

תופעות הזנות והסחר בבני אדם למטרות זנות - היבטים באכיפה ובהגנה על הקורבנות

תקציר

רקע

על מדינת ישראל מוטלת החובה להגן על כבוד האדם, על חירותו ועל שלמות גופו. מחויבות זו היא אבן יסוד במאבק בסחר בבני אדם ובצריכת זנות, והיא מנחה את עיצוב המדיניות בתחומי החקיקה, האכיפה והטיפול החברתי.

במשך השנים חוק העונשין אסר לבצע פעילויות נלוות לזנות ובהן סרסרות, החזקת מקום לשם זנות, הבאת אדם לידי מעשה או עיסוק בזנות וניצול קטינים לזנות. עם זאת, עצם צריכת שירותי זנות מבגירים לא נאסרה. בשנת 2019 פורסם חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019 (חוק איסור צריכת זנות או החוק), שציין נקודת מפנה במדיניות מדינת ישראל כלפי התופעה. החוק נכנס לתוקף ביולי 2020 כהוראת שעה לתקופה של חמש שנים. יישום החוק לווה במחקר הערכה שנועד לבחון את מידת יעילותו של החוק ואת הצורך בביצוע שינויים עתידיים או בעיגונו כהסדר קבע. ביוני 2025 החליטה הכנסת להותיר את החוק כהוראת שעה למשך חמש שנים נוספות.

החל מאמצע שנות התשעים של המאה העשרים נחשפה בישראל גם תופעה של סחר בבני אדם לצורכי מין. החוק האמריקאי להגנה על קורבנות סחר בבני אדם (Trafficking Victims Protection Act - TVPA) משנת 2000 הסדיר מנגנון דיווח שנתי של מדינות העולם על כלל הפעולות בהיבטי הגנה, אכיפה ומניעה בקשר לסחר בבני אדם (TIP report)¹. בדוח הראשון משנת 2001 דורגה ישראל במקום הנמוך ביותר, והדבר היה עלול לערער את יחסיה הכלכליים והמדיניים עם ארצות הברית. בעקבות כך נקטה ישראל צעדים חקיקתיים ומוסדיים נרחבים, לרבות חתימה על אמנות בין-לאומיות; הסדרה של הליך מתן אשרות לקורבנות סחר בבני אדם; ביצוע תיקוני חקיקה שבמסגרתם הורחבה ההגדרה החוקית של סחר בבני אדם, הוחמרה הענישה בתחום ונוספו לחוק סעיפים ייחודיים שנועדו להגן על הקורבנות; וכן הקמה של יחידת התיאום למאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים (יחידת התיאום או היחידה).

בעקבות הצעדים שננקטו, החל משנת 2012 עלתה ישראל לדירוג העליון בדוחות מחלקת המדינה האמריקאית, אולם בשנת 2020 ירדה לדירוג הביניים, המציב אותה בסיכון לירידה לדירוג התחתון המלווה בסנקציות נרחבות. ההורדה נומקה בדוח, בין היתר, בהפחתה של מספר החקירות, כתבי האישום וההרשעות בתחום הסחר בבני אדם²; בעיכובים ממושכים בזיהוי קורבנות ולעיתים אף בפגיעה חוזרת בהם; בהיחלשות פעילות חוליית הסחר בבני אדם במשטרה; ובמדיניות לקויה כלפי עובדים זרים, שגרמה להגברת פגיעותם לניצול ולסחר.

הירידה בדירוג הובילה לקבלתה של החלטת הממשלה 1862 בשנת 2022, הכוללת תוכנית יישום לאומית רב-שנתית למאבק בסחר בבני אדם.

¹ תופעת הסחר בבני אדם כוללת סחר למטרות של עבדות כפייה או עבדות, ניצול מיני, הולדה, נטילת איברים, תועבה ועוד. בכל שנה ממשלת ארצות הברית מחייבת את מדינות העולם לדווח על פעולותיהן בתחום אכיפת החוקים הנוגעים לעבירות הסחר בבני אדם ומפרסמת את דיווחיהן במסגרת הדוח השנתי למאבק בסחר בבני אדם, שנועד להבטיח שמדינות יעמדו בסטנדרטים בין-לאומיים מינימליים. בדוח זה מרוכזים נתונים על פעולות הממשלה ועל ההמלצות מטעמה לקידום הנמשא.

² דוח מחלקת המדינה האמריקאית אינו מבחין בהקשר זה בין סחר בבני אדם למטרות זנות לבין סחר למטרות אחרות. יחידת התיאום מסרה למשרד מבקר המדינה כי המיקוד של דוח מחלקת המדינה האמריקאית בנושא ההפחתה של מספר החקירות, כתבי האישום וההרשעות היה בתחום הסחר למטרות עבודה ובעבירת העבדות ולא בעבירות הנוגעות לתופעת הזנות או הסחר למטרות זנות.

נתוני מפתח

רק 3	3,000 - 5,000	כ-12,000
תחנות משטרה, מתוך מאות תחנות, הטילו את מרביתם המוחלט של הקנסות בגין צריכת שירותי זנות בשנים 2021 - 2025	קטינים וקטינות מצויים במעגל הזנות לפי הערכות משנת 2025	מספר הנשים והגברים שלפי הערכות משנת 2014 נמצאים במעגל הזנות
למעלה מ-1,300	2% (111)	0
כתובות היו חשודות כזירות זנות בשנת 2024, מתוכן מאות ברמת מהימנות גבוהה או בינונית	שיעור הנקנסים מכוח חוק איסור צריכת זנות אשר השלימו את השתתפותם בהליך השיקומי-חינוכי החלופי לקנס בשנים 2022 - 2025	מספר הקנסות שהוטלו בשנת 2024 בגין צריכת זנות במחוזות דרום, צפון וירושלים, אף שבידי המשטרה מצוי מידע על כתובות החשודות כזירות זנות בתחום שיפוטם
95 בלבד	רק 13	כ-40%
מספר צווי הסגירה של אתרי אינטרנט שהוצאו מאז חקיקת החוק למניעת עבירות באמצעות אתרי אינטרנט בשנת 2017	בתי בושת נסגרו בשנת 2024 אף שבידי המשטרה מידע על מאות כתובות החשודות כזירות זנות; בסך הכול נסגרו 60 בתי בושת בארבע שנים (2022 - 2025)	מהכתובות החשודות כזירות זנות בשנת 2024 היו במחוז תל אביב

