

המפגש בין מדיניות רווחה לאתיקה ניאו-ליברלית בדיונים משפטיים על דיור ציבורי בישראל¹

אלה גלס²

מאמר זה מתחקה אחר השפעתן של תפיסות נורמטיביות ומוסריות על קביעת הזכאות לדיור ציבורי בישראל בעידן המאופיין, בין היתר, בתהליכי ניאו-ליברליזציה והפרטה. הניתוח מבוסס על קריאה בפסקי דין שנכתבו בעשור האחרון בידי שופטים שונים בערכאות שיפוט שונות. מהניתוח עולה שהמפגש בין הגיונות הרווחה לבין ההגיונות הניאו-ליברליים מייצר הֶגְיוֹן כלאיים פרדוקסלי, הטומן בחובו פער מובנה: מחד גיסא בתי המשפט מכירים בחשיבותם העקרונית של מנגנוני רווחה, לרבות מנגנוני הדיור הציבורי, כמו גם במצוקת הדיור של האזרחים המבקשים את סיועם. מאידך גיסא הם דוחים את רוב הבקשות המובאות לפניהם, מכיוון שאין הן תואמות את אמות המידה הנורמטיביות של האתיקה הניאו-ליברלית. את האופן שבו מתגבש היגיון זה בבתי המשפט אציג בשני שלבים. תחילה אראה כיצד השופטים ממסגרים מחדש את הדיון שבין הרשויות המדינתיות לבין האזרחים, תוך שהם מוציאים מתוכו את דמותה של המדינה ומייתרים את התערבותה. לאחר מכן אראה כיצד בתי המשפט מפנים את מבטם מהמדינה אל כיוונם של מבקשי הסיוע וכיצד הם מייצרים מודל נורמטיבי לדמותו של האדם הראוי לדיור ציבורי. אטען שמודל זה נבנה על פי אמות המידה של האתיקה הניאו-ליברלית, באשר הוא מעמיד סטנדרטים בעלי אופי מעמדי וכלכלי מובהק, שאינם תואמים את התנאים המעמדיים והכלכליים של הנזקקים לסיוע בדיור. כך נוצר הפער התרבותי העמוק בין האדם הזקוק לדיור ציבורי לבין המודל האתי של האדם הנחפס כראוי לדיור ציבורי.

1 המאמר מבוסס על עבודת מאסטר שנכתבה בחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב. אני מודה לפרופ' יהודה שנהב שהנחה במסירות את המחקר. אודה גם לקוראים האנונימיים על הערותיהם המועילות ולערן חכים על עזרתו ועל עצותיו.

2 החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל אביב.

מלות מפתח: דיור ציבורי, ניאו-ליברליזם, אתיקה ניאו-ליברלית, מדיניות רווחה, פסקי דין

מבוא

בעשורים האחרונים חלו שינויים חברתיים, פוליטיים וכלכליים, שהשפיעו עמוקות על אופיים של מנגנוני הדיור הציבורי בישראל ועל התפיסות הרווחות בציבור ובקרב קובעי מדיניות בנוגע לטיבם, למטרותיהם ולחשיבותם. השינויים הסוציו-פוליטיים הללו הם חלק ממה שניתן לתארו כמגמות ניאו-ליברליזציה והפרטה, הכוללות מהלכים הדרגתיים של צמצום ההתערבות המדינתית בחיים החברתיים. מגמות אלה נידונות בספרות המקצועית בהרחבה. יש ספרות ענפה העוסקת בהליכי מדיניות, המשקפים אימוץ עמדות ניאו-ליברליות ומימושן. בהקשרים אלה מתחקה המחקר אחר תהליכי הפרטה, כלומר אחר העברת תחומים שנכללו בעבר בתחומי הסמכות והאחריות המדינתיים לשליטתם של מרחבים חברתיים חלופיים, כמו השוק הפרטי או ארגוני חברה אזרחית. כיוון אחר של המחקר הוא מה שמכונה לעתים "הפרדיגמה הניאו-ליברלית". הספרות העוסקת בכיוון זה רואה את התורה הניאו-ליברלית, לא רק ככלי ליישום מדיניות כלכלית ופוליטית, אלא גם כתפיסת עולם מושרשת ומקיפה, הכוללת הנחות יסוד חדות ביחס לקטגוריות סוציולוגיות, פוליטיות ותרבותיות, כדוגמת קטגוריית "העצמי" ויחסיו של העצמי עם החברה. מאמר זה מתמקם בתוך שבין שני כיווני המחקר, ומציג כיצד דיונים שיפוטניים המכריעים בסוגיות של דיור ציבורי מהווים נקודת חיבור ביניהם: מצד אחד הדיון נסוב על הפרטה ועל צמצום המעורבות הממשלתית, ומצד האחר המחקר מראה כיצד ההכרעות המשפטיות מתבססות על המשגה ועל הבנה של סובייקטיביות, מוסר ואחריות אישית בהתאם לפרדיגמה הניאו-ליברלית.

מוסדות דיור ציבורי הם מסימני ההיכר של מדינת הרווחה. ואולם בעשורים האחרונים הם מושפעים מתהליכי קיצוץ והפחתת משאבים, המצמצמים את יכולתם לספק מענה לצורכי הדיור של האזרחים. במקביל, בחסות הפרדיגמה הניאו-ליברלית, משתנים ההגיונות האתיים והפוליטיים שבאמצעותם מוערכים חשיבותם ותפקידיהם של מוסדות הדיור המדינתיים, ומתעצבים מחדש גם ההגיונות שבאמצעותם מוערכים האזרחים הנזקקים לשירותיהם. מציאות אמביוולנטית זו מייצרת מצב שבו הרשויות המדינתיות עודן מספקות שירותי דיור סוציאליים לאזרחים, אך שינויי המדיניות והשיח משפיעים על אמות המידה המסורתיות שהכתיבו את אופני פעילותן. פסקי הדין הניצבים במרכז המאמר מספקים הזדמנות מרתקת להתחקות אחר ההגיונות המנחים את העוסקים במלאכת ההכרעה בסוגיות של זכויות וזכויות לדיור ציבורי בישראל. מקרים אלה

פותחים את הצוהר להביט דרכו על מרחבים חברתיים המכילים את הקונפליקט שבין הגיונות הרווחה לבין הגיונות ניאו-ליברליים ומפריטים. מאמר זה מבקש להאיר את דקדוקו של המפגש בין שני ההגיונות, לחשוף את מסריו הסמויים ואת הקשרים שבינם לבין העמדות הגלויות המוצגות בו.

בהתאם לכך ידגימו הממצאים את הפרספקטיבה השיפוטית הפרדוקסלית העולה מפסקי הדין, המלמדת שבתי המשפט מכירים אמנם בחשיבותם של מנגנוני הקצאת משאבי דיור מדינתיים, אבל באמצעות אסטרטגיות רטוריות ודיסקורסיביות מגוונות הם מחילים על מנגנונים אלה קטגוריות הערכה השואבות מתוך האתיקה הניאו-ליברלית. הניתוח יראה כיצד פסקי הדין מתרחקים בהדרגה מהעיסוק בשאלת הצרכים הסוציו-אקונומיים של האזרחים לטובת העיסוק בשאלה הנורמטיבית מיהו האזרח הראוי לשירותים החברתיים. בעשותם כן, הופכים בתי המשפט לשותפים בהגדרה מחודשת של מנגנוני ההכרה והחלוקה המדינתיים ומסייעים להעביר את נטל האחריות בנוגע לזכאות לדיור ציבורי מהמדינה אל האזרחים. ההגדרה המחודשת של מנגנוני חלוקת הזכאות לדיור מתבססת על התאמה למודל "האדם או האזרח הכלכלי", שהוא סובייקט מחושב, המפגין סגנון חיים מהוגן, שומר על יציבות תעסוקתית, מפעיל שיקול דעת רציונלי ומגלה אחריות אישית וקהילתית. במלים אחרות, ובהיגיון הסותר את ההגיונות הבסיסיים של מדיניות רווחה, האזרח הראוי לזכויות רווחה אינו האדם הזקוק להן, זה שסיפור חייו מזוהה עם מאפיינים רווחים של חיים בעוני, אלא דווקא זה שאורחותיו תואמים את מודל החיים הבורגני.

הממצאים שיוצגו במאמר מבוססים על מחקר שכלל קריאה מדוקדקת ב-38 פסקי דין, המכריעים במחלוקות שבין אזרחים פרטיים לבין רשויות השיכון בישראל. כדי להציב את הממצאים בתוך הקשר היסטורי, כלכלי ופוליטי, אציג תחילה את עיקרי התמורות שחלו בעשורים האחרונים. לאחר מכן אתמקד בשינויים במדיניות הדיור הציבורי בישראל. בהמשך לכך אציג את הזירה המשפטית ואת הקורפוס האמפירי, ולבסוף אעבור לניתוח פסקי הדין ולדיון בהם.

ניאו-ליברליזם – מדיניות ציבורית ומודלים תרבותיים

בארבעת העשורים האחרונים מושפעים מנגנוני הדיור הציבורי בישראל מביטויים שונים של מגמות ניאו-ליברליזציה והפרטה, הכוללות עיצוב מחדש של הסדרים פוליטיים וכלכליים. השקפת העולם הניאו-ליברלית מעמידה לנגד עיניה מודל של מדינה "רזה", מדינה המצמצמת ככל האפשר את מידת ההתערבות, הפיקוח וההשגחה על היחסים החברתיים, תוך שהיא ממעיטה בגביית מסים ומעניקה לאזרחים סל שירותי רווחה

מצומצם (Harvey 2007; Rose 1996). הספרות המקצועית מרבה לעסוק בביטוייה של השקפת העולם הניאו-ליברלית ובמהלכי ההפרטה המקודמים בחסותה. בישראל הצביעו חוקרים רבים על מופעיה של מדיניות ההפרטה בתחומי הבריאות (גרוס, 2004; פילק, 2007), החינוך (איכילוב, 2010), התעסוקה (פז פוקס, 2013), הדיור (ורצברגר, 2003, 2007) והרווחה (דורון, 1989; קטן, 2007).

הספרות התיאורטית והמחקרית מאפיינת מופעים שונים של מהלכי הפרטה כדוגמת "הפרטה זוחלת" (דורון, 1989), "הפרטה במחדל" (ברק-ארוז, 2008) או הפרטה באמצעות "ייבוש", "התשה" ו"שחיקה" (מנדלקרן, 2012; Starr, 1988). המשותף למודלים אלה של הפרטה נגזר מהאופנים הסמויים והעקיפים שבאמצעותם מתממשת מדיניות הצמצום של הפעילות השלטונית. כך אין צמצום ההתערבות המדינתית כולל בהכרח העברת שירותים לידי השוק או החברה האזרחית, אלא נעשה, למשל, באמצעות שינויי נהלים וקיצוץ בסמכויות ובתקציבים. צעדים אלה, כאשר הם ננקטים בשיטתיות ולאורך זמן, מביאים להצרת פעילותם של הגופים המדינתיים, עד שאין הם עונים עוד על צורכי האוכלוסייה, הנדחקת לחפש חלופות במסגרת השוק הפרטי. ואולם גם התיאורים הערים למורכבותם ולהתמשכותם של תהליכי הפרטה וניאו-ליברליזציה ממעטים להתייחס אל הדינמיקה המתחוללת בתוך אותם המוסדות, כלומר אל האופן שבו מהלכי ההפרטה העקיפים והבלתי מפורשים מחלחלים אל ההיגיון המוסדי של מספקי השירותים החברתיים ומשנים את תצורתו המסורתית. על מנת לעקוב אחר היבטים אלה, חשוב להבין את מגמות הניאו-ליברליזציה וההפרטה ככאלה שערכן שקול לא רק לסכומם של מהלכי המדיניות היוזמה, העקיפה או הישירה. הספרות העוסקת בניאו-ליברליזציה כהשקפת עולם אתית, פוליטית ותרבותית פותחת את הפתח להבנה מעין זו.

בשנים האחרונות, במידה רבה בעקבות רעיונותיו המאוחרים של פוקו (Foucault, 1993, 2008, 1998), התפתחה ספרות ענפה שרואה את התורה הניאו-ליברלית, כמכוונת לא רק ליישום מדיניות כלכלית-פוליטית גרידא. פוקו מאפיין את התורה הניאו-ליברלית כטכניקת ממשליות, כלומר כתצורת היגיון פרידגמטית, המיועדת להשגת שליטה, בקרה וניהול אוכלוסייה בידי המדינה. ייחודה של טכניקת הממשליות החדשה הוא כוחה של המדינה להכתיב את צעדיהם של אזרחים, בלי שתהיה היא עצמה אחראית להם, Dean (2010). טכניקה זו מבקשת לעצב את דמותו של הפרט כסובייקט מחושב ולהעביר אליו את האחריות לניהול הסיכונים החברתיים (עוני, חולי, אבטלה וכיוצא באלה) (Lemke, 2001, 2002). תחת השקפת העולם הניאו-ליברלית מתעצבת תפיסת עצמי חדשה, הנסמכת על דמותו של הפרט כסובייקט אוטונומי, רציונלי, כלכלי ומחושב. ככזה הוא מחויב לעמוד ברף גבוה של אחריות להשלכות בחירותיו ומעשיו (Amable, 2011; Geršon, 2011).

