

האוניברסיטה העברית בירושלים

בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל



בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

The Federman School of Public Policy and Government

פרויקט גמר

רגולציה של זנות בישראל: סיפור התפתחותה של מדיניות מבוזרת

מגישות:

יעל לדרמן

חני פרבר

מנחה: פרופ' דוד לוי-פאור

59425

קורס מספר:

תקציר

למחקר זה שלוש מטרות עיקריות: ראשית, לבחון את התפתחות המשטר הרגולטורי בתחום הזנות בישראל וכיצד מרכיביו משתנים במהלך הזמן. שנית, לאפיין משטרים רגולטוריים בתחום הזנות באופן כזה שיוכלו לשמש כלי מחקר למחקרים מעבר למקרה הישראלי. שלישית, להסביר את הגורמים שמעצבים את משטרי הרגולציה בתחום הזנות באמצעות חקר אירוע של מדינת ישראל. לצורך השגת מטרות אלו התמקדנו בשלוש שאלות מחקר. ראשית, כיצד התפתח משטר המדיניות בתחום הזנות בישראל? בתוך כך, נבחן כיצד התפתחה המדיניות בהיבטים שונים ובהם חוקים, הצעות חוק, פסקי דין, ועדות שבחנו את הנושא, בריאות, רווחה ועמותות שונות שפועלות בתחום. שאלת המחקר השנייה היא מהם מאפייני משטר המדיניות בתחום הזנות בישראל בכלל ועל הרצף שבין מדיניות ריכוזית למדיניות מבוזרת? נטען כי בישראל קיימת מדיניות מבוזרת מאוד לאור ריבוי הגופים הפנים והחוץ ממשלתיים הפועלים בתחום וכן בשל היעדרה של הכרעה מוסרית-ערכית באשר לאופן בו המדינה תופסת את נושא הזנות ולאורו היא מעוניינת לפעול. שאלת המחקר השלישית היא מהם הגורמים המסבירים את היווצרותה של המדיניות המבוזרת בתחום הזנות בישראל? השערות המחקר בנוגע לשאלת המחקר השלישית עוסקות בתרבות קבלת ההחלטות בנושאים המוגדרים כמדיניות רווחה בישראל, בתיאוריות האינטרס הפרטי ובתיאוריות מוסדיות. לטענתנו, בתחומים המוגדרים כמדיניות רווחה הממשלה נוטה להימנע מקיום שיח ערכי וקבלת החלטות עקרוניות שלאורן ייגזרו מאוחר יותר פעולות המשרדים השונים. השערה נוספת עוסקת בתיאוריות האינטרס הפרטי. קבוצות אינטרס חזקות לא רואות בשינוי המצב הקיים מטרה שהן שואפות לקדם. לצד זאת, קבוצות אחרות המעוניינות בקידום הנושא, כגון ארגונים פמיניסטיים או הזנות עצמן, הן קבוצות חלשות ובעלות אינטרסים צולבים המעכבים ואף מונעים את שינוי המצב הקיים. לבסוף נטען, בהתבסס על תיאוריות מוסדיות, שהזנות בישראל מופנמת כנורמה חברתית תרבותית ובשל כך אין כיום משרד ממשלתי האחראי לכלל ההיבטים של התופעה והאחריות לטיפול בתחום הזנות מפוצלת בין מספר משרדים, רובם חלשים וחסרי כוח פוליטי, אשר חלוקים ביניהם על עקרונות היסוד ועל התפיסה המוסרית-ערכית של נושא הזנות.

תוכן עניינים

2	תקציר
4	מבוא
9	שאלות המחקר והשערות המחקר
10	פרק 1 – רקע אודות מצב הזנות בישראל
13	פרק 2 – המדיניות בנושא הזנות בישראל
13	חוקים
15	הצעות חוק
16	פסקי דין
19	ועדות
21	בריאות
23	רווחה
24	ארגונים ועמותות בתחום הרווחה
28	ארגונים ועמותות בתחום המדיניות
29	פרק 3 – מאפייני משטר המדיניות בתחום הזנות בישראל כמדיניות מבוזרת
33	פרק 4 – השוואה בינלאומית
33	המודל ההולנדי
34	המודל השוודי
38	טבלת סיכום
40	פרק 5 – הגורמים המסבירים את היווצרותה של המדיניות המבוזרת בתחום הזנות בישראל
40	השערה 1: תרבות קבלת ההחלטות בנושאים המוגדרים כמדיניות רווחה
42	השערה 2: תיאוריות האינטרס הפרטי
45	השערה 3: תיאוריות מוסדיות
50	דיון
53	ביבליוגרפיה

מבוא

מקובל להתייחס לשלושה דפוסי התמודדות עיקריים עם תופעת הזנות במדינות שונות בעולם. **הגישה האוסרנית (קרימינליזציה)** – איסור מוחלט של זנות ושל כל המעשים הנלווים אליה או הכרוכים בה. המשמעות הנובעת מגישה זו היא שכלל השחקנים העוסקים בזנות או מקדמים אותה עוברים עבירה פלילית. ההצדקה העומדת בבסיס גישה זו נובעת מהעמדה לפיה נשים אינן בוחרות לעסוק בזנות מרצונן, וכי לגליזציה של הזנות משמעה עידוד ממסדי לתופעה ומתן לגיטימציה להרחבתה ועל כן הפתרון הנכון הוא איסור גורף. הצדקה נוספת לגישה זו היא חוסר המוסריות שבמכירת שירותי מין. עם זאת, במקומות בהם גישה זו מקובלת, נשים העובדות בזנות למחייתן לרוב יתקשו לדווח על פגיעה, ניצול או מעשי אלימות, מחשש שיועמדו לדין. במצב זה תעשיית המין מתנהלת בחשאיות רבה יותר, ולכן מקשה בפועל על איתור קורבנות הזנות וחילוץ ממצבן. מבקרי הגישה למעשה מצביעים על פרדוקס לפיו יישום גישה זו מביא לתוצאה הפוכה – פגיעה בנשים במקום הגנה עליהן¹.

הגישה הרגולטורית (מיסוד) – התרת זנות תוך הגבלתה והכוונתה (לדוגמא, לאיזורים מסוימים). בבסיס גישה זו עומדת התפיסה שתופעת הזנות היא רע הכרחי, שיתקיים בכל מקרה בחברה, ולכן לא ניתן לאסרו לחלוטין, אלא רק לשלוט בו עד כמה שאפשר. גישה זו מאפשרת קיומה של זנות, על-פי כללים הקבועים בחוק, בפיקוח המדינה. כך למשל המדינה מנפיקה רישיונות לעיסוק בצורות הזנות שהותרו, מפקחת על הזנות, מנהלת או מממנת בתי בושת וגובה מסים. דוגמה מעניינת למדינה שאימצה את גישת המיסוד היא מדינת נואדה שבארה"ב, שם באזורים מסוימים ישנם בתי-בושת אשר מופעלים ומנוהלים על-פי רישיונות ממשלתיים, והנשים העובדות בהם נרשמות כזונות אצל השריף. דוגמה אחרת למיסוד הזנות היא יצירת אזורים מוגדרים לעיסוק בה, הרחק מסביבות מגורים, כמו רובע "החלונות האדומים" באמסטרדם. בבסיסה של שיטה זו עומדת ההנחה כי יצירת "מרחב מקובל" שבו תוכל הזנות להתקיים, תאפשר למשטרה להתפנות לטיפול בעבירות חמורות יותר. כך טיפולה של המשטרה בנושא הזנות ימוצה בהגנה על הנשים מפני לקוחות מסוכנים ולא בעצירת הזנות על שוטטות ושידול. עם זאת, הניסיון בקיומם של "אזורי הסובלנות" במקומות שונים בעולם מלמד כי בפועל הזנות מורחקת לסביבות חלשות מבחינה סוציו-אקונומית, מחיר שירותי המין יורד עם המעבר ל"שוק מין חופשי", "אזורי הסובלנות" הופכים להיות מוקדי אלימות כלפי הזונות ופעילויות לא חוקיות אחרות ולכן שיעור ניכר מהזונות מסרבות לעבוד ב"אזורי הסובלנות". מחד, מיסוד הזנות תורם לרווחת הזונות כיוון שהדבר מאפשר להן להיות מורחקות מהרחוב וניתנת להן גישה לשירותי בריאות, רווחה וחינוך. מאידך, הוכח שגישה זו מיטיבה בעיקר עם הלקוחות ובעלי הבתים. הביקורת העיקרית כלפי גישה זו היא שלגליזציה של תחום זה מעודדת את העיסוק בזנות ופוגעת בזכויות הנשים העוסקות בזנות².

גישה אי הפללה מוחלטת (דה קרימינליזציה) – לגליזציה, שמשמעה היא שהזנות אינה אסורה בחוק. לצד היתר העיסוק בזנות, מתקיים ויסות של הזנות במדינה, בין היתר באמצעות גביית מסים, ובכך מתאפשר מאבק בפשע, בזנות הרחוב ובמחלות מין. כיום לא קיימת אף מדינה בה שיטה זו מיושמת במלואה. לפי גישה זו, היתר העיסוק בזנות יאפשר הסרה של הסטיגמות

¹ דפנה סחייק, "העיסוק בזנות – סקירה השוואתית", **הכנסת - מרכז המחקר והמידע**, מסמך רקע בנושא מוגש לחה"כ רשף חן, 19.7.2004, עמ' 1

² דפנה סחייק, עמ' 2

הכרוכות בה, ישחרר את הזונות מתלות בסרסורים ומניצול ויאפשר למשטרה להימנע ממלחמה בתופעה שהיא בלתי נמנעת. מאידך, יש הטוענים שיישומה של גישה זו דווקא מגביר את הסיכון לניצול הזונות, מאחר שחוקיות העיסוק הופכת את שירותי המין לסחורה שאפשר להתמקח עליה ולהזיל את מחירה³.

הבנת הגישות השונות וההבדל המהותי ביניהן רלוונטי ביותר להבנת המדיניות בה נוקטת המדינה באשר לתופעת הזונות ותפיסת העולם המגולמת במדיניות זו. למעשה, כל גישה מייצגת השקפה מוסרית-ערכית שונה לגבי תופעת הזונות, ויתרה מכך, השקפה מוסרית-ערכית שונה לגבי האחריות של כל אחד מהשחקנים. לדעתנו, כל מדיניות בה נוקטים מקבלי ההחלטות חייבת לנבוע בראש ובראשונה מתוך אותה תפיסת עולם מוסרית-ערכית אודות התופעה ואודות מידת האחריות של כל אחד מהשחקנים השונים המעורבים בה. בישראל, בניגוד למדינות אחרות בעולם, לא גובשה תפיסה זו באופן גורף ומוסכם בשום שלב. למעשה, החלטות המדיניות שהתקבלו לא התבססו על הסכמה מוסרית-ערכית בדבר האופן בו יש לנקוט בכל הנוגע לתופעת הזונות. בשל כך, בין היתר, ניתן לראות שהחלטות שהתקבלו לאורך השנים על ידי גופים שונים הן ספורדיות ולא עובר ביניהן חוט שני ברור וחד משמעי מבחינה ערכית, כפי שהיינו מצפים.

בעבודה זו נעסוק במשטר המדיניות בנושא זנות בישראל. בתוך כך ברצוננו לבחון כיצד התפתח משטר המדיניות בתחום הזנות בישראל? מהם מאפייני משטר המדיניות בתחום הזנות בישראל בכלל ועל הרצף שבין מדיניות ריכוזית למדיניות מבוזרת? ומהם הגורמים המסבירים את היווצרותה של המדיניות המבוזרת בתחום הזנות בישראל?

לצורך כך, בפרק הראשון נסקור את תופעת הזנות בישראל באמצעות נתונים אודות מאפייני העוסקים והעוסקות בזנות מבחינה סוציאקונומית, מאפייני הלקוחות, היקף ההכנסות שמגלגלת תעשייה זו, התקציבים המוקדשים לטיפול בנשים בזנות ודעת הקהל הישראלית בנוגע לתופעת הזנות. מטרת סקירה זו היא להעניק רקע ובסיס נרחב להבנת תמונת המצב העדכנית בכל הנוגע לתופעת הזנות בישראל. רקע זה חיוני להבנת העולם בו נעסוק בהמשך העבודה, בטרם נצלול לניתוח מעמיק יותר של התופעה.

בפרק השני נתמקד במדיניות בנושא הזנות בישראל. לצורך כך נבחן בראש ובראשונה את החוק הקיים בתחום זה ואת הגלגולים השונים שעבר לאורך השנים. לאחר מכן נסקור הצעות חוק פרטיות שהוגשו על ידי חברי כנסת בתקופות שונות ולא התקבלו. כמו כן נעסוק במספר פסקי דין עיקריים ומשמעותיים שהתקבלו בתקופות שונות ומשקפים את היעדר האחידות בתפיסה המוסרית-ערכית הבסיסית העומדת בבסיס הבנת קבלת ההחלטות המדיניות בנושא זה. אחת ההוכחות הבולטות למצב זה היא מיעוט הוועדות שפעלו במטרה לבחון את הנושא ולהמליץ על מדיניות בה ראוי לנקוט. מיעוט הוועדות מצביע באופן ברור על היעדר תשתית עמוקה ומקצועית שיכלה לשמש את מקבלי ההחלטות בבואם לקבוע מדיניות בנושא זה, וממילא מוכיח את היעדר ההכרעה המוסרית-ערכית לאורה מתקבלות ההחלטות. כמו כן, בפרק זה נסקור את הפעולות הקיימות כיום בתחום הבריאות והרווחה ואת המגוון הרחב של הגופים הפועלים בתחומים אלו.

בפרק השלישי נעסוק בהרחבה במושג "רגולציה מבוזרת". בתוך כך, נטען שהמדיניות בתחום הזנות בישראל היא מדיניות מבוזרת. טענה זו נשענת על מספר הסברים. הראשון, הוא כמות

³ דפנה סחייק, עמי 3

הרגולטורים המעורבים בהסדרת הנושא מתוך ומחוץ לממשלה. כך למשל ניתן למנות את משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים, הרשות לקידום מעמד האישה, הרשויות המקומיות ועמותות הפועלות בנושא בתחומי שיקום מקצועי, אישי, היחלצות ממעגל הזנות וכן בתחומי חקיקה והשפעה עליה. הגופים השונים פועלים ביחד בתחום לצורך קביעת רגולציה ופיקוח על יישומה במקביל, לעיתים בחפיפה מלאה או חלקית. הסבר נוסף, כפי שפורט לעיל, הוא העובדה שכמעט בשום שלב לאורך ההיסטוריה לא התקיימה מחשבה סדורה ומאורגנת בדבר האופן המוסרי-ערכי בו אנו מעוניינים לעצב את נושא הזנות במדינה. היעדר ההכרעה הערכית הביא לכך שכל אחד מהגופים הפועלים בתחום (בין אם משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והעמותות) נאלץ להתמודד עם הנושא באופן בו הוא מבין אותו ורואה לנכון, בצמתים בהם התעורר צורך להכריע לגבי אופן הפעולה הרצוי. כך נוצרה לה מדיניות מבוזרת מאוד בנושא בזנות בישראל.

בפרק הרביעי נקיים השוואה בינלאומית קצרה לשתי מדינות שמצאנו אותן כמקור השוואה מעניין ומלמד – הולנד ושוודיה. הולנד קיימה לאורך שנים רבות מודל של מיסוד ובשנים האחרונות נעשים מספר שינויים במדיניות לאור שינויים בדעת הקהל והכרעות מוסריות-ערכיות שונות שהתבססו לאורך זמן. לעומת זאת, בשוודיה חוקק בשנת 1999 חוק הקובע כי יש להפיל את לקוחות הזנות. חוק זה חוקק לאחר מספר שנים של מחקרים, ועדות ודיונים ציבוריים על הנושא, שהביאו בסופו של תהליך להכרעה ערכית מוסרית הרואה בתופעת הזנות כאקט של אלימות כלפי נשים. המסקנה המתבקשת ממסקנה זו היא כי יש להרשיע את הפושעים, שकेת הם לא רק סוחרי נשים וסרסורים, אלא גם הלקוחות. כמו כן, החוק לווה בקמפיין חינוכי וכלל מנגנוני פיקוח למעקב אחר מצב הזנות בשוודיה. המסקנה המתבקשת מההשוואה הקצרה היא שמדינות אלו, על אף משטר המדיניות השונה הנהוג בהן, עיצבו השקפה מוסרית-ערכית אודות תופעת הזנות ומידת האחראיות של השחקנים הקשורים אליה, ולאחר מכן קיבלו החלטות פרטיקולריות אודות המדיניות הרצויה. מדיניות זו היא בעלת אמירה ערכית ברורה ולפיכך כלל רשויות המדינה העוסקות ביישום המדיניות האמורה פועלים לאור אותה הכרעה ערכית ברורה. מדינות אלו, לפיכך, הן ריכוזיות יותר ונראה בהן מדיניות קוהרנטית יותר העוברת כחוט השני בפעולותיהן של כלל הרשויות העוסקות בנושא, בניגוד מוחלט למצב בישראל.

בפרק החמישי והאחרון אנו מנסות לענות על שאלת המחקר השלישית: מהם הגורמים המסבירים את היווצרותה של המדיניות המבוזרת בתחום הזנות בישראל? לדידנו ישנם שלושה הסברים מרכזיים שבכוחם לספק מענה לשאלה זו. ההסבר הראשון עוסק באמירה כללית ורחבה יותר על תרבות קבלת ההחלטות בנושאי רווחה בישראל. לטענתנו, הממשלה לעיתים קרובות נוקטת בגישה של הימנעות מהכרעות מוסריות-ערכיות בשאלות אלו והתערבות באופן נקודתי בצמתים בהם מתעוררת דילמה ויש צורך בקבלת החלטה. דוגמה לכך ניתן לראות גם באופן קבלת ההחלטות בכל הנוגע לסוגיית מבקשי המקלט בישראל. ההסבר השני נעוץ בתיאוריות אינטרס פרטי. תופעת הזנות מתאפיינת בכך שקבוצות האינטרס החזקות בחברה הן חסרות מוטיבציה לשינוי המצב הקיים ולעיתים אף מתנגדות לשינוי זה. לעומת זאת, הקבוצות שמתעניינות בנושא ופועלות לקידומו, דוגמת ארגונים פמיניסטיים או הזונות עצמן, הן קבוצות חלשות וחסרות כוח ממשי. יתרה מכך, קבוצות אלו לעיתים רבות הן בעלות אינטרסים צולבים המעכבים ואף מונעים את שינוי המצב הקיים. ההסבר השלישי נעוץ בתיאוריות מוסדיות. הזנות הפכה לנורמה מופנת בחברה מבחינה ערכית ותרבותית. מצב זה השפיע על המציאות הקיימת

בארגונים הממשלתיים והביאה להיעדר גוף מסוים האחראי לתכלול כלל ההיבטים של הטיפול בתחום הזנות. הטיפול בנושא זה מפוצל בין מספר לא קטן של משרדי ממשלה ומתועדף אי שם בתחתית סדר העדיפויות של כל אחד מהמשרדים. זאת ועוד, מרבית המשרדים העוסקים בתחום הם משרדים חלשים וחסרי כוח פוליטי, אשר חלוקים ביניהם על עקרונות היסוד ועל התפיסה המוסרית-ערכית של נושא הזנות. על רקע הסברים אלו, אם כן, ניתן להבין את היווצרותה של המדיניות המבוזרת בתחום הזנות בישראל, כפי שזו תוארה והוסברה לאורך העבודה.

שאלות המחקר

1. כיצד התפתח משטר המדיניות בתחום הזנות בישראל?
2. מהם מאפייני משטר המדיניות בתחום הזנות בישראל בכלל ועל הרצף שבין מדיניות ריכוזית למדיניות מבוזרת?
3. מהם הגורמים המסבירים את היווצרותה של המדיניות המבוזרת בתחום הזנות בישראל?

השערות המחקר לשאלה השלישית

1. הגורם המסביר את המדיניות המבוזרת בנושא זנות בישראל הוא תרבות קבלת ההחלטות במדיניות הציבורית בכלל ובנושאי רווחה בפרט.
2. הגורם המסביר את המדיניות המבוזרת בנושא זנות בישראל הם מצד אחד קבוצות אינטרס חזקות שלא רואות בשינוי המצב הקיים מטרה רצויה ומצד שני חולשת קבוצות אחרות המעוניינות בקידום הנושא, כגון ארגונים פמיניסטיים או הזנות עצמן, שהן בעלות אינטרסים צולבים המעכבים ואף מונעים את שינוי המצב הקיים.
3. הגורם המסביר את המדיניות המבוזרת בנושא זנות בישראל הוא העדרה של סוכנות מדינה (או משרד ממשלתי) האחראי לכלל ההיבטים של התופעה. בפועל האחריות לטיפול בתחום הזנות מפוצלת בין מספר משרדי ממשלה, רובם חלשים וחסרי כוח פוליטי, אשר חלוקים ביניהם על עקרונות היסוד ועל התפיסה המוסרית-ערכית של נושא הזנות.

פרק 1 - רקע אודות מצב הזנות בישראל

אחד האתגרים הבולטים של העיסוק בנושא הזנות בישראל לאורך השנים הוא היעדר הנתונים או הנתונים הסותרים באשר למניין האנשים העוסקים בזנות, פילוח הרקע ממנו הם מגיעים, הסיבות המביאות אותם לעסוק בזנות ועמדות הציבור הישראלי כלפי נושא זה.

צורך זה קיבל מענה חלקי, כאשר במהלך חודש אפריל 2016, פורסמו לראשונה אומדנים רשמיים על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמשרד לביטחון הפנים. לפי נתונים אלה עולה כי בין 11,190 ל- 12,040 אנשים נמצאו בזנות בישראל בשנת 2014, מתוכם 95% נשים ו-5% גברים. מבין הנשים 89% הן בגירות ו-11% הן קטינות. מבין הנשים הבגירות 93% נמצאות במסגרות זנות תחת קורת גג ו-7% נמצאות בזנות רחוב. מבין הנשים הנמצאות בזנות רחוב כשליש הן טרנסג'נדריות. כמו כן, מבין הנשים הבגירות במעגל הזנות 43% הן ילידות ישראל ו-52% הן ילידות ברית המועצות לשעבר ומזרח אירופה. 86% מהנשים הן יהודיות ו-97% הן בעלות אזרחות ישראלית. 62% הן אימהות לילדים ול-81% מהאימהות יש ילדים בני פחות מ-18. ממוצע שנות הלימוד של הנשים בסקר היה 12.2 ו-20% דיווחו שיש להן תואר אקדמי. כשני שלישים מהנשים העוסקות בזנות העידו כי מצוקה כלכלית היא הסיבה העיקרית שבשלה נכנסו למעגל הזנות. 71% הצהירו כי הן ממשיכות לעסוק בזנות בגלל המצוקה הכלכלית, שלא נפתרה עדיין. סיבות עיקריות נוספות של נשים לכניסה לזנות היו שידול מצד אדם אחר (9%), התמכרות לסמים, אלכוהול או הימורים (7%) ופגיעה מינית (5%). 29% מהנשים הבגירות במעגל הזנות דיווחו על קשר עם מסגרת טיפולית המיועדת לנשים בזנות, כששיעור זה היה גבוה במיוחד בקרב נשים בזנות רחוב (58%)⁴.