פעולות הביקורת



בחודשים דצמבר 2024 עד יולי 2025 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בתחום המאבק בתופעת הסחר בבני אדם לצורכי מין ובתופעת הזנות. בביקורת נבחנו פעולות מערכת אכיפת החוק לצמצום תופעת הזנות³ ולטיפול בעבירות סחר בבני אדם למטרות זנות; תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאשרות השהייה בישראל הניתנות לקורבנות סחר בבני אדם למטרות זנות על ידי רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים (רשות האוכלוסין) ושיתוף הפעולה והתיאום בין הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים. כל זאת על רקע המגמות המשתנות הנוגעות לתופעת הזנות והסחר בבני אדם. בכך נועדה הביקורת לסייע בגיבוש צעדים מערכתיים שיבטיחו הגנה אפקטיבית על כבוד האדם ועל זכויות האדם של כלל הנפגעות והנפגעים מתופעת הסחר בבני אדם והזנות.

הביקורת בוצעה במשרד המשפטים, במשטרה וברשות האוכלוסין. בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה ובמשרד הבריאות. התקיים ביקור במקלט לקורבנות סחר בבני אדם, במרפאת לוינסקי של משרד הבריאות ובנמל התעופה בן גוריון; התקיימו שיחות עם נשים שורדות זנות ועם קורבן סחר בבני אדם והתקיימו פגישות עם חוקרים במכון ברוקדייל ועם נציגים מארגוני המגזר השלישי העוסקים בתחומים אלה. לצד ביקורת זו מבצע משרד מבקר המדינה ביקורת נוספת הבוחנת היבטים אחרים הנוגעים להתמודדות הרשויות המקומיות וגופי שלטון מרכזי נוספים כמו משרד הרווחה ומשרד הבריאות עם תופעת הזנות.

³ הדוח מתמקד באכיפת חוק איסור צריכת זנות ולא באכיפת החוק בעניינין של כלל עבירות הזנות, כגון סרסרות והחזקה או ניהול של מקום לשם עיסוק בזנות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

בהתאם לממצאי הסקר הלאומי היחיד בנושא, שבוצע בישראל בשנת 2016, נכון לשנת 2014 היו כ-12,000 נשים וגברים במעגל הזנות (95% מהם נשים), מתוכם כ-1,300 קטינות וקטינים, וגיל הכניסה הממוצע למעגל זה היה 13 - 14. ההנחה של גורמים העוסקים בתחום היא כי מספרם של הקטינים שבמעגל הזנות היה גדול בהרבה כבר אז, ונכון לשנת 2025 הוא מוערך בכ-3,000 - 5,000. האומדן המצטבר של התשלומים עבור צריכת זנות בשנת 2014 היה כ-1.3 מיליארד ש"ח. בשנת 2020 נכנס לתוקפו חוק איסור צריכת זנות כהוראת שעה לתקופה של חמש שנים, ובשנת 2025 הוארך תקופה של הוראת השעה בחמש שנים. ככלל, פעולות האכיפה מכוח החוק באות לידי ביטוי בהטלת קנסות על צרכני הזנות. החוק האמריקאי להגנה על קורבנות סחר בבני אדם משנת 2000 הסדיר מנגנון דיווח שנתי של מדינות העולם על כלל הפעולות בהיבטי הגנה, אכיפה ומניעה בקשר לסחר בבני אדם. החל משנת 2020 ועד היום ישראל מדווחת בדוחות מחלקת המדינה האמריקאית בדירוג הביניים, והדבר מציב אותה בסיכון לירידה לתחתית הדירוג, המלווה בסנקציות נרחבות.



אכיפת חוק איסור צריכת זנות - בשנים 2022 עד 2023 חלה ירידה חדה בשיעור של כ-70% במספר הקנסות שהטילה המשטרה בגין צריכת זנות (מ-3,004 ל-902). מגמת הירידה במספר הקנסות נמשכה, ובשנים 2023 עד 2024 חלה במספרם ירידה נוספת בשיעור של כ-58% (מ-902 ל-378). אומנם בשנת 2025 חל גידול ניכר במספר הקנסות והוא הסתכם ב-1,061, אך מספר זה עדיין קטן בהרבה ממספר הקנסות שהוטלו בשנת 2022, כשנה לאחר חקיקת החוק (ירידה של כ-65%). לא זו אף זו, בשנים 2021 - 2025 פעילות האכיפה המינהלית של ארבעה מתוך שבעה מחוזות במשטרה הייתה אפסית ולכל היותר דלה מאוד (מספר הקנסות שהוטלו בהם היה מזערי), ובפועל כ-99% מכלל הקנסות שהטילה המשטרה בשנים אלה הוטלו על ידי שלושה מחוזות בלבד: מחוזות תל אביב, מרכז וחוף. יתירה מזאת, האכיפה בוצעה באופן כמעט בלעדי על ידי שלוש תחנות משטרה בלבד (זבולון, ראשון לציון ושרת) מתוך מאות תחנות. נתונים אלו מעידים על היעדר עיסוק או עיסוק אפסי של רוב תחנות המשטרה בנושא. זאת אף שנוהל האכיפה המשטרתי הייעודי בנושא מיועד ליישום אחיד שאינו תלוי ביוזמה של תחנה בודדת. בנסיבות אלה עלולה אף לעלות טענה לאכיפה בררנית. יצוין כי בשנים 2022 - 2024 סכום הקנסות שהוטל הסתכם ב-8.05 מיליון ש"ח, מתוכם נגבו 4.4 מיליון ש"ח (55%).



