



היערכות לכניסת חוק איסור צריכת זנות לתוקף

כתיבה: עדו אבגר | אישור: אורלי אלמגור-לוטן
תאריך: ו' בתמוז תש"ף, 28 ביוני 2020

סקירה

תוכן העניינים

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

תמצית

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

עיקרי הממצאים במסמך:

- ב-31 בדצמבר 2018 התקבל בכנסת חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019, שבו נקבע כי צריכת מעשה זנות היא עבירה פלילית, והעובר אותה יידרש לשלם קנס מינהלי. בחוק מובהר כי **איסור צריכת זנות הוא חלק ממהלך משולב הכולל חינוך והסברה לציבור והרחבת דרכי הטיפול והשיקום לאוכלוסיות בזנות הנעשה מתוך הכרה במאפייניה הפוגעניים של הזנות ובנזקים הכרוכים בה**. כדי לאפשר לרשויות להיערך לאכיפת האיסור על צריכת זנות, לערוך צעדי הסברה ולהתאים את מעני השיקום בעבור האוכלוסיות במעגל הזנות, **תחילתו של החוק נקבעה למועד שיחול 18 חודשים מיום פרסומו**.
- כשבועיים אחרי אישור החוק במליאת הכנסת החליטה הממשלה (בהחלטה 4462) לאמץ את עיקרי התוכנית ליישום ההמלצות של הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות ולתקצב את התוכנית ב-30 מיליון ש"ח בבסיס התקציב של שנת 2019. סכום זה נועד לקידום תוכנית פעולה הכוללת מענים בהיבטי שיקום, טיפול וחינוך. הסכום לא נועד לתקצב היבטי אכיפה, שהיו אמורים להיות מקודמים במשאבים הקיימים ועל פי תעדוף של משטרת ישראל.

היערכות לאכיפת איסור צריכת זנות:

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

ביכולתה של המשטרה להיערך לאכיפת החוק באופן אפקטיבי. נציגת משטרת ישראל אומנם הדגישה כי יושקעו **מרב המאמצים לאכוף את החוק עם כניסתו לתוקף, במגבלות האפשר, אולם לדבריה בדיון, לנוכח היעדר אמצעים ומשאבי כוח אדם כאמור לעיל, מסתמן כי האכיפה תעשה באופן אגבי וללא ריכוזי מאמץ ייעודיים.**

יישום המהלך המשולב לצמצום הזנות:

- באפריל 2019 הועברו למשרד הרווחה 30 מיליון ש"ח** בעבור "מעטפת מענים לשרדות זנות", לפי החלטת הממשלה 4462.22 מיליון ש"ח מהם נותרו במשרד הרווחה ויועדו ליישום שירותי התוכנית שבאחריותו, 7.4 מיליון ש"ח הועברו למשרד הבריאות לשם מתן השירותים שבאחריותו ו-600,000 ש"ח הועברו למשרד החינוך לשם מתן השירותים שבאחריותו. **התקציב שיועד למשרד הרווחה לשנת 2019 לא נוצל עד סוף 2019**, 14 מיליון ש"ח הוגדרו בסוף השנה כעודפים מחויבים, ומחציתם – 7 מיליון ש"ח – הועברו למשרד הרווחה בתחילת 2020. **הרוב הגדול של התקציבים שהועברו למשרד הבריאות ולמשרד החינוך לא נוצלו גם הם עד תום שנת 2019.** בתחילת יוני 2020 **העביר משרד האוצר למשרד הרווחה את תקציב התוכנית הייעודי לשנת 2020 בסך 30 מיליון ש"ח.**
- ככלל, נראה כי במועד כתיבת המסמך מרבית המענים החדשים והרחבות של המענים הקיימים שנכללו בתוכנית הפעולה לשנת 2019 טרם החלו לפעול בשטח, אך חלה התקדמות בתהליכי הגיבוש וההנעה שלהם וביצירת התקשרויות במרכזים לשם הפעלתם.**
- ממשרד הרווחה נמסר, כי לנוכח קבלת התקציב לשנת 2020, הוא פועל להעביר את התקציבים למשרדי הממשלה האחרים כדי ליישם את המענים שבתחומי אחריותם, וממשיך לפעול ליישום המענים שתחת אחריותו, הנכללים בתוכנית היישום לשנת 2019, ואשר יישומם בשטח טרם החל. יצוין כי על פי החלטת הממשלה, עוד לפני יישום תוכנית הפעולה משרד הרווחה תקצב שירותים לאוכלוסיות בזנות בכ-24 מיליון ש"ח בשנה. במשרד הרווחה הבהירו כי עם קבלת התקציב בסוף אפריל 2019 פעל המשרד מול משרד האוצר ונציבות שירות המדינה מייד לשם הקצאת התקנים, מינה במינוי בפועל מנהל תחום במטה, וכן פעל להרחבת השירותים בהתאם להחלטת הממשלה אל מול הרשויות וועדת המרכזים. עד קבלת התקציב הייעודי ליישום התוכנית בשנת 2020, בתחילת חודש יוני, פעל המשרד בהתבסס על העודפים המחויבים שהועברו למשרד בסך 7 מיליון ש"ח.
- לפי תשובת משרד הרווחה, **המענים שצפוי משרד הרווחה לתת בשנת 2020 כוללים** רצף פתרונות מאוחד – איגום כמה שירותים שהוצעו בתוכנית ההפעלה בתל אביב וירושלים לצעירות וצעירים, נשים וטרנסג'נדריות בזנות, לרבות הלנת חירום, מרחב פתוח, מרכז יום וערב, הוסטל ודירת מעבר; טיפול פרטני וקבוצתי לגברים בזנות; סל שירותים גמיש לאוכלוסייה בגירה בזנות הנתונה בתהליכי שיקום מתקדמים (מימוש הסל אפשרי מ-25 ביוני 2020); הקמת שלוש דירות שיקום לאימהות; הרחבת המערך לטיפול בנשים בזנות תחת קורת גג (הלנת חירום); הרחבת תקני כוח אדם ייעודי לתחום הזנות; הרחבת מרחבי ה"ב" (המרחב לטיפול בזנות) הקיימים לטיפול בקטינות וקטינים המנוצלים בזנות והקמת מרחבים חדשים; קידום

תוכניות מניעה והסברה; הכשרה והדרכה שוטפת לצוותים; הכשרות מקצועיות לנשים בזנות; מחקר מלווה. **במהלך דיוני צוות היישום נטען כי רצונן של נשים בזנות להיוותר אנונימיות עשוי להקשות עליהן לממש את זכאותן לשירותי סיוע מגוונים הכלולים בתוכנית.**

- לפי תשובת משרד הבריאות, **המענים שמשרד הבריאות צפוי ליישם בשנת 2020 כוללים** חלופת אשפוז לנשים בזנות המתמודדות עם תחלואה כפולה; הרחבת שירותי הגמילה במסגרת המיועדת לנשים, לרבות טרנסג'נדריות; תוכנית גמילה לגברים המכורים לצריכת מין (החלה לפעול); הרחבת מצבת העובדים הסוציאליים במרפאות הניידות בתל אביב ובחיפה; הקמת שלוש מרפאות ניידות, בירושלים, בבאר שבע ובאילת, בתקן כוח האדם מורחב; חינוך מניעתי לנוער ולצעירים בסיכון לזנות; מינוי מרכז פרויקט זמני לקידום יישום תקציבי החוק. אם יינתן אישור מועדת חריגים, בכוננת המשרד להקצות עודפים מחויבים בסך 400,000 ש"ח לסיוע לטרנסג'נדרים וטרנסג'נדריות בסיכון לזנות, ולאיתור זירות זנות לשם פעילות המרפאות הניידות. בשל היקף היישום הנמוך של מעני תוכנית הפעולה, בשנת 2019 נותבו 100,000 ש"ח מעודפי תקציב החלטת הממשלה לטיפול שיניים לנשים המשתקמות מזנות.
- במסגרת התוכנית **משרד החינוך** נדרש לפתח לומדות לתלמידים, מערכי ההדרכה למורים בנושא מיניות בריאה ולומדות למורים לזיהוי תלמידים בסיכון, לקבוע מה הם התכנים שילמדו תלמידים במערכת החינוך בתחום המיניות הבריאה ומניעת פגיעה מינית ולעבות תוכני הכשרה והדרכה של הצוות המקצועי במוסדות החינוך לאיתור וזיהוי של קטינים הנתונים בסיכון לניצול בזנות. המרכז לפיתוח הלומדות הוקפא טרם מימושו המלא בסוף שנת 2019 והתקציב הוגדר כעודפים מחויבים. עם קבלת חלק מתקציב העודפים חודש תהליך הפיתוח מול הספק החיצוני.
- נשים בזנות או שורדות זנות עשויות לקבל הכרה מהמוסד לביטוח לאומי כבעלות נכות פיזית או נפשית. אישה שאחוזי הנכות שנקבעו לה גבוהים מספיק ושמתפת בתוכנית שיקום מקצועית זכאית לקבל **דמי שיקום**. תוכניות השיקום הייעודיות לנשים בזנות (אופק נשי, סלעית, יוצרות עתיד) מוכרות כתוכניות שיקום מקצועיות. מי שנקבע שאינה זכאית לדמי שיקום עשויה להיות זכאית לקצבת **הבטחת הכנסה**. יודגש כי לא מדובר בשירותים ייעודיים לנשים בזנות. היות שהעיסוק בזנות כשלעצמו אינו תבחין רלוונטי לזכאות לקצבאות, אין ביכולתו של המוסד לביטוח לאומי לדווח על מספר הנשים בזנות שמקבלות קצבאות, או לספק אינדיקציה על מספרן. נוכח זאת, לא ברורה משמעות קביעת היעד המספרי של מקבלות הקצבאות בשנת 2019 בהחלטת הממשלה (50 נשים שיקבלו כל קצבה).
- **תוכנית הפעולה לצמצום צריכת הזנות לשנת 2019 יושמה עד כה באופן חלקי בלבד, גם אם הייתה התקדמות בתהליכי הגיבוש וההנעה של השירותים הנכללים בה. לנוכח זאת, גם מימוש התוכנית בשנת 2020, ככל שאכן יקרה, צפוי ברובו להשלים יישום פתרונות שהיו אמורים להתחיל לפעול כבר בשנת 2019. כמו כן, צעדי ההסברה והעלאת המודעות הציבורית לנושא טרם קודמו.**
- **בדיון של צוות היישום ההמלצות לצמצום צריכת זנות בינואר 2020 הוסכם על דעת מרבית המשתתפים כי ככל שלא יהיה שינוי מהותי בהיערכות הגורמים הממונים על מתן מענה בריאותי ושיקומי**

