בבית המשפט המחוזי ירושלים **עת"ם 21 – 05**

בשבתו בית משפט לעניינים מנהליים

העותרת: **האגודה לזכויות האזרח בישראל**, ע"ר 580011567

ע"י ב"כ עו"ד רעות שאער (מ"ר 87831) ו/או דן יקיר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או שרון אברהם-ויס ו/או גיל גן-מור ו/או גדיר ניקולא ו/או דבי גילד-חיו ו/או עביר ג'ובראן דכוור ו/או משכית בנדל ו/או טל חסין ו/או אן סוצ'יו ו/או רוני פלי

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
מרח' נחלת בנימין 75, תל אביב, מיקוד 6515417
מספר טלפון: 03-5608185; מספר טלפון נייד: 054-5908148
מספר פקסימיליה: 03-5608165; דוא"ל: reut.s@acri

- נ ג ד -

המשיב: **1. שר הבינוי והשיכון**
ע"י פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רחוב מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים, ת"ד 49333, מיקוד: 9149301
מספר טלפון: 073-3928032, דוא"ל: ez-jer@justice.gov.il

משיבות פורמליות:

2. עמידר החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, ח"פ 520017393
מרח' הרוקמים 26 חולון, מיקוד 5885849

3. חלמיש חברה עירונית ממשלתית לשיקום והתחדשות שכונות בתל אביב יפו בע"מ, ח"פ 520023920,
מרח' שד' ירושלים 45 תל אביב יפו, טלפון: 03-5159440;
פקס: 03-5159409; דוא"ל: coral@halamish.org

4. חברת מ.ג.ע.ר בע"מ, ח"פ 511464927
מרח' דרך מנחם בגין 5, בית דגן, טלפון: 03-9546000; פקס: 03-9605770;
דוא"ל: mgar14@mgar.co.il

5. עמיגור ניהול נכסים בע"מ ח"פ 510531874
מרח' קפלן 12 ת"א 64734 טלפון: 03-6930204; פקס 03-6918561;
דוא"ל: Tamark@amigour.co.il

6. שקמונה חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ, ח"פ 520024209
מרח' הנמל 48 חיפה, טלפון: 04-8672504; פקס: 04-8672701;
דוא"ל: meirav@shikmona.co.il

7. שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (חברת "אזורים") ח"פ 520023862
מרח' ארניה 32, תל אביב, טלפון: 03-5632632; **פקס**: 0723128238;
דוא"ל: info@azorim.co.il

8. ח.ל.ד - חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור ופיתוח פ"ת בע"מ,
ח"פ 520026584, מרח' הרצל 36, פתח תקווה, טלפון: 03-9311545; פקס: 03-9342699; דוא"ל: heled@heled.org

עתירה מינהלית

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיב 1 להנחות את המשיבות 2-8, כי אין לדרוש ממבקשי סיוע ממשלתי בשכר דירה או זכאות לדיור ציבורי להמציא מסמכים מתורגמים מערבית לעברית.

כן מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיב 1, כי הנחייה זו תפורסם.

סמכות: לבית משפט נכבד זה **סמכות עניינית** לדון בעתירה על פי פרט 13 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000, **וסמכות מקומית** לדון בעתירה משום שמדיניות המשיב וההחלטות בעניין שבנדון התקבלו במטה הארצי של משרדי המשיב בירושלים.

הליך נוסף: לא קיים הליך נוסף בבית משפט או בבית דין בקשר למסכת עובדתית דומה.

הרקע לעתירה

1. עניינה של העתירה במדיניות משרד הבינוי והשיכון בראשות המשיב 1 (להלן: **המשיב**), המיושמת בין היתר באמצעות המשיבות הפורמאליות 2-8, לסרב לקבל מהפונים בבקשה לקבלת סיוע בתשלום שכר דירה וקביעת זכאות לדיור ציבורי (להלן: **סיוע בדיור**) מסמכים להוכחת זכאותם להטבות אלה בשפה הערבית, ולדרוש לקבלם כשהם מתורגמים לשפה העברית. מדיניות זו אינה קבועה בנוהל המפורסם לידיעת הציבור, אך היא מיושמת בעקביות על ידי המשיבים. דרישה זו יוצרת מכשול בפני מיצוי זכויות וקבלת סיוע בדיור, המתווסף למכשולים רבים עמם מתמודדים מבקשי הסיוע המשתייכים לאוכלוסייה הערבית.

2. אוכלוסיית הזכאים לדיור ציבורי ולהשתתפות בתשלום שכר הדירה היא נזקקת ומוחלשת. מדובר, בין היתר, במשפחות ברוכות ילדים ובמשפחות חד הוריות, בנכים קשים ובני משפחתם, בקשישים חסרי אמצעים, בדרי רחוב, במכורים לסמים ובעובדי תעשיית המין המצויים בהליכי שיקום.

3. בשל קיומם של חסמים שונים האוכלוסייה הערבית סובלת ממילא מתת ייצוג בקרב ממשי הזכויות – מקבלי סיוע בשכר דירה והזכאים לדיור ציבורי. לחסמים אלה מתווספת הדרישה לתרגום והמצאה חוזרת של המסמכים המתורגמים למשרדי המשיבות הפורמאליות, על חשבון זמנם ומשאביהם הדלים של הפונים עצמם.

4. הדרישה לתרגם את המסמכים לעברית מטילה על מבקשי הסיוע הערבים נטל כלכלי ובירוקרטי החורג מגדר הסביר, שפונים יהודים אינם נדרשים לעמוד בו, תוך פגיעה בלתי מידתית בזכויותיהם החוקתיות לשוויון וכבוד, לקורת גג ולקיום בכבוד.

הצדדים לעתירה

5. העותרת, האגודה לזכויות האזרח בישראל (להלן **העותרת** או **האגודה לזכויות האזרח**), היא עמותה רשומה הפועלת למען קידום זכויות האדם, ובכלל זה זכותם של האזרחים והתושבים הערבים בישראל לשוויון. העותרת משמשת לא אחת כעותרת ציבורית בנושאים שונים בעלי חשיבות ציבורית כללית הנוגעות להגנה על זכויות אדם.

6. במסגרת פעילות מוקד פניות הציבור של העותרת מטופלות פניות רבות של מבקשי סיוע בדיור. חלק לא מבוטל מהפניות המתקבלות הן של אזרחים ותושבים ערבים. במסגרת פעילות זו למדה

העותרת, כי פונים דוברי ערבית הפונים למשיבות הפורמאליות 2-8 בבקשה לסיוע בדיור נדרשים לתרגם מסמכים לעברית, וזאת על פי מדיניות המשיב. הפונים, אמנם, מתרעמים על העלאת הדרישה, אך ככלל אינם מעוניינים לעכב את הטיפול בבקשתם הפרטנית לסיוע בדיור הדרוש להם, או לסרב לדרישה זו ולהסתכן בכך שבקשתם לא תטופל כלל. לנוכח מצב דברים זה, ובשל פגיעת מדיניות המשיב בזכויות יסוד, מוגשת עתירה ציבורית זו על ידי האגודה לזכויות האזרח (ר' בעניין עתירה ציבורית בפני בית המשפט לעניינים מינהליים: בג"ץ 7501/17 **המוקד לפליטים ולמהגרים נ' שר הפנים**, פסקה 14 לפסק דינו של השופט פוגלמן (פורסם בנבו 9.5.2018)).