לעומת הנתונים המובאים לעיל, לפי הערכות אחרות, של ארגוני הסיוע השונים הפועלים בתחום, תעשיית הזנות המקומית מונה כיום כ-15,000 אנשים. גיל הכניסה למעגל הזנות עומד כיום על 13-14 והוא הולך ויורד עם השנים⁵. מספר הגברים העוסקים בזנות בישראל מוערך בכ-550-570 גברים⁶. שיעור העוסקים בזנות נמוך מזה שבאוסטריה, בלגיה, שוודיה והונגריה אך גבוה מזה שבצ'כיה, נורבגיה, דנמרק ואירלנד⁷. כשליש מספקי שירותי הזנות בישראל הם קטינים. כ-90% מהעוסקים בזנות נשלטים על ידי סרסורים, ו-55% מהם עברו אונס תוך כדי העיסוק בזנות⁸. עם זאת, בין השנים 2009-2000 נפתחו רק 35 תיקים בגין עבירות שקשורות לניצול מיני מסחרי של קטינים, 19 מתוכם נסגרו⁹.

⁴ "הסקר הלאומי על תופעת הזנות בישראל", משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמשרד לביטחון הפנים, אפריל, 2016, זמין בכתובת:

http://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/ResearchAndEvaluation/tb_ResearchesAndPublications/%D7%A1%D7%A7%D7%A8%20%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9E%D7%99-%D7%A9%D7%A2%D7%A8%20%D7%95%D7%AA%D7%95%D7%9B%D7%9F%20-%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%92%D7%A9%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99%20-2030-5-16.pdf, נכון לתאריך 6.2.2017.

⁵ ורד לי, "בישראל: ללא אכיפה הזנות משגשגת", **הארץ**, חדשות חינוך וחברה, 12.3.2014, זמין בכתובת:

<http://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.2268521>, נכון לתאריך 6.2.2017.

⁶ לי ירון ואור קשתי, "היקף הזנות בישראל: 1.2 מיליארד שקל בשנה; תקציב המאבק בה: 22 מיליון", **הארץ**, חדשות חינוך וחברה, 6.3.2016, זמין בכתובת: <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.2873474>, נכון לתאריך 6.2.2017.

⁷ לי ירון ואור קשתי

⁸ יהונתן ליס, "אושר טרומית: אחריות פלילית על לקוחות זנות", **הארץ**, 15.2.2012, זמין בכתובת: <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1642588>, נכון לתאריך 27.6.2016.

⁹ יעל שנער, "זנות זו לא בחירה – גברים חושבים שמותר להם הכל; רוצות לעבוד כמו כולם", **themarker**, קריירה, 26.4.2012, זמין בכתובת: <http://www.themarker.com/career/1.1691165>, נכון לתאריך 27.6.2016.

בנוסף, בסקר של משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמשרד לביטחון הפנים אותרו כ-630 זירות זנות תחת קורת גג. זנות הרחוב מתקיימת לרוב במספר מוקדים עיקריים ברחבי הארץ, שהמוכרים שבהם הם התחנה המרכזית הישנה בתל אביב, שדרות הר-ציון בתל אביב, גבעת מנדרין בתל-אביב, אזור התעשייה חולון, צומת בילו ותחנת הרכבת בבאר שבע.¹⁰

האומדן המצטבר של תשלומי הלקוחות עבור שירותי זנות בשנת 2014 עמד על כ-3.1 מיליארד שקל.¹¹ הערכות אחרות מדברות גורסות כי תעשיית הזנות בישראל מגלגלת לפחות 2.4 מיליארד שקל בשנה.¹² חישובים אלו מבוססים על נתונים לפיהם לקוח משלם כ-250-200 שקלים בממוצע בבית בושת, כאשר מחצית מהכסף עובר אל הסרסור. מספר הלקוחות ליום לאישה בזנות הוא 10-15 באמצע השבוע ועד 20-30 בסופי שבוע. הנשים עובדות 12-14 שעות ביום ומרביתן נדרשות לעבוד 3-5 משמרות בשבוע.¹³

לפי הערכות, המתבססות על נתוני המשטרה ועדויות של זונות, מידי חודש מתקיימים כמיליון ביקורים אצל זונות בישראל.¹⁴ לצד נתונים אלו, ישנן הערכות לפיהן בישראל ישנם כיום בישראל כ-300,000 לקוחות זנות. בהנחה שרוב הלקוחות הם גברים בגירים, מדובר על כ-12% מאוכלוסיית הגברים מעל גיל 15 שהם צרכני זנות.¹⁵

נדמה כי לקוחות תעשיית המין אינם בעלי מאפיינים ייחודיים. הרקע החברתי והכלכלי של הלקוחות מגוון ביותר – אנשי עסקים ופועלים, בעלי משפחות ורווקים, פקידים, שוטרים, חיילים, רבנים, שחקני קולנוע, מהגרי עבודה ועוד. בישראל רובם המכריע של הלקוחות הם ישראלים יהודים, חילונים, דתיים וחרדים. היעדר הדיון על ה"לקוחות" נובע לעיתים קרובות ממעטה הסודיות האופף את תעשיית המין ומקשה על איתור הלקוחות, אולם העובדה כי טיעון זה לא מנע מעולם את העיסוק בזונות עצמן, מעידה כי היעדר הדיון הציבורי בנוגע ללקוחות נובע גם מכך שהלקוח לא נתפס כמי שמבצע פעולה שיש בה דופי מוסרי. הסבר נוסף הוא שהלקוח לא נתפס כדמות מרכזית בתעשיית המין וככזה שיש לו אחריות על הנעשה בה.¹⁶

דעת הקהל הישראלית מרתקת גם היא באשר לאופן בו תופס הציבור הישראלי את תופעת הזנות. כ-66% מכלל הציבור סבורים כי העבריין הבלעדי במעגל הזנות הוא הסרסור. 68% מכלל הציבור סבורים כי הזנות נובעת מאילוצי חיים, בעוד ש-18% סבורים כי היא נובעת מבחירה אישית. 41% מכלל האוכלוסייה סבורים כי הזנות היא מקצוע לכל דבר. מרבית הציבור בישראל, 81%, סבורים כי הזנות היא תופעה חברתית הפוגעת בכבוד האדם והחברה ויש להילחם בה. כ-87% מכלל הציבור מחזיקים בדעה כי נשים בזנות אינן יכולות לצאת ממעגל זה ללא עזרה וכי חשוב שהמדינה תפעל לצמצום ממדי הזנות בישראל.¹⁷

בשנת 2016, סך התקציב המוקדש לטיפול בנשים בזנות הסתכם בשבעה מיליון שקלים, ואילו התקציב המוקדש לקטינים בזנות היה 14.5 מיליון שקלים.¹⁸

¹⁰ "הסקר הלאומי על תופעת הזנות בישראל"

¹¹ "הסקר הלאומי על תופעת הזנות בישראל"

¹² יעל שנער

¹³ ורד לי

¹⁴ יעל שנער

¹⁵ שרון פולבר ולי ירון, "שקד מקימה צוות לבחינת חוק שיאסור על צריכת זנות", הארץ, חדשות משפט ופלילים,

17.4.2016, זמין בכתובת: <http://www.haaretz.co.il/news/law/premium-1.2917264>, נכון לתאריך 27.6.2016

¹⁶ חני בן ישראל ונעמי לבקרון, "לקוחות של נשים הנסחרות בתעשיית המין בישראל", מוקד סיוע לעובדים זרים,

האוניברסיטה העברית בירושלים, 2005, עמ' 11, 13-14

¹⁷ אתר הרשות לקידום מעמד האישה "פעילות הרשות בנושא מיגור תופעת הזנות", זמין בכתובת:

<http://women.gov.il/Agenda/BedouinCommunity/Pages/Authority'sActions.aspx>, נכון לתאריך 6.2.2017

¹⁸ לי ירון ואור קשתי

מדינת ישראל אינה מעניקה תמיכה אפקטיבית לעוסקות בזנות המעוניינות להיחלץ ממעגל זה ולהשתלב בשוק העבודה¹⁹. כיום אישה בזנות או שורדת זנות לא זכאית לסיוע אוטומטי מטעם הרווחה. כל מקרה נבחן באופן פרטני והסיוע, אם הוא אכן ניתן, נעשה בהתאם לחוות דעתו של העובד הסוציאלי.

במהלך שנת 2016 היו צפויים להיפתח 15 מרחבים פתוחים לקטינים בזנות. בעקבות כך עלו הצעות לקבוע חקיקה הדורשת שאישה בזנות או שיצאה מעולם הזנות תוכל לקבל סיוע משירותי הרווחה. במסגרת זו יוקמו ועדות סיוע שיבחנו את משך הסיוע וטבעו בהתאם למקרה, כגון הבטחת הכנסה ודמי כיס בשלב השיקום, סיוע בתחום התעסוקה לרבות שירותי שיקום והשמה ותמיכה בקליטה, סיוע קבוע בשכר דירה ממשרד השיכון, ציוד ראשוני למגורים, השלמת השכלה, בדיקת זכאות לשיקום לפי חוק נכי נפש בקהילה, סיוע רפואי או פסיכוסוציאלי בדגש על מחלות עור ומין, סיוע משפטי וסיוע בחיזוק הקשר עם הילדים²⁰.

¹⁹ הילה ויסברג, "מכון המחקר של הכנסת: המדינה לא עוזרת לעוסקות בזנות להשתקם", **themarker**, קריירה, 10.7.2012, זמין בכתובת: <http://www.themarker.com/career/1.1752841>, נכון לתאריך 27.6.2016.

²⁰ שרון פולבר ולי ירון

פרק 2 - המדיניות בנושא הזנות בישראל בעבר ובהווה

בפרק זה נסקור את התפתחות המדיניות בנושא הזנות בישראל בעשורים האחרונים ואת הפעילות הרשמית והאזרחית לסיוע לנשים בזנות. סקירה זו לא תתבצע באופן כרונולוגי אלא בחלוקה לפי נושאים, על מנת לארגן את המידע באופן לוגי אשר יקל על הבנת התמורות השונות שחלו בנושא. להלן נסקור את החקיקה והרגולציה, הצעות חוק וניסיון לקביעת סדר יום ומדיניות בנושא, מעורבות שיפוטית ופסקי דין מרכזיים, ועדות ממשלתיות ו/או פרלמנטריות, פעילות לקידום בריאות נשים בזנות, פעילות בתחום הרווחה לטיפול בנשים בזנות, פעילות ארגונים ועמותות בתחום הרווחה, ארגונים ועמותות בתחום המדיניות.

חקיקה ורגולציה

בתקופה העות'מאנית לא היה איסור על עיסוק בזנות או על ניהול בתי בושת ולפיכך לא הייתה התייחסות אליהם בחוק הפלילי²¹. בתקופת המנדט הבריטי דיני העונשין נקבעו בפקודת החוק הפלילי משנת 1936. בפקודה זו עבירות הזנות רוכזו בפרק י"ז תחת הכותרת "עבירות כלפי המוסר". ספר החוקים הישראלי הועבר בחלקו הגדול בירושה מהשלטון המנדטורי וכך אומץ גם חוק זה בראשית ימיה של המדינה. בשנת 1977 התבצעה קודיפיקציה של דיני העונשין ופקודת החוק הפלילי הוחלפה בחוק העונשין, שהיה נוסח חדש ונוסח משולב של החקיקה שקדמה לו. בחוק העונשין נקבעו עבירות דומות לאלו שנקבעו בפקודה, אולם עבירות אלו מוגדרות כיום בחוק תחת סימן י' הנושא את הכותרת "זנות ותועבה". מעניין לציין שהשמות שניתנו לפרקים בשני החוקים – "עבירות כלפי המוסר" ו"זנות ותועבה", מרמזים על הפגם המוסרי שרואה המחוקק בעיסוק מסוג זה²².

הרפורמה המשמעותית הראשונה בהסדרה הפלילית של הזנות נערכה בשנת 1962, עם ביטול רוב סעיפי הפקודה המנדטורית והחלפתם בחדשים. אולם גם אז ההתייחסות לעיסוק זה נותרה מגדרית וההנחה הייתה שהזונה היא אישה. ההטיה המגדרית המובהקת נותרה בעינה עד שנת 1998, אז הוספו סעיפים הנוגעים לניצול של קטינים בזנות. הייתה זו הפעם הראשונה בה זנח המחוקק את ההתייחסות לעוסקים בזנות בלשון נקבה. המהלך הושלם בשנת 2000, עת נמחקו בכל סעיפי החוק העוסקים בנושא המילים "אישה" ו"זונה" והוחלפו במילה "אדם"²³.

בישראל, כיום הזנות לכשעצמה, דהיינו מתן שירותי מין בתשלום, היא עיסוק חוקי. עם זאת, ישנם מספר היבטים הקשורים לתחום שאינם חוקיים. שידול לזנות ו/או הפקת רווחים מעיסוקו של אדם אחר בזנות, דהיינו סרסרות, הוא עיסוק לא חוקי. העונש המרבי על עבירה זו הינו חמש שנות מאסר. כאשר מדובר על הבאת אדם לכדי עיסוק קבוע בתחום העונש אף גבוה יותר ועומד על שבע שנות מאסר²⁴. החוק אף קובע חזקת סרסרות לפיה גבר הגר עם זונה או שהוא רגיל להילוות אליה דרך קבע או משתמש בפיקוחו או בהשפעתו עליה בדרך שיש בה כדי לסייע בידה או להכריחה לזנות, חזקה עליו שהוא חי על רווחיה, ולפיכך מסרסר בה, זולת אם הוכח היפוכו של

²¹ דבורה ברנשטיין, "השלטון הקולוניאלי והקהילה הלאומית: חוק מדינתי ופרשנות קהילתית של תופעת הזנות בארץ ישראל-פלשתינה" מחקרי משפט כה, 2009, עמ' 11

²² נויה רימלט "על זנות, מגדר ומשפט פלילי: הרהורים על הצעת החוק להפללת לקוחות זנות" משפט וממשל י"ג, תשע"א, עמ' 452

²³ נויה רימלט, "על זנות, מגדר ומשפט פלילי: הרהורים על הצעת החוק להפללת לקוחות זנות", משפט ומגדר י"ג, תשע"א, עמ' 453

²⁴ סעיפים 199-202 לחוק העונשין, התשל"ז-1977

דבר²⁵. בפועל, פעמים רבות במקרים בהם מתגלים בתי בושת אשר מתנהלים ללא סרסורים, מוגשות תלונה על גרימת מטרד לציבור, שנגרם כתוצאה מאופי השימוש שנעשה במקום, אשר ממוקם לעיתים קרובות באזור מגורים²⁶. כמו כן, החזקה של מקום למטרות עיסוק בזנות²⁷, השכרה של מקום לצורכי זנות²⁸, ופרסום של שירותי מין, אסורים על פי החוק²⁹. כיום חלק ניכר מהתיווך לזנות נעשה באינטרנט. אתרים ומגזינים שונים קיבלו לאחרונה קנס של 100,000 שקלים וחדשיים על תנאי, אולם הדבר לא מנע מהם להמשיך ולפרסם. מגזינים שונים שמופצים בפיצוציות בתל אביב עוקפים את החוק באמצעות פרסום שנת ההוצאה כ-2009, כביכול בטרם נחקק החוק האוסר על פרסום שירותי מין³⁰.

ראוי לציין שבחוק ישנה התייחסות מיוחדת ומחמירה בכל הנוגע לעיסוק בזנות של קטינים. למעשה זוהי הסיטואציה היחידה בה מוטל אישום פלילי ועונש של עד שלוש שנות מאסר על הלקוח, כאשר הוא מקבל שירות של מעשה זנות מקטיין³¹. ניתן לומר כי המשפט הישראלי, בדומה למשפט האנגלי, בקבעו את העבירות האמורות לעיל ומתיר את הזנות לכשעצמה, משרטט הבחנה משתמעת בין "זנות חופשית" לבין "זנות בתנאי ניצול"³².

אחד התיקונים המשמעותיים ביותר שנעשו בחוק העונשין בנושא הזנות הוא תיקון מספר 56 בשנת 2000. בתיקון זה הוחלפו המילים "אישה" ו"זונה" ל"אדם", כפי שהוזכר לעיל, והוחמרה הענישה בכל הנוגע לזנות קטינים. בנוסף, חלק חשוב ביותר בתיקון 56 הוא קביעת האיסור על סחר בבני אדם למטרת עיסוק בזנות. מאז שונה החוק פעם נוספת וכיום הוא קובע איסור כללי על סחר בבני אדם, לא רק למטרות עיסוק בזנות. העונש הקבוע בחוק לעבירה זו עומד על 16 שנות מאסר³³. בית המשפט העליון בפסקי דין שונים התבטא בחומרה וקבע כי בעבירות סחר אין משמעות לשאלת הסכמת האישה או לשאלה אם הופעלה אלימות או כפייה, כיוון שהחומרה במעשה זה היא בעצם המכירה³⁴. עם זאת, סקירה של מאות טקסטים משפטיים העלתה שנציגי מערכת המשפט אינם מחמירים דיים עם העבריינים בשרשרת הסחר שכן הענישה אינה בהלימה עם רוח החוק. עובדה אשר מלמדת על פערים בין רמת ההצהרה והמעשה של בתי המשפט בתחום זה³⁵.

הצעות חוק וניסיון לקביעת סדר יום ומדיניות בנושא:

עד הכנסת ה-17 לא היו הצעות חוק משמעותיות שעסקו בנושא. בכנסת ה-17 יזם ח"כ אלחנן גלור מסיעת גיל הצעת חוק למיסוד הזנות, בה ביקש להעניק רישיון עסק לבתי בושת שיעמדו בתנאי תברואה והיגיינה, ושמפעיליהם אינם בעלי עבר פלילי³⁶. הטיעון שעמד בבסיס הצעת החוק היה

²⁵ סעיף 200 לחוק העונשין, התשל"ז-1977

²⁶ סעיף 215(ג') לחוק העונשין, התשל"ז-1977

²⁷ סעיף 204 לחוק העונשין, התשל"ז-1977

²⁸ סעיף 205 לחוק העונשין, התשל"ז-1977

²⁹ סעיף 205ג לחוק העונשין, התשל"ז-1977

³⁰ ראיון טלפוני עם טלי קורל, מנהלת האתר www.whenhepays.com, 13.9.2016

³¹ סעיפים 203ב ו-203ג לחוק העונשין, התשל"ז-1977

³² נויה רימלט, "על זנות, מגדר ומשפט פלילי: הרהורים על הצעת החוק להפללת לקוחות זנות", **משפט ומגדר** י"ג, תשע"א, עמ' 453

³³ סעיף 377א לחוק העונשין, התשל"ז-1977

³⁴ אליקים רובינשטיין, "סחר בבני אדם לעיסוק בזנות – עד קצוי הבושה, עד שורשי החובה", **מתוך דברים שנשא**

בפתיחת יום העיון בעניין סחר בבני אדם לעיסוק בזנות, נווה אילן, י"א מנחם אב, התשס"א, 31.7.2001

³⁵ הדר פרנקו גלאור, "זנות, סחר וקורבנות העבדות בישראל: ניתוח מסמכי בית המשפט בישראל בין השנים 2000-

2008 ביחס לעבירה ולחקיקה בנושא 'סחר בנשים למטרות זנות'", **חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה**

(**משפטים**), הוגש לסנאט האוניברסיטה העברית, 2012, עמ' 14-15

³⁶ רוד לי, "בישראל: ללא אכיפה הזנות משגשגת"

שהזנות היא אקסיומה והפיכתה לחוקית רק תיטיב עם הזנות שיקבלו תנאי עבודה כמו בכל מקום אחר: שעות נוספות, ביטוח, תנאי היגיינה, וכן שהסרסורים ישלמו מיסים. הצעה זו נדונה בוועדת המשנה לסחר בנשים, בה נשמעו עדויות של נשים בזנות, אולם כבר בשלבי החקיקה המוקדמים ירדה ההצעה מסדר היום.³⁷

בניגוד להצעת מיסוד הזנות, החל מהכנסת ה-17 וכלה בכנסת הנוכחית, הונחו הצעות חוק רבות על שולחן הכנסת, כולן מבקשות לאסור על צריכת זנות ולמעשה לאמץ את מודל הפללת הלקוחות.³⁸ בכנסת ה-18 אושרה בקריאה טרומית הצעת חוק של חברת הכנסת אורית זוארץ ממפלגת קדימה, שכינה גם כיו"ר הוועדה למאבק בסחר בנשים, שביקשה להטיל אחריות פלילית על לקוחות זנות. על פי הצעת החוק, בתי משפט יוכלו להטיל על לקוחות של שירותי זנות עד חצי שנת מאסר, או, במקרה של הרשעה ראשונה, השתתפות בסדנה בה ירצו נשים שנחלצו מחיי זנות, שיספרו על עברן.³⁹ הצעות חוק אחרות אף קבעו, בנוסף לששת חודשי המאסר, קנס של עשרת אלפים שקלים, אותו הלקוח יצטרך לשלם לזונה, וכן דרישה מבית משפט שיחליט שלא יפסוק פיצויים לזונה, לפרט נימוקים מיוחדים לכך.⁴⁰

בכנסת הנוכחית הודיעה שרת המשפטים איילת שקד על הקמת צוות שיבחן את האפשרות להפוך צריכה של זנות לעבירה פלילית. הצוות כולל נציגים ממשרדי הרווחה, האוצר, ביטחון הפנים והמשפטים ויבדוק, בין היתר, את ההשלכות והעלויות של המהלך. הצוות נדרש ללמוד גם מודלים בינלאומיים של הפללת לקוחות זנות, בהם החוק הצרפתי החדש שאושר לאחרונה.⁴¹

הצעת חוק אחרת שהוגשה בכנסות קודמות מבקשת לאסור על עיסוק בזנות באינטרנט, על ידי הוספת המילים "אתר אינטרנט" לרשימת המקומות שבהם אסור לעסוק בזנות, הכוללת כיום דירות, מועדונים ואפילו כלי רכב וכלי שיט. לפי ההצעה, יוטלו חמש שנות מאסר על מי שמנהל בית בושת באינטרנט, לרבות הגרפיקאים ועורכי התוכן של האתרים.⁴² בשנת 2014 פעלו בישראל כ-670 אתרי מין למבוגרים, שפרסמו בין היתר תמונות ארוטיות של נשים וגברים המביעים עניין ביחסי מין בתשלום. 65% מאותם אתרים מפרסמים שירותי מין עקיפים, כלומר דרך הרשת, ו-44% מהם מפרסמים גם שירותים הכוללים מגע גופני ישיר.⁴³

מעורבות שיפוטית: פסקי דין מרכזיים

פסקי הדין בתחום הם רבים ומגוונים. בחלק זה נסקור כמובן את המשמעותיים או המהפכניים ביותר המדגימים את קיומה של המדיניות המבוזרת לפיה מתקבלות החלטות באופן נקודתי בהתאם לסוגיה המונחת בפני השופטים ולא בהתאם למדיניות סדורה המובנית מלמעלה.

פסק דין מרים תורג'מן נ' היועץ המשפטי לממשלה (1965)⁴⁴

³⁷ יעל ברנובסקי "אי מיסוד הזנות – דרורה לידי עבריינים ופשע", *Ynet*, 1.4.2008, זמין בכתובת:

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3525967,00.html> נכון לתאריך 27.6.2016

³⁸ בכנסת הנוכחית תחת השם "הצעת חוק איסור צריכת זנות וטיפול בקהילה (תיקוני חקיקה), התשע"ה–2015 וגם (444/20/פ) וגם (2483/20/פ), וכן בכנסות קודמות (893/19/פ), (2580/18/פ), (180/18/פ), (3992/17/פ).

