|  |  |
| --- | --- |
|  | **ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי)** |
|  | ירושלים: י"ז טבת תשע"ט25 דצמבר 2018 |

לכבוד

**משתתפי הישיבה**

שלום רב,

הנדון: **סיכום דיון בנושא סעיף 215(ג) לחוק העונשין - מטרד לציבור בשל עיסוק בזנות**

ביום 20.11.18 התקיימה ישיבה במחלקת יעוץ וחקיקה (משפט פלילי) במשרד המשפטים, בנושא שבנדון.

**משתתפים:** אביגיל סון-פלדמן, דנה רוטשילד, שיר נבנצל-פורת (מתמחה)- יעוץ וחקיקה (משפט פלילי; עילית מידן- פרקליטות המדינה (פלילי); דינה דומיניץ, סטפני קולטין (מתמחה)- היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים; עופר זיו- ר' יחידת התביעות מחוז דרום; שרית פרץ- לשכת אח"מ משטרת ישראל; עדי טל-נוסבאום- יעוץ משפטי משטרת ישראל; שרון רובינשטיין-צמח- יעוץ משפטי המשרד לביטחון פנים.

**רקע לדיון:**

בדיון שהתקיים במהלך חודש יולי אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), הגב' עמית מררי, בנושא הערות לתזכיר חוק איסור צריכת זנות, הוזכרה הערה מטעם הארגונים – **הצעה לביטול עבירת המטרד לציבור בשל עיסוק בזנות כתיקון עקיף לחוק.** טענתם של הארגונים התבססה על כך שעבירה זו של מטרד עומדת בניגוד לשינוי התפיסתי והחברתי שמבקשת הצעת חוק איסור צריכת זנות לקדם, לפיה הקלון הקשור בתופעת הזנות יוטל דווקא על הצרכנים, להבדיל מהנשים עצמן. עוד נטען, כי האיסור המוצע בעניין צריכת זנות קובע ענישה של קנס בצד העבירה, בעוד עבירת המטרד, אשר על פניו חלה בעניינן של הנשים העוסקות בזנות, נושאת בצידה עונש של מאסר שנה.

עמדת נציגי המשטרה בישיבה דאז הייתה כי אין מקום לבטל את עבירת המטרד בשלב זה, שכן נעשה בה שימוש בטיפול בתופעת הזנות, ויש מקום לערוך בחינה מעמיקה יותר של הנושא בנפרד מהצעת החוק. בהמשך לישיבה, המשטרה העבירה עמדה מטעמה בכתב וכן נתונים ביחס לאכיפה של עבירת המטרד- **מצ"ב עמדת המשטרה**.

מההיסטוריה החקיקתית של סעיף המטרד לשם עיסוק בזנות- סעיף 215(ג) לחוק העונשין, עולה כי עבירה זו הוצעה כ"כלי" למשטרה להתמודד עם תופעת הזנות ב**רחוב**, שעה שאותה העת לא היה כל כלי אכיפתי מתאים כנגד הזנות **כשלעצמה** (להבדיל מעבירות נלוות כמו סרסרות, החזקת מקום, שידול דאז ועוד). עוד עולה, כי עבירת המטרד ה"כללית" (הקבועה בסעיף 215(א) לחוק העונשין) לא נמצאה כמספקת אותה העת לאכיפה בהקשרים של זנות, מאחר שהיא כוללת רכיב הקשור במעשה "שלא הותר בדין", אשר נטען דאז כי עולה קושי ליחסו לזנות.

עוד ראוי לציין, כי מסקירת הפסיקה עולה כי לא מוכרים מקרים בהם יוחסה במסגרת **כתב אישום** עבירת המטרד 215(ג) כשלעצמה, כאשר אין בצידה עבירה נוספת. בפסיקה שנמצאה עולה כי עבירה זו מיוחסת לצד עבירות סרסרות, השכרת מקום לשם זנות, וכיו"ב.

