



מציץ ונפגעת: בעקבות עת"מ 8707-07-15 הועדה המקומית לתכנון ובניה רמת גן נ' ירושלמי

נעמי לבנקרון*

ביום שלאחר פרסום פסק הדין מושא הארה זו,¹ הופיעה בעיתון "הארץ" קריקטורה של ערן וולקובסקי,² אשר הטיבה למצות את תוצריו העתידיים. מופיעה בה חשפנית על עמוד, ולמולה ניצבים שני שוטרים: האחד מנופף מולה ברוח שהוא עתיד לתת לה, והשני נועץ בה עיניים ומבקש מרעו להמתין שתסיים את הריקוד. מכל הפרשנויות המלומדות שקראתי אודות פסק הדין בתקשורת וברשתות החברתיות השונות, שנכתבו ברובן על ידי נשים פמיניסטיות חכמות, וחלקן גם חברות אהובות לדרך, נטה לבי הסורר אחר פרשנותו של וולקובסקי דווקא.

הרגולציה היא דבר מתעתע. ארגוני נשים ומשפטניות פמיניסטיות משקיעים לא מעט זמן ומשאבים בקידום חקיקה ופסיקה המשרתות, לטעמן, תפיסת עולם מתקדמת ונאורה עבור נשים, אך הן שוכחות לא פעם את העובדה הפשוטה הידועה לכל קריקטוריסט מתחיל: החיים עצמם הם מה שמתרחש מחוץ לכותלי בית המשפט ובית המחוקקים. הם מתרחשים בבתי הבושת ובמועדוני החשפנות שימשיכו להתקיים, והם נשקפים מבעד חלון ביתן של הנשים שימשיכו לעסוק בזנות ובחשפנות על אף פסיקתה של השופטת אגמון-גונן. או, במילותיו המוכרות יותר של רוסקו פאונד (Pound), קיים פער משמעותי בין המשפט עלי ספר (law in books) לבין דרך יישומו (law in action).³

* נעמי לבנקרון היא דוקטורנטית בפקולטה למשפטים על שם בוכמן באוניברסיטת תל-אביב. עבודת הדוקטורט שלה עוסקת ברגולציה של זנות וסחר בנשים.
1 עת"מ 8707-07-15 הועדה המקומית לתכנון ובניה רמת גן נ' ירושלמי, 10-12 (פורסם באר"ש, 28.8.2017) (להלן: "פסק הדין"). פסק הדין ניתן על ידי בית המשפט המחוזי בתל-אביב בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, מפי כבוד השופטת מיכל אגמון-גונן.
2 ערן וולקובסקי "קריקטורה יומית" הארץ 30.8.2017 www.haaretz.co.il/opinions/caricatures/1.4401333
3 Roscoe Pound, *Law in Books and Law in Action*, 44 AM.L REV. 12 (1910)
Jon B. Gould & Scott Barclay, *Mind the Gap: The Place of Gap Studies in Sociolegal Scholarship*, 8 ANNUAL REVIEW OF LAW AND SOCIAL SCIENCE 323, 325 (2012); GERALD N. ROSENBERG, THE HOLLOW HOPE: CAN COURTS BRING ABOUT SOCIAL CHANGE? (1991)
BARDLEY C. CANON & CHARLES A. JOHNSON, JUDICIAL POLICIES: ראו



שתי שאלות הונחו למעשה לפתחה של השופטת אגמון-גונן: הראשונה, האם חשפנות גורמת נזק לנשים בכלל ולנשים העוסקות בה בפרט. ושנית, מה מידת יכולתו של עולם המשפט לסייע במסע המפותל להצלתן. על הראשונה מבין השתיים לא אתעכב, שכן השופטת אגמון-גונן השיבה לשאלה זו בחיוב, ועל כך מתבססת פסיקתה.⁴ לפיכך יוקדש עיקר הדיון לתוצריה המעשיים של תשובתה.

