

1974-2024

50



מאירס ג'וינט
ברוקדייל

יישום חוק איסור צריכת זנות דוח 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
תרגום לאנגלית: עמי אשר
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 | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | כסלו תשפ"ה | דצמבר 2024

תקציר

מבוא

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". בינואר 2019 קיבלה הממשלה את [החלטה 4462](#): "ישום המלצות הצוות הבין-משרדי לצמצום צריכת הזנות" הכוללת תקציבים לסיוע לאנשים בזנות ותוכניות ייחודיות לצרכני זנות.

המחקר המלווה את החוק

חוק איסור צריכת זנות קבע שיש לערוך מחקר לבחינת יישומו והשפעתו על השגת מטרתו. המחקר המלווה החל בנובמבר 2020 והסתיים במאי 2024 ונערך באחריות אגף המחקר במשרד הרווחה והביטחון החברתי בליווי לשכת המדען הראשי במשרד לביטחון לאומי. הגורם שנבחר לבצע את המחקר הוא [מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל](#). המחקר בחן את יישום החוק והשפעתו בארבעה תחומים: אכיפת החוק על ידי המשטרה; אנשים בזנות והשירותים עבורן; צרכני הזנות; מערך החינוך וההסברה לציבור ועמדות הציבור.

מטרה

המטרה המרכזית של המחקר הייתה לבחון את ההשפעות של החוק ושל החלטת הממשלה על תופעת הזנות בישראל, על צריכת זנות ועל אנשים בזנות.¹

שיטה

■ סקרים:

- סקר עמדות הציבור (נערך בשנת 2021 ($n = 803$) ובשנת 2024 ($n = 804$))
- סקר צריכת זנות בקרב אוכלוסיית הגברים בישראל (נערך בשנת 2021 ($n = 5,757$) ובשנת 2024 ($n = 2,837$))
- סקר בקרב נשות מקצוע בשירותים לאנשים בזנות (נערך בשנת 2021 ($n = 117$) ובשנת 2023 ($n = 221$))
- סקר בקרב משתתפי סדנאות האמצעי החלופי (נערך לפני הסדנאות ואחריהן בשנים 2022–2023 (14 סדנאות, $N = 71$))

¹ עם זאת, אי אפשר לבדוד השפעות אלו מהשפעותיהם של כלל התהליכים שהתרחשו במדינה בעת ובעונה אחת, בהם מגפת הקורונה, מאורעות שבעה באוקטובר ומלחמת 'חרבות ברזל'. כמו כן משך המחקר, שלוש שנים, אינו מספיק לבחינת השפעות החוק על היקף הזנות לטווח הרחוק, ולכן צוות המחקר נזהר בהסקת מסקנות בנוגע להשפעות ישירות או עקיפות של החוק.

- ניתוח נתונים מנהליים:
 - נתוני הקנסות שהטילה משטרת ישראל במסגרת החוק בשנים 2021–2023 ונתוני הנקנסים
 - נתוני המשתתפים בסדנאות האמצעי החלופי
 - נתוני מקבלות השירות במסגרות משרד הרווחה והביטחון החברתי (2020–2023) ומשרד הבריאות (2019–2022)
- ניתוח שימוש במילות חיפוש בתחום הזנות במנוע החיפוש Google בשנים 2013–2024 בעזרת אתר Google Trends לבחינת מגמות בביקוש לזנות
- ראיונות עומק מובנים למחצה עם 34 אנשים בזנות, 64 נשות מקצוע בשירותים, 30 שוטרים וקצינים במשטרת ישראל ו-5 צרכני זנות
- מיפוי שירותים עבור אנשים בזנות
- ניתוח מסמכים הקשורים לחוק וליישומו