³⁹ יהונתן ליס, "אושר טרומית: אחריות פלילית על לקוחות זנות", *הארץ*, 15.2.2012, זמין בכתובת:

<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1642588> נכון לתאריך 27.6.2016

⁴⁰ שחר אילון, "30 חברי כנסת מכל הסיעות יוזמים חוק שיסייע בהפלת לקוחות של זונות", *הארץ*, 11.4.2008, זמין בכתובת:

<http://www.haaretz.co.il/misc/1.1317886> נכון לתאריך 27.6.2016

⁴¹ שרון פולבר ולי ירון, "שקד מקימה צוות לבחינת חוק שיאסור על צריכת זנות", *הארץ*, חדשות משפט ופלילים, 17.4.2016, זמין בכתובת:

<http://www.haaretz.co.il/news/law/premium-1.2917264> נכון לתאריך 24.1.2017

⁴² רותי, "הצעת חוק: חמש שנות מאסר למנהלי בתי בושת באינטרנט", *the marker*, 2.6.2008, זמין בכתובת

<http://www.themarker.com/technation/1.1757103> נכון לתאריך 27.6.2016

⁴³ לי ירון ואור קשת, "היקף הזנות בישראל: 1.2 מיליארד שקל בשנה; תקציב המאבק בה: 22 מיליון"

⁴⁴ ע"פ 94/65 מרים תורג'מן נ' היועץ המשפטי לממשלה, יט 58 (1965).

מרים תורג'מן עסקה בזנות לפני נישואיה במקומות מגוריה השונים לאורך השנים. הגברת תורג'מן המשיכה לעסוק בזנות גם לאחר נישואיה, בדירה ששכרה למגורים יחד עם בעלה דאז. בית המשפט המחוזי הרשיע את גברת תורג'מן בעבירת החזקת מקום לשם עיסוק בזנות, ודן אותה לשנה אחת מאסר על תנאי. תורג'מן ערערה לעליון. הערעור נסב סביב השאלה האם צדק בית המשפט המחוזי במסקנתו, כי מן הדין להרשיע אישה בעבירה של החזקת מקום לזנות, בנסיבות שבהן החזיקה בדירה לא רק לשם עיסוק בזנות אלא גם למקום מגוריה היחיד? בית המשפט העליון, בראשותו של השופט אגרנט, דחה את הערעור וקבע כי סעיף החוק האוסר על "החזקת מקום לשם זנות" אוסר על נשים לעסוק בזנות גם בדירת מגוריהן. לפיכך, אישה העובדת תחת סרסור שמנצל אותה או ברחוב אינה נחשבת עבריינית, אולם אם היא עושה זאת בביתה אז היא עוברת על החוק. משמעות פסיקה זו בפועל היא התרבות בתי הבושת הנצלניים והתגברות של זנות הרחוב.

נראה כי במקרה זה נוצר עיוות של ממש בין כוונת המחוקק לבין הפרשנות שבית המשפט העליון בחר לתת לחוק. השופט זוסמן, שהיה בדעת מיעוט בפס"ד תורג'מן, סיפר כי מספר חודשים לאחר מתן פסק הדין הוא נפגש עם אחד מחברי הכנסת שהובילו את חקיקת החוק. אותו חבר כנסת מספר שנדהם מתוצאות פסק הדין והודה כי בעת חקיקת החוק הם "בכלל לא חשבו בכנסת על אותה אישה-זונה המשתמשת בחדרה העלוב לצרכי מגורים ופרנסה כאחד". וכך, בניגוד לאופן בו הבין בית המשפט העליון את סעיף החוק האוסר על החזקת מקום לשם עיסוק בזנות, חברי הכנסת כלל לא העלו על דעתם את האפשרות שלאישה יהא צפוי עונש מאסר של 5 שנים, אם לא העתיקה את עיסוקה בזנות אל מתחת לכיפת השמיים⁴⁵.

ראוי לציין כי נציגי הפרקליטות הצהירו לאחרונה כי הפרקליטות אינה אוכפת עוד את החוק לפי הפרשנות שנתן השופט אגרנט בפסק הדין. כלומר, ככלל אין מעמידים עוד לדין אישה שמשתמשת בדירת מגוריה לצורך עיסוקה בזנות למעט במקרים של מטרד ממש⁴⁶.

פסק דין הלנה תורג'מן נ' מדינת ישראל (1993)⁴⁷

הלנה תורג'מן החזיקה במשך חודשים אחדים דירה בתל אביב, שבה העסיקה עובדות שהעניקו שירותי מין לגברים בתשלום. תורג'מן הורשעה בבית המשפט המחוזי בתל אביב בסרסרות למעשי זנות ובהחזקת מקום לשם זנות. בגין עבירות אלו הושת עליה עונש מאסר של 6 חודשים בפועל ו-12 חודשים על תנאי וקנס של 6000 שקלים. תורג'מן ערערה לבית המשפט העליון הן על ההרשעה עצמה והן בבקשה להקל על חומרת העונש. הערעור נדחה ברוב דעות כנגד דעתו החולקת של השופט חשין, שסבר שיש לקבל את הערעור על חומרת העונש.

שאלת תוקפו ונפקותו של מנהג המשטרה שלא לאכוף את הדין הייתה השאלה השנויה במחלוקת בין שופטי בית המשפט העליון בפסק דין זה. בעוד שופטי הרוב קבעו שמתן תוקף למנהג אי האכיפה מהווה הוספת פגם על פגם, השופט חשין בדעת מיעוט גרס שלא ניתן להתעלם ממדיניות המשטרה והמציאות ברחוב ובחברה בעת הדיון בסוגיה זו⁴⁸. בדעת המיעוט טען השופט חשין כי מדיניות המשטרה שלא לאכוף את הדין כלפי מכוני העיסוי, יצרה מציאות ברחוב ובחברה,

⁴⁵ נעמי לבנקרון "מה לה לסטודנטית למשפטים בבית זונות? הרהורים על קליניקות משפטיות, שוטרים ונשים העוסקות בזנות", **המשפט יז(1)**, 175-176, תשע"ג

⁴⁶ צא (ת"א) 1424-02-14 מדינת ישראל משטרת ישראל נ' נוי חדד, פסקה 47, פורסם בנבו, 30.5.2016

⁴⁷ ע"פ 3520/91 הלנה תורג'מן נ' מדינת ישראל, פ"ד מז(1) 441

⁴⁸ דליה אבן להב "מנהגה של הרשות המבצעת שלא לאכוף חוק, הרהורים וערעורים בעקבות ע"פ 3520/91", **משפט וממשל ב**, תשע"ה, עמ' 479

ובמישרין ובעקיפין נורמות התנהגות, ובמצואות זו פעלה המערערת. לדידו של השופט חשין התעלמות ממדיניות זו של המשטרה תהווה פגיעה בעיקרון החוקיות.

בנוסף טען השופט חשין כי היחסים שהיו בין תורג'מן לבין הבחורות שהעסיקו עצמן בדירה היא של עסקה בין אנשים בגירים, היודעים את אשר לפנייהם, ללא ניצול כלשהו של מצוקה וללא יחסי תלות או כפייה כלשהי. לפיכך, לדבריו יש להתיר סרסרות ובתי בושת כל עוד הדבר מבוצע בהסכמה ולכל היותר ניתן להרשיע את המערערת בעבירת המטרד. בפסק דין זה, כמו בדוגמאות אחרות בפסיקה הישראלית, דעת הרוב נשכחה ודעת המיעוט קבעה אבן דרך משמעותית במדיניות בנושא הזנות בישראל.

עמדת המיעוט של השופט חשין, כפי שהוצגה לעיל, אומצה על ידי הפרקליטות. בשנת 1994 פורסמו הנחיות פרקליט המדינה שקבעו מדיניות מנחה לפיה יש לראות בזנות כעבודה ולהתיר את קיומם של בתי בושת וסרסרות, כל עוד הן מבוצעות ללא כפייה, העסקת קטינים בזנות ועבירות נלוות כמו מטרד לציבור. למעשה הנחיות אלו העניקו לגיטימציה לתופעת הסרסרות ללא כפייה⁴⁹.

פסק דין מדינת ישראל משטרת ישראל נ' נוי חדד (2016)⁵⁰

בהחלטה תקדימית, שעוררה לא מעט מחלוקת וביקורות, קבע לאחרונה שופט בית משפט השלום בתל אביב תנאים בהם בית בושת יוכל לפעול מבלי שהדבר ייחשב עבירה. במסגרת תנאים אלו, המדינה התחייבה לראשונה בפני שופט שלא לאכוף את סעיף העבירה "החזקת מקום לשם זנות" שדינה מאסר של חמש שנים, במידה והעיסוק בזנות הוא בדירה הנשכרת על ידי העוסקות בכך וכי הן מפעילות את בית הבושת⁵¹. אחת הביקורות שנשמעו על פסיקה זו היא הטענה שאת מקצוע ה"סרסור" שמילאו בעבר רק גברים, הולכות ותופסות בשנים האחרונות נשים שרובן היו בעברן נשים בזנות, ושמאחוריהן מסתתר העולם העבריני הגברי שמבחינתו מעדיף להציב אותן בחזית כדי שהן יספגו את כתבי האישום, ובשל הסיכוי שהמערכת המשפטית תחמול עליהן ולא תשלח אותן למאסר ארוך, מאחר שרובן אימהות לילדים. בנוסף, הסרסוריות מקשות מאוד על עבודת המשטרה כיוון שבעת פשיטה משטרתית הן מסירות את בגדיהן וטוענות כי הן נשים בזנות, ועליהן, כאמור, אין כל איסור פלילי⁵².

דיני עבודה

אספקט משפטי נוסף הוא שאלת דיני העבודה. במגוון פסקי דין של בתי הדין לעבודה השופטים הבחינו בין נשים אשר בוחרות בזנות לבין כאלו אשר העיסוק נכפה עליהן. במקרים בהם מגיע בית הדין למסקנה כי הייתה הסכמה והתקיים מעין "חוזה" בין הצדדים, ניתן להתייחס להעסקה בזנות כמו לכל עסקה רגילה שבה התקיימו יחסי עובד-מעביד. בתי הדין לעבודה שדנו במקרים שונים פסקו פיצויים לנשים באמצעות "הכרה בתבניות העסקה בלתי שגרתיות" או בגין "עוגמת נפש". בכך בתי הדין לעיתים קרובות מנסים להתחמק משאלות קשות יותר היורדות לעומקה של סוגיית ההסכמה והאופן העקרוני שבו אמור המשפט להתייחס לתופעת הזנות⁵³.

⁴⁹ הנחיות פרקליט המדינה "מדיניות החקירה וההעמדה לדין בעבירות של שידול לזנות בקשר למתן שירותי ליווי ולניהול מכוני עיסוי", 2.1.1994.

⁵⁰ צא (ת"א) 1424-02-14 מדינת ישראל משטרת ישראל נ' נוי חדד, פורסם בנבו, 30.5.2016.

⁵¹ שרן פולבר, "החלטה תקדימית: החזקת בית בושת לא תיחשב עבירה אם הנשים בזנות מפעילות אותו", **הארץ**, 30.5.2016, זמין בכתובת: <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.2959984>, נכון לתאריך 27.6.2016.

⁵² ורד לי, "השופט בחר לדמייך שבישראל יש זנות עצמאית", **הארץ**, 31.5.2016, זמין בכתובת: <http://www.haaretz.co.il/news/law/premium-1.2960480>, נכון לתאריך 27.6.2016.

⁵³ שולמית אלמוג "זנות ודיני עבודה", **עבודה, חברה ומשפט**, 12, 259, 2009, עמ' 306, 317-318.

בפסק הדין מדינת ישראל משטרת ישראל נ' נוי חדד שהוצג לעיל, עלתה שאלת הרגולציה על התשלום שמשלם הלקוח. בהנחיה 2.2 של פרקליטות המדינה "מדיניות האכיפה בעבירות הנלוות לעיסוק בזנות" נקבע כי "נוכח הצורך למקד משאבים במיגור התופעה, מדיניות האכיפה מחייבת מתן עדיפות למקרים בהם מתעורר חשד לעבירה של סחר בבני אדם או חשד לעבירות חמורות אחרות הקשורות לעיסוק בזנות או לניצול אנשים בזנות". נציגי המשטרה והפרקליטות מפרשים את המושג "ניצול" בהנחיה זו בין היתר גם כניצול כלכלי, בכך שהסרסור גובה כמחצית מהסכום אותו משלם הלקוח. במילים אחרות ניתן לטעון כי גורמי אכיפת החוק עושים רגולציה של הזנות כמקום עבודה מבחינת היחס בין הסכום שמשלם הלקוח לסכום שמקבל העובד. ראוי לציין כי רגולציה מעין זו המפקחת על הפערים בין הסכום שמשלם הלקוח עבור שירות או ממוצר שהוא רוכש לבין הסכום שמקבל העובד אינה קיימת בשוק העבודה⁵⁴.

ועדות ממשלתיות ו/או פרלמנטריות בנושא

במהלך השנים התכנסו מספר ועדות לדון בנושא הזנות. ההתייחסות לנושא היו מגוונות ונעו בין התייחסות אל הנושא כאל בעיה חברתית שצריך לטפל בה ועד להתייחסות אל הנשים בזנות כאל קורבנות סחר בנשים הנזקקות לסיוע והגנה. בחלק זה נסקור את ועדות אלו, המניע להקמתן, הנושא בו התמקדו והמלצותיהן.

ועדת נמיר (1978)⁵⁵

בשנת 1975 מינה ראש הממשלה, יצחק רבין, את חברת הכנסת אורה נמיר, לשעבר מזכ"ל "נעמת", לעמוד בראש ועדה לבדיקת מעמד האישה בישראל. הועדה כללה 90 חברים, רובן נשים. דוח הוועדה פורסם בשנת 1978.

ועדת נמיר עסקה במגוון נושאים הנוגעים למעמד האישה, אחד מהם הוא סוגיית הזנות. הדוח בנושא זה מחולק לשלושה חלקים:

א. המצב הקיים: תיאור של המצב החוקי וטיפול המשטרה בזנות, נתונים על אוכלוסיית הזנות ותיאור הרקע הנפשי והחברתי של הזונה.

ב. אלטרנטיבות לטיפול: בחלק זה מוצע שהטיפול בשאלת הזנות יהיה בשני מישורים: במישור הערכי והחוקי - טיפול בזנות כתופעה חברתית, ובמישור האישי - טיפול בזונה הבודדת.

במישור האישי נטען כי למרות שזכותה של האישה על גופה, ההנחה היא שהאישה מתדרדרת לעיסוק בזנות ולרוב אינה בוחרת בעיסוק זה. לפיכך מוצע להפעיל אלטרנטיבות לטיפול מניעתית. נטען שישנו צורך במערכת איתור שתתריע על משפחות בהן קיימת סבירות גבוהה של מצוקה בקרב הבנות (באמצעות בתי הספר, טיפת חלב, אנשי סעד ומשטרה). באשר לטיפול בזנות, נכתב שסיכויי ההוצאה של האישה מזנות הם נמוכים, ולכן מוצע להתמקד ברווחתה של האישה והתערבות לשם הוצאתה ממצב המצוקה - הגנה בריאותית ופיסית מרבית, עזרה נפשית ופתיחת אפשרות מתמדת לצאת מעיסוק זה. עוד נכתב שיש לשפר את תנאי מעצרן של הזנות בנפרד מיתר העבריינים (בין היתר בשל העובדה שהן לא עברייניות) ולנצל את שהותן במאסר למתן מסגרת של טיפול רפואי ושיקומי. במידה והזונה הביעה את רצונה להתחיל בתכנית שיקומית יש לתת לה את מלוא העזרה בכך ובכלל זה סעד נפשי, מקום מגורים והכשרה מקצועית.

⁵⁴ צא (ת"א) 14-02-14, מדינת ישראל משטרת ישראל נ' נוי חדד, פסקה 44, פורסם בנבו, 30.5.2016.
⁵⁵ דו"ח נמיר, 1978, "צוותי הוועדה למעמד האישה דיונים וממצאים"

במישור הערכי נכתב שיש לבחון את היתרונות והחסרונות של האיסור לעיסוק בזנות לעומת הפיכת הזנות לחוקית.

ג. המלצות: הוועדה גיבשה מספר המלצות, ביניהן פתיחת מקומות מקלט זמניים בהם יערכו בדיקות רפואיות ויינתן טיפול רפואי, יוצעו עזרה נפשית, תכנית שיקום ופתיחת אפשרות מתמדת להיחלץ מהעיסוק בזנות; הוצאת שמותיהן של זונות מהרישום המשטרתי אם לא חזרו בו במשך שנתיים; החמרת העונש המקסימלי לסרסור של זונה קטינה מ-7 שנות מאסר ל-15 שנות מאסר ועוד.

ועדת בן-עתו (1977)⁵⁶

בשנת 1975 מינה שר המשפטים, חיים יוסף צדוק, את השופטת הדסה בן-עתו על לעמוד בראש ועדה לבחינת נושא הזנות בישראל. דוח הוועדה פורסם בשנת 1977.

אחת ההמלצות של הוועדה עסקה ביצירת "אזורי סבלנות". בדוח הוועדה נכתב כי "יש להשאיר לעוסקות בכך שטח מחיה בו תוכלנה לעסוק בעיסוקן, על כל השלבים הכרוכים בו, מבלי לעבור על החוק". בנוסף, הומלץ לצמצם את התערבות החוק למינימום הכרחי של איסורים ולהתרכז באכיפתם של אלה בצורה קפדנית וערכית. כמו כן נכתב כי לדעת הוועדה אין ליחיד שירותי רווחה, בריאות או שיקום מיוחדים לעוסקות בזנות.

במידת מה, דוח זה שיקף את התפיסה לפיה ישנן נשים העוסקות בזנות מרצונן ומתוך בחירה חופשית, דבר שהשפיע על רשויות האכיפה בדבר הלגיטימיות המשפטית והחברתית של הזנות⁵⁷.

ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושאי סחר בנשים

ב-2000.6.13, במהלך הכנסת ה-15, הוקמה ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין הסחר בנשים בראשותה של זהבה גלאון. ועדה זו הוקמה מחדש גם בכנסת ה-16, ובהמשך הוסבה עבודתה מוועדת חקירה פרלמנטרית לוועדת משנה למאבק בסחר בנשים, במסגרת הוועדה לביקורת המדינה. בתחילת הכנסת ה-17 הוועדה הוקמה מחדש כוועדת משנה במסגרת הוועדה לקידום מעמד האישה. במסגרת פעילותה דנה הוועדה בבדיקת היקף תופעת הסחר בנשים בישראל וממדיה, התנאים בהם מוחזקות הנשים על-ידי "מעבידיהן", התנאים בהם מוחזקות הנשים לצורכי חקירה (תנאי מעצר), המצב החוקי בישראל לגבי סחר בבני אדם והתיקונים הנדרשים⁵⁸.

בפני הוועדה הופיעו השר לביטחון הפנים, שר המשפטים, שר הבריאות, נציבת מס הכנסה, היועץ המשפטי לממשלה, פרקליטת המדינה, עורכי-דין המייצגים את בעליהם של מכוני ליווי וקונסולים ממדינות חבר העמים. כמו כן, נמסרו עדויות מפי חברי הוועדה הבין-משרדית שהוקמה לבדיקת הנושא, נציגי המשטרה והשב"ס, פרקליטות המדינה, מומחים ונציגי ארגונים וולונטריים השוהים בשטח ויש להם מידע בנושא. בפני הוועדה הופיעו קורבנות הסחר בנשים ובעלי בתי-בושת. וחשוב מכל – בישיבות עצמן השתתפו נציגי ארגונים וולונטריים ונציגי משרדי הממשלה.

הוועדה הציבה לעצמה שתי מטרות: האחת – יצירת מהפך תודעתי ביחס לקורבנות הסחר בבני אדם, כך שיתייחסו אליהן כקורבנות שזכויותיהן הופרו ולא כעברייניות או שוהות לא חוקיות.

⁵⁶ דו"ח הוועדה לבדיקת בעיות הזנות בראשות השופטת הדסה בן-עתו (1977)

⁵⁷ שדולת הנשים בישראל "זנות וסחר בנשים" זמין בכתובת:

http://www.iwn.org.il/database_entry/%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%A1%D7%97%D7%A8-%D7%91%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D
10.1.2017

⁵⁸ אתר הכנסת, זמין בכתובת: <https://www.knesset.gov.il/committees/heb/vaada.asp?vaada=33>, נכון לתאריך 10.1.2017

השנייה – החמרת ההתייחסות לעבריינים הסוחרים והמסרסרים בגופן של נשים⁵⁹. הדוח מתייחס לשני היבטים אלו וניתן אף לומר ששני היעדים הושגו בצורה טובה.

פעילות לקידום בריאות נשים בזנות

מרפאת לוינסקי

השירות הראשון בישראל שסיפק מענה טיפולי ייעודי לנשים בזנות, הן מההיבט הרפואי והן מההיבט הפסיכו-סוציאלי התפתח ב"מרפאת לוינסקי" של לשכת הבריאות תל אביב. מרפאת לוינסקי הוקמה בשלהי שנת 2002 בתגובה לעלייה בתחלואה הקשורה למין שנרשמה בסוף שנות ה-90, ולנוכח התגברות תופעת הסחר בנשים באותה תקופה. המרפאה פועלת מתוך מתחם התחנה המרכזית החדשה בתל אביב באזור בו יש פעילות רבה של זנות וסמים. מאז, העניקה המרפאה שירותי מרפאת STI⁶⁰ ליותר מ-20 אלף איש, שירותים הכוללים: בדיקות למחלות מין, טיפול רפואי, ייעוץ והדרכה בסוגיות הקשורות למיניות, יחסי מין, מין בטוח, מניעת הידבקות במחלות מין ו-HIV. את השיח עם הפונים והפונות למרפאה בנושאים הללו, מקיימים עובדות ועובדים סוציאליים, רופאים ורופאות, מתוך רגישות לסוגיות תרבותיות ומגדריות. כל השירותים ניתנים במרפאה בחינם ובאופן אנונימי, ללא תלות בסטטוס אזרחי, משפחתי או גזעי, וללא קשר למין, מגדר, גיל או עיסוק⁶¹.

תכנית הדגל של המרפאה היא "המרפאה הניידת לנשים בזנות". המרפאה הניידת מסיירת בזירות הזנות השונות ומציעה לנשים וגברים בזנות וגברים בזנות שירותים רפואיים ופסיכו-סוציאליים במקום בו הם פגשו אותם. כך למשל צוות הניידת מציע אפשרות להיבדק למחלות מין ול-HIV, לקבל קונדומים וטיפול תרופתי, באנונימיות וללא תשלום. בנוסף, הצוות מעניק גם סיוע רפואי ראשוני, מידע וייעוץ בנושאי בריאות ורווחה ועוד. במקביל, צוות המרפאה מזמין את האנשים לקבלת שירותים נוספים במרפאה עצמה ופועל להבאת בהבאת נשים וגברים בזנות להיבדק באופן תקופתי למחלות מין ובהתאם לצורך מפנה את המטופלים והמטופלות לשירותי טיפול ושיקום המשכיים.

