



אכיפת איסור צריכת זנות ומענים לאוכלוסיות בזנות

כתיבה: עדו אבגר | אישור: אורלי אלמגור לוטן
תאריך: כ"ה בשבט תשפ"ב, 27 בינואר 2022

סקירה

תוכן עניינים

1.....	תמצית	1
7.....	מבוא	1
10.....	אכיפת איסור צריכת זנות	2
11.....	2.1 מדיניות אכיפה ופעולות היערכות	
14.....	2.2 נתונים על פעולות אכיפה שהתבצעו	
16.....	2.3 האמצעי החלופי לתשלום הקנס המינהלי	
18.....	3. יישום התוכנית לצמצום הזנות	3
19.....	3.1 מסגרות טיפול באחריות משרד הרווחה	
19.....	3.1.1 מסגרות לנערות וצעירות – מרחבי הל"ב (המרחב לטיפול בזנות)	
20.....	3.1.2 מסגרות לנשים בגירות	
21.....	3.1.1 נתונים על מקבלות ומקבלי שירות במרחבי הל"ב ובמרכזים לנשים בגירות בשנת 2020	
24.....	3.1.2 מסגרות לגברים ולאוכלוסיות על הקשת הטרגית	
	3.1.3 סיוע חומרי	25
25.....	3.1.4 הכשרות לאנשי מקצוע	
25.....	3.1.5 מענים בפיתוח	
26.....	3.2 תוכניות לקידום תעסוקתי באחריות משרד הרווחה וזרוע העבודה במשרד הכלכלה	
27.....	3.3 שירותי בריאות לאנשים בזנות (באחריות משרד הבריאות)	
28.....	3.3.1 מרפאות לאוכלוסיות בזנות	
29.....	3.3.2 בריאות הנפש וגמילה	
30.....	3.3.3 הכשרות והדרכות	
31.....	3.3.4 מענים בפיתוח	
31.....	3.4 תוכניות לקידום מיניות בריאה ואיתור ילדים ובני נוער בסיכון באחריות משרד החינוך	
32.....	3.5 תכניות למחיקת רישום פלילי והסדרת חובות באחריות משרד המשפטים	
34.....	4. מסע פרסום להעלאת המודעות לאיסור צריכת זנות	
34.....	5. מחקר מלווה	
36.....	6. ממשקי עבודה בין-משרדיים ובין-מגזריים	
37.....	7. דיון: אתגרים ופערים באכיפת האיסור על צריכת זנות וביישום התוכנית לצמצום הזנות	

7.1	שינויים בזירות הזנות מאז כניסת החוק לתוקף	37
7.2	אתגרים ופערים באכיפת האיסור על צריכת זנות	39
7.3	אתגרים ופערים ביישום התוכנית לצמצום הזנות	40
8.	נספח: הרחבה לגבי מסגרות הטיפול שבאחריות משרד הרווחה	47

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת החוקה חוק ומשפט בראשות חבר הכנסת גלעד קריב והוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בראשות חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן. במסמך נבחנים אכיפת האיסור על צריכת זנות ויישום המענים לאוכלוסיות בזנות כשנה וחצי לאחר [שחוק איסור צריכת זנות \(הוראת שעה ותיקון חקיקה\), התשע"ט-2019](#) נכנס לתוקף, וכשלוש שנים לאחר שהוחלט על יישומה של התוכנית הבין-משרדית לצמצום תופעת הזנות.

במסמך ייבחנו סוגיות שונות בנוגע לאכיפת האיסור על צריכת זנות וליישומם של המענים הנכללים במסגרת התוכנית הבין-משרדית לצמצום תופעת הזנות. בסיכום המסמך נידונים האתגרים והפערים הכרוכים בהם.

המידע המובא במסמך מבוסס ברובו על תשובות שהתקבלו ממשרדי הממשלה הרלוונטיים. נציין כי למרות פניות חוזרות ונשנות וחרף הזמן שחלף, עד למועד הגשת המסמך לא התקבלה התייחסות זרוע העבודה במשרד הכלכלה לגבי קידום המענים שבאחריותו, ועל כן המידע שיש לנו על יישום תוכניות בתחום התעסוקה הוא חלקי. כמו כן, היות שחלפו מספר חודשים בין קבלת חלק מתשובות משרדי הממשלה ובין מועד פרסום המסמך פנינו בשנית אל משרדי הממשלה הרלוונטיים כדי שנוכל לכלול במסמך תמונת מצב עדכנית ומדויקת עד כמה שניתן. לא כל הגורמים השיבו על פנייה זו; על כן, בעוד שחלק מהמידע המופיע להלן מעודכן לדצמבר 2021 או לינואר 2022 חלקו מעודכן לאוגוסט 2021. הדבר מצוין במקומות הרלוונטיים במסמך.

לצד הפנייה למשרדי הממשלה פנינו לכמה רשויות מקומיות – אום אל-פחם, אילת, באר שבע, חיפה, ירושלים, פתח תקווה, ראשון לציון, תל אביב-יפו – בבקשה לקבל מידע ונתונים על תופעת הזנות ועל מעורבות הרשות בטיפול בתופעה. עיריית פתח תקווה ועיריית אום אל-פחם לא השיבו על פנייתנו. מעיריית ראשון לציון השיבו כי נושא הזנות אינו בטיפול שירותי הרווחה בעיר מלבד הקצאת מענקי סל גמיש לנשים בזנות בתקופת הקורונה.¹ יצוין כי בראשון לציון פועל מרחב ה"ב" – מסגרת לנערות וצעירות בזנות. התייחסות הרשויות המקומיות משולבת במקומות הרלוונטיים לאורך המסמך. כמו כן, פנינו למטה המאבק בסחר בנשים ובזנות (להלן: מטה המאבק בזנות) שמרכז קואליציה של 15 ארגוני סיוע וקידום מדיניות, בכדי לקבל מידע נוסף על יישום התוכניות והמענים בשטח. המידע שהתקבל מהמטה משולב גם הוא במקומות הרלוונטיים במסמך.

להלן יוצגו עיקרי המסמך:

חוק איסור צריכת זנות התקבל בכנסת ב-31 בדצמבר 2018 ונכנס לתוקף כהוראת שעה לחמש שנים ב-10 ביולי 2020; בינואר 2019 הממשלה החליטה על יישום תוכנית בין-משרדית לצמצום צריכת זנות, ותוך כך על הגדלת התקציב למענים לאוכלוסיות בזנות ב-30 מיליון ש"ח בבסיס התקציב. ממסמך קודם שנבחנה בו ההיערכות ליישום החוק ערב כניסתו לתוקף ביולי 2020 עלה כי **התוכנית לצמצום צריכת הזנות יושמה באופן חלקי בלבד עד מועד כניסת החוק לתוקף, גם אם הייתה התקדמות בתהליכי הגיבוש וההנעה של השירותים הנכללים בה.**

¹ מאיה גולן, מנהלת לשכת ראש המנהל לשילוב חברתי, עיריית ראשון לציון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 באוגוסט 2021.

בשנת 2020 התקציב המאושר למסגרות הטיפול בזנות היה כ-54 מיליון ש"ח; **מתקציב זה הוצאו במזומן במהלך שנת 2020 כ-15 מיליון ש"ח**, וחויבו להוצאה עתידית בהתאם להסכמים עם רשויות מקומיות וגורמי חוץ כ-39 מיליון ש"ח. בשנת 2021 התקציב המאושר למסגרות הטיפול (כולל העודפים המחויבים משנת 2021) היה כ-70 מיליון ש"ח; **מתקציב זה הוצאו במזומן במהלך שנת 2021 כ-21 מיליון ש"ח** וחויבו להוצאה עתידית כ-49 מיליון ש"ח.

אכיפת איסור צריכת זנות

אכיפת החוק החלה בפועל כחצי שנה לאחר שהוא נכנס לתוקף, כיוון שהשר לביטחון פנים נמנע מלחתום על הצו המסמך את המפכ"ל למנות שוטרים לצורך אכיפתו. לאחר החתימה על הצו בסוף דצמבר 2020 החלה אכיפת החוק, שמתבצעת, על פי המשטרה, **כנגד צרכני זנות שמאותרים במהלך פעולות לאכיפת עבירות של החזקת בית בושת וסרסרות. כמו כן, קנסות ניתנים גם במהלך פעילות יזומה או אקראית של שוטרים בזירות זנות, לרבות זירות זנות רחוב. עוד צוין כי היות שמדובר בעבירה חדשה שאכיפתה דורשת טיפול רגיש במעורבים, לתפיסת המשטרה יש יתרון לגידול מדורג ומבוקר בהיקף האכיפה.**

- מתשובות המשטרה וכמה רשויות המקומיות נראה, כי מתקיים שיתוף פעולה מוגבל בין המשטרה לרשות המקומית ולשיטור העירוני בכמה רשויות. ייתכן שהגברת שיתוף הפעולה תוכל לסייע למשטרה באכיפה ובפרט התמודדות עם קשיים באיתור זירות זנות.
- לצורך הכשרת השוטרים לשם ביצוע פעולות האכיפה הנדרשות תוך מתן היחס הראוי לאוכלוסיות בזנות פותחה לומדה אשר מתווה את דרכי הפעולה מול צרכן הזנות והעוסק בזנות. **עד ינואר 2022 הוסמכו לאכיפת החוק באמצעות הלומדה כ-11,000 שוטרים.**
- מאז החלה האכיפה בינואר 2021 ועד תחילת ינואר 2022 ניתנו יותר מ-1,400 דוחות לצרכני זנות. **קצב חלוקת הדוחות גבר לאורך השנה – מדוח אחד בממוצע בשבוע עד אוגוסט 2021, לכ-100 דוחות בשבוע מאז נובמבר 2021.** 69% מהדוחות חולקו במחוזות תל אביב והמרכז, ו-30% חולקו במחוז חוף. **כמעט ולא חולקו דוחות במחוז הדרום ובמחוז ירושלים, ולא חולקו כלל דוחות במחוז הצפון ובמחוז ש"י.** 47 צרכני זנות קיבלו דוח במקרה של עבירה חוזרת, שמונה מהם קיבלו שלושה דוחות או יותר.
- בחוק נקבע כי שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות אמצעי חלופי לתשלום הקנס המינהלי, שמטרתו להקנות ידע ולהגביר את המודעות בכל הקשור לנזקים הנגרמים לאוכלוסיות בזנות כדי למנוע את הישנות העבירה. תקנות כאמור פורסמו בספטמבר 2021 ונכנסו לתוקף כעבור חודשיים. על פי התקנות, האמצעי החלופי יהיה **סדנה קבוצתית פסיכו-חינוכית בהיקף שלא יפחת מ-6 שעות ולא יעלה על 10 שעות.** בנסיבות מסוימות, האמצעי החלופי עשוי להינתן בצורת **מענה פרטני בהיקף זהה. עד ה-5 בינואר, רק 10 מקבלי קנסות ביקשו להיות מופנים להליך חלופי.** אומנם קצב הטלת הקנסות על צרכני הזנות גבר רק בחודשים האחרונים, אך על רקע הביקוש הנמוך להשתתפות בסדנאות ההליך החלופי עד כה, עולות שאלות לגבי מרכזיותו של כלי זה בצמצום צריכת זנות.

התוכנית לצמצום הזנות

בתוכנית לצמצום הזנות מעורבים גופים רבים. עיקר תוכניות הסיוע והשיקום מופעלות באחריות משרד הרווחה; זרוע העבודה במשרד הכלכלה אחראית על תוכניות קידום תעסוקתי; משרד הבריאות אחראי בעיקר על תוכניות לאספקת שירותי בריאות לאוכלוסיות בזנות; משרד החינוך אחראי על תוכנית לקידום מיניות בריאה ואיתור ילדים ובני נוער בסיכון להתדרדר לזנות; משרד המשפטים מקדם תוכניות למחיקת רישום פלילי והסדרת חובות. רוב התוכניות מופעלות בשטח על ידי רשויות מקומיות ועמותות.

מסגרות טיפול באחריות משרד הרווחה

- על פי תשובת משרד הרווחה, התוכניות שבאחריותו מופעלות במימון מלא של המשרד, ללא מימון תואם (מאצ'ינג) מהרשות המקומית, אך חלק מהפרויקטים מופעלים כמיזם משותף הכולל תקצוב גם מצד הגורם המפעיל. מחלק מהרשויות המקומיות נמסר כי הן משתתפות במימון מרכיבים שונים של התוכנית, וכי חלק מהגורמים המפעילים מממנים הרחבה של המענים המתוקצבים על ידי משרד הרווחה - למשל הרחבת שעות הפעילות, מתן שירות לאוכלוסיות יעד נוספות, הוספת תקני כוח אדם או מימון הדרכות לאנשי הצוות - **מה שעשוי לגרום להבדלים בשירות הניתן ברשויות שונות גם במסגרת אותה תוכנית**. כך למשל, במרחב ה"ב" (מענה לנערות וצעירות, וראו להלן) באילת מועסקת במימון עמותת עלם מפעילת המרחב, רכזת בוגרות שמספקת ליווי פרטני וקבוצתי לבוגרות הפרויקט.

להלן יוצגו בקצרה התוכניות שבאחריות המשרד:

- **מסגרות לנערות וצעירות** – תוכנית **מרחבי ה"ב"** (המרחב לטיפול בזנות), שפועלת ב-15 ערים, מיועדת לספק מרחב מוגן לנערות וצעירות המצויות על רצף הזנות ובמצבים של ניצול מיני תמורת אתנן. שני מרחבים – בתל אביב ובחיפה – נותנים מענה לפונים מכל המגדרים.
- **מסגרות לנשים בגירות: שלושה מערכים טיפוליים – סלעית בתל אביב, אופק נשי בחיפה ובשבילך בבאר שבע**, שמספקים הלנת חירום, הוסטל ומרכז טיפול יום; **שלוש דירות לאימהות ביציאה ממעגל הזנות וילדיהן**, שכיום רק אחת מהן החלה לפעול; **מרכז ייעוץ הוליסטי** שמיועד לתת מענה ל-500 נשים בשנה שיקבלו ארוחה חמה, טיפול פרטני או קבוצתי, ייעוץ פסיכולוגי ופסיכיאטרי, סיוע משפטי וסיוע במיצוי זכויות.
- על פי נתוני משרד הרווחה, **בשנת 2020 טופלו במרחבי ה"ב" ובמערכים הטיפוליים לנשים בגירות 1,334 אנשים במעגל הזנות, רובם הגדול נשים**; יותר ממחצית מקבלי ומקבלות השירות טופלו במרחבי ה"ב" (54%); חלק הארי של מקבלי ומקבלות השירות במסגרות הם בגילי 18–24 (529 מטופלים, שמהווים כ-40% מהמטופלים כולם); מחצית המטופלים היו במסגרות במחוז המרכז. רק 6% טופלו במחוז ירושלים.
- **אשכול מענים לגברים** באזור המרכז שיכלול מרכז יום וערב והוסטל, אמור להתחיל לפעול בינואר 2022.
- **אשכול מענים לטרנסג'נדריות** באזור המרכז, שיכלול הלנת חירום, דירות מעבר, ודירות מעבר אינטנסיביות. הלנת החירום צפויה להתחיל לפעול בינואר 2022, ובהמשך יחלו לפעול דירות המעבר; כמו כן הוקם **מערך סיוע וייעוץ** בפריסה ארצית (מעבר לקשת) למתן מענה לפונות ופונים המצויים על הקשת

הטרנסית ולגורמי מקצוע. לצד זאת, המסגרות והתוכניות המיועדות לנשים מקבלות לטיפול גם טרנסג'נדריות, ואשכול המענים לגברים צפוי לתת מענה גם לטרנסג'נדרים.

- **סל מענים גמיש** ניתן באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות למי שנמצא בתהליכים מתקדמים ליציאה ממעגל הזנות. הסל, **בסכום שעשוי להגיע עד 10,500 ש"ח לאדם לשנה**, יכול לשמש לטובת מגוון צרכים. בשנת 2020 הוגשו 144 בקשות לסיוע באמצעות הסל, כולן אושרו. בשנת 2021 (עד יולי) הוגשו 156 בקשות, כולן אושרו. עקב קשיים בירוקרטיים, 15% מהבקשות שאושרו בשנת 2020 לא מומשו בפועל. לצד סל המענים הגמיש, לשם מתן סיוע למי שלא משתלב בתהליך שיקומי או שאינו מעוניין לפנות לשירותי הרווחה ברשות המקומית, גובש **מערך משלים לקבלת סיוע חומרי** באמצעות עמותת לא עומדות מנגד.

- במסגרת התוכנית לצמצום הזנות גובשו **מערכי הדרכה והכשרה** לצוותי המסגרות הקיימות והחדשות, באמצעות בית הספר המרכזי לעבודה סוציאלית של משרד הרווחה. כמו כן פותחה **תוכנית ארצית להגברת המודעות** בקרב גורמי הרווחה והטיפול לזיהוי מוקדם, איתור סמנים להתדרדרות לזנות ולהתערבות מוקדמת לשם מניעת כניסה למעגל הזנות.

תוכניות לקידום תעסוקתי

- ליווי תעסוקתי והכשרות הכנה לעולם התעסוקה מתקיימים במסגרות הטיפול השונות שבאחריות משרד הרווחה; לצד זאת, המשרד גם תומך בשתי תוכניות ייעודיות: **המכל-לה** – בית ספר מקצועי לנשים שורדות זנות, ומיזם **תעסוקה מיטיבה** למתן ליווי פרטני וקבוצתי וסדנאות הכנה לעולם העבודה לנשים בזנות ושילוב בעבודה אצל מעסיקים ידידים. **תוכנית לשילוב טרנסג'נדריות בזנות בעולם העבודה**, במודל מימון של אגרות חוב חברתיות נמצאת בפיתוח.
- תוכניות נוספות לקידום תעסוקתי אמורות לפעול באחריות זרוע העבודה במשרד הכלכלה, ואלו כוללות חלוקת שוברים לסבסוד עלות קורסי הכשרה מקצועית, חלוקת סל מענים גמיש לשם מתן סיוע חומרי במהלך ההכשרה ותמיכה במעסיקים של נשים בזנות. כאמור, לא קיבלנו את התייחסות זרוע העבודה לגבי סטטוס אספקת מענים אלו; נוכח הדיווחים שניתנו בישיבות צוות היישום הבין-משרדי, **נראה כי יישום המענים שבאחריות זרוע העבודה לא נמצא בשלבים מתקדמים.**

שירותי בריאות באחריות משרד הבריאות

- לשם הרחבת שירותי הבריאות לאוכלוסיות בזנות הוקצה למשרד הבריאות תקציב בסך 7.4 מיליון ש"ח בשנה. בישיבת צוות היישום בנובמבר 2021 נמסר כי התקציב לשנת 2021 שהועבר ממשרד הרווחה לא נמשך, כדי להימנע ממשיכת תקציב שאינו נדרש להפעלת המענים הקיימים, וכי עד מועד הישיבה נוצל בשנת 2021 תקציב בסך 9.8 מיליון ש"ח.
- **מרפאות ניידות פועלות** מאז תחילת שנות ה-2000 **בתל אביב (מרפאת לוינסקי) ובחיפה (מרפאת הפרסים)**, ומעניקות שירותים רפואיים ופסיכו-סוציאליים ללא תשלום ובאופן אנונימי לכל דורש. התהליכים

המקצועיים והאדמיניסטרטיביים להקמת **מרפאות נוספות בבאר שבע ובירושלים** הושלמו. מרפאה נוספת מתוכננת לפעול באילת. משרד הבריאות החל לפעול באמצעות ספק חיצוני **לאיתור זירות זנות** לשימוש המרפאות הניידות. במאי 2021 הוקמה **מרפאת ההמשך "אופק" בבית החולים וולפסון**, המיועדת להענקת טיפול המשך למטופלי המרפאות הניידות של משרד הבריאות. בשנת 2020 החלה לפעול תוכנית להכשרת מתמחים ברפואת שיניים לטיפול באוכלוסיות קצה בכלל ובאוכלוסיות בזנות בפרט, ולהענקת **מענה מותאם לשיפור בריאות הפה לאנשים בזנות**.

- בתחום **בריאות הנפש והגמילה מהתמכרויות** פועלים המענים הבאים: אשפוזית גמילה לנשים בזנות (לרבות טרנסג'נדריות); טיפול מאזן לנשים בזנות אשר מתמודדות עם תחלואה נפשית כפולה (ארבע מיטות קבועות במרכז לטיפול בהתמכרויות); הערכה פסיכיאטרית למטופלות במרפאות הניידות, לצורך מיצוי זכויות לקצבת נכות ותהליך הסדר חובות; טיפול במכורים למין שמרבים להשתמש בשירותי זנות.
- בשנים 2019–2020 הפעיל משרד הבריאות באמצעות עמותות מתמחות בתחום הכשרות לאנשי צוות במסגרות רפואיות ולאנשי טיפול סוציאלי, במטרה **לקדם טיפול הולם ומכבד לאנשים על הקשת הטרנסית**. הכשרות והדרכות הועברו גם לצעירים בסיכון ולאנשי צוות העובדים עמם לשם **קידום התנהגות מינית אחראית ומניעת זנות**.

משרד החינוך: יחידות ידע למורים

- משרד החינוך סיים את פיתוח **יחידות הידע בנושא חינוך למיניות בריאה**, שמיועדות לאפשר למורים לפתח שיח עם תלמידים כדי לבסס תפיסות של מיניות בריאה ומיטיבה, ושל **יחידת הידע לאיתור וזיהוי ילדים ובני נוער בסיכון. אין בידינו מידע על מספר אנשי הצוות שעברו הדרכה באמצעות הלומדות ועל מאפייניהם**.

משרד המשפטים: מחיקת רישום פלילי והסדרת חובות

- משרד המשפטים פעל לקדם כמה יוזמות שלא נכללות בתוכנית לצמצום הזנות – מתווה המאפשר למי שהורשע בעבירות פליליות על רקע הימצאות במעגל הזנות אך לא נגזר עליו עונש מאסר להגיש בקשה **למחיקת רישום פלילי**; מודל ייעודי **להסדרת חובות** של אוכלוסיות בזנות שכולל הקלות בהיבטים בירוקרטיים, הקמת פורום ייעודי שהוכשר לטיפול בנושא תוך שיתוף פעולה בין גורמים שונים, והגברת המודעות להיבטים רלוונטיים כמו הקפדה על דיסקרטיות ושמירת כבודן של הפונות.

מחקר מלווה

בנובמבר 2020 החל המחקר המלווה שממצאיו יוגשו כשנה לפני מועד פקיעת החוק, קרי ביולי 2024, כדי לסייע למקבלי ההחלטות לבחון את השפעת החוק. המחקר מתמקד בחמישה תחומים: אכיפה משטרתית של האיסור על צריכת זנות, יישום תוכנית הפעולה לצמצום זנות, הערכת האמצעי החלופי לתשלום הקנס, יישום מערך ההסברה והחינוך ושינויים בעמדות הציבור ביחס לזנות, ושינויים במאפייני והיקף תופעת הזנות בישראל.

אתגרים ופערים באכיפת האיסור על צריכת זנות וביישום התוכניות לצמצום הזנות

- לצורך כתיבת מסמך זה ביקשנו להבין אם כניסת החוק לתוקף ותחילת האכיפה השפיעו על זירות הזנות ובאילו אופנים. מתשובות הגורמים השונים עולה תמונה לא אחידה בכל הנוגע לשאלה. **נראה שבשלב זה השפעת החוק אינה ברורה וחד משמעית וייתכן שקשה להבחין בינה ובין השפעת משבר הקורונה שהאיץ תהליכים קיימים של מעבר של זירות זנות לזירות מקוונות ולזנות תחת קורת גג.**
- מגורמים שונים נמסר שתהליך המעבר לזירות זנות תחת קורת גג ולזירות זנות מקוונות מעורר קשיים, **הן בהיבטי אכיפה של חוק איסור צריכת זנות והן בהיבטי איתור אוכלוסיות בזנות וסיוע להן.** לנוכח זאת שגורמים שונים – ובהם משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, השיטור העירוני וארגוני הסיוע – מחזיקים במידע על זירות זנות ועל אוכלוסיות בזנות, וחלקם אף עוסקים באופן פעיל באיסוף מידע על זירות זנות, **ייתכן שריכוז כלל המידע המצוי בידי הגורמים השונים ושיתופו עשוי לסייע לגורמי הטיפול להרחיב את אוכלוסיית היעד שלהם ולטייב את הטיפול בה, ולצד זאת לסייע למשטרת ישראל לשפר את אכיפת האיסור על צריכת זנות.** נציין כי צוות היישום בו שותפים כלל המשרדים הרלוונטיים מתכנס אחת לכמה חודשים, בהתאם לצורך, לשם מעקב אחרי יישום החוק לאיסור צריכת זנות וקידום התוכנית לצמצום הזנות על-ידי משרדי הממשלה השונים וכי מתקיימים ממשקי עבודה וימי עיון משותפים לגורמים השונים מעת לעת אולם לא מצאנו התייחסות לעניין שיתוף המידע.
- לנוכח אומדן מספר צרכני הזנות בישראל בעשרות אלפים בשבוע, ניתן לתהות האם חלוקת הקנסות בקצב בו היא מתקיימת כיום (מעט יותר מ-100 קנסות בשבוע מאז חודש נובמבר 2021) מהווה כלי אפקטיבי להרתעת צרכני זנות. **נתוני הדוחות שחולקו עשויים להעיד על היעדר אכיפה של איסור צריכת זנות בחלקים נרחבים של ישראל, ובפרט במחוז ירושלים.** הנתונים החלקיים הקיימים בידינו בדבר פניות להשתתפות בהליך האמצעי החלופי לתשלום הקנס המינהלי, מעידים, נכון לעת הזאת, על שימוש מוגבל בכלי זה.
- בין האתגרים שמקשים על מתן מענים לאוכלוסיות בזנות הוזכרו על ידי גורמים גם אלה: **חוסר אומן וחשש משירותי הרווחה בקרב האוכלוסיות בזנות; קשיים באיתור עוסקים בזנות ורתימתם לטיפול – בכלל החברה וביתר שאת בחברה החרדית ובחברה הערבית – ובמקרים מסוימים חוסר התאמה בין הקריטריונים להשתתפות בתוכנית ובין מאפייני האוכלוסיות הזקוקות לסיוע; מחסור במסגרות בפריסה ארצית, ובפרט בעבור אוכלוסיות ספציפיות כגון גברים, אנשים על הקשת הטרגית, אוכלוסיות הסובלות מתחלואה כפולה וזרים חסרי מעמד; קשיים ועיכובים תקציביים וחוסר יציבות בהפעלת חלק מהמסגרות ובאיוש כוח האדם בהן; היעדר גמישות בהפעלת המסגרות הקיימות, שפועלות על פי מודל אחיד שאינו מאפשר לערוך התאמות למאפיינים הספציפיים של מקבלי השירות בכל עיר או של זירות הזנות בה; קשיים בירוקרטיים במימוש סל המענים הגמיש וחשש מהגעה לטיפול במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לשם קבלת הסיוע במסגרת הסל; התקדמות חלקית בפיתוח מענים לקידום תעסוקתי.**

1. מבוא

ביוני 2016 מינתה שרת המשפטים צוות בין-משרדי לבחינת הכלים לצמצום צריכת הזנות בישראל. 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 להפחית צרכנים של שירותי זנות מבגירים² אך מוצגת בו בחינה של העקרונות המשפטיים שעל פיהם יהיה אפשר לאסור צריכת שירותי זנות, וכן מוצגות החלופות – להכרעת המחוקק.³

בעקבות עבודת הצוות הבין-משרדי נוסחה הצעת חוק ממשלתית האוסרת צריכת זנות ומחייבת פעילות ממשלתית בתחומי הבריאות, הרווחה והחינוך לצמצום צריכת הזנות.⁴ ב-31 בדצמבר 2018 התקבל בכנסת [חוק איסור צריכת זנות \(הוראת שעה ותיקון חקיקה\), התשע"ט-2019](#) (להלן: חוק איסור צריכת זנות) ובו נקבע כי צריכת מעשה זנות היא עבירה פלילית והעובר אותה יידרש לשלם קנס מינהלי.

