

האם יוכלו כלי האדון להרוס את ביתו? *

חקיקה ככלי לשינוי חברתי: הפללת לקוחות בשבדיה ובישראל כמקרה מבחן

נעמי לבנקרון**

פתח דבר. 1. מבוא. 2. מתודולוגיה. א. האם בכוחה של חקיקה ליצור שינוי חברתי? 1. האם יכולה חקיקה להשפיע על תעשיית המין? 2. המשטרה ככלי לאכיפת חקיקה הקשורה בזנות. 3. סיכום ביניים: האם ומתי יכול חוק לקדם שינוי חברתי? ב. שבדיה והחוק המפליל לקוחות: על פרגמטיזם, פרודוקטיביות ופטרנליזם. 1. מעמד הנשים בשבדיה. 2. התפתחות הזנות והרגולציה שלה עד לחקיקת החוק המפליל לקוחות. 3. הדיון על חקיקת החוק המפליל לקוחות: היסטוריה של השתקה והדרה במדינת רווחה. 4. אכיפת החוק המפליל לקוחות בשבדיה 1999-2018 והשפעתו על מושאיו. 5. שבדיה: סיכום ביניים. ג. ישראל והחוק המפליל לקוחות: העתק, הדבק, נתק? 1. מעמד הנשים בישראל. 2. ההיסטוריה של הזנות והרגולציה שלה. 3. הדיון על החוק להפללת לקוחות. סיכום.

פתח דבר

בשנת 1999 הופללה צריכת הזנות בשבדיה. 21 שנים לאחר מכן, בשנת 2020, אמור להכנס לתוקפו בישראל חוק דומה המבוסס על זה השבדי, אם כי שורשיו, ולפיכך גם תוצריו, שונים. מאמר זה הוא הראשון המנסה לבחון את שורת הגורמים שעמדו ברקע החקיקה בישראל ובשבדיה, על נקודות הדמיון והשוני שביניהם. זאת, תוך ניסיון להמחיש את עומק הפער בין חקיקה בתחום הזנות לבין מידת הצלחתה למלא את מטרתה בכלל, ובין כוונות מוצהרות לבין תוצרים בשבדיה ובישראל כמקרי מבחן, בפרט.

1. מבוא

* הביטוי "כלי של האדון לא יוכלו להרוס את ביתו" לקוח מהרצאה של אודרי לורד משנת 1979, שכותרתה *The Master's Tools Will Never Dismantle the Master's House*, אשר פורסמה בקובץ *Audre Lorde, Sister Outsider: Essays and Speeches* 110 (1984).

** המאמר מבוסס על עבודה לתואר "מוסמך" מהפקולטה למשפטים של אוניברסיטת תל אביב, בהנחייתם המקצועית והמסורה של פרופ' דפנה ברק-ארז ופרופ' שי לביא. הצעת החוק איסור צריכת זנות וטיפול בקהילה (תיקוני חקיקה), התש"ע-2010, שגולגולה השונים מתוארים במאמר, היא תוצר של דיונים רבים עם סטודנטיות בקליניקות ובקורסים שונים בהנחייתי, ואני מודה לכולן. במיוחד ראוייה לשבח עבודתן של עורכות-הדיון חני בן-ישראל ומיכל פומרנץ, שמחקרן הנרחב תרם רבות לקידום המודעות והדיון הציבורי בנושא זה בישראל ועליו מבוססת הצעת החוק. סיוע רב-ערך הוענק לי על ידי דיוויד סטברו-קיי וטל רביב, במהלך מחקר השטח במדינות הנורדיות וליבון התובנות שעלו ממנו. אורפה סנוף-פילפול ומיכאל קגזנוב העניקו למאמר נקודת מבט ביקורתית ונבונה, וסייעו רבות בעריכתו ובעיצובו הסופי. אני חבה תודה גם לדבורה ברנשטיין, ורדית גרבר, רחלי טל, מעיין נייזנה, יהל אס-קורלנדר, ויולה ראוטנברג-אליאנוב והילה שמיר על הערותיהן לטיטות מוקדמות של המאמר. הסמינר המחלקתי בחוג לקרימינולוגיה במכללה האקדמית יזרעאל סיפק אווון קשבת ונקודת מבט קרימינולוגית. עבודת המחקר של המאמר נתמכה הודות למענקים מטעם פרוייקט המחקר TraffLab, במימון מועצת המחקר האירופית (ERC) במסגרת תכנית המחקר והחדשנות האירופית Horizon 2020 (מענק מחקר מס' 756672), וכן מהמכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים; ומקרן המלגות של פרופ' מאיר (אירל) חת מטעם בית הספר למשפטים ע"ש חיים שטריקס, המסלול האקדמי – המכללה למנהל, ואני מודה על התמיכה הנדיבה. האחריות לטעויות, ככל שישנן, כולה שלי.

חקיקה היא כלי רפלקסיבי, המעוצב בידי המציאות ובה בעת מבקש לשנותה. בשנים האחרונות נעשה בה שימוש גובר בארץ ובעולם במטרה להניע ולהוביל שינוי חברתי, בין היתר בידי פעילי המגזר השלישי. זאת, מתוך ניסיון לאתגר את הדומיננטיות המצויה בידי ההגמוניה בשדה המשפטי, ולהציב במרכז הדיון גישות פרקטיות ואקדמיות אינטרדיסציפלינריות, ובעיקר גישות המצביעות על הקשר שבין משפט לחברה, ומבקשות להשתמש בחוק לשינוי המציאות.

עם זאת, לא תמיד מצליחה החקיקה למלא את מטרתה, או שהצלחתה חלקית בלבד. החקיקה, למרות היותה כלי רב עוצמה, איננה הכוח היחיד הפועל על החברה ומעצב את התנהגותה. גורמים שונים משפיעים על הדינמיקה הסוציו-משפטית, ועל מידת יכולתה של החקיקה לשנות את המציאות כפי שביקשו מעצביה. בשל היותה תוצר משא ומתן בין כוחות שונים, המתורגמים בתהליכי ניסוח החוק ואכיפתו לתוצרים מתוכננים ושאינם כאלה, לא פעם קיים פער ניכר בין תוצרי לבין כוונתם המקורית של מנסחיו. במצב זה, חקיקה דומה עשויה להניב תוצרים שונים בתרבויות ובתקופות שונות, ואף בחלקים שונים של אותה מדינה: לעתים תשיג תוצאות חלקיות בלבד, לעתים תשיג תוצאה הפוכה מזו שבקשה להשיג מלכתחילה. במקרים מסוימים, עלולה להיווצר גם תגובת נגד (Backlash) בציבור ובקרב רשויות האכיפה.

