספית באוכלוסיות הנזקקות לסיוע (למשל באמצעות השתתפות בשכר דירה).⁹

המאבק לחקיקת חוק הדיוור הציבורי (זכויות רכישה) בסוף שנות ה-90 חיבר בגלוי בינו לבין סוגיות של העברת הון בין דורית. חוק זה, שהקנה לדיירים ותיקים בדיוור הציבורי זכות לרכוש את הדירות שהתגוררו בהן על בסיס ותק המגורים בדירה, הוצג ככלי לצמצום פערים חברתיים. שכן רכישת בעלות על נכס בעל ערך מאפשרת העברת הון בין דורית (זיו, 2006; כהן, 2008). מבחינה חברתית זיהו קבוצות האוכלוסייה והארגונים שנאבקו על חקיקת החוק בין מאבקם זה לבין זהות אתנית-עדתית. הארגונים טענו, בין היתר, שדיירי הדיוור הציבורי, ברובם בני עדות המזרח, מופלים לרעה לעומת המגזר החקלאי, האשכנזי ברובו. זאת משום שהמגזר החקלאי זכה לזכויות קניין בשטחים שייעודם שונה מחקלאות למגורים ולתעשייה, ואילו דיירי הדיוור הציבורי שידם לא היתה משגת לרכוש את הנכס שגרו בו, ובעקבותיהם בני הדור השני והשלישי, נותרו ללא נכס הוני משפחתי,

7 ראו: ברקאי (1981, עמ' 162); קלוש ולו-יון (2000); גונן (1990, עמ' 42-44); כרמון (2000); ורצברגר (2007).

8 ראו למשל כרמון, אוקסמן וגבריאל (1981).

9 על השינויים במדיניות בתחום הדיוור הציבורי ראו למשל בן שטרית (2003, עמ' 15-16); דרון-ישראלי (2000).

שכן כשלא הצליחו ההורים, הדיירים הראשונים בנכס, לרכוש אותו ולהפוך לבעליו, איבדו גם ילדיהם, הן את הזכות להתגורר בדירת המשפחה, שבה חיו לעתים כל חייהם, והן את זכותם לרשת אותה. מצב זה החרף עוד יותר את נחיתותם.¹⁰

יונה וספורטא (2003, עמ' 133) מדגימים את המציאות שהובילה לתביעה להכיר בזכויות הדור השני בדיור הציבורי באמצעות סיפור שהתפרסם בעיתונות ב-1998: רפי וענת אלבו התגוררו לאחר נישואיהם בדירת הוריו של רפי, שאותה שכרו מחברת עמידר. בדירה זו גדל וחי רפי, בן הזקונים של המשפחה, כל חייו. עם מות ההורים, בעודו יושב שבעה, קיבל רפי הודעה מחברת עמידר שעליו לפנות את הדירה. הוא לא הוכר כבעל זכויות כלשהן בדירה, ומבחינה משפטית נחשב "פולש". מצב זה, שבו אובדנם של ההורים הוא גם אובדנו של בית המגורים המשפחתי, הן כמשאב המשמש קורת גג והן כמשאב הוני עבור ילדיהם (ואף נכדיהם), עמד אפוא בלב המהלך לחקיקתם של חוקי הדיור הציבורי בסוף שנות ה-90.

הן חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) והן חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי (שעליהם נפרט בפרק הראשון) ביקשו לתת מענה, גם למצוקת הדיור המידית של בני הדור השני והשלישי של העולים הוותיקים (האפשרות להתגורר בבית ההורים לאחר מותם) וגם לסוגיית העברת ההון הבין-דורית ו"העוני הנכסי" (asset poverty), באמצעות קביעת זכויות סטטוטוריות בנושאים אלה. ממהלכי החקיקה עולה בברור, שזכות הרכישה והזכות להמשיך ולהתגורר בדירה נקבעו תוך ראיית המשפחה הרב דורית כיחידת ההתייחסות המרכזית. נקודת מבט זו בולטת ביותר באשר לזכות הרכישה – זו נקבעה, לא רק למען הדייר עצמו, אלא במידה רבה למען בני משפחתו ויורשיו. אך גם האפשרות להמשיך ולהתגורר בדירה לאחר מות ההורה רואה במשפחה – ולא בדייר החוזי – את בעל האינטרס המוגן. זהו ההקשר הפוליטי והחברתי שבתוכו נולד מוסד "הדייר הממשיך".

כפי שנבחר בהמשך, זכויותיו של הדייר הממשיך נגזרות, הן ממעמדו של בן המשפחה, הדייר הוותיק, והן ממצבו שלו. המושג "דייר ממשיך" נטבע ללא ספק בהשראת מושג אחר המוכר לאוזן הישראלית – "בן ממשיך". בן ממשיך זכאי להמשיך להחזיק את הנחלה הכוללת בית מגורים ומשק חקלאי משפחתי מעצם היותו קרוב משפחה של בעל הנחלה.¹¹ בהטבעת המושג "דייר ממשיך" בשדה המשפטי בתחום הדיור הציבורי היה כדי לייצר, ולו באופן אינטואיטיבי ועקיף, היקש בין שני המצבים. החוק הכיר בכך שבתנאים

10 על הויהווי בין מאבק על חקיקת הדיור הציבורי לבין אפליה על בסיס עדה או מוצא ראו יונה וספורטא (2003). על הקשר בין העברת הון בין דורית בהקשר של בית מגורים ופערים כלכליים ראו אלמלך ולוין-אפשטיין (1998).

11 על זכויותיו של בן ממשיך במשק חקלאי ראו למשל אוטולונגי (1983).

מסוימים, אף שאין זכות קניינית חזקה בנכס של ההורים, יש הכרה בכך שלמשפחה שהתגוררה בו משך שנים יש מעמד מיוחד לעומת שוכרים במצב רגיל.¹²

אנו מבקשות להדגיש נקודה זו לאור גלגולו המאוחר של הדייר הממשיך בחוק ובמשפט, כשצומצמה זכאותו כמעט עד כדי ביטולה הגמור. כאמור, נקודת המוצא היא שבמקור נוצר מוסד הדייר הממשיך כביטוי להכרה בזיקה בין הנכס המשפחתי לבין דור ההמשך, זיקה שהמחוקק ראה בה אינטרס ראוי להגנה כחלק ממהלך לצמצום פערים בין קבוצות בישראל.

במאמר קודם עמדה זיו (2006) על המאפיינים המיוחדים של אותם בני דור שני ושלישי ועל גורלם במערכת המשפט בסכסוכים משפטיים על ההכרה בהם כדיירים ממשיכים. סקירה של פסקי דין משנות ה-90 של המאה שעברה עד 2005 העלתה פרופיל אישי ומשפחתי ברור למדי של הדייר הממשיך. במקרים רבים היה זה בן (או נכד) של דייר מקורי ("דייר חוזי" בשפה המשפטית), התובע להישאר בבית המשפחה לאחר מות ההורה. רבות מהמשפחות שניהלו את המאבק המשפטי היו נצר לעולים מזרחים, בעיקר מצפון אפריקה, שלא עלה בידם לרכוש את הדירה הציבורית במשך השנים. במחקר הוסברו הנסיבות למתאם הגבוה בין דיירים אלה לבין מוצאם, והודגש עיוורונה של מערכת המשפט לסיפור ההיסטורי המצוי ברקע ההליכים המשפטיים.¹³

במחקר זה אנו מבקשות להתחקות אחר קורותיו של הדייר הממשיך בעשור האחרון, כפי שאלה מתעצבים בבתי המשפט. כאמור, הדיור הציבורי לא יורד מסדר היום, והוא בעל נראות פוליטית וציבורית גבוהה. אולם במקביל למאבקים הציבוריים, למצעים מפלגתיים, למהלכים חקיקתיים ולמשברים פוליטיים, מדי שנה ממשיכות להתנהל בבתי המשפט עשרות תביעות משפטיות על מעמדם של הדיירים הממשיכים. הרחק מעיני אמצעי התקשורת וסמויים מהעין, נדרשים בתי המשפט להכריע בגורלם של אלה הנדרשים לעזוב את הדירה המשפחתית, תוך שהם מגדירים את גבולות מוסד הדייר הממשיך. מטרתו של מחקר זה היא להאיר סוגיה זו, לבחון את מקומו של בית המשפט בסכסוכים בנושא דיירים ממשיכים ולברר מהי תפיסת השופטים באשר למהותו של משאב הדיור הציבורי ולטיב הזיקה אליו של הדיירים הממשיכים.

בפרק הראשון נביא אפוא סקירה כרונולוגית של המצב המשפטי בתחום הדיור הציבורי, תוך התמקדות בחקיקת חוקי הדיור הציבורי ב-1998, במבצעי הרכישה שבאו בעקבותיהם ובמעמדו של הדייר הממשיך בכל אלה. בפרק השני ננתח את מאבקם המשפטי של

12 ספורטא ויונה אכן מציינים שבמהלך המאבק לחקיקת חוק הדיור הציבורי השוו ארגוני הדיירים את תרומתם למדינה של העולים החדשים אשר יושבו בפריפריה, חלקם הגדול בדיור ציבורי, לזו של המגזר החקלאי (יונה וספורטא, 2003, עמ' 151-152).

13 ראו בעניין זה גם זיו (2013).

הדיירים הממשיכים כדינמיקה המייצגת שתי השקפות עולם בדבר תפקידה של המדינה בהספקת דיור לאוכלוסיות מעוטות אמצעים, תוך שאנו מחברות בינה לבין מדיניות אי חידוש מלאי הדיור הציבורי, אשר נגרע בעקבות מכירת הדירות לדיירים. בפרק השלישי נציג את המחקר שנערך ואת הפרמטרים לסקירת למעלה מ-250 פסקי דין, בין השנים 2005-2013, שעניינם סכסוכים בין חברות לדיור ציבורי לבין דיירים הטוענים למעמד של דייר ממשיך. מסקנותיו של מחקר זה מעלות שסיכויי הדיירים לזכות במעמד של דייר ממשיך אינם גבוהים. בתי המשפט לא רואים בדיירים הממשיכים קבוצה בעלת מאפיינים מיוחדים (היסטוריים, חברתיים), ומציבים אותם בתחרות אל מול הממתינים לדיור ציבורי, אלה שהוכרה זכאותם אך אין בנמצא דירה פנויה לאכלסם.¹⁴

במחקר נמצא שבעניין זה בתי המשפט מקבלים כמעט ללא עוררין את עמדת המדינה, ולפיה דיור ציבורי הוא משאב מוגבל, וכל הכרה בדייר ציבורי פוגעת בממתין כאמור. בפרק הרביעי אנו טוענות שבתחומים אחרים שבהם נקראים בתי המשפט לממש זכויות חברתיות אין הצבה שכזו, הנעשית בידי המדינה וזוכה להכרת בתי המשפט,¹⁵ של שתי קבוצות חלשות מובחנות, המתחרות לכאורה זו בזו על משאב שההיצע שלו קשיח. זהו יוצא מהכלל המיוחד לסוגיית הדייר הממשיך, אשר נובע מאימוץ השקפת העולם הרואה בדיור הציבורי ברירת מחדל שיורית של הספקת משאבי דיור. בפרק החמישי נסכם את כיווני מוסד הדייר הממשיך בעתיד, כפי שניתן לחזותם במועד זה, ואת השלכותיו על האפשרות להשתמש בדיור הציבורי כאמצעי לצמצום פערים ותיקון עולות עבר.

התפתחותו של הדיור הציבורי בישראל

מדיניות הדיור הציבורי בישראל השתנתה בעשורים האחרונים באופן דרמטי. בעוד שבשנותיה הראשונות של המדינה עמד היקף הדיור הציבורי על כ-50% מכלל הבנייה החדשה למגורים, הרי שמשנות ה-70 של המאה הקודמת הוא צנח ל-30%. בשנות

14 ניתן להעריך ששתי הקבוצות דומות במצבן הכלכלי-החברתי, אם כי הממתינים לדיור הציבורי הם בהכרח החלשים ביותר, מעצם הדרישה לעמידה בקריטריונים נוקשים של הכנסה כתנאי לזכות לדיור ציבורי. יחד עם זאת, רבים מאלה התובעים להיות מוכרים כדיירים ממשיכים משתייכים גם הם לקבוצות מוחלשות, אם כי לא כולם. מהפסיקה שסקרנו במחקר זה עולה כי פעמים רבות נסיבות החיים של הדיירים הממשיכים הן קשות, אך לא תמיד הם עומדים בקריטריונים של מגורים עם ההורה או הדייר החוזי בשנים שקדמו למותו.

15 כך למשל נכתב בפסק דינו של השופט רובינשטיין בעע"מ 823/12 תמר קליסה נ' יצחק שמעון: "ברין ציינה המדינה בסיכומיה כי 'אין מנוס מאשר לעמוד על תנאי הזכאות בדווקנות, שהרי כאמור מתן יתרון לאחד, עלול לסכל את זכותו של האחר ובכך להפר את עקרון השוויון בחלוקת משאבים'. דברים אלה צריך שיעמדו לנגד עינינו בבואנו להידרש לטענותיהם של קליסה" (שם, בעמ' 13).

ה-2000 כבר נעצרה כליל בנייתן של דירות ציבוריות חדשות (דרין, 1959, עמ' 45-48). בשל כך מלאי הדיור הציבורי בישראל, שבשנות ה-90 עוד עמד על כ-108,000 דירות, עומד כיום על 67,000 דירות, שהן 0.039 יחידות דיור ציבוריות ל-1,000 תושבים. בצרפת, לשם השוואה, על כל 1,000 תושבים יש 86.5 דירות דיור ציבורי, באנגליה 80 ובהולנד 138 (פידלמן, 2011).