בסעיף 1 לחוק מובהר כי איסור צריכת זנות הוא חלק ממהלך משולב הכולל חינוך והסברה לציבור והרחבת דרכי הטיפול והשיקום לאוכלוסיות. המהלך נעשה מתוך הכרה במאפייני הפוגעניים של הזנות ובנזקים הכרוכים בה. בחוק לא מפורטים מרכיבי המהלך המשולב לצמצום הזנות, אך בדברי הסבר להצעת החוק לקריאה ראשונה מצוין כי במקביל לחקיקתו תובא לפני הממשלה הצעת החלטה לעניין תוכנית ליישומן של המלצות נוספות מטעם הצוות בהיבטי אכיפה, חינוך, הסברה ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות. בדברי הסבר לחוק מובהר כי החוק מציע לאסור צריכת זנות, ולא עיסוק בזנות, על פי התפיסה הנוהגת שהנמצאים במעגל הזנות הם הגורם הנפגע ויש לסייע להם לצאת ממעגל הזנות בדרך של הרחבת דרכי השיקום והטיפול לצד צמצום צריכת הזנות, ולא בדרך של הטלת סנקציה על העיסוק בזנות.⁵ תחילתו של החוק נקבעה ל-18 חודשים מיום פרסומו – 10 ביולי 2020, וכחוראת שעה הוא יעמוד בתוקפו עד חמש שנים מיום התחילה.

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

חוק איסור צריכת
זנות קובע כי צריכת
זנות היא עבירה
פלילית והעובר אותה
יידרש לשלם קנס
מינהלי

האיסור על צריכת
זנות הוא חלק
ממהלך משולב
הכולל חינוך והסברה
לציבור והרחבת דרכי
הטיפול והשיקום
לאוכלוסיות בזנות

תחילתו של החוק
נקבעה ל-18 חודשים
מיום פרסומו – 10
ביולי 2020, וכחוראת
שעה הוא יעמוד
בתוקפו עד חמש
שנים מיום התחילה

² קבלת שירותי זנות מקטינים אסורה על פי סעיף 203ג 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](#), שידון ביתר הרחבה בהמשך, שונתה הגדרת עובר העבירה מ"מקבל שירות של מעשה זנות של קטין" ל"צורך מעשה זנות מקטין", בדומה לנוסח בעניין עבירת צריכת מעשה זנות שבחוק זה.

³ הצוות הבין-משרדי לבחינת הכלים לצמצום צריכת זנות, [דוח מסכם](#), דצמבר 2017.

⁴ שרת המשפטים, [יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות: הצעה להחלטת ממשלה](#), 8 בינואר 2019.

⁵ [הצעת חוק איסור צריכת זנות \(הוראת שעה\), התשע"ט-2018](#), 15 באוקטובר 2018.

בינואר 2019
הממשלה אימצה את
עיקרי התוכנית
לצמצום צריכת זנות
שכוללת שורת מענים
באחריות משרדי
ממשלה שונים,
והחליטה לתקצב את
התוכנית ב-30 מיליון
ש"ח בבסיס התקציב

ממסמך קודם
שנבחרה בו
ההיערכות ליישום
החוק ערב כניסתו
לתוקף ביולי 2020,
אפשר ללמוד כי
התוכנית לצמצום
הזנות יושמה באופן
חלקי בלבד עד מועד
כניסת החוק לתוקף,
גם אם הייתה
התקדמות בתהליכי
הגיבוש וההנעה של
השירותים הנכללים
בה

לקוחות זנות (להלן: צוות היישום).⁶ בינואר 2019, כשבועיים אחרי אישור החוק במליאת הכנסת, החליטה הממשלה **בהחלטה 4462** (להלן גם: החלטת הממשלה) **לאמץ את עיקרי התוכנית ליישום ההמלצות של הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות** (להלן: התוכנית לצמצום הזנות) ולהנחות את שר הרווחה לתקצב את התוכנית ב-30 מיליון ש"ח **בבסיס התקציב של שנת 2019**. סכום זה נועד לקידום תוכנית פעולה בתחומי שיקום, טיפול וחינוך (ללא היבטי אכיפה, שיקודמו באמצעות המשאבים הקיימים ועל פי תעדוף של משטרת ישראל).⁷

חלק מהשירותים הנכללים בתוכנית הפעולה לשנת 2019 הופעלו עוד טרם קבלת ההחלטה. החלטת הממשלה נסבה על הרחבה של שירותים אלו וכן על הוספת שירותים חדשים, בתקציב נוסף של 30 מיליון ש"ח כאמור. **בהחלטת הממשלה אומץ חלקה הראשון של תוכנית היישום הרב-שנתית, המגדיר את המשימות שיש להשלים בשנת 2019**. כמו כן נקבע בה שהמענים לשנת 2020 ולשנת 2021 יסוכמו מדי שנה על ידי צוות היישום, בכפוף למסגרת התקציב של 30 מיליון ש"ח, כאמור לעיל.⁸

ממסמך קודם שנבחרה בו ההיערכות ליישום החוק ערב כניסתו לתוקף ביולי 2020,⁹ אפשר ללמוד כי תוכנית הפעולה לצמצום צריכת הזנות לשנת 2019 יושמה באופן חלקי בלבד עד מועד כניסת החוק לתוקף, גם אם הייתה התקדמות בתהליכי הגיבוש וההנעה של השירותים הנכללים בה. בהתאם לכך, התקציב בסך 30 מיליון ש"ח שהועבר למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, למשרד הבריאות ולמשרד החינוך לשם מתן השירותים שבאחריותם נוצל באופן חלקי בלבד, אך חלקו (שבעה מיליון ש"ח) הוגדר כעודפים מחויבים והועבר שנית בתחילת שנת 2020.

על פי החלטת הממשלה, תקציב התוכנית לצמצום הזנות מועבר למשרד הרווחה והביטחון החברתי (אז משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; להלן: משרד הרווחה), וממנו מועבר חלק מהתקציב למשרדי הממשלה האחרים לשם מימון המענים שבאחריותם. ממשרד הרווחה נמסר כי **בשנת 2020 התקציב המאושר למסגרות הטיפול בזנות היה כ-54 מיליון ש"ח**, מהם תשעה מיליון ש"ח בבסיס התקציב, 30 מיליון ש"ח שהועברו לצורך יישום התוכנית לצמצום הזנות, תקציב עודפים בסך שבעה מיליון ש"ח ותוספת פנים-משרדית חד פעמית בסך

⁶ החלטה 4099 של הממשלה ה-34, [הקמת צוות לבחינת דרכי יישום של דוח הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות ולבחינת האפשרות להפלת לקוחות זנות](#), 5 באוגוסט 2018.

⁷ החלטה 4462 של הממשלה ה-34, [יישום ההמלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות](#), 13 בינואר 2019.

⁸ שם.

⁹ עדו אבגר, [היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 ביוני 2020.

כשמונה מיליון ש"ח. **מתקציב זו הוצאו במזומן במהלך שנת 2020 כ-15 מיליון ש"ח**, וחויבו להוצאה עתידית בהתאם להסכמים עם רשויות מקומיות וגורמי חוץ כ-39 מיליון ש"ח.¹⁰

בשנת 2021 התקציב המאושר למסגרות הטיפול (כולל העודפים המחויבים משנת 2021) **היה כ-70 מיליון ש"ח**, מהם 39 מיליון ש"ח בבסיס התקציב ותקציב עודפים בסך כ-31 מיליון ש"ח, שהם כ-79% מהעודפים המחויבים משנת 2021. **מתקציב זו הוצאו במזומן במהלך שנת 2021 כ-21 מיליון ש"ח** וחויבו להוצאה עתידית בהתאם להסכמים עם רשויות מקומיות וגורמי חוץ כ-49 מיליון ש"ח.¹¹

כאמור, לשם יישום מרכיבי התוכנית לצמצום זנות שנמצאים באחריות משרדי ממשלה אחרים הוחלט בהחלטת הממשלה כי משרד הרווחה יעביר בכל שנה 7.9 מיליון ש"ח למשרד הבריאות, 750,000 ש"ח לזרוע העבודה ו-600,000 ש"ח למשרד החינוך. בהתחשב בקצב יישום המענים שבאחריות כל משרד וביתרה התקציבית שטרם נוצלה בכל שנה, צוות היישום החליט מעת לעת על הסטת תקציבים בין הגורמים השונים בכדי לאפשר ניצול רב יותר של התקציב שהוקצה כל שנה.¹² מידע על תקציב הפרויקטים השונים הנכללים בתוכנית לצמצום הזנות מובא, ככל שהוא בדינו, בפירוט המענים בהמשך המסמך.

כאמור, ב-10 ביולי 2020 נכנס חוק איסור צריכת זנות לתוקף. ב-12 ביולי פורסמו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה אשר מתוות את מדיניות האכיפה של עבירת צריכת מעשה זנות הקבועה בסעיף 2 לחוק,¹³ אך **אכיפת החוק טרם החלה כיוון שהשר לביטחון פנים נמנע מלחתום על הצו המסמיק את המפכ"ל למנות שוטרים לצורך אכיפת החוק**, בהתאם לסעיף 5(ג) לחוק **העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985**. אכיפת איסור צריכת זנות התאפשרה בפועל רק כחצי שנה לאחר מכן, אחרי שהשר חתם על צו ההסמכה ב-30 בדצמבר 2020.¹⁴

האיסור על צריכת
זנות נכנס לתוקף
ביולי 2020, אולם רק
בדצמבר אותה שנה
חתם השר לביטחון
הפנים על הצו
המסמיק את המפכ"ל
למנות שוטרים לצורך
אכיפתו

¹⁰ מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, ונפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל תקן, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2021; ענת כהן אחדות, מנהלת תחום בכיר (תקצוב ותמחור – במינהל סיוע תקן, משרד הרווחה והביטחון החברתי, דוא"ל, 13 בינואר 2022).

¹¹ שם.

¹² כך למשל הוחלט בספטמבר 2020 על הסטת תקציבים נוספים לזרוע עבודה בכדי לממן (בין השאר) סיוע חומרי למשתתפי ההכשרה המקצועית ובינואר 2021 הוחלט על הסטת תקציבים לממונה על חדלות הפירעון במשרד המשפטים בכדי לממן הפעלת מודל ייעודי חדש להסדרת החובות של אוכלוסיות בזנות. משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי ליישום החוק לאיסור צריכת זנות מיום ה-8 בספטמבר 2020, 24 בספטמבר 2020, הועבר בדוא"ל, 25 ביולי 2021; סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי ליישום החוק לאיסור צריכת זנות מיום ה-18 בינואר 2021, 28 בפברואר 2021.

¹³ היועץ המשפטי לממשלה, **הנחיה 4.1115: מדיניות אכיפה בעניין חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה)**, התשע"ט-2019, 12 ביולי 2020, עדכון: 5 באוגוסט 2021.

¹⁴ אמיר אוחנה, השר לביטחון פנים (דאז), **דיווח לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת בנושא חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה)**, התשע"ט-2019, 9 ביוני 2021; ילקוט הפרסומים 9337, **צו בדבר הסמכת המפקח הכללי של משטרת ישראל**, 31 בדצמבר 2020.

בסעיף 5 לחוק איסור צריכת זנות נקבע 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 הקשור לנזקים הנגרמים לאוכלוסיות בזנות, והכול כדי למנוע את הישנות העבירה. תקנות כאמור פורסמו ב-2 בספטמבר 2020 ונכנסו לתוקף כעבור חודשיים.¹⁵ מידע נוסף על האמצעי החלופי מובא בהמשך.

לשם בחינת יישום הוראות החוק, לרבות הקשיים ביישומם, השר לביטחון הפנים ושר הרווחה מחויבים על פי החוק לדווח לוועדת החוקה, חוק ומשפט, אחת לשנה על יישום הוראות החוק שתחת אחריותם. נוסף על כך, לשם בחינת יישומם והשפעתם של החוק על השגת מטרתו נקבע בחוק כי יערך מחקר שממצאיו יוגשו לוועדת החוקה, חוק ומשפט, בצירוף המלצות לעניין הארכת תוקפו של החוק, לא יאוחר משנה לפני תום תקופת תוקפו, קרי עד יולי 2024.¹⁶ לצד המחקר המלווה (שהתייחסות נרחבת אליו מובאת בפרק 5 במסמך), צוות היישום בהובלת משרד המשפטים מתכנס אחת לכמה חודשים לשם מעקב אחרי יישום התוכנית לצמצום הזנות. בצוות חברים נציגים ממשרד המשפטים, משרד הרווחה, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד האוצר.¹⁷

2. אכיפת איסור צריכת זנות¹⁸

ממשטרת ישראל נמסר כי המשטרה הייתה ערוכה לאכיפת החוק עם כניסתו לתוקף ביולי 2020, לרבות בכל הנוגע להכשרת השוטרים, אך האכיפה החלה בפועל רק לאחר הסמכת השר לביטחון הפנים את מפכ"ל המשטרה, שהסמיך ומינה את כלל השוטרים שעברו הכשרה לצורך אכיפת החוק בינואר 2021.¹⁹

¹⁵ קובץ התקנות 8733, [תקנות איסור צריכת זנות \(אמצעי חלופי להטלת קנס\), התש"ף-2020](#), 2 בספטמבר 2020, עמ' 2553.

¹⁶ סעיפים 7-9 לחוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019.

¹⁷ לילך וגנר ונילי פינקלשטיין, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 31 במאי 2020; דנה רוטשילד, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 25 ביולי 2021.

¹⁸ אם לא מצוין אחרת מקור המידע: רפ"ק שרית פרץ, ראש חוליית סחר בבני אדם וקצינת חוקרים ארצית, חטיבת החקירות, משטרת ישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 3 באוגוסט 2021, הועבר בדוא"ל מלשכת השר לביטחון הפנים, 29 באוגוסט 2021, מכתב, 5 בינואר 2022.

¹⁹ כאמור, השר לביטחון פנים חתם על הצו המסמיך את המפכ"ל למנות שוטרים לצורך אכיפת החוק בהתאם לסעיף 5(ג1) לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 ב-30 בדצמבר 2020. אמיר אוהנה, השר לביטחון פנים (דאז), [דיווח לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת בנושא חוק איסור צריכת זנות \(הוראת שעה ותיקון חקיקה\), התשע"ט-2019](#), 9 ביוני 2021.

2.1 מדיניות אכיפה ופעולות היערכות

ביולי 2020, בסמוך לכניסת החוק לתוקף, פורסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא מדיניות אכיפה בעניין חוק איסור צריכת זנות.²⁰ במאי 2021 פורסם הנוהל המשטירתי אשר מסדיר את אכיפת חוק איסור צריכת זנות.²¹ על פי ההוראות הללו, הקנס לצרכן הזנות יינתן ככל האפשר במקום ביצוע העבירה. לשם כך רשאי שוטר לעכב את החשוד בצריכת זנות במקום האירוע לצורך בירור זהותו וכדי לחקור אותו ולמסור לו את הודעת הקנס. אם נדרש בירור נוסף בנוגע לקיום יסודות העבירה, המשך הטיפול יתבצע בתחנת המשטרה. ככלל, על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לא תתבצע אכיפה של החוק כלפי צרכני זנות קטינים, והטיפול בהם ייעשה במישור החינוכי-טיפולי ולא הפלילי. היות שהחוק מבוסס כאמור על תפיסה לפיה העוסקים בזנות הם קורבנות עבירה, יש להימנע מגביית הודעת העוסק בזנות אלא אם הודעתו הכרחית לשם הוכחת ביצועה של העבירה.

מתן קנסות בגין צריכת זנות יתבצע על ידי שוטרי בילוש, חקירות וסיור (וכן על ידי תובעים מחטיבת התביעות במקרים בהם הוחלט שלא להגיש כתב אישום) שקיבלו כתב מינוי המסמך אותם לאכיפת החוק. קבלת כתב המינוי מותנית בהשתתפות בהכשרה באמצעות לומדה מקוונת ועמידה בבחינת הסמכה.²² **עד ינואר 2022 הוסמכו כ-11,000 שוטרים לאכיפת החוק.**²³

בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר מהמשטרה כי **אכיפת האיסור על צריכת זנות מתבצעת כנגד צרכני זנות שמאותרים במהלך פעולות לאכיפת עבירות של החזקת בית בושת וסרסרות. קנסות ניתנים גם כאשר מאותרות ראיות לכך שבוצעה עבירה במהלך פעילות יזומה או אקראית של שוטרים בזירות זנות מוכרות, לרבות זירות זנות רחוב.** על פי תשובת המשטרה, לא הוגדרו יעדים להיקף פעילות האכיפה של החוק החדש, אך נערכת בקרה על הנושא במחוזות לשם עידוד ביצוע האכיפה והגברתה. **בהקשר זה צוין כי היות שמדובר בעבירה חדשה שאכיפתה דורשת טיפול רגיש במעורבים, לתפיסת המשטרה יש יתרון לגידול מדורג ומבוקר בהיקף האכיפה המתבצעת.** לצד זאת נמסר כי לאחרונה נקבע כי על היחידות המרחביות והמחוזיות (ימ"רים) לשים דגש על הרחבת האכיפה בגין ביצוע עבירות סחר בבני אדם וצפוי כי הגברת הפעילות בתחום זה תביא להגברת האכיפה גם כנגד צרכני זנות.

²⁰ היועץ המשפטי לממשלה, [הנחיה 4.1115: מדיניות אכיפה בעניין חוק איסור צריכת זנות \(הוראת שעה ותיקון חקיקה\)](#), התשע"ט-2019, 12 ביולי 2020, עדכון: 5 באוגוסט 2021.

²¹ משטרת ישראל, אגף חקירות ומודיעין, [נוהל אח"מ 300.25.01: אכיפת חוק איסור צריכת זנות](#), 3 במאי 2021.

²² שם.

²³ רפ"ק שרית פרץ, ראש חוליית סחר בבני אדם וקצינת חוקרים ארצית, חטיבת החקירות, משטרת ישראל, שיחת טלפון, 6 בינואר 2022.

עד ינואר 2022
הוסמכו כ-11,000
שוטרים לאכיפת
החוק

על פי המשטרה,
אכיפת החוק
מתבצעת כנגד צרכני
זנות שמאותרים
במהלך פעולות
לאכיפת עבירות של
החזקת בית בושת
וסרסרות. קנסות
ניתנים גם במהלך
פעילות יזומה או
אקראית של שוטרים
בזירות זנות, לרבות
זירות זנות רחוב

לתפיסת המשטרה,
היות שמדובר
בעבירה חדשה
שאכיפתה דורשת
טיפול רגיש
במעורבים, יש יתרון
לגידול מדורג ומבוקר
בהיקף האכיפה

הטיפול באוכלוסיות בזנות במסגרת פעולות האכיפה

על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה והנוהל המשטרתי,²⁴ בהתבסס על כך שהעיסוק בזנות כשלעצמו אינו מהווה עבירה פלילית בישראל, ושאוכלוסיות המצויות במעגל הזנות נתפסות כקורבן העבירה, יש חשיבות לכך שההתייחסות לאוכלוסייה זו במהלך פעולות לאכיפת החוק תיעשה ברגישות הנדרשת.

לפיכך, בעת מפגש עם אוכלוסיות במעגל הזנות על השוטרים להימנע מאמירות המתייחסות לעיסוק בזנות באופן פוגעני, מפלה או שיפוטי, תוך התחשבות בכך שהמצויים במעגל הזנות יכולים להיות מכל מין, מגדר או רקע. כמו כן, במקרה הצורך יש לאפשר להם זמן סביר להתלבש ולהימנע ככל הניתן מתיעוד מצולם של עירום אברי גוף מוצנעים או מגע מיני. כאמור, ככלל לא יובאו העוסקים בזנות לתחנת המשטרה לצורך מתן עדות ביחס לעבירה של איסור צריכת זנות, או רק בשל סירובם לשתף פעולה עם החקירה, זולת אם לא ניתן לגבש תמונה ראייתית מספיקה להוכחת העבירה אלא בגביית הודעה מהם.²⁵

בעת מפגש עם אוכלוסיות בזנות בשטח יש להפנות את תשומת ליבם למידע אודות ארגוני הסיוע לעוסקים בזנות: בתפריט מילוי הדוח במחשבי הלוח של השוטרים קיים ברקוד או לינק לאתר אינטרנט ובו המידע. על השוטרים לאפשר לעוסק בזנות לסרוק את הברקוד או את הלינק, באמצעותם יתחברו לדף מידע על ארגוני הסיוע לאוכלוסיות במעגל בזנות.²⁶ במקרים בהם נחקר אדם בזנות בתחנת המשטרה או שנגבית עדותו במסגרת חקירה של עבירות שאינן קשורות לעיסוק בזנות, יבקש החוקר את אישורו של העוסק בזנות להעביר פרטי יצירת קשר עמו לארגוני הסיוע הממשלתיים, על מנת שהאחרונים יוכלו לעמוד להציע לו שירותי סיוע שיקומיים או אחרים.²⁷ בהקשר זה יצוין כי מהמטה למאבק בזנות נמסר, כי לאחרונה מתקבלים דיווחים מהשטח המעידים על שיפור ביחס הניתן מידי שוטרים לאוכלוסיות בזנות.²⁸

הכשרת שוטרים

לצורך הכשרת השוטרים לשם ביצוע פעולות האכיפה הנדרשות תוך מתן היחס הראוי לאוכלוסיות בזנות פותחה לומדה אשר מתווה את דרכי הפעולה מול צרכן הזנות והעוסק בזנות,

לצורך הכשרת
השוטרים לשם ביצוע
פעולות האכיפה
הנדרשות תוך מתן
היחס הראוי
לאוכלוסיות בזנות
פותחה לומדה אשר
מתווה את דרכי
הפעולה מול צרכן
הזנות והעוסק בזנות

²⁴ היועץ המשפטי לממשלה, [הנחיה 4.1115: מדיניות אכיפה בעניין חוק איסור צריכת זנות \(הוראת שעה ותיקון חקיקה\)](#), התשע"ט-2019, 12 ביולי 2020, עדכון: 5 באוגוסט 2021; משטרת ישראל, [אגף חקירות ומודיעין, נוהל אח"מ 300.25.01: אכיפת חוק איסור צריכת זנות](#), 3 במאי 2021.

²⁵ משטרת ישראל, [אגף חקירות ומודיעין, נוהל אח"מ 300.25.01: אכיפת חוק איסור צריכת זנות](#), 3 במאי 2021.

²⁶ שם.

²⁷ רפ"ק שרית פרץ, ראש חוליית סחר בבני אדם וקצינת חוקרים ארצית, חטיבת החקירות, משטרת ישראל, מכתב, 5 בינואר 2022.

²⁸ אור אבו, מנהלת המטה, אוסנת חיתרון, מנהלת קשרי ממשל, המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות, שיחת טלפון, 17 בינואר 2022. דוא"ל, 19 בינואר 2022.

שבין היתר כוללת מידע לגבי אופן ההתנהגות במהלך המפגש עם אוכלוסיות בזנות. לשם פיתוח הלומדה נעשה שיתוף פעולה עם ארגוני הסיוע האזרחיים לצורך קבלת מידע ודגשים. כמו כן, הועברו הדרכות לסגל הפיקוד הכללי בחלק מתחנות המשטרה. הדרכות הועברו גם לכלל יחידות מרכזי השליטה של המשטרה – מוקדי החירום והמידע לרבות מוקד 110 - לצורך איתור אירועים בהם עשויות להתבצע עבירות לפי חוק איסור צריכת זנות, וכן סיוע לאדם בזנות. נוסף על כך מועברות הרצאות עתירות בקורסים המתקיימים במכללה הלאומית לשוטרים ובהם קורס שוטרים, קורס קצינים וקורס חוקרים. כאמור, **עד ינואר 2022 הוסמכו לאכיפת החוק באמצעות הלומדה כ-11,000 שוטרים.**²⁹

שיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות

במענה על שאלה בנוגע לשיתופי פעולה עם גורמים נוספים לשם אכיפת החוק נמסר מהמשטרה, כי בתחנת באר שבע, וכן במרחב יפתח שבמחוז תל אביב,³⁰ מתבצעות פעולות משולבות עם השיטור העירוני וכן עם מחלקת הרווחה של הרשות המקומית בעיר לאיתור צרכני זנות ורישום דוחות. על פי התשובה, שיתופי פעולה נוספים מתוכננים להתבצע בהמשך.