לאוכלוסיות בזנות, לא מן הנמנע לטעון שמצבן של העוסקות בזנות עלול להיפגע, משום שלא יינתן מענה ראוי למבקשות לצאת ממעגל הזנות. ממשרד הרווחה נמסר בהקשר זה כי השירותים הניתנים על ידי המשרד כמפורט לעיל רחבים ומקיפים, הולמים את רוח החוק לאיסור צריכת הזנות ומספקים טיפול הולם לאוכלוסיות בזנות. עם זאת, צוין כי במשרד ממשיכים לקדם יצירת מענים חדשים.

1. מבוא

ביוני 2016 מינתה שרת המשפטים צוות בין-משרדי לבחינת הכלים לצמצום צריכת הזנות בישראל בראשות מנכ"לית משרד המשפטים אמי פלמור. בצוות היו נציגים ממשרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים, משטרת ישראל, משרד החינוך, משרד הכלכלה, משרד הרווחה, משרד האוצר, משרד הבריאות והמשרד לשוויון חברתי. **תפקידו של הצוות היה לבחון את הכלים העומדים לרשות הממשלה במאבקה בצריכת זנות, לרבות בחינת האפשרות לקבוע עבירה של קבלת שירותי זנות מבגירים.**¹

בדצמבר 2017 הוגש דוח הצוות הבין-משרדי, ובו המלצות בתחום החינוך והגברת המודעות, הטיפול והשיקום, והגברת האכיפה ויעולה. בדוח לא מובעת עמדה בשאלה אם יש להפיל צרכנים של שירותי זנות מבגירים אך מוצגת בו בחינה של העקרונות המשפטיים שעל פיהם יהיה אפשר לאסור צריכת שירותי זנות, וכמו כן מוצגות החלופות, להכרעת המחוקק.²

בעקבות עבודת הצוות הבין-משרדי, נוסחה הצעת חוק ממשלתית האוסרת צריכת זנות ומחייבת פעילות ממשלתית בתחומי הבריאות, הרווחה והחינוך לצמצום צריכת הזנות.³ **ב-31 בדצמבר 2018 התקבל בכנסת חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019**, ובו נקבע כי צריכת מעשה זנות היא עבירה פלילית, והעובר אותה יידרש לשלם קנס מינהלי. בסעיף 5 לחוק 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.

בסעיף 1 לחוק מובהר כי **איסור צריכת זנות הוא חלק ממהלך משולב הכולל חינוך והסברה לציבור והרחבת דרכי הטיפול והשיקום לאוכלוסיות בזנות (להלן: המהלך המשולב לצמצום הזנות).** המהלך נעשה מתוך הכרה במאפייניה הפוגעניים של הזנות ובנזקים הכרוכים בה. בחוק לא מפורטים את מרכיבי את המהלך המשולב לצמצום הזנות, אך בדברי ההסבר להצעת

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

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

¹ קבלת שירותי זנות מקטינים אסורה על פי סעיף 203 לחוק העונשין, התשל"ז-1977. סעיף זה הוסף לחוק בשנת 2000 (תיקון 56 לחוק העונשין). בשנת 2016 הוחמרה הענישה על עבירה זו משלוש שנות מאסר לחמש שנות מאסר (תיקון 127 לחוק העונשין). בנוסח חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019, 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.

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

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

תחילתו של החוק
נקבעה ל-18 חודשים
מיום פרסומו: 10
ביולי 2020, כדי
לאפשר לרשויות
להיערך לאכיפת
האיסור על צריכת
זנות, לקיים צעדי
הסברה ולהתאים את
פתרונות השיקום
לאוכלוסיות שבמעגל
הזנות.
הממשלה אימצה את
עיקרי התוכנית
ליישום ההמלצות של
הצוות הבין-משרדי
לצמצום צריכת זנות
והחליטה לתקצב את
התוכנית ב-30 מיליון
ש"ח בבסיס התקציב
של שנת 2019. סכום
זה נועד לקידום
תוכנית פעולה
הכוללת מענים
בהיבטי שיקום, טיפול
וחינוך (ללא היבטי
אכיפה, שיקודמו
במשאבים הקיימים
ועל פי תעדוף של
משטרת ישראל).

החוק לקריאה ראשונה מצוין כי במקביל לחקיקתו תובא לפני הממשלה הצעת החלטה לעניין תוכנית יישומן של המלצות נוספות מטעם הצוות בהיבטי אכיפה, חינוך, הסברה ושיקום אוכלוסיות במעגל הזנות. **בדברי ההסבר 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.**⁴

תחילתו של החוק נקבעה ל-18 חודשים מיום פרסומו⁵ – 10 ביולי 2020. לפי דברי ההסבר להצעת החוק לקריאה ראשונה, המועד נקבע משני טעמים: ראשית, כדי לאפשר היערכות והתאמה הן של מעני השיקום בעבור האוכלוסייה שבמעגל הזנות והן של צעדי ההסברה, החינוך והעלאת המודעות הציבורית הנדרשים; שנית, נדרשת תקופת היערכות לצורך יישום אכיפת החוק, הכשרת הגורמים הרלוונטיים ועוד.⁶ באוגוסט 2018, עוד לפני אישורו של החוק, **החליטה הממשלה על הקמת צוות לבחינת דרכי היישום של דוח הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות ולבחינת האפשרות של הפללת לקוחות זנות (להלן: צוות היישום).**⁷ בדצמבר 2018 קיים צוות היישום דיון מסכם ובו הוגדרו המשימות שעל כל משרד לחתור לביצוען ועלותן הצפויה. מנכ"לית משרד המשפטים ציינה בדיון כי הצפי הוא שעם כניסת החוק לתוקפו יעברו כמה מאות נשים במסגרות השיקום והטיפול בכל אחת מהשנים, וכי יש להתאים את השירותים לכך. **יישום המשימות נפרס על פני שלוש שנים במסגרת תוכנית יישום רב-שנתית.**⁸

ב-13 בינואר 2019, כשבועיים אחרי אישור החוק במליאת הכנסת, **החליטה הממשלה בהחלטה 4462 לאמץ את עיקרי התוכנית ליישום ההמלצות של הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות ולהנחות את שר הרווחה לתקצב את התוכנית 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).

חלק מהשירותים הנכללים בתוכנית הפעולה לשנת 2019 הופעלו עוד טרם קבלת ההחלטה, בתקציב שנתי של כ-25 מיליון ש"ח. 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**

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

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

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

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

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

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

בשנת 2019. בהחלטת הממשלה נקבע שהמענים לשנת 2020 ולשנת 2021 יסוכמו מדי שנה על ידי צוות היישום, בכפוף למסגרת התקציב של 30 מיליון ש"ח כאמור לעיל.⁹ תוכנית הפעולה לשנת 2019 מצורפת בנספח למסמך זה.

