

יולי 2020

## פעילות מועדוני חשפנות – הצעה למדיניות עירונית המוגשת על ידי יועצת ראש העיר לקידום מעמד האשה

להלן מוגשת הצעתי למדיניות עירונית בנושא פעילות מועדוני חשפנות בעיר תל אביב – יפו.

1. על פי מילון אוקספורד<sup>1</sup>, מורכבת המילה האנגלית striptease משני רכיבים: התערטלות (strip) וגירוי (tease), ובהגדרתה היא "צורת בידור במסגרתה מציגה מתערטלת/ת בהדרגה לצלילי מוסיקה בדרך שנועדה לגרום לגירוי מיני".

2. בנייר עמדה זה נבחן את המצב הקיים, עובדתית ומשפטית, נסקור את העמדות השונות הנוגעות לגייטימציה המוענקה לתעשיית החשפנות באמצעות רישוי המועדונים, נבחן את מקומה של הרשות המקומית כמתווה דרך בקביעת השימושים בתחומה, נסקור דרכי התמודדות שנקטו בערים אחרות בארץ (על פי הנתונים שנמסרו לנו ע"י מנהלת אגף רישוי עסקים בעירייה, כיום תל אביב יפו היא העיר היחידה בה מתקיימים מועדוני חשפנות ברישוי) ובעולם, ונציע דרכים לפעולה, ככל שתבחר הנהלת העיר להתוות דרך בנושא זה.

### א. התייחסות שונה, חוקית וחברתית, לחשפנות ולזנות

3. יחס החקיקה הישראלית לשתי תופעות חברתיות אלה – שלכאורה דומות/משיקות אחת לשנייה - שונה בתכלית, לפחות על פניו:

בעוד כל המעטפת המתקיימת סביב מעשה הזנות ומנצלת את קיומו הוגדרה כעבירות פליליות (החזקת מקום לשם זנות, סרסרות, חיים על רווחיה של זונה, שידול לזנות ולאחרונה גם איסור צריכת זנות), אין החוק הפלילי עוסק כלל בחשפנות וחוק רישוי עסקים אף מאפשר רישוי של עסק בו מתקיימת "הצצה על אדם העושה מעשה מיני"<sup>2</sup> (אם כי העירייה אינה עושה שימוש בפריט זה) אין איסור על החזקת מקום לשם חשפנות, העסקת חשפנית, חיים על רווחיה, שידול לחשפנות, וכו'.

וכך, התקבעה פרקטיקה על פיה העניקה עיריית תל אביב-יפו בהסכמת משטרת ישראל מדי שנה רישיונות עסק למועדוני חשפנות, בכפוף לעמידה בהוראות חוק רישוי עסקים ודרישות

<sup>1</sup> Oxford Dictionary "Striptease": "a form of entertainment in which a performer gradually undresses to music in a way intended to be sexually exciting".

<sup>2</sup> סעיף 2 לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח- 1968 וסעיף 6.12 לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשע"ג-2013; נעמוד להלן על הגישות השונות לעניין החלת ביטוי זה על מועדון חשפנות.

נותני האישור לרבות משטרת ישראל, בפועל מדובר בתנאים הנוגעים למספר הנכנסים, כיבוי אש, תברואה וכדומה.

4. יחסו השונה של החוק משקף תפיסה חברתית וערכית שונה כלפי זנות וכלפי חשפנות: במאמרה "חשפנות – זנות בתחפושת"<sup>3</sup> סוקרת ידידה ג'קובס מחקרים, מאמרים ופרסומים שונים הנוגעים למתרחש במועדוני חשפנות ומסקנתה היא כי "האבחנה בין זנות למתרחש במועדוני החשפנות הינה מאולצת בהחלט", מסקנתה היא כי "ההבדל המרכזי בין השניים הוא בגושפנקה החברתית אותה אנו מעניקים למועדוני החשפנות, לעומת הקלון אותו נושאים בתי הבושת"<sup>4</sup>.

#### ב. מועדוני חשפנות – בתי בושת נסתרים

5. חלק מן הקשר בין זנות לחשפנות קשור לעובדה, הנלמדת ממקורות רבים, לפיה בפועל משמשים מועדוני החשפנות ככיסוי חיצוני ו"לגיטימי" לפעילות זנות אינטנסיבית המתרחשת בהם ובסביבתם הקרובה בהסתר, בשל האיסור הפלילי הכרוך בניהול בית בושת.

שוב ושוב נשמעת הטענה כי מועדוני החשפנות מהווים רק את קדמת הבמה לתעשיית זנות המתקיימת לצדם וניזונה מהם. המדובר בעיקר בחדרים צדדיים, נסתרים לעיתים, בשולי המועדון או בסמוך אליו, שם מסופקים שירותי מין בתשלום, כהמשך ישיר לגירווי שיצרה החשפנות ולקשר שנוצר בין החשפנית<sup>5</sup> לבין הצופים בה.

לאחרונה, בשל פעילות אכיפה אינטנסיבית, לא קיימים חדרים אלה בתוך המועדון עצמו אלא בדירות או בבתי מלון סמוכים, ובמקביל התפתחה מאד תופעת הלאפ דאנס המשגיגה את אותה מטרה – הפגת הגירווי שהושג ע"י החשפנות.

6. עדויות על קיום אקטים מיניים במועדוני החשפנות מתקבלים ומצוטטים באין מפריע גם מהלקוחות עצמם.

