



היערכות לתחילת חוק איסור צריכת זנות

כתיבה: עדו אבגר | אישור: אורלי אלמגור-לוטן

תאריך: ו' בתמוז תש"ף, 28 ביוני 2020

סקירה

תוכן עניינים

1	תמצית.....	
4	מבוא	1.
7	היערכות לאכיפת איסור צריכת זנות.....	2.
9	המהלך המשולב לצמצום הזנות.....	3.
9	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.....	3.1
16	משרד הבריאות.....	3.2
18	משרד החינוך.....	3.3
19	המוסד לביטוח לאומי.....	3.4
20	סיכום היערכות הרשויות לקראת כניסת החוק לתוקף.....	4.

תמצית

ב-10 ביולי 2020 ייכנס לתוקף [חוק איסור צריכת זנות \(הוראת שעה ותיקון חקיקה\), התשע"ט-2019](#). לבקשת הייעוץ המשפטי לוועדת החוקה חוק ומשפט, מרכז המחקר והמידע של הכנסת בחן את היערכותם של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן משרד הרווחה), משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים (להלן משרד הבט"פ), משרד החינוך, משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי, לקראת כניסת החוק לתוקף.

עיקרי הממצאים במסמך:

- ב-31 בדצמבר 2018 התקבל בכנסת חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019, ובו נקבע כי צריכת מעשה זנות היא עבירה פלילית, שהעובר אותה יידרש לשלם קנס מינהלי. בחוק מובהר, כי **איסור צריכת זנות הוא חלק ממהלך משולב הכולל חינוך והסברה לציבור והרחבת דרכי הטיפול והשיקום לאוכלוסיות בזנות, הנעשה מתוך הכרה במאפייניה הפוגעניים של הזנות ובנזקים הכרוכים בה**. בכדי לאפשר לרשויות להיערך לאכיפת האיסור על צריכת זנות, לבצע צעדי הסברה ולהתאים את מעני השיקום בעבור האוכלוסיות שבמעגל הזנות, **תחילתו של החוק נקבעה למועד שיחול 18 חודשים מיום פרסומו**.

- כשבועיים אחרי אישור החוק במליאת הכנסת, החליטה הממשלה בהחלטה 4462 לאמץ את עיקרי התוכנית ליישום ההמלצות של צוות בין-משרדי לצמצום צריכת זנות, ולתקצב את התוכנית בסכום של 30 מיליון ש"ח בבסיס התקציב של שנת 2019. סכום זה נועד לקידום תוכנית פעולה הכוללת מענים בהיבטי שיקום, טיפול וחינוך. הסכום לא נועד לתקצב היבטי אכיפה, שהיו אמורים להיות מקודמים בהתאם למשאבים הקיימים ועל פי תעדוף של משטרת ישראל.

היערכות לאכיפת איסור צריכת זנות:

- נכון למועד כתיבת המסמך **טרם פורסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין מדיניות אכיפת איסור צריכת זנות**. לפי משרד המשפטים, גיבושה של טיוטת הנחייה כאמור נמצא בשלבים אחרונים, והיא אמורה להתפרסם לפני כניסת החוק לתוקף. בחוק גם נקבע, כי **שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות אמצעי חלופי** לתשלום הקנס המינהלי, קרי סדנה פסיכו-חינוכית שמטרתה למנוע את הישנות ביצוע העבירה. **עד כה תקנות כאלו טרם הובאו לאישור ועדת החוקה של הכנסת**.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד לביטחון הפנים בבקשה לקבל ממשטרת ישראל מידע ונתונים בדבר פעולות היערכות שנעשו לקראת מועד תחילתו של החוק, לרבות בתחום הכשרת כוח אדם, קביעת נהלים והיערכות טכנולוגית. למרות פניות חוזרות ונשנות וחרף הזמן שחלף, עד למועד הגשת המסמך המשרד לביטחון הפנים לא העביר לידינו את תשובת המשטרה בנושא**.
- בפרוטוקולים של דיוני צוות היישום עולות טענות של נציגי המשטרה בדבר קשיים באכיפת החוק. בין היתר, בדיון צוות היישום שהתקיים במאי 2020 ציינה נציגת המשטרה, כי **לנוכח היעדרו של אמצעי האכיפה החלופי, ולנוכח ריבוי המשימות שהוטלו על משטרת ישראל בחודשים האחרונים בשל התפרצות נגיף**

הקורונה, אין ביכולת המשטרה להיערך לאכיפת החוק באופן אפקטיבי. נציגת משטרת ישראל אמנם הדגישה, כי **יעשו מירב המאמצים על מנת לאכוף את החוק עם כניסתו לתוקף במגבלות האפשר; אולם לדבריה בדיון, לנוכח היעדר אמצעים ומשאבי כוח אדם כאמור לעיל, מסתמן כי האכיפה תעשה באופן אגבי וללא ריכוזי מאמץ ייחודיים.**

יישום המהלך המשולב לצמצום הזנות:

- באפריל 2019 הועברו למשרד הרווחה 30 מיליון ש"ח** עבור "מעטפת מענים לשורדות זנות", בהתאם להחלטת ממשלה 4462. מתוכם – 22 מיליון ש"ח נותרו במשרד הרווחה ויועדו ליישום מעני התוכנית הנמצאים תחת אחריותו, 7.4 מיליון ש"ח הועברו למשרד הבריאות לשם יישום המענים הנמצאים תחת אחריותו, ו-600,000 ש"ח הועברו למשרד החינוך לשם יישום המענים הנמצאים תחת אחריותו. **התקציב שיועד למשרד הרווחה לשנת 2019 לא נוצל עד סוף 2019**, 14 מיליון ש"ח הוגדרו בסוף השנה כעודפים מחויבים, ומחציתם – שבעה מיליון ש"ח – הועברו למשרד הרווחה בתחילת 2020. **גם התקציבים שהועברו למשרד הבריאות ולמשרד החינוך לא נוצלו ברובם המכריע עד תום שנת 2019. בתחילת יוני 2020 העביר משרד האוצר למשרד הרווחה את תקציב התוכנית הייעודי לשנת 2020 בסך 30 מיליון ש"ח.**
- ככלל נראה, כי נכון למועד כתיבת המסמך, מרבית המענים החדשים והרחבות המענים הקיימים שנכללו בתוכנית הפעולה לשנת 2019 טרם החלו לפעול בשטח, אך נעשתה התקדמות בתהליכי הגיבוש וההנעה שלהם וביצירת התקשרויות במכרזים לשם הפעלתם.**
- ממשרד הרווחה נמסר, כי לאור קבלת התקציב לשנת 2020, הוא פועל לבצע את העברות התקציביות למשרדי הממשלה האחרים בכדי ליישם את המענים שנמצאים בתחומי אחריותם, וממשיך לפעול ליישום המענים שתחת אחריותו הנכללים בתוכנית היישום לשנת 2019, אשר יישומם בשטח טרם החל. יצוין כי על פי החלטת הממשלה, עוד לפני יישום תוכנית הפעולה משרד הרווחה תקצב מענים לאוכלוסיות בזנות בכ-24 מיליון ש"ח בשנה. במשרד הרווחה הבהירו, כי עם קבלת התקציב בסוף אפריל 2019 פעל המשרד באופן מידי מול משרד האוצר ונציבות שירות המדינה להקצאת התקנים, מינה במינוי בפועל מנהל תחום במטה, וכן פעל להרחבת המענים בהתאם להחלטת הממשלה אל מול הרשויות וועדת המכרזים. עד קבלת התקציב הייעודי ליישום התוכנית בשנת 2020 בתחילת חודש יוני, פעל המשרד בהתבסס על העודפים המחויבים שהועברו למשרד בסך שבעה מיליון ש"ח.
- לפי תשובת משרד הרווחה, המענים שצפוי משרד הרווחה ליישם בשנת 2020 כוללים:** רצף מענים מאוחד – איגום מספר מענים שהוצעו בתוכנית ההפעלה בתל אביב וירושלים לצעירות וצעירים, נשים וטרנסג'נדריות בזנות, לרבות, הלנת חירום, מרחב פתוח, מרכז יום וערב, הוסטל ודירת מעבר; טיפול פרטני וקבוצתי לגברים בזנות; סל מענים גמיש לאוכלוסייה בגירה בזנות הנמצאת בתהליכי שיקום מתקדמים (מימוש הסל אפשרי החל מה-25 ביוני 2020); הקמת שלוש דירות שיקום לאימהות; הרחבת המערך לטיפול בנשים בזנות תחת קורת גג (הלנת חירום); הרחבת תקני כוח אדם ייעודי לתחום הזנות; הרחבת מרחבי הל"ב הקיימים לטיפול בקטינות וקטינים המנוצלים בזנות, והקמת מרחבים חדשים; קידום תוכניות מניעה והסברה; הכשרה והדרכה

שוטפת לצוותים; הכשרות מקצועיות לנשים בזנות; מחקר מלווה. **במהלך דיוני צוות היישום עלה כי רצונן של נשים בזנות להיוותר אנונימיות, עשוי להקשות עליהן לממש את זכאותן לשירותי סיוע שונים הכלולים בתוכנית.**

- לפי תשובת משרד הבריאות, **המענים שצפוי משרד הבריאות ליישם בשנת 2020 כוללים:** חלופת אשפוז לנשים בזנות המתמודדות עם תחלואה כפולה; הרחבת שירותי הגמילה במסגרת המיועדת לנשים, לרבות טרנסג'נדריות; תוכנית גמילה לגברים המכורים לצריכת מין (החלה לפעול); הרחבת מצבת העובדים הסוציאליים במרפאות הניידות בתל אביב ובחיפה; הקמת שלוש מרפאות ניידות בירושלים, באר שבע ואילת בתקן כוח האדם מורחב; חינוך מניעתי לנוער ולצעירים בסיכון לזנות; מינוי מרכז פרויקט זמני לקידום יישום תקציבי החוק. בכפוף לאישור ועדת חריגים, בכוונת המשרד להקצות עודפים מחויבים על סך 400,000 ש"ח לסיוע לטרנסג'נדרים וטרנסג'נדריות בסיכון לזנות ולאיתור זירות זנות לטובת פעילות המרפאות הניידות. בשל היקף היישום הנמוך של מעני תוכנית הפעולה, בשנת 2019 נותבו 100 אלף ש"ח מעודפי תקציב החלטת הממשלה לטובת טיפולי שיניים של נשים המשתקמות מזנות.

- במסגרת התוכנית, **משרד החינוך** נדרש לפתח לומדות לתלמידים ומערכי ההדרכה למורים בנושא מיניות בריאה, ולומדות למורים לזיהוי תלמידים בסיכון לקבוע תכנים לתלמידים במערכת החינוך בתחום המיניות הבריאה ומניעת פגיעה מינית, ולעבות תוכני הכשרה והדרכה של הצוות המקצועי במוסדות החינוך לעניין איתור וזיהוי קטינים בסיכון לניצול בזנות. המרכז לפיתוח הלומדות הוקפא טרם מימושו המלא בסוף שנת 2019 והתקציב הוגדר כעודפים מחויבים. עם קבלת חלק מתקציב העודפים, תהליך הפיתוח מול הספק החיצוני חודש.