החל משנת 2008 המרפאה הניידת פועלת בתקציב קבוע מהרשות לקידום מעמד האישה ומשרד ראש הממשלה⁶².

המרפאה הניידת בחיפה

המרפאה הוקמה בשנת 2009 כחלק מהמדיניות להפחתת ממדי הסחר בנשים והזנות בישראל. המרפאה מהווה שירות של משרד הבריאות לשכת חיפה והצפון. צוות המרפאה הניידת הוא צוות רב תרבותי, דובר שפות רלוונטיות, אשר מורכב מעו"ס, אחות, רופאה גניקולוגית, מדריכה, נהג

⁵⁹ דוח הוועדה המסכם, אתר הכנסת, זמין בכתובת:

https://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/sachar_final2005.htm, נכון לתאריך 10.1.2017, Sexually Transmitted Infection - STI⁶⁰, מחלות מין המועברות בין בני אדם, בעיקר באמצעות יחסי מין וגינליים, אוראליים או אנאליים

⁶¹ מתוך אתר האינטרנט של מרפאת לוינסקי, זמין בכתובת: [http://safe-](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E%D7%99)

[sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E%D7%99](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E%D7%99) 10.1.2017, נכון לתאריך 10.1.2017

⁶² מרפאה ניידת לנשים הלכודות במעגל הזנות, מרפאת לוינסקי. זמין בכתובת: [http://safe-](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E%D7%99)

[sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E%D7%99](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E%D7%99)

[-94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E%D7%99)

[-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E%D7%99) נכון לתאריך 10.1.2017

ומתנדבות. כמעט 1000 נשים נבדקו במרפאה מאז הקמתה, ומספר הנשים הנמצאות בקשר עם הניידת באופן רציף עולה בהתמדה ועומד על כ- 70% מתוך כלל הנבדקות בשנה. הנגשת הבדיקות למחלות המועברות באמצעות קיום יחסי מין, הינה שירות מרכזי של המרפאה הניידת. ניתן להיבדק במרפאה מגיל 14 והלאה, אך רוב הנבדקות הן נשים בין הגילאים 20-40. הבדיקות והטיפול ניתנים בחינם ובמידת הצורך ניתן להיבדק ללא מתן פרטים אישיים ותחת שם בדוי. הניידת מבצעת סיורים אשר במהלכם הצוות מאתר נשים הנמצאות בזירות הרחוב, בבתי הבושת ובדירות דיסקרטיות. הצוות נעזר אף בפרסומים באינטרנט בכדי לאתר נשים בזנות ובסיכון. במקביל, עם הנשים המוכרות למרפאה יוצרים אנשים הצוות קשר טלפוני אחת לשישה חודשים ויוזמים מפגש לחידוש הבדיקות, השלמת חיסונים וכו'.⁶³

פעילות בתחום הרווחה לטיפול בנשים בזנות

כחלק מהגישה הלא מוגדרת הקיימת בישראל, המתירה באופן חוקי את הזנות ואוסרת על פעולות נלוות לה כגון סרסרות, עולה הצורך לאפשר לנשים העוסקות בתחום הזדמנות להיחלצות ממעגל הזנות ולשיקום חייהן האישיים. בתוך כך, פעילותה של מדינת ישראל מתמקדת בטיפול ושיקום באמצעות מספר פרויקטים שמפעילים משרדי הממשלה השונים בשילוב רשויות מקומיות ועמותות שונות. להלן נסקור את פעולות משרדי הממשלה השונים לטיפול בזנות ולשיקומן.

תכנית בין משרדית לטיפול בזנות בישראל (2007)

ביוני 2006 פורסמה בעיתון "העיר" סדרת כתבות בנושא זנות של העיתונאית עדי עוז-שפירא. בעקבות פרסום הכתבות כונסו שתי ישיבות בוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת.⁶⁴ במהלך הישיבה השנייה שהתקיימה בתחילת שנת 2007 אישר ראש הממשלה אהוד אולמרט תקציב של 15 מיליון שקלים לצורך קידום תכנית שהוגשה על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים לטיפול בזנות בישראל. בהמשך לכך הוקמה ועדה בין-משרדית בראשות מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה, ובשיתוף משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות ומשרד החינוך. הוועדה גיבשה תכנית פעולה שיישומה החל בסוף שנת 2007. התכנית כללה הקמת זירות חירום ללינה זמנית לנשים ולנערות המעניקות קורת גג מיידית וזמנית לנשים בזנות במגמה להגן עליהן מפני אלימות, השפלה ואיומים, והן מאפשרות פסק זמן לחשיבה ולהתארגנות לקראת שינוי; קו חירום ארצי שנועד לתת מענה ראשוני למצוקתן של נשים ונערות בזנות; מרפאה ניידת לאיתור נערות ונשים שמטרתן להביא נשים וצעירות בזנות להיבדק בבדיקות תקופתיות לזיהוי מחלות המועברות במין, לקדם את בריאותן הפיזית והנפשית וכן לתת סיוע בסיסי של אוכל, שתייה ואוזן קשבת; הקמת מקלט טיפולי להוצאת נשים ונערות ממעגל הזנות, מסגרת המאפשרת מתן קורת גג וטיפול נפשי ושיקומי לפרק זמן ממושך; מרכז יום לשיקום נשים; הכשרת עובדים/ות סוציאליים/ות שתחום התמחותם יהיה טיפול ושיקום נשים ונערות והוצאתן ממעגל הזנות; בניית מערך הסברה ומניעה במערכת החינוך ובציבור הכללי.⁶⁵

⁶³ אתר המרפאה הניידת בחיפה, זמין בכתובת: <http://womenhelp.org.il/about>, נכון לתאריך 11.1.2017

⁶⁴ שדולת הנשים בישראל, "זנות וסחר בנשים בישראל", זמין בכתובת

http://www.iwn.org.il/database_entry/%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%A1%D7%97%D7%A8-%D7%91%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D, נכון לתאריך

10.1.2017

⁶⁵ משרד הרווחה והשירותים החברתיים "תכנית בין-משרדית לטיפול בזנות בישראל", 25.7.2007, זמין בכתובת:

<http://todaango.org.il/wp-content/uploads/2012/12/142.pdf>, נכון לתאריך 8.3.2017

בעקבות תכנית זו, נפתחו בסוף שנת 2008 שתי דירות חירום, האחת בתל אביב והשנייה בחיפה; הופעל קו חירום ארצי; החלה פעילותו של הוסטל בתל אביב, שנועד להושיט טיפול נפשי ושיקומי לפרק זמן ממושך, ונפתח בתל-אביב מרכז-יום לשיקום נפשי ותעסוקתי; באמצעות משרד הבריאות נרכשו מרפאות ניידות לבדיקות ולטיפול בנערות ובנשים בזנות; באמצעות משרד החינוך התקיימה פעילות הסברה במערכת החינוך, במטרה להעלות את המודעות לנושא הסחר בנשים. במסגרת זו הופקה חוברת על הסחר בנשים, המיועדת לאנשי חינוך, התקיימו מספר כנסים למורים וכנסים לתלמידים, והופץ מערך שיעור על זנות וסחר בנשים כעבודת של המאה ה-21.⁶⁶

ביטוח לאומי

בתקופה האחרונה החל שינוי מדיניות שבא לידי ביטוי בהכרה בפגיעה הנפשית של נשים בזנות על ידי אנשי בריאות הנפש בביטוח הלאומי. אמנם חלק ניכר מהנשים לא כל מעוניינות להיות מוגדרות כנכות על ידי ביטוח לאומי, אולם בשנים האחרונות הגישו מספר נשים בקשות על בסיס נכות נפשית ובמקרים מסוימים הבקשות התקבלו או שהערעורים התקבלו.⁶⁷

פעילות ארגונים ועמותות בתחום הרווחה

ארגונים שונים – ממשלתיים, חצי ממשלתיים ועצמאיים, פועלים על מנת לסייע לנשים בזנות לשמור על בריאותן, לצאת ממעגל הזנות ולהשתקם. להלן נפרט חלק מארגונים אלו ונסביר על פועלם.

סלעית

בתל אביב פועל פרויקט סלעית – סיוע לנשים במעגל הזנות. סלעית הוא פרויקט עירוני שהוקם כחלק מפרויקט לאומי למיגור הזנות על כל היבטיה, ומתן מענה טיפולי הולם לנשים הלכודות במעגל הזנות. הקצאת המשאבים נעשית על ידי הממשלה באמצעות משרד הרווחה. עיריית תל אביב- יפו לקחה על עצמה להפעיל את התוכנית בתל אביב, על ידי הקמת מספר מסגרות טיפוליות. הפרויקט מפעיל קו סיוע טלפוני הנותן מענה 24 שעות ביממה, דירות חירום הממוקמות ליד התחנה המרכזית החדשה בתל אביב ומשמשות מקלט לנשים במצבי מצוקה קשים בטרם היציאה ממעגל הזנות, מרכז יום המעניק מסגרת תומכת ומלווה בשלבי היציאה מהזנות, המקלה על תחושת הבדידות וההתמודדות היומיומיות, הוסטל שיקומי-טיפולי ארצי המיועד לנשים הזקוקות לטיפול נפשי ומגורים למשך שנה ולווי תעסוקתי קבוצות הכנה לתעסוקה, כתיבת קורות חיים, תרגול ראיון עבודה ותמיכה נפשית.⁶⁸

בשבילך

באזור באר שבע והדרום פועלת תכנית "בשבילך" אשר הוקמה בשנת 2010 על ידי משרד הרווחה, אגף הרווחה בעיריית באר שבע ועמותת "יחדיו", כחלק מהתכנית הלאומית לטיפול בזנות. מטרת התוכנית הן לאתר נשים הנמצאות במעגל הזנות וליצור עמן קשר שישמש כגשר לקידום החלמתן הפיזית והנפשית, למזער את נזקי זנות, להפסיק את מעגל ההדרה והניצול בו מצויות הנשים הלכודות במעגל הזנות תוך שאיפה לחברן לחברה באופן מיטיב. התכנית מבקשת לתת

⁶⁶ אתר הרשות לקידום מעמד האישה, תכנית בין-משרדית לטיפול בזנות בישראל. זמין בכתובת: <http://women.gov.il/Agenda/BedouinCommunity/Pages/JointProgramProstitution.aspx>, נכון לתאריך 10.1.2017

⁶⁷ ראיון טלפוני עם ענת זמיר-קציר, מנהלת מרכז היום בסלעית, 18.9.2016

⁶⁸ אתר האינטרנט של סלעית, מערך טיפולי תמיכתי לנשים במעגל הזנות, זמין בכתובת: <http://saleet.org.il>, נכון לתאריך 10.1.2017

מענה טיפולי ותמיכתי לנשים במעגל הזנות ונעה מגישה מזעור נזקים ועד לבניית תכנית טיפולית שיקומית להשתלבות בחברה. המרכז מספק ארוחות, מקלחת, מנוחה, כביסה, ביגוד יד שניה, מיצוי זכויות, מסגרת חברתית, ליווי, תמיכה, טיפול ותיווך מול רשויות ושירותים, מקום להפוגה ופסק זמן, הפניות לגמילה ולמרכזי טיפול נוספים. המקום משמש כמעין בית חם ונותן מגוון מענים פיזיים ורגשיים. התכנית מהווה פלטפורמה לעידוד ולשינוי באורח חייהן של הנשים, לרבות תיווך לשיקום תעסוקתי.⁶⁹

אופק נשי

פרויקט "אופק נשי – סיוע לנשים במעגל הזנות – חיפה", הוקם בשנת 2008 בחיפה במטרה לסייע לנשים ולצעירות הלכודות במעגל הזנות. בתכנית משתתפות מנטוריות, אשר בעברן נקלעו למעגל הזנות והסמים, השתקמו, וכיום מגשרות בין נשים הלכודות במעגל זנות לבין הגורמים המטפלים. במסגרת הפרויקט הצוות מפעיל מרכז יום שבו מתנהלת גם תכנית שיקום תעסוקתי, דירת חירום והוסטל. בנוסף, צוות הפרויקט אף מקיים הרצאות ומערך הסברה לגורמים מטפלים בקהילה, סטודנטים, נותני שירותים, שוטרים וחיילים⁷⁰. על מנת להעניק סיוע מרבי לנשים פותח ב"אופק נשי" מודל התערבות הכולל שיתופי פעולה בין גורמי הטיפול, האכיפה, החקיקה והחינוך בישראל⁷¹.

אישה לאישה – מרכז פמיניסטי חיפה

בחיפה פועל מרכז "אישה לאישה – מרכז פמיניסטי חיפה", שהוא מרכז פמיניסטי יהודי-ערבי החותר לשינוי פני החברה על ידי קידום זכויות נשים, העצמת נשים, מיגור כל סוגי האלימות כלפי נשים ויצירת סולידריות בין נשים. המרכז הוקם בשנת 1983 והוא מפעיל בית פתוח, מקלט חירום וקו חירום לזנות ונפגעות סחר בנשים. מטרתן לסייע לנשים לצאת ממעגל הזנות תוך הבטחה של זכויותיהן, סיוע הומניטארי, מקום מגורים זמני בטוח, עזרה ראשונית ותמיכה נפשית, סיוע משפטי, חיזוק והעצמה כלכלית לנשים עם שימת דגש על כישורים מקצועיים ואישיים בדרך לעצמאות כלכלית, תוך הגברת תחושת המסוגלות העצמית⁷².

המכללה

המכללה היא בית ספר חברתי שמטרתו לסייע לנשים שורדות זנות להשתלב חזרה במעגל התעסוקה. העמותה הוקמה על ידי טל גרנות ואיריס שטרן לוי. כשלנגד עיניו עומדות שלוש מטרות עיקריות:

1. אספקת השכלה תעסוקתית לשורדות זנות. במסגרת זו המכללה מקנה לנשים מיומנויות עבודה בסיסיות, כמו איך לעבור ראיון עבודה בהצלחה ואיך לעבוד הלכה למעשה במקצועות שונים.

⁶⁹ עמוד "בשבילך" מתוך אתר עמותת יחדיו, זמין בכתובת:

<http://www.yachdav.org.il/%D7%A9%D7%91%D7%99%D7%9C%D7%A.html>, נכון לתאריך 11.1.2017

⁷⁰ מידע אודות אופק נשי, מתוך אתר מכון תודעה, זמין בכתובת: http://todaango.org.il/?page_id=188#, נכון לתאריך 11.1.2017

⁷¹ אופק נשי, תקציר פעילות, זמין בכתובת: <http://todaango.org.il/wp-content/uploads/2012/12/47.pdf>, נכון לתאריך 26.1.2017

⁷² אתר מרכז אישה לאשה, מרכז פמיניסטי חיפה, זמין בכתובת: <http://isha.org.il/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%A4%D7%A8%D7%95%D7%99%D7%A7%D7%98-%D7%9E%D7%90%D7%91%D7%A7-%D7%91%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%A1%D7%97%D7%A8-%D7%91%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA>, נכון לתאריך 11.1.2017

בבני נוער על רצף הזנות והניצול המיני המסחרי. הפרויקטים פעלו באופן מצומצם מאז 2001, אולם בשנת 2014 קיבלו תכניות אלו תמיכה ותקציבים ממשרד הרווחה ועיריית תל אביב. תמיכה זו אפשרה להרחיב את הפרויקט למסגרת הפועלת 24 שעות ביממה. הפרויקטים כוללים פעולות איתור, קו סיוע טלפוני, מענה חומרי לצרכים בסיסיים (מזון, לינה, וכו') וכן פעולות שיקום ארוכות טווח הכוללות טיפול נפשי, השמה תעסוקתית ולימודים.⁷⁶

ארגונים ועמותות בתחום המדיניות

לצד פעולות בשטח בקרב הנשים, קיימים ארגונים אשר פועלים על מנת לשנות את החקיקה בישראל ולהגן על הנשים בזנות.

מכון ירושלים לצדק

"מכון ירושלים לצדק" פועל בשש השנים האחרונות על מנת לשנות את החקיקה בישראל כנגד מכירה ורכישה של שירותי מין. מכון זה פועל לקידום מודל החקיקה השוודי (הפללת לקוחות) בכנסת ובמקביל לשינוי דעת הקהל בישראל בנוגע לגליטימיות של עולם הזנות. בין שאר פעולותיו של המכון נמנית יצירת הסרט "זונה" בו מוצג הסחר במין בישראל.⁷⁷

מכון תודעה

מכון תודעה פועל להעלאת המודעות בציבור ובקרב קובעי המדיניות להיקפה ולתוצאותיה של תופעת הזנות. המכון נוסד על ידי לאה גרינפטר גולד וניסן בן עמי בשנת 2002. המכון פועל לצמצום ממדי תופעת הזנות, פעילות כנגד סרסרות, סחר וכפייה בזנות והרחבת שירותי השיקום לנשים, גברים וטרנסג'נדריות במעגל הזנות, במקביל לשינוי תודעתי, חברתי וחוקתי בהשקפת העולם ובתפיסות הנוגעות לזנות ולאנשים העוסקים בזנות. הדרכים העיקריות בהן פועל המכון הן: הסברה, פעילות מרכז מידע וטיפול בלכודים בזנות, השתתפות בוועדות הכנסת העוסקות במעמד האישה וקידום חקיקה שתביא להקטנת הביקוש לצריכת שירותי מין, הרחבת שירותי השיקום בתחום ולהגברת האכיפה המשטרתית כנגד עבירות סרסרות וסחר למטרות מין.⁷⁸

הקואליציה למאבק בזנות

הקואליציה הוקמה על ידי עמותת עצו"ם – עבודה צדק ומשפט ומשרד עו"ד כבירי נבו קידר ושות' ומהווה למעשה התאגדות של ארגונים שונים שפועלים במסגרתה. הקואליציה שמה לעצמה מטרה לקדם ולהרחיב את שירותי הטיפול והשיקום של נשים במעגל הזנות, להיאבק בה באמצעות חקיקה ושינוי הדעה הציבורית והעלאת המודעות לנושא הזנות בקרב הציבור הרחב בכלל ומקבלי ההחלטות בפרט.⁷⁹

⁷⁶ להרחבה על תכנית "הלב 24/7", ניתן לקרוא בכתובת:

<http://www.elem.org.il/%D7%A2%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%9C%D7%99%D7%9C%D7%94-%D7%AA%D7%9C-%D7%90%D7%91%D7%99%D7%91>, נכון לתאריך 22.1.2017.

להרחבה על תכנית "ערים בלילה", ניתן לקרוא בכתובת:

<http://www.yelem.org.il/%D7%A2%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%9C%D7%99%D7%9C%D7%94>, נכון לתאריך 22.1.2017.

⁷⁷ אתר מכון ירושלים לצדק, זמין בכתובת: <http://jij.org.il/%D7%A1%D7%97%D7%A8-%D7%91%D7%91%D7%A0%D7%99-%D7%90%D7%93%D7%9D>

⁷⁸ אתר עמותת תודעה, זמין בכתובת: http://todaango.org.il/?page_id=44, נכון לתאריך 11.1.2017.

⁷⁹ מתוך אתר האינטרנט של הקואליציה למאבק בזנות, זמין בכתובת: <http://tfht.org/hebrew>, נכון לתאריך 24.1.2017.

פרק 3 – מאפייני משטר המדיניות בתחום הזנות בישראל כמדיניות מבוזרת

המדינה הרגולטורית מקיימת בבסיסה רגולציה של פיקוד ובקרה שבה המדינה מרכזת את הרגולציה תוך קיום שלוש פעולות: קביעת כללים, פיקוח על העמידה בהם ואכיפתם.⁸⁰ אל מול התפיסה לפיה הרגולציה מרוכזת בידי גורם אחד שהוא המדינה, קיימת תפיסה לפיה ישנה גם תופעה של ביזור רגולטורי. ביזור רגולטורי מתקיים כאשר מספר גורמים פועלים ביחד באותו התחום בקביעת רגולציה ובפיקוח על יישומה במקביל, לעיתים בחפיפה מלאה או חלקית.⁸¹ לעיתים זה נובע ממהלך מתוכנן של פיצול סמכויות בין גורמים שונים באותו תחום ולעיתים כתוצאה מקביעה של כללי רגולציה נפרדים והמציאות שמייצרת חפיפה בין התחומים. במקרה של פיצול סמכויות, מדובר בפעולה שנובעת מיצירת מערכת של "איזונים ובלמים" שמטרתם פיקוח הדדי ומימוש טוב יותר של התכליות עליהן הם אחראים. מקרה של כללי רגולציה נפרדים, הינו לרוב כתוצאה מרגולציה סקטוריאלית ורגולציה כללית על אותו התחום.⁸² הביזור מתקיים, בין השאר, בתחומים שבהם יש חפיפה של סמכויות של רגולטורים שונים. לעיתים חפיפת סמכויות אלו נוצרת בהיעדר חשיבה מוסדרת בנושא, תוך חוסר תשומת לב לחפיפה בין גורמים הרגולטורים השונים, הסמכויות שבידם, הקווים המנחים אותם בעבודה, והאידיאולוגיות שעומדות בבסיס פעולתם. חפיפה זו לעיתים מייצרת קשיים, אולם מנגד במקרים מסוימים כתוצאה מחפיפה זו נוצרת סינרגיה בין הגורמים הפועלים בתחום, כל אחד בהתמחותו הוא, כך שדווקא החפיפה מביאה לתוצאה טובה יותר.⁸³ הסיבה שבישראל קיים ביזור רגולטורי נובעת מהתפתחויות כלכליות ופוליטיות של המדינה, במקביל לתהליכי גלובליזציה ואירועים שונים בזירה הבינלאומית אשר השפיעו על ישראל.⁸⁴

מערכת המשפט הכירה במשרדי הממשלה כרגולטורים בתחומם כתפיסה מקצועית ומבוזרת של המדינה שבה כל משרד עוסק בתחומי התוכן שלו ובהסדרתם.⁸⁵ אולם, לא רק משרדי הממשלה הם אלו העוסקים ברגולציה מבוזרת. גם גופים שאינם מדינתיים ואף הפרט עצמו יכולים להיות רגולטורים באמצעות אכיפה פרטית. הביזור בא לידי ביטוי לא רק בגורם המבצע את הרגולציה – המדינה או שחקנים פרטיים אחרים, אלא גם האופן שבו רגולציה נתפסת, כהתערבות נקודתית או כחלק מפעילות מורכבת של רשת של כללים המאפשרים תפקוד.⁸⁶

גיוליה בלק טוענת במאמרה כי רגולציה מבוזרת מבוססת על ניתוח קצת שונה של כשל רגולטורי, ניתוח אשר מבוסס על הבנת אופי החברה, הממשלה והיחסים בניהם, ומשם צומח השינוי. היא מתייחסת למספר היבטים. הראשון הוא המורכבות, שמתייחסת גם לגורם המורכבות וגם למורכבות האינטראקציה בין השחקנים השונים בחברה (או במערכת), אשר מייצרים מתח תמידי בין יציבות ושינוי בתוך המערכת. היבט נוסף וחשוב הוא פירוק ובנייה של מידע. אסימטריות במידע בין המסדיר למוסדר. הממשלה לא יכולה לדעת כל מה שיש לדעת על תעשייה כפי