משרד המשפטים הוא הגורם המתכלל את עבודת צוות היישום בראשות מנכ"לית משרד המשפטים ובהשתתפות נציגי משרד המשפטים, משרד הרווחה המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד האוצר. על פי תשובת משרד המשפטים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאז קבלת החלטת הממשלה הצוות התכנס פעמים אחדות, בתדירות התלויה בנסיבות, ויש מעקב אחר יישום התוכנית שאושרה בהחלטת הממשלה. לאחרונה התכנס הצוות באמצע מאי 2020.¹⁰

ב-7 באפריל 2019 אישרה ועדת הכספים של הכנסת העברת 30 מיליון ש"ח מתקציב הרזרבה הכללית לתקציב משרד הרווחה בעבור "מעטפת מענים לשורדות זנות" על סמך החלטת ממשלה 4462.¹¹ על פי תשובת משרד הרווחה על פנייתנו, התקציב הועבר במלואו למשרד בסוף אפריל 2019. 22 מיליון ש"ח נותרו במשרד הרווחה ויועדו ליישום שירותי התוכנית שבאחריותו, 7.4 מיליון ש"ח הועברו למשרד הבריאות לשם יישום השירותים שבאחריותו ו-600,000 ש"ח הועברו למשרד החינוך לשם מתן השירותים שבאחריותו.¹²

ממסמך קודם שנבחנה בו ההיערכות ליישום תוכנית הפעולה ביולי 2019¹³ אפשר ללמוד כי עקב העיכוב בהעברת התקציב, במועד כתיבת המסמך טרם החל יישום סעיפי התוכנית, אך לפי תשובות המשרדים הם נערכו ליישומה לפני סוף שנת 2019.

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

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

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

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

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

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

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

2. היערכות לאכיפת איסור צריכת זנות

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

כאמור, על פי סעיף 5 לחוק איסור צריכת זנות, שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות אמצעי חלופי לתשלום הקנס המינהלי – סדנה פסיכו-חינוכית שמטרתה הקניית ידע והגברת המודעות בכל הקשור לנזקים הנגרמים לאוכלוסיות בזנות כדי למנוע את הישנות העבירה. **עד כה תקנות כאלה טרם הובאו לאישור ועדת החוקה של הכנסת.**

ממשרד המשפטים נמסר כי התקנות הוגדרו בחוק כתקנות רשות בכוונת מכוון ומתוך הבנה שייתכן שאי-אפשר ליישמן מייד עם תחילת החוק. עם זאת, נוכח החשיבות שרואים במשרד בשילובו של אמצעי חלופי במערך האכיפה, החלה עבודת הכנה לקראת התקנת התקנות. במסגרת זו נערכו במהלך שנת 2019 ישיבות בהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים ובהם משרד הבט"פ, משטרת ישראל, משרד הרווחה והמרכז לגביית קנסות.

ממשרד המשפטים נמסר כי במסגרת זו הוסדרו מרבית השאלות **וגובשה טיוטה ראשונית לתקנות**. בתשובת המשרד על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת הודגש כי למרות ההתקדמות שחלה, התקנת התקנות נתונה להחלטת שר המשפטים ולהסכמת שר הרווחה, והיא כפופה להיבטים תקציביים שאין בידי משרד המשפטים להכריע בהם. היות שעד לאחרונה הממשלה המכהנת הייתה ממשלת מעבר, תקציב המדינה לשנת 2020 התנהל במתכונת של תקציב המשכי, ועקב התפזרות הכנסת מרבית ועדותיה לא פעלו, **החליט שר המשפטים בממשלת המעבר שלא לקדם את התקנת התקנות באותו מועד. שר המשפטים הנכנס טרם נדרש לנושא**.¹⁷ בישיבה האחרונה של צוות היישום במאי 2020 ציינו נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים כי עם חזרת הכנסת לפעילות שגרתית והקמת ועדת חוקה פעילה יומלץ לשר המשפטים הנכנס לבחון בחיוב את קידום התקנות.¹⁸

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

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

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

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

¹⁸ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14 במאי 2020, 9 ביוני 2020.

עד כתיבת מסמך זה
טרם פורסמה הנחיית
היועץ המשפטי
לממשלה בעניין
מדיניות אכיפת איסור
צריכת זנות. לפי
משרד המשפטים,
גיבוש טיוטת ההנחייה
נמצא בשלבים
אחרונים, והיא אמורה
להתפרסם לפני
כניסת החוק לתוקף.

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

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

בישיבת צוות היישום של המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות בדצמבר 2018 ציינה נציגת המשטרה כי מחלק מוסר במחוז תל אביב, המונה תשעה שוטרים, הוא הגורם האחראי לכלל הטיפול בעבירות זנות, וכי כדי להרחיב את המענה של המשטרה לכלל המחוזות יש צורך בתוספת תקציבית של 90 מיליון ש"ח. מנכ"לית משרד המשפטים ציינה בתגובה כי על המשטרה לחשוב מחדש על פעולות האכיפה האפקטיביות שיהיה להן אפקט הרתעה כדי להשיג את מטרות החוק.¹⁹ בהקשר זה יצוין כי בהחלטת הממשלה מינואר 2019 בדבר יישום המלצות הצוות הבין-משרדי מצוין כאמור כי החלטת הממשלה עוסקת רק בהיבטי שיקום, טיפול וחינוך, וכי "אכיפה תתבצע בהתאם לתיעודך וליכולות כפי שתקבע משטרת ישראל במסגרת המשאבים הקיימים".²⁰ עוד יצוין כי כאמור איסור צריכת זנות מקטינים (כמו גם איסור עבירות נלוות לזנות) כבר קיים זה זמן מה, ועל כן נשאלת השאלה כיצד המשטרה אוכפת איסורים אלה מחוץ למחוז תל אביב, בהינתן נוכח טענתה שכלל כוחותיה לטיפול בנושא זה הם במחוז זה.

בסיכום ישיבת צוות היישום מינואר 2020 מצוין כי **להערכת משטרת ישראל, יהיה אפשר להתחיל להשית קנסות מינהליים מייד עם כניסת החוק לתוקף, אך ככל שיוקנו התקנות המפרטות כיצד על המשטרה לאכוף את החוק, יידרשו לה כמה חודשים כדי להיערך ולפעול בהתאם להן.** עוד ציינה נציגת המשטרה כי **במועד הדיון, משטרת ישראל הקפידה את היערכותה לאכיפת החוק עד להבהרת מודל האכיפה שלפיו יהיה עליה לפעול.**²¹

בדיון צוות היישום במאי 2020 ציינה נציגת המשטרה כי מכיוון שאין עדיין אמצעי אכיפה חלופי, ולנוכח ריבוי המשימות שהוטלו על משטרת ישראל בחודשים האחרונים בשל התפרצות נגיף הקורונה, אין המשטרה יכולה להיערך אפקטיבית לאכיפת החוק. על אף האמור הדגישה נציגת משטרת ישראל כי יושקעו מרב המאמצים לאכוף את החוק עם כניסתו לתוקף

בדיון צוות היישום במאי 2020 ציינה נציגת המשטרה כי מכיוון שעדיין אין אמצעי אכיפה חלופי, ולנוכח ריבוי המשימות שהוטלו על משטרת ישראל בחודשים האחרונים בשל התפרצות נגיף הקורונה, המשטרה אינה יכולה להיערך אפקטיבית לאכיפת החוק.

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

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

²¹ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי לאיסור צריכת זנות מיום 28 בינואר 2020, 25 בפברואר 2020.

במגבלות האפשר. עם זאת, לנוכח היעדר אמצעים ומשאבי כוח אדם כאמור לעיל, מסתמן כי האכיפה תעשה באופן אגבי וללא ריכוזי מאמץ ייעודיים.²²

נוסף על האמור לעיל הדגישה נציגת משטרת ישראל כי יש לתת את הדעת על קשיים לא מבוטלים הקיימים לטענתה במתן קנסות מינהליים על עבירה זו. משטרת ישראל צופה כי יהיה קשה עד בלתי אפשרי לאכוף את החוק באופן שהולם את עקרונות הדין. להערכתה, יהיה אפשר לעשות זאת רק באמצעות עיכוב החשוד בצריכת זנות, וזימונו לתחנת המשטרה לצורך חקירה על נסיבות הימצאותו במקום. לנוכח האמור, **עמדת משטרת ישראל היא כי יש לפעול ליצירת מודל אכיפה חלופי לאכיפת החוק ולשקול את דחיית תחילת אכיפת החוק.** נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ציינו בתגובה כי רוב הקשיים שצוינו על ידי נציגת המשטרה נדונו זה מכבר והוכרעו עוד בהליך החקיקה בכנסת. עוד ציינו כי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שבה יוסדר האופן שבו יש לאכוף בהתאם לדין, אמורה להתפרסם טרם כניסת החוק לתוקף.²³

כאמור, משרד הבט"פ לא השיב על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין היערכותו ליישום החוק, ולכן אין בידינו מענה על חלק מהשאלות שבפרק הזה.

3. המהלך המשולב לצמצום הזנות

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

3.1 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

משרד הרווחה הוא הגורם האחראי להספקת חלק ניכר מהשירותים לאוכלוסיות בזנות – הן המענים שנקבעו בתוכנית הפעולה לצמצום צריכת זנות, והן המענים הניתנים שלא במסגרת התוכנית. משרד הרווחה הוא גם הגורם האחראי להעברת התקציב הדרוש להפעלת השירותים שבאחריות משרדי ממשלה אחרים אל אותם משרדים. על פי החלטת הממשלה, במסגרת תוכנית הפעולה לשנת 2019 היה על משרד הרווחה לפעול בין השאר בתחומים האלה: להקים דירות חירום והוסטלים שיקומיים ודירות מעבר לנשים, לאימהות ולצעירות בזנות; להרחיב

²² לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14 במאי 2020, 9 ביוני 2020.