- נשים בזנות או שורדות זנות עשויות לקבל הכרה מהמוסד לביטוח לאומי כבעלות נכות פיזית או נפשית. אישה שאחזי הנכות שנקבעו לה גבוהים מספיק, ושמתפת בתוכנית שיקום מקצועית, זכאית לקבל **דמי שיקום**. תוכניות השיקום הייעודיות לנשים בזנות (אופק נשי, סלעית, יוצרות עתיד) מוכרות כתוכניות שיקום מקצועיות. מי שלא נמצאה זכאית לדמי שיקום עשויה להיות זכאית לקצבת **הבטחת הכנסה**. יודגש, כי לא מדובר במענים ייעודיים לנשים בזנות. היות שהעיסוק בזנות כשלעצמו אינו תבחין רלוונטי לזכאות לקצבאות, אין ביכולתו של המוסד לביטוח לאומי לדווח על מספר הנשים בזנות שמקבלות קצבאות או אף לספק אינדיקציה על מספרן. לאור זאת, לא ברורה משמעות קביעת היעד המספרי של מקבלות הקצבאות בשנת 2019 (50 נשים שיקבלו כל קצבה) בהחלטת הממשלה.

- כאמור, תוכנית הפעולה לצמצום צריכת הזנות לשנת 2019 יושמה עד כה באופן חלקי בלבד, גם אם נעשתה התקדמות בתהליכי הגיבוש וההנעה של המענים הנכללים בה. לנוכח זאת, גם מימוש התוכנית בשנת 2020, ככל שאכן יקרה, צפוי ברובו להשלים יישום מענים שהיו אמורים להתחיל ולפעול כבר בשנת 2019. כמו כן, גם צעדי ההסברה והעלאת המודעות הציבורית לנושא טרם קודמו.**

- בדיון צוות יישום ההמלצות לצמצום צריכת זנות שנערך בינואר 2020, הוסכם על דעתם של מרבית המשתתפים בדיון, כי ככל שלא יהיה שינוי מהותי בהיערכות הגורמים האמונים על מתן מענה בריאותי**

ושיקומי לאוכלוסיות בזנות, לא מן הנמנע לטעון שמצבן של העוסקות בזנות עלול להיפגע, וזאת מפאת החוסר במענה ראוי שיוענק למבקשות לצאת ממעגל הזנות. ממשרד הרווחה נמסר בהקשר זה, כי המענים הניתנים על ידי המשרד, כמפורט לעיל, רחבים ומקיפים, הולמים את רוח החוק לאיסור צריכת הזנות, ומספקים מענה הולם לאוכלוסיות בזנות. עם זאת צוין, כי במשרד ממשיכים לקדם הקמת מענים חדשים.

1. מבוא

ביוני 2016 מינתה שרת המשפטים צוות בין-משרדי לבחינת הכלים לצמצום צריכת הזנות בישראל, בראשות מנכ"לית משרד המשפטים אמי פלמור. בצוות היו נציגים ממשרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים, משטרת ישראל, משרד החינוך, משרד הכלכלה, משרד הרווחה, משרד האוצר, משרד הבריאות והמשרד לשוויון חברתי. **תפקידו של הצוות היה לבחון את הכלים העומדים לרשות הממשלה במאבקה בצריכת זנות, לרבות בחינת האפשרות לקבוע עבירה של קבלת שירותי זנות מבגירים.**¹ בדצמבר 2017 הוגש דוח הצוות הבין-משרדי, ובו המלצות בתחום החינוך והגברת המודעות, הטיפול והשיקום, והגברת האכיפה וייעולה. בדוח לא מובעת עמדה בשאלה אם יש להפיל צרכנים של שירותי זנות מבגירים אך מוצגת בו בחינה של העקרונות המשפטיים שעל פיהם יהיה אפשר לאסור צריכת שירותי זנות, וכמו כן מוצגות החלופות, להכרעת המחוקק.²

בעקבות עבודת הצוות הבין-משרדי, נוסחה הצעת חוק ממשלתית האוסרת צריכת זנות ומחייבת פעילות ממשלתית בתחומי הבריאות, הרווחה והחינוך לצמצום צריכת הזנות.³ ב-31 בדצמבר 2018 התקבל בכנסת **חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019**, ובו נקבע כי צריכת מעשה זנות היא עבירה פלילית, שהעובר אותה יידרש לשלם קנס מינהלי. סעיף 5 לחוק קובע כי שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות אמצעי חלופי לתשלום הקנס המינהלי, כולו או חלקו. מטרת האמצעי החלופי היא, בין השאר, להקנות ידע ולהגביר את המודעות בכל הנוגע לנזקים הנגרמים לאוכלוסיות בזנות, והכול כדי למנוע את הישנות ביצוע העבירה.

בסעיף 1 לחוק מובהר כי **איסור צריכת זנות הוא חלק ממהלך משולב הכולל חינוך והסברה לציבור והרחבת דרכי הטיפול והשיקום לאוכלוסיות בזנות, הנעשה מתוך הכרה במאפייניה הפוגעניים של הזנות ובנזקים הכרוכים בה.** החוק

ב-31 בדצמבר 2018 התקבל בכנסת חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019, ובו נקבע כי צריכת מעשה זנות היא עבירה פלילית, והעובר אותה יידרש לשלם קנס מינהלי.

בחוק מובהר, כי איסור צריכת זנות הוא חלק ממהלך משולב הכולל חינוך והסברה לציבור והרחבת דרכי הטיפול והשיקום לאוכלוסיות בזנות, הנעשה מתוך הכרה במאפייניה הפוגעניים של הזנות ובנזקים הכרוכים בה.

¹ קבלת שירותי זנות מקטינים אסורה על פי סעיף 203 לחוק העונשין, התשל"ז-1977. סעיף זה הוסף לחוק בשנת 2000 (תיקון 56 לחוק העונשין). בשנת 2016 הוחמרה הענישה על עבירה זו משלוש שנות מאסר לחמש שנות מאסר (תיקון 127 לחוק העונשין). בנוסח חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019, שיוזן ביתר הרחבה בהמשך, שונתה הגדרת עובר העבירה מ"מקבל שירות של מעשה זנות של קטין" ל"צורך מעשה זנות מקטין" – בדומה לנוסח הקיים בעניין עבירת צריכת מעשה זנות בחוק זה.

² הצוות הבין-משרדי לבחינת הכלים לצמצום צריכת זנות, דוח מסכם, דצמבר 2017.

³ שרת המשפטים, **יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות: הצעה להחלטת ממשלה**, 8 בינואר 2019.

תחילתו של החוק
נקבעה למועד שיחול
18 חודשים מיום
פרסומו, קרי ל-10
ביולי 2020. זאת,
בכדי לאפשר
לרשויות להיערך
לאכיפת האיסור על
צריכת זנות, לבצע
צעדי הסברה
ולהתאים את מעני
השיקום בעבור
האוכלוסיות שבמעגל
הזנות.

הממשלה אימצה את
עיקרי התוכנית
ליישום ההמלצות של
הצוות הבין-משרדי
לצמצום צריכת זנות,
והחליטה לתקצב את
התוכנית בסכום של
30 מיליון ש"ח בבסיס
התקציב של שנת
2019. סכום זה נועד
לקידום תוכנית
פעולה הכוללת
מענים בהיבטי
שיקום, טיפול וחינוך
(ללא היבטי אכיפה,
שיקודמו בהתאם
למשאבים הקיימים
ועל פי תעדוף של
משטרת ישראל).

אינו מפרט את מרכיבי את המהלך המשולב לצמצום הזנות, אך בדברי ההסבר להצעת החוק לקריאה ראשונה מצוין, כי במקביל לחקיקתו תובא לפני הממשלה הצעת החלטה לעניין תכנית יישומן של המלצות נוספות מטעם הצוות בהיבטי אכיפה, חינוך, הסברה ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות. **בדברי ההסבר לחוק מובהר, כי החוק מציע לאסור על צריכת זנות, ולא על עיסוק 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.**⁴

תחילתו של החוק נקבעה למועד שיחול 18 חודשים מיום פרסומו,⁵ **קרי ל-10 ביולי 2020.** זאת, לפי דברי ההסבר להצעת החוק לקריאה ראשונה, 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 אכיפת החוק, הכשרת הגורמים הרלוונטיים ועוד.⁶

באוגוסט 2018, עוד לפני אישורו של החוק, **החליטה הממשלה על הקמת צוות לבחינת דרכי היישום של דוח הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות ולבחינת האפשרות של הפללת לקוחות זנות (להלן: צוות היישום).**⁷ בדצמבר 2018 קיים צוות היישום דיון מסכם, בו הוגדרו המשימות שעל כל משרד לחתור לביצוען ועלותן הצפויה. מנכ"לית משרד המשפטים ציינה בדיון, כי הצפי הוא שעם כניסת החוק לתוקפו – בכל אחת מהשנים יעברו כמה מאות נשים במסגרות השיקום והטיפול וכי יש להתאים את המענים לכך. **ביצוע המשימות נפרש, במסגרת תוכנית יישום רב שנתית, על פני שלוש שנים.**⁸

ב-13 בינואר 2019, כשבועיים אחרי אישור החוק במליאת הכנסת, **החליטה הממשלה בהחלטה 4462 לאמץ את עיקרי התוכנית ליישום ההמלצות של הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות, ולהנחות את שר הרווחה לתקצב את התוכנית בסכום של 30 מיליון ש"ח בבסיס התקציב של שנת 2019. סכום זה נועד לקידום תוכנית פעולה הכוללת שורה של מענים בהיבטי שיקום, טיפול וחינוך (ללא היבטי אכיפה, שיקודמו בהתאם למשאבים הקיימים ועל פי תעדוף של משטרת ישראל).** חלק מהמענים הנכללים בתוכנית הפעולה לשנת 2019 הופעלו עוד טרם קבלת ההחלטה, בתקציב שנתי של כ-25 מיליון ש"ח; החלטת הממשלה נסבה

⁴ [הצעת חוק איסור צריכת זנות \(הוראת שעה\), התשע"ט-2018](#), 15 באוקטובר 2018.

⁵ סעיף 7 [לחוק איסור צריכת זנות \(הוראת שעה ותיקון חקיקה\), התשע"ט-2019](#).

⁶ [הצעת חוק איסור צריכת זנות \(הוראת שעה\), התשע"ט-2018](#), 15 באוקטובר 2018.

⁷ החלטה 4099 של הממשלה ה-34, [הקמת צוות לבחינת דרכי יישום של דוח הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות ולבחינת האפשרות להפללת לקוחות זנות](#), 5 באוגוסט 2018.

⁸ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ועדת המעקב של המלצות הצוות הבין משרדי של צמצום צריכת הזנות, 5 בדצמבר 2018; תוכנית היישום הרב שנתית, ללא תאריך.

על הרחבה של מענים אלו וכן על הוספה של מענים חדשים, בתקצוב נוסף של 30 מיליון ש"ח כאמור. **החלטת הממשלה, אימצה את חלקה הראשון של תוכנית היישום הרב שנתית - שמגדיר את המשימות שיש לבצע בשנת 2019, וקבעה שהמענים לשנת 2020 ולשנת 2021 יסוכמו מדי שנה על ידי צוות היישום בכפוף למסגרת התקציב של 30 מיליון ש"ח כאמור.**⁹ תוכנית הפעולה לשנת 2019 מצורפת בנספח למסמך זה.

