



המשרד לביטחון לאומי
אגף הביקורת הפנימית

-בלמ"ס-

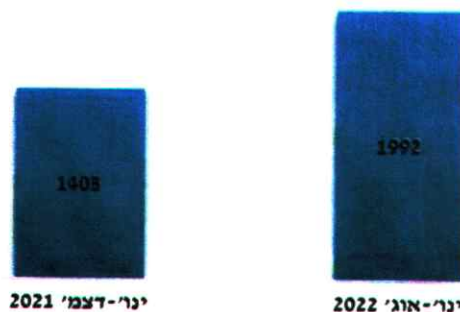
כ"ח באדר תשפ"ג
21 במרץ 2023
5700-0055-2023-000305

מפכ"ל משטרת ישראל

הנדון: ביקורת בנושא: אכיפת חוק איסור צריכת זנות על ידי משטרת ישראל

כללי:

1. על פי תכנית העבודה השנתית של אגף הביקורת, בוצעה בחודשים מאי 2022 עד נובמבר 2022 ביקורת בנושא: **אכיפת חוק איסור צריכת זנות על ידי משטרת ישראל**.
2. בחודש ינואר 2019 חוקק חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה) שמטרתו 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. החוק קובע 2 איסורים פליליים: צורך מעשה זנות. נמצא במקום המשמש, באופן מלא או חלקי, למעשי זנות, במטרה לצרוך מעשה זנות; עבירה זו היא עבירה מנהלית כמשמעותה בחוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985. בחודש יולי 2020 החוק נכנס לתוקפו ובחודש ינואר 2021 החלה משטרת ישראל באכיפתו.
3. מתחילת כניסת החוק לתוקף ועד לחודש אוגוסט 2022, ניתנו 3,397 דוחות כדלקמן¹:



הנתונים עדכניים ל-30/08/22 ונלקחו מנתוני "מודל קנסות" שהתקבלו מאג"ת במייל מיום 30/08/22.



המשרד לביטחון לאומי
אגף הביקורת הפנימית

רובם המכריע של הדוחות ניתנו במחוזות מרכז ות"א. כמו כן, ניתן מספר משמעותי של דוחות גם במחוז חוף, רובם בשנת 2021. בתכנית העבודה של השר לביטחון הפנים לשנת 2022, הגברת האכיפה כנגד עבירות זנות נקבעה כאחת המשימות המרכזיות. בתוך כך, נקבע מדד של 2,000 דוחות בגין צריכת זנות עד סוף שנת 2022.

מטרת הביקורת:

4. בחינת יישום חוק איסור צריכת זנות ואכיפתו ע"י משטרת ישראל, ככלי לצמצום תופעת הזנות.

להלן עיקרי הממצאים:

5. **לומדה והכשרות**

עם כניסת החוק פותחה לומדת הכשרה לנושא, הלומדה בנויה היטב בצורה מפורטת מאוד המסבירה הן את תופעת הזנות בכלל והן את אכיפת החוק החדש בפרט. ניכר כי הושקעו משאבים ומאמצים רבים על מנת להפיק לומדה שתענה על דרישות החוק בכדי להכשיר את השוטרים לאכיפת החוק החדש הכולל בתוכו שינוי תודעתי כלפי האוכלוסייה העוסקת בזנות.

6. **אכיפה בפועל**

אכיפת חוק איסור צריכת זנות, אשר נחקק כחוראת שעה, מבוצעת בחלק מהמחוזות ברמות שונות. עם זאת, עלו קשיים ומורכבויות הנוגעים לאפקטיביות האכיפה ולכלים המשפטיים הניתנים למשטרת ישראל במסגרת זו. ככלל, הביקורת התרשמה כי נושא אכיפת חוק איסור צריכת זנות אינו נמצא בתיעדוף הארגוני. הדבר משליך באופן גורף על הטיפול המשטירי – החל מאיסוף המודיעין והטיפול בידעיות המודיעיניות, וכלה ביכולת האכיפה והפעילות המשטרתית במיגור התופעה. הביקורת מצאה כי ניכרת עלייה בפניות למוקד 100 בבקשה לטפל בזירות זנות. (משנת 2018 ועד שנת 2022, חלה עלייה של 257% בקריאות למוקד 100 בתחום הזנות). ריבוי הפניות למוקד 100 והעובדה כי פניות אלה נסגרות לרוב באמצעות מתן דוחות אכיפה בלבד או לא מטופלות עד תום בשטח, עלולה להשפיע לרעה על תחושת הביטחון האישי של האזרח ומתן האמון במשטרת ישראל בכל הנוגע לטיפול בזירות אלה.



