



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

לפני: כבוד השופטת מיכל אגמון-גונן

העותרת:

אינגה אורן  
ע"י ב"כ עו"ד אלי סמוכה

נגד

משיבים

משרד הבינוי והשיכון  
ע"י ב"כ עו"ד יוסף מנסור, מפרקליטות מחוז ת"א - אזרחי

### פסק דין

"כי הרי הרבה מעשים נשגבים מתבצעים בשל מאבקים קטנים. הרבה לבבות אמיצים, עיקשים ועלומים נלחמים בחירוף נפש, באפלוליות, נגד פלישתם הרת-הגורל של הצרכים והחרפות..... החיים, המצוקה, הבידוד, העוני הינם שדות-קרב הניחנים בגיבורים משלהם; גיבורים אלמונים, אך לעיתים דגולים יותר ממצביאים מהוללים."  
ויקטור הוגו (מתוך הספר עלובי החיים, 1862).

1. העתירה מעוררת שאלות של היחס לאנשים החיים בעוני, ובהן נשים המגדלות את ילדיהן לבדן, ההתמודדות אל מול בירוקרטיית הרווחה, חופש הבחירה של אנשים החיים בעוני, חובות המדינה לקיום אנושי בכבוד, לרבות בתחום הדיור, ומהו המדד לכך, והאם האם המדינה רשאית להתנער מחובתה לקיום אנושי בכבוד, כאשר יש תמיכה משפחתית (ולו מינימלית) חלופית.

העותרת, אינגה אורן, היא מהגיבורים שויקטור הוגו מדבר עליהם בספרו. גרושה, המגדלת את שתי בנותיה (ילידות השנים 2008 ו-2010), ומנסה לקיים אותן בכבוד. לצורך כך שכרה דירה, בסיוע משרד השיכון, בשכונה טובה, כדי להבטיח חינוך טוב לבנותיה, ואף טיפחה את הדירה ושמרה עליה נקייה ומסודרת. במשך שנתיים, קיבלה אינגה אורן סיוע בשכר דירה. בשנה השלישית, כשביקשה לחדש את הסיוע סורבה, בעיקר בשל העובדה שחוקר פרטי שנשלח אליה ע"י משרד השיכון טען כי סיפרה לו, שקיבלה מהוריה תמיכה חודשית בסכום של 3,000 שקלים (העותרת טוענת כי סיפרה על סיוע חד פעמי שניתן בסמוך למועד החקירה). עוד צוין בדו"ח החוקר כי הדירה נמצאת בשכונה יקרה יחסית והיא שמורה ומטופחת וכי גב' אורן: **אינה משדרת מצוקה**. משרד השיכון אימץ את דו"ח החוקר, קבע כי בשל אותה תמיכה משפחתית עוברת גב' אורן (אם כי במעט) את ההכנסה הקובעת המזכה בקבלת סיוע בשכר דירה, ודחה את בקשתה להמשך הסיוע. משעה שפניות חוזרות נענו בשלילה הוגשה עתירה זו.



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

### רקע הדברים

2. העתירה הוגשה כנגד החלטת הועדה הציבורית במשרד השיכון מיום 2.5.18 שדחתה את בקשתה של גב' אורן להמשך מתן סיוע בשכר דירה בשל חריגה מהכנסה מזכה.

גב' אורן פנתה לקבל אישור להמשך סיוע כספי למטרת שכר דירה, לפי נוהל מס' של 04/08 של משרד הבינוי והשיכון (להלן: **המשיב** או **משרד השיכון**), בנושא "השתתפות בתשלום שכר דירה" (להלן: **נוהל 04/08 או נוהל הסיוע בשכ"ד**). אפתח בתיאור עיקרי הנוהל, ולאחר מכן בהליכים שניהלה גב' אורן מול משרד השיכון.

### נוהל סיוע בשכר דירה

3. משרד השיכון, בדחותו את בקשת העותרת לחידוש הסיוע, התבסס על נוהל השתתפות בתשלום שכר דירה, המפרט את הזכויות לקבלת השתתפות בתשלום שכר דירה, משך תקופת הסיוע, סכום הסיוע והתנאים לקבלתו.

סעיף 3.1.3 לנוהל קובע כי משפחות שאינן מתקיימות מקצבת קיום (קצבאות המל"ל), והכנסתן אינה עולה על ההכנסה המזכה, תהיינה זכאיות לסיוע אם תעמודנה בתנאים שעיקרם מספר הילדים ביחס לגובה ההכנסה. משפחות, כמו זו של גב' אורן, המוגדרת כמשפחה חד הורית (על אף חוק הקורא למשפחה כמו זו בראשה עומדת העותרת, משפחה של הורה עצמאי: חוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי, תשנ"ב-1992), הכנסות שאינן עולות על 9,851 ₪, מזכות בסיוע לשכר דירה (נספחים 6 ו-10 לגובה המקדמית של משרד השיכון לעתירה).

4. סעיף ההגדרות, סעיף 2.11 לנוהל, מגדיר "הכנסות משפחה" כך: **"סך כל ההכנסות ברוטו של כל בני המשפחה"**. אין פירוט מעבר לכך. עם זאת, סעיף 4.2. לנוהל מאפשר למשפחות המבקשות לבחון זכאות בגין מבחן הכנסות להמציא תלושי שכר או אישורים מהמעסיק, ובמקרה של עצמאים, אישור מר"ח המפרט את ההכנסות מהעסק, ובמקרה של עסק זעיר, אישור על מקדמה למס הכנסה. כמו כן יש להמציא תדפיסי חשבונות בנק. בסעיף 5.4.2.3 מופיעות טבלאות עזר המפרטות את מקורות ההכנסה הנלקחים, ושאינם נלקחים בחשבון לצורך חישוב ההכנסה המזכה בסיוע בשכר דירה. המקורות הנלקחים בחשבון הם משכורת חודשית לשכירים; הכנסה מדווחת לצרכי מס לעצמאיים, פנסיה חודשית; תמריצי שכר על פי תלושי שכר, קצבאות שונות על פי אישור המל"ל; ביטוחי חיים; דמי מזונות על פי פסק דין שאושר בבית המשפט. תחת הקטגוריה "מקורות נוספים" נרשם כי האישור או התיעוד יהיה "לפי העניין". הטבלה השנייה כוללת מקורות הכנסה שלא יילקחו בחשבון לעניין ההכנסה החייבת לצורך הסיוע בשכר דירה, ובהם קצבאות שונות; דמי הבראה ודמי ביגוד; בונוסים; משכורת 13 ופדיון חופשה, החזר גמול השתלמות והכנסות נוספות שאינן רלבנטיות למקרה שלפניי (כמו דמי מתורגמן לחירש). היינו, הנוהל, המפרט תשלומים וקצבאות שונות, אינו נוגע כלל בתמיכה משפחתית, ולא קובע כי תמיכה כזו תילקח בחשבון לצורך חישוב הכנסות.



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

5. הנוהל מתייחס גם לצורך או למקרים בהם יש ליזום חקירה בעניינו של מבקש סיוע. סעיף 5.5.5.1 קובע כי תבוצע חקירה, בין היתר במקרה של עצמאיים, ובמקרים אחרים בהם יש קושי לוודא מה ההכנסה הכוללת (מגורים עם ידועה/ה בציבור שלא הגיש דו"ח). נראה כי המטרה היא לוודא הכנסות מעבודה או מעסק, ולא "לגלות" תמיכות מבני משפחה או חברים.

### ההליכים לקבלת הסיוע והחלטות משרד השיכון

6. גב' אורן, הינה, כאמור, גרושה ובמשמורתה שתי בנות קטינות. החל משנת 2016 קיבלה העותרת סיוע בשכר הדירה ממשרד הבינוי והשיכון לפי נוהל הסיוע בשכ"ד. ביום 06.12.17 הגישה העותרת בקשה לחידוש קבלת הסיוע בשכר דירה (העתק הבקשה צורף כנספח 2 לתגובת משרד השיכון). ביום 24.1.2018 דחתה הוועדה העליונה האזורית את בקשתה של העותרת (ההחלטה צורפה כנספח 3 לתגובת משרד השיכון). הוועדה נימקה את הדחייה בכך שהעותרת חורגת בהכנסותיה מרף ההכנסות העליון המקנה זכאות לקבלת סיוע כספי בשכר דירה לפי נוהל 04/08. כלומר, לטענת משרד השיכון בהחלטתו, הכנסותיה החודשיות של העותרת עולות על 9,581 ₪ לחודש, הרף שהיה קבוע כגובה הכנסה המקנה זכאות לסיוע בשכר דירה למשפחות חד הוריות (יצוין כי נכון לחודש ינואר 2019 עודכן סכום ההכנסות ל-10,039 ₪ ברוטו, אולם בעתירה זו נתייחס לסכום אליו התייחס נוהל הסיוע בשכ"ד ביום הגשת העתירה).

7. משרד השיכון ביסס את החלטתו בדבר גובה הכנסותיה של העותרת, על דו"ח שהוגש ע"י חוקר פרטי שביקר בביתה של העותרת בחודש דצמבר 2017 (להלן: **דו"ח החוקר או הדו"ח**). מדו"ח החוקר עולה כי החרیגה בהכנסות העותרת, בכ-1,500 ₪ מעל התקרה, נובע מצירוף שני גורמים (מעבר להכנסות העותרת). האחד, פסק דין למזונות לפיו אבי בנותיה של העותרת התחייב לשלם מזונות בסכום של 4,800 ₪, כאשר בדוח עצמו מצוין, ועל כך אין מחלוקת, כי בפועל קיבלה העותרת מאבי בנותיה סכום של כ-3,500 שקלים בלבד. הגורם השני הוא סכום של כ-3,000 ₪ לחודש, שהוריה של העותרת שולחים לה מידי חודש, כך טוען החוקר שהעותרת מסרה לו (העותרת מכחישה את הדברים). יש לציין כי החקירה בוצעה ביום 19.12.17, בדירה קודמת בה התגוררה העותרת).

משרד השיכון בהחלטתו אימץ את דו"ח החוקר לעניין זה וקבע בהחלטתו. בהחלטה נקבע כי הכנסות העותרת עולות על ההכנסה המזכה בסיוע בשכר דירה.

8. ביום 26.2.2018 הגישה העותרת ערעור על החלטת הוועדה האזורית (הערעור צורף כנספח 4 לתגובת משרד השיכון). בפנייתה ציינה גב' אורן כי בשנים 2016 ו-2017 קיבלה סיוע בשכר דירה וכי מצבה הכלכלי לא השתנה מאז. עוד ציינה בעיות מהן סובלת אחת הבנות שמחייבות אותה להישאר באותה סביבת מגורים. מפאת צנעת אפרט לא אפרט מעבר לכך. גב' אורן הוסיפה והבהירה כי קיבלה סיוע חד פעמי מאימה שבאה להתארח בארץ, וכי אינה מקבלת מהוריה תשלומים קבועים.



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

9. ביום 2.5.2018 החליטה הוועדה הציבורית לדחות את הערעור שהוגש, מאותם נימוקים באשר לגובה ההכנסות החודשיות הנטען של העותרת, החורג מהסכום המקנה זכאות לסיוע בשכר דירה (ההחלטה צורפה כנספח 5 לתגובת משרד השיכון). באותו נספח 5, מופיעה תחילה ההחלטה שהתקבלה, על פי האמור, בישיבת הוועדה מאותו מועד (2.5.18). עם זאת, בהמשך נספח 5, מופיע טופס דיון בועדה נושא תאריך 25.7.18. באותו דיון מצוין כי החלטת הוועדה האחרונה הינה מיום 24.1.18. עוד מפורט בדיון דו"ח החוקר והאמור בו. בדיון צויין כי: "עפ"י חקירת הכנסות עולה כי נתמכת כלכלית ע"י משפחה ב-3,000 ₪ לחודש.... כ"כ אין התאמה בין הצהרותיה לרמת החיים אותה מנהלת. גרה באיזור יוקרתי בצפון תל אביב, משלמת 5,800 ש"ח שכ"ד בחודש". עוד מפורטת פניית העותרת וההתייחסות לקשיים של אחת מבנותיה.

על פני הדברים, הדיון בבקשה, נערך חודשיים אחרי שנמסרה ההחלטה לעותרת. בתצהיר שהוגש מטעם משרד השיכון יש התייחסות להחלטה מיום 2.5.18, אך לא לפרוטוקול, הנחזה להיות מתאריך מאוחר יותר. אולם, על אף האמור, והתהיות העולות מהדברים, התייחסתי לנימוקים לגופם, וייתכן כי נפלה טעות סופר בהקלדת התאריכים.

10. לאחר דחיית בקשתה בכל הדרגים במשרד השיכון, הגישה העותרת את העתירה שלפניי, כאשר בא כוחה הצהיר בבית המשפט כי הוא מייצגה ללא תמורה (פרו בוננו), בשל מצבה הכלכלי.

### ההליכים בעתירה

11. בדיון שהתקיים לפניי התגלו פערים לעניין סכום המזונות אליו התייחס משרד השיכון, כאשר ב"כ משרד השיכון מצוין (עמ' 2 לפר', ש' 30) כי: **"לשאלת בית המשפט, היכן כתוב שהיא זכאית למזונות של 4,800 ₪, אני משיב שאני לא יודע להסביר את זה"**.

לאור הפערים שעלו בין הנתונים שהוצגו בתגובה לעתירה ובהחלטות משרד השיכון, לבין המסמכים שהוגשו לתמיכה בכך, הוריתי למשרד השיכון, בהחלטתי מיום 9.12.18 להגיש דו"ח מפורט של הכנסות העותרת, לרבות מסמכים בתמיכה לכך. ביום 14.1.19 הוגש מסמך השלמות כאמור (להלן: **השלמה לעניין הכנסות העותרת**), בו הוצגו נתונים נוספים (על כך בהמשך).

12. העותרת הגיבה, ביום 7.2.18, להבהרות משרד השיכון בקשר להכנסותיה וטענה כי כל האמור בהבהרות הוא ניסיון להתאים את הנתונים להחלטות משרד השיכון בדיעבד. בתגובה חזרה העותרת והכחישה כי היא מקבלת מהוריה סכום של 3,000 שקלים באופן קבוע.

לאור טענותיה אלו של העותרת, שנתמכו בתצהיר, הוריתי למשרד השיכון, להתייחס בתצהיר לטענות העותרת (החלטה מיום 28.2.19). בתגובת המשרד, מיום 7.3.19, צוין כי ניתן ללמוד על התמיכה המשפחתית החודשית, מהפקדת סכומים שונים לחשבון העותרת, אולם התעלמה מטענת העותרת כי מדובר בהכנסות מעבודתה כעצמאית, שנלקחו בחשבון, על פי אישור רו"ח שהגישה.



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

13. לאור הפערים בעמדות הצדדים, ומשעמדה המדינה על כך כי העותרת חורגת מהכנסותיה בשל אותה תמיכה משפחתית ועל כן אינה זכאית לסיוע בשכר דירה, הוריתי על הגשת סיכומים, ופסק הדין ניתן לאחר שאלו הוגשו.

### טיעוני הצדדים

14. **העותרת טוענת** כי היא זכאית לסיוע המבוקש, שכן הכנסותיה החודשיות נמוכות מהרף שנקבע בהוראה. לטענתה, סך הכנסותיה החודשיות מורכב מכ-4500 ₪ הכנסה מעבודה, על גובהה אין מחלוקת בין הצדדים (היא אף טוענת כי הכנסותיה ירדו לאחר הגשת העתירה, אך כאמור אתייחס לנתונים שהיו בעת הגשת העתירה), וכן כ-3,500 ₪ דמי מזונות חודשיים. סכומים אלה גם יחד שווים כ-8,000 ₪, סכום הנמוך מ-9,581 ₪, שנקבעו, בשעתו, כרף ההכנסה העליון לזכאות לקבלת סיוע בשכר דירה בהוראת משרד הבינוי והשיכון.

העותרת טוענת כי אינה מקבלת מהוריה תמיכה קבועה, אלא נעזרת בהם מדי פעם, וכי כך אמרה לחוקר. עוד טענה כי הסכם הגירושין זויף, והוספו בו הערות שאינן מופיעות במקור.

15. **משרד השיכון טוען** כי יש להתבסס על דו"ח החוקר, ולקבוע כי העותרת מקבלת תמיכה חודשית בסכום של 3,000 ₪, מה שמעלה אותה מעל הרף המזכה בסיוע בשכ"ד. לטענת משרד השיכון, כיוון שמדובר בתמיכה חודשית קבועה יש לקחת אותה בחשבון לעניין הכנסת העותרת לצורך חישוב זכאותה לסיוע בשכר דירה.

עוד טוען משרד השיכון כי יש להתחשב בהסכם המזונות שאושר בבית המשפט, גם אם אין מחלוקת כי העותרת אינה מקבלת סכום זה בפועל. לטענת משרד השיכון התחשבות בסכומים אלו מביאה את הכנסת העותרת לסכום הגבוה מהמקסימום המאפשר זכאות להטבה, על פי נהלי המשרד.

### דיון והכרעה

16. הצדדים התמקדו בטיעונים על המצב העובדתי, אך כפי שאבהיר, הכרעה בעתירה מחייבת גם דיון בשאלות הנורמטיביות. על כן הילוכי תהא כזו: **בפרק הראשון** אדון במחלוקת העובדתית בנוגע להכנסות העותרת במועד הרלבנטי, ובמסגרת זו אתייחס לכשלים שנפלו בדו"ח החקירה בעניינה של העותרת. **בפרק השני**, אדון בחסמים העומדים לפני אנשים החיים בעוני למצוי זכויותיהם ובהם חוסר האמון המיוחס לדבריהם. במסגרת זו אתייחס גם לכבוד האדם של אנשים החיים בעוני, ובלבד – חופש הבחירה. **בפרק השלישי** אדון בבסיס למחויבות המדינה לסייע לאנשים החיים בעוני ובלבד הזכות החוקתית לקיום אנושי בכבוד, וכנגדה חובת המדינה לספק ולו אמצעים מינימליים לצורך כך. עוד אעמוד בפרק זה על הזכות לדיור כחלק מהזכות לקיום אנושי בכבוד. **בפרק הרביעי** אעבור לדון בחישוב תמיכה משפחתית וקהילתית כהכנסה לצורך חישוב הזכאות לקצבאות, ובהן סיוע בשכר דירה. במסגרת פרק זה אדון במדד [שאינו קיים] לקיום אנושי בכבוד,



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

ובשאלה האם הסיוע הניתן ע"י המדינה אכן מבטיח קיום אנושי בכבוד. בהמשך פרק זה אדון בשיקולי מדיניות הנוגעים למשפוט יחסים במשפחה ובצורך להסדיר נושא זה בחקיקה.

### פרק ראשון:

#### המחלוקת העובדתית – מה הייתה הכנסת המבקשת במועד הרלבנטי

17. המחלוקת הראשונית בין הצדדים נוגעת לשאלה העובדתית מה היו הכנסות העותרת בפועל. המחלוקת נגעה לשניים – המזונות שמקבלת העותרת והכנסות נוספות מבני משפחתה. העותרת לאורך כל הדרך טענה כי היא מקבלת מאבי בנותיה מזונות בסכום של 3,000 שקלים על פי הסכם שהוגש, וכי אינה מקבלת מהוריה תמיכה חודשית כלל ועיקר, וכי בעבר קיבלה מאמה סכום של 3,000 שקלים כסיוע חד פעמי. לעומתה, גרסאות משרד השיכון, והחוקר מטעמו השתנו, כפי שאפרט להלן.