משרד המשפטים הוא הגורם המתכלל את עבודת צוות היישום, בראשות מנכ"לית משרד המשפטים ובהשתתפות נציגי משרד המשפטים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה), המשרד לביטחון הפנים (להלן: משרד הבט"פ), משטרת ישראל, משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד האוצר. על פי תשובת משרד המשפטים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאז קבלת החלטת הממשלה, הצוות התכנס מספר פעמים, בתדירות משתנה בהתאם לנסיבות, וקיים מעקב אחר יישום התוכנית שאושרה בהחלטת הממשלה. לאחרונה התכנס הצוות באמצע מאי 2020.¹⁰

ב-7 באפריל 2019 אישרה ועדת הכספים של הכנסת העברת 30 מיליון ש"ח מתקציב הרזרבה הכללית לתקציב משרד הרווחה עבור "מעטפת מענים לשורדות זנות", בהתאם להחלטת ממשלה 4462.¹¹ על פי תשובת משרד הרווחה על פנייתנו, התקציב הועבר במלואו למשרד בסוף אפריל 2019. 22 מיליון ש"ח נותרו במשרד הרווחה ויועדו ליישום מעני התוכנית הנמצאים תחת אחריותו, 7.4 מיליון ש"ח הועברו למשרד הבריאות לשם יישום המענים הנמצאים תחת אחריותו, ו-600,000 ש"ח הועברו למשרד החינוך לשם יישום המענים הנמצאים תחת אחריותו.¹² ממסמך קודם שבחן את ההיערכות ליישום תוכנית הפעולה ביולי 2019¹³ עלה, כי עקב העיכוב בהעברת התקציב, יישום סעיפי התוכנית טרם החל נכון למועד כתיבת המסמך, אך לפי תשובות המשרדים, הם נערכו ליישומה לפני סוף שנת 2019.

באפריל 2019 הועברו למשרד הרווחה 30 מיליון ש"ח עבור "מעטפת מענים לשורדות זנות", 22 מיליון ש"ח נותרו במשרד הרווחה ויועדו ליישום מעני התוכנית הנמצאים תחת אחריותו, 7.4 מיליון ש"ח הועברו למשרד הבריאות לשם יישום המענים הנמצאים תחת אחריותו, ו-600,000 ש"ח הועברו למשרד החינוך לשם יישום המענים הנמצאים תחת אחריותו.

⁹ החלטה 4462 של הממשלה ה-34, [יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות](#), 13 בינואר 2019.

¹⁰ לילך וגנר ונילי פינקלשטיין, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 31 במאי 2020.

¹¹ הכנסת ה-20, ועדת הכספים, פרוטוקול 1234, [שינויים בתקציב לשנת 2019](#), 7 באפריל 2019; משרד האוצר, אגף התקציבים, שינויים בין סעיפים בתקציב לשנת 2019, 13 במרץ 2019, מובא מאתר האינטרנט של ועדת הכספים, [הודעות תקציביות שאושרו בוועדה 2019](#).

מאגף תקצוב וכלכלה במשרד הרווחה נמסר, במענה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שהסיבה שמימון התוכנית הועבר מתקציב הרזרבה הכללית במשרד האוצר ולא מתקציב משרד הרווחה כפי שהוחלט בהחלטת הממשלה, היא רצון למנוע את דחיית יישום החלטת הממשלה על רקע פיזור הכנסת והיציאה לפגרת בחירות. לכן הוחלט כי משרד האוצר יממן בשלב זה את החלטת הממשלה ולקראת סוף השנה תיערך התחשבות סופית מול משרד הרווחה; רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 8 ביולי 2019.

¹² רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 26 במאי 2020.

¹³ עדו אבגר, [היערכות לביצוע תוכנית הפעולה לצמצום צריכת זנות לשנת 2019](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביולי 2019.

להלן יוצג הסטטוס הנוכחי של היערכות הרשויות לכניסת החוק לתוקף, תוך הבחנה בין היערכות בהיבטי האכיפה לבין היערכות ליישום המהלך המשולב לצמצום הזנות. לבסוף יובא סיכום של סטטוס היישום.

2. היערכות לאכיפת איסור צריכת זנות

בדיון צוות היישום ממאי 2020 צוין, כי טרם כניסת החוק לתוקף צפויה להתפרסם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין **מדיניות אכיפת איסור צריכת זנות**.¹⁴ בסוף אותו חודש מסר משרד המשפטים למרכז המחקר והמידע של הכנסת, כי מחלקת ייעוץ וחקיקה נמצאת בשלבים אחרונים של **גיבוש טיוטת הנחיה כאמור**. עם גיבוש הטיוטה היא תועבר לאישור היועץ המשפטי לממשלה ותפורסם.¹⁵ נכון למועד כתיבת המסמך הנחיית היועץ המשפטי לממשלה טרם פורסמה.¹⁶

כאמור, על פי סעיף 5 לחוק איסור צריכת זנות, שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות אמצעי חלופי לתשלום הקנס המינהלי, קרי סדנה פסיכו-חינוכית שמטרתה הקניית ידע והגברת המודעות בכל הנוגע לנזקים הנגרמים לאוכלוסיות בזנות, כדי למנוע את הישנות ביצוע העבירה. **עד כה תקנות כאלו טרם הובאו לאישור ועדת החוקה של הכנסת**. משרד המשפטים נמסר, כי התקנות הוגדרו בחוק כתקנות רשות בכוונת מכוון, ומתוך הבנה שייתכן ולא ניתן יהיה ליישמן מיד עם תחילת החוק. עם זאת, לאור החשיבות שרואים במשרד בשילובו של אמצעי חלופי במערך האכיפה, החלה עבודת הכנה לקראת התקנת התקנות. במסגרת זו נערכו במהלך שנת 2019 ישיבות בהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים ובהם משרד הבט"פ, משטרת ישראל, משרד הרווחה והמרכז לגביית קנסות. משרד המשפטים נמסר כי במסגרת זו הוסדרו מרבית השאלות ו**גובשה טיוטה ראשונית לתקנות**. בתשובת המשרד למרכז המחקר והמידע של הכנסת הודגש, כי למרות ההתקדמות שחלה, התקנת התקנות נתונה להחלטת שר המשפטים ולהסכמת שר הרווחה, והיא כפופה להיבטים תקציביים שאין בידי משרד המשפטים להכריע בהם. היות שעד לאחרונה הממשלה המכהנת היתה ממשלת מעבר, תקציב המדינה לשנת 2020 התנהל במתכונת של תקציב המשכי, ומרבית ועדות הכנסת לא פעלו עקב התפזרותה – **שר המשפטים בממשלת המעבר החליט שלא לקדם את התקנת התקנות באותו מועד. שר המשפטים הנכנס, טרם נדרש לנושא**.¹⁷ בישיבה האחרונה של צוות היישום

נכון למועד כתיבת המסמך טרם פורסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין מדיניות אכיפת איסור צריכת זנות. לפי משרד המשפטים, גיבושה של טיוטת הנחיה כאמור נמצא בשלבים אחרונים, והיא אמורה להתפרסם לפני כניסת החוק לתוקף.

שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות אמצעי חלופי לתשלום הקנס המינהלי, קרי סדנה פסיכו-חינוכית שמטרתה למנוע את הישנות ביצוע העבירה. עד כה תקנות כאלו טרם הובאו לאישור ועדת החוקה של הכנסת.

¹⁴ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14.05.2020, 9 ביוני 2020.

¹⁵ לילך וגנר ונילי פינקלשטיין, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 31 במאי 2020.

¹⁶ נילי פינקלשטיין, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 25 ביוני 2020.

¹⁷ לילך וגנר ונילי פינקלשטיין, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 31 במאי 2020.

במאי 2020 ציינו נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, כי עם חזרת הכנסת לפעילות שגרתית והקמת ועדת חוקה פעילה, יומלץ לשר המשפטים הנכנס לבחון בחיוב את קידום התקנות.¹⁸

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד לביטחון הפנים בבקשה לקבל ממשטרת ישראל מידע ונתונים בדבר פעולות ההיערכות שנעשו לקראת מועד תחילתו של החוק, לרבות בתחום הכשרת כוח אדם, קביעת נהלים והיערכות טכנולוגית. למרות פניות חוזרות ונשנות וחרף הזמן שחלף, עד למועד הגשת המסמך המשרד לביטחון הפנים לא העביר לידינו את תשובת המשטרה בנושא. בפרוטוקולים של דיוני צוות היישום עולות טענות של נציגי המשטרה, בדבר קשיים באכיפת החוק:

בדיון צוות היישום
במאי 2020 ציינה
נציגת המשטרה, כי
לנוכח היעדרו של
אמצעי האכיפה
החלופי, ולנוכח ריבוי
המשימות שהוטלו על
משטרת ישראל
בחודשים האחרונים
בשל התפרצות נגיף
הקורונה, אין ביכולת
המשטרה להיערך
לאכיפת החוק באופן
אפקטיבי.

בישיבת צוות היישום של המלצות הצוות הבין משרדי לצמצום צריכת הזנות בדצמבר 2018, ציינה נציגת המשטרה כי מחלק מוסר במחוז תל אביב, המונה תשעה שוטרים, הוא הגורם האחראי על כלל הטיפול בעבירות זנות, וכי בכדי להרחיב את מענה המשטרה לכלל המחוזות יש צורך בתוספת תקציבית של 90 מיליון ש"ח. מנכ"לית משרד המשפטים ציינה בתגובה כי על המשטרה לעשות חשיבה מחודשת לגבי פעולות האכיפה האפקטיביות אשר יעשו אפקט הרתעה על מנת להשיג את מטרות החוק.¹⁹ בהקשר זה יצוין כי בהחלטת הממשלה מינואר 2019 בדבר יישום המלצות הצוות הבין משרדי מצוין כאמור, כי החלטת הממשלה עוסקת רק בהיבטי שיקום, טיפול וחינוך, וכי "אכיפה תתבצע בהתאם לתיעדוף וליכולות כפי שתקבע משטרת ישראל במסגרת המשאבים הקיימים".²⁰ עוד יצוין כי כאמור, האיסור על צריכת זנות מקטינים (כמון גם האיסור על עבירות נלוות לזנות) כבר קיים מזה תקופה, ועל כן עולה השאלה כיצד המשטרה אוכפת איסורים אלו מחוץ למחוז תל-אביב, בהינתן טענתה שכלל כוחותיה לטיפול בנושא מצויים במחוז זה.

בסיכום ישיבת צוות היישום מינואר 2020, מצוין, כי **להערכת משטרת ישראל, ניתן יהיה להתחיל להשית קנסות מנהליים מיד עם כניסת החוק לתוקף, אך ככל שיותקנו התקנות המפרטות כיצד על המשטרה לאכוף את החוק, יידרשו לה מספר חודשים על מנת להיערך ולפעול בהתאם אליהן.** עוד ציינה נציגת המשטרה, כי **נכון למועד הדיון, משטרת ישראל הקפידה את היערכותה לאכיפת החוק עד להבהרת מודל האכיפה לפיו יהיה עליה לפעול.**²¹

¹⁸ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14.05.2020, 9 ביוני 2020.