בקבוצת הפייסבוק *when he pays* המאגד ציטוטים של לקוחות הזנות עולים תיאורים כיצד לקוחות במועדוני החשפנות יכולים לקבל אקט מיני בתשלום נוסף, מהם עולה שבמועדונים אלו מתנהל בית בושת לכל דבר וענין.

המלל – גם לאחר ניפוי - קשה, גס, בוטה ומטריד, אך אסור להתעלם ממנו, בוודאי לא במסמך זה:

<sup>3</sup> "חשפנות – זנות בתחפושת, סקירה משפטית לאור פסק דינה התקדימי של כבוד השופטת מיכל אגמון-גון – בית המשפט המחוזי בתל-אביב" מטעם "מכון ירושלים לצדק"

<sup>4</sup> חשפנות – זנות בתחפושת, עמ' 8

<sup>5</sup> רוב רובם של מועדוני החשפנות מעסיקים בעיקר חשפניות; לכן, אף שהתופעה קיימת גם לגבי גברים ובעלי מגדרים אחרים, נכנה את הנחשפת: "חשפנית".

"נראה לי מחרמן ביותר להיכנס לחדר אחרי שראיתי את הסחורה היטב רוקדת ועכשיו היא רק שלי"

"החדרים במועדוני החשפנות (או בסמוך להם) מבוססים על הרעיון שבשלב מסוים החרמנות נוזלת לך מהאוזניים ואתה מוכן לשלם המון כסף... וכל זה בכדי לזכות לראות בחורה בעירום מלא ומקרוב סוף סוף ולהשפריך... הייתי פעמיים, בשני מקרים שונים, עם בנות בחדר פרטי. יש נגיעות, יש חירמונים, הייתה אפילו "מציצה מקונדמת" והייתה עבודת יד. הכול נעשה על כורסה ולא על מיטה תוך פחות מעשר דקות, כי יש עוד הרבה לקוחות במועדון. רישיון העסק של המועדון מאפשר \*\*ריקוד\*\* בחדר פרטי ולא יותר. כל השאר מתבצע, "כביכול" ללא ידיעת הבעלים..."

7. תופעה המתקיימת באולם המרכזי ולענייני כל, מעבר לריקודי החשפנות עצמם, היא כאמור ריקודי החיק ("לאפ דאנס"), המהווים חלק מרכזי מהוויית המועדון. לאחרונה הגדירה הנחיית פרקליט המדינה<sup>6</sup> (העוסקת בעבירות הנלוות לזנות) ריקודים אלה כזנות, ומכאן – את החזקת מקום המספק ריקודים מסוג זה לאסורה על פי החוק הפלילי. הנחיה זו נותנת בידי משטרת ישראל כלי חשוב לנסות למנוע את פעילות הזנות המתרחשת באולם המרכזי, ואולם אין בה כדי להרים את המסך מעל היתממותם הנמשכת של בעלי מועדוני החשפנות בנוגע לפעילות הזנות המתרחשת בחדרים.

ג. מועדוני חשפנות ללא קשר לזנות – החפצה וביזוי

8. גם ללא קשר לקיומם של יחסי מין בחדרים צדדיים, חשוב להכיר ולהבין את המתרחש במועדוני החשפנות עצמם, בפעילותם הגלויה.

להלן מספר עדויות מתוך נייר עמדה שנכתב ע"י מנהלת "סלעית", גב' נעמה זאבי – רבלין לקראת דיון בוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת, בנובמבר 2015<sup>7</sup>:

"בלאפ דאנס את רוקדת על הברכיים של הבחור תמורת 20 שקל. זה ממש משפיל, ממש זול. המבטים, הצחוקים, ההסתלבטויות. את מרגישה כמו גוש בשר רוקד וכל בנאדם יכול לבוא לגעת בך, להציק לך, לעשות לך מה שהוא רוצה. גוש בשר מתנדנד. כולם צוחקים עלייך, חלק קוראים לך "בואי בואי הנה יא שרמוטה", מקללים אותך, נוגעים בך. אנשים מאוד שיכורים ואת סופגת את זה, ואף אחד לא עוזר לך, השומרים לא מתערבים. זה כמו זנות, ואפילו יותר גרוע מזנות, כי הבנות גם רוקדות להם וזה עוד יותר משפיל. כשהייתי חשפנית אמרתי לעצמי שעדיף לי לעבוד אחד על אחד בתור זונה ולא חשפנית, כי חשפנות זו ההשפלה הכי גדולה.....

הרבה סמים הולכים שם כדי לעמוד בהשפלות האלו. הרבה קוק, הרבה הרחות. בלי

<sup>6</sup> הנחיות פרקליט המדינה, הנחיה מס' 2.2: מדיניות האכיפה בעבירות הנלוות לזנות על הקשר בין חשפנות לזנות, נייר עמדה מטעם "סלעית" 4/11/15

סמים לא הייתי יכולה לעשות את זה. אני חושבת שאם הייתי שפויה בדעתי, בלי הסמים, לא הייתי עושה את זה. בלי סמים לא הייתי יכולה לעשות את זה. החשפנות כשלעצמה, ללא קשר לזנות הנכרכת בה, מייצרת חוויה של החפצה, ביזוי והשפלה, כך עולה ברבות מן העדויות של נשים שהיו בעברן חשפניות".