עיריית באר שבע פירטה גם היא בתשובתה על פנייתנו אודות פעולות אכיפה שבוצעו על ידי השיטור העירוני, לרבות חלוקת קנסות לצרכנים, הגדרת שוטר ופקח ייעודיים הפועלים באופן שוטף לצמצום התופעה ולהרחקת הנשים בזנות וצרכני המין מזירת מין מרכזית בעיר, וקיום מבצע משותף למשטרה ולפיקוח העירוני לצמצום הפעילות בזירות זנות וחלוקת קנסות לצרכנים.³¹

עיריית אילת ועיריית ירושלים ציינו בתשובתם כי הרשות המקומית אינה מעורבת באכיפת איסור צריכת זנות, לא במסגרת השיטור העירוני ולא במסגרת אחרת.³²

נציין בהקשר זה, כי הגברת שיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות והפעלת השיטור העירוני באכיפת האיסור על צריכת זנות עשויים לסייע למשטרה בהגברת האכיפה ובהתמודדות עם קשיים באיתור זירות זנות ובאיסוף מודיעין, על רקע מעבר זירות זנות לדירות דיסקרטיות (ראו פירוט בהמשך). לדוגמה, במסגרת תשובה לגבי פעילות השיטור העירוני בראשון לציון נכון ליולי

²⁹ רפ"ק שרית פרץ, ראש חוליית סחר בבני אדם וקצינת חוקרים ארצית, חטיבת החקירות, משטרת ישראל, שיחת טלפון, 6 בינואר 2022.

³⁰ אחד מארבעת המרחבים של מחוז תל-אביב, אחראי על שכונות דרום תל אביב, יפו ואזור התחנה המרכזית. משטרת ישראל, [מרחבים ותחנות במחוז תל אביב](#), 4 ביולי 2021.

³¹ אתי כהן, מנהלת אגף הרווחה והשירותים החברתיים, עיריית באר-שבע, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 12 באוגוסט 2021.

³² פרידה בן לולו, מנהלת האגף לשירותים חברתיים בעיריית אילת, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 11 באוגוסט 2021; רות ציצוביץ, עוזרת מקצועית למנהלת אגף רווחה בעיריית ירושלים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 16 באוגוסט 2021.

נראה כי יש שיתוף פעולה מסוים בין המשטרה ובין רשויות מקומיות באכיפת החוק, אולם ייתכן כי יש מקום להרחיבו; זאת לצד הרחבת שיתוף המידע מול גופים שאוספים באופן יזום מידע על זירות זנות (כמו משרד הבריאות)

2020, שהתקבלה לצורך כתיבת מסמך אחר,³³ נמסר כי השיטור העירוני מבצע באופן ייזום פעולות של אכיפת תקנות הקורונה בזירות זנות בעיר, ומכאן שיש ברשותו מידע על זירות אלו.

כמו כן, וכפי שיעלה במקומות שונים בהמשך המסמך, יש גופים נוספים שאוספים באופן יזום מידע על זירות זנות. ייתכן כי יש מקום לטיוב העברת המידע בין הגופים הללו לבין משטרת ישראל, לצורך שיפור היכולת לאתר זירות זנות.

מערכת רישום ממוחשבת

לשם אכיפת הוראות החוק נעשה שימוש במספר מערכות מחשוב משטריות, לצורך רישום הדוחות וביצוע האכיפה בפועל; ניהול הדוחות שנרשמו;³⁴ ניהול תיקי החקירה והתביעה, אם נפתחו; תיעוד פסקי הדין שהתקבלו; שליפת מידע ונתונים על פעולות האכיפה שהתבצעו. מערכת רישום הדוחות מבצעת בדיקה אוטומטית של עבריינות חוזרת (לשם קביעת גובה הקנס שיש להטיל, ושל קיומן של נסיבות שונות שעשויות להצדיק הימנעות מהטלת קנס או פתיחה בחקירה פלילית – עבר פלילי בעבירות זנות, גיל (כאמור, ככלל לא יירשמו דוחות לקטינים).

2.2 נתונים על פעולות אכיפה שהתבצעו

כאמור, אכיפת החוק החלה בפועל בינואר 2021. על פי תשובת המשטרה על פנייתנו, **עד ה-3 באוגוסט 2021 נרשמו 24 דוחות**.³⁵ על פי דיווח שניתן ב-27 באוקטובר 2021 בדיון הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, **עד ה-25 באוקטובר 2021 ניתנו 341 קנסות**.³⁶ על פי מידע מעודכן שהתקבל לבקשתנו,³⁷ **עד ה-12 בדצמבר 2021 ניתנו 1,126 קנסות ועד ה-5 בינואר 2022 ניתנו 1,438 קנסות**. מנתונים אלו עולה כי **ככלל, קצב חלוקת הקנסות גבר בחלוף הזמן**. להלן יוצג מספר הקנסות הממוצע לשבוע בכל אחת מהתקופות לגביהן דווח.

מאז החלה האכיפה בינואר 2021 ועד תחילת ינואר 2022 ניתנו יותר מ-1,400 דוחות לצרכני זנות

³³ עיריית ראשון לציון, שיטור עירוני ראשון לציון (מצגת שהועברה למשרד לביטחון הפנים במסגרת חובת הדיווח על תכנון וביצוע בתחום השיטור העירוני), יולי 2020, הועבר בדוא"ל מלשכת השר לביטחון הפנים, 6 ביוני 2021.

³⁴ מערכת ניהול הדוחות תאפשר הפקת נתונים על הדוחות שניתנו על פי מאפיינים שונים: מקום העבירה, מועד, היחידה המשטרית, פרטי מקבל הדוח, פרטי נותן הדוח, אופן המסירה, סטטוס הטיפול ועוד.

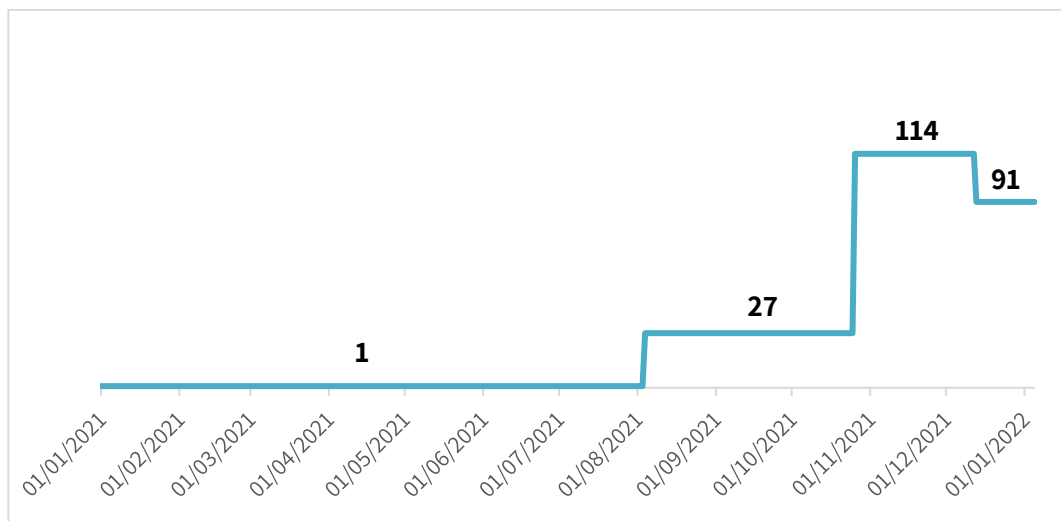
³⁵ רפ"ק שרית פרץ, ראש חוליית סחר בבני אדם וקצינת חוקרים ארצית, חטיבת החקירות, משטרת ישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 3 באוגוסט 2021, הועבר בדוא"ל מלשכת השר לביטחון הפנים, 29 באוגוסט 2021.

³⁶ הכנסת ה-21, הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, פרוטוקול 13: מצבם של אנשים שנמצאים במעגל הזנות, 27 באוקטובר 2021, עמ' 22.

³⁷ רפ"ק שרית פרץ, ראש חוליית סחר בבני אדם וקצינת חוקרים ארצית, חטיבת החקירות, משטרת ישראל, מכתב, 5 בינואר 2022, שיחת טלפון, 6 בינואר 2022.

תרשים 1: מספר קנסות שחולקו - ממוצע שבועי, תקופות נבחרות

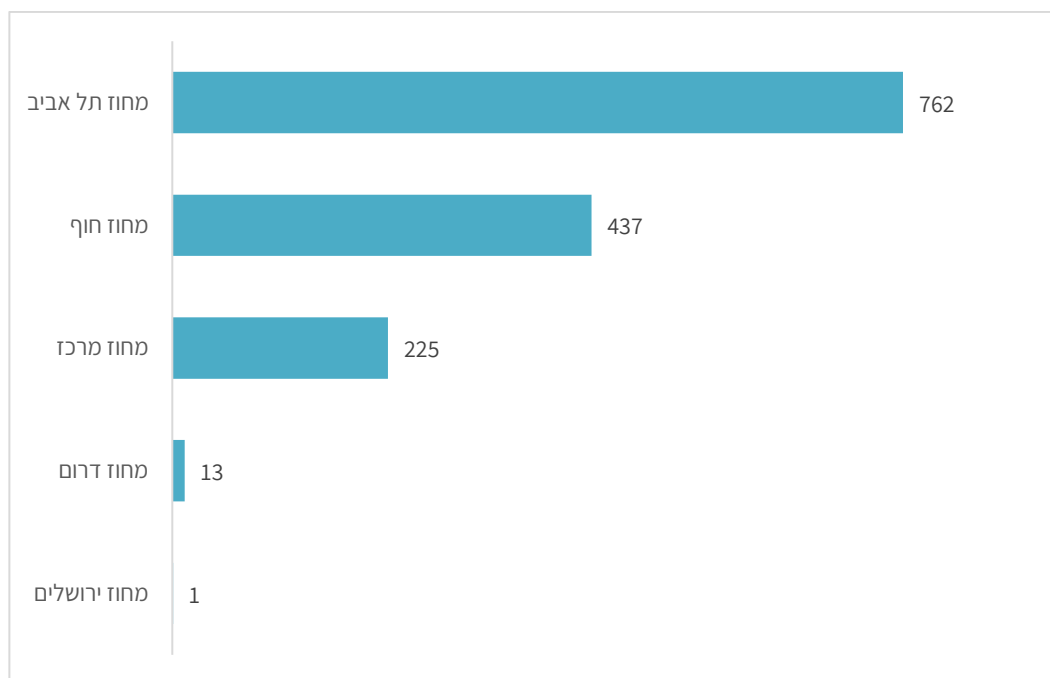
ככלל, קצב חלוקת הקנסות גבר לאורך השנה – מקנס אחד בממוצע בשבוע עד אוגוסט 2021, לכ-100 קנסות בשבוע מאז נובמבר 2021



להלן יוצג פילוח הקנסות שניתנו עד ה-5 בינואר 2022 לפי מחוזות המשטרה השונים.³⁸

תרשים 2: מספר קנסות שחולקו לפי מחוז

69% מהקנסות חולקו במחוזות תל אביב והמרכז; 30% חולקו במחוז חוף; כמעט ולא חולקו דוחות במחוז הדרום ובמחוז ירושלים, ולא חולקו כלל דוחות במחוז הצפון ובמחוז ש"י



מנתוני התרשים עולה כי מעל למחצית הקנסות (53%) חולקו במחוז תל אביב, 30% חולקו במחוז חוף ו-16% חולקו במחוז מרכז. **כמעט ולא חולקו דוחות במחוז הדרום ובמחוז ירושלים, ולא חולקו כלל דוחות במחוז הצפון ובמחוז ש"י.**

³⁸ רפ"ק שרית פרץ, ראש חוליית סחר בבני אדם וקצינת חוקרים ארצית, חטיבת החקירות, משטרת ישראל, שיחת טלפון, 6 בינואר 2022

רוב מוחלט של הקנסות הוטלו במסגרת פעילות בזירות זנות תחת קורת גג

88% מהקנסות הוטלו במסגרת פעילות בזירות זנות תחת קורת גג (בתי בושת, מכוני ליווי, דירות דיסקרטיות וכדומה; להבדיל מזנות רחוב); **85 קנסות (6%) הוטלו בזירות זנות רחוב**. נציין כי על-פי אומדנים שנערכו במסגרת הסקר הלאומי על תופעת הזנות משנת 2014, 6%-10% מהבגירים בזנות פעלו בזירות זנות רחוב.³⁹ עוד נציין שעל פי דיווחי גורמים שונים, בשנים האחרונות ניכרת מגמת מעבר לזירות זנות מקוונות ולזנות תחת קורת גג (עוד בנושא ראו בפרק [7.1](#) בהמשך).

עוד נמסר⁴⁰ כי **47 צרכני זנות קיבלו קנסות במקרה של עבירה חוזרת, שמונה מהם קיבלו שלושה קנסות או יותר**. על 24 צרכני זנות טרם הוטל קנס היות שמתנהל נגדם הליך פלילי.⁴¹ עד ה-5 בינואר 2022 שולמו 175 קנסות והוגשו 17 בקשות להישפט ו-10 בקשות להליך חלופי.

2.3 האמצעי החלופי לתשלום הקנס המינהלי

כאמור, בסעיף 5 לחוק איסור צריכת זנות נקבע 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 הקשור לנזקים הנגרמים לאוכלוסיות בזנות, והכול כדי למנוע את הישנות העבירה.

ניתן להמיר את הקנס על צריכת זנות באמצעי החלופי. ככלל, מדובר בסדנה קבוצתית פסיכו-חינוכית בהיקף של 6-10 שעות. בנסיבות מסוימות, האמצעי החלופי עשוי להינתן בצורת מענה פרטי בהיקף זהה

בהתאם לכך פורסמו בספטמבר 2020 [תקנות איסור צריכת זנות \(אמצעי חלופי להטלת קנס\)](#). [תש"ף-2020](#), אשר קובעות שאדם שהוטל עליו קנס בגין צריכת זנות רשאי להגיש בקשה להשתתף בתוכנית פסיכו-חינוכית שתופעל על ידי שירות המבחן או מי מטעמו, כחלופה לתשלום הקנס (אמצעי חלופי). ככלל, האמצעי החלופי יהיה **סדנה קבוצתית פסיכו-חינוכית בהיקף שלא יפחת מ-6 שעות ולא יעלה על 10 שעות**. האמצעי החלופי עשוי להינתן בצורת **מענה פרטי בהיקף זהה** בנסיבות מסוימות: אם הסדנה אינה מתנהלת בשפה שהאדם דובר ומבין, אם אין בנמצא סדנה המתקיימת במרחק סביר ממקום מגורי האדם, או אם האדם יתקשה קושי של ממש להשתתף בסדנה בשל צורך מיוחד, דוגמת קושי פיזי, נפשי או שכלי.

³⁹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמשרד לביטחון הפנים, [הסקר הלאומי על תופעת הזנות בישראל](#), אפריל 2016, עמ' 43.

⁴⁰ שם.

⁴¹ על פי סעיף 15 [לחוק העבירות המנהליות התשמ"ו-1985](#) ניתן להגיש כתב אישום בגין עבירה מנהלית רק אם טרם הוטל קנס בגינה. לפיכך, על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, על השוטר במקום לבדוק האם מתקיימות נסיבות המצדיקות הגשת כתב אישום בטרם הטלת הקנס. אם סבר השוטר כי מתקיימות נסיבות המצדיקות הגשת כתב אישום, או כי הנסיבות מחייבות בירור נוסף לצורך החלטה אם יוגש כתב אישום, יימנע מהטלת הקנס. ככל שהבדיקה הובילה למסקנה שלא התקיימו נסיבות אשר מצדיקות כתב אישום, ניתן להטיל את הקנס המנהלי בתום הבדיקה. היועץ המשפטי לממשלה, [הנחייה 4.1115: מדיניות אכיפה בעניין חוק איסור צריכת זנות \(הוראת שעה ותיקון חקיקה\)](#), התשע"ט-2019, 12 ביולי 2020, עדכון: 5 באוגוסט 2021, עמ' 7.

אדם שביקש להשתתף באמצעי החלופי יוזמן לפגישה עם קצין מבחן, במסגרתה תיבדק התאמתו להשתתפות באמצעי החלופי. קצין מבחן הוא גם מי שיחליט אם אדם השלים את השתתפותו באמצעי החלופי בהתאם לעמידתו בכללים.

ממשרד הרווחה,⁴² שאמון כאמור על ביצוע בדיקת ההתאמה והפעלת האמצעי החלופי לצרכני זנות, נמסר כי כחלק מהיערכות שירות המבחן למבוגרים להפעלת האמצעי החלופי התקשר השירות עם חברה חיצונית שנבחרה במכרז, לטובת הפעלת הסדנאות והמענה הפרטני. כמו כן, נערכו ימי חשיפה, למידה והדרכה לצוותי שירות המבחן שיערכו את בדיקות ההתאמה וילוו את הצרכנים שישתלבו בתוכנית האמצעי החלופי. נוסף על כך, נבנתה תשתית ייעודית במערכת המחשוב של שירות המבחן, ונבנה ממשק דיגיטלי בין מערכת זאת לבין אתר ממשל זמין, לטובת קבלת ההפניות והעברת נתונים.

הסדנאות הפסיכו-חינוכית, שמטרתן הרחבת ידע, פיתוח מודעות והקניית דפוסי חשיבה והתנהגות לשם שינוי עמדות והפסקת צריכת זנות, עתידות להתקיים במשרדי שירות המבחן בפריסה ארצית. בהתאם להוראות, ככל שלא תמצא סדנה במרחק סביר ממקום מגורי המבקש, יותאם לו מענה פרטני המותאם לצרכיו ומכיל את תכני הסדנה. כל סדנה תכלול שלושה מפגשים באורך שעתיים (כך שאורך הסדנה הכולל יהיה שש שעות, בהתאם לרף התחתון שנקבע בתקנות). המפגשים יערכו אחת לשבוע, בשעות אחר הצהרים. הסדנאות יונחו על ידי מנחים של החברה שזכתה במכרז והוכשרו לכך.

בכל מפגש יידון נושא ייחודי, מובנה ומוגדר. תכני הסדנה כוללים מידע על בריאות הציבור, סכנות בריאותיות לעוסקים בזנות ולצרכנים, העברת מחלות מין ומידע על התמכרות לצריכת זנות; מידע על ההשפעות השליליות של הזנות על האוכלוסייה העוסקת בזנות בדגש על הנזקים הפיזיים (אלימות, התעללות) והרגשיים (התמכרות לסמים ואלכוהול); מידע על השפעות צריכת הזנות על הקהילה הסובבת את זירות הזנות; מידע בנושא החקיקה והפסיקה בנושא, בדגש על החוקים הרלוונטיים, זכויות אדם, קטינים במעגל הזנות וסחר בבני אדם; מפגש עם גורמי טיפול או עם מי שיצא ממעגל הזנות; שינוי עמדות בקשר לצריכת הזנות וניפוץ מיתוסים קיימים על זנות.

לשם השלמת האמצעי החלופי כחלופה לקנס, על המשתתף בתוכנית להשלים את כל שלושת המפגשים. בסיום הסדנה יוזמן האדם שצרך זנות למפגש מסכם עם קצין מבחן. במסגרת מפגש זה יתבצע סיכום של התהליך, ובמקרה הצורך יימסר מידע אודות מסגרות טיפוליות רלוונטיות נוספות, דוגמת תוכנית למכורים לצריכת זנות וטיפול ייעודי לעברייני מין.

⁴² אסתי שדה, מנהלת שירות המבחן למבוגרים וד"ר שקמה ניצן בירן, מנהלת תחום הליכים חלופיים בשירות המבחן למבוגרים, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2021.

עד ה-5 בינואר 2022,
רק 10 מקבלי קנסות
ביקשו להיות מופנים
להליך חלופי

ממשרד הרווחה נמסר כי עד מועד התשובה באוגוסט 2021 לא היו פניות של צרכני זנות שהוטל עליהם קנס להשתלבות באמצעי החלופי (נזכיר כי עד מועד זה הוטלו קנסות מעטים בלבד על צרכני זנות). בקשתנו לקבל עדכון של נתון זה לא נענתה. בישיבת צוות היישום בנובמבר 2021 נמסר כי עד מועד זה פנו שני מקבלי קנסות להליך החלופי.⁴³ **מהמטרה נמסר כי עד ה-5 בינואר, 10 מקבלי קנסות ביקשו להיות מופנים להליך חלופי אך לא היה בידם נתונים על סטטוס הטיפול בבקשות אלו.**⁴⁴

אומנם קצב הטלת הקנסות על צרכני הזנות גבר רק בחודשים האחרונים, אך על רקע הביקוש הנמוך להשתתפות בסדנאות ההליך החלופי עד כה, עולות שאלות לגבי מרכזיותו של כלי זה בצמצום צריכת זנות. בהקשר זה נציין כי בסקר שנערך כחלק מהמחקר המלווה את יישום החוק עלה ש-30% ממשותפי הסקר שצרכו זנות בחמש הנשים האחרונות ציינו כי לדעתם מי שיוטל עליו קנס בגין צריכת זנות יעדיף להשתתף בהליך החלופי על פני תשלום הקנס.⁴⁵ כאמור, נכון לעת הזאת העדפה זו לא באה לידי ביטוי בבקשות להליך חלופי המוגשות בפועל.

3. יישום התוכנית לצמצום הזנות

בתוכנית לצמצום
הזנות מעורבים
משרדי ממשלה
שונים, וכן גורמים חוץ
ממשלתיים, ובפרט
רשויות מקומיות
וגורמי חברה אזרחית

כאמור, במסגרת התוכנית לצמצום הזנות הוחלט על הרחבת המענים הניתנים לאוכלוסיות בזנות בתחומי השיקום והטיפול וכן על קידום תוכניות להגברת המודעות ולמניעת זנות. עיקר תוכניות הסיוע והשיקום מופעלות באחריות משרד הרווחה; זרוע העבודה במשרד הכלכלה אחראית על תוכניות קידום תעסוקתי; משרד הבריאות אחראי בעיקר על תוכניות לאספקת שירותי בריאות לאוכלוסיות בזנות; משרד החינוך אחראי על תוכנית לקידום מיניות בריאה ואיתור ילדים ובני נוער בסיכון להתדרדר לזנות; משרד המשפטים מקדם תוכניות למחיקת רישום פלילי והסדרת חובות.

חלק מהשירותים מנסים לתת מענה לצורך ספציפי – למשל רכישת מקצוע או קבלת טיפולי שיניים – וחלק כוללניים יותר; חלק מהמענים מיועדים לקבוצות אוכלוסייה מובחנות מבחינת גיל, מגדר או צרכים. בפרק זה יוצגו התוכניות והמענים השונים בחלוקה לפי הגורם האחראי עליהם (שהיא במידה מסוימת גם חלוקה לפי סוגי המענים), תוך הבחנה בין המענים לפי סוג או לפי קהל היעד שלהם.

⁴³ משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי ליישום החוק לאיסור צריכת זנות מיום ה-2 בנובמבר 2021, 12 בדצמבר 2021, הועבר בדוא"ל, 4 בינואר 2022.

נציין כי אחרי פרסום המסמך נמסר לנו מצוות המחקר שנפלו אי-דיוקים בדיווח שהועבר בישיבת צוות היישום. בעקבות ההבהרה תוקנו הדברים. דנה ברנדר, חוקרת מתמחה במכון ברוקדייל, דוא"ל, 3 בפברואר 2022.

⁴⁴ רפ"ק שרית פרץ, ראש חוליית סחר בבני אדם וקצינת חוקרים ארצית, חטיבת החקירות, משטרת ישראל, שיחת טלפון, 6 בינואר 2022.

⁴⁵ משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי ליישום החוק לאיסור צריכת זנות מיום ה-2 בנובמבר 2021, 12 בדצמבר 2021, הועבר בדוא"ל, 4 בינואר 2022.

על פי משרד הרווחה, התוכניות המופעלות במסגרת התוכנית אינן תלויות במימון מותאם (מאצ'ינג). עם זאת נראה כי בפועל, רשויות מקומיות ועמותות משתתפות במימון מרכיבים שונים בתוכניות, מה שיוצר חוסר אחידות במודל והיקף ההפעלה במקומות שונים בארץ

תוכנית מרחבי ה"ב מיועדת לספק מרחב מוגן לנערות וצעירות המצויות על רצף הזנות ובמצבים של ניצול מיני תמורת אתן. כיום יש 15 מרחבים, ששניים מהם – בתל אביב ובחיפה – נותנים מענה לפונים מכל המגדרים

כאמור, עיקר התוכניות פועלות באחריות משרד הרווחה; לכן, בנוסף לעיקרי הדברים שיובאו כאן, מידע נרחב יותר על התוכניות שבאחריות משרד הרווחה, לרבות נתונים על תקציב התוכניות בשנת 2021, יובא ב**נספח** שבסוף המסמך.

3.1 מסגרות טיפול באחריות משרד הרווחה⁴⁶

מינהל סיוע לבתי משפט ותקן שבמשרד הרווחה מפעיל מסגרות שיקום וטיפול לאוכלוסיות על רצף הזנות באמצעות רשויות מקומיות וזכיינים. השירותים שמספק המשרד הורחבו בשנת 2020, בעקבות [החלטת ממשלה 4462](#). על פי תשובת משרד הרווחה על פנייתנו, התוכניות מופעלות במימון מלא של משרד הרווחה, ללא מימון תואם (מאצ'ינג) מהרשות המקומית, אך חלק מהפרויקטים מופעלים כמיזם משותף הכולל תקצוב גם מצד הגורם המפעיל. מחלק מהרשויות המקומיות שהשיבו לפנייתנו נמסר, כי הן משתתפות במימון מרכיבים שונים דוגמת שכר הדירה של המבנים בהם פועלות תוכניות שונות. עוד עלה מתשובות הרשויות המקומיות כי לעיתים הגורם שמפעיל את התוכנית מממן הרחבה של המענים המתוקצבים על ידי משרד הרווחה, למשל הרחבת שעות הפעילות, הוספת תקני כוח אדם או מימון הדרכות לאנשי הצוות,⁴⁷ מה שעשוי לגרום להבדלים בשירות הניתן ברשויות שונות גם במסגרת אותה תוכנית. ייתכן גם שחלק מהמידע שמובא להלן על היקף הפעילות בהסתמך על דיווח משרד הרווחה אינו משקף במדויק את היקף הפעילות בשטח.

3.1.1 מסגרות לנערות וצעירות – מרחבי ה"ב (המרחב לטיפול בזנות)

[להרחבה]

על פי ממצאי הסקר הלאומי על תופעת הזנות, כחמישית מהנשים בזנות נכנסו למעגל הזנות בעודן קטינות ומחצית הנשים נכנסו לזנות לפני גיל 25.⁴⁸ תוכנית מרחבי ה"ב מיועדת לספק מרחב מוגן לנערות וצעירות המצויות על רצף הזנות ובמצבים של ניצול מיני תמורת אתן. על פי תשובת משרד הרווחה, מרחב אחד – בתל אביב, נותן מענה לפונים מכל המגדרים; על פי תשובת עיריית חיפה, גם המרחב בחיפה נותן שירות לאנשים מכל המגדרים, וגברים צעירים

⁴⁶ אם לא מצוין אחרת מקור הנתונים בפרק זה: מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, ונפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל תקן, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2021; מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת – הבהרות, מכתב, 23 בדצמבר 2021.

