



דור הולך ונעלם או דיור (ציבורי) הולך ונעלם בעקבות עע"מ 5017/12 פריחה אמזלג נ' עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

נטע זיו*

א. מבוא. ב. המחסור בדיור ציבורי. ג. מניין השנים. ד. סיכום.

א. מבוא

בשנת 1964 עלו פריחה אמזלג ובני משפחתה לישראל. פריחה ומשפחתה שכללה אז 14 נפשות, התגוררו ב"דירת עמידר" באור עקיבא כדיירי דיור ציבורי משך 25 שנה, עד 1989. לאחר מכן החזירה פריחה את הדירה לעמידר, וב-1998 קיבלה פריחה אמזלג דירה אחרת, גם היא של עמידר, בירושלים. בדירה זו המשיכה להתגורר במשך שנים ארוכות (עד היום כשהיא למעלה מבת 90) עם אחד מילדיה, אדם בוגר כבן 50 עם מוגבלות (תסמונת דאון). זוהי דירת המריבה סביבה נסוב פסק הדין. בהערת אגב אציין, שמפסק הדין לא ברור היכן התגוררה פריחה אמזלג בין 1989–1998, אך סביר שגם בתקופה זו לא רכשה בית מידות, אלא המשיכה להתגורר כדיירת שמעמדה דיירת בשכירות ציבורית. בשנת 2010, נכנס לתוקף אחד ממבצעי הרכישה של הדיור הציבורי שבמסגרתו אפשרו לדיירים בעלי ותק לרכוש את דירתם בהנחה. במסגרת מבצע הרכישה, ביקשה גם פריחה אמזלג לרכוש את דירתה זו, בקשתה נדחתה על ידי חברת עמידר. עמידר טענה כי בשנים 2003–2007 "נטשה" הדיירת את דירתה, זאת לאחר שעברה לגור עם אחד מילדיה, בעקבות תאונת דרכים קשה שעברה. גם לאחר שנים אלה, החל מ-2007, טענה עמידר כי פריחה לא התגוררה בדירה וזו לא שימשה מרכז חייה, טענה אותה ביססה על ממצאים של "ביקורי מעגל"¹. בנטישתה, הפרה פריחה אמזלג את חוזה השכירות הפרה יסודית. הפרה זו מהווה עילה השוללת את זכאותה לרכישת הדירה. הסירוב היה לסיבה שבשמה עתרה פריחה לבית המשפט המחוזי, אולם זה דחה את עתירתה ואישר את עילת הנטישה.

בעקבות פסק הדין הגישה אמזלג ערעור לבית המשפט העליון, וזה דחה את ערעורה ברוב דעות של השופטים נעם סולברג ועוזי פוגלמן, וכנגד דעתה החולקת של השופטת דפנה ברק-ארז.

ברשימה זו אנתח את פסק הדין, ואספר את סיפורה של פריחה אמזלג ובני ביתה, וכן את סיפורן של

* מנהלת התכניות לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב, ומנחה אקדמית בקליניקה לדיור, קהילה ומשפט.

¹ דו"חות של מפקחים מטעם החברה המוודאים שהדיירים אכן מתגוררים בדירתם.



משפחות רבות במצב דומה. את הניתוח אעשה דרך פרספקטיבה היסטורית ביקורתית, ואצביע על הפוטנציאל הגלום במשפט לתקן עוול היסטורי, או לשעתק אותו, תוך דיון במקרה קונקרטי. אקדים את המאוחר ואציין כבר עתה שהנרטיב של שופטי הרוב, וכן דרך פרשנותם את נהלי משרד הבינוי והשיכון לגבי תנאי הרכישה של דיור ציבורי, מייצגים תפיסה של מדינת רווחה "רזה" ושיוורית, שבה קבוצות של נזקקים נאבקות זו בזו על משאביה הדלים של המדינה. גישתם מתעלמת מההקשר ומסיפור החיים ההיסטורי של פריחה אמזלג ובני ביתה, והיא שבויה בכבלי שיח אינדוידואליסטי הרואה בזכויות חברתיות, ובכלל זה בזכות לדיור, אמצעי להגנה על מינימום של קיום אנושי: קורת גג ומקום מגורים – יש לפריחה אמזלג היכן להתגורר בשלהי חייה. לעומתם פסיקתה של השופטת ברק-ארז משקפת גישה הרואה בזכויות החברתיות אמצעי לקידום מדיניות רווחה הלוקחת בחשבון הקשרים היסטוריים וחברתיים וכן שיקולי צדק חלוקתי; היא רואה ביחיד חלק ממשפחה שיש לה אינטרסים ראויים להגנה מעבר למתן מקום מגורים וקורת גג: הדיור הציבורי מטרתו גם להיות כלי להבטחת הון משפחתי ראשוני, בין היתר לצורך הורשה והעברת הון בין דורית.