#### ד. החפצה ונזקיה החברתיים

9. פרופ' קתרין מקינון<sup>8</sup> טענה כי הנזק העיקרי בפורנוגרפיה הוא החפצת נשים באופן המבנה בתודעה החברתית את האישה כמצויה בשליטת הגבר וככלי לסיפוק מאווייו. גיון ברגר<sup>9</sup>, שעסק בנקודת המבט הגברית טען כי כדי שהצגת עירום תשלול את אנושיותו של האדם המוצג ותהפכו לחפץ, עליו להיות מוצג בעבור הצופים בו, כאמצעי להנאתם.

10. במופעי החשפנות במועדונים יש זיהוי מלא בין גירוי מיני לבין חפצון/החפצת נשים. חשפנות לצורך גירוי מיני, משמעה שימוש בגוף האישה ככלי לגירוי, עוררות או סיפוק מיני של הגברים הצופים. במופעי החשפנות מוצגות נשים ככלים, כרכוש, כמטבע עובר לסוחר, כחפצות תמיד במין וכמי שתפקידן מתמצה בסיפוק צרכיהם של אחרים.

**יש הרואים בהוויה זו פגיעה בכבוד האדם של כלל הנשים, מעבר לחשפנית עצמה, ואף בכבוד האדם של הצופים בהחפצה וביזוי.**

עמדה זו מצאה ביטוי בפסק דין מרכזי וחשוב בסוגיית התרת קיום מועדון חשפנות במתחם הבורסה ברמת גן, מפי כב' השופטת אגמון גונן<sup>10</sup>:

ההחפצה ככלל, ובמופעי חשפנות לצורך גירוי מיני בפרט, נובעת מהצגת האישה כפאסיבית, הנענית תמיד למין פי על דרישה, וייחוס אופי מיני לעצם ההחפצה של נשים. הגברים הבאים לצפות בחשפנות לצורך גירוי מיני, עושים זאת לצרכיהם המיניים שלהם, הם מתייחסים לנשים במקום ככלי להשגת מטרה שהיא חיצונית לאותן נשים, כנטולות קיום ומשמעות אנושיים כשלעצמן... במופעים אלו יש זיהוי בין חפצון נשים לבין גירוי מיני".

<sup>8</sup> Catharine A. MacKinnon, Butterfly Politics (2017)

<sup>9</sup> John Berger, ways of Seeing (1977)

<sup>10</sup> עת"מ 8707-07-15 הועדה המקומית לתכנון ובניה רמת גן נ. ערן ירושלמי; למיטב ידיעתי, לא הוגש ערעור על פסק הדין.

השופטת אגמון גונן הוסיפה וקבעה :

"קיימת טענה כי הנשים המופיעות אינן חשות מושפלות ואולי אף להיפך, בחרו בכך מרצונן החופשי. על כך יש להשיב כי כאשר התנהגויות מסוימות אינן נחווות כמשפילות, אך הן פוגעות בכבוד האדם, יש לאסור אותן כפוגעות בערכיה הבסיסיים של החברה. היינו, ניתן לקבוע כי פעילות או התנהגות מסוימת מחפיצה נשים ופוגעת בכבודן, גם אם הן עצמן אינן רואות זאת כך".

#### ה. התפתחות החוק הישראלי בעניין החפצה וביזוי

11. בהמשך פסק דינה סוקרת כב' השופטת את מגמת החקיקה מאז חקיקת חוק יסוד כבוד האדם וחירותו ומוצאת כי היא ברורה ועקבית במלחמתה באספקטים שונים של החפצת אדם וביזויו בכלל ועל רקע מיני בפרט (חוק למניעת הטרדה מינית, איסור סחר בבני אדם, "חוק הסרטונים", איסור פרסום מודעות המציעות שירותי זנות, איסור צריכת זנות ועוד): "תכלית החקיקה לעיל - העוסקת בכבוד האדם, האוסרת על סחר בנשים, על הצגת אנשים כחפצים, על הטרדה מינית וכיו"ב - היא למנוע החפצת נשים (ובני אדם בכלל) ניצולן, ביזוין והשפלתן. מחקיקה זו יש להסיק לענייננו, ולאורה יש לפרש את התוכניות החלות על מתחם הבורסה....."

אמנם במקרה שלפניי (מועדון חשפנות) אין מדובר בזנות, שלפחות חלק מהיבטיה הם בלתי חוקיים. עם זאת, מדובר בפרקטיקות של ביזוי החפצת נשים ופגיעה בכבודן כבנות אנוש, שהדין כולו פועל למיגורן"....

12. כפועל יוצא ממגמת חקיקה זו ומפסק הדין האמור הונחה (פעמיים) על שולחן הכנסת (מטעם כ 30 חכ"ים במאוחד) הצעת חוק<sup>11</sup> לפיה יש להחיל את האיסורים החלים על תעשיית הזנות גם על תעשיית החשפנות. בדברי ההסבר נאמר כי: "לתעשיות הזנות והחשפנות היבטים חופפים רבים, כדוגמת המנגנונים בעזרתם מתמודדות הנשים החשפניות, שמזכירים מאוד את אלו המוכרים מתעשיית הזנות. החשפניות מרבות להסתיר מסביבתן את שגרת חייהן, הן נוהגות להציג עצמן במופעים בזהות חלופית ולהפעיל מנגנוני ניתוק רגשי. ניתוק זה נעשה לרוב בעזרת שימוש בסמים ובאלכוהול. כמו בזנות, החברה מטילה את הבושה והקלון החברתי על החשפנית עצמה ולא על הצרכנים".