²³ שם.

תוכניות טיפול וליווי אישי לקטינים בסיכון ועל רצף הזנות; לפתח הוסטל שיקומי לאוכלוסיית הטרנסג'נדרים בזנות; לגבש תוכנית שיקום מזנות המיועדת לאימהות; לקלוט עובדים סוציאליים ומדריכים טיפוליים אחרים לעבודה עם אנשים בזנות מאוכלוסיית הלהט"ב; לממן הכשרות מקצועיות (באחריות זרוע העבודה של המשרד). על פי החלטת הממשלה, **עוד לפני יישום תוכנית הפעולה תקצב משרד הרווחה מענים לאוכלוסיות בזנות בכ-24 מיליון ש"ח בשנה. תוכנית הפעולה לשנת 2019 הרחיבה מענים אלו בעלות נוספת של כ-22 מיליון ש"ח.**²⁴

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

כאמור, בסוף אפריל 2019 הועבר למשרד הרווחה התקציב שיועד ליישום מעני התוכנית שבאחריותו. עד סוף 2019, תקציב זה לא נוצל וכמעט כל המענים להם יועד התקציב טרם החלו לפעול בשטח. ממשד הרווחה נמסר כי היות שהתקציב הועבר רק לקראת המחצית השנייה של שנת 2019, לא היה אפשר לנצל את מלוא התקציב, בשל הזמן הארוך הנדרש לקיום תהליכי מכרזים ורכש ובשל אי-הקצאת התקנים למטה המשרד ואיוש כוח אדם מקצועי לטיפול בנושא. **מתוך התקציב המיועד לשנת 2019, 14 מיליון ש"ח הוגדרו בסוף השנה כעודפים מחויבים, קרי תקציב שלא בוצע אך יש בגינו התחייבות תקציבית והוא מיועד לתוכנית מוגדרת שכבר אושרה. בפועל, בהתאם להחלטה רוחבית על החזר 50% מהעודפים המחויבים למשרדי הממשלה, קיבל משרד הרווחה רק 7 מיליון ש"ח בגין תקציב 2019.**²⁵

בתחילת יוני 2020 העביר משרד האוצר למשרד הרווחה את תקציב התוכנית הייעודי לשנת 2020 בסך 30 מיליון ש"ח.

בתחילת יוני 2020 העביר משרד האוצר למשרד הרווחה את תקציב התוכנית הייעודי לשנת 2020 בסך 30 מיליון ש"ח. ממשד הרווחה ביקשו להבהיר כי בהיעדר תקציב מדינה מאושר, התוכנית טרם תוקצבה בבסיס התקציב. עוד נמסר ממשרד הרווחה, כי נוכח קבלת התקציב, הוא פועל להעביר את התקציבים למשרדי הממשלה האחרים כדי ליישם את המענים שבתחומי אחריותם, וממשיך **לפעול ליישום המענים הנכללים בתוכנית היישום לשנת 2019 אשר יישומם בשטח טרם החל.**²⁶

להלן מוצגים השירותים שצפויים להיות מיושמים השנה וסטטוס ההפעלה הנוכחי שלהם:²⁷

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

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

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

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

- **רצף שירותים מאוחד** – במשרד הרווחה הוחלט על איגום שירותים שהוצעו בתוכנית ההפעלה²⁸ וריכוזם במרכז אחד בעלות כוללת של 16,250,000 ש"ח בשנה. המרכז ממתין לאישור פרסום מוועדת החריגים במשרד האוצר. במרכז נכללים שלושה אשכולות הפעלה:
 - אשכול ת"א לצעירות וצעירים (בגיל 17-27) – כולל הלנת חירום, מרחב פתוח, מרכז יום וערב, הוסטל ודירת מעבר;
 - אשכול ירושלים לנשים (בגיל 18 ומעלה) – כולל הלנת חירום, מרחב פתוח, מרכז יום וערב, הוסטל ודירת מעבר;
 - אשכול ת"א לטרנסג'נדריות (בגיל 18 ומעלה) – כולל הלנת חירום והוסטל.
- הלנת חירום** מספקת פתרון מיידי לחסרי קורת גג; **מרחב פתוח** הוא מרחב שנותן- מייד וללא תנאי – קורת גג זמנית והגנה מיידיה וסיוע בסיסי (מקלחת, כביסה, ביגוד, מזון), חדרי רוגע, פעילויות פנאי והעשרה, טיפול פרטני וקבוצתי ותחילת יצירת אמון ומוטיבציה לשינוי (המרחב מפעיל גם עבודת איתור וקו סיוע אינטרנטי וטלפוני); **מרכז יום וערב** הוא מרחב טיפולי יומי אינטנסיבי למי שבתהליך יציאה ממעגל הזנות, אשר כולל טיפול פרטני, סדנאות להתנהלות כלכלית, ליווי לתעסוקה, פיתוח קבוצת שווים בריאה, פעילויות להעשרה ופנאי, הפניות להכשרות מקצועיות (תוכנית מרכז היום מוכרת כתוכנית שיקום תעסוקתית של הביטוח הלאומי); **הוסטל** הוא מסגרת הוליסטית שיקומית לשיקום ארוך טווח (שנה – שנה וחצי) אשר כולל לינה, מזון, טיפול פרטני וקבוצתי, ליווי פסיכיאטרי, הכנה לעולם העבודה ומיצוי זכויות; **דירת מעבר** היא שלב נוסף ברצף הטיפול, המחבר בין הטיפול האינטנסיבי לבין טיפול המשך בקהילה והשתלבות מחודשת ועצמאית בקהילה. השהות בדירה – עד שנה.
- התקציב להפעלת מרכז זה (בסך 16,250,000 ש"ח, כאמור) מקורו באיגום התקציבים שהוקצו בהחלטת הממשלה למענים הנכללים בו, תוך הסבת תקציב שיועד להקמת הוסטל לנשים לטובת מענים לטרנסג'נדריות,²⁹ ובתוספת תקציב ממקורות משרדיים.
- **טיפול פרטני וקבוצתי לגברים בזנות ומימון תקני כוח אדם ייעודיים במרכזי היום**³⁰ – נבחנה האפשרות לשילוב תקני כוח האדם לטיפול בגברים במרכזי היום הקיימים, אשר

²⁸ התקציב הנדרש ליישום מענים אלו לפי החלטת הממשלה – 800,000 ש"ח למרכז יום בירושלים, 1,550,000 להוסטל טיפולי לנשים (הוסב כאמור למענה לטרנסג'נדריות), 1,000,000 ש"ח למרחב הל"ב בתל אביב, 1,770,000 להלנת חירום לטרנסג'נדריות (כאמור, יועד למימוש במקור בשנת ההפעלה השנייה – 2020).

²⁹ בתוכנית ההפעלה המקורית תוכננה הקמת הוסטל טיפולי לנשים בתל אביב. לנוכח הצרכים בפועל הוחלט להסב תקציב זה למענים לטרנסג'נדריות. יצוין כי הלנת חירום לטרנסג'נדריות נכללה במקור במענים המתוכננים לשנת ההפעלה השנייה – 2020 בתוכנית הרב-שנתית.

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

מיועדים לנשים, אך בשל הקשיים הצפויים ביישום המהלך הוחלט כי תקני כוח האדם יוקצו לרשויות מקומיות לשם איתור גברים בזנות, ליווים וטיפול בהם. הצפי להקצאת התקנים הוא יולי-אוגוסט 2020.

- סל שירותים גמיש לאוכלוסייה בגירה בזנות הנמצאת בתהליכי שיקום מתקדמים**³¹

(הכולל בין היתר סיוע במימון ריהוט וציוד לבית, עלויות מגורים ותחזוקת הבית, תשלום חובות ומימון סיוע משפטי, הוצאות רפואיות, השכלה והכשרה מקצועית והוצאות שוטפות) – ב-25 ביוני 2020 פורסם הנוהל המסדיר את הפעלת השירותים שבסל, ומתאריך זה תתאפשר הפעלתם. על פי הנוהל, הסל מיועד לאוכלוסייה בגירה בזנות הנמצאת בתהליכי שיקום מתקדמים ומעמיקים. הסיוע מיועד לתגבר משמעותית את התהליך הטיפולי ולסייע בהמשך יציאת הפרט ממעגל הזנות. סכום הסיוע יחושב לפי הצרכים הספציפיים של הפונה, עד תקרה של כ-10,500 ש"ח בשנה.³² בדיון של צוות היישום במאי 2020 ציינו נציגי משרד הרווחה כי בשל המורכבות שבמתן סל השירותים באמצעות שירותי הרווחה, הנובעת משאיפתן של מרבית הנשים העוסקות בזנות להיוותר אנונימיות ולהימנע מהחשיפה הכרוכה בקבלת שירותים ממחלקת הרווחה העירונית, בחן משרד הרווחה בחודשים האחרונים מתווים אחדים למתן הסל, לרבות הענקת הסל באמצעות ארגוני הסיוע הקהילתיים.³³ על פי הנוהל שפורסם, מימוש הזכאות נעשה דרך הרשות המקומית, ועל הרשויות לשמש גורם מסייע במקרים שבהם הפונים חוששים מהגעה לשירותי הרווחה ולסייע להם למצוא את זכויותיהם.³⁴ ייתכן שיש מקום לבחון אם מימוש הזכאות דרך הרשות המקומית, ולא באמצעות גורם ביניים כמו ארגוני חברה אזרחית, לא יהיה חסם בפני חלק מהזכאים לסיוע לממש את זכאותם.