הליך שיקומי-חינוכי כחלופה לקנס - שיעור הנקנסים על פי חוק איסור צריכת זנות אשר השלימו את השתתפותם בהליך השיקומי-חינוכי החלופי לקנס בשנים 2022 - 2025 הסתכם ב-111 אנשים - 2% בלבד מכלל הנקנסים (5,345 קנסות)⁴. תכליתה המרכזית של חלופה זו היא להקנות ידע ולהגביר את המודעות לנזקים הנגרמים לאוכלוסיות בזנות, ובכך למנוע את הישנות ביצוע העבירה בעתיד. ואכן עלה כי המשתתפים בסדנה במסגרת ההליך החלופי גילו רצון רב יותר להפסיק את צריכת הזנות. מכאן ששיעור נמוך של השתתפות בהליך השיקומי-חינוכי פוגע בהשגת תכלית החוק.



שימוש במידע משטרתי ומידע ממקורות חיצוניים למשטרה לצורך שיפור האכיפה



● **שימוש במידע ודיווחים למוקד 100 לצורך אכיפת חוק איסור צריכת זנות** - על אף הצטברותו של מידע על מאות כתובות החשודות כזירות זנות במחוזות דרום, ירושלים וצפון - מספר הקנסות שהוטלו בהם היה אפס. כמו כן, ממצאי המיפוי המשטרתי של זירות זנות לא הוטמנו בקרב הגורמים שאמורים לעסוק באכיפה בשטח. במבחן התוצאה מיפוי זה של למעלה מ-1,300 זירות זנות ברחבי המדינה, שמאות מתוכם ברמת מהימנות גבוהה ובינונית, אינו מתורגם ברובו להטלת קנסות מכוח חוק איסור צריכת זנות. ממצאים אלה מעידים על פער בין התפיסה המשטרית, ולפיה האכיפה צריכה להיות מבוססת על

⁴ יש צרכני זנות שקיבלו יותר מקנס אחד, ולכן מספר הקנסות גדול ממספר הנקנסים, אך מדובר באחוזים בודדים.

מידע שמתקבל במשטרה מאפיקים שונים, ובין האופן שבו תפיסה זו ממומשת בפועל לצורך אכיפת החוק.

- **שיתוף מידע (באופן אנונימי) בין משרד הבריאות לבין המשטרה** - שיתוף המידע בנוגע למוקדי הזנות שמאתרות מרפאות לוינסקי - אשר בשנים 2023 ו-2024 טיפלו ב-3,453 איש - יכול לסייע למשטרה בפעולתה לאכיפת חוק איסור צריכת זנות, אך הוא נעשה באופן חלקי וראשוני בלבד במחוזות תל אביב וירושלים ואינו מיושם בכלל מחוזות המשטרה שבהם פועלות מרפאות לוינסקי.
- **מיצוי מידע מודיעיני לצורך אכיפה בתחום הסחר בבני אדם** - על פי הערכת המשטרה, תמונת המודיעין שבידיה בנושא תופעת הסחר בבני אדם מצומצמת יחסית להיקפה בפועל. בשנת 2024 המשטרה תרגמה לפעילות מעשית רק 44% מהמידע המודיעיני שבידיה, אשר ממילא היה מצומצם כאמור, לצורך אכיפה יזומה ומעשית בתחום הסחר בבני אדם. מכאן עולה כי חלק ניכר מהמידע המודיעיני שבידיה (56%) לא מוצה.

קביעת יעדים להטלת קנסות ופיצוח פרשיות סחר בבני אדם ועמידה בהם

- **יעדים להטלת קנסות לפי חוק איסור צריכת זנות** - אף שהוראת השעה לעניין חוק איסור צריכת זנות נכנסה לתוקפה ביולי 2020, הביקורת העלתה כי עד שנת 2025 המשטרה לא קבעה יעדים (יעדי אח"ם ארציים) בנוגע למספר הקנסות שיוטלו בגין צריכת זנות בהתאם לחוק. בשנת 2024 היה במשטרה מידע על כתובות החשודות כזירות זנות בתחום שיפוטן של 26 תחנות, אולם רק ל-18 מהתחנות נקבעו בשנת 2024 יעדי אח"ם לגבי מספר הקנסות שיוטלו על צרכני זנות מכוח חוק איסור צריכת זנות בשנת 2025. לעומת זאת, ל-8 תחנות שהיה מידע על כתובות בתחום שיפוטן - לא נקבעו יעדים כלל. זאת אף שהמיפוי המשטרתי של כתובות החשודות כזירות זנות שימש בסיס לקביעת יעדי אח"ם.
- **יעדים לפיצוח פרשיות של עבירות סחר בבני אדם** - בשנים 2022 - 2024 המשטרה לא עמדה ביעדים שהיא עצמה הציבה: בשנת 2022 היא פיצחה 25% ממספר הפרשיות שנקבעו ביעד שהציבה (פיצוח שתי פרשיות לעומת יעד של שמונה פרשיות), והביצוע משקף פעילות של מחוז אחד בלבד (תל אביב) מתוך שבעת המחוזות שהוצבו להם יעדים. מחוזות חוף, מרכז וש"י לא פיצחו שום פרשייה במשך כמה שנים רצופות (2022 - 2024), אף שהיעד שנקבע להם בתקופה זו היה שמונה פרשיות (במצטבר).

הסדרת חלוקת האחריות במשטרה בנושא אכיפת חוק איסור צריכת זנות - בנוהל המשטרה בנושא אכיפת חוק איסור צריכת זנות נקבעה חלוקת אחריות מפורטת בין גורמי המטה, המחוז והתחנה. עם זאת, גורמים במשטרה מעידים שהנוהל אינו מיושם, וכי בפועל אין התאמה בין הגורמים המוגדרים כאחראים לאכיפה על פי הנוהל (כוחות הבילוש) ובין הגורמים המבצעים את האכיפה הלכה למעשה (כוחות הסיוע), ולפיכך הם אינם רואים את עצמם אחראים לקידום האכיפה, להיקפה ולטיבה. הדבר עולה גם מפנייתם של רח"ט חקירות במשטרה לראש אח"ם, ולפיה מצב זה מוביל לטשטוש גבולות האחריות ולפגיעה ביכולת לבצע אכיפה עקבית ומקצועית.