עקרון האוניברסליות, שאפיין את ימי ראשית המדינה ושנועד להבטיח קורת גג לכול, פינה עם השנים את מקומו לגישה סלקטיבית, ולפיה אין הדיור הציבורי אלא כלי לסיוע פרטני, המוענק במשורה לאוכלוסיות המוחלשות ביותר (זיו, 2006, עמ' 418-421). זאת, כאמור, בניגוד למצב בחלק ממדינות אירופה, שבהן הזכאים לדיור ציבורי נמנים עם שכבה רחבה יחסית באוכלוסייה.

גם הקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי בישראל הלכו וצומצמו עם השנים. לפי נוהל משרד הבינוי והשיכון (להלן הנוהל),¹⁶ רק אלה שאין בבעלותם דירה ("חסרי דירה") ייחשבו זכאים לדיור ציבורי, ובלבד שהם עומדים באחד מהקריטריונים האלה: (1) יחיד או זוג, הורים לשלושה ילדים לפחות, המוכיחים מיצוי כושר השתכרות והכנסתם אינה עולה על ההכנסה המזכה לדיור ציבורי; (2) משפחה שאחד מבני הזוג הוא נכה הרתוק לכיסא גלגלים או יחיד נכה הרתוק לכיסא גלגלים, ובתנאי שסך הכנסותיהם אינו עולה על השכר הממוצע במשק; (3) זוג נשוי, שלו שני ילדים לפחות, שאחד מבני הזוג נכה בשיעור 75% אי כושר השתכרות יציבה וסך הכנסות המשפחה שאינו עולה על ההכנסה המזכה לדיור ציבורי; (4) זוג נשוי עם ילד אחד לפחות, המקבל מהמוסד לביטוח לאומי גמלת נכות בשיעור 100%, וכן אחד מבני הזוג מקבל קצבת נכות כללית ונקבעה לו דרגת אי כושר השתכרות יציבה בשיעור 75% לפחות וסך הכנסות המשפחה לא עולה על ההכנסה המזכה לדירה בדיור הציבורי; (5) זוג נשוי מעל חמש שנים ללא ילדים, שכל אחד מבני הזוג נכה בשיעור 75% אי כושר השתכרות יציבה. (6) זוג נשוי שכל אחד מבני הזוג נכה בשיעור 75% אי כושר השתכרות יציבה ולהם ילד אחד לפחות (לא כולל היריון).¹⁷

לכאורה נועדו הקריטריונים המצומצמים שבנוהל להבטיח שהדיור הציבורי יוקצה לאוכלוסייה הנזקקת ביותר, ואולם קריטריונים אלה מובילים לא אחת לאבסורד, שכן דווקא יחידים ומשפחות הנזקקים במיוחד לסיוע אינם עומדים בלשון הנוהל, וכך נותרים מאחור. לדוגמה: על פי סעיף 2.3 לנהל, "חסרי דירה" הם אלה שלא היו בבעלותם (בנפרד או במשותף עם אחרים) דירה או חלק מדירה לאחר שנת 1971, כלומר ב-43

16 מתוך נוהל משרד הבינוי והשיכון: הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי (הוראה מספר 08/05) בתוקף מיום 18.07.07.

17 סעיף 5 לנהל. יצוין שבמשרד הבינוי והשיכון יש ועדת חריגים, המוסמכת להכיר בזכאות לדיור ציבורי גם במקרים חריגים שאינם עונים על הקריטריונים שפורטו לעיל.

השנים האחרונות. נוהל זה עלול ליצור מצב שבו אדם שירש לפני 40 שנה שמינית מדירת הוריו, ביחד עם שבעת אחיו, לא יהיה זכאי לדיור ציבורי, גם אם מאז ועד היום לא היתה בבעלותו כל דירה אחרת וגם אם כיום הוא עני מרוד.

זאת ועוד, התניית הזכאות לדיור ציבורי בכך שליחיד או למשפחה יהיו שלושה ילדים לפחות אינה מביאה בחשבון משפחות עם שני ילדים או פחות, העלולות להימצא במצבי מצוקה ועוני קשים. ארגונים חברתיים דיווחו בהקשר זה, שפקידי משרד הבינוי והשיכון ונציגים מטעם החברות המשכנות והביטוח הלאומי נוטים להמליץ לעתים למשפחות עם שני ילדים ללדת עוד ילד, כדי לעמוד בקריטריונים לדיור ציבורי (מלמד, 2013). הנוהל אף אינו נותן מענה לכך שמשפחות עלולות לאבד את זכאותן בשל זמן ההמתנה הארוך לדיור ציבורי, העומד במרכז הארץ על שבע שנים בממוצע, ואשר במהלכו אחד הילדים עשוי להפוך לבגיר (פידלמן, 2011).

קושי אחר טמון בקריטריון בדבר מיצוי כושר ההשתכרות, המחייב להוכיח שהזכאים מקבלים במשך שנתיים רצופות קצבת הבטחת הכנסה או קצבה להשלמת הכנסה. כלומר: זה העובד למחיתו ומרוויח שכר ללא תלות בקצבאות לא יהיה זכאי לדיור ציבורי, אפילו אם שכרו נותר זעום ואינו עולה על גובה הקצבה שיכול היה לקבל מהמוסד לביטוח לאומי. במלים אחרות, הקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי מעודדים תלות בקצבאות. גם אימהות חד-הוריות שאינן מקבלות דמי מזונות מהאב, אלא נסמכות על הביטוח הלאומי לצורך מזונות, אינן עומדות בקריטריון בדבר מיצוי כושר השתכרות.

והנה, חרף הקריטריונים המצומצמים, בישראל רשומות כיום ברשימת ההמתנה לדירה למעלה מ-2,400 משפחות, כשהמלאי ההולך וקטן – חלקן ממתינות לדירה זה שנים.

עם הקמת המדינה, כאמור, היה הדיור הציבורי מרכיב מרכזי במדיניות החברתית של ישראל. בין השנים 1948-1952 הגיעו לארץ המוני עולים מעיראק, מתימן, ממצרים ושארית הפלטה מאירופה, והמדינה בחרה לשכן אותם בדיור ציבורי שבנתה באזור המרכז. בהמשך, כחלק מהאתוס הציוני-חלוצי של אותם ימים, גם העניקה להם המדינה תמריצים והנחות, כדי שירכשו את דירותיהם במחירים מוזלים. דיירים רבים אכן מימשו אז את זכאותם ורכשו את דירתם (בן שטרית, 2003, עמ' 15-16).

לאחר שנת 1952, כשרוב הדירות בדיור הציבורי באזור המרכז כבר היו מאוכלסות ואף נרכשו בידי דייריהן, הפנתה המדינה את העולים החדשים לדירות בפריפריה. אלא שהפעם היו אלה עולים שהגיעו בעיקר מצפון אפריקה, ואף לא קיבלו בהמשך תמריצים מהמדינה לרכוש את דירותיהם הציבוריות. הבדלים אלה בהיקפי הבעלות על דירה וביכולת להוריש אותה לדורות הבאים העמיקו את פערים החברתיים בין העולים שהגיעו ארצה עד 1952 לבין אלה שעלו לאחר מכן, רובם יוצאי צפון אפריקה, כאמור (דרין, 1959; זיו, 2006).

עשרות שנים מאוחר יותר הובילו מספר ארגונים חברתיים ותנועות חוץ פרלמנטריות מאבק ציבורי לתיקון העוול ההיסטורי שנגרם ליוצאי צפון אפריקה ולהגברת השוויון בינם לבין האחרים. המאבק היה על מתן זכות לדיירים בדיור ציבורי לרכוש את דירותיהם. בעקבותיו נחקק ב-1998 חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 (להלן חוק זכויות רכישה או החוק),¹⁸ שאותו הוביל חבר הכנסת רן כהן (כהן, 2008).

על פי חוק זכויות רכישה יוכל דייר דיור ציבורי שהתגורר בדירה חמש שנים רצופות לפחות, ואין ולא היתה בבעלותו או בבעלות קרובו דירה אחרת, לרכוש את דירת הדיור הציבורי שלו בהנחות מופלגות של עד 90% משווייה. סעיף 10 לחוק קבע, שהתקבולים ממכירת הדירות יופקדו בקרן לדיור ציבורי, שתנוהל בידי משרד הבינוי והשיכון, וישמשו אך ורק להגדלת המלאי של דירות ציבוריות.

סעיף 4 לחוק גם התייחס למצב שבו לא הספיק הדייר המקורי לרכוש את דירתו לפני מותו או אשפוזו במוסד סיעודי, וקבע שבמקרים אלה תעמוד זכות הרכישה לקרובו, הממשיך להתגורר בדירה, לרבות בן הזוג, הידוע בציבור, הילד, הנכד, ההורה או מי שהדייר המקורי היה אפוטרופסו. כל אלה נכללים במושג "דייר ממשיך", שבנוגע אליו נקבע שיהיה זכאי לרכוש את הדירה, אם התגורר בה בשלוש השנים שקדמו למותו של הדייר המקורי או למעברו למוסד סיעודי וכל עוד אין הדייר הממשיך בעלים בדירה משלו.¹⁹

במקביל עוגנה גם זכותו של הדייר הממשיך להתגורר בדירה הציבורית לאחר מות הדייר המקורי, ללא קשר לזכות הרכישה. זכות זו עוגנה בחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998²⁰ (להלן חוק זכויות הדייר), שנחקק ביוזמת חברת הכנסת גוֹרֶנְסְקִי בסמוך לחוק זכויות רכישה. אלא שחודשים ספורים לאחר שנחקק חוק זכויות רכישה, התקבל בכנסת חוק ההסדרים לשנת 1999,²¹ שדחה לינואר 2001 את תחילת יישומו של חוק זכויות רכישה. מאז ולאורך עשור ויותר שב חוק ההסדרים ודחה מדי שנה את החלתו של חוק זכויות רכישה, כך שהוראותיו מעולם לא נכנסו לתוקף (פידלמן, 2011).

במהלך אותו עשור, וחרף הקפאתו של חוק זכויות רכישה באמצעות חוק ההסדרים, יזם משרד הבינוי והשיכון מעת לעת מבצעי מכירה של דירות בדיור הציבורי. כך נערכו בין השנים 1999-2010 ארבעה מבצעי מכר של דירות הדיור הציבורי, שבהם נמכרו בסך הכול

18 חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998, ס"ח תשנ"ט מס' 1689 מיום 29.10.1998.

19 לעניין זה ראו תא 1233/02 עמידר – החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל נ' יפרח (פורסם בנבו); תא (רמ') 4161/01 עמידר – החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל נ' בוזין (פורסם בנבו); עצמ 6495/04 מלכי נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל (פורסם בנבו).

20 חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998, ס"ח תשנ"ח מס' 1677.

21 חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999), התשנ"ט-1999 (להלן חוק ההסדרים לשנת 1999).

33,400 דירות בהיקף כולל של 2.75 מיליארד שקלים: בשנים 1999-2000 נמכרו 3800 דירות במבצע הבית שלי, בין השנים 2000-2004 נמכרו 16,070 דירות במבצע קנה ביתך, ובין השנים 2005-2010 נמכרו 10,030 דירות במבצע כאן ביתי ועוד 3,500 דירות במבצע דירה משלי (פידלמן, 2011).

ואולם בניגוד להוראות החוק, שקבע שהכסף ייועד להגדלת מלאי הדיור הציבורי, נוצלו תקבולי המכירות לצרכים אחרים. לפי דו"ח שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-2011 (פידלמן, 2011), נחלקו 90% ויותר מהתקבולים בין הסוכנות היהודית, משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר, ורק 7.5% הופנו בפועל לבניית דירות ציבוריות חדשות. השילוב בין מכירת הדירות, מחד גיסא, לבין ניצול התקבולים ממכירתן שלא לצורכי בניית דירות חדשות, מאידך גיסא, הוביל בהדרגה להתרוקנות מלאי הדיור הציבורי עד למצבו הנוכחי.

עוד כרסום במעמד של הדיירים הציבוריים חל עם חקיקתו של חוק ההסדרים לשנים 2009 ו-2010. חוק זה תיקן בעקיפין את חוק זכויות הדייר וצמצם את תחולתו של מוסד הדייר הממשיך. מאותו מועד ואילך יידרש, על פי התיקון, דייר ממשיך, המבקש להוסיף ולהתגורר בדירה של קרובו, להוכיח שהוא עצמו עומד בקריטריונים המקנים מלכתחילה זכאות לדיור ציבורי. כך, למשל, אם חד הורית המגדלת שני ילדים, שהתגוררה בבית הוריה טרם פטירתם, ועד לתיקון נחשבה דיירת ממשיכה, לא תיהנה עוד ממעמד המקנה לה זכות להוסיף ולהתגורר בדירה, משום שאין היא עומדת בקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי, המחייבים שלושה ילדים לפחות, ועל כן צפויה להיות מפונה כעת מהדירה.²² אלא שלפי הוראת המעבר, שנקבעה בסעיף 70 לחוק ההסדרים לשנים 2009 ו-2010, תוסיף הזכאות כדייר ממשיך תוסיף לחול על מי שביום ה-1 באוגוסט 2009 התגורר עם הדייר המקורי במשך ארבע שנים לפחות. כך, מתוקף הוראה קצרת מועד שעם השנים תצטמצם תחולתה, התאפשר לדיירים ממשיכים להוסיף ולהתגורר בדירותיהם. על פי תיקון זה ניתן אפוא לראות שהמחוקק מעדיף את זכאי הדיור הציבורי הממתינים על פני הדיירים הממשיכים, שאינם עונים על הקריטריונים הקבועים בחוק.

