

ביקורי מעגל או ביקורת מעגלית

בקי כהן קשת*

”בית-המשפט הצליח לסייג ולכוון את שיקול-הדעת המינהלי בהלכות שונות לתפארת שלטון החוק. אולם המציאות הקימה מחסום בין ההלכה לבין העובדות, הקושי להוכיח את העובדות עלול לסכל את החלת ההלכה...”
יצחק זמיר, ”ראיות בבית המשפט הגבוה לצדק”¹

מאמר זה מציג את הפרוצדורות אשר נועדו להגשים זכויות חברתיות, ובראשן הזכות לדיוור, ומראה כיצד הן מביאות להיעדר מיצוי זכויות. המאמר מפרט את הפרוצדורות שדרכן יש לעבור עד להכרה בזכות כדיוור ממשיך: שלב של איסוף ראיות, שלב של הכרעה מינהלית והתדיינויות בבתי משפט שונים. בכל אחד מהשלבים ישנם פגמים וקשיים הנעוצים במבנים המשפטיים מחד גיסא ובמפגש הרשויות עם אוכלוסיות החיות בעוני מאידך גיסא – ואלו מצטברים זה על גבי זה, באופן היוצר ביקורת מעגלית ומונע מימוש זכויות. המאמר מדגים וממחיש את כשליהם של סדרי הדין, של חזקות משפטיות ושל ההתנהלות המינהלית, דרך סיפורו של אורי, שאותו ייצגה הכותבת בשלוש ערכאות המשפט. המאמר מסכם בהצגת הצעה לשינוי בבית המשפט המינהלי, על מנת שהפרוצדורות בו יממשו לא רק תכלית של יעילות, אלא גם תכליות של כבוד האדם וקידום זכויות חברתיות.

מבוא

עע”מ 5933/13 אברהם בן שמואל נ’ עמידר, הוא פסק דין של בית משפט העליון הכולל שורות אחדות בלבד. אולם, פסק דין זה חלק מהליכים בשלוש ערכאות המשפט וחלק אינטגרלי של

* עורכת דין המתמחה בזכויות חברתיות ומקדמת מדיניות בעמותת ”רבנים למען זכויות אדם”. הקימה את הסניף הדרומי של עמותת ”איתך-מעכי” וממקימי ”מז”ח-מרכזי זכויות חברתיות” בנגב. אני מודה לאברהם (אורי) בן שמואל על תמיכתו בפרסום מאמר זה, לרבות שיתוף הציבור הרחב במידע אישי על אודותיו, כתרומתו שלו למאבקם של אנשים רבים החיים בעוני, מתמודדים עם בירוקרטיה המכשילה אותם ומונעת מהם את מימוש זכויותיהם. ייצגתי את אורי במסגרת עמותת שומרי משפט – רבנים למען זכויות אדם, וליוויתי אותו במאבקו הממושך להכרה כדיוור ממשיך. המאמר נכתב במסגרת סדנת הכתיבה של הקתדרה לזכויות אדם ע”ש אמיל זולא של המכללה למינהל ואני מודה לדר’ אבינעם כהן ולמשתתפות הסדנה על הערותיהם המועילות ותמיכתם בכתיבה, וכן לקרן SCI – Social Change Initiatives, אשר אפשרה לי זמן ללמוד ולכתוב.

ההליכים הבירוקרטיים-מינהליים שהתנהלו בעניינו של אברהם, המוכר לי כאורי, ושל אמו. השאלה האם אורי יוכר כדייר ממשך, הזכאי להמשיך ולגור בדירה הקטנה בפרו, שבה גר כל חייו, נדונה בפני גורמים רבים, לפי הסדר המעניין הבא: בפני מנהל סניף עמידר בתל אביב, בפני ועדות עליונות של משרד השיכון, בבית המשפט לעניינים מינהליים, בבית משפט העליון ובבית משפט השלום. מצב זכויותיו של אורי הוכרע, בסופו של דבר, באופן מחייב בבית משפט השלום.

משרד השיכון מגדיר ביקורי מעגל כ"סבב של בדיקות פיזיות בדירות המושכרות, שעל החברה המאכלסת לבצע לצורך אימות נתוני הדיירים והשימוש הנעשה במושכר".² דו"חות ביקורי מעגל הם מסמכים המהווים חוליה ראשונה בדלתות או במחסומים שעל דייר בדירור הציבורי לצלוח בדרכו לממש זכויות ובפרט הזכות להכרה כדייר ממשך.

הזכות של דייר ממשך היא חלק מהזכות לקורת גג, המוכרת במשפטינו כזכות יסוד וכחלק מכבוד האדם.³ אולם זכויות מהותיות, לרבות זכות להכרה כדייר ממשך, יכולות להתממש רק באמצעות פרוצדורות.

במאמר זה אני מבקשת לתהות האם המערכות הבירוקרטית והמשפטית ממלאות את תכליתן ומאפשרות אוכלוסיות מוחלשות לממש זכויות חברתיות מהותיות, או שמא הן מהוות חלק מהחסמים לכך. אם הביקורת השיפוטית אינה מהווה אמצעי להכוונת המערכת הבירוקרטית ושתי המערכות יחד אינן מקדמות זכויות חברתיות, אזי יש לתור אחר הכשלים ולהציע שינויים. אתמקד בניתוח סוגיה אחת מתחום הזכויות החברתיות – הזכות להכרה כדייר ממשך בדירור הציבורי. בחינת סוגיה זו, באמצעות מקרה מבחן, מאפשרת מבט ביקורתי על שאלת השלכותיהם של החזקות המשפטיות וסדרי הדין, על מימוש זכויות בקרב אוכלוסיות מוחלשות החיות בעוני.

בפרק הראשון אבקש להציג את המסגרת התאורטית של משפט ועוני המהווה הן בסיס למבט הביקורתי של המאמר, והן את נקודת המוצא לחסימת דרכם של המבקשים לממש את הזכות לדירור ציבורי. בפרק זה אתייחס למשפט ועוני בכלל, ולמפגש בין האדם המוחלש החי בעוני לבין הגורמים הממסדיים, אשר אמונים על איסוף ראיות והכרעות מינהליות בעניינו – בפרט.

בפרק השני אתאר את המצב המשפטי הקיים בסוגיית הדירור הציבורי, ואתייחס בעיקר לסוגיות של זכויות בן ממשך ולמסמך "ביקור המעגל". נוסף על כך, אציג את סוגיית הסמכות העניינית המקבילה בבתי המשפט המינהליים ובבתי משפט השלום, החלה בנושא. בפרק השלישי אבקש להביא את המסגרת המשפטית של ההליך: איסוף ראיות מינהליות, הכרעות מינהליות וסדרי דין בבית המשפט המינהלי.

בפרק הרביעי אביא את הטיעון הנורמטיבי שלי שלפיו אנו מצויים במעגל קסמים: המפגש של הרשות עם אוכלוסיות מוחלשות מביא לפגמים ב"ביקורי המעגל" ובאיסוף הראיות, ואלו עלולים למנוע מימוש זכויות. החזקות המשפטיות וסדרי הדין בבתי המשפט, בתורם, מביאים להפחתת הביקורת השיפוטית ובכך אינם מאפשרים את תיקון הפגמים.

בפרק החמישי אבקש להציג את סיפורו של אורי כמקרה מבחן המדגים את הטיעון הנורמטיבי במאמר.⁴

בפרק הסיכום אציע שלצורך הציאה מ"מעגל הקסמים", צריכים להתחולל שינויים בגופים המינהליים וזרועותיהם ובעיקר בבתי המשפט לעניינים מינהליים. לפיכך אציע לשקול מעורבות רבה יותר של המערכת השיפוטית והרחבת השימוש בשמיעת ראיות, לפחות כאשר איסוף הראיות נובע ממפגש עם אוכלוסייה החיה בעוני ומצויה בפערי כוחות ביחס לרשות.

א. מסגרת תאורטית – משפט ועוני

תחום הדיור הציבורי, שאליו אתייחס בהרחבה בהמשך, הוא תחום רלוונטי לאנשים החיים בעוני. ככלל, אוכלוסייה זו נזקקת לזכויות חברתיות לשם קבלת מענה לצרכיה הבסיסיים ולשם קיומה בכבוד. העיסוק בכך התפתח לתחום משפטי תאורטי של משפט ועוני. תחום זה מבקש לראות את המשפט הן מנקודת המבט של מי שחיים בעוני, דרך צורכיהם וחוויותיהם, והן את השלכותיהן של סוגיות משפטיות על פרטים אלו כקבוצה.⁵ תיתכנה השקפות שונות על נקודות החיתוך בין זכויות משפטיות לאוכלוסיות החיות בעוני. ניתן למשל לבחון תחומים אשר נועדו במידה רבה עבור אוכלוסיות אלו, כגון דיור ציבורי. ניתן גם לבחון תחום כללי, החל על כלל האוכלוסיות, אולם ייתכן והשפעותיו או תוצאות הפעלתו, תהיינה שונות עבור אוכלוסיות החיות בעוני. במאמר זה אני מבקשת להצליב בין שני מבטים אלו, ולבחון את התחום של דיור ציבורי, ובפרט סוגיית דיור ממשך, אל מול התחום הכללי של סדרי הדין ודיני הראיות. טענתי תהיה כי ישנם רבדים של פגיעה בזכויות של אוכלוסיות מוחלשות, המצטברים זה על גבי זה ומעצימים את העוול הנגרם להן. יש קושי במפגש עם הפקידות הייחודית הקיימת בחברות המשכנות העוסקות בדיור ציבורי, קושי המביא לפגמים באיסוף הראיות. פגיעה נוספת מתרחשת בניסיון לעמוד מול הערכאות המקבלות את ההחלטות בעניינן של אוכלוסיות אלו, ובבתי המשפט הבוחנים את ההחלטות, שם לכאורה חלים אותם סדרי דין על כלל האוכלוסיות. השפעת ההחלה של סדרי הדין ודיני הראיות הכלליים בתחום הפרטני, הנוגע לאנשים החיים בעוני, מובילה לעיוות ומצריכה בחינה מחודשת.

1. מפגשי הפקידות עם אוכלוסיות מוחלשות

מימושן של זכויות חברתיות רצוף משוכות. עבור האדם המוחלש, "ממשק המשתמש" הוא עובד הרשות המבצעת, פקיד הרשות או עובד של שירות מופרט, שקיבל זיכיון בתחום הרלוונטי. זו יכולה להיות עובדת סוציאלית של הרשות המקומית בתחום מועדוניות לילדים, פקידת הביטוח הלאומי בהקשר לגמלת הבטחת הכנסה או רכז חברה משכנת, כמו עמידר, בתחום הדיור הציבורי. המפגש הבירוקרטי עם אותו פקיד, הוא האמצעי ואף התנאי לקבלת הזכות. המפגש הזה מהווה שלב איסוף המידע מבחינה עובדתית ואף מיון וקביעה באשר לרלוונטיות ולאמינות המידע, אשר יעבור הלאה לשם בחינת הזכאות לקבלת הזכות. לעיתים אותו פקיד יצרף המלצה מפורשת, לעיתים רק דיווח על ממצאיו, כפי שאסף והבין אותם, לגורמים בעלי הסמכות לקבלת ההחלטה.

לא כל מבקשי הזכויות צולחים את המפגש הבירוקרטי האמור עם נציג הרשות. ידוע לנו כי דווקא האוכלוסיות המוחלשות הזקוקות ביותר לממש את זכויותיהן, הן אלו הממעטות לממשן.⁶ האוכלוסיות המוחלשות סובלות ממחסומי נגישות לרשויות האמונות על מתן הזכויות ומתן מיצוי זכויות. המוסד לביטוח לאומי, לדוגמה, מרכז בידיו זכויות רבות, בהן גמלאות ייעודיות לאוכלוסיות מוחלשות ובראשן הבטחת הכנסה. במחקר שנעשה על אודות אי-מיצוי זכויות בביטוח הלאומי, נמצא כי רק מחצית מהאנשים שעמדו בפני שלילת קצבת הבטחת הכנסה, הגיעו לשימוע על מנת לטעון כנגד השלילה.⁷ בדיור הציבורי יש היעדר מיצוי זכויות כאשר לתחזוקה ראויה, ולו מינימלית של הדירות. החוק והתקנות קובעים אומנם סל תיקונים מצומצם, אולם גם זכויות בסיסיות לתיקונים הכלולים בסל, כגון טיפול בנזילות ורטיבות אינם ממומשים, ודיירים גרים בדירות שתחזוקתן לקויה. כך לדוגמה בסקר שנערך על ידי מרכזי הזכויות החברתיות בנגב, מז"ח באפקים, נמצא כי בשנים 2016-2017 בדיור מוגן, ששם התחייבויות התחזוקה רבות יותר, גרו קשישים בדירות שבהן נתגלו נזילות מים קשות, חלון העומד ליפול וקירות מחוררים מהפנים לחוץ של הבית. הדיירים

דיווחו כי רכזת החברה המשכנת ידעה על כך ואמרה שאין מה לעשות. הם חששו להתעמת עימה או לחלופין לחפש אדם בכיר יותר, מחשש שיזדקקו לרכות בעתיד ואז היא ודאי לא תסייע להם. את חוסר היכולת לצלוח את הבירוקרטיה ולממש את הזכות אפשר לתלות בגורמים שונים. ישנם חסמים אובייקטיביים לכאורה, כגון מרחק גאוגרפי. כך למשל, אין למשרדי ממשלה או לחברות הנותנות שירותים למבקשי סיוע בשכר דירה, סניפים בכל עיר ועיר. נוסף על כך, מי שגר בפריפריה וחי בעוני נזקק לתחבורה ציבורית, שאף היא אינה זמינה בתדירות מספקת. דוגמה לחסם אובייקטיבי נוסף היא תקופת התיישנות קצרה אשר נכונה במיוחד בתביעות רבות מול הביטוח הלאומי.⁸ כמו כן ישנם חסמים סובייקטיביים כגון ניסיון קודם שלילי, אישי או קהילתי, עם מוסדות שונים, בייחוד המשטרה והרווחה, שבעקבותיו נוצר חוסר אמון ביחס למוסדות.⁹ וכן חששות או תחושת בושה ועוד. מהפרספקטיבה של הפקיד ייתכן כי ההרתעה הבירוקרטית היא מכוונת, וייתכן שהיא נובעת מהעומס המוטל על הפקידות, מאדישות כלפי סוגיית מיצוי הזכויות, או מתפיסה אשר אינה רואה במיצוי זכויות חלק ממרכיבי התפקיד.¹⁰

הסבר אפשרי המשלב אלמנטים אובייקטיביים וסובייקטיביים ניתן למצוא ממבט על המבנה של המערכת הבירוקרטית ומעמדו של מבקש הזכות במבנה זה. המפגש של האדם החי בעוני עם הפקידות, מתאפיין בפערי כוחות עצומים בין אדם מודר חברתית ובעל מיעוט משאבים לבין אדם בעל סמכויות וכוחות. כך לדוגמה, מי שנשללת ממנה הבטחת הכנסה בעקבות חקירה שנערכה בביתה, מוזמנת לשימוע. הגעה לשימוע מול החוקר בתוך משרדי הביטוח הלאומי, יכולה להיות הזדמנות פורמלית להשמיע את קולה. אולם בפועל, סביר כי היא תהסס מלהגיע מכיוון שהשימוע יהיה מצב שבו היא חסרת כוח וידע (אלמנט אובייקטיבי של חוקר שמכיר את ההליך ואת החוק, ומצוי ב"מגרש הביתי") ותלותית, מצב שייביא לתחושת בושה ושיפוטיות. (אלמנט סובייקטיבי). ד"ר איל פלג מציע, על מנת להתמודד עם האתגר שעוני מציב בפני התנהלותה הראויה של הרשות המינהלית לייצר משפט מנהלי הקשרי, כגון לעניין דרך איסוף הראיות של רשויות הרווחה, בדגש על הגינות על פני יעילות והעצמת האדם החי בעוני.¹¹

בהמשך המאמר אבקש לבחון את התייחסותם של בתי המשפט למפגש הספציפי של הפרט מול הרשות ב"ביקורי המעגל". נדמה כי בתי המשפט לעניינים מינהליים אינם עוסקים דיים במפגש חשוב זה, שהוא השלב הראשוני שבו מוכרעות זכויות אדם בסיסיות של אוכלוסיות מוחלשות החיות בעוני – אבקש לבחון את הסיבות המביאות לכך. לאחר שלב המפגש בין האדם החי בעוני לבין נציגי הרשות המבצעת, עומדת בפניו האפשרות (לפחות באופן תאורטי) לפנות לערכאות המשפט.