הישיבה נקבעה כדי לשמוע את עמדות גורמי האכיפה באשר לאפשרות לביטול או התאמה בעניין עבירת המטרד לציבור בשל עיסוק בזנות, וכן על מנת להבין את אופן השימוש בעבירה זו כיום. זאת, לאור המציאות החדשה שמבקשת ליצור הצעת חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה), התשע"ט-2018.

**להלן המסמכים אשר שימשו כמצע לדיון**:

 

**עיקרי הדיון:**

בפתח הישיבה הציגו המשתתפים את עמדתם בנוגע לביטול סעיף 215(ג) לחוק העונשין שעניינו מטרד לציבור בשל עיסוק בזנות, לאור הצעת חוק איסור צריכת זנות:

**עמדת המשטרה** היא כי אין לבטל בשלב זה את עבירת המטרד לציבור בשל עיסוק בזנות לפי סעיף 215(ג) לחוק העונשין מהטעמים שיובאו להלן:

1. השימוש בסעיף 215(ג) נדרש למקרים חריגים בלבד ולא לשימוש יום יומי-

על פי הנתונים אשר הוצגו על ידי המשטרה, בשנים האחרונות ישנה מגמת ירידה באכיפה של עבירת המטרד, בעיקר בשל שינוי התפיסה החברתית, וההבנה כי הנשים בזנות הן הקורבנות ואין לראותן עוד כשותפות לעבירות הזנות. נציגי המשטרה הסבירו כי כיום, ההנחיה לשוטרי השטח בעת פשיטה על בית בושת, למשל, היא לחקור את הנשים רק לצורך גביית עדות.

עם זאת, הובהר כי בראיית המשטרה יש צורך מהותי בשימוש בעבירת המטרד, ככלי אכיפתי, בעיקר במקרים חריגים וקיצוניים. כך למשל, עיסוק בזנות בחדר המדרגות של בניין משותף, או בדירהאליה נכנסים לקוחות באופן שוטף, כאשר בבניין מתגוררות משפחות עם ילדים קטנים. הובהר, כי הגם שנעשה שימוש כאמור בשטח, לא ידוע על כתבי אישום אשר מוגשים במקרים אלה בעבירה זו בלבד.

עוד צוין, כי גם במסגרת פעילות בבית בושת, לעיתים ישנה הצדקה, לגישת המשטרה, לייחס את עבירת המטרד. בהקשר זה הועלו דוגמאות למקרים בהם עולות ראיות ברורות למעורבות משמעותית בהפעלת המקום (אישה אשר עונה לטלפון), אז לדברי המשטרה מוצדק לחקור את האישה באזהרה כחשודה, גם בגין עבירת המטרד, ככל שאכן מדובר במטרד לציבור, ולצד עבירות נוספות רלוונטיות.

1. השימוש בעבירת המטרד הכללית לאור ההיסטוריה החקיקתית-

נציגי המשטרה סברו כי ברמה העקרונית השימוש בעבירת המטרד הכללית (סעיף 215(א) לחוק העונשין) גם בנסיבות של עיסוק בזנות, עשוי להיות רלוונטי על פי נוסחה של העבירה, באופן המייתר את השימוש בסעיף 215(ג) לחוק העונשין. עם זאת, הועלה החשש כי לאור ההיסטוריה החקיקתית של סעיף 215(ג) ישנו קושי בשימוש בעבירת המטרד ה"כללית" בנסיבות של עיסוק בזנות. זאת, מאחר שבהליכי החקיקה דאז צוין במפורש כי עבירת המטרד ה"כללית" לא נמצאה כמספקת אותה העת לאכיפה בהקשרים של זנות, מאחר שהיא כוללת רכיב הקשור במעשה "שלא הותר בדין".