אחד הפיתוחים המשמעותיים של הפרדיגמה הניאו-ליברלית במציאות החברתית של ימינו הוא מגוון האופנים שבאמצעותם משורטטים מחדש קווי התיחום שבין הציבורי לפרטי ובין הפוליטי לאישי (Mitchell, 1991). תופעה זו מתבטאת בין היתר בטשטוש הגבולות שבין עולם הערכים המנחה ארגונים וגופים חברתיים ומדינתיים לבין עולם הערכים המנחה ארגונים עסקיים וכלכליים, כמו גם בניסוח המחודש של ההבחנה בין אחריות אישית לאחריות חברתית. כך, בכואם לנסח לעצמם מטרות ושיטות ועבודה, מאמצים ארגונים ללא כוונת רווח וארגונים ממשלתיים את השפה ואת ההגיונות של השוק. וכך תופעות כמו עוני, אבטלה ומצוקת דיור, שנחשבו בעבר כבעיות חברתיות, מזוהות כעת כבעיות אישיות ופרטיות. שינויים אלה ממחישים את המידה שבה מה שנחשב בעבר חברתי ופוליטי מזוהה כיום כשייך לתחומי השליטה העצמית והאחריות האישית (Hamann, 2009).

ההפרדה בין שני ההיבטים שתוארו עד כה, בין ניאו-ליברליזציה כמדיניות לבין ניאו-ליברליזציה כהשקפת עולם, היא הפרדה מלאכותית כמובן, שכן במסגרת המציאות החברתית, התרבותית והפוליטית כרוכים שני ההיבטים זה בזה ללא הפרד. ההשקפות הניאו-ליברליות באשר ליחסי אדם-חברה ומגמות ההפרטה של השירותים החברתיים כרוכות זו בזו ותומכות זו בזו. לכן מופיעה של פרדיגמת העצמי הניאו-ליברלית בזירות שהופרטו זה מכבר אינם תופעה ייחודית או מפתיעה. ואולם מעניין במיוחד לבחון מופעים אלה דווקא בזירות שאינן מציעות מופע לכיד ואחיד, אלא בזירות המאכלסות הגיונות מרובים שלא בהכרח מתיישבים. כאלה הן הזירות המציעות שירותי רווחה ושירותים חברתיים, שאינן מופרטות עדיין, או אלה הנמצאות בשלבים שונים של "הפרטה זוחלת". דרך התחקות אחר ההגיונות המכתיבים את מנגנוני הקצאת הזכויות, המשאבים והשירותים של זירות מעין אלה ניתן להשיב על השאלה הזו: מיהו האזרח שנמצא ראוי (בכל זאת) ליהנות מהשירותים החברתיים בעידן המונחה (בין היתר) בידי הגיונות כלכליים ומופרטים?

את השאלה הזו אבחן באמצעות התבוננות בשדה המשפטי, כאשר הוא עוסק במחלוקות שעניינן זכאות לדיור הציבורי. לזירה המשפטית תפקיד משמעותי ביצירת המודלים הנורמטיביים של העצמי וביצירת ההבחנות האתיות שבין אחריות אישית לבין אחריות חברתית. אחד ממופעי של תפקיד זה נחשף במסגרת הדיון הביקורתי במבחן הסבירות. מושג "האדם הסביר" משמש את בית המשפט כפיקציה נורמטיבית להערכת הפרט המתייצב לפניו. לאדם הסביר על פי בית המשפט תכונות המאפשרות לו לנהוג כראוי בנסיבות מגוונות. רבות נכתב על מושג האדם הסביר ועל מאפייניה הסוציולוגיים של הסבירות (שחר, 1990; שמיר, 1994). בהקשר שלנו ניתן לשאול מיהו בעיני בית המשפט בישראל האזרח הסביר הזקוק לשירותי רווחה ולסיוע בדיור ומה הן הנסיבות שבהן סביר לדרוש את התערבותן של הרשויות בחיים החברתיים.

הדיור הציבורי בישראל

מנגנוני הדיור הציבורי בישראל נוסדו בסמוך להקמת המדינה, כדי לסייע בקליטת גלי ההגירה וכחלק ממה שנתפס באותם הימים כפרויקט לאומי של תקומת הארץ ויישובה. בשנים אלה התפתחו והתרחבו מערכי הבנייה הציבורית, עד שבשנות ה-50 נאמד שיעורם במחצית בקירוב מכלל הבנייה במדינה (ורצברגר, 2007).³ בשנות ה-50 וה-60 נחשבו הסדרי הדיור הציבורי לפתרונות דיור נורמטיביים, שהמדינה מציעה לכלל אזרחיה, ולא בהכרח לאלה מהם אשר סובלים ממצוקה סוציו-אקונומית חריפה או ייחודית (כרמון 1999).⁴

עם זאת, בשנות ה-70 המאוחרות חלו תמורות במדיניות הדיור של ממשלות ישראל. תמורות אלה התבטאו במעבר ממדיניות של התערבות ממשלתית כוללת בהסדרת הדיור למדיניות המקדמת בעלות פרטית, להוציא מקרים חריגים של נזקקות אישית (זיו, 2005א). המדיניות השואפת לצמצם את השקעתה והתערבותה של המדינה בשירותי הדיור התרחבה לאורך השנים והשפיעה עמוקות על אפיקי פעולתם של מוסדות הדיור הציבורי בישראל (ורצברגר, 2007). משנות ה-70 וביתר שאת בשנות ה-80 הלכה ופחתה בנייתן של דירות ציבוריות, עד שהופסקה לחלוטין במחצית השנייה של שנות ה-90.⁵ במקביל קיצצו הממשלות בשיטתיות בתקציבים המיועדים לחברות המשכנות, האמונות על אחזקת הדיור הציבורי הקיים ועל ניהול הקשר עם הדיירים (ורצברגר, 2003, 2007).⁶ צעדים אלה ננקטו במקביל לגידול באוכלוסייה ולהתרחבותם של פערים מעמדיים וכלכליים. בין היתר הם הביאו להתארכות תור האזרחים הזכאים לדירה ציבורית וממתינים לה במשך שנים. כדי לצמצם באופן מלאכותי את הביקוש, פעלו משרדי הבינוי והשיכון לאורך השנים להקשיח את הקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי (שנקר-שורק, 2012).

3 ראו גם התמורות בדיור הציבורי, דוח מטעם מרכז המידע והמחקר של הכנסת, דצמבר 2011. <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02936.pdf>

4 עניין זה יש לסייג ולדייק: הסדרי הדיור הציבורי אמנם הוצגו כפתרונות דיור שקולים בערכם לפתרונות דיור אחרים שהציעו רשויות המדינה למהגרים חדשים, אבל המחקר הביקורתי מלמד שתחת הרטוריקה השוויונית רחשו זרמים סוציו-פוליטיים אחרים. כך מצביעים חוקרים רבים על התפקיד שישמשו השיכונים הציבוריים במגמה נרחבת של הפרדה אתנו-מרחבית. משמעות הדבר היא שאל הדיור הציבורי נותבו בעיקר מהגרים מזרחים, בעוד מהגרים אשכנזים הופנו אל הסדרי דיור אחרים שלימים העניקו להם זכויות של בעלות או זכויות שוות ערך (לקריאה נוספת ראו זיו, 2005 א; חרבון, 2007; רבינוביץ, 2000; 2006; Tzfadia 2006; Khazzoom, 2005).

5 בהקשר זה חשוב לציין את הקשר שבין מגמת צמצום הבנייה הציבורית בגבולות הקו הירוק לבין מגמת התרחבות הבנייה הציבורית של דיור מסובסד ומוזל מחוץ לגבולות הקו הירוק (ראו למשל מגור, 2013).

6 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>

ההפרטה הזוחלת של מנגנוני הדיור הציבורי מתאפיינת בארבעה צעדים עיקריים. שלושת הראשונים הם מצד ההיצע: (1) צמצום הבנייה עד להפסקתה; (2) מכירת דירות ציבוריות לדיירים ותיקים במסגרת השוק הפרטי, בלי להשקיע את כספי המכירה בהגדלת מלאי יחידות הדיור; (3) הפחתת תקציבים. הצעד הרביעי, מצד הביקוש, הוא הקשחה שיטתית של הקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי, עד למצב שבו אזרחים רבים, גם אם הם מחוסרי דיור, אינם עונים על הקריטריונים ואינם יכולים לממש את הזכות לקורת גג. אין צעדים אלה ננקטים בחלל ריק מאידיאולוגיה. ראשיתם, כאמור, בשאיפה לשינוי מדיניות ולעידוד בעלות פרטית על דיור, והמשכם בהתפתחותה ובהתגבשותה של ההשקפה האומרת שלא על המדינה להחזיק ולתחזק משאבי דיור.⁷

עם זאת אין זירת הדיור הציבורי כוללת את ההיגיון המפריט לבדו, ולו רק מהסיבה הטריטוריאלית (לכאורה) שמנגנוני הדיור הציבורי עודם מוחזקים בידיים ממשלתיות. בשל כך המדינה או הגופים המייצגים אותה נדרשים לא פעם להצהרות פורמליות באשר לתכלית האתית והחברתית שהמנגנונים הללו משרתים.⁸ זאת ועוד, הרשויות המדינתיות מחויבות להתמודד עם שגרת יומיום של "אתגרים מלמטה", כלומר עם פניותיהם של אזרחים המבקשים את הסיוע המדינתי בדיור ועם ההיגיון הפוליטי והכלכלי שעליו מבוססות פניות אלה. קיומם של מנגנוני הדיור הציבורי מייצר אפוא את התנועה המתמדת בין ההיגיון החותר לצמצום האחריות המדינתית לבין ההיגיון הדורש ומחייב אותה. כפי שאראה בהמשך, אין הגיונות אלה נותרים בגדר שני קטבים מנותקים ומבודדים, אלא מוכלאים זה בזה, באשר הם נפגשים ומתלכדים לכדי אמות מידה חדשות להערכת דמותו של האזרח הראוי לזכויות.

7 כך למשל במהלך דיון בוועדת הכספים, במאי 2013, שיתף מנכ"ל משרד הבינוי השיכון בעמדתו: "יש נכים רתוקים שלא מסוגלים להגיע לדירות וכדומה. זו השכבה שצריכה לקבל דיור ציבורי. אבל חוץ מהשכבה הזאת דעתי המקצועית היא להתנגד לדיור ציבורי. אני אומר, אם יש לי משפחה קשת יום, אבל אני כן יכול לתת לה שכר דירה בסדר גודל שהיא יכולה לשכור דירה, והיא תנהל את החיים שלה, ולא תבקש ממני כל פעם לתקן ברוז דולף, היא תקבל עצמאות על חייה." ראו פרוטוקול ועדת הכספים של הכנסת 27.5.2013 http://knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx?comID=2

8 לדוגמה דברי שר השיכון והבינוי, אריאל אטיאס, בכנס התשתיות והנדל"ן, שנערך בחודש יוני 2012: "אנחנו שוכחים גם דבר אחד: החלשים שיושבים בשולי החברה – דיירי הדיור הציבורי. [...] דיירי הדיור הציבורי מצפים שיתנו להם פתרונות. [...] יש לנו הצעה שבכל מכרז של המינהל היום ישאיר 5% מהדירות לדיור ציבורי, וחשוב לתמוך בזה. [...] אלו החלשים ביותר בחברה. הקרקע בכל מקרה נשארת בידי המדינה. היום יכול לעמוד בזה. זה צדק חברתי, ובלי זה אנא אנו באים." ראו http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3573203,00.html

או דבריו של שר הרווחה בשעתו, משה כחלון, בריאיון שהתפרסם באתר החדשות NRG ביולי 2012: "גולדתי בדיור ציבורי; אמי גרה עד היום בדירה של דיור ציבורי שהיא רכשה. צריך לבנות דיור ציבורי. כל שאר הרעיונות הם פתרונות חלקיים." ראו <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/388/009.html>

הזירה המשפטית

מחלוקות משפטיות בסוגיות של דיור ציבורי, ובפרט כאלה הנוגעות לשאלות של זכאות, אינן נדירות בשנים האחרונות, בין היתר בשל השינוי המדינתי בסדרי העדיפויות ובשל אי ההלימה בין המשאבים הדלים של החברות המשכנות (יחידות דיור, תקציבים לתחזוקת דירות ועוד) לבין הצרכים של האוכלוסיות המתגוררות או מבקשות להתגורר בדיור הציבורי. בשנת 2013, בעקבות פנייה של התנועה לחופש המידע וקבוצת הפעילות הפוליטית צוות דיור ציבורי, חשפה עמידר, החברה המשכנת הגדולה והוותיקה בישראל לניהול נכסי דיור ציבורי, את מספר ההליכים המשפטיים שהיא מנהלת מול דייריה – 7,086.⁹ זאת כשהיא מקצה לזכאי הדיור הציבורי, נכון לימים אלה, כ-41,000 דירות.¹⁰ משמעות הדבר היא שבמציאות החברתית הקונפליקטואלית שמנגנוני הדיור הציבורי פועלים בתוכה משחקת הזירה המשפטית תפקיד כבד משקל.