7. העתירה נתמכת בתצהיריהם של שלושה מבקשי סיוע בדיור, שטופלו על ידי האגודה לזכויות האזרח, אשר נדרשו על ידי חלק מהמשיבות 2-8 לתרגם מסמכים שונים מערבית לעברית לשם הוכחת זכאותם לסיוע בדיור.

8. המשיב, שר הבינוי והשיכון, עומד בראש משרד הבינוי והשיכון (להלן: **המשרד** או **משרד השיכון**), ומכתיב את מדיניות המשרד. בין היתר מוסמך המשיב להתקין תקנות בכל הנוגע לביצוע חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998 (להלן: **החוק** או **חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי**). המשיב והכפופים לו קובעים את ההנחיות והנהלים בתחום סיוע בדיור, המחייבים את אגפי המשרד ואת המשיבות הפורמאליות 2-8.

9. המשיבות הפורמאליות 2-8 (להלן: **המשיבות הפורמאליות** או **החברות המשכנות**) הן חברות ממשלתיות ועירוניות לניהול נכסים ולקיום הרשמה לסיוע בשכר דירה, הפועלות מכוח הסכמים עם משרד השיכון, ובתמורה לתגמול המשולם להן על פי ההסכמים. החברות מתווכות את ההטבות והסיוע הניתנים על ידי המשרד לציבור כידו הארוכה, ופועלות על פי הנהלים והמדיניות המוכתבים בידי המשרד.

העובדות הצריכות לעניין

מערך הסיוע בדיור - דיור ציבורי והשתתפות בתשלום שכר דירה

10. מערך הסיוע בדיור, המצוי בתחום אחריותו של המשיב, נועד להגשים תכלית חברתית סוציאלית מובהקת: לאפשר לפרט חסר הדיור, המתקשה לשאת בהוצאות הדיור, לקיים את שגרת חייו ולהבטיח לו ולבני משפחתו ביטחון בסיסי, פרטיות ומחסה. מערך זה כולל שני מסלולי סיוע: השתתפות בתשלום שכר דירה והקצאה של דיור ציבורי.

11. מקצת ההסדרים בנושא דיור ציבורי וזכויות הדיירים בשיכון הציבורי מוסדר בחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי. סעיף 1 לחוק קובע, כי בקשה לקביעת זכאות לדיור ציבורי תוגש למשרד, וכי המשרד יודיע למבקש, בתוך 30 ימים ממועד הגשת הבקשה, אם הוא עמד בכללי הזכאות, ועל הדרכים להשיג או לערער על ההחלטה בעניינו. סעיף 2 לחוק מפרט מקצת מחובותיה של חברה לדיור ציבורי. יתר החובות קבועות בנהלים ובהסכמים בין המשרד לבין החברות המשכנות. סעיף 2(ה) לחוק קובע, בין היתר, כי: "**חברה לדיור ציבורי תציב במשרדיה שלט,**

ובו תצוין הזכות לקבל מידע על זכויות דיירים בדיור הציבורי והדרכים לקבלת המידע; שילוט כאמור יהיה בשפות העברית, הערבית והרוסית, והכול באופן ובנוסח שקבע השר." קביעת הוראה זו בחוק מלמדת על החשיבות שראה המחוקק במניעת הדרתן של אוכלוסיות מוחלשות וקבוצות מיעוט מגישה למידע בתחום הדיור. מניעת מידע בשפה המובנת לפונה והעדר הנגשה לשונית של השירותים אינם מאפשרים גישה שוויונית למשאבים ולשירותי סיוע בדיור, כמתבקש לנוכח התכלית הסוציאלית ביסודו של החוק ושל ההסדרים שנקבעו מכוחו.

12. בפועל, בקשות לסיוע בדיור ולהשתתפות בתשלום שכר הדירה מוגשות ומטופלות באמצעות חברות משכנות – תאגידים שאיתם התקשר המשרד בהסכמים לניהול נכסי המדינה השייכים למערך הדיור הציבורי, למתן שירותים לדיירים, ולהגשת בקשות לסיוע בשכר דירה. בהסכמים אלה קבועות חובותיהן של החברות המשכנות במסגרת מתן השירותים, לרבות התנאים וההיקף שבהם יינתנו השירותים לציבור (להלן: **הסכמי ההתקשרות**). הנספחים להסכמי ההתקשרות קובעים בפירוט כיצד יינתן השירות למבקשי סיוע, לרבות התייחסות למסגרת הזמן המקסימלית לטיפול בכל בקשה ולשפות שבהן השירות יינתן. סעיף 21 להסכם ההתקשרות מיום 15.10.2018 בין חברות ההרשמה לסיוע בשכר דירה (המשיבות הפורמאליות 4-2) לבין מינהל הסיוע בדיור במשרד השיכון קובע, כי החברות יציעו את השירותים בהתאם לשפתה של האוכלוסייה הפונה אליהן:

> "**נותן השירותים ייערך למתן השירותים לאוכלוסיית הפונים לקבלת סיוע בדיור שהינה מגוונת, לרבות מבקשים שאינם דוברים את השפה העברית. לפיכך יהיה עליו להעמיד לצורך מתן שירות נאות לפונים, ככל שיידרש על פי הנסיבות, ובהתאם לאוכלוסייה המקבלת ממנו שירותים, עובדים דוברי שפות שונות ככל שיידרש, לרבות ערבית ורוסית.**"

העתק העמוד הרלוונטי מתוך הסכמי ההתקשרות בין המשרד לבין המשיבות הפורמליות, כפי שמפורסם באתר המשרד מצ"ב ומסומן ע/1

13. תנאי הזכאות והגישה לסיוע בתחום הדיור מוסדרים ברובם באמצעות נהלים הנקבעים על ידי משרד השיכון, על פי המדיניות שקובע המשיב ועל דעתו. הנהלים העיקריים הרלוונטיים לענייננו הם נוהל משרד השיכון מס' 08/04 בעניין השתתפות בשכר דירה (נוהל מיום 29.1.2012), ונוהל משרד השיכון מס' 08/05 בעניין הקצאת דירות בדיור הציבורי (נוהל מיום 18.7.2007) (להלן: **הנהלים**). הנהלים מפרטים את קבוצות הזכאות, את המסמכים שנדרשים מבקשי סיוע בדיור להציג בפני החברות המשכנות להוכחת עמידתם בתנאי הזכאות (להלן: **מסמכי זכאות**). כן מפורטים אופן הטיפול בבקשה לדיור ציבורי או להשתתפות כספית בתשלום שכר הדירה.

