

טיפול הרשויות בתופעה של ניצול קטינים לזנות

תקציר

רקע כללי

אחד ההיבטים של ניצול מיני מסחרי של ילדים הוא זנות ילדים - המעשה של שיתוף ילדים או שידולם להשתתף בפעילות מינית תמורת כסף או כל סוג אתגן אחר¹, עם המשדל עצמו או עם אדם אחר. היבטים נוספים הם סחר בילדים ופורנוגרפיה שבה מנוצלים ילדים².

התופעה של ניצול קטינים³ לזנות היא תופעה חבויה המתרחשת לרוב במקומות סגורים. במחקרים נמצא כי הגיל הממוצע של הכניסה למעגל הזנות הוא 13-14, אך מוכרים גם מקרים שבהם ילדים בני 11-12 נוצלו לזנות. על פי הערכות בעלי מקצוע בתחום זה, כרבע מהקטינים המנוצלים לזנות הם בנים.

בקרב אנשי המקצוע יש הסכמה שלתופעת הזנות קשר הדוק להתעללות מינית, להזנחה, לבעיות בבית הספר, למעמד חברתי-כלכלי נמוך, לחברות בקבוצות שוליים עברייניות, להיעדר מקלט בטוח ולחיים ברחוב. עבור ילדים ובני נוער שחוו התעללות, הזנות היא אמצעי הישרדות. נוסף על זנות על רקע של מצוקה קשה, יש עדויות לתופעה חדשה - זנות מזדמנת, הקיימת כיום גם בקרב מתבגרים ומתבגרות ממשפחות נורמטיביות, שאינם נעדרים ממערכת החינוך ושתפקודם בחיי היום-יום עדיין אינו מעיד על מצוקה כלשהי. קטינים אלו מנוצלים מינית תמורת כסף לקניית מותגים ומוצרי צריכה אחרים או כדי לרכוש לעצמם מעמד חברתי⁴.

- 1 חיבה, לינה, מזון, מוצרים וכו'.
- 2 על פי הגדרת הקונגרס העולמי הראשון בנושא ניצול מיני מסחרי של ילדים (כל מי שגילם פחות מ-18), שהתקיים בשטוקהולם בשנת 1996.
- 3 בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, הוגדר קטין כ"אדם שלא מלאו לו 18 שנה", ובדומה לכך הוגדר קטין לעניין עברה בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין); משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול בתופעת ניצול קטינים לזנות על סמך הגדרות אלו.
- 4 ניצול מיני מסחרי של קטינים בישראל, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, יולי 2013. הדוח הוגש לוועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ינואר-מרץ 2014 את טיפול הרשויות בתופעת הניצול של קטינים לזנות. הביקורת התמקדה בנושאים האלה: פעולות שננקטו ליישום החלטותיהן של ועדות בין-משרדיות לבחינת התופעה וליישום ההצעות לקידום הטיפול בה; כלים לאיתור קטינים המנוצלים לזנות; היקף התופעה, ריכוז מידע רלוונטי לה ופעולות האיתור שנוקטים משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), משרד החינוך והרשויות המקומיות.

הביקורת נעשתה במשרד הרווחה - בשירות לטיפול במתבגרים, בצעירים ובצעירות שבאגף לשירותי תקון ונוער מנותק במשרד הרווחה (להלן - השירות למתבגרים), במחוז צפון של המשרד וב-11 רשויות מקומיות⁵. בדיקות השלמה נעשו בשירות הפסיכולוגי הייעוצי שבמינהל הפדגוגי שבמשרד החינוך (להלן - שפ"י), ביחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם שבמשרד המשפטים, במחלקת נוער במטה הארצי במשטרת ישראל וכן בעמותת עלם - עמותה לנוער במצבי סיכון (להלן - עמותת עלם).

5 עיריות באר שבע, דימונה, חדרה, חיפה, נתניה, עפולה, צפת, קריית ים, קריית מלאכי, תל אביב-יפו והמועצה האזורית חבל מודיעין. בכמה מהרשויות המקומיות נבחנו רק היבטים מסוימים הקשורים לנושא.

הליקויים העיקריים

היעדר הגדרה מוסכמת לתופעה של ניצול קטינים לזנות והיעדר מידע מדויק על היקף התופעה

הגדרת התופעה של ניצול קטינים לזנות

הוראותיו של תקנון העבודה הסוציאלית (להלן - התע"ס) הנוגעות למצבי סיכון ומצוקה של נערים ונערות הדורשים התייחסות וטיפול אינן מתייחסות באופן מפורש לתופעה של קטינים המנוצלים לזנות ואינן מגדירות את התופעה ואת מאפייניה.

עקב האמור לעיל קיימים הבדלים ניכרים בהגדרת התופעה בקרב אנשי המקצוע, כמו עובדי משרד הרווחה, העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות ועובדי עמותות הסיוע. הבדלים אלה משפיעים על אופן ההתייחסות של אותם גורמים לעצם קיום התופעה ולדרכי הטיפול בה.

היקף התופעה

בנוגע להיקף התופעה של ניצול קטינים לזנות, משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ועמותות הסיוע מחזיקים באומדנים ובהערכות בלבד, ויש שוני בין הנתונים שמשרד הרווחה מציג ובין הנתונים שהארגונים הפועלים בתחום מציגים.

ריכוז מידע על קטינים המנוצלים לזנות בטיפול הרשויות המקומיות

הנתונים שבידי השירות למתבגרים אינם מלאים, ואין בהם כדי להציג תמונה מלאה של מספר הקטינים המנוצלים לזנות בתחומי הרשויות המקומיות ושל הקשיים הניצבים בפניהם. זאת בין היתר בשל היעדר הגדרה ברורה של התופעה, בשל ליקויים באיסוף מידע על ידי משרד הרווחה ובגלל דיווח חלקי של הרשויות המקומיות.

האגפים לשירותים חברתיים בכמה מהרשויות המקומיות (עיריות דימונה, צפת, קריית ים וקריית מלאכי והמועצה האזורית חבל מודיעין) ידעו על מקרים ודאיים של ניצול קטינים לזנות בתחומן, או על מקרים לחשש של ניצול קטינים לזנות, אך לא דיווחו על מקרים אלה לשירות למתבגרים בדיווח השנתי שהגישו לו.

ליקויים בתכניות ממשלתיות לטיפול בתופעה של ניצול קטינים לזנות

משנת 1996 הוקמו בישראל כמה ועדות בין-משרדיות כדי לבחון את תופעת הניצול המיני המסחרי של קטינים בישראל ולהעלות הצעות לקידום הטיפול בה, והותוו תכניות לטיפול בתופעה.

המלצות הוועדה לבחינת ניצול מיני מסחרי של קטינים בישראל משנת 1997, הן בתחום אכיפת החוק והן בתחומים של איתור הקטינים המנוצלים לזנות, איסוף המידע עליהם והמעקב אחר הטיפול בהם, יושמו באופן חלקי בלבד.⁶

התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון (2007)

בתכניות לצמצום מצבי הסיכון בקרב ילדים ובני נוער המשובצות במאגר התכנית הלאומית, לא נכללו תכניות העוסקות באופן ייחודי בתופעה, כמו תכניות לזיהוי קטינים המנוצלים לזנות ולטיפול בהם, אף שהזנות נמנית עם אותם מצבי סיכון.

התכנית הבין-משרדית לטיפול בזנות בישראל (2007)

מבין התכניות שיושמו כחלק מהתכנית הבין-משרדית לנערות, לצעירות ולנשים המצויות במעגל הזנות, התכנית היחידה המיועדת לקטינים המנוצלים לזנות היא "ערים בליה". התכנית פועלת בשלוש ערים בלבד (תל אביב-יפו, חיפה ואילת), אף שהתופעה של ניצול קטינים לזנות קיימת ברשויות מקומיות נוספות.

תכנית "עבודת רחוב - נערים/ות וצעירים/ות בסכנה ממשית" (אוגוסט 2011)

בתחילת שנת 2014 הכין משרד הרווחה תכנית בהיקף מצומצם, המתבססת על התכנית "עבודת רחוב - נערים/ות וצעירים/ות בסכנה ממשית"⁷, שמטרתה למזער נזקים ולמנוע סכנות ממשיות הנשקפות לבני נוער ולצעירים המנוצלים לזנות או נמצאים בסיכון גבוה. התכנית תופעל בתל אביב-יפו ותקציבה כ-5 מיליוני ש"ח. במועד סיום הביקורת משרד הרווחה ועיריית תל אביב-יפו נקטו צעדים ראשוניים ליישומה.

נייר מדיניות מטעם הצוות הבין-משרדי לקידום פעילות משולבת לשיפור הטיפול בסחר לזנות ובעברות נלוות (אוגוסט 2013)

הצוות הבין-משרדי החל לפעול בשנת 2012, ובאוגוסט 2013 חיבר נייר מדיניות שכותרתו "זנות קטינים בישראל". בדיון שנערך במשרד המשפטים בינואר 2014 נקבע כי כל הנציגים ממשרדי הממשלה השותפים בצוות יבדקו מהו התקציב הדרוש להם ליישום המדיניות שהותוותה במסמך ויקבעו סדרי עדיפויות להקצאתו. עד יולי 2014 הציגו רק חלק ממשרדי הממשלה השותפים בצוות את המשאבים הנדרשים לצורך יישום ההמלצות.

6 ראו הערה 4.

7 באוגוסט 2011 הכין משרד הרווחה, בשיתוף עמותת עלם ו"אשלים", תכנית שכותרתה "עבודת רחוב - נערים/ות וצעירים/ות במצבי סכנה ממשית". התכנית נועדה לטיפול באוכלוסייה בסיכון גבוה, וכוללת התייחסות מיוחדת לקטינים המנוצלים לזנות. עלויות הפעלת התכנית הוערכו בכ-32 מיליון ש"ח, אך משרד הרווחה לא יישם אותה - לדבריו בשל היעדר תקציב למימונה.

ליקויים בפעולות לאיתור קטינים המנוצלים לזנות

תפקיד משרד החינוך במניעת התופעה ובאיתור קטינים המנוצלים לזנות

משרד החינוך לא יזם פעולות הסברה בקרב תלמידים במערכות החינוך בנוגע לתוצאות של קיום יחסי מין בתמורה לאתנן כלשהו ולא פעל להעלות למודעות התלמידים את התופעה של ניצול קטינים לזנות ואת הסכנות הגלומות בה.

המשרד לא הכשיר את צוותי החינוך במערכות השונות לזיהוי קטינים המנוצלים לזנות. כך לדוגמה, צוותי החינוך בבתי ספר בכמה מהרשויות המקומיות שנבדקו (עירויות חדרה, נתניה, עפולה, קריית מלאכי ותל אביב-יפו והמועצה האזורית חבל מודיעין) לא קיבלו הכשרה לכך.

הכשרת העובדים הסוציאליים לאיתור

משרד הרווחה לא הכין תכניות הכשרה לעובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות כדי להגביר את מודעותם לתופעה של ניצול קטינים לזנות ולתת בידם כלים לזהותם. כמו כן, הוא לא הדריך אותם כיצד להתמודד עם התופעה וכיצד לטפל בנפגעים ממנה, אף על פי שבשנים האחרונות חלו שינויים בדפוסי ההתנהגות של בני נוער, לרבות בדפוסי ההתנהגות המינית, ומספר המקרים המעידים על ניצול קטינים לזנות גדל.

פעולות האיתור ברשויות המקומיות

מבין הרשויות המקומיות שנבדקו, עיריית חדרה, נתניה, עפולה, צפת, קריית ים וקריית מלאכי אינן נוקטות פעולות יישוג⁸ לאיתור קטינים המנוצלים לזנות בתחומן. ברשויות המקומיות האלה אנשי המקצוע אינם פועלים בשעות הערב והלילה במקומות שבני נוער מתגודדים בהם כדי לאתר קטינים המנוצלים לזנות שאינם פונים מיזמתם לרשויות הרווחה כדי לקבל סיוע.

בכמה מקרים הובא לידיעתם של האגפים לשירותים חברתיים בעיריית נתניה, קריית ים ותל אביב-יפו מידע, ולפיו במקומות מסוימים ברחבי העיר מנוצלים קטינים לזנות, אך העובדים הסוציאליים לא ביקרו במקומות שצוינו ולא בחנו את נכונות המידע, גם כאשר היה מוצק ואמין.

בתחומי הרשויות המקומיות פועלות יחידות איתור שהוכשרו לזהות בני נוער בסיכון - עקב שוטטות, אלימות ושימוש בסמים ובאלכוהול - לבצע התערבות ראשונית ובמידת הצורך להפנות בני נוער לשירותי הטיפול בקהילה לשם המשך הטיפול בהם. העובדים ביחידות אלה לא הוכשרו לאתר קטינים המנוצלים לזנות, אף שהם פועלים במקומות שפוקדים בני נוער, ובכמה מהם מתקיים גם ניצולם לזנות.

8 פעולת יישוג - פעולה יזומה שבה נותני השירותים החברתיים יוצאים אל האוכלוסייה המצויה בסיכון ואינם ממתנים לכך שהנזקים לסיוע יגיעו אליהם.

"ערים בלילה" - תכנית לאיתור קטינים המנוצלים לזנות ולטיפול בהם

התכנית מיועדת לאיתור קטינים המנוצלים לזנות, להפחתת הנזק הרגשי והפיזי שנגרם להם ולהענקת חלופות לעולם הזנות כדי לאפשר יציאה הדרגתית ממנו. התכנית מופעלת בתל אביב-יפו ובחיפה⁹:

בניגוד לקבוע בהסכמים עם עמותת עלם, גורמי הרווחה בעיריית תל אביב-יפו ובעיריית חיפה לא היו שותפים בהכנת תכנית אישית לטיפול בנערים ובנערות שנוצלו לזנות ואותרו. הן לא דרשו מהעמותה מידע על הטיפול בקטינים ולא עקבו אחר מצבם ואחר תוצאות הטיפול בהם, ולמעשה הסתמכו לחלוטין על פעילות העמותה. העיריות לא השתתפו אפוא הלכה למעשה בהתאמת תכנית שיקום אישית לקטינים המנוצלים לזנות, אף שהדבר נדרש בהסכם ומתבקש בשל היותן מופקדות על רווחת הקטינים.

משרד הרווחה, האחראי להפעלת התכנית, לא עקב במהלך השנים שבהן הופעלה אחר שיתוף הפעולה בין עיריות תל אביב-יפו וחיפה ובין עמותת עלם ולא פיקח על מילוי תנאי ההסכם על ידי העיריות. משרד הרווחה גם לא בחן במהלך השנים את תרומת התכנית לשיקום הקטינים שאותרו ולשילובם בחברה, כדי לוודא שהיא ממלאת את יעדיה.

ההמלצות העיקריות

הרשויות המופקדות על הרווחה נדרשות למלא את תפקידן ולממש את סמכויותיהן ולא להסתמך כליל על פעילות העמותות. על כן, על משרד הרווחה ועל הרשויות המקומיות לעמוד בחזית העשייה בכל הנוגע לתופעת הקטינים המנוצלים לזנות - בתחומי ההסברה, המניעה, האיתור והטיפול, ובד בבד עליהם למצוא הן את הדרך המיטבית לשיתוף ארגוני המגזר השלישי בקידום הטיפול בקטינים המנוצלים לזנות והן את האיזון הראוי מבחינת מידת שיתופם בנושא.

על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לקדם את ביצוען של התכניות שהוכנו ולקיים את כל הפעולות הנדרשות - מניעה, איתור, אכיפה, מיצוי הדין, טיפול ושיקום - הן במישור הארצי הן במישור המקומי, כדי לחלץ קטינים ממעגל הזנות ולהחזירם לחיים נורמטיביים.

ראוי שמשרד החינוך יפעל בקרב היועצים, המורים והתלמידים בחטיבות הביניים ובבתי הספר התיכוניים להגברת המודעות לתופעה של ניצול קטינים לזנות, לזיהויה ולאיתור תלמידים המעורבים בה. עליו לכלול את הנושא בתכניות הרבות שהוא מפעיל בבתי הספר ולספק את הכלים שיסייעו בהתמודדות עמה ובמיגורה מקרב התלמידים.

9 באילת התכנית פועלת באופן חלקי.

על משרד הרווחה לפעול במשותף עם משרדי הממשלה האחרים ועם הרשויות המקומיות ולנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי לאמוד את היקפה של תופעת ניצול הקטינים לזנות ולחשוף את מאפייניה, בארץ כולה, כדי לקבל תמונה מלאה ואמינה שלה. עליו להכין מאגר נתונים זמין לכל הגורמים המטפלים בתופעה.

על המשרד לפעול להגברת מודעותם של העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות לקיומה של התופעה ולמאפייניה ולהנחותם בכל הנוגע לטיפול בה. עליו להכשירם לזהות את גורמי הסיכון, לתת בידם כלים לאיתור קטינים המנוצלים לזנות וליצור שיתוף פעולה בין אנשי המקצוע ובין המערכות השונות המטפלות בקטינים.

על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר להכשיר את יחידות האיתור גם לזיהוי של קטינים המנוצלים לזנות כחלק מפעילותן. הדבר ייעל את ההתמודדות עם התופעה על ידי שימוש במשאבים קיימים כמו תשתית האיתור וכוח האדם הפועל במרחבים אלה.

על הרשויות המקומיות לנקוט פעולות יישוג לאיתור קטינים המנוצלים לזנות בתחומן ולאיתור קטינים המועדים לניצול, כדי להעריך את הסיכוי להידרדרותם ולהגיש להם סיוע מתאים.

סיכום

ממצאי הביקורת מלמדים על כך שהטיפול בתופעה של ניצול קטינים לזנות בידי משרד הרווחה ובידי הרשויות המקומיות לא הביא לאורך השנים לתוצאות המקוות.

לדעת משרד מבקר המדינה יש לפעול במרץ לצמצום התופעה של ניצול קטינים לזנות, ולצורך כך מוטלת על רשויות המדינה האחריות העליונה לטיפול בנושא, ואל להן להתנער מאחריותן ולהסתמך, בתחומים מסוימים, רק על פעולתו החשובה של המגזר השלישי.

טיפול אפקטיבי בתופעה של ניצול קטינים לזנות מחייב איחוד כוחות ושיתוף פעולה בין כל גורמי האיתור והטיפול - משרד הרווחה, מערך הרווחה ברשויות המקומיות, מערכת החינוך ומשטרת ישראל - וכרוך גם בהעברת מידע רלוונטי ביניהם. מן הראוי שגורמים אלה יקדמו תכניות שייתנו מענה הולם בתחומי המניעה, האיתור, האכיפה, הטיפול והשיקום ויפעלו למיצוי הדין עם המנוצלים קטינים לזנות, הן במישור הארצי הן במישור המקומי, כדי לחלץ את הקטינים ממעגל הזנות ולהחזירם לחיים נורמטיביים. הרשויות המופקדות על הרווחה נדרשות למצוא את הדרך המיטבית לשיתוף המגזר השלישי באיתור קטינים המנוצלים לזנות ובטיפול בהם.



מבוא

בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נקבע כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו". אוכלוסיות חלשות או מוחלשות עקב גילן או עקב מוגבלות כלשהי, פגיעות יותר מאוכלוסיות אחרות, וכוללות גם קטינים.