המחאה החברתית בקיץ 2011 העלתה לראש סדר היום הציבורי את מצוקת הדיור. אמנם רובו של השיח התמקד בסוגיות של דיור למעמד הביניים, אבל גם קולם של דיירי הדיור הציבורי נשמע באירועי המחאה. ועדת טרכטנברג,²³ שאותה מינתה הממשלה בעקבות המחאה, המליצה להמשיך במדיניות הנוהגת, שלא לבנות דירות חדשות בדיור הציבורי,

22 חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009-2010), התשס"ט-2009 (להלן חוק ההסדרים לשנים 2009 ו-2010).

23 דוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי – לקראת עיצובה של חברה ישראלית צודקת יותר (להלן דוח טרכטנברג), עמ' 219.

ולחילופין להגדיל את הסיוע בשכר דירה לזכאים בשוק החופשי. לצורך כך המליצה הוועדה להקצות סך 160 מיליון ש"ח בלבד.²⁴

במקביל לדו"ח ועדת טרכטנברג פורסם דוח המומחים (ספיבק-יונה) שליוו את הנהגת המחאה החברתית, ובו הוצגה עמדה שונה בנוגע לדיוור הציבורי, שבה דגלו ארגוני החברה האזרחית שעסקו בנושא. בדוח המומחים פורסמה שורה של המלצות הנוגעות לתחום הדיוור הציבורי: (1) לשקם ולחדש את מלאי הדיוור הציבורי בישראל, תוך שילוב הדירות החדשות בשכונות קיימות והימנעות מהפרדה העלולה לשוות לאחרונות אופי של שיכונני עוני; (2) להמשיך את מכירת הדירות כדייריהן ככלי לצמצום פערים חברתיים וללייעד את ההכנסות מהמכירה לבניית דירות חדשות; (3) לדרוש ממיזמים הבונים על קרקעות המדינה למסור לידיה במחיר עלויות הבנייה חלק מהדירות לטובת הדיוור הציבורי (יונה וספיבק, 2012, עמ' 165-167).

בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג החליטה הממשלה במאוס 2012 להגדיל את הסיוע בתשלום שכר דירה, כך שהסיוע המרבי למשפחה עם ארבעה ילדים ומעלה יעמוד על 3000 ש"ח לחודש, וליזום את ביטולו בכנסת של חוק זכויות רכישה. עוד החליטה הממשלה שלא לחדש את מבצעי המכירה של דירות הדיוור הציבורי.²⁵ בתגובה טענו הארגונים החברתיים, שהחלטה תחסל את הדיוור הציבורי ותפקיר דווקא את האוכלוסיות המוחלשות ביותר לחסדיו של השוק החופשי, שבו אין כל פיקוח על בעלי הדירות, משפחות מעוטות יכולת נדרשות להפקיד ביטחונות שאין ברשותן ועלויות השכירות רק עולות ומאמירות, בלי שהסיוע בשכר הדירה מתעדכן בהתאם.²⁶

עוד ציינו הארגונים, שלפי החלטת הממשלה יינתן הסיוע המרבי בשכר דירה, בגובה 3,000 ש"ח, רק למשפחות עם ארבעה ילדים ויותר, בעוד היתר ייאלצו להסתפק בסכומים נמוכים יותר. הביקורת נגד החלטת הממשלה הדגישה, שבעוד שמגורים בדירת דיוור ציבורי מעניקים ודאות וציבות, סיוע בשכר דירה עלול להתבטל או לרדת משמעותית בהתאם לסדרי העדיפויות הפוליטיים, בלי שלדיירים תהיה אפשרות להתנגד לכך ב"זמן אמת".

בסמוך לקבלת ההחלטה בממשלה דחתה ועדת השרים לחקיקה את הצעת החוק שקידם שר הבינוי והשיכון אז, אריאל אטיאס, ולפיה יוקצו לדיוור הציבורי 5% מזכויות הבנייה

24 שם, שם.

25 סעיפים 1 ו-9 להחלטת ממשלה מס' 4433 מיום 18.03.12.

26 על עמדת הארגונים החברתיים, ובכללם פרום הדיוור הציבורי, המאגד את הקבוצות ואת הארגונים החברתיים המקדמים את הזכות לדיוור, ראו האתר הרשמי של המחאה החברתית J14: <http://j14.org.il/articles/49669>; הודעה מיום 2 ביוני 2013. באופן כללי ראו שנתיים למחאה החברתית – מה השתנה בתחום הדיוור? <http://j14.org.il/articles/53127> 2 ביולי 2013.

בכל פרויקט הנבנה על קרקע שמשווקים למגורים רשות מקרקעי ישראל או משרד הבינוי והשיכון. הצעתו של אטיאס נועדה להגדיל את מלאי הדיור הציבורי על ידי מתן תמריצים ליזמים פרטיים וחתרה ליצירת מתחמי מגורים טרוגניים, הכוללים דירות ציבוריות לצד דירות שאינן ציבוריות. ביולי 2013 הוגשה הצעה זו לכנסת בשנית.²⁷

בסופו של דבר לא צלחה היוזמת הממשלה לבטל את חוק זכויות רכישה את הליכי החקיקה בכנסת, ומשלא עבר באותה שנה גם חוק הסדרים שיכול היה להקפיא את יישום החוק, נכנס חוק זכויות רכישה לתוקף ב-1 בינואר 2013. ואולם דיירים שביקשו לממש את זכותם לפי החוק ולרכוש את הדירה הציבורית שהתגוררו בה נענו בשלילה, ונאמר להם שמדיניותו של משרד הבינוי והשיכון היא לא לאפשר את הרכישה בשלב הזה. עקב כך הגישו לבג”ץ ב-21 בינואר 2013 חבר הכנסת בעבר רן כהן, חבר הכנסת אילן גילאון, מפלגת מר”צ ושתי עותרות פרטניות עתירה נגד אי-יישום החוק (בג”ץ 519/13).

המדינה בתגובתה ביקשה להמתין לכינונה של הממשלה החדשה. נכון לכתיבת שורות אלה נערך בינואר 2014 דיון אחד בבג”ץ, ובסופו הורו שר הבינוי והשיכון ושר האוצר על יישומו לאלתר של החוק, כך שכיום ניתן לרכוש את הדירות הציבוריות בהנחות שנקבעו בחוק (בג”ץ 328/13). עוד לפני הדיון בבג”ץ פורסם במאי 2013, שמשרדי האוצר והשיכון יזמו שוב את ביטולו של חוק זכויות רכישה ואת הפניית התקבולים ממכירת הדירות להעלאת הסיוע בשכר דירה לשוכרים בשוק החופשי (בסוק ומירובסקי, 2013). אלא שהפרסום גרר ביקורת ציבורית נוקבת, וימים ספורים לאחר מכן פורסם, ששר האוצר, יאיר לפיד, חזר בו מהיוזמה (בסוק וזרחיה, 2013). בסופו של דבר הובאה היוזמה לוועדת שרים לחקיקה באוגוסט 2013, שם נתקלה בהתנגדותם של שרי מפלגת ישראל ביתנו ושרת המשפטים, ציפי לבני. אלה, כך פורסם, תבעו לשנות את ייעוד ההכנסות ממכירת הדירות ולהפנותן לבניית דירות חדשות בדיור הציבורי, בהתאם לתכלית ולנוסח המקוריים של חוק זכויות רכישה. במצב דברים זה העדיפו משרדי האוצר והשיכון שלא לקדם את הצעת החוק בוועדת השרים, אלא להביאה במועד מאוחר יותר לאישורה של מליאת הממשלה (בוסו, 2013). ואכן, נכון להיום, עבר התיקון לחוק בקריאה ראשונה בכנסת, ובמקביל נעשים מאמצים לתקן מכוחו תקנות חדשות.

המאבקים הפוליטיים והחברתיים סביב יישומו של חוק זכויות רכישה משקפים במידה רבה את המחלוקת האידיאולוגית העומדת בבסיסו של הדיור הציבורי בישראל בדבר חובת המדינה לספק דיור לאוכלוסייתה הנזקקת. במציאות שבה אין מלאי הדיור הציבורי מתחדש, מכירת הדירות לדיירי הדיור הציבורי מעלה דילמות ערכיות ומעשיות כאחד, שיתוארו להלן.

27 הצעת חוק הדיור הציבורי (הגדלת המלאי), התשע”ג-2013 (22.07.2013). ההצעה הוגשה לראשונה במאי 2013.

שני פניה של מכירת הדירות לדיירי הדיור הציבורי

כפי שתואר בפרק הראשון, במרכז המאבקים הציבוריים של דיירי הדיור הציבורי והארגונים החברתיים בשנות ה-90 עמדה התביעה למכירת הדיור לדייריו, וזו כאמור אכן התקבלה בחוק. מבחינה רעיונית למכירה שכזו שני פנים, המביטים בכיוונים שונים. מצד אחד הוצאת הדיור הציבורי מידי המדינה והעברתו לידי הדיירים הן אקט של הפרטה; כזוה הוא מתיישב עם גישות המבקשות לצמצם את מעורבות המדינה בהספקת משאבים ושירותים חברתיים (ורצברגר, 2007, עמ' 149). מהצד האחר יש במכירה יסוד חברתי מובהק של הקניית נכס הוני לאוכלוסיות חלשות כאמצעי לחיזוקן. למרות הבסיס הרעיוני השונה שמגמות אלה נשענות עליו, הן נראות חופפות לכאורה. אלא שמבט מעמיק יותר יגלה שיש ביניהן מתח ואף סתירה של ממש.

מכיוון רצינול ההפרטה, מכירת הדיור הציבורי לדיירים מעבירה אותו לידיים פרטיות, והנכס נגרע מהמשאבים העומדים לרשות המדינה לצורך הקצאה וחלוקה. למעשה מדובר במופע הקיצוני ביותר של הפרטה, שבו המדינה נפרדת, הן מהנכס והן מהאחריות לניהולו (ברק-ארז, 2008). מהלך כזה מתיישב עם מדיניות ניאו-ליברלית, הרואה בהעברת בעלות ושליטה לידי ידיים פרטיות מגמה ראויה ואף רצויה, כפי שמסביר ורצברגר (2007, עמ' 154):

מגמה זו מבוססת על ההנחה או על התקווה, שבעלות פרטית על הנכסים או ניהולם על ידי גורמים פרטיים ימנעו את חוסר היעילות ואת ההיצמדות העיוורת לכללים בירוקרטיים, המאפיינים לעתים קרובות את המגזר הציבורי. [...] ההפרטה עשויה לגרום לייעול על ידי הגברת התחרותיות [...] והגברת האוריינטציה לצרכנים. אין גם להתעלם מהמניעים האידיאולוגיים להפרטה של חסידי השוק החופשי, שכל מעורבות ציבורית נתפסת אצלם כפגיעה בחופש הפרט והגבלה מזיקה על מרחב המחיה של המגזר העסקי.

ואכן מכירת דירות הדיור הציבורי התיישרה היטב עם התחזקות התפיסה הניאו-ליברלית בישראל, מסוף שנות ה-70 של המאה שעברה, שהביאה להפרטת רבים מהשירותים ומהמשאבים החברתיים ולהעברתם לידיים פרטיות, במתכונת זו או אחרת.²⁸ מכירת הדירות לוותה בצעדים נוספים שנועדו להעביר את ניהול מלאי הדיור לידיים פרטיות, ובכללם האצלת סמכויות לחברות פרטיות במספר מקומות בארץ לנהל את הדיור הציבורי,²⁹ חיזוק הדרישה כלפי חברות הדיור הציבורי לפעול כשחקניות שוק ולהרחיב

28 ראו למשל רביב וסיטבון (2008), גוטוויין (2004), גרוס (2004) ובניש וצרפתי (2008).

29 כך למשל ביפו קיבלה חברת אריאל נכסים את ניהול הדיור מחברת עמידר.

פעולות יזמיות על חשבון טיפול סוציאלי וכמובן המגמה לצמצם את מלאי הדיור הציבורי המצוי בידי המדינה ובידי חברות הדיור הציבורי.³⁰ אחת הדרכים המרכזיות לצמצום מלאי הדירות היה מכירתן לדיירים, תוך שחרור המדינה מאחריות להפעיל את מערך הדיור. "מכירת החיסול" של הדיור הציבורי, כפי שמכנה זאת בן שטרית (2003, עמ' 17), באמצעות העברת הבעלות בדירות לדיירים, מייצגת גישה זו היטב.

על פי גישה זו הדירות הנמכרות יוצאות מהמלאי של דירות לזכאים, אולם זה אינו מתחדש; שאם לא כן, לא עשינו דבר. אם במקום דירות מופרטות יתווספו דירות חדשות להקצאה לזכאים אחרים, לא השיגה ההפרטה את יעדה. במקביל, ועל מנת לעמוד בצורכי הדיור של אוכלוסיות מעוטות אמצעים שנמצאו זכאיות לסיוע, הגדילה הממשלה את מנגנון הסיוע בשכר דירה בשוק החופשי, ופעלה להפוך אותו לכלי המרכזי לתמיכה בתחום הדיור הסוציאלי.³¹ אף שלסיוע בשכירות יתרונות מספר, חסרונו העיקרי הוא התלות הגדולה בתנודות המחירים בשוק השכירות הפרטי ושחיקת הסיוע שאינו מדביק את קצב עליית מחירי השכירות. מכאן שמכירת הדירות לדיירים בד בבד עם שימור המלאי והצעת מנגנון סיוע חלופי – זה המתערב בצד הביקוש ולא בצד ההיצע – היוו "חבילת מדיניות" אחת שקודמה כמקשה אחת.