¹⁹ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ועדת המעקב של המלצות הצוות הבין משרדי של צמצום צריכת הזנות, 5 בדצמבר 2018.

²⁰ החלטה 4462 של הממשלה ה-34, יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות, 13 בינואר 2019.

²¹ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין משרדי לאיסור צריכת זנות מיום 28.01.2020, 25 בפברואר 2020.

בדיון צוות היישום במאי 2020 ציינה נציגת המשטרה, כי לנוכח היעדרו של אמצעי האכיפה החלופי, ולנוכח ריבוי המשימות שהוטלו על משטרת ישראל בחודשים האחרונים בשל התפרצות נגיף הקורונה, **אין ביכולת המשטרה להיערך לאכיפת החוק באופן אפקטיבי. על אף האמור, הדגישה נציגת משטרת ישראל כי יעשו מירב המאמצים על מנת לאכוף את החוק עם כניסתו לתוקף במגבלות האפשר. עם זאת, לנוכח היעדר אמצעים ומשאבי כוח אדם כאמור לעיל, מסתמן כי האכיפה תעשה באופן אגבי וללא ריכוזי מאמץ ייחודיים.**²²

בנוסף לאמור לעיל, הדגישה נציגת משטרת ישראל כי יש לתת את הדעת למספר קשיים לא מבוטלים הקיימים לטענתה במתן קנסות מנהליים במסגרת עבירה זו. משטרת ישראל צופה, כי יהיה קשה עד בלתי אפשרי לאכוף את החוק באופן שהולם את עקרונות הדין. להערכתה, ניתן יהיה לעשות זאת רק באמצעות עיכוב החשוד בצריכת מעשה זנות, וזימונו לתחנת המשטרה לצורך חקירה אודות נסיבות הימצאותו במקום. לאור האמור, **לעמדת משטרת ישראל יש לפעול ליצירת מודל אכיפה חלופי לאכיפת החוק ולשקול את דחיית אכיפת החוק.** נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ציינו בתגובה כי רוב הקשיים שצוינו על ידי נציגת המשטרה, נדונו זה מכבר והוכרעו עוד בהליך החקיקה בכנסת. עוד ציינו כי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בה יוסדר האופן בו יש לבצע האכיפה בהתאם לדין, צפויה להתפרסם טרם כניסת החוק לתוקף.²³

כאמור, המשרד לביטחון הפנים לא השיב לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין היערכותו ליישום החוק, ולכן אין בידינו מענה לחלק מהשאלות העולות בפרק הזה.

3. המהלך המשולב לצמצום הזנות

כאמור, המהלך המשולב דרש היערכות של גורמים שונים במערכת, בראשם משרד הרווחה. להלן יוצג בפירוט סטטוס יישום המענים, לפי הגורם האחראי על כל אחד מהם. נקדים ונאמר כי מתשובות משרדי הממשלה על פניית מרכז המחקר והמידע נראה כי **ככלל, מרבית המענים החדשים והרחבות המענים הקיימים שנכללו בתוכנית הפעולה לשנת 2019 טרם החלו לפעול בשטח, אך נעשתה התקדמות בתהליכי הגיבוש וההנעה שלהם וביצירת התקשרויות במכרזים לשם הפעלתם.** נזכיר כי בעוד שתוכנית הפעולה לשנת 2019 אושרה בממשלה בינואר 2019 התקציב ליישומה הועבר רק בחודש אפריל, ואילו תקציב היישום לשנת 2020 הועבר רק בחודש יוני 2020.

3.1 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

משרד הרווחה הוא הגורם האחראי על הספקת חלק ניכר מהמענים לאוכלוסיות בזנות, הן המענים שנקבעו בתוך תוכנית הפעולה לצמצום צריכת זנות, והן המענים הניתנים שלא

²² לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14.05.2020, 9 ביוני 2020.

²³ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14.05.2020, 9 ביוני 2020.

**התקציב שיועד
למשרד הרווחה
לשנת 2019 בסך 22
מיליון ש"ח לא נוצל.
14 מיליון ש"ח הוגדרו
בסוף השנה כעודפים
מחויבים. בפועל,
קיבל משרד הרווחה
רק שבעה מיליון ש"ח
בגין תקציב 2019.**

במסגרת התוכנית. משרד הרווחה הוא גם הגורם האחראי על העברת התקציב הדרוש להפעלת מענים באחריות משרדי ממשלה אחרים אל אותם משרדים. על פי החלטת הממשלה, במסגרת תוכנית הפעולה לשנת 2019 היה על משרד הרווחה לפעול בין השאר בתחומים אלו: להקים דירות חירום והוסטלים שיקומיים ודירות מעבר לנשים, לאימהות ולצעירות בזנות; להרחיב תוכניות טיפול וליווי אישי לקטינים בסיכון ועל רצף הזנות; לפתח הוסטל שיקומי לאוכלוסיית הטרנסג'נדרים בזנות; לגבש תוכנית שיקום מזנות המיועדת לאימהות; לקלוט עובדים סוציאליים ומדריכים טיפוליים נוספים לעבודה עם אנשים בזנות מאוכלוסיית הלהט"ב; לממן הכשרות מקצועיות (באחריות זרוע העבודה של המשרד). על פי החלטת הממשלה, **עוד לפני יישום תוכנית הפעולה משרד הרווחה תקצב מענים לאוכלוסיות בזנות בכ-24 מיליון ש"ח בשנה. תוכנית הפעולה לשנת 2019 מרחיבה מענים אלו בעלות נוספת של כ-22 מיליון ש"ח.**²⁴

כאמור, בסוף אפריל 2019 הועבר למשרד הרווחה התקציב שיועד ליישום מעני התוכנית הנמצאים תחת אחריותו. בפועל, תקציב זה לא נוצל עד סוף 2019, וככלל המענים להם יועד התקציב טרם החלו לפעול בשטח. ממשד הרווחה נמסר, כי היות שהתקציב הועבר רק לקראת מחציתה השנייה של שנת 2019, לא ניתן היה לנצל את מלוא התקציב, זאת בשל משך הזמן הארוך הנדרש לקיום תהליכי מכרזים ורכש, ובשל אי הקצאת התקנים למטה המשרד ואי שיתוף כוח אדם מקצועי לטיפול בנושא. **מתוך התקציב המיועד לשנת 2019, 14 מיליון ש"ח הוגדרו בסוף השנה כעודפים מחויבים, קרי תקציב שלא בוצע אך יש בגינו התחייבות תקציבית והוא מיועד לתוכנית מוגדרת שכבר אושרה. בפועל, בהתאם להחלטה רוחבית על החזר 50% מהעודפים המחויבים למשרדי הממשלה, קיבל משרד הרווחה רק שבעה מיליון ש"ח בגין תקציב 2019.**²⁵

בתחילת יוני 2020 העביר משרד האוצר למשרד הרווחה את תקציב התוכנית הייעודי לשנת 2020 בסך 30 מיליון ש"ח. ממשד הרווחה ביקשו להבהיר, כי בהיעדר תקציב מדינה מאושר, התוכנית טרם תוקצבה בבסיס התקציב. עוד נמסר ממשרד הרווחה, כי לאור קבלת התקציב, הוא פועל לבצע את העברות התקציביות למשרדי הממשלה האחרים בכדי ליישם את המענים שנמצאים בתחומי אחריותם, וממשיך **לפעול ליישום המענים הנכללים בתוכנית**

²⁴ החלטה 4462 של הממשלה ה-34, [יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות](#), 13 בינואר 2019.

²⁵ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 26 במאי 2020; נפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל סיוע לבתי המשפט ותקון ומנהל בפועל של תחום זנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 11 ביוני 2020; דוא"ל 18 ביוני 2020.

היישום לשנת 2019 אשר יישומם בשטח טרם החל.²⁶ להלן יוצגו המענים שצפויים להיות מיושמים השנה וסטטוס ההפעלה הנוכחי שלהם:²⁷

- **רצף מענים מאוחד** – במשרד הרווחה הוחלט על איגום מספר מענים שהוצעו בתוכנית ההפעלה וריכוזם במרכז אחד בעלות כוללת של 16,250,000 ש"ח בשנה. המרכז ממתין לאישור פרסום מוועדת החריגים במשרד האוצר. במרכז נכללים שלושה אשכולות הפעלה:
 - אשכול ת"א לצעירות וצעירים (בגיל 17-27) – כולל הלנת חירום, מרחב פתוח, מרכז יום וערב, הוסטל ודירת מעבר.
 - אשכול ירושלים לנשים (בגיל 18 ומעלה) – כולל הלנת חירום, מרחב פתוח, מרכז יום וערב, הוסטל ודירת מעבר.
 - אשכול ת"א לטרנסג'נדריות (בגיל 18 ומעלה) – כולל הלנת חירום והוסטל.

הלנת חירום מספקת פתרון מידי לחסרי קורת גג; **מרחב פתוח** הוא מרחב המעניק באופן מיידי וללא תנאי, קורת גג זמנית והגנה מידית וסיוע בסיסי (מקלחת, כביסה, ביגוד, מזון), חדרי רוגע, פעילויות פנאי והעשרה, טיפול פרטני וקבוצתי ותחילת יצירת אמון ומוטיבציה לשינוי (המרחב מפעיל גם עבודת איתור וקו סיוע אינטרנטי וטלפוני); **מרכז יום וערב** הוא מרחב טיפולי יומי אינטנסיבי למי שנמצא בתהליך יציאה ממעגל הזנות, אשר כולל טיפול פרטני, סדנאות להתנהלות כלכלית, ליווי לתעסוקה, פיתוח קבוצת שווים בריאה, פעילויות להעשרה ופנאי, הפניות להכשרות מקצועיות (תוכנית מרכז היום מוכרת כתכנית שיקום תעסוקתית של הביטוח הלאומי); **הוסטל** הוא מסגרת הוליסטית שיקומית לשיקום ארוך טווח (שנה – שנה וחצי), אשר כולל לינה, מזון, טיפול פרטני וקבוצתי, ליווי פסיכיאטרי, הכנה לעולם העבודה ומיצוי זכויות; **דירת מעבר** היא שלב נוסף ברצף הטיפול המהיר בין הטיפול האינטנסיבי לבין טיפול המשך בקהילה והשתלבות מחודשת באופן עצמאי בקהילה. שהות בדירה עד שנה.

²⁶ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 26 במאי 2020; דוא"ל 24 ביוני 2020; נפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל סיוע לבתי המשפט ותקון ומנהל בפועל של תחום זנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 11 ביוני 2020; דוא"ל 18 ביוני 2020.

²⁷ נפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל סיוע לבתי המשפט ותקון ומנהל בפועל של תחום זנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל 18 ביוני 2020; החלטה 4462 של הממשלה ה-34, **יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות**, 13 בינואר 2019; מאיה מילר, זרוע עבודה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל ושיחת טלפון, 28 ביוני 2020.

