



משרד הרווחה  
והביטחון החברתי



1974-2024

50



מאיירס ג'וינט  
ברוקדייל

# יישום חוק איסור צריכת זנות תמצית המחקר המלווה

דנה ברנדר אמיליה קפרנוב עירית ענבר (אייזיק)  
דורי ריבקין אלומה לוי-זוהר אמיר פלק

בשיתוף: זהר אור שרביט, עדי ארד, שקד לובוצקי-גטה, רוני זילכה

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק  
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

מחקר זה הוזמן ומומן במסגרת החלטת הממשלה 4462, יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת זנות, באחריות משרד הרווחה והביטחון החברתי ובליווי המשרד לביטחון לאומי

**מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל**

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

[brook@jdc.org](mailto:brook@jdc.org) | [brookdale.jdc.org.il](http://brookdale.jdc.org.il)

ירושלים | סיוון תשפ"ד | יולי 2024

# תוכן עניינים

1	1. מבוא
1	1.1 חוק איסור צריכת זנות והחלטת הממשלה 4462
2	2. המחקר המלווה את החוק
2	2.1 מטרת המחקר
2	2.2 שיטת המחקר
3	2.3 מגבלות המחקר
4	2.4 אתיקה
5	3. יישום החוק – אכיפה
5	3.1 רקע
6	3.2 מדיניות האכיפה
6	3.3 היקף האכיפה ומאפייניה
8	3.4 תפיסות השוטרים בנוגע לחוק איסור צריכת זנות ולתופעת הזנות
10	3.5 א.נשים בזנות מספרות על אכיפת החוק
10	3.6 צרכני זנות שנקנסו מספרים על אכיפת החוק
10	3.7 קשיים וחסמים באכיפת החוק
12	4. הא.נשים בזנות והשירותים עבורן
12	4.1 השפעות החוק על חייהן של א.נשים בזנות
13	4.2 עמדות נשות המקצוע בנוגע להשפעת החוק
13	4.3 צרכים וחסמים ביציאה מזנות
14	4.4 מערך השירותים עבור א.נשים בזנות
19	4.5 תפיסות של א.נשים בזנות בנוגע למערכת השירותים
19	4.6 מקבלות השירות במערך השירותים
20	4.7 נשות המקצוע המטפלות בא.נשים בזנות
21	4.8 אתגרים וחסמים במערך השירותים למען א.נשים בזנות
22	5. צרכני הזנות
22	5.1 היקף צריכת הזנות בקרב אוכלוסיית הגברים בישראל
22	5.2 מגמות בביקוש לזנות על פי Google Trends

24	5.3 מאפיינים של צרכני זנות וצריכת זנות
25	5.4 עמדות ותפיסות של צרכני זנות
25	5.5 האמצעי החלופי
27	5.6 התמכרות לצריכת זנות ולמין
28	6. הציבור בישראל: מערך החינוך וההסברה לציבור ועמדות הציבור
28	6.1 הסברה בנוגע לחוק ולתופעת הזנות
29	6.2 עמדות הציבור
31	7. שינויים ומגמות בתקופת יישום החוק
31	7.1 שיתופי פעולה בין-משרדיים ובין-מגזריים
31	7.2 אכיפה משטרתית בעקבות החוק
32	7.3 מגמות בתופעת הזנות ובמאפייני הזנות
33	7.4 מגמות ברווחתן של א.נשים בזנות
33	7.5 מגמות במערך הסיוע והשירותים לא.נשים בזנות
34	7.6 מגמות בצריכת זנות ובביקוש לזנות
35	7.7 השפעת האמצעי החלופי לתשלום הקנס על המשתתפים בסדנה
35	7.8 פעולות חינוך והסברה לציבור הרחב
36	7.9 עמדות הציבור הרחב בנוגע לזנות
37	8. המלצות
37	8.1 המלצות בנוגע לאכיפת החוק
37	8.2 המלצות בנוגע לצרכני הזנות
38	8.3 המלצות בנוגע למערכת השירותים עבור א.נשים בזנות
39	8.4 המלצות בנוגע להרחבת מאמצי ההסברה על החוק ועל נזקי הזנות

## רשימת לוחות

15	לוח 1: מסגרות משרד הרווחה
17	לוח 2: מסגרות משרד הבריאות

## 1.1 חוק איסור צריכת זנות והחלטת הממשלה 4462

חוק איסור צריכת זנות, תשע"ט-2019 (להלן: [חוק איסור צריכת זנות](#)) פורסם בינואר 2019 ונכנס לתוקף ביולי 2020 כהוראת שעה לחמש שנים. מטרת החוק היא "להביא לצמצום הזנות באמצעות קביעת איסור צריכת זנות, כחלק ממהלך משולב הכולל חינוך והסברה לציבור והרחבת דרכי טיפול ושיקום לאוכלוסיות בזנות, מתוך הכרה במאפייניה הפוגעניים של הזנות ובנזקים הכרוכים בה". האיסור על צריכת זנות ולא על הימצאות בזנות, "המודל הנורדי", משקף תפיסה ולפיה האנשים בזנות הם. הגורם הנפגע ויש לסייע להם. לצאת מזנות בדרך של הרחבת שירותי הסיוע והטיפול, לצד צמצום צריכת זנות דרך ענישה, הסברה וחינוך לשינוי נורמות.

החוק קובע שני איסורים פליליים: (1) איסור על צריכת זנות; (2) איסור על הימצאות במקום המשמש, באופן מלא או חלקי למעשי זנות, במטרה לצרוך זנות.<sup>2</sup> העונש בצד האיסורים הוא קנס כאמור [בסעיף 61\(א\)\(3\) לחוק העונשין](#). נוסף על כך החוק קובע כי העבירה היא עבירה מינהלית כמשמעותה [בחוק העבירות המינהליות, תשמ"ו-1985](#), ובצידה קנס מינהלי קצוב של 2,000 ₪. בגין עבירה חוזרת יוטל כפל קנס בסך 4,000 ₪. לפי סעיף 15 לחוק העבירות המינהליות ובנסיבות שנקבעו [בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה](#) תישקל פתיחה בחקירה והגשת כתב אישום. לנקנס נתונה אפשרות להמיר את הקנס [באמצעי חלופי](#) – תוכנית פסיכו-חינוכית שמטרתה לפתח הבנה של נזקי הזנות ולמנוע את הישנות ביצוע העבירה.

חוק איסור צריכת זנות הוא תוצאה של עבודת הצוות הבין-משרדי אשר הוקם בשנת 2016 ובחן את הכלים לצמצום צריכת הזנות בישראל. בצוות, בהובלת משרד המשפטים, השתתפו משרתת ישראל, המשרד לביטחון לאומי, משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: משרד הרווחה), משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד האוצר, והמשרד לשוויון חברתי. [המלצות הצוות](#) הוגשו בדצמבר 2017, וכללו הקמת תוכנית בין-משרדית לפיתוח ולהרחבה של המענים ושירותי השיקום לנשים, גברים, טרנסג'נדרים וקטינים<sup>3</sup> בזנות. בינואר 2019 קיבלה הממשלה את [החלטה 4462](#): "יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות" (להלן: החלטת הממשלה) ובמסגרתה הוחלט לאמץ את עיקרי המלצות הצוות הבין-משרדי. לשם כך, הממשלה הנחתה את שר הרווחה לתקצב את יישום החלטת הממשלה בסכום של 30 מיליון ₪ לשנה. החל מנובמבר 2021 מובילה מנהלת יחידת התיאום הממשלתית למאבק בסחר בבני אדם, זנות ופוליגמיה במשרד המשפטים (להלן: המתאמת הממשלתית) צוות בין-משרדי לטיפול בתופעת הזנות הפועל ליישום החלטת הממשלה. צוות זה מתכלל את יישום החלטת הממשלה ואת ניצול התקציב והסטת היתרות, מתאם בין המשרדים השונים ופועל למען שותפות עם החברה האזרחית.

<sup>1</sup> מסמך זה הוא תמצית של דוח המחקר המלא, שיפורסם באתר מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בדצמבר 2024.

<sup>2</sup> לעניין האיסור השני נקבעה בחוק חֻזְקָה, הניתנת לסתירה, לפיה יראו אדם הנמצא במקום שעיקר השימוש בו למעשי זנות, כמי שמטרתו לצרוך מעשה זנות. משמעות החזקה היא שחובה על אדם הנמצא במקום שהוגדר כזירת זנות להוכיח שהוא נמצא שם שלא לשם צריכת זנות, ועל המשטרה להניח תשתית ראייתית שעיקר שימושו של המקום למעשי זנות, כלומר "זירת זנות".

<sup>3</sup> הביטוי 'אנשים בזנות' במסמך זה מתייחס לכל המגדרים – נשים, נערות וצעירות, גברים, נערים וצעירים ואנשים על הקשת הטרנסית. הדוח נכתב בלשון נקבה, למעט כאשר יש התייחסות מפורשת למגדר אחר.

## 2. המחקר המלווה את החוק

### 2.1 מטרת המחקר

חוק איסור צריכת זנות קובע שיש לערוך מחקר לבחינת יישומו של החוק והשפעתו על השגת מטרתו. [בדברי ההסבר לחוק](#) צוין כי זו אחת הסיבות לקביעת החוק כהוראת שעה למשך חמש שנים. על פי החלטת ממשלה 4462 המחקר המלווה נערך באחריות אגף המחקר במשרד הרווחה בליווי לשכת המדען הראשי במשרד לביטחון לאומי. הגורם שנבחר לבצע את המחקר הוא [מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל](#). המחקר לווה על ידי ועדת היגוי שחברים בה נציגים ממשרדי הממשלה שבצוות הבין-משרדי.<sup>4</sup>

המחקר בחן את יישום החוק ואת השפעתו בארבעה תחומים:

1. **אכיפת החוק על ידי המשטרה:** היערכות והכשרה לאכיפת החוק, פעולות האכיפה והקנסות שהוטלו, הקשיים העומדים בפני המשטרה באכיפת החוק
2. **אנשים בזנות והשירותים עבורן:** השפעת החוק על האנשים בזנות, שינויים במערך השירותים עבורן, אתגרים וחסמים במתן השירותים
3. **צרכני הזנות:** השפעת החוק על היקף צריכת הזנות ועל מאפייניה, פנייה לאמצעי החלופי המחליף את הקנס והשפעת הסדנה הניתנת במסגרתו, שירותים להתמכרות למין ולזנות
4. **מערך החינוך וההסברה לציבור ועמדות הציבור:** פעולות הסברה בנוגע לחוק ולתופעת הזנות, שינויים בעמדות הציבור בנוגע לחוק ולזנות בכלל

### 2.2 שיטת המחקר

המחקר החל בנובמבר 2020 והסתיים במאי 2024. הוא מתבסס על מקורות המידע האלה:

1. סקרים:<sup>5</sup>

- סקר עמדות הציבור שנערך בשנת 2021 (N=803) ובשנת 2024 (N=804)
- סקר צריכת זנות שנערך בקרב גברים בני 18–70 בשנת 2021 (N=5757) ובשנת 2024 (N=2837)<sup>6</sup>

<sup>4</sup> בוועדת ההיגוי השתתפו נציגי משרד הרווחה – אגף המחקר (יו"ר הוועדה); המשרד לביטחון לאומי – לשכת המדען הראשי, הייעוץ המשפטי; משרד המשפטים – יחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם, זנות ופוליגמיה בחטיבה החברתית, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), פרקליטות המדינה, מינהל של"מ – אגף חוץ ביתי ואגף קהילה, אגף בכיר שירות המבחן למבוגרים, אגף תעסוקת רווחה; משטרת ישראל – חוליית סחר בבני אדם; משרד הבריאות – שירותי בריאות הציבור; משרד החינוך – השירות הפסיכולוגי ייעוצי (שפ"י).

<sup>5</sup> בעקבות מלחמת חרבות ברזל בוטל סקר שוטרים שתוכנן לצאת לפועל באוקטובר 2023. לכן, המידע מן המשטרה מתבסס על ראיונות עומק בלבד.

<sup>6</sup> המדגם מייצג את אוכלוסיית הגברים היהודים (חרדים השתתפו במדידה השנייה בלבד) וכולל משיבים ערבים, ללא ייצוגיות. בשתי המדידות הסקר לא כלל גברים ללא מעמד אזרחי.

- סקר שנערך בקרב נשות מקצוע בשירותים לא.נשים בזנות בשנת 2021 (N=117) ובשנת 2023 (N=221)
  - סקר שנערך בקרב משתתפי 14 סדנאות האמצעי החלופי, לפני הסדנאות ואחריהן, בשנים 2022–2023 (N=71)
2. **נתונים מינהליים:** נתוני מקבלות השירות במסגרות משרד הבריאות (2019–2022) ומשרד הרווחה (2020–2023), נתוני הקנסות שהטילה משטרת ישראל במסגרת החוק בשנים 2021–2023 ונתוני הנקנסים
  3. **נתוני חיפוש באינטרנט:** ניתוח שימוש במילות חיפוש בתחום הזנות במנוע החיפוש Google בשנים 2013–2024 בעזרת אתר Google Trends לבחינת מגמות בביקוש לזנות
  4. **ראיונות עומק** מובנים למחצה עם 34 א.נשים בזנות,<sup>7</sup> 64 נשות מקצוע בשירותים, 30 שוטרים וקצינים במשטרת ישראל ו-5 צרכני זנות
  5. **מיפוי** מסגרות ותוכניות שיקום וטיפול
  6. **ניתוח מסמכים** הקשורים לחוק וליישומו
- ייעוץ למחקר ניתן על ידי פרופ' גיורא רגב, ד"ר יעלה להב-רז, ענבל פרן-פרח, ד"ר דמיטרי רומנוב ושתי יועצות מניסיון חיים בתחום הזנות.

## 2.3 מגבלות המחקר

1. הזנות היא תופעה נסתרת שאי אפשר למדוד ישירות.<sup>8</sup> במחקר זה השינויים בצריכת זנות נבחנו באמצעות שאלון דיווח עצמי מקוון, שמושפע מרצייה חברתית. זאת ועוד, המדגם של משתתפי סקרים אינטרנטיים תמורת תשלום, עשוי להיות מוטה.
2. משך המחקר היה קצר מכדי לבחון את השפעות החוק על היקף הזנות לטווח ארוך, בין היתר משום ששינוי בתחום תלוי גם בשינויים בנורמות חברתיות.
3. מגפת הקורונה, מאורעות השבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל, שאירעו במהלך ביצוע המחקר, השפיעו על צריכת זנות ועל א.נשים בזנות, ואי אפשר לבדוד את השפעתם מהשפעת יישום החוק.
4. נקודת המבט של הא.נשים בזנות מבוססת על ראיונות עומק שנערכו בשנות המחקר עם 34 א.נשים שאינן מייצגות את כלל האוכלוסייה.
5. אי אפשר להסיק מן הנתונים המינהליים על א.נשים בזנות בשירותים השונים בנוגע לכלל הא.נשים בזנות מכיוון שהן מייצגות את הפונות לשירותים בלבד. כמו כן אי אפשר להסיק מנתוני מקבלי הקנסות על כלל צרכני הזנות מכיוון שהם מייצגים את הצרכנים אשר נקנסו בזירות האכיפה בלבד.

<sup>7</sup> 34 הראיונות נערכו עם 27 נשים (21 יהודיות ו-6 ערביות); 5 נשים טרנסיות (4 יהודיות ו-1 ערבייה); 2 גברים (1 יהודי ו-1 ערבי).

<sup>8</sup> מסיבות מתודולוגיות ותקציביות החליטה ועדת ההיגוי שלא לחזור על הסקר הכמותי שבוצע בקרב א.נשים בזנות בסקר הלאומי על תופעת הזנות בישראל ([סנטו וכרמלי, 2016](#)), ולמצוא דרכים עקיפות לבחינת היקף התופעה.

6. צוות המחקר השתמש בנתונים מינהליים של משרדי הממשלה, ובחלק מן המקרים לא נמסרו הנתונים שהתבקשו, או שהנתונים היו חלקיים.
7. תפיסות השוטרים המוצגות במחקר מבוססות על ראיונות עם 30 שוטרים וקצינים, בעיקר בתחנות ומרחבי המשטרה שאוכפים או אכפו את החוק בפועל ויש להם ניסיון רלוונטי למחקר. בהתאם לכך, התפיסות המובאות כאן הן מגוונות אך אינן מייצגות את תפיסותיהם של כלל השוטרים במשטרת ישראל.
8. לממצאים המתבססים על היקפי החיפוש ב-Google יש מגבלות אחדות. ראשית, היקף החיפוש ב-Google הוא מדד עקיף של הביקוש לזנות ושל צריכת זנות. אף שיש מקום להניח שהחיפוש אחר זנות באינטרנט מבטא בראש ובראשונה ביקוש לזנות ([ר' הסבר אצל לוי-זוהר ואח', 2023](#)), ייתכן שיש חיפושים אחר המונחים שנבחנו אשר אינם מבטאים רצון לצרוך זנות. כמו כן אתר Google Trends מספק מידע על חיפוש אחר זנות באמצעות מנוע החיפוש Google בלבד, אך הוא אינו מספק מידע על אודות ביקוש לזנות שלא באמצעות האינטרנט או Google (לדוגמה ביקוש לזנות באמצעות 'טלגרם').

## 2.4 אתיקה

המחקר וכלי המחקר אושרו על ידי ועדת האתיקה של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. כלל המשתתפים בסקרים ובראיונות נתנו הסכמה מדעת להשתתף בהם. כן ננקטו כל האמצעים הנדרשים לשמור על סודיות המשתתפים.



## 3. יישום החוק - אכיפה

### 3.1 רקע

חוק איסור צריכת זנות נכנס לתוקף כהוראת שעה ביולי 2020 ולווה ב**הנחיית היועץ המשפטי לממשלה** שהתווה את מדיניות האכיפה של העבירה החדשה כעבירה מינהלית. בהנחיית היועמ"ש נקבע כי במהלך פעולות לאכיפת החוק, ההתייחסות לאנשים בזנות תיעשה ברגישות הנדרשת ותוך שמירה על האוטונומיה שלהן. עוד נקבע כי משטרת ישראל תסדיר בנוהל את התנהלות השוטרים כלפי האנשים בזנות כדי להבטיח, ככל האפשר, שלא יהיה בפעולות האכיפה כשלעצמן כדי להחמיר את הפגיעה בהן.