שתי הגישות התחרו על פרשנות מונח משפטי יחיד – "נטישה" – המצוי בנוהל של גוף ציבורי, והוא שהכריע את גורלה של דירת המריבה.

נדמה שאין זה מיותר לשוב ולהזכיר שפרשנות משפטית לעולם תהא נגזרת מהסיפור העובדתי עליו היא נשענת. מה שיוכל להיכנס בשערי ה"רקע העובדתי", מה שייחשב נתון רלבנטי לסרטוט המסגרת שבתוכה מצטיירת התמונה העובדתית, ירכיב בסופו של דבר את הבסיס עליו יורכב מעשה הפרשנות המשפטית.² עוד יודעים אנו כי דרכו של המשפט היא לקבוע את נקודת ההתחלה של הסיפור המשפטי ואת סופה, להמשיג את הסוגיה הנדונה בצורה אחת או אחרת, להדגיש עובדה מסוימת ולמזער את חשיבותה של אחרת; ויש את מה שלא סופרים בכלל ואין מחשיבים כחלק מהנרטיב.³ וחשוב כמובן לשים לב למילים הנבחרות בכדי לתאר מציאות, כיצד נפתח פסק הדין וכיצד מסתיים.⁴

תוך תשומת לב להיבטים אלו, אבחן שני נושאים הנדונים בפסק הדין, תוך השוואה בין גישת שופטי הרוב (במיוחד זו של השופט סולברג) וגישת שופטת המיעוט. הראשון הוא התייחסות השופטים **למחסור בדיור הציבורי**, מציאות העומדת ברקע החלטת עמידר להחיל בקפדנות את תנאי הזכאות לרכישת דירה. מחסור זה, טוענת עמידר, מחייב הקפדה יתרה על מילוי תנאי הרכישה שכן תוצאת כל רכישה היא גריעת דירה ממלאי הדיור הציבורי הקיים,

² רונן שמיר ומיכל שטראי "שוויון הזדמנויות בבית הדין לעבודה: לקראת סוציולוגיה של ההליך השיפוטי, 1 שנתון משפט העבודה 289-297 (1996); מנחם מאוטנר, שכל-ישר, לגיטימציה, כפייה: על שופטים כמספרי סיפורים, פלילים ז (תשנט) 11-76.

³ ראו באופן כללי אורלי לובל "הפרדוקס של אקטיביזם חוץ משפטי: תודעה משפטית ביקורתית ופוליטיקה לשינוי החברה" **מעשי משפט** א 63 (2008).

⁴ למאמר בעקבות פרשת כרמלה בוחבוט ראו: נויה רימלט "כאשר נשים נעשות אלימות" **פלילים** 277 (2001).



דבר שיבוא על חשבון תור הממתינים לדיור ציבורי. הנושא השני יתחקה אחר **ספירת השנים שבהן מתגורר הדייר בדיור הציבורי**. משך זמן המגורים רלבנטי גם הוא לצורך הזכאות לרכישה, ועל כן יש חשיבות לשאלה איך סופרים את השנים, ומה המשמעות הניתנת למגורים בדירה על פני זמן.

סוגיות אלו מתגלות בפנינו כבר בפסקאות הפתיחה של החלטת השופטים סולברג וברק-ארז. לאחר שסוקר את הרקע להליכים ואת טענות הצדדים, פותח השופט סולברג את הכרעת הדין במילים אלו: "במגבלות התקציב, מנסה מדינת ישראל להקל על מצוקתם הכלכלית של נזקקים באמצעות סיוע בדיור, בין היתר באמצעות מתן אפשרות לרכישת דירות בדיור הציבורי בתנאים מקלים"⁵, ולאחר מספר ציטוטים של הדין הרלבנטי ממשיך השופט ומציג בפנינו את פריחה אמזלג: "נבחן אפוא את זכאותה של המערערת; ואת הנטישה. המערערת ובנה החלו להתגורר בדירה בשנת 1998".⁶