ממצאים עיקריים

אכיפת החוק. לאכיפת החוק לא הוקצה תקציב ייעודי והיא מתבצעת במשאבים הקיימים ועל פי היכולת והתעדוף של המשטרה. האכיפה אושרה בדצמבר 2020, והחלה בפועל במחצית השנייה של 2021 כאשר הדרג המדיני קידם את הנושא אל מול הדרג המקצועי הבכיר במשטרה. מתחילת האכיפה ועד סוף 2023 ניתנו 5,091 קנסות. במשך השנים היו תנודות באכיפה, במגמת ירידה, ובשנת 2023 האכיפה הייתה מצומצמת. מרבית האכיפה נעשתה במרכז הארץ ו-97% מן הקנסות ניתנו על ידי שלוש תחנות משטרה בלבד (בדרום תל אביב, ראשון לציון וקריית חיים), כך שברוב חלקי הארץ כלל לא הייתה אכיפה. על פי הגדרת המשטרה את זירות הזנות, מרבית הקנסות נרשמו בבתי בושת. 89% מן הקנסות נרשמו בגין הימצאות הנקנס במקום המשמש למעשה זנות במטרה לצרוך זנות והשאר בגין צריכת זנות. כמחצית מן הקנסות לא שולמו ונוספה להם תוספת פיגורים.

כל השוטרים שהתראיינו למחקר ציינו כי לדעתם החוק לא יצליח למגר את תופעת הזנות, אך מרביתם הביעו הסכמה עם התפיסות שמבססות את החוק, הדגישו את חשיבות אכיפתו וטענו כי האכיפה ועצם נוכחותם בזירות זנות מצליחות לצמצם את הפעילות בזירות. השוטרים הסבירו כי החוק הוא חלק מן הטיפול הכוללני בתופעת הזנות לצד אכיפת עבירות הנלוות לזנות וסגירת בתי בושת. השוטרים העלו כמה קשיים באכיפת החוק, בהם מחסור בכוח אדם ובמשאבים ייעודיים ומורכבות בביסוס תשתית ראייתית בזירות הנסתרות, לצד קשיים באיתורן של זירות אלו והגעה אליהן. אנשים בזנות שסיפרו על אכיפת החוק ציינו כי הקשר עם המשטרה עודדו קשר מורכב, אך חלקן ציינו ניצנים של שיפור.

השפעת החוק על אנשים בזנות והשירותים עבורן. לחוק יש השפעה מסוימת על חייהן של רבות מן האנשים בזנות. לחלקן הוא גרם לקושי כלכלי, לאחרות הוא פתח אפשרויות לשינוי וליציאה מזנות, גם באמצעות שירותי הסיוע הקיימים ואלו שהורחבו. כמו כן חלק מן האנשים בזנות דיווחו כי החוק השפיע על חיזוק תחושת הביטחון האישי שלהן.

בסקר שנערך בשנת 2023 בקרב נשות המקצוע בשירותים לאנשים בזנות דיווחו 72% מנשות המקצוע על תמיכה בחוק, ואילו 26% השיבו כי הן מאמינות שהחוק ישפיע לרעה על אנשים בזנות. רק 13% השיבו כי הן מאמינות שהחוק יצמצם את תופעת הזנות.

לאנשים בזנות צרכים מגוונים וחלקם מהווים חסם ליציאה מזנות, כגון צורך בהכנסה יציבה, דיור, קשיים רגשיים וצורך למצות את זכויותיהן. מערך השירותים לסיוע לאנשים בזנות התרחב עם החלטת ממשלה 4462, בעיקר בשירותי משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד הבריאות, וגם במשרדים נוספים כגון משרד המשפטים, ופנתחו מענים יחודיים מותאמים לאוכלוסייה. בד בבד, גדל מספר מקבלות השירותים בשירותים אלו. כמו כן הורחבו שיתופי הפעולה הבין-משרדיים והבין-ארגוניים. עם זאת, עדיין חסרים שירותים ויש אוכלוסיות שאינן מקבלות מענה מספק במסגרת הקיים. בין השאר, נדרשים מענים נוספים לגברים בזנות, נדרשת כריסה גאוגרפית רחבה יותר של השירותים, ונדרשת הרחבה של הסיוע בתחום החומרי-כלכלי, בתחום הדיור ובתחום התעסוקה עבור אנשים בזנות בכלל ועבור אנשים על הקשת הטרגית בפרט. נוסף על כך יש אתגרים וחסמים בהפעלת מערך השירותים, כגון מחסור בנשות מקצוע לעבודה עם אוכלוסיות ייחודיות וחסמים בירוקרטיים.