14. מסמכי הזכאות כוללים חוזי שכירות, ראיות ואסמכתאות לכך שהמבקש אינו בעל דירה, תלושי שכר, אסמכתאות על זכאות לקצבאות וגמלאות מהמוסד לביטוח לאומי, וכן הוכחות בדבר המצב וההרכב המשפחתי. לרוב, הדרישה להצגת המסמכים אינה חד פעמית אלא תקופתית; הזכאים לדיור ציבורי נדרשים להציג מסמכים אלה במועד הגשת הבקשה ובהמשך על פי דרישה, עד למועד האכלוס בדירת הדיור הציבורי. מבקשי סיוע בשכר דירה נדרשים

להוכיח את זכאותם ולחדש את תעודת הזכאות פעם בשנה, למעט במקרים חריגים המצריכים חידוש זכאות תכוף יותר.

15. כיוון שהזכאות לדיור ציבורי וגובה ההשתתפות בשכר דירה תלויים במצב המשפחתי ובמספר הילדים במשק הבית, במקרים רבים הפונים נדרשים להציג פסקי דין והחלטות של בתי הדין הדתיים ובתי המשפט לענייני משפחה בעניינים שבסמכותם: פסקי נישואין וגירושין, החלטות בדבר משמורת ואפוטרופסות על ילדים ותשלומי מזונות. על פי מדיניותו הנוכחית של המשיב מסמכי זכאות אלה המופקים עבור ערבים במקור בערבית על ידי בתי הדין הדתיים – אינם קבילים כפי שהם. הפונה נדרש לתרגמם בכוחות עצמו ועל חשבונו, ולעיתים נדרשים מבקשי הסיוע להציג תרגום מאומת על ידי עורך דין או נוטריון של מסמכים אלה. הדרישה לתרגום מסמכים עולה לעיתים גם בהקשר למסמכים אחרים, דוגמת תצהירים או חוזי שכירות הנכרתים בערבית.

שיעורי העוני ומצוקת הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית

16. האוכלוסייה הערבית סובלת משיעורי העוני הגבוהים ביותר מבין כל קבוצות האוכלוסייה בישראל. מנתוני דו"ח העוני שפרסם המוסד לביטוח לאומי בסוף שנת 2019 (מירי אנדבלד, דניאל גוטליב, אורן הלר, להב כראדי, **דו"ח שנתי - ממדי העוני והפערים החברתיים**, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, דצמבר 2019), אשר הציג את נתוני העוני לשנת 2018, עולה כי שיעור המשפחות הערביות מבין המשפחות המצויות מתחת לקו העוני עומד על 36.6% לעומת חלקן באוכלוסייה העומד על 14.5% בלבד מכלל המשפחות. נכון לשנת 2017, תחולת העוני בקרב משפחות ערביות עמדה על 49.8% לעומת תחולת עוני של 24.4% בקרב משפחות יהודיות. מדובר, נכון לאותה עת בכ-1.7 מיליון נפשות עניות.

17. הדו"ח מעלה כי עומק העוני בקרבן של משפחות ערביות אף הוא גדול, בממוצע, מזה של משפחות עניות ממגזרים אחרים. הערכת עומק העוני וחומרתו בקרב האוכלוסייה הערבית, על פי מדידת יחס פערי ההכנסות, עמדה על 39.7% בקרב האוכלוסייה הערבית לעומת יחס של 31.1% בקרב האוכלוסייה היהודית. שיעור הילדים הערבים מכלל הילדים העניים עמד על 49.7% ואילו שיעור הקשישים הערבים עמד על 29.7% מכלל הקשישים העניים (מרכז מוסאוא, **עוני בחברה הערבית בישראל**, דצמבר 2019).

18. נתוני "הסקר החברתי" שעורך הלמ"ס מדי שנה, ונועד לספק מידע עדכני לגבי איכות החיים ומידת הרווחה בקרב האוכלוסייה בישראל, מצביעים על מגמה דומה. לפי נתוני הסקר (**הסקר החברתי לשנת 2018, נושא שנתי: מוביליות חברתית**, פרסום מספר 1788, ירושלים, יוני 2020), 53% ממשקי הבית הערביים העידו על קושי ממשי בכיסוי הוצאות המשפחה השוטפות, לעומת 25% ממשקי הבית שאינם ערבים. בנוסף, הסקר העלה, כי 67% מהמשפחות הערביות מתקיימות מהכנסה של עד 7,500 ש"ח בחודש, לעומת 52% מהמשפחות שאינן ערביות. 16% מהנסקרים הערבים דיווחו, כי בשנה האחרונה נאלצו לוותר על ארוחה חמה לפחות פעם

ביומיים בשל קשיים כלכליים חמורים, ו-17% דיווחו כי נאלצו לוותר על קניית תרופות מרשם, לעומת 5% בלבד מהנסקרים היהודים.

מצוקת הדיור ונגישות נמוכה לסיוע בדיור בקרב האוכלוסייה הערבית

19. על פי הערכות מומחים מהשנים האחרונות, ביישובים הערביים נוצר מחסור בדירות מגורים, המוערך בכ-6,000 יחידות דיור בשנה. ר' בעניין זה: דו"ח "**צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים**", שהוגש לממשלה והמלצותיו אומצו על ידה. ר' גם: **התפתחות התכנון ביישובים הערבים**" דו"ח המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (יולי 2018); עמי צדיק, **השלכות חברתיות וכלכליות של מצוקת הקרקע ביישובים הערביים**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (22.6.2006); **ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר** 2000, כרך א, 43-44 (ספטמבר 2003).

20. השילוב בין שיעורי עוני גבוהים לבין החסמים בתחום התכנון והניידות החברתית והגיאוגרפית מובילים למצוקת דיור הולכת וגוברת. המצב המתואר מוביל למגורים של משפחות רבות בתנאים לא ראויים, ובצפיפות רבה.

21. משום כך, אף על פי שצפיפות הדיור (במונחים של מספר נפשות לחדר) יורדת משך השנים הן במגזר היהודי והן במגזר הערבי, הצפיפות עדיין גבוהה בהרבה במגזר הערבי לעומת המגזר היהודי. צפיפות זו עמדה בשנת 2016 על ממוצע של 4.6 נפשות לחדר במגזר הערבי, לעומת ממוצע של 2.4 נפשות לחדר במשקי בית יהודיים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2017**, לוח 5.20).