לצד חשיבותם של הנתונים המספריים, הזירה המשפטית מרתקת ומשמעותית לבחינת השאלות שהמאמר מבקש לברר, מכיוון שאין היא מבטאת קול אחד, אלא מכנסת בין כתליה הגיונות, ערכים ונהלים, שלא בהכרח מתיישבים, ומעמתת אותם זה עם זה. הדיון המשפטי חותר אמנם להכרעה ולהסדרה, אבל בה בעת הוא מעניק משקל רב גם לוויכוח ולקונפליקט. העימות המשפטי חושף אפוא את העמדות המנוגדות של השותפים למחלוקת, האזרח אל מול המדינה, והוא עשוי לחשוף גם את השניות ואת הפיצול שבעמדה המדינתית עצמה. התבוננות בפסיקותיהם של שופטים הדנים בשאלות של זכאות לדיור ציבורי מסייעת ללכוד את עיקרי ההגיונות המכתיבים מדיניות רווחה ואת עיקרי ההגיונות המכתיבים מדיניות של הפרטה, כאשר הם נתונים בצומת של קונפליקט והכרעה.

המחלוקת בשאלת הזכאות לדיור הציבורי מציפות היבטים עקרוניים – אתיים, פוליטיים וכלכליים – של מדיניות הדיור בישראל, אך הדיון המפורט בהן חורג מגבולותיו של עימות עקרוני. הזכאות לדיור ציבורי, בין שהוענקה זה מכבר ובין שמוענקה לראשונה, נבחנת מדי תקופה מול סדרת מדדים, הנוגעים לתנאי מגוריהם, למצבם המשפחתי ולמעמדם הסוציו-אקונומי של האזרחים. עוד מוערכים תנאי חייהם ואורחותיהם של האזרחים בהשוואה למצבם של רבים אחרים, המבקשים אף הם זכאות לדיור הציבורי.

9 המידע נאסף בהתכתבויות אישיות. מלבד זאת ראו למשל דיווח בעיתון דה מרקר: עמידר 2013: חברת הדיור הממשלתית תובעת אחד מכל שישה מדייריה, 12.04.2013 <http://www.themarket.com/realestate/1.1992445>

10 ניתן להבין את ריבוי ההליכים המשפטיים כחלק ממדיניות "ייבוש הדיור הציבורי", שבמסגרתה מופנים משאבי הרשויות המשכנות להליכים של גבייה, פינוי ושליילת זכאות במקום להליכי שיפור תנאי הדיור והרחבת מלאי הדירות הציבוריות.

ההליך המינהלי והמשפטי שואף להצליב בין ההגדרות הבירוקרטיות של הזכאות לבין חיי היומיום של המבקשים. אסופת הקריטריונים הסדורה מייצרת את הרושם שאין ההכרעה בסוגיות של הדיור הציבורי אלא הליך טכנוקרטי וחד משמעי, אך בפועל עולה שאין הקצאת משאבי הדיור נפרדת מסוגיות מורכבות של ייצוג והכרה. מתבהר שאפילו מדדים כוונתן ורציפות המגורים בדירה הציבורית מקפלים דילמות אתיות ותרבותיות שאין להן פתרון אחד. ניסיונם של בתי הדין להשיב על השאלה "כיצד נדע אם אמנם התקיימו מגורים?" מובילים אל סדרה של שאלות נוספות כגון אלה: מי הוא האדם המתגורר? כיצד הוא משתמש בביתו? מה יחסיו עם הבית ועם הקהילה? מה הן הפעולות והזיקות המעידות על מגורים, על קיטועם או על היעדרם? מה הן העדויות המצביעות על מועד הכניסה אל הבית ועל השייכות אליו? תשובות לשאלות הללו מחלצים השופטים מפרטי החיים הדקים והאינטימיים ביותר של האזרחים, ה"זוכים", בגין בקשת הזכאות, גם לפרשנות שיפוטית ולהערכה מוסרית.

אם כן, אין הזירה המשפטית רק שדה פורמלי שבו מתקבלות החלטות על פי סדרה של דינים ורגולציות קבועים, אלא גם פלטפורמה להצפתן ולעיגונן של פרשנויות תרבותיות ופוליטיות רבות. בקריאת פסקי הדין אני נשענת על תורת השדות של בורדייה (Bourdieu, 1987). בורדייה מציע להבין את השדה המשפטי כשדה פרופסיונלי, המכיל פרקטיקות, ערכים ונהלים מובנים ומובחנים והנמצא בקשרים מורכבים עם שדות חברתיים אחרים. תפיסה זו מאפשרת לראות את הסוכנים הפועלים בבתי המשפט כפרשנים המתווכים ומתרגמים דילמות אנושיות לשפה המשפטית, וממנה חזרה לחיים החברתיים. סוכנים אלה משחקים "משחק כפול", באשר הם מושפעים מכוחות חברתיים ותרבותיים נוספים, אך גם משפיעים עליהם ומעצבים אותם. בהתאם לתפיסה זו אתיחס אל פסקי הדין כאל תוצרי תרבות ומייצריה. שאיפתי לקרוא בין שורותיהם את האופנים שבהם מנוסחות קטגוריות פוליטיות ותרבותיות להמשגת היחסים שבין המדינה לבין האזרחים בכל הקשור לזכות להתגורר בדיור הציבורי. ביתר דיוק: אבחן כיצד מתעצבת בשדה המשפטי זהותו של האזרח אל מול הרשויות המדינתיות. אתיחס אל כותבי הטקסטים, השופטים, כפרשנים, ואברר כיצד הם מבינים ומנסחים את העימותים שבין מוסדות הדיור המדינתיים לבין האזרחים, אילו הגיונות הם מאמצים, אילו הגיונות הם דוחים ומה הם ההגיונות החדשים שהם מייצרים.

בעת ניתוח ההגיונות והפרשנויות שמייצרים השופטים יש לקחת בחשבון גם את השפעתם של הקשרים חברתיים ותרבותיים אחרים. הקשר משמעותי ביותר, בממשק בין סוכני המשפט לבין מבקשי הסיוע הסוציאלי, הוא ההקשר המעמדי על השלכותיו והשתמעויותיו. כלומר: האופן שבו שופטים מבינים את המקרים המובאים לפניהם לעולם אינו מנותק מעמדתם החברתית, אשר מעצבת את זהותם, את ניסיון חייהם ומתוך כך אף את מה שנתפס בתודעתם כהגיוני וכראוי. השכל הישר של השופטים, כותב מאוטנר

(2000), אינו יכול שלא להתבסס על אופק הכרתם את העולם מעמדתם ומנקודת מבטם בתוכו, כפי שאין הוא נפרד מהסטריאוטיפים המקובלים בחברתם ובקהילתם בנוגע למאפייניהם האתניים, המגדריים, הדוריים והמעמדיים של האנשים הניצבים למולם (שם). על רקע הכרה זו ניתן להבין את המפגש המתחולל בבתי המשפט העוסקים במחלוקות שעניינן בסעדי רווחה כמפגש הטומן בחובו פער פרשני מובנה. מקורו של הפער בחוויות החיים השונות בתכלית של הנזקקים לשירותי הרווחה מצד אחד ושל השופטים מהצד האחר.

אין פערי הכרה אלה זרים לספרות המשפטית הביקורתית. כך, באמצעות בחינת השימוש במודל הנורמטיבי של "האדם הסביר" במשפט הפלילי, מותח שחר (1990) ביקורת חריפה על סירובו העקבי של בית המשפט בישראל להכיר בהקשרים החברתיים, התרבותיים והריבוניים השונים שבתוכם ומתוכם נגזרות פעולותיהם של הפרטים הניצבים מולו. המודל האטומיסטי שהתעצב בבתי המשפט גורע, לטענתו, מהאפשרות להשתמש בו כאבן בוחן ריאלית להערכתם של אירועים ומקרים אנושיים ממשיים. שמיר (1994) מראה איך התפשט מבחן הסבירות בשיח המשפטי בישראל ואיך הוא משמש גם לבחינת פעולותיהן ומחדליהן של הרשויות המדינתיות. שמיר גורס שהשימוש הנרחב בשיח הסבירות מקנה לבתי המשפט ארשת של אובייקטיביות פרופסיונלית, אשר מצפינה את המטענים הפוליטיים המגולמים בהכרעותיו. הסביר והסבירות מצטיירים אפוא כאמות מידה אוניברסליות, נייטרליות ושקופות, אך תחת מעטה זה ניצב מודל נורמטיבי פרטיקולרי המעוצב בצלם בית המשפט ושופטיו.

הן שחר (1990) והן שמיר (1994) מציעים דיון ביקורתי על האופן שבו שרטטו בתי המשפט קווים לדמותו של ה"סביר" כמודל המתנער מההשתייכות להקשר חברתי, תרבותי ופוליטי מסוים. מבחינה זו מבקרים שניהם את מגמת הליברליזציה והניאו-ליברליזציה של השיח המשפטי בישראל. בדומה לאופן שבו מתארת גרשון (Gershon, 2011) את מודל העצמי של הניאו-ליברליזם כמודל המדמה את האדם לסובייקט אוטונומי ורפלקסיבי, שקיומו קודם לתנאים החברתיים ומתנה אותם, כך גם בתי המשפט מעמידים מודל אדם או מודל פעולה מדינתית שבהם שאלת ההקשר המבני (הפוליטי, החברתי, הריבוני) ניצבת כרקע לדברים בלבד, ואינה חלק מההסבר לאופני הפעולה.

בהתחשב במודלים הליברליים המשמשים את השיח השיפוטי בישראל, ונוכח ההכרה בפערים החברתיים שבין סוכני המשפט לבין מבקשי הסיוע החברתי, מקבלת השאלה שאבחן במאמר משמעות יתרה. כיצד מתייחס השיח המשפטי לשאלת העצמי וההקשר החברתי, כאשר הסוגיה העומדת לפתחו היא סוגיה חברתית והקשרית במהותה, ששורשיה נעוצים במורשת הפוליטית של מדינות הרווחה, המדגישה במפורש את ההקשר החברתי ואת השפעתו על חייהם, על אורחותיהם ועל פעולותיהם של פרטים?

פסקי הדין – מתודולוגיה וקורפוס אמפירי

מאמר זה הוא נגזרת של עבודת מחקר שנערכה בשנת 2011. העבודה כללה ניתוח 38 פסקי דין, שעסקו בפניות שטופלו תחילה בוועדת החריגים מטעם עמידר ומשרד הבינוי והשיכון. פסקי הדין נאספו מתוך מאגר המידע המקוון של חברת דטה חוק ומשפט,¹¹ ולאחר שהווננו בו מלות החיפוש "עמידר" ו"ועדת חריגים" ולאחר שהוגבלו התוצאות לשנים 2000-2010. הגדרות החיפוש נבחרו כדי לחלץ מהמאגר מידע אקטואלי, רלוונטי ועם זאת מגוון ואקראי. הבחירה בחברת עמידר הולמת עקרונות אלה, מכיוון שהיא החברה הממשלתית הגדולה, הוותיקה ובעלת קהל היעד הנרחב ביותר בין החברות המשכנות בישראל. ההחלטה למיין את המידע שבארכיון לפי פניות שבהן טיפלה ועדת החריגים קשורה בהליך המינהלי הדורש את הכרעתה של הרשות המוסמכת (היא ועדת החריגים), טרם תועבר המחלוקת לערכאה משפטית.¹² מתוך כלל המסמכים שהתקבלו בחיפוש נאספו אל הקורפוס האמפירי כל פסקי הדין העוסקים במחלוקת בין אזרחים לבין הרשויות הממשלתיות – משרד הבינוי והשיכון וחברת עמידר.¹³

קורפוס הפסיקות שעליו התבסס המחקר כלל מחלוקות בנושאים מגוונים, כגון זכאות, תנאי דיור, שכר הדירה, תחזוקת הדירות, שנידונו בערכאות שיפוט מגוונות (שלום, מחוזי ועליון). ההחלטה לא לצמצם את המחקר לניתוח המתמקד בערכאה שיפוטית אחת נבעה משאיפתי להתחקות אחר השיח השיפוטי במובנו הרחב ומההנחה שהפסיקות – אף שנוסחו בערכאות שונות, שלכל אחת מהן אפשרויות ומגבלות דיון משלה – מושפעות זו מזו, נסמכות זו על זו ומשלימות זו את זו. במוקד הניתוח ניצבות אפוא התמות הלוגיות והרטוריות אשר חזרו על עצמן בפסיקות השונות. מתוכן מצטיירת תמונה עשירה ומפורטת של הנהלים הבירוקרטיים, מבני הטיעון, הרטוריקות ועולמות התוכן והדימוי, המתווים את הדיונים המשפטיים שעניינם בזכאויות ובזכויות לדיור הציבורי. תמונה זו אינה מייצגת בהכרח את כלל ההתדיינויות השיפוטיות בסוגיות של דיור ציבורי בישראל, אך אני סבורה שמקרי המבחן הנכללים בה מאפשרים לעמוד על הדפוסים האופייניים להתדיינויות מעין אלה. במאמר אתמקד בפסקי דין שעניינם בבקשות זכאות של אזרחים לדיור ציבורי, בין בקשות כלליות ובין כאלה שבהן האזרחים מבקשים הכרה במעמדם כדיירים ממשיתים.

