

העותרים:

האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח'

ע"י ב"כ עוה"ד גיל גן-מור ואח'

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רחוב נחלת בנימין, 75 ת"א 65154
טל': 03-5608185; פקס: 03-5608165

- נ ג ד -

המשיבות:

1. עיריית תל-אביב-יפו
ע"י ב"כ מהשירות המשפטי, עיריית תל-אביב-יפו
טלפון: 03-5218362; פקס: 03-7240113

2. משטרת ישראל
ע"י פרקליטות מחוז תל-אביב (אזרחי)

הודעת עדכון מטעם העותרים

בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד מיום 23.10.11 ומיום 28.3.12 מוגשת בזאת הודעת עדכון מטעם העותרים.

בקליפת אגוז:

העותרים עומדים על עתירתם, ככל שמדובר בסעד העקרוני האוסר על העירייה להחרים ציוד לינה של חסרי בית, הלנים במקומות ציבוריים בעיר. העירייה הסכימה, כי אין לה סמכות לפנות אנשים חסרי בית והיא אינה עושה זאת, אך מדברי העירייה עצמה עולה, כי היא רואה לעצמה סמכות להחרים ציוד לינה וציוד אישי של חסרי בית, אף שאין לה מדיניות סדורה בעניין והיא פועלת על פי שיקול דעת נקודתי.

מהעדויות שיוצגו להלן עולה, כי גם חודשים לאחר פירוק מאהלי המחאה עדיין קיימת תופעה של החרמת ציוד אישי של חסרי בית, לרבות ציוד לינה וציוד הישרדות בסיסי, שפוגעת פגיעה קשה בכבודם של חסרי הבית ואף מסכנת את בריאותם. העותרים סבורים כי אין הסמכה חוקית לפעילות זו.

העירייה סבורה שהיא מוסמכת להחרים לאנשים חסרי בית את ציוד הלינה שלהם ואת ציודם האישי, וזאת מכוח חוק העזר העירוני, המתיר לה לסלק מכשולים ברחוב. העותרים סבורים כי סמכות זו אינה רלוונטית לאנשים חסרי בית, וכי האיסור לסלק בכפייה אדם חסר בית הלן ברחוב משמעו גם איסור להחרים לו את המזרן או השמיכה ולא ניתן להבחין ביניהם.

גם אם חוק העזר מקנה סמכות להחרים ציוד של אדם חסר בית בנסיבות חריגות, בפועל העירייה מפעילה את סמכויותיה מכוח חוק העזר כלפי אנשים חסרי בית שלא לתכלית ראויה ובאופן בלתי מידתי, תוך רמיסת זכותם החוקתית לכבוד.

בנוסף, העדויות מצביעות על כך שפקחי העירייה מפעילים את הסמכות הנטענת לסילוק מכשולים ברחוב בצורה שרירותית ובלתי סבירה, מתוך שיקולים זרים ובהליך בלתי הולם.

לכן, העותרים סבורים כי ראוי להעביר תחת שבט הביקורת השיפוטית את חוקיות פעולות העירייה ואת אופן הפעלת שיקול הדעת של העירייה להחרמת ציוד של חסרי בית, לאור ההשלכות כבדות המשקל של פרקטיקה זו, ולאור העובדה שמדובר בצעד קיצוני, שעלול להותיר אדם ללא אמצעי קיום והישרדות בסיסיים.

לאור כל האמור בהודעה זו, יתבקש בית המשפט הנכבד לדון בעתירה לגופה וליתן פסק דין כמבוקש.

הרקע

1. עתירה זו הוגשה ביום 11.10.12, בעקבות פינוי אוהלי המחאה החברתית, לאחר שלאגודה לזכויות האזרח הגיעו עדויות רבות על כך שהעירייה, בשיתוף המשטרה, ובחסות צווי הפינוי של אוהלי המחאה, רודפת קבוצה של חסרי בית ומתנכלת להם, בלי לערוך את האבחנה המתבקשת בינם לבין פעילי המחאה החברתית. בעתירה נטען כי המשיבות אינן מצביעות על כל מקור חוקי לפעולותיהן נגד קבוצת חסרי הבית, וכי מטרת הפעולות היא ככל הנראה לשבור את רוחם ולפרק את הלכידות שנוצרה במהלך הקיץ בין חסרי בית שונים, ובינם לבין קבוצת הפעילים שלוותה אותם ואשר סייעה להם למצוא פתרונות קבע.

2. בתגובתה המקדמית לעתירה ולבקשה לצו ביניים, טענה העירייה כי היא אינה מפנה בכפייה חסרי בית ("דרי רחוב") ואינה מתעמרת בהם, וכי היא לא שינתה את נוהלי עבודתה ביחס לחסרי בית בעקבות המחאה. העירייה טענה כי פקחי העירייה פעלו לסילוק ציוד ומטלטלין אשר היוו מכשול ברחוב כמשמעותו בחוק העזר העירוני. כמו כן טענה העירייה, כי השתלבות חסרי הבית במאהלי המחאה ויצירת "גילדה חברתית" או "אווירת קומונה" (במילותיה של העירייה) בינם לבין הפעילים אינה מקדמת פתרון עבורם וזורה בהם תקוות עקרות.

3. העירייה אף טענה, כי מטרת העתירה "אינה תמימה", וכי "כל כוונתה לעקוף את פסיקת בתי המשפט שהורו על פינוי האוהלים". את המסקנה הזו הסיקה העירייה מתקרית בודדת בה נעשה, לדעתה, שימוש לרעה בצו הביניים שהוציא בית המשפט הנכבד בעניינם של העותרים הפרטניים, כדי לנסות ולהקים מאהל מחאה. העירייה הודתה, שלא העותרים הפרטניים הקימו את המאהל וכי הם לא טענו שהאוהלים שייכים להם. ממילא גם נציגי האגודה לזכויות האזרח לא היו קשורים לאותו מקרה. מכאן שלא היה כל ביסוס לטפול האשמות שוא על ניצול כביכול של ההליך לעקיפת פסיקת בתי המשפט, וטוב היה שלא נשמעה טענה כזו מלכתחילה.