מהכיוון האחר, ה"חברתי", נועדה מכירת הדירות הציבוריות לענות על מצוקה מידית של אוכלוסיות חסרות משאבים הוניים וכן לתקן חלוקות לא שוויוניות מהעבר, שהובילו לכך שדיירי הדיור הציבורי הוותיקים נותרו ללא נכס משפחתי שיוכלו להורישו לצאצאיהם. כפי שהוסבר בפרק הקודם, אחת המטרות המרכזיות של חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) היתה להתמודד עם עוני נכסי, מתוך הכרה שבעלות על דירת מגורים היא אמצעי למינוף כלכלי של הדורות הבאים. מסיבה זו גם מכיוון זה היתה תמיכה בהפרטת הדיור ובמכירתו לדייריו, אולם לפחות ברמה הארגונית-הפוליטית הותנתה תמיכה זו בחידוש מלאי הדיור הציבורי שנגרע מהמאגר. כאמור, קבע חוק הרכישה (בסעיף 10) את המנגנון שיאפשר לייעד את ההכנסות מהמכירה לרכישת דיור ציבורי חדש. אך כמוסבר, לא מומש מנגנון זה, כספי הרכישה תועלו ליעדים אחרים, והתביעה לחידוש המלאי הושבה ריקם.

מכיוון זה אפוא כללה "חבילת" מכר הדירות הציבוריות לדיירים תנאי כבד משקל – חידוש מלאי הדירות שנגרע מהמלאי; אך תנאי זה עמד בניגוד לתפיסה שקידמו חסידי ההפרטה הניאו-ליברלית. אי אפשר להמעיט בחשיבות פער זה, שבסופו של דבר השליך,

30 ראו גם מכירת הדירות בדיור הציבורי, דוח מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספטמבר 2006. <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01577.pdf>

31 שם, בעמ' 22-24. בן שטרית מראה שבשנים 1990-2001 עלה מספר מקבלי הסיוע בדיור מ-50,000 בקירוב ל-200,000 בקירוב.

לא רק על זכאים הממתינים לדירה, אלא גם על אלה המחזיקים בדירה ציבורית והטוענים שיש להכיר בהם כדיירים ממשיכים.

הדינמיקה שנוצרה בסופו של דבר הכריעה את הכף לטובת הגישה הניאו-ליברלית. במשך שנים הקפיאה המדינה את מספר הדירות המיועדות לשכירות ציבורית, ועם גריעת יחידות דיור בעקבות המכירה, לא הורחבה עתודת הדיור למטרה זו.³² על פי מחקר שנערך במרכז המידע והמחקר של הכנסת, בהזמנת ח"כ אורלי לוי אבוקסיס, עולה שבשנים 1999-2011 ירד מספר הדירות בדיור הציבורי ב-30% בעוד מספר הזכאים עלה. נכון ל-2011 היו חסרות למעלה מ-2,000 דירות לזכאי דיור שהמתינו לדירה פנויה.³³

אולם ההישג המשמעותי ביותר של חסידי צמצום מאגר הדיור הציבורי היה תודעתי. ראיית מלאי הדיור הציבורי כמשאב "מוגבל" המצוי ב"חסר" הפכה הנחת יסוד או לפחות עובדה שיש לקבל ללא עוררין. התפיסה ולפיה דיור ציבורי הוא כלי מדיניות בלתי ראוי, השייך לעבר, ומנוהל באופן לא יעיל וקלוקל קנתה לה אחיזה חזקה ביותר.³⁴ האפשרות לראות בדיור הציבורי אמצעי חשוב להתמודדות עם צורכי הדיור המחרפים כמעט לא הועלתה בדיונים הממשלתיים על מדיניות דיור. כאמור לעיל, בפרק העוסק בדיור ברוח ועדת טרכטנברג לא מוזכר הדיור הציבורי כדרך לפתרון מצוקת הדיור שהובילו למחאות קיץ 2011 ולהקמת הוועדה (עמ' 193-233). הגישה הדוחה את האפשרות להגדיל את המלאי של דיור ציבורי (באמצעות קנייה או בנייה של דירות חדשות המיועדות לכך) השתרשה עמוק אצל מקבלי החלטות וקובעי מדיניות, וכאילו "הוציאה מהמשחק" אפשרות זו.

התוצאה הישירה של מהלך ציבורי-תודעתי זה היא שהתקבלה כמובנת מאליה ההנחה, ולפיה מלאי הדיור הציבורי הקיים הוא בלבד העומד להקצאה. לפי גישה זו מדובר במשאב קשיח, בהיצע נתון, בבחינת משתנה קבוע במשוואה בדבר אופן הקצאת משאבים חברתיים. כשאלה פני הדברים, קצרה הדרך להסיק מי הם אלה העומדים בדרכם של אותם זכאים-ממתינים לדירה ציבורית, שמצוקתם אכן גדולה – כל אלה המסרבים להתפנות מדירה המצויה במלאי הקיים ועומדים על זכותם להמשיך ולהתגורר בה. רובם כמובן הם הדיירים הממשיכים. הם מסרבים לוותר על דירת המשפחה עם מות ההורה, ממשיכים להתגורר בה ומנהלים הליכים משפטיים כדי שיכירו בזכותם זו.

32 על תהליך גריעת הדירות ואי חידושן ראו למשל: פילדמן, לעיל הערה 16. ניתן לצפייה ב: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02936.pdf>

33 שם.

34 ראו למשל ציטוט מדבריו של מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון בוועדת הכספים של הכנסת: "מדינת ישראל לא צריכה לבנות או לרכוש דיור ציבורי עבור הזכאים. אנחנו לא צריכים לתקן ברזים". אוחזר מ <http://j14.org.il/articles/49669>

ברור אפוא שעל רקע הפרמטרים שהותוו לעיל הומשגה מחדש המחלוקת שהתהוותה סביב דירת המגורים: לא היה זה עוד רק המתח בין האינטרס של הדייר הממשיך לבין אינטרס ציבורי, הנובע מהעדר משאבים חברתיים, אלא עימות בין שתי קבוצות מוגדרות, שתיהן מוחלשות: מצד אחד זכאי הדיור הציבורי העומדים ומביטים ב"עיניים כלות" אל עבר הדירות הקיימות, ממתנינם שיתפנו בדרך זו או אחרת (עת"מ 55327-01-13), ומהצד האחר הדייר הממשיך, הנאבק על זכותו להתגורר בדירה מטעמיו שלו. הנה כי כן, בדרך זו הפך הדייר הממשיך למכשלה בפני פתרון דיור למי שנמצא זכאי לכך. הצבת שתי הקבוצות זו מול זו בתחרות על משאב מוגבל, שכאילו לא ניתן לייצר ממנו עוד, התקבעה בתודעה הציבורית כדרך להבין את סוגיית הדייר הממשיך. כפי שנראה בהמשך, היא גם חדרה לבתי המשפט שלא ניסו לקרוא תיגר על המדינה,³⁵ כפי שעשו במקרים אחרים (בהערות אגב או בהמלצות שאינן חלק מהכרעת הדין), ושקיבלו על עצמם את המסגרת שבתוכה עליהם לפרש את חוק הדיור הציבורי, ולבצע את האיזונים הפרשניים הנובעים ממנו.

הדייר הממשיך בבתי המשפט

התדיינויות משפטיות במעמד הדייר הממשיך – היבטים פרוצדורליים

עניינם של הדיירים הממשיכים מגיע לבתי המשפט בשלושה מסלולים מרכזיים: (1) כאשר החברה המשכנת מוציאה כנגד הדייר צו פינוי (סילוק יד), לאחר שהאחרון לא הסדיר את זכאותו להישאר בדירה כדייר ממשיך לאחר פטירת הדייר המקורי או עזיבתו למוסד הסיעודי.³⁶ (2) כאשר הדייר מגיש עתירה מינהלית על החלטתה של ועדת האכלוס העליונה או של הוועדה הציבורית לאכלוס מטעם משרד הבינוי והשיכון, שדחתה את בקשתו לקבלת מעמד של דייר ממשיך. (3) כאשר הדייר המקורי לא השלים את הליך רכישתה של הדירה הציבורית מכוח חוק זכויות רכישה לפני מותו, ובן המשפחה מבקש להיכנס לנעליו ולהשלים את הרכישה. נעסוק כעת בהתדיינויות המשפטיות סביב שלושת מסלולים אלה.

רוב התיקים הנידונים בבתי המשפט נפתחים כשבן המשפחה הטוען להיותו דייר ממשיך לא הסדיר מול החברה המשכנת את זכאותו להמשיך ולהתגורר בדירה לאחר פטירת הדייר

35 להוציא פסק דינה של השופטת ברק-ארז בע"מ 5017/12 פריחה אמזלג נ' עמידר, שבו היא מערערת מפורשות על הנחת מגבלת משאב הדיור הציבורי (ראו לעניין זה פירוט בפרק הסיכום).

36 לעניין זה ראו סעיף 6 לנהל "הסדרת זכויות חוזיות של דיירים ממשיכים" (הוראה מס' 08/19) בתוקף מיום 1.2.02.

המקורי או מעברו של האחרון למוסד סיעודי. במקרה כזה הדייר הממשיך נחשב מבחינה משפטית לפולש לדירת המגורים, והחברה המשכנת מגישה נגדו תביעת פינוי לבית משפט השלום.³⁷ בחלק מהמקרים ניסה אמנם הדייר להסדיר את מעמדו ולקבל הכרה כדייר ממשיך, אלא שלאחר שנדחתה בקשתו הוא המשיך להתגורר בדירה, ועל כן קיבל צו פינוי מהחברה המשכנת.

הדיון בתביעת הפינוי נפתח בהליך של "סדר דין מקוצר", ונערך לפני שופט יחיד בבית משפט השלום.³⁸ משמעות הליך זה היא שלדייר אין זכות קנויה להתגונן כנגד דרישת הפינוי (בניגוד לרוב ההליכים האזרחיים, שבהם הנתבע זכאי להגיש כתב הגנה כנגד תביעה המוגשת נגדו), אלא עליו לקבל תחילה את אישורו של בית המשפט להתגונן (במסגרת "בקשת רשות להתגונן").³⁹ אם בתוך 30 יום לא הגיש הדייר הנתבע בקשת רשות להתגונן או לא נתקבלה בקשתו, יורה בית המשפט על פינוי האוטומטי מהנכס.⁴⁰ בדרך כלל במקרים מסוג זה אף יורה בית המשפט לדייר לשלם שכר דירה מלא (ולא מופחת כפי שזכאים לו דיירי הדיור הציבורי) עבור התקופה שבה התגורר בדירה שלא כדין לכאורה. הליך זה של סדר דין מקוצר אף מתווה את שיקול דעתו של בית המשפט במובן זה שהוא מניח שלתובע יש תביעה מבוססת לכאורה, ולכן על הדייר מוטלות הגבלות בנוגע ליכולתו להתגונן (שוורץ, 2007, עמ' 293-295).

כאמור, רק אם הגיש הדייר הממשיך בקשת רשות להתגונן מפני תביעת הפינוי ובקשתו נתקבלה, או אז ייכנס בשערי בית המשפט ויורשה לטעון לגופו של עניין מדוע יש להכיר בו כדייר ממשיך ולאפשר לו להמשיך ולהתגורר בדירה הציבורית. אם ידחה בית המשפט את טענותיו של הדייר, יהיה האחרון רשאי לערער לבית המשפט המחוזי (שידון במקרה בהרכב של שלושה שופטים), ואם גם ערכאה זו תדחה את טענותיו, יוכל להגיש בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון.⁴¹

מסלול הדיון השני בעניינם של דיירים ממשיכים בבתי המשפט הוא כאמור במסגרת עתירה שהדייר מגיש על החלטת ועדת משרד הבינוי והשיכון שלא להכיר בו כדייר ממשיך. במקרה כזה עומדת לדייר הזכות לעתור נגד החלטתה של הוועדה תוך 45 יום בבית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, שבו נדון התיק בפני שופט אחד. על החלטתו של בית המשפט המחוזי ניתן לערער לבית המשפט העליון.⁴²

37 סעיף 51(א)(3) לחוק בתי המשפט (נוסח משולב) התשמ"ד-1984.

38 סעיף 202 (3) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984.

39 שם, בסעיפים 204-205.

40 שם, בסעיף 206.

41 שם, בסעיף 403.

42 סעיף 11 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000.

לבסוף, התדיינות סביב מעמד הדייר הממשיך נערכות גם במקרים שבהם לא השלים הדייר המקורי את הליך רכישתה של הדירה הציבורית מכוח חוק זכויות רכישה לפני מותו, ובן המשפחה מבקש להיכנס לנעליו ולהשלים את הרכישה. התדיינות אלה מתייחסות רק לתקופות שבהן חלו מבצעי הרכישה בדיור הציבורי.