לעניין זה ציינו נציגות יעוץ וחקיקה (משפט פלילי) כי שימוש בעבירת המטרד ה"כללית" נעשה בעבר בת"פ (י-ם) 3479/04‏ ‏ **מדינת ישראל נ' שרם אליזבטה**,שם צורפה עבירה זו לעבירת השכרת מקום לשם זנות. כמו כן, צוין כי על אף הדברים שנאמרו בהליכי החקיקה, ספק אם לא ניתן לעשות שימוש בעבירת המטרד הכללית, בהקשרים אלה, בפרט לאחר חקיקת חוק איסור צריכת זנות. נציגת אח"מ, שרית פרץ, ציינה בהקשר זה, כי גם אם ניתן היה לעשות שימוש בעבירת המטרד "הכללית" הרי שעדיין מבחינת הנשים המצויות בזנות, מדובר בחקירה באזהרה, אשר השלכותיה דומות.

1. בשלב זה יש להסדיר את הנושא בנהלים ובאמצעות בקרה בשטח ולא באמצעות חקיקה-

לדברי נציגי המשטרה**,** כבר כיום ההנחיה לשוטרי השטח היא כי ככלל אין לפתוח תיקים כנגד הנשים בעבירת המטרד אלא בנסיבות המצדיקות זאת. לצורך חידוד ודיוק הנושא המשטרה עובדת בימים אלו על הנחיה פנימית אשר תסדיר את הנושא ותבהיר לשוטרים בשטח באילו מקרים יש לפתוח בחקירה כלפי הנשים בעבירת המטרד. משכך, עמדת המשטרה היא כי בשלב זה יש להסתפק בהסדרה של אופן השימוש בעבירה זו במסגרת הנחיות פנימיות, ולא לפעול בדרך של תיקון חקיקה.

בהקשר זה, נציגי המשטרה חזרו על עמדתם כפי שהוצגה בישיבת ההערות לתזכיר לפיה אין מקום לדון בביטול סעיף המטרד - סעיף 215(ג) לחוק העונשין- אגב חקיקתו של חוק איסור צריכת זנות. יתכן, כי יהיה מקום להידרש לנושא בעתיד, ואולם נכון לעשות כן רק לאחר בחינת השפעת החוק ולאחר בדיקת תוצאות המחקר המלווה.

עוד נציגי המשטרה הבהירו כי לטעמם סעיף המטרד והצעת חוק איסור צריכת זנות נועדו להגן על אינטרסים שונים ולכן אין סתירה בקביעה כי מדובר בשתי עבירות נחוצות כיום. סעיף המטרד נועד להגן על הציבור מפני מטרדים ולשמור על הזכות הקניינית של אותם שכנים מוטרדים. הצעת חוק איסור צריכת זנות נועדה לצמצם את תופעת הזנות בישראל ולהגן על אותן נשים הנמצאות במעגל הזנות. עוד לדברי נציגי המשטרה אין לדעת מה תהיינה ההשלכות לאחר כניסתו לתוקף של חוק איסור צריכת זנות – יתכן שיהיה מעבר מבתי הבושת לדירות דיסקרטיות, דבר אשר יגביר את הצורך בעבירת המטרד.

**נציגות יעוץ וחקיקה (משפט פלילי)** סברו כי יש ממש בטענה שחקיקת חוק איסור צריכת זנות אינה מתיישבת עם השימוש בעבירת המטרד בשל עיסוק בזנות. זאת, משום שחוק איסור צריכת זנות מבוסס על התפיסה שהנשים בזנות הן קרבן של תופעת הזנות שמהווה מציאות חיים קשה ביותר ומטרתו להגן על נשים אלו ולסייע להן. לעומת זאת עבירת המטרד מטילה עליהן אחריות פלילית בשל היותן מטרד לשכנים (אמנם נאמר שנעשה לעתים שימוש בעבירה ביחס למעורבים אחרים בתופעת הזנות כגון סרסורים, אך ניכר מלשון הסעיף שהוא נועד לחול על האישה עצמה, מה גם שכנגד האחרים קיימות עבירות חמורות יותר שניתן לייחס להם). אין חולק על העובדה שדירה בבניין מגורים שמשמשת לעיסוק בזנות מהווה מטרד לא מבוטל עבור השכנים בבניין. עם זאת לאור מה שאנו יודעים היום על תופעת הזנות ועל המציאות שהיא מנת חלקן של נשים בזנות (הבנה שככל הנראה לא היתה קיימת בעת חקיקת סעיף 215(ג)), נראה כי יש קושי ממשי במתן משקל גדול יותר לאינטרס של רווחת השכנים על פני האינטרס של ההגנה על הנשים המצויות במעגל הזנות. יתרה מכך, עמדת המשטרה לפיה חקיקת חוק איסור צריכת זנות עשויה דווקא להגביר את הצורך בשימוש בעבירת המטרד לשם עיסוק בזנות, בשל המעבר לדירות דיסקרטיות, נראית בעייתית ביותר. שכן החוק נועד לסייע לנשים בזנות ועל כן יש להיזהר מלהביא לתוצאה הפוכה באמצעות מדיניות אכיפה לא קוהרנטית.