⁸⁰ איילת הוכמן, אלון חספר ודן לרגמן, "מדברים על רגולציה: על המושג "רגולציה" ומקומו במשפט הישראלי", **מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות**, עורך: מנחם מאוטנר, משפט חברה ותרבות, אוניברסיטת תל אביב, 2016, עמ' 55

⁸¹ עדי אייל, ציפי איסר-איציק ואורן פרו, "רגולציה בתנאים של ביזור: בין התנגשות לסינרגיה ומבט למציאות הרגולטורית בישראל", **מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות**, עורך: מנחם מאוטנר, משפט חברה ותרבות, אוניברסיטת תל אביב, עמ' 213-4

⁸² עדי אייל, ציפי איסר-איציק ואורן פרו, עמ' 215

⁸³ עדי אייל, ציפי איסר-איציק ואורן פרו, עמ' 213-214

⁸⁴ עדי אייל, ציפי איסר-איציק ואורן פרו, עמ' 217

⁸⁵ איילת הוכמן, אלון חספר ודן לרגמן, "מדברים על רגולציה: על המושג "רגולציה" ומקומו במשפט הישראלי", **מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות**, עורך: מנחם מאוטנר, משפט חברה ותרבות, אוניברסיטת תל אביב, עמ' 59-60

⁸⁶ איילת הוכמן, אלון חספר ודן לרגמן, עמ' 64

שהתעשייה יודעת על עצמה. ברגולציה מבוזרת, בעיית המידע היא מורכבת יותר. שלא כמו בניתוח המסורתי, בניתוח מבוזר אין הנחה שיש רק שחקן אחד שיש לו את כל המידע הנדרש כדי לפתור בעיות חברתיות. כך למשל אין ל"תעשייה" את כל המידע והממשלה צריכה את השחקן הזה. מצב זה נוצר מאחר ולא מדובר על סיטואציה שבה יש שחקן יחיד שמחזיק את כל הידע הנדרש בכדי לפתור את הבעיות המורכבות, המגוונות והדינמיות. יתרה מכך, לא רק שהידע מפוצל אלא שהמידע הוא הבניה חברתית: אין אמיתות אובייקטיביות חברתיות אלא נגזרת של נורמות והתקבעות מוסרית. בלק מתייחסת גם לפיצול של השימוש בכוח ושליטה. ההכרה שלממשלות אין מונופול על הפעלת כוח ושליטה ושזו מפוצלת ביו שחקנים חברתיים והמדינה. בנוסף, יש לבחון את האינטראקציות והתלות ההדדית בין שחקנים חברתיים וממשלתיים בתהליך הרגולציה. רגולציה היא תהליך דו סטרי או אפילו תלת או ארבע דרכים במקביל, כאשר בתהליך הרגולציה וביישומה מעורבים המסדיר והמוסדר. במונחים אחרים, רגולציה היא הפקה משותפת ומכאן אינה אך ורק תוצר של הממשל אלא של גורמים רבים נוספים.⁸⁷

רגולציה מבוזרת הינה תוצר של אינטראקציה בין הגורמים ולא של מימוש של סמכויות הממשל הפורמלי החוקתי המוכר. הרעיון של סמכות ממשלתית עדיין משחק תפקיד אבל הארגונים הלא ממשלתיים הללו, חולקים סמכות מדינתית לייצר החלטות כובלות בשטח. מכל אלו נוצרות אסטרטגיות רגולטוריות שהן היברידיות (משלבות שחקנים ממשלתיים ולא ממשלתיים), רבות פנים (שימוש במספר אסטרטגיות במקביל או ברציפות) ולא ישירות. רגולציה מבוזרת מתרחקת מהגישה לפיה לממשלה יש מונופול על שימוש בכוח ושליטה.⁸⁸ לרגולציה עצמית יש תפקיד בביזור רגולציה, בכך שהרגולציה מתקיימת בנפרד מהממשלה על ידי הפרטים המייצרים הבחנה בין הציבורי/פרטי.⁸⁹ שילוב גורמים אלו מביאים לביזור רגולטורי.

לדידנו המדיניות בתחום הזנות בישראל היא מדיניות מבוזרת.

בתחום הזנות מעורבים רגולטורים רבים מתוך ומחוץ לממשלה. בין הגורמים הממשלתיים ניתן למנות את משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד המשפטים והמשרד לביטחון הפנים והרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה. בנוסף, ניתן למנות את הרשויות המקומיות שבתחומן פועלות תכניות שונות העוסקות בתחום ושבמקרים רבים הן אף שותפות בהפעלת את התכניות האלו. בין הגורמים החוץ ממשלתיים ניתן למנות את העמותות הפועלות בנושא, בתחומי שיקום מקצועי, אישי, היחלצות מהמעגל וכן בתחומי חקיקה והשפעה עליה. הגופים השונים פועלים ביחד בתחום לצורך קביעת רגולציה ופיקוח על יישומה במקביל, לעיתים בחפיפה מלאה או חלקית. כך למשל פרויקט סלעית, אחד המפעלים הבולטים והמשמעותיים ביותר למיגור הזנות ומתן מענה טיפולי הולם לנשים הנמצאות במעגל הזנות, הוא פרויקט המתוקצב על ידי משרד הרווחה, מופעל על ידי עיריית תל אביב ומבוצע בפועל על ידי עמותה.

כמו כן, בנוגע לטענת האסימטריות במידע בין המסדיר והמוסדר, ניתן לראות כי משרדי הממשלה השונים המרכזים את הטיפול בנושא כבר שנים רבות לא מצליחים לרכז את המידע המלא אודות היקף התופעה, מיקומה הגיאוגרפי, ואופי השחקנים המעורבים בה (הזנות, הסרסורים והלקוחות). בשל כך, בין היתר, גורמי הממשלה השונים אינם מצליחים להעניק טיפול הולם

⁸⁷ Julia Black, "Decentering Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a 'Post-Regulatory' World", *The Current Legal Problems*, UCL Laws, Volume 54, Issue 1, December 2001, pp. 106-108.

⁸⁸ Ibid, pp. 109-112

⁸⁹ Ibid, pp. 121

לנושא, בין אם באמצעות המשטרה שמתקשה להפלייל את הסרסורים, ובין אם באמצעות משרד הרווחה ומשרד הבריאות שמתקשים לייצר אמון עם הנשים לצורך שיקומן או לצורך מתן טיפול רפואי. את המידע והיכולות האלו מחזיקים לעיתים קרובות גורמים אחרים, בין אם רשויות מקומיות ובין אם עמותות שונות, הקרובות יותר לשטח ולשחקנים השונים הפועלים בו. מצב זה הוא כר פורה להתפתחותה והתבססותה של רגולציה מבוזרת.

למעשה, כמעט בשום שלב לאורך ההיסטוריה של הטיפול בזנות במדינת ישראל לא קודמה מחשבה סדורה ומאורגנת בדבר האופן המוסרי-ערכי בו אנו מעוניינים לעצב את נושא הזנות במדינה. כך למשל, מעטות הן הוועדות שעסקו בנושא. ועדת בן עתו קיימה לפני שנים רבות מחשבה ושיח מעמיק לגבי נושא הזנות, אך מסקנותיה לא יושמו מעולם. ועדת נמיר בחנה גם היא את הנושא, אך כחלק ממארג שלם של נושאים הקשורים למעמד האישה ומסקנותיה גם הן לא יושמו במלואן. מחשבה סדורה על הנושא כן התקיימה בכל הנוגע לנושא הסחר בנשים, שבאופן יוצא דופן טופל בצורה מלאה ומתואמת, אולם בכל היבטי הזנות האחרים כמעט ולא נערכה עבודת מטה שכזו. בתוך כך, מעולם לא הוחלט באיזו גישה יש לנקוט כלפי הנושא – האם גישת הקרימינליזציה, המיסוד או אי ההפללה המוחלטת, ולפיכך לא הוכרעה השאלה הערכית בדבר האופן בו יש לטפל בנושא הזנות בכל ההיבטים הרגולטוריים הרלוונטיים השונים.

במצב זה התפתחה למעשה מדיניות בה כל אחד מהגורמים המעורבים בנושא לא קיבל הנחיות מפורשות כיצד יש לפעול. ממילא, בהיעדר הנחיות "מלמעלה" כיצד יש לפעול, כל אחד מהגופים הפועלים בתחום (בין אם משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והעמותות) נאלץ להתמודד עם הנושא באופן בו הוא מבין אותו ורואה לנכון, בצמתים בהם התערור צורך להכריע לגבי אופן הפעולה הרצוי.

דוגמה מובהקת לנושא ניתן לראות ביחס שבין החוקים, הפסיקה והיישום בפועל של הפרקליטות, כפי שהוצגו בפרק הקודם. כך למשל המחוקקים קבעו בחוק איסור על החזקת מקום לצורך עיסוק בזנות. בפסק דין מרים תורגימן קבע השופט אגרנט כי איסור זה תקף גם לגבי דירת מגורים של האישה העוסקת בזנות, בניגוד מוחלט לכוונתם המקורית של המחוקקים בעת ניסוח סעיף החוק. הפרקליטות הצהירה כי אינה אוכפת למעשה את הפרשנות שנתן השופט אגרנט לסעיף החוק. בלבול זה למעשה נוצר כתוצאה מהוואקום שהותירה המדינה בקביעה הערכית באשר לאופן בו היא מאמינה שיש להתייחס לנושא. כך למשל ניתן לשער כי במידה והייתה קיימת הכרעה ערכית כי יש לפעול בגישת המיסוד, כלל המוסדות שהיו נדרשים להכריע בסוגיה היו פועלים לאור החלטה זו. במצב זה סביר שכלל ההחלטות שהיו מתקבלות היו עוסקות בהסדרת התנאים בהם ניתן להפעיל מקום שבו ניתן לעסוק בזנות ולא היה נוצר מצב בו הנחיות הפרקליטות סותרות פסיקה אחרת שסותרת את החוק.

פרק 4 - השוואה בינלאומית

כאמור במדינות רבות בעולם קיימת מדיניות ברורה בנושא הזנות בין אם אוסרנית ובין אם לגליזציה. בפרק זה נקיים בחינה של שתי מדינות המייצגות גישות שונות במטרה לבחון את השלכות המדיניות על הזנות והחברה במדינה, הולנד כמדיניות לגליזציה המאסדרת חוקית את קיומה של הזנות ולעומתה שוודיה כמדיניות אוסרנית המאסדרת הפללה של הלקוח.

מדיניות הזנות בהולנד

בעבר חל איסור פלילי על כל העוסקים בתעשיית הזנות בהולנד. במהלך השנים נעשתה התאמה של החוק למצב הקיים ובתוך כך לקיומם של "אזורי סובלנות". השינוי הראשון היה בשנת 1983 כאשר נידון שינוי החוק ובו רשויות העיר הסכימו לתת כלים מנהליים נאותים להסדרת תחום הזנות. התפתחות זו הייתה חלק מאווירת הליברליזם שבה זנות נתפסה כעבודה לגיטימית.⁹⁰ בשנת 2000 חוקק בהולנד חוק לביטול האיסור על בתי בושת, וכן נקבע שעסקי הזנות והזנות עצמה אינם נחשבים מעשה פלילי.⁹¹ החוק מחד התיר זנות מרצון ולא הפליל את העוסקים בה, אולם מאידך החמיר את הענישה על עבירות של זנות כפויה. לפי חוק זה ניתן להפעיל בתי בושת כל עוד אין בהתנהלותם הפרעה לסדר הציבורי. מצב זה של עובדים חוקיים בתעשיית הזנות לווה בעובדים שאינם חוקיים כגון מהגרים לא חוקיים וקטינים.⁹² המשמעות של התרת הזנות מרצון, הייתה הכרה בזנות כעבודה לכל דבר ועניין: העובדים בה משלמים מיסים, מאוגדים באיגודי עובדים וכו'.⁹³

התקווה בחוק החדש הייתה כי עבור הנשים בזנות המערכת תשתפר וכי הנשים ירוויחו זכויות עבודה וזכויות חברתיות וחוקתיות בעקבות הסדרת שירותי בריאות ובטיחות כמו בכל עבודה אחרת. הנשים קיבלו ייעוץ בנושאי רישום חוקי, מס ופנסיה מהאיגוד שלהן. שיטה חדשה זו ייצרה נורמליזציה של העיסוק בזנות ואף ראו בה ענף מכניס למדינה. החוק קבע גם סנקציות כגון הסרת רישיון עסק במקרה של הפעלת בית בושת ובו עובדות מין לא חוקיות.⁹⁴ מדיניות זו, מבטאת גישה מיסוד מובהקת.

עם זאת, בשנים האחרונות הולנד מאמצת חקיקה חדשה להסדרת הזנות אשר יוצרת למעשה הפללה הדרגתית של לקוחות זנות. גיל המינימום של האישה בזנות הועלה מ-18 ל-21, ולקוחות שצורכים זנות מנשים צעירות יותר נחשבים עבריינים. כמו כן – אומצו הוראות מחמירות לגבי ניהול מרשם של נשים בזנות. בעקבות כך, אדם שצורך זנות מאשה שאינה רשומה במרשם עובר עבירה פלילית. ראוי לציין שתוצאת לוואי של מהלך זה, מאחר שנשים בזנות נרתעות מאוד מהרישום, היא התגברותה של תעשיית הזנות במחתרת. חקיקה זו היא תוצאה של שינוי בדעת הקהל ההולנדית והבנה שתעשיית הזנות אינה מתנהלת לפי מודלים כלכליים מקובלים. ממדי הזנות בהולנד ב-10 השנים האחרונות גדלו באופן משמעותי לעומת מדינות בהן הונהגה שיטת הפללת הלקוח. כתוצאה מכך, באמסטרדם מתנהל כיום תהליך של צמצום וסגירת החלונות האדומים אשר הפכו למוקד של סרסרות ופשע מאורגן. בנוסף, בשנים האחרונות מונהג בעיר

⁹⁰ Judith Kilvington, Sophie Day and Helen Ward, "Prostitution Policy in Europe: A Time of Change?", **Feminist Review**, No. 67, Sex Work Reassessed, Spring, 2001, pp. 81

⁹¹ Ibid, pp. 78

⁹² דפנה סחייק, עמ' 4

⁹³ Arrabella Throp, "Home Affairs Section, House of Commons Library", **Parliament of Britain**, Prostitution, June 2004.

⁹⁴ Judith Kilvington, Sophie Day and Helen Ward, pp. 84

פרויקט 1012 בו עירית אמסטרדם, במימון קרן חיצונית, רוכשת בתי בושת מבעליהם והופכת אותם לגלריית לאומנות שוליים⁹⁵.

מדיניות הזנות בשבדיה

מאז שנות השמונים טענו פמיניסטיות שוודיות כי הגברים הקונים נשים בזנות הם אלו שצריכים לעמוד לדין וכי את הנשים והילדות בזנות יש לראות כקורבנות של אלימות גברים⁹⁶.

ניתן להצביע על תחילת מגמת השינוי בגישה הציבורית לנושא הזנות בתגובות למחקר אשר פורסם בשוודיה בשנת 1991. מחקר זה הצביע על העלייה בזנות, פורנוגרפיה, ניצול מיני של ילדים וסחר בנשים במהלך שנות השמונים. כתגובה למחקר, הוקמו שתי ועדות בשנת 1993. הראשונה בנושא אלימות כנגד נשים והשנייה לבחינת נושא הזנות במטרה להמליץ על שינויים הנדרשים בחוק. הוועדה לנושא הזנות אוישה באופן שווה בגברים ונשים מרקעים שונים מתחומי שירות ציבורי, משטרה, עובדים סוציאליים ואף מנהל של מכון גמילה לאנשים בזנות ומכורים ובראשה עמדה נציגת משרד המשפטים, אינגה-בריט טורנל⁹⁷. מסקנות הוועדה היו שהעלייה בזנות נובעת מפשע מאורגן, התפתחות האינטרנט והשפעת המדיניות השכנות. הוועדה שמעה עדויות וסיירה בערים מרכזיות במדינות השכנות והביעה את חששה ששוודיה תהפוך לשוק לזנות עבור המדינות הסמוכות לה ושמצב זה עשוי להוות איום על בריאות הציבור⁹⁸. הוועדה טענה כי רוב הזנות היו קורבנות של אלימות מינית בגיל צעיר והגיעו לזנות בשל מצב כלכלי, חברתי ואישי קשים וחוו בחייהן כזנות תקיפות מיניות ואונס. הוועדה הסתייגה מהתפיסה הליברלית באיחוד האירופי לפיה זנות הפכה להיות מקובלת חברתית מאחר וחששו שהיא נובעת מגורמים בתעשיית המין אשר שואפים להפיכת מעשיהם לחוקיים⁹⁹.

בדוח הוועדה שפורסם בשנת 1995, הומלץ על הפללה של הלקוחות וכן של הנשים בזנות. כנגד מסקנות הוועדה נשמעו טענות כי הפללה תדחוף את התופעה אל מתחת לפני השטח ורק תחריף אותה. מנהל מכון הגמילה שהיה חבר בוועדה כתב דוח החולק על מסקנותיה וטען כי רק הלקוחות הם אלה שצריכים להיענש. טענתו הובילה את הדיון הציבורי ותמכו בה המשטרה, התובע הציבורי ובתי המשפט, כשהשיקול המוביל אותם היה לא בהכרח המחשבה אודות הזנות, אלא גם היכולת ליישם את המדיניות. רוב ארגוני הנשים ומפלגות פוליטיות רבות טענו כי יש להחיל אחריות פלילית רק על מי שקונה שירותי מין¹⁰⁰.

בשנת 1998, המפלגה הסוציאל דמוקרטית בשוודיה, אשר התגאתה בשוויון מגדרי בקרב חבריה, העלתה את "חוק קניית המין". תהליך חקיקת החוק היה מהלך משותף של משרדי המשפטים, התעסוקה והבריאות והרווחה, שבראשן עמדו נשים ובתמיכה של המפלגות הסוציאל דמוקרטיות, השמאלית, הסביבתית ומפלגות המרכז. החוק נכנס לתוקף בינואר 1999¹⁰¹.

⁹⁵ המצב המשפטי בעולם, מכון תודעה, ניתן לצפות בקישור: http://todaango.org.il/?page_id=278, נכון לתאריך 27.6.16

⁹⁶ Gunilla Ekberg, "The Swedish Law That Prohibits the Purchase of Sexual Services, Best Practices for Prevention of Prostitution and Trafficking in Human Beings", **Ministry of Industry, Employment, and Communications**, Violence Against Women, October, 2004, pp. 1191

⁹⁷ Inga-Britt Törnell

⁹⁸ Arthur Gould, "Sweden's Law on Prostitution: Feminism, Drugs and the Foreign Threat", **Transnational Prostitution, Changing Global Patterns**, edited: Susanne Thorbeck, Bandana Pattanaik, Zed Books, New York, 2002, pp. 205

⁹⁹ Ibid, pp. 207

¹⁰⁰ Ibid, pp. 202

¹⁰¹ Ibid, pp. 203

משרד העבודה בשוודיה טען כי על ידי איסור רכישת שירותי מין ניתן לנטל בצורה אפקטיבית יותר את הזנות וההשפעות הפוגעניות שלה. כמו כן, הממשלה החלה לבטא את ההבנה שזה לא הגיוני להעניש את האדם אשר מוכר את שירותי המין, מאחר וברוב המקרים לפחות, האדם זה הינו השותף החלש אשר מנוצל על ידי אלו אשר מעוניינים רק בהשבעת הרצונות המיניים שלהם¹⁰². שוודיה בחרה לנסות לפתור את הבעיה ע"י התמקדות בביקוש, מתוך הבנה שזהו שורש הבעיה. ההבנה היא שללא הביקוש של גברים לניצול מיני של נשים וילדות, תעשיית הזנות העולמית לא תוכל לשגשג ולהתרחב. טענה זו מבטאת את ההשקפה לפיה זנות היא בעיה חמורה לא רק לנשים וילדות אלא לחברה כולה¹⁰³.

חוק האלימות נגד נשים כלל הגדרת הזנות כאלימות נגד נשים. הגדרה זו לא הבחינה בין הזנות לבין צורות אחרות של אלימות גברית נגד נשים. המסקנה המתבקשת מהגדרה זו היא שמאחר ואלימות היא פשע, גם זנות היא פשע ולכן יש צורך להתמקד במושעים, שכעת הם לא רק סוחרי נשים וסרסורים, אלא גם הלקוחות שבפעולתם לרכישת שירותי מין מבצעים אקט שאינו שונה מאונס. מטרת החוק הייתה להסיר את האחריות הפלילית מנשים בזנות ולהטילה על הלקוחות. הציפייה הייתה ששינוי זה יוריד את הביקוש הגברי לנשים בזנות, לצד אמצעים להעלאת המודעות לנושא. החוק לווה בקמפיין חינוכי בתיכונים לנערים ונערות בני 15-18 וכלל יותר מ-65 אלף תלמידים ותלמידות, פורומים ודיונים חינוכיים, הפצת ספר ובו מאמרים על שוויון מגדרי ומאמרים נגד זנות ופורנוגרפיה, מאמרים על החפצה מינית של נשים וילדות בספירה הציבורית וכו'. ההבנה הייתה שבכדי לעשות שינוי משמעותי יש צורך במהלך חינוכי מתמיד ולא באירוע חד פעמי¹⁰⁴.

בנוסף לפעילות החינוכית בקרב הציבור התקיימה הכשרה מיוחדת לשוטרים בנושא על מנת לסייע להם לאכוף את החוק, פעולה שהביאה לעלייה באחוזי המעצרים ובהבנה רבה יותר של השוטרים את החוק ומניעיו, את התנאים שהופכים נשים לפגיעות ולקורבנות של זנות וכן לפיתוח שיטות חקירה טובות יותר¹⁰⁵. הממשלה השוודית הקדישה תקציב לעזור לנשים שנפלו קורבן לאלימות, וביניהן נשים בזנות. כך המדינה אחראית לעזור לנשים אלו לעזוב מצבים אלימים כולל זנות ולספק לנשים אלו מקלטים, ייעוץ ותמיכה וכן חינוך והכשרה מקצועית¹⁰⁶.

שלושה עקרונות מרכזיים עמדו בבסיסו של חוק הזנות השוודי. העיקרון הראשון הוא שבחברה מודרנית שבה קיים שוויון מגדרי בזכויות ותחומי אחריות, לא ניתן להפוך את הזנות לחוקית מאחר ונשים וילדים לא יכולים להיות סחורה שגברים יכולים לקנות, למכור ולנצל מינית¹⁰⁷. העיקרון השני שעומד בבסיס החוק הוא שנשים בזנות לא יכולות להיות הפושעות מאחר והן הקורבנות של האלימות הגברית. מכאן שהתוקפים – הסרסורים, סוחרי אנשים וקוני הזנות הם אלו אשר צריכים להיות מופללים. לאור תפיסת הנשים העובדות בזנות כקורבנות הן לא צפויות לעמוד בפני עונשים חוקיים או אחרים ואף זכאיות לסיוע ביציאה מהזנות. עיקרון נוסף הינו

¹⁰² Gunilla Ekberg, pp. 1188

¹⁰³ Ibid, pp 1189

¹⁰⁴ Rain and Thunder Collective, "Abolishing Prostitution: The Swedish Solution An Interview with Gunilla Ekberg", **Rain and Thunder: A Radical Feminist Journal of Discussion and Activism**, Issue 41, Winter Solstice 2008, pp 2-3

¹⁰⁵ Gunilla Ekberg, pp. 1196

¹⁰⁶ Ibid, pp. 1192

¹⁰⁷ Rain and Thunder Collective, pp. 3

ששוודיה ונציגיה יתנגדו לכל ניסיון להפוך את הזנות לחוקית ולהפלת נשים בחוגים בינלאומיים¹⁰⁸.