בשנת 1989 אימצה עצרת האו"ם אמנה בין-לאומית שעניינה זכויות הילד (להלן - האמנה בדבר זכויות הילד). ביולי 1990 חתמה מדינת ישראל על האמנה, והיא נכנסה לתוקפה לאחר אשרורה בממשלה בשנת 1991. בסעיף 19 לאמנה נקבע כי "המדינות החברות ינקטו בכל האמצעים החקיקתיים, המינהליים, החברתיים והחינוכיים המתאימים, על מנת להגן על הילד מפני כל סוגי האלימות הגופנית או הנפשית, החבלה או ההתעללות, ההזנחה או הטיפול הרשלני, האכזריות או הניצול, לרבות התעללות מינית, שעה שהוא נתון להשגחת הורה(ים), אפוטרופוס(ים) חוקי(ים) או אדם אחר המופקד על הדאגה לו". בסעיף 34 נקבע כי המדינות החברות מקבלות על עצמן להגן על הילד מפני כל סוגי הניצול המיני וההתעללות המינית. לצורך זה יעשו המדינות החברות כל שלא ידן כדי למנוע: "א. הדחת ילד או כפייתו לעסוק בפעילות מינית בלתי חוקית כלשהי; ב. שימוש מנצל בילדים בזנות או בעיסוק מיני בלתי חוקי אחר; ג. שימוש מנצל בילדים בהופעות פורנוגרפיות ובחומר פורנוגרפי"¹⁰.

בקונגרס העולמי הראשון בנושא ניצול מיני מסחרי של ילדים שהתקיים בשטוקהולם בשנת 1996 (להלן - הקונגרס העולמי הראשון), הוצהר שניצול מיני מסחרי של ילדים (מתחת לגיל 18) הוא הפרה יסודית של האמנה בדבר זכויות הילד. בקונגרס הוצגו נתונים על היקף הניצול המיני המסחרי של קטינים, ולפיהם יותר ממיליון קטינים בעולם מנוצלים בעל כורחם בתעשיית המין. בקונגרס הודגש גם הצורך במאמץ בין-לאומי משותף כדי להילחם בתופעה.

על פי הגדרת הקונגרס העולמי הראשון ישנם שלושה היבטים לניצול מיני מסחרי של ילדים: (א) זנות ילדים - שיתוף ילדים או שידולם לצורך מעורבות בפעילות מינית תמורת כסף או כל סוג אחר¹¹, עם המשדל עצמו או עם אדם אחר בדרך כלל; (ב) סחר בילדים - סחר בין מדינות ובתוך מדינות לצורכי מין; (ג) פורנוגרפיה שבה מנוצלים ילדים - הפקה של מוצרים פורנוגרפיים, סרטים ואחרים, שבהם קטינים מופיעים או נשמעים, והפצתם.

הזנות כשלעצמה אינה נחשבת לעברה פלילית בישראל. אולם ניצול קטינים לזנות, אם באמצעות סרסרות למעשי זנות אם בהבאת קטין לידי מעשי זנות או עיסוק בזנות, הוא עברה פלילית¹². גם הפעולות הנלוות לניצול מיני של קטינים מוגדרות כעברות¹³. גיל ההסכמה המינית¹⁴ בישראל הוא 16¹⁵, ובעברה של ניצול קטינים לזנות יש אבחנה מבחינת הענישה בין ניצול קטינים שטרם מלאו להם 14 שנים ובין ניצול קטינים מעל גיל 14.

10	מתוך הוראה מס' 8 לפרק 8 "אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד" בתקנון עבודה סוציאלית.
11	ראו הערה 1.
12	סעיף 203 לחוק העונשין.
13	קבלת שירות זנות מקטין או פרסום זנות של קטין נחשבים עברה.
14	גיל שבו אדם נחשב לבוגר דיו, מהבחינה המשפטית, לקיום יחסי מין עם בן או בת הזוג שלו.
15	סעיפים 345(א)(3), 346(א)(1), 347(א)(1), 347(ב) ו-353 לחוק העונשין.

מאפייני התופעה של ניצול קטינים לזנות בישראל

התופעה של ניצול קטינים לזנות¹⁶ היא תופעה בעלת פנים רבות המתרחשת לרוב בהיחבא. במחקרים נמצא כי הגיל הממוצע של הכניסה לזנות הוא 13-14, אך מוכרים גם מקרים שילדים בני 11-12 נוצלו לזנות. על פי הערכות אנשי מקצוע, כרבע מהקטינים המנוצלים לזנות הם בנים. בקרב אנשי המקצוע שוררת הסכמה שלתופעת הזנות קשר הדוק להתעללות מינית, להזנחה, לבעיות בבית הספר, למעמד חברתי-כלכלי נמוך, לחברות בקבוצות שוליים עברייניות, לחוסר מקלט בטוח ולחיים ברחוב. חוקרים סבורים כי עבור ילדים ובני נוער הסובלים מהתעללות, הזנות היא אמצעי הישרדות. נוסף לזנות על רקע של מצוקה קשה, יש עדויות על תופעה חדשה - זנות מזדמנת - הקיימת כיום גם בקרב מתבגרים ומתבגרות ממשפחות נורמטיביות, שאינם נעדרים ממערכת החינוך ותפקודם בחיי היום-יום עדיין אינו מעיד על מצוקה כלשהי. קטינים אלו הופכים להיות מנוצלים מינית תמורת כסף לקניית מותגים ומוצרי צריכה אחרים, או כדי לרכוש לעצמם מעמד חברתי.

מערך ההגנה והטיפול בבני נוער בסיכון

המשפחה היא הבסיס לביטחונם הפיזי והרגשי של הילדים, לפיתוח יכולותיהם ולטיפוח כישוריהם. יכולת מוגבלת של ההורים לטפל בילדיהם, לתת מענה לצורכיהם הרגשיים, החברתיים וההתפתחותיים ולהעניק להם הגנה¹⁷ מעמידה את הילדים בסיכון. גם ילדים ובני נוער הנכשלים במסגרות הלימוד נמצאים בסיכון. מקצתם אינם משתלבים בבתי הספר בגלל בעיות התנהגות קשות או בשל בעיות קשות בלימודים. האחרים, המכונים "נושרים סמויים", מגיעים לבית הספר אך הם מנותקים ומנוכרים ואינם לומדים למידה משמעותית. מצבי הסיכון השונים קשורים זה בזה; למשל, קיים קשר בין קשיים בלימודים וברכישת המיומנויות וקשיים רגשיים או חברתיים ובין התנהגויות מסכנות¹⁸.

רמת הסיכון של הנערים והנערות מתבטאת בחומרת הבעיות ובמספרן. את רמת הסיכון ניתן לבחון על פי קו רצף של סיכונים. בתחילתו של קו הרצף, בני נוער המצויים בסיכון קל ואין נשקפת סכנה לשלומם, ובקצהו בני נוער בסיכון גבוה שיש בו חשש לפגיעה בשלומם. קטינים המנוצלים לזנות נמצאים על פי ההגדרות המקובלות בקצהו של קו הרצף הסיכון.

לשלטון המרכזי¹⁹ ולשלטון המקומי תפקיד מרכזי באיתור קטינים המנוצלים לזנות, בקביעת כיווני התערבות ובמתן מענה לתופעה. גופים אלו אמורים לפעול בתחומי המניעה, האכיפה, התחיקה והטיפול. שירותים אחדים במשרד הרווחה אמורים על הטיפול בבני נוער בסיכון בכלל ובבני נוער המצויים בקצה רצף הסיכון בפרט, וביניהם השירות למתבגרים. השירות למתבגרים מופקד על איתור, על טיפול ועל שיקום של נערות ונערים בני 13-18 (להלן - בני נוער) ושל צעירים וצעירות בני 19-25 (להלן - צעירים), המנותקים ברמות שונות מהחברה ומצויים בסיכון ובמצוקה קשה. הרשויות המקומיות הן זרוע הביצוע העיקרית של מדיניות השלטון המרכזי ברמה המקומית, בעיקר באמצעות האגפים לשירותים חברתיים (להלן - מחלקות הרווחה). מחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות מופקדות על רווחת התושבים ואחריות למתן שירותים חברתיים ליחידים, למשפחות

-
- 16 ראו הערה 4.
- 17 דוגמאות לכך הן חשיפה לאלימות בבית וליחסים בעייתיים בין ההורים, הזנחה פיזית, התעללות והיעדר יכולת של ההורים להעניק לילדיהם יחס חם ולהתמודד עם התנהגותם.
- 18 "דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה", בראשות פרופ' הלל שמיד, מרץ 2006 (ראו להלן בפרק "התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון").
- 19 משרדי הרווחה, החינוך, הבריאות, העלייה והקליטה, המשפטים וביטחון הפנים.

ולקהילות, לשירותי אבחון, לטיפול ותמיכה, לאיתור, למניעה, להגנה ולשיקום במגוון דרכי התערבות ובשיטות עבודה פרטניות, קבוצתיות וקהילתיות.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ינואר-מרץ 2014 את טיפול הרשויות בתופעה של ניצול קטינים לזנות. הביקורת התמקדה בפעולות שננקטו ליישום החלטותיהן של ועדות בין-משרדיות לבחינת התופעה וליישום הצעותיהן לקידום הטיפול בה; במתן כלים לגורמים הרלוונטיים השונים לאיתור קטינים המנוצלים לזנות; בריכוז המידע לגבי התופעה, ובפעולותיהם של משרדי הרווחה והחינוך ושל הרשויות המקומיות לזיהוי ולטיפול בה.

הביקורת התקיימה במשרד הרווחה - בשירות למתבגרים ובמחוז צפון של המשרד - וב-11 רשויות מקומיות²⁰. בדיקת השלמה נעשו בשפ"י שבמשרד החינוך, ביחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם שבמשרד המשפטים, במחלקת נוער במטה הארצי במשרת ישראל וכן בעמותת עלם.

תופעת ניצול קטינים לזנות

הגדרת התופעה

הגדרה ברורה ומוסכמת של תופעת ניצול קטינים לזנות נחוצה כדי לשמש כלי בהגברת המודעות לקיומה. הגדרה כזאת יכולה לסייע בידי הגורמים המקצועיים לזהות את גורמי הסיכון של התופעה, לקבוע את מאפייניה וליצור שפה משותפת בין הגורמים השונים האמונים על הטיפול בקטינים.

בשנת 1996 החליטה הוועדה לבחינת ניצול מיני מסחרי של קטינים בישראל²¹ לאמץ את הגדרתו של הקונגרס העולמי הראשון, ולפיה "זנות ילדים" היא מעשה של שיתוף או של שידול ילדים לצורך מעורבות בפעילות מינית תמורת כסף או תמורת כל אתנן אחר, עם המשדל עצמו או עם אדם אחר בדרך כלל, אף שלא תמיד המעשה מאורגן על ידי צד שלישי. עוד החליטה הוועדה כי כל התייחסות לנושא של זנות קטינים במושגים המקובלים עבור זנות מבוגרים מוטעית מיסודה, וכי נקודת המוצא צריכה להיות שקטינים הנמצאים במגל הזנות עושים זאת עקב ניצול ובניגוד לרצונם החופשי.

הביקורת העלתה כי משרד הרווחה לא הביא לידיעת הרשויות המקומיות, בין היתר באמצעות נהלים, הנחיות או חוזרי מנכ"ל, את ההגדרה לזנות קטינים שאימצה הוועדה האמורה. עקב כך, נוצר מצב שבו הגדרת המונח אינה ברורה דייה לעובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות, שתפקידם לאתר את בני הנוער שבסיכון ובמצוקה ולטפל בהם.

1. בהיעדר הגדרה ברורה לתופעת ניצול קטינים לזנות, אנשי המקצוע המטפלים בתופעה, כמו עובדים במשרד הרווחה, עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות ועובדי עמותות הסיוע מגדירים אותה באופנים שונים. שונות זו משפיעה על ההתייחסות של אותם גורמים לעצם קיום התופעה ולאופן הטיפול בה.

20 ראו הערה 5.

21 ראו להלן בפרק "תכניות ממשלתיות לטיפול בתופעת ניצול קטינים לזנות".

נמצא כי חלק מאנשי המקצוע מגדירים את המונח במובן הצר שלו, דהיינו עבודת רחוב תמורת כסף כשמצב זה הוא עיקר הווייתו של הקטין. אחרים מגדירים את המונח במובנו הרחב יותר, כלומר כל אקט מיני בתמורה לאתנן מכל סוג שהוא, לרבות הכרה חברתית, וכן פעילות מינית בזירת האינטרנט. עוד עלה כי יש הבדלים בהגדרת המונח גם בין עובדים סוציאליים העובדים באותה רשות מקומית.

יש עובדות סוציאליות שציינו²² כי קיום יחסי מין בתמורה לאתנן שאינו כסף, מוגדר על ידן כהתנהגות מינית מסכנת ולא כזנות. עובדות אחרות ציינו כי זנות קטינים כוללת את כל המקרים שקטינים עוסקים בפעילות מינית כלשהי בתמורה לאתנן מכל סוג, לרבות הכרה חברתית.

למשל, עובדת סוציאלית בעיריית נתניה ציינה כי להבנתה המושג "קטינים בזנות" משמעו קטינים העוסקים בקיום יחסי מין בתמורה לכסף, וכי פעילות כזאת לא קיימת בתחומה של העיר נתניה. לעומת זאת, עובדת סוציאלית אחרת באותה הרשות העידה כי בתחום השיפוט של העיר נתניה ידוע על מקרים רבים שקטינים מעורבים בפעילות מינית בתמורה לבקבוק וודקה או לסיגריות. בעיריית באר שבע הוגדר המונח "זנות קטינים" כ"יחסי מין בלתי מובחנים אצל נערות או קיום יחסי מין תמורת טובות הנאה".

2. במחקר משנת 2010²³ שביקש לשפוך אור על ההתמודדות המורכבת של עובדות סוציאליות עם נושא הזנות, נבחן כיצד העובדות הסוציאליות במחלקות הרווחה תופסות את תופעת הזנות ואת הנערות בזנות. המחקר נערך בקרב 15 עובדות ביחידות לנערה במחלקות הרווחה ברחבי הארץ. במחקר צוין כי "הגדרת זנות קטינים מורכבת וגבולותיה אינם ברורים", וכי לתפיסתן של העובדות הסוציאליות, אין נערות שהן זונות ואין בנמצא, לפחות לא בסביבת העבודה של המרואיינות, נערות בזנות. "מצבן של רוב רובן של הנערות המגיעות ליחידה לנערה עמום יותר ומתקיימים אצלן רק חלק מן הפרמטרים המגדירים זנות", נכתב במחקר. "כאשר התמונה אינה מובהקת והנערות אינן מצהירות על מעורבותן בזנות, העובדות נמנעות מתיוגן והגדרתן כזונות ומתייחסות אליהן כאל נערות במצוקה הסובלות מסימפטומים שונים המאפיינים מצוקה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הרווחה יקבע הגדרה ממצה, אחידה ומוסכמת לתופעה של ניצול קטינים לזנות ועל פיה ינחה את מחלקות הרווחה. הגדרה ברורה תיצור שפה אחידה ותתרום לקידום שיתוף הפעולה בין אנשי המקצוע ובין המערכות השונות המטפלות בקטינים. ראוי גם שמשרד הרווחה יפעל להגברת המודעות של מחלקות הרווחה לקיומה של התופעה ולמאפייניה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 (להלן - תשובת משרד הרווחה) כי השירות למתבגרים ביצע תיקון של התע"ס, וכי התיקון נמצא בשלבי אישור סופיים של המשרד (להלן - טיוטת התיקון לתע"ס). בטיוטה, שצורפה לתשובה, צוינה הגדרה לזנות קטינים ולפיה בני נוער בזנות הם בני נוער "המנוצלים על ידי אחרים ונותנים שירותי מין תמורת כסף, מוצרים, מקום לינה או בעבור צרכים אחרים. חלק מבני נוער אלו חווים ניצול מיני ומסחרי תוך ניסיון לשדלם לפעילות מינית, חלקם מעורבים בפעילות פורנוגרפית"²⁴.

- 22 בפגישות עבודה שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה עם עובדים במשרד הרווחה וברשויות המקומיות.
- 23 "תפיסות של 'עובדות נערה' בשירותי רווחה ביחס לזנות ונערות בזנות", רעות לוגסי, בהדרכת פרופ' עינת פלד, עבודת גמר לקראת התואר "מוסמך אוניברסיטה בעבודה סוציאלית", אוניברסיטת תל אביב, 2010.
- 24 "מדיניות הטיפול בנוער, צעירות וצעירים" ממרץ 2014.

היקף התופעה

מנתוני משרד הרווחה עולה כי אלפי נערות ונערים נמצאים במצוקה, מתקשים להשתלב בחיי חברה תקינים, ליצור קשרים חברתיים יציבים ולנצל את שירותי החינוך והרווחה העומדים לרשותם. עקב כך הם נפגעים ממסגרת הלימודים או העבודה ונתונים ללחץ חברתי ומשפחתי, מצבם החברתי מידרדר והם נדחקים אל שולי החברה²⁵. על פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2013 טיפלו עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות בכ-16,500 נערות במצוקה, וכ-13,000 נערים במצוקה.

באשר להיקפה של תופעת ניצול קטינים לזנות, משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וארגונים של המגזר השלישי מחזיקים באומדנים משוערים בלבד. האומדנים האלה מבוססים רק על נתוני נערים ונערות המוכרים לגורמי הרווחה ולעמותות הסיוע, המפעילים תכניות לאיתור בני נוער בסיכון ולטיפול בהם.

הביקורת העלתה כי קיים שוני בין הנתונים שמשרד הרווחה מציג בנוגע למספר הקטינים המנוצלים לזנות ובין הנתונים שגופים אחרים הפועלים בתחום מציגים:

1. נכון לשנת 2013 רשומים במאגר הנתונים של השירות למתבגרים²⁶ רק 345 מקרים של קטינים במצב של "הימצאות בזנות", מתוכם 269 נערות ו-23 נערים במצב "מזדמן" של הימצאות בזנות ו-46 נערות ו-7 נערים במצב "קבוע" של הימצאות בזנות.

2. בסקר שערכה עמותת עלם בנובמבר 2011, המתבסס על תכניות של העמותה שנועדו לתת מענה לנוער בסיכון, נאספו נתונים הנוגעים למספר בני הנוער שלגביהם עולה חשש שהם מנוצלים לזנות. הנתונים נאספו על פי חלוקה מגדרית (בנות, בנים וטרנסג'נדרים), ולפי שתי נקודות התייחסות - מידע לגבי הימצאות בזנות (זנות גלויה ומדוברת) וחשש להימצאות בזנות (זנות סמויה ובלתי-מדוברת). מנתוני הסקר עולה כי התקבל דיווח על 621 בני נוער המצויים במעגל הזנות, שגילם הממוצע הוא 16.7; מתוכם 471 בנות, 124 בנים ו-26 טרנסג'נדרים. כמו כן, הדיווח על 441 מהם היה ודאי ועל ה-180 האחרים היה הדיווח ביחס למעורבות בזנות קרוב לוודאי.