המשרד לביטחון לאומי
אגף הביקורת הפנימית

להלן פילוח חלוקת הדוחות לפי מחוזות ותחנות מיום תחילת אכיפת החוק ועד אוגוסט 2022²:

סה"כ דוחות

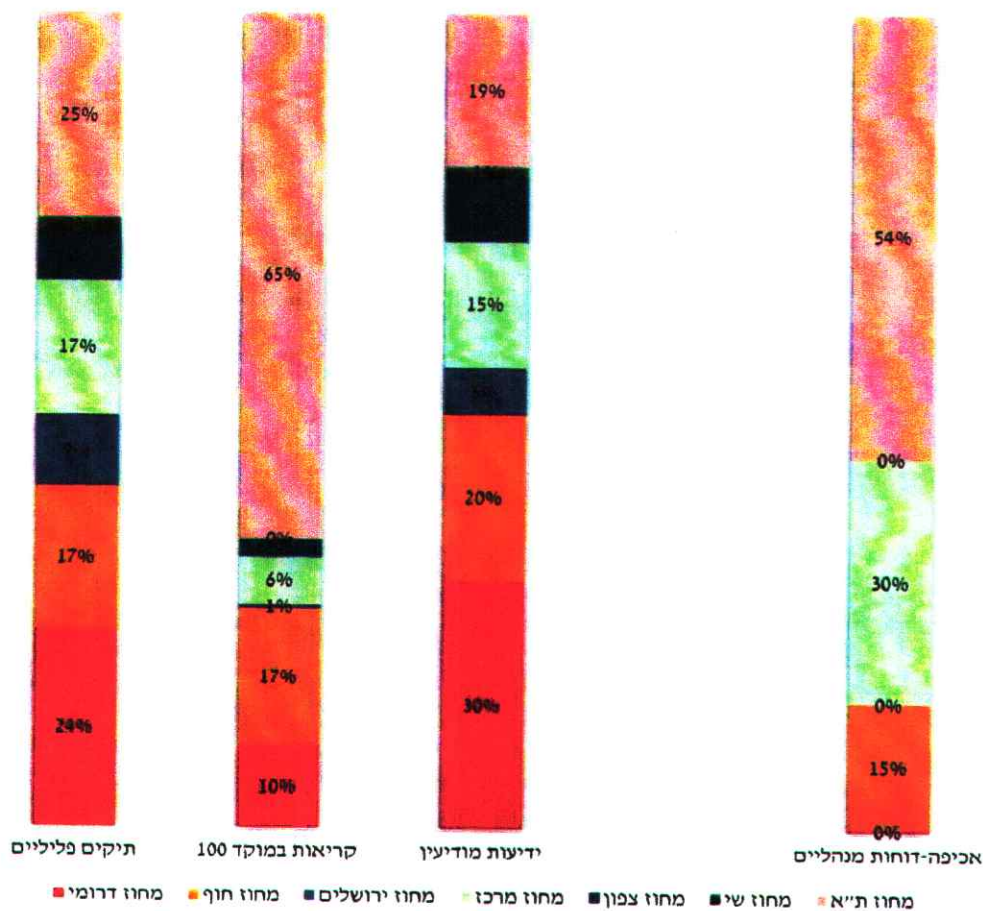


7. אכיפת אפקטיבית

להלן תרשים המנתח את אסטרטגיות האכיפה ומדגים את השימוש בכלי אכיפת דוחות מנהליים ביחס לרמות הפשיעה במחוזות:

אסטרטגיות אכיפה-

השימוש בכלי אכיפת דוחות מנהליים ביחס לרמות הפשיעה במחוזות



הנתונים עדכניים ל-30/08/22 ונלקחו מנתוני "מודל קנסות" שהתקבלו מאג"ת.²



המשרד לביטחון לאומי
אגף הביקורת הפנימית

מניתוח התרשים ניתן לראות כי במחוזות שונים אין הלימה בין נתוני הפשיעה לאסטרטגיית האכיפה, לדוגמה מחוז דרום בו לא קיים כלל שימוש בכלי האכיפה המנהלי.