#### המזונות והתמיכה מאבי בנותיה של העותרת

18. העותרת אמרה לחוקר, על פי הדו"ח כי היא מקבלת מזונות בסכום של 3,000 ₪ על פי הסכם מזונות, וכן אביהן של הבנות משתתף בעלות החוגים (כשהיא טוענת שהסכום כולו עומד על 750 ₪ ואבי בנותיה נושא במחצית ואלו החוקר ציין שאבי הבנות מסייע לתשלום עבור חוגים בסכום של 750 שקלים). במכתב שהפנתה העותרת לוועדה הציבורית לערעורים מיום 12.2.18 (צורף כנספח לעתירה), ציינה העותרת כי היא מקבלת מזונות בגובה 3,000 שקלים. לעתירה צורף הסכם גירושין, מאושר על ידי בית המשפט לענייני משפחה, בו מופיע בסעיף 10, סכום מזונות בו מחויב אביהן של בנותיה, בסכום של 3,000 שקלים.

19. בתגובת משרד השיכון לעתירה, מיום 29.11.18 נאמר כי על פי דו"ח החקירה מקבלת העותרת מזונות מגרושה בסכום של 3,750 ₪ וכי על פי הסכם הגירושין זכאית העותרת למזונות בסכום של 4,800 ₪. בתגובת המדינה נפלו שתי טעויות. ראשית, בדו"ח החוקר נאמר כי העותרת מקבלת סכום של 3,000 ₪ וכן השתתפות בעלות החוגים, בסכום של 750 ₪, כאשר בערעור לפני הוועדה, העותרת ציינה בערעור במפורש כי "לגבי תשלום החוגים לבנותיי – הסכום של 750 ₪ מתחלק חצי חצי ביני לבין האבא". היינו, כי העלות הכוללת של החוגים עומדת על 750 ₪, והאב משתתף במחצית הסכום (375 שקלים). ניתן היה לבקש מהעותרת קבלות לעניין זה. אולם איני מתמקדת בסכום זה כי גם לו היה האב משלם 750 ₪, לא הייתה העותרת עוברת את רף ההכנסה המזכה אותה בסיוע בשכר דירה.

20. שנית ובעיקר, אשר לסכום המזונות לו זכאית לכאורה העותרת, משרד השיכון צרף לתגובתו לעתירה הסכם משמורת ופרוטוקול דיון מבית המשפט לענייני משפחה (נספח 8 לתגובה לעתירה). מדובר בפרוטוקול דיון של בית המשפט לענייני משפחה בתיק 26082-12-12, מיום 23.12.12 המאשר הסכם בין הצדדים. אולם, ההסכם הוא אותו הסכם שצורף בידי העותרת בו מופיע סכום מזונות של 3,000 שקלים (סעיף 10 להסכם). על כן, כאמור, בדיון שהתקיים לפני ביקשתי מבא כוח משרד



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

השיכון להפנות למסמך ממנו עולה כי העותרת זכאית לסכום של 4,800 שקלים, והשיב כי אין בידיו מסמך כאמור.

למסמך ההשלמות לעניין הכנסות העותרת צורף, כנספח 3, אותו הסכם גירושין, שבו, לצד סעיף 10 הקובע מזונות בסכום של 3,000 שקלים (שלא שונה), נכתב, במה שנחזה להיות כתב ידו של בית המשפט לענייני משפחה (שלטענת העותרת זויף), כך: **"מזונות ומדור לכל ילד 1,200 מזונות, 600 שקל מדור כפול שתיים, שווה 4,800 ₪"**. אדגיש כי בהסכם הגירושין שצורף על ידי משרד השיכון בתגובה לעתירה לא מופיעה תוספת זו. עם זאת, בנספח 1 שצורף לאותו מסמך השלמות, שהוא דו"ח מפורט של הכנסות העותרת מטעם משרד השיכון מצויין כי הכנסת העותרת ממזונות עומדת על 3,000 ₪ על פי הסכם גירושין מיום 12.11 שצורף על ידי המבקשת. כלומר, על אף שמשרד השיכון עצמו התחשב בהכנסות העותרת ממזונות בסכום של 3,000 ₪ כפי שטענה העותרת, טוען משרד השיכון בבית המשפט כי העותרת זכאית לסכום של 4,800 ₪. מכל מקום, תחת הכנסות העותרת בטבלה שערך משרד השיכון נאמר שהיא מקבלת 3,000 שקלים ועוד 750 שקלים השתתפות בחוגים.

21. מסיכומי משרד השיכון עולה כי המשרד קיבל את טענת העותרת לגבי המזונות. שכן, על אף שנכתב בסיכומים שוב כי העותרת אמורה הייתה לקבל סכום של 4,800 שקלים, בפועל, נלקחו בחשבון מזונות בסכום של 3,750 ₪ (הסכום צריך להיות כ-3,375, אך הדבר אינו משנה לענייננו, שכן גם עם סכום זה לא הייתה עוברת העותרת את ההכנסה המזכה.

בסיכומי משרד השיכון נטען כי הכנסות העותרת עומדות על 11,250 שקלים. סכום זה מורכב מהסכומים הבאים: הכנסה חודשית בסכום של 4,500 שקלים (על כך אין מחלוקת), 3,750 מאבי בנותיה, וכן 3,000 שקלים תמיכה משפחתית.

היינו, על אף הטענות בתגובה לעתירה ושוב בסיכומים, משרד השיכון קיבל את עמדת העותרת לעניין המזונות, כאשר מה שמעביר את הכנסות העותרת מעבר להכנסה המזכה הוא סכום התמיכה המשפחתית שנטען שהיא מקבלת, בסכום של 3,000 שקלים (כאשר החריגה היא בכ-1,300 שקלים). לכך אפנה עתה.

### התמיכה המשפחתית

22. אשר לתמיכה המשפחתית הנטענת בסכום של 3,000 שקלים, טוען משרד השיכון כי הוא מתבסס בעניין זה בראש ובראשונה על דו"ח החוקר, שעל פי הטענה במסגרת החקירה מסרה לו העותרת כי היא מקבלת מהוריה סכום קבוע של 3,000 שקלים, וכן על הפקדות במזומן לחשבון העותרת, שעל פי טענת משרד השיכון אין להן הסבר.

23. אשר להפקדות, העותרת טענה כי הכנסותיה מתקבלות במזומן (היא עובדת כקוסמטיקאית). משרד השיכון בסיכומיו לא ניסה להראות כי סכומי ההפקדות עולים על סכום ההכנסות עליהן





## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

הצהירה העותרת (עיון ראשוני בדפי הבנק שהוצגו מעלים כי כך הם פני הדברים). על כן אין בהכנסות במזומן כדי להעיד על תמיכה משפחתית בעותרת.

24. כיוון שמשרד השיכון מתבסס על דו"ח החוקר, אפנה לדו"ח, על גרסאותיו הרבות והשונות, שהוגשו לתיק. אני סבורה כי העובדה שהוגש לכאורה אותו דו"ח, עם תאריכים שונים, ועם הערות שונות בכל פעם בכתב יד, מהווה התנהלות חמורה ביותר המחייבת בדיקה לעומק של מבקר המשרד, והעתק פסק הדין יועבר לצורך כך למשרד השיכון.

להלן אפרט את המועדים השונים בהם לכאורה נכתב הדו"ח, מה כולל הדו"ח, ומה הוגש לבית המשפט.

25. הפעם הראשונה שדו"ח החוקר נזכר במסמכי משרד השיכון, הוא בדיון בערעור העותרת שהוגש לוועדה במשרד השיכון (כזכור גם לעניין זה עולה תמיהה שכן תאריך הדיון מאוחר לתאריך ההחלטה שנמסרה לעותרת). באותו דיון, צוין תחת הכותרת: "פרטי חקירה אחרונה" כי החקירה הוזמנה ע"י משרד השיכון בתאריך 10.12.17 ובוצעה ביום 19.12.17. מסמך זה הוגש לבית המשפט כבר עם תגובת משרד השיכון לעתירה מיום 29.11.18. לתגובה זו, צורף לראשונה גם דו"ח החוקר עצמו (להלן: **דו"ח החוקר שצורף לראשונה**). היינו, כל ההערות והתוספות בכתב יד שהיו על גבי הדו"ח קודם לתאריך זה, היו אמורות להיות על גבי הדו"ח.

בדו"ח החוקר מצוין כי החקירה אכן הוזמנה ביום 10.12.17, אך בניגוד לאמור בדיון בערעור העותרת במשרד השיכון, מצויין בו כי החקירה בוצעה ביום 28.12.17.

בכותרת אותו הדו"ח נכתב **"דו"ח פרטי חקירה"** ולצידו התאריך 9.1.18, שנחזה להיות תאריך עריכת הדו"ח (תאריך משלוח הפקס על גבי הדו"ח נושא את אותו תאריך 9.1.18). על גבי העמוד הראשון של הדו"ח נכתב בכתב יד (ללא ציון תאריך): **"יצויין כי על פי ההסכם צריכה לקבל 4,800 סה"כ ובפועל כאמור מקבלת 3,750 ₪. הנ"ל לא הגישה נגד הבעל תביעה לגירושין"**. יש להניח כי ההערה נכתבה ביחד עם הדו"ח המקורי, הן לאור תאריך משלוח הפקס, הנושא את תאריך הדו"ח – 9.1.18, הן לאור העובדה שבחלק המודפס נכתב: **"לרשותה מזונות עבור ילדיה בסך 3,000 ₪ לפי הסכם גירושין, ובנוסף הגרוש משתתף בהוצאות חוגים ושיעורים פרטיים"**, ובעמוד 4 לדו"ח מצוין כי השתתפות הגרוש בחוגים עומדת על 750 ₪. ניתן היה להניח כי החוקר נזכר בדברים והוסיף אותם לאחר שהשלים את הדפסת הדו"ח וטרם שלח אותו, אולם, הדברים נסתרו במסמכים שהוגשו בהמשך.

26. הפעם השנייה שדו"ח החוקר הוגש לבית במשפט הייתה במסגרת במסמך ההשלמות של המדינה לעניין הכנסות העותרת, מיום 14.1.19, שעל הגשתו הוריתי בשל אי התאמות בטיעוני משרד השיכון (להלן: **דו"ח החוקר שהוגש בשנית**). הדו"ח נחזה להיות אותו דו"ח מבחינת תיאור החקירה





## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

והנתונים המפורטים בו. אולם, הפעם לצד הכותרת "דו"ח פרטי חקירה" מופיע תאריך שונה - 18.3.18 ( בחלק המודפס!). היינו, תאריך עריכת הדו"ח שונה מ-9.1.18 ל-18.3.18. גם הפעם תאריך משלוח הפקס זהה לתאריך עריכת הדו"ח (יום למחרת) 19.3.18.

על גבי דו"ח זה לא מופיעה ההערה בכתב יד לגבי הסכם המזונות והעדר הגשת תביעה שהופיע בדו"ח החוקר שהוגש לראשונה. הערה זו אינה מופיעה גם בשום מקום אחר בדו"ח זה ועל כן אין להניח שהדו"ח הודפס מחדש.

בעמוד האחרון לדו"ח החוקר שהוגש בשנית מופיעות תוספות אחרות בכתב יד. בעמוד 4 לדו"ח שהוגש בשנית מופיעה בכתב יד הכותרת: **"הבהרות נוספות"** ולצידה, בכתב יד התאריך 18.3.18, תאריך הנחזה להיות תאריך עריכת הדו"ח. מועד זה מוקדם למועד בו הוגש לבית המשפט הדו"ח הראשון (מועד הגשת התגובה לעתירה בנובמבר 18). היינו, תוספות אלו היו אמורות להיות על גבי הדו"ח שהגיש משרד השיכון בתגובתו לעתירה, לו הן היו רשומות במועד בו הן הנחזות להיות רשומות על גבי הדו"ח. לצד הכותרת **"הבהרות נוספות"**, ולצד התאריך של 18.3.18 נכתב: **"כל הפרטים שמולאו בדו"ח החקירה – מולאו עפ"י חקירתה ועפ"י בדיקת מסמכים. התמיכה מההורים והכספים שמקבלת מהגרוש נרשמו ע"ס חקירתה בניסיון להסביר את רמת החיים הגבוהה שמנהלת ואת ההוצאות הרבות של המשפחה שלהערכתנו מעל 12,000 ₪ כל חודש. שכ"ד 5,800 ₪, וועד בית 350 ₪ רכב 1000 מיסים (חשמל מים ארנונה) 500"**.

הערה שניה רשומה על גבי העמוד האחרון, גם היא בכתב יד, ולצידה התאריך 19.3.18, ללא כותרת, ובה נכתב: **"לעניין המזונות הנ"ל מקבלת 3,000 ₪ לחודש וכך גם נקבע בהסכם. בכל מקרה בפועל מקבלת 3,000 ₪ כל חודש מזונות כפי שדווח בחקירה"**.

מעבר לעובדה שההערה שנרשמה בדו"ח שהוגש בפעם הראשונה חסרה בדו"ח זה, ההערה על גבי דו"ח זה סותרת חזיתית את שנרשם בהערה על גבי הדו"ח שצורף לראשונה, לפיה על פי ההסכם היא זכאית למזונות בסכום של 4,800 ₪.

על העמוד הראשון של דו"ח החוקר שהוגש בשנית נכתב: לידי: ליאור, יהודית, בכתב יד, כשהתאריך נחזה להיות 19.3.19, אך ייתכן שנכתב ביום שליחת הפקס 19.3.18.

בנוסף, צורף ע"י משרד השיכון, במסגרת מסמך ההשלמות, מכתב של משרד החקירות מיום 6.1.19 (לאחר החלטתי על הגשת מסמך הבהרות כאמור), שנכתב בגוף ראשון, על פני הדברים בידי החוקר, ולפיו החוקר התרשם כי **"בבית לא ניכרת מצוקה"** ומסיים: **"המידע לפיה הוריה תומכים בה בכל חודש נימסר ממנה לאחר שהתבקשה להסביר את הפער ברמת החיים אותה מנהלת לבין דיווח על הכנסותיה"**. החוקר חוזר על האמור בדו"ח, אך אינו מתייחס להערות הסותרות בכתב יד



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

ולתאריכי העריכה השונים. מצופה היה שאם החוקר עובר שוב על הדברים בשלב מאוחר, הוא יתייחס לפערים אלו.

27. לאור פגמים וכשלים אלו בדו"ח והתהיות הקשות העולות לגבי מהימנותו, משרד השיכון כרשות מנהלית לא היה רשאי להסתמך על הדו"ח כאסמכתא לכך שהעותרת מקבלת תמיכה חודשית מהוריה, שעה שהיא עצמה מכחישה זאת, מה גם שתמיכה כאמור יכולה להיות מופסקת גם אם ניתנה.

אולם, מעבר לשאלה העובדתית, וגם בהנחה שהעותרת אכן קיבלה סכום של 3,000 שקלים מהוריה בכל חודש (מה שהעביר אותה בכ-1300 שקלים מעל הכנסה המזכה של כ-9,300 שקלים), מעוררת החלטת משרד השיכון לקחת סכום זה בחשבון לעניין הכנסת העותרת, את השאלה העקרונית, האם יש מקום לקחת תמיכה משפחתית בחשבון, ובאילו תנאים. לכך אפנה עתה.

### פרק שני:

#### החסמים לפני אנשים החיים בעוני

##### בירוקרטיית הרווחה

28. אחד הקשיים והחסמים העומדים לפני אנשים החיים בעוני בכלל ונשים המגדלות ילדים לבדן בפרט, הינה ההתמודדות מול בירוקרטיית הרווחה, הן מנהלות מלחמת הישרדות אימהית, תרבותית, כלכלית וחברתית כדי לזכות בסיוע, תוך דאגה לשמירת ילדיהם מסביבה בעלת סיכונים (ראו לעניין זה: סיון מויאל, **אתיקה של דאגה (care) אימהית במציאות של עוני**, חיבור כעבודת גמר באוניברסיטת תל אביב בהדרכת דר' מירי רוזמרין ופרופ' חנה הרצוג, 56 (2017). כך פעלה העותרת במקרה שלפניי, שבחרה לחיות בשכונה שתיתן לבנותיה סביבה חינוכית וחברתית טובה ותומכת.

29. זכות הגישה לערכאות, הזכות למשפט הוגן, הזכות לקניין והזכות לקיום מינימלי בכבוד, הוכרו כולן כזכויות חוקתיות, אולם, לגבי אוכלוסיות קשות יום, אוכלוסיות מוחלשות, כמו נשים חד הוריות החיות בעוני, פעמים רבות זכויות אלו הינן תיאורטיות ולא מעשיות (ראו לעניין זה, בין רבים: גיא מונדלק, "זכויות חברתיות כלכליות בשיח החוקתי החדש: מזכויות חברתיות לממד החברתי של זכויות האדם" בתוך: **ספר ברנזון (חלק ב') בני סברה**, 183 (תש"ס-2000), להלן: **מונדלק, זכויות חברתיות כלכליות**); נטע זיו, "מה בין עריכת דין, צדק חברתי ולימודי משפטים?" **עלי משפט** ב' 253 (2002); דפנה ברק-ארז, "מדניניות הרווחה בישראל – בין החקיקה לבירוקרטיה, **עבודה חברה ומשפט** ט', 175 (2002), להלן: **ברק-ארז, בירוקרטיית רווחה**); יובל אלבשן, "נגישות האוכלוסיה המוחלשת למשפט בישראל", **עלי משפט** ג' 497 (2003); יובל אלבשן, **זרים במשפט – נגישות לצדק בישראל** (2005); נטע זיו "עריכת דין לשינוי חברתי בישראל: מבט לעתיד לאחר שני עשורי פעילות" **מעשי משפט** א' 19 (2008); אמיר פז-פוקס,



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

"מדוע זכויות עלי-ספר נשארות עלי-ספר? נגישות לזכויות חברתיות – רקע תיאורטי, בתוך: **נגישות לצדק חברתי בישראל**, 29 (גיוני גל ומימי איזנשטדט, עורכים, 2009, להלן: **גל ואיזנשטדט**, **נגישות לצדק חברתי**); ליה לוי, "קואליציה של הדרה": אי-מימוש זכויות לסיוע מצד מערכת הבטחון הסוציאלית בקרב החיים בעוני קיצוני", בתוך: **גל ואיזנשטדט**, **נגישות לצדק חברתי**, שם בעמ' 225; עינת אלבין, "על נגישות למשפט ונגישות לצדק", **חוקים ח' 14** (2016).

מונדלק, זכויות חברתיות כלכליות אומר לעניין זה (שם):

"מה מהפכה חוקתית זו טומנת בחובה לעני, לשכיר, לחסר ההשכלה, לחולה לקשיש ולמובטל? יש הסוברים כי המהפכה החוקתית טומנת בחובה מהפכה המוגבלת לעשיר, למעביד, למשקיע האסטרטגי... בהסתמך על ניצנים ראשוניים לשיח החוקתי יש מקום לסברה כי עיקרה של המהפכה החוקתית תיתרגם למהפכה בעבור אלה החזקים בחברה.... על מנת להגיע לשינוי חברתי על יוצרי המשפט לפחות לנסות ולכון את השינוי... נדמה כי התמורות החוקתיות של ראשית שנות התשעים בישראל לא הצליחו להעניק לכל אחד תחושת שייכות לתהליכים החברתיים הניזונים מהתמורות החוקתיות ומזינים אותן. התמורות החוקתיות לא העבירו מסר כי ישנם פרטים בחברה, כמו גם קבוצות שלמות, אשר קולם אינו נשמע."