22. לנוכח מצוקת הדיור הקשה והשכיחות הגבוהה של עוני בקרב האוכלוסייה הערבית, ניתן היה לצפות שמיצוי הזכויות בתחום הדיור יהיה גבוה בהתאם, ולכל הפחות יעמוד בהלימה לחלקה של אוכלוסייה זו מתוך כלל האוכלוסייה בישראל. הנתונים והעובדות מצביעים על ההפך הגמור – האוכלוסייה הערבית סובלת מתת ייצוג מובהק בקרב ממשי זכויות ומקבלי סיוע ממשלתי למחוסרי דיור – סיוע בשכר דירה ודיור ציבורי. מצב זה נובע מחסמים הנובעים ממדיניות המשיב, וכשלים בהנגשה פיזית ולשונית של שירותי הסיוע בדיור לאוכלוסייה הערבית.

23. חרף מצוקת הדיור הקשה ביישובים הערביים דירות דיור ציבורי נעדרות באופן כמעט מוחלט מיישובים אלה, **ורק 0.3% ממלאי הדיור הציבורי במדינה מצוי ביישובים הערביים** (ר' אורי טל ספירו, **נתונים על סיוע בשכר דירה ודיור ציבורי לציבור הערבי**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (15.11.2016) (להלן: **נתוני מרכז המחקר והמידע**)). הקמתן של דירות נוספות בשיכון הציבורי בכמה ישובים אמנם מתוכננת מזה זמן רב, אך יישומן של התכניות מתנהל באיטיות ובריפיון ידיים, ונדחה משנה לשנה.

24. הסיוע בשכר דירה ניתן לזכאים השוכרים דירה ביישובים המוגדרים "יישובי שכר דירה", כפי שקובע סעיף 2.15 לנוהל משרד השיכון והבינוי 08/04 בעניין השתתפות בתשלום שכר דירה. התבחינים שנקבעו ביחס ליישובים שתושביהם זכאים לסיוע הורחבו, בעקבות עתירה שהוגשה

על ידי העותרת (ר׳: עת״ם (י-ם) 1036-12-11 **שריג נ׳ מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון** (פורסם בנבו, 18.6.2013) (להלן: **עניין שריג**). ר׳ גם: דו״ח הועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאלוף), חלק 1 עמ׳ 17 (יוני 2014)). באוגוסט 2013, לאחר עדכון התבחינים, הוגדרו 268 ״ישובי שכר דירה״, מהם רק 19 ישובים ערבים (7.1%).

25. סיוע מוגדל בשכר דירה ניתן לזכאים לדיור ציבורי הממתינים לאכלוס בדירה מתאימה. על פי סעיף 5.1 לנוהל משרד השיכון 08/05 בעניין הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי, זכאות לדירה בשכירות לחסרי דירה תהיה ביישוב המגורים של מבקש הסיוע. כתוצאה מהעדר כמעט מוחלט של דירות דיור ציבורי ביישובים הערבים, ובשל חוסר היכולת של רבים להעתיק את מקום המגורים ליישוב אחר, נשללת מתושביהם של מרבית היישובים הערביים קבלת סיוע מוגדל בשכר דירה.

26. קיימים חסמים נוספים רבים למימוש סיוע בשכר דירה בקרב האוכלוסייה הערבית. כך, למשל, המניעה הגורפת למתן סיוע לשוכרי דירה מקרובי משפחה מדרגה ראשונה. כך עוד, החברות המשכנות אינן מקימות ואינן מחוייבות להקים סניפים או עמדות מתן שירות ביישובים ערביים. בשנת 2019 הוקמה לראשונה עמדת שירות ביישוב ערבי: עמדה להרשמה לקבלת סיוע בשכר דירה המופעלת על ידי המשיבה 4 ביישוב סחנין במתכונת ״פיילוט״, פעם אחת בשבוע בלבד. אם לא די בכל האמור, רק חלק מהמידע ומפרטי הקשר המפורסמים באתר משרד השיכון ובאתרי החברות המשכנות תורגם לערבית. הנהלים המפרטים את תנאי הזכאות לסיוע בדיור ואת אופן הגשת הבקשות מפורסמים בעברית בלבד, וכך גם הזכותונים המפורטים, שפרסם משרד השיכון בנושאי סיוע בדיור בעברית פשוטה ומובנת.

27. כל האמור מתבטא בנתונים המדברים בעד עצמם: **על פי נתוני מרכז המחקר והמידע, כ-3% בלבד ממקבלי הסיוע בשכר הדירה מתגוררים ביישובים ערביים. שיעור מקבלי הסיוע בשכר דירה ביישובים ערביים הוא 0.3% בלבד מכלל התושבים ביישובים אלה,** לעומת 1.6% ביישובים יהודיים ו-1.8% ביישובים מעורבים.

הדרישה לתרגום מסמכי זכאות לעברית ומיצוי הליכים

28. לכל החסמים והמכשולים הללו מצטרפת הדרישה להמצאת מסמכי הזכאות לסיוע בשכר דירה או לדיור ציבורי כשהם מתורגמים לעברית. כאמור בפתח הדברים, מדיניות משרד השיכון היא כי לא ניתן להגיש מסמכים להוכחת זכאות, לרבות מסמכים רשמיים, בשפה הערבית. על הפונים המבקשים סיוע בדיור לדאוג לתרגם את המסמכים על חשבונם, ולהמציא תרגום מאומת לסניפי החברות המשכנות, שאחרת בקשותיהם לסיוע לא תיקלטנה ולא תטופלנה.

29. מוקד פניות הציבור באגודה לזכויות האזרח קיבל פניות ותלונות רבות בעניין הדרישה לתרגום מסמכים לעברית, בה נתקלו אזרחים ערבים שפנו לקבלת סיוע, מתוך מצוקה ודחיפות גדולה. פעם אחר פעם התקבלו פניות של מבקשי סיוע בדיור, כולם ללא יוצא מן הכלל אנשים קשי יום ומעוטי אמצעים, הנתקלים בדרישה המכבידה לתרגום מסמכים שונים מהשפה הערבית לשפה העברית כתנאי סף לבחינת זכאותם. בהמשך לפניות אלה פנתה העותרת למנכ״ל משרד השיכון

בדרישה לשינוי המדיניות, כך שמסמכים להוכחת זכאות בשפה הערבית יתקבלו, בלי שיידרש ממבקשי הסיוע לתרגמם. נביא מספר דוגמאות ונפרט את פניות העותרת.

30. מר חאתם חליל הוא אב יחידני, מתגורר ביישוב ערערה שבנגב עם שמונת ילדיו. אחד הילדים מוכר כבעל נכות בשיעור של 120%, ושלושה נוספים הם בעלי צרכים מיוחדים ולומדים במערכת החינוך המיוחד. המשפחה מוכרת לאגף הרווחה בערערה ומתקיימת ממקורות הכנסה דלים ומועטים.