עוד צוין, כי דווקא לאור הפער הגדול בין מספר התיקים בעבירת מטרד לשם עיסוק בזנות לבין מספר כתבי האישום, קיים חשש כי השימוש "בשטח" בעבירה זו נעשה בעיקר לצורכי חקירה של הנשים המצויות במעגל הזנות. פתיחת תיק כאמור וחקירת הנשים בשטח, מבלי שברוב המקרים הדבר מבשיל לכדי כתב אישום, עדיין מותיר רישום במרשם הפלילי של אותן נשים (רישום משטרתי של תיקים סגורים), מה שעשוי להכתימן ולהקשות על שיקומן. זאת ביתר שאת בהתחשב בכך שהסעיף המופיע במרשם הוא סעיף 215(ג) – שעניינו עיסוק בזנות – מה שמתייג את האישה כמי שעוסקת בזנות.

עם זאת נציגות יעוץ וחקיקה הסכימו שככלל ביטול של עבירה פלילית לא נעשה כלאחר יד, אלא לאחר שקילת הצורך בעבירה והשימוש שנעשה בה, וכי בינתיים ניתן לעשות שימוש בהנחיות אכיפה על מנת לוודא שלא נעשה שימוש לא ראוי בעבירה הקיימת. לפיכך הם לא התנגדו לבקשת המשטרה לדחות את ההכרעה בשאלת ביטול הסעיף לשלב מאוחר יותר.

**לעניין החשש בדבר הרישום הפלילי בעבירת מטרד לשם עיסוק בזנות הציעו נציגי המשטרה** לבחון את האפשרות שבמקרים של תלונות על מטרד בשל עיסוק בזנות, תפתח חקירה לפי סעיף 215(א), שאינו עוסק בזנות כשלעצמו, כך שככל שייסגר התיק (מה שסטטיסטית קורה ברוב המקרים), סעיף 215(א) הוא זה שיופיע במרשם הפלילי. ואילו במקרים בהם יוחלט על הגשת כתב אישום, ישונה סעיף העבירה ל215(ג), בשל החשש הנובע מדברי ההסבר לחוק ביחס למונח "שלא הותר כדין".

כמו כן, הבהירו נציגי המשטרה כי כאשר מוגשת תלונה אשר לא בשלה לפתיחת חקירה- נתונים אלה אינם מופיעים במרשם הפלילי, אלא ברישום פנימי בלבד.

**מנהלת היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם** **במשרד המשפטים** סברה כי יש ממש בעמדת המשטרה, לפיה אין לבטל בשלב זה את סעיף 215 (ג) לחוק העונשין מאחר והוא משמש ככלי אכיפתי רלוונטי. לדבריה, יש לאזן בין האינטרס של השכנים והציבור כולו, לבין הפגיעה בנשים בזנות. עם זאת הוסיפה כי נוסחו של הסעיף בעייתי מאחר והוא מתמקד דווקא בנשים הנמצאות בזנות ולא בלקוחות או הסרסורים. לגישתה, בהקשר זה, ניתן למצוא איזון ראוי ככל שתאומץ הצעת המשטרה כי תיקי החקירה יפתחו לפי סעיף 215(א), ורק במקרה הצורך ישתמשו חוקרי המשטרה בסעיף 215(ג).