הצעת החוק טרם קודמה אך היא מביאה לידי ביטוי חשוב את הפער הבלתי סביר שנוצר בין שתי תעשיות סימביוטיות אלה.

<sup>11</sup> הצעה לתיקון חוק העונשין (איסור על עבירות נלוות לחשפנות לצורך גירוי מיני), תש"פ - 2019

## ו. הקשר בין מועדוני חשפנות לסחר בנשים

לפי עו"ד דינה דומיניץ, מנהלת היחידה למאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים, בשנים האחרונות היתה עליה במספר הנשים שהובאו לארץ למטרות סחר למטרות זנות. אי אפשר לעצום עיניים ולהתעלם מכך שמועדוני החשפנות הם חלק מתעשייה זו. לפי דיווחי המשטרה, בפשיטות שהתקיימו במועדוני החשפנות התגלה כי חלק מהנשים שהועסקו כחשפניות היו תיירות שהובאו לארץ על מנת לעסוק בזנות ויש חשד גדול כי מדובר בקורבנות סחר. לגבי חלקן הוכח כי הן אכן כקורבנות סחר. בשנת 2019 זוהו כקורבנות סחר למטרות זנות 35 נשים, כאשר חלק משמעותי מהן מתל אביב.

## ז. חירויות/זכויות שונות או "מהי ליברליות"

13. אין בכוונת פרק קצר זה להציג את מכלול הדילמות בנושא זה, או להחליף בחינה מעמיקה ומסודרת.

בקליפת אגוז ניתן לומר כי המצדדים בקיומם המוסדר של מועדוני חשפנות מגייסים לעזרתם טענות בדבר זכויות שונות של הפרט, בכללן חופש העיסוק, ואף "חופש הביטוי". מצדדי עמדה זו דוגלים בזכותו של בעל מועדון לנהל עסק שאינו אסור על פי דין, בזכותו של לקוח לצפות במופע מסוג זה ובזכותה של חשפנית להתפרנס כך.

מנגד מצביעים מתנגדי מועדוני החשפנות על כך שחופש העיסוק אינו נטול איזונים, חרף מעמדו הרם, וכי אי מתן רישיון עסק בתחום רשות מוניציפלית אינו מהווה פגיעה בחופש העיסוק באשר זכות זו אינה מחייבת מימושה בתחום טריטוריאלי מסוים.

לעניין טענת חופש הביטוי של החשפנית: כנגד כך מועלת טענה מבוססת כי אין מדובר בדרך כלל בבחירה חופשית, באשר אחוז ניכר מן הנשים העוסקות בחשפנות מגיעות לכך ממצבי מצוקה ודחק, ואולם גם מקום בו מדובר בבחירה חופשית – פעילות זו מזיקה לכלל, באשר היא מנציחה יחס מבזה ומחפצן הפוגע באדם באשר הוא אדם ובפרט באוכלוסיית הנשים.

## ח. סקירת המתרחש בעולם<sup>12</sup>

14. מחוקקים, ראשי רשויות מקומיות, שופטים ואנשי ציבור ואקדמיה ברחבי העולם המערבי עוסקים אף הם בסוגיה זו ומצאו דרכים שונות להתמודד איתה:

באנגליה מותרת פעילות חשפנות לשם גירוי מיני, בהתאם להוראות הרישוי של השלטון

<sup>12</sup> מרבית הנתונים מתוך "הגדרה והסדרה של מופעי חשפנות-סקירה משווה (2014)", הכנסת, הלשכה המשפטית, תחום חקיקה ומחקר משפטי, עו"ד גלעד נוה

המקומי. באנגליה נדרש רישיון לכל מקום המציג מופע חשפנות, גם אם בקהל רק אדם אחד, ובכך נכללים גם תאי הצצה. הרשות המקומית רשאית לקבוע מראש את המספר המרבי של מקומות המציעים בתחומה פעילות זו ולסרב למתן רישיונות נוספים. הרשות רשאית לסרב לתת רישיון אם הדבר מנוגד לאופייה של הקהילה המקומית או להגביל קיומם למקומות מרוחקים, כך למשל מוגבלים המועדונים למרחק של 100-250 מ' ממוסדות חינוך, בתי תפילה, מגורים וכו'.

במספר רבעים בלונדון (קאמדן, סיטי, האקני) הוכנו בין השנים 2010-2011 מסמכי מדיניות מעמיקים, שכללו, בין היתר תהליכי שיתוף ציבור, ובכולם הומלצה מדיניות של 0 מועדוני חשפנות<sup>13</sup>.

בארה"ב נערך דיון מעמיק בנוגע לזכותן של מדינות ורשויות מקומיות להגביל מופעי חשפנות. הדיון עסק בהתנגשות בין עקרון חופש הביטוי (שחשפנות והצגת מופעים בעירום נחשבים בעיני חלק משופטי בית-המשפט העליון בארה"ב כמוגנים מכוחו) ובין זכות המדינה לקבוע הוראות מגבילות בתחומי שיטור, בריאות, מוסר וכדומה. בית המשפט העליון של ארצות הברית קבע כי קיומם של מופעי חשפנות לצורך גירוי מיני מותרת בתנאים מסוימים ואינה אסורה לחלוטין בשל הזכות לחופש הביטוי. עם זאת, בית המשפט התיר לדלל פעילויות אלה במרחב, לרכז את המועדונים הרחק ממקום יישוב, להגביל את מועדי הפעילות ולמנוע מגע בין הקהל לחשפניות. באינדיאנה, למשל, מחויבות החשפניות להיוותר בלבוש חלקי.