השופטת ברק-ארז מציגה בפנינו את הסוגיה באופן הבא: "אין חולק על כך שהדיור הציבורי הוא, לעת הזו, משאב במחסור, כמו גם על כך שיש להקצות זכויות בו על פי אמות מידה שוויוניות ותוך הקפדה על הנהלים" ולאחר שמגלה לנו את דעתה שיש לאפשר לפריחה אמזלג לרכוש את דירתה, מציינת השופטת שיהא בכך בכדי לעשות "צדק ראוי עם סיפור חייה של המערערת כמי שהתגוררה בדיור ציבורי במשך עשרות שנים"⁷ מה מסתתר מאחורי מילים ומספרים אלו?

ב. המחסור בדיור ציבורי

פתיחת הכרעת הדין במילים "במגבלות התקציב"⁸, כפי שעשה השופט סולברג, מכניסה מיד את הקורא לאווירה פטליסטית, שהרי יודעים אנו כי בענייני תקציב, שהוא תמיד מוגבל, ממעט בית המשפט להתערב. באמירה הפותחת שלפיה משאבי הדיור הציבורי מוגבלים מבחינה תקציבית, טבועה הנחה כי הגבלה זו היא עובדה נתונה, קבועה, ובלתי-ניתנת לשינוי. הנחה זו ממסגרת את הסיפור ומכתיבה לנו את המשכו.

לעומתו מציינת השופטת ברק-ארז, בפתח החלטתה: "אין חולק על כך שהדיור הציבורי הוא, לעת הזו, משאב במחסור".⁹ השימוש במונח "לעת הזו" מקפל בחובו אפשרות לשינוי: המחסור בדיור ציבורי לא נגזר ממהותו של המשאב. כרגע יש מחסור, אבל אולי הדבר ישתנה. הותרת הפתח לשינוי משמעה שאולי בעתיד יגדל

⁵ ע"מ 5017/12 אמזלג נ' עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, פס' 14 לפסק דינו של השופט סולברג (פורסם בנבו, 29.1.2013).

⁶ שם, פס' 17 לפסק דינו של השופט סולברג.

⁷ שם, פס' 1 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.

⁸ שם, פס' 14 לפסק דינו של השופט סולברג.

⁹ שם, פס' 1 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.



מלאי הדיור הציבורי, ואם זהו תרחיש אפשרי, הוא משליך באופן רטרואקטיבי על ההווה, ועל אפשרויות הפרשנות של כללי הקצאתו היום. כלומר, לא מדובר בתוצאה ודאית, יחידה וברורה, שתיגרם מגריעת דירתה של פריחה אמזלג ממאגר הדיור הציבורי. כמו כן, הדבר לא בהכרח יביא לקיפוח זכותו של דייר נזקק אחר המצוי ברשימת ההמתנה, הכוללת היום אלפי זכאים לדיור ציבורי.

התוצאה הקשה, שלפיה מכירת דירתה של פריחה אמזלג היא זו שתפגע בנזקק אחר, נתפסת כדבר מובן מאליה בפסיקתו של השופט סולברג, שקובע: "הדיור הציבורי הוא מצרך יקר ונדיר. הביקוש עולה לאין ערוך על ההיצע. רבים הם העומדים וממתינים לתורם על מנת לממש את זכאותם [...] פרשנות מרחיבה של תנאי המבצע [...] סותרת את הצורך בבחינה דקדקנית ובפרשנות מצמצמת של תנאי הזכאות לרכישה על מנת שרוכשי הדיור הציבורי לא יעשו כן על חשבונם של אחרים, נזקקים זכאים".¹⁰ לדידו, דיור ציבורי דומה ליהלום נדיר או זהב שלגביהם ההיצע הוא קשיח, והם בבחינת "מצרך יקר ונדיר". שימוש במונח "נדיר" כלפי דיור ציבורי מנטרל מראש את האפשרות שאי פעם יהפוך למשאב מצוי ונגיש, ומכאן גם נגזרת תוצאה בלתי-נמנעת: פרשנות מרחיבה של תנאי המכירה היא גזירת גורל כלפי ממתין אחר, העלול להיות במצב כלכלי ואישי קשה מזה של פריחה אמזלג, ולזה לא נוכל לתת את ידינו.¹¹