המחקר – מתודולוגיה

כדי לבחון את ההחלטות השיפוטיות בשלושת המסלולים שבהם נדון עניינם של הדיירים הממשיכים, בדקנו את פסקי הדין שניתנו בערכאות השונות בישראל בסוגיית הדייר הממשיך מיולי 2005 עד יולי 2013. הבדיקה נעשתה באמצעות מאגר המידע נבו בשנים הרלוונטיות. המחקר העלה שבמהלך תקופה זו ניתנו בסך הכול 255 פסקי דין בסוגיה זו. באופן טבעי כלל המחקר רק את אותם מקרים שהגיעו מלכתחילה להתדיינות בבתי המשפט ולא את המקרים שבהם הוכרו דיירים בוועדות משרד השיכון כדיירים ממשיכים או המקרים שבהם הוגשה תביעת פינוי, אך הדיירים לא הגישו בקשות רשות להתגונן מפניה, ופנו מהדירה. בפסקי הדין בדקנו את המאפיינים האלה: (1) התפלגות ההתדיינות בין הערכאות השונות (השלום, המחוזי והעליון); (2) הגורם היוזם את ההליך המשפטי (הרשות או הדייר); (3) שיעורי ההכרה בזכאותם של הדיירים בפסקי הדין; (4) קרבה משפחתית לדייר המקורי; (5) מוצא (לפי שם משפחה).⁴³

ממצאי המחקר

72% מההתדיינות (183 תיקים) היו תביעות פינוי בבתי משפט השלום. 25% מההתדיינות (63 תיקים) נערכו בבתי המשפט המחוזיים – 20% מהן (13 תיקים) היו ערעורים על פסקי הדין של בתי משפט השלום בתביעות פינוי ו-80% (50 תיקים) עתירות נגד החלטותיהן של ועדות משרד הבינוי והשיכון שלא להכיר במבקש כדייר ממשיך. 3% מההתדיינות (תשעה תיקים) היו לפני בית המשפט העליון – שבעה תיקים היו ערעור על החלטותיהם של בתי המשפט לעניינים מינהליים בבקשות הכרה ושני תיקים היו בקשת רשות ערעור על החלטתו של בית המשפט המחוזי, לאחר שזה דן בערעור על בית משפט השלום.

5% מההתדיינות (14 תיקים) היו בקשות של דיירים ממשיכים לרכוש את דירות מגוריהם. חלקם ביקשו להשלים את הליך הרכישה שבו החלו הדיירים המקוריים לפני

43 ניתוח נרטיבי איכותני של 38 פסקי דין שניתנו בעניינם של דיירי דיור ציבורי, ובכללם דיירים ממשיכים, ניתן למצוא בעבודתה של אלה גלס לקראת תואר מוסמך, שאין להם להלין אלא על עצמם (2012).

מותם, וחלקם עתרו נגד החלטת משרד הבינוי והשיכון שלא לאפשר להם לרכוש את הדירות מלכתחילה (עקב אי עמידה בתנאי המבצע או אי הכרה בהם כדיירים ממשכנים). חמישה תיקים נידונו בבתי משפט השלום, שישה בבתי המשפט המחוזיים ושלושה בבית המשפט העליון. יצוין, שבכל ההתדיינות דן בית המשפט לגופה בסוגיית מעמדו של הדייר כדייר ממשיך ולא שלל מעמד כזה מטעמים פרוצדורליים (למשל, כאשר פעל הדייר בשיהוי).

הסיכוי במדגם הכללי לפסק דין המכיר בדייר כדייר ממשיך עומד על 26% במוצע. סיכויי ההכרה בבתי משפט השלום (31%) גבוהים מאשר בבתי המשפט המחוזיים (14%). על פניו מדובר בנתון מפתיע, שכן ניתן היה לצפות שדווקא בהתדיינות שהן מסוג של תביעות פינוי תיטה הכף לטובת החברה המשכנת, שכן זו הגישה, לכאורה, את התביעה רק לאחר שבחנה לעומק ובאופן מקצועי את סיכויי הצלחתה. הסבר אפשרי לפער הוא שתביעות הפינוי נידונות בבית משפט השלום כערכאה ראשונה, ובלי שעברו הליך קודם של ביקורת מינהלית או שיפוטית. לעומת זאת, בקשות להכרה כדיירים ממשכנים נידונות בבית המשפט המחוזי לאחר שעברו כבר בוועדות משרד הבינוי והשיכון. מכאן – שהביקורת השיפוטית על פעולת הרשות – לאחר שזו עברה כבר את משוכת הוועדות – עשויה להיות מוגבלת יותר מאשר במקרים שבהם נדרש בית המשפט להחליטה מינהלית שעברה הליך מקוצר יותר.

זאת ועוד, פילוח פנימי של ההתדיינות שנעשו בבתי המשפט המחוזיים מעלה שכל התיקים שנידונו כערעורים על החלטות בתי משפט השלום בתביעות פינוי הגיעו לבתי המשפט המחוזיים ביוזמת הדיירים בלבד (כלומר: החברות המשכנות אינן מערערות על תוצאות פסקי הדין שמכירים בדיירים כממשכנים). כל ערעורי הדיירים, למעט ערעור אחד, נדחו. גם כל הערעורים שהגיעו לבית המשפט העליון נדחו. גם כאן ככולם היו אלה הדיירים שערערו על תוצאות פסקי הדין. בעניין השלמת הליכי הרכישה לא אישרו בתי המשפט, אף באחד מהמקרים, את המשך רכישת הדירה בידי הדיירים הממשכנים.

בחינת הפרופיל של הדיירים מעלה, שברוב המקרים של ההתדיינות היו הדיירים הממשכנים ילדיהם של הדיירים המקוריים שהלכו לעולמם. רבים מהם נולדו בדירות הציבוריות של הוריהם, ורובם המכריע ממוצא מזרחי. ממצא זה מתיישב עם מחקרה הקודם של זיו שהראה שרבים מיוצאי צפון אפריקה לא הצליחו במרוצת השנים לרכוש את דירת הדיור הציבורי שלהם, כשאחרים מתפוצות אחרות כן הצליחו והפכו לבעלים. כך נוצר מצב שבו רוב דיירי הדיור הציבורי כיום הם ממוצא מזרחי. לוח 1 מראה את תוצאות פסקי הדין בנושא דייר ממשיך.

לוח 1

כלל המדגם – תוצאות פסקי דין בנושא דייר ממשיך

תקופה	שנים	מספר התיקים שנידונו	יזום ההליך	יש הכרה בדייר ממשיך	אין הכרה בדייר ממשיך
1	07/2012-07/2013	40	הרשות: 25 מהתיקים (62.5%) הדייר: 15 מהתיקים (37.5%)	10 (25%)	30 (75%)
2	07/2011-07/2012	40	הרשות: 31 מהתיקים (77.5%) הדייר: 9 מהתיקים (22.5%)	14 (35%)*	25 (63%)
3	07/2010-07/2011	39	הרשות: 32 מהתיקים (82%) הדייר: 7 מהתיקים (18%)	11 (28%)	28 (72%)
4	07/2009-07/2010	29	הרשות: 20 מהתיקים (69%) הדייר: 9 מהתיקים (31%)	6 (20%)	23 (80%)
5	07/2008-07/2009	23	הרשות: 15 מהתיקים (65%) הדייר: 8 מהתיקים (35%)	9 (39%)	14 (61%)
6	07/2007-07/2008	30	הרשות: 17 מהתיקים (56%) הדייר: 13 מהתיקים (44%)	4 (13%)	26 (87%)
7	07/2006-07/2007	28	הרשות: 19 מהתיקים (68%) הדייר: 9 מהתיקים (32%)	7 (25%)	21 (75%)
8	07/2005-07/2006	26	הרשות: 19 מהתיקים (73%) הדייר: 7 מהתיקים (27%)	5 (19%)	21 (81%)
סך הכול		255	הרשות: 178 מהתיקים (70%) הדייר: 77 מהתיקים (30%)	67 (26%)	188 (74%)

* תיק אחד הוחזר לשלום.

העילות לאי הכרה בדייר כדייר ממשיך

בתי המשפט מונים שלוש עילות לאי ההכרה בדייר כדייר ממשיך: העילה הראשונה היא כאשר לא הוכיח הדייר את הקרבה המשפחתית הנדרשת בחוק להגדרתו כדייר הממשיך. על פי החוק, דייר ממשיך הוא בן זוג (לרבות ידוע בציבור), ילדו, נכדו, הורהו או בן

אפוטרופסות של הדייר המקורי. ואכן, מטבע הדברים, הקרבה המשפחתית כידועים בציבור היא הסיבה הרווחת לדחיית בקשות של דיירים ממשיכים במסגרת קטגוריה זו.⁴⁴

העילה השנייה היא כשהטוען להיותו דייר ממשיך לא הוכיח שהתגורר עם הדייר המקורי שלוש שנים לפני מותו או מעברו למוסד הסייעודי. במקרים כאלה מתרשם בית המשפט מ"דוחות המעגל",⁴⁵ שמתוכם עולה לכאורה שהדייר לא התגורר עם הדייר המקורי לאורך כל אותה תקופה. דוחות אלה נשענים על ביקורים שהחברה המשכנת עורכת מעת לעת, כדי לבדוק מי מתגורר בדירה הציבורית, ועל הצהרות הדיירים המקוריים עצמם בנוגע לשאלה מי מתגורר עמם. ואולם במרוצת השנים הגיעו לבתי המשפט מקרים שבהם הסתירו הדיירים המקוריים את עובדת מגוריהם של קרוביהם עמם, כדי להפחית את תשלומי השכירות הסוציאלית, הנגזרים מרמת ההכנסות של המתגוררים בדירה. בחלק מהמקרים קיבל זאת בית המשפט בהבנה, ולעתים אף מתח ביקורת על נציגי החברה המשכנת, שלמרות מודעותם לכך שעוד דיירים מתגוררים עם הדיירים המקוריים, בחרו בדוחות המעגל "להיצמד לשמע אוזניים ולהתעלם ממראה עיניים", מה שמעיד על כך שנפל פגם בהתנהלותם שלהם (תא [ת"א] 37606/06). במקרים אחרים, גם כשהיה ברור שהדייר אכן התגורר עם הדייר המקורי בדירה, בחרו בתי המשפט לשלול את זכאותו כדייר ממשיך "לבל ייצא כחוטא נשכר" (תאח [נת'] 24113-04-11). כך או כך, אין כיום הלכה מנחה בדבר אמיתותם ומשקלם של דוחות המעגל, אלא שעל פי רוב מוסכם שכאשר לא נחקרו עורכי הדוחות במהלך המשפט וכאשר הציג הדייר ראיות חיצוניות מהימנות, המעידות על כך שהתגורר בדירה, משקלם של דוחות ביקורי המעגל נמוך (עתמ [ת"א] 23650-07-12).

עוד סיבה אפשרית להיעדרו של רצף מגורים היא ריצוי תקופת מאסר בפועל.⁴⁶ אז מתעוררת השאלה אם היעדרות עקב תקופת המאסר ייחשב חלק מרצף המגורים של הטוען למעמד דייר ממשיך עם הדייר המקורי לפני מותו או מעברו למוסד הסייעודי,

44 לעניין זה ראו רע"א 357/13 ליחצ'וב אינסה נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ או למשל תא (ת"א) 153170-09 "עמידר – החברה לשיכון עולים בע"מ נ' שמעון-מאיר בוגנים, שבהם קבע בית המשפט שהדיירים לא הצליחו להוכיח את היותם ידועים בציבור של הדיירים המקוריים.

45 לעניין זה ראו כתבתו של דניאל דולב: איומים, תשאלים מביכים והלשנות שכנים: החקירות הפרטיות לנוקקי הדיור הציבורי, הארץ, 24.08.2013.

46 לעניין זה ראו את דברי השופט רובנישטיין ברעא 3798/07 משה זריהן נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ: "אכן לאסיר זכויות משלו כחלק מאוכלוסייה חלשה, ולשמן קיימת הרשות לשיקום האסיר. אך הוא המיט על עצמו ביודעין את אסירותו, שלא כחייל הנדרש לשרת את המדינה על פי חוק, והיעדרותו ממקומו אינה על פי בחירתו. המבקש-המערער בחר בחיי פשע, ואין סיבה שבעולם שבשעה שהוא מצוי בכלא, תעמוד הדירה הריקה, שמאות ממתינים לה בדיור הציבורי, כדי שיוכל להימצא בה בחופשות."

בדומה להיעדרות עקב שירות צבאי או אשפוז, כשאז תקופה זו אכן נחשבת כחלק מרצף המגורים עם הדייר המקורי.⁴⁷

עילה שלישית היא כשלא הצליח הדייר לעמוד בהוראות סעיף 3(ב) לחוק זכויות הדייר ולהוכיח שאין ולא היתה בבעלותו או בבעלות קרובו דירת מגורים, או מקרקעין אחרים הרשומים על שמו, בחמש השנים שקדמו למועד פטירת הדייר המקורי או מעברו למוסד סיעודי.⁴⁸ בהקשר זה חשוב לציין שהסייג הוא לא רק בנוגע לבעלות מלאה על דירה או מקרקעין; גם בעלות חלקית ביותר בנכס לא תאפשר לדיירים להיחשב דיירים ממשיכים (עת"מ 1343/06).