⁴⁷ מאירה קיפרמן, ראש מינהל רווחה ושירותים חברתיים והדס פדידה, מנהלת המחלקה לנוער, צעירים ושרותי תקן, עיריית חיפה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 18 באוגוסט 2021; נעמה זאבי ריבלין, מנהלת סלעית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 17 באוגוסט 2021; פרידה בן לולו, מנהלת האגף לשירותים חברתיים בעיריית אילת, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 11 באוגוסט 2021.

⁴⁸ משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמשרד לביטחון הפנים, [הסקר הלאומי על תופעת הזנות בישראל](#), אפריל 2016, עמ' 54.

ואנשים על הקשת הטרגיסית אף מהווים חלק לא מבוטל מהמטופלים במרחב.⁴⁹ המענה הניתן במרחבים כולל סיוע חומרי ראשוני; סיוע במיצוי זכויות; טיפול פסיכו-סוציאלי; סיוע בתחום ההשכלה והתעסוקה. במרחב בתל אביב ניתן גם ליווי פרטני הכולל סל סיוע חומרי (תוכנית מעטפת). **כיום מופעלים 15 מרחבים לנערות וצעירות ברחבי הארץ**, בשלושה מודלים: מודל מצומצם (3 ימי פעילות) שמופעל בשבע ערים – אילת, אשדוד, חדרה, נתניה, ביתר עילית,⁵⁰ רמת גן וראשון לציון; מודל מורחב (5 ימי פעילות) שמופעל בחמש ערים – רחובות, לוד, באר שבע, אום אל-פחם ודימונה; ומודל פעילות רציפה (24/7) שמופעל בשלוש ערים – תל אביב, פתח תקווה וחיפה. בפועל נראה כי בחלק מהערים מיושמים מתווים המרחיבים את מודל ההפעלה (מבחינת קהל היעד, שעות הפעילות והמענים הניתנים במרחב) במימון חיצוני של הגורם המפעיל או העירייה. כך למשל בחיפה ובאילת.⁵¹

לפי נתוני משרד הרווחה, **בשנת 2020 כולה טופלו ב-15 מרחבי הל"ב 751 מקבלות ומקבלי שירות. בשנת 2021 מספר המטופלים גדל – אין בידינו נתון על מספר המטופלים השנתי אך ביום נתון בחודש יולי 2021 היו בטיפול המרחבים 823 אנשים, יותר מחמישית מהם קטינים.**

3.1.2 מסגרות לנשים בגירות

[להרחבה]

מרכזים לנשים בגירות:⁵²

סלעית בתל אביב, אופק נשי בחיפה ובשבילך באר שבע הם מערכים טיפוליים לנשים במעגל הזנות, לרבות טרנסג'נדריות, המופעלים בהתקשרות עם העיריות. מערכי הטיפול כוללים **הלנת חירום**, בה ניתנים לצד קורת גג גם הכוונה להמשך טיפול וסיוע במיצוי זכויות;⁵³ **הוסטל** לטיפול

שלושה מערכים
טיפוליים לנשים
בגירות, לרבות
טרנסג'נדריות,
פועלים בתל אביב
בחיפה ובבאר שבע.
הם כוללים הלנת
חירום, הוסטל ומרכז
טיפול יום

⁴⁹ מאירה קיפרמן, ראש מינהל רווחה ושירותים חברתיים והדס פדידה, מנהלת המחלקה לנוער, צעירים ושרותי תקון, עיריית חיפה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 18 באוגוסט 2021.

⁵⁰ יצוין כי מהמטה המאבק בזנות נמסר לנו כי לאחרונה המרחב בביתר עילית חדל לפעול. אור אבו, מנהלת המטה, אוסנת חיטרון, מנהלת קשרי ממשל, המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות, שיחת טלפון, 17 בינואר 2022. דוא"ל, 19 בינואר 2022.

⁵¹ מאירה קיפרמן, ראש מינהל רווחה ושירותים חברתיים והדס פדידה, מנהלת המחלקה לנוער, צעירים ושרותי תקון, עיריית חיפה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 18 באוגוסט 2021; פרידה בן לולו, מנהלת האגף לשירותים חברתיים בעיריית אילת, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 11 באוגוסט 2021.

⁵² מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, ונפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל תקון, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2021; אתי כהן, מנהלת אגף הרווחה והשירותים החברתיים, עיריית באר-שבע, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 12 באוגוסט 2021; מאירה קיפרמן, ראש מינהל רווחה ושירותים חברתיים והדס פדידה, מנהלת המחלקה לנוער, צעירים ושרותי תקון, עיריית חיפה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 18 באוגוסט 2021; נעמה זאבי ריבלין, מנהלת סלעית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 17 באוגוסט 2021.

⁵³ יצוין כי מהמטה המאבק בזנות נמסר לנו כי לאחרונה בעקבות החלפה הגורם המפעיל חדלה לפעול הלנת החירום במסגרת תוכנית בשבילך בבאר שבע. אור אבו, מנהלת המטה, אוסנת חיטרון, מנהלת קשרי ממשל, המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות, שיחת טלפון, 17 בינואר 2022. דוא"ל, 19 בינואר 2022.

אינטנסיבי ארוך טווח (בתל אביב פועלת גם דירת מעבר); **מרכז טיפול יום** (בתל אביב פועל גם מרכז ערב), בו ניתן טיפול קבוצתי ופרטני ומועברות סדנאות. לצד זאת התוכניות פועלות לאיתור נשים בזנות בדירות זנות – לרבות זירות מקוונות – ויישוג (outreach) שלהן לטיפול.

על פי נתוני משרד הרווחה, **בשנת 2020 כולה טופלו במרכזים לנשים בגירות 302 נשים ששהו בדירות החירום; 93 נשים ששהו בהוסטלים ו-259 נשים שטופלו במרכזי היום והערב. ביום נתון ביולי 2021 שהו 142 נשים בדירות החירום, 30 נשים שהו בהוסטלים בתל אביב וחיפה ו-189 נשים טופלו במרכזי היום והערב.**

דירות לאימהות ביציאה ממעגל הזנות וילדיהן:

מיזם משותף המציע פתרון דיור לצד תהליך טיפולי פרטני, לאימהות בתהליך יציאה ממעגל הזנות וילדיהן.⁵⁴ **כיום פועלת במסגרת המיזם דירה אחת** בראש העין, בה מתגוררות שתי נשים עם שני ילדיהן. המיזם כולו צפוי לכלול 3 דירות משותפות.

מרכז ייעוץ הוליסטי:

מיזם משותף להפעלת מרכז ייעוץ הוליסטי (מי"ה) לנשים במעגל הזנות (לרבות טרנסג'נדריות) באזור המרכז. המרכז מיועד לתת מענה ל-500 נשים בשנה שיקבלו ארוחה חמה, טיפול פרטני או קבוצתי, ייעוץ בתחום פסיכולוגי ופסיכיאטרי, סיוע משפטי וסיוע במיצוי זכויות. זאת לצד מענים נוספים כגון סדנאות להתנהלות כלכלית נכונה

3.1.1 נתונים על מקבלות ומקבלי שירות במרחבי הל"ב ובמרכזים לנשים בגירות בשנת 2020

על פי **אומדנים** שנערכו במסגרת הסקר הלאומי על תופעת הזנות בישראל, בשנת 2014 היו במעגל הזנות 10,640–11,470 נשים, מהן 460–510 טרנסג'נדריות ו-970–1,260 קטינות; באותה שנה היו לפי האומדנים 550–570 גברים במעגל הזנות, מהם 40–30 קטינים.⁵⁵

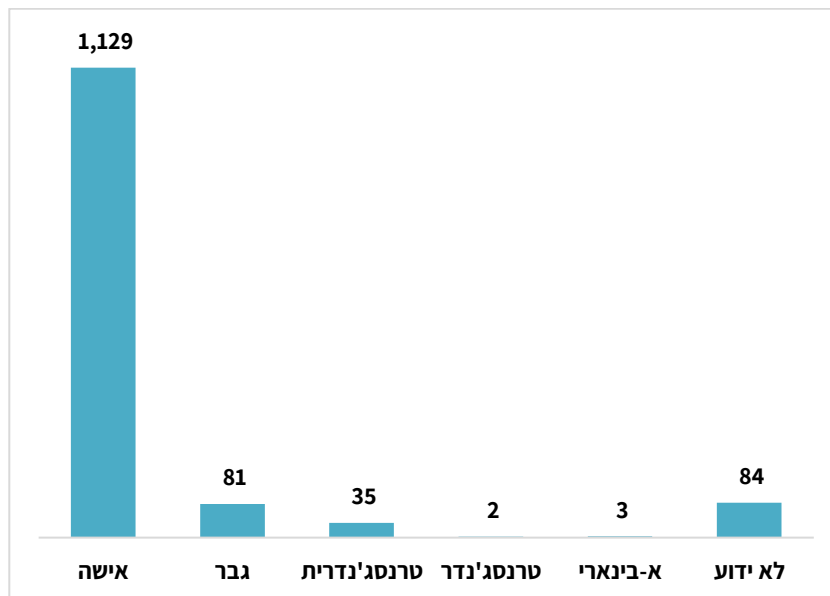
על פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2020 טופלו במרחבי הל"ב ובמערכים הטיפוליים לנשים בגירות 1,334 אנשים במעגל הזנות. להלן יוצג פילוח מקבלי השירות לפי משתנים שונים: מגדר, גיל, סוג המסגרת ומחוז.

על פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2020 טופלו במרחבי הל"ב ובמערכים הטיפוליים לנשים בגירות 1,334 אנשים במעגל הזנות, רובם נשים

⁵⁴ ממצאי הסקר הלאומי משנת 2014, הראו כי 65% מהנשים בזנות הן אימהות, וכי החשש מהוצאת הילדים מחזקתן מונע מרבות מהן לפנות לסיוע שירותי הרווחה.

⁵⁵ משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמשרד לביטחון הפנים, **הסקר הלאומי על תופעת הזנות בישראל**, אפריל 2016, עמ' 45.

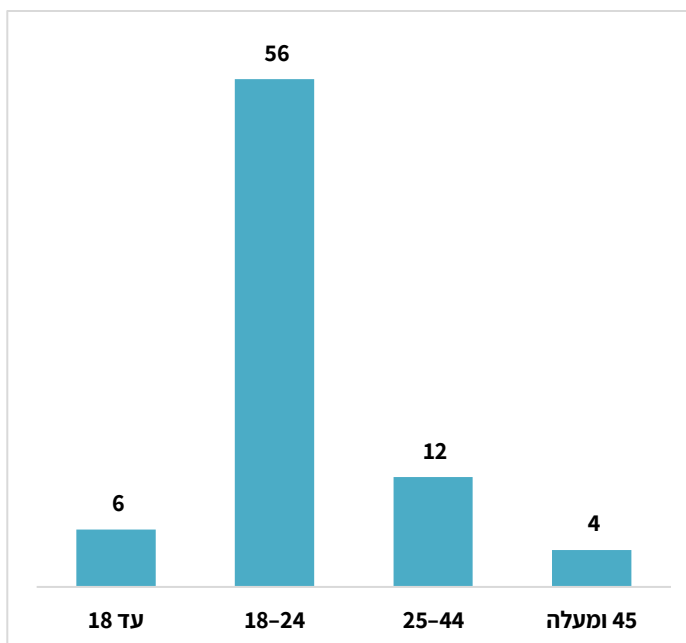
תרשים 3: מקבלי ומקבלות שירות במרחבי ה"ב ובמרכזים לנשים בגירות לפי מגדר, 2020



הרוב הגדול של מקבלי ומקבלות השירות במסגרות לגביהן הובאו נתונים הן נשים.

להלן יוצגו נתונים לגבי גיל המטופלים במסגרות. מכיוון שקבוצות הגיל נבדלות בגודלן, חישבנו את מספר המטופלים ביחס לגודל כל קבוצת גיל באוכלוסייה. בעבור כל קבוצה יוצג מספר המטופלים ל-100,000 נפש באותה קבוצה.

תרשים 4: מקבלי ומקבלות שירות במרחבי ה"ב ובמרכזים לנשים בגירות ל-100,000 נפש לפי קבוצת גיל, 2020⁵⁶

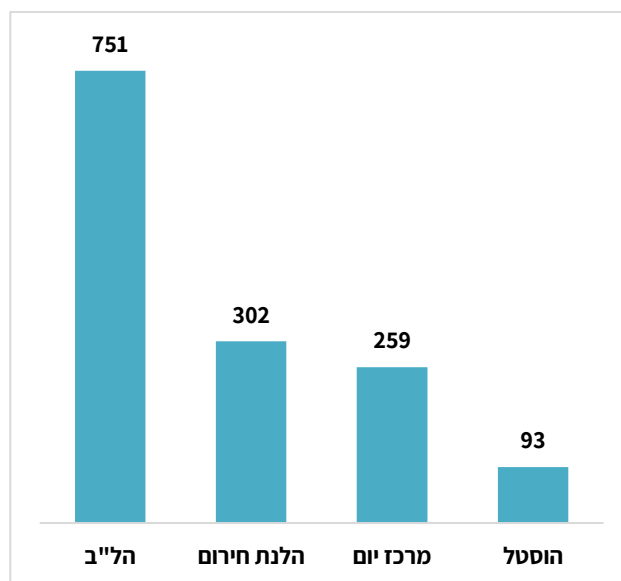


קבוצת הגיל הבולטת בקרב מקבלי ומקבלות השירות במסגרות היא של צעירים בגילי 18-24

⁵⁶ מקור נתוני האוכלוסייה לפי גיל: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2021, [לוח 2.3, אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת מין וגיל](#), 31 באוגוסט 2021.

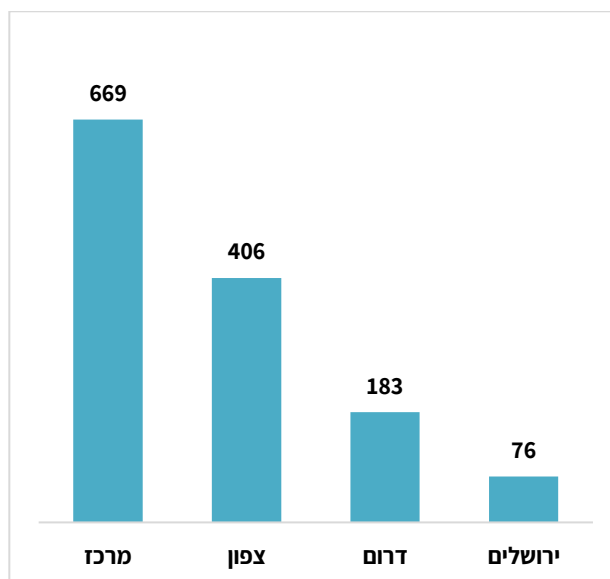
חלק הארי של מקבלי ומקבלות השירות במסגרות הם בגילי 18–24 (529 מטופלים, שמהווים כ-40% מהמטופלים כולם). שכיחות מקבלי ומקבלות השירות בקבוצת גיל זו (56 ל-100,000 נפש) גבוהה בהרבה מאשר בקבוצות גיל אחרות, כמוצג בתרשים. יודגש, כי צעירות יכולות לקבל מענה הן במרחבי הל"ב (בהם הן מהוות כאמור את רוב המטופלות) והן במסגרות לנשים בוגרות, מה שעשוי להשפיע על מספר המטופלות בפועל.

תרשים 5: מקבלי ומקבלות שירות במרחבי הל"ב ובמרכזים לנשים בגירות לפי סוג המסגרת, 2020



יותר ממחצית מקבלי ומקבלות השירות טופלו במרחבי הל"ב (54%). השאר טופלו במסגרות השונות במרכזים לנשים בגירות.

תרשים 6: מקבלי ומקבלות שירות במרחבי הל"ב ובמרכזים לנשים בגירות לפי מחוז, 2020



מחצית מהמטופלים
קיבלו שירות
במסגרות במחוז
המרכז. רק 6%
ממקבלי ומקבלות
השירות עשו כן
במחוז ירושלים

מחצית המטופלים קיבלו שירות במסגרות במחוז המרכז. **רק 6% ממקבלי ומקבלות השירות עשו כן במחוז ירושלים.** בהקשר זה יצוין כי שמונה מהמסגרות נמצאות במחוז מרכז, ארבע מסגרות במחוז צפון, ארבע מסגרות במחוז דרום ושתי מסגרות (שתיהן מרחבי ה"ב במודל מצומצם) במחוז ירושלים. עוד נציין כי ממצאי הסקר הלאומי על תופעת הזנות לגבי פריסת דירות דיסקרטיות ומכוני עיסוי (שהיוו ביחד יותר ממחצית מסגרות הזנות שפעלו בשנת 2014) העלו כי כ-60% מהדירות והמכוני פעלו באזור המרכז, כשליש מהמסגרות פעלו באזור הצפון, 4% באזור הדרום, ו-1% באזור ירושלים. יודגש כי נתון זה מתייחס לפריסת הדירות והמכוני ואינו לוקח בחשבון את מספר האנשים בכל מסגרת, כמו כן, הוא מתייחס כאמור רק לחלק מזירות הזנות הקיימות, וייתכנו הבדלים בתמהיל הזירות באזורים שונים.⁵⁷

3.1.2 מסגרות לגברים ולאוכלוסיות על הקשת הטרונית

אשכול מענים לגברים בזנות (צפי לתחילת פעילות - ינואר 2022)

[להרחבה]

אשכול מענים לגברים באזור המרכז שיכלול מרכז יום וערב ל-65 גברים והוסטל ל-14 גברים אמור להתחיל לפעול בינואר 2022; דירת מעבר צפויה להתחיל לפעול בהמשך.

מסגרות לטרנסג'נדרים ולטרנסג'נדריות

[להרחבה]

על פי משרד הרווחה, המסגרות והתוכניות המיועדות לנשים מקבלות לטיפול גם טרנסג'נדריות, ואשכול המענים לגברים צפוי לתת מענה גם לטרנסג'נדרים, ולצד זאת מרחבי ה"ב בתל אביב ובחיפה נותנים כאמור מענה לקטינים וצעירים מכל המגדרים. נוסף על כך, קיימים מענים ייעודיים לאוכלוסיות על הקשת הטרונית, כמפורט להלן.

מעבר לקשת: מערך סיוע וייעוץ בפריסה ארצית, באמצעות עובדים סוציאליים שיתנו מענה לפונות ופונים המצויים על הקשת הטרונית או לגורמי מקצוע הזקוקים לייעוץ על טיפול בצורה מותאמת ורגישה לאוכלוסייה.

אשכול מענים לטרנסג'נדריות (צפי לתחילת פעילות - ינואר 2022): אשכול מענים לטרנסג'נדריות באזור המרכז שיכלול הלנת חירום (12 מיטות), ארבע דירות מעבר וארבע דירות מעבר אינטנסיביות (הכוללות ליווי אינטנסיבי יותר מזה הניתן בדירת מעבר רגילה). הלנת החירום צפויה להתחיל לפעול בינואר 2022, ובהמשך יחלו לפעול דירות המעבר.

⁵⁷ משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמשרד לביטחון הפנים, הסקר הלאומי על תופעת הזנות בישראל, אפריל 2016, עמ' 34-35.

אשכול מענים
לגברים ואשכול
מענים
לטרנסג'נדריות
באזור המרכז אמורים
להתחיל לפעול
בינואר 2022

על פי משרד הרווחה,
המסגרות והתוכניות
המיועדות לנשים
מקבלות לטיפול גם
טרנסג'נדריות,
ואשכול המענים
לגברים צפוי לתת
מענה גם
לטרנסג'נדרים

3.1.3 סיוע חומרי

[להרחבה]

סל מענים גמיש:

**עקב קשיים
בירוקרטיים, 15%
מהבקשות לסל
מענים גמיש שאושרו
בשנת 2020 לא
מומשו בפועל**

סיוע כלכלי למי שנמצא בתהליכים מתקדמים ליציאה ממעגל הזנות, לטובת מגוון רחב של צרכים, בסכום שעשוי להגיע עד 10,500 ש"ח לאדם לשנה. הסל ניתן באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. בשנת 2020 הוגשו 144 בקשות לסיוע, כולן אושרו. בשנת 2021 (עד יולי) הוגשו 156 בקשות, כולן אושרו. **עקב קשיים בירוקרטיים, 15% מהבקשות שאושרו בשנת 2020 לא מומשו בפועל; לא ברור לנו מה היו הקשיים המדוברים שהביאו לאי-ניצול מלא.** לצורך מימוש הסל הגמיש הוקצו בכל אחת מהשנים 2020 ו-2021 2 מיליון ש"ח. בשנת 2020 נעשה שימוש בפועל ב-1.2 מיליון ש"ח. עד יולי 2021 נוצלו 1.8 מיליון ש"ח מתוך תקציב 2021.

סיוע חומרי משלים:

לשם מתן סיוע למי שלא משתלב בתהליך שיקומי או שאינו מעוניין לפנות לשירותי הרווחה ברשות המקומית, גובש מערך משלים לקבלת סיוע חומרי בתחומים שונים בתקציב שנתי בסך כ-1.1 מיליון ש"ח. סלי הסיוע מחולקים באמצעות עמותת לא עומדות מנגד.

3.1.4 הכשרות לאנשי מקצוע

[להרחבה]

הכשרת צוותים מקצועיים:

גובשו מערכי הדרכה והכשרה לצוותי המסגרות הקיימות והחדשות, באמצעות בית הספר המרכזי לעבודה סוציאלית של משרד הרווחה, בדגש על מנהלות המסגרות והעובדות הסוציאליות בהן.

תוכנית למניעת זנות:

תוכנית ארצית להגברת המודעות בקרב גורמי הרווחה והטיפול לזיהוי מוקדם, איתור סמנים להתדרדרות לזנות ולהתערבות מוקדמת לשם מניעת כניסה למעגל הזנות.

3.1.5 מענים בפיתוח

[להרחבה]

תוכניות נוספות הנמצאות בפיתוח: **מרכז לפיתוח חדשנות בתחום הזנות**, לאישור הצעות לפיתוח מענים חדשניים ותקצובן; **מערך לשילוב טרנסג'נדריות בזנות בעולם העבודה**, במודל מימון של אגרות חוב חברתיות; **מערך מענים לנשים בזנות תחת קורת גג**, הכוללים הקמת איתור מקוון ופניה יזומה לשילוב בתהליך שיקום; פיתוח שירותים דיגיטליים שיאפשרו

טיפול עצמאי ומיצוי זכויות; הפעלת מערך טיפול פסיכו-סוציאלי פרטני בפריסה ארצית; ריכוז מענים לנשים מול משרדי הממשלה הרלוונטיים ותכלולם.

3.2 תוכניות לקידום תעסוקתי באחריות משרד הרווחה וזרוע העבודה במשרד הכלכלה

אחד הנדבכים החשובים בצמצום הזנות נוגע לפיתוח יכולות מקצועיות שיאפשרו ליוצאות מעגל הזנות להשתלב בעולם התעסוקה. כאמור לעיל, ליווי תעסוקתי והכשרות הכנה לעולם התעסוקה מתקיימים במסגרות הטיפול השונות. לצד זאת, **משרד הרווחה אחראי על שתי תוכניות ייעודיות לקידום תעסוקתי במסגרת התוכנית לצמצום הזנות.**

הכשרה מקצועית – המכל-לה:

בית ספר מקצועי לנשים שורדות זנות שמטרתו לסייע ברכישת מקצוע והשתלבות בשוק התעסוקה. בית הספר מפעיל מגוון קורסים ממוקדים שמשכם כעשרה שבועות. משרד הרווחה משתתף במימון התוכנית מאז שנת 2021.

תעסוקה מיטיבה:

מיזם משותף למתן ליווי פרטני וקבוצתי וסדנאות הכנה לעולם העבודה לנשים בזנות (לרבות טרנסג'נדריות) באזור המרכז. לאחר שלושה חודשים של ליווי אינטנסיבי יחסית – שילוב בעבודה אצל מעסיקים יחידים, לצד המשך ליווי ותמיכה.

כאמור, תוכנית נוספת באחריות במשרד הרווחה שנמצאת בפיתוח היא **תוכנית לשילוב טרנסג'נדריות בזנות בעולם העבודה**, במודל מימון של אגרות חוב חברתיות.

תוכניות נוספות לקידום תעסוקתי אמורות לפעול באחריות זרוע העבודה במשרד הכלכלה. כאמור, **מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לזרוע העבודה במשרד הכלכלה בכדי לקבל את התייחסותו לקידום המענים שבאחריותו. למרות פניות חוזרות ונשנות וחרף הזמן שחלף, עד למועד הגשת המסמך לא התקבלה תשובת זרוע העבודה, ועל כן המידע שיש לנו על יישום תוכניות אלו הוא חלקי.**

בתוכנית הפעולה שאושרה ב[החלטת הממשלה 4462](#) הוחלט על הקצאת 750,000 ש"ח לשם מתן שוברי הכשרה לאוכלוסיות בזנות, כך שאלו יהיו זכאים להשתתף בקורסי הכשרה מקצועית בסבסוד מלא. המענה לא קודם בשנת 2019. ביוני 2020 נמסר מזרוע עבודה (שהשתייכה אז למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים) כי נוכח קבלת התקציב לשנת 2020 נבחנות הדרכים היעילות ביותר ליישוג האוכלוסייה הרלוונטית להכשרות.⁵⁸

לאור החשיבות הרבה של קידום תעסוקתי ככלי ליציאה מעולם הזנות ולנוכח הפערים המשמעותיים בקידום המענים בתחום, בישיבת צוות היישום שנערכה בספטמבר 2020 הוחלט

⁵⁸ עדו אבגר, [היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 ביוני 2020.