#### היעדר תקציב

במסגרת אישור החוק והחלטת ממשלה 4462 הוחלט כי אכיפת החוק תתבצע במשאבים הקיימים ועל פי תיעודך ויכולת של משטרת ישראל. לפיכך לא התקבל תקציב ייעודי להיערכות לאכיפה, להכשרות השוטרים, לתקנים ייעודיים לריכוז הנושא או לאכיפה.

#### ההיערכות לאכיפה

את ההיערכות הובילה ראש חוליית סחר בבני אדם בשיתוף גורמים נוספים במשטרה. ההיערכות נעשתה בשנים 2019–2020, בתקופה של עומס רב על המשטרה – שלוש מערכות בחירות, מגפת הקורונה ועוד.

ההיערכות כללה:

- **כתיבת נוהל 300.25.01 – 'אכיפת חוק איסור צריכת זנות', של אגף המבצעים והשיטור ואגף החקירות והמודיעין במשטרה (להלן: נוהל האכיפה),** כולל תפיסת הפעלה; קביעת העקרונות המנחים ליישום החוק; הגדרת תחומי אחריות באכיפה; והוראות מפורטות לביצועה בפועל.
- **הכשרות.** כעשרת אלפים סיירים, בלשים וחוקרים הוכשרו בהתאם למגזר התפקיד באמצעות לומדה מקוונת הכוללת בחינה; כאלף מוקדנים עברו הכשרה; מספר מצומצם של שוטרים עברו גם הכשרות של שבוע בנושא סחר בבני אדם וזנות והדרכות נוספות.
- **בניית התשתית הטכנולוגית** למתן קנסות, להמשך הטיפול בהם ולמעקב ופיקוח על האכיפה. השוטרים נעזרים בטאבלט לגביית עדות, לתהליך החקירה באזהרה ולמתן הקנס עצמו. כמו כן לרשותם ברקוד המפנה לאתר "**כל זכות**" כדי להעביר מידע על מערך הסיוע לאנשים בזנות שהם פוגשים בזירה.
- **הקמה והפעלה של צוות מעקב** אחר הטמעת החוק ויישומו בהובלת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי) במשרד המשפטים בהשתתפות יחידת התיאום, משטרת ישראל, המשרד לביטחון לאומי, פרקליטות המדינה וגורמים נוספים שהוזמנו בהתאם לצורך. מטרת צוות המעקב לתת מענה משפטי לשאלות הנוגעות לאכיפת החוק, ליישום החוק והתקנות ולהסרת חסמים.

## חלוקת תחומי האחריות לאכיפת החוק ברמה הארצית במשטרת ישראל

האחריות לאכיפת החוק הוטלה על חטיבת המודיעין באמצעות קצין בילוש ארצי; תיאום הפעילות עם משרדי הממשלה הוטל על חטיבת החקירות באמצעות ראש חוליית סחר בבני אדם; האחריות לקנסות המינהליים בגין צריכת זנות הוטלה על חטיבת השיטור באמצעות מדור סיוור.

### 3.2 מדיניות האכיפה

החוק נכנס לתוקף ביולי 2020 ואושר לאכיפה על ידי השר לביטחון פנים בסוף דצמבר 2020. אכיפתו בפועל החלה במחצית השנייה של שנת 2021 כאשר הדרג המדיני קידם את הנושא אל מול הדרג המקצועי הבכיר במשטרה, שהורה להגביר את האכיפה. הלכה למעשה, האכיפה נעשתה במוקדים אחדים ובמחוזות מסוימים, וזאת בכפוף למדיניות של פיקוד התחנות והמרחבים. יש לציין כי בשנים 2020–2023 תפקיד ראש חוליית סחר בבני אדם לא אויש ברציפות, וצוות החוליה התחלף פעמיים. ממצאי המחקר מצביעים על אובדן ידע ארגוני ועל הטמעה איטית של האכיפה בשל קטיעת הרצף התפקודי בגוף המרכז את יישומה במשטרה.

### 3.3 היקף האכיפה ומאפייניה

#### היקף האכיפה

לפי נתוני משטרת ישראל, בשנים 2021–2023 הוטלו על ידי המשטרה 5,091 קנסות: 1,384 קנסות בשנת 2021, 2,841 קנסות בשנת 2022 ו-866 קנסות בשנת 2023.

במחצית הראשונה של שנת 2021 ניתנו קנסות בודדים בלבד. במחצית השנייה של 2021 אכיפת החוק צברה תאוצה והגיעה לשיאה בסוף השנה. בשנת 2022 חלו תנודות בהיקף האכיפה, אולם המגמה הייתה של ירידה, ובשנת 2023 האכיפה הייתה מצומצמת. מן הראיונות שנערכו עם שוטרים עלה כי בגזרות השונות היו סיבות מגוונות לירידה בהיקף האכיפה, בהן סגירת זירות זנות באמצעות צו מפקד מחוז או צו בית משפט, מתן עדיפות למשימות אחרות, ואף החלטה פיקודית לצמצם את מאמצי האכיפה לנוכח הקושי בביסוס תשתית ראייתית להגדרת זירות זנות, הדורש משאבים רבים ובתוך זה עבודת מודיעין.

בחינה של **הפריסה הגאוגרפית של האכיפה** מצביעה על כך שמרבית האכיפה נעשתה במרכז הארץ. כך, 86% מן הקנסות נרשמו על ידי שוטרי מחוזות מרכז ותל אביב, 13% על ידי שוטרי מחוז חוף ורק 1% בשאר המחוזות. 97% מן הקנסות ניתנו על ידי **שלוש תחנות משטרה** – תחנת שר"ת בדרום תל אביב, תחנת ראשון לציון ותחנת זבולון בקרית חיים, הפועלת באזור מפרץ חיפה. בשלוש השנים ניתנו בתחנות בירושלים רק ארבעה קנסות ובמחוז דרום רק 13 קנסות, בהם רק קנס אחד בעיר אילת, שבה יש זירות זנות רבות.

בפועל, 98% מן הקנסות נרשמו על ידי שוטרי וקציני סיוור ואגף המבצעים ושיטור (אג"מ) ורק 2% נרשמו על ידי שוטרי בילוש, חקירות ומשמר הגבול.

מתוך 5,091 קנסות אשר ניתנו בשנים 2021–2023, 4% (227 קנסות) ניתנו בגין **עבירה חוזרת**, משמע כפל קנס. בשנת 2021 ניתנו 0.1% קנסות בגין עבירה חוזרת, בשנת 2022 ניתנו 5% ובשנת 2023 – 9% (2, 145 ו-80 קנסות בהתאמה).

## זירות אכיפה

בעת הטלת הקנסות מגדירים השוטרים את זירת האכיפה ולפי דיווחיהם עיקר האכיפה (95%) נעשתה בבתי בושט,<sup>9</sup> כולל אלו הפועלים במסווה חוקי (לדוגמה ספא או מכון עיסוי). 4% מן הקנסות ניתנו בזירות הפתוחות (כגון רחוב, מכונית, חניון) ו-1% בבתי מגורים או בבתי מלון. היקף רישום הקנסות בזירות הפתוחות ירד מ-9% בשנת 2021 ל-3% בשנת 2023. בראיונות עם שוטרים הם הסבירו ירידה זאת בצמצום הזירות הפתוחות בעקבות פעולות האכיפה.

## סעיף העבירה

בחוק קבועות שתי עבירות – צריכת מעשה זנות (העבירה הראשונה) והימצאות במקום המשמש למעשי זנות במטרה לצרוך זנות (העבירה השנייה), עבירה שלה נקבעה כאמור חזקה בחוק. רק 11% מן הקנסות נרשמו בגין העבירה הראשונה, ו-89% מן הקנסות נרשמו בגין העבירה השנייה. מן הראיונות עלה כי האפשרות לתת קנסות על העבירה השנייה אפשרה למשטרה לאכוף את החוק בהיקף רחב ובייחוד נכון הדבר בבתי בושט שהוגדרו כך על ידי המשטרה (90% מן הקנסות בזירה זו נרשמו בגין העבירה השנייה). יש לציין כי ב-73% מן המקרים שבהם הוטלו קנסות בבתי מגורים ובבתי מלון, נעשה שימוש בעבירה השנייה, אף על פי שעיקר השימוש במקומות אלו הוא לא למעשי זנות. האכיפה בדירות מגורים ובבתי מלון הסתמכה לרוב על מידע מודיעיני או על תלונות שהגיעו למוקד 100, שחלקן מעניקות סמכות כניסה וחיפוש במקום ללא צו. יחסית לשאר הזירות, בזירות הפתוחות ניתנו יותר קנסות על העבירה הראשונה – צריכת זנות (35%).

## תשלום קנסות

נכון לסוף שנת 2023 44% מן הקנסות שולמו ו-4% ממתנינים לתשלום, במסגרת הזמן המוגדר בחוק. 45% מן הקנסות לא שולמו. בגין 3% מן הקנסות הוגשה בקשה להישפט, אך טרם הוגשו כתבי אישום. 2% מן הקנסות בוטלו. לגבי 2% מן הקנסות בחר הנקנס לפנות לאמצעי החלופי. נכון לסוף שנת 2023 בוטל על ידי משטרת ישראל שיעור שולי של 2% מן הקנסות (מרביתם ניתנו בגין העבירה השנייה), על פי רוב עקב חוסר ראיות.

יש פערים ניכרים ומובהקים סטטיסטית בין קבוצות באוכלוסייה בשיעור תשלום הקנסות. נקנסים צעירים בני 18 עד 25 שילמו את הקנסות בשיעור גבוה (54%) מנקנסים מקבוצות גיל מבוגרות יותר. 53% מן הנקנסים שיש להם אזרחות ישראלית שילמו את הקנסות, לעומת 19% בלבד מן הנקנסים חסרי מעמד אזרחי.

---

<sup>9</sup> זירות זנות המוגדרות על ידי השוטרים כבית בושט בעת הטלת הקנס הן מקומות מאורגנים ובתוך כך, בתי בושט ובתי בושט במסווה של עסקים חוקיים כגון ספא ומכוני עיסוי וכן דירות דיסקרטיות שעיקר ייעודן הוא מעשה זנות.

## 3.4 תפיסות השוטרים בנוגע לחוק איסור צריכת זנות ולתופעת הזנות

תת-הפרק הזה מציג את התפיסות העיקריות שעלו מראיונות עם 30 שוטרים וקצינים, בעיקר בתחנות ובמרחבים של המשטרה שאכפו את החוק ויש להם ניסיון הרלוונטי למחקר. כאמור, התפיסות המובאות כאן הן מגוונות אך אינן מייצגות את תפיסותיהם של כלל השוטרים במשטרת ישראל.

### תפיסות בנוגע לחוק

השוטרים שהתראיינו למחקר הביעו עמדות חיוביות כלפי החוק וכלפי התפיסה שבבסיסו. רובם ככולם רואים את צריכת הזנות, במרבית המצבים, כניצול חמור ופסול של האנשים בזנות.

### תפיסות השוטרים בנוגע להשפעות האכיפה על צמצום תופעת הזנות

כל השוטרים שהתראיינו למחקר ציינו כי לדעתם החוק לא יצליח למגר את תופעת הזנות, אך מרביתם טענו שאכיפתו ועצם נוכחותם מצליחות לצמצם את הפעילות בזירות. לטענתם התופעה עיקשת ויש להמשיך ולטפל בה בעקביות, אחרת היא חוזרת ואף גדלה. במיוחד ציינו השוטרים את חשיבות נוכחותם בכל הזירות, כולל בזירות הנסתרות ובמיוחד באלו הנמצאות במרחבים הפרטיים, תוך ציון האתגרים שבאיתורן ובהגעה אליהן.

בראיונות, השוטרים הדגישו שהחוק אינו עומד בפני עצמו, אלא מהווה אחד הכלים העומדים לרשות המשטרה בטיפול הכוללני<sup>10</sup> בצמצום תופעת הזנות, כאשר הכלי העיקרי הוא סגירת בתי בושת. דוגמאות שהוצגו היו הפעולות המשותפות של המשטרה ורשויות ממשלתיות ומקומיות, כגון רשות המיסים, ההוצאה לפועל והמחלקות לרישוי עסקים ברשויות המקומיות אשר הביאו לסגירת בתי בושת ובייחוד בתי בושת הפועלים במסווה של עסקים חוקיים כגון מכוני עיסוי. שוטרים שהתראיינו טענו כי ענישה כלכלית כלפי "המרוויחים הגדולים" מן הזנות – מפעילי הזירות, סרסורים ובעלי נכסים המשמשים לזירות זנות – היא היעילה ביותר לצמצום התופעה. בהקשר זה חשוב לציין כי עבירות הקשורות למעשי זנות לפי סעיפים 199, 201, 202, 203, 204, 205 ו-[לחוק העונשין](#) הן עבירות מקור לפי חוק איסור הלבנת הון תש"ס-2000, המאפשר שימוש בכלים הקבועים בחוק לצורך תפיסה וחילוט רכוש שקשור לעבירות הלבנת הון. גם לפי [פקודת סדר הדין הפלילי \(מעצר וחיפוש\) \[נוסח חדש\]](#), [תשכ"ט-1969](#), במסגרת הליכים פליליים אפשר לתפוס ולחלט רכוש. עם זאת, השימוש בכלים האמורים אינו מספק, ולראיה טענת שוטרים כי חלק מבתי הבושת או בתי בושת במסווה של עסקים חוקיים אשר נסגרו, נפתחים מחדש. הנושא מצריך המשך בחינה והטמעה של אופן היישום והשימוש בכלים העומדים לרשות מערכת האכיפה.

” כרגע מה שאנחנו מתעסקים – זה בנשים שלא מעוניינות להתלונן, ולקוחות שלא מעוניינים להתלונן, ומי שנהנה מכל זה הם בעלי הבית שאנחנו לא נוגעים בהם. והפרקליטות לא איתנו. אנחנו בסופו של דבר צריכים לעקור את התופעה הזאת מהשורש. והשורש זה לא הזונה, תסלחי לי על המילה, וגם לא הלקוח. הם תוצר נלווה של זה, הם כאילו התוצר הנלווה של מי שמתכלל את האירוע הזה, ואנחנו לא נוגעים בו. גם אין לנו כלים לגעת בו” (קצין משטרה, פברואר 2024)

<sup>10</sup> ראה מדיניות האכיפה בעבירות הנלוות לזנות: <https://did.li/cqLTY>

אמירה חשובה נוספת שעלתה מן השוטרים היא כי האכיפה המשטרתית היא מענה "בקצה" והיא אינה מספיקה ליצירת השינוי שאליו החוק מכוון. לדעתם, נדרש מאמץ משולב של פעולות מניעה וטיפול מבחינה משפטית, חברתית, חינוכית ושיקומית.

### תפיסות השוטרים בנוגע להשפעות החוק על זירות זנות

על פי השוטרים, במשך כעשור לפני כניסת החוק לתוקף וגם בתקופה של יישום החוק חלו שינויים בזירות הזנות. שינויים אלו נבעו מתהליכים כלכליים וחברתיים וכן מסגירת בתי בושת ומועדוני חשכנות על ידי המשטרה טרם החוק. השינויים בזירות הזנות כוללים מעבר של פרסום הזנות לאינטרנט ומעבר של הזנות עצמה לזירות נסתרות, כגון בתים פרטיים, דירות דיסקרטיות, בתי מלון ו"חדרים לפי שעה". זירות אלו דינמיות, עוברות ממקום למקום וקשות מאוד לאכיפת החוק והעבירות הנלוות.

### תפיסות השוטרים בנוגע להשפעות הנוספות של החוק

השוטרים שמתוקף תפקידם נמצאים בזירות זנות ומכירים את המציאות המורכבת העלו את התובנות שלהם וכן כמה דאגות בקשר ליישום החוק:

- כאשר הוא נאכף, החוק מצליח לצמצם צריכת זנות בקרב אנשים נורמטיביים שומרי חוק, אך הוא אינו מרתיע עבריינים ואנשים ללא מעמד אזרחי, דבר העלול להגביר את הסיכון של אנשים בזנות ואת הפגיעה בהן. תמה דומה עלתה בראיונות עם אנשים בזנות ועם נשות המקצוע בשירותים.
- אכיפת החוק גורמת לתופעת הזנות להמשיך ולנוע מזירות גלויות לזירות נסתרות שבהן קשה מאוד לאכוף אותו ושבהן אנשים בזנות חשופות יותר לפגיעה. תופעה זאת דווחה גם בראיונות עם אנשים בזנות ועם נשות המקצוע בשירותים.
- אכיפת חוק איסור צריכת זנות מוסיפה מורכבות לחקירה של עבירות פליליות הנלוות לזנות. כך למשל, החוק שינה את מעמד הצרכן מעד בזירה לעובר חוק. כתוצאה מכך, אומרים השוטרים, אין לצרכן זנות עניין לשתף פעולה עם החקירה כי המשמעות של מתן עדות היא למעשה הפללה עצמית. אין באמירה זו טענה כי המצב החדש שנוצר עם כניסת החוק לתוקף אינו מאפשר חקירת עבירות פליליות הנלוות לזנות, אלא שחקירה זו נעשתה מורכבת יותר ודורשת מן המשטרה משאבים נוספים שאינם תמיד זמינים לה.

### תפיסות השוטרים בנוגע לאנשים בזנות ולתופעת הזנות

השוטרים חזרו ואמרו כי הם רואים בחומרה רבה תופעות של ניצול קטינות לזנות, סרסור וכפייה, וכן ניצול חמור של אנשים מכורות או שנמצאות במצוקה. יחד עם זאת, הם סיפרו שלעיתים הם פוגשים בנשים שמצהירות על כך שהן בוחרות בזנות, ואף באות בטענות לשוטרים ש"מפריעים להן לעבוד". במקרים אלו השוטרים מתקשים לראות את צריכת הזנות כפוגענית, ולדעתם ההתייחסות בחוק לכל הנשים בזנות כנפגעות, אינה משקפת את המציאות.

בגזרות של התחנות השונות יש זירות זנות מסוגים שונים – זירות גלויות (זנות רחוב או בתי בושת גלויים) או זירות נסתרות (בתים פרטיים, דירות דיסקרטיות או בתי מלון). בזירות הגלויות בדרך כלל גם הפגיעה באנשים בזנות היא גלויה ואילו בזירות נסתרות גם הפגיעה אינה תמיד נראית לעין. השוטרים שנחשפים יותר לפגיעה הגלויה באנשים בזנות מבטאים באופן יותר ברור

וחד-משמעי את הצורך לסייע להן לצאת מזנות. עם זאת, כל השוטרים ללא יוצא מן הכלל, דיברו על כך שהמענים אינם הולמים את צורכי האנשים המעוניינות לצאת מן הזנות ועל צורך להרחיב ולהתאים את המענים עבורן.