3. בדוח "ניצול מיני מסחרי של קטינים בישראל"²⁷ צוין כי "כיום מוכרים בישראל לגורמים המטפלים בבני נוער בסיכון כמה מאות נערים ונערות המנוצלים למטרות זנות, וההערכה היא שיש עוד קטינים רבים המנוצלים מינית באופן מסחרי, שהמידע עליהם אינו מגיע לידי הגורמים המטפלים בתחום". בעמותת עלם מעריכים לפי הדוח כי מדובר באלפי נערים ונערות המנוצלים לזנות בישראל. על פי "הנחת גורמי המקצוע, היקף זנות הקטינים המוכר היום לגורמי הממשלה, הינו הרף התחתון להיקף התופעה בפועל"²⁸.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי אין חשש מפגיעה במודעות לקיומה של התופעה, שכן בשנה וחצי האחרונות נושא זנות הקטינים לא ירד מסדר היום של המשרד, "הודות למחויבות משרד הרווחה להתמודד [עם]נושא, החל משר הרווחה עבור ליתר אנשי המקצוע במשרד, האמונים על טיפול בבני נוער בסיכון".

25	ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2006), "טיפול רשויות מקומיות בנערות במצוקה", עמ' 85.
26	מאגר המתבסס על נתונים מ-175 רשויות מקומיות (ראו להלן בפרק "ריכוז מידע על קטינים המנוצלים לזנות בטיפול הרשויות המקומיות").
27	ראו הערה 4.
28	"זנות קטינים בישראל", נייר מדיניות של הצוות הבין-משרדי לקידום פעילות משולבת לשיפור הטיפול בסחר לזנות ועברות נלוות. ראו להלן בפרק "תכניות ממשלתיות לטיפול בתופעת ניצול קטינים לזנות".

עוד מסר משרד הרווחה כי אף שאין נתונים מדויקים על היקף התופעה, עצם הידיעה שישנם קטינים המנוצלים לזנות מניעה את השירות למתבגרים לפעול, ועם הזמן הוגשו תכניות לטיפול בקטינים המנוצלים לזנות ובקטינים בסיכון גבוה. עוד נמסר בתגובה כי החסם בהתמודדות עם התופעה אינו היעדר מידע מקיף, "אלא משאבים שלא הוקצו לנושא בזמן".

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר מידע מהימן במשרד הרווחה וברשויות המקומיות על היקף תופעת הקטינים המנוצלים לזנות עלול לפגוע במודעות לקיומה ולהביא לידי תת-הקצאה של משאבים ולידי חוסר בכלים הדרושים להתמודדות אפקטיבית עמה. חסרים אלה עלולים אף לאפשר את התפשטות התופעה.

ריכוז מידע על קטינים המנוצלים לזנות בטיפול הרשויות המקומיות

בתע"ס נקבע כי "משרד הרווחה מנהל מאגר מידע ארצי של כלל הלקוחות של המחלקה לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות". המאגר משמש בין היתר כלי ל"עיבוד מידע על היקף האוכלוסייה וצרכיה" ול"שילוב נתונים עם מאגרי מידע נוספים לצורך קבלת החלטות וקביעת מדיניות לגבי שירותים מקומיים וארציים לפי אוכלוסיית היעד". בתקנון נקבע כי על הרשויות המקומיות למסור למשרד הרווחה נתונים בסיסיים על כל אחד ממטופליהן, ובכלל זה על קטינים במצוקה, וכן על סוגי הבעיות של הקטינים, דרכי הטיפול בהן ומידת האינטנסיביות של הטיפול.

השירות למתבגרים אוסף אחת לשנה נתונים מהרשויות המקומיות על קטינים ועל צעירים בתחומן, באמצעות היחידות למתבגרים, צעירות וצעירים שלהן (להלן - היחידות למתבגרים). הדיווח שהרשויות המקומיות נדרשות להגיש כולל נתונים על המתבגרים ועל הצעירים ברשות המקומית, כמו גיל, מוצא, פגיעות מיניות ופיזיות, סוגי בעיות, קשיי תפקוד ודרכי טיפול (להלן - דוח איסוף נתונים). השירות למתבגרים אוסף את הנתונים ומרכזם במאגר מידע ארצי.

הביקורת העלתה כי הנתונים שבידי השירות למתבגרים אינם מלאים, ואין בהם די כדי להציג תמונה מלאה בנוגע להיקף תופעת קטינים המנוצלים לזנות בתחומי הרשויות המקומיות ולמאפייני הקשיים שלהם. זאת בין היתר משום היעדר הגדרה ברורה לתופעה, בגלל ליקויים באיסוף מידע רלוונטי על ידי משרד הרווחה ועקב דיווח חלקי של הרשויות המקומיות:

1. רק ב-175 מתוך 257 הרשויות המקומיות בישראל פועלות יחידות למתבגרים. ברשויות המקומיות האחרות, המתבגרים מטופלים בידי עובד סוציאלי כללי²⁹, ולא בידי עובדים ייעודיים לטיפול בנוער בסיכון.

נמצא כי השירות למתבגרים מפנה את הדרישה להמצאת הנתונים האמורים רק לרשויות המקומיות שבהן פועלת יחידה למתבגרים. כפועל יוצא מאגר המידע של השירות למתבגרים כולל נתונים על בני נוער בסיכון מ-175 רשויות מקומיות בלבד, וחסר בו מידע רלוונטי מ-82 הרשויות המקומיות האחרות.

29 עובד סוציאלי המטפל באוכלוסיות נזקקות אחרות כמו פרט ומשפחה, ילדים וקשישים (להלן - עובד סוציאלי כללי).

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי עליו לאסוף נתונים גם מהרשויות המקומיות שלא פועלות בהן יחידות למתבגרים ושאינן בהן עובדים ייעודיים לטיפול בנוער בסיכון. איסוף הנתונים צריך להיות שלם כדי שיהיה אפשר לקבל תמונה מלאה על תופעת הקטינים המנוצלים לזנות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הגם שקיים קושי באיסוף מדויק של נתונים, "השירות למתבגרים יפעל לאיסוף נתונים גם מרשויות מקומיות בהן אין עובדים ייעודיים לנוער בסיכון".

2. היחידות למתבגרים נדרשות לציין בסעיף "מאפייני בעיות וקשיי תפקוד של המטופלים" שבדוח איסוף הנתונים את מספר המטופלים בתחומן לפי סוגי הבעיות שהציג להן השירות למתבגרים והם: קשיי תפקוד במסגרות, קשיים רגשיים וחברתיים, שתיית אלכוהול ושימוש בסמים, עבריינות, שוטטות, הימורים, הימצאות בזנות (מזדמנת או קבועה), הריונות ולידות, הפרעות אכילה, היעדר קורת גג ואבדנות.

עובדות סוציאליות ציינו לפני עובדי משרד מבקר המדינה כי במקרים רבים אין ביכולתן לקבוע בוודאות שהקטינים מנוצלים לזנות מכיוון שהם אינם מודים בקבלת אתגן כלשהו, ועל כן ביכולתן להצביע רק על התנהגות מינית מסכנת.

הביקורת העלתה כי עם מצבי הסיכון שהרשויות המקומיות נדרשו להתייחס אליהם לא נמנו התנהגות מינית מסכנת וקיום יחסי מין לא מובחנים, וכי ברוח איסוף הנתונים יש התייחסות רק למצב קיצון של זנות, אף שבנוגע לנערות צוין באופן מפורש בתע"ס כי אחת מדרכי ההתנהגות המעידות על מצב סיכון היא קיום יחסי מין לא מובחנים לאורך זמן.

בהיעדר התייחסות ברוח איסוף הנתונים להתנהגות מינית מסכנת ולקיום יחסי מין לא מובחנים, לא ברור כיצד דיווחו הרשויות המקומיות על מקרים מעין אלו. יתרה מזו, עולה חשש שמקרים כאלה כלל לא נכללו בדוחות שהוגשו לשירות למתבגרים, אף שהתנהגויות אלה מעמידות את המתבגרים בפני סכנות ממשיות, לרבות ניצול לזנות. על משרד הרווחה לשקול להוסיף למצבי הסיכון שבדוח איסוף הנתונים גם סעיף של התנהגות מינית מסכנת עד כדי חשש לניצול קטינים לזנות.

על השירות למתבגרים במשרד הרווחה לאסוף נתונים בהתבסס על הגדרה אחידה וברורה מכל הרשויות המקומיות, ולא רק מהרשויות המפעילות יחידה למתבגרים. יש לבנות מאגר נתונים של קטינים בסיכון, גם לצורך פילוח של אופי הבעיות והטיפול בהן, ולכלול בו גם נתונים מהרשויות המקומיות שבהן עובדים סוציאליים כלליים מטפלים בקטינים. זאת ועוד, מאחר שתופעת ניצול קטינים לזנות היא תופעה חבויה, ולעתים הרשויות המקומיות יכולות להצביע רק על התנהגות מינית מסכנת, על השירות למתבגרים להנחותן לדווח לו גם על מקרים אלו.

3. בהיעדר הגדרה ברורה ל"זנות קטינים" ולהתנהגויות האופייניות למצב זה, יחידות למתבגרים ברשויות המקומיות הגדירו את התופעה לפי הבנתן, ובהתאם לכך השלימו את הנתונים בדוח איסוף הנתונים שהגישו לשירות למתבגרים. במצב האמור, מאגר הנתונים לוקה בחסר ואינו מהימן.

כך למשל, עיריית באר שבע רואה את תופעת הזנות בקרב קטינים כ"יחסי מין בלתי מובחנים אצל נערות או קיום יחסי מין תמורת טובות הנאה"; בהתאם לכך דיווחה העירייה בדוח איסוף הנתונים לשנת 2013 כי היא מטפלת ב-41 נערות ובנער אחד הנמצאים במעגל הזנות. באותו

דוח דיווחה עיריית נתניה כי היא מטפלת רק בנערה אחת הנמצאת במעגל הזנות, אך ציינה שהיא מטמיעה הגדרה חדשה למונח "זנות קטינים", ועל פיה ייבחן מחדש היקף התופעה של ניצול קטינים לזנות בעיר.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 כי קיימת סבירות שמספר הקטינים המנוצלים לזנות שיאותרו בתחומה יגדל כשייערך מיפוי על פי ההגדרה החדשה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי רבים מהקטינים בזנות, אם לא כולם, מוכרים בשירותי הרווחה המקומיים, אך אינם מוגדרים ככאלה כדי לא לתייגם. לעתים קרובות הקטין מוכר לשירותי הרווחה ומסווג בהם עקב שוטטות, פגיעה מינית ועוד.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי עליו לקבוע באופן ברור ומוסכם מהם ההתנהגויות והמאפיינים המגדירים זנות קטינים ולהביא זאת לידיעת הרשויות המקומיות בעוד מועד - במטרה לשפר את תהליך הדיווח של הרשויות ולבנות מאגר נתונים מהימן שישקף באופן מדויק יותר את היקף התופעה.

4. הביקורת העלתה מקרים שמחלקות הרווחה בכמה רשויות מקומיות היו מודעות למקרים ודאיים של ניצול קטינים לזנות בתחומן או למקרים שעלה החשש לניצול כזה, אך דיווחו לשירות למתבגרים כי אין בטיפולן קטינים המנוצלים לזנות. להלן כמה דוגמאות:

המועצה האזורית חבל מודיעין: המועצה התקשרה בהסכם עם עמותת עלם בפברואר 2013³⁰ לצורך הפעלת תכנית ניסיון בתחומה לאיתור נערות המעורבות בזנות או מועדות להיות מעורבות בזנות, ולליוויין. על פי ההסכם, מנהלת המיזם מטעם העמותה מדווחת למועצה על פעולותיה, ומעבירה לה פרטים מלאים על נערות שהתקבלו לגביהן דיווחים, על נערות שאותרו ועל נערות בטיפול. בדיווח לסוף שנת 2013 שנמסר למועצה צוין כי העמותה בתהליך איתור או בקשר עם 12 נערות שמגלות התנהגות מינית מסכנת³¹.

נמצא כי בדוח איסוף הנתונים לשנת 2013 לא דיווחה מחלקת הרווחה במועצה האזורית למשרד הרווחה על נערות וצעירות המנוצלות לזנות, באופן מזדמן או קבוע, למרות הדיווח שהתקבל מעמותת עלם.

המועצה האזורית חבל מודיעין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 כי בסוף שנת 2013 הועבר דיווח למשרד הרווחה ללא התייחסות לסעיף הזנות בשל התחלפות העובדת הסוציאלית לנערות. עוד מסרה המועצה שאגף הרווחה שלה העלה מיזמתו את חשיבות האיתור של נערות המגלות התנהגות מינית מסכנת ואת חשיבות הטיפול בהן, ופנה בשל כך לעמותת עלם לצורך הפעלה מקצועית של המיזם בתחום המועצה.

עיריית דימונה: במרץ 2014 מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה כי היא מטפלת ב-24 קטינים בסיכון גבוה, שחלקם מנוצלים לזנות. נמצא כי בדוח איסוף הנתונים לשנת 2013 דיווחה מחלקת הרווחה למשרד הרווחה על שני מקרים בלבד של קטינים המנוצלים לזנות.

עיריית דימונה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 כי היא מדווחת למשרד הרווחה על פי הגדרותיו ודרישותיו, וכי תקפיד לדווח למשרד הרווחה "על כל המקרים של קטינים המנוצלים לזנות, או על חשש למקרים כאלה, שיבואו לידיעתנו".

30 התקשרות שנייה בהמשך להתקשרות קודמת במאי 2011.

31 על פי עמותת עלם, להתנהגות מינית מסכנת נחשבים בין היתר יחסי מין לא מובחנים, קשרים עם גברים מבוגרים, וכן ניצול קטינים ליחסי מין תמורת אתנן.

עיריית צפת : בשנת 2013 דיווחה משטרת ישראל לעיריית צפת על שש קטינות ועל ארבע צעירות המעורבות בתיקי חקירה בחשד לעברות של ניצול קטינים לזנות. נמצא כי העירייה הכינה מסמך "תהליכי התערבות ובניית תכניות טיפול" לגבי כל אחת מהנערות המעורבות. אף על פי כן בדוח איסוף הנתונים לשנת 2013 מסרה מחלקת הרווחה כי אין בצפת מקרים של קטינות וצעירות העוסקות בזנות מזדמנת או קבועה.

עיריית צפת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 כי לאחר דיווח המשטרה והתערבות המחלקה לשירותים חברתיים, שולבו הקטינות בתכנית הטיפול שנבנתה עבורן, וכי בעת העברת הדיווח למשרד הרווחה הן לא היו במעגל הניצול לזנות.

עיריית קריית מלאכי : העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא מטפלת ב-15 נערות שאותרו כמנוצלות לזנות. מנתוני השירות למתבגרים, המבוססים על דיווח העירייה, עולה כי העירייה דיווחה על הימצאותן של שש נערות במעגל הזנות בלבד.

עיריית קריית מלאכי מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 כי הדיווח על קטינים שנוצלו לזנות משתנה כל כמה חודשים, מכיוון שהעירייה פועלת עם צוותי הטיפול לסייע לאותן נערות ונערים, וכשנערה מועברת מביתה [למשמורת רשות הסעד] היא במקביל יוצאת גם ממעגל הזנות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות צפת וקריית מלאכי כי בתום כל שנה הן נדרשות להגיש לשירות למתבגרים מידע על כלל המטופלים באותה שנה, ולכן עליהן לדווח על כל הקטינים שנוצלו לזנות וטופלו בתחומן במהלך אותה שנה.

עיריית קריית ים : בדיון שהתקיים במרץ 2014 בעירייה ציינה עובדת סוציאלית לנערות כי היא מטפלת בכעשר נערות שידוע למחלקת הרווחה שהן עוסקות בזנות. היא הוסיפה שישנן עוד נערות כאלה, הנמצאות בטיפול עובדת סוציאלית לנערות אחרת ברשות. נמצא כי בדוח איסוף הנתונים לשנת 2013 דיווחה מחלקת הרווחה רק על שלוש נערות הנמצאות בזנות (ראו להלן בפרק "פעולות איתור ברשויות המקומיות").

עיריית קריית ים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 כי הבעיה נובעת מהיעדר הגדרה מדויקת של מושג הזנות. בהיעדר הגדרה כזאת, עובדת השטח מאבחנת הימצאות בזנות על פי התנהגות הנערות ועל סמך דיווחיהן הסובייקטיביים, ולא על פי התפיסה הקושרת מצב של זנות לקבלת אתנן כלשהו. בתשובה נכתב כי "דיווחי הגורמים השונים ברשות... אינם מבדילים בין עיסוק בזנות ובין קיומם של מצבי סיכון והתנהגויות מסכנות [שהשפעתם] על בני ובנות נוער הינה זהה מבחינה נפשית".

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי השירות למתבגרים מעודד את עובדי הרווחה ברשויות המקומיות להקפיד על העברת דיווח מדויק ומלא יותר.

בעניין ריכוז המידע על היקף התופעה מסר משרד הרווחה בתשובתו כי אי-דיווח למשרד על קטינים בזנות נעשה מפאת חששן של הרשויות המקומיות לתייג את הקטינים והוסיף כי "קברניטי הרשויות המקומיות נזהרים מלדווח על קטינים בזנות מחשש לתייג את העיר, כאשר זה הלך הרוח ברשות, שם יחולת דיווח ותת איתור".

משרד מבקר המדינה מעיר כי חובה על כל הרשויות המקומיות לדווח למשרד הרווחה על כל המקרים בתחומן של קטינים המנוצלים לזנות, או על חשש למקרים כאלה. דיווח כאמור יסייע לאמוד את היקף התופעה ואת מאפייניה, הן ברשות המקומית והן בארץ כולה, ולקבל תמונה מלאה ואמינה של התופעה. הדבר יסייע בפילוח מאפייניה לצורך מתן טיפול הולם.

תכניות ממשלתיות לטיפול בתופעת ניצול קטינים לזנות

משנת 1996, מועד כינוסו של הקונגרס העולמי הראשון שבו השתתפה גם ישראל, הוקמו בארץ במהלך השנים כמה ועדות בין-משרדיות והוכנו תכניות שמטרתן הייתה לבחון את תופעת הניצול המיני המסחרי של קטינים בישראל ולהציע הצעות למיגור התופעה, כמפורט להלן.

בספטמבר 1996 התקיים דיון מקצועי, ראשון מסוגו בישראל, בנושא "ניצול מיני וזנות בקרב קטינים בישראל"³². בדיון הוחלט בין היתר על הקמת ועדה בין-משרדית ובין-ארגונית - "הוועדה לבחינת ניצול מיני מסחרי של קטינים בישראל"³³. במאי 1997 פרסמה הוועדה את המלצותיה בנושא זה בתחומי החינוך, המניעה, האכיפה, התחיקה, האיתור, הטיפול והשיקום.

בדוח מיולי 2013³⁴ צוין כי המלצות הוועדה - הן בתחום אכיפת החקיקה העוסקת בניצול מיני מסחרי של קטינים והן בתחומי האיתור של אותם קטינים, איסוף המידע עליהם והמעקב אחריהם - "יושמו עד היום באופן חלקי, ועדיין יש נושאים שנדרשת בהם התייחסות מיוחדת ופעילות ממוקדת יותר".