**על פי ההלכה האמריקאית ניתן להגביל מופעי חשפנות לצורך מניעת התפשטות מחלות, מניעת נזקים לשכונה בה מצוי מקום הביטוי וכו'.**

(1) בגרמניה אישר בית המשפט המנהלי העליון<sup>14</sup> החלטת רשות מקומית לסרב להעניק רישיון למופע הצצה. בית המשפט קבע שאין לתת רישיון לניהול עסק שבו נשים רוקדות בעירום לעיני צופים המציצים בהן בתשלום, חרף הסכמת הנשים ולמרות הפגיעה בחופש העיסוק שלהן. בית המשפט הדגיש שהעובדה שהשתתפותה של האישה באותו מופע נעשית מרצונה אינה גורעת מן הפגיעה בערך כבוד האדם שהוא ערך אובייקטיבי כללי, ואף אדם אינו יכול לוותר עליו. הפגיעה בכבוד האדם של האישה, כך נקבע, אינה קשורה בהסכמתה, אלא באופן הצגתה במופע.

בצרפת נאסרה בשנת 1995, מנימוק דומה של ערך כבוד האדם, תחרות בה אדם נמוך קומה (גמד) מושלך לעבר מטרה, למרות הסכמתו להשתתף בפעילות זו וחרף הפגיעה בחופש העיסוק שלו.

<sup>13</sup> מידע זה לקוח מתוך חקר מקומי ובינלאומי של חברת zencity שנערך למסמך מדיניות זה.

<sup>14</sup> BverwGE 64' 274 (1981)

באיסלנד נאסרו מופעי חשפנות מכח החוק, בשנת 2010. תיקון לחוק המסעדות והשירותים האיסלנדי אסר קיום מופעי חשפנות או שימוש בעירום למטרות רווח או לצורך פרסום מקום הביולוי. **בדברי ההסבר לחוק נכתב כי האיסור הוא חלק מהמאבק שנאבקת איסלנד בתופעת הסחר בבני אדם (ראי/ה מעלה, הקשר בין מועדוני חשפנות לסחר בנשים, סעיף 8 ו').**

ט. תפקיד הרשות המקומית

15. כאמור, הדין הפלילי בישראל לא אסר ניהול והחזקת מועדון חשפנות, מהו אפוא תפקידה של רשות מקומית בהקשר למועדונים אלה?

על פי גישה אחת, לו רצה המחוקק הראשי לאסור פעילות מועדוני חשפנות – היה עושה זאת בחוק; כל עוד הדבר אינו אסור – על הרשות לאפשר קיומם במסגרת הפיקוח הסביר על שוק חופשי ובגבולות החוק. מצדדי גישה זו יטענו כי אל לו למאבק במועדוני החשפנות להתגלגל על כתפי הרשויות המקומיות.

עמדה זו מקבלת חיזוק מסוים הן מקיומו של פריט רישוי העוסק ב"הצצה על מעשה מיני" והן מהנחיית פרקליט המדינה המוזכרת לעיל, שהבחינה בין חשפנות לבין לאפ דאנס, אותו הגדירה כזנות.

נימוק נוסף למצדדים בקיומם של מועדוני חשפנות בתל אביב-יפו הוא כי בהיותה מטרופולין, מצופה כי העיר תל אביב-יפו תספק צרכים מגוונים של כלל הציבור, ואין היא דומה לערים קטנות שאוכלוסייתן שמרנית וכו', המבקשות למנוע בשל כך קיום מועדוני חשפנות בתחומן.

16. הגישה השנייה מדגישה את מקומו הייחודי של השלטון המקומי שתפקידו לקבוע את מערך החיים הראוי בעיני פרנסי העיר הנבחרים, להתוות עמדות מוסריות, ערכיות וחינוכיות בהתאמה לחוק, תוך מתן פרשנות לחוק באופן המתיישב עם ערכי העיר, בכללם ערך כבוד האדם.

תפקיד מובהק וחשוב של רשות מקומית הוא לקבוע ולהבנות את המרחב הפיזי, החברתי והמנטלי בתחומי שיפוטה, כפועל יוצא של החלטותיה בדבר מהלכים חברתיים והתנהלות התכנונית, המשפטית והאחרת. **בג"צ המרכולים חיזק גישה זו בהתייחסו למעמדה הייחודי-האוטונומי של העירייה, שהוא "העיקרון הבסיסי של המינהל המקומי".** (בעניין זה ראה גם את עמדת העירייה בעניין תחבורה ציבורית בשבת)

העיר נתפשת לא רק כמערכת פיסית, אלא כמערכת חיים כוללת, והתכנון העירוני המודרני בא לשרת גם מטרות חברתיות, כלכליות, אסתטיות ואקולוגיות, הוא אמצעי להגדרת אופני

ומהותו של המרחב העירוני מכל הבחינות; באומרו "תכנון" אין הכוונה רק להליכי התכנון הננקטים בוועדות התכנון העירוניות, אלא גם להליכי הרישוי ולסמכויות נוספות הנתונות בידי השלטון המקומי אשר מבטאים את ערכי המקום והתקופה. לרשות המקומית תפקידים ביצועיים, אך גם היכולת – והחובה – לקבוע את מפת הדרכים ואת הכיוון אליו תתפתח העיר, פיזית, ערכית ותרבותית. בהיותה רשות ציבורית, חבה הרשות המקומית חובת נאמנות לציבור ומחויבת לקדם אינטרסים ציבוריים ולאזן ביניהם. בעשותה כן, מותר לה – ואף מחובתה – לשקול שיקולים ציבוריים רחבים, והכל כמובן בכפוף לכללי המשפט המנהלי<sup>15</sup>.