ההבחנה שעושים השוטרים בין סוגי הזנות ובין רמות הפגיעה באנשים בזנות יכולה לבטא את ההיכרות שלהם עם המציאות המורכבת או לחלופין, את הידע החסר בקרב השוטרים בנוגע לפגיעה המלווה את החיים במעגל זנות, גם במצבים שנראים על פני השטח קשים פחות, כגון "ליווי", ובנוגע לסיבות שבגינן האנשים מגיעות לזנות ולקושי לצאת ממנה. זאת עקב הכשרות/הדרכות לא מספיקות שקיבלו בתחום.

### **3.5 אנשים בזנות מספרות על אכיפת החוק**

בראיונות עם האנשים בזנות הן נשאלו על הקשר שלהן עם המשטרה ועל ההתנסות שלהן במהלך פעולות האכיפה. רוב המרואיינות היו נוכחות באכיפה או שמעו מחברות שלהן על כך. מן הראיונות עלה כי הקשר עם המשטרה הוא קשר מורכב, שמבוסס ברובו על חשדנות וחוסר אמון כלפי המשטרה. רובן, ובפרט טרנסיות ונשים מכורות, חוו יחס של חוסר כבוד ולעיתים זלזול.

בראיונות שנערכו בשנת 2023 נראו ניצנים של שינוי בתפיסתן. היו אנשים שציינו כי יחס המשטרה השתפר, אולם אחרות העידו כי היחס הלא מכבד ממשיך, לדוגמה – שימוש שוטרים במצלמות גוף במהלך האכיפה באופן שאינו תואם את ההנחיות.

### **3.6 צרכני זנות שנקנסו מספרים על אכיפת החוק**

בשאלונים למשתתפים בסדנאות האמצעי החלופי הם נשאלו בין השאר על המפגש עם המשטרה במהלך האכיפה. 53% מן המשיבים אמרו שהליך מתן הקנס לא היה מכבד. עם זאת, 67% מן המשיבים דיווחו שקיבלו הסבר על הסיבה לקבלת הקנס. בראיונות עם משתתפי הסדנה הם תיארו את נסיבות קבלת הקנס כאירוע מביך, שכולל תקשורת עם שוטר והזדהות במקום שבו נמצאים עוד אנשים.

### **3.7 קשיים וחסמים באכיפת החוק**

**מחסור בכוח אדם ובמשאבים נוספים**

חוליית סחר בבני אדם בחטיבת החקירות מונה רק שתי קצינות, והיא אחראית מקצועית לכלל תיקי הסחר בבני אדם, וכן על עבירות זנות. החוליה עוסקת בהדרכה, פיקוח ובקרה, מתן מענים לשוטרים בשטח, קשר עם גורמי חוץ ועוד, כאשר הדגש מושם בתחומי החקירות. בנושא הזנות החוליה מתמקדת באכיפה מינהלית במסגרת הטיפול בסגירת בתי בושת, שבמרכזה פעילות בילוש וסיוור. לנוכח מיעוט התקנים וריבוי וגיוון המשימות בחוליה, נראה כי יש צורך ברפרנט ייעודי לתחום הזנות בחוליה, שיהיה אחראי לכלל המגזרים המעורבים, יטפל בנושאים הקשורים לזנות ולאכיפת חוק איסור צריכת זנות ויפקח על האכיפה, על שימור הידע ועל ההכשרות.

קושי נוסף שעלה באכיפת החוק נובע מתת-תקינה ומתקנים שאינם מאוישים במלואם בתחנות המשטרה.

## ביסוס התשתית הראייתית לצורכי אכיפה בזירות זנות נסתרות

החוק קבע איסור פלילי על צריכת זנות וכן על הימצאות במקום המשמש באופן מלא או חלקי למעשי זנות, במטרה לצרוך מעשה זנות. כמו כן נקבעה חזקה לפיה אדם שנמצא במקום שעיקר השימוש בו הוא למעשי זנות יראו בו כמי שמטרתו הייתה לצרוך זנות, אלא אם הוכח אחרת. חזקה זו נועדה להקל על הנטל הראייתי הנדרש במצבים שבהם יש ראיות מספיקות לכך שהמקום משמש במובהק ובעיקר למעשי זנות, דוגמת בתי בושת. עם זאת, על פי השוטרים גיבוש התשתית הראייתית לכך שהחשוד צרך מעשה זנות או שהוא נמצא במקום שעיקר השימוש בו הוא למעשי זנות מאתגר, בייחוד לנוכח מיעוט המשאבים העומדים לרשותם. אופי זירות הזנות הוא לרוב נסתר ואינו מאפשר לשוטרים לראותו במו עיניהם את צריכת הזנות בפועל. על כן בזירות הנסתרות, כגון דירות דיסקרטיות או בתי בושת הפועלים תחת מסווה של עסקים חוקיים, יש צורך להיכנס לתוך זירת הזנות כדי לבסס את התשתית הראייתית ולאכוף את האיסורים הקבועים בחוק. לדברי השוטרים, כניסה לזירות וחיפוש בהן לביסוס ראיות מקשה על האכיפה שכן כניסה וחיפוש במקום ללא צו אפשריים רק בהתקיים התנאים הקבועים [בפקודת סדר הדין הפלילי](#) (ואלו לא בהכרח מתקיימים בכל זירה), ואילו כניסה וחיפוש במקום באמצעות צו שניתן על ידי בית המשפט מחייבת הכנה והיערכות מראש לקראת ביצוע הפעולה והקצאת משאבים שאינם עומדים לרשות המשטרה לצורך אכיפת החוק.

## הפניית אנשים בזנות למערך הסיוע במהלך האכיפה

השוטרים שרואיינו ציינו כי במהלך פעולות האכיפה עיקר תשומת ליבם ניתנת לפעולות האכיפה מול הצרכנים ולרוב אין להם הזדמנות להציע לאנשים בזנות למערך שירותי הסיוע, והם עושים זאת בעיקר במקרים שבהם הם מזהים מצוקה אצל האישה בזנות.

## "השטח לומד" להתחמק מן האכיפה

שוטרים בתחנות שאכפו את החוק בפועל הצביעו על כך שמפעילי בתי בושת, בעלי הנכסים וכן האנשים בזנות פיתחו שיטות מגוונות כדי להתחמק מן האכיפה. לדוגמה, העמדת 'תצפיתנית' מחוץ למקום, קביעת פתח בקיר להברחת צרכנים או הנחיית הצרכנים לטעון כי קיבלו עיסוי ולא שירותי מין.

## צרכנים חסרי מעמד אזרחי

מן הראינות עם השוטרים וכן מנתוני הקנסות עלה כי חסרי מעמד אזרחי ברובם אינם מושפעים מן החוק – הם אינם מודעים לו ואינם מורתעים מן האכיפה (19% בלבד משלמים קנסות). יש לציין כי 25% מכלל הקנסות ניתנו לחסרי מעמד אזרחי. עם זאת, יש לזכור שריבוי הקנסות בקרב חסרי מעמד מושפע מכך שמרבית האכיפה התקיימה בדרום תל אביב, שם ריכוזם גבוה.

## 4. האנשים בזנות והשירותים עבורן

פרק זה עוסק באוכלוסיית האנשים בזנות ובשירותים עבורן. הוא בוחן את השפעת חוק איסור צריכת זנות על האנשים בזנות, ואת מערכת השירותים שנועדה לסייע להן.

### 4.1 השפעות החוק על חייהן של אנשים בזנות

לחוק יש השפעה מסוימת על חייהן של רבות מן האנשים בזנות. לחלקן הוא גרם לקושי כלכלי, ולאחרות הוא פתח אפשרויות לשינוי ויציאה מזנות, גם באמצעות שירותי הסיוע. יש אנשים שבעקבות החוק דווקא פיתחו תודעה ברורה יותר בנוגע לזכות שלהן על גופן וכעסו על התערבות המדינה בבחירה שלהן ובפרנסתן. עם זאת, רוב האנשים שרואיינו למחקר תומכות בחוק, וציינו כי בהינתן אפשרות אמיתית אחרת לא היו רוצות להיות מעורבות בזנות. בין ההשפעות המרכזיות של החוק, כפי שעלו בראיונות:

**השפעה כלכלית.** אנשים רבות העידו כי החוק פגע בהכנסות שלהן וגרם להן לקושי כלכלי. השפעה זו הייתה מורגשת בעיקר בתקופה שלאחר כניסת החוק לתוקף, וכן סביב מבצעי אכיפה משמעותיים, שהרתיעו צרכנים מלהגיע. קושי זה הצטרף לכך שהחוק נכנס לתוקף בסמוך לתחילת מגפת הקורונה, שהשפיעה רבות על האנשים והקשתה עליהן. קשה להפריד בין שתי ההשפעות, שיחד יצרו לחץ כלכלי על אנשים רבות.

**שינויים בזירות הזנות.** השינוי הבולט בזירות הזנות הוא המעבר מזירות גלויות (רחוב או מכון עיסוי/בית בושתי) לזירות נסתרות, ובייחוד לדירות דיסקרטיות. יש לציין כי מעבר זה, לדברי המרואיינות וכן לדברי נשות המקצוע, החל לפני כניסת החוק לתוקף ונובע גם משינויים אחרים, כמו למשל הסגרים בתקופת מגפת הקורונה ומעבר כלל עולמי לתקשורת מקוונת ולחיפוש זנות ברשת או בקבוצות ווטסאפ וטלגרם. ממצאי הסקרים שנערכו במחקר הנוכחי בקרב צרכני זנות בשנת 2021 ובשנת 2024 לא הצביעו על שינוי בזירות שבהם צרכו זנות בשנים אלו. כאמור, ייתכן שהשינויים התרחשו מוקדם יותר.

לצד זאת, השפעת החוק על זירות הזנות הורגשה במיוחד בחודשים שבהם הייתה אכיפה משמעותית. כך למשל, כאשר שוטרים בתל אביב פעלו בסביבת ה"חדרונים" (חדרים עם יציאה לרחוב המשמשים לזנות) באזור התחנה המרכזית, הצרכנים הפסיקו להגיע לתקופה מסוימת. דבר דומה קרה כאשר נעשו פשיטות על מכוני עיסוי ובתי בושתי בערים שונות. פעילות האכיפה עודדה את המעבר של האנשים לעבודה בדירות ובחדרים להשכרה לפי שעה, שבהם למטרה קשה יותר לאכוף את החוק, כפי שצוין. נוסף על זירות אלו, התחום של "זנות מצלמות" ממשיך להתפתח. אומנם זירה זו אינה כרוכה במגע פיזי עם הצרכן, אולם הפגיעה מתבטאת בדרכים אחרות, כמו למשל העובדה שלאישה בזנות אין אפשרות לשלוט בהפצת התכנים ברשת, ובדומה לזירות נסתרות אחרות – תחושת בדידות מלווה את האנשים בזירה זו.

**השפעות על ביטחון אישי.** יש אנשים שסיפרו שהחוק חיזק אצלן את תחושת הביטחון מול הצרכנים וזאת מתוך הבנה שבעקבות החוק המשטרה לא תעצור אותן או תפגע בהן, ואילו הצרכנים הם כעת העוברים על החוק. לצד חיזוק תחושת הביטחון, הייתה גם אמירה שחזרה ממרואיינות שונות על כך שהן חשופות יותר לאלימות של צרכנים בדירות דיסקרטיות מאשר בבתי בושתי, שבהם הרגישו בטוחות יותר.



בראינות שהתקיימו בשנת 2023, העידו חלק מן המרואיינות, בהן גם נשים טרנסיות, שהן מעדיפות לחזור לעבוד ברחוב שם הן מרגישות בטוחות בשל היותן במרחב הציבורי, במקום שבו הן יכולות לקרוא לעזרת חברה. היו גם נשות מקצוע שעובדות עם נשים טרנסיות שהעידו שעבור חלק ממקבלות השירות העבודה בבית מסוכנת יותר מן העבודה ברחוב.

יש משהו ברחוב שמספק הגנה. הוא לא נכנס אליה הביתה. היא בוחרת אם לעלות לרכב או לא, אם משהו משתבש יש מי שישמע אותה" (עובדת בעמותה, ינואר 2023)

נשים אחרות דיווחו שהחוק פגע בביטחון שלהן בכך שהוא מרתיע את הצרכנים הנורמטיביים בעוד אלו שאין להם חשש מן החוק, ממשיכים להגיע. כמו כן נשים מרואיינות שנמצאות בזנות רחוב העידו שחלק מן הצרכנים יודעים על הקנס אך הם לא מורתעים ממנו.

למה חוק נגד צרכני הזנות? זה פשוט מביא את הגרועים. זה לקחת את השקטים והטובים. אלו שלא מפחדים זה האוכלוסיות הקשות יותר" (אישה בזנות פעילה, יוני 2022)

## 4.2 עמדות נשות המקצוע בנוגע להשפעת החוק

רוב נשות המקצוע שעובדות עם אנשים בזנות תופסות את החוק כחשוב, וככזה שיכול להשפיע במידה מסוימת אם ייושם באופן יסודי גם בהיבטים של אכיפה והסברה. בסקרים שנערכו בקרב נשות המקצוע נמצא כי עם הזמן, הציפיות שלהן מהשפעת החוק, הרצויות והלא רצויות, פחתו. על פי מדד מסכם, בשנת 2023 26% מנשות המקצוע האמינו כי החוק ישפיע לרעה על אנשים בזנות לעומת 34% בשנת 2021. כמו כן בשנת 2023 רק 13% מהן האמינו כי החוק יצמצם את תופעת הזנות, לעומת 26% בשנת 2021. אפשר לייחס מגמה זאת לציפייה הגבוהה מן החוק עם יציאתו, לצד המציאות המורכבת שבה הוא מיושם, ולהשפעתו על מגוון רחב של אנשים עם צרכים מגוונים ומורכבים. ייתכן שחלק מנשות המקצוע מאמינות בחוק ופועלות בתקווה לשינוי מהותי בתופעה, אך רואות את הפערים ביישום האכיפה ובמחסור מאמצי ההסברה לציבור.

## 4.3 צרכים וחסמים ביציאה מזנות

החוק שואף לצמצם את הזנות גם דרך סיוע לאנשים ביציאה ממנה. מן הראינות עם אנשים בזנות ועם נשות מקצוע עלתה המורכבות של יציאה מזנות והצרכים הבסיסיים שללא מענה עבורם, האנשים יתקשו לעשות זאת:

1. **צורך מתמשך בהכנסה יציבה שמאפשרת קיום בסיסי** במהלך ביצוע השינויים הנדרשים ליציאה מזנות ומציאת מקור הכנסה חדש שהוא יציב ומספק.
2. **חסר בכישורים ובמימוניות** הנדרשים לצורך השתלבות בשוק העבודה. לרבות מן האנשים בזנות אין כישורים לשוק העבודה של היום, חסרים להן ידע ומיומנויות וכן ניסיון תעסוקתי, ולא תמיד יש להן כתובת קבועה או חשבון בנק. כמו כן יש להן צורך לנמק את ה"חור" בקורות החיים, והן חוששות שעברן בזנות ייחשף. עוד עלו הצורך ללמוד התנהלות כלכלית נכונה והצורך בתעסוקה, בייחוד כזו שמתאמת למאפיינים, ליכולות ולרצונות של כל אישה.

3. **התמודדות עם קשיים נפשיים.** רבות מן האנשים בזנות מתמודדות עם פוסט טראומה מורכבת שמקשה עליהן בכל תחומי החיים, כולל על יכולתן לעבוד במשרות רגילות בשוק החופשי. נוסף על כך חלקן חוששות ממפגש עם צרכנים לשעבר, שיכול להיות טריגר. הצורך בסיוע רגשי ובמעטפת טיפולית וחברתית עלה באופן גורף.

4. **צורך במקום מגורים.** אנשים רבות סיפרו כי הגיעו לזנות, בין השאר, בשל הצורך במקום מגורים. בתהליך היציאה מזנות הבעיה מתעוררת שוב. ארגוני סיוע משתדלים לסייע בשכר דירה כסיוע חירום או כחלק ממיצוי זכויות, אך התהליך ארוך ולא תמיד מספק.

5. **צורך בסיוע משפטי ובמיצוי זכויות.** חובות, תיקים פליליים, הוצאה לפועל וקושי במיצוי זכויות בתחומי בריאות, בריאות הנפש ודירור הם חסם מרכזי ליציאה מזנות.

כשנשות המקצוע נשאלו על הצרכים המרכזיים של מקבלות השירותים הן דיווחו כי התחום הרגשי ומיצוי הזכויות הם הצרכים הדומיננטיים ביותר של מקבלות השירות (88% ו-84% בהתאמה). לאחריהם, דיווחו על צרכים חומריים-כלכליים (74%), צורכי דיור (64%) וצורכי בריאות ותעסוקה (56% ו-53% בהתאמה). ללא תמיכה כלכלית ורגשית, אנשים שרוצות לצאת מן הזנות יתקשו לעשות זאת ורבות מהן אכן העידו שהאפשרות לחזור לזנות תמיד קיימת כפתרון.

## 4.4 מערך השירותים עבור אנשים בזנות

החלטת הממשלה נועדה להרחיב ולשפר את מערך השירותים כדי לתת מענה לצרכים המורכבים של האוכלוסייה המגוונת של אנשים בזנות. הצוות הבין-משרדי עקב אחר יישום החלטת הממשלה והרחבת השירותים וקיבל החלטות על הסטת תקציבים עודפים לשירותים שבהם נדרשו.

מרבית השירותים ניתנים על ידי משרד הרווחה ומשרד הבריאות. תחומי השירות העיקריים הם סיוע חירום מידי בזמני משבר; טיפול פסיכו-סוציאלי ארוך טווח; ייעוץ וטיפול פסיכיאטרי; סיוע במיצוי זכויות וסיוע משפטי; שיקום תעסוקתי; סיוע חומרי-כלכלי; לינה/קורת גג<sup>11</sup> וטיפול רפואי. לצידם, פותחו מענים ייעודיים גם במשרד המשפטים ובביטוח הלאומי.

תיאור השירותים והנתונים על מקבלות השירות להלן מתייחסים רק לשירותים שבמימון המדינה כחלק מהחלטת הממשלה, באמצעות משרדי הרווחה והבריאות, ואינם כוללים מענים שניתנים על ידי ארגוני המגזר השלישי במימון תרומות וללא תמיכת הממשלה.