פרשנות משפטית על רקע ידיעה שיפוטית

העובדה שבחלק גדול מההליכים נערכו דיוני הוכחות, נשמעו עדים ובית המשפט ירד לגופו של עניין מלמדת על כך שהעובדות ובעקבותיהן גם המצב המשפטי אינם ברורים במקרים רבים. לבתי המשפט נתון שיקול הדעת עד כמה להכביד בהוכחת זכויות הצדדים (הן זכויות התובע הדורש פינוי והן הגנת הנתבע הטוען לזכאות כדייר ממשיך); למשל: עד כמה להקפיד עם דוחות המעגל מבחינה ראיתית (משקלן של עדויות שמיעה למשל); מה ייחשב רצף מגורים נורמטיבי, ובכלל לטובת מי פועל הספק במצב של ראיות לא חד-משמעיות. פרשנות זו נעשית תמיד על רקע השקפת עולם מסוימת המנחה, במודע או שלא במודע, את ההליך השיפוטי. על כן חשוב לחשוף את מערך ההנחות העובדתיות והמשפטיות שלאורו בית המשפט עושה מלאכת פרשנות זו.

מפסקי הדין שניתנו במשך השנים עולה, שבמקרים רבים התייחסו בתי המשפט לשיקולי מדיניות בנוגע להיותו של הדיור הציבורי בישראל משאב מוגבל. בתי המשפט רואים לנגד עיניהם את מקרהו של הדייר המבקש מהם סעד, לא רק מול החברה המשכנת, אלא גם מול 2,400 המשפחות הממתינות לתורן לקבל דירה ציבורית. גישה זו, שעליה ידובר בהמשך, מניחה שהמלאי בהיקף הקיים של הדיור הציבורי בישראל הוא נתון שלא ניתן לשנותו ושיש לקחת אותו בחשבון במסגרת ההליך היחידני.

47 שם, שם.

48 יש לתת למונח "בעלות" בסעיף ההגדרות שבחוק פרשנות המתיישבת עם תכליתו הסוציאלית של החוק. לפיכך במקום שבו פלוני רשום כבעליה של דירה בלשכת רישום המקרקעין, אך אין הוא יכול לעשות בה שימוש, להחזיק בה, ליהנות מפירותיה או לבצע בה עסקאות כלשהן, הרי שמדובר בבעלות ריקה מכל אותן תכונות המאפיינות בעלות אמיתית. לפיכך גם אם מדובר ב"בעלות" מבחינה פורמלית, אין זה ראוי שיהיה בבעלות מסוג זה כדי לאיין זכויות כלשהן, הקמות לאותו אדם מכוח החוק. (עת"מ 10197-01-09 בירין נ' מינהל מקרקעי ישראל).

לדוגמה: בעת"מ 50660-02-13 גבריאלי נ' משרד הבינוי והשיכון נקבע, ש"משאב הדיור הציבורי הנו מוגבל ואמור לשרת מגוון רחב של קבוצות נזקקים ברמות שונות. יש לראות את כלל ציבור הנזקקים נוכח בקשתה של העותרת במקרה זה". בעת"מ 55327-01-13 חדידא נ' עמידר – חברה לאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ ואח' נפסק, ש"מן המפורסמות הוא כי מלאי הדירות העומדות לרשות נזקקי הדיור הציבורי הנו מצומצם ביותר, ולצערנו עשרות ומאות נזקקי דיור ציבורי ממתינים בעיניים כלות לכל דירה שתתפנה". בע"א 6184/05 זריהן נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ נקבע, ש"בהינתן מלאי מוגבל בהיקפו של דירות ציבוריות, מחד גיסא, ומספר הולך וגדל של זכאים לדיור ציבורי, מאידך גיסא, באתי לכלל מסקנה, כי יש לפרש את המונח 'התגורר' פירוש דווקני ומצמצם, המבטיח הגשמת התכלית הניצבת בבסיס החוק". על פסק דין זה הוגשה בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון (רע"א 3798/07), ועליה השיב השופט רובינשטיין, ש"בעיני, קיומם של נזקקים אחרים – רבים למרבה הצער – העומדים בתור לדיור ציבורי הוא שיקול ראשון במעלה לפרשנות החוק".⁴⁹

דוגמה אחרת ל"עימות" שבין הדייר הקונקרטי לבין רשימת הממתינים ניתן למצוא גם בעע"מ 1663/09 עיזבון המנוחה ביטון שמחה ז"ל נ' מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון, בדברי הסיכום של השופט רובינשטיין:

נסיים באשר פתחנו. הדיור הציבורי הוא משאב ציבורי, לא "כל דכפין ייתי וייכול", אלא אך זכאים. בדוח מבקר המדינה מודגש המחסור החמור בדירות. כך, החל בשנים 2002-2007 ירד בהתמדה מספר הדירות הציבוריות שהוקצו לאכלוס הזכאים, וישנן אלפי משפחות, גם בלא שהדבר כולל עולים, הממתינות (מהן במשך שנים) לקבלת דיור ציבורי. על אף ההבנה למצבו הבריאותי והכללי של המערער, כפי שמסר, אין בכך כדי להקנות לו זכאות לרכוש את הדירה. אכן, כפי שטוענים המערערים, אין עסקינן במְטְרִיה חוזית רגילה, ויש להתחשב בהיבטים הציבוריים. אך בראייה זו עצמה מובן, שמתן אפשרות למערער – שלא הראה את זכאותו לדיור ציבורי – להיכנס בנעליה של המנוחה בנסיבות, יהא בהכרח על חשבונם של נזקקים אחרים הממתינים בתור, ופירושה, כפי שמצביע על כך המשיב 1, אפלייתם לרעה של זכאים לדיור ציבורי. אין עסקינן ב"משחק סכום אפס", אלא במה שאמור להיות מחולק בצדק, על פי אמות מידה וסדרי עדיפויות,

49 עוד מקרים ראו עע"מ 8025/06 פלוני נ' עמיגור נכסים בע"מ (פורסם בנבו) שבו נקבע ש"לאור מצוקת הדיור במדינה כיום ועליית מספרם של דורשי הדיור הציבורי, מסכים אני עם הקביעה העקרונית כי יש ליתן למנוח 'דייר ממשין' שבחוק פרשנות אשר מחד תביא להגשמת תכליתו של החוק ומאידך לא תפגע באחרים הממלאים כראוי אחר מלוא תנאי הזכאות". וכן תא"ק הלמיש – חברה ממשלתית-עירונית לדיור נ' סגן שרעבי ואח' (פורסם בנבו); עע"מ 8616/06 כהן נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (פורסם בנבו); עת"מ 856/06 חיות נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו).

לזכאים. כך אמרה השופטת נאור בפרשת רבוח (בעמ' 494): "פרשנות 'נדיבה' של תנאי המבצע היא, בסופו של יום, על חשבון מי שנוקקים לדיור הציבורי."

כפי שנראה בפרק הבא, הצגת הדברים בדרך המעמידה זו מול זו שתי קבוצות מובחנות של נזקקים היא חריגה. בתחומי משפט אחרים המגיעים לפתחו של בית המשפט, ואשר גם בהם מדובר במימוש זכויות חברתיות על רקע משאבים מוגבלים, לא נמצא את צורת ההמשגה הזו כרקע למעשה הפרשני.

ייחודו של הדייר הממשיך בהתדיינות בזכויות החברתיות

מסקירת ההליכים המשפטיים בעניינם של הדיירים הממשיכים עלה בבירור שבתי המשפט מציבים את הדיירים הממשיכים מול הזכאים הממתינים לדיור ציבורי, וזוהי המסגרת שבה מתנהל הדיון המשפטי בעניינם. כאמור, בתי המשפט מניחים כהנחת רקע, שמלאי הדיור הציבורי מוגבל, שמדובר בעניין של מדיניות כלכלית בעלת השלכות תקציביות, ובעניינים כגון דא הרשות השופטת ממעיטה להתערב. על רקע זה ניתן להסביר את הנטייה לפרש את הדין לרעת הדייר הממשיך.⁵⁰

לכאורה אין בגישה זו חדש. העמדה המשפטית ולפיה אין מתערבים בקלות בשיקולים תקציביים מוכרת, ואין להכביר מלים עליה. שורה ארוכה של פסקי דין מלמדת שכאשר אזרח תובע מהמדינה זכות הכרוכה בהקצאת משאבים, בתי המשפט נוקטים דרך של "איפוק וריסון".⁵¹ כך כאשר הזכות הנתבעת היא כזו שיש בנוגע אליה שיקול דעת מבחינת

50 השוואה מעניינת למצב המיררר של המוסד המשפטי שנועד לתת פתרון לבעיה חברתית ולפרשנות המצמצמת את ההגנה שניתנת לדיירים ניתן למצוא במצב של דיירות מוגנת והזכות המצמצמת להעביר אותה הלאה לילדים ולנכדים. ראו החלטת העליון משנת 2009: 1000510159 <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000510159>

51 ראו למשל בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נו"ד (1) 235, 263 (2002); בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות נ' מועצת הפירות, פ"ד נט(29) 14, 60 (2004); בג"ץ 6407/06 דורון, טיקוצקי, עמיר, מזרחי עורכי דין נ' שר האוצר, פסקה 66 (לא פורסם, 23.9.07). בג"ץ 3938/05 לוזון נ' ממשלת ישראל (לא פורסם, 28.7.08). בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (לא פורסם, 12.12.05); בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטול לאומי (פסק דין מיום 28.12.12); בג"ץ 11674/05 העמותה לקידום ענייני מוקרני הגזות נ' שר הבריאות ואח' (טרם פורסם); בג"ץ 3472/92 ברנד נ' שר התקשורת, פ"ד מז(3) 143. ראו באופן כללי דפנה ברק-ארז ואייל גרוס, הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות לכבוד (מתוך ספר לכבודה של השופטת דליה דורנר), ע' 189.

היקף תחולתה או שיש מרחב פרשני בנוגע לזכאות התובע.⁵² אלא שבדרך כלל תביעתו של הפרט נדחית, כשמולו מוצב אינטרס ציבורי נוגד, המבוסס על רציונל כפול. כך הסבירה זאת השופטת ארבל בעניין חסן (בג"ץ 10662/04):

כאשר מדובר בעניינים שבמדיניות תקציבית, הקשורים בנושאי משק המדינה, נוהג בית המשפט באיפוק רב בביקורתו השיפוטית, וזאת משני טעמים עיקריים: האחד – התערבות שיפוטית במדיניות כלכלית עשויה להשליך השלכה ממשית על יציבות המשק ועל תפקודו התקין; השני – נושא זה של קביעת מדיניות כלכלית מצוי באחריותן של הרשויות הציבוריות שתפקידן הוא לעצבה בהתאם למומחיותן ועל בסיס הנתונים הרלוונטיים המצויים בידן, והן הנושאות באחריות ציבורית לתוצאותיה. [...] האיפוק שגזור על עצמו בית המשפט בעניינים אלה נובע מהתפיסה לפיה חלוקת משאבי המדינה צריכה לזכות להסדרה מקיפה וכוללת מצד המחוקק, שהוא בעל ראיית הרוחב הנדרשת לטיפול בסוגיות אלה (פסקאות 5-6 להחלטת השופטת ארבל).

מדובר בשיקולים מוסדיים, הכרוכים ביחסי בית המשפט והרשות המחוקקת או הרשות המבצעת, ובהם החשש להשלכות רוחב בלתי ניתנות לחיזוי של פסיקה נקודתית ושיקולי מומחיות ואחריותיות וכיו"ב. ניתן כמובן לחלוק על גישה שיפוטית זו ולטעון שאין הצדקה לצמצום שיקול הדעת השיפוטי בעניינים כלכליים-חברתיים, במיוחד לאור ההשלכות שיש למדיניות זו על פרשנותן של זכויות חברתיות "חיוניות" ועקב כך על קבוצות חברתיות חלשות.⁵³ במאמר זה איננו מתדיינות עם גישה זו, אלא מעוניינות להצביע על ההקשחה היתרה במצבים שבהם מדובר בזכות החברתית לדיוור של דייר ממשיך.

ההלכה בדבר האיפוק והריסון בביקורת השיפוטית במצבים של מגבלות תקציב נעשית, כאמור, כאשר לפני בית המשפט עומדים שיקולי רוחב כלליים (מוסדיים, תורת משפטיים). כך למשל כאשר התבקש בית המשפט לבטל חוק שקיצץ בגובה גמלת

52 במצבים שבהם הזכות ברורה והיא בגדר זכאות יקבלו בדרך כלל בתי המשפט את התביעה ויחייבו את הרשות לספק את המשאב או את השירות, ולא תוכל להישמע טענה על העדר משאבים. כך למשל בנוגע לזכות הייצוג בידי עורך דין, הקבועה בחוק הסנגוריה הציבורית או בחוק הסיוע המשפטי. ראו למשל וברע"א 6810/97 בן שושן נ' בן שושן, פ"ד נא (5) 375; ראו גם "רבין בספרו זכות הגישה לערכאות כזכות חוקתית (עמ' 188-187): "באיוון האופקי בין זכות הגישה לערכאות של מתדיין חסר אמצעים לבין תחשיב העלויות הכלכליות של המערכת ידה של זכות הגישה לערכאות על העליונה. במקרים מסוימים האיוון בין שני האינטרסים יכול להכתיב למדינה את החובה למנות עורך דין למתדיין חסר אמצעים, הן בהליך פלילי והן בהליך אזרחי, מכוח זכות הגישה החוקתית לערכאות."

53 ראו למשל גרוס (2000), מונדלק (1999).