עמדה על כך ברק-ארז, **בירוקרטיית רווחה**, בעמ' 177:

דיון בפועלה של בירוקרטיית הרווחה בישראל חייב להיעשות על רקע התובנות הקיימות לגבי בירוקרטיית הרווחה באופן כללי. כפי שצוין, בירוקרטיית הרווחה אינה תומכת בהכרח במימושן של הזכויות שחקיקת הרווחה מעניקה. דברים אלה נכונים ביחס לשני המודלים המקובלים של חוקי רווחה - הן אלה המעניקים שיקולי דעת נרחב והן אלה המבוססים על קביעה של כללי זכויות מפורטים ביותר ונטולי שיקול-דעת. כאשר החוק כולל מרכיב של שיקול-דעת, היקף הזכויות בפועל נקבע על ידי הפקידות, תוך החלשתן של תחושות הזכויות והודאות. מצד אחר, כאשר החקיקה כוללת פרטים רבים, יש בה כדי להרתיע את הזכאים מפנייה לנתיב הקשה והמכביד, שבו כל אי-התאמה קלה לתנאים הסטטוטוריים יכולה להכשיל את הזכויות. נוסף על כך, מחקרים רבים מציינים לשלילה עמדות וגישות שנמצאו בקרב פקידות הרווחה, עד כדי יצירת ניכור בקרב הפונים. גישות אלה מוצאות לעיתים את ביטויין גם בפרקטיקות בלתי-פורמליות המרתיעות את הפונים, כגון המתנה ממושכת, הימנעות ממתן הסברים ועוד. בעיות אחרות הטבועות במנגנוני הרווחה מתייחסות לסבילות (פאסיביות) שלהם, דהיינו, ההתבססות על פנייה פעילה של הנזקקים, כזו המצריכה לעיתים אף ייעוץ משפטי...".

(הדגשה שלי – מ' א' ג')

ובמקום אחר הוסיפה: "המבחן המעשי של הזכויות החוקתיות הוא בספירה המנהלית" (דפנה ברק-ארז, "זכויות חברתיות במשפט הישראלי: הגנה ישירה, הגנה עקיפה ואתגרים להמשך הדרך, **ספר אדמונד לוי** 53, 70 (אוהד גורדון עורך, 2017, להלן: **ספר אדמונד לוי**)).

ועוד אביא מדברי כב' השופט יצחק זמיר בבגץ 164/97 **קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר אגף המכס והמע"מ**, פ"ד נה (1) 289, 340 (1998, להלן: **עניין קונטרס**):



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

"לפיכך אין לומר כי תפקיד השלטון הוא לכבד את זכויות האדם. נקודה. אכן, זהו תפקיד ראשון במעלה. אך זהו רק אחד התפקידים. יש לומר גם, בנשימה אחת, שתפקיד נוסף הוא לקדם את רווחת האדם. כל אדם. ועוד תפקיד הוא לעשות צדק חברתי. צדק לכול. זכויות האדם אינן אמורות להאפיל על רווחת האדם ועל הצדק החברתי. אסור שזכויות האדם ישמשו רק את האדם השבע. צריך שכל אדם יהיה שבע, כדי שיוכל ליהנות, למעשה ולא רק להלכה, מזכויות האדם."

(הדגשה שלי – מ' א' ג').

30. יובל אלבשן בספרו: זרים במשפט – נגישות לצדק בישראל (תל-אביב, 2005) מסכם זאת (בעמ' 131): "כשזכויות חברתיות אינן מוגנות, החוקה נהפכת למכשיר שמשרת את מיעוט בעלי ההון והרכוש במאבק על משאבים מול הרוב שחסר אותם". ד"ר נטע זיו, במאמרה: "משפט ועוני – מה על סדר היום? הצעה לאג'נדה משפטית לעוסקים בייצוג אוכלוסיות החיות בעוני", עלי משפט ד' (תשס"ה- 2005) 17 (להלן: נטע זיו, משפט ועוני) מציינת כי:

"הדרך שבה חווים אנשים עניים את מערכת המשפט שונה מזו של אוכלוסיות חזקות...אנשים עניים בדרך כלל אינם חווים את המשפט ככלי מעצים המהווה מקור לכוח או לזכויות אלא כמוסד המאיים "לקחת" מהם דבר מה ולהטיל סנקציות."

איל פלג הקדיש את ספרו: אתגר העוני של המשפט המינהלי (2013, להלן: פלג, אתגר העוני), לפיתוח משפט מנהלי בהקשר של אנשים החיים בעוני, ועמד על הקשיים עמם הם מתמודדים. בעמ' 537-538 הוא עומד על תמצית הקשיים:

"נקודת מוצא שאמורה להשפיע על המשפט המינהלי בהקשר דנן היא שהמפגש בין האדם העני ופקידות הרווחה הוא מפגש שלטוני אינטנסיבי ועוצמתי במיוחד.... חלק ניכר מחייהם של אנשים עניים נשלט על ידי רשויות הרווחה. זוהי שליטה רב-זירתית – כלומר של כמה רשויות רווחה – כאשר הקשר עם כל אותן רשויות הוא אינטנסיבי ונמשך. באינטראקציות אלו, הרשות מצוידת בסמכויות שמבססות שליטה ממשית בחייו של הפרט.... לפקידות נתונה הסמכות להכריע ביחס לזכות של אדם עני לתמיכות רווחה, ובהמשך לבחון שוב ושוב האם אותה זכאות עדיין מתקיימת בו (ובאיזה היקף). האינטראקציה ברווחה היא מיוחדת. גם בהנחה שלרוב יש פערי כוחות בין הרשות המינהלית לפרט המטופל על ידה, הרי שבמפגש בין פקידות רווחה לפרטים עניים מדובר בפערי כוחות עצומים בין אדם חסר אמצעים ומודר ובין פקידות שטח המצוידת בסמכויות מרובות.

מפגש אינטנסיבי זה מתקשר לגישה המתרכזת בהגדרת העוני כחיים במצב של תלות - חוסר שליטה על החיים ותלות באחר. בהקשר דנן, זוהי תלות מתמשכת בכמה רשויות רווחה, וקשורה באופן ישיר לסמכויות המקנות שליטה על עצם מימוש הזכות לקיום מינימלי בכבוד של הפרט ומשפחתו.

תוצר הלואי של האינטנסיביות השלטונית והתלות הבסיסית ברווחה הוא תחושת פחד מתמשכת שבה לרוב שרויים מטופלים עניים בתחום הרווחה. פחד זה עלול לשחק את הנתמכים ולמנוע מהם לפעול נגד הפקידות, למרות התיעוד הנרחב לקיומן של פרקטיקות מטרטרות ומדירות של שלילת זכאות ביוקורטית, וזאת בשל חשש מ"תגמול" עתידי שלילי על הניסיון לעמוד אל מול הרשות ופקידיה ולטעון נגדם..... חשוב להזכיר שהפרט העני לכוד במציאות שלטונית עוצמתית זו: לרוב אין לו אופציה "לצאת החוצה" מן השירות הציבורי.... כמכלול, מפגש שלטוני אינטנסיבי זה מעצים את הפגיעות, שפרטים עניים מגיעים עמה מלכתחילה אל רשויות הרווחה



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

— פגיעות הנובעת מן המצוקה החומרית והנפשית הכרוכה בחיים בעוני, וכן מפערי מידע וידע שבין העני והפקידות.  
אין פלא אפוא שמפגש מינהלי טעון זה נחוות רבות כמפגש בעייתי וכמקור סבל עצמאי בתודעתם של אותם מטופלים עניים."

יש להדגיש כי החיים בעוני מחייבים תלות מתמשכת במוסדות שונים, כפי שציין, פלג, אתגר העוני, בעמ' 125-127:

"בבסיס היחסים שבין מינהל הרווחה והעני מצויה "תלות" של העני ברשות.... תלות זו היא בעיקרה תלות ברשויות הרווחה, כלומר במוסדות שהפרט והמשפחה הענייה תלויים בהם לצורך הקיום המינימלי בכבוד. בישראל מדובר, בין השאר, ביחסים מתמשכים עם המוסד לביטוח לאומי לעניין תמיכות קיום; עם המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית בעניין סיוע טיפולי וחומרי שבעין; עם משרד השיכון וחברות משכנות בתחום של דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה; בחברת החשמל וברשות המקומית (וחברות עירוניות) לגבי המשך קבלת שירותי חשמל ומים למרות בעיות בתשלום החשבון ועוד. .... התלות הכה בסיסית של עניים במינהל היא בסיס למרות שלטונית אינטנסיבית במיוחד, שאדם מן הישוב שלא חווה אותה לא יבין את פשרה.... אין זו תלות במינהל בעניין מסוים..... אלא תלות בכמה זירות — ביטוח לאומי, רווחה מקומית, רשות דיור, שירות תעסוקה, רשות חשמל/מים — שכל אחת מהן בנפרד משפיעה באופן משמעותי על הקיום בכבוד. לכך שמדובר בכמה תחומים יש השפעה מצטברת על עוצמת התלות במינהל. היסוד המצטבר מבהיר עד כמה "תלות" היא מאפיין מרכזי המגדיר את חייו של העני."

31. כל אלו עומדים בדרכם של אנשים החיים בעוני למיצוי זכויותיהם, וכפי שמציע פלג, אתגר העוני, יש לתת על כך את הדעת, כאשר דנים בזכויותיהם (לעניין חסמים לפני אנשים החיים בעוני למיצוי זכויותיהם ראו: אבישי בניה ולירון דוד, זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על (אי-) מיצוי זכויות חברתיות וחובת ההנגשה של החקיקה החברתית", משפט וממשל יט, 395, 397 (תשע"ח-2018)).

זאב ז'בוטינסקי, במאמר שכתב בשנת 1934, "הגאולה הסוציאליסטית" בעיתון המשקיף, עמד על הקשיים ועל הפתרון:

"למדינה יש רק תפקיד סוציאלי יחיד ומיוחד: לא להתיר שבני האדם ירעבו או יישנו תחת כיפת השמיים כשהם יחפים או עירומים. בקצרה "לבטל את הדלות". ולכך יש רק אמצעי אחד: להבטיח את "חמשת המימים" לכל מי שחסר אותם. להבטיח לא על ידי כל מיני תקנות מסובכות ונפתולות, אלא בדרך פשוטה, ישרה וקונקרטיית. לתת וחסל".  
(הדגשה שלי – מ' א' ג')

אחד החסמים המרכזיים העומדים לפני אנשים החיים בעוני למיצוי זכויותיהם, בו אדון להלן, הינו חוסר אמון כמעט מובנה של הרשויות בדבריהם.

### חוסר האמון של הרשות כלפי מבקשי הקצבאות

32. חלק מהקצבאות שנותנת המדינה ניתנות באופן אוטומטי, כתוצאה מאירוע, ללא צורך בהוכחת המצב, כך למשל בגין לידה, ובגין פטירה. במקרים אלו מבקש הקצבאות אינו צריך לעשות דבר מלבד דיווח על האירוע (כאשר לעיתים הדיווח מתקבל ישירות ממשרד הפנים). קצבאות אחרות,



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

כמו סיוע בשכר דירה, מתבקשות על ידי מי שסבור שהוא זכאי לכך, ואז עליו או עליה להוכיח את זכאותם במסמכים שונים, המלווים בבירוקרטיה משמעותית. במקרה של סיוע בשכר דירה, יש להוכיח את הזכאות שוב ושוב, שנה אחרי שנה. אופן הוכחה זה מקשה. ניתן היה לחשוב על הצהרה שנתית כי המצב לא השתנה, אבל כרגע כך הם פני הדברים.

33. במקרה שלפניי, משרד השיכון אימץ במלואו את מסקנות החוקר מבלי לשמוע את טיעוני העותרת לעניין זה. מדו"ח החוקר עצמו עולה חוסר האמון כלפי העותרת. יש להדגיש כי גם לו היו נלקחות ההכנסות להן טוען משרד השיכון בחשבון, העותרת הייתה עוברת אך במעט את סף ההכנסה. היינו, אין מדובר במי שמרוויחה יפה, חיה בנוחות ומבקשת סיוע. החוקר מציין (הדו"ח צורף כנספח 9 לתגובת משרד השיכון לעתירה) כי: **"אין התאמה בין הצהרותיה לבין רמת החיים אותה מנהלת. הנבדקת מתגוררת באיזור יוקרתי בצפון תל אביב, ביתה מסודר היטב – לא ניכרת מצוקה"**.

גישה זו, של חוסר אמון היא שעמדה גם בבסיס דחיית בקשתה של גב' אורן. היינו, כיוון שהעותרת מנסה לאפשר לבנותיה, בעיקר לאור קשייה של אחת מהן, סביבת חברתית הולמת בשכונה טובה, ושומרת על דירה מטופחת ומסודרת, לא ייתכן כי הכנסותיה עומדות ברף הנטען.

אני סבורה כי בראש ובראשונה יש לשנות את הגישה. הרי גם לו הייתה מתקבלת הטענה העובדתית כי הוריה של העותרת שולחים לה באופן קבוע מרוסיה 3,000 שקלים, הייתה היא עוברת את הרף של כ-9,000 שקלים, בסך הכל כ-1000 שקלים, היינו, אין מדובר ברמת חיים חריגה לצורך זכאות לסיוע בשכר דירה.

34. שנית ובעיקר, יחס זה אינו מגיע לעותרת, כיון שהצהרותיה שלה (למעט לעניין הסיוע מהוריה) היו זהות לאורך כל הדרך, מה שלא ניתן לומר על דו"ח החוקר וטענות משרד השיכון בנוגע להכנסותיה. העותרת הצהירה על הכנסותיה והביאה אישור על כך מרו"ח, העותרת לא הסתירה שהיא גרה בשכונה יקרה יחסית, והסבירה זאת בקשיים שיש לאחת מבנותיה והצורך להתגורר בסביבה התומכת שמצאה באזור. העותרת מאשרת גם שסיפרה לחוקר, כי אמה סייעה לה בסכום של כ-3,000 ₪ כשביקרה בישראל. אולם, מרגע שכתב החוקר כי בדירה **"לא ניכרת מצוקה"**, משרד השיכון החל להתייחס לעותרת כמי שמנסה להטעות, מבלי להתייחס לטענותיה ולמסמכים שהגישה. בכך יש גם סטיאוריטיפיזציה של העוני – החיים בעוני חיים בדירה מוזנחת. ומה על העותרת לעשות כדי שיאמינו לה? להזניח את דירתה?

35. חסם חוסר האמון של הרשות בפונים אליה, הוא אחד החסמים המרכזיים העומד לפני אנשים החיים בעוני. במקרה שלפניי חוסר האמון נבע ממקום מגוריה של העותרת (בזמן עריכת החקירה) בשכונה מבוססת בדירה נקיה ומסודרת. העותרת חזרה וטענה בהליך לפניי כי היא אינה מקבלת תמיכה קבועה מהוריה. וכיצד תוכיח כי מצבה הכלכלי אכן מזכה אותה בסיוע? תעבור לגור בשכונה





## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

פחות טובה, תשאיר את דירתה מלוכלכת ומוזנחת? החקירות הפולשניות גורמות נזק גם ביצירת חוסר אמון בין האנשים החיים בעוני לסביבתם הקרובה (לנתונים באשר לכמות ואופן החקירות והשלכותיהם החברתיות ראו: שירי רגב מסלם, הרגולציה של המשפחה בחוק הבטחת הכנסה", מחקרי משפט לב, 269, 276 (תשע"ט-2019); עוד באשר לפגיעה במרחב הפרטי של אוכלוסיות החיות בעוני ראו אצל נטע זיו, "משפט ועוני - מה על סדר היום? הצעה לאג'נדה משפטית לעוסקים בייצוג אוכלוסיות החיות בעוני", **עלי משפט** ד' 17, 30-28 (2005)).

לכל הפחות, היה מקום לשמוע את העותרת, לבחון את כלל הכנסותיה והוצאותיה, כדי לקבוע האם העובדה שהיא חיה בצפון העיר מעידה על כך שיש לה הכנסות נוספות לאלו עליהן הצהירה, ולא להסתפק בדו"ח חוקר, שהתרשם "לרעה" מכך שהעותרת, לדבריו **"אינה משדרת מצוקה"**, כאשר אין בידו הכישורים והיכולת לקבוע זאת.

### על זכות הבחירה של אנשים החיים בעוני

36. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, קובע את זכותו של אדם לכבוד כזכות חוקתית ראשונה במעלה. מבלי לעמוד על הכתיבה העניפה בתחום, אדגיש כי בליבת כבוד האדם מצויה יכולת הבחירה של האדם לעצב את חייו.

יפים לעניין זה דבריה של פרופ' דפנה ברק ארזי במאמרה: "לשים את האדם במרכז", **עיוני משפט** לט 5, 11 (2016):

**"לכל אדם מוקנית יכולת הבחירה באשר למהלך חייו ולעיצוב זהותו. למאפיין בסיסי זה של האישיות האנושית יש תפקיד מרכזי במשפט. מצד הזכויות חשוב להבטיח כי המשפט יכיר ביכולתו של האדם לערוך בחירות משמעותיות לגבי מהלך חייו. כמו כן, מאחר שללא תנאי הקיום הבסיסיים (מזון, בריאות ועוד) המשמעות של יכולת הבחירה מצטמצמת במידה רבה, למשפט יש תפקיד ביצירתה של רשת-מגן חברתית שתבטיח תנאים אלה לכל אחד ואחד מיחיד החברה (בין במישור החוקתי של הכרה בזכויות חברתיות ובין במישור של החקיקה ה"רגילה"). כמו כן, מימושה של יכולת הבחירה על-ידי הפרט עשוי להשפיע לא רק עליו, אלא גם על אחרים, ולכן אין הוא בלתי-מוגבל לחלוטין....."**

ורדית דמרי מדר, "הפירמידה א/נשים החיים בעוני והזכות לבחור בכבוד", בתוך: **על הבחירה – חופש ואילוץ בהחלטות אישיות, טיפוליות וחברתיות**, 105 (יובל אלבשן ואלעד אורג, עורכים (2020)), עומדת על החשיבות שביכולת הבחירה (שם, בעמ' 112):

**"אכן, בני אדם בכלל, וא/נשים החיים בעוני, יכולים ומוכנים לוותר על מילוי צרכים פיזיים וגופניים, או לדחותם לזמן אחר כדי לקדם תחושה של כבוד, שליטה ואוטונומיה, הקשורים קשר הדוק לרווחתם הנפשית..... כך למשל השקיעו זמן וכסף בטיפול עצמם כדי שלא ייתפסו "מסכנים", כך ערכו מסיבות ימי הולדת לילדיהם למרות מחסורם וזאת כדי שמעמדם החברתי לא ייפגע.... א/נשים שחיים בעוני נדרשים להתמודד עם רשת סבוכה של סיכונים, הזדמנויות, מגבלות, חסמים וסיכונים. העוני הוא תופעה כללית אבל גם תלוי-קונטקסט כלכלי-חברתי-תרבותי אשר משליך יומיומית על האפשרויות ועל היחסים החברתיים בתוכו. הבנה כזו של העוני מאפשרת לנו לחשוב על א/נשים החיים בעוני באופן שאינו עושה להם**





## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

רדוקציה ומאפשר לראות לא רק את המציאות שבה הם חיים אלא גם את החיפוש שלהם אחר משמעות, תחושת קיום וכבוד".

במאמרה של לואיז א' ווייט (בתרגום זהר כוכבי), "הכפפה, כישורי הישרדות רטוריים ונעלי יום ראשון: הערות על השימוע בעניינה של גב' ג", מעשי משפט ב' 119 (2009) (המאמר המקורי: Lucie E. White, "Subordination, Rhetorical Survival Skills, and Sunday Shoes, Notes on the Hearing of Mrs. G." 38 Buffalo L. Rev. 1 (1990) מבהירה המחברת את חשיבות יכולת הבחירה של אנשים החיים בעוני, גם אם, לאור מצבם, מדובר באפשרות בחירה מצומצמת, שזה הרי הגרעין של כבוד האדם.