צרכני הזנות. הדיווח העצמי על צריכת זנות של גברים יהודים בני 18–70 בשנת 2024 היה גבוה יותר מדיווח זה בשנת 2021. זאת, הן עבור שיעור הצריכה בחמש השנים שקדמו לסקר: 12.2% בשנת 2024 לעומת 9.2% בשנת 2021, הן עבור שיעור הצריכה בשנה שקדמה לסקר: 9.0% בשנה שקדמה למלחמת 'חרבות ברזל' לעומת 7.1% בשנה שקדמה למגפת הקורונה. כדי לבחון מגמות בביקוש לזנות באופן רציף ולטווח ארוך יותר, בוצע שימוש בנתונים מאתר Google Trends. נמצא שבתקופה שלאחר אישור החוק בכנסת בסוף 2018, חלה ירידה בהיקף החיפוש היחסי אחר מונחים הקשורים לביקוש לזנות. נמצא גם שתנודות שחלו בהמשך בהיקפי החיפוש קשורות לשינויים בכמות הקנסות שהטילה המשטרה, וכי החל מאמצע שנת 2022 יש מגמת עלייה בהיקפי החיפוש אחר מונחים הקשורים לביקוש לזנות, אשר חופפת לירידה באכיפת החוק. עם זאת, כמכלול, היקפי החיפוש בפרק הזמן שמיוולי 2022 ועד סוף איסוף הנתונים באפריל 2024 נותרו נמוכים מהיקפי החיפוש שלפני אישור החוק.

מסקרי צריכת הזנות עולה כי הצרכנים משתייכים לשכבות מגוונות בחברה, הם מתאפיינים ברמות מגוונות של השכלה והם אינם מגיעים ממוקום גאוגרפי מסוים. כ-40% מן הצרכנים הם צרכנים פעילים, כלומר צרכו זנות יותר מפעם אחת בשנה שקדמה לסקר. הזירה השכיחה לצריכת זנות היא דירות דיסקרטיות. המניע השכיח לצריכת זנות הוא שזו "הדרך הקלה לעשות סקס". למרות ההשפעות של צריכת הזנות על הצרכנים, כרבע מהם העידו שאינם מעוניינים להפסיק לצרוך זנות. כרבע מצרכני הזנות דיווחו שכלל לא שמעו על החוק, ויותר מ-40% נוספים דיווחו ששמעו על החוק אך לא הושפעו ממנו. עם זאת, כ-20% מן הצרכנים העידו שבעקבות החוק הם הפסיקו לצרוך זנות או הפחיתו בצריכתה.

צרכני זנות הנקנסים רשאים להמיר את תשלום הקנס באמצעי החלופי, תוכנית המופעלת על ידי אגף בכיר שירות המבחן למבוגרים וכוללת סדנה פסיכו-חינוכית. היקף הפניות לסדנת האמצעי החלופי בשנים 2021–2023 עמד על 109 נקנסים בלבד, ו-79 מהם (86% מן הפונים) סיימו בהצלחה. הסדנה עצמה כוללת שלושה מפגשים קבוצתיים ושני מפגשים פרטניים עם קצין. נת מבחן. על פי הסקר שנערך בקרב המשתתפים, לסדנה השפעה מסוימת על עמדותיהם בנוגע לתופעת הזנות, לאנשים בזנות ולצריכת זנות. אוכלוסיית הגברים המכורים למין שונה במאפייניה משאר צרכני הזנות, ונדרש עבורה מענה טיפולי וליווי ממושך אשר ניתנים כיום בשני מרכזים שפועלים במימון משרד הבריאות.