על אף חגיגת פסק הדין כהישג פמיניסטי מרשים, יש לזכור כי נקודת המוצא לעתירה המונחת בבסיסו הייתה רחוקה מלהיות פמיניסטית. הצדדים לעתירה, כזכור, הם גופים מינהליים בעיריית רמת גן ובעל מועדון חשפנות. המניע של שני הצדדים היה כלכלי גרידא: בעל המועדון חפץ להגן על מקור פרנסתו, והעירייה חפצה להגדיל את רווחיה, תוך עריכת מתיחת פנים ארכיטקטונית ומוסרית לאזור הבורסה. בכך, אין רמת גן שונה מערים גדולות אחרות במערב, שבהן הזנות והחשפנות נדחקות בהדרגה לקרן זוית, שכן אינן הולמות את הרוח הבורגנית החדשה המנשבת בהן. הג'נטריפיקציה היא הכוח המניע מאחורי העתירה שהוגשה, ולא פמיניזם וזכויות אדם.

אם כך, מה שהפך פסק דין זה להישג פמיניסטי, לכאורה לכל הפחות, הוא שתי שחקניות שנטלו חלק בעיצובו: השופטת אגמון-גונן ועמותת ויצ"ו. על מנת להבין את פעילותן ואת השלכותיה של פעילות זו, יש להרחיב מעט את יריעת הדיון, ולבחון את שלוש צלעות המשולש המונחות בבסיס פסק הדין: הפמיניזם, הארגונים והמדינה.

קיים, כמובן, קושי לבחון צלעות אלה בנפרד, קושי ההולך וגובר בשנים האחרונות, עת קו הגבול בין פעילותם של ארגונים פמיניסטיים והמדינה הולך ומיטשטש, ושורת גופים הוקמה בשירות המדינה להגנה על זכויות נשים. בישראל ניתן למנות, בין היתר, את הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת, את יועצת ראש הממשלה לקידום מעמד האישה, ואת הממונה על חוק עבודת נשים, כמו גם גופים הפועלים בתוך רשויות ספציפיות, כגון היוה"ל"ן בצה"ל ובמשטרה, או יועצות למעמד האישה ברשויות המקומיות. במקביל, צמח והתחזק הפמיניזם גם במסדרונות השלטון: יותר ויותר חברות כנסת, שרות ממשלה, שופטות ועובדות ציבור בכירות אינן מהססות להצהיר על תפיסת עולם פמיניסטית מובהקת, תפיסה שמתוכה תיאבקנה לקידום זכויות נשים אשר לשיטתן זקוקות לכך.

IMPLEMENTATION AND IMPACT (1999); Malcolm Feeley, *Three Voices of Socio-legal Studies*, 35 ISRAEL L.REV. 175, 184 (2001); Ariela J. Gross, *Race, Law and Comparative History*, 29 LAW & HIST.REV. 549–550 (2011) לדיון בספר בישראל ראו רות גביוון "התקווה החלולה: האם בתי משפט יכולים להביא שינוי חברתי?" **מעשי משפט** ב 15 (2009).

⁴ ס' 13(2) לפסק הדין, לעיל ה"ש 1, בעמ' 39–38.



מצין ופגעת

תהליכים אלה הובילו להתפתחותו של הפמיניזם המדינתי (state feminism), יצור כלאיים שתפיסת עולמו הפמיניסטית הייתה שונה, במידה רבה, מזו שהתפתחה בארגוני השטח. אף שכותבות מסוימות הצביעו על כמה מיתרונותיו, בדמות הייצוג הנשי ההולך וגדל במוסדות השלטון והשמעת קולן בזירות שבהן הושק בעבר, כגון בית המחוקקים והממשלה, טענו כותבות אחרות כי הוא משקף חלק מן הנשים, חלק מן הזמן, תוך רידוד קולן לכלל קול אחד, קורבני. הפמיניזם המדינתי יצר קואופטציה של ארגוני הנשים בחיק המדינה, והגביל את פעולתן מחוץ למסדרונותיו, תוך יצירת מצג שווה של פעולה בשמן ולמען. מבקרות חריפות במיוחד של הפמיניזם המדינתי מגדירות אותו כדרך אחת נוספת באמצעותה הפכה המדינה את אזרחיותה לקרבנות הזקוקות להגנה.⁵ תהליכים אלה השפיעו גם על ארגונים פמיניסטיים מן המגזר השלישי. ארגונים אלה מאתגרים תדיר את המדיניות הקיימת תוך התרעה מפני נזקי המצב הקיים, מציעים דרכים מקוריות להשגת המטרות הרצויות, ומציבים מטרות חדשות על סדר היום הציבורי. הארגונים בנו מרחב נפרד וחשוב בין המדינה לבין האזרחים, שבו יכלו לפסוע, במשעול חלופי, מי שמוקדי הכוח של החברה נסגרו בפניהם, אם מכוח חוק ואם מכוח המנהג, תוך שהם יוצרים מנגנון המבטיח את הדמוקרטיה עצמה בפעילותם.⁶ עם זאת, ספק עם עמדו נכוחה על סכנות הפמיניזם המדינתי, שספק אם תפיסת עולמו שיקפה את זו של הנשים אותן ביקש לייצג.