יפים לעניין זה דבריהם של סלים ג'ובראן, חגי קלעי, "תחולתה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים החיים בעוני פרשנותם הראויה של דיני ההוצאה לפועל לאחר פסקהדין בבג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי", עיוני משפט לו, 213, 195 (2014):

"משמעותה של הזכות לקיום בכבוד, כפי שהיא עולה מהחקיקה המממשת אותה היא כי אין לפגוע, בשם הזכות לקיום בכבוד, בזכויותיו החוקתיות האחרות של הפרט, ובראשן הזכות לאוטונומיה ולפרטיות. כך, לדוגמה, אין מנגנון הקצבות של חוק הביטוח הלאומי מצדיק שהביטוח הלאומי יקבע לאיזה צורך תשמש הקצבה או אם מקבלה משתמש בה בפועל לצורך "ראוי" אם לאו. משמעות זו חשובה במיוחד בכל הנוגע במישור הנקודתי של הזכות — אין בעצם העובדה שסכום הקצבה מחושב באופן זה או אחר על בסיס הצרכים המינימליים לקיום בכבוד כדי להצדיק את התערבותה של המדינה באופן שבו הפרט מנצל את קצבתו. כל שהמדינה מחויבת לו הוא להבטיח כי מזכותו לאוטונומיה, להשתמש במשאביו כפי שהוא רואה לנכון."

עמד על כך כב' השופט אדמונד א' לוי בבגץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא (1) 619 (פסקה 2 לפסק דינו):

"עקרון האוטונומיה מיוסד על ההכרה בקיומה של יכולת בחירה חופשית, בכושרו של אדם לטוות את סיפור חייו על-פי השקפותיו ואמונתו, בכוחו להכריע בין חלופותיו על פי העדפותיו, ובאפשרותו להביא הכרעה זו לכלל מימוש... דמותו של אדם כישות אוטונומית לא תוכל להתקיים בהיעדרה של... תחושתו כי פעולותיו הרציונאליות מניבות תוצאות נטולות שרירות, ובבטחון, כי אין ערכו של כוח ההגשמה האישית המסור לו נופל מזה של רעהו."

37. בהחלט יתכן כי העותרת בחרה לגור בשכונה מבוססת, כדי לדאוג לחינוך טוב יותר וסביבה חברתית טובה יותר לבנותיה, ולהצטמצם בתחומים אחרים, כך עולה מהערעורים שהגישה ובעיקר מההתייחסות לקשיים שחוות אחת מבנותיה ומחייבים אותה להתגורר באזור בו היא גרה (על דירת המגורים כ"ערך מכונן בזהות בעליו" ראו: חנוך דגן, קנין על פרשת דרכים 38 (2005); חנוך דגן, "זכות הכניסה", מחקרי משפט כ"ד 59, 66 (2008); Margaret Jane Radin, Property and Personhood, 34 Stanford Law Review 957 (1982); Avital Margalit, The Value of Home Ownership, 7 Theoretical Inquiries in Law 467 (2006).



## **בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

1 אין להעניש את העותרת על כך שהיא מנסה לשדר נורמליות ושומרת על דירה מטופחת ומסודרת  
2 שאינה משדרת מצוקה. זה העולם בו היא רוצה לגדל את בנותיה.

3  
4 אין לשלול מהעותרת את זכויותיה רק כיוון שהעדיפה לגור בשכונה שתהווה סביבה חינוכית  
5 וטיפולית מתאימה וטובה יותר לבנותיה. אני סבורה כי דחיית בקשתה נבע בעיקר מהעובדה  
6 שהתגוררה בשכונה יקרה יחסית, והוציאה סכום לא מבוטל כשכר דירה. חלק מכבוד האדם הוא  
7 לאפשר לה בחירה שכזו, גם במסגרת הקצבאות שהיא מקבלת מהמדינה. יש לאפשר לעותרת,  
8 גם במצבה לבחור. לבחור לגור בשכונה מבוססת, לשמור על בית נקי ומסודר ולארגן לה ולבנותיה  
9 עולם טוב יותר.

10 כעת, יש לדון בשאלה העקרונית המתעוררת במקרה שלפניי – האם יש לקחת בחשבון תמיכה  
11 משפחתית שלטענת משרד השיכון מקבלת העותרת (וזאת גם אם נתעלם מכך שהעותרת מכחישה  
12 את הדברים), שכן זהו הבסיס לדחיית בקשתה.

### **פרק שלישי:**

#### **סיוע של המדינה לאנשים החיים בעוני**

17 38. הסיוע בשכר דירה אותו מקבלת העותרת, הוא אחד מסוגי הסיוע הניתנים לאנשים החיים בעוני,  
18 כאשר הקצבה המרכזית היא קצבת הבטחת הכנסה. המדינה לקחה על עצמה בחקיקת הרווחה,  
19 לפרוש רשת ביטחון לאנשים החיים בעוני. אין מקום במסגרת פסק דין זה לעמוד על תפקיד מדינת  
20 הרווחה בכלל, ומדיניות הרווחה בישראל בפרט (לתקופות השונות לעניין ההתייחסות לאנשים  
21 החיים בעוני ולאוכלוסיות מוחלשות ראו: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, "סיוע  
22 חומרי לאנשים החיים בעוני: סקירה היסטורית ומגמות נוכחיות", בתוך דו"ח מצב המדינה 2019  
23 של מרכז טאוב, 3 (דצמבר 2019), להלן: **גל וקרומר-נבו, סיוע חומרי או דו"ח טאוב**).

24  
25 השאלה היא מתי על המדינה לפרוש רשת זו, מהו "רף העוני" אליו על הנזקקים להגיע כדי לקבל  
26 את הקצבאות השונות, ומה מקומה של תמיכה משפחתית או חברתית במסגרת אותה רשת ביטחון.

#### **הזכות החוקתית לקיום אנושי בכבוד**

29 39. בישראל, מוגנות זכויות הרווחה הגנה חוקתית. זכויות אלו אינן נזכרות המפורש בחוק יסוד:  
30 כבוד האדם וחירותו. עם זאת, בית המשפט העליון קבע כי ניתן לגזור זכויות רווחה חברתיות  
31 מהזכויות המעוגנות במפורש בחוקי היסוד. לקיום אנושי בכבוד, ולו בתנאים מינימליים, הוכרה על  
32 ידי בית המשפט העליון כזכות חוקתית, המהווה חלק מכבוד האדם. מבלי להרחיב בעניין זה אציין  
33 את שנאמר לעניין מינימום הקיום האנושי בבג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ'**  
34 **שר האוצר**, (ס) 464, 482 (2005), להלן: **עניין עמותת מחויבות**, שם קבע כב' הנשיא אהרן ברק:

35 **"כבודו של האדם כולל בחובו... הגנה על מינימום הקיום האנושי... אדם המתגורר**  
36 **בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הרעב ללחם, הוא אדם**



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

שכבודו כאדם נפגע; אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי, הוא אדם שכבודו  
כאדם נפגע; אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים, הוא אדם שכבודו כאדם  
נפגע..... הזכות לכבוד האדם וחירותו כוללת בחובה את הזכות למינימום של קיום  
אנושי..... ניתן להניח אפוא לענייננו – בלא לקבוע מסמרות בדבר – כי מחובת  
המדינה על פי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו נגזרת החובה לקיים מערכת שתבטיח  
"רשת מגן" למעוטי האמצעים בחברה כדי שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור  
קיומי. במסגרת זו עליה להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו; מקום  
מגורים שבו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג  
האוויר; תנאי תברואה נסבלים ושירותי בריאות שיבטיחו לו גישה  
ליכולות הרפואה המודרנית".

דברים דומים נקבעו בפסק דין חסן, שגם במרכזו זכויות הרווחה (החזקת רכב כמבחן לקצבת  
הבטחת הכנסה - בג"ץ 10662/04 סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, סה(1) 782, דברי כב' הנשיאה  
דורית ביניש (בפסקאות 36-36 לפסק דינה, (2012):

"הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד מצויה בליבו ובגרעינו של כבוד האדם. חיים  
בחרפת רעב, ללא קורת גג, תוך חיפוש מתמיד מנין יבוא עזרו של אדם, אינם חיים  
בכבוד. מינימום של קיום בכבוד הוא תנאי לא רק לשמירה ולהגנה על הכבוד האנושי,  
אלא גם למיצוי יתר זכויות האדם. אין כל פואטיקה בחיים בעוני ובמחסור. ללא  
תנאים חומריים מינימאליים, אין לאדם יכולת ליצור, לשאוף, לבחור את בחירותיו  
ולממש את חירותותיו. .... לגישתי, אין לראות בזכות למינימום של קיום אנושי  
בכבוד זכות הנגזרת מן הזכות לכבוד האדם, אלא יש לראות בה זכות המהווה ביטוי  
ממשי של כבוד האדם. הזכות לקיום אנושי בכבוד .... נטועה עמוק-עמוק בגרעינה  
של הזכות החוקתית לכבוד ..... האם ניתן לקיים את הזכות לכבוד בלא לכבד את  
זכותו של אדם לתנאים מינימאליים של קיום אנושי? האם זכותו של אדם שלא  
להימצא בחרפת רעב, ללא קורת גג ובלי שיש ביכולתו לעטות בגדים לגופו אינה  
מבטאת את כבוד האדם שלו? אכן, מבין שלל המשמעויות שניתן להעניק למושג  
"כבוד אדם", ובפרט כאשר מושם הדגש על התיבה "אדם", הרי שהיסודית ביותר  
היא זו הנוגעת לכבודו הסגולי של האדם, לתנאי הישרדותו ההכרחיים ביותר. אם  
הגדרנו את יסודות הזכות לכבוד באופן מטאפורי כנשענת על כך שהאדם נברא בצלם,  
נראה כי צלמו נפגע בראש ובראשונה אם הוא מגיע לעוני מרוד ומשפיל".

שהוסיפה כי הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד: "נטועה עמוק-עמוק בגרעינה של הזכות  
החוקתית לכבוד" (עוד ראו, בין רבים: בג"ץ 5578/02 רחל מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729 (2004);  
בג"ץ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים, פ"ד סב(1) 762 (2007); בג"ץ 7245/10  
עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' משרד הרווחה [פורסם בנבו, (2013);  
שרון אברהם-ויס ואבישי בניש, "הסיפור על בג"ץ הקיום בכבוד: כבוד האדם אינו נעצר על מפתנו  
של האדם החי בעוני", מעשי משפט י' 155 (2019), להלן: אברהם-ויס ובניש, בג"ץ הקיום בכבוד),  
וכן: אהרן ברק, כבוד האדם: הזכות החוקתית ובנותיה, כרך ב', 547 ואילך (2014); להלן: ברק,  
כבוד האדם).

40. הבסיס הרעיוני לזכות לקיום אנושי בכבוד, היא תפישת המשטר הדמוקרטי כמבוסס על זכויות  
הפרט, זכויותיו של אדם באשר הוא אדם (דפנה ברק ארז, "פרשנות, שוויון והעצמה", בתוך: ספר  
דנציגר 501, 507 (לימור זר-גוטמן ועידו באום, עורכים, 2019). במילותיו היפות של השופט י' זמיר  
בבג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 340 (1998),



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

להלן: עניין קונטרס): "אסור שזכויות האדם ישמשו רק את האדם השבע. צריך שכל אדם יהיה שבע, כדי שיוכל ליהנות, למעשה ולא רק להלכה, מזכויות האדם."

על פי תפיסה זו תפקיד המדינה הוא לקיים חברה שתכבד זכויות אדם. מבחינת זכויות רווחה, חברה ליברלית דמוקרטית מחויבת לכבוד האדם וליכולת חברה וחברותיה לחיים אוטונומיים המחייבים קיום מינימלי בכבוד (גרשון גוטובניק, "הקהילה הליברלית וזכויות רווחה כזכויות יסוד: עיון בהלכת קונטרס", בתוך: ספר יצחק זמיר על משפט ממשל וחברה, 323, 335 (בעריכת יואב דותן ואריאל בנדור, 2005); אלון גילדין, **דיוור בר השגה במשפט**, 179-181 (2018), להלן: **גילדין, דיוור בר השגה**). לניתוח הזכות לקיום מינימלי בכבוד והפסיקה ראו, בין רבים: אהרן ברק, "זכות-הבת למינימום קיום אנושי בכבוד", **עבודה, חברה ומשפט יד'** 145, 172 (2015); יורם רבין ויובל שני, "הזכויות החברתיות – רעיון שהגיע זמנו", בתוך: **זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות בישראל** 11 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004). אהרן ברק, **כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה**, בעמ' 566 (2014), להלן: **ברק, כבוד האדם**; אהרן ברק, "מורשתו של השופט אדמונד לוי והזכות לתנאי מחייה נאותים", בתוך **ספר אדמונד לוי**, 39 (אוהד גורדון, עורך, 2017): להלן: **ספר אדמונד לוי**; דפנה ברק-ארז, "זכויות חברתיות במשפט הישראלי: הגנה ישירה, הגנה עקיפה ואתגרים להמשך הדרך", **ספר אדמונד לוי** 53; ברק מדינה "הזכות לקיום בכבוד: הערכה ביקורתית של הפסיקה" **ספר אדמונד לוי** 197; יואב דותן, "כבוד האדם, צדק סוציאלי וזכויות חברתיות חוקתיות", **עבודה חברה ומשפט יד'**, 207 (2015); אבישי בניש, מיכל קרמר, "למלא את החלל: מודל לעיצוב הזכות לקיום בכבוד בעקבות המשפט החוקתי הגרמני", **עבודה חברה ומשפט יד'** 263 (2015) וברק מדינה, "הגנה משפטית על הזכות לקיום אנושי בכבוד: הזכות החוקתית ומעבר לה", **עבודה חברה ומשפט יד'** 227 (2015); דפנה ברק-ארז, "פרשנות, שוויון והעצמה", בתוך: **ספר יורם דנציגר**, 503, 508 (לימור זר גוטמן ועידו באום עורכים, התשע"ט-2019); דפנה ברק-ארז ואייל גרוס, "הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות לכבוד" בתוך: **ספר דליה דורנר**, 189 (שולמית אלמוג, דורית ביניש ויעד רותם, עורכים, 2009); ברק מדינה, **דיני זכויות האדם בישראל**, 755 (2016); דפנה ברק ארז, "זכויות חברתיות במשפט הישראלי: הגנה ישירה, הגנה עקיפה ואתגרים להמשך הדרך", **ספר אדמונד לוי** 53 (אוהד גורדון עורך, 2017)). ניתן לבסס את הזכות לקיום אנושי בכבוד גם על כך שמדינת ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית, ועל כן להתבסס גם על המקורות היהודיים לעניין זה. ראו לעניין זה: (מיכאל ויגודה, "בין זכויות חברתיות לחובות חברתיות במשפט העברי" בתוך זכויות כלכליות וחברתיות, יורם רבין ויובל שני עורכים, 233, 2004).

היטיב לסכם את הדברים ולזקקם למשפט אחד, כב' המשנה לנשיא, השופט מישאל חשין שראה באמצעים לקיום אנושי בכבוד את אותם אמצעים או אותו מינימום המממש את זכותו של אדם "לחיות חיים הראויים לחיים" (דבריו בבג"ץ 4542/02 **עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל**, פ"ד סא (1) 346, 398, פסקה 6 לפסק דינו (2006)).



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

41. הכרה בזכויות הרווחה, ולו בזכות לקיום אנושי בכבוד בתנאים מינימליים, מטילה על המדינה חובה פוזיטיבית, להנהיג ולקיים מערכת שתבטיח 'רשת מגן' למעוטי האמצעים בחברה, כך שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי. רשת מגן שאמורה להבטיח לכל אדם, באשר הוא אדם את הזכות לחיות חיים ראויים תוך מילוי צרכיו הבסיסיים, כפי שנקבע בעניין **עמותת מחוייבות** (פסקה 16 לפסק דינו של כב' הנשיא אהרן ברק):

**"לקיים מערכת שתבטיח רשת מגן למעוטי האמצעים בחברה כדי שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי. במסגרת זו, עליה להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו; מקום מגורים שבו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר; תנאי תברואה נסבלים ושירותי בריאות שיבטיחו לו גישה ליכולות הרפואה המודרנית"**

שאלת היקפה של הזכות מקיים יחסי-גומלין עם מושג כלכלי וחברתי חשוב "צדק חלוקתי". החל מראשית שנות ה-2000, מונח זה החל לתפוס מקום בלב הקונצנזוס המשפטי והאקדמי בישראל וכן לגליטימציה מדעית וחברתית (להרחבה אודות התפתחותו של הצדק החלוקתי בישראל ראו ריקי שיו "עצרו את המהפכה בלעדי": על השמעתו ומשטורו של שיח הצדק החלוקתי והזכויות החברתיות" **מעשי משפט** ב' 185 (2009). אומנם, קיימת מחלוקת האם מטרתו של הצדק החלוקתי היא לקדם חלוקה מחודשת ושוויונית יותר של טובין ציבוריים, אולם מוסכם כי, למצער, תפקידן של הזכויות החברתיות להבטיח את רשת ביטחון לאזרח, שכן "לאדם שנאבק להשיג תנאי מחיה מינימאליים אין חופש של ממש לחתור להשגת יעדים כלשהם". (רות גביון "על היחסים בין זכויות אזרחיות-פוליטיות ובין זכויות חברתיות-כלכליות" בתוך: **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** 23, 45 (2004); אייל גרוס, "החוקה הישראלית: כלי לצדק חלוקתי או כלי נגדי" בתוך: **צדק חלוקתי בישראל**, 79, 83-89 (מנחם מאוטנר עורך, 2000). ריקי שיו, "עצרו את המהפכה בלעדי": על השמעתו ומשטורו של שיח הצדק החלוקתי והזכויות החברתיות", **מעשי משפט** ב', 185 (2009) עוד ראו **ברק, זכות הבת לקיום מינימלי בכבוד**, בעמ' 453, והאסמכתאות בה"ש 352 וכן: ברק מדינה, "חובתה של המדינה לספק צרכים בסיסיים: משיח של זכויות ל'תיאוריה של מימון ציבורי', **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** 131 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004). "צדק חלוקתי" אינו משמיע שאיפה לשוויון מלא בחלוקת הטובין בחברה. חברה יכולה להיות צודקת, גם אם קיימים פערים ביכולות הכלכליות בין החברים בה ובלבד שיש רשת בטחון המבטיחה קיום מינימלי בכבוד לכולם. על תוכנה של הזכות לקיום אנושי בכבוד, מבחינת עלויות ומדדים אובייקטיביים – אעמוד להלן.

כעת אעבור לבחון את הזכות לדיור במסגרת הזכויות החברתיות (או זכויות רווחה כפי שהעדיפו לקרוא לכך דפנה ברק-ארז ואייל גרוס, "הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות בכבוד", בתוך: **ספר דליה דורנר**, 189, 190, (תשס"ט), להלן: **ברק-ארז וגרוס, זכויות חברתיות**).



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

### הזכות לדיוור ומשמעותה

42. לא ניתן לדון בעתירה העוסקת בדיוור ציבורי מבלי לעמוד על הזכות לדיוור. יש להבהיר למה זכאית העותרת, ומה על המדינה להעניק לה, טרם בוחנים את ההכנסות השנויות במחלוקת במקרה שלפניי.