לעומתו, השופטת ברק-ארז ממשיכה לראות בדיור הציבורי משאב מסוג אחר, לא דומה בכלל ליהלום נדיר שההיצע שלו נתון, קשיח ובלתי-ניתן לשליטה, אלא תוצר של הכרעות שמקומן לא בזירה המשפטית, אלא בזירה הפוליטית. בהתייחסה לטענה שאת תנאי הרכישה יש לפרש על רקע מצוקת הדיור הכוללת בתחום הדיור הציבורי והמצאותה של רשימת ממתינים, היא קובעת: "לא ניתן להתעלם ממצוקת האמת שטענה זו חושפת, אך לאמתו של דבר, אין היא יכולה לשמש אמת מידה להכרעה שבפנינו [...] מחסור בדירות לנזקקים הוא טעם שעשוי להצדיק הימנעות ממכירת דירות לזכאים, כשם שהוא יכול להוביל לנקיטת צעדים אחרים, ובכללם סיוע לנזקקים מחוסרי דיור בשכר דירה או בנייה לחידושו של מלאי הדיור הציבורי (ולא לנו לחוות דעה באשר לבחירה בין חלופות אלה ואחרות). עם זאת, בכל הנוגע לתקופות שבהן הוחלו מבצעי רכישה, יש להפעיל את המבצעים בהתאם לתנאיהם, ככתבם, כלשונם וברוחם, ולא לצמצמם בדיעבד. לא מכך ייושעו הנזקקים לדיור" (ההדגשות שלי). (ג.ז.).

במילים אחרות, השופטת ברק-ארז מנתקת את הקשר הגורדי בין הזכאות לרכישה, לבין מצוקת הדיור הקשה של הממתינים. ראשית היא קובעת, שאת מצוקת הממתינים ניתן לפתור גם בדרכים אחרות (להימנע מראש

שם, פס' 20 לפסק דינו של השופט סולברג.

10

השופט סולברג ממשיך מסורת ארוכה של פסקי דין ברוח זו. ראו למשל את דבריה של השופט מרים נאור בעע"ם 7582/03 מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון נ' רבות, פ"ד נט(4) 481, 494 (2004) "פרשנות 'נדיבה' של תנאי המבצע היא, בסופו של יום, על חשבון מי שנזקקים לדיור הציבורי".

11



ממבצעי המכירה, לבנות דיור ציבורי לחידוש המלאי). שנית, היא מסרבת להציב את שתי קבוצות הנזקקים זו אל מול זו ביריבות על משאביה מדינה דלים, וקובעת ש"לא מכך ייושעו הנזקקים לדיור".

הנקודה המעניינת היא שכל השופטים סבורים ש'המחסור בדיור ציבורי', סוגיה חשובה המצויה ברקע ההכרעה, רלבנטית למעשה הפרשנות, וכולם גם מסכימים שהיא עצמה אינה נתונה להתערבות שיפוטית, שכן מדובר בעניין של מדיניות. אולם בעוד שהגדרתו של המחסור כעניין של מדיניות כלכלית וחברתית פועל, לגישת שופטי הרוב, נגד פריחה אמזלג, אצל השופטת ברק-ארז משמעותו היא הפוכה. היא רואה בכך מצב המוביל לפרשנות לזכותה של הדיירת הרוכשת דווקא – הכיצד?

נראה שמלכתחילה קיבלו שופטי הרוב את הגרסה המקודמת שנים על ידי גורמים שלטוניים, שלפיה נושא הדיור הציבורי כורך בחובו פתרון עבור שתי קבוצות נזקקים המתחרות על משאב שהיקפו נתון. היקף המשאבים המוקצים לדיור ציבורי, כידוע, אינו נושא להכרעה שיפוטית אלא פוליטית. כריכת נושא הזכאות לרכישה ביחד עם ההקצאה לנזקקים שנמצאו זכאים לדיור ציבורי הובילה לכך ששני העניינים הפכו להיות חלק מהמצע העובדתי עליו מופעל מעשה הפרשנות. כריכה שכזו אינה משוללת יסוד, כמובן. היא נעשתה בחוק הדיור הציבורי (רכישה) שהורה שכל התקבולים ממכירת הדיור הציבורי לדיירים הזכאים ישמשו להגדלת המלאי של דיור שנגרע (הוראה שלא קוימה, בסופו דבר).¹² אך מרגע ש סוגיית "תור הממתנים" הפכה לחלק מסיפור המסגרת של המחלוקת בדבר רכישת הדירה על ידי פריחה אמזלג, המחסור בדיור הציבורי הצליח להיכנס לתוך הסיפור. הוא "בפנים"; הוא עניין של "מדיניות"; לא מתערבים בו; וההמשך ידוע.¹³