הפער האימננטי כאמור בין המשפט עלי ספר לבין יישומו בפועל, שהומשג לראשונה על ידי רוסקו פאונד בשנת 1910¹ מגולם כיום היטב בין השאר בפער שבין החקיקה בנושא הזנות לבין אכיפתה, ובין שני אלה לבין ממדיה ומאפייניה של הזנות במציאות. מאז המאה ה-19 יצרה המדינה המודרנית מנעד רחב של הסדרים חוקיים שביקשו לפקח על הזנות, למשמע את הנשים העוסקות בה, או להגן עליהן. החוקים הקיימים כיום משקפים מציאות חברתית מורכבת ומגוונת, אך תדיר קיים פער משמעותי בינם לבין עולם הזנות המתקיים בצידם. כך למשל הפללת הנשים העוסקות בזנות בחלק ניכר מארצות הברית, הסדרת העיסוק בה באמצעות החוק בהולנד וגרמניה, או המגמה העכשווית המאפיינת את הפמיניזם הרדיקלי לחתור להפללת לקוחות, משקפים תפיסות עולם שונות בתכלית. ועדיין, הפער במצבן של נשים העוסקות בזנות במדינות אלה מצומצם מכפי שניתן היה להניח תוך בחינת החקיקה בלבד. לצד שיח מתרחב בנושא זכויות האדם בתחום (ובעיקר ביחס לקרבנות הסחר בנשים), מצבן של מושאות הדיון רחוק מהרף המינימלי עליו מבקשות זכויות אלה להגן. הפער בין הרטוריקה לבין הפרקטיקה, בין החוק לבין המציאות, בין נאומיהם הנלהבים של מחוקקים לבין פעילותם של עובדי הציבור ובעיקר שוטרים, ובין פעילותו של המגזר השלישי לבין השגיו בפועל, עודנו רב.

מאמר זה מבקש להתמקד בחוק אחד, תקדימי, ובאמצעותו לבחון את הזיקה בין המשפט לחברה, תוך בחינת כוחה של חקיקה להנעת שינוי חברתי: החוק להפללת לקוחות תעשיית המין. מקורו של החוק בדין השבדי. בשנת 1999 הופללו לקוחות תעשיית המין בשבדיה, אך לא הנשים העוסקות בזנות שנתפסו כקרבנותיה.² חוק זה היה הראשון מסוגו בעולם. הוא קבע כי דינו של צרכן זנות מאסר חצי שנה, או קנס בשווי 50 ימי עבודה. החוק, הקיים מזה 20 שנה בזמן כתיבת המאמר, עורר מחלוקות סוערות מימיו הראשונים ועד היום. תומכיו רואים בו מודל הצלחה הראוי לחיקוי, בעוד שמתנגדיו מגדירים אותו ככשלון מהדהד, המסכן במידה רבה את הנשים עליהן ביקש להגן.

¹ Roscoe Pound, *Law in Books and Law in Action*, 44 AM. L. REV. 12 (1910)

² The Act Prohibiting the Purchase of Sexual Services, 1998:408. בזמן הדיון בחוק, הוא הוצג כמיועד להגן על נשים בלבד.

בשנים שחלפו, המודל השבדי אומץ במדינות נוספות, כגון נורבגיה ואיסלנד, ומדינות אחרות שוקלות את אימוצו. בישראל, לאחר תהליך חקיקה ארוך וסבוך שיפורט להלן, נקלטה לאחרונה מקבילה מקומית: חוק איסור צריכת זנות (הוראת השעה ותיקון חקיקה) התשע"ט-2019³ עם זאת, קיים שוני, מהותי לעתים, בין החוקים השונים.

ראשית הדיון בהפללת הלקוחות החלה בכנסת בשנת 2004⁴ בשנת 2008 הוגשה הצעת חוק⁵ לפיה צריכת הזנות תאסר, אך לא העיסוק בה. הענישה נסמכה על מודל הקיים בסן פרנסיסקו⁶: לקוחות שיעצרו יוכלו לבחור בין המסלול הפלילי המקובל, הכולל חקירה, כתב אישום ודיון משפטי, לבין מסלול "חינוכי", המאפשר ללקוח לעבור "סדנה חינוכית" בת מספר שעות. ועדה בינמשרדית שדנה באפשרות חקיקה המפלילה לקוחות בישראל פרסמה את מסקנותיה בדצמבר 2017, ולפיהן יש להשיב את הדיון בנושא לכנסת.⁷ באוקטובר 2018 הגישה הממשלה את הצעת חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019, בה נקבע כי מי שצורך זנות או נמצא במקום המשמש למטרה זו, עובר עבירה מנהלית שדינה 1,500 ₪, ובעבירה חוזרת – כפל קנס.

אך על מנת שישראל תוכל להבין את השפעותיה של חקיקה זו למלוא עומקה, עליה להיות מודעות לקשיים הטמונים באיתור השפעותיה של החקיקה בפועל על עולם הזנות. המחקר הקיים בתחום זה מתמקד לרוב בבדיקת החקיקה עצמה, או פסיקת בתי המשפט.⁸ זאת, מסיבה פשוטה למדי: תהליכי החקיקה במדינות המערב, לפחות הפורמליים, נגישים במרביתם. הטיוטות הראשונות של הצעת החוק, פרוטוקולים של דיוני הוועדות השונות בטיטות אלה, הדיונים במליאה, כמו גם הסיקור התקשורתי לו זוכה תהליך החקיקה, נגישים לחוקרים במידה רבה. בצורה דומה, גם הפסיקה בה מיושמת החקיקה החדשה נגישה עבורם ברובם המכריע של המקרים. נגישות זו מובילה לא פעם חוקרים לגשר בין חומר משפטי נגיש לתיאוריה מוכרת, מבלי לבחון את מלוא מורכבותה של הרגולציה, שתהליכי החקיקה והפסיקה משקפים רק קמצוץ ממנה.

בכך, נוצרת תמונה חלקית ומקוטעת של הרגולציה, המתמקדת בתהליכי החקיקה מבלי להבין לעומקם את השפעותיה על המציאות הקיימת. זאת ועוד, ההתמקדות בפעילותם של מחוקקים ושופטים, בשל נגישותה, יצרה "חורים שחורים" רגולטוריים רבים, המונעים מאיתנו להבין את תהליך הרגולציה של הזנות עד תום. גם אם כיום אין ספק בדבר צדקת טענתו של רוסקו פאונד, המחקר ממשיך להתמקד במשפט עלי ספר, ולא בדרך אכיפתו.