2. פערי כוחות במערכת המשפט

אדם מוחלש החי בעוני המגיע לבית המשפט ועומד בתביעה מול רשות, או מול חברה ממשלתית, כגון חברה משכנת, מצוי בפער כוחות רב-ממדי ובעמדה נחותה ביחס אליהן, הן בשל מצב סוציו-אקונומי-תרבותי והן בשל היותו שחקן חד-פעמי. ניצבים בפניו מחסומי נגישות רבים למערכת המשפט.¹² ראשית, מחסום השפה, שכן לעיתים מדובר בעולים חדשים או באוכלוסייה פלסטינית ישראלית אשר העברית כלל לא שגורה בפייהם, ולמעשה אינם קוראים עברית. לעיתים מדובר באי-הכרת המשלב הגבוה והשפה המשפטית. שנית, מחסום תרבותי, אשר רלוונטי למשל לאנשים שתאריכים בלוח השנה אינם חלק מחיי היום-יום שלהם, והם יכולים לזכור ולתאר זמן בעיקר באמצעות אירועים בעלי משמעות אישית. כך, אישה צפויה לזכור כי אירוע מסוים חל עת הייתה לקראת סוף הריונה עם בתה השלישית, אף שאינה זוכרת את השנה או את החודש לא בלוח העברי ולא בלוח הגרגוריאני. שלישית, מחסומים שמקורם בתפיסות של שופטים המרוחקים ממצויאות

חיי מחסור, כגון רשמי הוצאה לפועל הנותנים דרך קבע צווי תשלומים המותירים את החייב ללא אפשרות לרכוש אוכל ותרופות. רביעית, מחסומים הנובעים ממרחק גאוגרפי ומהיעדר זמן, במיוחד עבור אדם עובד שעלול להיות מפוטר בגין הפסד ימי עבודה לשם הגעה לבית המשפט. חמישית, מחסומים כלכליים המשפיעים גם במישרין – בהליכים הדורשים הפקדת ערבות, אגרות ועוד, וגם בעקיפין – בעלויות התחבורה, זמן העבודה או האפשרות לשכור עורך דין באופן פרטי. ולבסוף, מחסום נוסף, מיעוט נגישות לייצוג משפטי, היות שהסיוע המשפטי קובע רף נמוך ביותר לזכאות, ההמתנה לה ארוכה ורבים לא מודעים לאפשרות לקבל סיוע. כך למשל בהליכי הוצאה לפועל רק 8 אחוזים מהחייבים מיוצגים.¹³

פערי הכוחות ומשמעותם של החסמים אף מתעצמים לאור היות האדם החי בעוני שחקן חדר-פעמי העומד מול שחקן חוזר.¹⁴ לדוגמה, דיירת העומדת בבית משפט מול חברה משכנת, מנהלת רק תיק אחד בבית המשפט, הוא התיק ביחס לזכותה לחיות בדירתה. הסיכון מבחינתה עצום ונוגע לצורך קיומי – האם תזכה ותוכל להמשיך לגור בדירה או האם תפסיד ותאבד את קורת הגג שלה. לעומת זאת, החברות המשכנות מנהלות תיקים רבים ועבורן ההלכה חשובה יותר מהמקרה הפרטני. החברות יכולות להתפשר ולוותר במקרים שנראה להן שעלולות להיקבע כנגדן הלכות גרועות, ולהתעקש במקרים שיש סבירות גבוהה להצלחה או אף לקביעה על בסיס טכני ללא קביעות המזיקות לשמן הטוב או למעמדן בבית המשפט. יתרה מזו, עלות ניהול התיק עבורן אינה משמעותית הן בשל עוצמתן הכלכלית והן בשל העובדה שהן רוכשות שעות רבות של ייצוג ולפיכך זוכות לשלם פחות בגין כל שעה או תיק. וכך הדיירת, כאישה החיה בעוני, מצויה בעמדה נחותה שוב ושוב. עבור הדיירת, השחקנית החד-פעמית, זהו לרוב משחק יחיד סכום אפס – קבלת זכאות לגור בדירה או איבודה. במקרה זה לא תהיה לה אפשרות לפשרה, אולם מבחינת ההלכות והקונספציות שיווצרו אצל השופטים – ההתעקשות של כל אחד מהדיירים והדיירות, לרבות במקרים חסרי סיכוי משפטי, עלולה ליצור הלכות טובות יותר לחברות המשכנות מאשר לדיירים.

לעיתים תמונה זו מורכבת יותר עבור האדם החי בעוני, אם בתביעה נגדו יש גם סעד של שלילת זכות קיומית, כגון קורת גג וגם תביעה כספית. אדגים זאת בתביעה של חברה משכנת המוסיפה תביעת חיוב כספי גבוה, בשל תשלום שכר דירה ראוי – ודוק, לא סכומי שכר דירה סוציאליים (הנמוכים בהרבה) הנדרשים באופן רגיל מדיירת בדיור הציבורי הגרה בדירה כדין, אלא סכום הנדרש ממי שגר בדירה ללא זכאות. באופן זה נוצר תמריץ לדיירת, השחקנית החד-פעמית, לוותר בבית המשפט או להתפשר. שני גורמים משפיעים על הדיירת: האחד, מצבה הסוציו-אקונומי, וידעתה כי לא תוכל לעמוד בתשלום הגבוה שיושת עליה אם תפסיד, דבר שיתמרץ אותה לוותר על הזכאות לדיירת תמורת ויתור על התביעה הכספית נגדה. השני, עובדת היותה שחקנית חדר-פעמית, משמעה כי אובדן הזכאות לדיירת משמעותית יותר עבורה. מצבה של החברה המשכנת שונה כמובן ממצבה של הדיירת, כאשר היא תובעת הן תביעה ביחס לזכויות בדירה (סעד של פינוי) והן תביעה כספית. החברה המשכנת יכולה לוותר בקלות יחסית על הרכיב הכספי (ממילא יעבור עוד זמן רב ויירדש מאמץ לקבלו גם אם תזכה בפסק דין) ויתר על כן הכספים הללו לא היו מתקבלים על ידי החברה המשכנת גם לו יצאה אותה דיירת והיה נכנס דייר חוקי אחר במקומה. (זאת היות שהדייר החוקי היה משלם רק שכר דירה סוציאלי בסכום נמוך ביותר ולא שכר דירה ראוי). בשל החשיבות המופחתת עבור החברה המשכנת, של זכייה ברכיב הכספי, היא יכולה להקריבה לטובת קבלת הלכות טובות יותר.

ב. דיור ציבורי, דייר ממשך ו"ביקורי מעגל"

1. דיור ציבורי ודייר ממשך

בפרק זה אבקש להתמקד באחת הסוגיות בתחום האופייני רק לאוכלוסיות מוחלשות החיות בעוני, קבוצה הסובלת לרוב גם מהדרה חברתית.¹⁵ אבקש לבחון את סוגיית ההכרה באדם כדייר ממשך בדירה ציבורית, כמקרה מבחן למפגש בין מבקש הזכות לבין נציג הרשות, במקרה זה נציגי החברות המשכנות. כמו כן אדון בפרוצדורה שנקבעה למפגש זה, שעיקרה מסמך המכונה דו"ח "ביקורי מעגל" ובשאלה כיצד הוא מאפשר לאוכלוסיית המטרה לממש את זכויותיה או מונע זאת ממנה.

מבחינה תחיקתית, תחום הדיור הציבורי מוסדר באופן חלקי בלבד ומותר תחומים רבים להסדרה באמצעות נהלים שקבע משרד השיכון, ועל כך אפרט בהמשך. החקיקה הקיימת היא חוק זכויות הדייר בדירור הציבורי, וחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה).¹⁶ החקיקה היוותה מהפכה חברתית בעגנה את הרעיונות של צדק חלוקתי בהכרה בזכויות של דיירי הדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם, במחיר המתחשב בתקופת מגוריהם בדירה.

עם זכות הרכישה הוסדרו בחוקים אלו עניינים נוספים, לרבות ביחס לאדם שהתגורר עם הדייר הזכאי (הדייר שעומו החברה המשכנת כרתה חוזה שכירות בדירור הציבורי) בנוגע לתקופה שלאחר פטירתו של הדייר החוזי או מעברו להתגורר במוסד סיעודי. נקבעו תנאים שלפיהם מי שגר עם הדייר החוזי, יוכר כדייר ממשך ולפיכך כבעל זכויות בדירה. חוק זכויות הדייר בדירור הציבורי, קובע את הקריטריונים השונים להכרה באדם כדייר ממשך: על דייר ממשך להיות קרוב של דייר זכאי שנפטר או של זכאי שעבר להתגורר במוסד סיעודי, ובלבד שהתגורר עם הזכאי בדירה הציבורית תקופה של שלוש שנים לפחות בסמוך למועד שבו הזכאי נפטר או יצא למוסד סיעודי.¹⁷ המחוקק ראה לנגד עיניו את אוכלוסיית האנשים החיים בעוני, וקבע כי תכליתו של החוק להוות אמצעי לצמצום העוני בכלל והעוני הבין-דורי בפרט.¹⁸ במועד הרלוונטי,¹⁹ לתיק של אברהם בן שמואל, מי שהוכר כדייר ממשך, חתמו עמו על חוזה והוא נכנס לנעלי הדייר הזכאי.

על מנת ליישם את הזכויות האמורות קבע משרד השיכון כמה נהלים. דייר המבקש הכרה כדייר ממשך יגיש בקשה לחברה המשכנת המחזיקה בדירה. החברות המשכנות הן חברות ממשלתיות (עמידר), חברת בת של הסוכנות (עמיגור) או חברות ציבוריות (חלמיש) המבצעות את מדיניות הדיור הממשלתית ומנהלות את הדירות הציבוריות שהן רכוש ציבורי. החברה המשכנת מקיימת ועדה שבסמכותה לאשר או לדחות את הבקשה להכרה. יצוין כי זהו שינוי מהמצב הקודם שבו כל הוועדות התקיימו במשרד השיכון עצמו. על החלטת ועדה בחברה המשכנת ניתן לערער ל"ועדת אכלוס עליונה" של משרד השיכון.²⁰ ועדה זו מכונה גם ועדת חריגים, אולם עומדים בפניה אותם מסמכים, המבקש אינו זכאי להופיע בפניה ונימוקי דחייתה הם לרוב: "לא עונה לקריטריונים" או "לא נמצאה סיבה לחריגה מהקריטריונים". לעיתים הוועדה העליונה תתכנס שוב לבחינת מסמך חדש. הפסיקה נדרשה לשאלה מה טיב החלטותיהן של ועדות החריגים במשרד השיכון, והבהירה כי הוועדות אינן טריבונל מעין-שיפוטי אלא גוף המפעיל סמכות מינהלית למתן החלטות.²¹ אם הבקשה להכרה כדייר ממשך נדחתה, הדייר יכול להגיש עתירה מינהלית על החלטת הוועדה, שהיא כאמור החלטה מינהלית, לבית המשפט לעניינים מינהליים אשר בסמכותו תקיפת החלטות בענייני דיור ציבורי.²²

המצב המשפטי שונה כאשר החברה המשכנת, ולא הדייר הוא הפונה לערכאות המשפט. בניגוד לדייר המגיש עתירה מינהלית לבית המשפט לעניינים מינהליים על החלטת הרשות, החברה המשכנת מגישה עבור הרשות תביעה לפינוי הדייר מהדירה, לעיתים בהוספת סעד כספי של שכר

דירה. הסמכות העניינית כאשר הסעד הוא פינוי מקרקעין, מוקנית לבית משפט השלום שבאזורו מצוי המקרקעין והתיק יתנהל כתיביעה אזרחית.²³ במקרה זה יהיה דיון אגב אורחה בסוגיית דייר ממשך, אף שהסמכות העניינית בתקיפה ישירה של הכרעה מינהלית בענייני דיור ציבורי, מוקנית לבית המשפט לעניינים מינהליים.

מצב זה שבו יוזם ההליך הוא שיקבע את הערכאה, את סוג הדיון ואת סדרי הדין הנוהגים – יוצר אסימטריה נוספת בין הצדדים.

2. "ביקורי מעגל"

המסמך המכונה על ידי החברות המשכנות ובתי המשפט "ביקורי מעגל", נושא תפקיד מרכזי במתן מענה לשאלה – שבה יש להכריע בהתאם לחוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי – והיא האם הדייר גר עם הדייר החוזי, לפחות שלוש שנים טרם פטירתו או מעברו למוסד סיעודי. מסמך "ביקור המעגל" הוא טופס מודפס המכיל את המידע הקיים על הדירה במערכת הממוחשבת. בהתאם לנוהל, כל שנה אמור עובד החברה, המכונה רכז, להגיע לביקור בדירה ולהביא עימו את הטופס. על הרכז לפגוש הדיירת ולשוחח עימה, להסתובב בדירה ועל בסיס המידע שאסף, למלא את החסר בטופס. אם יש אי-התאמה בין הטופס המודפס לבין מה שהוא מוצא בביקור, עליו לתקן את הטופס באופן ידני. בסוף הביקור על הרכז להחתים את הדיירת על נכונות הכתוב בטופס. הטופס מתייחס לשאלות: מי גר/ים בדירה, מה הכנסותיהם, מה מצב הדירה והאם יש צורך בביצוע תיקונים בדירה.

"ביקורי המעגל" הנם בעלי משמעות לדיירי הדיוור הציבורי גם בקביעת שכר הדירה שיידרשו לשלם וגם בעת בקשתם לרכישת הדירה. שכר הדירה בדיוור הציבורי נקבע בהתאם לנוהל מורכב, שקבע משרד השיכון.²⁴ ישנם פרמטרים שונים לקביעת גובה שכר הדירה, שלא אדון בהם במאמר זה, אולם אציין כי רכיב מרכזי הוא ההכנסה של הדיירים בדירה. זו נקבעת הן על פי ההכנסה בפועל והן לפי הכנסה תאורטית שנוקפת לילדי הדיירים הבוגרים הגרים בדירה.²⁵ לפיכך קביעה ב"ביקורי המעגל" על אודות מספר הדיירים והכנסותיהם היא גורם חשוב ביותר בקביעת התשלום החודשי שיידרש הדייר לשלם. אם הדייר יבקש לרכוש את דירתו, גם אז תהיה נפקות למחיר ששילם ומספר השנים שהתגורר בדירה. נוסף להשפעה על גובה שכר הדירה ומחיר הדירה אם תימכר, "ביקור מעגל" יכול לתת מידע על הפרת החוזה. חוזה השכירות של הדיירים, מבחינה פורמלית, אינו מתיר לדייר לאפשר לאדם נוסף להתגורר בדירה. לפיכך אם ימצא כי אדם נוסף נכנס לגור בדירה – הדייר החוזי יכול להיחשב כמפר את חוזה השכירות וזו לכאורה עילה לפינויו מהדירה.