במאמרו "מקומו של המקומי: משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון מרחבי בישראל"<sup>16</sup> מדגיש פרופ' בלנק את חובתה של הרשות המקומית לנווט את השימושים בתחומה לטובת כלל הציבור, מתוך איזון בין הצרכים השונים ומתוך תפיסת עולמה. חובה זו מביאה לידי ביטוי את אופייה של הרשות המקומית, שקברניטיה הם נבחריה ציבור: בהיותה "ישות בירוקרטית אך גם דמוקרטית, ישות שהיא בעת ובעונה אחת פיצול אדמיניסטרטיבי של המדינה אך גם מגלמת התארגנות וולונטרית של קהילת אנשים".

17. מכוחה של השקפה זו, על עיריית תל אביב – יפו לקבל, במוסדותיה הדמוקרטיים וכדין, החלטות מדיניות על בסיס הערכים המנחים אותה ועל פיהן לפעול בנחישות ובשקיפות במישורים השונים: התכנוני, הרישוני, התפעולי – אכיפתי ועוד.

#### י. ההיבט התכנוני – אישור שימוש חורג

18. כל מועדוני החשפנות בעיר תל אביב-יפו מצויים במקומות שבהם לא ניתן לקיים את הפעילות המתקיימת בהם במסגרת השימושים המפורטים והמותרים בתכניות המתאר המקומיות הכוללות הוראות מפורטות המתירות שימושי מועדון חשפנות (או מועדונים) כך שהקמתם והפעלתם טעונות אישור לשימוש חורג.

19. אישור לשימוש חורג מבטא את הפער שבין התב"ע הרלוונטית לבין השימוש המוצע והוא מחייב הפעלת שיקול דעת של מוסד התכנון האם קיימת הצדקה תכנונית להתיר את המבוקש; במסגרת שיקול דעת זה שוקלת הוועדה המקומית לתכנון ובניה – בכפוף להוראות המשפט המנהלי – שיקולים שונים, ובכללם שיקולים תכנוניים, מרחביים, חברתיים וערכיים, שיקולי תקנת הציבור ושיקולי מדיניות ראויה (ראה/י התייחסות ספציפית בסעיף 24 להלן)

<sup>15</sup> וראו בעניין זה עת"מ 8707-07-15 הועדה המקומית רמת גן נ. ירושלמי עמ' 21-32 והאסמכתאות שם  
<sup>16</sup> ישי בלנק, מקומו של המקומי: משפט השלטון המקומי ביזור ואי שוויון מרחבי בישראל, משפטים, ל"ד, 197

20. שאלת קיומו של הצורך ו/או ההתאמה התכנונית תוכרע ע"י מוסד התכנון, שיקבע האם מדובר בצורך של תושבי העיר והתאמת שילובו במרחב נשוא הבקשה הפרטית? האם מעוניינת העיר לאפשר פעילות מסוג זה בתחומה?
21. העדר איסור הפלילי על קיום מועדון חשפנות אינו מלמד כי הפעילות הרלוונטית רצויה ואינו מקנה זכות אוטומטית לקיומה. לו היה מדובר בפעילות פלילית, הרי שהיתה אסורה ולו היתה מתקיימת בכל זאת, היה זה עניינם של גורמי האכיפה המדינתיים לפעול מולה; העובדה שאינה פלילית מביאה לשולחן הרשות המקומית, על שלוחותיה השונות, את שקילת מידת התאמתה לאופייה הרצוי של העיר, לערכיה ולטובת תושביה. גם העובדה שחוק רישוי עסקים קבע חובת רישוי לעסק מסוג זה אינה מלמדת כי החוק מצדיק (או מחייב) את קיומו.
22. מדובר בשיקול דעת של הועדה – כמשקפת את אינטרס הציבור והערכים הרצויים - ואין לאיש זכות מוקנית לקבל היתר לשימוש חורג כלשהו, בכלל זה לשימוש כמועדון חשפנות. שיקול דעת זה חייב שיונח בפני הועדה לעת הדיון בהקשר כפול; הן השימוש החורג לתכנית והשימוש החורג להיתר הנקודתי.
23. זאת ועוד – סעיף 151 לחוק התכנון והבניה קובע כי :
- ”לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או הבניין”
24. תקנה 2 לתקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית) קובע כי סטייה ניכרת לענין ס' 151 תהא: "שימוש בבניין או בקרקע שיש בו שינוי מהשימוש שנקבע בתכנית והוא משנה את אופייה של הסביבה הקרובה".
25. ראוי בהחלט לבחון האם מועדון המספק גירוי מיני בצירוף משקאות משכרים ומושך אליו קהל הצורך את שני אלה באינטנסיביות – משנה או משפיע על אופייה של סביבתו הקרובה. מועדון חשפנות עשוי להשפיע על אופי העסקים שיחפצו בקרבה אליו, שלא לדבר על קיום מגורים בסביבתו, ככל שמאפשרת זאת התכנית (או היתר לשימוש חורג).
26. טיב השימוש עלול להתברר כמשנה את אופי סביבתו הקרובה בכך שזו תהפוך למאיימת על שלום הציבור (בעיקר הנשים) עוברי האורח, וכן בכך שיתפתחו בסביבה אלמנטים פליליים, הנלווים לעיתים לפעילויות מסוג זה – כגון סוחרים סמים או בתי בושת וכו', כל אלה צריכים להיבדק באופן פרטני ולהילקח בחשבון בשיקולי הועדה הדנה במתן אישור לשימוש חורג.