התקציב להפעלת מכרז זה (בסך 16,250,000 ש"ח, כאמור) מקורו באיגום התקציבים שהוקצו בהחלטת הממשלה למענים הנכללים בו, תוך הסבת תקציב שיועד להקמת הוסטל לנשים לטובת מענים לטרנסג'נדריות,²⁸ ובתוספת תקציב ממקורות משרדיים.²⁹

- **טיפול פרטני וקבוצתי לגברים בזנות ומימון תקני כוח אדם ייעודיים במרכזי היום -** נעשתה בחינה של אפשרות לשילוב תקני כוח האדם לטיפול בגברים במרכזי היום הקיימים, אשר מיועדים לנשים, אך בשל הקשיים הצפויים בביצוע המהלך הוחלט כי תקני כוח האדם יוקצו לרשויות מקומיות לטובת איתור, ליווי וטיפול בגברים בזנות. צפי להקצאת התקנים - יולי-אוגוסט 2020.³⁰

- **סל מענים גמיש לאוכלוסייה בגירה בזנות הנמצאת בתהליכי שיקום מתקדמים** (הכולל, בין היתר, סיוע במימון ריהוט וציוד לבית, עלויות מגורים ותחזוקת הבית, תשלום חובות ומימון סיוע משפטי, הוצאות רפואיות, השכלה והכשרה מקצועית והוצאות שוטפות) - ב-25 ביוני 2020 פורסם הנוהל המסדיר את מימוש המענים בסל, והחל מתאריך זה יתאפשר מימושם. על פי הנוהל, הסל מיועד לאוכלוסייה בגירה בזנות הנמצאת בתהליכי שיקום מתקדמים ומעמיקים. הסיוע מיועד לתגבר באופן משמעותי את התהליך הטיפולי ולסייע בהמשך יציאת הפרט ממעגל הזנות. גובה הסיוע יחושב בהתאם לצרכים הספציפיים של הפונה, עד תקרה של כ-10,500 ש"ח בשנה.³¹ בדיון צוות היישום במאי 2020 ציינו נציגי משרד הרווחה כי בשל המורכבות הקיימת בהגשת סל המענים באמצעות שירותי הרווחה, הנובעת משאיפתן של מרבית הנשים העוסקות בזנות להיוותר אנונימיות, ולהימנע מהחשיפה הכרוכה בקבלת שירותים מאת מחלקת הרווחה העירונית, בחן משרד הרווחה בחודשים האחרונים מתווים שונים להענקת הסל לרבות הענקת הסל באמצעות ארגוני הסיוע הקהילתיים.³² על פי הנוהל שפורסם, מימוש הזכאות מתבצע דרך הרשות המקומית ועל הרשויות להוות גורם מסייע במקרים בהם הפונים חוששים מהגעה לשירותי

במהלך דיוני צוות היישום עלה כי רצונן של נשים בזנות להיוותר אנונימיות, עשוי להקשות עליהן לממש את זכאותן לשירותי סיוע שונים הכלולים בתוכנית.

²⁸ בתוכנית ההפעלה המקורית תוכננה הקמת הוסטל טיפולי לנשים בת"א. לאור הצרכים בפועל, הוחלט להסב תקציב זה לטובת מענים לטרנסג'נדריות. יצוין כי הלנת חירום לטרנסג'נדריות נכללה במקור במענים המתוכננים לשנת ההפעלה השנייה - 2020 בתוכנית הרב שנתית.

²⁹ התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה - 800,000 ש"ח למרכז יום בירושלים, 1,550,000 להוסטל טיפולי לנשים (הוסב כאמור למענה לטרנסג'נדריות), 1,000,000 ש"ח למרחב הל"ב בת"א, 1,770,000 להלנת חירום לטרנסג'נדריות (כאמור, יועד למימוש במקור בשנת ההפעלה השנייה - 2020).

³⁰ התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה - 500,000 ש"ח.

³¹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, חוזר מנכ"ל - סל מענים גמיש לנשים וגברים הנמצאים בתהליכי שיקום מתקדמים ממעגל הזנות (נוהל: 2020-004), 25 ביוני 2020, הועבר בדוא"ל 25 ביוני 2020; נפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל סיוע לבתי המשפט ותקון ומנהל בפועל של תחום זנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 25 ביוני 2020.

הסיוע השנתי מוגבל ל-48 נקודות זכות. התעריף העדכני של נקודת זכות הוא 218 ש"ח. תעריף זה מתעדכן מעת לעת.

³² לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14.05.2020, 9 ביוני 2020.

הרווחה, ולסייע להם למצות את זכויותיהם.³³ יתכן ויש מקום לבחון, האם מימוש הזכאות דרך הרשות המקומית ולא באמצעות גורם ביניים כמו ארגוני חברה אזרחית, לא יהווה חסם בפני חלק מהזכאים לממש את זכאותם לסיוע.

- הקמת שלוש דירות שיקום לאימהות (הצטיידות והפעלה)** – דירות טיפוליות לאימהות שורדות זנות יחד עם ילדיהן, תוך ליווי פרטני, חיזוק הקשר הורה-ילד, מיצוי זכויות, שילוב בתעסוקה וטיפול בטראומה. בכל דירה שוהות עד 2 אימהות ועד 4 ילדים, למשך שנה – שנה וחצי. גובש מודל עבודה ומודל תקציבי במיזם משותף עם חברה פרטית, אשר יוגש בימים הקרובים לאישור ועדת המכרזים, טרם אישור ועדת הפטור. צפי להפעלה – במהלך אוגוסט-ספטמבר 2020.³⁴ בדיון צוות היישום במאי 2020 ציינו נציגי משרד הרווחה כי במסגרת המיזם המשותף שגובש עם אותה חברה סוכם כי כל צד יממן מחצית מעלות הפרויקט שהוערכה ב-900,000 ש"ח.³⁵
- הרחבת המערך לטיפול בנשים בזנות תחת קורת גג (הלנת חירום)** – דירה המתאימה ללינה של עד 12 נפשות להלנת חירום מיידית לחסרי קורת גג. השהות בדירה מוגבלת לעד 4 חודשים והיא כוללת הכנה למעבר לתכנית טיפולית ארוכת טווח. היישום במסגרת תוכנית הפעולה מיועדת להרחבת המענים הקיימים בת"א, חיפה ובאר שבע.³⁶ ההתחייבות התקציבית ניתנה כבר ב-2019 ובמאי 2020 התקבלו ההסכמים החתומים מהרשויות המקומיות לביצוע בפועל.³⁷
- הרחבת תקני כוח אדם ייעודי לתחום הזנות** – הוספת תקן למפקח ארצי וארבעה תקנים למפקחים במחוזות – התקנים הוקצו ונמצאים בהליכי מכרז. תקציב התקנים הוכנס (באישור ועדת הכספים מדצמבר 2019) למצבת כוח האדם של משרד הרווחה. עד לאישור התקנים בעובדים קבועים, הוגדרו מפקחים קיימים לתת מענה לתחום.³⁸ בדיון צוות היישום במאי 2020 הבהירו נציגי משרד הרווחה כי המפקחים יעסקו בתחומים נוספים מלבד סיוע לאוכלוסיות בזנות.³⁹

³³ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, חוזר מנכ"ל – סל מענים גמיש לנשים וגברים הנמצאים בתהליכי שיקום מתקדמים ממעגל הזנות (נוהל: 2020-004), 25 ביוני 2020, הועבר בדוא"ל 25 ביוני 2020.

התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 2,051,667 ש"ח.

³⁴ התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 900,000 ש"ח להפעלה ו-300,000 ש"ח להצטיידות.

³⁵ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14.05.2020, 9 ביוני 2020.

³⁶ המענים המתוכננים: בת"א – תוספת חמישה מקומות בהלנת החירום ו-25 מקומות במרכז – 1,731,000 ש"ח; בחיפה – תוספת שלושה מקומות בהלנת החירום, ארבעה מקומות בהוסטל ו-25 מקומות במרכז היום – 2,209,650 ש"ח; בבאר שבע – תוספת 3 מקומות בהלנת החירום – 421,725 ש"ח.

³⁷ התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 5,100,000 ש"ח.

³⁸ התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 1,000,000 ש"ח.

³⁹ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14.05.2020, 9 ביוני 2020.

- הרחבת מרחבי הל"ב** (ראשי תיבות של המרחב לטיפול בזנות) **הקיימים והקמת מרחבים חדשים** – המרחבים מופעלים באמצעות הרשויות המקומיות ומיועדים לקטינות וצעירות המנוצלות ברצף הזנות. המרחבים מספקים מענה מידי, קורת גג זמנית והגנה, סיוע בסיסי (מקלחת, כביסה, ביגוד, מזון), פעילויות פנאי והעשרה, טיפול פרטני וקבוצתי ועבודת איתור. בחלק מהמרכזים אף מתאפשרת לינת חירום זמנית במקום עד למציאת סידור קבוע. המרחבים פועלים במודל מצומצם (3 ימים בשבוע) מודל מורחב (5 ימים בשבוע) ומודל 24/7. במסגרת תכנית הפעולה מתוכננת הרחבת מרחב הל"ב 24/7 תל אביב, הקמת עוד 2 מרחבי הל"ב מורחבים ו-2 מרחבי הל"ב מצומצמים. מרחב הל"ב בת"א נכלל במרכז הגדול הנזכר לעיל; המרחבים בחיפה ובפתח תקווה הורחבו למודל 24/7 בתוספת תקציבית של 1,432,346 ש"ח לתקציב הקיים. ההרחבות אושרו בוועדת המכרזים וההסכמים נמצאים בתהליכי חתימה מול הרשויות המקומיות; אושרה הפעלת מרחבים ברמת גן (נחתם הסכם והרשות מתחילה בהפעלה) ובראשון לציון (נמצא בתהליך חתימה. המרחב כבר פועל בפועל על חשבון הרשות המקומית בעלות של 1,117,654 ש"ח.⁴⁰
- מעטפת** – תוכנית הסברה אישית לצעירות וצעירים בסיכון במרכזי הרווחה. נבחנו מספר חלופות להפעלת מודל תכנית המעטפת, לרבות מיזם משותף עם עמותות שונות והפעלה באמצעות הרשויות המקומיות. בהתאם למיפוי צרכים בפועל שמבוצע בימים אלו, המודל יופעל ברשויות מקומיות רלוונטיות.⁴¹
- הכשרה והדרכה שוטפת לצוותים** – גובש מודל עבודה וגאנט שנתי. בהתאם להקצאת התקציב, מתקדם בימים אלו תהליך למול בית הספר המרכזי לעובדים סוציאליים שיפעיל תכנית הכשרה והדרכה וליווי שוטף. התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 233,333 ש"ח.
- תוכניות מניעה** – תכניות לזיהוי ואיתור מוקדם של מי שעשויים להתדרדר למעגל הזנות והתערבות טיפולית קודם לכן בכדי למנוע התדרדרות. המודל במשרד הרווחה נמצא עדיין בשלבי גיבוש. במקביל, סך של 300,000 ש"ח מסעיף זה יועברו (באישור צוות היישום) לאחריות משרד הבריאות ולהרחבת תכניות המניעה המופעלות באמצעותם. התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 1,000,000 ש"ח.

⁴⁰ התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 1,000,000 ש"ח למרחב 24/7 בת"א, 1,840,000 מיליון ש"ח למרחבים המורחבים, 1,160,000 ש"ח למרחבים המצומצמים.

⁴¹ התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 1,825,000 ש"ח.