נקודת המוצא של השופטת ברק-ארז שונה. נושא "המחסור בדיור" או "רשימת הממתנים" אמנם קשור לסוגיית הרכישה, אך הוא מצוי "בצל", ומדובר ב"טענה כללית".¹⁴ ברק-ארז המחסור בדיור הציבורי נשאר אפוא "בחוץ". הוא אינו חלק ממסכת העובדות הרלבנטיות להכרעה בדבר זכאותה של פריחה אמזלג לרכישת דירתה. מכיוון שהוא בחוץ, ומכיוון שמדובר בעניין של מדיניות – הרי שהוא יכול להשתנות בעתיד, ואינו יכול לחשק את פרשנות נהלי הרכישה. מרגע שהשופטת הניחה שסוגיית הרכישה נפרדת מעניין "המחסור", המצוקה היא אינה יכולה להשליך על זכויותיה של פריחה אמזלג.

¹² ס' 10 לחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) תשנ"ט–1998; יעל הבסי וערן חכים "לאן נעלם הדיור הציבורי?" **אתר העוקץ**, <http://www.haokets.org/2011/10/07/>, לאן נעלם הדיור הציבורי/.

¹³ זהו גם סיפור המסגרת אותו מניח השופט פוגלמן, הפתוח את הכרעתו כך: "מן העבר האחד, ניצב האינטרס של המערערת ובני משפחתה בכך שהדירה שבה התגוררה במשך שנים ארוכות בשכירות תעבור לבעלותה ולאחר אריכות ימיה – לבני משפחתה, וכן האינטרס החברתי הכללי בכך שאוכלוסיות מוחלשות יוכלו לרכוש את הדירות ששכרו במשך שנים ארוכות. מן העבר השני, ניצב עניינם של נזקקים אחרים לדיור ציבורי על רקע המחסור התמידי במשאב זה". פרשת **אמזלג**, לעיל ה"ש 5, פס' 3 לפסק דינו של השופט פוגלמן.

¹⁴ שם, פס' 13 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.



ג. מניין השנים

השופט סולברג מציב בפנינו את נקודת ההתחלה של הסיפור המשפחתי-משפטי של פריחה אמזלג, וקובע: "המערערת ובנה החלו להתגורר בדירה בשנת 1998".¹⁵ מבחינה רשמית הוא צודק. בדירת המריבה מתגוררת פריחה אמזלג החל מ-1998, ועל כן מעשה ספירת השנים המזכות אותה ברכישה מתחיל מאז. ממועד זה ואילך יש להכריע אם "נטשה" את הדירה – לבחון את רציפות המגורים שלה בה, את הסיבות והתקופות שבהן לא שהתה בדירה, כמו כן יש לבחון את הבסיס הראייתי של "ביקורי המעגל" שנועדו לברר אם הדירה אכן מהווה את מרכז חייה. מדובר בהכרעה מורכבת. בין השנים 2003–2007 שהתה ככל הנראה פריחה אמזלג עם בני משפחה בעקבות תאונת דרכים שעברה. בתקופה שלאחר מכן, בהתקרבה לשנות ה-90 של חייה, התקשתה מן הסתם להתגורר לבדה בדירה ונעזרה בבני משפחה עמם שהתה מדי פעם. חייה לא צייתו, בתקופה ההיא, למבחני "מרכז החיים", המקובלים לגבי אדם צעיר יותר. בשנת 2010, כשהיא כבת 90, ביקשה לרכוש את הדירה.

התקופה שבה החלה פריחה אמזלג להתגורר בדירת המריבה (1998) ואשר הסתיימה במועד שבו ביקשה לרכשה (2010) היא העשור התשיעי לחייה. אך מה היה קודם? מה קרה לפני 1998? האם נסיבות אלו רלבנטיות לדיון?