31. מוקד פניות הציבור באגודה לזכויות האזרח סייע למשפחה בהגשת בקשה לקבלת סיוע בשכר דירה. בקשתו של מר חליל לסיוע הוגשה לסניף חברת עמידר, המשיבה 2, בבאר שבע, אך לא נענתה. כשחזר מר חליל ופקד את סניף עמידר בעיר, דרש ממנו הפקיד להציג את מסמכי הזכאות בתרגום מאומת על ידי עורך דין לשפה העברית, כתנאי לבחינת בקשתו לקבלת סיוע בשכר הדירה. בין המסמכים שנדרש מר חליל לתרגם היו חוזה השכירות בדירת המגורים של המשפחה והחלטות בית הדין השרעי בבאר שבע בעניין משמורת הילדים.

32. ביום 17.6.2020 פנתה העותרת למשרד השיכון בשמו של מר חליל, ודרשה לקבל מידו את המסמכים בשפה הערבית ולוותר על תרגומם של המסמכים לעברית בשל פגיעתה של דרישת התרגום בזכויותיו של מר חליל ולנוכח מצבה הכלכלי הקשה של המשפחה. הפניה מעולם לא נענתה.

העתק פניית העותרת מיום 17.6.2020 מצ״ב ומסומנת ע/2

העתק תצהירו של מר חליל מצורף לעתירה זו.

33. מר נידאל אבו רומי הוא תושב שכונת ראס אל-עמוד בירושלים, אב לשלושה הסובל מנכות ומתקיים מקצבת הבטחת הכנסה. מר אבו רומי פנה לסניף המשיבה 4, חברת מ.ג.ע.ר, בירושלים ביום 9.12.2020, לאחר שגילה כי הסיוע בשכר דירה שעליו הסתמכה משפחתו הופסק לפתע. בביקור בסניף התברר לו, כי עליו להמציא שורה של מסמכים ובהם חוזה שכירות עדכני, כדי שזכאותו לסיוע תוכר והעברת כספי הסיוע תחודש. מר אבו רומי לא הצליח לעמוד בתשלום שכר הדירה, וחשש שאם לא יחודש הסיוע הוא ובני משפחתו יעמדו בפני פינוי מהדירה. משכך, מיהר ואסף את המסמכים הנדרשים ושב לסניף מ.ג.ע.ר כעבור ימים ספורים. משהציג את המסמכים בפני הפקידה בסניף נאמר לו, כי חוזה השכירות בשפה הערבית אינו קביל, וכי יהיה עליו להמציא העתק מתורגם לעברית כתנאי לבחינת בקשתו לקבלת סיוע בשכר דירה. מר אבו רומי תירגם את החוזה בעזרתו של מתרגם מקצועי, על חשבונו.

34. ביום 24.12.2020 פנתה העותרת למשרד השיכון בשמו של מר אבו רומי בעניין הטיפול בבקשתו לחידוש הסיוע בשכר דירה. בפנייה זו העלתה העותרת, בין יתר, טענות לעניין הדרישה להמצאת מסמכים מתורגמים מערבית לעברית. הפנייה אמנם נענתה על ידי מר אדנה אברה, רכז בכיר באגף אכלוס במשרד השיכון, אך הטענה בדבר הדרישה לתרגום המסמכים לא זכתה להתייחסות כלשהי. ביום 10.1.2021 העותרת שבה ופנתה בפנייה ממוקדת בעניין הדרישה

לתרגום מסמכים, ובדרישה להבהרת מדיניות המשרד בעניין זה. פנייה זו נשלחה למר אדנה וכן לגב' רות מנע, מנהלת בכירה באגף אכלוס א' במשרד השיכון. פנייה זו לא זכתה למענה.

העתק פניית העותרת מיום 24.12.2020 מצ"ב ומסומן ע/3

העתק מענה משרד השיכון מיום 6.1.2021 מצ"ב ומסומן ע/4

העתק הפנייה החוזרת מיום 10.1.2021 מצ"ב ומסומן ע/5

תצהירו של מר אבו רומי מצורף לעתירה זו

35. גב' אימאן שעאבן היא אם חד הורית תושבת יפו, שנקלעה למצוקה כלכלית ופנתה בבקשה לקבל סיוע בשכר הדירה. תחילה פנתה למשרדי חברת חלמיש, המשיבה 3, ביפו, שם נדרשה להמציא מסמכים להוכחת זכאותה לסיוע, ובהם פסק הדין בעניין גירושיה והחלטת בית הדין השרעי בעניין מזונות הילדים. היא אספה את המסמכים ופנתה עימם לחברת עמידר, המשיבה 2. פקידת עמידר סירבה לקבל מידיה את המסמכים בשפה הערבית, ודרשה לקבלם בתרגום לעברית שיאומת על ידי נוטריון או עורך דין. המסמכים תורגמו על ידי עורכת דין, בעלות של כמה מאות שקלים, שגויסו עבור גב' שעאבן כתרומה.

העתק תצהירה של הגב' שעאבן מצורף לעתירה זו

36. בעקבות כל אלה פנתה העותרת למשרד השיכון ביום 23.2.2021 בפנייה מרוכזת. בפנייה הועלו כל המקרים הנזכרים, והעותרת שבה וטענה, כי מדיניות המשרד לדרוש מפונים דוברי ערבית לתרגם בעצמם, ועל חשבונם, את מסמכי הזכאות מערבית לעברית היא מפלה, בלתי סבירה ובלתי חוקתית. העותרת דרשה לפרסם הנחייה ברורה ומחייבת לחברות המשכנות, לפיה אין לדרוש ממבקשי סיוע בדיור להציג מסמכים מתורגמים לעברית. משלא התקבל מענה לאף אחת מהפניות, שבה העותרת ופנתה למשיב ולמנכ"ל המשרד בתזכורת ביום 14.3.2021. מענה לא התקבל.

העתק פניית העותרת מיום 23.2.2021 מצ"ב ומסומנת ע/6

העתק מכתב התזכורת מיום 14.3.2021 מצורף ומסומן ע/7

37. להשלמת התמונה יצוין, כי ביום 14.2.2021 פנתה העותרת בבקשת חופש מידע בעניין מדיניות משרד השיכון בטיפול בבקשות לסיוע בדיור. בין היתר נכללה בבקשה שאלה באשר למדיניות המשרד לגבי קבלת מסמכי זכאות בשפה הערבית והאנגלית ובשפות נוספות. במענה לבקשה שהתקבל ביום 18.4.2021 נכתב כך:

> "בהתאם למכרז טיפול בבקשות לסיוע בדיור בו זכו 3 חברות יש חובת העסקת עובדים בעלי ידע בשפות זרות וביניהן השפה הערבית ... כאשר מדובר במסמך חיוני לדוג' הסכם גירושין יש להביאו מתורגם לעברית. מכתבי בקשה של מבקשי הסיוע, עובדי החברות בעלי הידע בשפה הרלוונטית מורשים לתרגם. במסגרת המכרז החדש שיצא בשנת 2022 למתן שירותי סיוע בדיור ע"י החברות, יוטמע שירות תרגום מסמכים."

