



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

15 באוקטובר 2018

1258

ר' בחשוון התשע"ט

עמוד

הצעת חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה), התשע"ט-2018 58

הצעת חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה), התשע"ט-2018

איסור צריכת מעשה זנות

1. העושה אחד מאלה, דינו – קנס כאמור בסעיף 61(א)3 לחוק העונשין, התשל"ז-1977:

(1) צורך מעשה זנות;

ד ב ר י ה ס ב ר

יודגש כי מוצע לאסור על צריכת זנות, ולא לאסור על אדם לעסוק בזנות. זאת, בהתאם לתפיסה הנוהגת ולפיה המצויים במעגל הזנות הם הגורם הנפגע, ויש לסייע לאוכלוסייה זו לצאת ממעגל הזנות בדרך של הרחבת דרכי השיקום והטיפול, לצד צמצום צריכת הזנות, ולא בדרך של הטלת סנקציה על עיסוק בזנות.

מטרתה של קביעת העבירה המוצעת היא להביא לצמצום צריכת הזנות בישראל, לנוכח מאפייניה הפוגעניים, כפי שניתן ללמוד מדוח הצוות שעסק בהרחבה בנושא זה (ר' עמ' 24 עד 26 ו-31 עד 37 לדוח). הדוח עומד על שלושה מאפיינים הנוגעים לכניסה למעגל הזנות וההימצאות בו, המבוססים על התשתית המקצועית שהניחו אנשי המקצוע בתחומי הרווחה והבריאות במשרדי הממשלה הרלוונטיים, המצדיקים קביעת איסור צריכת זנות: ראשית, סיבות ההיקלעות לזנות קשורות במצוקות כלכליות, נפשיות וחברתיות, אשר אף מקשות על היציאה ממעגל הזנות, ולפיכך הן מעלות קושי לראות בהימצאות בזנות תוצר של בחירה אוטונומית. שנית, לזנות נלווים נזקים פיזיים ובריאותיים שונים, כגון זיהומים וסיכון מוגבר להידבקות במחלות מין, וכן נזקים נפשיים כגון תסמונת פוסט טראומטית, התמכרויות ואובדנות. שלישית, האוכלוסייה במעגל הזנות, שהיא בעיקרה נשים, נמצאת ב"מילכוד" המקשה על יכולת היציאה מעולם זה, בין השאר בשל הידרדרות למצבי מצוקה ומשבר. כמו כן, אוכלוסייה זו נתונה כיום לקלון חברתי, דבר המוסיף על מצוקתה ומקשה על תהליך השיקום.

זאת ועוד, הדין הבינלאומי מצביע על הצורך לפעול לצמצום צריכת זנות גם כאמצעי למאבק בסחר בבני אדם וסחר בנשים בפרט. סעיף 59 (לפרוטוקול למניעה, דיכוי והענשה של סחר בבני אדם, ובעיקר נשים וילדים המשלים את אמנת האומות המאוחדות נגד פשע מאורגן חוצה גבולות (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 November 2000), אשר ישראל אשררה בשנת 2008, מתייחס, בין השאר, לצורך בנקיטת אמצעי מניעה במסגרת המאבק בסחר בבני אדם. בתוך כך, סעיף 59 (לפרוטוקול קובע כי המדינות יאמצו או יחזקו אמצעי חקיקה או אמצעים אחרים, כגון אמצעים חינוכיים, חברתיים או תרבותיים, כדי להניא את הביקוש המטפח את כל צורות הניצול של בני אדם, בעיקר נשים וילדים, המובילות לסחר. גם סעיף 6 לאמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה

כללי בשנים האחרונות גוברת בישראל ההכרה כי תעשיית הזנות מגלמת מאפיינים פוגעניים ביותר, וכי יש לפעול לצמצומה בכלים משולבים של שיקום, הסברה, חינוך ואכיפה.