4. ביום 23.10.11 נערך דיון בעתירה, בו חזרה העירייה על טענותיה, כי היא אינה מפנה בכוח אדם חסר בית שאינו מעוניין בעזרה. אולם באותה נשימה הודתה העירייה, כי לעיתים מחרימים פקחי העירייה את הציוד האישי של חסר הבית, וכי הדבר תלוי נסיבות, ובהתאם להפעלת שיקול דעת פרטנית, ללא כל מדיניות בנושא. לדברי ב"כ העירייה, אם עגלה של דר רחוב נמצאת במקום נידח שאף אחד לא עובר בו, היא לא תפריע ותוכל להישאר לצדו. לעומת זאת, במקום שהוא פתח בניין או שדרה שעוברים בה אנשים, זה כן מפריע. זהו שיקול הדעת שמפעילים פקחי העירייה.

5. גם סמנכ"ל התפעול בעירייה הודה בדיון, כי פקחי העירייה מחרימים ציוד אישי של חסרי בית הלנים במקומות ציבוריים כאשר הדבר נתפס על ידם כמטרד לציבור. השיקולים להחרמת הציוד האישי של חסרי הבית, כפי שציין הסמנכ"ל, הם עד כמה הוא מפריע או לא מפריע לציבור ולמרחב הציבורי.
6. סוגייה נוספת שהדגישה העירייה היא, שהיא נתקלת בקושי בהפעלת שיקול הדעת שלה עקב העובדה שמדובר בתקופת "תפר", שבה עדיין יש ניסיון לפרק את מאהלי המחאה.
7. בדיון אף העידו שני נציגים של חסרי הבית וחיזקו את כל האמור בעתירה, אודות הטרדות יומיומיות שחוו מצד פקחי העירייה והמשטרה, כולל החרמת ציוד ואלימות שהופעלה כלפיהם כדי שיעברו למקום אחר.
8. בתום הדיון החליט בית המשפט הנכבד להשאיר את העתירה תלויה ועומדת לתקופה של מספר חודשים, וזאת כדי לבחון האם אכן קיימת בעייה בטיפול בחסרי הבית, שאינה קשורה לקו התפר של סיום המחאה. בית המשפט נימק את החלטתו, בכך שהעירייה הצהירה שאין לה מדיניות של סילוק חסרי בית ממקומות ציבוריים וכי ייתכן והם נפגעו כתוצאה מפעילות העירייה לאכוף את פסקי הדין לפינוי מאהלי המחאה.
9. אולם גם לאחר הדיון המשיכה העירייה להתנכל לחסרי בית. ביום 27.10.11 פונו מספר חסרי בית ובהם העותר 2 מגן דובנוב והחרימו להם עגלות בהן שמיכות, מזרנים ואוכל. העתק תצהיר של העותר 2 מצורף ומסומן (בהמשך למספור נספחי העתירה) 4/ע.
10. משם עבר העותר עם קבוצת חסרי הבית לאזור כיכר רבין ומשם לפארק הירקון. בשני המקרים הוחרם ציודם. בסופו של דבר התמקמו מספר חסרי בית ברחוב מרמורק (4/ע).
11. בחודש דצמבר יצר העותר 2 קשר עם האגודה לזכויות האזרח ותיאר כיצד פעילות פקחי העירייה שברה את רוחם של חסרי הבית. לדבריו, בעקבות פעולות פקחי העירייה, רבים מחסרי הבית שהוא מכיר חשים מותשים נפשית ופיזית, ועייפים מהיתקלויות חוזרות ונשנות עם הפקחים והשוטרים. למרות חלוף הזמן מהמחאה, תיאר העותר כיצד הוא וחבריו נתקלים בהתנכלות, ללא כל הצדקה. התנכלויות אלו כוללות הטרדות, החרמת ציוד לינה, והתנהגות כוחנית. העותר ציין לפחות שלושה מקומות ציבוריים מהם סולק באותה עת. העותר היה כה מיואש, עד שביקש בסך הכול כי העירייה תקצה מקום אחד שבו יוכל ללון בביטחה עם חבריו בלי התנכלויות. לאור זאת נשלח מכתב מתאים לעירייה.
- העתק מכתב מיום 14.12.11 מצורף ומסומן 5/ע.
12. אלא שהעירייה לא הגיבה לטענות הקנקרטיות וחזרה בתגובתה למכתב על טענותיה, כי היא מחויבת לשמירת "הסדר והניקיון במרחב הציבורי", וכי פקחיה עושים שימוש בסמכותם "לסלק מכשולים ומטרדים מהמרחב הציבורי". העירייה טענה כי התנהלותה עולה בקנה אחד עם התחייבויותיה לבית משפט נכבד זה.
- העתק מכתב העירייה מיום 5.1.12 מצורף ומסומן 6/ע.

העירייה ממשיכה גם כיום להטריד ולהחרים ציוד

13. לקראת הגשת הודעת עדכון זו פנתה האגודה לזכויות האזרח לאנשים חסרי בית ופעילים המסייעים להם, כמו גם לעובדי ארגונים העוסקים בנושא. האגודה ביקשה ללמוד האם הופסקה התופעה שרווחה מייד לאחר המחאה של סילוק כוחני או החרמת ציד אישי וציוד לינה של חסרי בית במקומות ציבוריים שונים בעיר.