³ החוק התקבל ביום 31.12.2018, ויכנס לתוקף ביוני 2020. ראו ס"ח 2779, מיום ד' בשבט התשע"ט, 10.1.2019.
⁴ המידע שהוצג בישיבה זו רוכז מאוחר יותר בדו"ח משותף למוקד סיוע לעובדים זרים והאוניברסיטה העברית, חגי בן-ישראל ונעמי לבנקרון **משוואה עם נעלם: לקוחות של הנשים הנסחרות בתעשיית המין בישראל** (מוקד סיוע לעובדים זרים והאוניברסיטה העברית בירושלים, 2005) (להלן: **ישראל ולבנקרון**). ראו גם פרוטוקול דיון של ועדת המשנה (של ועדת החוקה, חוק ומשפט) למאבק בסחר בנשים, הכנסת ה-16 (17.3.2004).

⁵ הצעת חוק איסור צריכת זנות וטיפול בקהילה (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008.
⁶ תכנית First Offender Prostitution Program (FOPP) מופעלת על-ידי משטרת סן פרנסיסקו בשיתוף עמותת SAGE, במטרה לטפל בלקוחות שנעצרים לראשונה בגין שידול לזנות. בבסיס התכנית מונחת התפיסה לפיה חינוך והסברה משחקים תפקיד משמעותי בהחלטה של גברים לצרוך שירותי זנות. בהתאם לתפיסה זו, התכנית מציעה חלופת מעצר למי שישלמו קנס וישתתפו ביום הסברה על נזקה של הזנות. ראו MICHAEL SHIVELY ET AL., FINAL REPORT ON THE EVALUATION OF THE FIRST OFFENDER PROSTITUTION PROGRAM (U.S. Department of Justice, 2008). לחוק בסן פרנסיסקו ראו § 647 chapter 2 title 15, part 1, THE PENAL CODE OF CALIFORNIA.

⁷ משרד המשפטים **דין וחשבון הצוות הבין-משרדי לבחינת הכלים לצמצום צריכת זנות** (2017) (להלן: **דו"ח פלמור**).
⁸ May-Len Skilbrei, *Taking Trafficking to Court*, 20 WOMEN & CRIM. JUST. 40 (2010).

לפיכך, טענת המאמר היא כי הבנת תהליכי הרגולציה בכלל, וחקיקה בפרט, אינם יכולים להתבצע בוואקום שבו קיימים פסקי דין וחוקים בלבד, ונדרש תהליך דו-שלבי לבחינתם ולהבנת סיכויי הצלחתם: בשלב הראשון, יש לשרטט היסטוריה חברתית, פוליטית ומשפטית של המדינה, ולבחון לכל הפחות, כרשימה בלתי ממצה, את ההיסטוריה שלה, את שיטת המשפט המונהגת בה, את מעמד הנשים בחברה, בשוק העבודה ובתא המשפחתי, ואת עולם הזנות והרגולציה שלו. בשלב השני, יש למפות את פעילות הביורוקרטים של הרחוב (Street level bureaucrats) כפי שהמשיג חוקר המדיניות מיכאל ליפסקי (Michael Lipsky): את השוטר, הפרקליט, העובד הסוציאלי או השופט.⁹ זאת, על מנת להבין את תוצרי הרגולציה לאמיתם, שכן לתהליך האכיפה יש משקל רב יותר משיש לחוק עצמו. אין לזלזל כמובן בחוק ובפסיקה: חשיבותם רבה. אך זאת, לצד בחינה קרובה של גורמים, שחקנים ותהליכים הסמויים מן העין, באופן חלקי או מלא.

חלקו הראשון של המאמר יציג את התשתית התיאורטית למחקר, ויבחן את מידת יכולתה של חקיקה לקדם שינוי חברתי כאשר היא מבקשת לעקור מן השורש נורמות התנהגות רווחות, המבוססות על מבני עומק של ניצול ואי שוויון, ומה יכולים להיות הכשלים והסיכונים בתהליך זה. לאחר סקירה קצרה של מנעד הספרות המחקרית העצום בהיקפו הקיים בנושא, אתמקד בדיון הסוער המתנהל בשנים האחרונות בנוגע לדרכים בהן יכולה החקיקה להשפיע על תעשיית המין, והדרך בה משפיעים הביורוקרטים של הרחוב, ובעיקר השוטרים, על תהליך זה. **חלקו השני** של המאמר יבחן את הגורמים החברתיים, התרבותיים והכלכליים שעיצבו את החוק המפליל לקוחות בשבדיה ואת דרך אכיפתו, מאז המאה ה-19 ועד היום, על רקע תבניות עולם הזנות בה, וההשפעות הלוקליות והגלובליות שהובילו לחקיקת החוק. כפי שאטען בהמשך, כל אלה מציגים תמונה שונה למדי, המציבה ספק של ממש אם החתירה לשוויון מגדרי אמנם היתה, כפי שטענה שבדיה, הסיבה המרכזית או היחידה לחקיקתו. **חלקו השלישי** של המאמר יעסוק בהיסטוריה הקצרה יותר של החברה הישראלית והתפתחות הזנות בה, בגורמים שעיצבו את הרגולציה ביחס לזנות בכלל, ואת הדיון על הפללת הלקוחות בפרט. גם במקרה זה, שרטוט הגורמים השונים, החברתיים והתרבותיים, שהובילו לקידום הצעת החוק על גלגליה השונים, יורה על הקשיים הצפויים באכיפתו. **בסיכום** אבחן מה יכולה ללמוד ישראל מניסיונה של שבדיה: איזה קשיים וכשלים טמונים בהצעת החוק הישראלית במתכונתה הנוכחית? כיצד ניתן להתמודד איתם? כן אעלה מספר השערות בשאלה האם יהיה זה חוק הצהרתי בלבד, או שמא יאכף בפועל, ואם כן כיצד ראוי לאכפו.

2. מתודולוגיה

מחקר על תעשיית המין, בדומה למחקרים על אוכלוסיות אחרות שנמצאות לכאורה בשולי החברה, הרחק מעין הציבור, לוקה באופן מובנה בשני קשיים מתודולוגיים מרכזיים שיש לתת עליהם את הדעת. ראשית, קיים קושי באיתור בפועל של קיום התופעה ובמיפוייה.¹⁰ קושי נוסף יוצר הריב

⁹ להרחבה ראו MICHAEL LIPSKY, STREET-LEVEL BUREAUCRACY: DILEMMAS OF THE INDIVIDUAL IN PUBLIC SERVICES (1980).