הבטחת הכנסה בטענה של פגיעה בזכות לקיום בכבוד, נדחתה העתירה משיקולי מדיניות כלליים של יחסי הרשות השופטת עם הרשות המבצעת והמחוקקת ובשל ההקפדה על הטלת נטל ראיתי כבד על הטוען לביטול חוק במצב שכזה (בג"ץ 366/03). כאשר ביקש חולה סרטן לכלול תרופה בסל הבריאות והתבסס על הזכות לבריאות, נדחתה עתירתו בנימוק שבית המשפט לא מתערב בהליכים להכללת תרופה בסל, המודרכים בידי שיקולים של מומחיות ומקצועיות ויש להם השלכות תקציביות, ובלבד שהליך קבלת ההחלטה היה תקין מינהלית (בג"ץ 3938/05); כאשר הוגשה עתירה נגד הקיצוץ בקצבאות זיקנה בטענה שהזכות לביטחון סוציאלי כלולה בכבוד האדם, היא נדחתה בנימוק שהעותרים לא עמדו בנטל הוכחת הפגיעה בכבוד האדם במקרה הנדון, שכן הקיצוץ לא פגע בקיום המינימלי, ונערך דיון על היקף הזכות לביטחון סוציאלי (בג"ץ 5578/02). העתירה להכללת ילדים עם צרכים מיוחדים בני 3-4 בחוק החינוך המיוחד נדחתה אף היא מטעמי אי התערבות בשיקולי תקציב. שוב חזר בית המשפט על העיקרון ולפיו "כפי שנכתב לא אחת, במסגרת תקציבית מוגבלת אין מנוס מלקבוע סדרי עדיפויות באשר לחלוקת המשאבים. זה תפקידה של הרשות המוסמכת, ובית המשפט לא יתערב בכך, אלא אם ימצא לו כי נפל פגם של חוסר סבירות קיצוני וכולט בהפעלת שיקול הדעת" (בג"ץ 5597/07, פסקה 6 לפסק דינו של המשנה לנשיאה, השופט ריבלין). לעתים בית המשפט מתייחס למתח בין קבוצות שונות המתחרות ביניהן על תקציבים ציבוריים. כך למשל בעתירה שעניינה דרישה לתקצב את שילובם של ילדים עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל (הזכות העקרונית הוכרה, אך מימושה התעכב) דחה בית המשפט את העתירה וקיבל את הטענה שיישום הדרגתי של הזכות הוא סביר, ואף הוסיף: "בהקשר זה יש לציין כי משמעות הבקשה הנה הגדלה ניכרת של ההוצאה התקציבית השנתית, שתבוא בהכרח על חשבון רכיבים אחרים בתקציב המדינה, שאינם עומדים לביקורתו של בית המשפט, ואף אינם בדיעתו. כפי שנפסק לא אחת, מלאכת איזון זו מסורה, בעיקרה, לרשות המחוקקת ולרשות המבצעת" (בג"ץ 5989/07, פסקה 15 לפסק דינו של השופט פוגלמן; ההדגשה במקור). אולם מי ומה הם אותם "אחרים", אין בית המשפט מגלה לנו.

המקרים הקרובים ביותר לנושא מאמרנו הם הליכים להכללת תרופות מסוימות בסל הבריאות. בהליכים אלה, עותרים הנזקקים לתרופה מוגדרת מלינים על שזו לא נכללה בסל התרופות, ויש שהם טוענים לאפליה לעומת אלה שתורפתם זכתה להיכלל בסל. כך למשל בעניין דוידוב (בג"ץ 434/09) טען חולה, שביקש לכלול בסל את התרופה הרבלימיד לטיפול בסרטן מסוג מיאלומה נפוצה, שתורפות אחרות, למשל תרופה לטיפול בשלפוחית רגיזה וכן תרופת הארביטוקס לטיפול בסרטן המעי הגס, נכללו בסל. בית המשפט דחה את העתירה, בלי להיכנס ל"תחרות" בין החולים והמחלות, ותוך חזרה על הכלל ולפיו אין זה עניין להתערבות שיפוטית. במקרה זה העותר הוא שהציב את עצמו מול חולים אחרים, ואף "נקב בשמם" כמי שעומדים עמו בתחרות על המשאבים,

תוך שהוא מבקש להשוות ביניהם ומתבסס על טענת האפליה. בית המשפט סירב לצעוד בנתיב זה, ונמנע מלהיכנס למאבק בין צורכי הבריאות המתחרים, תוך שהוא חוזר על ההלכה הכללית של אי התערבות בשיקולי מדיניות כלכלית.

לעומת המקרים המתוארים לעיל, בהליכים בעניין הדייר הממשיך המצב שונה. בתי המשפט לא מסתפקים בהסתמכות על ההלכה הכללית המקובלת. אף שהיו יכולים לדחות את התביעות בהסתמך על שילוב של נימוקים המתייחסים לפרט ולמדיניות הכללית – אי עמידה בתנאי הזכאות של דייר ממשיך (התייחסות לפרט); המחסור בדירות ציבוריות ואי התערבות במדיניות שלא להרחיב את מאגר הדירות להקצאה (מדיניות כללית) – הם מוסיפים למשוואה גם את הזכאים, הממתינים "בעיניים כלות", כאמור, לתוצאת ההליך המשפטי ולדירה שתתפנה עבורם.

צירופם של הממתינים להליך המשפטי נעשה דרך "הדלת האחורית" ובאופן בלתי רשמי, שהרי אין הם נתבעים או משיבים פורמליים להתדיינות. אם כן, אין הכנסתם להליך מתחייבת, אך תוצאתה פועלת בבירור לרעת הדיירים הממשיכים, לא רק מבחינה תודעתית אלא גם משפטית. בעוד שבמקרים שתוארו לעיל המחלוקת המשפטית נותרת בזירה הגדרה שבין הפרט לבין המדינה, כאשר מערך האיזונים, נטלי הבאת הראיות וחובת ההוכחה מוכרים וידועים, מהרגע שמובא לתוך ההליך גורם שלישי, שיווי המשקל המשפטי משתנה. שהרי אף שאיננו יודעים בדיוק מי הוא הממתין לדירה, ידוע לכל שמדובר ב-2,400 משפחות נזקקות בקירוב, הממתנות לדיור ציבורי בישראל. אלה הן האימהות החד הוריות העניות, הנכים וילדים קטנים החיים בתנאים קשים. הזכאים הם בבחינת נוכחים-נפקדים בהליך שאין הם צד לו, אך דמותם מטילה צל על ההתדיינות כולה. יתרה מזאת, הכנסתם למערך השיקולים בהתדיינות מסיטה מהמדינה אל הדייר הממשיך את האחריות לבעיה שנוצרה. במקום שהמדינה תתבקש לתת דין וחשבון על אי מילוי חובותיה בהספקת משאבי דיור בסיסיים לזכאים, האשמה מוטלת לפתחו של הדייר הממשיך. ממצב שבו הוא הנפגע – שהרי הוא נדרש לעזוב את בית ההורים (שללא ספק אינו בית מידות רחב ידיים) – הוא הופך להיות זה שגוזל מהזכאי הממתין את דירת הרש.

זאת ועוד, הצבת הדיירים הממשיכים מול הזכאים הממתינים מובילה לתוצאה המוחקת את ההקשר חברתי, המעמדי, האתני וההיסטורי של הדיור הציבורי בישראל, כפי שתואר בפרקים הקודמים.

למרות ההבדלים בין הקבוצות, המדינה רואה בכולן דיירי דיור ציבורי ללא הבדל ובמעמד משפטי זהה. במערכת המדינתית לא נעשית כל הבחנה בין דיירים נזקקים (הנאלצים להמתין לדיור ציבורי פנוי) לבין המשפחות המתגוררות תקופות ארוכות מאוד בדירת המגורים כשוכרים ציבוריים, ושעבורן חוקן חוקי הדיור הציבורי, כולל יצירת הקטגוריה של דייר ממשיך.

העמדת שתי קבוצות – הדיירים הממשיכים והזכאים הממתינים – זו מול זו, כפי שנעשה בפסקי הדין ובהליכים המשפטיים אינה הוגנת אפוא. לכאורה מדובר במאבק בין קבוצות של נזקקים שיש להכריעו לפי מידת הנזקקות. אולם אין זו הדרך היחידה, ולטעמנו אף לא הדרך הראויה, להתייחס למציאות שהתהוותה. הגישה הפורמלית מוחקת את ההקשר ההיסטורי האמור ועמו את השלכותיו החלוקתיות. קטגוריה משפטית נייטרלית לכאורה – שכירת ציבורית – אינה מצליחה להכיל עולם תוכן חשוב זה. שימוש בקטגוריה שוויונית לכאורה, לא רק שמכסה על אי שוויון היסטורי, אלא אף מנציח אותו.

סיכום

האם בתי המשפט יכולים לפעול אחרת? האם ניתן לעשות נכוחה את מלאכת הפרשנות המשפטית של הדין בתחום הדייר הממשיך תוך הכרה במורכבות ובייחוד של מושג משפטי זה? אנו סבורות שכן, ונדגים זאת באמצעות פסק דין שניתן בינואר 2013 בסוגיה קרובה – מחלוקת בדבר הזכות לרכוש דירה ציבורית. בע"מ 5017/12 פריחה אמזלג נ' עמידר נדון עניינה של פריחה אמזלג, דיירת קשישה כבת 90, שביקשה לרכוש את דירת המגורים שבה חיה מ-1998 במסגרת אחד ממבצעי הרכישה שיזם בזמנו משרד הבינוי והשיכון. המחלוקת המשפטית נסבה על רצף המגורים שלה בדירה זו, שכן במשך תקופה מסוימת התגוררה עם ילדיה, בעקבות תאונת דרכים שהיתה מעורבת בה. בית המשפט המחוזי דחה את עתירתה בגין העדר רצף מגורים נדרש, ובית המשפט העליון דחה את ערעורה ברוב דעות.

התחקות אחר סיפורה האישי של אמזלג מגלה לנו מציאות מורכבת יותר מזו הבאה לידי ביטוי בהכרעת הדין של שופטי הרוב. מתברר שפריחה אמזלג החלה להתגורר בדיור ציבורי באור עקיבא בשנת 1964, עת עלתה לישראל. משפחתה מנתה אז 14 נפשות. באור עקיבא התגוררה המשפחה במשך 25 שנה, עד 1989. בשלב זה בהליך המשפטי יש פער כרונולוגי, וסיפור המגורים המשפחתי נקטע ל-10 שנים, אך סביר להניח שגם בתקופה זו גרה פריחה אמזלג בדיור ציבורי. לאחר מכן הסיפור מתחדש, ואנו למדים שפריחה אמזלג עברה לדירה שאותה ביקשה בסופו של דבר לרכוש ב-1998. אלה העובדות הידועות. מה פירושו?

השופט סולברג פתח את הכרעת דינו בעניין במלים אלה: "במגבלות התקציב מנסה מדינת ישראל להקל על מצוקתם הכלכלית של נזקקים באמצעות סיוע בדיור". לאחר מכן הוא בוחן את מניין השנים שבהן התגוררה אמזלג בדירה ו"סופר" רק את התקופה שבה עברה לדירה ב-1998, תוך התעלמות מהשנים שבהן חיה כדיירת דיור ציבורי מ-1964, עת עלתה לישראל. על בסיס זה השופט מחליט שלא להכיר באמזלג כזכאית לרכישה. השופטת

ברק-ארז, לעומתו, שכתבה את דעת המיעוט וסברה שיש להכיר בזכותה לרכוש את הדירה, שרטטה באותו מקרה את מסגרת הדיון באופן שונה: "אין חולק על כך שהדיון הציבורי הוא, לעת הזו, משאב במחסור." את ההליך העומד לפניה היא רואה כדרך לעשות "צדק ראוי עם סיפור חייה של המערערת כמי שהתגוררה בדיון ציבורי במשך עשרות שנים" (פסקה 1 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז). מאי נפקא מינא?

במאמרה דור הולך ונעלם או דיון (ציבורי) הולך ונעלם ניתחה זיו (2013) את פסק הדין והראתה כיצד המונח "בעת הזו", שהשתמשה בו השופטת ברק-ארז, טומן בחובו אפשרות לאתגר את גבולות השיח על מגבלותיו של משאב הדיון הציבורי, בלי להניח, כסד בלתי ניתן לשינוי, שזוהי "גזרת גורל". כך משאירה ברק-ארז את המחסור בדיון הציבורי ואת רשימת הממתינים הארוכה מחוץ לכותלי בית המשפט ומציעה פרשנות שלוקחת בחשבון את ההקשרים ההיסטוריים ואת הנסיבות האישיות של הדיירת. לקחת בחשבון של "עשרות השנים" שבהן התגוררה הדיירת בדירה משליכה על פרשנות "נטישתה" אותה בערוב ימיה, ומעניקה פרספקטיבה שונה על מהלך חיים שלם, המהווה רקע למעשה הפרשנות השיפוטית.

ובאשר למאבק בין הזכאים הממתינים לבין הדיירת המבקשת לרכוש את דירתה, ברק-ארז דוחה את פרדיגמת המאבק בין הקבוצות, תוך שהיא מחזירה את האחריות לפתרון הבעיה אל המדינה. וכך היא אומרת:

מחסור בדירות לנזקקים הוא טעם שעשוי להצדיק הימנעות ממכירת דירות לזכאים, כשם שהוא יכול להוביל לנקיטת צעדים אחרים, ובכללם סיוע לנזקקים מחוסרי דיון בשכר דירה או בנייה לחידושו של מלאי הדיון הציבורי (ולא לנו לחוות דעה באשר לבחירה בין חלופות אלה ואחרות). עם זאת, בכל הנוגע לתקופות שבהן הוחלו מבצעי רכישה, יש להפעיל את המבצעים בהתאם לחנאיהם, ככתבם, כלשונם וברוחם, ולא לצמצמם בדיעבד. לא מכך ייושעו הנזקקים לדיון.