14. מהדיווחים שקיבלנו עולה, כי תופעה זו ידועה עוד מלפני המחאה, והיא עודנה קיימת ושרירה, וזאת אף שבאופן טבעי בחודשי החורף רבים מחסרי הבית עוזבים את הרחוב לטובת פתרונות ארעיים בתוך מבנים. יתר על כן, מהדיווחים שקיבלנו עולה תמונה מטרידה, של "הצקות" כעניין שגרתי, וחלק מהמציאות הרווחת של חסרי בית. כך, למשל, עו"ס אבי בלכרמן, אשר פעיל באזור גינת לוינסקי, מעיד כי "הפרקטיקה הזאת של החרמת השמיכות היא פרקטיקה מוכרת וידועה וכולנו חוונו אותה כבר הרבה פעמים". "לקיחת הציוד זה עניין סדרתי", מצהיר גם העותר 2. "כל פעם שאנחנו מצליחים להתארגן אז באים ולוקחים לנו" (ע/4). גם חסר הבית שמעון ו' מצהיר כי פקחים אמרו לו שלפי מדיניות העירייה, אפילו שקית אסור לו לשאת בתור חסר בית, ובהזדמנות אחרת נאמר לו על ידי אחד הפקחים שביקש להחרים את ציודו, שקיבל הוראה מאדם בשם ציון להחרים ציוד כדי שלא יישארו באותו מקום.

העתק תצהירו של עו"ס אבי בלכרמן מצורף ומסומן ע/7.

העתק תצהירו של מר שמעון ו' מצורף ומסומן ע/8.

15. שמענו אף כי קיים ז'רגון מקובל לפעילות הפקחים בקרב העוסקים בנושא והיא מכונה "סיירת/צוות הצקות", וכי מדובר במדיניות מכוונת. אדם שנכח בפגישה עם נציג בכיר של העירייה דיווח כי שמע ממנו ש"סיירת ההצקות" מציקה לחסרי הבית באופן יזום, כביכול יהיה בכך להניע אותם ללכת למקלטים או להתחיל בטיפול, אולם אותו אדם סירב לתת תצהיר על העניין כדי לא לסכן את יחסיו המקצועיים עם העירייה.

16. זה לא היה המקרה היחיד שבה אנשים לא נאותו לשתף פעולה ולמסור תצהירים ויכול שזה בשל החשש מפני הרשויות או חשדנות כללית כלפי המערכת המשפטית או זרים.

17. זה גם לא היה הקושי היחיד. נציגי האגודה נתקלו בקשיים רבים לאסוף את העדויות, קשיים הנובעים ממצבם של חסרי הבית, והקושי האוביקטיבי לעמוד בקשר עם אנשים ללא אמצעי תקשורת קבועים ואשר עסוקים בהישרדות יומיומית וברמת אמון נמוכה מאוד במשפט וביכולת של המשפט לשנות את מצבם. בין היתר ניתק הקשר בין האגודה לזכויות האזרח והעותרים הפרטיניים 3-4.

18. אולם, למרות הקשיים הנ"ל, עולה מהחומרים, שיפורטו להלן, כי בהחלט קיימת עדיין תופעה של התנכלות וחרמת ציוד לינה, גם חודשים לאחר פינוי מאהלי המחאה:

א. מאהל לוינסקי, למשל, פונה ביום 3.10.11 אך גם במהלך חודש נובמבר 2011 העירו פקחי הסיירת הירוקה באמצע הלילה עשרות חסרי בית אשר לנו בגן לוינסקי באמצעות צעקות ותוך שהם מטלטלים אותם באמצעות רגליהם. הפקחים דרשו מחסרי הבית להתפנות

משטח הגן תוך שאיימו עליהם כי אם לא יעזבו, יחרימו להם את השמיכות הדקות שלגופם. לפעילים חברתיים ששהו במקום ותהו מדוע מתעמרים הפקחים בחסרי הבית באמצע הלילה, ענו אלו האחרונים כי בכירי העירייה מתקשרים אליהם גם באמצע הלילה ודורשים מהם לפנות את חסרי הבית מהגן.

ר' תצהירו של עו"ס אבי בלכרמן (ע/7)

ב. גם מאהל רוטשילד פונה ביום 3.10.11 אך חסרי בית באזור המשיכו להיתקל בהתנכלויות חודשים לאחר מכן. ביום 27.12.11, בשעה 10:00 בבוקר, החרימו פקחי הסיירת הירוקה ציוד אישי של חסרי בית, שהוחבא בשטח שאינו בשימוש, ללא כל עילה. הציוד היה שייך לקבוצת מחוסרי דיור הישנים בפינת הרחובות רוטשילד ומרמורק מחוץ לבנק לאומי הנמצא במקום. חסרי הבית הקפידו שלא להפריע לפעילות הבנק ופרשו מחצלותיהם רק כשהוא סגור. במהלך היום הם נהגו להטמין את הציוד במקומות שונים בשל החשש שציודם יוחרם. הציוד שהוחרם בעיצומו של החורף לא הושב מעולם למחוסרי הדיור ובסיירת הירוקה טענו שלא הם לקחו את הציוד אלא פקחי החנייה.

ר' תצהירו של מר שמעון ו' (ע/8) ותצהירו של מר עדו קטרי ביחס לשיחתו עם מר חיים עטיה, שהעתקו מצורף ומסומן ע/9.