נוהלי משרד השיכון מקנים למסמך "ביקורי מעגל" כוח ראייתי בלתי מעורער. הנוהל שהיה בתוקף בזמן ניהול תיקו של אורי, לדוגמה, קבע כי הבקשה תידחה אם אין "ביקורי מעגל" המראים כי התגורר בדירה בשלוש השנים לפני יציאת הדייר הזכאי.²⁶ דהיינו בעת שוועדה דנה בבקשתו של אדם להכיר בו כדייר ממשך – היא רשאית לקבל את הבקשה רק אם לפי "ביקורי מעגל" לאותן שנים המבקש נרשם כמי שגר בדירה (או למצער בתנאי שלא נערכו "ביקורי מעגל" כשהוא איננו בדירה). בהקשר זה, חשוב לקרוא את הנוהל האמור, שלפיו רישום נוכחות ב"ביקורי מעגל", הוא תנאי להכרה באדם כדייר ממשך, כמקשה אחת עם נהלים אחרים של משרד השיכון. בייחוד רלוונטיים לענייננו נהלים של ועדות משרד השיכון שמהם עולה כי לדייר אין זכות להופיע בפני הוועדה, לא עם ב"כ ואף לא בעצמו.²⁷ כיוצא מכך ברור כי המבקש אינו יכול לחקור את עורך המסמך, ובפני הוועדה תעמוד בקשתו בכתב בלבד. גם הרכז לא נדרש להתייצב בפני הוועדה, ו"ביקור המעגל" מתקבל בהיעדרו.

3. "ביקורי המעגל" בביקורת בתי המשפט

לאחר שראינו את הפרוצדורות המינהליות של הרשות המבצעת, האוספת ראיות ומגיעה להכרעות המינהליות בוועדות משרד השיכון על בסיס הנהלים שקבע משרד השיכון, אבקש לבחון את הביקורת השיפוטית על איסוף הראיות ובפרט ביחס ל"ביקורי המעגל". בענייננו ישנן שתי ערכאות שבהן יש ביקורת שיפוטית (מלבד כערעור), האחת היא בית המשפט לעניינים מינהליים, שבו ניתן לתקוף ישירות את ההחלטה המינהלית. השנייה היא בית משפט השלום שבו תבצע תקיפה עקיפה.

בבית המשפט לעניינים מינהליים, "ביקורי המעגל" מוגשים כנספחים לתצהיר התומך בתשובה לעתירה, מבלי שנחקרים המצהיר או עורך המסמך. היחס הרווח באשר לדרו"ח "ביקור מעגל" הוא כאל ראייה מרכזית ובעלת משקל מועדף, אם כי הוא אינו בהכרח חזות הכול.²⁸ היו תיקים שבהם התקבלו עתירות מינהליות בעניין דייר ממשיך, אף בניגוד לרשום ב"ביקורי המעגל", אולם כמעט תמיד זה הוגבל לנסיבות המיוחדות בלא ערעור על מעמדם הראייתי של "ביקורי המעגל" או דיון על אופן עריכתם.²⁹

בבתי משפט השלום היו שופטים אשר ייחסו ל"ביקורי המעגל" מעמד רם, עד שהחשיבו אותם לרשומה מוסדית³⁰ לפי פקודת הראיות.³¹ במקרה זה, לא ידרש עורך המסמך להתייבב ולהיחקר על המסמך, על מנת שזה יתקבל כראיה. משמעותה של הקביעה כי "ביקור המעגל" הוא רשומה מוסדית, היא כי "ביקור המעגל" מהווה ראיה לכאורה לאמיתות תוכנה, ונטל השכנוע כי האמור בה אינו נכון – עובר לכתפי הנתבע.³²

לעומת זאת, בבית משפט השלום דנו מדי פעם בפעם בטיב הראיה, וזאת לאחר שהוגשו בפניהם "ביקורי המעגל" ונערכו חקירות על אודותם. בעקבות שמיעת עדים בתיק. השופטים מפקפקים לא אחת במהימנות הראיה של "ביקורי המעגל", הן בשל האופן שבו מקוים המפגש בין הדייר לרכז ומיעוט הזמן המוקדש לביקור והן לאור הממצאים העולים מהדרו"חות עצמם, כגון מיעוט הפרטים המופיעים בהם והסתירות בין הדרו"חות השונים.³³

השוואה כמותית שנערכה בין פסיקות בעניין דייר ממשיך בבתי המשפט לעניינים מינהליים ובבתי משפט השלום, העלתה כי בבתי המשפט המינהליים הסיכוי להיות מוכר כדייר ממשיך עומד על 14%. לעומת זאת, בבית משפט השלום סיכוי זה עומד על 31%.³⁴ עובדה זו תומכת בהשערה שלפיה ההבדלים בסדרי הדין בין בתי המשפט וחשיפת השופטים במישרין לעדויות על אופן איסוף הראיות ודרך עריכת המפגש, משפיעים על תוצאת ההליך.

ג. ההליך בבתי המשפט לעניינים מינהליים

הפרט המבקש כאמור לפנות לערכאות המשפט על מנת לקבל הכרה כדייר ממשיך, נדרש בהתאם לכללי הסמכות לפנות לבית המשפט לעניינים מינהליים. המשפט המינהלי, לכאורה, דומה למשפט האזרחי, ועל המבקש לתקוף החלטה מינהלית, יהיו נטל הבאת הראיה ונטל השכנוע. יחד עם האמור יש בהחלטה המינהלית ממד של פגיעה בזכויות האדם, ואף פגיעה בזכויות יסוד – כך בתי המשפט המינהליים מבקרים את החלטות הרשות המינהלית המכריעה בענייני זכויות הפרט.

עתירות לבית המשפט לעניינים מינהליים הן תקיפה של החלטות מינהליות, בתחומים שבהם החוק הסמיך את בתי המשפט המינהליים לדון, לרבות החלטות בתחום הדיור הציבורי. בעתירות מינהליות בית המשפט יגביל את התערבותו, לא ישים שיקול דעתו במקום הרשות ואך יבקר את החלטות הרשות בעילות הביקורת המינהלית.³⁵ הפרדת הרשויות היא בבסיס אי-ההתערבות, וההנחה כי הרשות בעלת יתרון יחסי באשר להפעלת הכלים לאיסוף המידע ושקילת מכלול השיקולים הרלוונטיים באופן ראוי.³⁶ חובה על כל רשות מינהלית לבסס את החלטותיה על תשתית עובדתית

ראויה ומבוססת היטב.³⁷ עם זאת, רשות מינהלית אינה כפופה לדיני הראיות והיא רשאית לבסס החלטתה על כל ראיה שאדם סביר היה סומך עליה.³⁸ הפרוצדורה הדרושה תכלול מתן הזדמנות לאדם הנוגע בדבר, להציג ראיות מטעמו, אך לא מוטלת חובה על הרשות לאפשר חקירות נגדיות על ידי מי מהצדדים.³⁹

"ביקורי מעגל" הם ראיה מינהלית שעליה נסמכת הרשות בהחלטתה לעניין דייר ממשך. בהתאם להלכות בעניין ראיות מינהליות די כי יהוו ראיה סבירה, ואכן דו"חות "ביקורי המעגל" נאספים על ידי אדם במסגרת עיסוקו ונרשמים בזמן אמת. הוועדה מקבלת את דו"חות "ביקורי המעגל", בלא נוכחות הרכוזים, או הדייר/ת, ואף זאת בהתאם לכלל שאינו מחייב מתן הזדמנות לחקירה נגדית של אוסף הראיות. התנהלות זו אינה תומכת בטעם אי-ההתערבות הנובעת מאופן קבלת ההחלטה. אי-ההתערבות באה לידי ביטוי בעיקרון הכללי של חזקת הכשרות המינהלית. חזקת הכשרות המינהלית קובעת כהנחת מוצא, כי הרשות המינהלית פעלה כדין ולכן ההחלטה שקיבלה היא חוקית ותקפה. מי שטוען כי החלטה מינהלית אינה חוקית – עליו רובץ נטל הראיה. כלומר, דייר המבקש לקבל הכרה כדייר ממשך הטוען לאי-חוקיות של פעולת המינהל, הוא זה שצריך להוכיח כי ההחלטה המינהלית ששוללת ממנו זכות זו, אינה חוקית.⁴⁰ לצורך כך יהיה עליו להציג את העובדות המוכיחות את אי-החוקיות.

סיבה נוספת לאי-ההתערבות של בתי המשפט לעניינים מינהליים בעתירות המוגשות אליהם, היא סדרי הדין שקיימים בהליכים אלו, ואותם אבחן כעת. חוק בתי משפט לעניינים מינהליים הקים את בתי המשפט המינהליים, אשר נועדו להוריד את העומס מבג"ץ, אך גם להתאים יותר לחלק מהתיקים, לרבות אלו שידרשו בירור עובדתי.⁴¹ נוסף על כך, החוק מסמיך את השר להתקין תקנות בעניין סדרי דין להבטחת סעד מהיר ויעיל לצד אפשרות לקיום בירור עובדתי ככל שזה דרוש.⁴² תקנה 15 מסדירה את שמיעת הראיות בבית המשפט לעניינים מינהליים.⁴³ התקנה קובעת כי הדיון יהיה על פי ראיות שיוגשו בתצהירים, וכי בית המשפט רשאי להתיר חקירת עד מצהיר, לבקשת צד, אם הוא סבר שהדבר דרוש לשם הכרעה בעתירה. כמו כן, מטעמים מיוחדים שיירשמו, בית המשפט רשאי לשמוע עד שאינו מצהיר.

בתי המשפט לעניינים מינהליים, אשר הגיעה לפתחם שאלת סדרי הדין לעניין שמיעת עדויות, ובית המשפט העליון הדין בכך, סברו לרוב, כי שיקול הדעת הניתן להם לשמיעת ראיות ראוי שיינתן רק במשורה ובנסיבות מיוחדות, זאת בעקבות פסק דין סורחי.⁴⁴ לפיכך ניתן לראות את החוק המסמיך את התקנות ואת הפסיקה המנחה בעניין, כמשפך ההולך וצר. החוק המסמיך אומנם קבע סדרי דין דומים לאלו שנהוגים בבג"ץ, אולם קבע במפורש כי התקנות צריכות להבטיח: "אפשרות לקיום בירור עובדתי ככל שהדבר דרוש". התקנות כבר קבעו כלל וחריגים. הכלל הוא כי הראיות יתנהלו רק בהגשת תצהירים, החריג הוא אפשרות להיענות לבקשה לחקירת מצהיר "אם ראה כי הדבר דרוש לשם הכרעה בעתירה" ובנוסף, אפשרות להיענות לבקשה להרשות השמעת עד שאינו מצהיר, רק "מטעמים מיוחדים שיירשמו". אחר היצרות זו, מגיע בית המשפט ופוסק כי ההסמכה בתקנות לאפשר עדויות וחקירות – יש להשתמש בה רק "במשורה, בנסיבות מיוחדות, ובשים לב לרציונל של מעמד הרשות המינהלית".⁴⁵

ד. הפרוצדורות בעין ביקורתית

לאחר הצגת הזכות המהותית של דייר להכרה כדייר ממשך והפרוצדורות שדרכן יש לעבור על מנת לממש את הזכות, בפרק זה אבקש להביט בעין ביקורתית על הפרוצדורות ולשאול האם הן אמצעי מתאים, יעיל וראוי להשגת המטרות של הגשמת הזכות או הזכויות המהותיות. אתיחס למכלול

השלבים: איסוף הראיות, ההכרעה המינהלית, הדיון בבית המשפט, והאינטראקציות בין השלבים הללו תוך שימוש בפרספקטיבה של משפט ועוני.

1. איסוף הראיות, "ביקורי המעגל"

"ביקור מעגל" הוא מפגש מייצג של איסוף מידע חיוני להבטחת זכות חברתית, מפגש המדגים את המחסומים העומדים בפני אוכלוסיות מוחלשות החיות בעוני.

מפגש שמתנהל, לדוגמה, בין רכז לבין דיירת, שבמסגרתו נוצר דו"ח "ביקור המעגל", מאופיין ביחסי מרות ומשטור: לדיירת (או למבקשת הכרה כדיירת ממשיכה) החיה בעוני אין כל פתרון חלופי, והיא מצויה בסכנה להיעדר מענה לצורך קיומי – אובדן קורת הגג שלה, ואילו הרכז פועל במסגרת יום העבודה שלו. ביניהם פער ניכר הנובע הן מפאת הפער הסוציו-אקונומי ביניהם והן מפאת הנהלים והסיטואציה שבה הרכז הוא שיכריע באשר לזכויותיה של הדיירת. הדיירת חייבת להכניס את הרכז לתוך ביתה, חייבת לאפשר לו להסתובב בביתה וזקוקה לעזרתו כתנאי להשגת זכויותיה. מעבר לפערי הכוחות, ישנם גם פערי מידע. הדיירת מחויבת במתן מענה לשאלות ובמסירת מידע מלא לרכז, אולם הרכז אינו מחויב (מבחינת הדין הקיים) להסביר לדיירת את הזכויות שלה או את ההשלכות של קביעותיו. לרוב הדיירת אינה יודעת מהן ההשלכות של דבריה ואף לו היו הנהלים בהישג ידה, הרי הם סבוכים ומורכבים.

מצב קיצון הנובע הן מפערי הידע והן מפערי הכוח והמצוקה הכלכלית שבה נמצאת הדיירת עולה ביחס לטענה כי בבית גר אדם נוסף. יש דואליות של התוצאות האפשריות אם תרווח הדיירת כי גר עימה אדם נוסף. מצד אחד, מסירת דבר מגוריו של האדם הנוסף, יכולה להעניק לאותו אדם, בכוא היום, ראייה על מגוריו בדירה וזכויות כדייר ממשיך. מצד אחר, אותה הדיירת נוטלת סיכון – שגבולותיו אינם ידועים לה – החל מהעלאה אפשרית של שכר הדירה, בלא שנסיבותיה הכלכליות מאפשרות לה לשלם יותר, ועד לטענה כי הפרה את החוזה. אף ההסתכנות הקטנה ביותר – העלאת שכר הדירה – כרוכה בפרמטרים בלתי ידועים, שכן גובה הסכום שיתווסף, אם יתווסף, ייודע לה רק בדיעבד. לעיתים בדיונים בבתי המשפט, טוענת החברה המשכנת, כי הדיירת לא דיווחה על מגוריו הדייר הנוסף בדירה היות שביקשה לרמות את המערכת ולזכות בתשלום שכר דירה מופחת. המשכה של אותה טענה הוא כי יש להחיל את הכלל "לא יהא חוטא נשכר", ולפיכך המשפחה אינה יכולה היום לשנות את הדיווח הקודם של הדיירת ולהרוויח מהטענה שהדייר הנוסף גר בדירה.

"ביקורי המעגל" הם כאמור התוצר של המפגש בין הדיירת לרכז, מפגש המאופיין בפערי מידע וביחסי כוח. לדעתי יש להתייחס בחשדנות לפירות של מפגש שכזה. אינני מכירה פסקי דין רבים שבהם בית המשפט מתייחס לסוגיית איסוף ראיות בקרב אוכלוסיות מוחלשות החיות בעוני. ניתן לשער שבמקרים שהשופטים סבורים כי אין בעיה בהליך איסוף הראיות הביורוקרטי וכן במקרים הרבים שהשופטים לא נותנים דעתם למפגשי הפקיד מול האדם החי בעוני – פסק הדין ישתוק בעניין. אולם, התייחסות מפורשת למפגש סביב איסוף הראיות אנו מוצאים בדברי השופטת דפנה ברק-ארז בדעת מיעוט, בשני פסקי דין, המהווים ערעורים בתחום הדיור הציבורי.