טיפול בעבירות במרחב המקוון - השימוש במרחב המקוון כפלטפורמה לשידול לזנות, לסרסרות, לניצול ולצריכת זנות הלך והתרחב בשנים האחרונות. נמצא כי משנת 2018 רשויות האכיפה ערות לאתגר הניכר הכרוך בחשיפה של עבירות במרחב המקוון ובאכיפת החוק בעניינן ועמדו על הפערים ביכולות בתחום זה, לרבות אי-איסוף מודיעין והיעדר שימוש בטכנולוגיות מתקדמות. אף על פי כן, לא ננקטו צעדים להרחבה ממשית של היקף הפעילות במרחב זה, והיא אינה מספקת מענה אפקטיבי לתופעה כה מקיפה ומעמיקה. בסך הכול, מאז חקיקת חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז-2017, הוצאו 95 צווים בלבד לסגירת אתרי אינטרנט שבהם בוצעו עבירות הכוללות הדחה לזנות, פרסום ושיווק של זנות.



סגירת בתי בושת - אף שבשנת 2024 היה בידי המשטרה מידע על למעלה מ-1,300 כתובות החשודות כזירות זנות, מתוכן מאות ברמת מהימנות גבוהה ובינונית, בפועל נסגרו בשנה זו 13 בתי בושת בלבד. אומנם בשנת 2025 חל גידול במספר בתי הבושת שנסגרו (29 בתי בושת), עם זאת, מספרם הכולל של בתי הבושת שנסגרו בשנים 2022 - 2025 הסתכם ב-60 בלבד. מנתונים אלה אפשר ללמוד על אי-שימוש ממצה באפיק הקיים של סגירת בתי בושת כאמצעי משלים להתמודדות עם תופעות הזנות והסחר בבני אדם לצורכי זנות.



חוליית הסחר בבני אדם במטה הארצי ומחלקי מוסר במחוזות המשטרה - אף שחוליית הסחר בבני אדם במשטרה אמונה על תפקידים ומשימות רבים במסגרת המאבק בעבירות הסחר בבני אדם, נכון למועד סיום הביקורת ביולי 2025 היה בה מחסור ניכר בכוח אדם והועסקה בה קצינה אחת בלבד. זאת, אף שכבר בשנת 2020 הועלה הצורך להגדיל את היקף התקנים הן על ידי המשטרה, הן על ידי המשרד לביטחון לאומי והן על ידי מחלקת המדינה האמריקאית בדוח השנתי בנושא. רק בשנת 2025 אושרה הוספת משרות נוספות לתקני החוליה, ונכון למועד סיום הביקורת משרות אלו לא אוישו. לעניין מחלקי המוסר, מחוז תל אביב הוא המחוז היחיד שיש בו מחלק ייעודי לטיפול בעבירות סחר בבני אדם ובעבירות הנלוות להן. בספטמבר 2023 החליטה המשטרה כי בשנת 2024 יוקמו במחוזות מרכז וחוף שני מחלקי מוסר חדשים אשר יהיו אמונים על אכיפה ייעודית בתחום הסחר בבני אדם. בפועל רק במהלך הביקורת, בפברואר 2025, ניתנה "פקודת ההקמה" לשני מחלקי המוסר. נכון לאוגוסט 2025, ועל אף החשיבות שביסוד פעולתם, טרם הושלמה הקמת מחלקי המוסר במחוזות.



טיפול רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים במתן אשרות

- בביקורת הועלו ליקויים באופן שבו החילה רשות האוכלוסין את סמכותה למתן אשרת שהייה למי שהוכרו כקורבנות סחר בבני אדם לצורכי זנות. נמצא כי לעיתים הליך קבלת ההחלטות למתן אשרה התבצע שלא בהתאם לנוהלי רשות האוכלוסין ותוך חריגה מסמכות: התניית אישור חזרה לארץ של קורבן סחר בבני אדם לצורך השלמת שנת השיקום שלה היא זכאית בהפקדת ערבות חריגה; מתן אשרת שהייה מוגבלת לנשים שהוכרו כקורבנות סחר שאינה תואמת את נוהל הרשות לעניין אשרות לקורבנות סחר המבקשות להעיד, דבר אשר עלול להוביל לעזיבת הקורבנות, למרות החלטת המשטרה כי הישארותן בישראל לצורך מתן עדות היא הכרחית; דרישה לבדיקה מחודשת של מעמד קורבן הסחר לאחר סגירת תיק החקירה המשטרתי; שליחת פקחים לברר אם קורבנות סחר בבני אדם שבו לעסוק בזנות, אף שפעולה זו אינה נכללת בתחומי הפעילות המוגדרים של הפקחים.
- בביקורת עלה כי בשנתיים האחרונות התגלעו מחלוקות מהותיות בין רשות האוכלוסין ובין אגף הסיוע המשפטי במשרד המשפטים בנוגע לקבלת אשרות שהייה לקורבנות הסחר בבני אדם. מחלוקות אלו פגעו בשיתוף הפעולה בין הגופים וביחסי העבודה ביניהם. עקב כך נוקט אגף הסיוע המשפטי כלים משפטיים, לרבות הגשת עררים ותביעות נזיקיות, שתכליתם להניע את הרשות לאישור אשרות שהייה בהתאם לדין. האגף ציין לפני צוות הביקורת כי מדובר בהליכי סרק שהיו יכולים להימנע לו היה מתקיים שיתוף פעולה בין שני הגופים, וכי נקיטתם גורמת לבזבז משאבי ציבור ואינה מביאה לטיפול בשורש הבעיה.
- לפי עמדת המתאמת ביחידת התיאום הממשלתית למאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים - היחידה האחראית להגברת שיתוף הפעולה בין גורמי האכיפה הפליליים והאזרחיים - התנהלותה של הרשות, ובכלל זה מניעה שיטתית של אשרות עבודה מקורבנות הסחר, אינה סבירה. לטענת המתאמת ההתנהלות עומדת בניגוד להחלטות הממשלה ואף לנוהלי הרשות עצמה, פוגעת קשות בקורבנות הסחר ואף מובילה לדחיקתם חזרה למעגל הזנות ולפגיעה חמורה בניהול תיקים פליליים שמושקע בהם מאמץ רב. לשיטתה התנהלות זו אף עלולה לגרום לירידה של ישראל בדירוג האמריקאי, להטלת סנקציות על המדינה ולפגיעה באינטרסים הלאומיים שלה.