במהלך המאה העשרים הפכו בתי המשפט לזירות חשובות לקידום מאבקים משפטיים של פרטים וארגונים: בארצות-הברית היו אלה פסקי הדין של בראון, ווייד וגריזוולד שנחקקו זה מכבר בדפי ההיסטוריה, אף אם מידת השינוי שחוללו עודנה מוטלת בספק.⁷ בישראל היו אלה פסק הדין בעניין קעדאן או פסק הדין בנושא כבילתם של מהגרי

⁵ לדיון בפמיניזם המדינתי ראו, למשל, את קבצי המאמרים הבאים: CHANGING STATE FEMINISM (Joyce Outshoorn & Johana Kantola eds., 2007); STATE FEMINISM AND POLITICAL REPRESENTATION (Joni Levenduski et al. eds., 2005) עם זאת, לעיתים מאמצת החברה האזרחית חלק ממנגנוניה הרקאניים של החברה המרכזית, באופן המדיר אף הוא קבוצות מסוימות, בעיקר נשים: Fraser Nancy, *Struggle over needs: Outline of a Socialist – Feminist Critical Theory of Late Capitalist Political Culture*, in WOMEN, THE STATE AND WELFARE (L. Gordon Ed., 1990) ⁶ Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973); Griswold v. Connecticut, 381 U.S. 479 (1965). לדיון בהשלכותיהם של פסקי דין תקדימיים אלה, ראו Derrick Bell, *Relearning Brown: Applying the Lessons of Brown to the Challenges of the Twenty First Century*, 29 N.Y.U.REV.LAW & SOC.C. 633 (2005); Kevin C. McMunigal, *Essay: of Cause and Clients: Two Tales of Roe vs. Wade*, 47 HASTING L.J. 799 (1996); Eduard T. Mulligan, *Griswold Revisited in Light of Uplinger: An* ⁷



עבודה למעסיקיהם, שנתפסו כמשקפים רעידת אדמה משפטית ופוליטית, אך בפועל היו מקסם שווא: עוד טרם יבשה הדיו על חתימת השופטים, מיהרו חברי הכנסת ועובדי ציבור חרוצים אחרים לרוקן את פסיקתם מתוכן.⁸

עם זאת, נדמה כי ארגונים ושופטים כאחד שכחו את האזהרה הבסיסית בדבר היותם של בתי המשפט נעדרי חרב וארנק.⁹ במלים אחרות, צדק וולקובסקי באבחנתו כי עובדי הציבור שידרשו ליישם את הפסיקה לא יהיו השופטים או ארגוני הנשים, כי אם פקחים עירוניים ושוטרים – גופים, שספק אם תפיסת העולם הפמיניסטית מאפיינת את התנהלותם. הפקחים העירוניים, שתפקידיהם עברו הרחבה ניכרת בשנים האחרונות, תוך שחלק מתפקידי המשטרה מוטלים לפתחם,¹⁰ יאכפו את פסיקתה של השופטת אגמון-גונן. לצידם או במקביל להם יעסקו בכך גם שוטרים, בשל הטענה, המופיעה גם בפסיקתה של השופטת אגמון-גונן, כי במקומות אלה מתנהלים בתי בושת וסחר בנשים.

החלוקה שמציע וולקובסקי בין שני סוגי השוטרים משקפת מאוד את שני הפגמים הבולטים, שיופיעו ללא ספק בעת יישומו של פסק הדין. השוטר המרייר של וולקובסקי מצביע על המשך קיומם של ביקוש והיצע. נדרש, כמובן, יותר מאשר פסק דין או חוק, כדי להפסיק את הביקוש הגברי לזנות או לחשפנות. אכיפה המאיימת על נורמות המקובעות בלב ליבה של החברה, לא תצלח על פי רוב להשיג את יעדיה באופן מלא או אף חלקי. פסיקת בתי המשפט רחוקה מלהיאכף כלשונה במנעד רחב של תחומים, והיא נתונה לפרשנותם ולשיקול דעתם של עובדי הציבור. הם אלה שיחליטו אם וכיצד יטפלו בנושא כזה ואחר; כיצד או מה כמות כוח האדם והמשאבים שתוקצה לו, והחלטות נוספות בעלות משקל מכריע על יישום הפסיקה.