ג. ביום 1.1.12 בשעה 21:00, בעיצומו של גשם זלעפות הגיעו פקחי הסיירת הירוקה אל קבוצת מחוסרי בית שישנו בפינת הרחובות רוטשילד ומרמורק ודרשו מהם להתפנות. למזלם של מחוסרי הדיור עברה במקום פעילה חברתית שמחתה כנגד התנהלות הפקחים והם ניאותו לעזוב את המקום. אולם למחרת, כאשר מחוסרי הבית נותרו לבדם, שבה הסיירת הירוקה, גירשה אותם מהמקום והחרימה את ציודם.

כתוצאה מכך שנאלץ לישון ללא ציוד מתאים, חלה אחד מחסרי הבית, שמעון וענונו בן ה-59, ואושפז בבית חולים עם דלקת ריאות.

ר' תצהירו של מר שמעון ו' (ע/8).

ד. ביום 15.1.12 פונה מאהל התקווה, מאהל אשר הרשויות ידעו כי הוא אינו מאהל מחאה רגיל אלא מאהל "אין ברירה" של משפחות ויחידים חסרי בית. המאהל פונה לבסוף באישור בית המשפט ולאחר שהעירייה הציעה סיוע כספי לשוהים בו. למרות בקשותיהם כי תינתן להם שהות לאסוף את חפציהם ולעזוב את המקום, הציוד האישי במאהל הוחרם. כאשר באו חסרי הבית לאסוף את הציוד הוא נמצא בלתי שמיש ובקשותיהם לפיצוי כספי לא נענו.

ר' תצהירו של מר שמעון ו' (ע/8) ותצהירו של העותר 2 (ע/4).

ה. ביום 21.1.12 קפא למוות בגינת לוינסקי יונתן (יוהנס) ברקו, חסר בית שהיה מוכר לרשויות בתל אביב מזה שנים. בעקבות מותו ולאור מזג האוויר הסוער, נעשו נסיונות של פעילים חברתיים לסייע למתגוררים בגן אולם אלו נתקלו בקשיים מצד העירייה. ביום 24.1.12 ביקש חקלאי מנהלל להקים בגן כיפה גאודזית שיכולה לשמש מחסה לעשרות אנשים. הכיפה הוקמה בשעות הערב והפעילים נדברו ביניהם כי יפרקו אותה בשעות

הבוקר המוקדמות כדי שלא ליצור חיכוך מיותר עם העירייה ויקימו אותה שוב בשעת הצורך. הגם שהחלו בפירוק הכיפה עם שחר אסרו פקחים של הסיירת הירוקה על הפעילים להמשיך בפירוק ולאחר שהזמינו קבלנים שיפרקו את המבנה, החרימו את הציווד כולו. לשאלתו של החקלאי את האחראי מטעם הסיירת הירוקה מדוע הוא מחרים את הציווד, השיב האחרון כי הקמת אוהל היא מבחינתו הצתה מחדש של המחאה החברתית וכי הוא בעל סמכות להחרים ציווד.

עד כמה שהחרמה זו הייתה שרירותית ניתן ללמוד מכך שכעבור זמן מה, בעקבות לחץ ציבורי והחשש מקפיאה של חסרי בית נוספים, הקימה העירייה בעצמה אוהל עבור חסרי בית.

ר' תצהירו של מר גל לויין. העתק התצהיר מצורף ומסומן ע/10.

1. לפי העדויות, גם בפברואר המשיכו פקחי הסיירת הירוקה להטריד את חסרי הבית בנוגע לציווד שעמם והציווד שהם מסתירים במקומות שונים בעיר באופן שגרתי. ביום 6.2.12 פקחים שאלו מספר חסרי בית שישבו על ספסל ברוטשילד איפה נמצא הציווד שלהם, ונאמר להם כי קיבלו הוראה לקחת להם את הציווד כדי שלא יישארו באותו מקום.

ר' תצהירו של שמעון ו' (ע/8)

2. ביום חמישי ה-9.2.12 נלקח שוב ציווד השייך לחסרי הבית מרחוב מרמורק פינת שדרות רוטשילד. הציווד נלקח ממחבוא מאחורי בית כנסת. העותר 2 ניסה להגן על רכושו ונעצר. הוא נלקח לתחנת המשטרה ושוחרר אחרי כמה שעות.

ר' תצהירו של העותר 2 (ע/4).

19. מן האמור לעיל עולה, כי העירייה המשיכה לפעול נגד חסרי הבית בתחומי העיר תל אביב-יפו גם חודשים לאחר שמאהלי המחאה פורקו, גם בעיצומו של החורף, כאשר מספר חסרי הבית שנותרו ברחובות הוא מועט.

פעילות העירייה להחרמת ציווד לינה של חסרי בית – בלתי חוקית

20. מאחר והראיות מצביעות על כך שהעירייה ממשיכה להטריד חסרי בית ולהחרים להם ציווד אישי וציווד לינה, קמה עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד ויש צורך להכריע בעתירה.

21. כזכור הסעד שהתבקש בעתירה הוא להורות למשיבים לא לסלק בכפייה אנשים חסרי בית הלנים תחת כיפת השמיים משטחים ציבוריים שונים ברחבי העיר תל-אביב יפו ולא להחרים את ציווד הלינה שלהם. מתשובת העירייה עולה כי היא מסכימה עם הטענה שככלל, אין לה סמכות לפנות אדם חסר בית בכפייה ממקומות ציבוריים בהם הוא לן, וכי היא לא נוקטת בצעד כזה. מכאן שלעירייה לא צריכה להיות התנגדות לעיגון אמירה זו בפסק דין.

22. עם זאת, העירייה טוענת שיש לה סמכות להחרים ציווד אישי וציווד לינה של חסרי בית מכוח חוק העזר העירוני.