ביוני 2016 מינתה שרת המשפטים צוות בין-משרדי בראשות המנהלת הכללית של משרד המשפטים (להלן – הצוות), אשר בחן את הכלים לצמצום צריכת הזנות בישראל. הצוות בחן, בין השאר, אפשרות לקביעת עבירה על צריכת זנות, והציע מתווה לקביעת עבירה כאמור, בדוח שפרסם בדצמבר 2017 (להלן – הדוח). מהדוח עלה כי למרות ההסכמה הרחבה בין אנשי המקצוע כי יש לפעול לצמצום הזנות, הגישות בנושא הפללת צרכני זנות בחקיקה בעולם ובמחקרים העוסקים בכך מגוונות. חוק זה מוצע בעקבות עבודת הצוות וממצאיו, ובמקביל להליכי חקיקתו תובא לפני הממשלה הצעת החלטה לעניין תכנית יישומן של המלצות נוספות מטעם הצוות בהיבטי אכיפה, חינוך, הסברה ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות (ראו לעניין זה החלטת ממשלה מס' 4099 מיום כ"ד באב התשע"ח (5 באוגוסט 2018)).

כפי שפורט בהרחבה בדוח הצוות, מדינות שונות בעולם מתמודדות עם תופעת הזנות בחקיקה בדרכים שונות. השוני בין המדינות נובע מהפערים בתפיסה ביחס למידת המעורבות הנדרשת של המדינה בתופעת הזנות. יש מדינות שבהן חל איסור על צריכת זנות בלבד, כמוצע בחוק זה, ולא על העיסוק בזנות. יש מדינות המטילות איסור מוחלט על זנות ועל כל המעורבים בתעשיית הזנות, ובכללה האוכלוסייה שבמעגל הזנות. לעומתן, יש מדינות אשר פועלות בדרך של מיסוד הזנות, ובהן הזנות היא חוקית אך נתונה לרגולציה של המדינה או הרשות המוניציפלית.

במצב המשפטי הקיים בישראל, העיסוק בזנות וכן צריכת זנות מבגיר או בגירה אינם מהווים עבירות. צריכת זנות מקטין מהווה עבירה לפי סעיף 203 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין). גם מעשים אחרים הנלווים לזנות, וביניהם סרסרות, החזקת מקום לשם זנות או פרסום שירותי זנות אסורים ומהווים עבירה לפי סעיפים 199, 204, 205 ו-205' לחוק העונשין, בהתאמה.

מוצע לשנות מצב זה, ולקבוע כהוראת שעה איסור על צריכת מעשה זנות, בדומה למצב בחלק ממדינות העולם, ובהן שבדיה, נורבגיה, אירלנד, קנדה וצרפת. מעשה בניגוד לאיסור זה יהיה עבירה מינהלית כהגדרתה בחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (להלן – חוק העבירות המינהליות).

¹ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

(2) נמצא במקום המשמש, באופן מלא או חלקי, למעשי זנות, במטרה לצרוך מעשה זנות; לעניין זה יראו אדם הנמצא במקום שעיקר השימוש בו הוא למעשי זנות כמי שמטרתו לצרוך מעשה זנות, אלא אם כן הוכח אחרת.

2. עבירה כאמור בסעיף 1 היא עבירה מינהלית כמשמעותה בחוק העבירות המינהליות, עבירה מינהלית התשמ"ו-1985² (להלן – חוק העבירות המינהליות) והוראות החוק האמור יחולו עליה בשינויים המחויבים.

3. לעבירה מינהלית לפי סעיף 1(1), לרבות ניסיון לעבור עבירה כאמור, וכן לעבירה מינהלית לפי סעיף 2(1), יהיה קנס מינהלי קצוב של 1,500 שקלים חדשים, ובעבירה מינהלית חוזרת – כפל הקנס האמור; בסעיף זה, "עבירה מינהלית חוזרת" – כמשמעותה בסעיף 2(ג) לחוק העבירות המינהליות.