הראשון הוא פסק הדין בעניין פריחה אמזלג נ' עמידר,⁴⁶ המערערת מבקשת להגן על זכותה להמשיך לגור בדירת עמידר אולם היא ניצבת מול ראיות שנאספו באמצעות החברה המשכנת. הרוב קובע כי גב' אמזלג נטשה את דירת הדיור הציבורי שבה התגוררה ולפיכך איבדה את הזכות לרכוש אותה. השופטת ברק-ארז, בדעת מיעוט, כותבת: "[...] האומנם ניתן לדעת לבטח שהמערערת הבינה באופן מלא את השאלות שנשאלה? [...] התשתית העובדתית שעליה נסמכו המשיבים אינה איתנה דיה, ומכל מקום, נאספה באופן שאינו מכבד את המערערת"⁴⁷.

השני, הוא עניין עופר שניידר⁴⁸ שבו נדונה שאלת היות המערער דייר ממשיך. פסיקת בית המשפט, ברוב דעות, הייתה כי היו ראיות מינהליות מוצקות או מספיקות. השופטת ברק-ארז ביקשה למסגר מחדש את השאלה המצויה בבסיס ההכרעה בתיק: "[...] עם אלו אמות מידה של איסוף ראיות על-ידי הרשות המינהלית רשאים אנו להשלים [...] זהו מצב מובנה של אי-סימטריה במידע, העולה בחלק מן המקרים אף כדי "בפני עיוור לא תיתן מכשול". (ההדגשה שלי)⁴⁹ דברי השופטת הם כאמור יוצאי דופן וכן דעת מיעוט, אך לדעתי מטווים כיוון או ציפייה לפעילות יזומה להקטנת הפערים במפגש עם אוכלוסיות מוחלשות.

כבוד השופט נווה מבית משפט השלום ראה לנכון, באגב אורחה, לדרוש שינוי בהתנהלות המינהלית ובנהלים של משרד השיכון. בעניין עמידר נ' גור יצחק⁵⁰ פנה השופט לחברת עמידר על מנת לרענן את נהליה הפנימיים באשר לעריכת דו"חות, כך שייערכו באופן קפדני ומדוקדק יותר, יתייחסו לדו"חות קודמים וימולאו באופן מפורט. לדבריו, שינוי כזה יאפשר לבית המשפט לייחס רמה גבוהה יותר של אמינות ודיוק לנכתב בהם. שינוי נהלים והדמייתם, לדוגמה, לנהלים ולפרוטוקולים של חקירות של ביטוח לאומי, אולי ישפרו את המהימנות הראייתית של המידע שנאסף, אך לא יהיה בכך מענה לפגיעה בזכויות הדיירת, פגיעה הכרוכה בפערים שבין הדיירת החיה בעוני לבין הרכו.⁵¹ כך ניהול פרוטוקול של השאלות שבחר החוקר או הרכז לשאול, לא יהיה אלא שיקוף לאותו מפגש ממשטר ולא יפתור את מציאות פערי המידע.

הן ביחס לחברות המשכנות והן ביחס לכלל הרשויות האמונות על זכויות חברתיות והמקיימות מפגשים עם אוכלוסיות החיות בעוני – יש מקום לדרוש כי יפתחו מודעות וכלים לעבודה עם אנשים החיים בעוני. בספרות עלו כמה הצעות כיצד הרשויות יכולות להפיץ ידע, להעלות מודעות ולהפחית בירוקרטיה, על מנת להקל על המפגש של אלו החיים בעוני עם הרשות.⁵² אני סבורה שראוי לשאוף ליישום המגמות וההמלצות הללו, אולם המעמד עצמו ופערי הכוחות צריכים להוביל תמיד לחשדנות ביחס לתוצריו. חשדנות זו צריכה לעמוד לנגד עיני בתי המשפט בהפעלת ביקורת שיפוטית על החלטות מינהליות המתקבלות ביחס לאנשים מוחלשים החיים בעוני. בהקשר של תיקי הדיור הציבורי, על בתי המשפט לבחון בחשדנות את החלטות משרד השיכון המתבססות על דו"ח "ביקור המעגל".

2. הכרעה בוועדות

ועדות החברות המשכנות ומשרד השיכון, המכריעות באשר לזכאות להכרה כדייר ממשיך, פועלות כפי שתוארתי לעיל, על פי נהלים שקבע משרד השיכון. לכאורה מדובר במינהל תקין ובהתאם לכללים, שכן הדיירת רשאית להגיש עמדתה בכתב ו"ביקורי המעגל" הם לכאורה ראייה שכל אדם סביר היה מסתמך עליה. אולם מול תמונה זו ניצבת המציאות, הכוללת מורכבות בעצם המבנה המינהלי-משפטי. המורכבות הראשונה שדנתי בה בתת-הפרק לעיל היא שאין כללים להבטחת איכות הראיות. על כך יש להוסיף מורכבות נוספת, מוסדית. הן מי שאוסף את המידע והן מי שמקבל את החלטות על בסיס המידע שנאסף הם עובדי המדינה או זרועותיה. המדינה היא הגוף המחזיק בידיו את הזכויות, הגוף שיידרש להשקיע משאבים, לפעול ולהעניק את הזכויות, אם ייקבע כי יש למבקש זכאות לקבלת הזכות. הקושי המוסדי מתבטא בצורה מובהקת אף יותר, משום שהחברות המשכנות, אף שחל עליהן המשפט המינהלי, נבחנות ברווחיותן הכלכלית. לדוגמה, הן מקבלות לדיהן חלק משכר הדירה שמשלמת הדיירת ולכן יש להן אינטרס שהסכום יהיה גבוה. נוסף על כך, אם הרכז קובע כי יש צורך בשיפוץ הדירה, אזי על החברה המשכנת לטפל בעניין. הייתה אף תקופה שבה החברה המשכנת קיבלה תוספת כספית בגין כל דירה שהביאה לפינויה. לאחר שהרכז

אסף את הראיות ורשם את דו"ח "ביקור המעגל", ולאחר הדיון בוועדה בחברה המשכנת, העניין מגיע להכרעת ועדה של משרד השיכון. משרד השיכון הוא שאמון על מתן פתרונות דיוור, הוא שנגדו מתריסים על המחסור בפתרונות דיוור ועל זמני ההמתנה הארוכים של הזכאים הרבים בתור לקבלת דיוור ציבורי. כך, ההכרה בזכות של דייר ממשיך משמעה שלא מתפנה דירה לאדם ברשימת הממתנים, שבו כבר הכיר המשרד. עקב כך נוצר ניגוד עניינים או לכל הפחות מצב של תחרות על משאב ציבורי מבוקש.

מורכבות נוספת נוגעת לנהלים המסדירים את פעולות הוועדות של משרד השיכון. ראוי להזכיר עוד כי נהלים מינהליים אינם אלא מטווה והנחיה לשיקול הדעת של מקבלי ההחלטות,⁵³ אולם למעשה הן הוועדות עצמן והן בתי המשפט, מתייחסים לנהלים כאל נורמה משפטית מחייבת. הנהלים האמורים קובעים כי "ביקורי המעגל" הם ראייה אשר אי-אפשר לסתור אותה. אם הרישום מראה כי הדייר לא גר בדירה באחד מ"ביקורי המעגל" הרלוונטיים – הוא לא יקבל מעמד של דייר ממשיך. יתירה מזו לא ניתן כאמור להופיע בפני הוועדה או לחקור את הרכו – כותב המסמך. ולכן "ביקורי המעגל", ככל שהם קיימים, אינם מותירים לוועדה מרחב לשיקול דעת. כל הכרעה מינהלית היא במהותה הפעלת שיקול דעת, הדבר נכון ביתר שאת עת עסקינן בוועדות חריגים כמו ועדות משרד השיכון. למעשה ועדות משרד השיכון ו"ביקורי המעגל", מהווים חלק ממעגל מחשבתי: לכאורה המציאות, דהיינו המגורים או הנוכחות בדירה, יוצרת רישום ("ביקור המעגל"), אולם בפועל הרישום או היעדרו ("ביקור המעגל") יוצרים מציאות – בקביעת הזכות לדיוור. הדיון בפני הוועדות ממחיש את מצבם של אנשים החיים בעוני ואת הקושי שלהם למצות את זכויותיהם. הנהלים מתפרסמים באתר משרד השיכון, אולם ככלל, נגישותן של אוכלוסיות החיות בעוני למידע דיגטלי היא פחותה. אף לו מאן דהוא יאתר וידפיס להם עותק של הנהלים, הסיכוי כי תהא להם ההשכלה הרלוונטית להבנת טקסט כה מורכב – קטן. הדבר בולט עוד יותר כאשר את עמדת הדיירת ניתן להגיש רק בכתב. זאת שכן אוכלוסיות מוחלשות יתקשו יותר להתנסח בכתב, ויש ביניהן כאלו שאינם שולטים בשפה העברית. הדיירת אף אינה זכאית לסיוע משפטי היות שאין זה הליך משפטי ולא כלול בתקנות הסיוע המשפטי.⁵⁴ כל האמור לעיל מביא לכך שאופן קבלת ההחלטה מוטה כנגד הדיירת החיה בעוני.

במציאות זו של בירוקרטיה המיועדת להביא למימוש זכויות, אולם בפועל מהווה מחסום למימוש זכויות, אבקש להציע כי נדרשת מעורבות יתר של בית המשפט בהבטחת זכויות של אוכלוסיות מוחלשות. על מנת ששופטי בתי המשפט ישאלו את עצמם כיצד בדיהם להתערב על מנת להתמודד עם מחסומי הנגישות של אוכלוסיות מוחלשות – ראשית עליהם להכיר את מציאות חיייהן של אוכלוסיות אלו ונקודת מבטן, וכן להכיר במורכבות המבנית הטמונה במפגש בין האדם החי בעוני לבין הממסד.

3. חזקת הכשרות המינהלית

השופט בדימוס יצחק זמיר ביקר את דיני הראיות הנוהגים בכג"ץ ואת חזקת הכשרות המינהלית המתגלמת בו. הוא התריע על מחסום בין ההלכה לבין העובדות בשל הקושי להוכיח את העובדות. השופט זמיר מדגיש את הבעייתיות של חזקת הכשרות המינהלית ומדגיש כי החזקה עומדת בעינה, גם אם המידע, לרבות המידע להוכחת אי-חוקיות, מצוי רק בידי הרשות המינהלית שקיבלה את ההחלטה. בעתירות לבג"ץ המצב חמור עוד יותר היות שיש צורך לקבל צו על תנאי, לפני שהרשות נדרשת כלל להשיב.⁵⁵ מסקנתנו: הצעת מגוון מקרים שבהם יש להנמיך את המשוכה של חזקת החוקיות בשלב הראשון של ההתדיינות.⁵⁶

כאמור, חזקת הכשרות המינהלית משתקפת לא אחת בפסיקה, ביחס הניתן ל"ביקור המעגל". ההנחה היא כי הפקיד עושה עבודתו ואין לו עניין אישי של רווח או הפסד, לעומת בעל הדין המנסה להשיג דבר מה, ולכן נייחס לו אמינות רבה יותר. חזקת הכשרות מניחה כי הפקיד אדיש לתוצאה וכי ברצונו וביכולתו ליצור מפגש ראוי עם הדיירת. נראה כי זו הנחה בעייתית: הפקיד מצוי בעומס, תפקידו אינו מוגדר כאחראי על מיצוי זכויות ויש לו אינטרס שהדו"ח יראה היעדר שינוי מהביקור הקודם. כל שינוי משמעו עבודה נוספת לאותו הפקיד, אם זה טיפול בבדיקת שכר הדירה שיש לדרוש ואם זה ביצוע תיקונים. לפיכך הפקיד אינו ניטרלי בהגיעו למפגש עם הדיירת. מעבר להנחות ביחס למוטיבציה של הצדדים, חזקת הכשרות מבוססת גם על ההנחה כי הרשות ייסדה פרוצדורות תקינות וסדורות וכן כי למעשה הללו נראו כי ההיגיון המצוי בבסיסן הוא כי אחר תקינים. התייחסות מפורשת של בתי המשפט לחזקת הכשרות המינהלית שונה בתכלית מהשימוש במשתמע שנעשה בענייננו: חזקת הכשרות בפסיקה מצויה לרוב בהתייחסות למעשים שנעשו על ידי הרשות בעבר ולרוב בעבר הרחוק. בפסיקות הללו נראה כי ההיגיון המצוי בבסיסן הוא כי אחר חלוף שנים יהיה זה לא סביר לצפות כי ימצא ויגש תיעוד להתקיימותה של פרוצדורה שגרתית של התנהלות תקינה, וכי סביר יותר שהפרוצדורות התקיימו כראוי מאשר שלא התקיימו כראוי.⁵⁷ הביטוי הקיצוני ביותר לתפיסת הכשרות המינהלית, מצוי באותם פסקי דין שראו ב"ביקורי המעגל" רשומה מוסדית. הגשת רשומה מוסדית היא כלל בדיני הראיות המבטא את התפיסה של חזקת הכשרות המינהלית. במקרים שבהם הרשות או גוף מוסדי כגון בנק, עורך באופן קבוע כחלק מעבודתו מסמכים והרישום הוא על פי נהלים קבועים, אזי ניתן להגיש את המסמך שלא באמצעות עורכו. המקרה הנפוץ הוא דפי בנק או התכתבויות שערכה העירייה בדבר חובות ארנונה וכו'. פסקי דין אילו ממחישים את הקושי ואולי אף את האבסורד בתפיסת הכשרות המינהלית: האומנם רכז בשר ודם, הכותב מסמך על בסיס מפגש, או אף דיירת החותמת על מסמך – דומים הם למחשב, הכותב את הפעולות החשבונאיות שנעשו בחשבון בנק של פלוני?

4. סדרי הדין בבית המשפט לעניינים מינהליים

כאמור, אפשר לראות את החוק המסמיך, את התקנות ואת הפסיקה המנחה בעניין, כמשפך ההולך וצר. על מנת לגבש דעה, האם מגמת הצמצום המתוארת לעיל באשר לשמיעת ראיות רצויה אם לאו, יש לשאול מה היא המטרה העומדת בבסיס התקנות הללו? בטרם אשיב על כך אקדים ואשאל: מה מטרתם של סדרי הדין בכללותם?

סדרי הדין הם הכללים להבטחת הליך הוגן, על מנת שהמשפט יביא לבירור האמת ולהשגת תוצאה צודקת.⁵⁸ פרופ' יששכר רוזן-צבי כתב בספרו כי: "השוויון בין המתדיינים הוא הערך היסודי שעליו מושתתים סדרי הדין האזרחי".⁵⁹ ובג"ץ קבע כי: "כל הסדר דינוני חייב לנקוט שוויון בין מתדיינים".⁶⁰ דהיינו מעבר לעצם ההסדרה של כללי המשחק, לסדרי הדין מטרה מיוחדת – קידום השוויון ושימוש ככלי למימוש זכויות, בייחוד עבור המוחלשים בחברה.