### על חשיבותה של קורת גג

43. כל אדם זקוק למקום מגורים שבו יוכל לקיים את שגרת חייו ולהבטיח לו ולבני משפחתו ביטחון בסיסי, פרטיות ומחסה. דיוור הוא צורך קיומי בסיסי להישרדות מאז ומעולם. בדבריו של זאב ז'בוטינסקי, עולה חשיבות של זכות זו, כפי שהוגדר במסגרת "חמשת המימים" (מזון, מעון, מלבוש מורה ומרפא), "לאדם יש הזכות לחם, בגדים, גג מעל לראשו... פשוט משום שהוא אדם... כל אדם מקבל מן המדינה מינימום מסוים של הצרכניות – מינימום שהחברה תמצא אותו למספיק בארץ מסוימת ובתקופה מסוימת... מזון-מעון-מלבוש-מורה-מרפא: חמש פעמים מ'... חמשת המימים" (זאב ז'בוטינסקי "הגאולה הסוציאליסטית", המשקיף (1934)).

בהיעדר קורת גג נפגעות גם זכויות אחרות כמו הזכות לשלמות הגוף, לפרטיות, ולעיתים אף לבריאות ולחיים (אלון גילדין, בספרו: דיוור בר השגה במשפט, 331 (2018), להלן: גילדין, דיוור בר השגה):

"אי-אפשר להגזים בחשיבות של דירת המגורים לחיים של אדם... מבחינת חשיבותו הרגשית. הדיוור משפיע על דרך חייו של הפרט, על עבודתו, על מסגרת החינוך שבה ילמדו ילדיו, על חיי החברה שיפתח, על עיצוב העצמי ועל הרגשות החיוביים או השליליים שיקננו בו. מחד גיסא, דירת המגורים מהווה חיץ בין האדם לבין העולם ויוצרת לו מרחב אישי שדרכו הוא יכול להגשים את עצמו; מאידך גיסא, דירת המגורים יוצרת לאדם חיבור לחברה באמצעות מיקומה במרחב, דבר המשליך על קשריו החברתיים. השילוב בין שני היבטים אלה של הדיוור משפיע על חיי הדיירים, על פיתוח הזהות שלהם ועל אספקטים רבים בחוויות, בזיכרונות ובאפשרויות הפעולה שלהם. שילוב זה דומיננטי במיוחד כשהמקורות החברתיים והכלכליים של הפרט מוגבלים."

במחקר שנערך (תמר שורץ-זיו, עידית בליט-כהן ומימי איזנשטדט, "התארגנותן של נפגעות מדיניות הדיוור הציבורי בישראל: הבחירה במאבק", ביטחון סוציאלי, גליון 106, עמ' 123, 134 (תשע"ט)-2019, להלן: שורץ-זיו, בליט-כהן ואיזנשטדט, נפגעות מדיניות הדיוור הציבורי), עומדות המחברות על חשיבות הדיוור:

"לפי הממצאים להעדר קורת גג השלכות מרחיקות לכת על מילוי צרכיהן הבסיסיים של המרואיינות, כמו גם על מצבן הנפשי ועל תפיסת אימהותן. הבנת המשמעות שהנשים מייחסות לקורת הגג פותחת צוהר לדחק ולמועקה הכרוכים בהיעדרה... מהממצאים עולה שמשמעות קורת הגג מבחינת המרואיינות היא ביטחון סימבולי, פסי ונפשי, והן רואות בה שיקוף של תפיסות בדבר טיב האימהות. המרואיינות ראו בקורת הגג בסיס לחיים ולאנושיות ותשתית לבניית חיים נורמטיביים .... לתפיסתן, ממכלול מצבי הסיכון שהיו שרירות בהם, עלה חסרון הדיוור על כולם. מדבריהן עלה שללא קורת גג אין אלה חיים שראוי לחיותם, ולכן הן





## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

מוכנות להסתכן ממש כדי להשיג בית.... לצד ההשלכות הפיסיות של חסרון דיור,  
אמרו כל המרואיינות שקורת הגג מספקת ביטחון  
רגשי והיעדרה מטלטל נפשית. היבט זה מפנה את הזרקור אל ערעור היציבות ואל  
תחושות הארעיות, החרדה והפחד, מנת חלקן של נפגעות מדיניות הדיור הציבורי".

עוד ראו: Matthew Desmond, **Evicted** (2016), המתאר את המשמעות של קורתת גג קבועה כפי  
שראתה זאת אחת הנשים שלא זכו לכך, ונאלצה לנדוד בין דירות לבתי מחסה: "It would mean  
the difference between stable poverty and grinding poverty, the difference between  
planting roots in a community and being batted from one place to another. It would mean  
she could give most of her check to her children instead of her landlord". שם בעמ' 59.  
להרחבה בעניין זה ראו: מיכל אגמון גונן, "עוני מבוסס מגדר: נשים בעוני ודיור ציבורי כמקרה  
מבחן", עומד לראות אור **בספר וינרוט**, (2021).

### הזכות לדיור במבט משווה

44. הזכות לדיור נאות היא חלק מהתנאים הבסיסיים שזכאי להם כל אדם באשר הוא אדם. הזכות  
לדיור הוכרה במספר אמנות ומסמכים בינלאומיים במרכזם האמנה לזכויות כלכליות וחברתיות  
(בהכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם של האו"ם, מעוגנת זכותו של כל אדם לתנאי מחיה  
הנחוצים לבריאותו ולרווחתו, לרבות לדיור (סעיף 25(1)). כך גם באמנה הבינלאומית בדבר זכויות  
כלכליות, חברתיות ותרבותיות, נקבע כי לכל אדם הזכות לתנאי מחיה נאותים ובכלל זה זכות  
לדיור נאות (ס' 11(1) לאמנה. הזכות לדיור נאות הוכרה גם באג'נדת השיכון (הצהרת איסטנבול)  
בשנת 1996. לניתוח הזכות לדיור במשפט הבינלאומי ראו: Anna K. Tibaijuka and Mary  
Robinson, **Housing rights legislation, Review of International and National Legal  
Instruments** (United Nations Human Settlements Program (UN-HABITAT) Office of  
the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2002). עוד ראו: **גילדין, דיור בר  
השגה**, עמ' 157; גיל-גן מור, "הזכות לדיור, הזכות לשוויון בדיור וקהילת הלהט"ב", 537, 538,  
**זכויות הקהילה הגאה בישראל: משפט, נטייה מינית וזהות מגדרית** (2016). עוד ראו: גיא זיידמן,  
"זכויות חברתיות: מבט השוואתי להודו ולדרום אפריקה", בתוך: **זכויות כלכליות, חברתיות  
ותרבותיות בישראל**, 347, 366, 385 (יורם רבין ויובל שני, עורכים, 2004, להלן: **זכויות כלכליות,  
חברתיות ותרבותיות בישראל**). עוד לעניין זכויות חברתיות ראו: Daphne Barak-Erez & Aeyal  
(2008) **Exploring Social Rights: Between Theory and Practice**. M Gross, eds., לפסיקה  
בינלאומית בנושא ראו: **European Federation of National Organisations Working  
with the Homeless (FEANTSA) v. France**, European Committee of Social Rights  
(2006); **Centre on Housing Rights and Evictions COHRE (2010)**; **I.D.G. v. Spain**,  
(Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2014)).





## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

מסמכים בינלאומיים אלו ואחרים, אינם כוללים הגדרה של היקף הזכות, אך מקובל לכלול בכך את זכותו של אדם למשאבי דיור נאותים, בסביבה הכוללת נגישות לשירותים חברתיים נאותים, בהתאם למשאביו הכלכליים, ברמה המשקפת קיום בכבוד וביטחון בחברה שבה הוא חי (על הזכות לדיור והיקפה ראו: David Weissbrodt and Connie de la Vega, **International Human Rights Law: An Introduction** (University of Pennsylvania Press, 2007), pp. 156-162 העוסקים בזכות לדיור באמנה לזכויות כלכליות וחברתיות). מעבר לבסיס משותף זה, ההתייחסות במדינות השונות הן באשר לתוכן הזכות, ובעיקר באשר לחובת המדינה להעניקה, שונה ממדינה למדינה.

### הזכות לדיור כנגזרת מהזכות לקיום מינימלי בכבוד

45. הדיוור הוא כאמור, צורך בסיסי הנדרש לקיום בכבוד. הזכות לדיור לא עוגנה, ככזו בחקיקה הישראלית. חוקי היסוד אינם כוללים במפורש את זכות המדור, ואין כל חוק אחר המקנה זכות לדיור ציבורי או סיוע בדיור לנזקקים לכך (מה שמוסדר בחקיקה הם זכויות דיירי הדיור הציבורי בעבר לרכוש את דירותיהם בתנאים מסוימים – חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) תשנ"ט-1998, וכן החובה לשמור על רמת תחזוקה סבירה של הדירות הציבוריות – חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, תשנ"ח-1998, שאינם מעניינה של עתירה זו. להרחבה ראו: נטע זיו "בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין דורית בפרספקטיבה הסטורית", **משפט וממשל** ט' 411, 434-433 (2006)).

עם זאת, בפסיקה הוכרה הזכות לדיור כזכות חוקתית, כאחת מזכויות הרווחה, הנגזרת מהזכות לקיום אנושי בכבוד, הנכללת בזכות לכבוד האדם, בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (לראייה אחרת של הזכויות החברתיות ככלי לשינוי מבני בחברה ראו: ריקי שיו, "עצרו את המהפכה בלעדי: על השמעתו ומשטרו של שיח הצדק החלוקתי והזכויות החברתיות", **מעשי משפט** ב', 185 (2009) וכן המאמרים בספר **צדק חלוקתי בישראל** (מנחם מאוטנר עורך, 2000).

46. לעיגון זכויות חברתיות, זכויות רווחה, בחקיקת יסוד, השלכות משמעותיות ושאלה זו שנויה במחלוקת (ראו לעניין זה: יורם רבין ויובל שני, "הזכויות החברתיות – רעיון שהגיע זמנו", בתוך: **זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות בישראל**, שם בעמ' 11; **גילדין, דיור בר השגה** בעמ' 179-181). לניתוח הזכות לדיור והפסיקה ראו, בין רבים: אהרן ברק, "זכות-הבת למינימום קיום אנושי בכבוד", **עבודה, חברה ומשפט** יד' 145, 172 (2015); אהרן ברק, **כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה**, בעמ' 566 (2014), להלן: **ברק, כבוד האדם**; אהרן ברק, "מורשתו של השופט אדמונד לוי והזכות לתנאי מחייה נאותים", בתוך **ספר אדמונד לוי**, 39 (אוהד גורדון, עורך, 2017: להלן: **ספר אדמונד לוי**); דפנה ברק-ארז, "זכויות חברתיות במשפט הישראלי: הגנה ישירה, הגנה עקיפה ואתגרים להמשך הדרך", **ספר אדמונד לוי** 53; ברק מדינה "הזכות לקיום בכבוד: הערכה ביקורתית של הפסיקה" **ספר אדמונד לוי** 197; יואב דותן, "כבוד האדם, צדק



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

סוציאלי וזכויות חברתיות חוקתיות", **עבודה חברה ומשפט יד'**, 207 (2015); אבישי בניש, מיכל קרמר, "למלא את החלל: מודל לעיצוב הזכות לקיום בכבוד בעקבות המשפט החוקתי הגרמני", **עבודה חברה ומשפט יד'** 263 (2015) וברק מדינה, "הגנה משפטית על הזכות לקיום אנושי בכבוד: הזכות החוקתית ונעבר לה", **עבודה חברה ומשפט יד'** 227 (2015).

כיוון שעניינה החוקתי של הזכות לדיור, נכללת בזכות לקיום אנושי בכבוד, מדובר באמצעים מוגבלים ביותר (לניתוח העיגון החוקתי של זכות הדיור והיקפה ראו: ע"א 3295/94 **גיל פרמינגר**, **הנאמן על נכסי חוה ויוסף מור נ' חוה מור**, פ"ד נ(5) 111, 121 (1997); רע"א 4905/98 **פרופ' יוסף גמזו נ' נעמה ישעיהו**, פ"ד נה(3) 360, פסקה 20 לפסק דינו של הנשיא ברק (2001) ע"א 9136/02 **מיסטר מאני ישראל בע"מ נ' שרה רייז**, פ"ד נח(3) 934, פסקה 7 לפסק דינו של השופט, לימים המשנה לנשיאה, אליעזר ריבלין (2004); עע"מ 3829/04 **ישראל טויטו, יו"ר עמותת "מכל הלב" נ' עיריית ירושלים**, פ"ד נט(4) 769 (2004), סעיף 16 לפסק דינה של כב' השופטת איילה פרוקצ'יה; **עניין עמותת מחויבות**, דברי כב' הנשיא אהרן ברק, שם בעמ' 481 ומנגד דברי השופט אדמונד א' לוי בעמ' 495; בג"ץ 3071/05 **גילה לוזון נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 2008); **עניין חסן**, פסקה 36 לפסק דינה של כב' הנשיאה דורית ביניש).

47. דיור הינו ככלל ההוצאה הגדולה ביותר של משק בית ממוצע, לא כל שכן של אנשים החיים בעוני. כדי להקל על אנשים החיים בעוני, ולאפשר להם קורת גג שתענה על הזכות לקיום מינימלי בכבוד, הוקצה הדיור הציבורי, וכן תכניות להשתתפות בשכר דירה. הקצאת דירות בדיור הציבורי לזכאים לכך נועדה להגשמת תכלית חברתית סוציאלית, צמצום ממדי העוני הפערים החברתיים. עמדה על כך כב' השופטת דפנה ברק-ארז בעע"מ 2414/17 **ירדנה קלדרון נ' חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות** (פורסם בנבו, 2018, בפסקה 2 לפסק דינה): **"מוסד הדיור הציבורי נועד, כידוע, לתכלית סוציאלית מובהקת – מתן מענה למצוקת הדיור וסיוע למי שידם אינה משגת לרכוש או לשכור דירה בשוק החופשי."** בעניין נתנאל עמדה על כך השופטת אסתר חיות, בפסקה 6 לפסק דינה: **"חוק הדיור הציבורי משנת 1998 נועד להגשמת תכלית סוציו-אקונומית מובהקת. הדיור הציבורי משמש מכשיר חשוב לצמצום מימדי העוני בישראל, הוא מבקש ליתן מענה למצוקת הדיור ולרכז את הפערים בין בעלי אמצעים כלכליים אשר יש ביכולתם לרכוש דירות בשוק הפתוח, לבין אלו שידם אינה משגת ...."**

לאור המחסור הכבד בדירות בדיור הציבורי בעין, מפעיל משרד השיכון תכניות סיוע, שמטרתן סיוע בפתרונות דיור, ובמרכזן סיוע בכספי שכר דירה כדי לשכור דירה בשוק החופשי. הזכאות לדיור ציבורי נקבעת בנהלי משרד הבינוי והשיכון, המפרטים תנאים להכרה בזכאות בהתבסס על שיקולים סוציו-אקונומיים. עמדתי לעיל על הוראות הנוהל הרלבנטיות.



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

48. הכללים הקובעים את זכאותו של אדם לדיור ציבורי, כמו גם את סדר הקדימויות שבין הזכאים השונים והנהלים לקבל ההטבות, אינם קבועים בחקיקה ראשית ואף לא בחקיקת משנה, אלא מוסדרים בנהלים פנימיים של משרד הבינוי והשיכון. מדובר בזכויות חלשות מבחינת מדרג החקיקה. למעשה מדובר בהחיות של הרשות המבצעת, ולא של המחוקק. מצב זה הוא בעייתי, כפי שציין גילדין, דיור בר השגה, בעמ' 183 :

"מצב זה [העדר זכויות לדיור בחקיקה] אינו כובל את המדינה ומאפשר לה לבצע שינויים תכופים במדיניות הדיור, בהתאם לשיקולים תקציבים או מדיניים עתיים. אם כן, הזכות לדיור שונה מזכויות חברתיות אחרות כגון חינוך או ביטחון סוציאלי: גם הן אינן מעוגנות חוקתית או חקיקתית במפורש, אך - בשונה מהזכות לדיור - יש להן ביטויים נרחבים בחקיקה הראשית. בעבר הועלו טענות שהמצב הנורמטיבי האמור מעביר לאזרחים מסר שלפיו אין להם זכות המקנה להם רשת בטחון ודאית, והמתת הממשלתי בתחום הדיור הוא סעד העלול להילקח מהם בכל עת....נוסף על כך, הרשות המבצעת אינה נרתעת מקיצוצים ניכרים ושרירותיים בתכניות דיור, ללא דיון ציבורי, ולעיתים ללא חקיקה מפורשת".

ומוסיף בעמ' 71 :

"החלטות ונהלים אלה נוטים להיות מורכבים להבנה וניסוחם מסורבל. בהיעדר כללים ברורים ונגישים הזכאים אינם מצליחים לממש את זכויותיהם, מה גם שחלק מהאנשים שאליהם כללי הסיוע מכוונים הם בעלי השכלה מעטה או שהיכרותם עם השפה העברית אינה מיטבית."

לטענתו, ייתכן שיש בכך אף הפרה של מחויבותה הבינלאומית של ישראל מכוח החתימה על אמנת הזכויות החברתיות (לעניין זה בהרחבה ראו דיור בר השגה, שם, בעמ' 271-274). עם זאת, נהלים ניתנים לביקורת שיפוטית ביתר קלות.

49. בבסיס החוקים המעניקים סיוע בתחומי הרווחה, לרבות בנוגע להבטחת הכנסה ולדיור ציבורי, עומדת תכלית זהה: להגן על האוכלוסייה החלשה ביותר במדינת ישראל, הכוללת גם אימהות חד הוריות לילדים קטנים, וזאת על ידי מתן סיוע כזה או אחר שתכליתו לאפשר קיום מינימאלי בכבוד. לצד זאת, הבסיס הרעיוני למבחני הזכאות הינו הרצון לחלק את משאבי המדינה רק למי שנוזקים לכך באמת. לאור הזכות לקיום מינימלי בכבוד, כנגדה עומדת חובה על המדינה, בין השאר לדיור, מתעוררת השאלה, האם לעניין "הכנסה", כחלק ממבחן הזכאות, יש לקחת בחשבון תמיכה משפחתית כפי שטוען משרד השיכון.



## **בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

### **פרק רביעי:**

#### **תמיכה משפחתית וקהילתית כהכנסה**

50. משרד השיכון דחה את בקשת העותרת לסיוע בשכר דירה, כיון שהכנסתה, כולל תמיכה נטענת מהוריה, הביאה לחריגה מההכנסה המזכה. התחשבות בתמיכה משפחתית הניתנת למקבלי הקצבאות, מעוררת שתי שאלות נפרדות, באשר לסמכות המדינה, במקרה זה משרד השיכון, לקחת בחשבון תמיכה של בני משפחה, חברים וסיוע של מגזר שלישי כהכנסה לצורך חישוב הזכאות.

השאלה הראשונה נוגעת לחובת המדינה לספק קיום מינימלי בכבוד. המדינה אינה יכולה לסגת מחובתה זו כאשר בני משפחה וחברים נרתמים לעזרה. השאלה השנייה, שונה, והיא האם ראוי "למשפט" יחסים כלכליים-ארגוניים בתוך המשפחה, יחסים המאופיינים בחוסר פורמליות, חוסר קביעות ומצבים משתנים. אדון בשתי שאלות אלו כסדרן.