23. ההפרדה שעורכת המשיבה בין פינוי כפוי של האדם, לבין החרמת ציווד הלינה שלו אינה יכולה לעמוד. אם אין לעירייה סמכות לפנות אדם חסר בית מהמקום הציבורי בו הוא לן, קל

וחומר שאין לה סמכות להחרים את ציודו האישי ולהפקיר אותו לגורלו ללא שמיכה ומזרן או בגדיו והציוד האלמנטארי שהוא נושא עמו בעגלה או בדרך אחרת.

24. רדיפה והשפלה של אדם חסר בית הנאלץ ללון ברחוב היא תופעה הכרוכה בפגיעה קשה בזכויותיו של האדם חסר הבית, אך גם נטילת ציודו האישי, לעיתים בשעת לילה מאוחרת, היא כזו. היא עלולה להותיר אותו ללא אמצעים פיזיים בסיסיים להישרדותו, כמו מזרן (ולעיתים – קרטון) שיפריד בינו לבין הקרקע הקפואה, או שמיכה (ולעיתים ניילון) שעוטפת אותו ושומרת על חום גופו. הותרת אדם חסר בית ללא ציודו הבסיסי לא רק שמשפילה ופוגעת בכבודו, אלא גם חושפת אותו לסיכון בריאותי חמור (שמגביר את הסיכון הבריאותי שממילא קיים אצל חסרי בית הלנים בתנאים קשים) ואף לסכנת חיים (למשל, המקרה שמתואר ב-ע/8).

25. יתר על כן, בפעמים רבות נטילת ציודו האישי או ציוד הלינה של אדם חסר בית, ללא הודעה מוקדמת, על אתר, אינה באה לשרת כל מטרה חוץ מאשר לחייבו ולאצו להסתלק מהמקום בו הוא נמצא, ומהווה לעיתים איום מותנה על חסר בית, שאם לא יתפנה מהמקום יוחרם ציודו (למשל, המקרה המתואר ב-ע/7).

26. גם בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס), המהווה את נוהל העבודה הפנימי והמחייב של רשויות הרווחה, אין עושים את ההפרדה הזאת בין פינוי כפוי של האדם לבין החרמה של ציודו. אדרבא, לפי התע"ס, אם חסר הבית אינו מעוניין להתפנות, יש להציע לו שתייה חמה וכריך, ובחורף, להציע שמיכה וביגוד חם (סעיף 5.1.4 לפרק 3.33 לתע"ס). כלומר – לא רק שהחרמת ציוד אישי אינה לגיטימית, אלא שהתע"ס מחייב את העירייה לדאוג לחסר הבית לציוד לינה סביר ומזון במקרה שהוא ברחוב, וגם אם הוא מסרב להתפנות.

27. העירייה מנסה להצדיק את פעולתה באמצעות סעיפים 39 ו-44 לחוק העזר לתל-אביב-יפו (שמירת הסדר והניקיון), התש"ס-1980.

סעיף 39 לחוק העזר קובע:

מכשול ברחוב

39. (א) לא יניח אדם, לא ישאיר, לא יקים, לא יתלה ולא יטיל ברחוב, לא יבליט מעל לרחוב, ולא ירשה להניח, להשאיר, להקים, לתלות או להטיל ברחוב או להבליט מעל לרחוב, כל דבר, אלא אם דרוש לעשות כן לטעינת הדבר או לפריקתו ותוך כדי פריקתו או טעינתו ולא יותר מן הזמן הסביר הדרוש לכך, אלא אם ניתן לכך היתר בכתב מאת ראש העירייה ובהתאם לתנאי ההיתר.
(2) לא יניח אדם, לא יתלה ולא ירשה להניח או לתלות, בכל נכס הפונה לרחוב, כל דבר העלול ליפול לרחוב.
(ב) ראש העירייה רשאי לדרוש בהודעה בכתב מאדם שעשה או שהרשה או שגרם לעשות דבר האסור לפי סעיף קטן (א), לסלק את מה שנעשה כך.

סעיף 44 לחוק העזר קובע:

סילוק מכשול וביצוע עבודות

44. ראש העירייה רשאי באמצעות כל אדם לסלק כל דבר הנמצא ברחוב בניגוד לסעיף 39 ולבצע כל עבודה המנויה בסעיפים 42 ו-43. סולק דבר כאמור או בוצעה עבודה כאמור, רשאית העירייה לגבות מהאדם החייב בסילוק הדבר או בביצוע העבודה, או הוצאות הסילוק או הביצוע; תעודה מאת ראש העירייה על סכום ההוצאות תשמש ראיה לתכנה.
(ב) ראש העירייה רשאי להורות על הרחקתו של כל דבר הנמצא ברחוב והמפריע

לביצועה של עבודה ציבורית, ובלבד שלא יורחק אלא בידי עובד עיריה או בפיקוחו, לאחר שנעשה מאמץ סביר בנסיבות העניין לאתר את בעליו וההרחקה נעשית במקום סמוך ככל האפשר; הסתיימה העבודה, יוחזר הדבר למקום שממנו הורחק.

28. לעמדת העותרים, אין בנוסח חוק העזר או בתכליתו כדי להצביע על סמכות להתעמר בחסרי בית וליטול מהם ציוד אישי או ציוד לינה. חוק העזר לא נועד להתמודד עם בעיית חסרי הבית אלא למנוע מאנשים ליצור מכשול קבע ברחוב תוך סיכון הציבור. ממילא אדם חסר בית אינו יכול שלא להניח או להשאיר דבר ברחוב, שכן הוא שווה ברחוב דרך קבע.