- הקמת שלוש דירות שיקום לאימהות (הצטיידות והפעלה)**³⁵ – דירות טיפוליות לאימהות שורדות זנות יחד עם ילדיהן, בליווי פרטני, חיזוק הקשר הורה-ילד, מיצוי זכויות, שילוב בתעסוקה וטיפול בטראומה. בכל דירה שוהים עד שתי אימהות ועד ארבעה ילדים למשך שנה עד שנה וחצי. גובש מודל עבודה ומודל תקציבי במיזם משותף עם חברה פרטית, והוא

³¹ התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 2,051,667 ש"ח.

³² משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, חוזר מנכ"ל – סל מענים גמיש לנשים וגברים הנמצאים בתהליכי שיקום מתקדמים ממעגל הזנות (נוהל: 2020-004), 25 ביוני 2020, דוא"ל, 25 ביוני 2020; נפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל סיוע לבתי המשפט ותקון ומנהל בפועל של תחום זנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 25 ביוני 2020; הסיוע השנתי מוגבל ל-48 נקודות זכות. התעריף העדכני של נקודת זכות הוא 218 ש"ח. תעריף זה מתעדכן מעת לעת.

³³ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14 במאי 2020, 9 ביוני 2020.

³⁴ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, חוזר מנכ"ל – סל מענים גמיש לנשים וגברים הנמצאים בתהליכי שיקום מתקדמים ממעגל הזנות (נוהל: 2020-004), 25 ביוני 2020, הועבר בדוא"ל 25 ביוני 2020.

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

³⁵ התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 900,000 ש"ח להפעלה ו-300,000 ש"ח להצטיידות.

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

יגש בימים הקרובים לאישור ועדת המכרזים לפני אישור ועדת הפטור. הצפי להפעלה הוא במהלך אוגוסט-ספטמבר 2020. בדיון של צוות היישום במאי 2020 ציינו נציגי משרד הרווחה כי במסגרת המיזם המשותף שגובש עם אותה חברה סוכם כי כל צד יממן מחצית מעלות הפרויקט, שהוערכה ב-900,000 ש"ח.³⁶

- **הרחבת המערך לטיפול בנשים בזנות תחת קורת גג (הלנת חירום)**³⁷ – דירה המתאימה ללינה של עד 12 נפשות להלנת חירום מיידית לחסרי קורת גג. השהות בדירה מוגבלת עד ארבעה חודשים והיא כוללת הכנה למעבר לתוכנית טיפולית ארוכת טווח. היישום במסגרת תוכנית הפעולה מיועדת להרחבת המענים הניתנים בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע.³⁸ ההתחייבות התקציבית ניתנה כבר ב-2019, ובמאי 2020 התקבלו ההסכמים החתומים מהרשויות המקומיות לביצוע בפועל.

- **הרחבת תקני כוח אדם ייעודי לתחום הזנות**³⁹ – הוספת תקן למפקח ארצי וארבעה תקנים למפקחים במחוזות – התקנים הוקצו ונמצאים בהליכי מכרז. תקציב התקנים הוכנס (באישור ועדת הכספים מדצמבר 2019) למצבת כוח האדם של משרד הרווחה. מפקחים קיימים הונחו לתת מענה בתחום עד לאיוש התקנים בעובדים קבועים. בדיון של צוות היישום במאי 2020 הבהירו נציגי משרד הרווחה כי המפקחים יעסקו בתחומים נוספים מלבד סיוע לאוכלוסיות בזנות.⁴⁰

- **הרחבת מרחבי הל"ב (המרחב לטיפול בזנות) הקיימים והקמת מרחבים חדשים**⁴¹ – המרחבים מופעלים באמצעות הרשויות המקומיות ומיועדים לקטינות וצעירות מנוצלות ברצף הזנות. המרחבים מספקים מענה מידי, קורת גג זמנית והגנה, סיוע בסיסי (מקלחת, כביסה, ביגוד, מזון), פעילויות פנאי והעשרה, טיפול פרטני וקבוצתי ועבודת איתור. בחלק מהמרכזים אף מתאפשרת לינת חירום זמנית במקום עד למציאת סידור קבוע. המרחבים פועלים במודל מצומצם (שלושה ימים בשבוע), במודל מורחב (חמישה ימים בשבוע) ובמודל 24/7. במסגרת תוכנית הפעולה מתוכננת הרחבת מרחב הל"ב 24/7 בתל אביב והקמת עוד שני מרחבי הל"ב מורחבים ושני מרחבי הל"ב מצומצמים. מרחב הל"ב בתל אביב נכלל במכרז הגדול הנזכר לעיל; המרחבים בחיפה ובפתח תקווה הורחבו למודל 24/7 בתוספת תקציב של 1,432,346 ש"ח לתקציב הקיים. ההרחבות אושרו בוועדת

³⁶ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14 במאי 2020, 9 ביוני 2020.

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

³⁸ המענים המתוכננים: בתל אביב – תוספת חמישה מקומות בהלנת החירום ו-25 מקומות במרכז – 1,731,000 ש"ח; בחיפה – תוספת שלושה מקומות בהלנת החירום, ארבעה מקומות בהוסטל ו-25 מקומות במרכז היום – 2,209,650 ש"ח; בבאר שבע – תוספת שלושה מקומות בהלנת החירום – 421,725 ש"ח.

³⁹ התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 1,000,000 ש"ח.

⁴⁰ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14 במאי 2020, 9 ביוני 2020.

⁴¹ התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 1,000,000 ש"ח למרחב 24/7 בתל אביב, 1,840,000 מיליון ש"ח למרחבים המורחבים, 1,160,000 ש"ח למרחבים המצומצמים.

המכרזים וההסכמים נמצאים בתהליכי חתימה מול הרשויות המקומיות; אושרה הפעלת מרחבים ברמת גן (נחתם הסכם והרשות מתחילה בהפעלה) ובראשון לציון (נמצא בתהליך חתימה). המרחב כבר פועל בפועל על חשבון הרשות המקומית בעלות של 1,117,654 ש"ח).

- **מעטפת** – תוכנית הסברה אישית לצעירות וצעירים בסיכון במרכזי הרווחה. נבחנו כמה חלופות להפעלת מודל תוכנית המעטפת, לרבות מיזם משותף עם כמה עמותות והפעלה באמצעות הרשויות המקומיות. המודל יופעל ברשויות מקומיות רלוונטיות על פי מיפוי הצרכים בפועל שנעשה בימים אלו.⁴²
- **הכשרה והדרכה שוטפת לצוותים**⁴³ – גובש מודל עבודה וגאנט שנתי. בהתאם להקצאת התקציב, מתקדם בימים אלה תהליך מול בית הספר המרכזי לעובדים סוציאליים, שיפעיל תוכנית הכשרה והדרכה וליווי שוטף.
- **תוכניות מניעה**⁴⁴ – תוכניות לזיהוי ולאיתור מוקדם של מי שעשויים להידרדר למעגל הזנות והתערבות טיפולית קודם לכן כדי למנוע הידרדרות. המודל עדיין בשלבי גיבוש במשרד הרווחה. בד בבד, 300,000 ש"ח מסעיף זה יועברו (באישור צוות היישום) לאחריות משרד הבריאות ולהרחבת תוכניות המניעה המופעלות באמצעותו.
- **מחקר מלווה**⁴⁵ – התקבלה הצעת מחקר ראשונית ממכון ברוקדייל, והיא נבחנת בימים אלו. לאחר אישורה יוגש המחקר לאישור ועדת מחקרים, ואם היא תתקבל, אפשר יהיה להתחיל במחקר. צפי להפעלה – אוגוסט 2020.
- **הכשרות מקצועיות לנשים בזנות**⁴⁶ – המענה לא קודם בשנת 2019. נוכח קבלת התקציב לשנת 2020 נבחנות הדרכים היעילות ביותר ליישוג (Outreach) האוכלוסייה הרלוונטית להכשרות.

מתשובת משרד הרווחה אפשר ללמוד כי למרות ההתקדמות בתהליכי הגיבוש וההנעה של מעני תוכנית הפעולה לשנת 2019, מרביתם טרם הופעלו בשטח. במשרד הרווחה הבהירו כי עם קבלת התקציב בסוף אפריל 2019 פעל המשרד מייד להקצאת התקנים מול משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, מינה במיננו בפועל מנהל תחום במטה וכן פעל להרחבת המענים לפי החלטת הממשלה אל מול הרשויות וועדת המכרזים.