בנוסף, מניתוח כתובות האכיפה עולה כי קיימת תופעה של התמקדות במספר מועט של זירות בלבד, והסיבות לכך הן שזירות אלו מהוות מטרד רב. הדבר אף צוין בהתייחסות משטרת ישראל לטיטות הדוח. הביקורת מציינת כי תיעדוף בהתאם למאפייני פשיעה הינו מובן והכרחי, אך ראוי לתת את הדעת כי בהתאם למטרות חוק איסור צריכת זנות, עובדת היות המקום מטרד אינה מהווה סיבה לאכיפה/אי אכיפה. הביקורת ממליצה להתמקד באכיפת החוק בכל הזירות הקיימות והמוכרות לתחנות על מנת למנוע אכיפה סלקטיבית, ולהגדיר יעד מחוזי בהתאם למאפייני הפשיעה המחוזיים.

8. אכיפה במרחבי הפשיעה השונים

חוק איסור צריכת זנות העניק למשטרת ישראל כלי אכיפתי נוסף בסל הכלים הקיים לצורך צמצום הזנות. החוק מגדיר את איסור צריכת זנות בכל מקום, ללא התייחסות למרחבים השונים. מסקר שנערך עולה כי בשנת 2020 כ-70% משירותי הזנות ניתנו בדירות דיסקרטיות/הזמנת ליווי. כ-13% משירותי הזנות ניתנים בבתי בושת/מכון.

עוד עולה ממצאי הביקורת כי חל שינוי במאפייני הזנות בתקופה האחרונה ויש מעבר מהפעלת בתי בושת המופעלים ע"י סרסורים להפעלה עצמאית ע"י הנשים. כמו כן, חלה ירידה בזנות הרחוב ומעבר לדירות. ייתכן ופעולות האכיפה המבוצעות בתחום משפיעות על מגמה זו.

בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה עיקר פעילות המשטרה מתמקדת בבתי הבושת הגלויים והמוכרים, כך שהנתח העיקרי של פעילות הזנות כפי שהובא לעיל אינו נאכף.

במבט על פעילות האכיפה כמעצבת התנהגות ניתן להצביע על השפעתה של הפעילות המשטרתית על האצת והרחבת ירידת הזנות ל'מחתרת', ולפעילות זנות באופן עצמאי. כמו כן לכאורה, בעקבות אכיפת החוק, נצפית מגמת הסטת העיסוק בזנות לתוך אזורי המגורים.

מהביקורת עולה כי השינוי התפיסתי שחל ולפיו אוכלוסיית העוסקים בזנות מוגדרת כקורבן, הביא להשפעה שלילית על יכולת המשטרה לפעול בצורה פלילית כנגד נשים שמפעילות ומנהלות את עצמן בבתי הבושת וכנגד כאלה שמהוות מטרד לציבור בעצם עיסוקן בלב שכונות מגורים. בנוסף, בעוד שבעבר הצרכנים היו מהווים מוקד ידע למשטרה במסגרת חקירות לאיתור סרסורים ומפעילי בתי בושת, כיום עולה קושי בשיתוף פעולה מצד הצרכנים בשל היותם מופללים בעבירה זו.



המשרד לביטחון לאומי אגף הביקורת הפנימית

באזורים שבהם בוצעה אכיפה אינטנסיבית של החוק, נצפתה הסטה של זירות הזנות לשכונות מגורים ולדירות דיסקרטיות, מה שמקשה על המשך המעקב והטיפול בתופעה. **טיפול אכיפתי זה, שינה לכאורה את אופי העיסוק בזנות ולא בהכרח צמצם אותו, שכן התופעה זלגה לאזורי מגורים ולבתים פרטיים – מקומות שבהם יכולת האכיפה בהתאם להנחיות המשפטית נמוכה מאוד.** כמו כן, מהתרשמות הביקורת עולה כי באזורים מסוימים האכיפה הובילה למצב שבו השתנה אופי הצרכנים, כך שיותר תושבים זרים מגיעים בשל חוסר היכולת לאכוף מולם את הקנסות המנהליים. עם זאת, אי אכיפת עבירות הזנות ומיגור התופעה אינו נובע מחוסר בכלים משפטיים או בכוח אדם, אלא חוסר במדיניות ברורה בנושא מהדרגים הבכירים. כפי שנמסר לביקורת, הנושא מטופל כאשר הזנות מהווה מטרד לתושבים וכאשר מדובר בסחר בבני אדם. באופן מכוון לא מבוצעת אכיפה וסגירה כוללת של בתי הבושת על מנת לא לגרום לתופעה לזלוג למקומות אחרים ולהתפזרות הפשיעה.