התכנית הלאומית לילדים ולבני נוער בסיכון

בנובמבר 2003 החליטה הממשלה³⁵ להקים ועדה ציבורית בראשות פרופ' הלל שמיד, לצורך בדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה (להלן - ועדת שמיד). במרץ 2006 הגישה הוועדה את המלצותיה, ובספטמבר אותה שנה החליטה הממשלה³⁶ לאמץ את ההמלצות ולפעול ליישומן על פי תכנית שתגבש ועדה בין-משרדית. בנובמבר 2007 פורסם ספר הפרויקט של התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון ובמצוקה (להלן - התכנית הלאומית), המציג בין היתר את יעדי התכנית ואת

- 32 הדיון התקיים ביזמתה של עו"ד יהודית קרפ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, ובהשתתפות נציגים ממשרדי המשפטים, הרווחה וביטחון הפנים, מעמותת עלם, מהפורום לנושאי ילדים ונוער - אוניברסיטת תל אביב, מאוניברסיטת בר אילן ומהמועצה הלאומית לשלום הילד.
- 33 בהשתתפות משרדי המשפטים, הרווחה, החינוך, הבריאות וביטחון הפנים.
- 34 ראו הערה 4.
- 35 בהחלטה מס' 1007.
- 36 בהחלטה מס' 477.

עקרונית. התכנית נועדה לצמצם את מצבי הסיכון בקרב ילדים ובני נוער³⁷, והיא מיועדת לכלל הילדים המצויים בסיכון, מינקות ועד גיל 18, ובעיקר לילדים בגיל הרך³⁸.

התכנית הלאומית אימצה את ההגדרה שקבעה ועדת שמיר, ולפיה נחשבים בסיכון ילדים ובני נוער החיים במצבים המסכנים אותם, שמצבם בתוך משפחתם ובסביבתם פוגע ביכולתם לממש את זכויותיהם בשבעה תחומי חיים, ובהם תחום ההגנה מפני התנהגויות בסיכון, למשל התנהגות מינית בלתי תקינה או שאינה מתאימה לגיל, לרבות יחסי מין תמורת כסף או טובות הנאה. כחלק מהתכנית הלאומית נאספו ורוכזו במאגר כ-250 תכניות קיימות למען ילדים ובני נוער בסיכון (להלן - מאגר התכניות).

מבדיקת מאגר התכניות המוצעות לרשויות המקומיות עולה כי הוא אינו כולל תכנית העוסקת באופן ייחודי בתופעת הזנות בקרב קטינים, דהיינו תכנית לאיתור של קטינים המנוצלים לזנות ולטיפול בהם - אף שמצב זה הוגדר בתכנית הלאומית כמצב סיכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרדי הממשלה השותפים לתכנית והרשויות המקומיות יבחנו את האפשרות לכלול במאגר תכניות ייעודיות למיגור התופעה של ניצול קטינים לזנות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי מטה התכנית יפנה למשרדים השותפים לברר אם קיימות תכניות העומדות באמות המידה (לאיתור קטינים המנוצלים לזנות ולטיפול בהם) שהם מעוניינים לכלול במאגר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי גם אם אין בנמצא תכנית כאלה, מן הראוי שהמשרדים השותפים ייתנו את הדעת לצורך להתוותן ולהפעילן ברשויות המקומיות, אם במסגרת התכנית הלאומית ואם במסגרת אחרת.

התכנית הבין-משרדית לטיפול בזנות בישראל

בספטמבר 2007 גיבש משרד הרווחה תכנית בין-משרדית לטיפול בנערות, בצעירות ובנשים המצויות במעגל הזנות בשיתוף משרדי ממשלה נוספים³⁹ (להלן - התכנית הבין-משרדית לטיפול בזנות). מטרת התכנית הן צמצום הזנות ומניעת נזקיה בחברה הישראלית, שיקום של נערות, צעירות ונשים שזנחו את הזנות, ואיתור העוסקות בזנות כדי לסייע להן לצאת ממנה ולעזור להן בתהליך השיקום הפיזי והנפשי, ובחזרה לקהילה. לצורך כך פותחו שני מסלולים: (א) מזעור נזקים באמצעות שירותים כגון דירות חירום ללינה זמנית, קן חירום ארצי ומרפאה ניידת לצורך בדיקות וסיוע רפואי; (ב) מסגרות לטיפול ולשיקום המספקות טיפול נפשי, דיור, הכשרה מקצועית ועוד. משנת 2009 תוקצבה התכנית בכ-7 מיליוני ש"ח בכל שנה.

- 37 ראו מבקר המדינה, דוח 62 (2012), בפרק "התכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון - תמונת מצב", עמ' 869-901.
- 38 התכנית הלאומית משותפת לחמישה משרדי ממשלה: האחריות הכללית היא של משרד הרווחה ושותפים לה משרדי החינוך, הבריאות, ביטחון הפנים והעלייה והקליטה. נוסף עליהם שותפים לתכנית מרכז השלטון המקומי וג'וינט ישראל.
- 39 משרדי הבריאות, העלייה והקליטה, ביטחון הפנים - משטרת ישראל, המשפטים והחינוך.

1. התכנית היחידה הפועלת במסגרת התכנית הבין-משרדית ומיועדת לקטינים המנוצלים לזנות היא התכנית "ערים בלילה"⁴⁰, שמטרתה איתור קטינים בזנות, הפחתת הנזק הרגשי והפיזי שנגרם להם והענקת חלופות למעגל הזנות כדי לאפשר יציאה הדרגתית ממנו⁴¹. התכנית "ערים בלילה" ממומנת מתקציב התכנית הבין-משרדית לטיפול בזנות ומופעלת בתל אביב-יפו ובחיפה, ובאופן חלקי באילת. בשנים האחרונות מתוקצבת התכנית בכ-500,000 ש"ח בכל שנה.

נמצא כי משרד הרווחה אינו מפעיל תכניות נוספות לאיתור קטינים בזנות - אף שתופעת הזנות בקרב קטינים קיימת ברשויות מקומיות נוספות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי שתי רשויות מקומיות נוספות, שאחת מהן היא המועצה האזורית חבל מודיעין, מפעילות בתחומן תכנית דומה לאיתור קטינים המנוצלים לזנות ולסיוע להם, וכי הוא משתתף במימון חלקי של תכניות אלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה לבחון את הצורך בהפעלת תכניות לאיתור קטינים המנוצלים לזנות ולטיפול בהם בתחומן של רשויות מקומיות נוספות.

2. ביוני 2011 התקשר משרד הרווחה עם חברה חיצונית לביצוע מחקר הערכה עבור התכנית הבין-משרדית לטיפול בזנות, בהיקף של כמיליון ש"ח. בהסכם נקבע כי על החברה לבצע כחלק מהמחקר: סקר לאומי על היקף התופעה ומאפייניה, מיפוי של שירותים הניתנים לנשים ולנערות במעגל הזנות; סקירת ספרות מקצועית; סקר בנושא מודעות הציבור לתופעת הזנות בישראל ועמדותיו כלפיה; בחינה של שיטות טיפול שונות ושל השירותים הכלולים בתכנית הבין-משרדית, שבמסגרתה ייסקרו כל התכניות הקיימות לטיפול בנערות ובנשים במעגל הזנות, תוכניהן, הגורמים המפעילים אותן, מטרותיהן, האפקטיביות שלהן והתוצאות הצפויות, וכן השוואה בין התכניות המופעלות בתל אביב-יפו ובין התכניות המופעלות בחיפה ובאילת.

בהסכם נקבע לוח הזמנים לביצוע ממועד חתימת ההסכם: הגשת דוח סקירת הספרות המקצועית - בתוך שישה חודשים; הגשת דוח מסכם של הסקר הלאומי - בתוך 18 חודשים; הגשת דוח מסכם של סקר מודעות הציבור ועמדותיו - בתוך 24 חודשים; והגשת דוח מסכם של בחינת שיטות הטיפול והשירותים שיכלול את ממצאי הבחינה, המלצות על דרכי הטיפול האפקטיביות ותכנית ליישום ההמלצות - בתוך 36 חודשים.

ביוני 2013 הוחלט על הרחבת המחקר באופן שהוא יכלול, בין היתר, את אוכלוסיית הנערים והגברים במעגל הזנות, וזאת לבקשת המשרד לביטחון הפנים ובמימונו⁴².

משרד הרווחה מסר למשרד מבקר המדינה כי עד למועד סיום הביקורת, מרץ 2014, הסתיימו סקירת הספרות, סקר עמדות הציבור וסקר זנות באינטרנט. חלקים אלו טרם פורסמו עקב הרחבת ההתקשרות ושיתוף המשרד לביטחון הפנים, המצריכים גם אישור של הסקרים מהבחינה האקדמית והמתודולוגית. באפריל 2014 אישרה ועדת המכרזים של משרד הרווחה את הארכת ההסכם לביצוע המחקר לשנה נוספת, מיוני 2014.

40 תכנית המופעלת על ידי עמותת עלם.

41 ראו גם להלן בפרק "ערים בלילה" - תכנית לאיתור קטינים המנוצלים לזנות ולטיפול בהם".

42 חלקו של המחקר הנוגע להערכת התכניות לטיפול בזנות אינו רלוונטי למשרד לביטחון הפנים, והמשרד אינו שותף לחלק זה של המחקר.

העיכוב בלוח הזמנים המקורי שנקבע לסיומם של חלקי המחקר השונים הביא לכך שאין בידי משרד הרווחה והמשרד לביטחון הפנים מועד ידוע לסיום הסקר הלאומי שיאמוד את היקף הזנות בישראל ולסיום מחקר ההערכה של התכניות הקיימות לטיפול בזנות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי "הצפי המעודכן שהתקבל מצוות המחקר למועד סיום איסוף הנתונים במסגרת הסקר הלאומי הינו דצמבר 2014", וכי המשרד וצוות המחקר עושים כל מאמץ כדי לסיים את הסקר בהקדם.

המשרד לביטחון הפנים אישר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 כי "אכן קיימת חריגה מלוחות הזמנים", וכי המועד הצפוי לסיום המחקר מעוגן בהסכם הרחבת המחקר.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח השלכותיו של המחקר על קביעת האמצעים לטיפול בתופעת ניצול הקטינים לזנות - ראוי לפעול לסיומו בהקדם.

תכנית "עבודת רחוב - נערים/ות וצעירים/ות במצבי סכנה ממשית"

בינואר 2014 הכין משרד הרווחה תכנית בהיקף מצומצם, המתבססת על התכנית "עבודת רחוב - נערים/ות וצעירים/ות במצבי סכנה ממשית"⁴³, שתופעל בעיר תל אביב-יפו ותקציבה כ-5 מיליוני ש"ח. מטרת התכנית היא לצמצם את הנזקים לבני נוער ולצעירים המנוצלים לזנות ולמנוע סכנות ממשיות בחייהם, בין היתר באמצעות יישוג פעיל ברחוב; באמצעות פתרונות משלימים שמציע "מרחב פתוח לרווחה"⁴⁴; באמצעות קו חירום אינטרנטי וטלפוני; וכן באמצעות תכנית טיפול אישית בבני נוער הנמצאים במעגל הזנות ובמצבי סיכון אחרים.

במועד סיום הביקורת נמצא כי משרד הרווחה ועיריית תל אביב-יפו החלו בנקיטת צעדים ראשוניים להפעלת התכנית.

הצוות הבין-משרדי לקידום פעילות משולבת לשיפור הטיפול בסחר לזנות ובעברות נלוות

הצוות הבין-משרדי לקידום פעילות משולבת לשיפור הטיפול בסחר ובעברות נלוות (להלן - הצוות הבין-משרדי) החל לפעול בשנת 2012. בצוות חברים נציגים ממשרדי המשפטים, הבריאות,

43 באוגוסט 2011 הכין משרד הרווחה, בשיתוף עמותת עלם ו"אשלים", תכנית שכותרתה "עבודת רחוב - נערים/ות וצעירים/ות במצבי סכנה ממשית". התכנית יועדה לטיפול באוכלוסייה בסיכון גבוה, והיא כוללת התייחסות מיוחדת לקטינים המנוצלים לזנות. עלויות הפעלת התכנית הוערכו בכ-32 מיליון ש"ח, אך משרד הרווחה לא יישם אותה - לדבריו בשל היעדר תקציב למימונה.

44 "מרחב פתוח לרווחה" הוא מתחם המיועד לקטינים ולצעירים המנוצלים לזנות אשר פתוח בכל שעות היממה ובכל ימות השבוע. במתחם יכולים בני הנוער לקבל ללא כל תנאי מזון, מקלחת, מקום לינה ותמיכה נפשית ראשונית.

הרווחה, החינוך, הפנים וביטחון הפנים, מפרקליטות המדינה וממשרת ישראל. לפי צורך הוזמנו לדיוני הצוות גם נציגים ממשרדי ממשלה אחרים, מארגוני סיוע ועוד.

באוגוסט 2013 פרסם הצוות הבין-משרדי נייר מדיניות בנושא "זנות קטינים בישראל" (להלן - נייר המדיניות), ובו נכתב כי תחומי המענה לתופעה מתחלקים לארבעה תחומים עיקריים: מניעה - פעולות למניעת כניסתם של קטינים למעגל הזנות, כמו איתור סימנים מוקדמים וצמצום מצבים המעודדים קטינים לעסוק בזנות; איתור - פעולות לזיהוי של קטינים המצויים במצבי סיכון העלולים להובילם למעגל הזנות או של קטינים שכבר נקלעו לתוכו; אכיפה ומיצוי הדין - פעולות להעמדת המנצלים קטינים לזנות לדין; וטיפול ושיקום - פעולות לחילוץ קטינים ממעגל הזנות ולהחזרתם למעגל החיים הנורמטיבי.

בינואר 2014 נערך במשרד המשפטים דיון בראשות מנכ"ל המשרד דאז בעניין נייר המדיניות שפרסם הצוות הבין-משרדי. בסיכום הדיון נקבע בין היתר כי כל הנציגים ממשרדי הממשלה השותפים בצוות יבדקו עם הממונים עליהם את דרישות התקציב שכרוכות ביישום נייר המדיניות, ואת סדרי העדיפויות הרצויים.

הביקורת העלתה כי לא נקבע לוח זמנים להצגת דרישות התקציב כאמור. עד מועד סיום הביקורת (מרץ 2014) לא הכינו הנציגים ממשרדי הממשלה תכניות של התקציב הנדרש להם ליישום המתווים שנקבעו בנייר המדיניות.

משרד מבקר המדינה העיר כי על נציגי משרדי הממשלה השותפים בצוות הבין-משרדי לפעול בהתאם לסיכום מינואר 2014 ולבחון את הקצאת התקציבים הנדרשים למימוש המלצותיו של הצוות.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 כי בישיבה שנערכה במאי 2014 הציגו נציגי חלק ממשרדי הממשלה השותפים בצוות את המשאבים הנדרשים לצורך יישום ההמלצות. לפי התשובה, בישיבה נטען כי היעדר נתונים על היקפה של תופעת ניצול הקטינים לזנות מקשה את הערכת התקציב הנדרש, וכי למרות קושי זה הוחלט שכל משרד השותף בצוות ינסה להציא בתוך חודשיים ממועד הישיבה "את הנתונים הקיימים בידי לגבי היקף התופעה, וכן רשימה ממוקדת של מענים אותם ניתן ליישם כבר בשלב זה".

משטרת ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 כי היא בחנה אילו תקנים נדרשים והציגה אותם לפני ועדת המנכ"לים הקבועה של המאבק בסחר בבני אדם, אשר אמורה בהמשך לקבל את התקציב.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 (להלן - תשובת משרד החינוך) כי העביר את בקשת התקציב שהכין למשרד המשפטים.

חובת הדיווח על עברות שנעברו נגד קטינים

סעיף 368 לחוק העונשין מסדיר את חובת הדיווח לרשויות החוק⁴⁵ הנוגעת לעברות נגד קטינים בידי האחראים להם⁴⁶ או בידי בן משפחה שטרם מלאו לו 18 שנים. החוק מסדיר גם את חובת

45 דיווח לעובד סוציאלי שמונה על פי חוק או למשטרה.

46 "אחראי על קטין" כהגדרתו בסעיף 368א לחוק העונשין.

הדיווח בנוגע לעברות נגד קטינים במעון או במוסד או במסגרת חינוכית או טיפולית אחרת. בחוק פורטו סוגי העברות נגד קטינים החייבות בדיווח כאמור.⁴⁷

סעיף 368ד(א) קובע את חובת הדיווח המוטלת על כל אדם: "היה לאדם יסוד סביר לחשוב כי זה מקרוב נעברה עבירה בקטין או בחסר ישע בידי האחראי עליו, חובה על האדם לדווח על כך בהקדם האפשרי לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק זה או למשטרה; העובר על הוראה זו, דינו - מאסר שלוש חדשים". חובת דיווח מחמירה יותר מוטלת על אנשי מקצוע⁴⁸ שמתוקף תפקידם יש להם יסוד סביר לחשוב כי נעברה עברה נגד קטין בידי האחראי לו, וחובה זו אינה מוגבלת בזמן⁴⁹. עובד סוציאלי שמונה לפי חוק וקיבל דיווח על עברה נגד קטין לפי סעיף זה, יעביר אותו למשטרה בצירוף המלצתו אם לפעול או להימנע מכל פעולה, אלא אם קיבל אישור שלא להעביר את הדיווח למשטרה מאחת הוועדות המיוחדות לנושא זה ששר המשפטים הקים.

ביולי 2012 עברה בקריאה ראשונה בכנסת הצעת חוק העונשין (הרחבת חובות הדיווח על עבירות מין בקטין או בחסר ישע), התשע"ב-2012, שגיבשה הממשלה. בהצעת החוק הוצע לתקן את סעיף 368 לחוק, להרחיב את חובות הדיווח שבסעיפים 368ד(א) - 368ד(ג) ולקבוע חובת דיווח בנוגע לעברות מין נגד קטין או נגד חסר ישע בידי כל אדם, בלא הגבלה בנוגע לזהות המבצע. על פי המוצע, הרחבתה של חובת הדיווח לגבי עברות מין שלא על ידי האחראי לקטין ושלא על ידי בן משפחה שטרם מלאו לו 18 שנים, תחול רק כשעברות אלה נעברו זה מקרוב.

בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי "הצעת החוק נועדה למנוע מצבים שבהם נודע על עבירות מין המבוצעות בקטינים, ואולם עבירות אלה אינן מדווחות לרשויות המתאימות, ולפיכך אינן מטופלות. ההימנעות מדיווח פוגעת, בראש ובראשונה, בקטין או בחסר ישע שכלפיו בוצעה העבירה, שכן במרבית המקרים אי-דיווח מונע מתן טיפול הולם, ואם מדובר בסדרת עבירות - מונע אף את הפסקת עבירות אלה ומאפשר את המשך הפגיעה בו. יתרה מכך - ההימנעות מדיווח עלולה לסכל אפשרות למנוע פגיעה בקרבנות נוספים, שכן עבירות מין בקטינים במקרים רבים מבוצעות על ידי עברייני מין סדרתיים".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ריבוי המקרים שהתפרסמו בתקופה האחרונה של פגיעה בקטינים בכלל ושל ניצול קטינים לזנות בפרט, ולאחר שהחליטה כי הרחבתה של חובת הדיווח על עברות מין נגד קטינים חיונית למניעת פגיעה בהם - ראוי שהממשלה תפעל לקידום הצעת החוק האמורה וכן לקידומה של חקיקה פרטנית נוספת כדי לשפר את ההתמודדות המשפטית עם תופעת ניצולם של קטינים לזנות, כגון בנושא הרחבת היקפה של חובת הדיווח באופן שהיא תחול גם על עברות של ניצול קטינים לזנות.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי הצעת החוק עברה קריאה ראשונה בכנסת הקודמת, אולם "נוכח מחלוקות תקציביות עם משרדי ממשלה אחרים הנוגעים בדבר, טרם הובאה להחלטת ועדת [ה]שרים לענייני חקיקה בדבר החלת דין רציפות". עוד מסר משרד המשפטים כי הוא פועל לקדם את הצעת החוק ולגשר על פערי התקציב, "וזאת משום החשיבות הרבה בקידום ההצעה".