בדומה, גם בסוגיית הדייר הממשיך עומדת לפני בתי המשפט הדרך לקחת בחשבון הקשרים היסטוריים וחברתיים מסוג זה, ולפרש לאורם את הדין התקף בתחום הדיון הציבורי. זאת בלי להעמיד משני צדי המתסר המשפטי את הזכאים הממתינים לדיון ואת הדיירים הממשיכים, תוך הבנייתם כשתי קבוצות העומדות בבדידותן, והנאבקות זו מול זו על דירת הרש. בדרך זו גם תוחזר האחריות לפתרון מצוקת הדיון של אוכלוסיות עניות בישראל למקומה הראוי – למדינה. יש לדחות את אופן ההמשגה הנוהג בפסיקת בית המשפט המטילה את האחריות למצוקה, ולו בעקיפין, על הדיירים הממשיכים, שרובם ככולם רואים בדירה הציבורית את ביתם הם. הכלים המשפטיים מצויים בידי בתי המשפט, ועליהם רק לבחור להשתמש בהם.

מקורות

- אוטולונגי, ס' (1983). ההסדרים המשפטיים בנוגע לירושת משק במושב עובדים. עיוני משפט, ט, 504-469.
- אלמלך, י' ולוין-אפשטיין, נ' (1998). הגירה ושיכון בישראל: מבט נוסף על אי-שוויון אתני. מגמות, לט, 269-243.
- בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נז(1) 235, 263 (2002).
- בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, 60 (2004).
- בג"ץ 6407/06 דורון, טיקוצקי, עמיר, מזרחי עורכי דין נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 23.9.2007).
- בג"ץ 3938/05 לוזון נ' ממשלת ישראל, פ"ד סג(1) 1 (2008).
- בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464 (2005).
- בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 28.2.2012).
- בג"ץ 11674/05 העמותה לקידום ענייני מוקרני הגזות נ' שר הבריאות (פורסם בנבו, 18.3.2007).
- בג"ץ 3472/92 ברנד נ' שר התקשורת, פ"ד מז(3) 143 (1993).
- רע"א 6810/97 בן שושן נ' בן שושן, פ"ד נא(5) 375 (1997).
- בג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729 (2004).
- בג"ץ 5597/07 אלו"ט – האגודה הלאומית לילדים אוטיסטים נ' שרת החינוך (פורסם בנבו, 21.8.2007).
- בג"ץ 5989/07 אלו"ט – האגודה הלאומית לילדים אוטיסטים נ' שרת החינוך (פורסם בנבו, 1.3.2011).
- בג"ץ 434/09 דוידוב נ' שר הבריאות (פורסם בנבו, 3.5.2009).
- בג"ץ 519/13 כהן נ' שר הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, 1.4.2014).
- בג"ץ 328/13 מפלגת צדק חברתי נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 1.4.2014).

- בוסו, נ' (2013). מפלה ללפיד ואריאל: חוק הדיור הציבורי לא אושר בוועדת השרים לחקיקה. דה-מרקר.
- בן שטרית, ג' (2003). מדיניות דיור בישראל. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בניש, א' וצרפתי, ר' (2008). כאשר העבודה חוזרת להיות מצרך: בחינה ביקורתית של מכרזי הפסד ברכישת שירותים עתירי כוח אדם. מעשי משפט, א, 108-93.
- בסוק, מ' ומירובסקי, א' (2013). לפיד החליט לבטל חוק הדיור הציבורי: "הוא לא יודע על איזה מוקש הוא עולה". דה-מרקר.
- בסוק, מ' וזרחיה, צ' (2013). לפיד חזר בו: לא יבטל את חוק הדיור הציבורי. הארץ.
- ברק-ארז, ד' (2008). המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים. עיוני משפט, ל, 515-461.
- ברק-ארז, ד' וגרוס, א' (2009). הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות לכבוד. בתוך ש' אלמוג, ד' ביניש וי' רותם (עורכים), ספר דליה דורנר (עמ' 189-217). שריגים-ליאון: נבו הוצאה לאור.
- ברקאי, ז' (1981). על מדיניות השיכון ובעיית יישומה. ביטחון סוציאלי, 21, 162-169.
- גוטוויין, ד' (2004). תמורות במדיניות הכלכלית של הימין הישראלי, 1977-2003: מהפרטה מלאימה להפרטה אוליגרכית. עבודה, חברה ומשפט, י, 239-221.
- גונן, ע' (1990). פיזור האוכלוסייה וקליטת העלייה כמשימות מתנגשות. בתוך ע' גונן (עורך), גיאוגרפיה של קליטת עלייה: לקחי העבר ומבט לעתיד (עמ' 42-44). ירושלים: האגודה הגיאוגרפית הישראלית והמחלקה לגיאוגרפיה של האוניברסיטה העברית בירושלים.
- גרוס, א' (2000). החוקה הישראלית: כלי לצדק חלוקתי או כלי נגדי? בתוך מ' מאוטנר (עורך), צדק חלוקתי בישראל (עמ' 79-96). תל אביב: רמות – אוניברסיטת תל אביב.
- גרוס, א' (2004). בריאות בישראל: בין זכות למצרך. בתוך י' רבין וי' שני (עורכים), זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (עמ' 437-531). תל אביב: רמות – אוניברסיטת תל אביב.
- דדון-ישראל, ב' (2000). הדיור הציבורי בישראל: הצעה לרפורמה. ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים.

דוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג) (2011) לקראת עיצובה של חברה ישראלית צודקת יותר.

דולב, ד' (2013). איומים, תשאלים מביכים והלשנות שכנים: החקירות הפרטיות לנזקקי הדיור הציבורי. הארץ.

דרין (דרבקין), ח' (1959). מגמות כלכליות וחברתיות של השיכון בישראל בתקופת העשור. בתוך ח' דרין (דרבקין) (עורך), השיכון הציבורי: סקירות והערכות על השיכון הציבורי בישראל בתקופת העשור 1948-1958 (עמ' 45-48). תל אביב: ספרי גדיש.

האתר הרשמי של המחאה החברתית (2013) שנתיים למחאה החברתית: מה השתנה בתחום הדיור? אוחזר מ

<http://j14.org.il/articles/53127>

הצעת חוק הדיור הציבורי (הגדלת המלאי) (התשע"ג-2013). פ/19/1542.

ורצברגר א' (2007). הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור. בתוך א' אבירם, ג' גל ו' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות (עמ' 149-170). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

זיו, נ' (2006). בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין-דורית בפרספקטיבה היסטורית. משפט וממשל, ט, 411-460.

זיו, נ' (2013). דור הולך ונעלם או דיור (ציבורי) הולך ונעלם: בעקבות ע"מ 5017/12 פריחה אמזלג נ' עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ. מבזקי הארות, פסיקה 13, 4-12.

חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998, ס"ח 2.

חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998, ס"ח 278.

חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999), התשנ"ט-1999, ס"ח 90.

חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, ס"ח 157.

טיטונוביץ, א' (2009). בית המשפט העליון מצמצם את ההגנה על דיירים מוגנים. גלובס. אוחזר מ

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000510159>

יונה, י' וספורטא י' (2003). מדיניות קרקע ודיור: מגבלותיו של שיח האזרחיות. בתוך י' שנהב (עורך), מרחב, אדמה, בית (עמ' 142-165). ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.

יונה, י' וספיבק, א' (עורכים). (2012). אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת, דוח המחאה החברתית 2011-2012. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

כהן, ר' (2008). המלחמה על הבית – מהלכיו של חוק הדיור הציבורי. תל אביב: ידיעות אחרונות וספרי חמד.

כרמון, נ' (2000). מדיניות השיכון של ישראל: חמישים השנים הראשונות. בתוך ד' נחמיאס וג' מנחם (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל (עמ' 381-436). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כרמון, נ', אוקסמן, ר' וגבריאל, ת' (1981). שיקום עצמי של הדיור בשכונות מצוקה. חיפה: הטכניון – מוסד טכנולוגי לישראל, מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה.

מונדלק, ג' (1999). זכויות חברתיות-כלכליות בשיח החוקתי החדש: מזכויות חברתיות לממד החברתי של זכויות האדם. שנתון משפט העבודה, ז', 65-152.

מלמד, ר' (2013). מי הכי נפגע מהגזירות? האימהות היחידניות. אוהזר מ <http://www.yedid.org.il/?id=5062>

נוהל משרד הבינוי והשיכון 08/05, הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי (18.7.2007).

סעיף 51(א)(3) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, ס"ח 198.

סעיף 202(3) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, ק"ת 2220.

סעיפים 204-205 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, ק"ת 2220.

סעיף 206 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, ק"ת 2220.

סעיף 403 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, ק"ת 2220.

סעיף 8 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, ק"ת 2220.

סעיף 11 לחוק בתי המשפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000, ס"ח 190.

סעיפים 1 ו-9 להחלטה 4433 של הממשלה ה-32 "הגדלת הסיוע הממשלתי בתחום הדיור ושמירת מלאי פתרונות דיור ציבורי לזכאים (במסגרת יישום המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי – דו"ח 'ועדת טרכטנברג'" (18.3.2012).

- סעיף 6 לנוהל משרד הבינוי והשיכון 08/19 "הסדרת זכויות חוזיות של דיירים ממשכיים" (1.2.2002).
- ע"א (מחוזי י-ם) 6184/05 זריהן נ' עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (פורסם בנבו, 20.3.2007).
- עע"מ 823/12 קליסה נ' שמעון (פורסם בנבו, 8.8.2013).
- עע"מ 6495/04 מלכי נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ (פורסם בנבו, 23.2.2006).
- עע"מ 5017/12 אמזלג נ' עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (פורסם בנבו, 29.1.2013).
- עע"מ 8025/06 פלוני נ' עמיגור ניהול נכסים בע"מ (פורסם בנבו, 17.1.2008).
- עע"מ 8616/06 כהן נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (פורסם בנבו, 16.12.2007).
- עע"מ 1663/09 עיזבון ביטון נ' מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, 25.11.2010).
- עת"מ (מינהליים ב"ש) 55327-01-13 חדידא נ' עמידר חברה לאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ (פורסם בנבו, 17.3.2013).
- עת"מ (מינהליים ת"א) 23650-07-12 בן שמואל נ' מדינת ישראל – משרד השיכון (פורסם בנבו, 23.4.2013).
- עת"מ (מינהליים ת"א) 10197-01-09 בירין נ' מדינת ישראל – מנהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 12.1.2012).
- עת"מ (מינהליים ת"א) 1343/06 בדיש נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל (פורסם בנבו, 17.8.2009).
- עת"מ (מחוזי חי') גבראל נ' משרד הבינוי והשיכון – מחוז חיפה (פורסם בנבו, 25.6.2013).
- עת"מ (מינהליים י-ם) 856/06 חיות נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, 18.2.2007).
- פידלמן, א' (2011). התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998-2011. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- קלוש, ר' ולו-יון, י' (2000). הבית הלאומי והבית האישי: תפקיד השיכון הציבורי בעיצוב המרחב. תיאוריה וביקורת, 16, 153-180.

רביב, ר' וסיטבון, ע' (2008). הדרה חברתית – בין שיח כלכלי לשיח משפטי. בתוך י' רונן, י' דורון וו' סלונים-נבו (עורכים), הדרה חברתית וזכויות אדם בישראל (עמ' 69-45). תל אביב: רמות – אוניברסיטת תל אביב.

י' רבין (1998). זכות הגישה לערכאות כזכות חוקתית. בני ברק: בורסי – הוצאה לאור של ספרי משפט.

רבנים לזכויות אדם (2013). מדינת ישראל לא צריכה לבנות או לרכוש דיור ציבורי עבור הזכאים. אנחנו לא צריכים לתקן ברזים. אוחר מ

<http://j14.org.il/articles/49669>.

רע"א 357/13 ליחצ'וב נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ (פורסם בנבו, 19.5.2013).

רע"א 3798/07 זריהן נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (פורסם בנבו, 12.5.2008).

שוורץ, ד' (2007). סדר דין אזרחי: חידושים, תהליכים ומגמות. קריית אונו: הקריה האקדמית אונו.

ת"א (שלום רמ') 1233/02 עמידר – החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ נ' יפרח (פורסם בנבו, 22.11.2005).

ת"א (שלום רמ') 4161/01 עמידר – החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ נ' בוזין (פורסם בנבו, 13.12.2005).

ת"א (שלום ת"א) 153170-09 עמידר – החברה לשיכון עולים בע"מ נ' בוגנים (פורסם בנבו, 1.4.2012).

ת"א (שלום ת"א) 37606/06 מינהל מקרקעי ישראל – תל אביב נ' כהן (פורסם בנבו, 29.12.2011).

תא"ח (שלום נת') 24113-04-11 עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל נ' צורדאקר (פורסם בנבו, 08.1.2013).

תא"ק 15786-08 חלמיש חברה ממשלתית-עירונית לדיור נ' סגן שרעבי (פורסם בנבו, 30.10.2011).

Ziv, N. (2006). Excessive use of force as a means of social exclusion: Forced evictions of squatters in Israel. *Theoretical Inquiries in Law*, 7, 167-197.