27. מעבר לאישור ספציפי ובדיקותיו, ונוכח פוטנציאל ההשפעה הבעייתית על הסביבה המצוי בד"כ במועדוני חשפנות, יכולה הוועדה לקבוע כללים לגבי מיקומם של מועדוני חשפנות וריחוקם המינימלי בין היתר ממוסדות חינוך, מרכזים קהילתיים, בתי תפילה וכמוכן מאזורי מגורים.

#### יא. היבט רישוי העסקים

28. יאמר מיד - חוק רישוי עסקים לא מתייחס במפורש לרישוי מועדוני חשפנות במתכונת המוכרת ופועלת כיום.

בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) מפורטים אפיוניהם של העסקים הטעונים רישוי. לענייננו רלוונטיים שני פרטי רישוי:  
6.12 - "עסק של אבזרי מין, מקום למכירתם, השכרתם, הצצה על מעשה מיני"  
7.7 א : "מקום לעריכת מופעים וירידים במבנה קבע, בלא מזון".  
פריט זה מצוי תחת קבוצה 7 שעניינה הם : "עינוג ציבורי, נופש וספורט" וספציפית תחת קטגוריה 7.7 שעניינה עינוג ציבורי.

29. לכאורה נראה כי פריט רישוי 6.12 דומה במהותו למועדון חשפנות, אך בהחלט ניתן לאבחן בין "הצצה על מעשה מיני" (פיפ שואו במסגרת עסק לממכר אביזרי מין) לבין הפרקטיקה המתנהלת כיום במועדוני חשפנות - אשה אחר אשה המתערטלות בנוכחות קהל רב של גברים, בשילוב משקאות משכרים.

30. כיום מונפקים רישיונות עסק למועדוני חשפנות מכח פריט רישוי 7.7 א (בתוספת פריט רישוי 4.8 המאפשר מכירת משקאות משכרים).

הכללת חשפנות בתוך המונח "עינוג ציבורי" אינה מובנת מאליה, ואף מעלה קושי מכמה סיבות : ראשית – די לעיין בשאר העסקים הנכללים בקטגוריה זו (בתי קולנוע, תיאטרון, ירידי מזון, אצטדיוני ספורט, קרקסים) כדי להבין את כוונת המחוקק בהקשר לקבוצה זו. שנית - ועיקר הקושי בשימוש בפריט רישוי זה הוא - ההגדרה "חשפנות" אינה מופיעה שם כלל, חשפנות תוארה בפסיקה בעניין ירושלמי<sup>17</sup> כמחפיצה ומבזה את כבוד האדם והרחבת פריט רישוי שאינו כולל אותה במפורש היא קשה על רקע הפסיקה הקיימת.

<sup>17</sup> עת"מ 8707-07-15 הועדה המקומית רמת גן נ. ירושלמי

בדיון שהתקיים אצל גב' דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהל), סוכס<sup>18</sup> כי שימוש בפריט זה עדיף על שימוש בפריט 6.12, בעיקר מטעמי הידוק הפיקוח. בדיון הובהר כי פריט 6.12 נועד לחנויות לאביזרי מין ולמופעי פיפ שאו.

31. ברירת המחל של שבבסיס חוק רישוי עסקים היא כי רק מה שמופיע בצו –טעון רישוי עסק, ואין פריט רישוי ההולם את הגדרת מועדון חשפנות במתכונתו המוכרת.

צירוף שני נתונים אלה מוביל למסקנה בלתי מתקבלת על הדעת, לפיה אין כלל צורך ברישוי מועדון חשפנות. פרשנות זו אינה סבירה ואינה תואמת את תקנת הציבור בשל רגישות הגבוהה של העסק, מידת ההטרדה שבו, פוטנציאל הסיכון לשלום הציבור וההכרח הברור בפיקוח.

הפתרון שנמצא בדיון שנערך בפני הגב' זילבר נכון בנסיבות העניין, ואולם העדר סיווג מפורש של מועדון חשפנות בחוק רישוי עסקים מעורר את החשש שמא לא נתן המחוקק דעתו עד תום בעניין זה, שבעתיים נכון הדבר על רק החקיקה המתפתחת, הפסיקה והצעות החוק.