**נראה כי יישום מענים
בתחום התעסוקה
שבאחריות זרוע
העבודה שבמשרד
הכלכלה לא נמצא
בשלבים מתקדמים**

לאשר (לצד התקציב השנתי בסך 750,000 ש"ח) **הסטה של עד 2.25 מיליון ש"ח** מהתקציב שיועד למשרד הרווחה במסגרת יישום התוכנית לצמצום הזנות, אשר לא היה צפי שינוצל עד לתום שנת העבודה 2020 **לצורך השלמת המענים הבאים עד תום שנת 2020**: חלוקת שוברי הכשרה כאמור בהחלטת הממשלה בסך 500,000 ש"ח; סל מענים גמיש לשם מתן סיוע חומרי במהלך ההכשרה בסך 2 מיליון ש"ח; תמיכה במעסיקים של נשים בזנות בסך 500,000 ש"ח.⁵⁹

אין בידינו מידע על אספקת מענים אלו אך בישיבת צוות היישום שנערכה בינואר 2021 דווח כי התקציב שהוקצה למעני תעסוקה בשנת 2020 לא נוצל בפועל אך חויב לטובת הפעילות בשנת 2021.⁶⁰ בישיבת צוות היישום שנערכה **בנובמבר 2021 דווח כי בשל העברת זרוע העבודה ממשרד הרווחה למשרד הכלכלה** (עליה הוחלט בממשלה ביולי 2021),⁶¹ **הסיוע התעסוקתי נמצא בשלבי התאמה**.⁶² לאור דיווחים אלו, נראה כי יישום המענים שבאחריות זרוע העבודה לא נמצא בשלבים מתקדמים.

3.3 שירותי בריאות לאנשים בזנות (באחריות משרד הבריאות)⁶³

במענה על פנייתנו, הועברה לידינו ממשרד הבריאות חוברת המסכמת את טיפול משרד הבריאות באנשים המעורבים בזנות שפורסמה באוגוסט 2021; פנייה נוספת אל המשרד לעדכון המידע המופיע בחוברת שנשלחה בדצמבר 2021 לא נענתה, ולכן ככלל המידע המופיע בפרק זה מעודכן לאוגוסט 2021.

משרד הבריאות מספק שירותים ייעודיים לאנשים בזנות מאז שנת 2002. בעקבות החלטת הממשלה על אימוץ התוכנית לצמצום הזנות פועל המשרד להרחבת השירותים הניתנים. לשם כך הוקצה בהחלטת הממשלה תקציב בסך 7.4 מיליון ש"ח בשנה.⁶⁴ משרד הבריאות לא התייחס בתשובתו לשאלות בנוגע להקצאת תקציבים וניצולם בפועל אך בישיבת צוות היישום **בנובמבר 2021 נמסר כי התקציב בסך 7.4 מיליון שהועבר ממשרד הרווחה למימון המענים**

⁵⁹ משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי ליישום החוק לאיסור צריכת זנות מיום ה-8 בספטמבר 2020, 24 בספטמבר 2020, הועבר בדוא"ל, 25 ביולי 2021.

⁶⁰ משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי ליישום החוק לאיסור צריכת זנות מיום ה-18 בינואר 2021, 28 בפברואר 2021, הועבר בדוא"ל, 25 ביולי 2021.

⁶¹ הממשלה ה-36, [החלטה 133: חלוקת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ואיחוד זרוע העבודה עם משרד הכלכלה והתעשייה ושינוי שם המשרד; העברת סמכויות הנתונות לפי חוק משר לש; תיקון התוספת לפי סעיף 23 לחוק שירות המדינה \(מינויים\); העברת שטח פעולה ותיקון החלטות ממשלה](#), 19 ביולי 2019.

⁶² משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי ליישום החוק לאיסור צריכת זנות מיום ה-2 בנובמבר 2021, 12 בדצמבר 2021, הועבר בדוא"ל, 4 בינואר 2022.

⁶³ אם לא מצוין אחרת מקור המידע בפרק זה: יעל גור, מנהלת מרפאת לוינסקי ומרכזת יישום החלטת הממשלה 4462 במשרד הבריאות, [טיפול משרד הבריאות באנשים המעורבים בזנות](#), הועבר בדוא"ל מלשכת המשנה למנכ"ל משרד הבריאות, 19 באוגוסט 2021.

⁶⁴ החלטה 4462 של הממשלה ה-34, [יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות](#), 13 בינואר 2019.

שבאחריות משרד הבריאות בשנת 2021 לא נמשך, כדי להימנע ממשיכת תקציב שאינו נדרש, וכי עד מועד הישיבה נוצל בשנת 2021 תקציב בסך 9.8 מיליון ש"ח.⁶⁵

השירותים שמציע משרד הבריאות לטיפול באנשים המעורבים בזנות מצויים באחריות שתי יחידות מרכזיות במשרד: שירותי בריאות הציבור והמחלקה לטיפול בהתמכרויות. להלן יוצגו פעילויות המשרד לסיוע לאוכלוסיות בזנות ולצמצום תופעת הזנות.

3.3.1 מרפאות לאוכלוסיות בזנות

מרפאות ניידות

המרפאות הניידות מעניקות שירותים רפואיים ופסיכו-סוציאליים ללא תשלום ובאופן אנונימי לכל דורש, ללא תלות בגיל, מין, סטאטוס אזרחי או עיסוק. במרפאות נערכות בדיקות לזיהוי מחלות מין, ניתנות תרופות לטיפול, ניתן ייעוץ ותמיכה ומתקיימות הדרכות בנושא מין מוגן ומחלות מין.

מרפאת לוינסקי פועלת בתל אביב מאז 2002 ומרפאת הפרסים בחיפה החלה לפעול כשנה אחריה. **במרפאה בתל אביב טופלו מעל ל-400 אנשים בזנות בכל אחת מהשנים 2019 ו-2020; במרפאה בחיפה טופלו כ-370 אנשים בזנות ב-2019 ו-280 אנשים בזנות ב-2020.**

מרפאות נוספות עתידות להתחיל ולפעול בבאר שבע ובירושלים. נכון לאוגוסט 2021 התהליכים המקצועיים והאדמיניסטרטיביים לצורך הקמת השלוחה הניידת בבאר שבע הושלמו; בחודש מאי 2021 נקלט מנהל לשלוחה הניידת שתופעל על ידי האגודה לבריאות הציבור, ולאחר מכן גויסו עובדים ובוצעה הכשרה לצוות. התהליכים המקצועיים והאדמיניסטרטיביים להקמת השלוחה בירושלים הושלמו גם כן והחל גיוס כוח אדם להפעלתה ובניית מערך טיפולי תוך יצירת חיבורים עם השותפים הרלוונטיים בעיר. מרפאה נוספת מתוכננת לפעול באילת.

כמו כן, הושלמו התהליכים המקצועיים והאדמיניסטרטיביים לצורך הרחבת צוותי העבודה הסוציאלית בעובד ייעודי לטיפול בחברה הערבית ובעובד ייעודי לאוכלוסיית הלהט"ב בכל אחת מארבע המרפאות הניידות – בחיפה, תל אביב באר שבע וירושלים. נכון לאוגוסט 2021 הליכי איתור וגיוס שמונת אנשי המקצוע הרלוונטיים החלו.

איתור זירות זנות

משרד הבריאות החל לפעול באמצעות ספק חיצוני להכנת **רשימת כתובות וטלפונים של זירות בהן מתקיים מין תמורת תשלום, לשימוש המרפאות הניידות שפועלות בתל אביב ובחיפה.** עם הקמת המרפאות בירושלים, באר שבע ואילת, הליך האיתור צפוי להתרחב גם לאזורים אלו.

שתי מרפאות ניידות לאוכלוסיות בזנות פועלות בתל אביב ובחיפה. התהליכים המקצועיים והאדמיניסטרטיביים להקמת מרפאות נוספות בבאר שבע ובירושלים הושלמו. מרפאה נוספת מתוכננת לפעול באילת

במסגרת פעילות לאיתור זירות זנות אותרו עד כה 60 זירות שלא היו מוכרות לצוותי המרפאות הניידות, בין השאר בנתניה, רעננה, רמת גן, הרצליה, ראשון לציון, חדרה, נצרת ועפולה

⁶⁵ משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי ליישום החוק לאיסור צריכת זנות מיום ה-2 בנובמבר 2021, 12 בדצמבר 2021, הועבר בדוא"ל, 4 בינואר 2022.

במסגרת הפעילות אותרו עד כה 60 זירות זנות שלא היו מוכרות לצוותי המרפאות הניידות, בין השאר בנתניה, רעננה, רמת גן, הרצליה, ראשון לציון, חדרה, נצרת ועפולה.

מרפאה לנשים וגברים במצבי סיכון

במאי 2021 הוקמה מרפאת ההמשך "אופק" בבית החולים וולפסון, המיועדת להענקת טיפול המשך למטופלי המרפאות הניידות של משרד הבריאות. במרפאה ניתנים ייעוץ, טיפול ומעקב בתחומים שונים ובהם מחלות זיהומיות ופסיכיאטריות, לצד מגוון בדיקות סקר במסגרת תוכנית רפואה מונעת.

טיפול שניניים לאנשים בזנות והכשרת מתמחים ברפואת שניניים לטיפול באוכלוסיות קצה

באמצעות בית הספר לרפואת שניניים בבית החולים רמב"ם החלה בשנת 2020 לפעול תוכנית להכשרת מתמחים ברפואת שניניים לטיפול באוכלוסיות קצה בכלל ובאוכלוסיות בזנות בפרט, ולהענקת מענה מותאם לשיפור בריאות הפה לאנשים בזנות. עד אוגוסט 2021 טופלו במסגרת התוכנית 27 אנשים בזנות בטיפול שניניים משמרים ומשקמים.

3.3.2 בריאות הנפש וגמילה

טיפול גמילה מותאם מגדר לנשים בזנות

אשפוזית גמילה משימוש בחומרים לנשים בזנות (לרבות טרנסג'נדריות) שמופעלת על ידי עמותת לצידך. במהלך השנים 2019–2020 השתתפו בטיפול מרכז הגמילה 137 משתתפות, מתוכן 35 טרנסג'נדריות. 100 נשים סיימו את תהליך הגמילה הפיזית ו-37 נשרו במהלך התוכנית.

טיפול מאזן לנשים בזנות אשר מתמודדות עם תחלואה נפשית כפולה וייעוץ פסיכיאטרי

למטופלות המרפאות הניידות

הקצאת ארבע מיטות קבועות לנשים בזנות שמתמודדות עם תחלואה נפשית כפולה (הפרעה נפשית לצד התמכרות לחומרים) במרכז לטיפול בהתמכרויות שמפעילה עמותת הדרך. משך הטיפול – שלושה חודשים. עד אוגוסט 2021 טופלו במסגרת התוכנית 10 נשים.

נוסף על כך ניתנת הערכה פסיכיאטרית למטופלות במרפאות הניידות, לצורך מיצוי זכויות לקצבת נכות ותהליך הסדר חובות. עד כה ארבע נשים בזנות קיבלו ייעוץ פסיכיאטרי במסגרת התוכנית.

טיפול בגברים המתמודדים עם התמכרות לצריכת זנות

תוכנית אמבולטורית שמטרתה עד ששה חודשים לטיפול במכורים למין שמרבים להשתמש בשירותי זנות. התוכנית כוללת טיפול פרטני, טיפול קבוצתי, טיפול בבת זוג, אבחון ומעקב רפואי פסיכיאטרי; זאת במטרה להביא לשינוי התנהגותי-קוגניטיבי ולהפחית צריכת שירותי מין עד כדי הפסקה מוחלטת. עד אוגוסט 2021 נקלטו בתוכנית, שמופעלת על ידי עמותת רטורנו, 30 גברים,

רובם הופנו לתכנית מקבוצות סקסוהוליסטים אנונימיים (SA) בהן הם משתתפים. רוב המשתתפים דתיים – 22, מתוכם 12 חרדים. 13 משתתפים עדיין היו מטופלים במועד הדיווח, עשרה נשרו מהתוכנית לפני שסיימו את הטיפול, שבעה סיימו את התוכנית המלאה בהצלחה.

3.3.3 הכשרות והדרכות

קידום טיפול הולם ומכבד לאנשים על הקשת הטרגית

מחקר שנערך בשנת 2020 (בהמשך למחקר קודם מ-2019) מיפה את **חסמי הנגישות לשירותי רפואה ורווחה של חברי הקהילה הטרגית בישראל**. בין החסמים שנמצאו: חסמים כלכליים; זמינות נמוכה של שירותים וקשיים בנגישות פיזית לטיפול; שיעורים גבוהים של התנסויות שליליות בעת מפגשים עם גורמי טיפול, ובהתאם לכך שיעורים גבוהים של חשש מפנייה לקבלת עזרה רפואית.

בשנים 2019–2020 הפעיל משרד הבריאות באמצעות עמותת חוש"ן ופרויקט גילה להעצמה טרגית **הכשרות לאנשי צוות במסגרות רפואיות** במטרה לחולל שינוי תודעתי ביחס לקהילה הטרגית, להעניק כלים להתגברות על חסמים במפגש הבלתי נמנע עם מערכת הבריאות ולגייס את המשתתפים כאנשי קשר במסגרות הארגוניות. מעל ל-2,000 אנשי צוות רפואי עברו את ההכשרות בשנים 2019–2020.

בשנים 2019–2020 הפעיל משרד הבריאות באמצעות עמותת מעברים ופרויקט גילה להעצמה טרגית **הכשרות ל-36 עובדות ומתנדבות מדיסציפלינות שונות שעובדות עם הקהילה הטרגית**. ההכשרות עסקו בהיכרות עם הקהילה הטרגית וההיסטוריה שלה; היכרות עם השירותים הקיימים, מיצוי זכויות בריאות, תעסוקה ועוד. נוסף על כך נערכו **מפגשי הדרכה שבועיים ל-20 עובדות סוציאליות שמטפלות באנשים על הקשת הטרגית**.

קידום התנהגות מינית אחראית ומניעת זנות בקרב צעירים במצבי סיכון

בשנים 2019–2020 הועברו לצעירים בסיכון ולאנשי צוות במסגרות לצעירים בסיכון סדנאות בנושאים הקשורים למיניות בריאה ומיניות שיש בה סיכון וניצול. הסדנאות עסקו בעיקר בנושאים הבאים: עמדות בנוגע למין ומחלות מין, מידע על מין מוגן ואמצעי מניעה, דרכי הדבקה, אבחון וטיפול, הריון, יחסי מין מיטיבים, אוננות, שוויון בין המינים, אלימות מינית, פורנו וזנות.⁶⁶

בשנת 2019 השתתפו בסדנאות 430 אנשי צוותים וכ-1,000 צעירים; בשנת 2020 השתתפו בסדנאות 830 אנשי צוות ו-2,200 צעירים. נוסף על אלו, בשנת 2020 התקיימו לראשונה

⁶⁶ הסדנאות לצעירים עסקו בהעלאת המודעות של הצעירים לנושאים הללו באמצעות שיח חיובי, פתוח ומלמד, תוך מתן אפשרות לבחון עמדות אישיות ולשאול שאלות, גם אם אלה מביכות או ראשוניות. בסדנאות הודגשו החלקים הבריאים בהתייחסות למין ומיניות, בניגוד לשיח הפתולוגי המתנהל עם הצעירים והצעירות הללו בדרך כלל.

הסדנאות לאנשי הצוות התמקדו בפער בין התפיסות והעמדות האישיות של אנשי הצוות ביחס למין ומיניות, אל מול האופן בו הם סבורים שבני הנוער תופסים נושאים אלו. כל זאת תוך ניסיון לעסוק במצבים יום יומיים בעבודה עם בני הנוער והצעירים.

סדנאות במסגרות המיועדות לצעירים בחברה הערבית, בהן לקחו חלק 320 משתתפים. היות שהסדנאות בחברה הערבית הועברו לראשונה, הן שימשו גם לבחינת הצרכים הייחודיים של השוהים בכל מסגרת וכל אוכלוסייה ולהתאים את התכנים לשפה, לתרבות ולצרכים האופייניים.

3.3.4 מענים בפיתוח

הקמת מרפאת מין לאנשים במצבי סיכון בדרום הארץ (לוינסקי נגב) ותוכנית לטיפול גמילה לצעירים על רצף הטרנס מצויות עדיין בתהליכים מכרזים.

3.4 תוכניות לקידום מיניות בריאה ואיתור ילדים ובני נוער בסיכון באחריות משרד החינוך

משרד החינוך השיב על פניית מרכז המחקר והמידע בספטמבר 2021; פנייה נוספת אל המשרד לעדכון המידע לא נענתה, ולכן ככלל המידע המופיע בפרק זה מעודכן לאוגוסט 2021.

במסגרת החלטת הממשלה על אימוץ התוכנית לצמצום הזנות הוקצו 600,000 ש"ח למשרד החינוך לשם פיתוח לומדות בנושא מיניות בריאה לתלמידים בחטיבות העליונות בחינוך הממלכתי, הממלכתי-דתי והערבי, הכוללות סרטון, סדנאות ומערך הדרכה למורים. עוד נדרש משרד החינוך לפתח לומדות למורים כדי להכשירם לאיתור וזיהוי קטינים בסיכון לניצול בזנות.⁶⁷

על פי תשובת משרד החינוך על פנייתנו,⁶⁸ **יחידות הידע בנושא חינוך למיניות בריאה הותאמו לצוותי החינוך בחטיבות הביניים והחטיבות העליונות בחינוך הממלכתי, הממלכתי-דתי והערבי**, ותפקידן לאפשר למורים לפתח שיח עם התלמידים בנושא כדי לבסס תפיסות של מיניות בריאה ומיטיבה, לקידום רווחה נפשית ולצמצום התנהגויות פוגעניות. יחידות הידע בנויות כסדרת סרטונים והרצאות שכוללים ידע מקצועי, עמדות של בני נוער בנושא, אפשרויות לשיח עם תלמידים בכיתות ומסרים מרכזיים בכל נושא. בין הנושאים הנכללים: זוגיות, אהבה, מגעים מיניים מותאמים ובריאם, נטייה מינית וזהות מגדרית וחשיפה לפורנוגרפיה.

היחידה לאיתור וזיהוי ילדים ובני נוער בסיכון, שהותאמה לצוותי החינוך לכל שכבות הגיל (מגן ועד החטיבה העליונה) בחינוך הממלכתי, הממלכתי-דתי והערבי, כוללת ידע כללי על תופעת הפגיעה, ומודגשות בה חשיבות האיתור המוקדם והזיהוי הראשוני של המצוקה וכן משמעותם ומקומם של צוותי החינוך בתהליך האיתור והזיהוי. מטרת היחידה ללמד את הצוותים כיצד לזהות סימני מצוקה וכיצד לפעול לאחר שזוהתה מצוקה או סיכון. ביחידות מוצג אירוע לדוגמא, מובאות שאלות ותשובות אפשריות בנושא, נלמדת חובת הדיווח והנוהל המנחה לאחר הזיהוי ומוצגים הגורמים אליהם ניתן לפנות לסיוע.⁶⁹

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

⁶⁸ איריס (מנדה) בן יעקב, מנהלת היחידה למיניות ומניעת פגיעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי, משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 5 בספטמבר 2021.

⁶⁹ שם.

**משרד החינוך סיים
את פיתוח יחידות
הידע בנושא חינוך
למיניות בריאה
ואיתור ילדים ובני
נוער בסיכון, אך אין
בידינו מידע על
מספר אנשי הצוות
שעברו הדרכה
באמצעות הלומדות
ועל מאפייניהם**

ממשרד החינוך נמסר בתחילת ספטמבר 2021 כי פיתוח יחידת הידע שעוסקת באיתור תלמידים בסיכון הסתיים ופיתוח היחידה העוסקת במיניות בריאה נמצא בשלבי סיום וכי תהליכי ההטמעה של הלומדות צפויים במהלך שנת הלימוד תשפ"ב (2021/22). בישיבת צוות היישום **בנובמבר 2021 נמסר כי פיתוח יחידות הידע הסתיים והן הוטמעו.⁷⁰ אין בידינו מידע על מספר אנשי הצוות שעברו הדרכה באמצעות הלומדות ועל מאפייניהם.**

לשם פיתוח הלומדות הוקצו למשרד החינוך 1.2 מיליון ש"ח בשנים 2019-2020, מהם נוצלו עד אוגוסט 2021 כ-550,000 ש"ח, וכ-50,000 נוספים היו אמורים להיות מנוצלים עד סיום הפרויקט בחודש ספטמבר 2021. התקציב הנוסף שהועבר וטרם מומש יוקדש לעיבוי יחידות הידע לצוותי החינוך בנושא מיניות.

ממשרד החינוך נמסר כי לצד התוכניות שהיה על משרד החינוך לפתח במסגרת יישום התוכנית לצמצום הזנות, המשרד פועל בשגרה לקידום מיניות בריאה ולמניעת פגיעות מיניות. צוותי הייעוץ החינוכי בבתי הספר עוברים הכשרות והשתלמויות בנושא, ומדריכי היחידה למיניות ומניעת פגיעה בשירות הפסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י) מסייעים לצוותי הייעוץ בבתי הספר באיתור ילדים ובני נוער במצוקה וסיכון ובניהול מקצועי של אירועי פגיעה לאחר התרחשותם. לצד זאת פועלות תוכניות חינוכיות שונות לקידום מיניות בריאה ומניעת פגיעה.⁷¹

3.5 תכניות למחיקת רישום פלילי והסדרת חובות באחריות משרד המשפטים⁷²

לצד ריכוז עבודת צוות היישום והובלת מסע פרסום להעלאת המודעות לחוק (עליו יפורט בהמשך), משרד המשפטים פעל לקדם כמה יוזמות שלא נכללות בתוכנית לצמצום הזנות, במסגרת הסמכויות המצויות בידיו.

מחיקת רישום פלילי

הלשכה המשפטית בבית הנשיא ומחלקת החנינות במשרד המשפטים גיבשו בסוף שנת 2020 **מתווה המאפשר למי שהורשע בעבירות פליליות על רקע הימצאות במעגל הזנות אך לא נגזר עליו עונש מאסר להגיש בקשה למחיקת רישום פלילי**, במסגרת סמכות החנינה הנתונה לנשיא המדינה.

נכון ליולי 2021 התקבלו בבית הנשיא תשע בקשות במסגרת המתווה. בשלושה מקרים אושרה הבקשה ושש בקשות היו מצויות בשלבי טיפול שונים.

⁷⁰ משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי ליישום החוק לאיסור צריכת זנות מיום ה-2 בנובמבר 2021, 12 בדצמבר 2021, הועבר בדוא"ל, 4 בינואר 2022.

⁷¹ איריס (מנדה) בן יעקב, מנהלת היחידה למיניות ומניעת פגיעה, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי, משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 5 בספטמבר 2021.

⁷² דנה רוטשילד, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 25 ביולי 2021.

מאז ההכרזה על המתווה נעשה מאמץ להרחיב את מעגל הפונים ככל הניתן: נערכו מספר מפגשים אליהם הוזמנו העמותות העוסקות בתחום וכן גורמי הממשל הרלוונטיים, זאת לצד שיחות פרטניות עם חלק מראשי העמותות, על מנת לעודד הגשת בקשות במסגרת המתווה ולהנגיש אותו, ככל הניתן, באמצעות גורמים מתווכים אלו.

יצוין כי המתווה אינו כולל מחיקת רישום פלילי במקרה בו תיק נסגר מבלי שהוגש בו כתב אישום, שאינה בסמכות נשיא המדינה אלא בסמכות משטרת ישראל. ממחלקת חנינות נמסר שלמרות שרוב הרישומים הפליליים הרלוונטיים משתייכים לקטגוריה זו, יש חשיבות בעצם קיומו של המתווה ובמסר העולה ממנו.

הסדרת חובות⁷³

בחודש מרץ 2021 החל לפעול מודל ייעודי חדש להסדרת חובות של אוכלוסיות בזנות, כדי לסייע להן לצאת ממעגל הזנות. המודל גובש על ידי הממונה על הליכי חדלות פירעון במשרד המשפטים בשיתוף הקואליציה למאבק בזנות, והוא כולל הקלות בהיבטים בירוקרטיים, הקמת פורום ייעודי שהוכשר לטיפול בנושא תוך שיתוף פעולה בין גורמים שונים, והגברת המודעות להיבטים רלוונטיים כמו הקפדה על דיסקרטיות ושמירת כבודן של הפונות.

עד יולי 2021 החל טיפול ב-24 תיקים במסגרת המתווה, מהם 15 תיקים חדשים שהוגשו ברובם על ידי הסיוע המשפטי כאשר הפונות מלוות על ידי ארגוני הסיוע. תיקים נוספים שנמצאים בטיפול הם תיקים שההליכים בהם החלו לפני הפעלת המודל החדש, שאותרו ונעשו מהלכים שונים כדי לצרפם למודל, לרבות העברת הטיפול בהם לידי רפרנטית ייעודית, יידוע בעלי התפקיד המטפלים בתיק כי מדובר בשורדת זנות ובחינה משותפת של הקלות אפשריות בהתאם למודל, ושילוב ארגוני הסיוע בליווי הפונות. בישיבת צוות היישום בנובמבר 2021 נמסר כי עד מועד הישיבה אותרו 40 מקרים רלוונטיים – חלקם קיבלו הפטר (מחיקת חובות) וחלקם הקלות.⁷⁴

תשובת משרד המשפטים כוללת התייחסות לאתגרים הכרוכים ביישום המודל ובהם חששן של שורדות זנות להיחשף בפני רשויות המדינה – שמשפיע על מידת שיתוף הפעולה שלהן עם המהלך, חוסר מודעות למודל וקשיים בהנגשתו בקרב כלל האוכלוסיות בזנות, בעיקר כאלו שאינן מלוות על ידי ארגוני הסיוע.

⁷³ הממונה על הליכי חדלות פירעון במשרד המשפטים, סיכום פעילות המודל הייעודי לאוכלוסיות בזנות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, הועבר בדוא"ל, 25 ביולי 2021.

⁷⁴ משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי ליישום החוק לאיסור צריכת זנות מיום ה-2 בנובמבר 2021, 12 בדצמבר 2021, הועבר בדוא"ל, 4 בינואר 2022.

לשם קידום המודל הוחלט בצוות היישום על הסטה של 500,000 ש"ח מתקציב התוכנית לצמצום זנות למשרד המשפטים לשם מימון עובדת סוציאלית שתלווה את החייבות בתהליך. בישיבת צוות היישום מנובמבר 2021 צוין כי אף שהתקציב טרם הועבר גיוס העובדת קודם בשיתוף הג'וינט.⁷⁵

4. מסע פרסום להעלאת המודעות לאיסור צריכת זנות⁷⁶

בהובלת דוברות משרד המשפטים נערך קמפיין שמטרתו יידוע הציבור בדבר קיומו של האיסור בחוק על צריכת שירותי זנות. עד יולי 2021 הקמפיין התנהל בשלושה גלים:

- יולי 2020, עם כניסת החוק לתוקף – פרסום מקוון למשך כשבוע בתקציב בסך 50,000 ש"ח. היות שהתקציב שהוקצה לקמפיין היה נמוך יחסית לקמפיינים דומים, נעשו מאמצים לקדם את הנושא במקביל בכלי דוברות ויחסי ציבור ללא תשלום, כולל פרסומים בכלי תקשורת מגזריים. על פי תשובת משרד המשפטים, על אף התקציב המוגבל, הנושא זכה לחשיפה גדולה בכלי התקשורת הממסדיים כמו גם ברשתות החברתיות.
- דצמבר 2020, לקראת הסמכת המשטרה לאכוף את החוק – פרסום מקוון במשך כחודשיים בתקציב בסך 500,000 ש"ח.
- יוני 2021 – קמפיין חיפוש גוגל למשך 2-3 חודשים בתקציב בסך 15,000 ש"ח.