### 4.4.1 מקורות ההפניה אל השירותים ואיתור מקבלות השירות

על פי דיווח נשות המקצוע **מקורות ההפניה** העיקריים אל השירות שבו הן עובדות היו בשנת 2023 'חברה מביאה חברה' (82%), ארגוני המגזר השלישי שעובדים עם אנשים בזנות (76%), פנייה עצמאית (72%), המחלקות לשירותים חברתיים (63%) ושירותי בריאות בקהילה (48%). בשנת 2023 חלה עלייה גם בדיווח על הפניה מן המשטרה (מ-12% בשנת 2021 ל-22% בשנת 2023) וממוקד המידע והסיוע 118 של משרד הרווחה (מ-5% בשנת 2021 ל-14% בשנת 2023). מן הראיונות עם אנשים בזנות עלה כי עבור נשים רבות, נקודת המפגש הראשונה עם שירות סיוע היא דרך עמותת '[לא עומדות מנגד](#)' ודרך המרפאות הניידות של משרד הבריאות.

<sup>11</sup> חלק מן התוכניות כוללות קורת גג והסדרי לינה במסגרת השיקום ותוכנית הטיפול, כגון הוסטל או הלנת חירום, אך אינן מספקות מענה לדיור קבע.

**דרכי האיתור והיישוג (reaching out – פעילות יזומה לחיפוש ועידוד אנשים להגעה לשירות לקבלת סיוע).** בשנת 2023 כ-60% מן השירותים דיווחו שהם עוסקים בפועל באיתור ויישוג. מסקר נשות המקצוע עלה כי הדרכים המרכזיות לאיתור אנשים בזנות בשנת 2023 היו איתור בזירות זנות מוכרות לשירות (61%), דרך עובדת איתור (49%) ודרך האינטרנט ורשתות חברתיות (47%). מן הראיונות עלה כי איתור באמצעות האינטרנט והרשתות החברתיות לא נשים המפרסמות שירותי זנות הוא תחום מתפתח ומוביל, שמאפשר הזדמנויות חדשות ליישוג והגעה לאנשים שלא היו מוכרות לשירותים בעבר, וליצירת קשר בלתי אמצעי במטרה לרתום אותן לקבלת סיוע. כמו כן עלה כי איתור ויישוג הם פעולות שמצריכות משאבים רבים מכוח האדם בארגון, שלא תמיד זמין לכך.

## 4.4.2 שירותים הניתנים על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

### לוח 1: מסגרות משרד הרווחה

השירות	מספר מסגרות	תחומי פעולה עיקריים	פיתוח בעקבות החלטת הממשלה
הלנת חירום	4	סיוע מידי והלנה עד חצי שנה	נפתחה הלנת חירום לנשים טרנסיות
תוכניות שיקום עם דיור ארוך טווח (הוסטל)	4	טיפול רגשי, מיצוי זכויות, סיוע בתעסוקה	נפתח הוסטל לגברים ולטרנסים
מרחבי הלב	16	טיפול לבנות <sup>א</sup> 13–26 שבנוגע להן יש חשש לניצול מיני, או שהן בתחילת רצף הזנות. בשלוש מסגרות יש גם הלנת חירום (24/7)	נפתחו תשע מסגרות נוספות ברחבי הארץ
מרכזי יום וערב	4	טיפול אישי וקבוצתי, מיומנויות תעסוקה, השלמת השכלה ומיצוי זכויות	נפתח מרכז לגברים וטרנסים
יחידות רשותיות לטיפול בזנות (יט"ב)	2	מענה כוללני לאנשים בזנות במחלקות לשירותים חברתיים	שירות חדש
סל מענים גמיש		סיוע אישי עד 11,616 ₪ בשנה לסיוע בשיקום מזנות	מענה חדש
מרכז ייעוץ כוללני 'הופכות את היוצרות'	2	טיפול רגשי, ייעוץ פסיכיאטרי, ייעוץ משפטי, מיצוי זכויות, הדרכה הורית	מיזם חדש בשירות קיים
המכלה-לה	1	קורסים כהכנה לתעסוקה וסיוע בהשמה בתעסוקה	בהיקשרות עם הרווחה
תעסוקה מיטיבה 'הופ סנטר'	1	תעסוקה שיקומית	מיזם חדש בשירות קיים
מעבר לקשת 'מעברים'	1	מידע וסיוע ומענה חירום לאנשים על הקשת הטרנסית	מיזם חדש בשירות קיים
'לא עומדות מנגד'		קו סיוע, מענים מיידיים, סיוע חומרי, ליווי מתנדבות, הפניה לשירותים	מיזם חדש בשירות קיים

<sup>א</sup> שני סניפים בלבד של 'מרחבי הלב' מעניקים שירות גם לבנים וגברים טרנסים – הלב 24/7 בתל אביב והלב 24/7 בחיפה.

בשנת 2021 פעלה למשך חודשים ספורים **דירת שיקום** לאימהות וילדיהן במרכז הארץ, אך המענה נסגר וטרם נפתח מחדש, אף על פי שלפחות 30% מן הנשים המקבלות שירות במסגרות הרווחה הן אימהות.

**שירותים בתהליך הקמה.** 'דוור תחילה' – דוור עצמאי בשכירות מסובסדת עם לוויו אישי; מענה לחסרות מעמד; דירת המשך לנשים טרנסיות, אשכול מענים בירושלים; הלנת חירום לגברים; הקמת יחידה רשותית לטיפול בזנות בעשר רשויות נוספות.

**שירותים במסגרת אגף תעסוקת רווחה.** תקציב החלטת הממשלה יושם לטובת הכשרות צוותי תעסוקה ומיכוי חסמים לתעסוקה של אנשים בזנות. כמו כן נעשה ניסיון לחבר בין מרכזי תעסוקה עירוניים (מרכזי הזדמנות) למסגרות הטיפול. עם זאת לאנשים בזנות צרכים ואתגרים ייחודיים בתחום התעסוקה, וכיום אין תוכניות ייעודיות לאנשים בזנות במסגרת האגף.

**סוגי המענים.** בשנת 2023 87% ממקבלות השירות קיבלו **מענים לצרכים בסיסיים** כגון הלנת חירום, מזון, היגיינה, בריאות וביגוד. 89% קיבלו **מענים טיפוליים** – אבחון, חונכות אישית, טיפול פרטני או קבוצתי ומיצוי זכויות. 49% קיבלו מענה בתחום **הלימודים והתעסוקה** – שילוב במסגרת לימודים, הכנה לעולם העבודה, שילוב במסגרת הכשרה מקצועית, שהות במרכז יום, סיוע במציאת עבודה, לוויו אצל מעסיק יידי, הקניית מיומנויות למידה וסיוע לימודי.

#### מספר מקבלות השירותים של משרד הרווחה<sup>12</sup>

בשנת 2020 סייע משרד הרווחה ל-1,334 נשים, גברים ואנשים על הקשת הטרנסית בגירות וקטינות.<sup>13</sup> מספר מקבלות השירות עלה ל-1,990 בשנת 2021, ונשאר דומה (1,980) בשנת 2022. בשנת 2023 ירד מספר מקבלות השירות ל-1,715, בעקבות ירידה במספר מקבלות השירות בשירותי הליבה של משרד הרווחה ב'מרחבי הלב', 'סלעית' ו'אופק נשי'.

עמותת 'לא עומדות מנגד' העניקה סיוע כספי מתקציב משרד הרווחה וקרנות פילנתרופיות למספר גדול של נשים: בשנת 2020 ל-671 נשים, בשנת 2021 ל-902 נשים, בשנת 2022 ל-1,135 נשים ובשנת 2023 ל-960 נשים.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> ממשרד הרווחה התקבלו נתונים לשנים 2020–2023.

<sup>13</sup> נשים שקיבלו שירות ביותר משירות אחד נספרו בכל שירות בנפרד.

<sup>14</sup> נשים נוספות קיבלו מ'לא עומדות מנגד' סיוע במסגרת הפרויקטים 'מבשלות לך', 'את לא לבד' טיפול שיניים ועוד.

### 4.4.3 שירותים הניתנים על ידי משרד הבריאות

לוח 2: מסגרות משרד הבריאות

השירות	מספר מסגרות	תחום פעולה עיקרי	פיתוח בעקבות החלטת הממשלה
מרפאות נידות לאנשים המעורבים/ות בזנות	4	בידוק, טיפול וייעוץ למחלות מין ו-HIV, סיוע חומרי, טיפול פסיכו-סוציאלי, איתור	ניידות בירושלים ובבאר שבע, עו"ס לאוכלוסייה הערבית, עו"ס להט"ב
מאתר זירות זנות	1	מספק מידע למרפאות הניידות על זירות זנות	שירות חדש
פסיכיאטר במסגרת מרפאת לוינסקי	1	טיפול וייעוץ פסיכיאטרי	תקן חדש
מרפאת 'אופק' בבי"ח וולפסון – לטיפול באנשים בזנות	1	טיפול רפואי וסוציאלי מותאם לאנשים בזנות ובסיכון לזנות	הוקם בשנת 2021 אך נסגר בשנת 2023
'חיוך לקהילה' – מרפאת שיניים רמב"ם	1	טיפול שיניים מותאמים לאנשים בזנות	שירות חדש
'דרך אריאלה' – גמילה לנשים בזנות עם תחלואה כפולה	1	טיפול פסיכיאטרי, טיפול מאזן וטיפול גמילה מותאם לנשים בזנות	בהיקשרות עם משרד הבריאות
אשפוזיות גמילה לנשים	2	גמילה באשפוז ביחידה נפרדת ומותאמת לנשים	בהיקשרות עם משרד הבריאות

**שירותים בפיתוח או בתהליכי הקמה:** מרפאת לוינסקי נגב, ניידת באילת.

#### מספר מקבלות השירותים של משרד הבריאות<sup>15</sup>

משרד הבריאות סייע בשנת 2022 לכ-1,300 אנשים בזנות, מספר שעלה משנת 2019 אז קיבלו שירות כ-600 אנשים בזנות. העלייה החדה ביותר במספר מקבלות השירות הייתה בניידת לוינסקי תל אביב ואילו באשפוזיות חלה ירידה קלה במספר מקבלות השירות במשך השנים.

### 4.4.4 שירותים של משרד המשפטים

**מודל חדלות פירעון.** מודל ייחודי בהובלת הממונה על הליכי חדלות פירעון והסיוע המשפטי. המודל מגיש את התהליך המורכב של חדלות פירעון דרך הכשרת עורכות דין לעבודה עם אנשים בזנות תוך ליווי עו"ס צמודה ושיקוף עקרונות המודל בפני בית המשפט. בין השנים 2021–2023 טופלו במסגרת המודל כ-140 תיקים של אנשים בזנות. בהמשך, מתוכנן כי המודל ילווה בהכשרה כלכלית למקבלות השירות כדי לצייד אותן בכלים מעשיים להמשך התנהלותן הכלכלית.

<sup>15</sup> ממשרד הבריאות התקבלו נתונים לשנים 2019–2022.

**מתווה חנינות.** מתווה משותף של שר המשפטים ונשיא המדינה משנת 2020 לסיוע בהסרת החסמים ליציאה מזנות והשתלבות בתעסוקה. אנשים שהורשעו בגין עבירות על רקע הימצאותן בזנות, כגון שידול לזנות או החזקת מקום לצורך זנות, יכולות להגיש בקשה למחיקת רישום פלילי, או לביטול או הפחתה בקנס. מאז פרסום המתווה, הוגשו 19 בקשות, מתוכן 17 בקשות נענו בחיוב. מראיונות עם נשות המקצוע עלה כי יש צורך גם במתווה לביטול רישום פלילי משטרתי, שבסמכות ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל ולא בסמכות החנינה של נשיא המדינה.

#### **4.4.5 שירותים של הביטוח הלאומי**

**קצבאות נכות והבטחת הכנסה.** עד שנת 2022 מערך השירותים לא כלל שינויים מהותיים בקצבאות, והתבסס על מתן קצבאות נכות והבטחת הכנסה בהתאם לנהלים הקיימים, בדגש על יצירת ערוץ ישיר למיצוי זכויות אל מול מסגרות הטיפול והשיקום. בשנת 2022 הושק נהל לצמצום הקשיים הרגשיים והבירוקרטיים של אנשים בתהליך יציאה מזנות בקבלת קצבת נכות זמנית לשנתיים. בין השאר, הנוהל החדש מאפשר לאנשים לעבור ועדה רפואית שלא בנוכחותן, וכן להגיש מכתב מעו"ס מלווה ולא בהכרח מפסיכיאטר.

**מחלקת שיקום – קצבת שיקום.** קצבת השיקום מאפשרת לאנשים היוצאות מזנות לקבל קצבה במהלך השתתפותן בתוכניות השיקום הייעודיות, באמצעות הפניה מרכזות תעסוקה במסגרות. המענה היה קיים טרם החלטת הממשלה אולם במסגרתה קיבלו מסגרות שיקום נוספות הכרה לצורך קבלת קצבת שיקום למקבלות השירות, ונעשו פעולות להידוק שיתוף הפעולה בין רכזות התעסוקה במסגרות ובין עובדות השיקום בביטוח הלאומי.

#### **4.4.6 שירותים של ארגוני המגזר השלישי**

כמה ארגונים שאינם מקבלים תקציבים ממשלתיים במסגרת החלטת הממשלה, נותנים מענה ייעודי לאנשים בזנות. **ארגמן**, עמותה שקמה כדי לייצג עובדות מין על רקע התנגדות לחוק איסור צריכת זנות, מסייעת לעובדות מין באמצעות עו"ס ועו"ד מתנדבים בתחומים של מיצוי זכויות, הגשת בקשות לסל הגמיש, סיוע כלכלי, ליווי אישי ועוד.

עמותת **טרנסיות ישראל** מסייעת לנשים טרנסיות בתחום התעסוקה דרך ליווי של מנטורית תעסוקה, ליווי של מעסיקים ידידים וקורסים לשילוב בתעסוקה. העמותה עורכת אירועים קהילתיים, מפעילה קבוצות תמיכה ומספקת סיוע חומרי ומזון.

**לסיכום**, מערכת השירותים שפותחה במסגרת החלטת הממשלה הרחיבה והוסיפה מענים. אנשים בזנות מקבלות שירותים מגוונים יותר ומותאמים יותר לצרכים של אוכלוסיות ייחודיות בזנות. כמו כן הוגדלה הפריסה הארצית של חלק מן השירותים, דבר שתורם לנגישות שלהם. באזור המרכז יש בכל התחומים יותר שירותים עבור אנשים בזנות. במחוז ירושלים יש מספר קטן של שירותים, וישנם תחומים שבהם אין שירותים כלל, כגון ייעוץ וטיפול פסיכיאטרי ומסגרות דיור והלנת חירום. סיוע חומרי כלכלי ניתן על ידי מספר קטן של מסגרות, אף על פי שהצורך הרב ביותר שעלה מן הראיונות עם אנשים בזנות היה בסיוע חומרי-כלכלי ובדיור. אף שיש כמה מסגרות לסיוע בתעסוקה ולהכוון כלכלי, יש צורך בשירותים נוספים בתחום זה. כמו כן יש מחסור במענים לגברים בזנות במיוחד בירושלים ובדרום.

## 4.5 תפיסות של א.נשים בזנות בנוגע למערכת השירותים

בראינות עימן דיווחו כל הא.נשים בזנות שהן מכירות לכחות חלק משירותי הסיוע, ורבות מהן נעזרו בהם. עבור רבות מן הנשים הקשר הראשון היה עם 'לא עומדות מנגד' או עם המרפאות הניידות, שנתנו להן מענה לצרכים דחופים והפנו אותן לשירותים. המרואיינות ציינו צורך בשהות ארוכה יותר במסגרות הדיוור, וככלל הן מחפשות גמישות רבה יותר בשירותים. כמו כן א.נשים סיפרו שחלקן נרתעות מקשר עם המחלקות לשירותים חברתיים ומעצם הרישום במערכת. נוסף על כך בשל השוני הרב בין הצרכים של הא.נשים, רבות מהן סיפרו שלא מצאו מקום שמתאים להן. יחד עם זאת, הן ציינו כי ללא הסיוע שהן קיבלו, מצבן היה רע הרבה יותר. מן הראינות אפשר ללמוד כי יש אומנם מענים מגוונים ולאוכלוסיות עם צרכים שונים, אך עדיין יש קושי להתאים את המענים לצרכים הייחודיים של חלקן, לעיתים בשל חוסר היכרות מעמיקה עם הצרכים שלהן או בשל משאבים מוגבלים.

## 4.6 מקבלות השירות במערך השירותים

בראינות עם א.נשים בזנות ועם נשות מקצוע בשירותים עלה כי יש שתי נסיבות חיים נפוצות במיוחד ברקע של א.נשים בזנות: הראשונה, עוני ומצוקה כלכלית קשה והשנייה, כגיעה מאלמות או כגיעה מינית. לעיתים קרובות מדובר בשילוב של שתיהן גם יחד. רבות מן הא.נשים נפלטו לרחוב ומצאו את עצמן מנסות לשרוד ללא עורף משפחתי, ללא מקום לגור בו, ללא כסף וללא יכולת לרכוש מיומנויות עבודה שיאפשרו להן פרנסה יציבה. נוסף על כך רבות מהן חסרות ביטחון ואינן מאמינות בעצמן ובסביבתן ומביעות חוסר אמון גם בנותני שירותים. בראינות עם הא.נשים בזנות, כמעט כולן הצביעו על מצוקה כלכלית כאחת הסיבות לכניסה לזנות. בעיני חלקן, הזנות הייתה האפשרות היחידה מבחינתן לשרוד בעצמן ולכרנס את ילדיהן.

### 4.6.1 מאפייני מקבלות השירות בשירותים לא.נשים בזנות במשרד הרווחה<sup>16</sup>

הנתונים שלהלן מתייחסים לדיווחי נשות המקצוע על אודות א.נשים שקיבלו שירותים ממשרד הרווחה בשנת 2023.<sup>17</sup> חשוב להזכיר שהם אינם מייצגים את כלל האוכלוסייה של א.נשים בזנות.<sup>18</sup>

**מאפיינים חברתיים-כלכליים.** 47% ממקבלות השירות בזנות 25 ומטה. בין השנים עלה שיעור המבוגרות בזנות 41 ויותר; 7% גברים, 9% על הקשת הטרנסית והיתר נשים. עם השנים עלה שיעור הא.נשים על הקשת הטרנסית; 30% אימהות לילדים, נתון שנמצא בעלייה; 11% אינן אזרחיות ישראליות.