ניתן לטעון כי כללי הפרוצדורה אינם אלא האמצעי נטול הערכים להגשמת הזכות המהותית, אולם דעה זו, נראה כי אינה תואמת מבט ממסדי על המשפט ומקומו בחברה. מבט על הפרוצדורה ככלי שרת בלבד צריך להניח הפרדה בין עולם המשפט לעולם הכוונת ההתנהגות מחוץ לכותלי בתי המשפט. אולם אנו יודעים כי כללי הפרוצדורה, ככל שהם יודעים לצדדים, משפיעים רבות על התנהגות הצדדים.⁶¹ משרד השיכון והחברות המשכנות הם שחקנים, גם רב-פעמיים וגם נהנים מייעוץ משפטי, מכאן ניתן לשער כי המחוקק ומתקין התקנות יצפו כי כללי הפרוצדורה יכוונו את התנהגותם של הגורמים הללו ביחסם לדיירים.

סדרי הדין אינם זהים בערכאות המשפטיות השונות. כל אחד מסדרי הדין נועד לממש מטרה או לשקף תפיסה על אודות ההליכים המתנהלים על פיו, מעבר להנחות הכלליות על עצם הצורך בהסדרה כלשהי של כללים ידועים וברורים, שלפיהם ינהגו הכול. כך לדוגמה בכתי המשפט לענייני משפחה, יש ביטוי להנחות על אודות התנהלות המשפחה והרצון להגן על ערך המשפחה ושלומם של ילדים. כמו כן סדרי הדין מבקשים לתת מבט מאוחד לכלל הסוגיות המתעוררות במשפחה, ולהיעזר בגישור,⁶² בין היתר בשל האלמנטים הלא-משפטיים הרבים הכרוכים בסכסוכים אלו.

אם כן, מהן ההנחות והתפיסות שעליהן מושתתות תקנות סדרי הדין לבתי המשפט המינהליים? המטרה המיוחדת בתקנות הללו היא חיזוק הרשות המינהלית ומתן ביטוי לחזקת הכשרות המינהלית. הדבר בא לידי ביטוי במקום השיפוט, אשר נקבע לפי נוחות הרשות, בזמן הקצר להגשת העתירה⁶³ וכמובן בכללי הראיות המניחים כי אין סיבה שפקיד הרשות ישקר בתצהירו בפני בית המשפט. זאת כפי שמניחים בחוקת הכשרות שאין סיבה שהפקיד לא יעשה עבודתו נאמנה מלכתחילה.

לטענתי, מטרה מיוחדת זו של התקנות, היא מתן ביטוי לחזקת הכשרות המינהלית, אינה עולה בקנה אחד עם המטרה הכללית העומדת בבסיס סדרי הדין, מטרה של איזון בין פערי כוחות לשם הבטחת קיומן של זכויות. סדרי הדין בכתי המשפט לעניינים מינהליים, כפי שראינו, דומים לסדרי דין בבג"ץ, אם כי אמורים הם להרחיב את האפשרויות לניהול הוכחות.

השופט יגאל מרזל דן במאמרו בשאלות הדיוניות, לרבות התשתית העובדתית והוכחתה, בעתירות התוקפות חקיקה ראשית.⁶⁴ הוא מציין כי אין משנה סדורה הנובעת מהפסיקה, מהחקיקה או מהמחקר, באשר לסוגיות הדיוניות, לרבות סדרי הדין הראויים לעתירות כאילו. לדידו, עתירות אלו בעלות מאפיינים ייחודיים בתוכנן וראוי כי סדרי הדין ישקפו את התכליות המיוחדות העומדות בבסיסן, לרבות זכות הגישה לערכאות, פומביות, הגנה על זכויות הפרט ואף מידתיות. השופט מרזל מסכם באומרו כי יש להידרש לכך מפאת ההשפעה העצומה שיש לסוגיות הדיוניות על ההתדיינות החוקתית לגופה.

ניגוד זה בין המטרות הכלליות לבין המטרה הפרטנית של חיזוק הרשות המינהלית וחזקת הכשרות, לצד היעדר משנה סדורה בעניין, יכול להסביר את פסיקות בתי המשפט לעניינים מינהליים, אשר ראינו לעיל, בעניין "ביקורי המעגל". מחד גיסא רצון לאפשר מימוש זכויות ומאידך גיסא מטרה פרטנית של העדפת חזקת הכשרות המינהלית, הובילו את השופטים להימנע מבחינתה של הפרוצדורה של "ביקורי המעגל", ורק נסיבות מיוחדות וספציפיות מצליחות לערער על הראיה המרכזית, היא "ביקורי המעגל".

עומר דקל אשר ניתח את תקנה 15 שנידונה לעיל, המצמצמת את האפשרות לשמוע ראיות בדיון, מצא כי קיימים טעמים המצדיקים את הגבלתה של הזכות לחקירה נגדית בהליך השיפוטי המינהלי.⁶⁵ ההצדקות: יעילות הדיון, חשש לשיבוש פעולתה של הרשות המינהלית ורמת אמון גבוהה ברשות המינהלית בכלל ובפרקליטות המדינה בפרט. מנגד, מצא דקל טעמים המצדיקים הכרה בזכותו של בעל דין בהליך השיפוטי המינהלי לערוך חקירה נגדית. ואלו טעמים: נחיתותו של העותר אל מול הרשות המינהלית, חולשתה של הזכות המינהלית אל מול זכויות אחרות, הדמיון בין ההליך השיפוטי הפלילי לבין ההליך השיפוטי המינהלי, הדין (פקודת הראיות) מכיר בזכות לעריכת חקירה נגדית, חיזוק מעמדו של בית המשפט והעובדה שקבלת התצהיר כפשוטו מעבירה מסר בעייתי לרשות המינהלית.

לא אכנס לפירוט כל אחד מטעמיו של דקל, הנראים ראויים בעיניי, אולם טענה אחת שהציג, ראוי להרחיבה, בייחוד לאור הסוגיות שעלו במאמר זה ביחס ל"ביקורי המעגל" והיא נחיתותו של העותר אל מול הרשות המינהלית. דקל משתית טענה זו על היות המידע מוחזק בידי הרשות ולא

בידי העותר, בחזקת הכשרות המינהלית ובמשאבים העומדים בידי הרשות לניהול ההליך, שאינם תמיד מצויים בידי העותר. כל הדברים הללו אכן מעמידים את העותר בעמדת חולשה מול הרשות. במאמר זה, אני מבקשת לטעון ולהדגים כי נחיתותו של העותר קיימת ברמה נוספת, עת מדובר בעותרים מוחלשים החיים בעוני, כדוגמת המבקשים הכרה כדיירים ממשיתים. אוכלוסייה זו, כפי שצוין לעיל, אינה ממצה את זכויותיה, משום שהיא חווה קשיים במפגשה עם הרשויות עת הרשות אוספת את המידע. חסמים אובייקטיביים וסובייקטיביים, פערי כוחות ומידע מונעים ממנה לצאת עם ידה על העליונה. כפי שצוין לעיל, הדיירת אף מצויה במצב של שחקן חד-פעמי מול החברה המשכנת שהיא עצמה שחקן חוזר. פערי הכוחות אינם רק במידע הספציפי ובמשאבים היות שהרשות עצמה (במקרה זה משרד השיכון) קובעת פרוצדורה הנותנת עדיפות לראייה הפקידותית. בענייננו הרשות אף קבעה נוהל שלפיו רישומי "ביקורי המעגל", הם תנאי לקבלת הכרעה לטובת המבקש, הכרה כדייר ממשית. זאת, כאשר המסגרת המשפטית היא של דרישה מופחתת מבחינת דיני הראיות והסתפקות בראייה מינהלית, המבוססת על תפיסה של האדם הסביר. וברקע לכל האמור עומדת חזקת הכשרות המינהלית. מצב מורכב ומצטבר זה מביא את העותר למצב של נחיתות מיוחדת, כזו המצדיקה את הביקורת על תקנה 15 המגבילה את שמיעת הראיות ובירור העובדות בהליך המינהלי. והוא שראוי שיעמוד לנגד עיני בתי המשפט בעת הפעלת סדרי הדין.

תפיסה זו של חזקת הכשרות המינהלית, לצד תפיסות של היעדר התערבות בהחלטות מינהליות ויעילות מערכתית, הן, ולא תפיסה של המשפט וסדרי הדין ככלי המאפשר למוחלשים בחברה להגיע למימוש זכויות וזכויות, העומדות בבסיס תקנות סדרי הדין הנוהגים בג"ץ ובבתי המשפט לעניינים מינהליים. תפיסת הכשרות המינהלית וחשיבות היעילות הן לבדן המניע להיצרות שתוארה לעיל מהחקיקה לתקנות ועד לפסיקה, המותירה אך משורה דקיקה לשמיעת הראיות. כפי שכתב יששכר רוזן-צבי,⁶⁶ "אין משמעות לזכויות מהותיות בלא פרוצדורה אפקטיבית למימושן ומכאן שיש לפרוצדורה תפקיד חשוב בשאלה האם ובאילו מקרים ניתן יהיה לממש זכות מהותית". לדעתי, במצב הקיים, הקשיים הטמונים באיסוף הראיות, בייחוד מקרב אוכלוסיות מוחלשות החיות בעוני, חזקת הכשרות המינהלית וסדרי הדין הנוהגים בבתי המשפט לעניינים מינהליים, מביאים לפגיעה של ממש במימוש זכויות חברתיות מהותיות.

ה. עניינו של אורי כמקרה מבחן

"ביקורי המעגל" והמפגשים של אורי עם כותבי "ביקורי המעגל", הרשויות המינהליות הדנות בעניינו ובתי המשפט, הם לא רק חוויה קשה לאורי ולדיירים רבים אחרים בדיוור הציבורי, אלא גם חלון שדרכו אני בוחנת את הטענות שהועלו במאמר זה. אזמין את הקורא, לעבור עימי את מסעו של אורי, ולהרהר אחר המוסדות המשפטיים והדוקטרינות המשפטיות העומדות מאחורי מפגשיו של אורי.

1. סיפורו של אורי – הלקוח המתאים

אורי הוא אדם יוצא דופן החי בעוני. במובנים רבים הוא דומה לדיירים אחרים שאני מכירה הגרים בדיוור הציבורי או הממתנים לקבלת דירה בדיוור הציבורי. במובנים אחרים אורי בעל תוכנות ייחודיות. הן הרמיון והן השוני הללו, הם שסייעו לו לצלוח את המערכת המשפטית. אורי עלה עם משפחתו לארץ ממרוקו וגר עם אימו ואחיו בדירה בדיוור הציבורי ביפו. בילדותו נשלח ללמוד בפנימיות, אך תמיד שב לדירה, כביתו. הוא נישא, אך בחלוף חודשים אחדים נפרד מאשתו וחזר לגור בדירה. אורי היה כמה פעמים במאסר, אך משם תמיד שב לדירה. הוא התמכר לסמים, נגמל, חזר לדירה ואף סייע לאחרים להיגמל. אמו, שעזמה גר אורי בדירה, חלתה באלצהיימר ואורי טיפל

בה במשך שנים. בתחילת 2001 מצבה היה כה קשה עד שאורי נאלץ לאשפז אותה בדחפיות באשפוז סיעודי. אורי המשיך לגור בדירה, נישא בשנית ואשתו הצטרפה להתגורר עימו בדירה. בשנת 2009 נפטרה אימו של אורי.

לאחר פטירת אימו, המשיך אורי לגור בדירה. הוא קיבל אישור מעמידר לשפץ את הדירה, ועשה כן כמו ידיו ובסיוע חברים, תוך רכישת החומרים במאמץ רב. משרד השיכון, באמצעות החברה המשכנת עמידר, הכיר באורי כדייר ממשיך והחתים אותו על חוזה.

בחלוף תקופה, רכז עמידר, האחראי על הדירה שבה גר אורי, הציע לו לרכוש הדירה במסגרת מבצע "קנה ביתך"⁶⁷ ואורי הגיש בקשת רכישה. הבקשה לרכישה אושרה בסכום מסוים, סכום שאורי סבר שהוא שגוי, היות שאינו מביא בחשבון את כל שנות מגוריו בדירה. אורי ערער בהליך מינהלי למשרד השיכון על גובה סכום הרכישה. חלף קבלת הערעור, או אף דחייתו, נשלחה לאורי תשובה ולפיה הוא בבחינת פולש לדירה. בהמשך נאמר לו כי חוזה השכירות שנכרת עימו, מקורו בטעות והוא אינו דייר ממשיך. הטעות שבה נאחזו הייתה בדיקת "ביקורי מעגל" ביחס לשלוש השנים לפני פטירתה של האם ולא בדיקתם עבור שלוש השנים לפני אשפוז הסיעודי.

בדומה לדיירים אחרים בדירור הציבורי, לאורי יש קושי רב במיציא זכויותיו, (לדוגמה לא מיצה זכויותיו להשלמת הכנסה מביטוח לאומי) אולם הוא דרש ממנהל סניף עמידר באזור דירתו, לקבל העתק מהתיק שלו. בניגוד לדיירי דירור ציבורי ואף בניגוד למרבית עורכי הדין המייצגים אותם, אורי אף ביקש להופיע אישית ולהציג את טענותיו בדיון ועדת החריגים בעניינו שהתקיים במשרד השיכון. אורי גם הביץ את חשיבותו של המסמך הכתוב ושמר ניירת שהגיעה אליו על פני השנים: אזהרה של הוצאה לפועל על שמו לכתובתו, כתב אישום כנגדו לכתובתו, מסמכי ביטוח לאומי שכתובתו רשומה בהם ועוד. לאורי קשרים חברתיים איתנים וענפים עם שכניו, שעזמו גר עשרות שנים. כשהגענו לשלב של עתירה מינהלית הוא הביא שכנים, כולל החנווני, שכנה מלמעלה, סוהר שגר בבניין ממול, פסיכולוגית שהגיעה אליו הביתה ואבחנה את מחלת האלצהיימר של האם ואחרים, לחתום על תצהירים שלפיהם הם יודעים שאורי גר יחד עם אימו בדירה שנים רבות. לאורי הייתה תחושת צדק ותפיסה של זכויות, שהובילו אותו לדרוש זכות עיון במסמכים וזכות טיעון, ככלים להגשמת זכותו לדירור. כל זאת מבלי שלמד משפטים, ולמעשה בקושי סיים עשרה שנות לימוד. וכך, אף על פי שאורי הוא אדם חסר השכלה פורמלית, החי בעוני, ללא יכולת להשתכר, שנסיבות חייו מורכבות – היה במאסר כמה פעמים, היה מכור לסמים ובעל חובות בהוצאה לפועל, הוא לא נרתע מהמפגש הבעייתי והמאיים עבורו עם אנשים בעלי שררה. על סמך אוסף המסמכים שהיו בידיו, קשריו עם שכניו ועובדת היותו בעל חוש צדק ויוזמה, נראה לו אך טבעי לבקש להשמיע את טענותיו. אורי לא היה בקי בנהלים המונעים זאת ממנו.