5. מחקר מלווה⁷⁷

בהתאם לחוק ולהחלטת הממשלה, גובש מחקר מלווה מקיף שיבחן את החוק והשפעותיו. ממצאי המחקר יוגשו כשנה לפני מועד פקיעת החוק, קרי ביולי 2024, כדי לסייע למקבלי ההחלטות לבחון את השפעת החוק (שנקבע כהוראת שעה). המחקר, שמבוצע באמצעות מכון ברוקדייל, יתמקד בחמישה תחומים:

- **אכיפת האיסור על צריכת זנות** על ידי המשטרה, לרבות התייחסות להיקף האכיפה; התשומות שמוקצות לכך במשטרה (תקציב, הקצאת כוח אדם ופיתוח מקצועי שלו);

את יישום החוק מלווה מחקר לבחינת השפעותיו, שאמור להיות מוגש כשנה לפני מועד פקיעת החוק – ביולי 2024

⁷⁵ משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי ליישום החוק לאיסור צריכת זנות מיום ה-18 בינואר 2021, 28 בפברואר 2021; סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי ליישום החוק לאיסור צריכת זנות מיום ה-8 ביוני 2021, 20 ביוני 2021; סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי ליישום החוק לאיסור צריכת זנות מיום ה-2 בנובמבר 2021, 12 בדצמבר 2021, הועבר בדוא"ל, 4 בינואר 2022.

⁷⁶ דוברות משרד המשפטים, קמפיין חוק איסור צריכת זנות, מעודכן ליולי 2021, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, הועבר בדוא"ל 25 ביולי 2021.

⁷⁷ אם לא מצוין אחרת מקור הנתונים בפרק; מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, ונפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל תקון, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2021; מכון ברוקדייל, מחקר מלווה לחוק לצמצום צריכת זנות: מצגת עדכון סטטוס לוועדת ההיגוי, אוגוסט 2021, הועבר בדוא"ל מדין כהן, מרכז קשר עם הממשלה והכנסת, משרד הרווחה והביטחון החברתי, 17 באוגוסט 2021.

תפיסות השוטרים את החוק ואת הכלים שניתנו להם לאכיפתו; החוויה של נשים בזנות במפגש עם גורמי אכיפת החוק.

- **יישום תוכנית הפעולה לצמצום זנות** – בחינת השינויים בשירותים מבחינת היצע, פריסה גיאוגרפית ונגישות; בחינת השינויים בתפיסות הצוות המקצועי; שינויים בהיקף פעילות שירותי הרווחה והבריאות ובחינת שיתופי הפעולה בין הגורמים השונים והרשויות והממשקים ביניהם; בחינת השינוי במספר הנשים המשתתפות בתוכניות השונות או במאפייניהן והערכת המידה בה תוכנית הפעולה והחוק נותנים מענה לכלל הצרכים של הנשים בזנות.
- **הערכת האמצעי החלופי לתשלום הקנס** – בחינת מספר הסדנאות, היקף ההפניות לסדנה פסיכו-חינוכית ולמענה פרטני והיקף המסיימים כל אחד מהמסלולים, בחינת מאפייני משתתפי הסדנה הפסיכו-חינוכית לעומת משלמי הקנסות; בחינת השפעת הסדנה על המשתתפים – שינוי עמדות ורצידיביזם; בחינת הכשרת מנחי הסדנאות.
- **יישום מערך ההסברה והחינוך ושינויים בעמדות הציבור ביחס לזנות** – מיפוי התוכניות על מיניות בריאה והכשרת צוותי החינוך להעברת התכנים ולזיהוי קטינים בסיכון; הערכת היקף הפעילות החינוכית והשפעתה; סקירת פעילויות ההסברה המבוצעות, גובה התקציב ואוכלוסיית היעד; אומדן החשיפה לקמפיינים ובחינת שינוי עמדות הציבור.
- **שינויים במאפייני והיקף תופעת הזנות בישראל** – בחינת השינוי בהיקף של האוכלוסיות במעגל הזנות ובמאפייניהן; הבדלים בין זירות צריכת הזנות השונות; הערכת השינויים במאפיינים של צרכני הזנות בישראל; הערכת השינויים ברווחתן של נשים בזנות ושל נשים המעוניינות לצאת ממעגל הזנות.

המחקר המלווה החל בנובמבר 2020. במהלך שנת 2021 אמורים היו להתבצע מרכיבי המחקר הבאים: סקר עמדות הציבור; סקר היקף צריכת זנות; מיפוי שירותים; ראיונות עם כל אוכלוסיות המחקר; ניתוח נתונים מנהליים. בסוף כל שנה קלנדרית אמור להתבצע סיכום ביניים של הנתונים שנאספו ונתחו באותה שנה.

בישיבת צוות היישום שהתקיימה בנובמבר 2021 דווח שבוצע סקר בקרב כ-6,000 גברים בגרים בישראל וראיונות עומק עם קבוצות מיקוד של גורמי משטרה וטיפול ונשים בזנות. מטרת הסקר והראיונות היא ללמוד את המצב בשטח ואת עמדת המשתתפים על התופעה. בעתיד ישובו ויבחנו אם היה שינוי בתפיסות התופעה והשלכותיה. עוד דווח כי 30% ממשתתפי הסקר שצרכו זנות בחמש הנשים האחרונות ציינו כי לדעתם מי שיוטל עליו קנס בגין צריכת זנות יעדיף

להשתתף בהליך החלופי על פני תשלום הקנס.⁷⁸ כאמור לעיל, נכון לעת הזאת העדפה זו לא באה לידי ביטוי בבקשות להליך חלופי שהוגשו בפועל.

עלות המחקר בשנת 2021 היא כ-190 אלף ש"ח. התקציב המחקר הכולל הוא כ-1.7 מיליון ש"ח, מהם כ-1.3 מיליון ש"ח (75%) מתקציב משרד הרווחה ושאר הסכום במימון מכון ברוקדייל.

6. ממשקי עבודה בין-משרדיים ובין-מגזריים

כאמור, צוות היישום בהובלת משרד המשפטים ובשיתוף כלל המשרדים הרלוונטיים מתכנס אחת לכמה חודשים, בהתאם לצורך, לשם מעקב אחרי יישום החוק לאיסור צריכת זנות וקידום התוכנית לצמצום הזנות על-ידי משרדי הממשלה השונים. נוסף על כך, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מקיימת עם הגורמים הרלוונטיים ישיבות מעקב בנושא אכיפת איסור צריכת זנות ויישום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה הקובעת את מדיניות האכיפה.⁷⁹

ממשרד הרווחה נמסר בהקשר זה כי לצורך טיוב הקשרים עם המשרדים השונים והשותפויות ביניהם התקיימו מספר ימי עיון משותפים בהובלת משרד הרווחה: יום עיון בנושא זנות במרחב החברתי (הפוסט-קט); יום עיון שולחנות עגולים ליצירת מחויבות בין המשרדים השונים בשיתוף פעולה מקדם עבור האוכלוסייה; יום עיון בשיתוף המוסד לביטוח לאומי בנושא הבטחת הכנסה, נכות כללית ופעילות אגף השיקום, עבור עובדי המסגרות המטפלות ברצף הזנות; יום עיון עם זרוע העבודה – לרכזות התעסוקה בכלל המסגרות והמיזמים המשותפים – בהשתתפות מרכזי הזדמנות, עובדים סוציאליים שיקומיים ומנהלי תחומים רלוונטיים; יום עיון למפקדי משטרת ישראל במסגרת קורס קצינים בכירים לשם חשיפתם למורכבות האוכלוסייה ברצף הזנות. כמו כן, התקיים מפגש ראשון בסדרת מפגשי שולחן עגול שיתקיימו אחת לרבעון עם כלל העמותות והארגונים הפועלים למען אוכלוסיות ברצף הזנות (המפגש הבא נקבע לפברואר 2022).⁸⁰

מעיריית באר שבע ועיריית תל אביב נמסר כי במסגרות לנשים בגירות בזנות (סלעית בתל אביב ובשבילך בבאר שבע) מתקיימים שיתופי פעולה שוטפים עם המשטרה ועם כל גורמי הסיוע הרלוונטיים בתחום הזנות: גורמי רווחה, שירותי בריאות בדגש על בריאות הנפש וגמילה

⁷⁸ משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי ליישום החוק לאיסור צריכת זנות מיום ה-2 בנובמבר 2021, 12 בדצמבר 2021, הועבר בדוא"ל, 4 בינואר 2022.

נציין כי אחרי פרסום המסמך נמסר לנו מצוות המחקר שנפלו אי-דיוקים בדיווח שהועבר בישיבת צוות היישום. בעקבות ההבהרה תוקנו הדברים. דנה ברנדר, חוקרת מתמחה במכון ברוקדייל, דוא"ל, 3 בפברואר 2022.

⁷⁹ דנה רוטשילד, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 25 ביולי 2021.

⁸⁰ מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, ונפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל תקון, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2021; מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת – הבהרות, מכתב, 23 בדצמבר 2021.

יש ממשקי עבודה שונים בין הגורמים המעורבים ביישום החוק והתוכנית, אולם נראה כי יש מקום לטייב אותם, בין היתר בכל הנוגע לשיתוף מידע באשר לזירות זנות – המצוי בידי חלק מהגורמים ועשוי לסייע בידי המשטרה במאמצי האכיפה שלה

מהתמכרויות, משרדי ממשלה, המוסד לביטוח לאומי ועוד.⁸¹ יחד עם זאת, עיריית באר שבע ציינה כי יש קושי ביצירת שיתופי פעולה מיטיבים עם חלק מהגורמים הרלוונטיים, עקב התדמית השלילית של האוכלוסיות בזנות. מעיריית חיפה נמסר באופן כללי כי אחד האתגרים בהפעלת המענים לאוכלוסיות בזנות נובע מהיעדר ממשקי עבודה מסודרים של הרשות עם כלל גורמי הסיוע הרלוונטיים והיעדר תכלול של הנושא ברמת הרשות.⁸²

נציין כי כפי שמוצג לאורך המסמך, גורמים שונים – ובהם משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, השיטור העירוני וארגוני הסיוע – מחזיקים במידע על זירות זנות ועל אוכלוסיות בזנות. חלק מהגורמים אף עוסקים באופן פעיל באיסוף מידע על זירות זנות – משרד הבריאות פועל כאמור באמצעות ספק חיצוני לאיתור זירות זנות לשימוש המרפאות הניידות וגם חלק מהמסגרות לנערות וצעירות ולנשים בוגרות מפעילות מערכים לאיתור ויישוג בזירות זנות פיזיות ומקוונות. ייתכן שביצוע מהלך מסודר לריכוז כלל המידע המצוי בידי הגורמים השונים והפצתו עשוי לסייע לגורמי הטיפול להרחיב את אוכלוסיית היעד שלהם ולטייב את הטיפול בה, ולצד זאת לסייע למשטרת ישראל לשפר את אכיפת האיסור על צריכת זנות.

7. דיון: אתגרים ופערים באכיפת האיסור על צריכת זנות וביישום התוכניות לצמצום הזנות

7.1 שינויים בזירות הזנות מאז כניסת החוק לתוקף

לצורך כתיבת מסמך זה ביקשנו להבין אם כניסת החוק לתוקף ותחילת ביצוע האכיפה השפיעו על זירות הזנות ובאילו אופנים. מתשובות הגורמים השונים עולה תמונה לא אחידה בכל הנוגע לשאלות אלו. נראה שבשלב זה השפעת החוק אינה ברורה וחד משמעית וייתכן שקשה להבחין בינה ובין השפעת משבר הקורונה על התחום.

ממשרד הרווחה ומחלק מהרשויות המקומיות נמסר כי עד כה לא נמצאו אינדיקציות לשינוי בהיקפי צריכת הזנות מאז כניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף.⁸³ לעומת זאת, מתוכנית סלעית, שמפעילה מענים לנשים בזנות בתל אביב, נמסר כי מאז חקיקת החוק אותרה ירידה במספר זירות הזנות בתל אביב ומעבר שלהן לערים אחרות במרכז: ראשון לציון, רחובות, רמת

נראה שבשלב זה השפעת החוק על זירות זנות אינה ברורה וחד משמעית; ייתכן שקשה להבחין בינה ובין השפעת משבר הקורונה, שהאיץ תהליכי מעבר של זירות זנות לזירות מקוונות ולזנות תחת קורת גג

⁸¹ אתי כהן, מנהלת אגף הרווחה והשירותים החברתיים, עיריית באר-שבע, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 12 באוגוסט 2021; נעמה זאבי ריבלין, מנהלת סלעית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 17 באוגוסט 2021.

⁸² מאירה קיפרמן, ראש מינהל רווחה ושירותים חברתיים והדס פדידה, מנהלת המחלקה לנוער, צעירים ושרותי תקון, עיריית חיפה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 18 באוגוסט 2021.

⁸³ מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, ונפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל תקון, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2021; מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת – הבהרות, מכתב, 23 בדצמבר 2021; אתי כהן, מנהלת אגף הרווחה והשירותים החברתיים, עיריית באר-שבע, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 12 באוגוסט 2021; פרידה בן לולו, מנהלת האגף לשירותים חברתיים בעיריית אילת, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 11 באוגוסט 2021.

גן ופתח תקווה. כמו כן אותרה ירידה בצריכת הזנות בזירות הזנות השונות, בעיקר במועדים בעלי משמעות מבחינת יישום החוק – ביולי 2020, עם כניסת החוק לתוקף, ובדצמבר 2020 – לקראת מועד תחילת האכיפה. בינואר 2021, לנוכח היעדרה של אכיפה ממשית וחלוקת קנסות, זירות הזנות בכל המקומות חזרו לפעול באופן כמעט מלא. עוד נמסר כי זירות זנות הרחוב באזור התחנה המרכזית בתל אביב לא הושפעו מהחוק והמשיכו לפעול כרגיל. לעומת זאת, בבתי הבושת באזור התחנה המרכזית – זירת זנות שבה נמצאות בעיקר נשים מבוגרות ממוצא רוסי שנים רבות – נצפתה עלייה גדולה בפנייה לטיפול במטרה לצאת מעולם הזנות על רקע חשש מהחלת החוק בסוף שנת 2020. באופן כללי נמסר כי יש עלייה בפניות לטיפול בסלעית בשנים האחרונות, ובעיקר מאז חקיקת החוק בסוף 2018.⁸⁴

למשבר הקורונה שהחל במרץ 2020 השפעה ניכרת על תחום הזנות. בעקבות הקורונה ומתוך חשש בריאותי וחשש מהפרת תקנות הקורונה וקבלת קנסות הואץ תהליך המעבר לזירות זנות מקוונות ולזנות תחת קורת גג.⁸⁵ לפי משרד הרווחה, זירת זנות הרחוב נזנחה כמעט לחלוטין ומי שנותר בה הם לרוב אנשים על הקשת הטרגית ונשים המכורות לסמים קשים ונשים הסובלות מתחלואה כפולה.⁸⁶ הקורונה השפיעה במידה ניכרת גם על מצבן הכלכלי של אוכלוסיות בזנות – על רקע סגירה של זירות זנות וחשש בריאותי, אוכלוסיות בזנות נותרו ללא הכנסה וללא זכאות לקבלת דמי אבטלה. עקב כך היקף הפניות לסיוע כלכלי מארגוני הסיוע גדל במידה ניכרת במהלך הקורונה.⁸⁷ השפעה נוספת של משבר הקורונה שדווחה היא העמקה של קשיים כלכליים ונפשיים והגברת שימוש בסמים בקרב נערות וצעירות בסיכון שהביאו לעלייה בניצול ובפגיעה בקרב נערות וצעירות ולהתדרדרות ברצף הזנות.⁸⁸

בישיבת צוות היישום בנובמבר 2021 ציינה נציגת משרד הבריאות כי הנתונים שמתקבלים במסגרת התוכנית לאיתור זירות זנות שמפעיל המשרד על ידי ספק חיצוני עבור המרפאות

⁸⁴ נעמה זאבי ריבלין, מנהלת סלעית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 17 באוגוסט 2021.

⁸⁵ מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, ונפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל תקון, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2021; אתי כהן, מנהלת אגף הרווחה והשירותים החברתיים, עיריית באר-שבע, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 12 באוגוסט 2021.

⁸⁶ מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, ונפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל תקון, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2021.

⁸⁷ מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, ונפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל תקון, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2021; אתי כהן, מנהלת אגף הרווחה והשירותים החברתיים, עיריית באר-שבע, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 12 באוגוסט 2021; נעמה זאבי ריבלין, מנהלת סלעית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 17 באוגוסט 2021.

⁸⁸ אתי כהן, מנהלת אגף הרווחה והשירותים החברתיים, עיריית באר-שבע, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 12 באוגוסט 2021.

הניידות שלו מעידים על ריבוי של זירות זנות ללא מגמה ניכרת של "ירידה למחתרת".⁸⁹ יחד עם זאת, מגורמים שונים נמסר ש**תהליך המעבר לזירות זנות תחת קורת גג ולזירות זנות מקוונות מעורר קשיים, הן בהיבטי אכיפה של חוק איסור צריכת זנות והן בהיבטי איתור אוכלוסיות בזנות וסיוע להן**, כפי שיפורט בהמשך. בהקשר זה נמסר מהמטה למאבק בזנות, כי על רקע המעבר הגובר בשנים האחרונות לזירות זנות מקוונות נדרש מאמץ אכיפתי, שאינו מתקיים, גם בזירות אלו.⁹⁰

7.2 אתגרים ופערים באכיפת האיסור על צריכת זנות

לצד אומדן של מספר הנשים במעגל הזנות (כ-7,300 נשים בשבוע), הסקר הלאומי על תופעת הזנות כלל גם מידע על מספר הלקוחות הממוצע ביום (4-7 לקוחות, תלוי בזירה) ועל מספר הימים שאישה בזנות פעילה בהם במהלך שבוע ממוצע (2-2.5 ימים, תלוי בזירה).⁹¹ על סמך מידע זה ניתן לאמוד את מספר צרכני הזנות בישראל בעשרות אלפים בשבוע. לנוכח אומדן ממדי התופעה, **ניתן לתהות האם חלוקת הקנסות בקצב בו היא מתקיימת כיום (מעט יותר מ-100 קנסות בשבוע מאז חודש נובמבר 2021) מהווה כלי אפקטיבי להרתעת צרכני זנות**. מנתוני האכיפה עולה כאמור כי כמעט כל הדוחות שניתנו עד כה חולקו במחוזות תל-אביב והמרכז (כ-70% מהקנסות) ובמחוז חוף בו שוכנת העיר חיפה (כ-30% מהקנסות). **נתונים אלו עשויים להעיד על היעדר אכיפה של איסור צריכת זנות בחלקים נרחבים של ישראל, ובפרט במחוז ירושלים**.

הנתונים החלקיים הקיימים בידינו בדבר פניות להשתתפות בהליך האמצעי החלופי לתשלום הקנס המינהלי, מעידים, נכון לעת הזאת, על שימוש מוגבל בכלי זה, שמטרתו כאמור הקניית ידע והגברת המודעות בכדי למנוע את הישנות העבירה. משטרת ישראל התייחסה בתשובתה על פנייתנו לאתגרים שונים המקשים על יישום אכיפת הוראות החוק:⁹²

- למשטרה לא הועבר תקציב ייעודי לשם הטמעת הוראות החוק, הקצאת כוח האדם ורכישת הציוד הנדרש לביצוע פעולות האכיפה והפקת הדוחות בשטח. התמודדות המשטרה עם משבר הקורונה מקשה על הפניית משאבים לצורך אכיפת החוק. לכן,

⁸⁹ משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי ליישום החוק לאיסור צריכת זנות מיום ה-2 בנובמבר 2021, 12 בדצמבר 2021, הועבר בדוא"ל, 4 בינואר 2022.

⁹⁰ אור אבו, מנהלת המטה, אוסנת חטרון, מנהלת קשרי ממשל, המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות, שיחת טלפון, 17 בינואר 2022. דוא"ל, 19 בינואר 2022.

⁹¹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמשרד לביטחון הפנים, [הסקר הלאומי על תופעת הזנות בישראל](#), אפריל 2016, עמ' 46.

⁹² רפ"ק שרית פרץ, ראש חוליית סחר בבני אדם וקצינת חוקרים ארצית, חטיבת החקירות, משטרת ישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 3 באוגוסט 2021, הועבר בדוא"ל מלשכת השר לביטחון הפנים, 29 באוגוסט 2021.

לנוכח אומדן מספר צרכני הזנות בישראל בעשרות אלפים בשבוע, ניתן לתהות האם חלוקת הקנסות בקצב בו היא מתקיימת כיום (מעט יותר מ-100 קנסות בשבוע מאז חודש נובמבר 2021) מהווה כלי אפקטיבי להרתעת צרכני זנות

הטמעת החוק ואכיפתו מתבצעים על ידי כוח האדם הקיים בחוליות סחר בבני אדם ברחבי הארץ, ולא ניתן להגביר את קצב ההטמעה ולהגדיל את היקפה.

- מעבר זירות הזנות לדירות דיסקרטיות מקשה על איסוף מודיעין וביצוע פעולות חקירה טרם האכיפה.
- קיים קושי באכיפת העבירה עקב קשיים בהשגת שיתוף הפעולה של המעורבים, בעיקר במקרים של זנות רחוב.
- אוכלוסיית העוסקים בזנות מדווחת לשוטרים כי סל השיקום המוענק במסגרת החוק אינו תואם את צורכיהם ולכן בשלב הזה פעילות המשטרה פוגעת להם בפרנסה. מצב דברים זה מקשה על שיתוף פעולה של העוסקים בזנות עם המשטרה.
- היות שצריכת זנות היא עבירת עוון יש קושי בהיבטי סמכויות לאיתור ראיות מקדימות אם לא התבצעו עבירות נספות חמורות יותר.

כפי שכבר צוין, מידע רב על זירות זנות נמצא בידי גורמים שונים – ובהם משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וארגוני הסיוע – שחלקם אף עוסקים באופן פעיל באיסוף מידע על זירות זנות. ריכוז מידע זה והעברתו למשטרת ישראל, מהלך שלמיטב הבנתנו אינו מתקיים, עשוי לסייע לה להתמודד עם חלק מהאתגרים שהוזכרו לעיל ולהגביר את אכיפת האיסור על צריכת זנות.⁹³

7.3 אתגרים ופערים ביישום התוכנית לצמצום הזנות⁹⁴

מהמידע שהוצג לעיל, ומהתייחסויות גורמים שונים המעורבים בטיפול בנושא עולה כי יש אתגרים רבים ומורכבים המקשים על מתן מענים לאוכלוסיות בזנות, ובהם אלה:

- **חוסר אמון וחשש משירותי הרווחה** – בקרב האוכלוסיות בזנות קיים חוסר אמון בשירותי הרווחה, בין השאר על רקע ניסיונות קודמים בקבלת סיוע שלא צלחו. כמו כן

⁹³ בהקשר זה ראוי להזכיר כי לצורך הגברת האכיפה של האיסור על ריבוי נישואין (פוליגמיה) נקבע נוהל להעברת מידע על חשדות לפוליגמיה מגופים שונים (למשל רשות האוכלוסין וההגירה ובתי הדין השרעיים) למשטרה, בכדי לקדם אכיפה אפקטיבית של העבירה. הממשלה ה-34, [החלטה 4211: מדיניות ממשלתית להתמודדות עם הפוליגמיה - יישום ומעקב אחר עקרונות דו"ח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה](#), 25 באוקטובר 2018; פרקליטות המדינה, רשות האוכלוסין וההגירה ומשטרת ישראל, [נוהל העברת מידע מרשות האוכלוסין וההגירה ומפרקליטות המחוז האזרחיות למשטרת ישראל – לצורך אכיפת עבירת ריבוי נישואין](#), ללא תאריך.

⁹⁴ מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, ונפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל תקון, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2021; מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת – הבהרות, מכתב, 23 בדצמבר 2021; אתי כהן, מנהלת אגף הרווחה והשירותים החברתיים, עיריית באר-שבע, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 12 באוגוסט 2021; מאירה קיפרמן, ראש מינהל רווחה ושירותים חברתיים והדס פדידה, מנהלת המחלקה לנוער, צעירים ושרותי תקון, עיריית חיפה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 18 באוגוסט 2021; נעמה זאבי ריבלין, מנהלת סלעית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 17 באוגוסט 2021; פרידה בן לולו, מנהלת האגף לשירותים חברתיים בעיריית אילת, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 11 באוגוסט 2021; אור אבו, מנהלת המטה, אוסנת חטרון, מנהלת קשרי ממשל, המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות, שיחת טלפון, 17 בינואר 2022. דוא"ל, 19 בינואר 2022.

קיים חשש מחשיפה בפני הרשויות, הן מתוך רצון להימנע מתיוג שלילי והן מתוך חשש שרשויות הרווחה יפעלו להוצאת ילדים מחזקתן של נשים בזנות על רקע עיסוקן בזנות.

- **קשיים באיתור עוסקים בזנות ורתימתם לטיפול** – כאמור, בשנים האחרונות מתקיים תהליך מעבר של זירות זנות מהרחוב לזירות מקוונות ולזנות תחת קורת גג – מכוני ליווי ועיסוי, דירות דיסקרטיות וכדומה. תהליך זה הוא בעקבות משבר הקורונה. עובדה זו מקשה על תהליך האיתור והיישוג שמבוצע על ידי הגורמים המפעילים את המסגרות השונות. בכדי להתמודד עם קשיים אלו עמותת על"ם, המפעילה מספר מרחבי הל"ב, ומסגרת סלעית המופעלת באמצעות עיריית תל אביב, מבצעות איתור מקוון של אוכלוסיות בזנות שעשויות להיות מעוניינות בסיוע, באמצעות גלישה באתרי אינטרנט המהווים זירות זנות. כאמור, גם משרד הבריאות פועל באמצעות ספק חיצוני לאתר זירות זנות לשימוש המרפאות הניידות, אך לא ברור עד כמה אם בכלל מתבצע שיתוף מידע בין הגורמים השונים.