פעולות יחידת התיאום למאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים



התוכנית הלאומית הרב-שנתית למאבק בסחר בבני אדם, כפי שנקבעה בהחלטה הממשלה 1862, היא תוכנית חומש משנת 2022 אשר מסתיימת בחודשים הקרובים - בסוף שנת 2026. במסגרת התוכנית, ומכוח ההחלטה, הוטלו משימות רבות על גופים שונים, לרבות על יחידת התיאום. היחידה פעלה לקדם אותן באופן מדורג, בפריסה על פני שנות ביצועה של התוכנית, ונכון למאי 2026 קידמה חלק ניכר מהמשימות שהוטלו עליה. עבודתה של היחידה כוללת, בין היתר, פעולות לקידום מדיניות ממשלתית במאבק בסחר בבני אדם; סיוע לפעילותם של גופים ממשלתיים ולא ממשלתיים בתחום ומעקב בנושא; הטמעה וביסוס של מנגנון הכרה חדש בקורבנות סחר בבני אדם ועוד.

משרד מבקר המדינה בחן את המשימות שנותרו לביצוע על ידי יחידת התיאום, וזאת על רקע היותה הגוף הפועל לתיאום המערכת הממשלתית, לשיתוף הפעולה בין כלל הרשויות ובין הגופים הפועלים בתחום ולקידום מדיניות ממשלתית אפקטיבית במישורי האכיפה, המניעה וההגנה על הקורבנות בתחומי המאבק בתופעת הסחר בבני אדם ובתופעת הזנות. להלן יפורטו המשימות שטרם בוצעו על ידי יחידת התיאום, בשים לב לפרק הזמן של מספר חודשים שנותר להשלמתן בהתאם להחלטת הממשלה - סוף שנת 2026.

• הסדרה של שיתוף הפעולה בין מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין לבין המשטרה -

בביקורת הועלו קשיים בשיתוף הפעולה בין המשטרה ובין מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין אף שהוא עשוי לתרום למאבק בסחר בבני אדם למטרות זנות. הגופים, הפועלים כל אחד בתחומם, אינם משתפים זה את זה במידע ובנתונים רלוונטיים היכולים לסייע לאכיפה ולמאבק בסחר בבני אדם למטרות זנות, פעולותיהם אינן מתואמות ויחסי העבודה ביניהם אינם מוסדרים בשום נוהל. אף שבהתאם להחלטת הממשלה 1862 על יחידת התיאום להגביר את שיתוף הפעולה בין גורמי האכיפה, שיתוף הפעולה בין מינהל אכיפה וזרים ברשות לבין המשטרה טרם הוסדר.

• מוקד פניות הציבור הייעודי לנושא הסחר בבני אדם - שנתיים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה

1862 שבמסגרתה הוטל על יחידת התיאום לפעול להגדלת מספר הפונים למוקד, עדיין לא ניכר כי חל גידול של ממש בשיעור הפניות ובהיקף השימוש במוקד. מספר הפניות למוקד המקוון ביחידת התיאום הסתכם ב-47 בלבד בשלוש שנים (2022 - 2024) - ממוצע של 15.6 פניות בשנה.

• פיתוח תוכנית הכשרה בין-משרדית שנתית - נכון למאי 2026, כחצי שנה לפני תום התקופה

שהוגדרה להשלמת המשימות הקבועות בהחלטת ממשלה 1862, יחידת התיאום עדיין לא גיבשה תוכנית הכשרה שנתית מקצועית, סדורה ובין-משרדית עבור המשרדים והגופים הציבוריים השותפים במאבק בזנות ובסחר בבני אדם. זאת, שלא בהלימה להחלטת ועדת המנכ"לים שביקשה לתת קדימות לטיוב מערך ההכשרות ועל אף שיחידת התיאום הגדירה משימה זו בתוכנית העבודה שלה לשנת 2025.

• הסעות למקלטים - יחידת התיאום טרם השלימה את ההסדרה בכל הנוגע למימון הסעות קורבנות

סחר בבני אדם למקלטים הייעודיים. בפועל, בשנת 2025 מימן משרד הרווחה את ההסעות למקלטים, אך נותרו מחלוקות שטרם יושבו בין הגופים בנוגע לגורם האחראי להסעות ולמימוןן.

קרן חילוט ייעודית לתמיכה במאבק בסחר בבני אדם ובהחזקה בתנאי עבדות - אף שכבר בהחלטת



הממשלה 1862 משנת 2022 הוטל על משרד המשפטים לקדם את הרחבת טווח העבירות שבגינן יהיה אפשר לחלט כספים למען הקרן שהוקמה לצורך תמיכה במאבק בסחר בבני אדם ובהחזקה בתנאי עבדות, הרחבת טווח העבירות טרם הושלמה.



פעילות מחלק המוסר במחוז תל אביב - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התמקדותו של מחלק מוסר

במחוז תל אביב בטיפול בעבירות סחר בבני אדם, אשר מובילה לכך שבפועל אכיפת החוק בעניין זה עבירות סחר בבני אדם במחוז זה בולטת לטובה יחסית לשאר המחוזות במשך שנים. בשנים 2022 - 2024 נפתחו במחוז 13 תיקים רחבי היקף ומשמעותיים, הכוללים חקירות מורכבות, כתבי אישום והליכים שהסתיימו בהרשעות.