על מנת לעמוד על אופי הניתוחים שאציע באשר להגיונות המנחים את חלוקת הזכאויות, יש לקחת בחשבון הן את האפשרויות והן את המגבלות הנגזרות מהמתודולוגיה

11 <http://www.lawdata.co.il/>

12 פניות שהגיעו אל בתי המשפט בלי שטופלו קודם לכן בידי הרשות מסתכמות על פי רוב בפסיקה קצרה ועניינית המפנה את הדיון אל הוועדה.

13 פסיקות שהוצאו מחוץ למחקר היו אלה שלא עסקו בדיור הציבורי, אלא נגעו לסוגיות אחרות, שבמקרה היו מעורבים בהן דיירים שגרו בדירות השייכות לחברת עמידר, או כאלה שלא היו מעורבים בהן כלל אזרחים פרטיים.

ומהפרספקטיבה האנליטית שבבסיס המחקר. ראשית חשוב לציין במפורש שמחקר זה נערך באוריינטציה סוציולוגית. ככזה הוא מדגיש את התמות התרבותיות והפוליטיות המופיעות בפסקי הדין. הניתוח הפרשני משמש לחשיפת ההגיונות המנחים את ההכרעות השיפוטיות, ולא למתיחת ביקורת משפטית או חוקתית על ההכרעות עצמן. כמו כן אין בכוונתי לבחון את מידת ההתאמה של המתואר בפסקי הדין למציאות בפועל. הממצאים והטיעונים הפרשניים שאציג בפרקים הבאים נוגעים לטקסטים, על עולמות התוכן והמבנים הנרטיביים שהם לבדם מייצרים.

המחקר הנרטיבי של המשפט מתמקד בקריאה פרשנית של תוצרים משפטיים טקסטואליים מתוך ההנחה שטקסטים – בין ספרותיים ובין מקצועיים – אינם רק כלי להעברת תכנים, אלא מבנים נרטיביים, הנוצרים באמצעות מבעים רטוריים מגוונים. כלי הניתוח הספרותיים מתייחסים אל הטקסט הנתון לפרשנות ככזה המגלם ריבוי של הכרעות המשפיעות על אופיו של הטקסט ועל הרשמים המתקבלים מהקריאה בו (לדיון נוסף: מאוטנר, 1998; Ferguson, 1991; Brooks, 1996). בין תוצרי ההכרעות הרטוריות מצויים מבנהו של הטקסט, נקודת הפתיחה שלו והאופן שבו היא מעצבת את תיאור השתלשלות העניינים. עוד מצויים בה התכנים שבטקסט, לצד האופן שבו הם מדווחים וממוסגרים – בקצרה או באריכות, בליווי רשמים מטעמה של הסמכות הסיפורית או בלשון כמו נייטרלית ועניינית. הקריאה הפרשנית מחייבת את תשומת הלב גם למחוזות הדימוי, לדוגמאות, למטאפורות ולביטויים, המשובצים לאורך הטקסט השיפוטי. באופן דומה נדרשת ערנות לבחירת המלים, לנקודת המבט ולנימה המאפיינת הצגת דמויות מסוימות (בדומה או בשונה מאחרות) ולזו הננקטת בהצגת האירועים השונים. כל אלה מכוונים ומכוונים את רוחו של הטקסט, ומסייעים בפענוח מסריו הגלויים והסמויים (אלמוג, 2000; יובל, 2002).

אם כן, בחירותיהם הרטוריות של כותבי פסקי הדין אינן טריוויאליות, והן משקפות עוד היבט בתפקידם של סוכני החוק כמתרגמים ומתווכים. זאת ועוד, להכרעות הרטוריות תפקיד משמעותי, באשר הן מתגבשות לעיצוב תחומיה ומאפייניה של נקודת המבט השיפוטית על מושאי הביקורת שלה ועל אמות המידה המשמשות אותה. בסיכומי של דבר מתוות הבחירות השונות את נתיבו של הטקסט מראשיתו ועד אחריתו המגולמת בפסיקת הדין.

ממצאים

רטוריקה של הכרה, פרקטיקה של דחייה – עיון בפערים שבפסקי הדין

רוב המקרים שנבחנו במחקרי (76%) הסתיימו בקבלת עמדתן של רשויות השיכון ובדחיית בקשותיהם של האזרחים. שיעור הדחייה הזה כשלעצמו אינו מפתיע. בחקר המשפט התפתחה זה מכבר ספרות ענפה הדנה בשיעורי ההצלחה הגבוהים של המדינה ורשויותיה בהתדיינויות משפטיות ובגורמים לשיעורים אלה.¹⁴ כך, למשל, מאמר הקלאסי של גלנטר (Galanter, 1974) מציע דיון מקיף ביחסי הכוחות הבלתי שוויוניים בין גופים (מדינתיים, עסקיים ואחרים), המורגלים בהתדיינויות משפטיות כדבר שבשגרה, לבין יחידים הפוגשים בהליך המשפטי פעמים ספורות לאורך חייהם. יתרה מזאת, הספרות העוסקת בנגישות המשפט מתארת בהרחבה את החסמים הייחודיים למפגש בין אוכלוסיות השרויות בעוני לבין המערכת המשפטית (אלבשן, 2003; זיו, 2005ב). ואולם אין עניינו של מאמר זה באומדן מספר הדחיות, אלא בהבנת הייגיון המשפטי המאפשר אותן. בהתחשב בתכנים המובאים אל הפסיקות, אין היגיון זה מובן מאליו.

הממצא הבולט ביותר בקריאת פסקי הדין הוא הפער המשמעותי בין האופן שבו מתארים השופטים, בראשיתו של הטקסט המשפטי, את חשיבותם ואת תפקידיהם של מנגנוני הדיור הציבורי ואת מצבם הסוציו-אקונומי של מבקשי הדיור הציבורי לבין הכרעותיהם המסכמות. רוב פסקי הדין נפתחים בהצגת הרקע הנורמטיבי לדיון המשפטי. זו משובצת בהצהרות רבות על תכליתם ועל חשיבותם האתית של מנגנוני הסיוע המדינתיים בדיור. כך, למשל, מתארים השופטים את מנגנוני הדיור הציבורי כבעלי "תכלית סוציאלית וחברתית מובהקת",¹⁵ מתייחסים אל החקיקה הנוגעת לזכויות לדיור ציבורי וכותבים שבבסיסה "עומדת תפיסה חברתית, הרואה את הדיור הציבורי כאחד המכשירים החשובים לצמצום ממדי העוני בישראל".¹⁶ לעתים מוקדשים עמודים רבים מפסק הדין לדיון ברקע ההיסטורי, החברתי והכלכלי שהביא להקמת מוסדות הדיור הציבורי. בדיונים

14 למחקר הבוחן את היתרון הסטטיסטי של הרשויות המדינתיות בישראל במחלוקות שבינן לבין פרטים ראו, למשל, גרוס, 2012.

15 ראו למשל: ע"מ 2827/07, בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים, חיות וחיתון נ' עמידר - החברה הלאומית לשיכון ישראל, מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון. פסק דינו של השופט א' רובינשטיין, 23 בנובמבר 2008. ע"א 6184/05, בית המשפט המחוזי בירושלים, זריהן נ' עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל. פסק דינו של השופט מ' רביד, 19 במרץ 2007.

16 ראו למשל: ה"פ 616/01, בית המשפט המחוזי בירושלים, עיזבון המנוחה נחמיאס ז"ל, דהוקי נ' עמידר - החברה הלאומית לשיכון בע"מ, מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון. פסק דינו של השופט מ' גל, 23 באוקטובר 2003. ע"מ 1663/09, בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים, עיזבון המנוחה ביטון ז"ל, ביטון נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון, עמידר - החברה הלאומית לשיכון בע"מ. פסק דינו של השופט א' רובינשטיין, 25 בנובמבר 2010.

אלה מביעים בתי המשפט את הכרתם בחשיבותם של שירותי הדיור המדינתיים ובערכים שאותם נועדו לממש לטובת אלה שאין ידם משגת קורת גג במסגרת השוק הפרטי. דוגמה לדיון נרחב מעין זה מצויה בפסק דינו של השופט רביד. בין היתר הוא כותב את הדברים האלה:

דיור ציבורי הוא אחד מסממני ההיכר של מדינת הרווחה, ויש לו חשיבות רבה בצמצום פערים ובהגשמת עקרון צדק חלוקתי. [...] מעורבות מדינת הרווחה בשוק הדיור, כגורם מרכזי בעיצוב שוק הדיור ודפוסי מגורים בחברה המודרנית, התפתחה בהדרגה במחצית השנייה של המאה העשרים על רקע המחסור בדיור שנוצר עקב מלחמת העולם השנייה ועל רקע המציאות שבה לשכבות חברתיות וקבוצות אתניות יכולת דיפרנציאלית לרכוש דירה בשוק הפרטי. [...] לא יאה זה למותר לציין, כי גם לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו יש השלכה על פרשנותו של חוק הדיור הציבורי. [...] עוד יש לזכור, כי ישראל הצטרפה בשנת 1991 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות הקובעת, בין היתר, בסעיף 11(1), לאמור: מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות מזון, מלבושים ודיור נאותים, ולשיפור מתמיד בתנאי קיומו. המדינות ינקטו צעדים מתאימים כדי להבטיח את מימוש הזכות האמורה.¹⁷

זאת ועוד, במקרים רבים השופטים מציינים במפורש את המחסור והדוחק שבהם שרויים האזרחים העומדים לפני בית הדין: "מצבו של העותר הנו לא קל בלשון המעטה",¹⁸ כותב אחד השופטים. "לא התעלמתי ממצוקתם הרבה של הנתבעים ובני ביתם",¹⁹ כותבת נשיאת בית משפט השלום בנתניה, ושופט אחר חותם את פסיקתו במשפט "מצוקת הדיור של המבקשת ברורה בעליל ולבי עמה".²⁰

מהדוגמאות שלהלן עולה הרושם שהשופטים מכירים בשני התנאים היסודיים לפסיקה לטובת בקשתם של האזרחים: הם מכירים במטרתם של מנגנוני הדיור הציבורי להעניק קורת גג לאלה אשר חסרים אותה ובמצוקה הכלכלית ובמצוקת הדיור של האזרחים העומדים לפניהם. אף על פי כן דחו בתי המשפט בפסיקותיהם את בקשת האזרחים גם במקרים שצוטטו כאן.

17 עא 6184/05, בית המשפט המחוזי בירושלים, זריהן נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל. פסק דינו של השופט מ' רביד, 19 במרץ 2007.

18 עתמ 002061/08, בית משפט לעניינים מינהליים תל אביב, בן שבת נ' משרד הבינוי והשיכון, מחוז מרכז-שרון ועמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ. פסק דינו של השופט ד' רוזן, 11 בדצמבר 2008.

19 ת"א 1987-08, בית משפט השלום בנתניה, עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ נ' חג'ג' וחג'ג'. פסק דינה של השופטת ד' בלטמן קדראי, 21 ביולי 2009.

20 ה"פ 616/01, בית המשפט המחוזי בירושלים, עיזבון המנוחה נחמיאס ז"ל, דהוקי נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון בע"מ, מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון. פסק דינו של השופט מ' גל, 23 באוקטובר 2003.

אני סבורה שממצאים אלה, ובעיקר הפער המסתמן בהם בין הרטוריקה של ההכרה לבין הפרקטיקה של הדחייה, מלמדים על הצורך לחשוב על הדרמה השיפוטית ככזו המצויה מעבר להנגדות המקובלות של מדיניות רווחה כנגד מדיניות הפרטה. זאת מכיוון שמצד אחד הפער העולה מהממצאים מלמד שאין בתי המשפט שותפים לעמדה מפריטה היוצאת כנגד קיומם של מנגנונים מדינתיים לסיוע בדיור. אבל מהצד האחר הכרעותיהם של השופטים מעידות שאין התשובה לשאלה למי יש להעניק את הסיוע נגזרת ישירות מהתשובה לשאלה מיהו האזרח הזקוק לשירותי רווחה ולסיוע בדיור. במלים אחרות, נדמה שההכרעות אינן מבוססות על תנאי החיים הסוציו-אקונומיים של האזרחים או, לכל הפחות, לא עליהם לבדם. המשמעות היא שלא הגיון הרווחה לבדו מדריך את שיקולי השופטים. אם כן, אילו עוד הגיונות מדריכים אותם?