- 47 העברות מפורטות בסעיף 368ד(ח) לחוק העונשין - למעט בסעיף קטן (ד), "עבירה" - והן: עברת זנות ותועבה לפי סעיפים 199, 201, 202, 203, 203ב, 203ג, 205א ו-214(ב); עברה של סיכון החיים והבריאות לפי סעיף 337; עברת מין לפי סעיפים 345, 346, 347, 347א, 348 ו-351; עברה של נטישה או הזנחה לפי סעיפים 361 ו-362; עברה של תקיפה או התעללות לפי סעיפים 368 ו-368ג; ועברה של סחר בבני אדם לפי סעיף 377א.
- 48 רופא, אחות, עובד חינוך, עובד סוציאלי, עובד שירותי רווחה, שוטר, פסיכולוג, קרימינולוג או עוסק במקצוע פרה-רפואי, וכן מנהל או איש צוות במעון או במוסד שבו חוסה הקטין.
- 49 סעיף 368ד(ב) לחוק העונשין.

המשרד לביטחון הפנים ציין בתשובתו כי "הצעת החוק הממשלתית טרם קודמה נוכח דרישות תקציביות של משרדי הממשלה השונים, אשר טרם באו על פתרונן".

ביולי 2014 אושרה בכנסת בקריאה טרומית הצעת חוק פרטית - הצעת חוק העונשין (תיקון - הרחבת חובות הדיווח על עבירות מין בקטין או בחסר ישע), התשע"ב-2014⁵⁰, שדומה במהותה להצעת החוק הממשלתית האמורה.

בתשובה נוספת מיולי 2014 למשרד מבקר המדינה התייחס משרד המשפטים להצעת החוק הפרטית וחזר וציין כי הממשלה מבקשת לקדם את הצעת החוק הממשלתית "לאחר ליבון הסוגיה התקציבית עם המשרדים הרלוונטיים". לצורך כך נקבעה פגישה במשרד המשפטים "על מנת שהצעת החוק הממשלתית תובא לאישור רציפות בתחילת המושב הבא של הכנסת".



הדרך להתמודדות עם התופעה של ניצול קטינים לזנות על פי ההמלצות בשני העשורים האחרונים היא יישום תכניות שהוכנו על ידי משרדי הממשלה השונים: הרווחה, החינוך, הבריאות, הקליטה, הפנים, המשפטים וביטחון הפנים. מהאמור לעיל עולה כי גופי השלטון קיבלו את ההמלצות וגיבשו תכניות, אולם לא כל ההמלצות יושמו והתכניות, במלואן או בחלקן, לא יצאו אל הפועל, וכתוצאה מכך לא ניתן מענה מספק לתופעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הממשלה לפעול באמצעות הגופים הרלוונטיים ליישום ההמלצות ולקידום התכניות שהוכנו, ולקיים את הפעולות הנדרשות הן במישור הארצי הן במישור המקומי.

משרד המשפטים ציין בתשובתו כי הוא "פועל במרץ ליישום המלצות הצוות הבין-משרדי" וכי יחידת תיאום המאבק בסחר בבני אדם במשרד רואה את התופעה של ניצול קטינים לזנות "כחמורה לא פחות מסחר בבני אדם". בתשובה נמסר כי ננקטות כעת פעולות שונות להסברה ולהכשרה מקצועית, ובהן הצגת נייר המדיניות של הצוות הבין-משרדי לפני המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה במהלך דיון שנסב על היבטים של משפט אזרחי הקשורים בניצול קטינים לזנות; קיום סמינר בנושא אכיפת עברות הקשורות לניצול קטינים לזנות בהשתתפות תובעים מישראל ומארה"ב; וקיום השתלמות לפרקליטים וליועצים משפטיים בנושא "ילדים במשפט", המתמקדת בפגיעות מיניות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי "בתחילת השנה, שר הרווחה יזם מפגש עם שרת הבריאות ושר החינוך. במפגש סוכם על הגשת תכנית הכוללת התייחסות של שלושת המשרדים [לטיפול בזנות קטינים]... המשרד מקיים קשרים ליצירת שיתופי פעולה עם המשרד לקליטת העלייה והמשטרה, כדי לפעול להתמודדות עם התופעה".

משטרת ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא "פועלת להגברת המודעות ולשיפור היכולות המקצועיות בקרב כלל שוטרי משטרת ישראל ובדגש על אוכלוסיית החוקרים בנושא זנות קטינים... באמצעות הגברת ההכשרות ... וביצוע בקורות עיתיות בנושא זנות קטינים ע"י גורמי המטה הארצי". עוד מסרה המשטרה כי היא הנחתה את יחידות השטח להגביר את האכיפה בעברת

50 הצעת חוק שיזמו חברי הכנסת יוני שטבון, עדי קול, עמרם מצנע, עפר שלח, רוברט אילטוב, שולי מועלם-רפאלי, אילן גילאון, איתן כבל ויריב לוין.

"לקוחו של קטין", וכי הפיצה מצגת הדרכה בנושא הטיפול בניצול קטינים לזנות, הסימנים המזהים ודרכי שיתוף הפעולה עם גורמי חוץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, למשטרת ישראל תפקיד חיוני בסיוע למיגור תופעת ניצול הקטינים לזנות, בין היתר עקב יכולותיה לסייע בחשיפת התופעה, שבדרך כלל נותרת נסתרת מעין. חשיבות רבה נודעת למשטרת ישראל גם עקב סיועה באיתורם של המנצלים קטינים לזנות, ובהבאתם לדין.

איתור קטינים המנוצלים לזנות ומניעת התופעה

השלב הראשון של תכנון תהליכי טיפול בקטינים המנוצלים לזנות ושל קבלת החלטות בנושא הוא איסוף מידע. תהליך האיסוף כולל איתור קטינים במצבי סיכון שעלולים להישאב למעגל הזנות, או כאלה שכבר נקלעו לתוכו. התהליך נעשה בידי אנשי מקצוע העובדים עם ילדים ובני נוער ופועלים למשל במחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות, בשירות המבחן לנוער, בשירות ביקור סדיר, ביחידות לקידום נוער ובבתי הספר.

זיהוי גורמי הסיכון והבנת המנגנונים המשפיעים על התפתחותם הם הבסיס לזיהוי מוקדם של קטינים המועדים לסכנות או חשופים להן, להערכה של רמת המסוכנות להידרדרות ולהגשת סיוע מתאים. הגורמים המטפלים ואנשי מקצוע הבאים במגע ישיר עם בני נוער (מורים, יועצים בבתי הספר, פסיכולוגים ועובדים סוציאליים) חייבים להכיר את ההגדרות המוסכמות למונחים סיכון וסכנה, ואת האיתותים העלולים להעיד על סכנה. לצורך כך יש לחדד את המיומנויות הנוגעות לזיהוי של קטינים במצבי סיכון.

תפקיד משרד החינוך במניעת התופעה ובאיתור קטינים המנוצלים לזנות

מאחר שבני הנוער מבליים חלק ניכר מזמנם במסגרות השונות של מערכת החינוך, מעורבותה של מערכת זו בחיי היום-יום שלהם גבוהה ממעורבותה של כל מערכת אחרת. מערכת החינוך מפעילה תכניות חינוכיות ופעילויות הסברה בקרב התלמידים המתייחסות בין היתר גם לנומרות ולכללי התנהגות מקובלים, וגם להתנהגויות לא נורמטיביות ולסכנות הטמונות בהן. בנוסף על כך, הצוות החינוכי הנמצא במגע ישיר ויום-יומי עם התלמידים אמור לזהות שינויים בולטים בהתנהגותם או במצבם הנפשי. לנוכח זאת, למערכת החינוך תפקיד חשוב ומכריע בהפעלת תכניות למניעה ובגילוי של תופעות חריגות בהתנהגות של התלמידים עקב הזנחה או התעללות, המעמידות אותם בסיכון. על מערכת החינוך גם מוטלת האחריות לדווח על תופעות כאלה לרשויות המוסמכות ולספק פתרונות חינוכיים הולמים כדי לצמצם את גורמי הסיכון ולעזור במניעתם.

1. משרד החינוך מפעיל את תכנית "כישורי חיים" בבתי הספר היסודיים, בחטיבות הביניים ובתיכונים. כישורי חיים היא תכנית לכיתות א'-ב שנועדה לפתח כשירות רגשית וחברתית של תלמידים ולחזק את יכולתם להתמודד עם מצבים שונים. בתכנית מערכים מובנים לשיחות עם תלמידים על חייהם, על התנסותם במשימות לגילם, על גיבוש זהותם, על מינותם ועל

מפגשיהם עם התנהגויות סיכון ומצבים שונים שהם מתנסים בהם, כמו אלימות, צריכת סמים, שתיית אלכוהול, תחושת אין מוצא, מין מזדמן ופגיעה מינית.

הבדיקה העלתה כי משרד החינוך לא יזם פעולות הסברה בקרב תלמידים במערכת החינוך בנוגע לקיום יחסי מין בתמורה לאתנן כלשהו, לסכנות הטמונות בהם ולתוצאותיהם, ולא הביא למודעות התלמידים את התופעה של ניצול קטינים לזנות ואת הסכנות הגלומות בה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לבחון את הצורך בפעולות הסברה בנושא ניצול קטינים לזנות בכל חטיבות הביניים ובכל בתי הספר התיכוניים כדי להגביר את המודעות לסכנות של תופעת ניצול הקטינים לזנות ולתרום למניעתה.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי לתפיסתו אין די בהסברה, וכי "יש לקיים פעילות חינוכית מתמשכת ומעמיקה, מותאמת התפתחותית ונוגעת במגוון של מצבי חיים והתנהגויות על מנת לקרוא תגר על תופעות חברתיות מורכבות". לצורך כך "יש לעשות תהליך חינוכי... המפתח נורמות של התנהגות מינית בריאה, ומחזק עמדות של כבוד ואמפתיה כלפי הזולת", וכי "תכניות חינוכיות כוללניות כדוגמת 'כישורי חיים'... מיועדות לפתח מודעות לנושא".

כחלק מהתכנית כישורי חיים חיבר משרד החינוך בתחילת 2014 טיוטת פרק העוסק בנושא "בחירה בהתנהגות מינית מתוך פיתויים או לחצים", המיועד לחטיבה העליונה בבתי הספר התיכוניים. בטיוטת הפרק האמור צוין בין היתר כי בשנת 2014 חיים בישראל "נערים ונערות, גם מתחת לגיל 18, שמקיימים יחסי מין אקראיים או קבועים תמורת כסף, מתנות וטובות הנאה (מותג אופנה, כרטיס להופעה, מגפיים מיובאים)..." [וכן] יש נערים שמשתמשים בשירותי זנות ובשירותי נערות ליווי".

עוד צוין בטיוטת הפרק כי "נערים ונערות שהתדרדרו למלכודת הזנות... מבקשים... להיות מוגנים על ידינו המבוגרים - הוריהם ומוריהם, אך גם מבקשים שנעזור להם לפתח חוסן וכישורי התמודדות אישיים, כישורי חיים שיעניקו להם את היכולת לקוות, להאמין בכוחם לשנות ולהשפיע על חייהם".

במועד סיום הביקורת במרץ 2014 טרם הסתיימה הכנת הפרק האמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, הטמעת הפרק "בחירה בהתנהגות מינית מתוך פיתויים או לחצים" בתכנית "כישורי חיים" עשויה לסייע להגברת המודעות לתופעה של ניצול קטינים לזנות ולתרום למניעת ניצולם. על משרד החינוך להמשיך לפעול לסיום כתיבת הפרק ולהטמעתו במערכת החינוך.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי הכנת הפרק הסתיימה ובשנת הלימודים הבאה [התשע"ה] הוא ייכלל בתכנית כישורי חיים לבתי הספר העל-יסודיים.

2. השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים (להלן - שפ"ח) ברשויות המקומיות ושפ"י במשרד החינוך מספקים למוסדות החינוך שירותי תמיכה וסיוע בסוגיות הקשורות לרווחתם הנפשית של התלמידים, לרבות איתור ילדים ובני נוער במצוקה ובסיכון⁵¹. על פי מדיניות משרד החינוך,

51 מדיניות הפעלת השירות הפסיכולוגי-חינוכי ברשויות המקומיות נקבעת בשפ"י בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי ועם משרד הבריאות. מדיניות זו פורסמה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך שכותרתו "מתווה השירות הפסיכולוגי-חינוכי", תש"ע 8/א), אפריל 2010.

הפסיכולוג החינוכי אחראי להדריך את היועצים ואת הצוותים החינוכיים בבתי הספר בנושאים כמו מצבי לחץ, לצורך סיוע בפתרון בעיות בתחום הרווחה הנפשית.

משרד החינוך יזם תכניות ופרסם כמה חוזרי מנכ"ל שנועדו לתת מענה למניעת מצבי הסיכון ולטיפול בנוער הנקלע להם או לספק כלים שיסייעו בכך. להלן פירוט כמה מהתכניות:

חוברת הדרכה שכותרתה "איתור ילדים בסיכון - מערך הטמעה"⁵² שהפיץ משרד החינוך בשנת 2006 ליועצים ולפסיכולוגים חינוכיים, נועדה לסייע לצוותים החינוכיים בזיהוי של תלמידים נפגעי התעלות והזנחה ובהתמודדות עם הפגיעה לאחר גילוייה; מתווה הכשרה לפסיכולוגים חינוכיים⁵³ שקבע משרד החינוך נועד לשמש כלי הדרכה והכשרה ליועצים ולצוותים חינוכיים בבתי הספר בנושאים כמו מצבי לחץ ומצבי סיכון, ומפורטים בו "תחומי הפעילות של הפסיכולוג החינוכי בנושאי פגיעה מינית", כגון מניעתה, זיהויה והמלצות לטיפול; כמה חוזרי מנכ"ל משרד החינוך עוסקים באיתור תלמידים בסיכון ובטיפול בהם⁵⁴. בחוזרים מובאות הוראות מפורטות בנוגע לפעולות הצוות החינוכי במקרים מסוג זה.

במועד סיום הביקורת לא הכשיר משרד החינוך את הצוותים החינוכיים לזיהוי של קטינים המנוצלים לזנות הלומדים במסגרות חינוכיות ברשויות המקומיות. כך לדוגמה, צוותי החינוך בבתי הספר שבתחומי השיפוט של כמה מהרשויות המקומיות שנבדקו (עיריית חדרה, נתניה, עפולה, קריית מלאכי ותל אביב-יפו והמועצה האזורית חבל מודיעין), לא הוכשרו לאיתור קטינים המנוצלים לזנות.

מסקירה של התכניות השונות, של חוזרי המנכ"ל האמורים ושל ההכשרות שהיועצים החינוכיים עוברים הנוגעות ל"נוער במצוקה וסיכון במסגרת מערכת החינוך", עולה כי מחד סוגיית הימצאות קטינים בזנות אינה נכללת בתכניות השונות, ומאידך טיטת הפרק "בחירה בהתנהגות מינית מתוך פיתויים או לחצים", מעידה כי משרד החינוך מודע לקיום תופעת ניצולם לזנות של בני נוער מתחת לגיל 18, אך בפועל טרם הכין תכנית אופרטיבית מחייבת.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד החינוך יפעל בקרב היועצים, המורים והתלמידים בחטיבות הביניים ובבתי הספר התיכוניים להגברת המודעות לתופעה של ניצול קטינים לזנות ולזיהוי תלמידים שנפלו קרבן לתופעה. עליו לכלול את הנושא בתכניות הקיימות שהוא מפעיל בבתי הספר ולספק את האמצעים שיסייעו בהתמודדות עם התופעה כדי להביא למיגורה.

על משרד החינוך לפעול בשיתוף פעולה עם משרד הרווחה ועם הרשויות המקומיות גם להכשיר את צוותי החינוך לאתר קטינים שקיים חשש כי הם מנוצלים לזנות. מאחר שצוותי החינוך באים במגע יום-יומי ישיר עם התלמידים, תאפשר להם הכשרתם להבחין בשינויים בולטים בהתנהגותם או במצבם הנפשי או הגופני, או בסימנים אחרים שיכולים להעיד על מצבי סיכון ומצוקה, לרבות ניצול לזנות.

- 52 המינהל הפדגוגי ושפ"י במשרד החינוך בשיתוף אשלים - העמותה לתכנון ולפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון ולבני משפחותיהם.
- 53 "מכלול ההכשרה וההתפתחות המקצועית של הפסיכולוג החינוכי", משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, השירות הפסיכולוגי-הייעוצי, אגף הפסיכולוגיה, 2012.
- 54 בין היתר חוזר מנכ"ל הוראות קבע תשס"ה 4 (א) דצמבר 2004 בנושא "אובדנות ילדים ובני-נוער - מניעה והתערבות" וחוזר מנכ"ל הוראות קבע תשס"ט 3 (ב) נובמבר 2008 בנושא "חובת הדיווח על עבירה בקטין על-פי חוק וחקירת תלמידים כקרבות או כעדים".

משרד החינוך מסר בתשובתו כי מעורבות בזנות מחייבת "כוללת איתור וזיהוי מוקדמת של המורכבות הקיימת בחייו של הקטין, זו שמלכתחילה הביאה אותו לידי סיכון גבוה". עוד מסר משרד החינוך כי הוא רואה חשיבות בזיהוי בעיות "שעדיין לא התגבשו לכדי התנהגות של ניצול לזנות" - זיהוי המחייב "הסתכלות רחבה על התנהגויות סיכון של ילדים ובני נוער", ולא דווקא התמקדות בסממנים של ניצול לזנות.

עוד מסר משרד החינוך כי הוא רואה חשיבות בראייה רחבה והתייחסות כוללת של אנשי המקצוע לכל מצבי הסיכון, והדגיש כי לתפיסתו "אין להפריד את ההכשרה של אנשי החינוך לאיתור וזיהוי קטינים מנוצלים לזנות מהכשרה כוללת ורחבה למצבי הסיכון השונים". משרד החינוך הוסיף וציין כי נוסף על "החשיבות הגדולה" של זיהוי ואיתור קטינים המנוצלים לזנות, יש חשיבות רבה לזיהוי ואיתור מצבי סיכון נוספים ולפיכך עמדתו היא, "שלא להכשיר את אנשי המקצוע לזיהוי ואיתור דיפרנציאלי".

משרד החינוך הודיע כי בעקבות הערת הביקורת הוא יפעל "להפיץ ידע ממוקד" על סימנים מזהים של קטינים המנוצלים לזנות באמצעות הכשרות קיימות, באמצעות מדריכי היחידה למיניות ולמניעת פגיעה ובאמצעות אתר האינטרנט של המשרד.