⁴² התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 1,825,000 ש"ח.

⁴³ התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 233,333 ש"ח.

⁴⁴ התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 1,000,000 ש"ח.

⁴⁵ התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 1,000,000 ש"ח.

⁴⁶ התקציב הנדרש ליישום לפי החלטת הממשלה – 750,000 ש"ח.

מתשובת משרד
הרווחה אפשר ללמוד
כי למרות ההתקדמות
בתהליכי הגיבוש
וההנעה של מעני
תוכנית הפעולה
לשנת 2019, מרביתם
טרם החלו לפעול
בשטח.

עד קבלת התקציב הייעודי ליישום התוכנית בשנת 2020 בתחילת חודש יוני פעל המשרד בהתבסס על העודפים המחויבים שהועברו למשרד בסך 7 מיליון ש"ח.⁴⁷

נוסף על המענים שעל יישומם הוחלט במסגרת החלטת הממשלה, משרד הרווחה הפעיל עוד קודם לכן מענים בעבור האוכלוסיות בזנות. מענים אלה כבר פועלים בשטח, והם כוללים:⁴⁸

- **תוכניות אזוריות לטיפול בנשים בגירות במעגל הזנות - בשבילך** בבאר שבע, שבה מרכז יום וערב והלנת חירום, **אופק נשי** בחיפה, שבה מרכז יום וערב, הלנת חירום והוסטל, **וסלעית** בתל אביב, שבה מרכז יום וערב, הלנת חירום והוסטל. כאמור, בכל הקשור למרכזי יום וערב, תוכניות אלו מוכרות כתוכניות שיקום תעסוקתי, ועל כן הן מקנות אפשרות לקבל דמי שיקום לזכאויות לכך (להרחבה ראו הפרק על המוסד לביטוח לאומי). עלות הפעלת התוכניות - 8,259,716 ש"ח.
- תוכניות ה"ב לטיפול בזנות קטינים בתל אביב, רחובות, אשדוד, חדרה, אילת, לוד, דימונה, נתניה, פתח תקוה, אום אל-פחם, ביתר עילית, באר שבע וחיפה. עלות הפעלת התוכניות - 14,237,656 ש"ח.

יובהר כי בתוכנית היישום הרב-שנתית נכללו שירותים נוספים שמשרד הרווחה היה אמור להתחיל לתת בשנת 2020, בהנחה שהשירותים שנקבעו ליישום בשנת 2019 אכן היו ניתנים במועד. שירותים אלו כוללים, הלנת חירום לנשים בזנות בתחלואה כפולה (זנות, סמים ובריאות הנפש) ותוכנית התערבות לגברים צרכני זנות רצידיביסטיים.⁴⁹

אשר לטיפול בצרכני זנות רצידיביסטיים נציין כי משרד הבריאות החל בהפעלת תוכנית גמילה לגברים המכורים לצריכת מין.⁵⁰ עוד נזכיר בהקשר זה כי טרם הותקנו תקנות המסדירות את הפעלת הסדנאות הפסיכו-חינוכיות לצרכני זנות כאמצעי חלופי לתשלום קנס מינהלי.

נציין כי בסיכום הדיון של צוות היישום במאי 2020 הוצגה עמדת ארגון ארגמן, המייצג נשים בזנות, שלפיה קבלת המענים החברתיים כיום כרוכה בפנייה לשירותי הרווחה, אולם רוב העוסקות בזנות מבקשות להימנע מחשיפה, ולכן סביר להניח שלא יפנו לשירותי הרווחה לקבלת

⁴⁷ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 26 במאי 2020; נפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל סיוע לבתי המשפט ותקון ומנהל בפועל של תחום זנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 11 ביוני 2020; דוא"ל 1, 8 ביוני 2020.

⁴⁸ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 26 במאי 2020; דוא"ל, 24 ביוני 2020; נפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל סיוע לבתי המשפט ותקון ומנהל בפועל של תחום זנות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 11 ביוני 2020; דוא"ל 18 ביוני 2020.

⁴⁹ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, **תוכנית היישום הרב-שנתית**, ללא תאריך.

⁵⁰ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 18 במאי 2020, הועבר בדוא"ל, 24 ביוני 2020.

טיפול. אשר ליצירת חלופות התעסוקה, נטען כי יש לתת את הדעת על כך שרבים מהעוסקים בזנות נושאים רישום פלילי, והדבר מקשה עליהם למצוא עבודה ולצאת ממעגל הזנות.⁵¹

3.2 משרד הבריאות⁵²

על פי החלטת הממשלה, במסגרת תוכנית הפעולה לשנת 2019 היה על משרד הבריאות לפעול בין השאר בתחומים אלו: להרחיב את הפעילות של מרפאות ייעודיות לנשים היוצאות ממעגל הזנות ולתגבר את מערך בריאות הנפש בעבורן; להשקיע בהכשרת אנשי מקצוע שעובדים בקופות החולים ובבתי החולים לטיפול באנשים על רצף הזנות. **התקציב הנדרש להרחבת המענים שבאחריות משרד הבריאות: 7.4 מיליון ש"ח.**⁵³

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

- **שירות מאזן או חלופת אשפוז לנשים בזנות המתמודדות עם תחלואה כפולה.** עד מועד מתן התשובה אותר ספק למתן השירות וההסכם עימו נתון בהליכי ניסוח.
- **הרחבת שירותי הגמילה במסגרת המיועדת לנשים, לרבות טרנסג'נדריות.** הפרויקט החל לפעול בשנת 2020;
- **גמילה לגברים המכורים לצריכת מין.** הפרויקט החל לפעול בשנת 2020.
- **הקמת מרפאה בנגב לסובלים ממחלות המועברות במין, בדגש על אנשים בסיכון לזנות.** לאחר תהליך מול עיריית באר שבע ואוניברסיטת בן-גוריון הוחלט לפרסם מכרז למציאת עמותה או ארגון מקצועי שיפעיל את המרפאה בשיתוף עם אוניברסיטת בן-גוריון. כתיבת המכרז ממתינה לתיעודף במחלקה המשפטית.
- **הרחבת מצבת העובדים הסוציאליים במרפאות הניידות בתל אביב ובחיפה** בשני עובדים סוציאליים ייעודיים לחברה הערבית ולאוכלוסיית הלהט"ב (בכל אחת מהן). לשם מתן המענה התקיים תהליך פנים-משרדי להכרה בבית החולים וולפסון כמרכז המוביל את הפעלת המרפאות הניידות ברמה הארצית. היישום נמצא בשלב כתיבת ההסכם וקביעת מנגנוני פיקוח.
- **הקמת שלוש מרפאות ניידות, בירושלים, בבאר שבע ובאילת, בתקן כוח אדם מורחב** שבו שני עובדים סוציאליים ייעודיים לחברה הערבית ולאוכלוסיית הלהט"ב בכל ניידת. עיריית ירושלים ועיריית באר שבע קיבלו פטור ממכרז לצורך הפעלת הפרויקט בשתי

⁵¹ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14 במאי 2020, 9 ביוני 2020.

⁵² מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 18 במאי 2020, הועבר בדוא"ל, 24 ביוני 2020.

⁵³ החלטה 4462 של הממשלה ה-34, [יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות](#), 13 בינואר 2019.

הערים, וההסכם עימן בשלבי ניסוח. קידום הניידת באילת יחל לאחר הפעלת המרפאות הניידות בבאר שבע ובירושלים.

- **חינוך מונע לנוער ולצעירים בסיכון לזנות** – סדנאות לצעירים וצעירות בסיכון לאנשי הצוות המלווים אותם במסגרות בנושאי מיניות בריאה ומין בטוח. 102 סדנאות הועברו בשנת 2019 לכ-1,120 צעירים וצעירות ו-35 סדנאות הועברו לכ-230 אנשי הצוותים העובדים עימם. היישום בשנת 2020 ממתין להפניה לוועדת חריגים במשרד האוצר על ידי חשב המשרד.
- **מינוי מרכז פרויקט זמני לקידום יישום תקציבי החוק**. אותר ספק והוכן הסכם; ממתין להפניה לוועדת חריגים במשרד האוצר על ידי חשב המשרד.

מתשובת משרד הבריאות אפשר ללמוד כי מרבית המענים טרם יושמו. על פי תשובת המשרד העיכוב ביישום המענים נבע מגורמים אחדים:

- התקציב התקבל רק באפריל ולכן הליכי היישום החלו רק ברבעון השני של 2019;
- משרד האוצר לא הקצה תקנים בתוך המשרד או מחוץ לו לביצוע הפרויקטים, והמשרד נדרש לאתר גורמי מקצוע שערים אפשר להתקשר לצורך הפעלת הפרויקטים;
- לעיתים יש התנגדות מצד גורמים ברשויות המקומיות להקמת מרפאות מין ומרפאות ניידות הפונות לקהלים בסיכון בתחומן
- הסכום שהוקצה בהחלטת הממשלה למשרד הבריאות (7.4 מיליון ש"ח) טרם הוכנס לבסיס התקציב. נציין כי משרד הבריאות קיבל את התקציב למימון תוכנית הפעולה באפריל 2019, ולאחרונה הועבר תקציב 2020 למשרד הרווחה, האמור להעביר בקרוב למשרד הבריאות את חלקו.
- התפרצות הקורונה לא אפשרה לגורמים המקצועיים במשרד הבריאות לטפל בהיבטי היישום של התוכנית.