2. "ביקורי המעגל" בעניינם של אורי ואמו

כעת אבקש להדגים באמצעות עניינו של אורי כיצד נראה דו"ח "ביקור מעגל". על מה הסתמכו משרד השיכון ועמידר, בהחלטותיהם ובטיעוניהם בבתי המשפט? תיק עמידר הכיל שני "ביקורי מעגל", המתייחסים לתקופת שלוש השנים לפני שגברת ח'ג', אימו של אורי, אושפזה ועוד שני "ביקורי מעגל", האחד מהשנה שבה אושפזה והשני משנה שלאחר אשפוז שהנם בעלי רלוונטיים לענייננו. לכאורה, רק "ביקורי מעגל" שלפני אשפוז של גברת ח'ג' רלוונטיים לקביעה האם אורי גר בדירה בשלוש השנים שלפני אשפוז אימו – שהיא התקופה הקבועה בחוק לצורך קביעה אם אדם הוא דייר ממשיך. עם זאת "ביקורי המעגל" שלאחר אשפוז מלמדים על כך שהרכזים ידעו

על מגורי אורי בדירה גם לפני כן, דבר אשר לא השתקף ב"ביקורי המעגל" הקודמים ואף עומד בסתירה עימם. להלן דוגמה לטופס "ביקור מעגל":

התורה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ
ביקור מעגל - בדיקת חבלול

תאריך: 16/01/2000

תאריך הפקה: 16/01/2000

תאריך: 12/10/1999

תל אביב-יפו

עדיפות: 10

דיירים שבוקרו לפני מעל שנה

מס' רחוב	מס' בית	ישוב	תל אביב-יפו
מס' חדרים	מס' חדרים	מס' חדרים	מס' חדרים
מס' חדרים	מס' חדרים	מס' חדרים	מס' חדרים

מס' נפשות: 1 : מס' ילדים: 0 : ארץ-עליה:

קרבן: מס' נפשות: מס' פרטי: מס' ירוי: תא' לידה: מס' עבודה: מס' עבודה: מס' עבודה:

מס' ישיבה: מולם: זייר עם חוזה: X זייר ללא חוזה:

בוחטאם להותשמותן ספנס הירוהנריהוס, שפי'ס, ציוד אלקסונוי וחשמלי' חוזה דשנין על מצבו הכלכלי וצ"ן דברים מיוחדים בהענות.

מצב כלכלי: סוב, ס - ביוני, ס - ינוני

מס' חתומת חדירה:

דחיפות הדיק	תיאור הליקוי	מצב החזקה	נומאס לבדיקה
			1. ריצוף
			2. דלתות וחלונות
			3. סיח בתורות ובקירות
			4. מעקות וסוגים*
			5. נסירות מע' חשמל (מחסר פחות)
			6. סמכה
			7. שירותים, אפנסיה, דוד מים חמים
			8. שינויים וחוספת בניה
			9. מצב כללי
			10. הועות

מס' חתומת חדירה: 201-04

22-10-00

מה ניתן ללמוד מעיון בטפסים לפני אשפוזה של גברת חג'ג'?

הביקורים נערכו בתאריכים: 12/10/99 ו-22/10/00. גברת חג'ג' אושפזה בתחילת פברואר 2001. החוק קובע כי התקופה הרלוונטית לדייר ממשיך היא שלוש השנים לפני האשפוז של הדייר החוזי. דהיינו חסר מסמך רלוונטי, שכן המידע בביקורים מתייחס רק לשנה וארבעת החודשים האחרונים שלפני אשפוזה. להשערתי, עמידר התרשלה ולא ערכה ביקור נוסף לחלופין התקיים ביקור, אך המסמך לא הוצג.

ניתן לראות כי מרבית הרישום בטופס מוקלד במחשב ולצדו יש מעט תוספות בכתב יד. נוספו המילים: "הנ"ל מתקיימת מקצבת ביטוח לאומי זקנה". בנוגע למצב הדירה – כתובה רק מילה בכתב יד, ספק אם "סגור" או "סביר", בלי התייחסות לאף אחד מתשעת הנושאים לבדיקה. בתחתית הטופס מופיעה חתימתה של גברת חג'ג'.

ישנם דברים שלא ניתן לראות במסמך או ללמוד ממנו: גברת חג'ג' הייתה במצב של אלצהיימר מתקדם בזמן הביקור, על פי מסמך שהוגש לתיק היא הופנתה לאשפוז סיעודי דחוף שלושה חודשים לאחר חתימתה על הטופס הנ"ל. הרכזים הכירו את אורי, וידעו שבעבר הוא גר בדירה. לתיק אף הוגש כתב תביעה נגדו ונגד אימו יחד, תביעת פינוי בשל אי-תשלום שכר דירה.⁶⁸ אם נחבר את הנתונים הללו יחד – תמוה הן הקיים והן החסר. למשל, חתימתה של אישה במצב של דמנציה מתקדמת, עובדת ההיכרות עם אורי, ולפחות לכאורה היעדר שאלה על נוכחותו, היעדר התייחסות למצב הדירה – אף שזוהי אחת המטרות המוצהרות של הביקור.

אם ננסה לדמיין את המפגש בין הרכז לגברת חג'ג', ואם נניח כי הרכז היה מבקש לפעול בצורה מותאמת למפגש עם אדם החי בעוני או אפילו כאדם סביר שתפקידו עבודה עם אוכלוסיות מוחלשות, האם לא היינו מצפים שיתעניין בשלומה ובמצבה? יתעניין אם יש מי שגר עימה ומטפל בה? אולי היינו מצפים שיסתובב בדירה, יבדוק מה מצבה – שהחשמל בטיחותי, הצנרת עובדת, אולי מפאת גילה היה שואל האם נדרשות התאמות נגישות לאמבטיה. ואולי אם היה מסתובב בדירה, היה מוצא את חפציו של אורי? אולי היה בודק אם יש עובד סוציאלי המעורב בעניין. ייתכן שאפילו היה יוצר קשר עם הרווחה? במצב אחר, אילו היה מדובר באישה שאינה סובלת מדמנציה – אולי היה מקום לשוחח עימה על המשמעויות השונות של נוכחות אדם נוסף – האפשרות להכרה בו כדייר ממשך מצד אחד והסיכון להעלאת שכר הדירה מצד אחר. הרכז האידיאלי שלנו מתמצא בנככי הנוהל המורכב ואף יכול להסבירו לדיירת, אם כי לא לגברת חג'ג' שכבר סובלת מדמנציה. אולם כל מה שיש ב"ביקור המעגל" הזה הוא טופס מודפס ותוספת המילים הספורות לעיל בכתב יד.⁶⁹ מה ניתן ללמוד מ"ביקורי המעגל" האחרים בתיק, אלו שנערכו לאחר אשפוז האם? בראשון נוספו המילים בכתב ידו של הרכז "ראה תמונות, בדירה 20 שנה". ב"ביקור המעגל" שהתקיים בחלוף שנה כתוב: "מתגורר עם האם מיום האכלוס". משתמע מכאן כי הרכז ידע שאורי לא פלש לפתע לדירה לאחר אשפוז אימו. כמו כן נכתב ב"ביקור המעגל" הראשון בפינה: "לדבר עם חיים". עולה מהכתוב כי ישנן פעולות המשך לאחר אותו מפגש – נטילת התמונות ושיחה עם חיים, אולם היכן הם מתועדים? הרכז לא חזר ולא קיים מפגש נוסף לאחר הבריקות, לפחות לא מפגש מתועד, אלא בחלוף שנה כשנדרש שוב ל"ביקורי מעגל".

כפי שציינתי לעיל, לאחר אשפוז אימו אורי נישא, וגם אשתו גרה עימו בדירה. בדיעבד גילה אורי כי במשך ארבע שנים, לאחר שאשתו עברה לגור עימו בדירה – "ביקורי המעגל" לא התייחסו לקיומה. ב"ביקורי המעגל" נרשם: מספר נפשות: 1 הגם שאורי ואשתו הם כמובן שניים.

בין גברת חג'ג' לרכז היו פערי כוח ופערי מידע קיצוניים ביחוד עת הייתה במצב של דמנציה. הנחיות מילוי טופס "ביקור מעגל" נועדו לכאורה להביא לאיסוף מידע, אולם ממקרהו של אורי ברור כי הרישום חלקי ואינו תואם למידע ואף למסמכים אחרים אשר בידי החברה המשכנת. כמו כן חתימת הדייר לא כרוכה בכל בדיקה אם הדייר מבין את משמעויות המידע או אפילו יודע מה רשום בדף.

3. הכרעה בוועדות

עניינו של אורי נדון בוועדות החריגים של משרד השיכון. התקבלו שתי החלטות מינהליות בעניינו בוועדות העליונות של משרד השיכון (הדיון השני היה לאחר שאורי המציא מסמך ממשרד הפנים המפריך נימוק בהחלטה הראשונה). בשני המקרים ההחלטות התבססו רק על "ביקורי המעגל" שקדמו לאשפוז האם. שתי ההחלטות קבעו שאין להכיר בו כדייר ממשך.⁷⁰ הוועדה במשרד השיכון פעלה בהתאם לנוהל המשרד, שלפיו בהיעדר הוכחה מ"ביקורי המעגל" אין לאשר כי אורי דייר ממשך.

אורי חש כי המערכת הבירוקרטית לא נהגה בו בהגינות: לא אספה נתונים באופן ראוי, התעלמה מראיות מלבד "ביקורי המעגל" לאותן שלוש שנים לפני אשפוז האם (לרבות התעלמות ממסמכים בתיק עמידר עצמו) ואפילו לא נתנה לו להגיע לטעון בפני הוועדה. עתרתי עם אורי לבית המשפט לעניינים מינהליים,⁷¹ לתיקון העוול שנעשה לו, בציפייה כי בבית המשפט אורי יקבל את יומו – קולו יישמע, האמת תצא לאור והוא יוכר כדייר ממשך.

4. עתירה מינהלית

הסיפור של אורי מאפשר לנו לראות את הכללים המשפטיים שתוארו לעיל, את יישומם באופן מוחשי, את היחס ל"ביקורי המעגל", ואת התפיסה של הביקורת המוגבלת שבית המשפט מפעיל ביחס להכרעות מינהליות.

הפנייה לערכאות עבור אורי, הייתה משחק סכום אפס – הוא כבר הפסיד הכול, למעט אם יצליח בדיון. אומנם ייצגתי את אורי במסגרת עמותת רבנים לזכויות אדם, אשר עוסקת בדיוור תקופה ארוכה, אולם עדיין היה זה מצב של שחקן חדר-פעמי מול שחקן חוזר. מעבר לייצוג המשפטי, היו אלו היכולות המיוחדות של אורי שסייעו להנגשת ההליך המשפטי ולהצלחת התיק: לא רק שידע עברית, אורי שמר את המסמכים הרלוונטיים והבין את השפה המשפטית, וכך למעשה היה שותף מלא בניהול התיק. ניסיונו השלילי עם המערכות לא הביאו אותו לייאוש אלא למודעות לזכויותיו. אורי גם הצליח לגייס שבעה אנשים מהשכונה לתמוך בטענתו למגורים רציפים לאורך שנים בדירה, ואף מצא עורך דין בשכונה שהסכים לאשר את תצהיריהם שנמסרו בלשונם. כך העתירה נתמכה בתצהיר של אורי ושל שבעה אנשים נוספים וכן צורפו מסמכים רבים, המלמדים על מגוריו בדירה כל חייו לרבות שלוש השנים לפני אשפוזו של אימו.

משרד השיכון הגיש תשובה שאליה צורפו "ביקורי מעגל", החלטות ועדות משרד השיכון, העתק נוהלי המשרד ותצהיר שאורכו מספר שורות המאמת את התשובה. תצהיר זה ניתן מגורם לא רלוונטי משום שמדובר בעובד בחברה משכנת חלמיש וכלל לא בעובד בעמידר או במשרד השיכון. שופטת בית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב דפנה אבניאלי, אשר בפניה נדון התיק של אורי, קיימה קדם-משפט. בקדם-המשפט ביקשתי לחקור את הרכזים שערכו את "ביקורי המעגל" וב"כ עמידר ביקש אף הוא לחקור את עדי העותר. בית המשפט לא נתן החלטה, לא כל שכן מנומקת, אלא התעלם מהבקשות והכריע למעשה בקביעה כי ההחלטה בעתירה תישלח לצדדים. ניסיון נוסף להמשיך לטעון, אפשר רק הוספת רשימת אסמכתאות משפטיות. העתירה נדחתה.⁷² ההכרעה של בית המשפט לעניינים מינהליים התייחסה אומנם לטענות הצדדים, אולם הסתמכה על "ביקורי המעגל", בלי שהוצגו על ידי עורכיהם וקבעה כי התצהירים התומכים שהביא העותר (תצהירי השכנים) ישותירות בינם לבין עצמם. השופטת הסתמכה על העיקרון שלפיו בית המשפט אינו שם עצמו בנעלי הוועדה ופסקה אחר בחינת הראיות:

"כי ההחלטות שקיבלה הוועדה מבוססות על ראיות מנהליות שאינן מותירות מקום לספק, [...] הפסיקה שנתה לא אחת, כי יש ליתן משקל מועדף לביקורי המעגל, אשר נערכים בזמן אמת ולמעשה מהווים את הראיה המרכזית בקביעת זכאותו של מבקש להכרה בזכויות של דייר ממשך." (ההדגשה שלי)⁷³

כך קבעה שהעותר לא הצליח לעמוד בנטל המוטל עליו להוכיח את זכאותו להכרה כדייר ממשך. לפיכך המסקנה היא שהחלטת הוועדה של משרד השיכון הייתה סבירה.

ניתן לשער כי היעדרן של חקירות נגדיות של רכזי החברה המשכנת או נציגי משרד השיכון, הן שהובילו את השופטת למסקנה שהראיות המינהליות "אינן מותירות מקום לספק". מסקנה זו לא רק תמוהה על פניה (יש "ביקורי מעגל" רק לכמחצית התקופה למשל) אלא שהכרעה זו היא מעל ומעבר לדרוש מבחינת ההנמקה המשפטית, שכן ניתן היה להסתפק באמירה כי החלטות הוועדות הוותנות על ראייה מינהלית (שאדם סביר היה מקבלה). יתרה מכך נראה כי היעדר שמיעת קולו של אורי בדיון, הביא את השופטת לקביעה תמוהה ביותר: "מסתבר, כי העותר עצמו אינו טוען, כי התגורר בדירה במשך שלוש שנים לפני מעבר האם למוסד סיעודי, ולמעשה אין מחלוקת כי תנאי זה אינו מתקיים לגביו".⁷⁴ קביעה זו מוזרה ביותר היות שכל העתירה (והתצהיר התומך של אורי) הסתמכה על מגוריו של אורי בדירה עם אימו, לרבות טיפול אינטנסיבי בה שנים הרבות לפני אשפוזה. המקרה של אורי מדגים את ההנחות והכשלים שעליהם עמדתי במאמר זה. ההחלטה בעניינו של אורי, הסתמכה על החזקות וההנחות אשר עומדות בבסיס התפיסה כי ככלל אין להתערב בהכרעות מינהליות. ההנחה היא כי הראיות נאספו כראוי, והיעדר בדיקתן לגופן, או בדיקת נסיבות אסיפתן, הוא מוצדק, אף שהועלו טענות כנגד המסמכים והמפגש שהוליד אותם. כהמשך להחלטה של השופטת המניחה כשרות מינהלית, היא ביססה את היעדר התערבות בית המשפט בכך שהרשות קיימה את נהליה. בעשותה כן ציטטה השופטת את הנוהל – מבלי לערור כל שאלה או תהייה, כיצד הרשות הפעילה שיקול דעת כאשר נהליה אינם מאפשרים זאת, אלא קובעים כי יש לדחות את הבקשה אם כך עולה מ"ביקורי המעגל". אחר היאחזות בהנחת הכשרות המינהלית, השופטת מסיימת החלטתה בהבהרה כי אורי הפסיד משום שלא הרים הנטל והוכיח את מגוריו בדירה,⁷⁵ זאת אף שכאמור, בית המשפט סירב לאפשר את חקירת האנשים הרלוונטים בפניו.