הנחיות משרד הרווחה לפעולות זיהוי ואיתור

הוראות התע"ס שעניינן טיפול בילדים ובבני נוער, שיקום נוער, חסות נוער וטיפול בנערות במצוקה, כוללות הגדרות של האוכלוסייה הנזקקת ושל מאפייני הסיכון והמצוקה. בהוראה "מדיניות הטיפול בנערות וצעירות"⁵⁵ צוינו מאפיינים המעידים על סיכון ודורשים טיפול: "היפלטות חזרת ממסגרות לימודיות או תעסוקתיות, שוטטות, בריחה מהבית, התחברות לחברה עבריינית, [קיום] יחסי מין לא מובחנים לאורך זמן, הריגות חוזרים, שימוש מזדמן בסמים ואלכוהול, הפרעות אכילה, דיכאונות וניסיונות אובדניים". ואילו לנערים במצוקה "קושי בקבלת סמכות וחוקי מסגרת, קשיים בהסתגלות חברתית, בעיות התנהגות קשות, שוטטות, עזובה, אלימות, שימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים, דפוסי עבריינות [והפרת] חוק, קשיים ביצירת קשר ואמון, קושי בדחיית סיפוקים, דימוי עצמי נמוך ותחושת ניכור"⁵⁶.

בינואר 2008 פרסם משרד הרווחה חוברת הדרכה שכותרתה "גישת היישוג כמתודה טיפולית בקרב בני נוער וצעירים בסיכון: תיאוריה, דגם הפעלה ודרכי התערבות"⁵⁷ (להלן - מסמך גישת היישוג). לפי מסמך זה, פעולת היישוג היא מצב שבו נותני השירותים החברתיים יוצאים אל האוכלוסייה המצויה בסיכון ואינם ממתנים שהיא תפנה אליהם. ההנחה העומדת בבסיס גישת היישוג היא שישנם בני נוער המצויים בסיכון ובניתוק חברתי ואינם מוכרים לגופים המטפלים, וכדי לטפל בהם יש תחילה לצאת לשטח ולאתרם. אוכלוסיית הנוער המצויה בסיכון גבוה מחייבת את העובדים הסוציאליים להגיע אליה, לזירה הטבעית שלה, כדי לבלום את התדרדרותה המוחלטת.

על פי מסמך גישת היישוג, בגלל קשיי הסתגלות, חלק ניכר מהאוכלוסייה בסיכון נמצא בעימות עם המסגרות החברתיות המקובלות, סובל מחוסר אמון בעולם המבוגרים ובמסד ובכל מה שהוא מייצג. רבים מבני נוער אלו סובלים מחוסר מודעות למצב הסיכון שהם נתונים בו, או מגלים תחושות של פטליזם, של אדישות ושל ייאוש. חלקם אינו מכיר את השירותים הקיימים, אינו יודע

55 הוראה 1 לפרק 17 בתע"ס.

56 הוראה 1 לפרק 9 בתע"ס.

57 על החוברת חתומים משרד הרווחה; האגף למחקר, תכנון והכשרה בבית הספר המרכזי להכשרת עובדים בשירותי הרווחה; האגף לשירותי תקן ונוער מנותק, השירות לנוער וצעירים.

כיצד להגיע אליהם או שאינו מסוגל לקשר בין הבעיות האישיות ובין השירותים המוצעים. שיטות הטיפול ואספקת השירותים החברתיים המקובלות, שנועדו לתת להם פתרונות, אינם מתאימים לאוכלוסייה כזאת - בהיעדר היזמה והרצון לצרוך אותם. לפיכך, יש לפתח עבור אוכלוסייה זו מערכת טיפולית שבה האחראיות והיזמה לאיתור ולטיפול מוטלת על נותני השירות.

הוראות התע"ס לצורך זיהוי ואיתור

1. הוראות התע"ס הנוגעות למצבי סיכון ומצוקה של נערים ונערות הדורשים טיפול, אינן מתייחסות באופן מפורש לתופעה של קטינים המנוצלים לזנות ואינן כוללות הגדרה של התופעה ושל מאפייניה, אף שהיא מוכרת כמצב סיכון גבוה ומעמידה את הקטינים בפני סכנה ממשית.

נמצא כי הנחיות התע"ס בנוגע לנערים במצוקה אינן עוסקות כלל ביחסי מין מסכנים בקרב נערים, למרות ההערכות שכרבע מהקטינים המנוצלים לזנות הם נערים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי יש מקום לכלול בתע"ס התייחסות ברורה לתופעה של ניצול קטינים לזנות, נערים כנערות. עליו לחשוף את העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות לתופעה על כל היבטיה כדי להעלות את מודעתם לה ולדרכי זיהויה.

כאמור, משרד הרווחה צירף לתשובתו את טיוטת התיקון לתע"ס המאחדת את הנחיות הנוגעות לנערות, לנערים, לצעירות ולצעירים וכוללת התייחסות לקיום יחסי מין לא מובחנים ולניצול לזנות של נערות ונערים כאחד.

2. על פי הנחיות התע"ס, תפקידיו של "עובד נוער וצעירים במצוקה" כוללים בין היתר איסוף נתונים על אוכלוסיית היעד, היינו, זיהוי מקומות השהייה והבילוי, מעקב אחר שעות השהייה והבילוי, לימוד תרבות הבילוי ודפוסי ההתנהגות, הסתייעות במידע הנמצא ברשות המקומית או בגופים אחרים כמו ועדים שכונתיים ושירותי המבחן, וכן יציאה לשטח ושהייה בו בזמן אמת ככל שידרש לצורך קיום שיחות עם הנוער בנושאים חברתיים, אישיים וקבוצתיים⁵⁸.

הנחיות התע"ס קובעות אפוא כי על עובדי נוער וצעירים במצוקה ברשויות המקומיות לנקוט פעולות יזומות לצורך איתור של נערים בסיכון, ואילו בביקורת נמצא כי לגבי עובדי "נערות וצעירות" אין כל הנחיה המחייבת אותם לנהוג כך.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח תרבות הבילוי של הנוער, לרבות ההתגודדות יחדיו של נערים ונערות במקומות ציבוריים, ולנוכח ההכרה בגישת היישוג כמתודה טיפולית הולמת, יש מקום לכלול בהנחיות התע"ס גם את החובה לנקוט פעולות יזומות לאיתור נערות בסיכון במרחב הציבורי.

בטיטת התיקון לתע"ס, שצורפה כאמור לתשובת משרד הרווחה, נקבע כי אחת מדרכי ההתערבות הנדרשות היא "איתור, יישוג ועבודת רחוב בזירות מגוונות בקהילה, בשעות משתנות המתאימות למאפייני האוכלוסייה". בטיטה צוין עוד כי "פעילות יישוג ועבודת רחוב

58 הוראה 4 לפרק 2 בתע"ס שעניינה "תיאורי משרות במחלקות לשירותים חברתיים" מגדירה את תפקידי העובדים במחלקות לשירותים חברתיים כפי שסוכמו עם משרד הפנים ועם מרכז השלטון המקומי. בין היתר נכללו בהוראה זו הגדרות התפקיד של עובדי נוער.

אמורה להתבצע יומיים בשבוע בשעות הרלוונטיות לפעילות הנוער כולל ערב ולילה על ידי עובד סוציאלי ועל ידי מדריך מאתר".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה ולרשויות המקומיות כי עליהם להיערך בהקדם להפעלת המדיניות החדשה שנקבעה לנקיטת פעולות יזומות לאיתור קטינים בסיכון.

הכשרת עובדים סוציאליים לצורך זיהוי ואיתור

מדיניות הרווחה הנהוגה בישראל, צריכה לתת ביטוי לשינויים בחברה הישראלית ולהשפעתם על האוכלוסייה - למשל שינויים במצבם הכלכלי של התושבים, שינויים בהרכב האוכלוסייה הנובעים מעלייה ומהגירה, ושינויים בדפוסי ההתנהגות של בני נוער, לרבות התנהגות המינית, ובמצבי הסיכון הרובצים לפתחם.

משרד הרווחה אחראי לקביעת מדיניות הרווחה בישראל, להטמעתה במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות ולפיקוח על יישומה. כמה אמצעים עומדים לרשותו של המשרד למילוי תפקידו זה, ובהם הסברה, הנחיה והדרכה בימי עיון, בכנסים ובהשתלמויות⁵⁹.

1. הביקורת העלתה כי משרד הרווחה - האחראי להדרכת העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות המטפלים בבני נוער במצוקה, להכשרתם ולהתפתחותם המקצועית - לא הכין תכניות להעלאת מודעותם לתופעה של ניצול קטינים לזנות, להכשירם לזהות את מאפייניה הייחודיים ולהדריך כיצד להתמודד אתה ולטפל בנפגעים ממנה. ההכשרה צריכה להיעשות תוך כדי שימת דגש על השינויים שחלו בשנים האחרונות בדפוסי ההתנהגות של בני הנוער, לרבות התנהגות המינית, ועל הישנות מקרים רבים בשנים האחרונות של ניצול קטינים לזנות.

2. משרד הרווחה עורך הכשרה לתפקיד "עו"ס נערות ונערים" באמצעות בית הספר המרכזי להכשרת עובדים לשירותי הרווחה שבאחריותו. הכשרה זו, בהיקף של 240 שעות, היא ההשתלמות הבסיסית לעובדים המיועדים לטפל במתבגרים, בצעירות ובצעירים.

א. המשרד קבע כי עובדים סוציאליים חדשים המיועדים לטפל בנערות במצוקה יחויבו להשתתף בהשתלמויות הקשורות לתפקיד ולעמוד בכל החובות כתנאי להמשך ההעסקה כ"עו"ס נערות במצוקה"⁶⁰.

הביקורת העלתה כי משרד הרווחה לא קבע תקופת ותק מרבית שבמהלכה עובדים סוציאליים לנוער נדרשים לעבור את ההשתלמות הבסיסית, וההשתלמות בהשתלמות נקבעת על פי החלטת מחלקת הרווחה ברשות המקומית. במציאות כזאת, קיימים מקרים שהעובדים לא עברו את ההכשרה הבסיסית אף שכבר עברו כמה שנים מאז החלו בתפקידם כעובדים סוציאליים לנוער במחלקת הרווחה. עוד עלה כי קיימת אי-בהירות בנוגע לחובת ההשתלמות של העובדים הסוציאליים הכלליים בהשתלמויות, מכיוון שעובדים אלו מטפלים בבני נוער בסיכון ובמצוקה נוסף על טיפולם בתחומי נזקקות אחרים.

59 נוהל "תאום תכנית עבודה, בדבר קיום כנסים, ימי עיון והדרכה לעובדי המחלקות לשירותים חברתיים", ינואר 1992. הנוהל צורף להוראה 12 לפרק 2 בתע"ס.

60 כך התע"ס, בתיאור משרת "עובד סוציאלי - נערה במצוקה".

בטיטת התיקון לתע"ס שצורפה לתשובת משרד הרווחה נקבע בסעיף 7 כי על עובדים סוציאליים בשירות למתבגרים להשתתף בקורס הכשרה במהלך שתי שנות עבודתם הראשונות.

ב. נמצא כי בשנים 2010-2013 השתתפו בהשתלמויות שערך משרד הרווחה 60 עובדים סוציאליים⁶¹. מעיון בנושאי הלימוד שנכללו בהשתלמויות האמורות עולה כי בשתי ההשתלמויות שנערכו בשנים 2010-2012 נכלל הנושא של נערות בזנות בהיקף של 10-15 שעות. בהשתלמות שנערכה בשנת 2013 כלל לא נכלל הנושא של זנות קטינים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי ההשתלמות בנושא זנות נערות הנלמדת בהשתלמות הבסיסית אין בה די כדי לענות על צורכי העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות, בגלל מיעוט המשתתפים בהכשרה זו בכל שנה ומשום שהכשרה זו מיועדת בבסיסה לעובדים חדשים ואינה מועברת לעובדים ותיקים לצורך עדכון וריענון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה להעביר השתלמויות בנושא ניצול קטינים לזנות לעובדים חדשים ולעובדים ותיקים כאחד, כדי להגביר את מודעותם לתופעה ולתת בידיהם כלים מתאימים לזיהוי קטינים המנוצלים לזנות ולטיפול בהם.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרד הרווחה כי לנוכח השינויים שחלו בשנים האחרונות בדפוסי ההתנהגות של בני הנוער, לרבות התנהגותם המינית, ועקב ריבוי המקרים המעידים על ניצול קטינים לזנות, עליו להתייחס בתכנון ההכשרה שלו לשינויים אלה. בהתאם לכך, עליו להכשיר את כל עובדי הרווחה המטפלים בבני נוער כיצד לזהות קטינים המצויים במצבי סיכון ולהנחותם איך לטפל בהם.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי מפקחי השירות לנוער, צעירות וצעירים, האמורים לפקח על עובדים ברשויות המקומיות ולהנחותם, נמצאים בעיצומה של הכשרה מקצועית בנושא פגיעות מיניות, שבמהלכה גם יעברו הכשרה בנושא זנות. יצוין כי מתשובת המשרד עולה כי בעקבות הביקורת ערך השירות למתבגרים הכשרה בת יום אחד בנושא טיפול בזנות קטינים לכ-320 עובדים סוציאליים בארבעת מחוזות המשרד.

פעולות איתור ברשויות המקומיות

1. על פי מסמך גישת היישוג⁶², הגישה ידעה עליות ומורדות במשך השנים. לעתים השתרשו נורמות עבודה ולפיהן העובדים סיגלו לעצמם דפוסים של עבודה משרדית ושל שעות עבודה קבועות. נורמות עבודה אלו עומדות בניגוד גמור לעקרונות הבסיסיים של גישת היישוג, הדוגלת בגמישות מרבית בשעות העבודה, בניידות של העובדים וביציאה לשטח. כיום, רבים מהעובדים האמורים לטפל בבני נוער ובצעירים מעניקים את השירותים הטיפוליים רק למי שמגיעים ללשכות הרווחה ביזמתם או למי ששירותים חברתיים אחרים מפנים אליהם. שיטת עבודה זו מותירה בביתם, בקרנות הרחוב, בפארקים, בקניונים, במרכזי שעשועים ובמקומות

61 מתוך הרשויות המקומיות שנבדקו השתתפו בהכשרה שלוש עובדות סוציאליות מעיריית עפולה, שלוש עובדות מעיריית באר שבע, ארבע עובדות מעיריית תל אביב-יפו, שתי עובדות מעיריית דימונה, עובדת אחת מעיריית קריית מלאכי ועובדת אחת מעיריית נתניה.

62 ראו הערה 8.

בילוי אחרים רבים מבני הנוער ומהצעירים שאינם מחפשים עזרה ביזמתם, ו"מנתקת" אותם משירותים טיפוליים וכך גם מהסיכוי לשנות את מצבם.

הביקורת העלתה כי עיריית חדרה, נתניה, עפולה, קריית ים, קריית מלאכי וצפת אינן נוקטות פעולות יישוג לאיתור קטינים המנוצלים לזנות בתחומן. ברשויות אלה אנשי המקצוע אינם פועלים לא בשעות הערב והלילה ולא במקומות הבילוי והשהייה של בני נוער כדי לאתר קטינים המנוצלים לזנות שאינם פונים ביזמתם למחלקת הרווחה כדי לקבל סיוע. עוד הועלה כי לרשויות אלה אף אין תכנית מסודרת להפעלת מערך יישוג, הכוללת מיפוי אזורים מועדים, גיוס של כוח אדם נדרש, פריסה של צוותים וכיוצא באלה.

יוצא אפוא שהרשויות המקומיות יודעות רק על מקרים של קטינים המנוצלים לזנות שדיווחו עליהם צוותי החינוך בבתי הספר, המשטרה, התושבים, בני משפחה או בני נוער אחרים.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 כי היא נוקטת פעולות יישוג לאיתור קטינים במצבי סיכון וחשש לניצול על ידי כוחות עירוניים כגון השיטור העירוני וסיירת ההורים.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקיימת פעולות יישוג באמצעות כמה גורמים, וביניהם ניידת של עמותת עלם לאיתור נוער בסיכון וסיירת הורים. עוד השיבה העירייה כי היא שמה לעצמה מטרה לקיים היערכות אופרטיבית להתמודדות עם נושא הזנות. עוד ציינה העירייה כי תופעת הזנות על פי הגדרתה המקצועית המעודכנת, עוצמתה ודרכי ההתמודדות עמה, נכון שייבחנו מחדש, תוך הפעלת אסטרטגיות חדשות ומותאמות.

עיריית צפת מסרה בתשובתה כי פעולות איתור לקטינים במצבי סיכון נערכות באופן שוטף על ידי גורמים כמו סיירת ההורים ועובדי נוער וצעירים של אגף הרווחה. עוד נמסר כי פעולות אלה אינן ממוקדות בתופעת הזנות בלבד, ומטרתן לאתר בני נוער במגוון רחב של מצבי סיכון ולתת להם מענה. עוד הוסיפה העירייה בתשובתה כי אכן יש מקום לפעול להכשרה מעמיקה בנושא, וכי ההתמודדות עם התופעה דורשת מיומנויות ייחודיות וכן הקצאת משאבי זמן ותקציבים, כדי לאפשר מענה מקיף לקטינים במעגל הניצול המיני והזנות.

מנהלת מחלקת נוער באגף הרווחה בעיריית חדרה מסרה בתשובתה מיולי 2014 כי המחלקה מטפלת בקטינים המנוצלים לזנות כחלק מהטיפול הכולל בבני נוער בסיכון. בתשובת מנהלת המחלקה נטען עוד כי הנושא של זנות קטינים דורש התמחות, וכי כדי שהמחלקה תוכל לפעול בתחום עליה להגיש בקשות לתקציב לעיריית חדרה ולמשרד הרווחה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הפעלת יחידות איתור כלליות, שלא קיבלו הכשרה מתאימה וחלקן פועלות ללא ליווי אנשי מקצוע - אינה מספקת. לשם איתור קטינים המנוצלים לזנות נדרשת הכשרה מיוחדת, ובנוסף נדרש מיפוי של המוקדים הרלוונטיים, שאינם דווקא האזורים שפועלות בהם יחידות איתור כלליות אחרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על עיריות חדרה, נתניה, עפולה, קריית ים, קריית מלאכי וצפת לנקוט פעולות יישוג לאיתור קטינים המנוצלים לזנות בתחומן, או לאיתור קטינים המועדים לניצול, כדי להעריך את הסיכוי להידרדרותם ולהגיש להם סיוע מתאים. בהיעדר פעולות יזומות לאיתור קטינים המנוצלים לזנות, העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות אינם נחשפים להיקף התופעה ולמאפייניה. מצב זה יש בו כדי לפגוע בגיבוש דרכי הטיפול בקטינים אלה, וקרבת הניצול עלולים להיותר ללא כל סיוע.

2. על פי מסמך גישת היישוג, "ישנם גורמים בקהילה שעשויים לגלות רתיעה מגישת היישוג בגלל החשש מפני התיוג שעלול לצוץ בעקבותיה. גורמים אלה חוששים, שאיתור בני נוער וצעירים העוסקים בפלילים, אלימות ושימוש בסמים ובאלכוהול עלול להעלות על פני השטח 'בעיות רדומות', ונשחשפתן עלולה לפגוע בדימוי החיובי של כלל הקהילה".

הביקורת העלתה כי בכמה מקרים הובא לידיעתן של מחלקות הרווחה מידע על קטינים המנוצלים לזנות, אך העובדים הסוציאליים המקומיים לא ביקרו באזורים שצוינו בדיווחים ואף לא בחנו אותם, גם במקרים שהמידע היה מוצק ואמין. להלן דוגמאות:

ק ר י י ת ים : העירייה לא בחנה מידע שהגיע אליה בדבר התרועעות של נערות עם גברים בוגרים בשעות הלילה באזור חוף הים, ואת החשד שמדובר בקטינות המנוצלות לזנות.