עוד נמסר ממשרד הבריאות כי בשל היקף היישום הנמוך של מעני תוכנית הפעולה, בשנת 2019 נותבו 100,000 ש"ח מעודפי תקציב החלטת הממשלה ל**טיפול שיניים לנשים המשתקמות מזנות**.⁵⁴ במסגרת זו טופלו 13 נשים מאזור חיפה על ידי מתמחים בבית הספר לרפואת שיניים בבית החולים רמב"ם.

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

⁵⁴ טיפולים אלו כוללים סתימות, עקירות, טיפולי שורש וטיפולים במחלות חניכיים.

- איתור זירות זנות (בתי בושת, דירות דיסקרטיות, מכוני עיסוי, מועדוני חשפנות, סאונות, זירות זנות פתוחות וכתובות של דירות פרטיות) כדי להפעיל בהן מרפאות ניידות בארבע ערים: תל אביב, ירושלים, חיפה ובאר שבע ובסביבתן. מאתר הזירות יכין רשימת כתובות וטלפונים של זירות שבהן ניתן מין תמורת תשלום, והיא תעודכן פעמיים בחודש. עלות הפרויקט – 50,000 ש"ח.
- סיוע לטרנסג'נדרים בסיכון לזנות – הכשרות מקצועיות לעובדי מערכת הבריאות ולעובדים ולמתנדבים בארגוני הקהילה שנותנים סיוע לאנשים על הקשת הטרנסית במשבר. מחקר ביחס לצרכים של טרנסג'נדרים בסיכון לזנות. עלות הפרויקט – 350,000 ש"ח.

3.3 משרד החינוך

בתוכנית הפעולה לשנת 2019 נקבע כי על משרד החינוך לפעול לפיתוח לומדות לתלמידים, מערכי ההדרכה למורים בנושא מיניות בריאה ולומדות למורים לזיהוי תלמידים בסיכון, לקבוע תכנים לתלמידים במערכת החינוך בתחום המיניות הבריאה ומניעת פגיעה מינית ולעבות תוכני הכשרה והדרכה של הצוות המקצועי במוסדות החינוך לעניין איתור וזיהוי קטינים בסיכון לניצול בזנות. **התקציב הנדרש להרחבת המענים שבאחריות משרד החינוך – 600,000 ש"ח.**⁵⁵

ממשרד החינוך נמסר כי המרכז לפיתוח הלומדות הוקפא טרם מימושו המלא בסוף שנת 2019 וכי התקציב הוגדר כעודפים מחויבים. במסגרת חלוקת העודפים המחויבים ממשרד האוצר למשרדי הממשלה התקבל חלק מתקציב העודפים, ותהליך הפיתוח מול הספק החיצוני חודש.⁵⁶ כאמור, בתחילת יוני הועברו 30 מיליון ש"ח למשרד הרווחה, והוא אמור להעביר למשרד החינוך את חלקו בתקציב.

ממשרד החינוך נמסר עוד כי לצד המענים שנקבעו בתוכנית הפעולה, נושאים הקשורים במיניות בריאה וביחסי דיאלוג וכבוד הדדי המתבססים על הסכמה ולא על ניצול ופגיעה מועברים לתלמידים במסגרת שיעורי חיים מגיל הגן ואילך. בהקשר זה נציין כי שיעורי חיים חיים הם שיעורי חובה המוגדרים במערכת השעות השבועית של מוסדות החינוך, אך התכנים הספציפיים המועברים בהם שונים בכל מוסד ומוסד. במסגרת זו פותחה לאחרונה, בשיתוף עמותת עלם, ערכה לתלמידי החטיבה העליונה (כיתות י"א-י"ב) בנושא מניעת התנהגויות סיכון וניצול מיני, לרבות צריכת זנות ומעורבות במין תמורת תשלום או תמורה אחרת.⁵⁷

⁵⁵ החלטה 4462 של הממשלה ה-34, [יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות](#), 13 בינואר 2019.

⁵⁶ איריס מנדה בן יעקב, מנהלת היחידה למיניות ומניעת פגיעה בילדים ובני נוער, משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 2 ביוני 2020; עדן יאיר, לשכת המשנה למנכ"ל משרד החינוך, דוא"ל, 8 ביוני 2020.

⁵⁷ איריס מנדה בן יעקב, מנהלת היחידה למיניות ומניעת פגיעה בילדים ובני נוער, משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב 2 ביוני 2020; היחידה למיניות ומניעת פגיעה בילדים ובני נוער, [ערכה למניעת התנהגות מינית מסכנת ולמניעת ניצול מיני בקרב בני נוער: שיעור חשוב בלהיות יקר ערך, מוגן והוגן](#), תשע"ט-2019.

3.4 המוסד לביטוח לאומי

במענה על פניית מרכז המחקר והמידע ביולי 2019 מהמוסד לביטוח לאומי נמסר כי ככלל, הזכאות לקצבאות נקבעת על פי תבחינים הקבועים בחוק. העיסוק בזנות כשלעצמו אינו מקנה זכאות לקצבאות ביטוח לאומי, אך נשים בזנות או שורדות זנות עשויות לקבל הכרה כבעלות נכות (פיזית או נפשית). אישה שאחוזי הנכות שנקבעו לה גבוהים דיים (יותר מ-40% נכות או יותר מ-20% אחוזי נכות, באישור ועדה לאובדן כושר עבודה), והיא משתתפת בתוכנית שיקום מקצועית, זכאית לקבל דמי שיקום בגובה קצבת נכות מלאה (כ-3,300 ש"ח לאישה יחידה ללא ילדים). תוכניות השיקום הייעודיות לנשים בזנות (אופק נשי, סלעית, יוצרות עתיד) מוכרות כתוכניות שיקום מקצועיות, ועל כן הן מקנות אפשרות לקבל דמי שיקום לזכאיות לכך. מי שאינה זכאית לדמי שיקום עשויה להיות זכאית לקצבת הבטחת הכנסה (אם היא עומדת במבחני הכנסה) בסכום של 1,800–2,200 ש"ח (לאישה יחידה ללא ילדים), על פי גילה.⁵⁸ יודגש כי לא מדובר במענים ייעודיים לנשים בזנות.

בתוכנית הפעולה נקבע בעבור המוסד לביטוח לאומי יעד של 50 משתתפות בתוכניות שיקום ייעודיות, 50 מקבלות דמי שיקום ו-50 מקבלות הבטחת הכנסה בשנת 2019. מהביטוח הלאומי נמסר בהקשר זה כי היות שהעיסוק בזנות כשלעצמו אינו תבחין רלוונטי לזכאות לקצבאות, אין הוא יכול לדווח על מספר הנשים בזנות המקבלות קצבאות ואפילו לא לספק אינדיקציה על מספרן.⁵⁹ לנוכח זאת, משמעות קביעת היעד המספרי של מקבלות הקצבאות בשנת 2019 אינה ברורה.

נוסף על כך, קרנות הביטוח הלאומי תומכות תקציבית בתוכנית השיקום "יוצרות עתיד". לאחר הארכת ההסכם הסיוע ללא תוספת תקציב, התמיכה בתוכנית עתידה להסתיים השנה.⁶⁰

4. סיכום היערכות הרשויות לקראת כניסת החוק לתוקף

כאמור, תחילתו של החוק נקבעה ל-18 חודשים מיום פרסומו,⁶¹ קרי ל-10 ביולי 2020, כדי לאפשר היערכות והתאמה, הן של דרכי יישום וכיפת החוק והכשרת הגורמים הרלוונטיים, הן של

⁵⁸ דבורה בדר, מנהלת אגף הבטחת הכנסה, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 3 ביוני 2019, שיחת טלפון, 17 ביוני 2019; המוסד לביטוח לאומי, סכומי קצבת הנכות (מעודכן ל-1 בינואר 2020), כניסה: 15 ביוני 2020; סכומי קצבת הבטחת הכנסה (מעודכן ל-1 בינואר 2020), כניסה: 15 ביוני 2020.

⁵⁹ דבורה בדר, מנהלת אגף הבטחת הכנסה, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 11 ביוני 2019.

⁶⁰ כרמלה קורש אבולגון, קרנות למפעלים מיוחדים, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 24 במאי 2020; 15 ביוני 2020.

⁶¹ חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019, סעיף 7.