פסק הדין מספר לנו מעט מתקופה זו. אנו יודעים כי פריחה אמזלג החלה להתגורר בדיור ציבורי באור עקיבא בשנת 1964, עת עלתה לישראל. משפחתה כללה אז 14 נפשות. באור עקיבא התגוררה המשפחה במשך 25 שנה, עד 1989. סיפור המגורים המשפחתי נקטע ל-10 שנים, ולאחר מכן מתחדש, עם קבלת דירת המריבה ב-1998 בירושלים. כפי שצוין לעיל, סביר להניח שגם בתקופה זו גרה פריחה אמזלג בדיור ציבורי. כך או כך, היא דיירת ציבורית לפחות 35 שנה, וסביר להניח משך 45 שנה. בדירות עמידר גידלה את ילדיה, כולל את בנה, אדם עם תסמונת דאון. מדי חודש בחודשו שילמה פריחה אמזלג לעמידר דמי שכירות עבור הדירה. כעת, בערוב ימיה, מתחשבת איתה המדינה על שהייה מחוץ לבית למשך תקופה כזו או אחרת. היא סופרת בקפידה את ימיה בדירה, מבררת מתי שהתה עם בני משפחתה, בודקת אם שעון החשמל בדירה זו, שואלת שכנים מה הם יודעים על חייה בדירה, מבקרת בביתה באופן לא מתואם, ומגיעה למסקנה שהיא "נטשה" את דירתה.

כל מסכת חייה של פריחה אמזלג משנת 1964 ועד 1998 נחקת מהסיפור המשפטי אותו מספרים שופטי הרוב. השופטת ברק-ארז רואה, ככל הנראה, את הדברים מעט אחרת. לדבריה, עמדת המדינה אינה עושה צדק עם

¹⁵ שם, פס' 17 לפסק דינו של השופט סולברג.



"סיפור חייה של המערערת כמי שהתגוררה בדוור ציבורי במשך עשרות שנים".¹⁶ אולם גם היא אינה מציינת מה לדעתה, בסיפור חייה של פריחה אמזלג, מוביל אותה למסקנה שאין עושים עמה צדק. אולי הצדדים לא הציגו זאת; אולי המסגרת המשפטית הרשמית לא הביטה על החיים שהיו לפני 1998 – מבחינת השופטת היא גרה בדוור ציבורי "עשרות שנים".

בנקודה זו אני מבקשת להרחיב קמעא, ולנסות למלא את החסר בסיפור חייה של פריחה אמזלג. אני עושה זאת לא מתוך הכרות אישית איתה או עם משפחתה, אלא מתוך ממצאי מחקר קודם שלי שבו בחנתי את המאפיינים של דיירי הדוור הציבורי הוותיקים. אלו שהחלו להתגורר בו בשנים הראשונות לאחר קום המדינה.¹⁷ במחקר בדקתי עשרות הליכים משפטיים של דיירי דוור ציבורי המבקשים לרכוש את דירתם, וכן הליכים כנגד בני הדור השני והשלישי של הדיירים המקוריים (ילדיהם או נכדיהם), שנגדם פתחו חברות הדוור הציבורי בהליכי פינוי לאחר מות בן המשפחה. המחקר התחקה אחר הנסיבות החוץ משפטיות של מקרים אלו, תוך ניסיון לצייר תמונה כללית המקשרת את ההליך המשפטי עם סיפורה של המדינה כמדינה קולטת עלייה, עם מדיניות הדוור של ישראל על פני העשורים מאז הקמתה, ועם סיפוריהם האישיים והקולקטיביים של המשפחות שהתגלגלו לזירה המשפטית.

בתמצית, המחקר מציע להבחין בין שתי קבוצות של דיירי דוור ציבורי. הקבוצה הראשונה אותה אני מכנה "דיירי הדוור הציבורי הוותיקים", הם אלו שעלו לישראל מ-1948 ועד שנות ה-80 של המאה שעברה. הקבוצה השנייה היא "דיירי הדוור הציבורי החדשים", שקיבלו את דירותיהם בתקופה מאוחרת יותר, בדרך כלל על בסיס מבחני זכאות מצומצמים המתחשבים במצבה הכלכלי של המשפחה.