- **מחקר מלווה** – התקבלה הצעת מחקר ראשונית ממכון ברוקדייל שנמצאת בבחינה בימים אלו. לאחר אישורה, המחקר יוגש לאישור ועדת מחקרים ולהפעלה בפועל. צפי להפעלה – אוגוסט 2020. התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 1,000,000 ש"ח.

- **הכשרות מקצועיות לנשים בזנות** – המענה לא קודם בשנת 2019. לאור קבלת התקציב לשנת 2020 נבחנות הדרכים היעילות ביותר ליישוג האוכלוסייה הרלוונטית להכשרות.⁴²

מתשובת משרד הרווחה עולה, כי למרות שנעשתה התקדמות בתהליכי הגיבוש וההנעה של מעני תוכנית הפעולה לשנת 2019, מרביתם טרם החלו לפעול בשטח. במשרד הרווחה הבהירו, כי עם קבלת התקציב בסוף אפריל 2019 פעל המשרד באופן מידי להקצאת התקנים מול משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, מינה במינוי בפועל מנהל תחום במטה, וכן פעל להרחבת המענים בהתאם להחלטת הממשלה אל מול הרשויות וועדת המכרזים. עד קבלת התקציב הייעודי ליישום התוכנית בשנת 2020 בתחילת חודש יוני, פעל המשרד בהתבסס על העודפים המחויבים שהועברו למשרד בסך שבעה מיליון ש"ח.⁴³

נוסף על המענים שעל יישומם הוחלט במסגרת החלטת הממשלה, משרד הרווחה כבר הפעיל עוד קודם מענים נוספים לאוכלוסיות בזנות. מענים אלו כבר פועלים בשטח, והם כוללים:⁴⁴

- **תכניות אזוריות לטיפול בנשים בגירות במעגל הזנות – בשבילך** בבאר שבע, כוללת מרכז יום וערב והלנת חירום, **אופק נשי** בחיפה כוללת מרכז יום וערב, הלנת חירום והוסטל **וסלעית** בתל-אביב כוללת מרכז יום וערב, הלנת חירום והוסטל. כאמור ביחס למרכזי יום וערב, תוכניות אלו מוכרות כתוכניות שיקום תעסוקתי ועל כן מקנות אפשרות לקבל דמי שיקום לזכאיות לכך (להרחבה ראו הפרק שמוקדש למוסד לביטוח לאומי). עלות הפעלת התוכניות – 8,259,716 ש"ח.

- תוכניות הל"ב לטיפול בזנות קטינים בת"א, רחובות, אשדוד, חדרה, אילת, לוד, דימונה, נתניה, פתח תקוה, אום אל פחם, ביתר עלית, באר שבע, וחיפה. עלות הפעלת התוכניות – 14,237,656 ש"ח.

⁴² התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 750,000 ש"ח.

⁴³ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 26 במאי 2020; נפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל סיוע לבתי המשפט ותקן ומנהל בפועל של תחום זנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 11 ביוני 2020; דוא"ל 18 ביוני 2020.

⁴⁴ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 26 במאי 2020; דוא"ל, 24 ביוני 2020; נפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל סיוע לבתי המשפט ותקן ומנהל בפועל של תחום זנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 11 ביוני 2020; דוא"ל 18 ביוני 2020.

מתשובת משרד הרווחה עולה, כי למרות שנעשתה התקדמות בתהליכי הגיבוש וההנעה של מעני תוכנית הפעולה לשנת 2019, מרביתם טרם החלו לפעול בשטח.

יובהר, כי בתוכנית היישום הרב שנתית נכללו מענים נוספים שמשרד הרווחה היה אמור להתחיל ליישם בשנת 2020, בהנחה שהמענים שנקבעו ליישום בשנת 2019 אכן היו מיושמים במועד. מענים אלו כוללים בין השאר הלנת חירום לנשים בזנות בתחלואה כפולה (זנות, סמים ובריאות הנפש) ותוכנית התערבות לגברים צרכני זנות רצידיביסטים.⁴⁵ בהתייחס לטיפול בצרכני זנות רצידיביסטיים נציין, כי משרד הבריאות החל בהפעלת תוכנית גמילה לגברים המכורים לצריכת מין.⁴⁶ עוד נזכיר בהקשר זה כי, טרם הותקנו תקנות המסדירות את הפעלת הסדנאות הפסיכו-חינוכיות לצרכני זנות כאמצעי חלופי לתשלום קנס מנהלי.

נציין כי בסיכום דיון צוות היישום ממאי 2020 הובאה התייחסות ארגון ארגמן, המייצג נשים בזנות, לפיה, בעוד שקבלת המענים החברתיים כיום כרוכה בפניה לשירותי הרווחה, מרבית האוכלוסיות העוסקות בזנות מבקשות להימנע מחשיפה, ולכן סביר שלא יפנו לשירותי הרווחה לצורך קבלת המענים. באשר ליצירת חלופות התעסוקה, נטען כי יש לתת את הדעת על כך שרבים באוכלוסיות העוסקות בזנות נושאים רישום פלילי, מה שמקשה עליהן בעת הליך מציאת העבודה והיציאה ממעגל הזנות.⁴⁷

3.2 משרד הבריאות⁴⁸

על פי החלטת הממשלה, במסגרת תוכנית הפעולה לשנת 2019 היה על משרד הבריאות לפעול בין השאר בתחומים אלו: להרחיב את הפעילות של מרפאות ייעודיות לנשים היוצאות ממעגל הזנות ולתגבר את מערך בריאות הנפש עבורן; להשקיע בהכשרת אנשי מקצוע שעובדים בקופות החולים ובבתי החולים לטיפול באנשים על רצף הזנות. **התקציב הנדרש להרחבת המענים שבאחריות משרד הבריאות: 7.4 מיליון ש"ח.**⁴⁹

ממשרד הבריאות נמסר, כי המענים באחריות משרד הבריאות שנכללו בתוכנית הפעולה שצורפה להחלטת ממשלה 4462 היו מבוססים על תוכנית לא עדכנית. התוכנית העדכנית כוללת את המענים המפורטים להלן, לצד סטטוס היישום העדכני שלהם:

- **שירות מאזן / חלופת אשפוז, לנשים בזנות המתמודדות עם תחלואה כפולה.** נכון למועד התשובה אותר ספק להספקת השירות וההסכם עמו נמצא בהליכי ניסוח.
- **הרחבת שירותי הגמילה במסגרת המיועדת לנשים, לרבות טרנסג'נדריות.** הפרויקט החל לפעול בשנת 2020.

⁴⁵ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, תוכנית היישום הרב שנתית, ללא תאריך.

⁴⁶ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 18 במאי 2020, הועבר בדוא"ל, 24 ביוני 2020.

⁴⁷ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14.05.2020, 9 ביוני 2020.

⁴⁸ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 18 במאי 2020, הועבר בדוא"ל, 24 ביוני 2020.

⁴⁹ החלטה 4462 של הממשלה ה-34, יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות, 13 בינואר 2019.

- **גמילה לגברים המכורים לצריכת מין.** הפרויקט החל לפעול בשנת 2020.
 - **הקמת מרפאה בנגב, למחלות המועברות במין בדגש על אנשים בסיכון לזנות.** לאחר תהליך מול עיריית באר שבע ואוניברסיטת בן גוריון הוחלט לצאת במרכז למציאת עמותה או ארגון מקצועי שיפעיל את המרפאה בשיתוף עם אוניברסיטת בן גוריון. כתיבת המרכז ממתינה לתעדוף במחלקה המשפטית.
 - **הרחבת מצבת העובדים הסוציאליים במרפאות הניידות בתל אביב ובחיפה** בשני עובדים סוציאליים ייעודיים לחברה הערבית ולאוכלוסיית הלהט"ב, בכל אחת מהן. לשם יישום המענה התקיים תהליך פנים משרדי להכרה בבית החולים וולפסון כמרכז המוביל את הפעלת המרפאות הניידות ברמה הארצית. היישום נמצא בשלב כתיבת ההסכם וקביעת מנגנוני פיקוח.
 - **הקמת שלוש מרפאות ניידות בירושלים, באר שבע ואילת בתקן כוח האדם מורחב,** הכולל שני עובדים סוציאליים ייעודיים לחברה הערבית ולאוכלוסיית הלהט"ב בכל ניידת. עיריית ירושלים ועיריית באר שבע זכו בפטור ממכרז לצורך הפעלת הפרויקט בשתי הערים, וההסכם עמן נמצא בשלבי ניסוח. קידום הניידת באילת יחל לאחר הפעלת המרפאות הניידות בבאר שבע ובירושלים.
 - **חינוך מניעתי לנוער ולצעירים בסיכון לזנות** – סדנאות לצעירים וצעירות בסיכון לאנשי הצוות המלווים אותם במסגרות בנושאי מיניות בריאה ומין בטוח. 102 סדנאות הועברו בשנת 2019 לכ-1,120 צעירים וצעירות ו-35 סדנאות הועברו לכ-230 אנשי הצוותים העובדים עמם. היישום בשנת 2020 ממתין להפניה לוועדת חריגים במשרד האוצר על ידי חשב המשרד.
 - **מינוי מרכז פרויקט זמני לקידום יישום תקציבי החוק.** אותר ספק והוכן הסכם. ממתין להפניה לוועדת חריגים במשרד האוצר על ידי חשב המשרד.
- מתשובת משרד הבריאות עולה, כי מרבית המענים טרם החלו להיות מיושמים.** על פי תשובת המשרד העיכוב ביישום המענים נבע ממספר גורמים:
- התקציב התקבל רק באפריל ולכן הליכי היישום החלו רק ברבעון השני של 2019;
 - משרד האוצר לא הקצה תקנים, בתוך המשרד או מחוץ לו, לצורך ביצוע הפרויקטים, והמשרד נדרש לאתר גורמי מקצוע עימם ניתן להתקשר לצורך הפעלת הפרויקטים;
 - לעיתים קיימת התנגדות מצד גורמים ברשויות המקומיות להקמת מרפאות מין ומרפאות ניידות הפונות לקהלים בסיכון בתחומן.
 - הסכום שהוקצה בהחלטת הממשלה למשרד הבריאות (7.4 מיליון ש"ח) טרם הוכנס לבסיס התקציב. נציין כי כאמור, משרד הבריאות קיבל את התקציב למימון תוכנית הפעולה

מתשובת משרד
הבריאות עולה, כי
מרבית המענים טרם
החלו להיות מיושמים.

באפריל 2019, וכי לאחרונה הועבר תקציב 2020 למשרד הרווחה וזה אמור להעביר את חלקו של משרד הבריאות אל המשרד בקרוב.

- התפרצות הקורונה לא אפשרה לגורמים המקצועיים במשרד הבריאות לטפל בהיבטי היישום של התוכנית.

עוד נמסר ממשרד הבריאות כי בשל היקף היישום הנמוך של מעני תוכנית הפעולה, בשנת 2019 נותבו 100 אלף ש"ח מעודפי תקציב החלטת הממשלה לטובת **טיפול שיניים של נשים המשתקמות מזנות**.⁵⁰ במסגרת זו טופלו 13 נשים מאזור חיפה על ידי מתמחים בבית הספר לרפואת שיניים בבית החולים רמב"ם.