#### **המדד [הנעדר] לקיום אנושי בכבוד**

51. דרישת משרד השיכון להכיר בתמיכה שמקבלת, לטענתו, העותרת, משמעה הנחה כי די בסיוע בשכר דירה שמקבלת העותרת כדי לאפשר לה קיום אנושי בכבוד. הנחה לפיה כלל הסיוע שמקבלת העותרת מהמדינה מאפשרת לה ולבנותיה קיום אנושי בכבוד. מכך נובע כי תמיכה משפחתית פוטרת את המדינה מחובתה לספק דיור ברמה הנדרשת, ולקיים את חובתה לספק קיום מינימלי בכבוד. **בעניין קרול**, קבע בית הדין הארצי לעבודה, כי על המדינה להבטיח קיום מינימלי בכבוד, ועל כן אין לכלול במסגרת ההכנסות הקובעות לצורך הבטחת הכנסה תמיכה של קרובי משפחה, ואם המחוקק מעונין בכך עליו לקבוע זאת במפורש.

במדינת ישראל אין כיום תשובה רשמית לשאלה מהי העלות של קיום אנושי בכבוד, לחיים הראויים להיקרא חיים, ולו בתנאים ובאמצעים מינימליים. מטרת הקצבאות והסיוע שנותנת המדינה היא לאפשר לאנשים שאיבדו את יכולתם להתפרנס, או ששכרם אינו עונה על צרכיהם לקיום אנושי בכבוד, לקבל את ההשלמות הנדרשות. אולם, הקצבאות אינן מחושבות כיום, כפי שאפרט להלן, לפי הסכום או העלות הנדרשת לקיום אנושי בכבוד. יתרה מכך, הסכומים נקבעו לפני שנים, ועודכנו במסגרת תקציב המדינה, לפי הסכמות פוליטיות, מבלי שהשאלה של קיום אנושי בכבוד נלקחה בחשבון. כך, למשל, קצבת נכות כללית, מחושבת על פי נוסחה שנקבעה בשנת 2006, ולאחרונה, הועלו קצבאות הנכות בעקבות שביתות ומחאות של הנכים, אך כהעלאה הנגזרת משיעורי קצבת הנכות בעבר.

52. ישנן שיטות שונות לקביעת הרף של קיום אנושי בכבוד. חלקן מתייחסות לצרכים הנדרשים ועלויותיהן, אחרות מתייחסות לרמת חיים סבירה בחברה נתונה. אולם, הקצבאות שניתנות כיום אינן מתבססות על מבחנים אלו (לשיטות השונות ראו: גוני גל ואברהם דורון, "מינימום לקיום בכבוד", סדרת זרקורים על מדיניות חברתית 1/2004 (2004), כפי שהובא אצל רות בן-ישראל,



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

ביטחון סוציאלי (2006) 890-897 ; להלן : גל ודורון ו בן-ישראל בהתאמה ; כן ראו אצל Christina Behrendt, "Holes in the Safety net? Social Security and the Alleviation of Poverty in a Comparative Perspective", in **Social Security in the Global Village** 333 (2002) ; לכך שאין מדובר בהכרח בקביעה "כמותית" ראו אצל יסמין רובין ודקלה צרפתי, "הקלות הבלתי נסבלת של (מינימום) הקיום : על צדק חברתי, הליך "ירשלני" והזכות למינימום קיום אנושי", **הארת הדין** א' 128 (2004).

עוד ראו את פסק דינו של בית המשפט החוקתי הפדרלי בגרמניה שהתייחס לחובות המוטלות על המחוקק בעת קביעת "מינימום של קיום אנושי בכבוד", תוך פסילת חקיקה שחרגה מכך : 1 BvL 1/09 (9.2.10). לניתוח פסק הדין : אבישי בניש ומיכל קרמר, "למלא את החלל : מודל לזכות בקיום בכבוד בעקבות המשפט החוקתי הגרמני", **עבודה, חברה ומשפט** י"ד, 263 (2015). עוד ראו : **אברהם-ויס ובניש, בג"ץ הקיום בכבוד**, וכן סלים ג'ובראן וחגי קלעי, "תחולתה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים החיים בעוני", **עיוני משפט** ל"ז 195 (2014) ; להלן : **ג'ובראן וקלעי, קיום מינימלי בכבוד**.

### הנסיונות לקבוע מדד לקיום אנושי בכבוד

#### **הפסיקה :**

53. החל מבג"ץ **מחויבות**, נעשו ניסיונות, הן באמצעות עתירות לבית המשפט, הן בהליכי חקיקה, לקדם משש שיקבע מה נדרש לצורך הבטחת קיום אנושי בכבוד ולו באמצעים המינימליים. **בעניין עמותת מחויבות** קוצצו הקצבאות, והעותרים טענו כי הקצבאות המקרוצות אינן מאפשרות קיום אנושי בכבוד. לצורך כך ביקשו העותרים כי המדינה תקבע רף של קיום מינימלי בכבוד, או שתציג חישוב ממנו ניתן יהיה ללמוד שדי בקצבאות המקוצצות לצורך כך. בית המשפט קבע, כאמור, כי הזכות לקיום מינימלי בכבוד הינה זכות חוקתית שבתי המשפט מוסמכים לאכוף אותה, אולם לא חייב את המדינה להציג מדד כאמור. כב' הנשיא ברק קבע באותו עניין, בפס' 32 לפסק דינו :

**"בדחיית העתירות... אי כדי להתיר למשיבים [המדינה] לנוח. טענתם החמורה של העותרים כי במדינתנו חיים אנשים שכבודם נפגע רק מפני שידם אינה משגת לקיים רמת חיים נסבלת, לא נתבררה לאשורה בעתירות אלה, וממילא גם לא נסתרה. על המשיבים לבחון טענה זו לעומקה. ככל שיש בה ממש, עליהם לפעול בהקדם למיגור התופעה בדרך חוקית כלשהי".**

54. **בעניין חסן**, הבהירה כב' הנשיאה דורית בייניש כי קיימת חובה על המדינה לקבוע מהם תנאי הקיום המינימליים לצורך קיום אנושי בכבוד "ולגזור את מערך הרווחה בהתאם לכך" (פסקה 46 לפסק דינה) והוסיפה כי : **"לצורך הדיון שלפנינו אנחנו מניחים כי אכן כך נעשה כך לשם קביעת מערך הרווחה הכולל הניתן על ידי המדינה..."** (שם). היינו, בית המשפט הניח, כי מערך הרווחה מקיים את זכותם של אזרחי המדינה לקיום אנושי בכבוד.



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

55. הנחה זו, כי הקצבאות מספיקות לצורך קיום אנושי בכבוד, נסתרה, בפסק דין שעסק בשאלה מקבילה של סיוע משפחתי, בבית הדין הארצי לעבודה בעב"ל 14-08-17457 **סימה קרול נ' המוסד לביטוח לאומי** (פורסם בנבו, 2018, להלן: **עניין קרול**). בפסק הדין נדונה חוקיות הנוהל של המוסד לביטוח לאומי לשלול גמלת הבטחת הכנסה ממי שמקבל עזרה כספית קבועה מבני משפחתו או מעמותות. בית הדין בהרכב מורחב, בראשות השופטת סיגל דוידוב-מוטולה, קבע כי יש לבטל את הנוהל כיוון שהוא פוגע בזכות החוקתית לקיום בכבוד, ואין מקום לראות בתמיכה משפחתית "הכנסה" לצורך חישוב הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה, או לצורך שלילתה. בית הדין הארצי לעבודה ציין בפסק דינו, (פסקה 46 לפסק דינה של כב' השופטת סיגל דוידוב-מוטולה), כי:

**"במסגרת הטיעונים לפנינו לא הוצג (בין על ידי המל"ל ובין ע"י היועץ המשפטי לממשלה) כל סטנדרט, ולא הוסבר אם וכיצד נשקלו טענות המוסד במשקפי חובתה החוקית של המדינה להבטחת קיום בסיסי בכבוד....."**

בית הדין קבע כי **"קיים ספק ממשי בשאלה אם במציאות הנוכחית גמלת הבטחת הכנסה אכן מספיקה כשלעצמה לצורך קיום בסיסי בכבוד, ספק שלא נסתר בטיעונים של המדינה ושל המוסד לביטוח לאומי"**. כתוצאה מכך, הוסיף וקבע בית הדין, **"רבים ממקבלי הגמלה נאלצים לקבל סיוע נוסף, מכל גורם אפשרי, לצורך סיפוק הצרכים האנושיים הבסיסיים ביותר דוגמת מזון, לבוש, תרופות ודיוור"**.

### החקיקה

**קיום אנושי בכבוד והוראות חוק חדלות פרעון ושיקום כלכלי. תשע"ח-2018**

56. התפתחות נוספת (יש שיאמרו תקווה שהתבדתה), ניתן למצוא בהוראות חוק חדלות פרעון ושיקום כלכלי. תשע"ח-2018 (להלן: חוק חדלות פרעון), שקבע שתשלום לקופת הנשייה יביא בחשבון את דמי המחיה של החייב, ונקבע שדמי המחיה יחושבו על בסיס **כללי המחיה בכבוד** שיקבע שר המשפטים. המונח דמי מחייה הוגדר בסעיף 160 לחוק:

**"הסכום הדרוש ליחיד ולמי שפרנסתם עליו להוצאות המחיה הבסיסיות לשם מחיה בכבוד, ובהתחשב בהכנסתו של בן זוגו ושל ילדיו שפרנסתם עליו; דמי המחיה יחושבו על בסיס כללי המחיה בכבוד שקבע השר לפי סעיף 162(ב) והתאמתן לנסיבותיו האישיות של היחיד"**.

בהתאם להוראת סעיף 162(ב)(1) לחוק קביעתם של כללי המחיה בכבוד, היינו, הסכום שיישאר בידי אנשים בפשיטת רגל, נותר בידי שר המשפטים באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

57. חקיקה זו התבססה על המלצות ועדה ציבורית בראשות פרופ' רון חריס מאוניברסיטת תל אביב: **דוח הוועדה לבחינת תוכנית הפירעון בהליך פשיטת רגל** (2015, להלן: **דו"ח ועדת חריס**). הדוח נועד לקבוע פרמטרים אחידים לחישוב התשלום החודשי שעל חייב לשלם בהליך של חדלות פירעון, כתנאי לקבלת הפטר. נקודת המוצא של הדוח הייתה כי תוכנית פירעון החובות צריכה להיות כזו שמחד, משאירה בידי החייב ומשפחתו את הסכום הדרוש להם למחיה הולמת ומאידך,



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

ומאפשרת פירעון מקסימלי של החובות. לצורך כך, יצרה הוועדה תחשיב לחישוב ההכנסה הפנויה, המתבסס על סכום ההוצאות הבסיסיות הדרוש לחייב ולמשפחתו למחיה הולמת בכבוד, מכוח הזכות החוקתית לקיום בכבוד (ברע"א 6353/19 אנטולי לשצ'נקו נ' הכונס הרשמי (פורסם בנבו, 11.2.2020), נקבע כי מטרת ההגנה על קצבאות הביטוח הלאומי בהליכי הוצאה לפועל הינה: "להבטיח את צורכי מחייתו המינימליים של הזכאי, לספק לו אמצעי קיום בסיסיים ... מידותיה של הגמלה תפורות לתכלית זו". זוהי הפעם הראשונה שהמחוקק התייחס לאמצעים המינימליים הנדרשים לצורך קיום אנושי בכבוד.

58. כדי לקבוע מהו קו המינימום, אימצה ועדת חריס מודל המשלב בין שתי גישות מקובלות בעולם, שפיתחו הבנק העולמי ומועצת המחקר שליד האקדמיה הלאומית האמריקאית: הראשונה קבעה מהו סל הוצאה בסיסי עבור יחיד ומשפחה, והשנייה התרכזה בשאלה אם הכנסות משפחת החייב מספיקות כדי להבטיח את רמת החיים הבסיסית שנקבעה. במלים אחרות, אם הכנסות מספיקות למימון סל ההוצאה המשפחתי, הרי שהמשפחה חיה "ברמת חיים סבירה". בהתבסס על סקר ההוצאות של משקי הבית שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נבנה בביטוח הלאומי מחשבון לחישוב הסכום הנדרש למחיה בכבוד, המושפע מגודל המשפחה, אזור המגורים ומשתנים נוספים.

רבים ראו בהוראות חוק חדלות פירעון בהקשר זה, הכרה עקיפה בזכות לקיום אנושי בכבוד ועמה בזכויות חברתיות, או זכויות הרווחה הנגזרות ממנה, (ראו דבריה של כב' השופטת דפנה ברק ארז בכנס שנערך באוניברסיטת תל אביב לכבוד יציאת ספר אדמונד לוי ביום 9.4.18, ניתן לצפייה ב-

<https://www.youtube.com/watch?v=749LQ6ulnKg>);

"לא בית המשפט, אלא הכנסת מכירה כעת ביישום הכלל של קיום אנושי בכבוד, ובצורך לקבוע סטנדרט כזה באופן משפטי. בזמנו היינו עדים להתקוממות הפוליטית על כך שהעליון מוציא צו על התנאי ומבקש מהכנסת, שומו שמים, לקבוע סטנדרט של קיום בכבוד".

דברים דומים אמרה בכנס חדלות פירעון של לשכת עורכי הדין באילת ביום 3.8.18:

"שילוב דמי המחיה והזכות לקיום בכבוד בחוק החדש הוא מהפכני וממשיך את ההגנה על מינימום של קיום בכבוד בפסיקתו של בית המשפט העליון. במובן זה, הכנסת קיבלה את העיקרון שנקבע בפסיקה ותרגמה אותו לשפת המעשה"

דיווח על ההרצאה ראו: חן מענית, "האם ייקבע רף מינימלי של דמי מחיה שמספיקים לקיום בכבוד", גלובס 3.8.18.

אמנם, קל יותר לקבוע כללים או מדד למחיה בכבוד בהקשר של חדלות פרעון, כיון שדמי מחיה שנתרים לחייב, נותרים בידיהם על חשבון הנושים, ולא על חשבון המדינה, אבל עדיין נתלו בכך הרבה תקוות בהקשר זה. תקוות שלעת הזו נתבדו.





## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

59. על אף שחוק חדלות פירעון, קבע כי על שר המשפטים לקבוע כללים למחיה בכבוד, ועל אף שבעקבות דו"ח הועדה הוכן בביטוח הלאומי מחשבון לעניין זה, הלוקח בחשבון את הפרמטרים השונים עליהם עמדה הועדה, פרסם משרד המשפטים פרסם, ביום 13 במאי 2020: "אמות מידה לקביעת תשלום חודשי לחייב". בסעיף 7 למסמך הובהר הצורך בפרסומו:

**"בשלב זה לא נקבעו כללי מחיה בכבוד על ידי שר המשפטים באישור ועדת החוקה, משום שוועדת החוקה לא התכנסה לאחר פיזור הכנסת ה-20 בתאריך 26.12.18. לפיכך, בהעדר כללים מנחים כאמור, נדרש הממונה לקבוע מדיניות ברורה ואחידה לחישוב התשלומים החודשיים שיקבעו על ידו בהתאם להוראות סעיף 156 לחוק. מדיניות זו תשמש את הממונה, כאמור, גם בבואו להמליץ בפני בית המשפט על גובה התשלומים שיוטלו על החייב בצו לשיקום כלכלי למשך תקופת התשלומים, בשינויים המחויבים."**

באמות המידה, נקבע כי הסכום שייוותר בידי החייב בהוצאה לפועל היא הדרגה הגבוהה ביותר של קצבת הנכות, וזאת, תחת קביעת דמי מחייה בכבוד. זאת, בעוד הנכים, בעתירה שהוגשה ותלויה בבית המשפט העליון, טוענים כי קצבת הנכות אין די בה לקיום אנושי בכבוד. כוונת חוק חדלות פירעון הייתה לגבש מדד לקיום מינימלי בכבוד תוך לקיחת כלל הצרכים של החייב ובני משפחתו בחשבון. תחת זאת נלקחה קצבת הנכות שהיא סכום שרירותי באופן יחסי, שנקבע, בין היתר לאחר הפגנות של ארגוני הנכים ודיונים פוליטיים בנושא. מסמך אמות המידה לא הבהיר מה גרם לשינוי המדיניות ומדוע לא אומץ כבר בשלב זה המחשבון שגובש ע"י המוסד לביטוח לאומי (על פי הנתונים ההפרש בין הסכומים משמעותי. כך בעוד שקצבת נכות ליחיד עמדה באוגוסט 2020 על 3.321 שקלים לחודש, הרי הסכום למחייה על פי המחשבון ליחיד במרכז הארץ עומד על 5,181 ש"ח, והפערים גדלים כשמדובר במשפחה).

לאחר הקמת הממשלה, בעקבות בחירות מרץ 2020, הקימו שרי המשפטים והרווחה, ביום 31.8.2020, צוות ממשלתי (בראשות כונסת הנכסים הרשמית), שאמור לקבוע את אופן חישוב סכום "דמי המחיה בכבוד", הפעם ברוח הדו"ח עליו התבססה חקיקת חוק חדלות פירעון ולפיו אין להביא את החייב ומשפחתו, במסגרת הליכי חדלות פירעון: "אל מתחת לקו המינימום למחיה הולמת בכבוד" (דו"ח וועדת חריס). הצוות היה אמור להמליץ על תקנות עדכניות לחישוב דמי המחיה. עד כה טרם פורסמו המלצות הצוות.

### הצעת חוק מדד לקיום אנושי בכבוד, התשע"ח-2018

60. ב-2018 הייתה התפתחות נוספת, עת הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק מדד לזכות לקיום אנושי בכבוד, התשע"ח-2018. ההצעה הונחה על שולחן הכנסת לקריאה טרומית ביום 1.1.18 (ישיבה מס' 292 של הכנסת ה-20). הצעת החוק התבססה על הצעת חוק חדלות פירעון והניסיון לקבוע מדד במסגרתו.



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

בהצעת החוק, שהוגשה ע"י חברי כנסת מסיעות רבות נקבעה בסעיף 1 מטרת החוק:

"מטרתו של חוק זה לקבוע מנגנון מקצועי לכימות סל הצרכים לקיום אנושי בכבוד על בסיס מדד חשבונאי; מטרת המדד לקבוע את רשת הביטחון שתבטיח קיום בכבוד לתושבי ישראל, בהתחשב במבנה התא המשפחתי, במקום המגורים ובשיקולים פרטניים נוספים; המדד ייקבע ויעודכן מדי שנה על ידי ועדת מומחים מתחומים שונים."

לעניינו חשובים דברי ההסבר מהם עולה כי על אף ההכרה בזכות לקיום בכבוד, בהיעדר מדד לקיום זה, בפועל לא ניתן לקיים ולממש זכות זו:

"בישראל מוסכם זה שנים ארוכות, כי לכל אדם קיימת הזכות לקיום אנושי בכבוד, אלא שלא ברור מהו היקפה של זכות זו ומה היא כוללת, גם לא אחרי התדיינויות בבית המשפט העליון בסוגיה זו. כך, לא ברור אם המדינה מחויבת להבטיח תנאים מינימאליים ומצומצמים להישרדותו של אדם, או שאולי החובה רחבה בהרבה ומצריכה את המדינה לדאוג לרווחה בסיסית של תושביה בכל תחומי החיים, בין השאר, באמצעות קצבאות קיום – ממזון וקורת גג, דרך חינוך, בריאות ורווחה, ועד להכשרה מקצועית, העשרה ותרבות – שאם לא כן אינה ממלאת חובתה להבטיח את הזכות לקיום אנושי בכבוד. הצעת חוק זו מונה מספר רכיבים בסיסיים לקיום אנושי בכבוד, ברוח האמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות של האו"ם, עליה חתמה ישראל ואותה אישרה, כאשר לשר האוצר הסמכות להוסיף רכיבים נוספים לפי שיקול דעתו.