העתק בקשת חופש המידע מיום 14.2.2021 מצורף ומסומן ע/8

העתק המענה לבקשת חופש המידע מיום 18.4.2021 מצורף ומסומן ע/9

38. מהמענה לבקשת חופש המידע עולה, כי משרד השיכון הוא שקובע את המדיניות בכל הנוגע לתרגום מסמכים וקבילותם. על פי המדיניות הקיימת כיום, פקידות המשיבות הפורמאליות, דוברות ערבית, מורשות לתרגם בעצמן "מכתבי בקשה", אך לא "מסמכים חיוניים", ואת אלה על מבקשי הסיוע לתרגם בעצמם. כלומר, האיסור לתרגם מערבית חל רק לגבי המסמכים העיקריים – מסמכי החובה להוכחת זכאות. האיסור אינו חל לגבי מכתבים אישיים ומסמכים אחרים, שתכנם דווקא מורכב יותר, ושאותם מורשים הפקידים, משום מה, לתרגם. פקידים דוברי עברית, לעומת זאת, מוסמכים כמובן לקלוט כל מסמך בעברית לתיקו של מבקש הסיוע. איש אינו מטיל ספק ביכולתם של פקידים דוברי עברית לקרוא מסמכים של בתי משפט ובתי דין דתיים בעברית, וכמותם חוזי שכירות ותצהירים בעברית. רק כשאלו הם בערבית, הפקידים דוברי הערבית אינם רשאים לתרגמם. האבחנה בין סמכויות פקידים דוברי ערבית לבין אלה שניתנו לפקידים דוברי עברית נובעת מהנחיות המשרד, ולא מעניינים הנוגעים למכרז כזה או אחר. מדיניות מפלה ופוגענית זו יש לשנות לאלתר.

39. נזקקים רבים לסיוע בדיור נתקלים בדרישה, כי יתרגמו את מסמכי הזכאות, מדי יום ביומו. מי שלא עולה בידיהם להמציא תרגום לעברית כנדרש – בקשתם לסיוע נדחית על הסף, והם נותרים ללא אפשרות לממש את זכויותיהם. מצב בלתי חוקי זה אינו יכולה לעמוד על כנו ולהמתין לשינוי במדיניות של המשיב, ככל שיהיה כלל כזה.

הטיעון המשפטי

הדרישה לתרגום מסמכים על ידי מבקשי הסיוע הערבים ועל חשבונם יוצרת חסם משמעותי בפני זכאים דוברי ערבית וחוסמת בפועל את הגישה לסיוע דווקא בפני הזכאים הערבים, נגועה באי סבירות קיצוני, ומנוגדת לגרעין תכליתו הסוציאלית של מערך הסיוע בדיור. יתר על כן, הצבת דרישות ותנאים מפלים בפני מבקשי הסיוע כתנאי לבחינת בקשותיהם פוגעת בזכויות יסוד חוקתיות. נעמוד על הדברים בפירוט להלן.

הזכות לקבל שירותים בערבית

40. השפה הערבית היא שפתו של המיעוט הילידי החי בארץ, שפת האם של כחמישית מאוכלוסיית המדינה. בהתייחסו למעמד השפה הערבית כשפה רשמית מכוח סימן 82 לדבר המלך במועצה על ארץ ישראל, פסק הנשיא ברק, כי בנוסף לזכויות ולחובות כלפי השלטון המרכזי, הנובעות ממעמדה של השפה הערבית, מקרין מעמדה הרשמי של השפה על המשפט הישראלי ככלל, ועל השיקולים שבעל הסמכות אמור לקחת בחשבון בעת שהוא קובע את מדיניותו ומפעיל את סמכויותיו השלטוניות (בג"ץ 4112/99 **עדאלה נ' עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד נו(5) 393, 413 (2002) (להלן: **עניין השילוט בערים המעורבות**)). בין היתר, על הרשות יש להביא בחשבון את ההגנה על זכותו של אדם לשפתו ואת הזכות לשוויון:

> "התכלית הכללית הראשונה הרלוונטית לענייננו היא זו הנוגעת להגנה על זכותו של אדם לשפתו. שפתו של אדם היא חלק מאישיותו. היא הכלי שבאמצעותו הוא חושב... היא המכשיר שבאמצעותו הוא יוצר קשר עם זולתו... אכן, השפה ממלאת תפקיד מרכזי בקיום האנושי של הפרט ושל החברה. באמצעות השפה אנו מבטאים את עצמנו, את ייחודנו ואת זהותנו החברתית. טול מהאדם את שפתו, ונטלת ממנו את עצמו...
>
> השפה מקבלת חשיבות מיוחדת שעה שמדובר בשפתה של קבוצת מיעוט. אכן, השפה משקפת תרבות ומסורת. היא ביטוי לפלורליזם חברתי... מכאן הגישה כי למיעוט עומדת הזכות לחופש הלשון...
>
> התכלית הכללית השנייה שיש להביאה בחשבון בענייננו היא הבטחת השוויון. מן המפורסמות הוא כי השוויון הוא מערכי היסוד של המדינה. הוא מונח ביסוד הקיום החברתי. הוא מעמודי התווך של המשטר הדמוקרטי. הוא "תחילת התחילות"... פגיעה בשוויון עשויה להוביל להשפלה ולפגיעה בכבוד האדם... בוודאי כך מקום שההפליה היא בשל דתו או גזעו של אדם.... עקרון השוויון חל על כל פעולות השלטון ועל פעולותיו של כל שלטון. משמעות הדבר לענייננו היא כי הרשות... חייבת להבטיח שימוש שוויוני בשירותיה ... אכן, משעה שלשפה חשיבות רבה לפרט ולהתפתחותו, יש להבטיח כי אפשרויותיו כפרט לא יוגבלו בשל שפתו." (שם, בעמ' 415 - 417).

ועוד:

> "עיקר הוא שהשפה הערבית היא שפתה של כחמישית מאוכלוסיית המדינה – שפת-הדיבור, שפת-התרבות, שפת-הדת – ושיעור זה של אוכלוסין הוא מיעוט ניכר שראוי לנו כי נכבדו – אותו ואת שפתו. מדינת ישראל היא מדינה "יהודית ודמוקרטית", ובהיותה מה שהיא חובה היא המוטלת עליה לכבד את המיעוט שבה: את האדם, את תרבותו של האדם, את שפתו של האדם." (רע"א 12/99 **מרעי נ' סאבק**, פ"ד נג(2) 128, 142 (1999)).