---

<sup>16</sup> בחלק מן המשתנים לא נמסר מידע בנוגע לשיעור גבוה ממקבלות השירות. שיעור אי השבה גבוה מגביל את האפשרות להבין את התמונה במלואה של מאפייני מקבלות השירות, ושיעור המשיבות "כן" שמוצג לעיל מייצג בפועל את הרף התחתון של התופעה. יש לציין כי חל שיפור בדיווח בין השנים 2020–2023.

<sup>17</sup> למעט נתוני מקבלות השירותים ב'לא עומדות מנגד'.

<sup>18</sup> נתוני משרד הבריאות הוגשו בנפרד לכל מסגרת ולכן מופיעים בדוח המלא בלבד.

**רקע של פגיעה והזנחה.** 71% ממקבלות השירות עברו פגיעה מינית בעברן ו-32% עברו פגיעה מינית במשפחה, נתון שנמצא בעלייה; 71% עברו אלימות פסיכולוגית ו/או פיזית במשפחה, 65% נמצאו בהזנחה מתמשכת של המשפחה ו-40% אינן בקשר עם משפחתן כלל.

**מדדי בריאות הנפש.** 79% ממקבלות השירות מתמודדות עם פוסט טראומה מורכבת, 46% עם הפרעות אכילה ו-44% עם ניסיונות אובדניים וכגיעה עצמית.

## 4.7 נשות המקצוע המטפלות בא.נשים בזנות

על הסקר שנערך בשנת 2021 בקרב נשות המקצוע בשירותים<sup>19</sup> השיבו 117 נשים ובשנת 2023 השיבו 221. מבחינת תפקידן בשירות, כשליש מן המשיבות הן עובדות סוציאליות, שליש מדריכות וכחמישית הן מנהלות. שאר נשות המקצוע במדגם הן רכזות איתור, רכזות תעסוקה או רכזות מתנדבות.

**ותק במסגרת.** בשנת 2021, ל-47% מנשות המקצוע היה ותק של עד שנה בתפקיד, בשנת 2023 שיעור זה ירד ל-37%. מכאן כי נשות המקצוע צוברות ותק במסגרות.

**ניסיון קודם הרלוונטי לעבודה עם א.נשים בזנות.** 75% מנשות המקצוע בשנת 2021 ו-64% מנשות המקצוע בשנת 2023 דיווחו שאין להן ניסיון קודם רלוונטי לעבודה עם א.נשים בזנות. קושי זה עלה בראינות עם נשות המקצוע הוותיקות והמומחיות בתחום העבודה עם א.נשים בזנות, שסבורות שאם הן יסיימו את תפקידן הידע שצברו במשך השנים לא יישמר.

**מיומנויות בעבודה עם א.נשים בזנות.** מדיווח עצמי בסקר נשות מקצוע בשנת 2023, 88% מנשות המקצוע דיווחו שיש להן מיומנות גבוהה בתחום הקשר הטיפולי, דבר התואם את צורכי מקבלות השירות. עם זאת רק 60% דיווחו על מיומנות גבוהה בתחום של מיצוי זכויות, 54% בתחום השיקום התעסוקתי ו-46% בתחום הסיוע החומרי והכלכלי, תחומים שבהם הצורך של הא.נשים בזנות הוא רב.

**הכשרה והדרכה.** 73%–75% מן המשיבות דיווחו כי קיבלו הכשרה בשנה שלפני הסקר, חלקן במימון עצמי. הנושאים השכיחים בהכשרה היו עבודה עם אוכלוסיות קצה (63%–71%), גורמים וסיבות שמובילים א.נשים לעסוק בזנות (67%–72%) וטיפול בא.נשים שעברו פגיעות מיניות (50%–61%). בראינות ובסקר עלה כי נשות מקצוע רבות חושבות כי ההכשרות הניתנות אינן מספקות וכי הן זקוקות להכשרות נוספות – 63% ציינו מיעוט הכשרות כחסם בעבודתן. מרבית נשות המקצוע (90%–92%) דיווחו שהן מקבלות הדרכה במקום עבודתן, כמחציתן אחת לשבוע והשאר בתדירות נמוכה יותר. מרביתן דיווחו כי ההדרכות עונות על צורכיהן.

---

<sup>19</sup> הכוללים את כל משרדי הממשלה השותפים להחלטת הממשלה וכן ארגוני מגזר שלישי הפעילים למען א.נשים בזנות.



## 4.8 אתגרים וחסמים במערך השירותים למען א.נשים בזנות

בחלק זה יוצגו החסמים במערך השירותים כפי שעלו הן בסקר נשות המקצוע בשנים 2021 ו-2023 הן בראיונות עם נשות המקצוע ועם מקבלות השירותים.

- 1. תגמול נמוך לנשות המקצוע.** נשות המקצוע במערך השירותים הן הכוח המניע, העוטף ופעמים רבות המענה המרכזי עבור א.נשים בזנות בשירות. בשנת 2023, 72% מנשות המקצוע ציינו את התגמול הנמוך לעובדות כחסם. ייתכן שהשכר הנמוך משפיע גם על הקושי שציינו 69% מן המשיבות בגיוס עובדות חדשות, נתון בעלייה משנת 2021. לכך נוסף עומס עבודה רב (82% מן המשיבות) ומיעוט הכשרות (63%). בין השנים חלה עלייה בדיווח על תחלופת עובדות בשירות כחסם למתן שירות מתאים (מ-32% בשנת 2021 ל-46% בשנת 2023).
- 2. מחסור בנשות מקצוע לעבודה עם אוכלוסיות ייחודיות.** חסרים אנשי ונשות מקצוע שמבינים לעומק את נושא המגדר לצורך סיוע לא.נשים על הקשת הטרנסית שלא תמיד מצליחים לקבל טיפול מתאים. כמו כן חסרים בכל רחבי הארץ אנשי מקצוע שמדברים ערבית ומכירים את התרבות.
- 3. חוסר במסגרות לאוכלוסיות ייחודיות.** חסרים מענים כגון מענה חירום לגברים, מענה לחסרות מעמד אזרחי, בית לנשים מבוגרות במצבים מורכבים, מענים לאימהות, מענים לא.נשים בזנות מן האוכלוסייה הערבית, שיקום עומק תעסוקתי לכל הא.נשים בזנות ולא.נשים על הקשת הטרנסית בפרט. ערים שבהן חסרים מענים במיוחד הן אילת וירושלים.
- 4. הגבלת זמן השהייה בהלנת חירום.** נשים בהלנת חירום יכולות לשהות בה עד חצי שנה. לטענת חלקן זמן זה אינו מספיק והן זקוקות למענה טיפולי במסגרת חוץ-ביתית ולסיוע ארוך יותר כדי להתייצב מספיק ולעבור למסגרות שיקום ארוכות טווח.
- 5. חסמים בירוקרטיים:**
  - על העו"ס להשקיע שעות עבודה רבות ולהתמודד עם בירוקרטיה רבה כדי להצליח לממש את הסל הגמיש.
  - אופי העבודה עם א.נשים בזנות דורש גמישות רבה בכל היבטי הטיפול, דבר שמצריך לעיתים לשנות ייעוד של תקציבים במסגרות, למשל, להעביר תקציב מסעיף סיוע בדיור לסעיף הכשרה מקצועית. בדרך העבודה כיום, בעיקר במסגרות שבהתקשרות עם הרווחה דרך מכרז, אין גמישות בשימוש בתקציבים דבר שמקשה על עבודתן. דווח שלחלק מן המכרזים להפעלת השירותים, מפעילים כלל לא ניגשים.
  - יש תוכניות שמתקשות להמשיך עקב קשיי תפעול, לדוגמת מרפאת אופק, או 'אופק נשי' בחיפה.
  - המסגרות מתקצבות על פי מספר מקבלות השירות בהן בכל זמן נתון, בשעה שרבות מן ההוצאות הן קבועות, לדוגמה שכר. אוכלוסיית מקבלות השירות אינה יציבה, א.נשים מגיעות למסגרות ועוזבות אותן תדיר, ובמסגרות רבות אין תקן המיועד לאיתור ויישוג, כך שקשה להן לשמור על תפוסה מלאה. אף על פי שבחלק מן השירותים משרד הרווחה משלים את התקציב ל-80% תפוסה לכל מסגרת שלא מגיעה לכך, עדיין נוצרת תחושה של חוסר יציבות ארגונית. המסגרות נאלצות להשקיע רבות בבירוקרטיה מול משרד הרווחה על חשבון התמקדות בתשומות טיפוליות.

## 5. צרכני הזנות

חוק איסור צריכת זנות מבטא שינוי תפיסה בנוגע לצריכת הזנות, שקודם לכן לא הייתה אסורה, למעט צריכת זנות מקטין. פרק זה עוסק באוכלוסייה שאליה פונה החוק – צרכני הזנות. הפרק דן בכל צרכני הזנות בישראל, באנשים שנקנסו על צריכת זנות, בצרכנים שפנו לאמצעי החלופי לתשלום הקנס ובאנשים עם התמכרות למין ולצריכת זנות.

### 5.1 היקף צריכת הזנות בקרב אוכלוסיית הגברים בישראל

היקף צריכת הזנות (שירותי מין הכוללים מגע) נמדד בסקר אוכלוסייה בקרב גברים בני 18–70 בשנת 2021 ובשנת 2024.

**היקף צריכת הזנות בחמש השנים שקדמו לסקר:**<sup>20</sup> בקרב גברים יהודים נצפתה עלייה מ-9.2% בשנת 2021 ל-12.2% בשנת 2024 ( $p < .01$ ). לעומת זאת, בקרב גברים ערבים נצפתה ירידה מ-16.6% בשנת 2021 ל-10.5% בשנת 2024 ( $p = .07$ ). ירידה זו נובעת בעיקר מן הירידה החדה בהיקף הצריכה בקרב צעירים ערבים בגילי 18–24, מ-36.8% בשנת 2021 ל-10.5% בשנת 2024. לנוכח מספר המשיבים הנמוך לסקר באוכלוסייה הערבית בקבוצת הגיל 18–24 (77 משיבים בשנת 2021, 40 משיבים בשנת 2024), לנוכח שיעור הצריכה החריג בקטגוריית גיל זו בשנת 2021, יש להתייחס בזהירות אל הממצא על אודות הירידה בשיעור הצריכה באוכלוסייה הערבית.

**היקף צריכת זנות בשנה הקודמת לשנת הסקר:**<sup>21</sup> מתוך כוונה לנטרל את השפעת מגפת קורונה (בסקר 2021), ושל מתקפת השבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל בעקבותיה (בסקר 2024), המשתתפים בסקר נשאלו אם צרכו זנות בשנה שקדמה לאותו אירוע. נצפתה עלייה בשיעור הצריכה מ-7.1% בסקר בשנת 2021 ל-9.0% בסקר בשנת 2024 ( $p < .01$ ).

### 5.2 מגמות בביקוש לזנות על פי Google Trends

כדי ללמוד על מגמות בביקוש לזנות נאספו מאתר Google Trends נתונים על היקפי החיפוש של שלושה מונחים אשר נבחרו לאחר התייעצות עם מומחים וראיונות עם צרכני זנות ונשים בזנות: 'זנות', 'נערות ליווי' ו'דירות דיסקרטיות'. ניתוח המגמות התבסס על נתונים שנאספו עבור כל חודש, בטווח שבין ינואר 2013 לאפריל 2024. הנתונים מתקבלים מן האתר לאחר נרמול ביחס לכלל החיפושים ב-Google באותה התקופה, ומייצגים את ההיקף היחסי של החיפושים במועד מסוים ביחס לתקופה שנבדקה. להלן ממצאים מרכזיים שעלו מניתוח הנתונים:

■ **בתקופה שלאחר אישור החוק** (ב-31 בדצמבר 2018) חלה ירידה בהיקפי החיפושים של שלושת המונחים שנבדקו: בשלושת המונחים, היקפי החיפוש היחסיים בחודש פברואר 2020 היו 80% מאלה של חודש דצמבר 2018. הירידה בהיקף החיפוש

<sup>20</sup> משיבי הסקר בשנת 2021 שצרכו זנות בשנים 2015–2020, משיבי הסקר בשנת 2024 שצרכו זנות בשנים 2018–2023.

<sup>21</sup> בשל מיעוט המשיבים הערבים, מכאן ואילך הנתונים מתייחסים לגברים יהודים בלבד.

אחר המונח 'זונות' החלה עוד לפני אישור החוק, ועבור המונחים 'נערות ליווי' ו'דירות דיסקרטיות' היא החלה חודשים ספורים לאחר אישור החוק או בסמוך לו, תוך שינוי מגמה בולט מן התקופה שקדמה לאישור החוק. ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם האפשרות שהחקיקה הביאה לצמצום בביקוש לזנות.

- **במהלך הגל הראשון של מגפת הקורונה** (מרץ-אפריל 2020) המשיכה מגמת הירידה בחיפוש שלושת המונחים.
- **בתום הגל הראשון של מגפת הקורונה** חל שינוי מגמה ומעבר לעלייה בהיקפי החיפוש, עד למחצית השנייה של שנת 2021.
- באמצע שנת 2021 חל מעבר למגמת ירידה בהיקפי החיפוש. ירידה זאת חופפת **לתחילת מאמצי האכיפה האינטנסיביים**.
- באמצע שנת 2022 החלה מגמת עלייה בהיקפי החיפוש עד לסוף תקופת איסוף הנתונים באפריל 2024. עלייה זאת חופפת **לירידה ההדרגתית באכיפת החוק**.

דפוסי השינוי במגמות החיפוש עולים בקנה אחד עם שינויים שחלו באכיפת החוק. בפרט, באמצע שנת 2021 החלו מאמצים אינטנסיביים לאכיפת החוק, שהתבטאו בעלייה במספר הקנסות שהוטלו. עם זאת בשנת 2022 החלה ירידה הדרגתית בהיקף הטלת הקנסות. בהתאם לכך, נמצא מתאם שלילי מובהק בין היקפי החיפוש ובין מספר הקנסות שהוטלו שלושה חודשים לפני כן, עבור שלושת מונחי החיפוש: 'זונות' ( $r=-.60, p < .01$ ), 'נערות ליווי' ( $r=-.63, p < .01$ ) ו'דירות דיסקרטיות' ( $r=-.73, p < .01$ ). הממצאים מבססים קדימות בזמנים, לפיה אכיפה רבה יותר בחודש מסוים עולה בקנה אחד עם ירידה בביקוש לזנות בחודשים שלאחר מכן, ואילו ירידה באכיפה עולה בקנה אחד עם עלייה בביקוש לזנות בחודשים שלאחר מכן.

יש לציין כי היקפי החיפוש של שלושת המונחים מיולי 2022 ואילך – התקופה שבה הסתיימו השפעות מגפת קורונה והמשק חזר לשגרה – היו נמוכים באופן מובהק מהיקפי החיפוש בשנתיים שלפני אישור החוק (על פי ניתוחי רגרסיה לינארית). עבור המונחים 'זונות' ו'דירות דיסקרטיות', היקף החיפוש הממוצע עבור התקופה שמיוולי 2022 ועד אפריל 2024 היה 80% מזה שבשנתיים שקדמו להעברת החוק; כמו כן היקף החיפוש עבור המונח 'נערות ליווי' היה 70% מזה שבשנתיים שלפני אישור החוק. כלומר, אף על פי שחלה עלייה בהיקפי החיפוש החל מן המחצית השנייה של שנת 2022 ועד למדידה האחרונה באפריל 2024, היקפי החיפוש בתקופה זו בכללותה **נמוכים** מאלה שלפני אישור החוק.

**לסיכום**, הממצאים תומכים באפשרות שהביקוש לזנות פחת בעקבות אישור החוק. עם זאת ההשפעה החיובית של החוק ככל הנראה נשחקת ככל שחולף הזמן. כמו כן הממצאים מבססים את הקשר השלילי בין מאמצי האכיפה ובין הביקוש לזנות ומדגישים את נחיצותה של אכיפה אינטנסיבית להשפעה של החוק על צמצום הביקוש לזנות. בפרשנות הממצאים יש להביא בחשבון את מגבלת השימוש ב-Google Trends אשר תוארה בסעיף 2.3 'מגבלות המחקר'.

### 5.3 מאפיינים של צרכני זנות וצריכת זנות<sup>22</sup>

באופן כללי מאפייניהם של צרכני הזנות דומים למאפייני כלל הגברים בישראל. צרכני הזנות משתייכים לשכבות החברה השונות והם אינם מגיעים ממוקדו גאוגרפי מסוים או ממעמד חברתי-כלכלי מסוים. ההבדל היחיד העקבי הוא ששיעור המגדירים עצמם חילונים גבוה יותר בקרב הצרכנים (63%) מבקרב כלל הגברים היהודים (44%). בחלק מן המדידות נמצא בקרב צרכני הזנות גם שיעור גבוה יותר של צעירים מתחת לגיל 35 ושל מתגוררים במחוז תל אביב לעומת כלל האוכלוסייה.

**תדירות צריכת הזנות.** כרבע מן המשיבים בשתי המדידות של הסקר צרכו זנות רק בעבר, כלומר בחמש השנים שלפני הסקר, אך לא בשנה שלפני מגפת הקורונה או בשנה שלפני מלחמת חרבות ברזל (מרץ 2019 – פברואר 2020 ואוקטובר 2022 – ספטמבר 2023), כשליש צרכו זנות לעיתים רחוקות – רק פעם אחת בשנה האחרונה, וכמעט מחצית היו צרכנים פעילים שצרכו זנות יותר מפעם אחת בשנה שנבחנה. בקרב בני 35–70 שיעור הצרכנים הפעילים (51%–53%) גבוה משיעור הצרכנים הפעילים בקרב שאר קבוצות הגיל. כמו כן בקרב בני 25–34 ירד שיעור הצרכנים הפעילים בין שני הסקרים מ-40% ל-20% ( $p < .05$ ).

**זירות צריכת הזנות.** בשתי המדידות נמצא כי הזירה השכיחה ביותר של צריכת הזנות הייתה דירות דיסקרטיות – כמחצית מן המשיבים דיווחו כי צרכו זנות בשנה שקדמה לשנת סקר בעיקר בזירה זו. כ-20% מן המשיבים דיווחו כי הם בעיקר הזמינו שירותי ליווי. שיעור דומה צרכו זנות בעיקר בבתי בושת או בבתי בושת במסווה של מכוני עיסוי. מיעוט מן המשיבים (5%–7%) צרכו זנות בעיקר בזירה פתוחה (רחוב/מכונית). מיעוט נוסף צרכו זנות בעיקר באמצעות האינטרנט (זנות מצלמות/סייבר-סקס) בשנה שקדמה לסקר.<sup>23</sup> בהשוואה בין שני הסקרים לא נצפה שינוי בזירות צריכת הזנות בין השנים 2019–2023, ונראה שהמעבר ממכוני עיסוי ובתי בושת לדירות דיסקרטיות שעליו דיווחו האנשים בזנות והשוטרים החל לפני כניסת החוק לתוקף ולכן לא בא לידי ביטוי בסקרים.