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

מעני השיקום בעבור האוכלוסייה שבמעגל הזנות, והן של צעדי ההסברה, החינוך והעלאת המודעות הציבורית הנדרשים.⁶²

מבחינת היערכות לאכיפה, במועד סיום כתיבת המסמך, היועץ המשפטי לממשלה טרם פרסם הנחיה המסדירה את האופן שבו יש לאכוף את החוק.⁶³ המשרד לביטחון הפנים לא השיב על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדבר היערכות המשטרה לאכיפת איסור צריכת זנות, אך כאמור לעיל, בדיון צוות היישום במאי 2020 ציינה נציגת המשטרה כי מכיוון שעדיין אין אמצעי אכיפה חלופי, ולנוכח ריבוי המשימות שהוטלו על משטרת ישראל בחודשים האחרונים בשל התפרצות נגיף הקורונה, אין המשטרה יכולה להיערך אקטיבית לאכיפת החוק. למרות זאת, נציגת משטרת ישראל הדגישה כי ישקעו מרב המאמצים לאכוף את החוק עם כניסתו לתוקף, במגבלות האפשר. לדבריה, לנוכח היעדר אמצעים ומשאבי כוח אדם כאמור לעיל, מסתמן כי האכיפה תעשה באופן אגבי וללא ריכוזי מאמץ ייעודיים.⁶⁴

בבואו לאסור צריכת זנות היה המחוקק ער לחשיבות ליווי האיסור של צריכת זנות במהלך המשולב לצמצום הזנות. ייתכן כי במצבן של אוכלוסיות בזנות בזמן משבר הקורונה אפשר לראות עדות נוספת לחשיבות ליווי האיסור של צריכת זנות במהלך תמיכה משולב. בתשובה של משרד המשפטים על פניית מרכז המידע והמחקר של הכנסת נכללה התייחסות לעבודת היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים, אשר קיימה במהלך משבר הקורונה מפגשים ושיחות עם עובדי עיריית תל אביב, גורמי רווחה, ארגוני סיוע ופעילים אחרים בתחום בניסיון לקבל מידע מהשטח על מצבן של אוכלוסיות בזנות והאתגרים הייחודיים המאפיינים תקופה זו. על פי מידע שמסרה המתאמת הבין-משרדית לסחר בבני אדם, בעקבות מהלכים אלו זוהו קשיים שונים, בין היתר בהיבטים כלכליים, הן של אוכלוסיות בזנות והן של ארגוני הסיוע.⁶⁵

מדבריה של המתאמת הבין-משרדית לסחר בבני אדם אפשר ללמוד גם כי בשל התפרצות הנגיף, בתי בושת בולטים נסגרו וזנות רחוב הופסקה ללא שהוצעו מענים מיוחדים למי שהתפרנסו בזירות הזנות שנסגרו ולעיתים אף התגוררו שם. לצד זאת התקבלו דיווחים על המשך פעילות זנות בדירות מגורים ועל דרישה מצד סרסורים, לעיתים תוך איומים, להמשיך בעבודה למרות סכנת ההידבקות בקורונה. כמו כן דווח על כניסת נשים חדשות לעיסוק בזנות

⁶² הצעת חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה), התשע"ט-2018, 15 באוקטובר 2018.

⁶³ נילי פינקלשטיין, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), משרד המשפטים, דוא"ל, 25 בינוי 2020.

⁶⁴ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14 במאי 2020, 9 ביוני 2020.

⁶⁵ לילך וגנר ונילי פינקלשטיין, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 31 במאי 2020.

על רקע מצוקה כלכלית בעקבות סגירת מקומות תעסוקה במהלך הקורונה, בעיקר אימהות חד-הורית, בעיקר נשים חסרות מעמד.⁶⁶

מתשובות משרדי הממשלה נראה כי תוכנית הפעולה לצמצום צריכת הזנות לשנת 2019 יושמה עד כה חלקית בלבד, גם אם חלה התקדמות בתהליכי הגיבוש וההנעה של המענים הנכללים בה וביצירת התקשרויות במכרזים לשם הפעלתם. לנוכח זאת, צפוי שגם מימוש התוכנית בשנת 2020, אם אכן תתממש, ישלים ברובו מענים שהיו אמורים להתחיל לפעול בשנת 2019. כמו כן, צעדי ההסברה והעלאת המודעות הציבורית לנושא טרם קודמו.

למרות שרוב התוכניות החדשות לסיוע לנשים בזנות טרם החלו לפעול בשטח ולמרות קשיים לספק מענים חברתיים ושיקומיים ראויים לאוכלוסיות בזנות, עמדת משרד המשפטים היא כי אין היתכנות לדחיית כניסת החוק לתוקף.

בדיון של צוות יישום ההמלצות לצמצום צריכת זנות בינואר 2020 ציינה ממלאת מקום מנכ"ל משרד המשפטים כי לאחר קבלת התייחסות משרדי המשלה לנושא ולאחר קבלת התייחסותם של ארגוני החברה האזרחית, **עמדת משרד המשפטים היא כי למרות הקשיים במתן מענים חברתיים ושיקומיים ראויים לאוכלוסיות בזנות, אין התכנות לדחיית כניסת החוק לתוקף** (עמדה זו נותרה בתוקף גם בישיבת צוות היישום במאי 2020⁶⁷).

בדיון צוין גם כי בעדויות הנשמעות מפי העוסקות בזנות כיום, תאריך תחילת החוק מתואר כתאריך "שחרור" מתקופת העיסוק בזנות, וכי דחיית מועד תחילת החוק תגבה מהן מחיר נפשי כבד. נוסף על כך, נטען כי התדמית השלילית הנלווית להפללה בעבירות מסוג זה, צפויה לצמצם את צריכת הזנות, והועלו חששות כי דחיית מועד החלתו של החוק עלולה להוביל להיפוך המגמה ולהרחבת צריכת שירותי זנות.⁶⁸

עם זאת, הוסכם על דעתם של מרבית המשתתפים בדיון כי ככל שלא יהיה שינוי מהותי בהיערכות הגורמים הממונים על מתן מענה בריאותי ושיקומי לאוכלוסיות בזנות, **לא מן הנמנע שמצבן של העוסקות בזנות יחמיר, משום שלא יינתן טיפול ראוי למבקשות לצאת ממעגל הזנות**. נוסף על כך סביר לטעון כי צמצום מספר הלקוחות הצפוי בעקבות כניסת החוק לתוקף יוביל לעלייה נוספת במספר הפניות אל מרכזי התמיכה והשיקום, והפערים הקיימים כיום בפתרונות הבריאותיים והחברתיים יורגשו ביתר שאת.⁶⁹

בהקשר זה, ממשד הרווחה נמסר כי המענים שהמשרד מופקד עליהם כמפורט לעיל רחבים ומקיפים, הולמים את רוח החוק לאיסור צריכת הזנות ומספקים מענה הולם לאוכלוסיות בזנות. עם זאת, צוין כי במשרד ממשיכים לקדם יצירת מענים חדשים לפי

⁶⁶ שם.

⁶⁷ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי לאיסור צריכת הזנות מיום 14 במאי 2020, 9 ביוני 2020.

⁶⁸ לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים, סיכום ישיבת הצוות הבין-משרדי לאיסור צריכת זנות מיום 28 בינואר 2020, 25 בפברואר 2020.

⁶⁹ שם.

המסגרת שהותוותה בהחלטת הממשלה ושלא במסגרתה, כמפורט לעיל, כדי לצמצם ככל האפשר את הזנות.⁷⁰

⁷⁰ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 26 במאי 2020.

נספח: תוכנית הפעולה לצמצום צריכת זנות לשנת 2019⁷¹

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

⁷¹ תוכנית הפעולה לקוחה מהחלטה 4462 של הממשלה ה-34, [יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות](#), 13 בינואר 2019.

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

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

הערות	משרד	שנת	התקציב	התקציב	היקף	מענה
	ביצוע	2019	הנדרש	הקיים		(בריאות נפש והתמכרות) - עלות תפעול
	בריאות	2019	200,000			הרחבת האמצעים לקידום מין מוגן גופנית ונפשית בקרב בני נוער וצעירים שחוו פגיעה מינית - מניעת זנות בקרב צעירים וצעירות בסיכון
	בריאות	2019	1,900,000			הקמת מרפאה ייעודית לאיתור מחלות מין ו-HIV בבאר שבע בדגש על אוכלוסיות בסיכון לזנות - הערכת עלות תפעול
	בריאות	2019	1,000,000			הקמת מרפאה ניידת לטיפול באנשים בזנות באילת - הערכת עלות תפעול
	בריאות	2019	200,000			הכשרת צוותי בריאות בנושא מיניות בטוחה וטיפול באנשים על רצף הזנות
	בריאות	2019	2,220,000			הוספת עשרה עובדים סוציאליים ייעודיים לטיפול באנשים בזנות לטרנסג'נדריות ולגברים בזנות ולאנשים בזנות מחברה הערבית במסגרת ארבע הניידות לטיפול בזנות
			7,420,000			סך הכול בריאות
	ביטוח לאומי	2019	0	950,000	50	תוכניות שיקום ייעודיות: אופק נשי, סלעית, יוצרות עתיד

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