29. הסעיף יכול להיות רלוונטי כלפי חסרי בית רק בנסיבות חריגות מאוד בהם חסר הבית מתמקם דרך קבע במקום מסוים ופורש בו מאהל קבע, יום ולילה, הגורם למטרד קשה, קבוע ומתמשך, וגם בנסיבות כאלו ראוי שהעירייה תפעיל שיקול דעת. במקרים עליהם מדובר בעתירה זו, הציוד שהוחרם הוא ציוד בסיסי של חסרי הבית כמו מזרנים ושמיות או ציוד אישי, כאשר חסרי הבית הקפידו להימנע מליצור מכשול קבוע ומתמשך. אדרבא, מהתצהירים עולה כי לחלק מחסרי הבית היה ציוד מינימאלי וחלקם הקפידו מדי בוקר להניח את הציוד במקום מסתור שאינו מפריע לציבור והשתמש בציוד רק לעת לינה.

30. גם פסק הדין של בית המשפט הנכבד (השופט ד"ר קובי ורדי) בעניין **שפיר**, אותו הביאה העירייה בתמיכה לטענה כי יש לה סמכות להחרים ציוד של חסרי הבית, אינו תומך בטענתה. פסק הדין עסק בחוקיות צו פינוי למאהל מחאה קבוע, שתפס במשך כל שעות היממה את כל רחוב רוטשילד לתקופה של כחודשיים. בית המשפט אף הדגיש כי העתירה מתבססת אך ורק על זכות המחאה ולא דן בחסרי בית ספציפיים, אך הוסיף, כי מצופה שהעירייה תפעל לעזור ולטפל נקודתית במחוסרי דיור השוהים במאהל. בית המשפט פסק כי המאהל גרם למפגעים קשים ומטרדים של ממש הפוגעים פגיעה קשה בכלל הציבור ובמיוחד בשכנים המתגוררים במקום, וכי במקרה זה מותר היה לעירייה להפעיל את סמכויותיה לפי חוק העזר.

עת"מ 18742-09-11 **שפיר נ' ראש עיריית תל-אביב יפו** (מיום 18.9.11)

31. בין הנסיבות בעניין **שפיר** לבין נסיבות עתירה זו אין ולא כלום. אכן הסמכויות בחוק העזר שציינה ב"כ העירייה עשויות להוות מקור סמכות להוצאת צו פינוי למאהל מחאה קבוע, כמו מאהל רוטשילד, אך אין הסמכויות הללו מיועדות כדי להחרים ציוד לינה וציוד אישי בסיסי של חסרי בית בנסיבות הרגילות והמוכרות.

פגיעה בלתי מידתית בזכות לקיום בכבוד ובקניין

32. למען הזהירות, אם יש בחוק העזר כדי להוות מקור סמכות לפעולות העירייה, הרי שהיא מפעילה את סמכותה בצורה בלתי מידתית ולא לתכלית ראויה.

33. יש לזכור כי החרמת ציוד אישי מאדם חסר בית מהווה פגיעה קשה בכבודו. בית המשפט העליון חזר ופסק, כי כאשר אין לו לאדם קורת גג או אמצעים בסיסיים להישרדותו נפגעת זכותו לכבוד. ודוק – בעתירה זו אין אנו עוסקים בשאלה מהן החובות הפוזיטיביות של הרשויות כלפי אנשים חסרי בית והאם מחדליה של העירייה בטיפול בהם עומדים בהוראות חוק היסוד. במסגרת עתירה זו מבקשים העותרים מהעירייה לא להעמיק את הפגיעה

בזכויותיהם ולא להחריפה באמצעות נטילת ציודם האישי. העותרים עומדים על זכותם של אנשים חסרי בית להיעזב לנפשם ללא הטרדה והתעמרות.

על הזכות לתנאי קיום מינימאליים, לרבות קורת גג, כחלק מהזכות לכבוד האדם ר': בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (מיום 28.2.12); בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר פ"ד ס(3) 464 (2005); רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360 (2001); עת"מ (ת"א) 2724/07 ביחד עטרת אבות נ' מדינת ישראל (מיום 23.5.11).

34. פעילות העירייה, באמצעות פקחים או שוטרי משטרת ישראל, להחרמת ציוד אישי של אנשים חסרי בית היא בפני עצמה פגיעה בזכותם לקיום בכבוד וחושפת את חסרי הבית לסיכון של ממש לבריאותם ואף לחייהם, שכן היא נוטלת מהם אמצעי מחייה בסיסיים הדרושים להישרדותם בתנאים קשים.

להשוואה ר' סעיפים 22 ו-50 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, המטילים איסור לעקל לחייב מטלטלין ונכסים שונים הדרושים לו או לבני משפחתו לצרכי קיום בסיסיים.

35. יתר על כן, החרמת הציוד פוגעת בקניינם של האנשים חסרי הבית, אשר גם אם הוא דל מאוד, עדיין יש להם זכות חוקתית שלא יינטל מהם, מה גם שפעמים רבות הציוד אינו מאופסן ומושב לבעליו.

36. כפי שנאמר בעתירה, התכלית של אותן הצקות, המלוות בהחרמת ציוד אינה תכלית ראויה ורגישה לזכויות אדם. מטרת ההחרמות היא מימוש מטרה בלתי ראויה, שאין דרך חוקתית להשיגה - סילוק חסר הבית מהשטח הציבורי בו הוא שוהה למקומות נסתרים ומבודדים מעין הציבור.