¹⁰ ראו Amy Ellard-Gray et al., *Finding the Hidden Participant: Solution for Recruiting Hidden, Hard-to-Reach, and Vulnerable Populations*, 2015 INT'L J. QUAL. MET. 1. בני אדם, בשל היותם של קרבנותיה חלק מאוכלוסייה נסתרת, ראו Denis Brennan, *Methodological Challenges*

האידיאולוגי המר סביב מהותה של הזנות, כשתהום פרושה בין העמדות המנוגדות: האחת רואה בה ניצול והשפלה, והשניה – עבודה לכל דבר, שבעיותיה העיקריות הן הסטיגמה החברתית והחוק הפלילי.¹¹ כתוצאה משני קשיים אלו, לא מתאפשרת הצגת נתונים מספריים אמינים בנוגע לממדי התופעה. מחקרים רבים מתמקדים בזנות הרחוב שכן היא הנגישה ביותר – אך בפועל היא איננה משקפת את תעשיית המין כולה, כי אם רק קמצוץ,¹² בעיקר מאז פריחת האינטרנט שהוביל לצמצום הזנות הגלויה לעין באופן ניכר.

כל אלה יצרו ספרות מחקרית על הזנות שאיננה תמיד מצדיקה את שמה, ומהווה, בעצמה, נושא למחקר נפרד. ספרות זו לוקה באחד או יותר משלושה כשלים מרכזיים: **האחד, הטיה אידיאולוגית חריפה של הכותבת ביחס לנושא המחקר**. נדמה, כי בחלק מן המקרים ראשית נקבע החץ בקיר, ורק לאחר מכן שורטטו המעגלים סביבו.¹³ או במלים אחרות, כותבות מן הזרם הפמיניסטי הרדיקלי הדגישו בעיקר את יתרונותיו, בעוד שהקוראים להכרה בזנות כעבודה מצאו בו רק חסרונות למכביר. כתיבה סלקטיבית זו מתאפיינת בהתעלמות מנתונים שאינם נוחים לכותבת, או בהתייחסות קצרה ומבטלת כלפיהם, ובהסתמכות על נתונים העולים בקנה אחד עם העמדה המיוצגת.

כשל זה משפיע גם על המידע הקיים בנוגע לחוק המפליל לקוחות בשבדיה. עיקר המידע הקיים על תוצריו, ובעיקר בשנים הראשונות שלאחר חקיקתו, התבסס על דוחות של משרדי ממשלה.¹⁴ השוואת המידע שהופיע בהם למקורות אחרים מלמדת כי הם אינם משקפים תמיד את המציאות בה באופן מלא.¹⁵ בנוסף, העובדה כי שבדיה מינתה קונסול מיוחד, כפי שיובהר בהמשך, שתפקידו להפיץ מידע על החוק המפליל לקוחות בפרט ועל התמודדותה עם נושא הזנות והסחר בכלל ולעודד מדינות נוספות ללכת בעקבותיה, מגבירה את החשש כי המידע המועבר על ידה הוא סלקטיבי, לפחות במידת מה.

הכשל השני נוגע לעובדה שלעתים נבחנה השפעת החוק בשבדיה במנותק מתהליכים מקבילים שהתרחשו במדינות אחרות באותה תקופה. בדיקה לוקלית וגלובלית כאחד יכלה ללמד כי חלק מן התופעות שיוחסו עד היום לחוק המפליל לקוחות בשבדיה, כגון העלמותם של בתי הבושת מן הזירה הציבורית, התחוללו גם במדינות נוספות, מבלי שחוקקו חוק דומה, כמו למשל בישראל, כפי שיובהר בהמשך. בהקשר זה, יש לציין כי מהלך הטיעון במאמרי עשוי להיחזות

in Research with Trafficked Persons: Tales from the Field, in DATA AND RESEARCH ON HUMAN TRAFFICKING: A GLOBAL SURVEY 36 (Frank Laczko & Elzbieta Gozdzia eds., 2005)

¹¹ הדיון הפמיניסטי בנושא הזנות הוא רחב מאוד. לסקירה עדכנית ומעמיקה שלו מן העת האחרונה, ראו הילה שמיר "גישות פמיניסטיות לרגולציה של הזנות: מבט אוהד על הפער שבין המשפט עלי ספר לבין המשפט בפועל" **משפט, חברה ותרבות – מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות** 121 (ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר עורכים, 2016) (להלן: שמיר "מבט אוהד").

¹² Ronald Weitzer, *New Directions in Research on Prostitution*, 43 CRIM., L. & SOC. CHANGE 211, 214. (2005) (להלן: Weitzer, *New directions in Research on Prostitution*); Anne M. Lucas, *Race, Class, Gender and Deviancy: The Criminalization of Prostitution*, 10 BERKELEY WOMEN'S L. J. 47 (1995).

¹³ Ronald Weitzer, *Flawed Theory and Method in Studies of Prostitution*, 11 VIOLENCE AGAINST WOMEN 934 (2005) לביקורת בנושא זה ראו

¹⁴ ראו למשל את דבריה של גונילה אקברג (Gunilla Ekberg), יועצת מיוחדת לנושא הזנות והסחר במשרד לענייני מגדר בשבדיה (להלן ה"ש 170), הטוענת כי אין הבדל של ממש בין זנות לסחר בנשים, טענה שהבסיס לה הוא אידיאולוגיה גרידא, בעוד שרובן המכריע של שיטות המשפט קובע הפרדה ברורה בין השתיים.

¹⁵ Jay Levy, *Criminalising the Purchase of Sex: Lessons from Sweden* 57-54 (2016) (להלן ה"ש 159, בעמ' 8).

לכאורה מוגבל במובן-מה לנוכח ההשוואה הבלעדית בין החקיקה השבדית לחקיקה הישראלית, בלא הידרשות להסדרים זרים נוספים. עם זאת, אני סבורה כי בהשוואה בין החוק השבדי בלבד לזה הישראלי טמון יתרון שכן הוא מסייע בהבנת ה"מכניזם" של החקיקה המקומית ותכליותיה, אל מול "אב הטיפוס" הראשוני שתרים תרומה נכבדת לעיצובה, תוך שהוא חולק תכליות חקיקתיות דומות. בדרך זו, מאפשר הדיון להוסיף רובד אנליטי נוסף בשאלת כדאיות ייבוא מודל חקיקתי זר לדין המקומי (או כפי שאכנה זאת בהמשך: "העתק, הדבק, נתק"), אשר לא-פעם מעסיק את המחוקק הישראלי השואב השראה מהדין הזר ומסתמך על מודל זר מרכזי. צמצום הדיון במאמר למתרחש בשבדיה בלבד, ולא במדינות אחרות שאמצו חקיקה דומה, מאפשר גם את הרחבת היריעה בהשוואה בין האקלים התרבותי השבדי לבין זה הישראלי ומעמד הנשים בפרט במדינות אלו, שכל אחד מהם בדרכם תרם לעיצוב החוק. זאת, מבלי לגרוע מהחשיבות המתודולוגית שבקיום דיון נרחב יותר בחקיקתן של מדינות אחרות, שבהחלט ראוי ויעשה במחקר נפרד.