**מרחב עירוני או כפרי.** מסקר צריכת זנות עלה כי צריכת הזנות במרחב העירוני הייתה ונותרה גבוהה (85%) ביחס לצריכת זנות באזורים הכפריים – מושבים וקיבוצים (15%). נתון זה משמעותי לנוכח החשש שהושמע שבעקבות החוק תנדוד הזנות לאזורים כפריים רחוק ממוקדי האכיפה.

**המגדר של האנשים שמהם צרכו זנות.** הרוב המכריע של הצרכנים בשני הסקרים צרכו זנות מאישה (91% בשנת 2021 ו-90% בשנת 2020), חלק קטן מגבר (8% ו-7%, בהתאמה) ואחוזים בודדים מטרנס (2% ו-3%, בהתאמה).

<sup>22</sup> לפי הנתונים של משיבי סקר צריכת זנות (גברים יהודים בני 18–70) אשר צרכו זנות לפחות פעם אחת בחמש השנים שקדמו לשנת הסקר (להלן: הצרכנים) ונתונים של משתתפי האמצעי החלופי וזאת לעומת נתונים שעובדו מתוך השנתון הסטטיסטי לישראל, בשנים 2018–2022.

<sup>23</sup> לא נכללו בסקר גברים שצרכו זנות רק בזנות מצלמות/סייבר סקס, כך ששיעורים אלו נמוכים משיעור כלל הגברים הצורכים זנות בעיקר בזירה זאת.

## 5.4 עמדות ותפיסות של צרכני זנות

**המניע** השכיח ביותר לצריכת זנות, כפי שעלה מסקר צרכני הזנות בשנת 2021 ובשנת 2024, הוא: "הדרך הקלה לעשות סקס". מניתוח המניעים על פי תדירות הצריכה בשנת 2024, עלה כי הצרכנים הפעילים (יותר מפעם אחת בשנה האחרונה) צורכים יותר מאחרים כי "זו הדרך הקלה לעשות סקס" ובגלל התמכרות למין. ואילו אלו הצורכים בתדירות נמוכה יותר (בשנה האחרונה לא צרכו זנות, או צרכו פעם אחת) עושים זאת יותר "כי הזדמן" או "כחלק מבילוי". עם זאת הסיבה השכיחה בקרב משתתפי האמצעי החלופי לצרוך זנות הייתה בעקבות קושי בזוגיות. כך, בראיונות עומק עימם היו מי שהעידו כי צרכו זנות בעקבות צורך מיני פיזי, אך אחרים חזרו והדגישו כי צרכו זנות בשל צורך חברתי-רגשי.

בסקר צריכת זנות בשנת 2024, כשליש מן הצרכנים דיווחו כי חוו **תוצאות לא רצויות** או נזקים מצריכת הזנות. התוצאות הלא רצויות השכיחות ביותר היו הרגשה רעה (18%) ובושה (13%) עקב צריכת הזנות וכן השפעות כלכליות (14%). צעירים (בני 18–24) דיווחו יותר על תוצאות לא רצויות משאר קבוצות הגיל. בקרב משתתפי האמצעי החלופי לפני הסדנה, כשלושה רבעים דיווחו על תוצאות לא רצויות של צריכת הזנות ורק כרבע דיווחו כי **לא** היו תוצאות לא רצויות לצריכת הזנות.

**השפעת החוק על צרכני הזנות.** בשנת 2021 21% השיבו כי כלל לא שמעו על החוק ושיעור זה עלה בשנת 2024 ל-24%. כמעט מחצית מצרכני הזנות שמעו על החוק, אך דיווחו שלא הושפעו ממנו (47% בשנת 2021 ו-41% בשנת 2024). כרבע מן המשיבים ציינו כי שינו את התנהגותם בעקבות החוק. חלקם דיווחו כי הפסיקו לצרוך זנות בעקבות החוק (9% בשנת 2021 ו-5% בשנת 2024) וחלקם השיבו שהם צורכים זנות פחות עקב החוק (10% בשנת 2021 ו-13% בשנת 2024). חלק מן הצרכנים שינו את התנהגותם אך לא כפי שהתכוון המחוקק. כך, למשל, היו מי שדיווחו כי הם צורכים זנות באופן דיסקרטי יותר (7% בשנת 2021 ו-11% בשנת 2024) או שהם מתכוונים לצרוך זנות רק בחו"ל (4% בשנת 2021 ו-3% בשנת 2024).

בסקר צריכת זנות בשנת 2024, נשאלו הצרכנים **מה יכול לסייע להם להפסיק לצרוך זנות**. נמצא כי הגורמים שישפיעו עליהם ביותר הם כאלה שפוגעים בהם ישירות: 77% מן המשיבים יפסיקו לצרוך זנות אם יידבקו במחלת מין, 68% יפסיקו אם ייפתח להם תיק פלילי בגלל הצריכה ו-63% יפסיקו אם צריכת הזנות שלהם תיחשף בפני משפחתם או חבריהם. שיעורים נמוכים יותר סבורים שיפסיקו לצרוך זנות מסיבות שקשורות לאנשים בזנות: אם ידעו מאישה בזנות שהייתה קורבן לתקיפה מינית או אם יגלו כי מישהי מקרוביהם נמצאת בזנות (51% כל אחד).

## 5.5 האמצעי החלופי

חוק איסור צריכת זנות והתקנות מכוחו קבעו אפשרות של השתתפות באמצעי החלופי במקום תשלום הקנס המינהלי שהוטל על מי שעבר על החוק. האמצעי החלופי הוא תוכנית שמופעלת על ידי שירות המבחן למבוגרים. התוכנית כוללת סדנה פסיכו-חינוכית קבוצתית או מענה פרטני לצרכן הזנות בהיקף של 6–10 שעות. מטרת האמצעי החלופי, כפי שזו מוגדרת בחוק, היא בין השאר להקנות ידע ולהגביר את המודעות בכל הנוגע לנזקים הנגרמים לאנשים בזנות, במטרה למנוע את הישנות ביצוע העבירה.

בשנים 2021–2023 פנו לאמצעי החלופי 109 נקנסים בלבד, מתוכם 92 נמצאו מתאימים להשתלב באמצעי החלופי, ו-79 מהם (86%) סיימו בהצלחה. בשנים 2021–2022, 1.9% מן הנקנסים פנו לאמצעי החלופי.<sup>24</sup> 2.6% מן הצרכנים היהודים פנו לאמצעי החלופי לעומת 0.4% בלבד מן הצרכנים הלא יהודים. מספר הפונים הקטן נובע משיעורי היענות נמוכים ומן הירידה במספר הקנסות שהוטלו במחצית השנייה של שנת 2022 ובשנת 2023.

54% מן המשתתפים למדו על האמצעי החלופי בדוח שקיבלו על צריכת זנות, 30% שמעו על האמצעי החלופי באמצעי התקשורת (אינטרנט, עיתון וכד') ו-20% שמעו עליו מן השוטר בעת קבלת הקנס.

משתתפי האמצעי החלופי נפגשו פעמיים עם קציני מבחן: (1) במסגרת מפגש התאמה בתחילת התהליך, לפני ההשתתפות בסדנה; (2) במפגש מסכם לאחר הסדנה. המפגש הראשון נועד לבדוק את ההתאמה של הפונה לסדנה, ואם יש צורך במענה פרטני. המפגש המסכם נועד לאפשר לקצין המבחן לסייע למשתתף לעבד באופן פרטני את התהליך שעבר בסדנה ולבחון עימו אפשרויות טיפוליות בהמשך, במידת הצורך. מפגשים אלו היו חשובים לרוב המשתתפים, שדיווחו כי הרגישו שהם מתנהלים בכבוד וברגישות שמאפשרת להם לשתף את קציני המבחן בנושא צריכת הזנות.

בין השנים 2021–2023 נערכו 14 מחזורים של הסדנה הפסיכו-חינוכית, והשתתפו בהם בסך הכול 76 גברים. שלושה נוספים קיבלו מענה פרטני. בשלושת מפגשי הסדנה קיבלו המשתתפים מידע חשוב על תופעת הזנות וצריכת זנות, השתתפו בדיונים ובעיבודים קבוצתיים של התכנים שנלמדו וקיימו שיח אישי בנושא. 90% מן המשתתפים היו מרוצים מן הסדנה, וציינו כי היא התנהלה באווירה מכבדת. המשתתפים סיפרו שהם למדו מידע חדש על תופעת הזנות ועל נזקיה לאנשים בזנות והיו מי שאף דיווחו שהגיעו בעקבות הסדנה לתובנות משמעותיות על צריכת הזנות שלהם עצמם.

חלק מן המשתתפים ציינו שהיו שמחים שהסדנה תתמקד אף יותר בהם כצרכני זנות ובפרט במניעים לצריכת זנות ובהתמודדות עימה. גם חלק מנשות המקצוע סברו שיש להתמקד יותר בסיבות המשתתפים לצריכת זנות, במערכות יחסים ובפגיעות. יש לציין כי בסקר שהועבר בקרב משתתפי האמצעי החלופי הסיבה השכיחה ביותר לצריכת זנות הייתה קושי במציאת זוגיות – 26% מן המשיבים.

כמה נשות מקצוע מחוץ לשירות המבחן מתחו ביקורת על חלק מן התכנים שמועברים בסדנה. בפרט, נטען שהעיסוק בסדנה בסיכונים של צריכת זנות, ובהם באפשרות להידבק במחלות מין, מתייג את האנשים בזנות ומגביר את הסטיגמה עליהן. אומנם עבור חלק גדול מן הצרכנים החשש להידבק במחלות מין הוא גורם מרתיע, אך שימוש בשיקול זה בהסברה למניעת צריכת זנות הוא בעייתי לדעתן כי הוא מתייג את האנשים בזנות באופן שלילי.

בין השנים 2022–2023 נערך סקר בקרב משתתפי הסדנה, כדי לבחון אם חל שינוי בעמדותיהם בעקבותיה. שאלון אחד הועבר לפני תחילת התהליך בשירות המבחן, ושאלון שני בסיום הסדנה. מן הסקר עולה כי חל שינוי מסוים בעמדותיהם בנוגע לתופעת הזנות, לאנשים בזנות ולצריכת זנות. חלה עלייה בשיעור המשתתפים שהסכימו עם ההיגד 'זנות היא תופעה חברתית שפוגעת

---

<sup>24</sup> בשנת 2023 לא התקבלו נתונים על נקנסים, אלא רק על קנסות, ולכן אי אפשר לחשב נתון זה עבור שנה זו.

בכבוד האדם' (מ-64% לפני ל-79% אחרי). כמו כן יותר משתתפים הסכימו שתופעת הזנות פוגעת ביחס של גברים לנשים (49% לפני ו-63% אחרי).

גם עמדות המשתתפים בנוגע לאנשים בזנות השתנו לאחר השתתפותם בסדנה. כך, למשל, לאחר הסדנה עלה שיעור המשתתפים שלא הסכימו עם ההיגד 'רוב הנשים בזנות נהנות ממה שהן עושות' (מ-67% לפני ל-77% אחרי). עמדה נוספת שנבחנה מתייחסת לגליטימיות של צריכת זנות. שיעור משתתפי הסדנה שלא הסכימו עם ההיגד 'עבור גבר שצריך להגיע לפורקן מיני זה לגיטימי שילך לאישה בזנות' עלה מ-54% לפני הסדנה ל-70% אחרי הסדנה.

כמו כן עלה שיעור המשתתפים שהשיבו לאחר הסדנה שהם מעוניינים להפסיק לצרוך זנות או לצרוך פחות זנות (29% לאחר הסדנה לעומת 18% לפנייה). בד בבד, לאחר הסדנה עלה שיעור המשיבים ששיערו שיתקשו להפסיק לצרוך זנות (33% לאחר הסדנה לעומת 16% לפנייה), מה שעשוי להעיד על כך שהמשתתפים מבינים טוב יותר לאחר הסדנה את הקושי עבורם להפסיק לצרוך זנות.

בסקרי צריכת זנות נשאלו צרכני זנות אם במקרה שבו יקבלו קנס על צריכת זנות, הם יעדיפו לשלם את הקנס או לפנות לאמצעי החלופי. 32%-40% מן הצרכנים השיבו שיבחרו באמצעי החלופי. נתון זה גבוה פי כמה מאחוז הפונים בפועל (1.9%) וייתכן שהוא טומן בתוכו פוטנציאל להגדיל את שיעור ההשתתפות באמצעי החלופי.

## 5.6 התמכרות לצריכת זנות ולמין

אוכלוסיית הגברים המכורים למין שונה במאפייניה משאר צרכני הזנות. עבורם השתתפות באמצעי החלופי אינה מספקת ונדרש מענה טיפולי וליווי ממושך ומעמיק כדי לסייע להם. יש לזכור כי לא תמיד המכור לצריכת זנות ולמין יהיה מודע להתמכרותו, שיכולה להיתפס על ידו כצורך טבעי ולא חריג. לפיכך, ייתכן שהשתתפות בסדנה כדוגמת האמצעי החלופי יכולה להביא להכרה בהתמכרות כשלב מקדים לטיפול. בעקבות הסדנה 6% מן המשתתפים השיבו שהם בטוחים שהם מכורים למין, בעוד לפני הסדנה אף משתתף לא דיווח כך.

במחלקה להתמכרויות במשרד הבריאות פועלים כיום שני מרכזים אמבולטוריים לטיפול בהתמכרות לצריכת זנות ולמין במימון מלא של משרד הבריאות – מרכז 'מצפן' במרכז הגמילה 'רטורנו' בבית שמש ומרכז 'מהלך' בתל אביב תחת האגודה לבריאות הציבור. מטרת השירותים להביא לשינוי התנהגותי של הפחתה או הפסקה של ההתנהגות הממכרת. במרכזים ניתן טיפול פרטני, טיפול קבוצתי ולעיתים גם טיפול זוגי או משפחתי. למרכזים פונים עשרות בודדות של אנשים בכל שנה, מרביתם יהודים חרדים או דתיים. בראיונות עם נשות המקצוע במרכזים עלה כי חוק איסור צריכת זנות אינו נתפס על ידי המכורים כמניע להגעה לטיפול וחלקם אינם מכירים את החוק טרם הגעתם לטיפול. לפיכך, יש להשקיע מאמצים באיתור אוכלוסיית המכורים למין כדי לתת להם את המענה המתאים להם.

## 6. הציבור בישראל: מערך החינוך וההסברה לציבור ועמדות הציבור

חוק איסור צריכת זנות מייחס חשיבות רבה לפעולות הסברה שמטרתן לשנות את יחס החברה לאנשים בזנות, לצריכת זנות ולתחום הזנות בכלל. בלשון החוק, בסעיף המטרה נקבע כי מטרתו היא "להביא לצמצום הזנות באמצעות קביעת איסור צריכת זנות, כחלק ממהלך משולב הכולל חינוך והסברה לציבור והרחבת דרכי טיפול ושיקום לאוכלוסיות בזנות מתוך הכרה במאפייניה הפוגעניים של הזנות ובנזקים הכרוכים בה".

### 6.1 הסברה בנוגע לחוק ולתופעת הזנות

במסגרת החלטת הממשלה פועלים ארבעה משרדי ממשלה בתחום ההסברה והחינוך בנוגע לזנות בכלל ולחוק איסור צריכת זנות בפרט.

**משרד המשפטים.** בשנים 2020–2021 נערכו שלושה קמפיינים דיגיטליים ברשתות החברתיות ובגוגל, שיועדו לגברים בני 18+, יהודים וערבים. מנתוני המשרד עולה כי היו יותר מ-113,000 כניסות לאתר המשרד ו-23 מיליון חשיפות וכי אחוזי ההקלקה על המודעה היו גבוהים יחסית לתקציב שהושקע בקמפיינים. נוסף על הקמפיינים, דוברות המשרד קידמה כתבות רבות בנושא החוק, שהגבירו את החשיפה. קמפיין נוסף של משרד המשפטים בשיתוף משרד הרווחה במסגרת החלטת הממשלה מתעכב בשל מלחמת חרבות ברזל.

**משרד הבריאות.** משרד הבריאות עורך סדנאות הסברה לבני נוער וצעירים וצעירות בסיכון וכן לאנשי ולנשות מקצוע. הסדנאות עוסקות במגוון נושאים הקשורים למיניות מיטיבה ומיניות שיש בה סיכון וניצול, כמו גם בהיבטים בריאותיים של קיום יחסי מין. מדיווחי משרד הבריאות עלה כי בזכות תקציבי החלטת הממשלה הייתה עלייה ניכרת במספר מנחי הסדנאות ובכמות הסדנאות שנערכו לעומת התקופה שקדמה לה. בשנת 2022–2023 נערכו 157 סדנאות ובהן השתתפו 2,886 בני נוער וצעירים וצעירות במצבי סיכון ו-2,432 אנשי ונשות מקצוע.

**משרד הרווחה.** המשרד מפעיל את מיזם "[נקודת מפנה](#)" באמצעות עמותת "תודעה". המיזם פועל ליצירת שיח שעוסק בחינוך למיניות מבחירה, התמודדות עם מצבי ניצול ופגיעות מינית, צמצום כניסה למעגל הזנות ומניעת צריכת זנות. המיזם פועל בקרב נשות ואנשי מקצוע, ובני נוער בסיכון המקבלים שירות במסגרת מינהל של"מ במשרד הרווחה. בשנים 2021–2023 השתתפו במיזם 1,262 בני נוער ב-306 סדנאות. כמו כן 4,080 אנשי ונשות מקצוע השתתפו בקורסים, ימי עיון והכשרות צוות.

**משרד החינוך.** למשרד החינוך תפקיד מיוחד בתחום ההסברה ומניעת התחלת צריכת זנות בקרב צעירים, בשל העובדה שהוא מגיע לכלל בני הנוער בישראל דרך מסגרות החינוך.