**נציגת הפרקליטות** הצטרפה אף היא לעמדת המשטרה וחיזקה את דבריהם לצורך האכיפתי בעבירת המטרד. כמו כן, הוסיפה כי יש לבחון האם ניתן להשתמש בסעיף 216(5) לחוק העונשין ביחס לצרכני הזנות הקובע כי ה"**משוטט בחצרים או בקרבתם או בדרך או בכביש או בסביבתם, או במקום ציבורי, והכל בזמן ובנסיבות שיש בהם כדי להסיק שהוא נמצא שם למטרה אסורה או פסולה... דינו- מאסר שישה חודשים**". לדבריה, לאור חוק איסור צריכת זנות ניתן יהיה לעשות שימוש בסעיף זה כנגד צרכני זנות המשוטטים בקרבת בתי בושת ודירות דיסקרטיות, ובכך לדאוג לאינטרס השכנים המוטרדים מבלי לפגוע בנשים בזנות. כמו כן הוסיפה כי הנחית פרקליט המדינה 2.2 מדיניות האכיפה בעבירות הנלוות לעיסוק בזנות, כמו גם התיקון בעניינה, עליו עובדים בימים אלו בפרקליטות, מתייחסת באופן מפורש לסוגיית המטרד כשיקול לאכיפה בעבירות שונות הקשורות בזנות. יתכן שיש לבחון את האפשרות להסדיר את השימוש בעבירת המטרד עצמה ולהתייחס אליה מפורשות גם במסגרת הנחיית פרקליט המדינה העוסקת בנושא.

**בישיבה סוכם:**

1. מרבית משתתפי הישיבה סבורים כי אין מקום בשלב זה לבטל את סעיף 215(ג) לחוק העונשין- מטרד לציבור בשל עיסוק בזנות. יחד עם זאת, במהלך הישיבה הועלו קשיים ביחס ליישום אכיפת העבירה ועלה הצורך לנקוט בצעדים שונים בהקשר זה.
2. המשטרה תשלח לנציגות יעוץ וחקיקה (משפט פלילי) את טיוטת ההנחיה הפנימית בנוגע לעבירת המטרד בטרם הפצתה, לשם קבלת הערות.
3. המשטרה תבחן את האפשרות כי במקרים של תלונה בגין מטרד לשם עיסוק בזנות ייעשה ככל האפשר שימוש במנגנונים שימנעו את הרישום במרשם הפלילי כגון פ"א נילון במקום פתיחה בחקירה.
4. המשטרה תבחן את האפשרות כי תוצא הנחיה לפיה היכן שנמצא מקום לפתוח בחקירה כנגד אישה בזנות בעבירה לפי סעיף 215(ג), התיק ייפתח על עבירה לפי סעיף 215(א), כך שהרישום של המב"ד יהיה לעניין עבירה זו. במקרים בהם יוחלט על הגשת כתב אישום, ניתן יהיה להעמיד לדין בעבירה לפי סעיף 215(ג).
5. הפרקליטות תשקול התייחסות במסגרת תיקון להנחית פ.מ 2.2 מדיניות האכיפה בעבירות הנלוות לעיסוק בזנות, גם לעניין יישומה של עבירת המטרד.
6. המשטרה, הפרקליטות וייעוץ וחקיקה (משפט פלילי) יבחנו למול הממונים עליהם את האפשרות לעשות שימוש בעבירת המטרד הכללית (סעיף 215(א)) גם כלפי עיסוק בזנות, כבר כיום, במסגרת תיקים מתנהלים, וזאת על אף דברי ההסבר לחוק ונוכח חקיקת חוק איסור צריכת זנות.
7. סיכום הישיבה בצירוף עמדות הגורמים השונים יועברו לידיעתן של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), הגב' עמית מררי, ושל ראש אשכול פשיעה חמורה, לילך וגנר. ככל שיהיה צורך יקבעו ישיבות המשך.

בברכה,

שיר נבנצל-פורת, מתמחה

יעוץ וחקיקה (משפט פלילי)

העתק:

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), הגב' עמית מררי