עיקרי המלצות הביקורת

על המשטרה לנקוט פעולות להגברת אכיפה יעילה ועקבית, כדי לחזק את ההרתעה ולסייע בהשגת תכליות החוק לאיסור צריכת זנות. מומלץ כי המשטרה תגביר את השימוש במידע העומד לרשותה, לרבות מדיווחי הציבור למוקד 100 בנוגע ל"מטרדי זנות"⁵, לצורך ניתוח והכוונה של פעולות האכיפה. עוד מומלץ כי המשטרה ומשרד הבריאות יבחנו את האפשרות לשיתוף מידע ביניהם לשם איתור זירות זנות ולשם אכיפת החוק, ובכלל זה לשיתוף המידע המצטבר במרפאות לוינסקי, תוך הגנה על פרטיות המידע של המטופלים והמטופלות. כמו כן, מומלץ כי המשטרה תפעל למיצוי המידע שברשותה לגבי תופעת הסחר בבני אדם לצורכי זנות ולהרחבת המודיעין בתחום זה לצורך בחינה שיטתית של היקף התופעה, זיהוי מגמות מרכזיות וסיוע במיקוד הצעדים האופרטיביים לאכיפה בתחום.

מוצע כי המשטרה תבחן את ההתאמה בין משימותיה הרבות של חוליית סחר בבני אדם ובין המשאבים המוקצים לה ותתאים את דרכי פעולתה לנסיבות הקיימות. כמו כן מומלץ כי המשטרה תפעל להשלמה של הקמת מחלקי המוסר באופן מלא, תוך איזון מלא של התקנים בכל אחד מהמחלקים, ותוודא כי כל אחד מבעלי התפקידים הנדרשים מקבל את ההכשרה הנדרשת למילוי תפקידו.

מומלץ כי לנוכח התרחבותה המתמשכת של תופעת הזנות במרחב המקוון, יגבשו המשטרה והפרקליטות, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים ובכלל זה המשרד לביטחון לאומי ומשרד המשפטים, תוכנית ייעודית להתמודדות עם התופעה בזירה המקוונת ויפעלו לאכיפת מוגברת במרחב המקוון. במסגרת זו, לצד היעדים לשנת 2026 שקבעה המשטרה לראשונה לעניין סגירת אתרי אינטרנט, נדרש כי כלל הגורמים האמורים יבחנו את הצורך בשיפור יכולות האיסוף המודיעיני והאכיפה היוזמה באינטרנט, בפיתוח ובהטמעה של כלים טכנולוגיים מתקדמים ובשיפור מנגנוני הבקרה ושיתוף הפעולה בין כלל גורמי האכיפה.

מומלץ למשטרה לוודא כי יש הלימה בין הגדרת תחומי האחריות על פי הנוהל בנושא אכיפת חוק איסור צריכת זנות ובין פעילות הגורמים בשטח. אם יהיה צורך בכך, תגבש המשטרה מודל הפעלה חלופי, תתאים את שיטת האכיפה למודל זה ותעדכן את הנוהל בהתאם לכך, ובכלל זה תמנה גורם האחראי למעקב אחר יישומו.

על המשטרה בשיתוף עם יחידת התיאום הממשלתית למאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים ומשרד הרווחה להשלים עד לסוף 2026 את גיבוש הנוהל הרוחבי להערכת דרגת האיום והמסוכנות הנשקפים לקורבנות הסחר בבני אדם במדינות המוצא, כנדרש בהחלטת הממשלה 1862. מומלץ כי הנוהל יכלול מנגנונים לאיסוף המידע הרלוונטי ממקורות מודיעיניים ובין-לאומיים, לבחינת נסיבותיו האישיות של קורבן הסחר בבני אדם ולהצלבת נתונים עם גורמי רווחה, רשות האוכלוסין ומשרד החוץ בארץ ובח"ל.

על רשות האוכלוסין להקפיד על מתן אשרה לכל קורבן סחר בבני אדם בהתאם לסמכות המוקנית לה בנהליה, ובאופן שיאפשר להבטיח את מימוש זכויותיהם של מי שהוכרו כקורבנות סחר בבני אדם ויעודד אותם לשתף פעולה בהליכים פליליים שמבצעת המדינה בעניינן של עבירות הסחר בבני אדם. כמו כן, מומלץ שאגף הסיוע משפטי ורשות האוכלוסין יקיימו שיח משותף באשר למחלוקות ביניהם, בין היתר על בסיס מקרים פרטניים, זאת לצורך טיוב הפעולה בעתיד.

מוצע כי המשטרה תפעל בשיתוף משרד הרווחה, לפי הצורך, לשיפור הנגשת האמצעי החלופי לקנס (הליך שיקומי-חינוכי) לצרכני זנות בדרכים שונות. למשל, הנחיית השוטרים כי בעת הטלת הקנס הם יסבו את תשומת ליבם של הצרכנים הנקנסים לאפשרות להשתתף בהליך חלופי; הבלטת המידע על האפשרות לבחור באמצעי החלופי בטופס הקנס; ונקיטת פעולות הסברה נרחבות בקרב קהל היעד הפוטנציאלי.