בישיבת ועדת האכיפה שהתקיימה בפברואר 2012,⁶³ בהשתתפות נציגים מעיריית קריית ים וממשטרת ישראל⁶⁴, דיווחה עובדת סוציאלית בעירייה על תופעה של סוחרים סמים המפעילים נערות ומעסיקים אותן בזנות, וציינה שהמידע הועבר למשטרה. בישיבה סוכם כי יש לעמוד בקשר עם נציג המשטרה שנכח בדיון לשם "טיפול מעמיק בבעיה".

הביקורת העלתה כי אף שהמידע שהוצג בישיבת ועדת האכיפה מעיד על כך שקטינות בתחומה מנוצלות לזנות, לא המשיכה עיריית קריית ים את הטיפול בנושא ועובדי מחלקות הרווחה לא פעלו לאיתורן של הנערות ולמתן טיפול כנדרש.

בעקבות הביקורת הועלה שוב לסדר היום של העירייה הנושא של ניצול קטינות לזנות בתחום שיפטה של העיר. בישיבה שערכה ועדת האכיפה במרץ 2014,⁶⁵ שנתיים לאחר הישיבה הקודמת, הצביעה עובדת סוציאלית נערות על התופעה ועל היקפה וציינה כי "אכן יש תופעה כזו בעיר, כשעיקר התופעה מצויה בחוף הים... בחוף הים יש הרבה שתייה בעיקר בסופי שבוע". העובדת טענה כי הנערות שותות לשכרה וכי גברים מנצלים זאת, וביקשה את עזרת המשטרה בטיפול בתופעה. נציגי המשטרה שהשתתפו בדיון השיבו כי אין ביכולתם לפתוח בחקירה אלא אם הנערה מודה שהיא עוסקת בזנות או מוגשת תלונה מצדה או מצד משפחתה. הם הוסיפו וציינו שעל הגורמים העירוניים לדווח על מיקומן המדויק של הנערות בחוף כדי שיוכלו להגיע למקום ולפעול למניעת הישנות התופעה.

63 הישיבה התקיימה כחלק מהתכנית "עיר ללא אלימות" של המשרד לביטחון הפנים, שעיריית קריית ים שותפה בה.

64 בדיון השתתפו בין היתר קצין חקירות וקצין נוער מתחנת זבולון של משטרת ישראל.

65 בדיון השתתפו בין היתר סגן מפקד תחנת זבולון של משטרת ישראל ושוטרת ממחלק הנוער בתחנה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית ים כי אין די בהעברת מידע למשטרה בדבר קטינות בתחומה המנוצלות לזנות. על העירייה לפעול לטיפול בתופעה בכל האמצעים העומדים לרשותה ובשותף כל הגורמים הרלוונטיים. עליה להמשיך ולנקוט צעדים לאיתור הנערות ולהשלמת המידע על הפעילות המתרחשת בחוף הים, כדי למגר את התופעה.

עיריית קריית ים מסרה בתשובתה כי העברת המידע למשטרת ישראל נעשתה כחלק מתכנית "עיר ללא אלימות" המפגישה בוועדות השונות את כלל גורמי האכיפה, הטיפול וקביעת המדיניות העירוניים. העברת המידע נעשתה גם בשל חששה של העירייה כי הנוכחות בחוף הים, בעיקר בלילה, מסוכנת וקשורה לביצוע עברות אחרות כמו סחר בסמים. עוד נמסר כי דיווח העוברת הסוציאלית על עיסוק בזנות מתבסס על מידע עקיף כיוון "שבעצמה לא ביקרה במקום בשעות הפעילות העבריינית כביכול".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית ים כי אף שהעובדת הסוציאלית לא ביקרה בעצמה במקום, הדיווח שמסרה חייב את העירייה לנקוט פעילות יישוג ולבדוק את הדיווח בשטח - להגיע לחוף הים, לאתר את הנערות השוהות במקום וליצור עמך קשר על מנת לבחון את מצבן ולברר אם הן מנוצלות לזנות - דבר שלא נעשה.

עיריית קריית ים ציינה בתשובתה כי תוכן תכנית רחבה למיפוי התופעה ולטיפול בה, שתכלול פעולות יישוג מצד עובדי הרווחה, הפיקוח והשיטור וכן מצד גופים אחרים הפועלים ברשות.

משרד מבקר המדינה העיר למשטרת ישראל כי התייחסותה למידע שהציגה לפני נציגת העירייה בנוגע לתופעת ניצול קטינים לזנות אינה מספיקה וכי עליה להפעיל את סמכויותיה בכל האמצעים העומדים לרשותה. מן הראוי שהמשטרה תפיק לקחים מהמקרה ותנחה את שוטריה כיצד לפעול בכל המוקדים שקיים בהם חשש לניצול קטינים לזנות.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מבצעת בחוף הים בקריית ים סיורי ניידות וסיורים רגליים בעיקר בסופי שבוע, כדי למנוע מבני הנוער לשתות אלכוהול ולבצע עברות, וכי בני נוער המעוררים חשד נבדקים ומטופלים בהתאם. עוד נמסר כי רכז הנוער בתחנת זבולון הונחה "לאסוף מידע מודיעיני בתחום על מנת לעמוד על היקפי התופעה", וכי על גורמי הרווחה בעיריית קריית ים לדווח באופן מידי למשטרת זבולון על מידע לגבי עברות נגד קטינים בכלל ולגבי עברות זנות בפרט, "על מנת להמשיך ולטפל בבעיה המתעוררת".

תל אביב-יפו: העירייה לא פעלה לאיתור קטינות המנוצלות מינית בגן ציבורי בעיר בתמורה לאתנן, אף שהמידע נמסר לה מעובדים בתכנית לנערים במצוקה.

בפברואר 2013 התקיימה באגף מזרח של מינהל השירותים החברתיים בעיריית תל אביב-יפו ישיבה בנושא "התנהגות נערות בגינות"⁶⁶, וזאת לבקשת עובדי "קרן קרב"⁶⁷. עובדי הקרן העלו

66 בישיבה השתתפו נציגים מאגף החינוך ומהמינהל לשירותים חברתיים שבעיריית תל אביב-יפו ונציגים מקרן קרב.

67 קרן קרב היא תאגיד פילנתרופי שנוסד בקנדה בשנת 1990. לצד תכניות הלימוד בבתי הספר ובגני הילדים, משרד החינוך מפעיל במוסדותיו את תכנית קרב ללימודי העשרה. התכנית מבוססת על שיתוף פעולה בין משרד החינוך, הרשויות המקומיות, הורי התלמידים במערכת החינוך וקרן קרב.

לסדר היום תופעה של התנהגות מינית לא נורמטיבית הבאה לידי ביטוי בפעילות מינית חסרת הבחנה של ילדות בנות 11-12 בגינות, בכתי הספר ובמקומות נוספים, וציינו כי חלקן מקבלות אתן. בישיבה האמורה צוין כי הנוכחים ברובם "מודעים ומכירים את התופעה", וכי "במחלקת הרווחה באזור מטפלים באופן פרטני כשהנושא יוצא לאור". בישיבה הוחלט שיכונס פורום נוסף שיחליט על דרכי פעולה, ואולם בישיבות הבאות הוחלט כי פורום רב-משתתפים אינו אפקטיבי, וכי נושא ההתנהגות המינית החריגה בקרב נערות הובא לידיעת כל אחד מהגורמים שהשתתפו בישיבה.

הביקורת העלתה כי אף לא אחד מהגורמים האמורים שעליהם מוטלת החובה והאחריות על פי דין, ובהם העובדים הסוציאליים במחלקת הרווחה ואנשי אגף החינוך בעירייה, פעל לאיתורן של הנערות האמורות. יתרה מזו, אף לא אחד מהם ביקר במוקדי התופעה שדווח עליהם בניסיון לאתר את הנערות, לבחון את מצבן ולהגיש להן טיפול וסיוע.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 כי בעקבות מידע שהגיע למינהלת אגף מזרח לגבי תופעה של התנהגות מינית חריגה בקרב נערים ונערות, יזמה מינהלת האגף במהלך השנה האחרונה מפגש שכלל עובדי יחידות עירוניות, נציגים מתחנת המשטרה של האזור ונציגי עמותות הקשורים לעבודה עם הנוער שבתחום האחריות של האגף. העירייה מסרה כי התקיימו שלושה מפגשים שמטרתיהם העיקריות היו להעלות את הנושא על סדר היום ולעמוד על תפקידו של כל גורם בהתמודדות עם התופעה. עוד ציינה העירייה כי "המידע שהגיע לא היה קונקרטי ולא כלל שמות של נערות אלא התייחס לשמועות בלבד".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית תל אביב-יפו כי אף שבמידע שנמסר לה לא ננקבו שמות הנערות, צוין בו המקום המדויק של מוקד ההתרחשות והועלה דפוס חוזר. יתרה מזו, את המידע מסרו אנשי מקצוע שהוכשרו לאתר קטינים בסיכון, ולפיכך היה על העירייה לבחון את המידע בכובד ראש, ליזום פעולות לאיתור הקטינות, ליצור עמך קשר ולבחון אם הן מנוצלות לזנות, וכן לסייע להן בכל האמצעים העומדים לרשותה.

נתניה : למחלקת הרווחה בעירייה נודע על תופעה של ניצול קטינות לזנות בתחום העיר דרך פרסומים במקומונים המופצים בנתניה ובאזור, שתיארו את ניצולן של הקטינות לזנות בשעות הערב והלילה בכמה מוקדים ברחבי העיר.

בביקורת נמצא כי גורמי הרווחה בעירייה לא ביקרו במוקדים האמורים כדי לאמת את המידע ולבחון דרכי פעולה בהתאם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה כי המידע שהגיע אליה היה מפורט, ועל כן היה עליה לעשות כל שלאל ידה כדי לבחון אותו. היה והתברר המידע כנכון, היה זה מחובתה לאתר את הקטינים המנוצלים לזנות ולסייע להם בכל האמצעים העומדים לרשותה.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא דיווחה למשטרה על זנות באחד המוקדים, אך המשטרה לא איתרה בו פעילות כזאת. לגבי מוקד נוסף, העירייה "יצרה קשר עם גורמי איתור במקום" ואלו לא זיהו פעילות של קטינים המנוצלים לזנות.



משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות נתניה, קריית ים ותל אביב-יפו כי אין די בפעולות שנקטו, שכללו הצפת המידע ושיתופו עם הגורמים השונים. בעקבות המידע שהגיע אליהן היה עליהן לאתר את הקטינות המנוצלות לזנות ולהגיש להן את הטיפול המתאים, בין היתר באמצעות יציאה של העובדים הסוציאליים למוקדי הפעילות שדווח עליהם.

“ערים בלילה” - תכנית לאיתור קטינים המנוצלים לזנות וטיפול בהם

כאמור, התכנית היחידה המופעלת במסגרת התכנית הבין-משרדית לטיפול בזנות היא התכנית “ערים בלילה”, שמטרתה איתור קטינים המנוצלים לזנות, הפחתת הנזק הרגשי והפיזי שנגרם להם והענקת חלופות שיאפשרו להם יציאה הדרגתית ממעגל הזנות. התכנית מופעלת בתל אביב-יפו ובחיפה, ובאופן חלקי גם באילת:

תל אביב-יפו וחיפה: בספטמבר 2008 התקשרה עיריית תל אביב-יפו בהסכם עם עמותת עלם להפעלת התכנית “ערים בלילה”⁶⁸. בנובמבר 2009 חתמה על הסכם עם העמותה גם עיריית חיפה⁶⁹. בהסכמים נקבע כי עמותת עלם תאחר בני נוער בני 13-21 המנוצלים מינית באופן מסחרי, וכי לכל נער או נערה תותאם תכנית טיפול ושיקום אישית, הן לטווח המידי והן לטווח הארוך, בשיתוף גורמי הרווחה מטעם העירייה.

הבדיקה העלתה כי בניגוד לקבוע בהסכמים, גורמי הרווחה בעיריית תל אביב-יפו ובעיריית חיפה לא היו שותפים בהכנת תכנית טיפול ושיקום אישית לנערים ולנערות שאותרו כמנוצלים לזנות, לא בטווח המידי ולא בטווח הארוך: הם לא היו שותפים לבחינת מכלול המאפיינים והצרכים של הקטינים שאותרו, לרבות מאפייני הסביבה והמסגרת המשפחתית שלהם, ואף לא היו שותפים לקביעת סוג הטיפול לכל קטן, תוך בחינה של כלל האפשרויות העומדות לרשותם. לא נמצא כי עיריית תל אביב-יפו ועיריית חיפה דרשו מידע לגבי הטיפול בקטינים או עקבו אחר התקדמות הטיפול בהם ותוצאותיו. במצב האמור, לעיריות תל אביב-יפו וחיפה אין כל מידע על הקטינים שאותרו, על הקטינים שטופלו ועל מצבם, ובפועל הן אינן שותפות כפי שנקבע בהסכם להתאמת תכנית שיקום אישית לקטינים המנוצלים לזנות בתחומן.

נמצא כי עיריית תל אביב-יפו ועיריית חיפה קיבלו מעמותת עלם דיווחים תקופתיים כלליים על מספר הנערות, הנערים, הצעירות והצעירים שאותרו וטופלו על ידי העמותה במסגרת התכנית, ללא פירוט שמות, רקע משפחתי או חברתי, מאפיינים סוציו-אקונומיים, או כל מידע נוסף עליהם.

בכך לא מילאו העיריות את תפקידיהן כמופקדות על רווחת הקטינים וכשותפות להתאמת תכניות השיקום האישיות לקטינים המנוצלים לזנות שאותרו, כפי שנקבע בהסכם, ולמעשה הסתמכו לחלוטין על פעילות העמותה.

68 תוקף ההסכם היה עד 31.12.09, וכלל אפשרות להארכתו לתקופות נוספות. הוא הוארך פעמיים, עד 31.12.13, ובהסכמי הארכה נקבע כי כל תנאי ההסכמים המקוריים יחולו עליהם, למעט השינויים בתקציב.

69 ההסכם נחתם לתקופה של 12 חודשים, מ-1.1.09 ועד 31.12.09, ונקבע בו כי לעירייה ניתנת האפשרות להאריך בשתי תקופות נוספות בנות שנה כל אחת. ההסכם הוארך פעמיים עד לסוף 2011, והסכמים דומים נחתמו בין עיריית חיפה לעמותת עלם גם לשנים 2012-2014.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו ולעיריית חיפה כי עליהן להיות שותפות ברמה הפרטנית בקבלת ההחלטות ובמעקב אחר הטיפול שמקבלים הקטינים המנוצלים לזנות שאותרו על ידי עמותת עלם במסגרת התכנית "ערים בלילה".

כמו כן העיר משרד מבקר המדינה כי אי-מעורבותן של העיריות בקביעת תכניות הטיפול והשיקום של אותם קטינים ואי-מעקב אחר ביצוען והתקדמותן, עלולים לפגוע בטיפול הניתן לאותם קטינים וביעילות התכנית.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוולי 2014 כי היא מודעת לחשיבות שיתוף הפעולה בין "ערים בלילה" ובין שירותי הרווחה, הן מבחינת הפיקוח על עבודת העמותה והן מבחינת הבטחת הטיפול הנכון ביותר עבור בני הנוער שאותרו. עוד נמסר כי אגף הרווחה בעיריית חיפה מודע לחשיבות מעורבותו בתהליך האיתור של נוער מנוצל מינית לזנות ובתהליך שיקומו, וכי האגף קידם תהליך לפיקוח של שירותי הרווחה על שירותי הסיוע לנוער זה. בתשובה צוין גם כי סוכם שמנהלת היחידה לטיפול בנערות באגף הרווחה בעיריית חיפה, עובדת סוציאלית לנערות בעיריית חיפה ומנהלת "ערים בלילה" יבנו במשותף תכניות טיפול לנוער שאותר כמנוצל לזנות, ויעקבו אחר ביצוען.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה כי ראתה עצמה שותפה בנוגע לקטינים תושבי העיר בלבד, וכי רבים מהנערים ומהנערות שאותרו בתכנית אינם תושבי תל אביב-יפו, ובמקרים אלה נדרש שהעמותה תיצור קשר עם הרשות המקומית שבה מתגוררים הורי הקטין. עוד הוסיפה העירייה כי נציגות ממינהל השירותים החברתיים בעירייה משתתפות בוועדת ההיגוי המלווה של התכנית, ובכך משפיעות על תכניות ההתערבות ברמה הכללית והפרטנית, ומקבלות דיווח על מספר המטופלים בכל נקודת זמן, כמה מהם תושבי העיר, ועבור מי נדרשת מעורבות של המחלקה לשירותים חברתיים.

לפי תשובת העירייה, בוועדת ההיגוי נידונו בעיקר הנתונים המספריים, בייחוד של נערות, כדי להגדיל את מספר הנערות והצעירות שיאתר צוות "ערים בלילה". הנחת העבודה הייתה שלאחר האיתור ייצור עמך הצוות קשר לצורך התערבות ומזעור נזקים. כמו כן ביקשה העירייה להבהיר כי הנערות ברובן מתנגדות לקשר עם שירותי הרווחה הממסדיים, ובמקרים אלה היעדר המעורבות נובע מהשיקול המקצועי שלא בשלה העת להתערבותם. העירייה הוסיפה וציינה כי מסוף שנת 2013 לא התקיימו ועדות היגוי, וכי יופקו לקחים לקראת התכנית החדשה⁷⁰.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית תל אביב-יפו כי גם אם הקטינים המנוצלים לזנות שאותרו בתכנית "ערים בלילה" מסרבים לקשר עם גורמי הרווחה, אין הדבר גורע מחובתה של העירייה לקיים פיקוח על הטיפול שמקבלים אותם קטינים מהעמותה, ולעקוב אחר התקדמותו ותוצאותיו.

עמותת עלם מסרה בתשובתה מאוגוסט 2014 כי כל הנתונים על אוכלוסיות בזנות מפורסמים מדי רבעון ובסיכום כל שנה ברוח השנתי של העמותה. לדברי העמותה, עובדות הרווחה ברשויות המקומיות שבהן הופעלו התכניות הן חלק אינטגרלי מוועדות ההיגוי ושותפות להתלבטויות מקצועיות נקודתיות.

משרד הרווחה: בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי משרד הרווחה, האחראי להפעלת התכנית הבין-משרדית לטיפול בקטינים המנוצלים לזנות, שבמסגרתה מופעלת התכנית "ערים

70 ראו לעיל "תכנית 'עבודת רחוב - נערים/ות וצעירים/ות במצבי סכנה ממשית'".

בלילה", לא ביצע פיקוח ומעקב בנושא שיתוף הפעולה בין עיריות תל אביב-יפו וחיפה ובין עמותת עלם ובנושא מילוי תנאי ההסכם להפעלת התכנית על ידי העיריות.