כעסו של אורי על דחיית העתירה היה המשך ישיר לתרעומת שלו מאופן ניהול ההליך בבית המשפט המינהלי. נציגי המשיבים לא נדרשו לכל אחריות, ויכלו לאשר בתצהיר כי אורי "פולש" לדירה בלא כל דרישה לעמוד מאחורי דבריהם, במתן עדות או בחקירה בבית המשפט, ואילו קולו שלו לא נשמע. הגשנו ערעור על ההחלטה לבית המשפט העליון.⁷⁶ בערעור נטען כנגד קביעות בית משפט קמא ונטען כי קיימת מחלוקת עובדתית של ממש: העותר טוען כי גר בדירה וסומך טענותיו על מסמכים ותצהירים רבים, ואילו המשיבים טוענים כי לא גר בדירה וסומכים על "ביקורי המעגל". יתירה מזו טענו כי ראוי היה שבית המשפט יאפשר שמיעת עדים וחקירת מצהירים.

5. ערעור לעליון, מועיל אך לא מנחה

בית המשפט העליון קיבל את הערעור תוך שהוא מחזיר את עניינו של אורי לבית המשפט לעניינים מינהליים אשר "ישקול חקירת עדים". בית המשפט העליון לא האריך בדברים, אלא שכנע את המשיבים להסכים כי ראוי שבית המשפט יוכל לשמוע ראיות בתיק זה.⁷⁷ היות שבית המשפט העליון נהג ביעילות וקיצר, לא נוכל אלא לשער מדוע בבית המשפט העליון התקבלה הטענה כי ראוי לקיים חקירות. יתירה מכך בתי משפט מינהליים, אשר החלטות בית המשפט העליון מהוות עבורם תקדים, לא יכולים ללמוד מהחלטת בית המשפט דבר לעניין אותם מקרים שבהם ראוי כי יפעילו את שיקול הדעת המסור להם לפי תקנה 15 ויתירו שמיעת עדים וחקירתם.

בין לבין, אולי מפאת חלוף הזמן ואולי מפאת הסמכות העניינית לתביעת פינוי מקרקעין, הדרושה להוצאתו של אורי מהדירה, הוגשה תביעה נוספת, הפעם על ידי חברת עמידר לבית משפט השלום. י

6. בית משפט השלום – משנה מקום משנה מזל?

החברה המשכנת עמידר תבעה את אורי ואת אשתו בתביעה לפינוי מקרקעין ולתשלום שכר דירה ראוי בבית משפט השלום.⁷⁸

המצב המשפטי שבו העניין המשפטי הוא אחד במהותו בין אותם צדדים לסכסוך – שחלות עליו מבחינה פרוצדורלית סמכויות ענייניות מקבילות, הוא חריג ובעייתי למערכת המשפט.⁷⁹ זאת היות ששתי מערכות שונות עלולות ליצור תקדימים שונים, חוסר בהירות וחוסר אחידות במערכת המשפט. כפי שפירטתי לעיל אנומליה זו קיימת בעניין דיוור ציבורי, אלא שבסוגיה זו נוצר עיוות נוסף: דיירת המבקשת ליזום הליך הקובע זכויותיה בדירה, נתונה מבחינת כללי הסמכות לסמכותו העניינית של בית המשפט לעניינים מינהליים, ואילו החברה המשכנת, המבקשת סעד של פינוי אותה הדירה, נתונה לסמכות בית משפט השלום. היות שבשתי ערכאות המשפט הללו חלים כללי פרוצדורה שונים, חוסר השוויון בין הצדדים – הקיים ממילא בין אורי, השחקן החד-פעמי, החי בעוני ומופחת נגישות למשפט, לבין החברה המשכנת ומשרד השיכון, השחקנים הרב-פעמיים, אשר גם קבעו את הנהלים ומפעילים אותם – גדל עוד יותר.

כפי שציינתי לעיל, והדגמתי בעתירה של אורי, בבית המשפט לעניינים מינהליים מנעו ממנו כללי הפרוצדורה להביא ראיות, ועתירתו נדחתה היות שלא הרים את נטל ההוכחה. בבית משפט השלום, ערכאה שאליה אורי לא יכול היה לפנות ואילו עמידר הייתה חייבת לפנות לקבל הסעד המבוקש על ידה, פינוי מקרקעין, התקיים הדיון בהתאם לסדרי הדין הנהוגים בתביעה אזרחית. בדיון בפני השופטת כרמלה האפט בבית משפט השלום נשמעו ראיות, הוזמנו הרכזים שערכו את המסמכים ונחקרו, אף אורי נחקר ארוכות. מבחינה מהותית נראה היה כי בית המשפט חש אי-נוחות ואי-הבנה ביחס לסיטואציות שהיו במפגשים בין אורי ואימו לבין נציגי עמידר. השופטת ביכרה לרדת לשורשם של הדברים ופנתה לאורי בשאלה: אתה טוען שלא ידעת שהגיע נציג עמידר? אורי השיב שידע שהגיע נציג עמידר, אבל לא ידע מהם "ביקורי המעגל" ומה הנפקות שלהם לעניין זכויותיו.

"כב' הש' האפט: מה אתה רוצה להגיד לי, שביקור ראשון של מעגל אתה גילית שיש דבר כזה רק ב-99?"

עד, מר בן שמואל: לא ידעתי שקיים כזה.

כב' הש' האפט: עד 99 לא ידעת שקיים דבר כזה ביקור מעגל?

עד, מר בן שמואל: לא. גברתי, זה לא אני, זה התחלואה הכי גדולה בדיוור הציבורי. אנחנו פשוט לא יודעים. פשוט לא יודעים. [...] לא ידעתי מה התכלית [...]. (ההדגשה שלי)⁸⁰

בית משפט השלום דחה את תביעת עמידר ונתרנו עם פלוגתאות פסוקות לעניין מגוריו של אורי בדירה בשנים הרלוונטיות. מאחר שבית משפט השלום הכריע לגופו של עניין שאורי היה דייר ממשיך, גם לו חודש הדיון בבית המשפט לעניינים מינהליים אותה שאלה כבר לא הייתה נדונה, מאחר שכבר הוכרעה לגופה. בנימוקיה התייחסה השופטת הן למסמכי "ביקור המעגל" הן למצבן של אוכלוסיות מוחלשות ביחסן לרשויות המינהליות:

"דומני כי צירוף שתי ההדגשות האחרונות מתשובות העדים, היינו חוסר הידיעה של הדיירים בדבר חשיבות דוחות המעגל והעובדה כי רכזי השטח אינם עורכים חקירה של ממש ואף לא ראשית של חקירה, משקפים את המסקנה לפיה דוחות המעגל אינם חזות הכל." (ההדגשה שלי)⁸¹

ומסיימת השופטת בהדגשה שכלל הראיות הביאו אותה למסקנתה, אך בהחלט היה מקום של כבוד לשמיעת קולו של אורי ועדותו המהימנה.⁸² אורי ורעייתו, בזכות פסק דין בשלום, בעקבות יוזמת תביעה של עמידר, יכולים לגור בדירתם עד שיבה טובה ואף לרכוש אותה.

דברי השופטת כרמלה האפט היו רחבים יותר מההכרעה להותיר את אורי בדירה. אם מפאת זאת ששמעה את הראיות בתיק ואם מפאת רגישותה למגוון האוכלוסיות במדינת ישראל או לקושי באיסוף ראיות – השופטת הבינה כי מפגש בין אורי או אימו לבין הרכז, כמו גם דיירים רבים בדיוור הציבורי, היה מפגש במציאות קשה של פערי מידע. הן מהטעם הזה, הן מפאת היעדר החקירה או היוזמה האקטיבית של הרכזים, מסקנתה היא כי "ביקורי המעגל" אינם חזות הכול. יש דברים שנציג החברה המשכנת שממלא את הטופס אינו רואה, ואילו תפקידו של בית המשפט – לראותם.

סיכום

ליוותי את אורי במשך ארבע שנים – במאבקו על הבית, במאבקו להכרה של המערכות הבירוקרטיות והמשפטיות בכך שהוא עומד בקריטריונים המזכים אותו כדייר ממשיך. אולם אורי ו"ביקורי המעגל" הם רק דוגמה אחת לסיפור חייהם של אנשים רבים החיים בעוני. אנשים שנגזר עליהם להתמודד עם מערכת משפטית ופוליטית שמצהירה כי היא מעניקה להם זכויות, אך למעשה יוצרת פרוצדורות, חזקות וסדרי דין, המכשילים אותם בדרך למימוש אותן זכויות. הרשויות אינן מוצאות את הדרכים למפגש מעצים עם הפונים אליהן, ובבתי המשפט מסתפקים ב"ביקורת מעגלית" המניחה במידה מסוימת, בבחינת חזקה, את המבוקש: מניחים כי הרשות נהגה כשורה, וכי נציגי הרשות יצהירו אמת בתצהירים לבית המשפט, ואז מסיקים כי העותר לא הרים הנטל להראות פגם מינהלי. בהחלטות אלו בתי המשפט שולחים מסר – בבחינת סגירת המעגל – כי לא תהא ביקורת על איכות איסוף הראיות או מהות המפגש של האדם החי בעוני עם הרשות. ניתן רק לשער את תוצאות היעדר הביקורת על מגמת פעולת הרשות.

הרשויות האמונות על זכויות חברתיות והמקיימות מפגשים עם אוכלוסיות החיות בעוני, צריכות לפתח מודעות וכלים לעבודה עם אנשים החיים בעוני, אולם פערי הכוחות יוותרו תמיד בין אוכלוסיות מוחלשות החיות בעוני, הנלחמות על זכויות יסוד שהן גם צרכים קיומיים, לבין הרשויות. בשל הפגמים במפגשים אלו, קל וחומר לאור דרך עריכתם כיום, באיסוף המידע ובדרך קבלת ההחלטות המינהליות הללו, וכזו חיוני לתהליכים הללו, בית המשפט הוא שצריך ליטול לידיו את האחריות לראות את המציאות כפי שהיא ולא להסתפק בחזקת הכשרות המינהלית ויעילות ההליך. בית המשפט המינהלי, שהינו בית המשפט המוסמך לדון בחלק ניכר ממפגשי האזרה עם הרשויות, יכול וצריך להתיר שמיעת ראיות והתערבות במצאים שנקבעו על ידי המשיב, לא רק ב"משורה, בנסיבות מיוחדות, ובשים לב לרציונל של מעמד הרשות המינהלית כרשות מקצועית האמונה על העניינים שבסמכותה".⁸³ על בתי המשפט להעניק לתקנה 15, הדנה בסדרי הדין בבתי המשפט המינהליים, פרשנות מרחיבה בבחינת הפיכת המשפך והרחבת המקרים הראויים לשמיעת ראיות, בייחוד ככל שמדובר בזכויות חברתיות ואוכלוסיות החיות בעוני. בידי בתי המשפט המינהליים להטוות לרשויות את הדרך להקטנת פערי הכוחות על מנת שבפני חבריה המוחלשים ביותר של החברה, יעמדו פחות חסמי נגישות המונעים מהם ליהנות מהליכי בית המשפט ומהזכויות המהותיות שלהן הם זכאים.

שופטים מינהליים הצריכים להכריע אם שמיעת ראיות "דרושה לשם הכרעה בעתירה" צריכים לשאול את עצמם האם היו כאן פערי כוחות משמעותיים, פערי ידע, פערי תלות וכו', פערים אשר יש חשש כי כרסמו למעשה בחזקת הכשרות המינהלית? אם התשובה לשאלה זו חיובית, אזי לטעמי

עוברת אליהם האחריות למצוא דרך שבה ההליכים המובאים בפניהם יקרמו שוויון ומימוש זכויותיהן של האוכלוסיות המוחלשות.

הערות

- 1 יצחק זמיר "ראיות בבית המשפט הגבוה לצדק" **משפט וממשל** א 295, 297 (1992).
- 2 סעיף 2.4 לנוהל של משרד הבינוי והשיכון 08/28 "שכר דירה מדורג בשיכון הציבורי" (29.12.2011).
- 3 ע"א 3295/94 פרמינגר נ' מור, פ"ד נ(5) 111, 121 (1997); בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 496, 464 (2005).
- 4 ניתוח מקרה מבחן מתאים כשיטת מחקר כאשר: "a 'how' or 'why' question is being asked about a contemporary set of events which the investigator has little or no control," ROBERT K. YIN, CASE STUDY RESEARCH 92 (2nd ed. 2013). בענייננו מתייחס מקרה המבחן לשאלה איך משפיעים כללי הפרוצדורה על מימוש זכויות חברתיות מהותיות? וכשאלת משנה מדוע ישנם הבדלים בין פסיקות בבתי משפט השלום לבין בתי המשפט הייעודיים לעניין, דהיינו בתי המשפט המינהליים? נושא המאמר נוגע למציאות העכשווית – יכולתי להשפיע על התוצאות מזערית, שכן הבחירה באיזה בית משפט התיק ידון אינה בידיי ואני כבולה לסדרי הדין ולכללי הסמכות. לפיכך המתודולוגיה של ניתוח מקרה מבחן מתאימה למאמר זה ולנושאים המועלים בו.
- 5 ראו נטע זיו "עוני, צמצום פערים ושוויון: המקרה של הזכות למים" **משפט וממשל** ז 945, 951-954 (2004).
- 6 אמיר פז-פוקס "מדוע זכויות עלי-ספר נשארות עלי-ספר? נגישות לזכויות חברתיות – רקע תיאורטי נגישות לצדק חברתי בישראל 29, 50 (ג'וני גל ומימי אייונשטרט עורכים, 2009); ליה לוינ "קואליציה של הדרה: אי-מימוש זכאות לסיוע מצד מערכות הביטחון הסוציאלי בקרב החיים בעוני קיצוני" **נגישות לצדק חברתי בישראל** 225, 226-227 (ג'וני גל ומימי אייונשטרט עורכים, 2009). ראו גם יובל אלבשן "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" **עלי משפט** ג 497 (2003) (להלן: אלבשן).
- 7 המוסד לביטוח לאומי הדרו"ח השנתי (סקירה שנתית) של הביטוח הלאומי 156-157 (2007) www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/skira2007/Documents/skira2007.pdf.
- 8 כך לדוגמה בתקנות הביטוח הלאומי (מועדים להגשת תובענות) התש"ל-1969, יש הגבלה של 12 חודשים לפנייה לבית הדין לעבודה.
- 9 וים ון אורשוט "מגבלות המיקוד: על הסיבות מרובות המישורים לאי-מיצוי זכויות", **ביטחון סוציאלי** 193, 196 (1999).
- 10 אבישי בניש ולירון דוד "זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על (אי-)מיצוי זכויות חברתיות וחובת ההנגשה של החקיקה החברתית" **משפט וממשל** יט 395 (2018) (להלן: בניש ורוד); איל פלג אתגר **העוני של המשפט המינהלי** (2013) (להלן: איל פלג).
- 11 איל פלג, לעיל ה"ש 10, בעמ' 34, 758.
- 12 אלבשן, לעיל ה"ש 6.
- 13 רשות האכיפה והגבייה דו"ח פעילות 41 (2016) [www.gov.il/BlobFolder/reports/annual_of_report/](http://www.gov.il/BlobFolder/reports/annual_of_report/he/doch%202016%201.pdf)
- 14 Marc Galanter, *Why the 'Haves' Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change*, 95 (1974) *LAW & SOC. REV.* 9(1).
- 15 נטע זיו "בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין-דורית כפרספקטיבה היסטורית" **משפט וממשל** ט (2) 411 (2006); קלריס חרבון "השתכנות מתקנת – סיפורן של נשים המתקנות עוול היסטורי" **עיונים במשפט, מגדר ופמיניזם** 413 (2007).