על יחידת התיאום לקדם את יישום החלטת הממשלה 1862 להגדלת מספר הפונים למוקד המקוון באמצעות הקמת צוות עבודה בין-מגזרי ייעודי, וכן עליה ליוזם, לתכנן ולבצע קמפיין ציבורי להגברת המודעות למוקד בקרב כלל האוכלוסיות הרלוונטיות לא יאחר מסוף שנת 2026, כנדרש בהחלטת הממשלה. נוסף על כך, על יחידת התיאום לפתח ולהטמיע תוכנית הכשרות מקצועית ובין-משרדית סדורה אשר תכלול יעדים ברורים ומדידים. עוד מומלץ להקים תקים מנגנון מעקב שוטף אחר יישום ההכשרות, לבחון את מידת היעילות וההשפעה שלהן, לבצע בהכשרות התאמות שוטפות לצרכים המקצועיים המשתנים ולדאוג לכך שההכשרות יתקיימו באופן שיטתי ומתמשך. על יחידת התיאום להשלים את הסדרת ההסעות של קורבנות הסחר בבני אדם למקלטים הייעודיים, לתאם אותן ולפקח עליהן, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, כדי להבטיח מענה מהיר, בטוח ודיסקרטי על צורכי הקורבן, תוך שיתוף פעולה עם משרד הרווחה, רשות האוכלוסין והמשטרה.



מומלץ כי במסגרת ההרחבה של טווח העבירות שבגינן יהיה אפשר לחלט כספים למען קרן החילוץ, ישקול משרד המשפטים את הרחבת מקורות הקרן בזיקה לעבירה על פי חוק איסור צריכת זנות ועבירות נלוות לתופעת הזנות, כפי שנקבע בסימן י' לחוק העונשין, באופן שכספיה יישמשו גם שורדות זנות. הרחבת מקורותיה של הקרן בד בבד עם הרחבת מטרותיה לסיוע לשורדות זנות נוסף על הסיוע לקורבנות סחר בבני אדם יאפשרו לה לנצל את משאביה למתן סיוע לנפגעות, לשיקומן ולתמיכה בהן, תוך יצירת מחויבות מוסרית וחברתית כלפי אוכלוסיות אלו.

תמונת מצב האכיפה, 2022 - 2024



על פי קובצי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) תיקי חקירה שנפתחו לפי סימן י' בחוק העונשין בנושא זנות ותועבה ובעבירות סחר בבני אדם.

(2) בפועל מדובר ב-347 אנשים שחלקם חשודים ביותר מתיק חקירה אחד.

(3) קנסות מכוח חוק איסור צריכת זנות; בתוספת פיגורים, יתרת החוב הסתכמה בכ-6.53 מיליון ש"ח - 81% מהסכום המקורי.

(4) תיקים שהוגשו בהם כתבי אישום (66 נאשמים).

סיכום

החובה החוקתית להגן על כבוד האדם, חירותו ושלמות גופו מצויה בליבת חובותיה של המדינה. תופעות הזנות והסחר בבני אדם למטרות זנות גורמות לפגיעות חמורות בזכויות אדם בסיסיות ומשקפות פגיעות חברתית עמוקה, אי-שוויון כלכלי, ולרוב גם מגדרי, וכן פעילות עבריינית, לעיתים מאורגנת וחוצת גבולות. לפיכך, אופן התמודדותן של רשויות המדינה עם תופעות אלו הוא מדד מרכזי למחויבותה של המדינה לערכיה המוצהרים, לשלטון החוק וליישום אפקטיבי של חקיקה שנועדה להגן על אוכלוסיות מוחלשות. לפעולות האכיפה בתחום זה יש ערך מוסרי וחברתי ראשון במעלה, והדבר אף עולה מחובותיה של המדינה בהיבטי אכיפה, הגנה ומניעה בכל הנוגע לסחר בבני אדם מכוח אמנות בין-לאומיות שהיא צד להן.

נכון לשנת 2014 היו כ-12,000 נשים וגברים במעגל הזנות (95% מהם נשים), מתוכם כ-1,300 קטינות וקטינים, גיל הכניסה הממוצע למעגל זה היה 13 - 14, והאומדן המצטבר של התשלומים עבור צריכת זנות היה כ-1.3 מיליארד ש"ח. ההנחה של גורמים העוסקים בתחום היא כי מספרם של הקטינים שבמעגל הזנות נכון לשנת 2025 יהיה 3,000 - 5,000.

חוק איסור צריכת זנות נועד לשמש כלי מרכזי לשינוי נורמות חברתיות ולהפחתת הביקוש לזנות. יישום החוק חייב פעולה משולבת, עקבית ומתמשכת של המשטרה, לצד פיתוח מנגנוני אכיפה מותאמים, הכשרה מקצועית והקצאת משאבים ייעודיים. בד בבד, אכיפת החוק בעניין עבירות סחר בבני אדם מחייבת הוספת עוד נדבך - זיהוי הקורבנות והטיפול בהם על ידי מתן אשרות שהייה והגנות נלוות. הוספת נדבך זה היא תנאי יסוד להבטחת אמון הקורבנות במוסדות המדינה וליכולתה לנהל הליכים פליליים אפקטיביים נגד מבצעי העבירות.

הביקורת העלתה כמה ליקויים בפעולת הגופים המרכזיים האמונים על הטיפול בתופעות הזנות והסחר בבני אדם למטרות זנות. המסקנה העולה מממצאי הדוח היא כי בחלוף שש שנים ממועד כניסתו לתוקף של החוק לאיסור צריכת זנות בשנת 2020, אין די בפעולות האכיפה שנעשו כדי להפחית במידה ניכרת את היקף התופעה. גם יישום הפעולות למאבק בסחר בבני אדם, להגנה על הקורבנות ולטיפול בהם הוא לקוי וחסר. להלן יוצגו הליקויים העיקריים:

תת-אכיפה של הוראות החוק לאיסור צריכת זנות: הליקויים שהועלו בביקורת מעלים פערים עמוקים ביישום של החוק וחשש לתת-אכיפה בולטת של עבירות הקשורות בזנות ובסחר בבני אדם, זאת אף שמדובר בעבירות פליליות שיש בהן פגיעה חמורה בזכויות אדם בסיסיות, ועל אף מחויבותיה הבין-לאומיות של ישראל בנושא וההשפעות של הפרתן. החוק טרם עלה אפוא על מסילת יישום אפקטיבית. הדבר עולה מהממצאים בכמה מישורים, ובהם:

1. אכיפה מינהלית - החל משנת 2023 מסתמנת מגמה של ירידה ניכרת באכיפת חוק איסור צריכת זנות באמצעות הטלת קנסות על צרכני זנות, עד לפעילות דלה ומצומצמת בשנת 2024. אומנם בשנת 2025 חל גידול במספר הקנסות, אך מספרם עדיין קטן בהרבה ממספר הקנסות שהוטלו בשנת 2022 (הפחתה של כ-65%). יתרה מזאת, האכיפה בוצעה באופן כמעט בלעדי על ידי שלוש תחנות משטרה בלבד (זבולון, ראשון לציון ושרת) מתוך מאות תחנות.