מחקרי העלה שדיירי הדוור הציבורי הוותיקים מתחלקים גם הם לשתי קבוצות. הראשונה – משפחות שהגיעו לישראל בין 1948–1952 כחלק מגל העלייה ההמונית מיד לאחר קום המדינה. עולים אלו הגיעו מארצות אירופה (שארית הפליטה, ניצולי השואה), מעירק, ממצרים ומתימן. העולים מתקופה זו החלו את דרכם כדיירי עמידר בשיכון הציבורי, אך הם הצליחו לאחר תקופה קצרה להמיר את זכות השכירות (הציבורית) בבעלות, בשל התנאים ששררו אז בישראל שאפשרו מימוש בעלות ללא קושי רב. מחירי הקרקע היו נמוכים, ההלוואות לדוור הומרו למענקים (או היו ללא ריבית), העולים שוכנו בסמוך למרכזי תעסוקה ויכלו לעבוד ולהחזיר את המשכנתאות, ועוד. הקבוצה השנייה של דיירי הדוור הציבורי הוותיקים עלתה לאחר 1953 ועד סוף שנות ה-60. עולים אלו הגיעו בעיקר מצפון אפריקה, ורובם ממרוקו. גם הם שוכנו בדוור הציבורי, אך רבים מהם לא הצליחו משך השנים להמיר את השכירות הציבורית בבעלות. הנסיבות בעשור זה השתנו: מחירי הקרקע האמירו, מדיניות

¹⁶ שם, פס' 1 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.

¹⁷ נטע זיו "בין שכירות לבעלות, חוק הדוור הציבורי והעברת הון בין דורית בפרספקטיבה היסטורית" **משפט וממשל** ט 411 (2006).



הסיוע לרכישת דירה הוקשחה, העולים שוכנו בפריפריה ובמרחק ממרכזי תעסוקה. נסיבות אלו אינן תלויות באותם התושבים, והן היו לסיבה בשמה נותרו חלק ניכר מדיירי הדיור הציבורי הוותיקים במעמד של שוכרים משך שנים ארוכות.

עוד הראיתי במחקרי, שנסיבות אלו לא באות לידי ביטוי במדיניות חברות השיכון ציבורי, או במדיניות הממשלתית. מבחינתן, אלו ואלו דיירי דיור ציבורי. מעמדם המשפטי של הדיירים הוותיקים זהה למי שקיבל דיור ציבורי בעשורים שלאחר מכן על בסיס נזקקות כלכלית (בבחירת דיירי הדיור הציבורי ה"חדשים"). במערכת הביורוקרטית לא נעשית הבחנה בין דיירים נזקקים (הנאלצים להמתין לדיור ציבורי פנוי), לבין אותן משפחות המתגוררות תקופות ארוכות מאוד בדירת המגורים כשוכרים ציבוריים.

דווקא הדיירים הוותיקים, המשפחות המתגוררות עשרות שנים בדיור הציבורי, הן אלו שעמדו לנגד עיני המחוקק במהלך חקיקת חוק הדיור הציבורי. לגביהן אפשרות רכישת הדירה בהנחה הנגזרת מתקופת המגורים ומ"הוותק המשפחתי" בדירה היוותה במידה רבה תיקון עיוות היסטורי.¹⁸

פריחה אמזלג היא דיירת שכזו. היא עלתה ככל הנראה מצפון אפריקה (כך לפחות לפי שמה ושם משפחתה) באמצע שנות ה-60 – שנות השיא של עלייה זו. היא התגוררה לפחות 35 שנה בדיור ציבורי (וכנראה 45 שנה). היא לא רכשה את הדירה. פריחה אמזלג הועברה מדי זמן לדירות קטנות יותר, מן הסתם עם עזיבתם של ילדיה את הבית. אך את כל התקופה הזו "לא סופרים" כאשר עוסקים בזכותה לרכוש את הדירה.

בעיני שופטי הרוב ההיסטוריה הזו אינה רלבנטית לדיון, והיא מוצאת את עצמה מחוץ לסיפור המשפטי. זה מתחיל ב-1998, עת עברה פריחה אמזלג להתגורר בדירת המריבה בירושלים, וממועד זה ואילך נבחנת זכאותה לרכישה לפי קריטריונים לכאורה אובייקטיביים ושווים לכל נפש. מלאכת הפרשנות של עילת הנטישה נבחנת בדקדקנות ובקפידה, אך תוך ניתוק מוחלט מההקשר ההיסטורי ותוך בחינת מהלכיה של פריחה אמזלג בעשור התשיעי לחייה בלבד. אלו הם גבולותיו של המרחב המשפטי בתוכו נעשית מלאכת הפרשנות; לא מפליא אפוא שבנסיבות אלו מגיע השופט פוגלמן למסקנה ש"אין מנוס" מדחיית בקשתה.¹⁹