37. גם אם נקבל את הטענה של העירייה כי תכליתה היחידה של החרמת הציוד היא הגנה על האינטרס הציבורי מפני הפרעה או מכשול בשטח הציבורי, פעולתה אינה מידתית. ראשית, אין קשר ישיר בין האמצעי של החרמת ציוד הלונה של האדם חסר הבית לבין האינטרס הציבורי בשמירה על המרחב הציבורי. במה יהנה הציבור אם חסר הבית יישן בספסל בלי קרטון או שמירה לעומת מצב בו הוא ישן בספסל עם קרטון ושמירה? כמו כן, בחלק מהמקרים הציוד מוחרם שעה שהוא מונח במקום מסתור, שאינו מהווה בשום אופן מכשול לציבור. חוסר התוחלת של פעולות העירייה רק מחזק את ההשערה כי המטרה האמיתית היא "לחנך" את האדם חסר הבית כי לא רצוי לו לישון במקום מסוים, ולגרום לו "להתנדף" במקום נסתר יותר בעתיד.

38. לעירייה גם אמצעים מידתיים יותר להשיג את מטרותיה מאשר החרמת ציודו על אתר. בראש ובראשונה – על ידי מדיניות מטיבה יותר לחסרי בית, אשר תהווה עבורם אלטרנטיבה אמיתית לחיים ברחוב. ככל שהמשפט יאפשר לעירייה "להעלים" את הבעיה ו"לקבור" אותה בשוליים הפיזיים והחברתיים של החברה, כך ילך וירחק הפתרון האמיתי לבעיותיהם של חסרי הבית. שנית, גם בטווח הקצר, יכולה העירייה לנסות באמצעים מידתיים יותר להשיג את מבוקשה מאשר החרמת הציוד. למשל, יכולה העירייה לבקש מהאדם חסר הבית באדיבות לנקוט בפעולות שיצמצמו את הפגיעה במרחב הציבורי או לבקשו בנימוס להתמקם

באופן שמתחשב יותר בעוברי האורח. במקרים מסוימים יכולה העירייה להוציא לאדם התראה או צו, כדי שיוכל להתארגן בהתאם.

39. גם במבחן המידתיות השלישי כושלת העירייה, שכן הנוק שנגרם לחברי הבית עולה באופן ניכר על התועלת השולית שמשיגה העירייה. החרמת ציוד והתנכלות אינן מכוונות להישגים ארוכי טווח ולצמצום מספר חסרי הבית, וכל הצלחתן הוא בדחיקת חסרי הבית לשוליים, למקומות בהן חייה אוכלוסייה ענייה יותר וחלשה יותר מבחינה פוליטית.

הפעלת שיקול הדעת – שרירותית ובלתי סבירה

40. להשלמת התמונה נוסף, כי האופן שבו מפעילים פקחי העירייה את הסמכות הנטענת לסלק מכשולים הוא שרירותי ומנוגד לאמות מידה בסיסיות של הפעלת שיקול דעת מינהלי.

41. פקחי העירייה פועלים ללא כל מדיניות או הנחיות באשר לנסיבות בהן יש להחרים ציוד של חסרי בית, דבר הפותח פתח לשרירות רבה. כך, למשל, אחרי חודשים בהם החרו ציוד לינה של חסרי בית באזור גינת לוינסקי, גם בלילות קפואים, ובעקבות הזעם הציבורי שנוצר מקפיאתו למוות של חסר בית, שינתה לפתע העירייה את דעתה ב-180 מעלות והקימה אוהל זמני עבור חסרי בית בדיוק באותו המקום.

42. גם מדברי נציגי העירייה בדיון עולה כי שיקול הדעת מופעל על פי פרמטר מרכזי אחד – מידת ההפרעה לציבור. האם עוברים במקום אנשים או שמדובר במקום "נידח". גם אם זה שיקול רלוונטי הוא בוודאי לא יכול להיות שיקול יחיד וגם משקלו צריך להיות נמוך, אך העירייה אינה נותנת משקל לשיקולים אחרים, כמו הפגיעה בזכויותיו של האדם חסר הבית.

43. בנוסף לכל האמור לעיל, נראה ששיקולים זרים נפוצים בקבלת ההחלטות. למשל – במקומות מסוימים בעיר מפנים באופן תכוף חסרי בית גם אם מדובר בשעות שבהן תנועת אנשים דלילה ואין הפרעה ממשית לציבור, שעה שבמקומות אחרים (שבהם כנראה העירייה פחות מתעניינת) מניחים לחסרי הבית לנפשם, ואין מדיניות אחידה.

44. גם ההליך שבו מפעילים הפקחים את הסמכות הנטענת לסלק מכשול מפקפק ולא תקין. לאדם חסר הבית לא ניתנת התראה, שלא לדבר על צו, ולא ניתנת לו זכות טיעון. הציוד מוחרם על אתר, לעיתים בשעות לילה מאוחרת, ובמקרים רבים כשמגיע האדם חסר הבית לדרוש את ציודו הוא לא נשמר כראוי במחסני העירייה ולא מושב לבעליו.

לפני סיום

45. פרופ' ג'רמי וולדרון מאוניברסיטת ניו יורק, אחד מהפילוסופים הידועים של המשפט, פירסם מאמר בשם **Community and Property – for Those who Have Neither**.¹ וולדרון מספר שם על ארגון בשם American Alliance for Rights and Responsibilities, ארגון שהוקם בשנת 1988 כדי לקדם את "הזכות לקהילתיות", ונהג להגיש חוות דעת לבתי משפט בתיקים שונים. באחד התיקים העלה הארגון כדרכו את הקהילתיות על נס ותיאר את החשיבות של מקומות

¹ המאמר:

Waldron Jeremy, Community and Property -- For Those Who Have Neither, **Theoretical Inquiries in Law**, Volume 10, Issue 1, Pages 1–31, December 2008.