32. בסיכום הדיון האמור ציינה גב' זילבר: "במסגרת השיח על אודות מועדוני חשפנות, נשמעה הטענה, לפיה אין לרשות פעילות של מועדוני חשפנות לצורך גירוי מיני, שכן הדבר מהווה מתן גושפנקה לעיסוק זה על ידי הרשויות. לכן, חשוב להבהיר כנקודת מוצא כי כל עוד חשפנות לצורך גירוי מיני אינה אסורה על פי חוק, הרי שקיימת הצדקה לפי מטרות חוק רישוי עסקים להסדירה באמצעות דרישה לרישיון עסק..." עם זאת הוסיפה מיד כי: **וידגש כי אין לראות בכך מתן גושפנקה לפעילות עצמה...**"

יב. סיכום ודרכי פעולה מוצעות

המלצת מסמך זה היא כי עיריית תל אביב – יפו תפעל - בכלים השונים העומדים לרשותה ותוך עמידה באמות המידה של המשפט המנהלי – לביעור מועדוני החשפנות בתחומה, מתוך קבלת הגישה הרואה בפעילות המתקיימת בהם החפצה וביזוי שאינם תואמים את ערכי העיר.

בסיס לכל פעולה היא החלטת מועצת העיר והנהלתה, לאחר הפעלת שיקול דעת באשר להכרעתם בין הגישות השונות שהוצגו במסמך זה.

<sup>18</sup> סיכום דיון בנושא רישיונות עסק למועדוני חשפנות, לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, 19.2.19

**וידוגש - ככל שיוחלט לצמצם או אף למנוע לחלוטין קיומם של מועדוני חשפנות בתחום העיר, יש לגבש תחילה (טרם תחילת ביצוע) תכנית שיקום ותעסוקה לאותן נשים שיאבדו את מקום עבודתן ויחפצו בסיוע, כפי שהעירייה יודעת לעשות. מדובר בבסיס הכרחי לכל פעולה בהקשר זה.**

#### יישום המדיניות באמצעות כלי חוק התכנון והבניה -

ככל שהשימוש "מועדון חשפנות" טעון אישור לשימוש חורג, קמות לוועדת התכנון הזכות החובה להפעיל שיקול דעתה באשר להתאמת השימוש המבוקש (ואולי אף, במקרים המתאימים להיותו סטייה ניכרת מתכנית המתאר). במסגרת הפעלת שיקול הדעת, ובשל טיבם הבעייתי של עסקים מסוג זה, מומלץ כי יתקיימו בדיקות פרטניות קפדניות על מנת לבחון את הנתונים הספציפיים בכל מועדון ואת התאמתו לשימושים המותרים בתכנית, את השפעתו על הסביבה ושאר בדיקות תכנוניות רלוונטיות. במסגרת הפעלת שיקול הדעת הנדרש יש לשקול את גם עמדת העירייה באשר למדיניות הרצויה בהקשר למועדונים מסוג זה. לצד בחינה נקודתית ופרטנית אודות מהות הבקשה והמבקש, בסמכות הוועדה לדרוש הכנת מסמך מדיניות ולאשרו. מסמך אשר יקבע את העדפת הרשות המקומית לביטול השימוש האמור בתחומה.

#### קידום מהלך ארצי -

מומלץ כי עיריית תל אביב-יפו תפעל לקידום דיון מהותי, כללי ורחב בפני גורמי יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים על מנת שתינתן הדעת לנטל המוטל על כתפי הרשויות המקומיות בהקשרי הפער בין תעשיית הזנות לתעשיית החשפנות. לעיריית תל אביב –יפו תפקיד מרכזי בסוגיה זו וזאת משני טעמים עיקריים: האחד, העירייה חרטה על דגלה לקדם את ערכי השוויון החברתי והמגדרי השני – כיום, לפי הידוע לנו, כל מועדוני החשפנות נמצאים בתחומה.

המצב המשפטי כיום מייצר דיסונאנס שיש לתת עליו את הדעת ברמה הארצית: התפתחות החקיקה אל עבר מתן פרשנות המתיישבת עם כבוד האדם, עמדת פסיקה הרואה בחשפנות החפצה הפוגעת בכבוד האדם, שתיקתו החלקית של חוק רישוי עסקים בנוגע לרישוי מועדון חשפנות וריבוי העדויות על המתרחש בהם בפועל, כל אלה מחייבים חשיבה מתכללת על הדרישה המוטלת על הרשויות המקומיות להנפיק רישיונות עסק למועדונים אלה.

בדיון מסוג זה ייבחן מנעד דרכי התמודדות עם המצב הקיים : מקידום החוק המשווה בין תעשיית החשפנות לתעשיית הזנות, ועד תיקון הצו לרישוי עסקים, הכללה מפורשת של מועדוני חשפנות תוך הכנסת פיקוח מוגבר ועוד.  
הפתרון הבעייתי מכולם יהיה השארת המצב הקיים, אך אז לא יונח הדיסונאנס על כתפי הרשות המקומית לבדה.

#### קיום שיתופי פעולה הדוקים –

המלצה נוספת היא למסד שיתוף פעולה רציף של העירייה עם משטרת ישראל ועם גורמי הפרקליטות הרלוונטיים, הפועלים רבות מול מועדוני החשפנות, על רקע העבירות הפליליות שעל פי העדויות מתבצעות בהם לכאורה. שיתוף פעולה זה יכול לסייע רבות לכל הגופים במילוי משימתם לטובת הציבור.

עו"ד אפרת מייקין כנפו  
מנהלת הרשות לחוסן ושוויון חברתי  
ויועצת רה"ע לקידום מעמד האישה  
עיריית תל אביב-יפו