גם בעניין זה מגיעה השופטת ברק-ארז למסקנה שונה והיא עושה כן בשני שלבים. ראשית, היא מציבה את סוגיית הרכישה בפרספקטיבה היסטורית, תוך מתן הכרה למטרתה המרכזית – הקניית נכס משפחתי לדיירי הדיור הציבורי לצורך העברת הון בין דורית.²⁰ לדבריה: "ביסודם של מבצעי רכישת הדירות לדיירי הדיור הציבורי

18 רן כהן המלחמה על הבית – מהלכיו של חוק הדיור הציבורי (2008).

19 פרשת אמזלג, לעיל ה"ש 5, פס' 1 לפסק דינו של השופט פוגלמן.

20 השופטת ברק-ארז מפנה למאמר שלי (זיו, לעיל ה"ש 17), בפרשת אמזלג, לעיל ה"ש 5, פס' 6 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.



הייתה מונחת הכרה בחשיבות החברתית הנודעת לכך שאוכלוסיות מוחלשות יוכלו לרכוש את הדירות ששכרו במשך שנים ארוכות, ובכך יוכלו לזכות לקורת גג של קבע, **וכן להבטיח לעצמן הון משפחתי ראשוני**. מבצעים אלה הכירו במשך התקופה שבה התגוררו הזכאים בדירותיהם על יסוד הבנה שמן הבחינה הרעיונית, גם אם לא מבחינה משפטית פורמאלית, ניתן לראות בתשלומיהן לאורך שנים כסוג של "תמורה" על חשבון רכישת הדירה (מה שהיה קורה ממילא אילו ניתן להן מלכתחילה לרכוש את הדירות תוך הגדרת התשלומים שהעבירו כתשלומים 'על חשבון' מחיר הדירה)²¹ (ההדגשות שלי – ג.ז.).

שנית – על בסיס ההנחה שפריחה אמזלג התגוררה בדיור הציבורי "עשרות שנים" היא מציעה לפרש את המונח "נטישה" כלוקחת בחשבון מגורים על פני תקופה ארוכה זו. לדידה, יש קשר בין תקופת המגורים לבין מה שייחשב כנטישה: "ככל שתקופה זו היא ארוכה יותר, כך "מתגמדים" ממדיה של היעדרות ומרחיקים אותה מן המונח "נטישה". ואכן, היעדרות של שלוש שנים בגין שהייה עם בני משפחה והיעדרות בבני משפחה של אדם בסוף שנות ה-80 נראית אחרת אם היא "נספרת", ולו באופן לא רשמי, על רקע של 45 שנות חיים כדייר ציבורי. גישת השופטת ברק-ארז מטמיעה את ההקשר ההיסטורי והחברתי במלאכת הפרשנות, והופכת אותה לחלק בלתי-נפרד מהסיפור האישי והקולקטיבי בתוכו נטועה פרשייה זו.

ד. סיכום

מחאות קיץ 2011 העלו את נושא הדיור בכלל ואת נושא הדיור הציבורי בפרט לדיון פרלמנטרי וציבורי תוסס. התביעה להגדיל את מלאי הדירות הציבוריות, לחדש את מבצעי המכירה, ולא "לייבש" את הדיור הציבורי הם מסמלי השיח החברתי של עשור זה. הממשלה שנבחרה בינואר 2013 החליטה ביולי של אותה השנה לחדש את מכירת הדירות לזכאים. נשמעת תביעה שמכירה זו לא תבוא על חשבון הגדלת המלאי של הדיור הציבורי. אכן, "לעת הזו" עדיין לא ברור מה יהיו פני הדברים, ולאן מועדות פניו של הדיור הציבורי. פריחה אמזלג היא בת למעלה מ-90 שנה, אחל לה אריכות ימים, ואביע את תקוותי שהיא תספיק ליהנות ממבצעי הרכישה החדשים של קיץ 2013. אכן, סיפור חייה כסיפור חיי המדינה, וכך גם מאבקה המשפטי – מצביע על הפוטנציאל הטמון במשפט להאיר על העבר, ללמוד ממנו, ולעשות במשפט שימוש לקידום צדק היסטורי וצדק חלוקתי.

²¹ שם.