כשל שלישי הוא מיעוט המחקר האמפירי. קיימים מעט מאד – מעט מדי – מחקרים הכוללים ראיונות עם שחקנים משמעותיים בעיצוב הרגולציה, כגון שוטרים, פרקליטים, עובדים סוציאליים או הנשים עצמן. לפיכך, רבות מן הטענות המופיעות במחקר כיום מהוות שכפול של דיון קיים בספרות המשנית, והן אינן נסמכות על בחינת העובדות ממקור ראשון. מיעוט זה בולט בישראל במידה רבה אף יותר: אל הספרות המועטה מתחום העבודה הסוציאלית והקרימינולוגיה בעיקר עד סוף המאה ה-20¹⁶ הצטרפה כתיבה פמיניסטית (בעיקר רדיקלית) בשני העשורים האחרונים,¹⁷ כמו גם דוחות של משרדים ממשלתיים,¹⁸ וארגוני מגזר שלישי.¹⁹ מתוך היצע מוגבל זה, רק קמצוץ התבסס על מחקר אמפירי.²⁰

אל הקשיים לעיל מתווסף קושי כללי הנוגע להערכת היקף הצלחתו של חוק, בשל האתגר לבדוד משתנים מתערבים וזיהוי תוצאות באופן מוחלט. לכל היותר ניתן, כפי שמבקש מאמר זה, לשרטט מפה זהירה של התנהלות השחקנים השונים ושל שינוי התבניות, שהתחולל בעקבות תהליכי

¹⁶ הספרות המחקרית העוסקת בזנות בישראל מצומצמת בהרבה מזו הקיימת בשבדיה. עד שנת 2000 פורסמו בה שני דו"חות, אחד ממשלתי והשני של המגזר השלישי. ראו משרד המשפטים **דין וחשבון הוועדה לבדיקת בעיות הזנות** (1977); מרטניה ונדנברג "הברחת נשים לישראל וזנות בכפייה" (שדולת הנשים בישראל, 1997) (להלן: **דו"ח שדולת הנשים**). דו"ח נוסף התייחס לנושא בקצרה: משרד ראש הממשלה **המלצות הוועדה למעמד האשה** (1978). בנוסף, המאמרים האקדמיים הבודדים בנושא הזנות, נכתבו בעיקר על-ידי העוסקים בתחום העבודה הסוציאלית והקרימינולוגיה ולא המשפט. ראו למשל יהודה רימרמן "נערות סוטות בטיפול" **סעד** ט 29 (תשכ"ה); Shlomo Shoham & Giora Rahav, *Social Stigma and Prostitution*, 8 Br. J. CRIMINOL. 402, 402–412 (1968).

¹⁷ **בשר ודמים: זנות, סחר בנשים ופורנוגרפיה בישראל** (אסתר הרצוג ואראלה שדמי עורכות, 2013); נויה רימלט "על זנות מגדר ומשפט פלילי: הרהורים על הצעת החוק להפלת צרכני זנות" **משפט וממשל** יג 439 (2010) (להלן: רימלט "על זנות"); שולמית אלמוג **זנות – לקראת המשגה משפטית של קלון חברתי** (2009); ענת גור **מופקרות: נשים בזנות** (2008).

¹⁸ משנת 2000 התרחב קורפוס הכתיבה בתחום זה במידה ניכרת וראו אור דו"חות ממשלתיים שונים. ראו למשל דו"ח **פלמור**, לעיל ה"ש 7.

¹⁹ ראו למשל **ישראל ולבנקרון**, לעיל ה"ש 4; **דו"ח שדולת הנשים**, לעיל ה"ש 16; נעמי לבנקרון "עוד משלוח מטשקנט": **קווים לדמותו של סוחר הנשים הישראלי** (מוקד סיוע לעובדים זרים, 2007).

²⁰ ובראשם מחקר הערכה מרתק של דפנה הקר וארנה כהן על המקלט לקרבנות סחר בנשים שהוקם בישראל. Daphna Hacker, *Strategic Compliance in the Shadow of Transnational Anti-Trafficking Law*, 28 HARV. HARV. HUM. RTS. J. 11 (2015) (להלן: Hacker, *Strategic Compliance*); דפנה הקר וארנה כהן **המקלטים בישראל לנשים ולגברים שורדי סחר בבני אדם** (מוקד סיוע לעובדים זרים, 2012) (להלן: **הקר וכהן**). בנוסף, עובדות סוציאליות שטיפלו בנשים בזנות במהלך עבודתן, חקרו את הנושא תוך התמקדות לרוב בצרכי הנשים ובמידה פחותה בהרבה בהשפעת הרגולציה עליהן. ראו למשל אילת פרקר ועינת פלד "חוויות אימהותן של נשים אשר נסחרו לתעשיית המין בישראל" **חברה ורווחה** לא 29 (2011); רעות לוגסי ועינת פלד "אני לא עובדת עם נערות שהן ממש זונות": כיצד עובדות סוציאליות תופסות זנות ונערות בזנות" **חברה ורווחה** לו 91 (2016).

החקיקה בשבדיה ובישראל, כמו גם לנסות לאתר גורמים נוספים שעיצבו שינויים אלה, פרט לחוק עצמו. לפיכך, בהעדר סטטיסטיקות מהימנות, נזקקתי למשתנים אחרים, לא מספריים, על מנת להעריך את המתרחש כיום בשבדיה.

גישה מעין זו, המאפשרת לבחון משתנים שאינם כמותיים דווקא לצורך הערכת מידת התועלת ברגולציה בנושא הזנות, מוצעת על ידי היילי ואחרות במאמרו.²¹ לטענתן, אין אפשרות לבחון במדויק עלות ותועלת בתעשיית המין במונחים של שחור ולבן, בשל גוונים הרבים של האפור המצויים בתווך, וחשוב לחפש עלות במקומות הנתפסים כמעצימים, ולחפש תועלת במקומות שיש הרואים כמשפילים. כך למשל ניתן לבחון, האם אזרחית מולדובה שנסחרה לשבדיה היא בהכרח קרבן סחר, או שמא תולדה של הסכמת אישה שנקטה בצעד נועז, שמחיר כבד בציודו, אך גם רווח כלכלי מסוים? והאם אישה הרואה בזנות עבודה לכל דבר ששכר נאה בצידה איננה משלמת מחיר כלשהו עבור בחירתה זו – נפשי, פיזי, חברתי? לפי גישה זו, אף לא אחד מן השחקנים איננו קרבן בלבד, או שחקן חופשי בעל אפשרויות אינסופיות. לכל שחקן יש נקודות תורפה ומקורות עוצמה; הוא מפיק תועלת מסוימת מן המצב הקיים, אך גם ניזוק ממנו.²²

במסגרת זו, מציעות היילי ושותפותיה לבחון מספר שאלות משנה אשר יבהירו את העלות מול התועלת בכל חקיקה בנושא הזנות, וביניהן: איזה כלים מספק החוק נגד סוחרים ולקוחות? איזה כלים הוא מעניק למהגרות העוסקות בזנות באותה מדינה, אם בכלל, להתמודדות עם בעיותיהן? כיצד משפיע החוק על תבניות הזנות באותה מדינה ועל הנשים העוסקות בה? האם הוא משפיע בצורה שונה על נשים שונות? כיצד הוא משפיע על הביקוש לזנות? האם ישנם תוצרי לוואי שהוגי החוק לא העלו על דעתם? וכיצד ניתן לבדוק את התשובות לשאלות מורכבות אלה?