כמו כן, בכפוף לאישור ועדת חריגים, בכוונת המשרד להקצות עודפים מחויבים בהיקף 400,000 ש"ח לשני פרויקטים נוספים:

- איתור זירות זנות (בתי בושת, דירות דיסקרטיות, מכוני עיסוי, מועדוני חשפנות, סאונות, זירות זנות פתוחות וכתובות של דירות פרטיות) לטובת פעילות המרפאות הניידות בארבע ערים: תל אביב, ירושלים, חיפה ובאר שבע ובסביבתן. מאתר הזירות יכין רשימת כתובות וטלפונים של זירות בהן מתקיים מין תמורת תשלום, שתעודכן פעמיים בחודש. עלות הפרויקט – 50,000 ש"ח.
- סיוע לטרנסג'נדרים בסיכון לזנות – הכשרות מקצועיות לעובדי מערכת הבריאות ולעובדים ומתנדבים בארגוני הקהילה המעניקים סיוע לאנשים על הקשת הטרנסית המצויים במשבר. מחקר ביחס לצרכים של אנשים טרנסג'נדרים המצויים בסיכון לזנות. עלות הפרויקט – 350,000 ש"ח.

3.3 משרד החינוך

בתוכנית הפעולה לשנת 2019 נקבע, כי על משרד החינוך לפעול לפיתוח לומדות לתלמידים ומערכי ההדרכה למורים בנושא מיניות בריאה, ולומדות למורים לזיהוי תלמידים בסיכון לקבוע תכנים לתלמידים במערכת החינוך בתחום המיניות הבריאה ומניעת פגיעה מינית, ולעבות תוכני הכשרה והדרכה של הצוות המקצועי במוסדות החינוך לעניין איתור וזיהוי קטינים בסיכון לניצול בזנות. **התקציב הנדרש להרחבת המענים שבאחריות משרד החינוך: 600,000 ש"ח.**⁵¹

ממשרד החינוך נמסר, כי המרכז לפיתוח הלומדות הוקפא טרם מימושו המלא בסוף שנת 2019 וכי התקציב הוגדר כעודפים מחויבים. במסגרת חלוקת העודפים המחויבים ממשרד האוצר למשרדי הממשלה, התקבל חלק מתקציב העודפים ותהליך הפיתוח מול הספק

⁵⁰ טיפולים אלו כוללים סתימות, עקירות, טיפולי שורש וטיפולים במחלות חניכיים.

⁵¹ החלטה 4462 של הממשלה ה-34, [יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות](#), 13 בינואר 2019.

המכרז של משרד החינוך לפיתוח לומדות בנושא הוקפא טרם מימושו המלא בסוף שנת 2019. עם קבלת חלק מתקציב העודפים חודש תהליך הפיתוח מול הספק.

החיצוני חודש.⁵² כאמור, בתחילת יוני הועברו 30 מיליון ש"ח למשרד הרווחה שצפוי להעביר למשרד החינוך את חלקו בתקציב.

עוד נמסר ממשרד החינוך כי לצד המענים שנקבעו בתוכנית הפעולה, נושאים הקשורים במיניות בריאה, ביחסי דיאלוג וכבוד הדדי המתבססים על הסכמה ולא על ניצול ופגיעה, מועברים לתלמידים במסגרת שיעורי "כישורי חיים" החל מגיל הגן. בהקשר זה נציין, כי שיעורי כישורי חיים הם שיעורי חובה המוגדרים במערכת השעות השבועית של מוסדות החינוך, אך התכנים הספציפיים המועברים בהם משתנים ממוסד חינוכי למשנהו. במסגרת זו פותחה לאחרונה בשיתוף עמותת עלם, ערכה לתלמידי החטיבה העליונה (כיתות י"א-י"ב) בנושא מניעת התנהגויות סיכון וניצול מיני, לרבות צריכת זנות ומעורבות במין תמורת תשלום או תמורה אחרת.⁵³

3.4 המוסד לביטוח לאומי

מהמוסד לביטוח לאומי נמסר במענה על פניית מרכז המחקר והמידע ביולי 2019 כי ככלל, הזכאות לקצבאות נקבעת על פי תבחינים הקבועים בחוק. העיסוק בזנות כשלעצמו אינו מעניק זכאות לקצבאות ביטוח לאומי, אך נשים בזנות או שורדות זנות עשויות לקבל הכרה כבעלות נכות פיזית או נפשית. אישה שאחוזי הנכות שנקבעו לה גבוהים מספיק (ככלל, מעל 40% נכות או מעל ל-20% אחוזי נכות, בכפוף לאישור ועדה לאובדן כושר עבודה), ושמשתתפת בתוכנית שיקום מקצועית, זכאית לקבל דמי שיקום בגובה קצבת נכות מלאה (כ-3,300 ש"ח, ליחידה ללא ילדים). תוכניות השיקום הייעודיות לנשים בזנות (אופק נשי, סלעית, יוצרות עתיד) מוכרות כתוכניות שיקום מקצועיות ועל כן מקנות אפשרות לקבל דמי שיקום לזכאיות לכך. מי שלא נמצאה זכאית לדמי שיקום עשויה להיות זכאית לקצבת הבטחת הכנסה (בכפוף לעמידה במבחני הכנסה) בסכום של כ-1,800-2,200 ש"ח (ליחידה ללא ילדים), על פי גילה.⁵⁴ יודגש כי לא מדובר במענים ייעודיים לנשים בזנות, כאמור.

בתוכנית הפעולה נקבע עבור הביטוח הלאומי יעד של 50 משתתפות בתוכניות שיקום ייעודיות, 50 מקבלות דמי שיקום ו-50 מקבלות הבטחת הכנסה בשנת 2019. מהביטוח הלאומי נמסר בהקשר זה כי כאמור, היות שהעיסוק בזנות כשלעצמו אינו תבחין רלוונטי לזכאות לקצבאות, אין

העיסוק בזנות
כשלעצמו אינו מעניק
זכאות לקצבאות
ביטוח לאומי, אך
נשים בזנות או
שורדות זנות עשויות
להיות זכאיות לדמי
שיקום או לקצבת
הבטחת הכנסה. עם
זאת, היות שהזנות
כשלעצמה אינה
העילה המזכה
בקבלת הקצבה, אין
נתונים באשר למספר
הנשים בזנות או
שורדות הזנות
המקבלות את
קצבאות.

⁵² איריס מנדא בן יעקב, מנהלת היחידה למיניות ומניעת פגיעה בילדים ובני נוער, משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב 2 ביוני 2020; עדן יאיר, לשכת המשנה למנכ"ל משרד החינוך, דוא"ל, 8 ביוני 2020.

⁵³ איריס מנדא בן יעקב, מנהלת היחידה למיניות ומניעת פגיעה בילדים ובני נוער, משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב 2 ביוני 2020; היחידה למיניות ומניעת פגיעה בילדים ובני נוער, [ערכה למניעת התנהגות מינית מסכנת ולמניעת ניצול מיני בקרב בני נוער: שיעור חשוב בלהיות יקר ערך, מוגן והוגן](#), תשע"ט - 2019.

⁵⁴ דבורה בדר, מנהלת אגף הבטחת הכנסה, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 3 ביוני 2019, שיחת טלפון, 17 ביוני 2019; המוסד לביטוח לאומי, [סכומי קצבת הנכות \(מעודכן ל-01.01.2020\)](#), כניסה: 15 ביוני 2020; [סכומי קצבת הבטחת הכנסה \(מעודכן ל-01.01.2020\)](#), כניסה: 15 ביוני 2020.

ביכולתם לדווח על מספר הנשים בזנות שמקבלות קצבאות או אף לספק אינדיקציה על מספרן.⁵⁵ לאור זאת, לא ברורה משמעות קביעת היעד המספרי של מקבלות הקצבאות בשנת 2019.

נוסף על כך, קרנות הביטוח הלאומי תומכות תקציבית בתוכנית השיקום "יוצרות עתיד". לאחר הארכת ההסכם הסיוע ללא תוספת תקציב, התמיכה בתוכנית צפויה להסתיים השנה.⁵⁶

4. סיכום היערכות הרשויות לקראת כניסת החוק לתוקף

כאמור, תחילתו של החוק נקבעה למועד שיחול 18 חודשים מיום פרסומו,⁵⁷ קרי ל-10 ביולי 2020. זאת, כדי לאפשר היערכות והתאמה, הן של דרכי יישום אכיפת החוק והכשרת הגורמים הרלוונטיים, הן של מעני השיקום בעבור האוכלוסייה שבמעגל הזנות, והן של צעדי ההסברה, החינוך והעלאת המודעות הציבורית הנדרשים.⁵⁸

מבחינת היערכות לאכיפה נציין כי, **נכון למועד כתיבת המסמך, היועץ המשפטי לממשלה טרם פרסם הנחייה המסדירה את האופן בו יש לבצע את האכיפה בהתאם לדין.**⁵⁹ המשרד לביטחון הפנים לא העביר התייחסות לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת לגבי היערכות המשטרה לאכיפת האיסור על צריכת זנות, אך בדיון צוות היישום במאי 2020 ציינה, כאמור, נציגת המשטרה כי לנוכח היעדרו של אמצעי האכיפה החלופי, ולנוכח ריבוי המשימות שהוטלו על משטרת ישראל בחודשים האחרונים בשל התפרצות נגיף הקורונה, **אין ביכולת המשטרה להיערך לאכיפת החוק באופן אפקטיבי. על אף האמור הדגישה נציגת משטרת ישראל, כי יעשו מירב המאמצים על מנת לאכוף את החוק עם כניסתו לתוקף, במגבלות האפשר. עם זאת, לדבריה, לנוכח היעדר אמצעים ומשאבי כוח אדם כאמור לעיל, מסתמן כי האכיפה תעשה באופן אגבי וללא ריכוזי מאמץ ייחודיים.**⁶⁰

כאמור, בבואו לאסור על צריכת זנות היה המחוקק ער לחשיבות של ליווי האיסור על צריכת זנות במהלך המשולב לצמצום הזנות. **ייתכן שניתן לראות במצבן של אוכלוסיות בזנות על רקע משבר הקורונה עדות נוספת לחשיבות ליווי האיסור על צריכת זנות במהלך תמיכה משולב.** במענה משרד המשפטים לפנייתנו נכללה התייחסות לעבודת היחידה לתיאום המאבק בסחר

⁵⁵ דבורה בדר, מנהלת אגף הבטחת הכנסה, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 11 ביוני 2019.

⁵⁶ כרמלה קורש אבולגון, קרנות למפעלים מיוחדים, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 24 במאי 2020, 15 ביוני 2020.

⁵⁷ סעיף 7 לחוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019.

⁵⁸ הצעת חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה), התשע"ט-2018, 15 באוקטובר 2018.

⁵⁹ נילי פינקלשטיין, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), משרד המשפטים, דוא"ל, 25 ביוני 2020.

⁶⁰ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14.05.2020, 9 ביוני 2020.