מעיריית אילת נמסר בהקשר זה כי מודל ההפעלה של מרחב הל"ב לא כולל תקן לתפקיד ייעודי של רכז איתור והתקן לתפקיד זה באילת מאויש במימון עמותת עלם שמפעילה את המרחב. על פי העירייה, מדובר בתפקיד משמעותי שמצריך התמקצעות ספציפית; הנוכחות הקבועה ברחוב הכרחית להיכרות עם תופעת הזנות וליצירת הקשרים עם אוכלוסיות בקצה הרצף. גם הנוכחות ברשת ובזירות הזנות הדיגיטליות הכרחית על מנת לאפשר איתור מוקדם וחיבור למענים בתוכנית.

המעבר הגובר לשימוש בדירות דיסקרטיות בבנייני מגורים מקשה על ההגעה הפיזית לזירות הזנות לשם גיוס אוכלוסיות בזנות לטיפול. זאת היות שמלבד הקושי לאתר אותן, הדירות מאובטחות ונמנעת הכניסה של מי שאינו מגיע לצורך צריכת זנות. איתור הדירות נעשה בעיקר באמצעות דיווח של מי שנמצא כבר בטיפול במסגרות השונות.

- **קושי באיתור נשים בזנות בחברה החרדית** – למרות קיומה של זנות בחברה החרדית בהיקפים לא מבוטלים, קיים קושי מיוחד באיתור נשים חרדיות בזנות היות שהתופעה מוצנעת מאוד, מתוך חשש של הנשים הללו מתיוג שיביא לרדיפה, בידוד חברתי והוצאת ילדים ממסגרות לימוד. הנושא נמצא בדיונים של עובדי המשרד בתחום הזנות, בשיתוף ארגוני סיוע ועובדי רשויות מקומיות חרדיות, בניסיון למצוא דרכי התמודדות אפקטיביות. נזכיר בהקשר זה, שמטה המאבק בזנות מסר לנו כי לאחרונה חדל לפעול מרחב הל"ב היחיד שפעל בעיר חרדית – ביתר עלית.

- **קושי באיתור נשים בזנות בחברה הערבית** – בקרב הנשים בזנות בחברה הערבית קיים חשש גדול במיוחד מהגעה לטיפול, שכן חשיפה שלהן עשויה להביא לפגיעה בהן מצד בני משפחתן. משרד הרווחה מפעיל מסגרת ייעודית אחת בלבד לחברה הערבית

– מרחב הל"ב באום אל-פחם. מהמשרד נמסר כי לקראת הקצאת תקציב התוכנית לשנת 2022 נבחנת בקשה לפתוח מרחב הל"ב (במודל מורחב) במועצה המקומית אכסאל, כמרחב אזורי לשימוש תושבי היישובים הסמוכים. עיריית באר שבע ציינה בתשובתה כי הימצאותן של נשים ערביות בזנות לצד הימצאותם של גברים ערבים צרכני זנות גורמת לעיתים לתקריות אלימות.

• **מחסור במסגרות עבור אוכלוסיית הטרנסג'נדריות והטרנסג'נדרים ועיכוב**

בפתיחת המסגרות המתוכננות – ממשרד הרווחה וממטה המאבק בזנות נמסר בהקשר זה כי הנושא נמצא בתהליך למידה לשם טיוב השירותים, בשיתוף עם ארגוני החברה האזרחית הפעילים בתחום, וכי לצד פתיחת המסגרות הייעודיות לאוכלוסיות על הקשת הטרנסית (שצפויה כאמור בינואר 2022) הוחלט שתתאפשר קליטת של אוכלוסיות אלו במסגרות הקיימות, תוך הגדרת מסגרות ייעודיות לכך בכל תחום. כמו כן יתקיימו הכשרות לאנשי המקצוע בכדי לאפשר קליטה מיטבית במסגרות אלו. עוד נמסר ממשרד הרווחה, כי בין היתר יש צורך בהקמת מרכז יום ומרחב פתוח לטרנסג'נדריות בזנות, לשם השלמת רצף המענים החוץ ביתיים.

• **מחסור במסגרות עבור גברים ועיכוב בפתיחת המסגרות המתוכננות** – כאמור,

אשכול מענים לגברים באזור המרכז שיכלול בשלב הראשון הוסטל ומרכז יום וערב ובהמשך גם דירת מעבר, צפוי להתחיל לפעול בינואר 2022, אך אין מדובר במענה בפריסה ארצית; עיריית אילת, למשל, ציינה בתשובתה את המחסור במענה בעיר אילת לגברים על רצף הזנות בכלל, ולנערים וצעירים בפרט. כמו כן, המסגרת המתוכננת לגברים לא אמורה לכלול הלנת חירום. ממטה המאבק בזנות נמסר בהקשר זה כי בעבר ניתנה הלנת חירום לגברים צעירים (עד גיל 26) במרחב הל"ב בחיפה אך לאחרונה הוחלט על הגבלת קבלת המטופלים למרחב עד גיל 21.

בהקשר של המחסור במענים לגברים ולאנשים על הקשת הטרנסית נציין, כי מטה המאבק בזנות ועמותת עלם שמפעילה בין השאר מספר מרחבי הל"ב, טענו בניירות עמדה לוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, כי מהניסיון הנצבר בעבודת השטח עם אוכלוסיות בזנות בכלל וצעירים בזנות בפרט עולה כי ההפרדה המגדרית הבינארית אינה נחוצה, וכי המשותף בין נערים ונערות ובין צעירים וצעירות בעולמות הזנות הוא רב על השונה. לדבריהם, הטראומה המינית עמה מתמודדים רבים הנמצאים בעולמות אלו נגרמה לרוב על ידי גברים, וגברים הם צרכני הזנות המסופקת על ידי אנשים מכל המגדרים. לכן המאפיינים והצרכים של אנשים אלו דומים מאוד.⁹⁵

⁹⁵ המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות, נייר עמדה לקראת ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בנושא מצבם של אנשים במעגל הזנות, 25 באוקטובר 2021; עמותת עלם, מצבם של אנשים הנמצאים במעגל הזנות – נייר עמדה לוועדה לקידום מעמד האישה, אוקטובר 2021.

- **מחסור במסגרות בפריסה ארצית** – רבות מהמסגרות והתוכניות פועלות באזור המרכז ונראה כי מחוץ לאזור זה זמינות המענים לאוכלוסיות בזנות מוגבלת. הדבר נכון במיוחד בכל הנוגע למסגרות ייעודיות לאוכלוסיות ספציפיות (כגון מסגרות לגברים ולטרנסג'נדריות וטרנסג'נדרים), בהם יש מחסור גם כן.

בירושלים, למשל, שהיא העיר הגדולה בישראל, לא פועל מרחב הל"ב לטיפול בנערות וצעירות ומרכז טיפול לנשים בוגרות שנכלל בתוכנית הפעולה שאושרה בהחלטת ממשלה 4462 לא הוקם.⁹⁶ באילת אין מענה ייעודי לנשים בזנות מעל גיל 26. אמנם מרחב הל"ב באילת כולל תוכנית ליווי לבוגרות הפרויקט, אך היקף העבודה עם בוגרות אלו הוא חלקי בלבד ואין איתור ויישוג של נשים שאינן נערות וצעירות ושאין בוגרות הפרויקט. כאמור, גם אין בעיר מענה לגברים בזנות. המרפאה הייעודית לאוכלוסיות בסיכון לזנות שמתוכננת לקום בבאר שבע (לוינסקי נגב) טרם הוקמה. ממטה המאבק בזנות נמסר לנו כי לאחרונה חדל לפעול מרחב הל"ב היחיד שפעל בעיר חרדית – ביתר עלית.

בהקשר זה צוין בתשובת משרד הרווחה כי אחד הצרכים המזוהים להמשך פיתוח הוא הצורך בהגדלת מספר מרחבי הל"ב, לרבות פתיחת מרחבים לחברה החרדית והערבית ועיבוי כוח האדם במרחבים הקיימים (בייחוד בתחום תעסוקה), וכן צורך בהקמת אשכול מענים בירושלים.

נזכיר גם כי בעוד שמשרד הרווחה ציין כי מימון התוכניות מתבצע ללא מימון תואם (מאצי'נג), מחלק מהרשויות המקומיות נמסר כי הן או הגורם המפעיל את המסגרת משתתפים במימון מרכיבים שונים בפעילות, מה שעשוי לגרום להבדלים בשירות הניתן ברשויות שונות גם במסגרת אותה תוכנית.

- **קושי באיתור שורדות זנות העומדות בקריטריונים לשהות בדירות לאימהות וילדיהן** – למרות הצורך בפתרונות ייעודיים לנשים בזנות שהן אימהות לילדים (כאמור, מנתוני הסקר הלאומי עלה כי 65% מהנשים בזנות הן אימהות), יש קושי באיתור נשים שעומדות בקריטריונים לשהות בדירות. על רקע זה החלה כאמור לפעול עד כה דירה אחת בלבד (מתוך שלוש דירות שתוקצבו). המטופלות בתוכנית נדרשות להיות בעלות תפקוד גבוה וללא התמכרות פעילה ברקע. כמו כן, על ילדיהן להיות בחזקתן. ממטה המאבק בזנות נמסר בהקשר זה כי מודל ההפעלה על פיו משפחות שונות חולקות דירה מציב קשיים בפני היישום וכי חלק מהנשים נמצאות כלא מתאימות לשהות בדירות כי

⁹⁶ מעיריית ירושלים נמסר כי ידוע להם שרבים מהמטופלים במסגרות הרווחה בעיר (לטיפול בנפגעי ונפגעות תקיפה מינית, בהתמכרויות, בנוער וצעירים בסיכון וכדומה) נמצאים על רצף הזנות. רות ציצוביץ, עוזרת מקצועית למנהלת אגף רווחה בעיריית ירושלים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 16 באוגוסט 2021.

ילדיהן מבוגרים מדי – מעל גיל 14 (בעיה שעשויה להיפטר אם לכל משפחה תוקצה דירה משלה) ואחרות עקב צריכה מזדמנת של קנאביס למרות שאינן מכורות לסמים.

• **מחסור במסגרות טיפול באוכלוסיות בזנות הסובלות ממחלות נפש, התמכרות**

לחומרים ותחלואה כפולה – חלק מהאוכלוסיות בזנות מתמודדות עם מאפיינים פסיכיאטריים קשים, עם התמכרות לחומרים וכן עם תחלואה כפולה (התמכרות והפרעות נפשיות) שמקשים על הטיפול בהן, הן במסגרות הקיימות לסיוע לאוכלוסיות בזנות והן במסגרות בריאות הנפש. לאור זאת יש צורך בפתיחת מסגרות ייעודיות לטיפול נפשי וסוציאלי לאוכלוסיות בזנות. כאמור, כיום יש ארבע מיטות במרכז לטיפול בהתמכרויות שמיועדות לטיפול מאזן לנשים בזנות שמתמודדות עם תחלואה נפשית כפולה. על פי תשובת משרד הרווחה, בין הצרכים המזוהים להמשך פיתוח נכלל צורך בהקמת אשכול מענים לנשים בזנות הסובלות מתחלואה כפולה.

• **קשיים וחוסר יציבות בהפעלת מסגרות** – חלק מהרשויות דיווחו על תקצוב שאינו

מספק להפעלת המענים הנדרשים, על קשיים באישור התקציב ובהעברת הכספים. חלק מהרשויות דיווחו על קשיים בשיתוף הפעולה בין גורמי הטיפול השונים ועל היעדר ממשקי עבודה מסודרים ותכלול של כלל המענים. מטה המאבק בזנות ציין בנייר עמדה שהוגש לוועדה לקידום מעמד האישה לשוויון מגדרי באוקטובר 2021 כי חלק גדול מארגוני הסיוע מדווחים על כך שהם לא מקבלים בזמן את התשלום לו הם זכאים ממשרד הרווחה, מה שמביא לקשיים משמעותיים בתפעול שוטף של המסגרות והיערכות להוצאות צפויות.⁹⁷ עוד נמסר ממטה המאבק בזנות במענה על פנייתנו כי מתגלים קשיים בהפעלת מסגרות שונות, הנובעים בין השאר מקשיים או היעדר נכונות של הרשויות המקומיות ומתקצוב לא מספק שמקשה על מימוש מכרזים ועל גיוס עובדים. כך למשל דווח על סגירה של מרחב הל"ב שפעל בביתר עלית, על ביטול הלנת החירום במסגרת תוכנית בשבילך בבאר שבע לאחר החלפת הגורם המפעיל, ועל קושי מתמשך באיוש משרות הניהול בתוכנית אופק נשי בחיפה.

• **היעדר גמישות בהפעלת המסגרות הקיימות** – הן עיריית חיפה והן עיריית אילת

התייחסו בתשובותיהן לקשיים שעולים מהצורך ליישם מודל אחיד למסגרות השונות, מבלי יכולת לערוך התאמות למאפיינים הספציפיים של מקבלי השירות בכל עיר או של זירות הזנות בה. כך למשל, בעוד שמרחב הל"ב באילת פועל בהיקף פעילות קבוע, היקף פעילות הזנות בעיר משתנה בהתאם להיקף פעילות התיירות בעיר שמאופיינת

⁹⁷ המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות, [נייר עמדה לקראת ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בנושא מצבם של אנשים במעגל הזנות](#), 25 באוקטובר 2021.

בעונותיות. חוסר האפשרות להגמיש את מודל ההפעלה מקשה על ניצול מלא התקציב ולצד זאת מצריך הקצאת כספים נוספת על התקציב המדינתי.

• **זרים חסרי מעמד בזנות אינם מקבלים מענה במסגרת התוכנית לצמצום הזנות –**

הנושא עלה בדיון צוות היישום בספטמבר 2020, והוצע להקדיש משאבים לטיפול ויצירת מענים לאוכלוסייה זו, בין היתר באמצעות פרויקט ממוקד לאוכלוסיות של אימהות חד-הוריות מבקשות מקלט העוסקות בזנות, בשיתוף ארגון מסיל"ה ונציבות האו"ם לפליטים. כמו כן, עלתה אפשרות להקצות את אחת משלוש הדירות לאימהות ביציאה ממעגל הזנות וילדיהן לשתי נשים חסרות מעמד וילדיהן.⁹⁸

• **קשיים במימוש הסל הגמיש –** כאמור, מימוש הסל מתבצע באמצעות המחלקות

לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, זאת גם במקרים של מי שנמצא בטיפול במסגרת המפוקחת על ידי משרד הרווחה (דוגמת המסגרות לנשים בגירות בזנות – סלעית, אופק נשי ובשבילך). כפי שצוין לעיל, בקרב אוכלוסיות בזנות יש חשש ניכר מהגעה לטיפול במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. נוסף על כך, הליך אישור המימוש של הסל על ידי הרשויות איטי ומלווה בקשיים בירוקרטיים. ממטה המאבק בזנות נמסר בהקשר זה כי אישור הזכאות לסל דורש הליכים בירוקרטיים רבים מצד המבקשת ומצד ארגוני הסיוע, וכי הגשת הבקשה צריכה להתבצע ברשות בה רשומה האישה כתושבת, שהיא אינה בהכרח הרשות בה היא גרה. מהאמור לעיל עולים מספר קשיים: הגשת הבקשה דורשת הגעה פיזית של האישה למחלקה הרלוונטית לשירותים חברתיים; לא כל הרשויות המקומיות ערוכות להתמודד עם תהליך האישור; הליך האישור דורש מעורבות של גורמים שונים שאינם טיפול נחשפים לבקשה ולמצבה של המבקשת, מביא לפגיעה בפרטיות שלה ובמצבים מסוימים עלול גם לשים את המבקשת בסיכון. על פי תשובת משרד הרווחה, הצורך בהרחבת סלי הסיוע החומרי וטיוב מנגנון ההפעלה שלהם הוא אחד הצרכים שסומנו להמשך פיתוח.

• **התקדמות חלקית בפיתוח מענים לקידום תעסוקתי –** כאמור, **לא קיבלנו מידע על**

סטטוס המענים שבאחריות זרוע העבודה אך מדיוני צוות היישום עולה כי לא נראה

שחלה התקדמות ניכרת בקידום. ממטה המאבק בזנות נמסר בהקשר זה כי מעני התעסוקה אינם מפותחים מספיק, וכי יש קושי בהשמה של מספר נשים אצל אותו מעסיק. עוד נמסר כי קיים קושי בקבלת מענקים למעסיקים מזרוע העבודה עקב קריטריונים מחמירים. ממשרד הרווחה דווח גם על **קושי בקידום תעסוקתי במרחבי הלי"ב –** רכזות התעסוקה במרחבי הלי"ב מועסקות בהיקף משרה של 25%-50% בלבד

⁹⁸ משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי ליישום החוק לאיסור צריכת זנות מיום ה-8 בספטמבר 2020, 24 בספטמבר 2020, הועבר בדוא"ל, 25 ביולי 2021.

(בהתאם למודל ההפעלה). היקף זה אינו מספק בכדי לקדם שינוי תעסוקתי חיובי עבור המטופלות במרחבים, ולכן יש צורך בעיבוי כוח האדם בתחום זה.

• **חוסר בהירות לגבי היקף השימוש בלומדות לקידום מיניות בריאה ואיתור ילדים**

בני נוער בסיכון – כאמור, לא קיבלנו ממשרד החינוך מידע עדכני לגבי היקף השימוש בלומדות שהוטמעו בשנת הלימודים האחרונה. ממטה המאבק בזנות נמסר בהקשר זה כי הלומדות פותחו ללא היוועצות עם ארגוני הסיוע החברים במטה המאבק.

• **אתגרים מול המוסד לביטוח לאומי** – העיסוק בזנות כשלעצמו אינו מקנה זכאות

לקצבאות ביטוח לאומי, אך אוכלוסיות בזנות עשויות לקבל הכרה כבעלות נכות (פיזית או נפשית) כתוצאה מהעיסוק בזנות. אם אחוזי הנכות שנקבעו גבוהים דיים (יותר מ-40% נכות או יותר מ-20% אחוזי נכות, באישור ועדה לאובדן כושר עבודה), עשויה להינתן זכאות לקבלת דמי שיקום (למי שלוקחים חלק בתוכניות השיקום הייעודיות לאוכלוסיות בזנות שמוכרות על ידי הביטוח הלאומי כתוכניות שיקום מקצועיות) או דמי הבטחת הכנסה.⁹⁹ בדיון הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי שהתקיים בינואר 2022¹⁰⁰ עלו טענות שונות על הטיפול באוכלוסיות בזנות בוועדות הרפואיות של הביטוח הלאומי, בין השאר ביחס להתנהגות לא הולמת של חברי ועדה, דחיית בקשות לקביעת אובדן כושר עבודה על סמך ההנחה שהשתכרות מזנות היא הכנסה ככל הכנסה, ודרישה להמצאת דוח פסיכיאטרי לשם קיום דיון בוועדה. במענה לטענות שעלו בדיון דיווח מנכ"ל הביטוח הלאומי על קיום הכשרות ייעודיות לרופאים בוועדות הרפואיות, על כך שככל שיתאפשר יינתן לשורדות הזנות פטור מחובת השתתפות פיזית בוועדה וכי ניתן יהיה להסתמך על דוח פסיכו-סוציאלי מקיף במקום על דוח פסיכיאטרי כתנאי לקביעת דיון בוועדה.¹⁰¹

⁹⁹ עדו אבגר, [היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 ביוני 2020.

¹⁰⁰ הכנסת ה-24, הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, [דיון בנושא אתגרי אוכלוסיות בזנות מול הביטוח הלאומי](#) (טרם פורסם פרטוקול), 10 בינואר 2022.

¹⁰¹ חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן, יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, [מכתב למאיר שפיגלר, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, סיכום דיון בנושא אתגרי אוכלוסיות בזנות מול הביטוח הלאומי](#), 12 בינואר 2022.

8. נספח: הרחבה לגבי מסגרות הטיפול שבאחריות משרד הרווחה¹⁰²

בהמשך לסקירה התמציתית של מסגרות הטיפול שבאחריות משרד הרווחה בגוף המסמך, להלן יוצג מידע מפורט יותר לגבי אותן מסגרות.

8.1 מסגרות לנערות וצעירות – מרחבי ה"ב (המרחב לטיפול בזנות)

תוכנית מרחבי ה"ב מיועדת לספק מרחב מוגן לנערות וצעירות בנות 13–25 המצויות על רצף הזנות ובמצבים של ניצול מיני תמורת אתנן. מרחב אחד – בתל אביב, נותן מענה לפונים מכל המגדרים.¹⁰³ המענה הניתן במרחבים כולל סיוע ראשוני בצורת קורת גג, מזון, מקלחת, מוצרי היגיינה ובגדים; סיוע במיצוי זכויות מול גופי מדינה דוגמת המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבינוי והשיכון; טיפול מעמיק בהתמודדות עם הטראומה של הניצול המיני; סיוע בהשתלבות בלימודים או הכשרה מקצועית ובהשתלבות בעבודה אצל מעסיק יחיד לשם יציאה ממעגל הזנות.

כיום מופעלים 14 מרחבים לנערות וצעירות ברחבי הארץ, בשלושה מודלים: מודל מצומצם – שלושה ימי פעילות, 10 שעות בכל יום – **שמופעל בשבע ערים**, בעלות כוללת של 4.1 מיליון ש"ח; **מודל מורחב** – חמישה ימים פעילות בשבוע, 10 שעות בכל יום – **שמופעל בחמש ערים**, בעלות כוללת של 4.8 מיליון ש"ח; **מודל 24/7** – פעילות רציפה – **שמופעל בשתי ערים** בעלות כוללת של 3.6 מיליון ש"ח.

מרחב נוסף פועל בתל אביב באופן רצוף (24/7) ומיועד לבני 13–21 מכל המגדרים. יצוין כי על פי תשובת עיריית חיפה, גם המרחב בחיפה נותן שירות לאנשים מכל המגדרים, וגברים צעירים ואנשים על הקשת הטראנסית אף מהווים חלק לא מבוטל מהמטופלים במרחב.¹⁰⁴ נוסף על השירותים הניתנים בכל המרחבים, **במרחב בתל אביב מופעלת גם תוכנית "מעטפת" לילוי פרטני של מקבלי השירות.** במסגרת התוכנית, מעבר לתקינה התוספתית קיים תקציב ייעודי למתן סיוע פרטני בסך 1,900 ש"ח לחודש לכל מקבל שירות, בהתאמה לצרכיהם. עלות הפעלת המרחב בתל אביב (כולל תוכנית מעטפת) היא 5.8 מיליון ש"ח בשנה, מהם כ-1.5 מיליון ש"ח שניתנו במסגרת יישום התוכנית לצמצום הזנות.

המרחבים פועלים מזה מספר שנים. במסגרת יישום התוכנית לצמצום הזנות נוספו מרחבים חדשים ועובו המענים הניתנים בחלק מהמרחבים הקיימים. בטבלה להלן יוצגו נתונים על מועד

¹⁰² אם לא מצוין אחרת מקור הנתונים בפרק זה: מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, ונפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל תקון, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2021; מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת – הבהרות, מכתב, 23 בדצמבר 2021.

¹⁰³ ממצאי הסקר הלאומי משנת 2014, הראו כי קרוב למחצית המצויים במעגל הזנות נכנסים למעגל הניצול לפני הגיעם לגיל 25.

¹⁰⁴ מאירה קיפרמן, ראש מינהל רווחה ושירותים חברתיים והדס פדידה, מנהלת המחלקה לנוער, צעירים ושרותי תקון, עיריית חיפה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 18 באוגוסט 2021.

תחילת הפעילות בכל מרחב, מספר המטופלות הכולל בשנת 2020, ומספר המטופלות ביום נתון ביולי 2021.

טבלה 1: נתונים על פעילות מרחבי הל"ב

עיר	תחילת פעילות	מספר מטופלות בשנת 2020	מספר מטופלות נכון ליולי 2021
מרחבים שמופעלים במודל מצומצם: 3 ימי פעילות שבועיים, 10 שעות בכל יום			
אילת	2017	64 נערות וצעירות	11 נערות ו-56 צעירות ¹⁰⁵
אשדוד	2017	20 נערות וצעירות	4 נערות ו-9 צעירות
חדרה	2017	53 נערות וצעירות	18 נערות ו-31 צעירות
נתניה	2019	16 נערות וצעירות	4 נערות ו-22 צעירות
ביתר עילית	2020	56 נערות וצעירות	5 נערות ו-29 צעירות
רמת גן	מאי 2020	10 נערות וצעירות	13 נערות ו-33 צעירות
ראשון לציון	יולי 2020	21 נערות וצעירות	3 נערות ו-14 צעירות
מרחבים שמופעלים במודל מורחב: 5 ימי פעילות, 10 שעות ביום			
רחובות	2017	65 נערות וצעירות	5 נערות ו-58 צעירות
לוד	2017	47 נערות וצעירות	9 נערות ו-45 צעירות
באר שבע	2017	49 נערות וצעירות	7 נערות ו-41 צעירות
אום אל-פחם	2017	37 נערות וצעירות	14 נערות ו-19 צעירות
דימונה	2019	24 נערות וצעירות	30 נערות ו-31 צעירות
מרחבים שמופעלים במודל 24/7			
פתח תקוה	2017 – במודל מצומצם; 2019 – במודל מורחב אפריל 2020 – במודל 24/7	73 נערות וצעירות	14 נערות ו-72 צעירות
חיפה	2019 – במודל מורחב אפריל 2020 – במודל 24/7	145 נערות וצעירות	10 נערות ו-96 צעירות
תל אביב (מרחב רב-מגדרי)	2016	71 מקבלי שירות	30 קטינים ו-90 צעירים

בשנת 2020 כולה טופלו ב-14 מרחבי הל"ב (ללא המרחב בתל-אביב) 680 נערות וצעירות ו-71 מקבלי שירות מכל המגדרים טופלו במרחב תל אביב (סך הכול – 751 מקבלי ומקבלות שירות). ביום נתון בחודש יולי 2021 טופלו ב-14 המרחבים 147 נערות (21% מהמטופלות) ו-556 צעירות

¹⁰⁵ חלקן בטיפול ישיר וחלקן בשלב של איתור ויישוג.