ד ב ר י ה ס ב ר

כעבירה מינהלית (ראו דברי הסבר לסעיף 2). מוצע גם לקבוע בעניין עבירה זו חוקה אשר לפיה יראו אדם הנמצא במקום שעיקר השימוש בו הוא לביצוע מעשי זנות, כמי שנמצא בו במטרה לצרוך זנות, אלא אם כן הוכיח אחרת. חוקה זו נועדה להקל על הנטל הראייתי הנדרש, במצבים שבהם יש ראיות מספיקות לכך שהמקום משמש במובהק ובעיקר למעשי זנות, דוגמת בית בושת. במצבים אלה, הדעת נותנת כי נוכחות במקום היא לשם צריכת זנות, באופן המצדיק את העברת נטל ההוכחה למי שהימצאותו במקום לא נועדה למטרה זו.

יודגש, כי אין בעבירה המוצעת בסעיף 2(1) כדי לצמצם את האפשרות להטיל קנס מינהלי או להגיש כתב אישום במצבים אחרים של ניסיון מסוג אחר לצריכת מעשה זנות לפי סעיף 1(1) (כך למשל, במצבים שבהם טרם הושלמה העברת התמורה, אך בוצע המעשה המיני, או להפך). כמו כן יודגש, כי אין בעבירה המוצעת כדי לשנות מפרשנות הניסיון ביחס לעבירה לפי סעיף 203ג לחוק העונשין. בעבירה זו, האוסרת על צריכת זנות מקטין, יכול שייכללו מעשים שונים העולים כדי ניסיון לפי סעיף 25 לחוק העונשין, ובכלל זה הגעה למקום המשמש, באופן מלא או חלקי, למעשי זנות במטרה לצרוך מעשה זנות.

יובהר כי הצעת החוק מבטאת שינוי תפיסה משמעותי בנוגע להתנהגות שלא היתה אסורה עד כה, ועל כן נדרש להטמיע את הנורמה החדשה בזהירות ובהדרגתיות ובשים לב לעיקרון השוויון של הדין הפלילי – שימוש בדין הפלילי כמוצא אחרון, לאחר שנבחנו ומוצו כלים פוגעניים פחות. ראוי כי מדיניות האכיפה ביחס לעבירות אלה תוסדר בהנחיות, ובכלל זאת יוסדרו נושאים המעוררים מורכבות מיוחדת, וביניהם אכיפת העבירה כלפי צרכני זנות שהם קטינים.

סעיפים מוצע לקבוע כי עבירה לפי סעיף 1 היא **2 ו 3** עבירה מינהלית כמשמעותה בחוק העבירות המינהליות. לפי המוצע, על העובר עבירה של צריכת זנות או ניסיון לעבירה זו, כמו גם על הימצאות במקום המשמש למעשי זנות לשם צריכת מעשה זנות, יהיה ניתן להטיל קנס של 1,500 שקלים חדשים ועל עבירה חוזרת קנס של 3,000 שקלים חדשים. אדם אשר שילם את הקנס המינהלי שהוטל עליו, רואים זאת כאילו כופרה העבירה. עם זאת, קביעת העבירה כעבירה מינהלית אין בה

International Convention on the Elimination of All (Forms of Discrimination against Women), אמנה שבה ישראל חברה ומחויבת להוראותיה (כתבי אמנה 1035, נחתמה ביולי שנת 1980, אושרה על ידי ישראל ונכנסה לתוקף, לגבי ישראל, בנובמבר 1991), קובע כי מדינות שהן צד באמנה ניקטו את האמצעים המתאימים, לרבות חקיקה, כדי לבטל סחר נשים וניצול נותן של נשים לצורותיהם. כמו כן, דירקטיבה של האיחוד האירופי משנת 2011 (DIRECTIVE 2011/36/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF 5 APRIL 2011), והחלטה של הפרלמנט האירופי משנת 2011 (European Parliament resolution of 26 February 2014) on sexual exploitation and prostitution and its impact (on gender equality (2013/2103(INI)), מתייחסות למודל של הפללת צרכני זנות באופן ספציפי, מדגישות את הקשר ההדוק בין סחר בבני אדם, פשע מאורגן ותופעת הזנות ומציינות את הצורך לשקול קביעת איסור על צריכת זנות.