טענתי המרכזית היא שמנגנון ההקצאה של הזכאות לדיור ציבורי, המתגבש בבתי המשפט, מושגת על מודל לוגי משולב. מודל זה הוא מודל בלתי פורמלי, המצדיק את מימוש הזכות החברתית לדיור מטעם המדינה על בסיס התאמתו של האזרח לאמות המידה של האתיקה הניאו-ליברלית. כדי להבין את האופן שבו מתעצב ומתנסח ההגיון המשולב לאורך פסקי הדין, חשוב לעקוב אחר עולמות התוכן והדימויים המשמשים את השופטים ואחר נקודת המבט שממנה הם בוחנים את המחלוקת הניצבת לפניהם. עוד חשוב להבין כיצד השופטים מבינים ומבנים את תפקידם ביחס למחלוקת שבין הרשויות המדינתיות לבין האזרחים.

הגדרת המחלוקת (מחדש)

על מנת להבין את האופן שבו השופטים ממקמים את עצמם נוכח המחלוקת המשפטית על הדיור הציבורי, יש לציין שרובם המכריע של המקרים המתגלגלים אל פתחם של בתי המשפט נידונים תחילה בוועדות מקצועיות שבהן יושבים נציגי משרד הבינוי והשיכון והחברות המשכנות. ועדות אלה מוסמכות להכריע בסוגיות ובקשות שמעלים המתגוררים והמבקשים להתגורר בדיור הציבורי. עמדתן, שהיא עמדת הרשויות המדינתיות, זוכה למידה גבוהה של חסינות בבתי המשפט על רקע ההלכה הרגולטיבית, ולפיה לא ייטה בית המשפט לעניינים מינהליים להתערב בהחלטתה של הרשות או הוועדה המקצועית, כל עוד עמדתה "מנומקת, סבירה ומידתית".²¹

21 ראו למשל: עתמ 002061/08, בית משפט לעניינים מינהליים תל אביב, בן שבת נ' משרד הבינוי והשיכון, מחוז מרכז-שרון, ועמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ. פסק דינו של השופט ד' רוזן, 11 בדצמבר 2008. עת"מ 2700-09, בית המשפט המחוזי בתל אביב יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, פרידקובסקי, ופרידקובסקי נ' מדינת ישראל – המשרד לקליטת העלייה, עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל. פסק דינו של השופט א' שוהם, 1 בדצמבר 2010.

מבחן הסבירות בכללותו, כפי שמראה שמיר (1994), מאפשר לבתי המשפט להצדיק או לגנות את פעולותיהן של זרועות שלטוניות, בלי להקנות לעמדה השיפוטית מאפיין פוליטי מוצהר ומפורש. אך הסבירות, כאמור, אינה אמת מידה נייטרלית, אלא רק נתפסת ככזו, ובפרט כאשר היא חוברת להצדקתו של הסדר הקיים. בהקשר הנוכחי מדובר בחבירה לתהליך של צמצום ההתערבות המדינתית ומשאבי הרווחה ולאשרורו. שיח הסבירות השיפוטי משמש את השופטים העוסקים בסוגיות הדיוור הציבורי ליצירת מהלך דיסקורסיבי של דה-פוליטיזציה. מהלך זה מאפשר להם לבחון ולתאר את מהלכי המדיניות הפוליטית-הכלכלית ואת תוצריהם בלשון עניינית וטכנוקרטית, שאינה מסגירה את מטענם השנוי במחלוקת ומקבלת אותם כפשוטם.

כך, למשל, בולטת נטייתם של השופטים להציג סוגיות פוליטיות כמצב טבעי ואת המחסור בדירות ציבוריות, לדוגמה, כנתון ראשוני ולא כתוצרה של מדיניות ממשלתית. השופטים מציגים את המלאי הדל של יחידות דיור ציבורי כנקודת המוצא לדיון ("בהינתן מלאי דיור מוגבל בהיקפו"²²), ולכל אורכו של הטקסט הם שבים ומתארים את המחסור תוך שימוש בלשון פסיבית ובדימויים הלקוחים מעולם הטבע. אחד השופטים הגדיר את מלאי הדירות הציבוריות כ"משאב ציבורי מוגבל מטבעו"²³, ושופט אחר כתב ש"מלאי הדיוור הציבורי הוא משאב ההולך ומצטמצם"²⁴. הצגה זו של המחסור בדיוור ציבורי מטשטשת את ההקשר הכלכלי והפוליטי, ומייתרת את הדיון בגורמים האידיאולוגיים והמוסדיים שחוללו את המצב הקיים. אסטרטגיה זו שותפה להנחלת התפיסה ולפיה רשויות השיכון המדינתיות, כמו גם הרשות המשפטית, אינן אלא צופות סבילות בהתרחשות שהיא בבחינת טבע הדברים.

ארגונה וניסוחה מחדש של תופעה או התרחשות חברתית הוא חלק בלתי נפרד מהמעשה השיפוטי. הספרות הביקורתית העוסקת במלאכת השיפוט בוחנת את מה שניתן לכנותו הקונספטואליזם או הנרטיביות של הכתיבה השיפוטית, כלומר האופן שבו בית המשפט מארגן את התופעה שהוא בוחן מבחינת מישורי זמן ומורכבות, תוך הבחנה בין מה שהוא תופס כעיקר או כתפל, כסיבה או כמסובב (ראו למשל: אלמוג, 2000, שמיר, 1999). ספרות זו מראה שהאסטרטגיות הרטוריות המשמשות את הכתיבה השיפוטית משקפות לא פעם הסדרים חברתיים הגמוניים, ומאשררות אותם (בין במודע ובין שלא) הלכה למעשה.

22 עא 6184/05, בית המשפט המחוזי בירושלים, זריהן נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל. פסק דינו של השופט מ' רביד, 19 במרץ 2007. ע"מ 2827/07, בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים, חיות וחיות נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון ישראל, מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון. פסק דינו של השופט א' רובינשטיין, 23 בנובמבר 2008.

23 ש.ס.

24 עת"מ 000658/05, בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, זגורי וזגורי נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל, מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון. פסק דינו של השופט ב' אוקון, 27 ביולי 2006.

אסטרטגיה בולטת של הקונספטואליזם המשפטי היא הפיכת הסוגיה שבית המשפט דן בה למקרה פרטי, הנטול כביכול הקשר פוליטי (שמיר, 1999). אסטרטגיה זו תואמת על פניו את השיח המעין מדעי והא-פוליטי המערבי, המהווה את זהותו של המשפט המודרני בישראל (שם), ואין היא ייחודית למקרי רווחה או לדיונים בנושאים של דיור ציבורי, אך היא מייצרת מופעים פרדוקסליים, במיוחד בהחלטה על תחומי השיפוט הללו, שבהם ההקשר החברתי והפוליטי ניצב בלבם של הדברים (לטענה דומה ולהמחשתה ראו גם זיו, 2005א).²⁵

השופטים מקבלים אפוא את הסדר הקיים ומאשררים אותו על ידי הצגתו כטבעי, נטול הקשר פוליטי ובהתאמה כבלתי שפיט. ואולם אין קבלה זו נעצרת בתיאור הענייני של מלאי המשאבים הציבוריים, אלא מתפתחת אף לאימוץ עקרונות השיח הניאו-ליברלי, על עולם הדימויים המשמש אותו. במסגרת זו מרבים השופטים לתאר את הבעיה הניצבת לפנייהם תוך שימוש ברטוריקה השואבת ממחוזות הדימוי של מרחבי השוק הפרטי. בחסות הרטוריקה הכלכלית מומשג הפער שבין מספר המבקשים את הדיור הציבורי לבין מספר הדירות הזמינות כפער טבעי והכרחי,²⁶ דוגמת הפער שבין היצע לביקוש.²⁷ עוד נוטים השופטים להציג את המתרחש בזירה של הקצאת שירותי הרווחה החברתיים כהתרחשות המשולה לתחרות על מימוש אינטרסים והשגת משאבים. המשגה מעין זו עולה גם מהציטוט הזה:

25 במאמרה מתארת זיו (2005א) את האופן שבו בוחנים בתי המשפט את שאלת הזכויות לדיור ציבורי בקרב בני הדור השני והשלישי, במנותק מההקשרים ההיסטוריים (ומהעולות החלוקתיות) שהובילו אל המחלוקות המשפטיות. זיו מראה כיצד בתי המשפט נמנעים מהבחינה ההשוואתית של מגורים אחרים (למשל המגור ההתיישבותי ומאבקו להכרה בזכויות הבנים הממשיכים) וכיצד השיח המשפטי נותר, כשהוא מוגבל להשוואה בין קבוצות משנה השייכות לעשירונים הנמוכים בחברה בישראל. תופעה זו מקבלת ביטוי נוסף בהמשך הפרק, כאשר אראה כיצד השופטים ממשיגים את המחלוקת ככזו המתקיימת בין הנוקק האחד לבין "הנוקקים האחרים".

26 א 001760/08, בית משפט השלום באר שבע, עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ נ' בן הרוש ובן הרוש. פסק דינו של השופט ע' רוזין, 10 בדצמבר 2008. ה"פ 616/01, בית המשפט המחוזי בירושלים, עיזבון המנוחה נחמיאס ז"ל, דהוקי נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון בע"מ, מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון. פסק דינו של השופט מ' גל, 23 באוקטובר 2003. ע"מ 1663/09, בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים, עיזבון המנוחה ביטון ז"ל, ביטון נ' מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון ועמידר – החברה הלאומית לשיכון בע"מ. פסק דינו של השופט א' רובינשטיין, 25 בנובמבר 2010.

האינטרסים המתחרים בתיק אינם הצורך הסוציאלי של המערער במציאת פתרון דיור אל מול רצונה של המדינה לשמור על נכסיה לעצמה, אלא התחרות בין המערער לבין נזקקים רבים אחרים.²⁸ (הדגשות שלי, א"ג)

הדגש בציטוט (ובאחרים הדומים לו) אינו רק על המשלת הזכאות לשירותים חברתיים כניצחון בתחרות על אינטרסים ומשאבים, אלא גם על האופן שבו מציג השופט את התחרות כהתגוששות א-פוליטית שאין המדינה צד בה והיא מתקיימת בין אזרחים פרטיים בלבד. כלומר: יותר מאשר הציטוט מלמד על הרטוריקה הכלכלית המתבטאת בדימויים נוסח "האינטרסים המתחרים" הריהו מהגיש במפורש כיצד האסטרטגיות הרטוריות המגוונות של השופטים מתלכדות לכדי ניסוח מחדש של המחלוקת בכללותה.

מתוך הציטוט מצטיירת מחלוקת שונה בתכלית מזו המופיעה בראשיתם של פסקי הדין – גבולות המחלוקת, יסודותיה ואפילו הצדדים השותפים לה ממוסגרים ומוגדרים מחדש. כך השופט מוציא מתחומי המחלוקת את שאלת "הצורך הסוציאלי", ובאותה הנשימה הוא מוציא ממנה גם את "רצונה של המדינה". מתקבל אפוא הרושם שהאזרח הגיע לתבוע את מימוש צרכיו הסוציאליים מהרשויות המדיניות האמונות על שירותי הרווחה, אך הוא מוצא את עצמו בזירה חברתית ופוליטית שונה לחלוטין. בפועל מייצר בית המשפט מסגרת חלופית, שבה אין תביעתו של האזרח נסמכת בהכרח על מצבו הסוציאלי ואין היא ניצבת אל מול עמדת הרשויות, אלא אל מול תביעותיהם של הנזקקים האחרים. המסגור המחודש מוציא מתחומי המחלוקת את שאלת אחריותן וחובותיהן של הרשויות המדינתיות, ועל ידי כך מעקר את העוקץ הפוליטי – כלומר את הגיון הרווחה – שעליו נשענות בקשות האזרחים. המחלוקת אינה עוד סוגיה פוליטית המחייבת בקרה על הגופים המתווים ומבצעים מדיניות, אלא סוגיה פרטית בעיקרה.

עם זאת חשוב לשים לב שאין המסגור המחודש מבטל את הערך של חלוקת משאבי דיור ציבורי לאזרחים כשלעצמו, אלא ממקמו במסגרת חלופית – "התחרות בין הנזקקים". בצורה זו ניתן להבין כיצד השופטים רואים את תפקידם: הם מופקדים על מלאכת השיפוט ב"תחרות" שבין האזרח הניצב למולם לבין "הנזקקים האחרים". במלים אחרות: עיקור המשמעות הפוליטית שבדיונים המשפטיים, על ידי הוצאתם מההקשר המדינתית והצבתם מחדש בזירה האזרחית הפרטית, מאפשר לבתי המשפט להסיט את הביקורת מתפקודן של הרשויות המדינתיות לתפקודם של מבקשי הסיוע. נוכח הכרה זו ניתן לבחון מה הן אמות המידה המשמשות את השופטים. עוד ניתן לשאול: אם אין זה הצורך

28 ע"מ 1663/09, בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים, עיבון המנוחה ביטון ז"ל, ביטון נ' מדינת ישראל, משרד הבינוי והשיכון ועמידר – החברה הלאומית לשיכון בע"מ. פסק דינו של השופט א' רובינשטיין, 25 בנובמבר 2010.