(79% מהמטופלות). במרחב הרב-מגדרי בתל אביב קיבלו טיפול 30 נערים ונערות (רבע מהמטופלים במרחב) ו-90 צעירים וצעירות.

8.1.1 הרחבת מודל הפעילות במימון חיצוני

בעוד שמודל ההפעלה של מרחבי ה"ב הוא אחיד (בחלוקה לשלושת מתווי ההפעלה הקיימים), בפועל נראה כי בחלק מהערים מיושמים מתווי המרחיבים את מודל ההפעלה, במימון חיצוני.

כך למשל על פי תשובת עיריית חיפה,¹⁰⁶ בה מופעל כאמור מרחב ה"ב במודל 24/7 בתקציב שנתי של כ-1.8 מיליון ש"ח במימון משרד הרווחה - עמותת עלם, מפעילת המרחב, מוסיפה על תקציב משרד הרווחה בכדי להגדיל את היקף ההעסקה של חלק מאנשי הצוות וכדי לממן הדרכות לאנשי הצוות. על פי תשובת העירייה, **לצד המענה לנערות וצעירות במרחב ניתן מענה גם לנערים וצעירים (שמהווים חלק משמעותי מכלל המטופלים) וכן לאנשים על הקשת הטרגית**. עיקר המטופלים בתוכנית הם בגירים – צעירים וצעירות ועל פי העירייה מספר המטופלים בתוכנית גדול מהתכנון ומגיע לכ-100 מטופלים בחודש, לעומת כ-40 מטופלים בו זמנית לפי התכנון. המרחב כולל הלנת חירום עם 11 מיטות. התוכנית בחיפה מספקת מענה אזורי לצעירים רבים מהחברה הערבית.

באילת, בה פועל כאמור מרחב במודל המצומצם (שלושה ימי פעילות שבועיים) בתקציב שנתי של כ-580,000 ש"ח במימון משרד הרווחה, עמותת עלם מתקצבת הרחבה של המענים בכ-220,000 ש"ח בשנה;¹⁰⁷ עיריית אילת תומכת בפרויקט בסך של 60,000 ש"ח לצורך מימון שכר הדירה.¹⁰⁸

מלבד מענה על צרכים בסיסיים בצורת מקום בטוח למנוחה והזנה, המרחב מספק גם ליווי ותמיכה רגשית, בניית תוכנית אישית מותאמת היכולה לכלול מתן מענה ארוך טווח, מיצוי זכויות, סיוע במציאת תעסוקה או לימודים, ליווי לבדיקות וטיפולים רפואיים, ליווי פסיכיאטרי, הפנייה לשירותים משלימים בקהילה, ליווי אישי וקשר אישי.¹⁰⁹

התוכנית כוללת גם קו סיוע שפועל באופן רציף 24/7 המיועד לתת מענה לנערות ולצעירות המוכרות לתוכנית, לפניות של נערות וצעירות חדשות וכן לגורמי טיפול וסיוע בקהילה

¹⁰⁶ מאירה קיפרמן, ראש מינהל רווחה ושירותים חברתיים והדס פדידה, מנהלת המחלקה לנוער, צעירים ושרותי תקון, עיריית חיפה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 18 באוגוסט 2021.

¹⁰⁷ המרחב פתוח שלושה ימים בשבוע משעות הצהריים למשך שמונה שעות, וערב נוסף במשך ארבע שעות. נוסף על כך יש שלוש שעות פעילות שבועית לבוגרות, שני ערבים מוקדשים לאיתור ויישוג וכך גם בוקר אחד שמוקדש לאיתור מקוון. צוות המרחב כולל מנהלת במשרה מלאה, עובדת סוציאלית רכזת טיפול (עו"ס) בחצי משרה, עובדת סוציאלית רכזת אימהות בחצי משרה, רכזת התנדבות ובוגרות ב-80% משרה; מדריכה, רכזת איתור במשרה מלאה, רכזת בית ותעסוקה ב-70% משרה ו-14 מתנדבות.

¹⁰⁸ פרידה בן לולו, מנהלת האגף לשירותים חברתיים בעיריית אילת, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 11 באוגוסט 2021.

¹⁰⁹ שם.

המעוניינים להפנות נשים לתוכנית או להתייעץ לגביהן. עוד כוללת התוכנית עבודת שטח **לאיתור אוכלוסיות בזנות** המבוצעת על ידי עובדות ומתנדבות ברחבי העיר במטרה לאתר נערות וצעירות נוספות הזקוקות לסיוע וכן להעמיק את הקשרים עם הנערות והצעירות המוכרות לתוכנית. עבודת איתור ויישוג מתבצעת גם במרחב המקוון – ברשתות החברתיות, אתרי זנות, פורומים, צ'אטים וכדומה.¹¹⁰

במרחב מופעלת **תוכנית ייעודית לאימהות צעירות**, שכוללת עבודה קבוצתית ופרטנית עם אימהות שהן צעירות על רצף הזנות. כמו כן יש **תוכנית לליווי פרטני וקבוצתי לבוגרות הפרויקט** (צעירות מעל גיל 26) במטרה לתחזק את הקשרים במידת הצורך, לשמר את תהליכי השינוי, לתווך לשירותים נוספים בקהילה, לספק מענה קונקרטי לפי הצורך (אוכל, בגדים, מוצרי היגיינה) ולסייע קבוצת שייכות של בוגרות התוכנית.¹¹¹

8.2 מסגרות לנשים בגירות

8.2.1 מרכזים לנשים בגירות¹¹²

בתל אביב, חיפה ובאר שבע מופעלים בהתקשרות עם העיריות מערכים טיפוליים לנשים במעגל הזנות, לרבות טרנסג'נדריות, בהם ניתנים השירותים הבאים:

- הלנת חירום עד מציאת פתרון ארוך טווח. לצד קורת הגג, בדירת החירום ניתנת הכוונה לגמילה, סיוע במצוי זכויות, והפניה למסגרות להמשך טיפול.
- הוסטל – מענה חוץ ביתי ארוך טווח (עד שנה) הכולל השתלבות בתוכנית טיפול אינטנסיבית. בתל אביב פועלת גם דירת מעבר בה ניתן לשהות שנה נוספת לאחר תום הטיפול בהוסטל.
- מרכז יום בו ניתנים שירותים כגון קבוצות טיפול, סדנאות תעסוקה, סיוע במיצוי זכויות. בתל אביב פועל גם מרכז ערב.

התוכניות פועלות לאיתור נשים בזנות וגיוסן ויישוג שלהן לטיפול, לשם כך ומתבצעים סיורים בזירות זנות, ונעשים מאמצי איתור בזירה המקוונת.

¹¹⁰ שם.

¹¹¹ שם.

¹¹² מירי מוסקוביץ, מנהלת תחום טיפול ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות, ונפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל תקון, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2021; אתי כהן, מנהלת אגף הרווחה והשירותים החברתיים, עיריית באר-שבע, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 12 באוגוסט 2021; מאירה קיפרמן, ראש מינהל רווחה ושירותים חברתיים והדס פדידה, מנהלת המחלקה לנוער, צעירים ושרותי תקון, עיריית חיפה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 18 באוגוסט 2021; נעמה זאבי ריבלין, מנהלת סלעית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 17 באוגוסט 2021.

סלעית, המרכז בתל אביב, נותן שירות לנשים במעגל הזנות מאז שנת 2014.¹¹³ תקציב הפרויקט הוא כ-7.1 מיליון ש"ח בשנה, מהם כ-4 מיליון ש"ח שניתנו לשם הרחבת המענים במסגרת יישום התוכנית לצמצום הזנות. נוסף על כך, עיריית תל אביב מממנת את עלויות השכירות עבור הפרויקט בכ-580,000 ש"ח בשנה.

אופק נשי, המרכז בחיפה, פועל מאז שנת 2014. תקציב הפרויקט הוא כ-5.2 מיליון ש"ח בשנה, מהם כ-1.2 מיליון ש"ח שניתנו במסגרת יישום התוכנית לצמצום הזנות.

בשבילך, המרכז בבאר שבע, פועל מאז שנת 2016.¹¹⁴ בתחילה פעל הפרויקט בתקציב של כמיליון ש"ח ולאחר תוספת תקציב במסגרת יישום התוכנית לצמצום הזנות כיום תקציב הפרויקט הוא כ-3.7 מיליון ש"ח לשנה. מהמטה למאבק בזנות נמסר לנו כי לאחרונה, בעקבות החלפת הגורם המפעיל, חדלה לפעול הלנת החירום במסגרת תוכנית בשבילך בבאר שבע.¹¹⁵

בתל אביב ובבאר שבע התוכנית כוללת אפשרות להשתלב במסלול אמבולטורי במרכז היום, שמאפשרת בניית תוכנית מודולרית הכוללת ליווי פחות אינטנסיבי ותדיר. תוכנית סלעית בתל אביב מפעילה גם ליווי תעסוקתי הכולל הכנה לעולם התעסוקה וקשר עם מעסיקים ידידים בכל מסגרות התוכנית, וכן קו סיוע ארצי הנותן מענה 24 שעות ביממה.

טבלה 2: מספר משתתפות בפעילות במרכזים לנשים בגירות – נתוני משרד הרווחה

	מרכז יום ¹¹⁶		הוסטל		דירת חירום	
	2021	2020	יולי 2021	2020	יולי 2021	2020
סלעית (תל אביב)	110	189	10	60	66	134
אופק נשי (חיפה)	61	44	20	33	71	115
בשבילך (באר שבע)	18	26	נפתח בדצמבר 2021		5	53

על פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2020 כולה טופלו במרכזים לנשים בגירות 302 נשים ששהו בדירות החירום; 93 נשים ששהו בהוסטלים ו-259 נשים שטופלו במרכזי היום והערב. נכון ליולי

¹¹³ המרכז הוקם במקור בשנת 2008 כמענה לאסירות משוחררות.

¹¹⁴ בתשובת עיריית באר שבע נמסר כי הפרויקט פועל משנת 2008.

¹¹⁵ אור אבו, מנהלת המטה, אוסנת חיטרון, מנהלת קשרי ממשל, המטה למאבק בסחר בנשים ובזנות, שיחת טלפון, 17 בינואר 2022. דוא"ל, 19 בינואר 2022.

¹¹⁶ בתל אביב – כולל משתתפות בפעילות מרכז הערב

2021 שהו 142 נשים בדירות החירום, 30 נשים בהוסטלים בתל אביב וחיפה ו-189 נשים במרכזי היום והערב.

8.2.2 דירות לאימהות ביציאה ממעגל הזנות וילדיהן

במסגרת יישום התוכנית לצמצום הזנות, גובש מיזם משותף עם חברת חכמת נשים לפתיחת שלוש דירות ייעודיות לאימהות בתהליך יציאה ממעגל הזנות וילדיהן.¹¹⁷ בכל דירה (בת חמישה חדרים) יוכלו להתגורר עד שש נפשות (שלוש אימהות ושלושה ילדים). לצד מתן מקום מגורים, האימהות ילוו בתהליך טיפולי פרטני, במטרה לסייע להן להתמודד עם הטראומות המורכבות ולפעול לשם שיפור כישורי הורות ולשם השתלבות מיטבית בעולם העבודה ובחברה הכוללת. הילדים ילוו בטיפול גם כן, תוך שימת דגש על שיפור יחסי האם עם ילדיה.

כיום פועלת במסגרת המיזם דירה אחת בראש העין, בה מתגוררות שתי נשים עם שני ילדיהן. דירה נוספת עתידה להיפתח בסמוך לדירה הקיימת.

תקציב משרד הרווחה לפרויקט (למימון שלוש דירות) הוא כ-800 אלף ש"ח. כמיזם משותף, חברת 'חכמת נשים' מתקצבת את הפרויקט ממקורותיה בסכום זהה לתקצוב ממשרד הרווחה.

8.2.1 מרכז ייעוץ הוליסטי

במסגרת יישום התוכנית לצמצום הזנות החל בחודש דצמבר 2020 מיזם משותף עם עמותת הופכות את היוצרות להקמת מרכז ייעוץ הוליסטי (מי"ה) לנשים במעגל הזנות (לרבות טרנסג'נדריות) באזור המרכז. המרכז מיועד לתת מענה ל-500 נשים בשנה שיקבלו ארוחה חמה, טיפול פרטני או קבוצתי, ייעוץ בתחום פסיכולוגי ופסיכיאטרי, סיוע משפטי וסיוע במיצוי זכויות. זאת לצד מענים נוספים כגון סדנאות להתנהלות כלכלית נכונה. משרד הרווחה מממן את התוכנית בכ-500 אלף ש"ח בשנת 2021. כמיזם משותף, העמותה מתקצבת את הפרויקט ממקורותיה בסכום זהה לתקצוב ממשרד הרווחה.

8.3 מסגרות לגברים – אשכול מענים לגברים בזנות (צפי לתחילת פעילות – ינואר 2022)

במסגרת יישום התוכנית לצמצום הזנות פורסם מכרז מרכזי להפעלת שירותים לאוכלוסיות בזנות. המכרז הסתיים ונבחרו זוכים. עמותת אותות שזכתה במרכז תפעיל אשכול מענים לגברים באזור המרכז, שיכלול מרכז יום וערב ל-65 גברים והוסטל ל-14 גברים שיחלו לפעול בינואר 2022, וכן דירת מעבר ל-4 גברים שתחל לפעול בהמשך. נמצא מבנה להפעלת האשכול והחלו עבודות לשיפוצו והתאמתו. תקציב אשכול המענים לגברים לשנת 2021 – 2.1 מיליון ש"ח.

¹¹⁷ ממצאי הסקר הלאומי משנת 2014, הראו כי 65% מהנשים בזנות הן אימהות, וכי החשש מהוצאת הילדים מחזקתן מונע מרבות מהן לפנות לסיוע שירותי הרווחה.

8.4 מסגרות לטרנסג'נדרים וטרנסג'נדריות

על פי משרד הרווחה, טרנסג'נדריות יכולות לקבל מענה בכל המסגרות לנשים בגירות וטרנסג'נדרים יוכלו לקבל מענה באשכול המענים לגברים בזנות. מרחב הל"ב בתל אביב מיועד כאמור לבני 13–21 מכל המגדרים. נוסף על כך קיימים מענים ייעודיים לאוכלוסיות מהקשת הטרנסית:

8.4.1 מעבר לקשת

תוכנית להענקת מענים המותאמים לצרכיהן הייחודיים של אוכלוסיות מהקשת הטרנסית, באמצעות עמותת מעברים. התוכנית כוללת מערך סיוע וייעוץ בפריסה ארצית, באמצעות עובדים סוציאליים שיתנו מענה לפונות ופונים המצויים על הקשת הטרנסית או לגורמי מקצוע הזקוקים לייעוץ על אופן הטיפול בצורה מותאמת ורגישה לאוכלוסייה. תקציב התוכנית לשנת 2021 הוא כ-1.1 מיליון ש"ח.

8.4.2 אשכול מענים לטרנסג'נדריות (צפי לתחילת פעילות – ינואר 2022)

במסגרת המרכז המרכזי שהוזכר לעיל נבחרו זוכים להפעלת אשכול מענים לטרנסג'נדריות באזור המרכז שיכלול הלנת חירום (12 מיטות), ארבע דירות מעבר וארבע דירות מעבר אינטנסיביות.¹¹⁸ בוצעו עבודות שיפוץ והתאמה והלנת החירום צפויה להתחיל לפעול בינואר 2022, כאשר בהמשך יחלו לפעול דירות המעבר האינטנסיביות ולבסוף יפתחו דירות המעבר הרגילות. תקציב אשכול המענים לטרנסג'נדריות לשנת 2021 – 3.1 מיליון ש"ח.

8.5 סיוע חומרי

8.5.1 סל מענים גמיש

במסגרת התוכנית לצמצום הזנות הוגדר סל מענים גמיש שמיועד למי שנמצא בתהליכים מתקדמים ליציאה ממעגל הזנות ולשיקום. הסל הגמיש, שהסיוע במסגרתו ניתן באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, מאפשר מתן סיוע כלכלי לטובת מגוון רחב של צרכים, בסכום שעשוי להגיע עד 10,500 ש"ח לאדם לשנה.

בין העילות בגינן ניתן לקבל סיוע כלכלי: רכישת ציוד וריהוט לבית, סיוע זמני בשכר דירה, עריכת תיקונים בבית, סיוע משפטי, הוצאות אש"ל וביגוד, הוצאות רפואיות, סיוע במימון תוכניות השכלה והכשרה מקצועית, השתתפות בנסיעות.

לצורך מימוש הסל הגמיש הוקצו בכל אחת מהשנים 2020 ו-2021 2 מיליון ש"ח. בשנת 2020 נעשה שימוש בפועל ב-1.2 מיליון ש"ח. עד יולי 2021 נוצלו 1.8 מיליון ש"ח מתוך תקציב 2021.

¹¹⁸ דירת מעבר אינטנסיבית היא השלב הראשון ביציאה לעצמאות מהלנת החירום. יש בה צוות גדול יותר שמעניק ליווי אינטנסיבי יותר מאשר בדירת המעבר הרגילה.

בשנת 2020 הוגשו 144 בקשות לסיוע, כולן אושרו. כמעט שני שלישים מהבקשות הוגשו במחוז המרכז. רק שתי בקשות הוגשו במחוז ירושלים. בשנת 2021 (עד יולי) הוגשו 156 בקשות, כולן אושרו. 55% מהבקשות הוגשו במחוז מרכז, 7 בקשות אושרו במחוז ירושלים. יצוין שלמרות שכל הבקשות אושרו למימוש, עקב קשיים בירוקרטיים לא כולן מומשו בפועל – 85% מהבקשות שהוגשו ואושרו בשנת 2020 מומשו בפועל.

מערייית אילת נמסר בהקשר זה כי הוקצה עבורם תקציב בסך 20,000 ש"ח לשם מתן סל גמיש לאוכלוסיות בזנות וכי כבר נכון לתחילת אוגוסט 2021 ניתן סיוע בסכום גדול יותר – 22,500 ש"ח.¹¹⁹

8.5.2 סיוע חומרי משלים

לשם מתן סיוע לאוכלוסיות בזנות שאינן משתלבות בתהליך שיקומי ולכן אינן זכאיות לקבלת סיוע במסגרת הסל הגמיש, ולאוכלוסיות שנמנעות מבקשת סיוע במסגרת הסל הגמיש היות שאינן מעוניינות לפנות לשירותי הרווחה ברשות המקומית, גובש מערך סיוע משלים באמצעות עמותת לא עומדות מנגד. במסגרת המערך ניתן לקבל סיוע בתחומים שונים, לרבות: סיוע בסלי מזון ובאוכל מבושל; ריהוט ומוצרי חשמל בסיסיים, סיוע במימון לימודים ובמימון שכר דירה, טיפולי שיניים, ליווי פרטני וחווה דעת פסיכיאטרית. תקציב התוכנית לשנת 2021 הוא כ-1.1 מיליון ש"ח.

8.6 קידום תעסוקתי

לצד ליווי תעסוקתי והכשרות הכנה לעולם התעסוקה שמתקיימים במסגרות השונות, ישנן תוכניות ייעודיות לקידום בעולם התעסוקה (לצד אלו ישנן כאמור גם תוכניות לקידום תעסוקתי באחריות זרוע העבודה במשרד הכלכלה).

8.6.1 הכשרה מקצועית – המכל-לה

בית ספר מקצועי לנשים שורדות זנות שמטרתו לסייע ברכישת מקצוע והשתלבות בשוק התעסוקה. בית הספר מפעיל מגוון קורסים ממוקדים שמשכם כעשרה שבועות, ובהם: קורס טבחות וקונדיטוריה, עיצוב הבית, מכירות בתחום האופנה, ניהול אדמיניסטרטיבי ובניית אתרי אינטרנט. משרד הרווחה התקשר עם עמותת המכל-לה בדצמבר 2020, ובשנת 2021 התקציב שהוקצה לפרויקט מטעם המשרד היה כ-850 אלף ש"ח.

8.6.2 תעסוקה מיטיבה

תוכנית תעסוקה מיטיבה גובשה כמיזם משותף עם עמותת הופ סנטר, לשם מתן מענה מותאם באזור המרכז לנשים בזנות (לרבות טרנסג'נדריות) שמעוניינות לחזור ולהשתלב בעולם העבודה. במסגרת התוכנית יינתן ליווי פרטני וקבוצתי וסדנאות הכנה לעולם העבודה במשך

¹¹⁹ פרידה בן לולו, מנהלת האגף לשירותים חברתיים בעיריית אילת, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 11 באוגוסט 2021.

שלושה חודשים. בסיום הליך ההכנה הנשים ישולבו בעבודה אצל מעסיקים יידיים, לצד המשך ליווי ותמיכה של התוכנית עד להתייצבות בעבודה וליציאה ממעגל הזנות. משרד הרווחה מממן את התוכנית בכ-360 אלף ש"ח בשנת 2021. כמיזם משותף, העמותה מתקצבת את הפרויקט ממקורותיה בסכום זהה לתקצוב ממשרד הרווחה.

8.7 הכשרות לאנשי מקצוע

8.7.1 הכשרת צוותים מקצועיים

במסגרת התוכנית לצמצום הזנות הוחלט על פיתוח מקצועי של הצוותים המקצועיים במסגרות לטיפול באוכלוסיות בזנות. במהלך שנת 2020 נסקרו וזוהו הצרכים העיקריים להכשרה והדרכה, ובהתאם לכך החל גיבוש מערכי הדרכה והכשרה לצוותי המסגרות הקיימות והחדשות, ובהם:

- הכשרת מנהלות המסגרות – לרבות הכשרה בהיבטים טיפוליים, ניהול תקציב, ניהול עובדים, קיום ממשקי עבודה בין-משרדיים, ותכלול מענים. קורס המנהלות צפוי להסתיים בינואר 2022.
- הדרכה והכשרה של העובדות הסוציאליות – לרבות העמקה בהיבטים טיפוליים, פוסט-טראומה מורכבת, רצף הזנות, הצטלבות מיקומי שוליים, אימהות, זנות והיבטים רב-תרבותיים ומיצוי זכויות.

ההכשרות מופעלות באמצעות בית הספר המרכזי לעבודה סוציאלית של משרד הרווחה. תקציב ההכשרה לשנת 2021 – כ-200 אלף ש"ח.

8.7.2 תוכנית למניעת זנות

במסגרת יישום התוכנית לצמצום הזנות החלה בדצמבר 2020 הפעלת תוכנית ארצית למניעת זנות באמצעות עמותת תודעה. מטרת התוכנית להגביר את המודעות בקרב גורמי הטיפול לזיהוי מוקדם, איתור סמנים להתדרדרות לזנות ולהתערבות מוקדמת לשם מניעת כניסה למעגל הזנות. במסגרת התכנית מתקיימים ימי חשיפה ברמת הרשות או המחוז לעובדי המחלקות לשירותים חברתיים, למסגרות קהילתיות וחוף ביתיות, וכן סדנאות מעמיקות לאנשי המקצוע במסגרות הרווחה, לבני נוער והורים הנמצאים בקשר עם שירותי הרווחה. תקציב התוכנית לשנת 2021 הוא 700 אלף ש"ח.

8.8 מענים נוספים בפיתוח

- הקמת **מרכז לפיתוח חדשנות בתחום הזנות** בשותפות עם קרן שוסטרמן. למרכז יוגשו הצעות לפיתוח מענים חדשניים (דוגמת הצעה לתהליך איתור במרחב הדיגיטלי, או הצעה לתוכנית דיור תחילה שתעניק מענה דיורי מיידי). ההצעות שיאושרו יתקצבו לשם הרחבת המענים לאוכלוסייה. תקציב משרד הרווחה למיזם לשנת 2021 – 10 מיליון ש"ח. כמיזם משותף, קרן שוסטרמן תתקצב את הפרויקט ממקורותיה בסכום זהה לתקצוב ממשרד הרווחה.

- **הקמת מערך לשילוב טרנסג'נדריות בזנות בעולם העבודה** – הכשרה מקצועית וליווי אישי לשם השתלבות מיטיבה בעולם העבודה. המערך יופעל על ידי חברת SFI (Social Finance Israel, חברה לתועלת הציבור), במודל מימון של אגרות חוב חברתיות, על פיו התשלום לחברת SFI מתבצע בהתאם להשגת תוצאות שהוגדרו מראש. תקציב התוכנית לשנת 2021 – 6 מיליון ש"ח.
- **סוללים איתך דרך** – מכרז ייעודי לפיתוח מענים לנשים בזנות תחת קורת גג (מכוני ליווי ועיסוי, דירות דיסקרטיות וכדומה; להבדיל מזנות רחוב) הכולל: הקמת מערך איתור מקוון של אנשים בזנות ופניה יזומה לשילוב בתהליך שיקום; פיתוח שירותים דיגיטליים שיאפשרו טיפול עצמאי ומיצוי זכויות; הפעלת מערך טיפול פסיכו-סוציאלי פרטני בפריסה ארצית; ריכוז מענים לנשים מול משרדי הממשלה הרלוונטיים ותכלולם. המכרז פותח במסגרת תוכנית החממה למכרזים פורצי דרך בשיתוף משרד ראש הממשלה וג'וינט-אלכא, אך טרם פורסם. תקציב התוכנית לשנת 2021 – 1.7 מיליון ש"ח.

נוסף על כך, משרד הרווחה זיהה צורך בהרחבת השירותים הבאים:

- הגדלת פריסת מרחבי הל"ב מ-15 מרחבים ל-25, לרבות פתיחת מרחבים לחברה החרדית והערבית, ועיבוי כוח האדם במרחבים הקיימים (בייחוד בתחום תעסוקה);
- הקמת אשכול מענים לנשים בזנות הסובלות מתחלואה כפולה (התמכרות והפרעות נפשיות) שיכלול מסגרת חוץ-ביתית ומסגרת בקהילה;
- הקמת מרכז יום ומרחב פתוח לטרנסג'נדריות בזנות – לשם השלמת הרצף למענים החוץ ביתיים;
- הפעלת מערך יישוג דיגיטלי ממוקד לנערות וצעירות במטרה לתת מענה ראשוני ולרתום להמשך טיפול;
- הקמת אשכול מענים בירושלים;
- גיבוש מענים ייחודיים לסיוע בהתמודדות עם חובות כספיים;
- הרחבת הסל הגמיש וטיוב מנגנון ההפעלה שלו, והרחבת המיזם המשותף עם עמותת לא עומדות מנגד לסיוע חומרי משלים לסל הגמיש;
- הרחבת המיזם המשותף עם עמותת תודעה למניעת זנות באמצעות העלאת המודעות לזיהוי מקודם והתערבות מוקדמת.