41. משום אלה הוכרה זכותם של אזרחים ערבים לשירות בשפתם. כך, למשל, בעניין **השילוט בערים המעורבות**, הורה בית המשפט כי בשל ההגנה על זכותו של אדם לשפה והזכות לשוויון השילוט בערים אלה יהיה בעברית ובערבית. בעניין אחר פסק בית המשפט, כי יש להבטיח שמערכי בחינות הבגרות בשפה הערבית "לא ייפלו במאומה מאלה בשפה העברית, תוך מתן מלוא המשקל למעמדה של השפה הערבית במדינת ישראל ולרווחתם של התלמידים שעברית אינה שפת עמם." (בג"ץ 4069/19 **סאלח נ' מנכ"ל משרד החינוך** (18.6.2019)). בפסק דין שניתן לאחרונה נפסק, כי על עיריית נוף הגליל ועל משרד החינוך "לפעול על מנת לגבש בהקדם האפשרי, בתיאום עם כלל הגורמים הרלוונטיים, פתרונות שיאפשרו מימוש זכותם של תושבי נוף הגליל הערביים לחינוך בשפתם ובעירם." (עע"ם 7058/19 **סלום נ' עיריית נוף הגליל (נצרת עילית)** (20.4.2021)). בעקבות עתירה נוספת לבג"ץ הוסכם, כי אסירים אנאלפביתים דוברי ערבית יהיו זכאים ללמוד לקרוא ולכתוב בשפתם, וכי שב"ס יחל להפעיל חלק מתכניות החינוך הפורמאליות והבלתי פורמאליות במתקניו בשפה הערבית (בג"ץ 3595/08 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שירות בתי הסוהר** (העתירה נמחקה בהסכמה ביום 14.10.10)). בעקבות עתירה אחרת לבג"ץ התחייב המוסד לביטוח לאומי לתרגם את הטפסים המשמשים אותו לערבית (בג"ץ 2203/01 **אב"י - האגודה הבינלאומית לזכויות הילד נ' המוסד לביטוח לאומי** (7.1.2009)), ובעקבות עוד עתירה – להעסיק מתורגמנים לערבית בוועדות העוסקות בתביעות לגמלאות (בג"ץ 8031/12 **המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר נ' מנכ"ל הביטוח הלאומי** (5.6.2014)). ואלה הן אך דוגמאות.

42. אחד הטעמים המרכזיים, המחייבים את רשויות המדינה להנגיש את המידע בשפתם של האזרחים והתושבים הערבים, הוא לצורך הגנה על זכויות יסוד אחרות ולאפשר את מימושן – כך בכלל, וכך במיוחד מקום בו מדובר בשירותים המיועדים לאוכלוסייה מוחלשת. בע"א 4926/08 **ואיל נ' הרשות הממשלתית למים וביוב** (9.10.2013) קבע בית המשפט, כי הזכות לקבל מידע בשפה הערבית היא תנאי מוקדם למימוש זכויות נוספות, ובהן כאלה הנובעות מכללי הצדק הטבעי ומעקרונות יסוד במשפט המנהלי. בדומה לכך קבע בית המשפט המחוזי בירושלים, כי יש לבטל כתב אישום בשל כך שההודעה על הזכות לשימוע לא נשלחה לנאשם דובר ערבית, שאינו קורא עברית, בשפה הערבית, אלא בעברית בלבד (ת"פ (י-ם) 333/09 **מדינת ישראל נ' חסין** (5.1.2010), ור' גם: ע"ו (י-ם) 26009-05-13 **ש' נ' מדינת ישראל** (26.6.2013)). הפסיקה אף הכירה בחובה לספק שירותי תרגום בהליכים מנהליים כחובה עצמאית (ר' בב"ל (י-ם) 10914/06 **מוחמד נ' המוסד לביטוח לאומי** (8.1.2007); ע"ב 1506/06 **כרכבי באסם נ' תכנית מהל"ב – ועדת ערר** (14.6.2006); עת"ם (ת"א) 3747-03-13 **טקה נ' משרד הפנים** (14.4.2013)).

43. חובות אלה הן גם חובותיו של המשיב. לא בכדי, כאמור, עוגנה מפורשות בסעיף 2 לחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי החובה להציג מידע על אופן קבלת סיוע ממשלתי בדיור בשפה הערבית במשרדי החברות המשכנות. לא בכדי על החברות המשכנות להעסיק פקידות ופקידים דוברי ערבית. ואולם בכך לא די – את השירות בשפה הערבית יש לתת בשוויון, באופן שלא ייפול מזה שניתן לאוכלוסייה דוברת העברית. נעמוד על כך עתה.

הפגיעה בזכות לשוויון

44. השוויון הוא זכות יסוד חוקתית, המעוגנת בזכות לכבוד שבסעיפים 2 ו-4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (ר' למשל, בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פ"ד סא(1) 619 (2006)). על הרשות המינהלית מוטלת חובה כללית לנהוג בשוויון, ובכלל זה עליה להנהיג שוויון בחלוקת משאבים, הקצאות ותמיכות (דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי כלכלי** 359 (2013)). וודאי שכך הוא הדבר במסגרת מימוש הזכות לדיור, וחלוקת הסיוע בהיקף ובמסגרת שנקבעה במדיניות המשיב.

45. אפליה המתבטאת במתן יחס שונה ומדיר לערבים, "**משדרת עלבון כלפי קבוצת מיעוט המוצאת מן הכלל, מחדדת את השוני בינה לבין האחרים, ומקבעת תחושות של נחיתות חברתית**" (בג"ץ 6698/95 **קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד נד(1) 258, 278 (2000)).

46. הקבוצה הנפגעת מהמדיניות המפלה בעניינו היא קבוצה מוחלשת ממילא, המצויה בעמדת שוליות מרובה: גם בשל השתייכותה לקבוצת מיעוט לאומית, לשונית ודתית, בשל קיום בעוני ובמחסור ובשל קושי כללי למימוש זכויותיה. ההתייחסות השונה והמכבידה לפונה דובר ערבית המגיש בקשה לסיוע במשרדי החברות המשכנות מהווה אפליה הגלויה לעין כל, דבר המחריף את תחושת ההשפלה והביזוי.

47. נדגיש: החובה לנהוג שוויון היא חובתו של המשיב. הפרטת הטיפול בסיוע בדיור לחברות המשכנות, והתקשרויות החוזיות בין המשיב לבינן, אינה מעלה ואינה מורידה. הפרטה מותירה בידי המשיב את החובה להבטיח, כי לא תיגרענה זכויותיהם של מקבלי השירותים, וכי השירות יינתן בהלימה לעקרון השוויון ולזכויות היסוד האחרות (דפנה ברק ארז **אזרח נתין צרכן - משפט ושלטון במדינה משתנה** 124 (2012)). משרד השיכון יכול להחליט לתרגם את המסמכים בעצמו (ובלבד שלא יעכב את הטיפול), או להסתמך על פקידות ופקידים דוברי ערבית המועסקים ממילא את החברות המשכנות. כך או אחרת, התוצאה – אסור שתהא מפלה.