במהלך השנים נמנעה המדינה מלהגדיר את המונח ולמלא אותו בתוכן, על אף שיש לכך השלכות מרחיקות לכת על האוכלוסייה, ובפרט על אנשים החיים בעוני. גם כשהמדינה מכירה בחובתה להעניק תמיכה מסוימת, או להגדיר רף מסוים, למשל באמצעות קצבאות קיום, קביעת שכר מינימום, מתן סיוע בדיוור ציבורי ואספקה של שלל שירותים ציבוריים בכל תחומי החיים – גובה התמיכה והסיוע יהא בהכרח שרירותי ובלתי מבוסס על נתונים כלשהם.

במדינות שונות קיימים מנגנונים לחישוב גובה תמיכת המדינה בנזקקים, ולאחרונה נקבע בישראל תחשיב כזה במסגרת הליך פשיטת רגל במערכת כונס הנכסים הרשמי. במסגרת הצעת החוק מוצע לקבוע מנגנון שלחישוב של צרכים לקיום בכבוד של תא משפחתי בהתאמה לנסיבותיו המיוחדות של כל תא משפחתי כגון גיל חבריו, מקום המגורים ועוד."

(הדגשה שלי – מ' א' ג')

הצעת החוק לא קודמה. תחתיה הוגשה הצעה חדשה, וזהה בנוסחה ובדברי ההסבר לה: הצעת חוק מדד לזכות לקיום אנושי בכבוד, התשפ"א-2019, והונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם (ישיבה 22 של הכנסת ה-22 מיום 9.12.19). גם הצעה זו לא קודמה.

על פי מחקרים מטעם המדינה ורשויותיה, הקצבאות והסיוע שניתנים בידי המדינה, אינם מבטיחים קיום אנושי בכבוד

61. המדינה לא הציגה מעולם כל תחשיב ממנו עולה כי הקצבאות השונות הניתנות על ידי המדינה, מאפשרות קיום אנושי בכבוד (כפי שפורט בעניין קרול, וכאמור לעיל בעניין חוק חדלות פירעון). מנגד, קיימים דוחות ונתונים, מהם של המדינה עצמה, מהם עולה כי: "חלקים ניכרים של הציבור חיים עדיין מתחת לרמה סבירה של קיום בכבוד". כך נכתב בדו"ח מטעם הביטוח הלאומי עצמו (מירי אנדבלד, דניאל גוטליב, אורן הלר ולהב כראדי, דו"ח ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2016) (מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2017).



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

לעניין קצבת נכות, קבעו שתי ועדות ממשלתיות – ועדת זליכה וועדת שמחון – שהסכומים המשולמים כיום כקצבת נכות אינם הולמים את צרכי הנכים (בפברואר 2020 הוגשה עתירה ע"י ח"כ אילן גילאון (בג"ץ 1349/20 וע"י עמותת נכה לא חצי בן אדם – בג"ץ 1349/20). בעתירות התבקש בית המשפט לקבוע כי לא ניתן להתקיים בכבוד מסכום נמוך משכר המינימום - העומד על 5,300 שקלים. אל העתירה צרופה חוות דעת כלכלית של ד"ר אלכס זבז'ינסקי, לפיה הסכום המינימלי הדרוש לאדם עם מוגבלות לחיים בכבוד הוא 6,000 שקלים. העתירה תלויה ועומדת בבית המשפט העליון, וטרם נקבע לה מועד לדיון. בית המשפט הורה לכנסת ולממשלה לעדכן בדבר מצב הדברים עד ליום 1.5.21. אמנם, בעקבות משבר הקורונה הוחלט כי הביטוח הלאומי ישלם לבעלי קצבאות נכות מענק חד פעמי לשנת 2021. המענק ניתן כחלופה להעלאה קבועה של הקצבאות, המתחייבת בחוק (לצורך כך הוכן תזכיר חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 218 – הוראת שעה)(מענק חד פעמי חלף הגדלת קצבאות הנכות לשנת 2020 (תיקון), התשפ"א-2021. אולם, תשלום זה אינו נוגע לעתירות שהוגשו בשאלה העקרונית).

62. ממחקרים נוספים עולה כי חמישית מהמשפחות בישראל חיות בעוני, היקף הגבוה ביותר במדינות ה-OECD (גל וקרומר-נבו, **סיוע חומרי, בעמ' 5**) וכי תקציבי הרווחה נמוכים במידה ניכרת מהממוצע במדינות אלה (לנתונים נוספים ראו: שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס ואביב ליברמן, **"ישראל – תמונת מצב חברתית 2017"** (מרכז אדוה 2018); עוד ראו: דו"ח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (**ועדת טרכטנברג**) 205-206 (2011) ודו"ח הוועדה למלחמה בעוני בישראל (**ועדת אלאלוף**), חלק 1, דו"ח המליאה, עמ' 12-13 (2014); להלן: **דו"ח אלאלוף**).

עוד עולה כי במרבית המקרים הקצבאות שמקבלים זכאי הקצבאות אינן מאפשרות להתמודד עם כלל ההוצאות, בעיקר לא במצבים של צורך בהוצאה חריגה. הדברים הגיעו לכך ש**"לפחות חצי מיליון בני אדם בישראל מקבלים מזון מכמאה ושבעים עמותות העוסקות רק באספקת מזון לנזקקים"** (אברהם דורון, **"האם אפשרית גישה מאוזנת יותר למדינת הרווחה?" עבודה, חברה ומשפט** י"ב 515 (2010); להסתמכות ההולכת וגדלה על ארגוני צדקה ראו אצל יעל ישי, **"חברה אזרחית בתהליכי פירוק? כמה הערות על המצב הנוכחי"**, **חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל** כרך ב' (2) 7 (2008)).

בדו"ח של מרכז טאוב, במסגרת ההמלצות נכתב כי:

**"כדאי לבחון אם המענה הניתן למשפחות החיות בעוני מספק — בפרט קצבת הבטחת הכנסה, שהיא רשת הביטחון הסוציאלית העיקרית למשפחות בגיל העבודה החיות בעוני. ההשוואה בין גובה הקצבאות המיועדות לאוכלוסייה זו ובין קו העוני, העדויות על ריבוי הפניות למחלקות לשירותים חברתיים לשם סיוע כספי, השימוש הרב ב"קופות הידידות" והנתונים באשר למאפייני ההכנסה והחובות של המשפחות המשתתפות בתוכנית "נושמים לרווחה" — כל אלו מעלים ספקות בעניין יעילותה של מערכת הביטחון הסוציאלית בהתמודדות עם עוני. תמונה דומה לזו עולה ממסקנות ועדת**



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

אלאלוף, מדוח העוני השנתי של המוסד לביטוח לאומי, ומנתוני המוסד בנושא ההיקף של אי מיצוי קצבת הבטחת הכנסה."

בעניין קרול, מפרטת כב' השופטת דוידוב מוטולה את ירידת תקציבי הרווחה, ללא עלייה או עריכת מחקרים או בדיקות לגבי ממדי העוני והקיום האנושי בכבוד.

63. אשר למרכיב הדיוור, במחקר נוסף, שמומן בידי הביטוח הלאומי: שמוליק שיינטוך, **לשרוד בשולי העוני** (2018) נקבע כי (עמ' 12 לדו"ח):

"כל גורמי המקצוע שהשתתפו במחקר מסכימים גם כי גובה הסיוע בשכר דירה ... רחוק מלהספיק לשכירת דירה. משרד הבינוי והשיכון, המוסד לביטוח לאומי, מבקר המדינה, כמו גם ועדות טרכטנברג ואלאלוף כבר המליצו בעבר להעלות את סכום הסיוע בשכר דירה, ולעגן את הסיוע בשכר דירה בחקיקה, במקום שיסתמך על נוהלי משרד הבינוי והשיכון. משרד האוצר מתנגד לעדכון גובה הסיוע בנימוק שהדבר יהווה "נטל כבד מאוד על תקציב המדינה", ושהגדלת הסיוע עלולה להשפיע על המחירים בשוק השכירות כולו. משרד האוצר מתנגד גם לעיגון הסיוע בחקיקה בטענה שהדבר יגרום ל"פגיעה בגמישות הממשלה"..... מאז שנת 2005 לא חל שינוי בגובה הסיוע בשכר דירה שמעניק משרד הבינוי והשיכון זאת בעוד בשנים 2008–2013 עלה גובה שכר הדירה במדינת ישראל ב-50%. בולטת בהיעדרה מתכונת כשלהי לעדכון הסיוע בשכר הדירה." (הדגשה שלי – מ' א' ג').

אחת מהמלצות הדו"ח (עמ' 16) היא: "ליישם את המלצות מבקר המדינה, המוסד לביטוח לאומי, דו"ח הוועדה למלחמה בעוני (דו"ח ועדת אלאלוף), דו"ח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (דו"ח טרכטנברג), ומשרד הבינוי והשיכון להגדלת גובה ההשתתפות בסיוע בשכר הדירה, כמו גם לקבוע מתכונת לעדכון גובה הסיוע."

היינו, כיום הסיוע בשכר דירה אינו עונה על הצורך בדיוור, במסגרת הזכות לקיום אנושי ולו מינימלי בכבוד.

64. איני מתיימרת לקבוע, והנתונים גם לא הוצגו לפניי, האם המדינה מאפשרת לעותרת שלפניי ולבנותיה, קיום אנושי בכבוד. אולם, מהנתונים לעיל עולה, כי ככלל, בהעדר תמיכה נוספת מארגוני מגזר שלישי או מבני משפחה וחברים, רבים, גם אם ימצו את זכויותיהם, לא יוכלו לקיים חיים בכבוד, "חיים הראויים לחיים" בלשונו של המשנה לנשיא, השופט חשין. התמיכה המשפחתית חיונית, ודאי לחלק ממקבלי הקצבאות - על מנת להגיע - בצירוף הגמלה או הסיוע המדינתי - למינימום של קיום אנושי בכבוד.

אדגיש, את מדיניות הרווחה על המחוקק לקבוע, וזו כוללת סדרה ארוכה של שיקולים, שעשויים להשתנות מעת לעת, למשל בימים אלו בעת המשבר הקורונה. סדרי העדיפויות הכלכליים, לרבות מדיניות הרווחה צריכים להיקבע על ידי הרשות המחוקקת והמבצעת. עם זאת, על בית המשפט לוודא, במקרים המגיעים אליהם, כמו המקרה שלפניי, שאכן גובשה מדיניות מתאימה, על פי כללי המשפט המנהלי, וכי נלקח בחשבון השיקול של קיום מינימלי בכבוד, היינו, להבטיח שהקצבאות



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

שמעניקה המדינה, אכן יספיקו לקיום מינימלי בכבוד, גם למי שאין לו תמיכה משפחתית משלימה. זאת, יש לעשות קודם כל באמצעות יצירת מדד מבוסס לקביעת גובה גמלאות הקיום בישראל (אבישי בניש ומיכל קרמר "למלא את החלל: מודל לעיצוב הזכות לקיום בכבוד בעקבות המשפט החוקתי הגרמני" עבודה חברה ומשפט יד 263 (2015)).

בהיעדר מדד קונקרטי שיבחן מהי העלות ומה נדרש לצורך קיום אנושי בכבוד, לא תהיה הגנה אמיתית על הזכות לקיום בכבוד בישראל. הגיעה השעה שהמדינה תגדיר מדד לקיום אנושי בכבוד.

הרשות אינה יכולה להחזיק במקל משני קצותיו – מחד לא לקבוע בעצמה מהו המינימום הנדרש לקיום מינימלי בכבוד, ולהראות כי כלל הסיוע והקצבאות מספיקות למקבלי הקצבאות לקיום מינימלי בכבוד, ומהצד השני, לקבוע, ולא בחקיקה ראשית, כי קצבה המתקבלת מקרובי משפחה נכללת בגדר הכנסה לצורך קבלת דיור ציבורי, תוך הנחה שהקצבה מספיקה לקיום מינימלי בכבוד. אין זה ראוי לשלול את זכאותה של גב' אורן לסיוע בשכר דירה בטענה כי הסיוע המשפחתי הניתן לה מעלה אותה מעל רף הקיום האנושי בכבוד שעל המדינה לספק, כשהמדינה טרם הגדירה מדד לקיום בכבוד שעל פיו תיבחן המספיקות של הקצבאות השונות המתקבלות לעמידה בסף של קיום מינימלי בכבוד.

### "משפוט" יחסים בתוך המשפחה

#### שיקולי מדיניות

#### **מבנה התא המשפחתי ויחסו למערכת הרווחה**

65. מסורתית, המשפחה הייתה רב דורית וכוללת, כאשר כמה דורות של בני המשפחה על צאצאיהם הסתופפו תחת קורת גג אחת, כאשר האב הוא ראש המשפחה. במאה ה-20 התחוללה מהפכה דרמטית במבנה המשפחה ובחלוקת התפקידים בה כתוצאה משתי מגמות. האחת משתקפת בתהליך האינדיווידואליזציה, שסימן את ביטולה של ההתייחסות למשפחה כאל יחידה אחת בעלת משמעות משפטית והמרתה בהצבת הפרט כישות בסיסית. המגמה האחרת משתקפת בכניסתן של הנשים לשוק העבודה בשכר וזאת בהשפעת הגל השני של החשיבה הפמיניסטית. כתוצאה מכך נוצר דגם משפחתי חדש המחויב לשוויון בין בני הזוג ומשנה את חלוקת התפקידים במשפחה. מתפתחת תופעה של משקי בית של איש או אישה החיים לבדם, של משפחות חד הוריות המטופלות בילדים ובייחוד כאלה שבראשן אישה, האם, לצד תבניות משפחתיות חד מיניות ומשפחות שהיחסים במסגרתם אינם מוסדרים בצורה פורמלית. מערכת הרווחה התאימה עצמה להתפתחויות אלו (ראו: רות בן-ישראל, ביטחון סוציאלי - כרך ב', 565-571 (2013)). השינויים במבנה המשפחה באו לידי ביטוי בקצבאות (הניתנות כיום, למשל, על פי חוק הורה עצמאי), אולם, לא עסקו בשאלת



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

התמיכות המשפחתיות (בעין או בסיוע כספי), והשאלה האם יש לכלול סיוע זה בבסיס ההכנסה לצורך קביעת הזכאות לקצבאות השונות.

קיימת מורכבות ב"משפוט" יחסים בתוך המשפחה. אומנם, גישות שונות מרחיבות את תפקידה של מערכת המשפט בעניינים משפחתיים, אולם, יש חשיבות לשמירה על מרחב של גמישות ופרטיות ביחסים המשפחתיים-הכלכליים (איילת בלכר-פריגת "מה למשפט ולמשפחה?", בתוך: **משפט, חברה ותרבות האם המשפט חשוב?**, 235 (דפנה הקר ונטע זיו עורכות, 2010); צילי דגן ואביטל מרגלית, "מיסים וקהילה: על מיסוי הקיבוץ המסורתי והקיבוץ המתחדש", **עיני משפט** ל"ו 461 (2013), וכן: 93 Virginia Tax Review 29 (Tsilly Dagan, Itemizing Personhood, 2009). אני סבורה שקיימת בעייתיות רבה במשפוט ומשטור של העברת סכומי סיוע בתוך המשפחה.

66. המשפחה מהווה את המוסד החברתי הבסיסי ביותר ומייצגת את הקבוצה הראשונית אליה נולד האדם, ובה מתקיימים קשרים הנמשכים לאורך כל מהלך החיים. המבנה של מוסד המשפחה וארגונו משפיעים באופן מהותי על כל אחת ואחד מבני המשפחה. כשמדברים על יחסים בין בני משפחה בוגרים, טיב הקשר אינו מובן מאליו, וגם כאן, לאיכות הקשרים יש השפעה על בני המשפחה (ראו לעניין זה: **הזקן והמשפחה, סוגיות מרכזיות ביחסים רב-דוריים**, פתח דבר, 9 (יצחק בריק ואריאלה לבנשטיין, עורכים, תש"ע-2010), המציינים לעניין זה:

**"חסים בין-דוריים בין חברי המשפחה משמעותיים במיוחד בחברה המודרנית, לאור העלייה בתוחלת החיים, המאפשרת לבני דורות שונים להתנסות בחוויות משותפות לאורך מספר רב של שנים. המשפחה ממוקמת במקום מרכזי בין הקולקטיב לבין הפרט והיא מצויה בצומת הקשרים הבין-דוריים ובחלוקת התפקידים בין המינים"**

כמו כן, הוצגה החשיבות של המבוגרים כתורמים ללכידות משפחתית. לכן, על מנת ליצור "חברה לכל הגילאים" יש לראות במשפחה את נקודת המוצא. התערבות בתמיכה משפחתית היא פסולה ומהווה התערבות במרחב המשפחתי וביחסים המשפחתיים המורכבים, והיא עלולה לגרום להפסקת התמיכה החיונית המשפחתית והקהילתית באופן שיפגע בנזקקים וביתרונות החברתיים של קהילתיות וערבות הדדית (אבישי בניש, "חידושי חקיקה ופסיקה חברתית (פס"ד קרול)", **ביטחון סוציאלי**, גיליון 105, 143, 146 (2018).

### גמישות בתמיכה תוך משפחתית

67. נימוק שני שבמדיניות הנוגע למשפוט יחסים בתוך המשפחה נוגע לגמישות התמיכה המשפחתית, שלעיתים ניתנת ולעיתים נפסקת, ובעיקר לצורות השונות בהן ניתן לתת תמיכה כזו. מערכת יחסים משפחתית מתאפיינת מעצם טיבה בעזרה מסוגים שונים, שאינה בהכרח כספית או מכומתת, אינה תמיד הדדית, ומשתנה בהתאם לצרכים מזה וליכולות ולאפשרויות מתן העזרה מזה. כך, פעמים בתחילה הדרך, ההורים מסייעים לילדיהם, ובהמשכה, כשהילדים עובדים ומשתכרים וההורים נזקקים לסיוע, הילדים הם שמסייעים להוריהם.





## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

במקרה זה הטענה היא כי הוריה של העותרת עוזרים לה ולנכדותיהם, אולם יכול להיות גם מצב דברים הפוך שילדים בוגרים יעזרו להוריהם, כפי שמתחייב ממצוות כיבוד אב ואם. בעשרת הדברות, אומר הדיבר החמישי: "כִּבֵּד אֶת אָבִיךָ וְאֶת אִמְךָ לְמַעַן יֵאָרְכוֹן יָמֶיךָ עַל הָאָדָמָה אֲשֶׁר ה' אֱלֹהֶיךָ נָתַן לָךְ" (שמות, פרק כ'). פרשני המקרא וקובעי ההלכה פסקו, שהמשמעות של כיבוד אב ואם היא מעשית ומחייבת סיוע ממשי - "מאכיל, משקה, מלביש ומכסה, מכניס ומוציא" (קידושין, דף ל"א ע"ב). אחת הטענות היא כי במערכות יחסים מורכבות אלו של סיוע הדדי בתוך המשפחה, אין מקום להתערבות המשפט.