מאמר זה והמחקר שנלווה לכתיבתו, מנסים מצדם להציע מענה ראשוני ומקומי לקשיים ולכשלים האמורים. במסגרת המחקר ערכתי שני ביקורים בשבדיה, ביוני 2010 ובספטמבר 2018, במסגרתם קיימתי סדרת ראיונות עם עובדי משרדי ממשלה שונים בשבדיה, בעיקר מתחום האכיפה הפלילית והרווחה, וכן עם נציגי מגזר שלישי בשבדיה ובאסטוניה, שעל פי טענת מתנגדי החוק היתה האחרונה עתידה להפוך יעד לתיירי מין שבדים אם יתקבל חוק ההפללה. לחלקם שלחתי גם שאלות בדואר אלקטרוני לפני הראיונות ולאחריהם. בנוסף, במהלך תקופת שהותי בשבדיה, ערכתי מספר סיורים קצרים בנורבגיה, אסטוניה, הולנד ודנמרק, על מנת ללמוד על מצב תעשיית המין במדינות אלו ועל הקשר בין המתרחש בהן לבין המתרחש בשבדיה. המאמר נסמך על המידע שנמסר בראיונות אלה, ועל מקורות משניים רבים (לרבות דוחות של ארגונים ממשלתיים ולא ממשלתיים), תוך עריכת הפרדה זהירה בין עובדות לדעות. מקור מעניין נוסף שימשו מאמרים שפורסמו בכלי תקשורת, בלוגים ואתרי פרסום לשירותי זנות וזירות דיון וירטואליות.

כמו כן, נשענתי בתהליך הכתיבה על ניסיוני בתחום, המבוסס על עבודה בת עשרים שנה בתחום, תחילה כעורכת דין ולאחר מכן באקדמיה כחוקרת ומרצה בתחום. במהלך תקופה זו, בין היתר, ניסחתי את הצעת החוק הראשונה בישראל בנושא הפללת הלקוחות, העומדת לדיון במאמר. תשובה לשאלה האם הכרות מעין זו עם השדה מאפשרת מחקר אובייקטיבי שלו, והאם

Janet Halley et al., *From the International to the Local in Feminist Legal Responses to Rape, Prostitution/Sex Work and Sex Trafficking: Four Studies in Contemporary Governance Feminism*, 29 HARV. J.L. & GENDER 335 (2006).

²² שם, בעמ' 406-408.

אובייקטיביות היא אמנם כלי חיוני למחקר, מצדיקה מאמר נפרד. בקצרה, אומר רק כי אני סבורה שאובייקטיביות מלאה איננה אפשרית במחקר אקדמי, וכי אני סבורה שהידע שרכשתי בתחום איפשר לי דווקא ניתוח ביקורתי וזהיר יותר של רבים מן הממצאים.²³

לסיום פרק המתודולוגיה יוער, כי קיים חוסר סימטריה בין שני חלקי המאמר: החלק העוסק בשבדיה מכיל סקירה רחבה יותר של התפתחות המדינה והחברה, שכן הוא אינו מוכר לקוראת/ה הישראלית, בהשוואה לסקירה קצרה בהרבה של החלק העוסק בישראל. בנוסף, החלק העוסק בשבדיה סוקר חוק שנחקק לפני 20 שנה ואת דרך אכיפתו, ומסתמך על מחקר אקדמי וראיונות, בעוד החלק העוסק בישראל בוחן חוק שטרם יושם. בנוסף, והמידע אודות תהליכי חקיקתו נשען בין היתר על מקומי כשחקנית בשדה זה בעבר, שעמדה ליד עריסתה של הצעת החוק בשלביה הראשונים.

א. האם בכוחה של חקיקה ליצור שינוי בתעשיית המין? גישות להמשגת זיקות שבין משפט וחברה

למרות ריבוי המאבקים לשינוי חקיקה, כך שתוביל לשינוי חברתי, מידת הצלחתה למלא תפקיד זה שנויה במחלוקת. כפי שאמחיש בהמשך בדיון, קיימות דוגמאות לא מעטות לחקיקה אשר הפכה לחרב פיפיות, תוך שהיא פוגעת באוכלוסיה עליה ביקשה להגן. פרק זה יתמקד בשתי שאלות מרכזיות: האחת, האם חקיקה יכולה להשפיע על תעשיית המין, והשנייה, מהו תפקידו של מערך האכיפה, ובעיקר של המשטרה, בעיצוב מידת השפעתה.

החקיקה נתפסת ככלי המעצב את פני החברה, על בסיס הדרך שבה היא קובעת זכויות וחובות.²⁴ עם זאת, החוק לא נחקק בחלל ריק, אלא הוא נגזר מרוחה של החברה, ומשקף שורה של בחירות שנעשו על ידה: בחירה בערכים, בחירה בחלוקת משאבים, ובחירה של טיב המציאות – המדומיינת לעתים – אותה מבקשת החברה לברוא לעצמה.²⁵ בתוך מערך זה, שמור לחקיקה הפלילית מקום חשוב. חקיקה זו מבקשת להגן על הערכים החיוניים לקיומה של חברה אך היא גם מהווה כלי רב עוצמה שעלול להרוס חיי אדם, להטיל עליו סטיגמה קשה, לשלול את חירותו ולנתק אותו ממעגל המשפחה והעבודה.²⁶ לפיכך, השימוש בחקיקה הפלילית צריך להיות זהיר, מבלי להרחיבה יתר על המידה מעבר לגבולותיה הראויים. כפי שאדגים בהמשך, החקיקה בעניין הפללת