בבני אדם במשרד המשפטים, אשר קיימה במהלך משבר הקורונה מפגשים ושיחות עם עובדי עיריית תל אביב, גורמי רווחה, ארגוני סיוע ופעילים בניסיון לקבל מידע מהשטח בדבר מצבן של אוכלוסיות בזנות והאתגרים הייחודיים המאפיינים תקופה זו. על פי מידע שמסרה המתאמת הבין משרדית לסחר בבני אדם, בעקבות מהלכים אלו זוהו קשיים שונים, בין היתר בהיבטים כלכליים, הן של אוכלוסיות בזנות והן של ארגוני הסיוע.⁶¹

כמו כן, עלה מדבריה של המתאמת הבין משרדית לסחר בבני אדם כי בשל התפרצות הנגיף, בתי בושת בולטים נסגרו וזנות רחוב הופסקה, ללא שהוצעו מענים מיוחדים למי שהתפרנסו בזירות הזנות שנסגרו ולעיתים אף התגוררו שם. לצד זאת התקבלו דיווחים על המשך פעילות זנות בדירות מגורים, ועל דרישה מצד סרסורים, לעיתים תוך איומים, להמשיך בעבודה למרות סכנת ההידבקות בקורונה. כמו כן דווח על כניסת נשים חדשות לעיסוק בזנות על רקע מצוקה כלכלית כתוצאה מסגירת מקומות תעסוקה במהלך הקורונה, בעיקר אימהות חד הורית, בדגש על אוכלוסיית חסרות המעמד.⁶²

כפי שעולה מתשובות משרדי הממשלה, תוכנית הפעולה לצמצום צריכת הזנות לשנת 2019 יושמה עד כה באופן חלקי בלבד, גם אם נעשתה התקדמות בתהליכי הגיבוש וההנעה של המענים הנכללים בה וביצירת התקשרויות במרכזים לשם הפעלתם. לנוכח זאת, גם מימוש התוכנית בשנת 2020, ככל שזו אכן תתממש, צפוי ברובו להשלים יישום מענים שהיו אמורים להתחיל ולפעול בשנת 2019. כמו כן, גם צעדי ההסברה והעלאת המודעות הציבורית לנושא טרם קודמו.

בדיון צוות יישום ההמלצות לצמצום צריכת זנות שנערך בינואר 2020, ציינה ממלאת מקום מנכ"ל משרד המשפטים כי לאחר קבלת התייחסות משרדי המשלה לנושא, ולאחר קבלת התייחסותם של ארגוני החברה האזרחית, **לעמדת משרד המשפטים לא קיימת התכנות לדחייה של כניסת החוק לתוקף** (עמדה זו נותרה בתוקף גם בישיבת צוות היישום במאי 2020⁶³). **זאת, על אף הקשיים הקיימים לספק מענים חברתיים שיקומיים ראויים לאוכלוסיות בזנות.** עוד צוין בדיון, כי עדויות הנשמעות מפי אוכלוסיות העוסקות בזנות כיום, מתארות את תאריך תחילת החוק כתאריך 'שחרור' מתקופת העיסוק בזנות, וכי דחיית מועד תחולת החוק, תגבה מהן מחיר נפשי כבד. נוסף על כך נטען, כי התדמית השלילית הנלווית

⁶¹ לילך וגנר ונילי פינקלשטיין, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 31 במאי 2020.

⁶² לילך וגנר ונילי פינקלשטיין, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 31 במאי 2020.

⁶³ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14.05.2020, 9 ביוני 2020.

למרות שרוב התוכניות החדשות לסיוע לנשים בזנות טרם החלו לפעול בשטח ושיש קשיים לספק מענים חברתיים שיקומיים ראויים לאוכלוסיות בזנות – לעמדת משרד המשפטים לא קיימת היתכנות לדחייה של כניסת החוק לתוקף.

להפללה בעבירות מסוג זה, צפויה לצמצם את צריכת הזנות, והועלו חששות, כי דחיית מועד תחולתו של החוק יכולה להוביל להיפוך המגמה ולהרחבת צריכת שירותי זנות.⁶⁴

יחד עם זאת, הוסכם על דעתם של מרבית המשתתפים בדיון, כי ככל שלא יהיה שינוי מהותי בהיערכות הגורמים האמונים על מתן מענה בריאותי ושיקומי לאוכלוסיות בזנות, **לא מן הנמנע לטעון שמצבן של העוסקות בזנות עלול להיפגע, וזאת מפאת החוסר במענה ראוי שיוענק למבקשות לצאת ממעגל הזנות.** בנוסף, סביר לטעון כי צמצום כמות הלקוחות הצפויה בעקבות כניסתו של החוק לתוקף, תוביל לעליה נוספת בכמות הפניות אל מרכזי התמיכה והשיקום, והפערים הקיימים כיום במענים הבריאותיים והחברתיים יורגשו ביתר שאת.⁶⁵

ממשרד הרווחה נמסר בהקשר זה, כי המענים הניתנים על ידי המשרד, כמפורט לעיל, רחבים ומקיפים, הולמים את רוח החוק לאיסור צריכת הזנות, ומספקים מענה הולם לאוכלוסיות בזנות. עם זאת צוין, כי במשרד ממשיכים לקדם את הקמת מענים חדשים, בהתאם להחלטת הממשלה ושלא במסגרתה, כמפורט לעיל, בכדי לספק מענה רחב ככל הניתן לצמצום הזנות.⁶⁶

⁶⁴ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין משרדי לאיסור צריכת זנות מיום 28.01.2020, 25 בפברואר 2020.

⁶⁵ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין משרדי לאיסור צריכת זנות מיום 28.01.2020, 25 בפברואר 2020.

⁶⁶ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 26 במאי 2020.

נספח: תוכנית הפעולה לצמצום צריכת זנות לשנת 2019⁶⁷

מענה	היקף	התקציב הקיים	התקציב הנדרש	שנת אחריות ביצוע משרד	הערות
מרכז יום בירושלים לנשים	40	800,000	0	2019 רווחה	
הוסטל טיפולי בת"א לנשים עלות הפעלה	12	0	1,350,000	2019 רווחה	
הוסטל טיפולי בת"א לנשים עלות הצטיידות	12	0	200,000	2019 רווחה	
טיפול פרטני וקבוצתי לגברים בזנות - מימון תקני כ"א ייעודיים במרכזי היום	80	0	500,000	2019 רווחה	
סל מענים גמיש לנשים וגברים בתהליכי שיקום מתקדמים	205	0	2,051,667	2019 רווחה	רב-קו, מזון, ביגוד, אבחונים ועוד
3 דירות שיקום לאימהות עלות הפעלה	6-7 נשים	0	900,000	2019 רווחה	עבור 2-3 נשים עם ילדיהן בכל דירה.
3 דירות שיקום לאימהות עלות הצטיידות		0	300,000	2019 רווחה	
מערך לטיפול בנשים בזנות תחת קורת גג	200	0	5,100,000	2019 רווחה	.
מפקחים מחוזיים וארצי	1 מנהל תחום 4 מפקחים	0	1,000,000	2019 רווחה	
מרחב הל"ב 24/7 ת"א	270	8,917,000	1,000,000	2019 רווחה	כיום מטופלים כ- 200 צעירים בשנה

⁶⁷ תוכנית הפעולה לקוחה מהחלטה 4462 של הממשלה ה-34, [יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות](#), 13 בינואר 2019.

מענה	היקף	התקציב הקיים	התקציב הנדרש	שנת אחריות ביצוע משרד	הערות
2 מרחב הל"ב מורחב	520				
	מטופלים כיום + 140 להם מיועדת ההרחבה	6,440,000	1,840,000	2019	כיום מטופלים כ- 520 צעירים בשנה
מרחב הל"ב מצומצם 2 מרחבים	560				
	מטופלים כיום + 160 להם מיועדת ההרחבה	7,812,000	1,160,000	2019	כיום מטופלים כ- 560 צעירים בשנה
מעטפת - תוכנית הסברה אישית					
לצעירות/ים בסיכון במרכזי הרווחה	45	0	1,825,000	2019	רווחה
הכשרה והדרכה שוטפת לצוותים	250	0	233,333	2019	רווחה
תכניות מניעה	170	0	1,000,000	2019	רווחה
הלנת חירום לנשים טראנסג'נדריות תפעול	12	0	1,570,000	2020	רווחה
הלנת חירום לנשים טראנסג'נדריות עלות הצטיידות חד פעמית			200,000	2020	רווחה
מחקר מלווה			1,000,000	2019	רווחה
סה"כ רווחה			21,230,000		
הכשרות מקצועיות	250	0	750,000	2019	כל קורס עולה
					זרוע עבודה
					15,000 ש"ח. 80% מסך הקורס מסובסד על פי קריטריונים

מענה	היקף	התקציב הקיים	התקציב הנדרש	שנת אחריות ביצוע משרד	הערות
מסוימים. הסכום הינו השלמה ל-100%					
סה"כ עבודה			750,000	2019	זרוע עבודה
פיתוח 3 לומדות בנושא מיניות בריאה לתלמידים הכוללת סרטון, סדנאות, ומערך הדרכה למורים מדובר ב- 3 לומדות לחינוך הרגיל, לחינוך הממלכתי דתי (חמ"ד) ולמגזר הערבי.					
	יופץ לחטיבות העליונות בלבד	0	300,000	2019	חינוך
פיתוח 3 לומדות למורים לזיהוי תלמידים בסיכון חינוך רגיל, חמ"ד, מגזר ערבי.					
	יופץ לכל המורים בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות	0	300,000	2019	חינוך
סה"כ חינוך			600,000		
הקמת מרפאה ייעודית לאיתור מחלות מין ו-HIV בבאר שבע בדגש על אוכלוסיות בסיכון לזנות. עלות הקמה					
			400,000	2019	
הקמת מרפאה ניידת לטיפול באנשים בזנות באילת. עלות הקמה					
			500,000	2019	
מתן מענים פסיכיאטריים לדירת חירום 24/7 לנשים בזנות רחוב המתמודדות עם תחלואה כפולה					
			1,000,000	2019	

הערות	שנת אחריות ביצוע משרד	התקציב הנדרש	התקציב הקיים	היקף	מענה
					(בריאות נפש והתמכרות). עלות תפעול
	2019	200,000			הרחבת האמצעים לקידום מין מוגן גופנית ונפשית בקרב בני נוער וצעירים שחוו פגיעה מינית - מניעת זנות בקרב צעירים וצעירות בסיכון
	2019	1,900,000			הקמת מרפאה ייעודית לאיתור מחלות מין ו-HIV בבאר שבע בדגש על אוכלוסיות בסיכון לזנות. הערכת עלות תפעול
	2019	1,000,000			הקמת מרפאה ניידת לטיפול באנשים בזנות באילת הערכת עלות תפעול
	2019	200,000			הכשרת צוותי בריאות בנושא מיניות בטוחה וטיפול באנשים על רצף הזנות
	2019	2,220,000			הוספת 10 עו"ס ייעודי לטיפול באנשים בזנות לטרנסיות ולגברים בזנות ולאנשים בזנות מחברה הערבית במסגרת 4 הניידות לטיפול בזנות
		7,420,000			סה"כ לבריאות
	2019	0	950,000	50	תוכנית שיקום ייעודית: אופק נשי, סלעית, יוצרות עתיד
	ביטוח לאומי				

הערות	שנת אחריות ביצוע משרד	התקציב הנדרש	התקציב הקיים	היקף	מענה	
סכום משוער לכל אישה	ביטוח לאומי	2019	0	3,000	50	דמי שיקום
סכום משוער לכל אישה	ביטוח לאומי	2019	0	3,000	50	הבטחת הכנסה
		30,000,000	25,085,000	סה"כ תקציב נדרש לשנת 2019		