בדיקה והתערבות משפטית בסוג כזה של תמיכה עלול להביא לתוצאות מלאכותיות, שרירותיות ומפלגות. כך, למשל, כאשר הסיוע המשפחתי אינו ניתן בעין, ולא בתמיכה כספית, אך שוויו הכלכלי גבוה, לעיתים, לאין שיעור (דוגמת השגחה על ילדים, רכישת מזון וביגוד ועוד). התייחסות לסיוע כספי כ"הכנסה" בעוד שסיוע בעין אינו נלקח בחשבון מונעת את הגמישות הנדרשת ביחסים משפחתיים. נוסף על כך, דרכי הסיוע השונות, מאפשרות להסתיר את הסיוע ולא לקבלו בכסף, אלא סיוע בעין, קבלת מצרכים שההורים קנו, תחת קבלת כסף לקניית אותם מצרכים. לו הוריה של העותרת היו חיים בישראל, יכולים היו לערוך עבורה קניות או לטפל בבנותיה, עזרה העולה בערכה הכלכלי, על הסכום, שלפי טענת משרד השיכון קיבלה העותרת.

התערבות במרקם המשפחתי העדין, הבנוי, בין השאר גם מתמיכה כלכלית, בעין או בכסף, עלול לפגוע במרקם מורכב ועדין זה שלא לצורך. אולם, אם המחוקק מעונין להתערב בתחום זה, זהו עניין לחקיקה ראשית, ולא להחלטה של ועדה במשרד השיכון, שאפילו אינה מעוגנת הנהלים (נזכיר שבעניין קרול נפסל נוהל דומה לעניין הבטחת הכנסה)..

### קביעת מדיניות רווחה בחקיקה ראשית

68. שיקולי המדיניות עליהם עמדתי מדגישים כי השאלה מהי מדיניות הרווחה, והאם על המדינה לדאוג לקיום מינימלי בכבוד, והאם יש לכלול בכך תמיכה משפחתית, היא שאלה חברתית שבמדיניות, שאלה מסדר ראשון שעל המחוקק לענות עליה, לאחר דיון מעמיק. המחוקק, בין היתר בעקבות פסיקת בית הדין לעבודה בהקשר זה, נדרש להצעות חוק בנושא. הצעות אלו לא הבשילו לכדי חקיקה, אולם מדברי ההסבר ומהדיונים בהצעות עולים הקשיים עליהם עמדתי.

ביום 10.7.17 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק מטעם הממשלה: (הצעת חוק הבטחת הכנסה (תיקון מס' 50) (הכנסה שמקורה בתמיכה כספית), התשע"ז-2017 (להלן: **הצעת החוק**). מטרתה של הצעת החוק היא להסדיר את מעמדם של סכומי כסף המתקבלים בדרך של תמיכה כלכלית, במסגרת מבחני ההכנסה הנדרשים בטרם יוחלט האם המבקש זכאי להבטחת הכנסה אם לאו. הצעת חוק זו עברה קריאה ראשונה בלבד (ביום 24.7.17) ונדונה בוועדות הכנסת יחד עם הצעת חוק פרטית באותו עניין: הצעת חוק הבטחת הכנסה (תיקון – הגדרת הכנסה), התשע"ו-2016. על



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

1 פי הצעת החוק תוגדר הכנסה גם תמיכה קבועה מקרובים, מכרים וארגוני צדקה שאינם חייבים  
2 בכך (בשיעורים ובתנאים מסוימים).

3  
4 בהצעת החוק, הוצע לקבוע כי הכנסה תיחשב גם כ"סכום כסף הניתן לתובע באופן קבוע, בידי קרוב  
5 משפחתו, מכרו או גוף המסייע לנזקקים, שלא מכוח חובה לפי דין או הסכם, כדי לספק לו סיוע  
6 כלכלי, ובכלל זה תמיכה לצורכי דיור או צרכים רפואיים" (סעיף 9(א3) להצעת החוק) (הדגשה לא  
7 במקור). בדברי ההסבר להצעת החוק בקריאה ראשונה נאמר כך:

8 "בשל הצורך בתיקון רוחבי וכללי המסדיר את הסוגיה על כלל היבטיה, תוך שמירה  
9 על האיזונים הראויים במסגרת חוק הבטחת הכנסה לעידוד היציאה לעבודה, מוצע  
10 לתקן את חוק הבטחת הכנסה כך שייקבעו בו הוראות שלפיהן יש להביא בחשבון  
11 את הכנסותיו של תובע גמלה מכל תמיכה כספית קבועה, קרי שניתנת במחזוריות  
12 ובאופן מתמשך, זאת בלא הבחנה לאילו מטרות היא ניתנת (למשל תמיכה למטרות  
13 סיוע בדיור, צרכים רפואיים או צרכים אחרים)".

14  
15 בהמשך דברי ההסבר, מודגש, בהתייחס לסעיפים 2-4, כי:  
16 "תמיכה כספית לא תובא במלואה כהכנסה לצורכי חישוב שיעור הגמלה, וזאת על  
17 פי הרכב משפחתי של הזכאים. הכנסה בשיעור 35% מהסכום הבסיסי לתובע  
18 הבטחת הכנסה שהוא יחיד (נכון להיום מדובר בסך של כ- 3,000 שקלים חדשים)  
19 ו- 52% מהסכום הבסיסי לתובעי הבטחת הכנסה בהרכב משפחתי של זוג או יחיד  
20 עם ילד אחד לפחות (כ-4,500 שקלים חדשים כיום)".

21  
22 בדיון במליאת הכנסת לקראת הקריאה הראשונה (מיום 24.7.17, ישיבה 257 של הכנסת העשרים,  
23 חוברת ל"ו ישיבה רנ"ז), הבהיר שר החקלאות בשעתו, אורי אריאל, את הצורך בהצעת החוק:

24 "במבחן ההכנסות שבחוק, עד כה לא הייתה התייחסות לכל מיני תמיכות שונות  
25 ופרטיות שאינן מעבודה קבועה או שכר דירה. כאשר בוחנים מהן ההכנסות שזכאי  
26 הקצבה יכול לקבל מבלי שיישללו את קצבתו, עד היום לא נעשה סדר בסוגיה של  
27 תמיכה כספית מהמשפחה.

28  
29 על בסיס פסיקות של בית-הדין לעבודה, החלטתי – קרי, שר הרווחה חייב כץ – יחד  
30 עם הביטוח הלאומי, לעשות סוף-סוף סדר. הרי לא ייתכן שיישללו קצבה מבן אדם  
31 נזקק רק בשל תמיכה כספית קטנה שמגיעה מהוריו או מהסביבה התומכת. מצד  
32 שני, יהיה מוגזם לאפשר לבן אדם לקבל תמיכה כספית בלי הגבלה ולהמשיך לקבל  
33 קצבה קיומית. לכן, הצעת חוק זו שאני מביא כיום לפני המליאה מבקשת להסדיר  
34 את ההתחשבות בתמיכה הכספית של זכאי הבטחת הכנסה. לא משנה מה המטרות  
35 שעבורן היא ניתנת.

36 .....  
37 לאדם יחיד, עד סכום של כ-3,000 ש"ח בחודש, התמיכה המשפחתית באדם לא  
38 תילקח בחשבון במבחן ההכנסות שלו. לזוג או להורה וילד – עד כ-4,500 ש"ח בחודש  
39 לא יילקחו בחשבון במבחן ההכנסות.

40  
41 התיקון הזה הוא תיקון משמעותי בחוק שייטיב עם החלשים בחברה, יקל על הקושי  
42 של הזקוקים לתמיכה כלכלית ויעניק להם עוד מרווח נשימה. אני מתכוון להמשיך  
43 בעשייה לצמצום העוני וההקלה על הקשיים שנערמים על החלשים בחברה."

44  
45 מרבית חברי הכנסת שהשתתפו בדיון ביקשו הבהרות, וחלקם טענו כי מדובר במדיניות פוגעת ולא  
46 מיטיבה, בכך שתשלול הטבות משפחתיות, שיביאו למעשה לכך שהטבה לבן משפחה יטיב עם



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

המדינה ולא עמו. ההצעה הועברה לוועדת העבודה והרווחה והבריאות להכנתה לקריאה שנייה ושלישית.

69. הדיון בוועדה התקיים ביום 8.1.18 (פרוטוקול 669 משיבת ועדת העבודה והרווחה והבריאות). המוסד לביטוח לאומי הבהיר כי התקרה של התמיכה שלא תלקח בחשבון (3,000 שקלים ליחיד ו-4,500 שקלים למשפחה), חושבה באופן שהקצבה בתוספת התמיכה יקרב את אותה משפחה לגובה שכר המינימום אך לא מעבר לכך, כדי לעודד השתלבות בשוק העבודה. מכך עולה, לכאורה, שללא התמיכה המשפחתית לא מתקיימים התנאים לקיום אנושי בכבוד.

יו"ר הוועדה, אלי אללוף, הבהיר את הבעייתיות שבהצעה:

"אני חייב לומר שלי מאוד קשה להיכנס ולחטט בכיסים של האנשים החלשים ביותר. למשל, אם בית חולים מקבל תרומה, אלה אותם קריטריונים כמו במקרה של תרומה פרטית, משפחתית. אין משרד שבא ומוריד מהתקציב של אותו גוף. רק כשזה אצל העניים, מחפשים. למה זה כך? אם בא לי לתת כסף לאחותי, מה זה מעניין את המדינה? כל עוד הרווחתי את הכסף בצורה נאותה. אני לא מבין למה צריך כאן הביטוח הלאומי והאוצר להתחיל להתחשבן עם משפחה שמגיעה לה הבטחת הכנסה ברמה נמוכה מאוד ולא מספקת. אנחנו יודעים שבהשוואה בינלאומית, הקצבאות שלנו נמוכות מאוד. ואצלנו המצב עוד יותר גרוע כאשר היא מתחשבת רק בשני ילדים. אותה משפחה ענייה צריכה גם לתכנן את המשפחה שלה ולא ללדת יותר משני ילדים כדי לקבל את הקצבה שכביכול מספיקה לשני ילדים. ברגע שהיא מקבלת תרומה, מתחשבנים אתה בחלק הזה של הגמלה. דבר נוסף הוא שגם לא נותנים לה לעבוד. אם היא תעבוד, מתחילים להוריד לה מהקצבה. אני בהרגשה מאוד לא נעימה. אני חייב לומר את זה ולכן בשלב זה לא רציתי למזג את שתי ההצעות. דבר ראשון, זה לא עניינה של המדינה אם מישהו מקבל תרומה. לא צריכה להיות לא מגבלה של 3,000 שקלים ולא של 4,500 שקלים."

כך גם ח"כ מירב בן ארי:

"אלה האוכלוסיות הכי מוחלשות במדינה שמקבלות קצבת הבטחת הכנסה ומנסות לקבל סיוע. כמה אימהות חד הוריות באו אלי ואמרו לי שהן הולכות לביטוח לאומי, הפקידה בביטוח הלאומי ביושרה שלה עוברת על החוק ואומרת להן שלא יאמרו לה שהאימא עוזרת להן. אתה מבין לאיזה מצב הגענו? אומרת לה הפקידה ביושרה ובניגוד לחוק: אל תספרי לי שאימא שלך תממן את הצהרון של הילד. אתה מבין? שהכסף לא יגיע לחשבון הבנק אלא הסבתא תממן את הצהרון. אבל לא כל פקידה כמובן תעבור על החוק. פקידות אליהן באות אימהות – אני מתייחסת, ברשותכם, לאימהות כי זה התחום שלי – יש פקידות שאומרות שהכסף שהאישה מקבלת מאימא שלה, שנותנת לה 4,000 שקלים לגן, אנחנו ניקח לך אותו."

והוסיפה:

".... בשורה התחתונה, אנחנו פשוט נגיד לאנשים ולפקידים בביטוח הלאומי שישקרו. את תגידי לאימא שלך שתשלם את הצהרון ותשלם לרופא שיניים ותשלם לאוניברסיטה. זה מה שאתה אומר. אין שום אינטרס היום לאם חד הורית, ובאמת בנפשי הסיפור ואתה יודעת את זה, לבוא לביטוח לאומי ולהגיד לו שאימא שלה נותנת לה 3,000 שקלים כל חודש כדי שהיא תרים את הראש כי יש לה ארבעה ילדים והאבא לא משלם מזונות או אפילו משלם מזונות. מה אתה עושה? היושב ראש מנסה לבוא ולומר, חבר'ה, בואו נמצא פתרון מוסכם, זה סיוע הומניטרי. אנחנו לא מדברים כאן על אנשים שמתעשרים. אנחנו מדברים על האנשים הכי נמוכים בחברה הישראלית שזקוקים לסיוע כדי להרים את הראש. תראה מה אנחנו עוברים עם



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

הנכים כאן. נתתי לך את הדוגמה של החד הוריות. איך תיתן לחד הוריות כסף בצד אחד ותיקח מהן מהצד השני? אין לזה שום הגיון. תמצא פתרון. לא סתם אומר היושב ראש שהוא מנסה למצוא פתרון אבל הוא הולך בין הטיפות. אתם חייבים להפסיק כי אנחנו יוצרים כאן תרבות של שקרים. זה מה שאנחנו עושים. אנחנו אומרים לאנשים שלא יצהירו. אם אלי מגיעה מישהי ואומרת לי שהפקידה אמרה לה לשקר, משהו לא בסדר אצלנו."

היו"ר אלאלוף ציין כי כדי לקבוע תקרה יש לקבוע קודם כמה נדרש לקיום מינימלי בכבוד והוחלט כי הדברים ייבחנו, ולאחר מכן יתקיים דיון מסכם בועדה. מאז הדברים לא התקדמו בשל פיזור אותה הכנסת ואלו שלאחריה.

אולם, מה שעולה מהדיון הוא כי חברי הכנסת עמדו על כלל הקשיים ושיקולי המדיניות, עליהם עמדתי, ולמעשה לא ניתן להן כל פתרון. גם באשר לעצם התחשבות בקצבה בתקרה מסוימת, ההחלטה הייתה לבדוק מהו הסכום הכולל שיגיע לקיום מינימלי בכבוד. אגב, לו הייתה ההצעה הופכת לחוק, לא הייתה התמיכה שנטען שמקבלת העותרת, נכללת בגדר תמיכה שיש לקחת בחשבון.

70. בית המשפט מצווה לנהוג איפוק כאשר נקבעת מדיניות בנושאי חברה וכלכלה המערבים היבטים חברתיים וכלכליים רחבי היקף. נפסק כי יש ליתן לרשויות המופקדות על המדיניות הכלכלית מרחב בחירה רחב "בהיותן קובעות את המדיניות הכוללת, ונושאות באחריות הציבורית והלאומית למשק המדינה ולכלכלתה" (בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 2004, בפסקה 35). עוד נקבע בבג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2), 481, 758 (2005) כי: "מקום שמדובר ... בעניינים הכרוכים בהתוויית מדיניות כלכלית, בית-המשפט ינהג ריסון ואיפוק מוגברים". אציין לעניין זה כי בעניין קרול התייצב היועמ"ש והבהיר (פסקה 41 לפסק הדין): "לאור מהותן של הסוגיות המשפטיות שעולות בהליכים [התחשבות בתמיכה משפחתית לצורך זכויות לקצבת הבטחת הכנסה], כמו גם היקפן ומורכבותן, הנגיעה שיש להן לזכויות יסוד ... מן הראוי הוא כי הנושא כולו יוסדר באמצעות חקיקה".

על כן, כל עוד המחוקק לא אמר את דברו, כל עוד אין הסדר מפורש בחקיקה המתיר לראות בתמיכה משפחתית כ"הכנסה" לצורך קבלת סיוע בשכר דירה - יש לפרש את החוק באופן המגשים ככל הניתן את הזכות לקיום בכבוד, לדיוור ולשוויון, באופן שתמיכה משפחתית כאמור לא תובא בחשבון בעת קביעת הזכויות לסיוע בשכר דירה. על כן, משרד השיכון אינו רשאי לקחת בחשבון תמיכה משפחתית כדי לקבוע את בזכויות לסיוע בשכר דירה, בוודאי לא במקרה הפרטני של העותרת, ומבלי להתייחס להשלכות הרוחב של ההחלטה.



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-07-26217 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

### סוף דבר

71. לפני סיום אביא מדברי המשורר רוני סומק, שהיטיב לבטא בשירו "קו העוני" את תחושותיו של ילד שגדל בתנאי עוני, ומתקשה לראות מעבר לקו האופק. הילד שבשיר, הילד שהיה סומק, אומנם מתקיים מבחינה פיזית, אולם כלל לא בטוח שהוא מתקיים קיום אנושי בכבוד:

*"כָּאֵלּוּ אֶפְשָׁר לִמְתַּח קו וְלֹמַר: מִתַּחְתִּיו הָעֶנִי.*

*הִנֵּה הַלָּחֶם שֶׁבִּצְבָּעֵי אִפּוֹר זֹלִים*

*נִהְיָ שָׁחַר*

*וְהַזִּיתִים בְּצִלְחַת קֶטֶנָּה*

*עַל מַפֶּת הַשֵּׁלָחַן.*

*בְּאֵוִיר, עָפוּ יוֹנִים בְּמַטָּס הַצִּדְעָה*

*לְצִלְיֵי הַפַּעֲמוֹן שֶׁבִּיד מוֹכֵר הַנֶּפֶט פִּעֲנָלָה הָאֲדָמָה,*

*וְהָיָה גַם קוֹל הַנְּחִיתָה שֶׁל מְגִפֵּי הַגּוֹמִי בְּאֲדָמָה הַבְּצִית.*

*הַיִּיתִי יֶלֶד, בְּבֵית שֶׁקָּרְאוּ לוֹ צְרִיף,*

*בְּשִׁכּוֹנָה שֶׁאֲמָרוּ עָלֶיהָ מַעֲבָרָה.*

*הָקו הַיְחִיד שֶׁרָאִיתִי הָיָה קו הָאֹפֶק וּמִתַּחְתִּיו הַכָּל נִרְאָה*

*עֶנִי "*

(רוני סומק "קו העוני" גן-עדן לארז, מבחר 1976-1996, 1996).

במדינת ישראל של שנת 2021, כבר אין שכונות שמכנים אותן "מעברה", אפשר שכבר אין בה בתים רבים שקוראים להם "צריף". אולם, חיים בה, למרבה הצער, נשים, גברים וילדים רבים בעוני, הרואים קו יחיד שהוא קו האופק, ומתחתיו הכול נראה עוני. לרשויות המדינה יש אחריות חברתית להעניק לכל אדם את רשת הביטחון והתקווה שיוכל יום אחד לעלות מעבר מקו העוני, ולראות מעבר לקו האופק.

72. במקרה שלפניי משרד השיכון לא דאג לעותרת לכך, ואף חרג מסמכותו כשכלל בהכנסה הקובעת לצרכי קבלת סיוע בדיור ציבורי את הכספים שטען שהעותרת קיבלה מהוריה. לפיכך, העתירה מתקבלת במלואה. אני מחייבת את משרד השיכון לשלם לעותרת את סכום הסיוע בשכר דירה כפי שהיה בעת הגשת העתירה, בסכום שך 1,170 שקלים, או בסכומים אחרים על פי עדכון גובה הסיוע, החל מאוקטובר 2017, ועד סוף שנת 2021. זאת, בכפוף לתצהיר העותרת כי מצבה הכלכלי מ-2019 עד היום לא השתנה. החל מהשנה הבאה (2022), העותרת, ככל שתהיה מעוניינת בקבלת סיוע בשכר דירה, תגיש בקשה חדשה ככל הנדרש על פי הנוהל.

משרד השיכון יישא בהוצאות העותרת ושכ"ט עו"ד בסכום של 20,000 שקלים.

ניתן והודע לצדדים, היום, ג' ניסן תשפ"א, 16 מרץ 2021.



## בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 26217-07-18 אינגה אורן נ' משרד הבינוי והשיכון

מיכל אגמון-גונן, שופטת

- 1
- 2
- 3