לטענת גורמים שוודים, לא ניתן להתייחס לעובדות בזנות בלי להתייחס למבני הכוח שעומדים מאחוריה, הפטריארכיה וגורמים שנהנים ומרוויחים ממכירת, קניית וניצול נשים בזנות. ההנחה היא שגברים מנצלים את העובדה ששנים הן מדוכאות או מודרות לשוליים מסיבות שונות ונשים אלו לא יכולות לבצע בחירה אמיתית ולכן לא ניתן להגיד כי הן בוחרות להיות מועסקות בתחום¹⁰⁹.

כתוצאה מכניסת החוק השוודי לתוקף נוצרו בשוודיה שני מנגנוני פיקוח. הראשון הוא הוועדה הלאומית לבריאות ורווחה שהופקדה על מעקב אחר מצב הזנות בשוודיה. המנגנון השני היה הדו"ח הלאומי השנתי בנוגע לסחר בבני אדם. השאלה הנשאלת היא האם לחוק הייתה השפעה על מספר הנשים בזנות בשוודיה. במחקר שערכו ב-1996 נמצא ש-13.6% מהגברים השוודים מעל גיל 18 קנו שירותי זנות. במחקר המשכי שבוצע בנובמבר 2008 עלה כי אחוז צריכת הזנות ירד ל-8%¹¹⁰. ירידה זו מתבטאת גם במספר העובדים בזנות שירד משמעותית ומספר קורבנות הסחר בבני אדם הנמוך בשל ירידה בביקושים שהובילה לירידה בהיצע. ניתן לזקוף זאת גם לפעילות החינוכית בנושא¹¹¹.

במחקר משנת 2011 בחנו את ההשפעה במספר האנשים בזנות. בשנת 1995 נטען שהיו בשוודיה 2500-3000 נשים וגברים בזנות, מתוכם 650 עבדו בזירת הרחוב. בחינה עדכנית יותר בשנת 2008 העלתה שישנם כ-300 נשים בזנות בזירת הרחוב וכ-300 נשים וכ-50 גברים בזנות המפרסמים באינטרנט ועוד נשים בודדות בקהילות אתניות סגורות¹¹². מדובר על ירידה של כ-78% במספר האנשים בזנות.

אולם עלו גם טענות כי הפחתה זו במספרים אינה משקפת יציאה מהעיסוק בזנות. אלא יותר סביר שגם הנשים בזנות וגם הלקוחות בחרו דרכים פחות בולטות ליצירת קשר, כך שהמדיניות הובילה לארגון מחדש של תעשיית המין. יותר מכך, התפתחויות אחרות בתעשיית המין הפכו את היכולת להיות בלתי נראה ליותר קלה, כמו שימוש במודעות באינטרנט וטלפונים ניידים¹¹³.

החוק השפיע גם על דעת הקהל בשוודיה. במחקר משנת 1996 עלה כי רק 45% מהנשים ו-20% מהגברים בשוודיה תומכים בהפללת גברים הרוכשים שירותי מין. בשנת 1999 כבר 81% מהנשים ו-70% מהגברים רצו בהפללת רוכשי שירותי מין. בשנת 2002 הנתונים הצביעו על 83% מהנשים ו-69% מהגברים ובשנת 2008, 79% מהנשים ו-60% מהגברים היו בעד החוק, כאשר באופן גורף נשים צעירות בין הגילאים 18-38 היו הקול החזק בעד החוק¹¹⁴.

אולם היו גם מי שהתנגדו לחוק וטענו כי הוא אינו יעיל. לדוגמה, פטרה אוסטרגרן¹¹⁵ הבוחנת את נושא הזנות בשוודיה, טענה כי החוק אינו יעיל וכי הזנות לא הצטמצמה בעקבותיו. טענותיה הופרכו על ידי גורמים רשמיים והוכיחו כי היא התבססה על מסדי נתונים שגויים. אולם מסתבר כי ההטיות במחקרים שלה ובנתונים שהציגה לא היו נחלתה בלבד. מבקרים נוספים טוענים כנגד

¹⁰⁸ Ibid, pp. 4

¹⁰⁹ Ibid, pp. 5

¹¹⁰ Ibid, pp. 5

¹¹¹ Ibid, pp. 6

¹¹² Max Waltman, "Sweden's prohibition of purchase of sex: The law's reasons, impact, and potential", *Women's Studies International Forum*, no. 34, 2011, pp. 458

¹¹³ Judith Kilvington, Sophie Day and Helen Ward, pp. 84

¹¹⁴ Ibid, pp. 459

¹¹⁵ Petra Östergren

החוק ומשתמשים בנתונים מוטים בכדי להשפיע על דעת הקהל כנגד החוק¹¹⁶. הטענות של אוסטרגרן ושל אחרים הן כי החוק אינו יעיל. נטען שהזנות לא הצטמצמה בשל החוק ושנדרשת למשטרה תוספת כוח כדי לאכוף ביעילות, כיוון שהמשטרה טענה שיש קושי בהשגת ראיות מספקות לצורך הגשת כתבי אישום. היה מי שטען כי הזנות אף החמירה מאז החוק ושהזנות הפכו לחשופות ליותר מעשי אלימות וסטייה מצד לקוחות ונטו לשימוש פחות בקונדומים ולעבוד בשכר נמוך יותר. הוועדה לפשעים מיניים טענה שהחוק מעורפל ושלא בוצעה חשיבה מספקת בנושא¹¹⁷.

דון קוליק, טוען במאמרו כי אם מעוניינים לבחון את ההשפעה של החוק על הנשים בזנות, צריך לזכור כי ההשפעה של החוק על הנשים בזנות תפסה מעט מאוד עניין בקרב הליגה הסוציאל דמוקרטית לנשים ושאר הקבוצות אשר היו פעילות בהעברת החוק. קוליק ממשיך וטוען כי למרות שרוב קבוצות אלו תומכות בהפלת הלקוח ולא הזונה, משום שהן תופסות את הזונה כקורבן מודחק, כאשר מעמתים אותם עם הטענה שיתכן והחוק דוחק את אותן נשים לרדת למחתרת ובכך הופך אותן ליותר פגיעות לניצול, הם מגיבים באחת משתי דרכים. האחת היא שמטרת החוק הייתה בראש ובראשונה ליצור אמירה או לשלוח מסר שהזנות אינה מקובלת. ומכאן ההשפעה של החוק על הנשים בזנות הינה דאגה משנית. השנייה היא שהאמירה "לרדת למחתרת" מובנת לא כמצב בו נשים אלו הפכו לפגיעות לניצול על ידי מתעללים, אלא כ"לא נראות" ולא מוכרות למשטרה. לדבריהם רוב הנשים בזנות כבר היו קודם לחוק בלתי נראות, מאחר ועיסוקן בוצע במכוני עיסוי ודרך שירותי ליווי. מסיבה זו לטענתם החוק לא שינה או הרע את מעמדן ואז הן יחזרו לטיעון הראשון שלהן על כך שהחברה צריכה לשלוח מסר שזנות אינה מתקבלת¹¹⁸.

¹¹⁶ Ibid, pp. 461-2

¹¹⁷ Arthur Gould, pp. 203-4

¹¹⁸ Don Kulick, Sex in the new Europe, The criminalization of clients and Swedish fear of penetration, Anthropological Theory, SAGE Publications, (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), Vol 3(2), pp. 203-204

טבלת סיכום – השוואה בינלאומית:

שוודיה	הולנד	ישראל	
<p>גישה אוסרנית</p> <p>נוסף לאיסור על סרסרות ישנו איסור על צריכת זנות ולקוחות הזנות נושאים באישום פלילי</p>	<p>גישה רגולטורית</p> <p>עסקי הזנות והזנות עצמה אינם נחשבים מעשה פלילי - החוק מתיר זנות מרצון (בניגוד להחמרת הענישה על עבירות של זנות כפויה). עם זאת, מדיניות המיסוד נעשתה מתונה יותר בשנים האחרונות</p>	<p>לא ניתן לאפיין באופן חד משמעי</p> <p>החוק אוסר על סרסרות והחזקת מקום לצורך עיסוק בזנות וכן מטיל איסורים שונים בכל הנוגע לקטינים, אולם אינו מטיל אחריות פלילית על הזנות או על הלקוחות</p>	<p>הגישה הנוהגת</p>
<p>ריכוזית מאוד</p> <p>לאחר תהליך בחינה ארוך ויסודי התקבלה הכרעה מוסרית-ערכית כי צריכת זנות היא מעשה אלימות שיש לאסור עליו. כל משרדי הממשלה הרלוונטיים לנושא התיישרו לפי הכרעה זו ופועלים לאורה</p>	<p>ריכוזית למחצה</p> <p>קיימת הכרעה מוסרית-ערכית בנוגע להבחנה בין זנות מרצון וזנות כפויה, שהובילה למיסוד הזנות באזורי סבלנות תוך קביעת גבולות גזרה בהם מותר לפעול. עם זאת, ניתן לראות בשנים האחרונות גופים שונים כגון עיריית אמסטרדם או עמותות חיצוניות הפועלים בניגוד להכרעה זו במטרה לצמצם את אזורי הסבלנות</p>	<p>ביזורית מאוד</p> <p>כמעט ולא התקיימו ועדות לבחינת נושא הזנות באופן מסודר וממילא לא התקבלה מעולם הכרעה מוסרית-ערכית מהי הגישה העקרונית כלפי הנושא. לפיכך, כל גוף שהנושא הובא לפתחו קיבל הכרעה אד-הוק באותו עניין קונקרטי ושלא בתוך מסגרת מוסרית אחידה שהוכתבה לו מלמעלה. בנוסף, ניתן להצביע על ריבוי גופים פנים וחוץ ממשלתיים העוסקים בנושא</p>	<p>מדיניות ריכוזית/מבוזרת</p>

פרק 5 – הגורמים המסבירים את היווצרותה של המדיניות המבוזרת

בתחום הזנות בישראל

בפרק זה נטען כי המדיניות המבוזרת כפי שתוארה בפרק השני והוסברה בפרק השלישי, נוצרה ממספר סיבות עיקריות. הסיבה הראשונה היא כללית ועוסקת בניתוח תרבות קבלת החלטות בנושאים המוגדרים כמדיניות רווחה בישראל. בתחומים אלו הממשלה נוטה שלא לקיים שיח ערכי וקבלת החלטות עקרוניות שלאורך ייגזרו מאוחר יותר פעולות המשרדים השונים, אלא לפעול באופן תגובתי ומאולתר במקומות בהם עולה צורך רגעי מסוים, ובכך ליצר מדיניות שאינה מכוונת באופן מסודר מלמעלה. הסיבה השנייה תעסוק בתיאוריות של קבוצות אינטרס. קבוצות אינטרס חזקות לא רואות בשינוי המצב הקיים מטרה שהם שואפים לקדם. לצד זאת, קבוצות אחרות המעוניינות בקידום הנושא, כגון ארגונים פמיניסטיים או הזנות עצמן, הן קבוצות חלשות ובעלות אינטרסים צולבים המעכבים ואף מונעים את שינוי המצב הקיים. הסיבה השלישית שאנחנו מציעות נוגעת לתיאוריות מוסדיות. נטען שאין כיום משרד ממשלתי האחראי לכלל ההיבטים של התופעה ושהאחריות לטיפול בתחום הזנות מפוצלת בין מספר משרדים, רובם חלשים וחסרי כוח פוליטי, אשר חלוקים ביניהם על עקרונות היסוד ועל התפיסה המוסרית-ערכית של נושא הזנות והפנמתה כנורמה חברתית תרבותית.

תרבות קבלת החלטות בנושאים המוגדרים כמדיניות רווחה

ניתן לסמן מספר מחלוקות עקרוניות עיקריות על יעדי המדיניות החברתית ועל אחריותה ותפקידיה של המדינה בזירת השירותים החברתיים. ראשית, ישנה מחלוקת באשר להיקף החקיקה החברתית ועל הצורך להרחיב או להגביל בחקיקה את זכותם של אזרחי המדינה לקבל ממנה מגוון של שירותים חברתיים. שנית, אין הסכמה באשר להיקף ההוצאה החברתית ולשאלה האם יש להקטין או להגדיל את ההוצאה הממשלתית המיועדת לשירותים חברתיים שונים. שלישית, ישנה מחלוקת בין האוניברסליות אל מול הסלקטיביות שבה יש לנקוט. דהיינו האם השירותים החברתיים צריכים להינתן רק לחלק מהאוכלוסייה הזקוקה לכך. רביעית, מהי האחריות של הממשלה בנוגע לאספקת שירותים חברתיים, אל מול הארגונים הלא ממשלתיים. בתוך כך עולות שאלות בנוגע להיקף ההפרטה הרצוי, טיב היחסים בין הממשלה ליתר הגופים המספקים שירותים חברתיים ועוד¹¹⁹.

דילמות אלו הן רק סממן להתנהלות הכללית בנושאים הנוגעים למדיניות רווחה בישראל. במידה רבה ניתן לסמן בתחום זה את המעבר מ-government- ל-governance. הממשלה לא פועלת כגוף אחד ריכוזי בו היא מפעילה את סמכותה המלאה ומבצעת הכרעות ערכיות לאורך מתבצעת המדיניות הממשלתית. למעשה הממשלה בוחרת לנקוט גישה של הימנעות. ישנה נטייה שלא להכריע באופן ערכי-מוסרי בסוגיות אלו ולפתור אותן כאשר מתרחש אירוע נקודתי אותו צריך לפתור. כך נוצר מצב בו המדיניות הממשלתית בנושאים אלו מורכבת מטלאים-טלאים של פתרונות נקודתיים שסופקו בעקבות צורך מסוים שעלה מהשטח. דוגמה נוספת להימנעות של הממשלה מהכרעה ערכית מוסרית היא בנושא הטיפול במבקשי המקלט. הנתונים בדבר כמות

¹¹⁹ אורי אבירם, גיוני גל ויוסף קטן "עיצוב מדיניות חברתית בישראל מגמות וסוגיות", מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עורכים: אורי אבירם, גיוני גל ויוסף קטן, 2007, עמ' 21-22, זמין בכתובת: http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/h2007_formulating_social_policy32.pdf, נכון לתאריך 6.3.2017

מבקשי-המקלט השוהים בישראל אינם אחידים. לפי נתוני רשות ההגירה, נכון לחודש אפריל 2015, חיים בישראל 45,711 מבקשי-מקלט ופליטים¹²⁰. לעומת זאת, לפי הערכות עמותת א.ס.ף והמרכז למדיניות הגירה ישראלית, נכון לתחילת שנת 2014, חיים בישראל 53,000 מבקשי-מקלט ופליטים¹²¹. במדינת ישראל לא קיימת מערכת חוקים המסדירה את מעמדם של פליטים ומבקשי-מקלט. עם זאת, המדינה חתומה על מספר אמנות בינלאומיות הכוללות סעיפים הנוגעים לסוגיית הפליטים¹²².

למעשה, מדינת ישראל נמנעת מקביעת מדיניות ברורה בנוגע למעמדם וזכויותיהם של מבקשי המקלט. המצפן הברור היחיד לאורו פעלה המדינה הוא אותן אמנות בינלאומיות עליהן חתמה, אולם לא נערך תהליך עמוק ומסודר של הטמעת האמנות לחוקים במדינה וקביעת מדיניות מוסדרת בכל הנוגע למבקשי המקלט. יתרה מכך, מצב זה החמיר אף יותר עם הולדתם של ילדי מבקשי המקלט בארץ והשאלה מה עושים איתם ומהו מעמדם המדויק. וכך, משרד החינוך שנדרש לסוגיה זו הוציא חוזר מנכ"ל בו הבהיר שחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 חל על כל ילד אשר גר במדינת ישראל. זכות זו קיימת ללא תלות במעמדו הרשמי של הילד במדינה, במעמד הפורמלי של הוריו ובאופן רישומו במרשם האוכלוסין במשרד הפנים. מתוקף כך משרד החינוך, הרשויות המקומיות ומנהלי בתי-הספר נדרשים להעניק לתלמידים אלו את כל צרכי החינוך להם הם זכאים, כולל חינוך חובה חנינם לגילאי 3-4 ויום חינוך ארוך¹²³. כך גם בנושא הבריאות ניתן מענה נקודתי על ידי משרד הבריאות ובנושא הרווחה ניתן מענה נקודתי על ידי משרד הרווחה. יתרה מכך, המגזר השלישי החל לטפל במבקשי המקלט בנושאי חינוך, בריאות ורווחה בעקבות הוואקום שנוצר וכיום הוא מוביל חלק מרכזי מהמענה שניתן למבקשי מקלט במדינה. בנושא מבקשי המקלט, בדומה לנושא הזנות, המדינה נמנעה מהכרעה ערכית ובחרה לתת פתרונות נקודתיים כשעלה הצורך מהשטח. וכך, נוצרה מדיניות מבוזרת בה כל משרד פועל באופן עצמאי וקובע מדיניות בגבולות הגזרה שלו, מבלי שמתקיים שיח עקרוני בדבר אופן הטיפול הרצוי בכלל ההיבטים של התופעה. לטענתנו, מצב זה של הימנעות ערכית-מוסרית מאפיין לעיתים קרובות הכרעות מדיניות בתחומי הרווחה במדינת ישראל.

תיאוריות האינטרס הפרטי

הרגולציה, לפי תיאוריות אלו, מונעת מאינטרסים פרטיים ומשרתת אותם. תיאוריות אלו עומדות מנגד לתיאוריות האינטרס הציבורי לפיהן הרגולציה נובעת מתוך הצורך בתיקון כשלי שוק וזוהי הסיבה הבלעדית המסבירה את קיומה. הנחות היסוד העומדות בבסיס תיאוריית האינטרס

¹²⁰ "נתוני זרים בישראל – רבעון שלישי – שנת 2015", מתוך אתר האינטרנט של רשות האוכלוסין וההגירה, זמין בכתובת: <http://www.piba.gov.il/publicationandtender/foreignworkersstat/pages/default.aspx>, נכון לתאריך 9.6.2016

¹²¹ מתוך אתר האינטרנט של עמותת א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ומבקשי ומבקשי-מקלט בישראל, זמין בכתובת: <http://assaf.org.il/he/content/%D7%AA%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%AA-%D7%9E%D7%A6%D7%91-0?gclid=Cj0KEQiAsNyxBRDBuKrMhsbt3vwBEiOAdRgPsscm7IxFfalGP2XS9PPCK3aMwZ7HLqxiP>, נכון לתאריך 9.6.2016, <http://www.humanrights.cet.ac.il/ShowItem.aspx?ItemID=877efec7-338d-444c-82dd-c4d27ab0e052&lang=HEB>

¹²² סיגל רוזן וענת בסר, "חוקים הנוגעים לפליטים בישראל", מט"ח – המרכז לטכנולוגיה חינוכית, זמין בכתובת: <http://www.humanrights.cet.ac.il/ShowItem.aspx?ItemID=877efec7-338d-444c-82dd-c4d27ab0e052&lang=HEB>, נכון לתאריך 9.6.2016

¹²³ "חוזר מנכ"ל תש"ס/10(א), כ"ז אייר תש"ס", 1.6.2000, זמין באתר האינטרנט של משרד החינוך: http://cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/s10ak3_4_3.htm, נכון לתאריך 9.6.2016

הפרטי הן שהעברות ממון פרטי וציבורי בין קבוצות בחברה הוא המוצר שנסחר בשוק הפוליטי וכל אחד מהשחקנים מנסה לגרום לכך שהמערכת הפוליטית תעביר יותר ממון לידיו. תיאוריות של בחירה ציבורית טוענות שהאינטרסים העומדים ביסוד תהליכי מדיניות ורגולציה הם לרוב אינטרסים אישיים, ויש לצפות שיעמדו בניגוד לטובת הכלל.

לפי תיאוריות האינטרס הפרטי אינטרסים אישיים או סקטוריאליים הם אלו שמקדמים ומכתיבים את המדיניות עצמה והרגולציה הנלווית לה. השחקנים השונים פועלים באופן רציונלי והם חותרים למקסם את התועלת והרווחה האישית שלהם על פני קידום מטרות ציבוריות. כך, מושאי הרגולציה יפעלו בניסיון להשפיע על הרגולטור ולנווט אותו על מנת שיזדהה עימם ויקדם את האינטרסים שלהם על פני האינטרסים הציבוריים. כך נוצר למעשה "שבי רגולטורי"¹²⁴. מונח זה הוגדר לראשונה כבר בשנת 1955 ע"י ברנשטיין, אשר ראה בשבי הרגולטורי כחלק ממחזור החיים של הרגולציה¹²⁵. אסכולת שיקגו מנתחת את הרגולציה כמוצר אותו צורך המגזר העסקי. מגזר זה מנסה להפעיל מניפולציה על הרגולטורים, אשר הופכים להיות שבויים בידי האינטרסים של אותו מגזר¹²⁶. עם זאת, הרגולטור עשוי לפעול לא בהכרח רק מתוך רצון לקידום אינטרס עצמי מטריאלי, אלא גם כתוצאה מהיותו נתון בשבי תרבותי. הרגולטור חשוף לצורות לא רציונליות של השפעות, וקבוצות אינטרס מנצלות זאת כדי לשבות אותו ולקדם מדיניות הרצויה מבחינתן, תוך שהן טוענות שהיא משרתת את טובת הציבור. בשונה משבי רגולטורי, שם מופעל על הרגולטור לחץ גלוי מצד התעשייה, שבי תרבותי נוגע לאפיקי השפעה לא רציונאליים באופן שהוא לא בהכרח גלוי (או מכוון). השבי התרבותי פועל דרך שלושה מנגנונים: (1) זהות – הרגולטורים צפויים לאמץ עמדות של מי שהם תפוסים כדומה להם; (2) סטטוס – רגולטורים צפויים לאמץ עמדות המקודמות בידי אנשים שנתפסים כבעלי סטטוס גבוה משלהם; (3) מערכות יחסים – רגולטורים צפויים לאמץ עמדות המקודמות על ידי מי ששייכים לרשת החברתית שלהם. תאוריה זו מציעה הסבר לפיו הרגולציה מעוצבת על ידי גורמי השפעה "רכים" שנוגעים למאפיינים הספציפיים של הקהילה הרגולטורית¹²⁷.

תיאוריות העוסקות בקבוצות אינטרסים מכירות גם הן במוטיבציה של הפוליטיקאים לפעול למען קידום מטרות שישרתו את תועלתם האישית, אולם תיאוריות אלו מדגישות את התחרות בין קבוצות אינטרס שונות כגורם המכריע את התהליך הרגולטורי. קבוצות האינטרס נאבקות על היכולת להשפיע על המערכת הפוליטית כך שתאמץ רגולציה המיטיבה עם האינטרסים של אותה הקבוצה. הצלחתה של קבוצת אינטרס נובעת במידה רבה ממידת הלחץ שהיא הפעילה. לכן, הקבוצות השונות משקיעות משאבים רבים בניסיון להשפיע על הרגולציה שתיקבע. תחרות זו מביאה לחוסר יעילות בהשקעת המשאבים ולעיתים מייצרת רגולציה שאינה מיטבית¹²⁸.