הסוציאלי שמגדיר את הזכאות, מה הם הקריטריונים המבססים אותה? מיהו האזרח הראוי לזכויות?

מי הוא האזרח הראוי לדיור ציבורי?

עד כה הראיתי שבתי המשפט אמנם מכירים בחשיבותם של המנגנונים מטעם המדינה שנועדו להקצות משאבי דיור לאזרחים, אך אין הם מעריכים את תפקודם על בסיס הקריטריונים הקלאסיים והמקובלים של מדיניות רווחה. כך מעידים פסקי הדין על מצוקת דיור הרווחת אצל המבקשים את הדיור הציבורי, אך אין הם מעמידים אותה בלב הדיון במחלוקת ואין הם מתייחסים אליה כתנאי מרכזי להתערבות המדינתית או המשפטית. עוד טענתי שפסקי הדין לא רק משקפים את הנטייה המינהלית לקבל את עמדתה של הרשות המקצועית והמוסכמת, אלא מאשררים אותה על ידי שימוש באמצעים רטוריים, נרטיביים וקונספטואליים מגוונים. השימוש באמצעים אלה מאפשר לראות את בתי המשפט כגורמים הלוקחים חלק פעיל בניסוחה ובעיצובה של המסגרת הדיסקורסיבית והנורמטיבית המחודשת להבנת המחלוקת על הדיור הציבורי.

בחלקו האחרון של המאמר אני מציעה להתחקות אחר האופן שבו המסגרת הדיסקורסיבית והנורמטיבית החדשה של בתי המשפט משרטטת קווים לדמותו של האזרח הזכאי לדיור ציבורי. בהמשך לממצאים שהוצגו עד כה אני מבקשת להוסיף ולהראות את האופנים שבאמצעותם מתרחקים בתי המשפט מהשאלה הפוזיטיבית "מיהו האזרח הזקוק למגורים". ההתרחקות מפנה את המקום המוקדש בפסקי הדין לטובת השאלה הנורמטיבית "מי הוא האזרח הראוי למגורים ומי הוא זה אשר אינו ראוי להם".

כאמור, בתי המשפט מסיטים את הביקורת מהרשויות המדינתיות אל האזרחים הפרטיים. ואכן חלקים נרחבים מפסקי הדין מוקדשים לתיאור מפורט של אורחות וסגנונות החיים של המבקשים להתגורר בדיור הציבורי. התיאורים האלה מסתמכים על עדותם של האזרחים מזה ועל ממצאי חקירות שרשויות השיכון עורכות דרך קבע מזה. ואולם גם בהקשר זה חשוב לציין שעל פי רוב אין השופטים מסתפקים בהצגה עניינית של התיאורים המובאים אליהם מהמקורות הללו, אלא מוסיפים בפסקי הדין את התרשמותם הנורמטיבית. לא השאלה, אם בחרו השופטים בצדק את העדויות ואם עדויות אלה אכן אמינות או משכנעות, היא העומדת על הפרק במאמר זה, אלא מה הוא המטען התרבותי המגולם בהתייחסותם של השופטים לעדויות אלה וכיצד הן משמשות אותם להערכת דמותו וזכאותו של האזרח הניצב מולם.

על נטיית השופטים להרחיב את התרשמותם אל מעבר למקורות שהובאו לפנייהם ניתן ללמוד מהציטוט הזה:

הנתבע טוען כי עבר להתגורר בדירה [הציבורית שבה התגוררו סבו וסבתו; א"ג] לפני כ-5 שנים. [...] טענה זו אין לה על מה שתסמוך, והיא אף אינה עולה בקנה אחד עם הנסיבות, ולראיה: הנתבע טוען כי עבר להתגורר בדירה בחיפוש אחר עצמאות. אביו היטיב לתאר זאת באמרו כי בנו חיפש אחר "פינה שקטה". למעשה טענה זו איננה מתיישבת עם העובדות ואין בידי לקבלה, שכן על פי הגרסה שהעלה הנתבע, מעברו לדירה התרחש תוך כדי שירותו הצבאי, ומאחר ולא נהג לחזור לביתו מדי יום, הרי שלא ברור כלל הצורך האמור בעצמאות. [...] מן העדויות ששמעתי עולה כי המדובר בדירה קטנה, בה התגוררו יחדיו זוג השוכרים שהיו אנשים דתיים, כאשר הסבתא עשתה שימוש בחדר אחד, ואילו הסב – בסלון. שוכנעתי כי בתקופת חייה של סבתו של הנתבע כלל לא היה מקום למחיתו ומימוש עצמאותו של הנתבע בדירה.²⁹ (ההדגשות במקור, א"ג)

במקרה שהשופט מתייחס אליו מבקש האזרח זכאות להתגורר בדירת הציבורי כדייר ממשך, כלומר מתוקף היותו צאצא של דיירים ותיקים שהלכו לעולמם. מבחינה חוקית מוענקת הזכאות לדיירים הממשיכים, רק אם אין הם בעלים של דירה אחרת ובתנאי שהתגוררו בדירה הציבורית ברציפות שנים מספר, טרם פטירתו של הדייר הוותיק או טרם עבר הדייר הוותיק אל מוסד סיעודי. מסיבה זו מחפשים בתי המשפט אחר מאפיינים דוגמת רציפות מגורים, יציבות וזיקה אל המקום.

ואכן במקרה האמור מביא האזרח עדויות של שתי שכנות הטוענות שהתגורר בדירה מספר שנים ברציפות. מנגד הביאו הרשויות המשכנות את ממצאי החקירה שערכו מטעמן, ובהם החוקר טוען שעדותה של שכנה שלישיית המעמידה בספק את התגוררותו הרציפה של האזרח אמינה עליו יותר. בפסק הדין דוחה השופט את טענותיו של האזרח בנוגע לאפשרות שממצאי החקירה מגמתיים ומוטים, באשר הוזמנו מטעמן של הרשויות. עוד הוא מבטל את הביקורת שמותח בא כוחו של הנתבע על הסתפקות התובעת בממצאי החקירה בלבד, ללא זימון העדות וללא הגשת תמליל השיחות עמן. ואולם, כפי שעולה מהציטוט, אין השופט מסתפק בהצהרה שממצאי החקירה הם האמינים עליו ביותר, כלומר אין הוא מסתפק בראיות שמביאים האזרח מזה והרשויות המדינתיות מזה, אלא בוחר להעלות על הכתב ראיות מסוג שלישי. להשקפתו אין טענת הנתבע, שעבר לבית סבו וסבתו בחפשו אחר פינה שקטה, מתיישבת עם ה"עובדה" שהדירה הציבורית קטנה מלהכיל את עצמאותם של שלושה אנשים. אין העובדות והראיות שהשופט מציג נוגעות בשאלה אם התגורר הנתבע בדירה שבה טען שהתגורר, אלא בשאלת מניעי ההתגוררות, כמו גם בסגנונה ובצורתה. צורתה וסגנונה של ההתגוררות מקרינים על הערכת השופט את

29 א 078293/04, בית משפט השלום תל אביב-יפו, עמירר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ נ' שמואל. פסק דינו של השופט א' גולדין, 11 בינואר 2006.

האזרח, את הגיונותיו, את שאיפותיו ואת מידת הסבירות של שיקול דעתו; "לא ברור כלל", כותב השופט, "מה אותה נפשו בעצמאות, אותה נמנע בפועל מליישם."³⁰

דוגמה זו היא אחת מרבות שבהן הפרספקטיבה השיפוטית עוברת משאלת ההתגוררות או הצורך במגורים לשאלות על אודות אופיים ואורחותיהם של האזרחים המבקשים להתגורר. אופן התייחסותם של השופטים אל שאלות אלה מאפשר להתחקות אחר המודל הניצב לנגד עיניהם בבואם להכריע בסוגיות של זכאות לדיור ציבורי. כדי לעקוב אחר מאפייני דמותו האידיאלית של הזכאי, אציג דוגמאות להתרשמויות החיוביות והשליליות ששיבצו שופטים שונים בפסקי הדין. את התכונות המוערכות לחיוב ולשלילה אאסוף לתמונת תצרף, אשר תשמש לצורך הניתוח של תמונת הטיפוס האידיאלי של הזכאי ושל הבלתי זכאי למגורים.

" אין להם להלין אלא על עצמם " – התרשמויות נורמטיביות שליליות

כעת אציג את המקרים שבהם התייחסו השופטים בצורה שלילית אל תכונותיהם ואל מנהגייהם של האזרחים:

במקרה אחד לימדו, הן עדותו של האזרח והן ראיות שהביאו הרשויות, על מערכת יחסים מתוחה ומלאת ריבים ומאבקים בין מבקש הזכאות כבן ממשך לבין אמו. בין היתר נעדר הבן מהבית לתקופה (שבמהלכה לן בבית דפוס שבבעלותו של חבר), ואמו ניסתה באמצעים שונים למנוע ממנו להיכנס אליו. בעניין זה כתב השופט:

הנתבע הגיע לדירה רק עקב מצוקה אישית לאחר גירושיו ופינויו מדירתו הקודמת, בלי שהיה לאם כל אינטרס לכך. יש בכך לתמוך במסקנה שהיא לא היתה מעוניינת במגורי הנתבע יחד עמה, וככל שהוא התגורר עמה, זה היה בניגוד לרצונה.³¹

כלומר: אין השופט מכריע בנחרצות אם התגורר הבן בדירה אם לאו ("ככל שהוא התגורר עמה"), אלא פוסק באשר לטיבם הבלתי נורמטיבי של ההתגוררות ושל הקשרים בין המתגוררים. נדמה כי בית המשפט דוחה את הדיון בקורת הגג כצורך, ומעדיף את הדיון בהתגוררות כקטגוריה תרבותית הכוללת ערכים של רצון הדדי, מסירות וקשרי אהבה חמים. כך מעמיד השופט באור ביקורתי את בקשתו של האזרח לזכאות, מכיוון שהיא נעשית בניגוד לרצונה של האם. כך גם ניתן להבין את הנימה השלילית העולה ממה

30 ש.ם.

31 ת"א 14899-06, בית משפט השלום חיפה, עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל נ' רוזין. פסק דינו של השופט י' רטנר, 19 ביוני 2009.

שהשופט מתארו כרצונו של הנתבע להתגורר בדירה "רק עקב מצוקה אישית". נדמה שהשופט רואה את המצוקה, להבדיל מקשרי משפחה אוהבים, כמניע זר לסוגיית ההתגוררות בדירה הציבורית.

במקרה אחר דוחה צוות השופטים את העדויות שהביא האזרח מפי זוגתו, אחותו, שכנתיה של אמו והמטפלות שסעדו אותה לכך שהתגורר עם אמו טרם פטירתה. צוות השופטים העדיף את עדותה של החוקרת שנשלחה מטעם הרשויות. בפסיקתם הוסיפו השופטים את ההסתייגות ולפיה אמנם נמצאו בדירה חפציו ובגדיו של הבן, אבל "בהיות המערער נהג מונית, אין לשלול את האפשרות שמדי פעם היה מגיע ללון בבית אמו, לסייע לאמו בשעותיו הפנויות ואף סתם לנוח בדירה, ואולם אין בכל אלה כדי להעיד על היותו מתגורר בדירה".³² עולה אפוא, שמשלח ידו של המערער, המחייב משמרות בשעות שונות של היממה, עמד בעוכריו בעת ההכרעה.

במקרים רבים השופטים מעריכים לשלילה את התנהלותם הכלכלית של האזרחים. כך למשל ביקש אזרח, שניהל מאבק משפטי ממושך והוכר כדייר ממשין, לקבל רטרואקטיבית את ההנחה שנמצא זכאי לה בסופה של המחלוקת, כלומר לבטל את החוב שנרשם לו בחברה המשכנת, לאחר שבמשך שנים התייחסו אליו כאל פולש לדירה וחייבו אותו בשכר דירה מלא במקום בשכר הדירה המסובסד, אף שסבל מאבטלה וממצוקה כלכלית. השופט דחה את בקשתו, תוך שהוא מציין מספר פעמים את התנהלותו חסרת האחריות והרשלנית, שהתבטאה בכך ש"לא טרח" לשלם את שכר הדירה במועד שקבעה החברה המשכנת.³³

באופן דומה דחה בית המשפט את בקשת צאצאיה של דיירת שהלכה לעולמה, להמשיך את תהליך הרכישה שבו התחילה אמם. בפסק הדין מפורטת העילה לדחייה:

המערערים מבקשים להיתלות במחלתה המצערת של המנוחה וטוענים, כי מאחר שהיתה מאושפזת בבית החולים לא היתה מודעת לחוב. ואולם עיון בתאריכי האשפוז במועדים הרלוונטיים (11.9.03-7.8.03, 1.5.03, 27.4.03-19.4.03), מלמדנו, כי המנוחה לא היתה מאושפזת במועד שבו היתה אמורה להשלים את התשלום או בסמוך אליו.³⁴

32 ע"א 720-08 בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים. בן שרית נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ. פסק דינם של השופטים י' גריל, ע' גרשון, י' וילנר, 28 בינואר 2010.