²³ לגישה דומה ראו את עמדתה של אדריאן ריץ' במחקרה על אמהות בו שלבה את ניסיונה האישי: "במהלך הכתיבה לא חשבתי וולו לרגע שמדובר בגישה מוזרה ויוצאת דופן. מה שמוזר לי עד היום הוא אותו סופר נעלם, סמוי מן העין, המציג השערות, תיאוריות, עובדות והזיות בלא כל ביסוס אישי". אדריאן ריץ' **ילוד אשה** 9 (1989). גם אורית קמיר, עת בחנה את יישומו של החוק למניעת הטרדה מינית עישר שנים לאחר חקיקתו כתבה: "בפתח הדברים אני מבקשת להבהיר שהדיון הנוכחי אינו יכול ואינו מתיימר להיות 'אקדמי טהור' במובן של 'ניטראלי', 'אובייקטיבי' ו'נטול פניות'. כפי שצינתי, הייתי מעורבת בניסוח החוק, בעיצובו ובהטמעתו בתודעה הציבורית, וודאי שאינני יכולה - או רוצה - בריחוק שווה הנפשי שיש המבקשים למצוא בכתיבה האקדמית". אורית קמיר "החוק הישראלי למניעת הטרדה מינית איפה אנחנו במלאת לו עשור?" **משפט ועסקים** ט 9, 16 (2008).

²⁴ Carl Auerbach, *Law and Social Change in the United States*, 6 UCLA L. Rev. 516 (1959).
²⁵ את המונח "קהילה מדומיינת" טבע בנדיקט אנדרסון, אשר קבע כי "לאמיתו של דבר כל קהילייה, שהינה גדולה מהכפר הקדום שבו היה קיים קשר ישיר בין כל חברי הקהילייה, היא מדומיינת... מן הראוי להבחין בין קהילות, לא לפי מידת האמת/זיוף שלהן, אלא על פי הסגנון שבו הן מדומיינות". בנדיקט אנדרסון **קהילות מדומיינות: הגיגים על מקורות הלאומיות ועל התפשטותן** 36 (מהדורה שנייה, דן דאור מתרגם, 2000).

²⁶ על מטרות המשפט הפלילי קיימת כתיבה נרחבת. ראו למשל JOEL FEINBERG, *THE MORAL LIMITS OF THE CRIMINAL LAW* (Vol. 1-4, 1985).

לקוחות תעשיית המין מעוררת שאלות עמוקות בנוגע לגבולות אלו ובפרט ביחס שבין תפיסת מהות החקיקה והנורמות שהיא מגנה עליהן לבין התפיסה המוסרית הרווחת בקרב הציבור. למען בהירות הדברים, אקדים לציין כי העמדות בנוגע לזיקה בין החוק לבין נורמות ותפיסות מוסריות, כמו גם כיוון ההשפעה נחלקות לשלוש קבוצות עיקריות: על הקבוצה הראשונה נמנים המאמינים בכוחו של החוק כמעצב נורמות ותפיסות מוסריות של בני אדם.²⁷ כך, למשל, רוברט סקוט (Robert E. Scott) סבור שהחוק מאותת לפרט, כי רוב האנשים בקהילה נתונה מאמינים בתוכן החוק ולכן לא יסכימו לכל הפרה שלו.²⁸ בקבוצה השנייה מצויה הגישה ההפוכה, הרואה בנורמות את הכלי המעצב חקיקה, ולכן ניסיון לעצב נורמות, אמונות ודעות באמצעות חקיקה נדון לכישלון מראש, ולכל היותר בכוחו לשנות חלק מהתנהגות מושאיו, חלק מהזמן.²⁹ בתווד, בין שתי גישות אלה, נמצאת הגישה הזהירה והמקובלת יותר, לפיה רק בתחומים מסוימים ובהנתן תנאים מוגדרים תתכן השפעה של החקיקה על נורמות והתנהגות. זאת, כל עוד הדבר מתבצע בצעדים מדודים וזהירים, לצד פרסום והסברה, ולא תוך יצירת חקיקה בבחינת יש מאין וכפייתה על הציבור.³⁰ בהתאם לגישה זו, יש להמנע מחקיקה אימפולסיבית הנשענת על שיקולים זרים ובעיקר שיקולים פוליטיים קצרי טווח,³¹ וכן יש להמנע מייחוס כח רב מדי לחקיקה, ככלי מחד או מרתיע.³²

זאת ועוד, יש לקחת בחשבון, כי בקידום שינוי חברתי באמצעות החקיקה הפלילית טמונות גם מספר סכנות. סכנה אחת היא העדר אכיפה מצד הרשויות, בשל התנגדות עקרונית של עובדי הציבור האמונים על כך, או העדר משאבים לאכיפה.³³ אכיפה חלקית, מהוססת, מגומגמת, תפגע בסיכויי החוק החדש למלא את מטרתו ועשויה ליצור זילות של החוק הקיים. סכנה נוספת שעלולה להיווצר כתוצאה מחקיקה חדשה היא תוצרי לוואי של אכיפתה, אשר חלקם לא עלו כלל על דעתו של המחוקק, בעוד אחרים נלקחו בחשבון על ידו כסיכון מחושב. תוצר לוואי כזה יכול להיות למשל טרנספורמציה שעובר המעשה שנאסר תוך המשך קיומו במקום שונה או בצורה שונה.³⁴ תוצר לוואי אחר הוא תגובת נגד, העלולה להיווצר בעת התנגשות בין חקיקה חדשה ונורמות המנוגדות לה. סכנתה של תגובת הנגד עלולה להיות רבה. במקרה הטוב, היא תעקר את היוזמה החדשה מתוכן,

²⁷ לסקירה תיאורטית של נושא זה ראו SUSAN O. WHITE & ELLEN S. COHEN, LEGAL SOCIALIZATION: A STUDY OF NORMS AND RULES 27-30 (1990). למחקר בו מרואיינים שלא מצאו פסול בעישון כבד, מסרו כי ישנו את דעתם אם העישון יופלל, ראו Nigel Walker & Michael Argyle, *Does the Law Affect Moral Judgment?* 4 BR. J. CRIMINOL. 570, 574 (1963).

²⁸ Robert E. Scott, *The Limits of Behavioral Theories of Law and Social Norms*, 86 VA. L. REV. 1603 (2000).

²⁹ Richard C. Fuller, *Morals and the Criminal Law*, 32 J. CRIM. L. & CRIMINOL. 624, 627 (1942).
³⁰ Dan Kahan, *Gentle Nudges vs. Hard Shoves: Solving the Sticky Norms Problem*, 67 U. CHI. L. REV. 607 (2000).

³¹ רות הלפרין-קדרי "שוויון זכויות... בלי הבדל... מין: נשים, משפט ושינוי חברתי בישראל" **תרבות דמוקרטית** 10, 163, 178 (2006).