אף שבמועד סיום הביקורת התכנית "ערים בלילה" פועלת זה כשש שנים, אין בידי משרד הרווחה מידע ונתונים על הקטינים שטופלו במסגרת התכנית בכל התקופה הזאת, על מידת השתתפותם במסגרות הטיפול ועל תוצאותיו. עלה כי במשך השנים משרד הרווחה לא נתן את דעתו על הצורך לבחון את אופן יישום התכנית, את תוצאותיה ואת תרומתה לשיקום הקטינים שאותרו ולשילובם בחברה, לצורך שיפורו וקידומו של הטיפול בקטינים המנוצלים לזנות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי בהיותו האחראי להפעלת התכנית הבין-משרדית לטיפול בזנות בכלל, ולתכנית "ערים בלילה" בפרט, ובהתחשב בכך שתכנית זו היא היחידה הפועלת במסגרת הבין-משרדית, עליו לקיים מעקב אחר התנהלותה, לפקח עליה ולבחון אם היא ממלאת את יעדיה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הן עובדי הרשויות המקומיות, הן הפיקוח המחוזי והן מנהלת השירות למתבגרים מעורבים בפיתוח התכנית ובהפעלתה ומשתתפים בוועדת ההיגוי. הקושי בשיתוף הפעולה נבע ממחויבותם של המאחרים, עובדי עמותת עלם, לשמור על סודיות כלפי הקטינים שנוצלו לזנות, ומאי-רצונם של הקטינים להיחשף לפני עובדי הרווחה. קושי נוסף היה המידע החלקי בידי חלק מעובדי הרווחה על תופעת הזנות. מעורבות השירות למתבגרים ופיקוחו על שיתוף הפעולה עם הרשויות תל אביב-יפו וחיפה הושגו על ידי השתתפות נציגיו בוועדות ההיגוי ועל ידי קבלת דוחות תקופתיים מעמותת עלם ומתן משוּב על דוחות אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי גם אם הקטינים המנוצלים לזנות שאותרו בתכנית "ערים בלילה" מסרבים לקשר עם גורמי הרווחה, אין הדבר גורע מחובתו של המשרד לקיים פיקוח על הטיפול שמקבלים אותם קטינים ומעקב אחר התקדמותו ותוצאותיו.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הרווחה ולעיריית תל אביב-יפו כי התכנית "ערים בלילה" היא תכנית המאחרת קטינים המנוצלים לזנות ומטפלת בהם ללא קשר למקום מגוריהם, ועל כן יש להבהיר את אופן שיתוף הפעולה, הליווי, המעקב והפיקוח של גורמי הרווחה בנוגע לקטינים המאחרים בתחום רשות מקומית אחת ומתגוררים בתחומה של רשות אחרת.

משרד הרווחה הוסיף בתשובתו כי "לאור ממצאי הדוח, הנהלת השרות [למתבגרים] מנחה את המפקחים המחוזיים על כלל הרשויות המקומיות (לא רק ביישובים בהם פועלת התכנית 'ערים בלילה'), במטרה ליזום פעולות איתור של קטינים בזנות הן ע"י העובדים הסוציאליים, הן ע"י שותפי תפקיד והן ע"י עמותות שונות הפועלות בתחום, במטרה לתווך אותם לשירותים קיימים או לייצר למענם מענים ייחודיים".

בעניין שיתוף הפעולה של משרד הרווחה עם השלטון המקומי, מסר משרד הרווחה בתשובתו כי בנוסף על תכניות ההכשרה לעובדים ברשויות המקומיות ולתיקון התע"ס כפי שפורטו לעיל, הכין השירות למתבגרים "הנחיות ראשוניות להתמודדות עם קטינים/ות וצעירים/ות המנוצלים מינת

ובזנות⁷¹. בהנחיות אלה הונחו העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות ובתכניות המיועדות לבני נוער בסיכון באשר לצעדים שעליהם לנקוט עם איתורם של קטינים המנוצלים לזנות. בין היתר נקבע כי ראשית עליהם לפנות עם המידע למפקח המחוזי⁷², כדי שייזום עם העובד הסוציאלי מפגש בשיתוף עם אנשי המקצוע ברשות המקומית שלהם נגיעה לטיפול בבני נוער בסיכון. בסיכומו של דבר נקבע כי "כאשר ישנם כיוונים של תוכניות לפעולה, יש לפנות למשרד הראשי אל מנהלת השרות כדי למצוא דרכים לסיוע במימוש התוכניות הנדרשות".

לדעת משרד מבקר המדינה יש לקדם את הטיפול בתופעה של ניצול קטינים לזנות, ולצורך כך מוטלת על המדינה האחריות העליונה בנושא, ואל לה להסתמך רק על פעילותו של המגזר השלישי.

תכניות כלליות לאיתור בני נוער בסיכון

בתחומי הרשויות המקומיות מצויות יחידות איתור שונות הפועלות במסגרת תכניות של משרדי ממשלה שונים, ובהם המשרד לביטחון הפנים, משרד העלייה והקליטה ומשרדי הרווחה, החינוך והבריאות, ורובן פועלות כחלק מהתכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון. צוותי יחידות האיתור יוצאים בשעות הערב והלילה לרחובות שבני הנוער מתרועעים בהם ולמתחמי הבילוי שלהם, כדי לאתר בני נוער בסיכון בשלב מוקדם ככל האפשר. היחידות הוכשרו לזיהוי נוער בסיכון ולאבחון ראשוני שלו, דהיינו להתערבות ראשונית, להפניה לטיפול המשך במידת הצורך ולקישור לשירותי הטיפול בקהילה.

היחידות נועדו לאתר שוטטות, אלימות ושימוש בסמים ובאלכוהול, והוכשרו לזהות נוער במצבי הסיכון האלה, אולם הן לא הוכשרו לאתר קטינים המנוצלים לזנות ואין בכוחן לזהותם ולהגיש להם טיפול ראשוני, אף שהן פועלות בזירות פעילות של בני נוער שבהן מתקיימת גם זנות קטינים. להלן דוגמאות:

1. יחידה לאיתור בני נוער בסיכון לשימוש באלכוהול ובסמים ולתמכרות: לפי דגם העבודה של יחידת האיתור שמפעיל משרד הרווחה בעשר רשויות מקומיות⁷³, ולפי נוהל ההדרכה שהכין השירות לטיפול בהתמכרויות שבמשרד הרווחה, עובדי יחידת האיתור הוכשרו לזהות נוער המפריז בשתיית אלכוהול ונוטל סמים, אולם לא עברו הכשרה מתאימה לזיהוי קטינים המנוצלים לזנות - למרות פעילותם במוקדים הרלוונטיים בזמן אמת.
2. תכנית חופים: "חופים" היא תכנית בין-משרדית⁷⁴ שמובילים השירות לטיפול בהתמכרויות שבמשרד הרווחה והרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול שבמשרד לביטחון הפנים. התכנית גובשה כדי לתת מענה לדפוסי ההתנהגות של בני נוער במהלך

-
- | | |
|----|---|
| 71 | ביולי 2014 היו ההנחיות האמורות בשלב אישור סופי לקראת הפצה לרשויות המקומיות באמצעות מפקחי השירות למתבגרים שבמחוזות משרד הרווחה. |
| 72 | בהנחיות צוין כי על המידע להגיע להנהלת השירות, כדי לאמוד את היקף התופעה ולבחון הקצאת תקציב לפעולה. |
| 73 | מבין הרשויות המקומיות שנבדקו, היחידה לאיתור פועלת בעיריות באר שבע, חדרה, חיפה ונתניה. |
| 74 | שותפים לתכנית משרדי הרווחה, החינוך, הבריאות, העלייה והקליטה, וביטחון הפנים (באמצעות משטרת ישראל), וכן הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול. |

החופשות, כמו שוטטות והתכנסות במתחמים אוטונומיים שבני נוער מכל רחבי הארץ מגיעים אליהם. במתחמים אלה נחשפים בני הנוער ללחץ חברתי, לשימוש בסמים ובאלכוהול, להתנהגות מינית לא מוגנת או חסרת הבחנה, לאללימות ולסכנות ניצול מסוגים שונים. התכנית מתמקדת באיתור בני נוער במצוקה, במתן תמיכה רגשית ובהפנייתם לטיפול הגורמים המוסמכים במקום מגוריהם⁷⁵.

הביקורת העלתה כי כל עובד בתכנית, מתנדב או שכיר, נדרש לעבור הכשרה מקדימה של הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול, אולם הכשרה זו אינה כוללת הכשרה לאיתור קטינים המנוצלים לזנות, אף שיחסי מין חסרי הבחנה או לא מוגנים הוגדרו כאחד ממצבי הסיכון שבני הנוער נחשפים אליהם באותם מתחמים שהתכנית פועלת בהם, ואף נמנו עם המצבים שהיוו רקע לגיבושה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי אף שמטרתן של היחידות היא לאתר בני נוער המפריזים בשתיית אלכוהול, הן הונחו "לאתר ולקשר לשירותים בקהילה נערים ונערות ... בכל טווח מצבי הסיכון ובכללם] ניצול מיני מחוץ למשפחה והתנהגות מינית חריגה הכוללת גם מאפיינים של בני נוער החשופים לניצול לזנות בהגדרותיו השונות". עוד נמסר כי הצוותים המקצועיים של יחידות האיתור "אמנם לא קיבלו הכשרה ספציפית ורחבה הממוקדת במצב זה, אך קיבלו הכשרה ביחס לזיהוי כלל מצבי הסיכון הנכללים בהגדרה שאימצה התכנית". משרד הרווחה הוסיף וציין כי הוא יפעל "לתת מקום רב יותר להכשרה בנושא במסגרת ההכשרה הניתנת ממילא לאנשי המקצוע ביחידות האיתור".

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה את התייחסות האגף לקידום נוער ולפיה התכנית כוללת הכשרת בעלי תפקידים ומתנדבים שהונחו לאתר ולקשר לשירותים הניתנים בקהילה "נערים ונערות המאותרים בכל טווח מצבי הסיכון ובכללם... גם מאפיינים של בני נוער החשופים לניצול לזנות". האגף לקידום נוער ציין כי הצוותים המקצועיים קיבלו הכשרה לזיהוי כלל מצבי הסיכון, אך "לא קיבלו הכשרה ספציפית ורחבה" לאיתור קטינים המנוצלים לזנות.

הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2014, כי ככלל כל ההכשרות שמעבירה הרשות לאנשי מקצוע מעניקות כלים לזיהוי בני נוער במצבי סיכון, וכי נושא איתור נערים ונערות במצבי זנות יילקח מעתה אף הוא בחשבון.

המשרד לביטחון הפנים מסר בתשובתו כי הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול "מודעת לזנזק הנגרם לקטינים המנוצלים מינית... והביעה את נכונותה לכלול בתכניות ההכשרה המועברות לצוות המקצועי גם פרק בנושא איתור והפנייה של קטינים במעגל הזנות".

משרד העלייה והקליטה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 כי כחלק מהתכנית הלאומית הוכשרו יחידות האיתור לאתר נערים ונערות המצויים בכל טווח מצבי הסיכון, ובכלל זה ניצול מיני והתנהגות מינית חריגה.

3. תכניות נוספות: בתכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון שובצו תכניות שמטרתן להפעיל צוותים ברחוב ובמקומות שנוער מרבה לפקוד בשעות הערב והלילה, לצורך איתור בני נוער במצוקה ובסיכון בני 13-18, לשם יצירת קשר בין-אישי עמם ולשם הערכה ראשונית. התכניות נועדו גם לתת מענה מידי לצרכים דחופים ולמצבי משבר ולקשר בין הנערות והנערים ובין שירותי הטיפול בקהילה והשירות למתבגרים. תכניות לדוגמה הן תכנית "ניידת רחוב", תכנית "עו"ס רחוב - טיפול במרחב הפתוח בקהילה" ותכנית "יישוג ועבודה רחוב בקהילה" בהנחיית משרד הרווחה, תכנית "מדריכי ח-ן ברחוב" בהנחיית משרד החינוך ותכנית "נערי הגן" בהנחיית משרד העלייה והקליטה.

75 התכנית הופעלה בחופי אילת, תל אביב והכינרת.

הביקורת העלתה כי המשרדים השותפים להפעלת התכניות האמורות, לא נתנו את הדעת לצורך לכלול בתכניות האיתור הפועלות ברשויות המקומיות גם איתור קטינים המנוצלים לזנות, וממילא עובדי התכניות ומתנדביהן לא עברו הכשרה מתאימה לכך ולא הונחו לעשות כן, אף שהם פועלים בשעות הערב והלילה במוקדי המפגש של בני נוער.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרדים השותפים להפעלת התכניות האמורות - משרדי הרווחה, החינוך, הבריאות, העלייה והקליטה וביטחון הפנים - לכלול בתכניות ההכשרה של יחידות האיתור גם הכשרה לזיהוי קטינים המנוצלים לזנות, כדי לייעל את ההתמודדות עם התופעה באמצעות שימוש בתשתית האיתור הקיימת ובכוח האדם הזמין ממילא.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי "בתכניות אלו יחויבו [מעטה] אנשי המקצוע לתשומת לב למצבים של ניצול לזנות" וכי "הצוותים המלווים של התוכניות נדרשים לתת את הדעת לנערים ונערות במצבי סיכון חריגים ולבחון אם הם מקבלים טיפול הולם... אין בכך בכדי לתת מענה מלא לאיתור ובודאי לא לטיפול ייחודי בנערים ונערות המנוצלים לזנות, אך זהו אמצעי להעלאת המודעות ותשומת הלב לתופעה".

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 כי איתור קטינים המנוצלים לזנות יכול להיעשות במערכת הבריאות על ידי "רופאי ילדים, רופאי נשים, צוותי חדר מיון ועוד", ולצורך כך ממליץ המשרד להכשיר את הצוותים הרפואיים להכרת הנושא, לאיתור סימנים מזהים ולהעברת מידע לגורמים המטפלים. המשרד ציין כי "להפעלת התכנית נדרשים תקציבים ייעודיים".

משרד החינוך הביא בתשובתו למשרד מבקר המדינה את התייחסות האגף לקידום נוער ולפיה מדריכי התכנית הוכשרו לתפקידם בקורס המיוחד לנושא "עבודת רחוב", וכי הם מקבלים הנחיות מקצועיות סדירות, בין היתר באשר להתנהגות מינית בסיכון. עוד מסר האגף כי כאשר המדריכים פועלים בקרב בני הנוער נחשפות לפניהם לא פעם גם תופעות של ניצול קטינים לזנות.

האגף לקידום נוער שבמשרד החינוך הודיע כי בעקבות הערת מבקר המדינה יביא מטה התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון לדיון את נושא הכשרתן של יחידות האיתור לזיהוי קטינים המנוצלים לזנות, וכי משרד החינוך, השותף לדיון, "ינחה את יחידותיו לפעול בהתאם להמלצות שיגובשו".

משרד הרווחה ציין בתשובתו כי כחלק מעבודת המטה הבין-משרדי של התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון פעלה בשנה האחרונה ועדת משנה לטיפול בילדים ובבני נוער בסיכון גבוה, שהוקמה לאחר שהתחוויר כי נערים ונערות במצבי קיצון אינם מקבלים מענה הולם במסגרת התכנית. עם בני הנוער בסיכון גבוה נמנים גם נערים ונערות המנוצלים לזנות. המשרד השיב כי "בין המלצות הוועדה, שיישומן מתוכנן בימים אלה נכללים: העלאת המודעות לילדים ובני נוער במצבי קצה ולצורך בטיפול בהם, קיום הכשרות להרחבת הידע של המובילים ביישובים לתופעות של קצה רצף הסיכון והטמעת עקרונות של טיפול בחן אירגוני בילדים ובני נוער אלה ביישובים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה, שחיבר מסמך הדוגל בגישת היישוג, לבחון דרכים ליישומה ברשויות המקומיות, גם באמצעות ניצול מערך יחידות האיתור הפועלות בשטח, ולהנחות את הרשויות המקומיות לפעול לאיתור קטינים המנוצלים לזנות בתחומן.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בשנים האחרונות הולכת ומתבהרת תמונת המצב הקשה של מעורבות קטינים בישראל בניצול מיני מסחרי ובזנות, וכי תופעת הקטינים המנוצלים לזנות הוצבה בסדר עדיפות גבוה במשרד. המשרד ציין את החשיבות הרבה של העלאת

הנושא למודעות הציבור ושל יצירת פתרונות מותאמים לצרכים הייחודיים של קטינים ושל צעירים המעורבים בזנות.

סיכום

ממצאי הביקורת מלמדים על קיומה של תופעה של ניצול קטינים לזנות שטיפול משרד הרווחה והרשויות המקומיות בה במשך השנים לא הביא לתוצאות המקוות. משרדי הממשלה והרשויות המקומיות אינם מחזיקים במידע מדויק בנוגע להיקפה אלא באומדנים ובהערכות בלבד, המבוססים רק על נתוני נערים ונערות המוכרים לגורמי הרווחה ולעמותות המפעילות תכניות איתור בני נוער בסיכון וטיפול בהם.

הממצאים ממחישים את הצורך בנקיטת פעולות לצמצום ממדי התופעה ולמניעתה, לרבות באמצעות הסברה בקרב תלמידים ובני נוער. עוד עולה הצורך בהכשרת עובדים סוציאליים ובמתן כלים בידם של יועצי הינוך ושל מורים, שיסייעו להם באיתור בני נוער שנפלו קרבן לניצול.

ממצאי הביקורת גם מלמדים על הצורך בהגדרה ברורה ומוסכמת של תופעת ניצול הקטינים לזנות ובעיגונה בהנחיות התע"ס. כמו כן, מכיוון שרבים מהקטינים המנוצלים לזנות אינם פונים לסיוע בעצמם, יש לנקוט פעולות יזומות לצורך איתורם.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפעול במרץ לצמצום התופעה של ניצול קטינים לזנות, ולצורך כך מוטלת על רשויות המדינה האחריות העליונה בנושא, ואל להן להתנער מאחריותן ולהסתמך, בתחומים מסוימים, רק על פעולתו החשובה של המגזר השלישי. לפעילות עמותות נודעת חשיבות רבה בהפעלת תכניות שמטרתן איתור קטינים המנוצלים לזנות, טיפול בהם והשבתם לדרך חיים נורמטיבית. עם זאת, הרשויות המופקדות על הרווחה נדרשות למלא את תפקידן ולממש את סמכויותיהן, ולא להסתמך כליל על פעילות העמותות, ללא שותפות של ממש. על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה ועל הרשויות המקומיות לעמוד בחזית העשייה בתחומי ההסברה, המניעה, האיתור והטיפול, ולמצוא את הדרך המיטבית ואת האיזון הראוי למידת השיתוף של ארגוני המגזר השלישי בקידום הטיפול בקטינים המנוצלים לזנות.

הטיפול בתופעה של ניצול קטינים לזנות מחייב איחוד כוחות ושיתוף פעולה בין כל גורמי האיתור והטיפול, החל במשרד הרווחה דרך מערך הרווחה ברשויות המקומיות ובמערכות החינוך, הבריאות והקליטה וכלה במשטרת ישראל, וכרוך גם בהעברת מידע רלוונטי ביניהם. מן הראוי שגופים אלה יפעלו ליישום המלצות הצוותים הבין-משרדיים הנוגעות לטיפול בתופעה; עליהם לפעול לקידום תכניות שייתנו מענה הולם בתחומי המניעה, האיתור, האכיפה, הטיפול והשיקום, ובמיצוי הדין עם המנוצלים קטינים לזנות, הן במישור הארצי הן במישור המקומי, כדי לחלץ קטינים ממעגל הזנות ולהחזירם לחיים נורמטיביים.