48. ומשאלה הן חובות המשיב, הרי שחובות אלה הן ממילא אף של המשיבות הפורמאליות. הפעלת מערך הסיוע בדיור על ידי החברות המשכנות מצוי בליבה של העשייה המינהלית, ומשכך חלה עליהן חובה, כמי שממלאות תפקיד ציבורי מטעם המשיב, להפעיל את מערך הסיוע בהתאם לכללי המשפט המנהלי, בהגינות ובשוויון (ר' ע"ע 68/07 **לוגסי נ' משרד התעשיה המסחר והתעסוקה**, פסקה 23 לפסק הדין (30.5.2007)). למעלה מן הצורך נציין, כי אפילו היו נכרתים בין המשיב לבין החברות המשכנות חוזים שאינם מחייבים במפורש מתן שירותים שוויוניים בערבית (ולא היא), הרי שיש לקרוא לתוך חוזים שכאלה תניה מכללא, לפיה חובה לספק את השירותים ללא אפליה: "הענקת כוח שלטוני לגורם פרטי מבלי להכפיפו לכבלים חוקתיים מולידה חוזה הסותר את תקנת הציבור. זהו המצב, למשל, לגבי חוזה המאפשר הפליה." (אייל פלד **הפרטה כהצברה** 141-143 (2005)).

הפגיעה בזכות לקיום בכבוד ובזכות לקורת גג

49. זכות האדם לדיור מוכרת במשפט הבינלאומי. ר', למשל, סעיף 25(1) להצהרה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם (1948), וכן ר' סעיף 11(1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות,

חברתיות ותרבותיות (1966), שבו נקבע, כי לכל אדם הזכות לתנאי מחייה נאותים ובכלל זה זכות לדיור בתנאים נאותים. הזכות לקורת גג הוכרה כזכות יסוד גם בהסכם איסטנבול משנת 1996 במסגרת תכנית הדיור של האו"ם , ויש לה ביטויים גם במשפט החוקתי ההשוואתי (ר' גיא זיידמן "זכויות חברתיות: מבט השוואתי להודו ולדרום אפריקה" **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** 347, 366, 385 (2004)).

50. הזכות לדיור הוכרה כזכות חוקתית גם במשפט הישראלי (ר' ע"א 3295/94 **פרמינגר נ' מור**, פ"ד נ(5) 111, 121 (1997)). מערך הדיור הציבורי הוא ביטוי מובהק של החובה לספק תנאי מחייה המאפשרים קיום בסיסי בכבוד, כחלק מרשת ההגנה הסוציאלית שמציעה המדינה (ר' אלון גילדין **דיור בר השגה במשפט** 331 (2018)).

51. כיוון שמדובר במשאב מוגבל שאינו נגיש לכל הנזקקים לו, ניתן בפסיקה דגש לחלוקתו של המשאב בשוויון ובהוגנות, על פי כללים ידועים מראש (ר', למשל, עע"ם 2851/13 **סויסה נ' מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון**, פסקה 17 לפסק הדין (23.6.2014); עע"ם 7197/05 **תורג'מן דנקר נ' משרד הבינוי והשיכון**, פסקה 9 לפסק הדין (16.1.2006)). על כן, מניעת סיוע בדיור ויצירת מכשול מפלה ובלתי ענייני מהווה פגיעה כפולה וקשה במיוחד הן בזכות לדיור והן בזכויות החוקתיות לכבוד ולשוויון.

52. המכשול הכלכלי והבירוקרטי שמציבה דרישת התרגום בפני אוכלוסייה זו, עלול להוביל מבקשי סיוע שאינם מודעים לזכויותיהם לוותר על זכותם לסיוע, אף על פי שהם זקוקים לו מאוד. אחרים נענים לדרישה לתרגום המסמכים מכיסם, הגם שהדרישה מכבידה מאוד, ובלבד שלא ייפגעו סיכויי בקשתם למימוש זכויותיהם לקיום בכבוד ולקורת גג.

53. לנוכח התכלית הסוציאלית העומדת ביסודו של מערך הסיוע הממשלתי בדיור, על מדיניות המשיב לעודד מיצוי זכויות בקרב קבוצות מוחלשות ולהנגיש את השירותים באופן שוויוני. כפי שראינו מחוסרי דיור ערבים מעטים יחסית מצליחים לממש את זכותם לסיוע בדיור, בשל קיומם של חסמים שונים, וזאת על אף שיעור העוני הגבוה בחברה הערבית. על המשיב לנקוט צעדים לתיקון מצב זה תחת הצבת מכשולים נוספים.

מדיניות המשיב לא פורסמה

54. לא זו בלבד שמדיניות המשיב פוגעת בזכויות יסוד, אלא מעולם לא פורסמה. בית המשפט העליון עמד לא אחת על חובת פרסומן של הנחיות שיש בהן לאצול על זכויות הפרט (ר' בג"ץ 5537/91 **אפרתי נ' אוסטפלד**, פ"ד מו(3) 501, 513 (1992) (להלן: **עניין אפרתי**); בג"ץ 3930/94 **ג'זמאוי נ' שר הבריאות**, פ"ד מח(4) 778, 787 (1994); בג"ץ 3081/95 **רומיאו נ' המועצה המדעית של ההסתדרות בישראל**, פ"ד נ(2) 177, 186-187, 192-193 (1996); בג"ץ 1477/96 **נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר**, פ"ד נג(5) 193, 198-200 (1998); בג"ץ 3648/97 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728, 768 (1999) (להלן: **עניין סטמקה**); בג"ץ 7139/02 **עבאס-בצה נ' שר הפנים**, פ"ד נז(3) 481, 490-491; עע"ם 4614/05 **מדינת ישראל נ' אורן**, פ"ד סא(1) 211, 251-252 (2006)).

55. חובת הפרסום קבועה אף בסעיף 6(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, הקובע כי "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור".

56. אין מדובר בחובות פורמאליות בלבד. חובת הפרסום, נפסק, נגזרת מעיקרון שלטון החוק (ר' עניין **אפרתי**, בעמ' 515). אי פרסום, "לא זו בלבד שאין הוא משביע רצון אלא שגובל הוא באי חוקיות ממש" (עניין **סטמקה**, בעמ' 768).

סוף דבר: מדיניות המשיב אסורה

57. סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע, כי אין פוגעים בזכויות יסוד "אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו." הפגיעות המתוארות בזכויות שתוארו לעיל אינן מכוח חוק, אלא על פי מדיניות שקבע המשיב, ואותה לא פרסם שלא כדין. מדיניות זו אינה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל, ואינה משרתת תכלית ראויה. נהפוך הוא – היא חותרת תחת תכליתו העיקרית של מערך הסיוע בדיור: מתן סיוע שוויוני ונגיש לאוכלוסיות מוחלשות ומעוטות אמצעים. באפשרות המשיב להסתפק בתרגום על ידי הפקידות דוברת הערבית של החברות המשכנות, או לתרגם בעצמו (ובלבד, כאמור, שלא יעכב את השירות). ואולם את השירות יש לתת על פי תכליתו ובשוויון.

מכל הטעמים שפורטו, יתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיב כמבוקש בעתירה.

20 במאי 2021

_____

רעות שאער, עו"ד

ב"כ העותרת