33 עת"מ 16957-07-09 בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים. איבגי נ' משרד הבינוי והשיכון ועמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ. פסק דינו של השופט ר' שפירא, 19 ביוני 2010.

34 ע"ם 1663/09, בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים, עיבון המנוחה ביטון ז"ל, ביטון נ' מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון ועמידר – החברה הלאומית לשיכון בע"מ. פסק דינו של השופט א' רובינשטיין, 25 בנובמבר 2010.

בית המשפט מונה אפוא ביסודיות את התאריכים שבהם היתה המנוחה מאושפזת בבית החולים, כמו מניח שבין האשפוזים המתועדים פסקה או הוקפאה מחלתה, זאת אף שתאריך פטירתה בשלהי נובמבר של אותה השנה מעיד שגם כאשר שהתה בדירתה, ודאי לא נהנתה מפרק זמן של שגרה.

בהקשרו של מקרה אחר מבקר בית המשפט את התנהלותה ה"סרבנית" של משפחה שסירבה לקבל הצעות לדירות ציבוריות שבהן תשלומי ועד הבית היו גבוהים. החלטת המשפחה נדמית תמוהה בעיני השופט, שכן ערכה של דירה גבוה מערכו של תשלום ועד בית. הוא רואה בה החלטה בלתי שקולה מבחינה כלכלית. בסיכומו של פסק הדין, לאחר שדיווח על הכרעתו, מוסיף את השופט את רשמיו וכותב:

בשולי הדברים אין לי אלא לומר, שלאור התוצאה בפסק הדין אין לנתבעים להלין אלא על עצמם בלבד, שכן הנתבע אישר בעדותו, כי סירב לקבל דירה טובה אחרת שהוצעה לו, רק בשל גובה תשלומי ועד הבית, וכדבריו: "לשאלה אם ועד הבית היתה הבעיה שבגינה סירבתי לקבל את הדירה שהוצעה לי, אני אומר שכן".³⁵
(ההדגשות במקור, א"ג)

הטענה ש"אין לאזרחים להלין אלא על עצמם" חוזרת פעמים רבות בפסקי הדין, ונדמה שהיא מיטיבה לתאר את האסטרטגיה של העברת האחריות והאשמה למצוקת האזרחים מתחומי הרשויות המדינתיות לאותם אזרחים. אין פלא אפוא שגם במקרה שבו ביקש אזרח לשמור לו את זכותו כדייר ממשך, אף שנעדר מביתו לתקופה ממושכת בשל ריצוי עונש מאסר, חזרה טענה זו מפי השופטים:

מי שביצע עבירה פלילית בגינה נשלח למאסר ממושך בפועל, אין לו להלין אלא על עצמו, כי בעטייה של התנהגות זו, לא נתקיים בעניינו התנאי של "מגורים" בהגדרת "דייר ממשך". תכלית החוק מורנו, כי הבכורה תינתן לזכאים חסרי קורת גג על פני קרוב משפחה, המרצה עונש מאסר ממושך.³⁶

"אין בעיות איתו" – התרשמויות נורמטיביות חיוניות

כפי שהדגמתי עד כה, אורחות החיים של האזרחים המבקשים את הדיור הציבורי נתפסים בעיני השופטים כתמוהים ובלתי ראויים. באשר נפגשים הגיונותיהם של השופטים בהגיונו של האזרח היחיד, הסובל מעוני וממצוקה כלכלית וחברתית, נדמה לא פעם שתהום

35 א 001760/08, בית משפט השלום באר שבע, עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ נ' בן הרוש וכן הרוש. פסק דינו של השופט ע' רוזין, 10 בדצמבר 2008.

36 עא 6184/05, בית המשפט המחוזי בירושלים, זריהן נ' עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל. פסק דינו של השופט מ' רביד, 19 במרץ 2007.

הולכת ונפערת ביניהם. תוך בחינת כל מקרה לגופו, ולאחר שהוציאו מן העניין את ההקשר החברתי, הכלכלי והפוליטי, מתקשים השופטים לקבל את סגנונות החיים הנחשפים לפנייהם. בהתחשב בכך, אין זה מפתיע שאל מול סיפוריהם הממשיים והמפורטים של האזרחים המבקשים את הדיור הציבורי, בוחרים השופטים לעתים להעמיד מודל היפותטי חלופי.

לדוגמה: כנגד המקרים שבהם שללו השופטים את הסיבות והנסיבות שהעמידו האזרחים להיעדרותם מהדירה הם מציגים נסיבות היפותטיות שבגינן ניתן היה להבין את ההיעדרות כראויה ולכן אינה פוגמת ברציפות המגורים.

כך, למשל, חייל המתגייס לשירות צבאי ייחשב כמי שממשיך לגור בדירה שבה התגורר ערב גיוסו, בתנאי שזו דירתו ואלוה הוא מגיע בחופשות. הטעם לכך נעוץ, בין היתר, באינטרס הציבורי לתמרץ את אזרחי המדינה להתגייס לשירות צבאי.³⁷

או במקרה אחר:

טול לדוגמה אדם השוהה מעבר לים עקב תפקיד בשליחות המדינה. השהות בחוץ לארץ מוגבלת לתקופת התפקיד, ואף אם זו עשויה להתמשך, אין ההיעדרות מאבדת מארעיותה, ואין היא בהכרח מנתקת את נושא התפקיד מזיקת המגורים לביתו.³⁸

כאמור, השופטים מייצרים על פי רוב מודלים מדומיינים כדי להציבם מול סיפורי החיים שהם נתקלים בהם. דימויים אלה (כפי שמעידה הדוגמה האחרונה) רחוקים מרחק לא מבוטל מהקשרי החיים של האוכלוסיות המבקשות את שירותי הרווחה החברתיים.

ואולם במקרים בודדים בתי המשפט מחליטים לצדד בבקשת האזרחים, על סמך התרשמותם החיובית ממצייאות חייהם הקונקרטיים. להלן מקרה כזה:

מר ג'רופי, מעסיקו של הנתבע, העיד שכל זמן היכרותו עם המבקש, המבקש התגורר בדירה, והוא היה מזעיק אותו מדירתו מאותה כתובת ואותו טלפון לצורכי העבודה. [...] שכנו, עו"ד אלברטו שרם, העיד כי כמעט מדי יום ראה את הנתבע. מעת לעת עזר לו הנתבע בתיקונים בדירתו, ומכוניותיהם חנו בצוותא סמוך לאותה כניסה. [...] גב' גלינה טרקטקובסקי העידה על כך שהיא מכירה את הנתבע. [...] לדבריה, שנים ארוכות גר הנתבע בדירה, עזר להוריו, ואפילו בוועד הבית, כשהיו בעיות בהסקה ובאינסטלציה, הנתבע היה מושיט עזרה. בהיותה בעלת כלב, זכרה

37 ש.ם.

38 ע"מ, 7582/03, בית משפט העליון בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון, נ' עמיר – החברה הלאומית לשיכון בישראל. פסק דינה של השופטת מ' נאור, 1 בדצמבר 2004.

גב' טרקטקובסקי היטב את החתול של הנתבע. מעת לעת היתה פוקדת את דירתו. [...] שם "הוא גר עם הבנות שלו, [...] הוא משלם ועד בית, אין בעיות איתו, אני גזבר של ועד הבית". [...] במנותק מעדותה של גב' טרקטקובסקי, העידה גב' סוניה גולדמן, כבת 80, באופן משכנע ביותר: "אני אמרתי ששמעון הוא מגן דוד אדום. אני יודעת שאם משהו התפוצץ, תמיד פניתי אליו, כי בבניין שלנו כולם גרים מבוגרים, ושמעון היה זה שכולם פונים אליו; הוא היה עוזר לנו מאוד. [...] הוא היה שם כל הזמן שאני זוכרת. עוד לפני שההורים שלו נפטרו, הוא טיפל בהורים שלו, [...] ובערבים הוא תמיד היה בבית." [...] העדה הכירה היטב את בנותיו, את מכוניתו, את חלוקת חדרי הדירה. שכנה נוספת, גב' לידיה שמוס, גם היא מכירה את הנתבע שנים רבות, עוד מעת כניסתה לגור בבניין, אותו ואת הוריו. "האמת שהוא טבח טוב מאוד, והוא לימד אותי לבשל. חוץ מזה הבת שלו היתה נכנסת לפעמים כדי לקבל עזרה במתמטיקה."³⁹

בפסק דין זה, בשונה מהנטייה הרווחת ביתר פסקי הדין, בחר השופט לשבח בין דבריו עדויות רבות של שכנים ומכרים. השופט לא הסתפק בדיווח על אמינותן של העדויות, וציטט אותן בהרחבה, גם כאשר הן כללו פרטים אזוטריים כביכול, שעניינם רחוק משאלת רציפות המגורים העומדת על הפרק. פרטים אלה – גם אם אינם מספקים מענה ישיר לשאלה אם וכמה זמן התגורר האזרח בדירה – מייצרים תמונה מלאה, רבגונית ועשירה על אופיו, על אורחותיו ועל סגנון חייו של המתגורר. הפירוט הרב מלמד על עומק ההיכרות של השכנים עם הדייר, וככזה מעיד על הסבירות הגבוהה שאכן התגורר בדירה לאורך זמן. אך מעבר לכך מאפשרים פרטי הפרטים לצייר את דמותו כדמותו האידיאלית של "המתגורר הטוב" – איש משפחה מסור, בעל רכב, יוצא את ביתו בבקרים ושכ בשעת ערב, מקיים משק בית, מחזיק חיית מחמד, מבשל, מלמד, משלם את חשבונותיו בזמן ונכון תמיד להושיט עזרה. ואכן כאשר פונה השופט לסכם את העדויות, הוא מתייחס בהרחבה ובהדגשה לא למניין השנים המדויק של מגורי האזרח, אלא דווקא לתכונותיו: "הנה כי כן, עו"ד שרם ועוד שלוש שכנות [...] העידו במנותק זה מזה, כי הנתבע הנו שכנם מזה שנים, מתגורר בדירה דרך קבע, בבוקר יוצא מן הדירה, בכל לילה נמצא בדירה, מכוניתו חונה בחוץ, והוא תמיד זמין לסייע, לתקן ולשלם את תשלומי ועד הבית."⁴⁰

בסדרת הרצאות שנשא בקולג' דה פראנס (Collège De France), בשנת 1979, הניח פוקו (Foucault, 2008) את היסודות לחקירתה ולהבנתה של האתיקה הניאו-ליברלית. לטענתו,

39 א 005226/01, בית משפט שלום בירושלים, עמידר – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ נ' דהן. פסק דינו של השופט נ' סולברג, 7 ביולי 2005.

באופן התורה הניאו-ליברלית ניצב מודל דמותו של ההומו-אקונומיקוס, האדם הכלכלי. דמות זו, אף ששורשיה נטועים במורשת הליברלית, זוכה לגרסה מחודשת עם צמיחת האתוס הניאו-ליברלי. השקפת העולם הניאו-ליברלית מניחה שהאדם הכלכלי יהיה כזה, לא רק כאשר הוא עוסק בסחר חליפין, אלא סובייקט רפלקסיבי ומחושב שערכים מבוססי כלכלה ושוק מנחים את שיקוליו בכלל תחומי החיים, כחלק מחתירתו המתמדת להעצמת הונו האנושי. ההומו אקונומיקוס הניאו-ליברלי הוא סובייקט המדומה כבעל חופש ואוטונומיה מלאים, ובשל כך נתפס כאחראי בלבדי לאופן שבו הוא מנווט את מציאות חייו. האדם הכלכלי אמור להפגין שיקול דעת מחושב המבוסס על חשיבה רציונלית, על ניהול סיכונים ועל הערכות רווח והפסד, תוך שהוא לוקח בחשבון את כלל התרחישים האפשריים. עקב השתרשותו של מודל זה, אדם אשר אינו משיג רווח ושגשוג נתפס ככישלון במלאכת הטיפוח, הניהול והיצירה של העצמי. אדם כזה, אין לו להלין אלא על עצמו.