היחידה למיניות ולמניעת פגיעה מינית בילדים ובני נוער באגף שפ"י עוסקת בחינוך התלמידים למיניות בריאה ובפיתוח יכולות צוותי החינוך [לאתר תלמידים ותלמידות במצוקה](#) על רקע פגיעה מינית. על פי מדיניות המשרד, בתי הספר מחויבים להעביר חלק



מן התוכניות אך רובן נתונות לבחירה על ידי בית הספר ובהתאם לצרכיו ולכן קשה להעריך את מספר אנשי הצוות והתלמידים שהשתתפו בתוכניות או למדוד את השפעתן.

באגף שפ"י פותחו תוכניות לתלמידים ולנשות צוות. לדוגמה, תוכנית '[הכ"חות שבדרך](#)' המותאמת לילדים בגן ועד כיתה י"ב, תוכנית 'לצמוח ולגדול' שבמסגרתה נערכו כ-3,500 סדנאות ותוכנית 'חברות זוגיות מיטיבה' לתלמידי כיתות י"א שהשתתפו בה כ-63,000 תלמידים בשנה"ל תשפ"ג. יש לציין שהתוכניות של משרד החינוך הן אוניברסליות ואינן עוסקות ישירות בחינוך בנושא תופעת הזנות או בצריכת זנות וזאת מתוך תפיסה פדגוגית ששמה דגש בחינוך למיניות בריאה ותקשורת זוגית מיטיבה.

ערוץ פעולה נוסף הן תוכניות הכשרה לצוותי חינוך ויועצות חינוכיות לפיתוח יכולותיהם באיתור וזיהוי ילדים ובני נוער בסיכון ומצוקה. התוכניות גם מכשירות את המורים לשוחח עם התלמידים על הנושא, מדגישות את חשיבות פיתוחן של מיומנויות פנייה לעזרה בקרב תלמידים וכן את חשיבות האיתור וההפניה לסיוע מתאים. כמו כן נוספו [חומרי הדרכה](#) חדשים בנושא.

**לובי והסברה של ארגוני מגזר שלישי הפעילים בתחום הזנות.** ארגונים, חלקם תומכים בחוק ואחרים מתנגדים לו, עוסקים בהסברה לציבור דרך הפייסבוק, אתרי אינטרנט פעילים, הרצאות, אירועים וקשר רצוף עם העיתונות. כמו כן הם עוסקים בפעילות לובי מול משרדי ממשלה. הארגונים המרכזיים הפועלים הם 'המטה למאבק בסחר בנשים זנות', 'לא עומדות מנגד', 'המרחב החברתי', 'טרנסיות ישראל', 'ארגמן' ו'האגודה לחינוך למיניות' שמאגדת את הארגונים והאנשים העוסקים בחינוך מיני בישראל.

## 6.2 עמדות הציבור

פעולות ההסברה והחינוך כפי שהוצגו בסעיף 6.1 מכוונות לשלושה מישורים:

1. **ידע והיכרות עם החוק.** העלאת המודעות לקיומו של החוק ולעובדה שצריכת זנות היא עבירה פלילית שבצידה עונש מינהלי.
2. **הבנה של נזקי הזנות לאנשים בזנות,** לצרכנים ולחברה בכלל.

” זה לא רק להוציא את הנשים ולהציל את הדור הבא אלא מטרה חברתית כללית. חברה שבה זה לגיטימי לקנות אישה יש לזה השלכות נרחבות לא רק על אותה אישה” (אשת מקצוע, מרץ 2021)

3. **היחס לאנשים בזנות.** צמצום הסטיגמה השלילית כלפי אנשים בזנות מתוך הבנה של מציאות החיים המורכבת שהביאה אותן לזנות ומתוך הבנה שהן אלו שנפגעות ממנה.

” הרבה פעמים אנחנו בוחרות לעשות דברים בחיים שלנו לא בגלל שיש לנו באמת בחירה אלא בגלל שאין בחירה” (אישה בזנות פעילה, אפריל 2022)

כדי לבחון שינויים בעמדות הציבור בנוגע לתופעת הזנות, נערכו במחקר הנוכחי סקרי עמדות בקרב הציבור בשנים 2021 ו-2024. חלק מן השאלות בסקרים היו זהות לאלו שהופיעו [בסקר הלאומי](#) משנת 2016 (סנטו וכרמלי, 2016). השוואה לנתונים אלו ולנתונים של [שילה ואחי' \(2020\)](#) מסייעים לבחון את השינוי שחל במשך השנים בעמדות הציבור.

**היכרות הציבור עם החוק.** בסקרים שנערכו בשנים 2021 ו-2024 נמצא כי 61% מן הציבור הכירו את החוק, נתון שלא השתנה בין המדידות. בדיקה של קבוצות שונות באוכלוסייה העלתה כי בשנת 2024 רק 46% מן הצעירים בני 18–24 הכירו את החוק. כמו כן נמצא כי 79% מן הגברים היהודים הכירו את החוק, עלייה קטנה מן המדידה הקודמת (71%). לעומת זאת, 43% מן הגברים הערבים הכירו את החוק ב-2024, ירידה מן המדידה הקודמת (53%). נתונים אלו מעידים על צורך בהסברה הממוקדת בקבוצות אלו באוכלוסייה.

**עמדות הציבור בנוגע לחוק.** בשנים 2021 ו-2024 שיעור התמיכה בחוק עמד על כ-72%. שיעור תמיכה זה מבטא עלייה ניכרת ביחס לסקרים קודמים – 26% בשנת 2008 (על פי שילה ואח', 2020) ו-39% בשנת 2016 (סנטו וכרמלי, 2016). נראה כי התמיכה בחוק עלתה מייד עם החקיקה ונשארה יציבה מאז. עם זאת, רק 18%–20% חושבים כי החוק יביא לצמצום בתופעת הזנות.

**עמדות הציבור בנוגע לזנות.** בין השנים 2016 ו-2021 הייתה עלייה בשיעור התומכים בעמדות הרואות בזנות פגיעה בנשים ובחברה והייתה ירידה בשיעור התומכים בעמדות הגורסות שהזנות לגיטימית. בין הסקרים שבוצעו במחקר הנוכחי בשנים 2021 ו-2024 לא חלו שינויים משמעותיים בעמדות הציבור כלפי תופעת הזנות, מלבד השינוי שחל כבר בשנים שלקראת חקיקת החוק.

נמצא כי:

1. יש פער בין גברים ונשים ביחס לחוק, לזנות ולא נשים בזנות. כך למשל בסקר 2024, 81% מכלל הנשים בישראל תמכו בחוק, לעומת 63% מן הגברים. כמו כן 90% מן הנשים היהודיות חושבות שהזנות היא תופעה שפוגעת בכבוד האדם, לעומת 76% מן הגברים.

2. הפער בין נשים וגברים גדול במיוחד באוכלוסייה הערבית והוא אף התרחב בין שני הסקרים. כך לדוגמה, בין השנים 2021 ו-2024 ירד שיעור הגברים הערבים הרואים בזנות תופעה חברתית שפוגעת ביחס של גברים לנשים מ-86% ל-76% ואילו אצל הנשים הערביות עלה שיעור הסבורות כך מ-88% ל-95%. ייתכן שהרחבת הפער בין הגברים לנשים קשורה לכניסת החוק לתוקף, צעד שגורם לציבור להגיב בהקצנה של עמדותיו.

## 7. שינויים ומגמות בתקופת יישום החוק

בשנות יישום החוק (2019–2024) התרחשו אירועים ושינויים רבים במדינת ישראל, בתחום החברתי, הפוליטי, הכלכלי והביטחוני. תחלופה של ממשלות ורצף של מערכות בחירות הביאו חוסר יציבות בפעילות הממשלה; מגפת הקורונה והשפעותיה, בהן צורך בריחוק חברתי ושימוש מוגבר באינטרנט וברשתות החברתיות בכל תחומי החיים ובכללם תחום הזנות; מגמות חברתיות כלליות אשר השפיעו על היחס כלפי נשים, על אלימות כלפי נשים ועל החפצת נשים; פעילות של ארגונים פמיניסטיים ותנועות למאבק בפגיעה בנשים, כגון #Me Too; מתקפת השבעה באוקטובר 2023 והמלחמה שפרצה בעקבותיה; והשפעות כלכליות של כלל התופעות הללו.

המטרה המרכזית של מחקר זה הייתה לבחון את ההשפעות של החוק ושל החלטת הממשלה על תופעת הזנות בישראל ועל המעורבות בה. להלן יוצגו ממצאי המחקר בנוגע למגמות ולשינויים בתחום הזנות שחלו בשנות יישום החוק בישראל, על פי תחומי המחקר. כמו כן יוצגו תחומים שבהם הייתה ציפייה לשינוי בעקבות החוק, אך לא נצפה שינוי. עם זאת, אי אפשר לבדוד השפעות אלו מכלל התהליכים שהתרחשו במדינה בעת ובעונה אחת. משך המחקר, שלוש שנים, אינו מאפשר לבחון את השפעות החוק על היקף הזנות לטווח הרחוק, ולכן צוות המחקר נזהר בהסקת מסקנות בנוגע להשפעות ישירות או עקיפות של החוק.

### 7.1 שיתופי פעולה בין-משרדיים ובין-מגזריים

- הצוות הבין-משרדי, בהובלת המתאמת הממשלתית, קבע תוכנית שנתית למימוש תקציבי החלטת הממשלה, תוך הטמעת התפיסה שבבסיסה וקידום מענים חדשים להעשרה והתמקצעות בנוגע לתופעת הזנות ולאוכלוסיית האנשים בזנות.
- למימון החלטת הממשלה נוספו בבסיס התקציב הממשלתי 30 מיליון ₪ בשנה למטרות של שיקום, טיפול, הסברה וחינוך בתחום הזנות.
- במסגרת החלטת הממשלה נוצרו שיתופי פעולה חדשים ונרתמו גורמים נוספים לסיוע לאנשים בזנות. אלו כוללים יחידות ממשלתיות נוספות (לדוגמה הממונה על הליכי חדלות פירעון, הסיוע המשפטי ומחלקת חנינות במשרד המשפטים, המוסד לביטוח לאומי). כמו כן הורחבו שיתופי פעולה עם ארגוני מגזר שלישי (דוגמת 'לא עומדות מנגד' ו'המכלל-לה') ועם קרנות פילנתרופיות, כגון קרן שוסטרמן.

### 7.2 אכיפה משטרתית בעקבות החוק

- **שינויים בתפיסת ההפעלה ובנוהלי המשטרה.** בעקבות החוק והנחיית היועמ"ש גובשה תפיסת הפעלה חדשה, נכתב נוהל אכיפה ייעודי, נבנתה תשתית טכנולוגית לאכיפה ועוד. כמו כן הוקם צוות מעקב אחר הטמעת החוק ויישומו בהובלת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי) במשרד המשפטים שמטרתו מתן מענה משפטי לשאלות הנוגעות לאכיפת החוק, יישום החוק והתקנות והסרת חסמים.

- **הרחבת הידע והמימוניות של השוטרים** באמצעות הכשרות ייעודיות לכ-11,000 שוטרים, פיתוח לומדה ייעודית לבעלי התפקידים השונים במשטרה, השתלמויות בנושא סחר בבני אדם וזנות, הרצאות והדרכות שוטפות.
- **צמצום הזנות באזורים שבהם יש אכיפה ונוכחות של המשטרה.** פעילות האכיפה מביאה כפי הנראה לצמצום של זנות בזירות גלויות (רחוב, חדרונים), מגמה ידועה עוד טרם החוק. ממצאים מן הראיונות מצביעים על מעבר של אנשים בזנות ממקומות שבהם יש אכיפה מוגברת לזירות נסתרות כגון דירות דיסקרטיות וחדרים להשכרה לפי שעה, אם כי נראה שמגמה זאת החלה עוד לפני אכיפת החוק.
- **אכיפה במקומות בודדים בארץ, וירידה בשיעורי האכיפה לאורך שנות המחקר.** פעילות אכיפה אינטנסיבית החלה במחצית השנייה של שנת 2021 אך רק במקומות בודדים – 97% מפעולות האכיפה בוצעו בשלוש תחנות משטרה בלבד, שתיים באזור המרכז ואחת בצפון. במחצית שנת 2022 חלה ירידה ניכרת ברמת האכיפה והיא נשארה נמוכה עד סוף 2023.
- **מורכבות נוספת בחקירה של עבירות פליליות הנלוות לזנות.** שוטרים שהשתתפו במחקר העלו חשש כי שינוי סטטוס הצרכן מעד בזירת זנות לעובר חוק יצמצם את הסיכוי לשיתוף הפעולה שלו במהלך החקירות של עבירות פליליות הנלוות לזנות, משום שמתן עדות היא בעצם הפללה עצמית על צריכת זנות. בהיעדר תמריץ עבור הצרכן לשיתוף מידע במהלך החקירה, חקירות אלו הופכות למורכבות יותר.
- **סימנים ראשוניים לכך שאנשים בזנות נעזרות יותר בשוטרים.** בשל ההבנה שהן אינן עוברות על החוק, יש אנשים בזנות שסיפרו שהן מרגישות בטוחות יותר לפנות למשטרה ולבקש הגנה מפני צרכנים אלימים ואף לחזור לעבוד ברחוב ללא חשש מהתנכלות של המשטרה. לצד זאת, ישנן עדיין אנשים רבות בזנות שמדווחות כי היחס הפוגעני שחוו משוטרים בעבר לא השתנה וחוסר האמון שנטוע בהן לא השתנה.

” יצא לך לראות אכיפה? יצא לי לראות דבר כבר. מקללים ומדברים לא יפה” (אישה בזנות פעילה, אפריל 2023)

### 7.3 מגמות בתופעת הזנות ובמאפייני הזנות

- **שינויים באופי זירות הזנות.** שוטרים, צרכנים, אנשים בזנות ונשות מקצוע דיווחו שבעקבות החוק היה מעבר מזירות גלויות כגון זנות רחוב או בתי בושת גלויים לזירות נסתרות כגון בתים פרטיים, דירות דיסקרטיות או בתי מלון, שלדברי השוטרים הן זירות קשות יותר לאכיפה. יש לציין ששינויים אלו החלו עוד לפני אישור החוק, ולא נמצא בסקרי צריכת זנות שינוי בזירות הזנות בין השנים 2019–2023.
- מגמה שהחלה טרם החוק: שימוש באינטרנט לחיפוש ותיאום שירותי זנות, וכן התפתחות מואצת של 'זנות מצלמות' ופלטפורמות כמו אונליפנס.

## 7.4 מגמות ברווחתן של אנשים בזנות

- **קושי כלכלי.** אנשים רבות העידו כי החוק פגע בהכנסותיהן, בעיקר בתחילת יישומו, כאשר היו קמפיינים של הסברה בנוגע לחוק, וכן בתקופות של אכיפה נרחבת.

” מלא לקוחות אמרו לי שהם מפחדים ומזל שיש לי אותם קבועה... מפחדים, רק רואים כתבה בעיתון שמישהו נעצר ואת יכולה שבוע שלם בלי להכניס שקל” (אישה בזנות פעילה, יוני 2022)

- **מגמה מעורבת בתחושת הביטחון האישי של אנשים בזנות.** מחד גיסא תחושת הביטחון של אנשים בזנות התחזקה בשל ההבנה כי החוק לטובתן והשוטרים לא יפגעו בהן וכי הצרכנים הם כעת העוברים על החוק. מאידך גיסא, חלק מן האנשים העידו כי המעבר לדירות דיסקרטיות חושף אותן יותר לאלומות של הצרכנים ומשאיר צרכנים שאינם נרתעים מן החוק בעוד הצרכנים הנורמטיביים יותר מפסיקים להגיע.
- **שינוי בשיח על תופעת הזנות שמשפיע על אנשים בזנות.** אנשים בזנות מעידות שבעקבות החוק השיח על זנות נעשה גלוי יותר בציבור הרחב, ושיש יותר ביטוי פומבי לעמדות שונות ומעורבות של אנשים בזנות בשיח עליהן. הדבר נכון גם בנוגע לביטוי העמדה הרואה בזנות ניצול ופגיעה, וגם בנוגע לביטוי העמדה הרואה בזנות בחירה ועיסוק לגיטימי.

## 7.5 מגמות במערך הסיוע והשירותים לאנשים בזנות

- **עלייה במספר מקבלות השירותים בשירותי הסיוע לאנשים בזנות.** בעקבות פתיחת מסגרות חדשות והרחבת מסגרות קיימות, עלה מספר מקבלות השירותים של משרד הרווחה מכ-1,300 אנשים בשנת 2020 לכ-2,000 אנשים בשנים 2021–2022. בשנת 2023 חלה שוב ירידה במספר מקבלות השירותים לכ-1,700. גם עמותת 'לא עומדות מנגד' העניקה סיוע כספי מתקציב משרד הרווחה וקרנות פילנתרופיות למספר גדול של נשים: בשנת 2020 לכ-700 נשים, בשנת 2021 לכ-900 נשים, בשנת 2022 לכ-1,100 נשים ובשנת 2023 לכ-1,000 נשים.
- גם במספר מקבלות השירותים של משרד הבריאות חלה עלייה מכ-600 מקבלות שירות בשנת 2019 לכ-1,300 בשנת 2022. עיקר העלייה היה במספר הפונות לניידת לוינסקי תל אביב.
- **הרחבת היקף המענים בכלל תחומי הסיוע.** שירותי הסיוע המוצעים לאנשים בזנות מגוונים יותר ומותאמים יותר לצורכי מקבלות השירותים. כמו כן הוגדלה הפריסה הארצית של חלק מן השירותים, דבר שתורם לנגישות שלהם. עם זאת, בחלק מן המקומות והתחומים חסרים עדיין שירותים, לדוגמה שירותים בירושלים ובאילת, ושירותים בתחום התעסוקה.
- **פיתוח מסלולים ייחודיים לסיוע ולמיצוי זכויות.** למרות קשיים בהפעלתו, הסל הגמיש מוסיף נדבך של מענים מותאמים אישית לאנשים בטיפול שירותי השיקום. כמו כן פותחו מסלולים המקלים את מיצוי הזכויות של אנשים המבקשות לצאת מן הזנות, כגון בביטוח הלאומי בקבלת קצבת נכות, ובמשרד המשפטים במסלול חנינות ובמסלול חלול פירעון. עם זאת, יש מענים חסרים, כגון מתווה לביטול רישום פלילי במשטרה.