הסברה ועמדות הציבור. חוק איסור צריכת זנות מדגיש את חשיבות ההסברה בשינוי יחס החברה לתופעת הזנות. כמה משרדי ממשלה פועלים בתחום זה: משרד המשפטים ערך קמפיינים דיגיטליים להעלאת המודעות לחוק; משרד הבריאות מקיים סדנאות

הסברה לבני נוער ולאנשי מקצוע בנושא מיניות בריאה וסיכונים; משרד הרווחה והביטחון החברתי מפעיל עבור נוער בסיכון את מיזם "נקודת מפנה" המתמקד בחינוך למיניות ומניעת כניסה לזנות; משרד החינוך פיתח תוכניות לתלמידים ולצוותי חינוך בנושא מיניות בריאה ואיתור מצבי סיכון. נוסף על כך ארגוני מגזר שלישי עוסקים בהסברה ולובי בנושא. הפעילויות כוללות קמפיינים, סדנאות, תוכניות חינוכיות והכשרות לאנשי מקצוע. בסקרי עמדות הציבור שנערכו בשנים 2021 ו-2024 נמצא כי 61% מן המשיבים מודעים לחוק איסור צריכת זנות, וכי שיעור המכירים את החוק הוא הנמוך ביותר בקרב צעירים ובקרב האוכלוסייה הערבית. מרבית המרואיינים.ות במחקר ציינו כי לדעתם ההסברה הקיימת כיום אינה מספקת ואינה משיגה את מטרתה.

בסקרי עמדות הציבור שנערכו בשנים 2021 ו-2024 כ-70% מן המשיבים דיווחו על תמיכה בחוק, עלייה ניכרת מן השיעור שנמצא בסקרים בעבר (26% ב-2008 ו-39% ב-2016).² בהשוואה בין שני הסקרים שנערכו בתקופת המחקר לא נמצאו שינויים משמעותיים בעמדות כלפי החוק או כלפי תופעת הזנות, מלבד השינויים שחלו לפני תקופת המחקר. למרות התמיכה הרחבה בחוק, הציבור מביע ספקנות בנוגע ליכולתו להשפיע בפועל. כך, כ-20% סברו שהחוק יפחית את מספר צרכני הזנות ורק 5% דיווחו כי הם מצפים שהחוק יצליח לצמצם את תופעת הזנות בישראל. עם זאת, רוב הציבור (יותר מ-80%) רואה בזנות תופעה הפוגעת בכבוד האדם וביחס של גברים לנשים. בעמדות הציבור ניכרים פערים מגדריים: נשים נוטות יותר מגברים לתמוך בחוק, לראות בזנות תופעה פוגענית ולהאמין שנשים בזנות מעוניינות לצאת מזנות וזקוקות לעזרה בכך. ראיונות עם אנשים בזנות ואנשי מקצוע מצביעים על חשיבות ההסברה והחינוך בשינוי עמדות.

המלצות מרכזיות

שינוי חברתי הוא תהליך הדרגתי וארוך. כדי להביא לצמצום בצריכת הזנות ולשינוי בנורמות התנהגות לאורך זמן ולאפשר לאנשים הרוצות בכך לצאת מזנות חשוב כי נוסף על חקיקה יבוצעו גם פעולות אכיפה, הסברה, מניעה וטיפול. להלן מובאות חלק מהמלצות המחקר שעוסקות בתחומים שלובים אלו:

אכיפת החוק: מומלץ להרחיב ולהגביר את מאמצי האכיפה, להסיר את הקשיים והחסמים לאכיפה ולהוסיף הכשרות לשוטרים. צרכני הזנות: מומלץ להפנות את מאמצי ההסברה לצרכני זנות פוטנציאליים, לעודד נקנסים לפנות לאמצעי החלופי ולהרחיב את איתור המכורים לזנות ולמין.

מערכת השירותים לאנשים בזנות: מומלץ להמשיך להרחיב ולהתאים את המענים לסיוע ביציאה מזנות, ובפרט בתחומי סיוע כלכלי, סיוע תעסוקתי ודיר; לשלב אנשים בזנות בתכנון המענים; להמשיך ולייצר שיתופי פעולה בין-משרדיים; לשים דגש באיתור ויישוג מקבלות שירות חדשות ובפיתוח ושימור ידע מקצועי מבוסס ניסיון.

הסברה: מומלץ להפנות את מאמצי ההסברה לכלל הציבור, לצד יצירת קמפיינים ייעודיים המותאמים לקהלים מגוונים. כמו כן מומלץ לערוך מחקרים נוספים הבוחנים את השפעות החוק לאורך זמן.

² [הסקר הלאומי](#) (סנטו וכרמלי, 2016), ומאמרם של [שילה ואח' \(2020\)](#).