¹²⁴ George J. Stigler, "The theory of economic regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, Spring, 1971, pp. 3-21

¹²⁵ Marver H. Bernstein, "Regulating Business by Independent Commission", *Princeton Uni. Press*, Princeton, 1995

¹²⁶ Robert Baldwin, Martin Cave, Martin Lodge, "Explaining Regulation, Understanding Regulation, Theory, Strategy, and Practice", *Oxford University Press*, New York, 1999, chapter 3, pp. 25-39

¹²⁷ James Kwak, "Cultural capture and the financial crisis. In Carptner and Moss Preventing Regulatory Capture", (New York: Cambridge University press), 2013, pp. 71-98.

¹²⁸ Gary S. Becker, "Theory Of The Competition Among Pressure Groups For Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, August, 1983, Volume 98, Issue 3, pp. 371-400.

יישום בנוגע לישראל

בישראל ישנן קבוצות אינטרס חזקות שלא רואות בשינוי המצב הקיים מטרה רצויה. ניתן לטעון שבאופן כללי הגברים, הנמצאים באופן די גורף במוקדי הכוח וקבלת ההחלטות לא מעוניינים בשינוי המצב הקיים או לא רואים בשינוי המצב הקיים מטרה נעלה אותה יש לקדם. כך, בצומתי קבלת ההחלטות המשמעותיים, שבכוחם להשפיע על ההחלטה לקיים שיח ערכי-מוסרי על הנושא ומכאן לקדם מדיניות אחידה בכל רובדי הפעולה האפשריים, לא מתקבלת החלטה שכזו. מעבר לכך, לעיתים קרובות אותם הגברים הנדרשים לקבל החלטות אלו עשויים להיות לקוחות זנות (כך לפחות מבחינה סטטיסטית) ולפיכך ברורה המורכבות בקבלת ההחלטה, בוודאי בכל הקשור לקידום חקיקה להפללת לקוחות.

נוסף לאמירה הכללית הזו, ניתן לטעון שסוחרי נשים, בעלי בתי בושת וסרסורים הם קבוצת אינטרס בעלת עוצמה כלכלית וחברתית המאפשרת להם להפעיל לחץ ברור על מקבלי ההחלטות להימנע מגיבושה של מדיניות מרוכזת בתחום הזנות. מאחורי תעשיית הזנות עומדים לרוב גברים בעלי הון כלכלי רב ולעיתים קרובות גם ארגוני פשע שונים¹²⁹. אל מול אלו עומדות הנשים העוסקות בזנות שלרוב מהוות קבוצת אינטרס חלשה מאוד. נשים אלו נמצאות לרוב במצב סוציאקונומי נמוך, בעלות השכלה נמוכה יחסית ומשאבים חברתיים דלים. במצב דברים זה יכולתן לפעול כקבוצת אינטרס ולדעת כיצד להשתמש בכלים שונים על מנת להשפיע על מקבלי ההחלטות היא מצומצמת עד לא קיימת.

סברה נוספת אותה ניתן להעלות היא כי קבוצת האינטרס אשר כן מעוניינות לפעול לקידום הנושא הן בעלות אינטרסים צולבים, והמחלוקות הפנימיות בתוך הקבוצה מונעים את שינוי המצב הקיים.

כך למשל לפי המצדדים בפמיניזם הרדיקלי, יש לנקוט בגישת המיגור. לטעמם זנות היא באופן אינהרנטי אלימות כלפי נשים, ולכן יש להתנגד לכל סוג של עבודה בתעשיית המין ועל המדינה לפעול למיגורה המוחלט של התופעה. לעומת זאת, לפי המצדדים בפמיניזם הליברלי והפוסט מודרני יש לנקוט בגישת הדה-קרימינליזציה. לטעמם יש להתנגד לזנות בכפייה, אולם עבודה בתעשיית המין הנעשית מבחירה היא מקור פרנסה לגיטימי, גם אם מדובר בבחירה מתוך מגוון אפשרויות דל. העובדה שכיום העבודה בתעשיית המין היא מסוכנת נובעת מהאיסורים הפליליים על מספר אלמנטים של הזנות בישראל ומדחיקתן של עובדות המין לשוליים החברתיים. לפיכך, הדרך להתמודד עם ההשלכות השליליות של עולם הזנות היא להימנע מהפללה ולהעניק לעובדות בתעשיית הזנות זכויות עובדים ונגישות למערכת בתי המשפט והרווחה¹³⁰. מצב זה של היעדר חזית חברתית אחידה למאבק בשינוי המצב הקיים למעשה מחליש את קבוצת האינטרס של הזרם הפמיניסטי ומסרס את יכולתה לפעול בצורה יעילה בזירה המדינית לצורך קידום האינטרסים של אוכלוסיית הנשים בזנות.

גם אוכלוסיית הנשים בזנות עצמה מפולגת באשר לאופן הפעולה הרצוי מבחינתן. אוכלוסייה זו מורכבת מנשים עם הרבה נרטיבים שונים לגבי מצבן. כך למשל חלקן טוענות כי אינן זקוקות לעזרה, חלקן מתנגדות למסגור מצבן כנשים במצוקה וחלקן אף קוראות למיסוד והסדרה של

¹²⁹ ראו למשל: שרון שפורר "סוחר הנשים שהפך לאיל נדל"ן בחסות המדינה", **הארץ**, 17.2.2013, זמין בכתובת: <http://www.haaretz.co.il/magazine/1.1929693>, נכון לתאריך 6.3.2017.
¹³⁰ הילה שמיר "גישות פמיניסטיות לרגולציה של הזנות: מבט אוהד על הפער שבין המשפט עלי ספר לבין המשפט בפעולה", **רגולציות**, עורכים: ישי בלנק, רועי קרייטנר ודוד לוי פאור, (עתיד להתפרסם בקרוב), עמ' 122-123.

הזנות. בתוך כך, אותן נשים גם מתנגדות לעיתים קרובות לאפשרות שחוגים מסוימים (כגון ארגוני נשים) ידברו בשמן וישמיעו את קולן¹³¹.

מעבר למורכבות שתוארה לעיל בנוגע להרכבן של קבוצות האינטרס וכוחן הפוליטי להשפיע על קביעת המדיניות, ניתן לטעון כי גם הרגולטורים עצמם נתונים בשבי רגולטורי תרבותי. כפי שתואר לעיל, השבי הרגולטורי פועל דרך מנגנונים של זהות, סטטוס ומערכות יחסים. בהקשר זה ניתן לטעון שמקבלי החלטות יאמצו עמדות של מי שהם תופסים כדומה להם, של בעלי סטטוס גבוה משלהם, או של אנשים השייכים לרשת החברתית שלהם. מכל מקום, ניתן לשער שאוכלוסיית הזנות לא עונה על אף קריטריון מאלו שפורטו לעיל, בעוד דווקא מקבלי החלטות עשויים להזדהות עם עולם לקוחות הזנות הגברי ובכך להיות נתונים בשבי רגולטורי תרבותי.

תיאוריות מוסדיות

כאשר באים לבחון תיאוריות מוסדיות ברגולציה יש להתייחס ראשית למושג "מוסד". אך קודם לכן יש להבהיר מה הוא אינו מוסד, מוסדות הם אינם ארגונים. מוסדות לפי הספרות התיאורטית יכולים להיות מוגדרים באופנים רבים. לדוגמא, ניתן להגיד מוסד ככללי התנהגות בארגונים, הרגלי התנהגות, תהליכים מוטמעים ומבנה ארגוני. הגדרה זו עוסקת באופני ההתנהגות הרווחת בארגון, על ידי הארגון והפרט. הפרטים הינם בעלי רציונליות מוגבלת הכובלת אותם לכללים ולנהגים בארגונים ואלו מכתיבים את החלטותיהם ומעשיהם. לפיכך, הפרטים מגיבים לפי האופן הנהוג בארגון, גם אם בצורה לא מודעת. מוסדות הינם בעלי המשכיות ועקביות. מוסד חייב להיות יציב – ככל שמופנם נורמטיבית וקוגניטיבית, כמעט מובן מאליו, יהיה יציב יותר¹³². לעומת זאת, הגדרה אחרת מרחיבה יותר כוללת לא רק את הכללים, הנהלים והסטנדרטים הארגוניים אלא גם את המנהגים והמוסכמות החברתיות. מדובר בכללים חברתיים אשר לעיתים אינם מדוברים אך כובלים באותה מידה כמו הכללים הפורמליים¹³³. הגדרות אחרות מוסיפות גם את הכללים הבלתי פורמליים אשר נלמדים על ידי השחקנים במערכת בעקיפין באופן משתמע.

חשיבותם של ארגונים נגזרת מהשפעתם על אנשים – הם אינם בהכרח משפיעים באופן ישיר על התנהגותם של הפרטים אולם הם מייצרים מסגרת שלפיה אנשים מפרשים את המציאות סביבם וממנה מושפעות העדפותיהם. אנשים הם נטועים בשדות מוסדיים ומשתייכים לחברה, תרבות, מעמד, ארגונים, מגדר וכו'. גורמים אלו משפיעים ומכתיבים את תפיסתו והחלטתו של הפרט ולכן לא ניתן לבחון אותו מבלי להבין את הגורמים החיצוניים אשר בתוכם הוא פועל¹³⁴.

תהליכים היסטוריים הינם בעלי השפעה משמעותית על היווצרותם של מוסדות. עיצובם ההיסטורי מכשיר את הקרקע להתפתחות המוסדות בהווה ובעתיד. מוסדות העבר יוצרים מצב "תלול מסלול" לפיו התפתחויות עתידיות יהיו בנתיב הקודם שנקבע בעבר. כך שלעיתים מוסד

¹³¹ ראיון טלפוני עם טלי קורל, מנהלת האתרים 13.9.2016, When he pays, when he pays.me

¹³² James G. March and Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3 (Sep., 1984), pp. 735-6

¹³³ Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio, "The New Institutionalism in Organizational Analysis", edited: Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992, pp. 43-4

¹³⁴ Thomas A. Koelble, "The new institutionalism in political science and sociology", *Comparative politics*, Vol. 27, No. 2, Jan., 1995, pp. 232-3

יתקיים גם אם המטרה והיעד שלאורם הם נוצרו אינם קיימים עוד והם ממשיכים להתקיים ולהתחזק מכוח האינרציה¹³⁵.

לפי תיאוריות אלו, למוסדות, למבנים ולהסדרים ותהליכים מוסדיים וחברתיים יש חלק מרכזי בעיצוב ובהשפעה על רגולציה. הרגולציה לא מושפעת או מונעת כתוצאה ממאבקים ותחרות בין אינטרסים ציבוריים, קבוצתיים או פרטיים (או כמעט ולא מושפעת), אלא מתהליכים מוסדיים עמוקים וארוכי טווח (אשר בעצמם מעצבים אינטרסים פרטיים וקבוצתיים)¹³⁶. הדגש אינו על הניתוח ברמת האינדיבידואל ומהלכיו, אלא ברמה המוסדות והעקרונות המוסדיים והחוקיים המעצבים את החברה על תהליכיה השונים. כך למשל, בתחום הרגולציה הניתוח יהיה לא ברמת הבירוקרט הבודד אלא בחינה של תהליכים ומוסדות בירוקרטים והאינטראקציה ביניהם. פעולות של שחקנים (כגון הפעלת לחץ על הרגולטור) ותפוקות רגולטוריות ופוליטיות צריכות להיבחן, לפי תיאוריות אלו, לאור המבנים והמוסדות הבירוקרטים והרגולטורים הקיימים. התיאוריות המוסדיות מנתחות מצבים של "שבי" הרגולטור בידי חברות, יחסים בין רשויות ציבוריות ואינטרסים קבוצתיים ופרטיים, תחרות בין משטרים רגולטורים שונים ועוד – אך כל זאת מתוך נקודת המבט המוסדית, בחינת הכוח וההשפעה שיש למוסדות, לתהליכים ולנורמות מוסדיות על המציאות המתוארת¹³⁷.

מדיניות היא ממוסדת ככל שהיא יוצרת שיווי משקל בו כולם נהנים, כלומר יש אינטרס משותף של כל השחקנים בהמשך קיומה; או תפיסה של קונפליקט: יש הפרשי כוח בין השחקנים, הקבוצות רוצות לשמר את כוחן באמצעות כללים שיקשו על שינוי השיטה בעתיד, גם אם יהיה שינוי בדעת הקהל. יש מספר גדול יותר של נקודות ושחקני וטו, ומרחק גדול יותר בין תפיסות המדיניות של השחקנים כך שקשה יותר עבורם להסכים על מדיניות אלטרנטיבית¹³⁸.

בחינת המציאות הישראלית אל מול התיאוריה מאפשרת לטעון כי האמונה שהזנות היא כורח המציאות וצפויה להתקיים בכל מקרה כי זהו טבעו של עולם, הפך להיות מעין מוסד שאנשים רבים מסכימים עליו ומאמינים בו. הזנות הפכה להיות ממוסדת תרבותית וחברתית בין השאר באמצעות אמרות כמו זו שטוענת כי זנות היא המקצוע העתיק ביותר בעולם. לפי אמרה זו, זנות הייתה מאז ומתמיד לאורך כל שנות ההיסטוריה ומכאן שזנות תמשיך להתקיים גם בעתיד. לפיכך, זנות הינה חלק בלתי נפרד מן האנושות ולכן אין טעם בפעולות ובמעשים אשר יביאו לסיומה מאחר ולא ניתן להביא להכחדתה. כלומר, זנות הפכה לתופעה מופנמת בחברה, נורמה חברתית ותרבותית בלתי ניתנת לערעור. בנוסף, מאחר וזנות תמיד התקיימה, אין מטילים ספק בנכונות קיומה הנורמטיבי בחברה.

מיתוסים נוספים המחזקים את הטמעת הנורמות המקבלות את הזנות ומונעים ניסיון לפעול לשינוי המצב כוללים אמירות כגון זנות היא ביטוי טבעי של מיניות האדם והיא מהווה מענה על צורך טבעי וחיוני לחברה, הזנות היא תוצר של בחירה חופשית וזכותה של אישה למכור את גופה,

¹³⁵ Paul Pierson, "Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis", **Princeton University Press**, Princeton and Oxford, New Jersey, 2004, pp. 17-20

¹³⁶ Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio, pp. 45

¹³⁷ Larry Reynolds, "Foundations of an Institutional Theory of Regulation", **Journal of Economic Issues**, Vol. 15, No. 3, Sep., 1981, pp. 643,647

¹³⁸ James G. March and Johan P. Olsen, pp. 737-8

הזנות מאפשרת לנשים להרוויח "כסף קל" ולחיות חיי רווחה כלכלית ועוד¹³⁹. ראוי לציין כי דווקא בתחום הסחר בנשים נעשה מהלך מעניין אשר הצליח להטמיע בחברה נרטיב של קורבנות בכל הנוגע לנשים הנסחרות. מהלך זה היה חלק מרכזי, לטעמנו, בהצלחה שבמיגור תופעת הסחר בנשים והקונצנזוס החברתי הרחב בנוגע לה. ניסיונות דומים נעשים לעיתים גם בכל הנוגע לתופעת הזנות בארץ, למשל על ידי הניסיון להנחיל את המושג "שורדות זנות", המנסה לייצר נרטיב של זנות כפויה בהכרח שהנשים מבקשות להיחלץ ממנה. עם זאת, ניסיונות אלו לא צלחו בינתיים כפי שניתן להיווכח במצב הקיים.

זווית נוספת המוטמעת בחברה כנורמה המקשה על שינוי המצב היא קיומו של הלקוח. לעיתים רבות בעת העיסוק בנושא הזנות נוטים להתעלם מהלקוחות או לא לראות בהם את גורמי המפתח לתופעה. עם זאת, למעשה הלקוחות הם אלו שמאפשרים את קיומה של תופעת הזנות לאורך כל שנות ההיסטוריה. ייתכן שעל ידי ערעור מעמד הלקוח, כאדם נורמטיבי מן השורה, ניתן יהיה לערער על הזנות כנורמה מופנמת בחברה.

ניתן לבחון את התיאוריה המוסדית גם בנושא חוק הפללת הלקוח כפעולה רגולטורית מוסדית. לאחר ששוודיה עברה תהליך חברתי שבסופו חוקק החוק, הוא יצר נורמה חדשה במדינה לפיה צריכת זנות הינה מהלך פוגעני בנשים ולכן פעולה זו נאסרה בחוק. הפנמת הנורמה החדשה סייעה להצלחת החוק ולצמצום הזנות בשוודיה. נורמה חדשה זו יצרה תהליך הדרגתי בו היא מוטמעת גם במדינות אחרות באירופה. יצירת הנורמה החברתית החדשה בשוודיה השפיעה על תפיסת הזנות במדינות נוספות ובכך ערערה על הסדר הקיים. זעזוע זה יצר גלי הדף בהם התפשט רעיון הפללת הלקוח למדינות נוספות באירופה ובכך יצר פרקטיקות חברתיות חדשות לפיהן זנות אינה חלק הכרחי מקיומה של מדינה, היא לא מוכרחה להתקיים, יש לפעול בצורה אקטיבית על מנת להביא להיעלמותה ויש לראות בלקוח את הסיבה להתקיימותה בעבר. לפיכך, טיפול בלקוח יביא להכחדת התופעה הבלתי רצויה.

זאת ועוד, כפי שהודגם בפרקים הקודמים, בישראל נושא הזנות זוכה לטיפול מבוזר ומטופל על ידי ארגונים רבים, חוץ ופנים ממשלתיים. בין הארגונים הממשלתיים העוסקים בנושא נמצאים משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד המשפטים והמשרד לביטחון הפנים והרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה. לטענתנו, ריבוי הארגונים היעדרו של גורם מרכזי אחד שמתכלל את הטיפול בנושא, אינו מקרי. ישנה הפנמה, גם אם אינה מודעת, לגבי חשיבותו הפחותה של הנושא ותעדופו הנמוך על סדר היום. הפנמה זו של הערכים החברתיים הביאה לכך שאף משרד אינו מבקש לרכז את האחריות בנושא. ריבוי המשרדים העוסקים בנושא מחליש את הטיפול מאחר והוא מקשה על התיאום ובעיקר משום שאף משרד לא מרגיש שהנושא הוא בתחום אחריותו הבלעדית ושיבואו אליו בטענות בנוגע למצב הקיים.

בנוסף, חלק ניכר מהגופים העוסקים בנושא בתוך הממשלה הם משרדים חלשים יחסית. כך למשל משרד הרווחה נחשב משרד בעל נתח קטן יחסית בעוגת התקציב הממשלתי מה שמחליש

¹³⁹ יעל הרמל, איילה מאיר וחנה קופפר "מדיניות הטיפול בנשים, צעירות ונערות המנוצלות במעגל הזנות" בגירים במצוקה, חלק ה', 2010, עמ' 388-390. זמין בכתובת: <http://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/ResearchAndEvaluation/Documents/%D7%91%D7%92%D7%99%D7%A8%D7%99%D7%9D%20%D7%91%D7%9E%D7%A6%D7%95%D7%A7%D7%94%20-%20%D7%97%D7%9C%D7%A7%20%D7%94%20-%20%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%98%D7%99%D7%A4%D7%95%D7%9C%20%D7%91%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D%20-%20%D7%A2%D7%9E%20385-406%20-%20%D7%A1%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%94%202010.pdf>

את היכולת שלו להתמודד עם ריבוי נושאים ובהם נושא הזנות אשר נדרשת לו פעולה מערכתית רבת תקציבים. דוגמה נוספת היא הרשות לקידום מעמד האישה, הפועלת במצב של מיעוט תקציבים ומיעוט כוח אדם. עד לאחרונה אף לא היה שר האמון על רשות זו ודואג לקידומה. בנוסף, הגוף האמון על קידום הצעות החקיקה הנוגעות לנושא בכנסת, הוועדה למעמד האישה, הוא באופן מסורתי גוף אשר העומד בראשו הוא חבר/ת כנסת מטעם האופוזיציה. בשל כך, ועדה זו אינה זוכה למשקל רב ולעדיפות מתוך מגוון הנושאים המתמודדים על תשומת הלב המוגבלת של מקבלי החלטות במדינה.

לפיכך, גם מבחינת הארגונים המטפלים בנושא הזנות, הם נאלצים להתמודד מול מציאות מוסדית לפיה נושא זה אינו בראש סדר העדיפויות, ולכן גם אינו מתועדף מבחינת תקציבים וטיפול. במצב זה הטיפול מפוצל בין מספר רב של משרדים שחלקם בעלי כוח מצומצם מאוד ויכולת מוגבלת להביא לשינוי המצב הקיים.

מסקנות

בעבודה זו סקרנו את משטר המדיניות בנושא הזנות בישראל. קשה מאוד לאפיין את המדיניות בישראל באופן מובהק מאחר ובישראל החוק אוסר על סרסרות והחזקת מקום לצורך עיסוק בזנות וכן מטיל איסורים שונים בכל הנוגע לקטינים, אולם אינו מטיל אחריות פלילית על הזנות או על הלקוחות. מצב זה הוא בניגוד לקיים במדינות אחרות שנסקרו כגון הולנד, שם ניתן לאפיין בצורה מובהקת את הגישה הרגולטורית לפיה קיים מיסוד חלקי של הזנות במדינה, ושוודיה, שם נהוגה הגישה האוסרנית לאור חקיקתו של החוק להפלת לקוחות הזנות.

ניתן לאפיין את המדיניות בישראל כביזורית מאוד. כפי שעלה מסקירת ההתפתחות ההיסטורית בפרק השני, כמעט ולא התקיימו ועדות לבחינת נושא הזנות באופן מסודר וממילא לא התקבלה מעולם הכרעה מוסרית-ערכית מהי הגישה העקרונית כלפי הנושא. לפיכך, כל גוף שהנושא הובא לפתחו קיבל הכרעה אד-הוק בצמתים בהם התעורר צורך להכריע לגבי אופן הפעולה הרצוי, ושלא בתוך מסגרת מוסרית אחידה שהוכתבה לו מלמעלה. בנוסף, ניתן להצביע על ריבוי גופים פנים וחוץ ממשלתיים העוסקים בנושא, ובניהם משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד המשפטים המשרד לביטחון הפנים, הרשות לקידום מעמד האישה, הרשויות המקומיות ועמותות רבות הפועלות בנושא, בתחומי שיקום מקצועי, אישי, היחלצות מהמעגל וכן בתחומי חקיקה והשפעה עליה. גם כאן, ישראל שונה מהמדינות להן נערכה ההשוואה, הולנד ושוודיה, המקיימות מודל ריכוזי יותר.