המפגש הציבוריים עבור הקהילה המקומית. נטען שיש לשמור על שטחי ציבור בטוחים, פלורליסטיים ופתוחים. נטען שיש חשיבות רבה בכך שחברי הקהילה, מכל שדרות האוכלוסייה, יוכלו להשתמש בביטחון בפארקים ובשדרות, ולהיפגש שם עם עמיתיהם האזרחים, למפגש חברתי, להתערות בקהילה, למנוחה או הרחוק. תיאור אידילי זה של הקהילה המעורה – כיחס הפוך לתיאור הפסימי של האדם הבודד בביתו המאפיין עידן מנוכר – שובה לב הוא.

46. אלא שחוות הדעת המרגשת שהגיש הארגון, לא הוגשה במסגרת מאבק בהפרטה או מסחור של מרחב ציבורי, או נגד הפיכת פארק ציבורי לשכונת יוקרה מגודרת. היא הוגשה דווקא בתמיכה במדיניות של ראש עיריית סן פרנסיסקו לסלק ממרכז העיר את חסרי הבית. אלו התרבו בשל כישלון הקהילה לדאוג לחבריה המוחלשים, והיעדר דיוור בר השגה. כלומר - בשם דגל הקהילתיות דרש אותו ארגון קהילתי לסלק אנשים אחרים מהשטחים הציבוריים בהם השתמשו. בשם דגל הקהילתיות דרשו אותם אנשים, שהקימו את הארגון, להעביר את חסרי הבית לשטחים הציבוריים של מישוהו אחר – אולי מישוהו שאינו חזק דיו להתארגן בקהילה ולהפעיל לובי פוליטי אצל פרנסי העיר. רק לא בקהילתנו. לא בחצרנו.

על התופעה הנפוצה של לימב"י (לא מסכימה/ה בחצרי) ר' עת"מ (ת"א) 2726/09 ועד בית עוזיאל נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה (מיום 24.8.11).

47. וולדרון מבקר במאמרו את השימוש הגובר במילה "קהילה", מילה בעלת ערך חברתי מכליל, חיובי והגון, וגיוסה לצורך הדרה חברתית. וולדרון לא דוחה את הערך שמייחסים חברי קהילות מגודרות לקהילתיות. ברור לו שבתוך הקהילה יש יחסי סולידאריות ותמיכה הדדית מסוימים, אך יחד עם זאת, הוא מציין כי בדיוק אותה מערכת קהילתית מגויסת גם כדי להגן על גבולות הקהילה מפני החלשים.

48. וולדרון מוסיף, כי הקמפיינים הרבים שרואים בקרב קהילות נגד חסרי בית, נגד עניים, זרים, לא רצויים אחרים, יותר מאשר הם נועדו לפגוע באינדיבידואל זה או אחר, הם נועדו להבטיח כי לא תיווצר צורת חיים אלטרנטיבית על ידי אותם "דחויים". לכן, הוא אומר – הם מפגינים נגד דיוור ציבורי לעניים, נגד סיוע לזרים, נגד כניסת אוכלוסייה שמאתגרת את האמונות שלהם. אם אחד או שניים ייכנסו, זה לא נורא, רק שלא יהיו כמה מהשונים. שלא יתקבצו.

49. העירייה בענייננו מייצגת עמדה דומה לאותו ארגון המגן על הכלל ועל הציבור מפני פגיעה במרחב הציבורי על ידי חסרי הבית. כמו וולדרון, גם העותרים אינם דוחים את הערך שמייחסת העירייה לקהילה ולשמירה על המרחב הציבורי פתוח ומוגן ממטרדים וממכשולים, אולם חסרי הבית הם חלק בלתי נפרד מהקהילה ומהציבור, ואין לתת יד להדרתם. גם לחסרי הבית זכות להשתמש בשטחים הציבוריים ולהיות נראים, גם אם הימצאותם מאתגרת את האמונות שלנו. גם לחסרי הבית זכות להתקהל.

50. למרבה השמחה במדינות רבות הבינו, כי הניסיון להדיר את חסרי הבית ולהעלימם מהעין אינו ראוי וגם נדון לכישלון. הספרות המקצועית העדכנית מלמדת, כי "פתרון קסם" זה הולך ונזנח ברוב המדינות הדמוקרטיות, ובמקום "לנהל" את הבעייה מנסים לפתור אותה. במקום

להיאבק בחסרי הבית, מנסים להיאבק בחסרות הבית ולצמצם את מימדיה באמצעות מדיניות של הכלה, דיור ותמיכה ודגש על מניעה והתערבות מוקדמת.²

51. המדיניות הקיימת בישראל גם היא השתנתה בשנים האחרונות, אך היא עדיין מפגרת אחרי מדינות אירופה במדיניות שלה כלפי חסרי בית.³ אולי עניין זה מהווה מקור לתסכול בקרב העירייה, אולם התנכלויות לחסרי הבית, הטרדתם או הדרתם מהמרחב הציבורי לא יכולים להוות תחליף להיעדר מדיניות ראויה.

לאור כל האמור בהודעה זו, מתבקש בית המשפט הנכבד לדון בעתירה לגופה וליתן פסק דין כמבוקש.

3 באפריל, 2012

גיל גן מור, עו"ד
ב"כ העותרים

² למשל:

Jonathan L. Hafetz, Homeless legal advocacy: New challenges and directions for the future, 30 *Fordham Urban Law Journal*, (2003) ; Volker Busch-Geertsema, Suzanne Fitzpatrick, Effectice Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England, 2 *European J. of Homelessness*, 69 (Dec. 2008) ;

³ למשל: דנה פריבך חפץ, גיל גן-מור, אין כתובת – הפרת זכויות האדם של חסרי הבית בישראל (דוח האגודה לזכויות האזרח בישראל והתוכנית למשפט ורווחה באוניברסיטת תל-אביב, 2009); שמוליק שיינטוך, חיים בשוליים – מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, בהזמנת האגף למחקר תכנון והכשרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (2008).