מסקנות ודיון מסכם

כאשר מסכמים את התרשמויותיהם ואת הערכותיהם של השופטים, מתגלה תמונה מפתיעה באשר לדמותו של האזרח המוערך כראוי או בלתי ראוי להתגורר בדור הציבורי. מודל האזרח החיובי בעיני השופטים מתאפיין כבעל יציבות תעסוקתית, משלם את חשבונותיו בזמן, אחראי לעצמו, לסיביתו ולקהילתו, מנהל קשרים משפחתיים הרמוניים ונעדר מהבית לתקופה ממושכת, רק כאשר הוא פועל בשירות ובשליחות המדינה. מודל האזרח השלילי, לעומתו, מתאפיין כבעל משלח יד בלתי יציב או מסודר, כאדם המתקשה לעמוד בחשבונותיו או לשלם במועד, כמי שאינו מבצע השקעות כלכליות משתלמות בטווח הארוך, ככזה המנהל קשרים משפחתיים סבוכים ולעתים אף מרצה תקופות מאסר. ההנגדה בין שתי הדמויות ממחישה בבירור את הפרדוקס שמיצר ההיגיון ההיברידי של פסקי הדין. האזרח שאורחות חייו תואמים את תנאי ומאפייני חייהם של אנשים הסובלים מעוני ומחסור נתפס כאזרח שאין לו להלין אלא על עצמו, כאדם שאינו אמור לבוא בבקשות ובתביעות למדינה. "האזרח הטוב", לעומתו, האזרח הנתפס כראוי לזכויות רווחה מטעם המדינה, הוא דווקא האזרח שאורחות חייו תואמים את מודל החיים הבורגני.

המקרה האחרון שהוצג הוא מקרה חריג שבו מבקש הסיוע זוכה לאהדת השופט. ניתן להסביר חריגה זו באמצעות התייחסות לתודעתו ולנטיית לבו הפרטית של השופט, אך לטענתי אי אפשר להבינה במנותק לחלוטין מהשפעות סוציולוגיות ותרבותיות נרחבות יותר. מבחינה זו חשוב להבחין שאהדתו של בית המשפט מוענקת למי שסגנון חייו הולם במידה הרבה ביותר את חוויית החיים של המעמד החברתי שאליו משתייכים השופטים.

חויית חיים זו בוודאי משפיעה עמוקות על תפיסת עולמם, על שכלם הישר ועל צורות החיים הראויות או המגונות בעיניהם. ואולם כאשר נלקחים בחשבון ההקשרים החברתיים והפוליטיים של החיים בעוני, אי אפשר שלא לתהות עד כמה סגנון החיים המקובל על המשפט כ"ראוי" או "סביר" הוא סגנון חיים מצוי או אפשרי בקרב רוב מבקשי הדיור הציבורי.

ממצאי המחקר מלמדים אפוא, שבתי המשפט מעמידים לנגד עיניהם מודל לדמותו של האזרח הראוי לסיוע המדינתי. מודל זה הוא מודל נורמטיבי שלא נסמך בהכרח על קריטריונים של מצב סוציו-אקונומי; במידה רבה הוא אף מנותק מהם ומהשלכותיהם על אורחות וסגנונות חייו של האדם. בהתאמה, טענתי המרכזית היא שבתי המשפט שותפים בהגדרה מחודשת של מנגנוני ההכרה והחלוקה המדינתיים על בסיס התאמה למודל "האדם או האזרח הכלכלי".

כפי שהדגמתי לאורך המאמר, האתיקה הניאו-ליברלית, שקנתה זה מכבר אחיזה בחיים החברתיים, הפוליטיים והתרבותיים, מתבטאת היטב בפסקי הדין המכריעים בשאלות של זכאות לדיור ציבורי. הנחות היסוד המארגנות את מודל ההכרה שמתנסח מתוך פסקי הדין יונקות מתפיסת האדם הכלכלי ומתנסחות אל מול דמותו המדומיינת והממשית. מודל ההכרה והחלוקה המתגבש על בסיס אלה הוא תוצרו הפרדוקסלי של השילוב בין הגיונות מפריטים וכלכליים לבין ההיגיון של מדיניות רווחה וחלוקת השירותים החברתיים. למעשה מאפשר המודל להבין מה קורה כאשר מוציאים את המושג ואת ההקשר של ה"חברתי" מההיגיון המפעיל והמארגן את מנגנון שירותי הרווחה שעודם קיימים.

איני טוענת שבתי המשפט מתעלמים לחלוטין מהקריטריונים הפוזיטיביים המכתיבים הקצאה של זכאות לדיור ציבורי, אך אני מעוניינת להצביע על המשקל הרב הנוסף שהם מעניקים לערכים של הון תרבותי וסגנונות חיים. מבחינה זו חשוב להבין שהמודל המתגבש בפסקי הדין אינו מודל המבטל עוני ומצוקה כמצבי חיים שיש להכיר בקיומם, אלא כזה המציע פיקוח נורמטיבי על האופן שבו אמורים תנאי חיים מעין אלה להיראות ולהופיע, על מנת שייחשבו כלגיטימיים וכראויים להתערבותם של הגופים המדינתיים. סגנון החיים המזוהה בעיני השופטים כמהוגן, רציונלי וראוי מוצג אמנם כנייטרלי ומנותק מהקשר חברתי ומעמדי, אך אין הוא כזה כלל ועיקר. ההיגיון השיפוטי המתעצב בדיונים על הזכאות לדיור ציבורי מנסח אמות מידה נורמטיביות, שנותרות עיוורות לקשר ההדוק שבין מצוקה סוציו-אקונומית לבין מופעי וסגנונות החיים הנגזרים ממנה.⁴¹ לכן אני

41 בספר אתגר העוני של המשפט המנהלי, שראה אור לאחרונה, מתאר איל פלג (2013) בהרחבה את הפרות הזכות הנובעות מקוצר ידו של המשפט המינהלי להתמודד עם המפגש שבין פקידות הרווחה לבין אוכלוסיות החיות בעוני. הפרות אלה נובעות לטענתו, בין היתר, מאופיו הכללי של המשפט המינהלי ומעיוורונו להקשרם התחומי הייחודי של החיים בעוני. פלג מציע לקדם רפורמה הקשרית תחומית במשפט המינהלי העוסק בסוגיות רווחה. חובנותיו של פלג דומות במידה רבה לאלה העולות ממאמר זה.

סבורה שחשוב וחיוני לקדם את המודעות השיפוטית להקשרי החיים הייחודיים של אוכלוסיות החיות בעוני. הכרה בקיומם של תנאי החיים המאפשרים או מגבילים את אורחות החיים שהשופטים מצפים להם היא הכרחית לדיונים השואפים לעסוק בזכאות לשירותי הרווחה המדינתיים בהגינות ותוך ראיית מורכבותם.

מקורות

- איכילוב, א' (2010). כינון החינוך הציבורי בישראל והנסיגה ממנו. בתוך א' איכילוב (עורכת), הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל (עמ' 21-50). אוניברסיטת תל-אביב: הוצאת רמות.
- ברק-ארז, ד' (2008). המשפט הציבורי של הפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים, עיוני משפט, ל (3), 516-461.
- גרוס, א' (2004). בריאות בישראל: בין זכות למצרך. בתוך י' רבין ו' שני (עורכים), זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (עמ' 437-531). אוניברסיטת תל-אביב: הוצאת רמות.
- גרוס, מ' (2012). פלורליזם וליברליזם בקבלת ההחלטות בבית המשפט העליון בישראל – האם השתנה דבר? ניתוח כמותי והשוואתי של החלטותיו של בית המשפט העליון בשנים 1955-2004 ביחס לעבר. הפרקליט, נא, 627-589.
- דורון, א' (1989). הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית. ביטחון סוציאלי, 34, 35-18.
- 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.
- ורצברגר, א' וקטן, י' (2005). השפעת ההפרטה על שירותי הרווחה האישיים ברשויות המקומיות. תל אביב: המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר ליד אוניברסיטת תל אביב.
- זיו, נ' (2005א). בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין – דורית בפרספקטיבה היסטורית. משפט וממשל, ט, 460-411.
- זיו, נ' (2005ב). משפט ועוני – מה על סדר היום? הצעה לאג'נדה משפטית לעוסקים בייצוג אוכלוסיות החיות בעוני. עלי משפט, ד, 34-17.

המפגש בין מדיניות רווחה לאחיקה ניאו-ליברלית בדיונים משפטיים על דיוור ציבורי בישראל 195

חרבון, ק' (2007). השתכנות מתקנת: סיפורן של נשים המתקנות עוול היסטורי. בתוך ד' ברק-ארז, ש' יניסקי-רביד, י' ביטון, וד' פוגין (עורכות), עיונים במשפט, מגדר ופמיניזם (עמ' 413-462). שריגים: הוצאת נבו.

כרמון, נ' (1999). מדיניות השיכון של ישראל: 50 השנים הראשונות. בתוך ד' נחמיאס וג' מנחם (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל (עמ' 381-436). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מנדלקרן, ר' (2012). הפוליטיקה של הפרטה חלקית של שירותים חברתיים בישראל: המקרה של מעונות לאנשים עם פיגור שכלי. ביטחון סוציאלי, 90, 121-153.

מאוטר, מ' (1998). שכל ישר, לגיטימציה, כפייה: על השופטים כמספרי סיפורים. פלילים, 7, 11-76.

מאוטר, מ' (2000). גדמר והמשפט. עיוני משפט, כג (2), 367-419.

מגור, א' (2012). המדינה, השוק וההתנחלויות: משרד השיכון והמעבר מהיאחזות משיחית לפיתוח עירוני בראשית שנות השמונים. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.

פז פוקס, א' (2013). עובדים בעידן של הפרטה. בתוך י' גלנור וא' פז פוקס (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי. ירושלים: מכון ון ליר (טרם פורסם).

פילק, ד' (2007). מסחורה של מערכת הבריאות – תהליך ראוי או שגוי? משפט ועסקים, 1, 277-293.

פלג, א' (2013). אתגר העוני של המשפט המנהלי. תל אביב: רסלינג.

קטן, י' (2007). הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים. בתוך א' אבירם, ג' גל, וי' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות (עמ' 101-130). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

רבינוביץ, ד' (2000). האופציה שנשכחה: השיכון העירוני השיתופי. תיאוריה וביקורת, 16, 101-127.

שחר, י' (1990). האדם הסביר והמשפט הפלילי. הפרקליט, לט, 78-107.

שמיר, ר' (1994). הפוליטיקה של הסבירות: שיקול דעת ככוח שיפוטי. תיאוריה וביקורת, 5, 7-23.

שמיר, ר' (1999). מושעים במרחב: בדואים והמשטר המשפטי בישראל. בתוך ד' גוטוויין ומ' מאוטנר (עורכים), משפט והיסטוריה (עמ' 473-496). תל אביב: מרכז זלמן שזר.

שנקר-שרק, ד' (2012). חדר וחצי, הפינה הקטנה: הדיור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה. ביטחון סוציאלי, 89, 141-167.

Amable, B. (2011). Morals and politics in the ideology of neo-liberalism. *Socio-Economic Review* 9, 3-30.

Bourdieu, P. (1987). The force of law: Toward a sociology of the Juridical field. *The Hastings Law Journal*, 38, 814-853.

Brooks, P. (1996). The law as narrative and rhetoric. In P. Brooks & P. Gerwitz, (Eds.), *Law's stories: Narrative and rhetoric in the law* (pp. 14-22). New Haven: Yale University Press.

Dean, M. (2010). *Governmentality: Power and rule in modern society*. CA: Sage Publications.

Ferguson, R. A. (1991). Rhetoric of the judicial opinion: The judicial opinion as literary genre. *Yale Journal of Law and the Humanities*, 2, 201-221.

Foucault, M. (1988). Technologies of the self. In L. H. Martin, H. Gutman, & P. H. Hutton (Eds.), *Technologies of the self*. Amherst: University of Massachusetts Press.

Foucault, M. (1993). About the beginning of the hermeneutics of the self: Two lectures in Dartmouth. *Political Theory*, 21 (2). 198-227.

Foucault, M. (2008). *The birth of biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-1979*. New York: Palgrave Macmillan

Galanter, M. (1974). Why the 'haves' come out ahead: Speculations on the limits for legal change. *Law & Society Review*, 9, 95-160.

Gershon, I. (2011). Neoliberal agency. *Current Anthropology*, 52 (4), 537-555.

Hamann, T. H. (2009). Neoliberalism, governmentality, and ethics. *Foucault Studies*, 6, 37-59.

- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Khazzoom, A. (2005). Did the Israeli state engineer segregation? On the placement of jewish immigrants in development towns in the 1950s. *Social Forces*, 84, 115-134.
- Lemke, T. (2001). 'The birth of bio-politics': Michel Foucault's lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality. *Economy and Society*, 30, 190-207.
- Lemke, T. (2002). Foucault, governmentality, and critique. *Rethinking Marxism: A Journal of Economics, Culture & Society*, 14 (3), 49-64.
- Mitchell, T. (1991). The Limits of the state: Beyond statist approaches and their critics. *American Political Science Review*, 85 (1), 77-96.
- Rose, N. (1996). Governing "advanced" liberal democracies. In A. Barry, T. Osborne, & N. Rose (Eds.), *Foucault and political reason: Liberalism, neoliberalism and rationalities of Government* (pp. 37-64). London: UCL Press.
- Starr, P. (1988). The meaning of privatization. *Yale Law & Policy Review*, 6 (1), 6-41.
- Tzfadia, E. (2006). Public housing as control: Spatial policy of settling immigrants in Israeli development towns. *Housing Studies*, 21, 523-537.