2. פיצוח פרשיות - בשנים 2022 - 2024 המשטרה עמדה בכ-40% בלבד מהיעד שקבעה לפיצוח פרשיות של עבירות סחר בבני אדם, וגם זאת כמעט אך ורק עקב פעולותיו של אחד מתוך שבעת מחוזות המשטרה.

3. אי-מיצוי מידע על זירות זנות - המשטרה לא מיצתה מידע המצוי ברשותה שנאסף מאפיקים שונים לצורך אכיפה, לרבות מידע על הטיפול בעבירות של סחר בבני אדם, על סגירה של בתי בושת ועל הטלת קנסות על צרכני זנות. למשל, אף שבידי המשטרה מידע על קיומן של יותר מ-1,300 זירות זנות, מתוכן מאות ברמת מהימנות גבוהה ובינונית, בשנת 2024 נסגרו 13 בתי בושת בלבד והוטלו רק כ-380 קנסות (ירידה של 87% במספר הקנסות לעומת שנת 2022).

4. עבירות במרחב המקוון - לא היה טיפול מספק ואפקטיבי בתופעת השימוש במרחב המקוון כפלטפורמה לשידול, לסרסרות, לניצול ולצריכת זנות - שימוש שהולך ומתרחב בשנים האחרונות.

ליקויים בטיפול רשות האוכלוסין במתן אשרות שהייה לקורבנות סחר בבני אדם - בביקורת נמצא כי לעיתים טיפולה של הרשות במתן אשרות שהייה למי שהוכרו כקורבנות סחר בבני אדם התבצע באופן החורג מסמכותה ובניגוד לנהלים. אשרות אלו נועדו להסדיר את מעמדם של הקורבנות אשר אינם בעלי אזרחות ישראלית. עמדת המתאמת ביחידת התיאום בעניין זה היא כי הרשות פועלת באופן בלתי סביר, בניגוד להחלטות הממשלה ואף לנוהלי הרשות עצמה, פוגעת קשות בקורבנות ומובילה לדחיקתם חזרה למעגל הזנות ולפגיעה חמורה בניהול תיקים פליליים שמושקע בהם מאמץ רב.

משימות שנותרו לביצוע על ידי יחידת התיאום כחצי שנה לפני תום התקופה שהוגדרה ליישום התכנית הרב-שנתית - פעולת יחידת התיאום, אשר הוקמה לפי החלטת הממשלה כגוף המרכזי האחראי לעיצוב המדיניות בתחום המאבק בסחר בבני אדם ולתיאום וההובלה של יישומה, הייתה חסרה בכמה היבטים ובהם: (א) לא הוסדר שיתוף הפעולה בין מינהל אכיפה זרים ברשות האוכלוסין ובין המשטרה, ולכן פעולות גופים אלה אינן מתואמות והם אינם מעבירים זה לזה מידע ונתונים היכולים לסייע באכיפה ובמאבק בסחר בבני אדם; (ב) הפעילות של מוקד פניות הציבור הייעודי לנושא הסחר בבני אדם, שמפעילה יחידת התיאום, לא הורחבה כנדרש בהחלטת הממשלה; (ג) יחידת התיאום לא גיבשה, כנדרש בהחלטת הממשלה, תוכנית הכשרה שנתית מקצועית, סדורה ובין-משרדית עבור המשרדים והגופים הציבוריים השותפים במאבק בסחר בבני אדם וזנות.

על המשטרה ומשרד המשפטים לנקוט פעולות להגברת האכיפה של החוקים הנוגעים לעבירות זנות וסחר בבני אדם, לשיפור פעילות האכיפה ולהבטחת אכיפה יעילה ועקבית, בין היתר באמצעות הגברת השימוש במידע המשטרתית הקיים ובשיתופי פעולה; זאת, בשים לב לחומרת העבירות ולפגיעות הקורבנות, שעלולות להגיע עד כדי חשש ממשי לחייהם, וכן לנוכח מחויבויותיה הבין-לאומיות של המדינה בנושא וההשפעות של הפרתן. מוצע כי צוות-העל בראשות היועצת המשפטית לממשלה ישקול אם לקבוע יעדי אכיפה בעניין עבירות סחר בבני אדם והעבירות הנלוות להן ויפעל במסגרת תפקידו לקידום אכיפה משולבת בתחום זה בקרב רשויות האכיפה השונות.

על יחידת התיאום להבטיח עבודה משותפת, יעילה ומיטבית של גופי האכיפה השונים ולממש באופן המיטבי את אחריותה כמתחייב מהחלטת הממשלה;

על רשות האוכלוסין להקפיד על מתן אשרות שהייה לכל קורבן סחר בבני אדם בהתאם לסמכות המוקנית לה ולנהליה, באופן שיאפשר להבטיח את מימוש זכויותיהם של מי שהוכרו כקורבנות סחר בבני אדם ויעודד אותם לשתף פעולה בהליכים פליליים שמנהלת המדינה בתחום.

הגברת האכיפה של חוק איסור צריכת זנות הכרחית לשם השגת ייעודו. יישום של המלצות אלה, ושל ההמלצות הנוספות המפורטות בדוח זה, ישפר את אכיפת החוק ואת ההגנה על הקורבנות של תופעות הזנות והסחר בבני אדם ויסייע למדינה לעמוד בחובותיה המוסריות, החוקיות, החוקתיות והבין-לאומיות.