- **עלייה במענים ובמספר מקבלי השירות באוכלוסיות ייחודיות.** חלה עלייה במספר מקבלי השירות על הקשת הטרנסית והגברים, נפתח מענה ייעודי לגברים בזנות ולנשים טרנסיות בזנות, הוחל במתן מענים גם לנשים חסרות מעמד אזרחי. עם זאת עדיין חסרים מענים עבור חלק מן האוכלוסיות הייחודיות, כגון מענה חירום לגברים, מסגרת לחסרות מעמד אזרחי, בית לנשים מבוגרות במצבים מורכבים, מענים לאימהות ומענה של סיוע תעסוקתי לאנשים על הקשת הטרנסית.
- **גידול במספר נשות המקצוע** העוסקות בסיוע לאנשים בזנות.
- **לא חל שינוי ניכר במיומנויות של נשות המקצוע המטפלות באנשים בזנות** כפי הנראה בשל כניסה של נשות מקצוע חדשות לתחום ותחלופה של נשות מקצוע בשירותים. חלה ירידה בשליטה של רכזות איתור במיומנויות איתור, ולעומת זאת, חל שיפור בדיווחים של רכזות תעסוקה ומנהלות על שליטתן במיומנויות של שיקום תעסוקתי.

## 7.6 מגמות בצריכת זנות ובביקוש לזנות

- **חלה ירידה בביקוש לזנות בעקבות אישור החוק ובעקבות האכיפה, ומגמת עלייה בביקוש לזנות מאז שירד היקף האכיפה.** על פי ניתוח החיפוש בגוגל, חלה ירידה בהיקפי החיפוש במונחים הקשורים לזנות בסמוך לאישור החוק בסוף שנת 2018 או מספר חודשים לאחר מכן. ככל הנראה, ירידה זו היא פועל יוצא של אישור החוק. בשנת 2022 החלה עלייה בהיקפי החיפוש במונחים שנבדקו, ונראה שהיא מבטאת שחיקה מתמשכת בהשפעת החוק על הביקוש לזנות. חשוב לציין שלמרות העלייה בהיקפי החיפוש, הם נותרו נמוכים מהיקפי החיפוש בתקופה שלפני אישור החוק. נמצאו מתאמים שליליים מובהקים בין היקפי החיפוש אחר מונחים הקשורים לזנות ובין מספר הקנסות שניתנו בחודשים שלפני החיפוש. כך שאכיפה רבה יותר בחודש מסוים קשורה בירידה בביקוש לזנות לאחר מכן, ואילו ירידה באכיפה קשורה בעלייה בביקוש לזנות בחודשים שלאחר מכן. ממצאים אלו מבססים קשר שלילי ישיר בין מאמצי האכיפה ובין הביקוש לזנות.
- **חלה עלייה בדיווח העצמי על צריכת זנות.** על פי סקר צריכת זנות, שיעור הגברים היהודים שהשיבו שצרכו זנות בשנה שקדמה למגפת קורונה היה 7.1% ובשנה שקדמה למתקפת שבעה באוקטובר 2023 עלה שיעור זה ל-9%.
- **לא חל שינוי בתדירות הצריכה.** בין השנים 2021 ו-2024 לא נצפה שינוי בתדירות הצריכה בקרב גברים יהודים.
- **לא נצפה שינוי בזירות צריכת הזנות.** על פי הסקרים, זירת הזנות השכיחה הייתה ונשארה דירה דיסקרטית (45%-50%), ואחריה שירותי ליווי ובתי בושת ומכוני עיסוי. מיעוט הצרכנים צרכו זנות ברחוב או במכונית (5%-7%).
- **לא חל שינוי בהיקף הצריכה במרחבים כפריים.** צריכת הזנות במרחב העירוני הייתה ונתרה גבוהה משמעותית (85%) מצריכת זנות באזורים הכפריים, מושבים או קיבוצים (15%).
- **דיווח צרכנים על השפעת החוק.** מרבית הצרכנים בסקרים בשנים 2021 ו-2024 העידו כי החוק לא השפיע עליהם או שהם לא שמעו עליו. בסך הכול 18%-19% דיווחו כי הושפעו מן החוק והפסיקו לצרוך זנות בעקבותיו (9% בשנת 2021 ו-5% בשנת 2024) או שהפחיתו בתדירות צריכת הזנות (10% בשנת 2021 ו-13% בשנת 2024). חלק מן הצרכנים שינו את התנהגותם אך לא כפי שהתכוון המחוקק. כך, למשל, היו מי שדיווחו כי הם צורכים זנות באופן דיסקרטי יותר (7% בשנת 2021, ו-11% בשנת 2024) או שהם מתכוונים לצרוך זנות רק בחו"ל (4% בשנת 2021 ו-3% בשנת 2024).
- הורחבו המענים לטיפול בגברים המכורים למין ולזנות.

## 7.7 השפעת האמצעי החלופי לתשלום הקנס על המשתתפים בסדנה

- **צרכנים מעטים שנקנסו פנו לאמצעי החלופי.** רק 109 נקנסים פנו לאמצעי החלופי, מתוכם 92 נמצאו מתאימים, ומתוכם 76 השלימו את הסדנה הפסיכו-חינוכית ו-3 קיבלו מענה פרטני. המספר הקטן נובע מצמצום האכיפה ומן השיעור הנמוך (1.9%) של נקנסים אשר פנו לאמצעי החלופי.
- **בעקבות הסדנה חל שינוי בעמדות הצרכנים כלפי זנות.** צרכנים שעברו את הסדנה ציינו כי היא נערכה באווירה מאפשרת ומכבדת, ושהיא גרמה להם לחשוב על צריכת זנות. בעקבות הסדנה, חלק גדול יותר מן המשתתפים הביעו עמדות שמתנגדות לצריכת זנות ושרואות את הזנות כפוגענית כלפי העוסקות בה.
- חלה עלייה במודעות של משתתפי הסדנה למאפיינים של התמכרות למין.
- **בעקבות הסדנה חלה עלייה ברצון המשתתפים להפסיק לצרוך זנות.** מרבית המשתתפים השיבו שכבר הפסיקו לצרוך זנות לפני שהתחילו את הסדנה. לצד זאת, בדיווחי המשתתפים בשאלון שאחרי הסדנה חלה עלייה בקרב מי שהשיבו שהם מעוניינים לצרוך פחות זנות ובקרב מי ששוקלים להפסיק לצרוך זנות לגמרי.

## 7.8 פעולות חינוך והסברה לציבור הרחב

- **שיעורי החשיפה והכניסה לפרסומים של משרד המשפטים היו גבוהים מן הצפוי.** מנתוני משרד המשפטים עולה כי היו יותר מ-113,000 כניסות לאתר משרד המשפטים ו-23 מיליון חשיפות וכי אחוזי ההקלקה על המודעה היו גבוהים יחסית לתקציב שהושקע בקמפיינים.
- **הורחבו מענים של משרד הרווחה ושל משרד הבריאות למניעת צריכת זנות בקרב בני נוער וצעירים במצבי סיכון.** הורחבו פעולות ההסברה בקרב אנשי מקצוע, בני נוער והורים. חלה עלייה בשיעורי בני הנוער שהשתתפו במפגשים בנושא מיניות בריאה, מניעת כניסה לזנות ומניעת צריכת זנות.
- **הורחבו תוכניות של משרד החינוך העוסקות בחינוך למיניות בריאה ובאיתור וזיהוי ומניעת פגיעה,** בהובלת היחידה למיניות וכגיעה מינית בילדים ובני נוער באגף תוכניות סיוע ומניעה בשפ"י. על פי מדיניות המשרד, ה"כחות שבדרך" היא תוכנית חובה לבתי ספר שנכללים בה תכנים על מיניות ומניעת פגיעה. תוכניות נוספות, חלקן ספציפיות לנושא רצף הזנות, נתונות לבחירה ושיקול דעת של בית הספר בהתאם לצרכיו. אין דרך להעריך את מספר אנשי הצוות והתלמידים שהשתתפו בתוכניות או את השפעתן מכיוון שמשרד החינוך אינו מודד את הנושא באופן שוטף.
- **הורחב משמעותית מאגר המדריכים והמדריכות** שעוסקים בתחומים של מיניות ומניעת פגיעה ביחידה למיניות ומניעת פגיעה בילדים ובני נוער בשפ"י ונוספו חומרי הדרכה חדשים.

## 7.9 עמדות הציבור הרחב בנוגע לזנות

- **התמיכה בחוק עלתה עם השנים, אך לא חל שינוי בשלוש השנים האחרונות.** בשנים 2021 ו-2024 שיעור התמיכה בחוק עמד על כ-72%. שיעור תמיכה זה מבטא עלייה ניכרת ביחס לסקרים הקודמים – 26% בשנת 2008 ו-39% בשנת 2016. נראה כי העלייה במידת התמיכה בחוק עלתה מייד עם החקיקה ונשארה יציבה מאז.
- **לא חל שינוי בהיכרות של הציבור את החוק.** בשנים 2021 ו-2024 61% מן הציבור הכירו את החוק. בפילוח לפי קבוצת אוכלוסייה נמצא כי בקרב גברים יהודים עלה שיעור המכירים את החוק מ-71% בשנת 2021 ל-79% בשנת 2024, בעוד בקרב גברים ערבים ירד שיעור המכירים את החוק מ-53% ל-43%, בהתאמה.
- **לא חל שינוי בציפיות הציבור בנוגע להשפעת החוק.** למרות התמיכה של 72% מן הציבור בחוק, רק 18%-20% חושבים כי החוק יביא לצמצום בתופעת הזנות.
- **במבט על כלל האוכלוסייה עולה כי לא חל שינוי ניכר בתפיסת הציבור את תופעת הזנות כפוגענית ובעמדות כלפי אנשים בזנות.** עדיין רוב הציבור חושב כי זנות היא תופעה חברתית שפוגעת בכבוד האדם – 84% בשנת 2021 ו-83% בשנת 2024 חשבו כך.
- **באוכלוסייה הערבית גדל הפער בין גברים ונשים בתפיסת תופעת הזנות כפוגענית.** בין השנים 2021 ו-2024 ירד שיעור הגברים הערבים הרואים בזנות תופעה חברתית שפוגעת ביחס של גברים לנשים מ-86% ל-76% ואילו אצל הנשים הערביות עלה שיעור הסבורות כך מ-88% ל-95%.



## 8. המלצות

שינוי חברתי הוא תהליך הדרגתי וארוך ולכן כדי להביא לצמצום בצריכת הזנות ולשינוי בנורמות התנהגות לאורך זמן ולאפשר לאנשים הרוצות בכך לצאת מן הזנות חשוב כי נוסף על חקיקה יבוצעו גם פעולות אכיפה, הסברה, מניעה וטיפול. ההמלצות המופיעות בפרק זה נובעות מן הממצאים שהוצגו לעיל, והן מחולקות על פי פרקי הדוח. אולם במציאות הנושאים קשורים זה לזה ותלויים זה בזה.

### 8.1 המלצות בנוגע לאכיפת החוק

1. **הרחבה והגברה של מאמצי האכיפה.** מומלץ להגביר את המאמץ לטיפול כוללני בתופעה, תוך שילוב כלל הגורמים הרלוונטיים – מחלקות לרישוי עסקים בתוך רשויות מקומיות, רשות המיסים, ההוצאה לפועל, הפרקליטות ועוד – לאכיפת העבירות הפליליות הנלוות וסגירת זירות זנות, כולל תפיסה וחילוט של רכוש של מפעילי בתי בושת. כמו כן לנוכח הממצאים המצביעים על צמצום הזנות באזורים שבהם יש נוכחות של המשטרה ואכיפה של איסור צריכת זנות ועל צמצום הביקוש לזנות בעקבות האכיפה מומלץ שהדרג המדיני והדרג המקצועי הבכיר יקדמו את יישום האכיפה אל מול תחנות המשטרה והמרחבים באופן רחב וכלל ארצי.
2. **הסרת קשיים וחסמים לאכיפה.** מומלץ להשקיע משאבים נוספים של כוח אדם במשטרה ברמת המטה (חוליית סחר בבני אדם) וברמת השטח כדי להתמודד עם המורכבות של הפעולות הנדרשות לאכיפת החוק (ר' פרק 3.7). נוסף על כך מומלץ להמשיך ולקיים את כגישות צוות המעקב בהובלת אגף ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים כדי להסיר חסמים לאכיפה ולייצר פתרונות ביישום החוק.
3. **הכשרות.** יש למקד את הכשרות השוטרים באופן אכיפת החוק בהתאם לנוהל המשטרה והנחיית היועמ"ש, בעבודה עם אנשים בזנות וההתייחסות אליהן בזירה ובכלים משפטיים נוספים העומדים לרשותם לטיפול כוללני בתופעת הזנות.

### 8.2 המלצות בנוגע לצרכני הזנות

1. **שילוב מאמצי אכיפה, הסברה וטיפול.** חקיקה אינה מספיקה לצמצום צריכת הזנות. יש לשלב אכיפה, הסברה וטיפול כדי להביא לצמצום בצריכת זנות ולשינוי בנורמות ובהתנהגות לאורך זמן.
2. **הפניית מאמצי הסברה לאוכלוסיות צרכנים פוטנציאליים:** כלל הגברים, גברים צעירים, בני נוער טרם כניסתם לעולם צריכת הזנות, אנשים חסרי מעמד אזרחי.
3. **עידוד נקנסים לפנות לאמצעי החלופי** על ידי הבלטת המידע על האפשרות בטופס הדוח ובאתר התשלום, הסבר של השוטר בעת מתן הקנס והסברה רחבה על האמצעי החלופי.
4. מומלץ להציע סדנה דומה לאמצעי החלופי גם לצרכני זנות שלא נקנסו.
5. **הרחבת איתור מכורים לזנות ומין** בעזרת גורמים מקצועיים וקמפיין ציבורי והמשך פיתוח שירותים ומענים טיפוליים למכורים.

## 8.3 המלצות בנוגע למערכת השירותים עבור אנשים בזנות

### 8.3.1 המלצות בנוגע לפיתוח השירותים

- המשך הרחבה והתאמה של המענים לסיוע ביציאה מן הזנות.** הרחבת המענים כך שיתאימו לאנשים מאוכלוסיות שונות (גברים, אנשים על הקשת הטרונסית, ערביות, חסרות מעמד ועוד) בשלבים שונים ביציאה מן הזנות ובמקומות נוספים בארץ, ובפרט בירושלים ובאילת. כמו כן הרחבת הסיוע הכלכלי והסיוע בדיור; פיתוח מענים מגוונים בתחום התעסוקה וליווי ממושך בתחום; העתקת עקרונות מודל חדלות פירעון גם בהליכים הנוגעים לחובות הנמוכים מ-150,000 ₪, בשיתוף רשות האכיפה והגבייה; קידום מתווה הביטול של רישום משטרה; וקידום מענה מותאם בסיוע המשפטי של משרד המשפטים כחלק מהליך מיצוי זכויות.
- הגמשת אופן מתן השירותים והתקצוב שלהם.** הגמשת דרכי הפנייה והמימוש של סל המענים הגמיש באופן שמתאים לצרכים של הפונות וכן הגמשת השיטה והרחבת התקצוב של מסגרות על פי השמות במשרד הרווחה. פיתוח מודל תקצוב שיש בו בסיס קבוע רחב, בדומה למודל תקצוב מסגרות לטיפול בהתמכרויות.
- זנות מצלמות.** נוכח התרחבות תופעת 'זנות מצלמות', השפעותיה השליליות והזיקה הרבה שלה לתופעת הזנות, מוצע לקדם מחקר ללמידת התופעה על מאפייניה והיקפיה. בהתאם לממצאי המחקר מומלץ לקיים עבודת מטה ממשלתית לבחינת המענים בחקיקה ולבחינת השימוש והיישום של כלי הטיפול, החינוך וההסברה.

### 8.3.2 המלצות בנוגע להרחבת שיתופי פעולה

- שילוב אנשים בזנות בתכנון המענים,** בבנייתם ובהוצאתם אל הפועל כדי לסייע בהתאמתם לצורכיהן.
- המשך קידום שיתופי פעולה בין-משרדיים.** מומלץ להמשיך את עבודת הצוות הבין-משרדי ברשות המתאמת הממשלתית. הצוות תורם רבות ליישום החלטת הממשלה ולקידום ידע, שיח ושיתופי פעולה בין-משרדיים בנושא אנשים בזנות.

### 8.3.3 המלצות בנוגע לאוכלוסיית היעד של השירותים

- איתור ויישוג של מקבלות שירות חדשות.** מומלץ להקצות כוח אדם קבוע לאיתור ויישוג בכל המסגרות כדי להגיע לאנשים שאינם מכירות את השירותים או חוששות לפנות.
- מתן מענים דרך ארגוני מגזר שלישי נוספים.** פעולה שהוכיחה את עצמה כדרך יעילה מאוד להציע מגוון שירותים לאוכלוסייה מגוונת. מומלץ גם לפנות לארגונים שאינם בהכרח תומכים בחוק איסור צריכת זנות כדי להגיע לאוכלוסיות נוספות, ומתוך תפיסה כי שיפור מצבן של אנשים בזנות באשר הן היא מטרה מרכזית.
- הכללת מענים לאנשים בזנות מקוונת.** זנות מקוונת היא שער כניסה של נערות ונערים לעולם הזנות, והיא פוגענית כשלעצמה. חשוב לפתח מענים עבור אוכלוסייה זאת, כגון איתור ויישוג, יצירת שירותי טיפול מותאמים והכשרה של נשות מקצוע להעלאת המודעות לתחום ולנזקיו.

#### **8.3.4 המלצות בנוגע לעבודת נשות המקצוע בשירותים**

1. **פיתוח ושימור ידע מקצועי מבוסס ניסיון** ומתן הכשרות לנשות המקצוע בנושאים של טיפול באוכלוסיות ייחודיות, מיצוי זכויות, סיוע חומרי-כלכלי, איתור ויישוג, ניהול וריכוז מתנדבים.
2. **שיפור תנאי העבודה של נשות המקצוע** על ידי הגדלת התקנים, שיפור תנאי העבודה והשכר וצמצום עומס העבודה הרב המוטל עליהן.

#### **8.4 המלצות בנוגע להרחבת מאמצי ההסברה על החוק ועל נזקי הזנות**

1. **הפניית מאמצי ההסברה לכלל הציבור**. כיוון שצרכני הזנות מגיעים מכל חלקי החברה, חשוב להפנות את מאמצי ההסברה לכלל הציבור, בין השאר דרך מערכות כלליות כמו מערכת החינוך וצה"ל.
2. **יצירת קמפיינים המותאמים לקהלים מגוונים**, כפי שזוהו במחקר: כלל הציבור, צעירים וצעירות בני 18–24, גברים באוכלוסייה הערבית, עובדים זרים וחסרי מעמד. הדגשים של כל קמפיין צריכים להתאים לאופי קהל היעד.