בדומה, פסק הדין לא ישים קץ גם להיצע. אין די בקביעה כי חשפנות מהווה פגיעה בכבודן של נשים, כדי לשים קץ למצוקה המובילה נשים למקומות אלה. עיריית רמת גן, שכל מבוקשה התמקד בניקוי רחובותיה מן הזוהמה המוסרית שפשטה בהם, לא טרחה לבחון מה יעלה בגורל הנשים. מתוך תקווה להתבררות, התקשרתי למחלקת הרווחה

Historical and Philosophical Exposition of Implied Autonomy Rights in the Constitution, 13 N.Y.U.REV.LAW & SOC.C. 51 (1985)

בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1), 258 (2000); בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא(1), 346 (2006).

אלכסנדר המילטון, גיימס מדיסון וג'ון ג'יי הפדרליסט 388 (אהרן אמיר מתרגם, 2004).
חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א–2011. ראו גם "הרחבת סמכויותיהם של פקחים עירוניים" (האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2014) www.acri.org.il/he/15099?gclid=Cj0KCQjwub7NBRDJARIsAP7w1T_KrxTIL3jRKY9LRp3dVIHkNMZdv0nSCQWutXHHG4kJaUkIoRPn9GgaAjjjEALw_wcB.



מצין ונפגעת

בעיריית רמת גן מספר ימים לאחר פרסום פסק הדין. באופן מפתיע – נעניתי כבר בצלצול הראשון. באופן מפתיע פחות – עובדות המחלקה לא הכירו כלל את פסק דינה של השופטת אגמון-גונן, או את מועדון החשפנות. בנוהל המוכר עד זרא של משרד זה, שעובדיו קורסים ממילא תחת עומס תיקים בלתי-נסבל, הבהירה העובדת שענתה לי, שאין באפשרות עובדי המשרד לצאת אל השטח. לדבריה, אם רוצות הנשים מן המועדון לקבל סיוע, יתכבדו נא ויקבעו תור ללשכת הרווחה, לראיון ראשוני, שבו תוכרע זכאותן לו. תוך כמה זמן תוכלנה לקבל סיוע, התעניינתי? כאן החלו לעלות כחכוחים מעברו השני של הקו. ברי, שהן הביקוש והן ההיצע ימשיכו להתקיים, ובמקרה הטוב, לא תהיה לפסק הדין משמעות של ממש בשטח.

אך את המקרה הרע יותר ממחיש השוטר השני של וולקובסקי, זה המפנה את דרישת תשלום הקנס דווקא לאישה עצמה. הדרישה איננה כה אבסורדית כפי שהיא נראית. ניתן ללמוד מניסיונם של בתי הבושת, שעמדו עד לאחרונה במוקד פסקי דין דומים, כמו גם ממחקרים העוסקים בסוגיה זו במדינות ובתקופות אחרות:¹¹ הזנות לא נעלמה כמובן, אך בתי הבושת המשיכו לפעול במקומות סמויים מן העין. הסחר בנשים הצטמצם באופן ניכר, אך את מקומו תפסו נשים מקומיות שעסקו בזנות. פקחים עירוניים בתל-אביב קנסו נשים בגין לכלוך באזור בתי הבושת בתחנה המרכזית, או בשל עישון "במקום ציבורי" המנוגד לחוק. גם שם, יחס הפסיקה לנשים כקורבנות התערבב בשיקולים מוניציפליים של ג'נטריפיקציה ורצון לשנות את תווי המתאר של דרום תל-אביב, ולפיכך כל האמצעים נתפסו ככשרים למהלך ניקוי הרחובות. הנפגעות ממשטור זה הן הנשים. כך, למשל, נשים שלמדו להיזהר מפעולות אכיפה מעין אלה, המיועדות "להצלתן", נמנעו לא פעם משימוש בקונדומים, מתוך ידיעה כי המדובר בראיה שתשמש נגדן עם מעצרן.