הביקורת ממליצה לבחון מחדש את הכלים הדרושים למטרה לטובת אכיפת חוק איסור צריכת זנות.

9. מדיעין גלוי ורשתי - מספרי הטלפון המפורסמים באתרים הרבים ופרטי יצירת הקשר השונים, מהווים פלטפורמה לאיתור זירות זנות ברחבי הארץ, בין היתר זירות הפועלות במסווה של מכוני עיסוי. מהביקורת עולה כי איסוף מודיעין גלוי מבוצע בהתאם לבקשת גורמי המודיעין במחוזות ולא באופן יזום במטרה לאתר זירות זנות בכלל הארץ. זאת למרות שבמרחב הוירטואלי הגלוי ניתן לאתר בקלות יחסית מספרי טלפון המשמשים כאמצעי תקשורת לצריכת שירותי זנות בזירות רבות ברחבי הארץ.

10. הטיפול באוכלוסיית מעגל הזנות

על אף הגדרת אוכלוסיית העוסקים בזנות כקורבן ועל אף ההנחיות לטיפול באוכלוסייה זו, ניכר כי אין סיוע מספק לאוכלוסייה זו. כך למשל, לא קיים ממשק מוסדר מול משרדי הבריאות והרווחה בכל הנוגע לסיוע שיקומי, וכן אין עמידה בהנחיית אח"מ מטא"ר הנוגעת להצעת סיוע בעת חקירה בתחנה ובעת הגעה לזירות הזנות. בנוסף, נדגמו מספר תיקי פל"א בשנים 2021-2022 ובהם הובאו לעדות בתחנה נשים שעוסקות בזנות. ברוב המוחלט של המקרים, לא עלתה במסגרת חקירת/עדותן הצעה לסיוע או הפנייה לגורמי רווחה. זאת בניגוד להנחיית אח"מ בנושא ליווי והפניית אוכלוסיות העוסקים בזנות אשר קובעת שבסיום החקירה על החוקר להסביר ולהציע לאדם העוסק בזנות על מרכזי הסיוע ואף יסייע לו ביצירת הקשר.

מדינת ישראל



**המשרד לביטחון לאומי
אגף הביקורת הפנימית**

11. עבירה חוזרת

בהתאם לחוק, בצריכת זנות הנאכפת בדרך מנהלית, על העבירה המנהלית הראשונה יוטל קנס של 2,000 ₪, ובמקרה של עבירה מנהלית חוזרת הקנס יוכפל ל-4,000 ₪. במקרה של עבירה חוזרת בפעם השלישית יפתח הליך פלילי. מניתוח נתוני האכיפה עולה כי קיימים מקרים רבים של עבירות חוזרות (פעם שניה, שלישית ואף מעבר לכך שאינם מוגדרים כעבירה חוזרת ומתוך כך לא נאכפו ככזאת לרבות קנס מוגדל).

זאת בהתאם לשיטת חישוב זמנים הנוגה במשטרת ישראל ומושפעת אף מאי הגשת הדוחות באופן ידני, על פי ההתנהלות המוסכמת בפועל, במשטרת ישראל זמני החישוב להכרה בעבירה כחוזרת שונים מהנקבע בחוק העבירות המנהליות ובנוהל.

12. ביקורת מעקב

לאור העובדה שמדובר בהוראת שעה המלווה במחקר נרחב שנעשה בתחום, ולאור המורכבויות שהוצפו בדו"ח זה אשר ככל הנראה לא יהיה ניתן לעמוד עליהם באמצעות המחקר, מומלץ לבחון עריכת ביקורת חוזרת בסמוך לסיום תוקפו של החוק. זאת על מנת לבחון מחדש את אפקטיביות החוק והאכיפה כפי שעולה מהגורמים המבצעים אותה בשטח.

13. הביקורת ממליצה כי השר לביטחון לאומי והמפכ"ל יתוו מדיניות ברורה בנושא אכיפת עבירות הזנות בכלל ואכיפת חוק איסור צריכת זנות בפרט, אשר תועבר באופן אחיד וברור לכלל המחוזות בהתאם למאפייני הפשיעה בכל מחוז.

14. דיון בממצאי הדוח והמלצותיו יתקיים בנפרד בראשות המנכ"ל.

בברכה,

מבקר המשרד לביטחון לאומי