סעיף 1 מוצע לקבוע עבירה פלילית על צריכת מעשה זנות. ככלל, כאמור, עיסוק בזנות כרוך בסכנת ובנזקים מצטברים למי שנמצא במעגל הזנות, המצדיקים קביעת איסור פלילי, אף על פי שמעשה צריכת הזנות הבודד אינו בהכרח גורם כשלעצמו למכלול הנזקים הללו (ר' עמ' 80 עד 82 לדוח). יודגש, כי אף שהתפיסה שבבסיס האיסור המוצע היא כי המצויים במעגל הזנות עושים כן מתוך מצוקה, אין מדובר במעשים הנעשים שלא בהסכמה, ולפיכך העבירה המוצעת אינה במדרג החומרה של עבירות המין. על כן, מוצעת עבירה במדרג חומרה שאינו גבוה – עבירת עוון שהעונש בצדה קנס לפי סעיף 61(א)3 לחוק העונשין.

עוד מוצע, למען הסר ספק, לקבוע עבירה פלילית על מי שנמצא במקום המשמש, באופן מלא או חלקי, למעשי זנות במטרה לצרוך מעשה זנות. עבירה זו, מתייחסת להתנהגות שהיא ככלל ניסיון לצריכת זנות, והיא תחול על צרכני זנות אשר נמצאים במקום המשמש לביצוע מעשה זנות, ואולם טרם הספיקו לבצע אותו. כך לדוגמה, מצב שבו צרכן זנות ממתין לתורו על יד דלת חדר שבו מתבצע מעשה זנות בידי צרכן אחר. אמנם, כאמור, מדובר בהתנהגות שהיא אסורה בגדרי ניסיון לביצוע צריכת מעשה זנות, ואולם קביעת העבירה נדרשת כדי להקל על אכיפתה של העבירה

² ס"ח התשמ"ו, עמ' 31.

4. (א) שר המשפטים, בהסכמת שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות אמצעי חלופי לתשלום הקנס המינהלי, כולו או חלקו, שיוטל על מי שעבר עבירה כאמור בסעיף 1 (בסעיף זה – אמצעי חלופי); מטרת האמצעי החלופי היא להקנות ידע ולהגביר את המודעות בכל הנוגע לנזקים הנגרמים לאנשים במעגל הזנות, והכול כדי למנוע את הישנות ביצוע העבירה.
- (ב) בתקנות כאמור בסעיף קטן (א) ייקבעו, בין השאר, הנסיבות והאופן שבהם יוטל האמצעי החלופי ושהתקיימותן יהיה ניתן לדחות את מועד תשלום הקנס המינהלי לתקופה שלא תעלה על חצי שנה מיום המצאת הודעת תשלום הקנס (להלן – מועד מאוחר); כמו כן, יהיה ניתן לקבוע נסיבות מיוחדות לדחיית המועד המאוחר לתקופה נוספת שלא תעלה על שלושה חודשים.
5. תחילתו של חוק זה 18 חודשים מיום פרסומו (להלן – יום התחילה).
6. חוק זה יעמוד בתוקפו עד תום חמש שנים מיום התחילה.
7. בחוק העונשין, התשל"ז–1977, במקום סעיף 203 יבוא:
- ”איסור צריכת מעשה זנות מקטין, 203. הצורך מעשה זנות מקטין, דינו – מאסר חמש שנים.”

דברי הסבר

סעיף 6 מוצע לקבוע את האיסור כהוראת שעה למשך חמש שנים. זאת כדי לבחון באמצעות מחקר מלווה את השפעתו, את האופן שבו נאכפת העבירה וכן את השפעתם של הצעדים הנוספים שיושמו מתוך המלצות הצוות במסגרת החלטת הממשלה. בחלוף תקופה זו, ולאחר בחינת הממצאים שיועלו במחקר, יהיה מקום לבחון מחדש את המשכו של ההסדר האמור. הצורך במחקר מלווה ובבחינה מחדשת נובע, בעיקר, משאלת ההשפעה של איסור צריכת זנות על רווחתן של האוכלוסיות המצויות כיום במעגל הזנות וכן השפעתו על היקף התופעה.