- נדמה לי שכיום אפשר לומר כי מי שנותרים לגור בדירת דיור ציבורי עם בן משפחתם ואין להם כל דיור אחר – נמנים, לפחות דרך כלל, עם האוכלוסיות המוחלשות החיות בעוני.
- 16 חוק זכויות הדייר בדירת הציבורי, התשנ"ח-1998; חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998. החקיקה הקיימת נחקקה בשנת 1988 אם כי הוקפאה בחוק ההסדרים, ואפשרות הרכישה על פי החוק נכנסה לתוקף רק בשנת 2013.
- 17 סעיף 1 לחוק זכויות הדייר בדירת הציבורי, התשנ"ח-1998.
- 18 דברי ההסבר להצעת חוק הדיור הציבורי, התשנ"ח-1998, ה"ח 306: "הדיור הציבורי הוא אחד המכשירים החשובים לצמצום ממדי העוני בישראל".
- 19 החל 1/8/09, אין זכות למי שמתגורר עם הדייר החוזי שנפטר, לקבל חוזה למגורים בדירה אלא אם האדם עצמו בעל זכאות על פי הקריטריונים.
- 20 נוהל של משרד הבינוי והשיכון 08/19 "הסדרת זכויות חוזיות של דיירים ממשכים" (18.8.2015 ומעודכן לתאריך 8.3.2017). www.gov.il/he/Departments/policies/nohal_0819_moch.
- 21 בר"ע (י-ם) 870/09 פרוזת חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ נ' שאול (פורסם בנבו, 1.9.2009).
- 22 ס' 5 ו-ס' 13 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן: חוק בתי משפט לעניינים מינהליים).
- 23 ס' 51(א)(3) לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984.
- 24 נוהל שכר דירה, לעיל ה"ש 2. לפני כן, בתקופה הרלוונטית לאורי ואימו ועד לשנת 2005, הונהגה שיטה שונה אשר בעיקרה לא הבחינה בין גודל המשפחה לבין הכנסותיהם התאורטיות של בנים בוגרים. לא ראיתי את הנוהל הרלוונטי לתקופה הזאת והסתמכתי על הנאמר בדו"ח מרכז המחקר של הכנסת בנושא, ראו נעמי מי-עמי העלאת שכר הדירה בדירת הציבורי (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2005).
- 25 ס' 8.1.2 ו-ס' 2.29.5 לנוהל שכר דירה, לעיל ה"ש 2; על פי נוהל שכר דירה האמור, בסעיפים 8.1.2 ו-2.5.1 בן בוגר שאינו חייל, סטודנט או מתקיים מקצבת קיום של הביטוח הלאומי, ייחשב כאילו הוא משתכר שכר מינימום. זאת, אף שידוע כי צעירים רבים אינם משתלבים מייד לאחר שחרורם מצה"ל בשוק העבודה, וזאת מבלי להתייחס לשאלה החברתית על אודות הרצונות של צעירים להתבסס, ועל היכולת של הורים ממצבים סוציו-אקונומיים שונים לסייע להם לעמוד על רגליהם.
- 26 סעיף 6.2 לנוהל של משרד הבינוי והשיכון 08/19 "הסדרת זכויות חוזיות של דיירים ממשכים" (1.2.2002).
- 27 נוהל של משרד הבינוי והשיכון 08/17 "הועדה הציבורית לערעורים בנושאי אכלוס" (18.6.2009) www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/nehelim/nohal_0817.pdf.
- 28 עת"ם (מינהליים י-ם) 42761-06-13 קחלון נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, 9.11.2014).
- 29 ראו עת"ם (מינהליים ת"א) 2909/05 מזרחי נ' עמידר החברה הלאומית לשיכון ישראל בע"מ (פורסם בנבו, 16.1.2008).
- 30 ראו למשל תא"ח (חי') 748-07-11 עמידר החברה הלאומית לשיכון ישראל בע"מ נ' בבאני (פורסם בנבו, 17.10.2013), שבו השופטת קבעה כי היות שהמסמך נערך בזמן אמת, יש לראותו כרשומה מוסדית.
- 31 ס' 36(א)(2) לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971. סימן ה ובייחוד ס' 36 (א)(2) המגדיר תנאי שלפיו: "דרך איסוף הנתונים נשוא הרשומה ודרך עריכת הרשומה יש בהן כדי להעיד על אמיתות תוכנה של הרשומה".
- 32 המבקש הכרה כדייר ממשך – חלה עליו בכל מקרה חובת הרמת נטל השכנוע. הקביעה שלפיה "ביקורי המעגל" הם רשומה מוסדית, מערימה מכשול נוסף בפני הדייר המבקש לנסות להרים את הנטל, כי ניתן להגיש את "ביקור המעגל" שלא באמצעות עורכו והדיירת היא שתידרש לאתר את הרכו ולבקש להזמינו למתן עדות בבית המשפט.
- 33 ראו ת"א (קריית) 3987/04 עמידר החברה הלאומית לשיכון ישראל בע"מ נ' יצחק (פורסם בנבו, 26.6.2007) (להלן: פרשת יצחק). מדובר בתיק הדומה לתיקו של אורי במובן זה, שלדיירת החוזית היו

- תסמינים של אלצהיימר בעת שחתמה על נכונות "ביקורי המעגל". כן ראו ת"א (ב"ש) 5485/01 עמידר החברה הלאומית לשיכון ישראל בע"מ נ' שלומי (פורסם בנבו, 16.3.2008).
- 34 נטע זיו וענת רודניצקי "דירת הרש" – הדייר הממשיך מול זכאי הדיור הציבורי" ביטחון סוציאלי 118 99, 94 (2014).
- 35 ראו עת"ם (י-ם) 856/06 חיות נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, 18.2.2007) (להלן: עניין חיות). שם מפורטות עילות הביקורת השיפוטית במשפט המינהלי: פגיעה בכללי הצדק הטבעי, חריגה מסמכות, שרירותיות וכו'.
- 36 עע"ם 4662/11 מדינת ישראל נ' זוהר (פורסם בנבו, 19.6.2012).
- 37 עניין חיות, לעיל ה"ש 35.
- 38 בג"ץ 442/71 לנסקי נ' שר הפנים פ"ד כו(2) 337, 357 (1972). עתירה זו אינה מתחום הדיור הציבורי דווקא, אך היא מהווה תקדים לכל התחום המינהלי באשר לראיות הדרושות לשם קבלת הכרעה מינהלית.
- 39 שם, בעמ' 354-356 והמקורות המצוטטים שם.
- 40 יצחק זמיר "חזקת החוקיות במשפט המנהלי" ספר אור – קובץ מאמרים לכבודו של השופט תיאודור אור 741 (2013) (להלן: זמיר).
- 41 הרציו בזמנו בהעברת הסמכויות היה שיש נושאים מינהליים שמצריכים כירור עובדתי מעמיק יותר מאשר מה שנעשה בבג"ץ. ראו פרוטוקול ישיבה מס' 1 של ועדת משנה לעניין הצעת חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, הכנסת ה-16, 4 (29.3.2005).
- 42 ס' 13(2) לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים.
- 43 תקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000.
- 44 עע"ם 10811/04 סורחי ו-20 אח' נ' משרד הפנים, פ"ד נ"ט(6) 411.
- 45 שם, בעמ' 418.
- 46 עע"ם 5017/12 אמזלג נ' עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, פס' 11-14 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (פורסם בנבו, 29.1.2013).
- 47 שם, פס' 12 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.
- 48 עע"ם 2732/14 שניידר נ' משרד הבינוי והשיכון, פס' 1-6 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (פורסם בנבו, 28.1.2015) (להלן: פרשת שניידר).
- 49 שם, פס' 1 ו-6 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.
- 50 פרשת יצחק, לעיל ה"ש 33.
- 51 המחשת הבעייתיות הקיימת בעצם המפגש כאשר יש פערי כוחות, מצויה בחקירות המנוהלות בביטוח לאומי. לדוגמה, חקירות לבדיקה האם אישה היא חד-הורית, כרוכות בפגיעה קשה בפרטיותה ובכבודה. ראו בעניין זה ב"ל (י-ם) 11-09-6105 סאלם נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 25.7.2016), שבו נמתחה ביקורת קשה על שיטות החקירה של חוקר ביטוח לאומי אשר כללו תשאול קטינים ללא הוריהם, הטעיה, אימים וכו'.
- 52 ראו איל פלג וכן בניש ורוד, לעיל ה"ש 10, ואת דברי השופטת ברק-ארז בפרשת שניידר, לעיל ה"ש 48.
- 53 יואב דותן הנחיות מנהליות 36 (1996).
- 54 תק' 5-6 לתקנות הסיוע המשפטי, התשל"ג-1973.
- 55 גם בבית המשפט לעניינים מינהליים העתירה מגיעה לשופט והוא רשאי, בהתאם לתקנה 7 לתקנות בתי המשפט לעניינים מינהליים (סדרי הדין) התשס"א-2000, לדרוש מהמשיב תגובה מקדמית או כתב תשובה שאליו יצורפו מסמכים ותצהיר או לדחות את העתירה על הסף.
- 56 יצחק זמיר, לעיל ה"ש 40, בעמ' 301, 302, 306, 312-314.

- 54 ראו רע"פ 1088/86 מחמוד נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הגליל המזרחי, פ"ד מ"ד (2) 417 (1990); ע"א 1829/13 ישיבת ויזניץ בית ישראל ודמשק אליעזר נ' מנהל מיסוי מקרקעין ירושלים (פורסם בנבו, 8.10.2015).
- 58 הצורך בהליך הוגן התפתח במשפט המערבי מאז המגנה כרטה באנגליה (1215) כתב הזכויות אשר קבע כי לא ניתן לשלול זכויות (של אצילים) בהחלטה שרירותית של המלך, אלא רק לפי כללים משפטיים מחייבים. במשפט העברי עקרון ההליך ההוגן במשפט, הנובע מכפיפות השופט לדין (האלוהי) קיים כבר אלפי שנים. בתורה כתוב: "לא תעשו עול במשפט, לא תשא פני דל ולא תהדר פני גדול, בצדק תשפט עמיתך" ויקרא יט 15; "לא תטה משפט אבליך בריבו" שמות כג 6; ו"לא תפירו פנים במשפט" דברים א 17. התורה, כאמור, כוללת כמה ציוויים המחייבים את השופטים לנהוג בשוויון ובכבוד כלפי המתדיינים. בתלמוד הציוויים הללו מופרטים להוראות פרטניות המחייבות יחס שוויוני והתנהלות הצפויה להוציא את האמת לאור.
- 59 יששכר רוזן-צבי ההליך האזרחי 109 (2015).
- 60 בג"ץ 3914/92 לב נ' בית הדין הרבני פ"ד מח(2) 491, 502 (1994).
- 61 יששכר רוזן-צבי "פרוצדורה ומהות: חשיבה מחודשת על קטגוריות ישנות" משפט, חברה ותרבות 45, 58 (יששכר רוזן-צבי וטליה פישר עורכים, 2014) (להלן: רוזן-צבי).
- 62 תק' 258, 258ט, 258כ לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984.
- 63 תק' 2-4 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000.
- 64 יגאל מרזל "הדיון בעתירות לעניין תוקף החוק" ספר אליהו מצא 167, 177-178, 217-218 (אהרן ברק, אילה פרוקצ'יה, שרון חנס ורענן גלעדי עורכים, 2015).
- 65 עומר דקל "חקירה נגדית בבג"ץ ובבית-המשפט לעניינים מינהליים" עיוני משפט לה 151 (2012).
- 66 רוזן-צבי, לעיל ה"ש 61, בעמ' 56-64.
- 67 חוק הריור הציבורי (זכויות רכישה) הוקפא בחוק ההסדרים מייד עם חקיקתו. עם זאת נותרה החלטת ממשלה המתירה לחברות המשכנות למכור את הדיירות לדיירים. מדי פעם בפעם הכריזו על מבצעי מכר וביניהם מבצע "קנה ביתך".
- 68 ת"א (ת"א) 4910/88 עמידר נ' לאה חגג ואברהם בן שמואל, תביעה שנמחקה ולא פורסמה.
- 69 לעת הזו לא ידוע לי על הנחיה בנוהל או פסיקה, המחייבת את נציגי עמידר לזיזם מתן מידע לדיירת. ניתן לחשוב על היקש מאותם שופטים אשר בפסקי הדין שלהם מכירים באחריות הביטוח הלאומי לתת מידע לתושבים. ראו תא"מ (חי') 8227-07-08 פרידמן נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 19.10.2009) שם נאמר כי יש למוסד לביטוח לאומי חובת נאמנות ביחס למבוטחיו.
- 70 ההחלטות בענייניו של אורי ונימוקיהן: ועדה עליונה של משרד השיכון החלטה מיום 11.9.11 קבעה כי יש "לדחות הבקשה להקניית זכות חוזית כדייר ממש"ך" ובנספח: "האם ז"ל עברה למוסד במימון המדינה ב2/2001: לפי ביקורי מעגל שנערכו 3 שנים לפני כניסתה למוסד הסיעודי – התגוררה בגפה. בביקור מעגל שנערך חודש אחר כניסת האם למוסד סיעודי נמצא מתגורר בדירה". הנימוקים ממש"כים ובסעיף 2 נקבע כי: "לפי רישומי משרד הפנים כתובת מגוריו בדירה זו 7/1999מ כאשר מ4.94 עד 7.99 גר בדירת אחות בחולון". לאחר תחקיר, התברר לעותר כי משרד הפנים טעה ורשם על שמו כתובת של הגרוש הקודם של גרושתו. במשרד הפנים הודו בטעות, תיקנו את הרישום ובהתאם הוציאו מכתב ביום 21.2.2012 למשרד השיכון.
- ועדה עליונה של משרד השיכון: החלטה מיום 20.3.2012 קבעה: "לדחות שכן לא התגוררו עם הדייר החוזי 3 שנים בטרם כניסתה למוסד עפ"י ביקורי מעגל". ובנימוקים: "הוועדה בחנה שנית המסמכים והנתונים בתיק ונתנה משקל לבריקות ומסמכים שנערכו בזמן אמת ולפיהם לא התגוררו עם האם ז"ל 3 שנים לפני כניסתה למוסד סיעודי עפ"י ביקורי המעגל שנערכו כל שנה" (ההדגשות שלי). ראו עת"ם (מינהליים ת"א) 23650-07-12 בן שמואל נ' מדינת ישראל – משרד השיכון, פס' 4-5 (פורסם בנבו, 23.4.2013).

ש.ם.	71
ש.ם.	72
ש.ם, בעמ' 11.	73
ש.ם.	74
ש.ם.	75
ע"ם 5933/13 בן שמואל נ' משרד השיכון (פורסם בנבו, 2.10.2014).	76
בתיק דומה מהזמן האחרון, ע"מ 6194/16 ממנ נ' משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, 1.5.2018), בית המשפט העליון תהה על ביקורי המעגל וקבע שיש צורך לבחון מחדש את הראיות. לפיכך החזיר התיק לבית המשפט לעניינים מנהליים על מנת שזה: "יבחן את כלל הראיות, ידון ויכריע כחכמתו" (פס' 13 לפסק דינו של השופט סולברג).	77
ת"א (ת"א) 371-06-13 עמידר החברה הלאומית לשיכון ישראל בע"מ נ' בן שמואל (פורסם בנבו, 21.9.2015) (להלן: פרשת בן שמואל בבית המשפט השלום).	78
הדבר אומנם מוכר, כגון במירוץ הסמכויות בין בתי המשפט לענייני משפחה לבין בתי הדין הדתיים וזאת בשל טעמים חברתיים והיסטוריים מורכבים.	79
פרשת בן שמואל בבית המשפט השלום, לעיל ה"ש 77, בעמ' 7-8.	80
ש.ם, בעמ' 8.	81
ש.ם, בעמ' 10.	82
ראה לעיל ה"ש 44.	83