פסיקתה של השופטת אגמון-גונן, על אף חשיבותה, עשויה להיות חרב פיפיות שתגרור תגובת נגד ותוצרי לוואי שליליים שונים. פסיקה איננה מטה קסמים היכולה לשנות מציאות בהינף יד. לא פעם, יש לתת למנגנונים חברתיים, משפטיים ואחרים לפעול להשגת השינוי המבוקש. יש צורך לשנות דפוסים קיימים בהדרגתיות, להתמקד בשינויים התנהגותיים ברורים שסופם להשפיע על תפיסות עולם, ולהתאזר באורך רוח, שכן

¹¹ אמה גולדמן "הסחר בנשים" **חמישה מאמרים פמיניסטיים** 23 (דפנה רוזנבליט עורכת ומתרגמת, 2005); הילה שמיר "גישות פמיניסטיות לרגולציה של הזנות: מבט אוהד על הפער שבין המשפט עלי ספר לבין המשפט בפעולה" **מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות** 121, 150–151 (ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר עורכים, 2016). Ronald Weitzer, *The Social Construction of Sex*. Trafficking: Ideology and Institutionalization of Moral Crusade, 35 POL.& SOC'Y 447 (2007); JULIA LAITE, COMMON PROSTITUTE AND ORDINARY CITIZENS (2012).



התהליך עשוי לארוך זמן ניכר. לעיתים, למגינת ליבם של פעילים חברתיים, יש להניח לזמן לעשות את שלו מבלי לנסות להקדים את המאוחר באמצעות פסיקה מלהיבה.¹² על כך כתבה רות הלפרין קדרי:¹³

“הבשלת האידיאולוגיה הפמיניסטית כפי שהיא מתבטאת בחקיקה והמודעות הפמיניסטית הגוברת בקרב האליטות רחוקה מלבטא סדר חברתי חדש של ממש [...] דומה איפוא שאנו מצויות כיום בנקודת מפנה, שבה השיח המשפטי, לצד הפמיניזם המשפטי המלווה אותו, מאפשרים שינוי חברתי. הזירה הציבורית נחזית להיות פתוחה יותר – ולו חלקית – לשינוי ולהתפתחות. השלב הבא בקידומן של נשים בישראל צריך להתבטא במעבר מן ‘המפנה הנורמטיבי’ לקידום המימוש ולהגשמת האידיאולוגיה העומדת בבסיסו, וזאת בעיקר באמצעות הקצאת משאבים ופעילויות חינוכיות.”

אחד ממאבקי הראשונים של התנועה הפמיניסטית היה המאבק נגד היחס לזנות בלונדון הוויקטוריאנית של המאה ה-19. קבוצת ארגוני נשים הצליחה לבטל תוך פרק זמן של פחות מעשרים שנה פקודה שאפשרה בדיקות רפואיות של נשים שעסקו בזנות, שנערכו תוך כפייה והשפלה. הצלחתן המרשימה של מי שנעדרו באותן שנים זכויות אזרחיות מינימליות, לרבות הזכות לבחור ולהיבחר או לחדר משלהן, התבססה דווקא על העובדה שמאבקן זה התנהל בכיכר העיר, בכיתות רגליים להחתמת עצומות, ומעל ארגזי עץ בהייד פארק. הן לא פעלו באמצעות המדינה, כי אם דרך מנגנונים החיצוניים לה. העובדה כי מאז זכינו – לפחות חלק מאתנו – בחדר משלנו, וגם בשופטות, מחוקקות ושרות פמיניסטיות, אין פירושה כי עלינו לחדול מהצבת ארגזי עץ בפארק. ההיפך הוא הנכון – עלינו לעמוד עליהם ולנסות לשנות נורמות רווחות ולא להתמקד במערכת המשפט בלבד. היום, עם השלמת “המפנה הנורמטיבי”, יש לפנות ולטפל בשינוי הנורמות יותר מתמיד.

¹² Dan M. Kahan, *Gentle Nudges vs. Hard Shoves: Solving the Sticky Norms Problem*, 67(3) *Univ. of Chic. L.R.*, 607 (2000).

¹³ רות הלפרין-קדרי “שוויון זכויות... בלי הבדל... מין”: נשים, משפט ושינוי חברתי בישראל” *תרבות דמוקרטית* 10, 163, 187 (2006).