סעיף 7 מוצע תיקון עקיף לחוק העונשין, ולפיו נוסח העבירה הפלילית לפי סעיף 203 יוחלף ויותאם לנוסח העבירה המוצעת בחוק זה. נוסחו של סעיף 203 לחוק העונשין כיום:

”דין לקוחו של קטין

203. המקבל שירות של מעשה זנות של קטין – דינו מאסר חמש שנים.”

המונח ”שירות” שבו נעשה שימוש בסעיף, הוא מונח מיושן שאינו תואם את החקיקה המוצעת המתייחסת לצריכת זנות, ואת התפיסה שחקיקה זו מבקשת לקדם ולפיה זנות אינה ”שירות”. לפיכך מוצע לשנות את נוסחה של העבירה ל”צורך מעשה זנות מקטין”. בדומה לנוסח המוצע לעניין עבירת צריכת מעשה זנות בחוק זה, יובהר כי בנוסחה של העבירה המוצעת, כמו בתיקון העקיף המוצע, אין כדי לשנות את המצב המשפטי ביחס לעבירה הפלילית הקיימת בעניין לקוחו של קטין לפי סעיף 203 לחוק העונשין, לרבות היקפה וחומרתה הבאה לידי ביטוי בעונש הקבוע בצדה, ואין כוונה כי יהיה בחקיקת העבירה החדשה כדי לשנות מפרשנותה של העבירה הקיימת.

כדי לגרוע מסמכותו של תובע להגיש בשלה כתב אישום (לפי סעיף 15 לחוק העבירות המינהליות), כאשר הוא סבור שהנסיבות מצדיקות זאת מטעמים שירשמו, ומכיוון שכך גם בשל העבירה המוצעת יהיה ניתן להעמיד לדין, במקרים המתאימים. מקרים אלה עשויים לכלול למשל צרכן זנות שנתפס כמה פעמים עובר את העבירה בנסיבות של ניצול חמור של מצוקה שבה היתה נתונה האישה שבמעגל הזנות, או בנסיבות שבהן, נוסף על עבירת צריכת הזנות, בוצעה כלפיה עבירה נוספת. גם נושא זה ראוי שיוסדר בהמשך בהנחיות.

סעיף 4 מוצע להסמיך את שר המשפטים, בהסכמת שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, לקבוע בתקנות אמצעי חלופי שיוטל על מי שעבר עבירה של צריכת זנות, חלף הטלת קנס או חלקו. זאת, לאור המלצת הצוות לשלב במסגרת האכיפה סדנה טיפולית-חינוכית במטרה למנוע הישנות של ביצוע העבירה וכחלק מהשינוי החברתי שקביעת עבירה זו באה לקדם. אופיו של האמצעי החלופי והתנאים להטלתו ייקבעו בתקנות באופן מפורט. כמו כן יהיה ניתן לקבוע בתקנות את הנסיבות שבהתקיימותן יידחה מועד תשלום הקנס המינהלי לצורך השלמת האמצעי החלופי. זאת, בכפוף לכך שמועד התשלום המאוחר לא יעלה על חצי שנה מיום המצאת הודעת תשלום הקנס, או בנסיבות מיוחדות, על תקופה נוספת שלא תעלה על שלושה חודשים.

סעיף 5 מוצע לקבוע כי יום תחילתו של החוק יהיה 18 חודשים ממועד פרסומו, וזאת משני טעמים: ראשית, כדי לאפשר היערכות והתאמה, הן של מעני השיקום בעבור האוכלוסייה שבמעגל הזנות והן של צעדי ההסברה, החינוך והעלאת התודעה הציבורית הנדרשים. שנית, נדרשת תקופת היערכות לצורך יישום אכיפתה של העבירה כעבירה מינהלית, הכשרת הגורמים הרלוונטיים ועוד.