הצענו שלוש השערות לשאלה מהם הגורמים המסבירים את היווצרותה של המדיניות המבוזרת בתחום הזנות בישראל. ראשית, לדידנו ניתן לטעון שבאופן כללי תרבות קבלת ההחלטות בנושאי רווחה במדינת ישראל מתאפיינת בהימנעות מהכרעה מוסרית-ערכית בסוגיות אלו. במקום זאת, ישנה נטייה לעסוק בדברים כאשר מתרחש אירוע נקודתי אותו צריך לפתור. כך נוצר מצב בו המדיניות הממשלתית בנושאים אלו מורכבת מטלאים-טלאים של פתרונות נקודתיים שסופקו בעקבות צורך מסוים שעלה מהשטח. המדיניות הממשלתית בתחום הזנות היא דוגמה מובהקת לכך. שנית, הסתייענו בתיאוריות של אינטרס פרטי על מנת להסביר את המדיניות המבוזרת בנושאי זנות בישראל. בתחום זה ישנן מצד אחד קבוצות אינטרס חזקות שלא רואות בשינוי המצב הקיים מטרה רצויה, ומצד שני ישנן קבוצות אחרות המעוניינות בקידום הנושא, כגון ארגונים פמיניסטיים או הזנות עצמן, אך קבוצות אלו הן בעלות אינטרסים צולבים המעכבים ואף מונעים את שינוי המצב הקיים. שלישית, עסקנו בתיאוריות של מוסדות וטענו שהסבר נוסף למדיניות המבוזרת בנושאי זנות בישראל הוא ההפנמה של הזנות כנורמה חברתית תרבותית ובעקבות כך השמתה בתחתית סדר העדיפויות. אחד הביטויים לכך הוא היעדרה של סוכנות מדינה (או משרד ממשלתי) האחראי לכלל ההיבטים של התופעה. בפועל האחריות לטיפול בתחום הזנות מפוצלת בין מספר משרדי ממשלה, רובם חלשים וחסרי כוח פוליטי, אשר חלוקים ביניהם על עקרונות היסוד ועל התפיסה המוסרית-ערכית של נושא הזנות.

מחקר זה, יותר משהוא מלמד על תופעת הזנות בישראל, מלמד על הכשל הבוטה באופן קבלת ההחלטות במדינה. המדיניות בתחום הזנות בישראל, כפי שהיא מתוארת לאורך העבודה, אינה מדיניות שגובשה באופן מושכל לאחר הכרעה מוסרית-ערכית באשר לאופן בו מבינים את נושא הזנות ולאורו רוצים לפעול. לא נערכה באופן מסודר בחינה שיטתית של כלל החלופות והבנה מעמיקה של ההשלכות המוסריות והפרקטיות של בחירה בכל אחת מהחלופות. יתרה מכך,

מדיניות זו אינה אפילו תוצר של מדיניות תוספתית בה כל החלטה משנה במעט את ההחלטות שקדמו לה. המדיניות שתוארה בעבודה מבטאת מדיניות מבוזרת, בה כל גוף המעורב בנושא מקבל באופן עצמאי החלטה בעניין שהובא לפתחו. כך נוצרת מדיניות העשויה טלאים-טלאים, לעיתים טלאים אלו מתחברים, אך לעיתים הם אף סותרים האחד את השני. מכל מקום, בוודאי שאינם משלימים פאזל אחיד המתגבש לתמונת עולם מוסרית אחידה בה המדינה פועלת בנושא הזנות בישראל.

מהמעט שנכחנו לגלות על מדינות אחרות להן נעשתה השוואה – הולנד ושוודיה, אין זה הכרח שההחלטות יתקבלו באופן זה. כך למשל בהולנד התקבלה החלטה מוסרית המבחינה בין זנות מרצון לזנות בכפייה ומאמינה באפשרות קיומה של זנות מרצון. לפיכך, הונהגה בהולנד גישת המיסוד לפיה יש להתיר את הזנות מרצון ואף לסייע בהתקיימותה באמצעות מתן תנאים סוציאליים ודאגה לזכויות, ומנגד לאסור על הזנות הכפויה. דוגמא נוספת היא בשוודיה, בה התקבלה החלטה מוסרית לפיה צריכת זנות היא מעשה של אלימות כלפי נשים. תפיסה זו מניחה שזנות מרצון אינה קיימת באמת ולפיכך יש לאסור על צריכתה. לפיכך, הונהגה בשוודיה גישת הקרימינליזציה לפיה הוטל איסור פלילי על לקוחות זנות. אקט חקיקתי זה גרר גם פעולות נוספות לצורך יישום ותמיכה במדיניות כגון חינוך בבתי הספר, אולם כלל הפעולות שהתבצעו על ידי הגופים השונים בוצעו לאורה של אותה הכרעה מוסרית לפיה צריכת זנות היא מעשה של אלימות כלפי נשים ולפיכך יש להתנגד לו.

נבקש להוסיף, כהערת סיכום, כי לטעמנו המדינה והחברה נבחנות בסוגיות מעין אלו שהוצגו בעבודה. ברור כשמש שעבור קידום נושא זה אף פוליטיקאי לא יגרוף הון פוליטי ואף משרד ממשלתי לא יקבל את אות אביר השלטון. אמירה זו אינה נכונה רק בשל חולשתן של הנשים שמדיניות מעין זו תיטיב עימן וחוסר יכולתן להשפיע על קבלת ההחלטות. אמירה זו נכונה כיוון שנראה שמלבד קומץ קטן של נשים, לכולם נוח יחסית בהשארת המצב כהווייתו. אין זה אומר בהכרח שכולם מסכימים שמצב זה אידיאלי, אולם סטגנציה מדינית היא הפתרון הנוח והקל ביותר. יציאה מאזור הנוחות היא אקט מתבקש עבור מקבלי החלטות, גם כאשר אין אף קבוצה או גוף הלוחצים לשינוי המצב. לצורך חברה צודקת ונאורה עלינו לבחון את עצמנו מבחינה מוסרית חדשות לבקרים, לא רק בקרות אירוע לו אנו נדרשים לתת מענה, ולתת לעצמנו דין וחשבון האם זהו המצב האידיאלי לטעמנו מבחינה מוסרית. כל תשובה שאינה חיובית מצריכה לכל הפחות חשיבה מעמיקה האם וכיצד ניתן לשנות את המצב. בנושא הזנות התנהלות מעין זו הייתה לכל הפחות מעוררת שיח ציבורי חשוב מעין כמותו אודות האופן בו אנו כחברה תופסים את תופעת הזנות והאופן בו אנו כחברה מעוניינים לפעול לאור כך.

ביבליוגרפיה

אבן להב, דליה, "מנהגה של הרשות המבצעת שלא לאכוף חוק, הרהורים וערעורים בעקבות ע"פ 3520/91",
משפט וממשל ב תשע"ה, עמוד 479

אופק נשי, תקציר פעילות, זמין בכתובת: [http://todaango.org.il/wp-](http://todaango.org.il/wp-content/uploads/2012/12/47.pdf)

[content/uploads/2012/12/47.pdf](http://todaango.org.il/wp-content/uploads/2012/12/47.pdf), נכון לתאריך: 26.1.2017

אייל, עדי, איסר-איציק, ציפי, פרז, אורן, "רגולציה בתנאים של ביזור: בין התנגשות לסינרגיה ומבט
למציאות הרגולטורית בישראל", **מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות**, עורך: מנחם מאוטנר, משפט חברה
ותרבות, אוניברסיטת תל אביב

אילון, שחר, "30 חברי כנסת מכל הסיעות יוזמים חוק שיסייע בהפלת לקוחות של זונות", **הארץ**,

11.4.2008, זמין בכתובת: <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1317886>, נכון לתאריך 27.6.2016

אתר המרפאה הניידת בחיפה, זמין בכתובת: <http://womenhelp.org.il/about>, נכון לתאריך 11.1.2017

אלמוג, שולמית, "זנות ודיני עבודה" **עבודה, חברה ומשפט** 12

אתר המרפאה הניידת לנשים הלכודות במעגל הזנות, מרפאת לוינסקי. זמין בכתובת: [http://safe-](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[D7%99-](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[אתר הרשות לקידום מעמד האישה, תכנית בין-משרדית לטיפול בזנות בישראל. זמין בכתובת:](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[אתר הרשות לקידום מעמד האישה, תכנית בין-משרדית לטיפול בזנות בישראל, זמין בכתובת:](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[http://women.gov.il/Agenda/BedouinCommunity/Pages/JointProgramProstitution.aspx](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[אתר האינטרנט של סלעית, מערך טיפולי תמיכתי לנשים במעגל הזנות. זמין בכתובת:](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[http://saleet.org.il](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA), נכון לתאריך 10.1.2017

[אתר מרכז אשה לאשה, מרכז פמיניסטי חיפה, זמין בכתובת:](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[http://isha.org.il/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E%D7%99-](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[99%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%A4%D7%A8%D7%95%D7%99%D7%A7%D7%98-%D7%9E%D7%90%D7%91%D7%A7-](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[-%D7%91%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%A1%D7%97%D7%A8-](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[-%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[אתר מכוון ירושלים לצדק, זמין בכתובת: \[http://jij.org.il/%D7%A1%D7%97%D7%A8-\]\(http://jij.org.il/%D7%A1%D7%97%D7%A8-%D7%91%D7%91%D7%A0%D7%99-%D7%90%D7%93%D7%9D\)](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[אתר עמותת א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ומבקשי ומבקשי-מקלט בישראל, זמין בכתובת:](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[http://assaf.org.il/he/content/%D7%AA%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%AA-](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

[-%D7%9E%D7%A6%D7%91-](http://safe-sex.co.il/%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%AA%D7%97%D7%95%D7%9E-%D7%99-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA/%D7%9E%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%94-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A2%D7%92%D7%9C-%D7%94%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA)

http://www.todaango.org.il/?page_id=44, נכון לתאריך 11.1.2017

אתר עמותת תודעה, זמין בכתובת: http://www.todaango.org.il/?page_id=44, נכון לתאריך 11.1.2017

אתר האינטרנט של הקואליציה למאבק בזנות, זמין בכתובת: <http://tfht.org/hebrew>, נכון לתאריך 24.1.2017

בן ישראל, חני, לבקרון, נעמי, "לקוחות של נשים הנסחרות בתעשיית המין בישראל", **מוקד סיוע לעובדים זרים**, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2005

אתר הרשות לקידום מעמד האישה, "פעילות הרשות בנושא מיגור תופעת הזנות", זמין בכתובת: <http://women.gov.il/Agenda/BedouinCommunity/Pages/Authority'sActions.aspx>, נכון לתאריך 6.2.2017

ברנשטיין, דבורה, "השלטון הקולוניאלי והקהילה הלאומית: חוק מדינתי ופרשנות קהילתית של תופעת הזנות בארץ ישראל-פלשתינה" **מחקרי משפט** כה, 2009

רימלט, נוי, "על זנות, מגדר ומשפט פלילי: הרהורים על הצעת החוק להפלת לקוחות זנות", **משפט וממשל י"ג**, תשע"א

ברנובסקי, יעל, "אי מיסוד הזנות – דרדורה לידי עבריינים ופשע", **Ynet**, 1.4.2008, זמין בכתובת: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3525967,00.html>, נכון לתאריך 27.6.2016

דוידוב, אלינור, "בניית אתרים ולימודי אופנה: בית הספר שמסייע לשרודות זנות להרגיש שוות", **שיחה מקומית**, 25.3.2016, זמין בכתובת: <http://mekomit.co.il/%D7%94%D7%9E%D7%9B%D7%9C%D7%9C%D7%94-%D7%9C%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%A9%D7%95%D7%A8%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA>, נכון לתאריך 10.1.2017

דו"ח נמיר, "צוותי הוועדה למעמד האישה דיונים וממצאים", 1978

הוכמן, איילת, חספר, אלון, לרגמן, דן, "מדברים על רגולציה: על המושג "רגולציה" ומקומו במשפט הישראלי", **מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות**, עורך: מנחם מאוטנר, משפט חברה ותרבות, אוניברסיטת תל אביב, 2016

המצב המשפטי בעולם, מכון תודעה, ניתן לצפות בקישור: http://www.todaango.org.il/?page_id=278, נכון לתאריך 27.6.16

"הסקר הלאומי על תופעת הזנות בישראל", **משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמשרד לביטחון הפנים**, אפריל, 2016, זמין בכתובת: http://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/ResearchAndEvaluation/tb_ResearchesAndPublications/%D7%A1%D7%A7%D7%A8%20%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9E%D7%99-%D7%A9%D7%A2%D7%A8%20%D7%95%D7%AA%D7%95%D7%9B%D7%9F%20-%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%92%D7%A9%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99, נכון לתאריך 6.2.2017

הנחיות פרקליט המדינה "מדיניות החקירה וההעמדה לדין בעבירות של שידול לזנות בקשר למתן שירותי ליווי ולניהול מכוני עיסוי", 2.1.1994

"הצעת חוק איסור צריכת זנות וטיפול בקהילה (תיקוני חקיקה), התשע"ה–2015", בכנסת ה-20, (444/20) וגם (2483/20), וכן בכנסות קודמות (פ/893), (פ/2580), (פ/180), (פ/3992/17), ויסברג, הילה, "מכון המחקר של הכנסת: המדינה לא עוזרת לעוסקות בזנות להשתקם", **themarker**, קריירה, 10.7.2012, זמין בכתובת: <http://www.themarker.com/career/1.1752841>, נכון לתאריך 27.6.2016

ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין הסחר בנשים, 2000, אתר הכנסת, זמין בכתובת :
<https://www.knesset.gov.il/committees/heb/vaada.asp?vaada=33>, נכון לתאריך 10.1.2017
 "חוזר מנכ"ל תש"ס/10(א), כ"ז אייר תש"ס", 1.6.2000, זמין באתר האינטרנט של **משרד החינוך** :
http://cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc/s10ak3_4_3.htm, נכון
 לתאריך 9.6.2016
 חוק העונשין, התשל"ז-1977
 ירון, לי, קשתי, אור, "היקף הזנות בישראל: 1.2 מיליארד שקל בשנה; תקציב המאבק בה: 22 מיליון",
הארץ, חדשות חינוך וחברה, 6.3.2016, זמין בכתובת :
<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.2873474>, נכון לתאריך 6.2.2017
 לבנקורן, נעמי, "מה לה לסטודנטית למשפטים בבית זנות? הרהורים על קליניקות משפטיות, שוטרים
 ונשים העוסקות בזנות", **המשפט יז(1)**, 175-176, תשע"ג
 לי, ורד, "בישראל: ללא אכיפה הזנות משגשגת", **הארץ**, חדשות חינוך וחברה, 12.3.2014, זמין בכתובת :
<http://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.2268521>, נכון לתאריך 6.2.2017
 לי, ורד, "השופט בחר לדמיין שבישראל יש זנות עצמאית", **הארץ**, 31.5.2016, זמין בכתובת :
<http://www.haaretz.co.il/news/law/premium-1.2960480>, נכון לתאריך 27.6.2016
 ליס, יהונתן, "אושר טרומית: אחריות פלילית על לקוחות זנות" **הארץ** 15.2.2012, זמין בכתובת :
<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1642588>, נכון לתאריך 27.6.2016
 מידע אודות אופק נשי, מתוך אתר מכון תודעה, זמין בכתובת : http://todaango.org.il/?page_id=188#
 נכון לתאריך 11.1.2017
 מידע אודות תכנית הלב 24/7, זמין בכתובת :
<http://www.elem.org.il/%D7%A2%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%9C%D7%99%D7%9C%D7%94-%D7%AA%D7%9C-%D7%90%D7%91%D7%99%D7%91>, נכון לתאריך 22.1.2017
 מידע אודות תכנית ערים בלילה, זמין בכתובת :
<http://www.yelem.org.il/%D7%A2%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%9C%D7%99%D7%9C%D7%94>, נכון לתאריך 22.1.2017
 משרד הרווחה והשירותים החברתיים "תכנית בין-משרדית לטיפול בזנות בישראל" 25.7.2007, זמין
 בכתובת : <http://todaango.org.il/wp-content/uploads/2012/12/142.pdf>
 נתוני זרים בישראל – רבעון שלישי – שנת 2015, מתוך אתר האינטרנט של רשות האוכלוסין וההגירה,
 זמין בכתובת :
<http://www.piba.gov.il/publicationandtender/foreignworkersstat/pages/default.aspx>, נכון
 לתאריך 9.6.2016
 שחייק, דפנה, "העיסוק בזנות – סקירה השוואתית", **הכנסת - מרכז המחקר והמידע**, מסמך רקע בנושא
 מוגש לחה"כ רשף חן, 19.7.2004
 עמוד "בשבילך" מתוך אתר עמותת יחדיו, זמין בכתובת :
<http://www.yachdav.org.il/%D7%91%D7%A9%D7%91%D7%99%D7%9C%D7%9A.html>, נכון
 לתאריך 11.1.2017
 "עיצוב מדיניות חברתית בישראל מגמות וסוגיות", **מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל**,
 עורכים : אורי אבירם, גיוני גל ויוסף קטן, 2007, זמין בכתובת : [http://taubcenter.org.il/wp-](http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/h2007_formulating_social_policy32.pdf)
[content/files_mf/h2007_formulating_social_policy32.pdf](http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/h2007_formulating_social_policy32.pdf), נכון לתאריך 6.3.2017
 ע"פ 94/65 מרים תורג'מן נ' היועץ המשפטי לממשלה, יט 58 (9.9.1965)
 ע"פ 3520/91 הלנה תורג'מן נ' מדינת ישראל, פ"ד מז(1) 441

- פולבר, שרון, "החלטה תקדימית: החזקת בית בושת לא תיחשב עבירה אם הנשים בזנות מפעילות אותו", **הארץ**, 30.5.2016, זמין בכתובת: <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.2959984>, נכון לתאריך 27.6.2016
- פולבר, שרון, ירון, לי, "שקד מקימה צוות לבחינת חוק שיאסור על צריכת זנות", **הארץ**, חדשות משפט ופילילים, 17.4.2016, זמין בכתובת: <http://www.haaretz.co.il/news/law/premium-1.2917264>, נכון לתאריך 27.6.2016
- פרנקו גלאור, הדר, "זנות, סחר וקורבנות העבדות בישראל" ניתוח מסמכי בית המשפט בישראל בין השנים 2000-2008 ביחס לעבירה ולחקיקה בנושא 'סחר בנשים למטרות זנות', **חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה (משפטים)**, הוגש לסנאט האוניברסיטה העברית, 2012
- צא (ת"א) 1424-02-14 מדינת ישראל משטרת ישראל נ"ו נוי חדד, פורסם בנבו, 30.5.2016
- ראיון טלפוני עם איריס שטרן לוי, ממקימות המכללה, 19.9.2016
- ראיון טלפוני עם טלי קורל, מנהלת האתר [whenhepays.me](http://www.whenhepays.com), 13.9.2016
- ראיון טלפוני עם לילך צור בן משה, ממקימות "הופכות את היוצרות", 22.9.2017
- ראיון טלפוני עם ענת זמיר-קציר, מנהלת מרכז היום בסלעית, 18.9.2016
- רובינשטיין, אליקים, "סחר בבני אדם לעיסוק בזנות – עד קצוי הבושה, עד שורשי החובה" **מתוך דברים שנשא בפתיחת יום העיון בעניין סחר בבני אדם לעיסוק בזנות**, נווה אילן, י"א מנחם אב, התשס"א, 31.7.2001
- רוזן, סיגל, בסר, ענת, "חוקים הנוגעים לפליטים בישראל", מט"ח – המרכז לטכנולוגיה חינוכית, זמין בכתובת: <http://www.humanrights.cet.ac.il/ShowItem.aspx?ItemID=877efec7-338d-444c-82dd-c4d27ab0e052&lang=HEB>, נכון לתאריך 9.6.2016
- רותי, "הצעת חוק: חמש שנות מאסר למנהלי בתי בושת באינטרנט", **the marker**, 2.6.2008, זמין בכתובת <http://www.themarker.com/technation/1.1757103>, נכון לתאריך 27.6.2016
- שמיר, הילה, "גישות פמניסטיות לרגולציה של הזנות: מבט אוחד על הפער שבין המשפט עלי ספר לבין המשפט בפעולה", **רגולציות**, עורכים: ישי בלנק, רועי קרייטנר ודוד לוי פאור, (עתיד להתפרסם בקרוב) שנער, יעל, "זנות זו לא בחירה – גברים חושבים שמותר להם הכל; רוצות לעבוד כמו כולם", **themarker**, קריירה, 26.4.2012, זמין בכתובת: <http://www.themarker.com/career/1.1691165>, נכון לתאריך 27.6.2016
- שדולת הנשים בישראל "זנות וסחר בנשים בישראל" זמין בכתובת http://www.iwn.org.il/database_entry/%D7%96%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%A1%D7%97%D7%A8-%D7%91%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D, נכון לתאריך 10.1.2017
- שפור, שרון, "סוחר הנשים שהפך לאיל נדל"ן בחסות המדינה", **הארץ**, 17.2.2013, זמין בכתובת: <http://www.haaretz.co.il/magazine/1.1929693>, נכון לתאריך 6.3.2017
- Black, Julia, "Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a 'Post-Regulatory' World", **The Current Legal Problems**, UCL Laws, Volume 54, Issue 1, December 2001
- Baldwin, Robert, Martin Cave, Martin Lodge, "Explaining Regulation, Understanding Regulation; Theory, Strategy, and Practice", **Oxford University Press**, New York, 1999, chapter 3
- Becker, Gary S., "Theory Of The Competition Among Pressure Groups For Political Influence", **Quarterly Journal of Economics**, August, 1983, Volume 98, Issue 3

- Bernstein, Marver H., "Regulating Business by Independent Commission", **Princeton Uni. Press**, Princeton, 1995
- Ekberg, Gunilla, "The Swedish Law That Prohibits the Purchase of Sexual Services, Best Practices for Prevention of Prostitution and Trafficking in Human Beings", Ministry of Industry, Employment, and Communications, **Violence Against Women**, October, 2004
- Gould, Arthur, "Sweden's Law on Prostitution: Feminism, Drugs and the Foreign Threat", **Transnational Prostitution, Changing Global Patterns**, edited: Susanne Thorbek, Bandana Pattanaik, Zed Books, New York, 2002
- Kilvington, Judith, Day, Sophie, Ward, Helen, "Prostitution Policy in Europe: A Time of Change?", **Feminist Review**, No. 67, Sex Work Reassessed, Spring, 2001
- Koelble, Thomas A., "The new institutionalism in political science and sociology", **Comparative politics**, Vol. 27, No. 2, Jan., 1995
- Kulick, Don, "Sex in the new Europe, The criminalization of clients and Swedish fear of penetration", **Anthropological Theory**, SAGE Publications, (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), Vol 3(2)
- Kwak, James, "Cultural capture and the financial crisis. In Carptner and Moss Preventing Regulatory Capture", 2013
- March, James G., Olsen, Johan P., "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", **The American Political Science Review**, Vol. 78, No. 3, September, 1984
- Pierson, Paul, "Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis", **Princeton University Press**, Princeton and Oxford, New Jersey, 2004
- Powell, Walter W., DiMaggio, Paul J., "The New Institutionalism in Organizational Analysis", edited: Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992
- Rain and Thunder Collective, "Abolishing Prostitution: The Swedish Solution An Interview with Gunilla Ekberg", **Rain and Thunder: A Radical Feminist Journal of Discussion and Activism**, Issue 41, Winter Solstice 2008
- Reynolds, Larry, "Foundations of an Institutional Theory of Regulation", **Journal of Economic Issues**, Vol. 15, No. 3, Sep., 1981
- Stigler, George J., "The theory of economic regulation", **The Bell Journal of Economics and Management Science**, Vol. 2, No. 1, Spring, 1971
- Throp, Arrabella, "Home Affairs section, House of Commons Library", **Parliament of Britain**, Prostitution, June, 2004
- Waltman, Max, "Sweden's prohibition of purchase of sex: The law's reasons, impact, and potential", **Women's Studies International Forum**, no. 34, 2011