³² Henrik Tham, *Law and Order as a Leftist Project?: The Case of Sweden*, 3 PUNISHM. SOC. 413 (2001).
³³ "בדרך כלל אני מוכן לומר שכל חוק אשר יודעים מלכתחילה שאי אפשר לבצעו והעם לא יקיימו, הוא חוק פגום מעיקרו. חוק צריך לשקף ולהביע את דעת רוב הציבור. אם אין החוק מבטא זאת, הוא מזיק לעצמו ולדמות החקיקה. כל החוקים, שנתקבלו בקול רעש גדול ובתרועה רבתי ועכשיו מונחים במגירה ואיש אינו שם לבו להם, מורידים את ערך שלטון החוק." מיכאל ששר **חיים כהן: שופט עליון** 189 (1989). ראו גם GERALD N. ROSENBERG, *HOLLOW HOPE: CAN COURTS BRING ABOUT SOCIAL CHANGE?* (2008).

³⁴ Miron A. Jeffery & Zwiebel Jeffrey, *Alcohol Consumption During Prohibition*, 81 AM. ECON. REV. 242 (1991).

ותותר את המצב על כנו; במקרה הרע – היא תחמיר את המצב, ותפגע אף יותר בקבוצה מוחלשת עליה נעשה ניסיון להגן במסגרת החוק. תגובת נגד עלולה לבוא לידי ביטוי הן מצד הרשויות (למשל – פסיקה המרוקנת חוק מתוכו, אכיפת חוק חדש באופן חלקי בלבד, או אכיפת יתר),³⁵ והן מצד הציבור, המבטא במעשיו התנגדות לחוק, גם אם לא מכח החלטה משותפת דווקא.³⁶ בדרך זו עלול להיווצר מה שכינה קאס סונסטיין "הפרדוקס הרגולטורי": חקיקה שתוצרה הפוך מכפי שביקשה להשיג.³⁷ משום המחיר שנקבע להפרה של נורמה, מסיק הציבור כי קיימת בעיית ציות לחוק המסדיר את הנורמה. פירוש הדבר שקביעת סנקציה בגין הפרת החוק (למשל, בדמות קנס) מרמזת לציבור כי קיים חשש פן יתקשה לעמוד בחוק.³⁸ כך, באופן פרדוקסלי, דווקא החוק החדש יגדיל את שיעור הנמנעים מציות לו, משום שיחושו כי הם היחידים שעושים כן וכי הנורמה היא אי-ציות.³⁹

1. האם יכולה חקיקה להשפיע על תעשיית המין? הקשרים חברתיים, משפטיים והיסטוריים נחוצים

בחקיקה העוסקת בזנות משוקעות סוגיות רחבות יותר מזנות עצמה, המבטאות את הלכי הרוח של התקופה בנוגע למוסר, מיניות, הגירה ועבודה. היא מושתתת פעמים רבות על הרצון לאשרר כלפי פנים נורמות קיימות, ולהציג כלפי חוץ חברה צודקת ומוסרית. לפיכך, שינויי חקיקה בנושא הזנות מתרחשים לרוב על רקע תהליכי שינוי חברתיים, תרבותיים, פוליטיים, לאומיים ואחרים.⁴⁰ מאחר ואלה מאיימים על המרקם החברתי והנורמות הנלוות אליו, החקיקה המבקשת לתת לתהליכים הללו מענה מבטאת, בהתאמה, חרדות ציבוריות מפניהם. לעתים קרובות יתמקד העניין הציבורי בתקופות אלה בנושאים אשר יוותרו בשוליים בימים כתיקונם, תוך שימת דגש על תופעות הנתפסות כסוטות מן המוסר המקובל, בפרט בקרב נשים ונוער. תופעה זו, שבה חקיקה מעוצבת לאור חרדה ציבורית מפני סטייה לכאורה מה"מוסר", ואשר זוכה לתיעדוף ולהקדשת משאבים רגולטוריים רבים יש מאין (לעתים רבות, בלא כל היגיון או הצדקה ממשית), מתוארת בספרות כ"פאניקה מוסרית".⁴¹

Jane S. Schacter, *Courts and the Politics of Backlash: Marriage Equality Litigation, Then and Now*, 82 S. CAL. L. REV. 1153 (2009); Suzanne B. Goldberg, *Marriage as Monopoly: History, Tradition, Incrementalism, and the Marriage/Civil Union Distinction*, 41 CONN. L. REV. 1397 (2009); Dorothy E. Chunn, Susan B. Boyd & Hester Lessard, *Feminism, Law and Social Change: An Overview* 36 in REACTION AND RESISTANCE: FEMINISM, LAW AND SOCIAL CHANGE 7 (Dorothy E. Chunn, Susan B. Boyd & Hester Lessard ed., 2007); Ilya Somin, *The Limits of Backlash: Assessing the Political Response to Kelo*, 93 MINN. L. REV. 2100 (2009).

Cass R. Sunstein, *Paradox of Regulatory State*, 57 U. CHI. L. REV. 407 (1990)³⁷.

Eric Posner, *Law and Social Norms: The Case of Tax Compliance*, 86 VA. L. REV. 1783 (2000)³⁸.

Dan Kahan, *Between Economics and Sociology: The New Path to Deterrence*, 95 MICH. L. REV. 2477 (1997) (להלן: Kahan, *Between Economics*). לתוצאה דומה, מסיבות שונות, הגיע מחקר שנערך בגני ילדים, בהם נקבע קנס כספי להורים אשר איחרו לקחת את ילדיהם. לאחר שנקט צעד זה, גדל מספר ההורים המאחרים. זאת, מכיוון שהניחו כי כעת הדבר לגיטימי ואף ננקב מחיר כספי בצידו של מעשה זה, עת קנס החליף את תחושות האשמה כלפי הגננת. Uri Greenzy & Aldo Rustichini, *A Fine is a Price*, 29 J. LEGAL STUD. 1 (2000).

Jane Scoular, *What's Law Got To Do with it? How and why Law Matters in the Regulation of Sex* 40 Work, 37 J. L. & SOC. 12 (2010).

STANLEY COHEN, *FOLK DEVILS & MORAL PANICS: THE CREATION OF THE MODS AND ROCKERS* (2002).⁴¹ המונח "פאניקה מוסרית" הוטבע על ידי סטנלי כהן בספרו:

לפאניקה המוסרית כלפי תעשיית המין המודרנית ולרגולציה הנוצרת בעטייה, יש אחיזה מהמאה ה-19 ועד היום.⁴² שלושה גורמים ותהליכים הניעו אותה והובילו לשינויים בה. הגורם הראשון הוא גלי הגירה גדולים, המובילים לפאניקה מוסרית בנוגע לזנות בקרב מהגרות. פאניקה זו מתנסחת תדיר באמצעות טענה על אודות קיומו של סחר רחב היקף בנשים, תוך אימוץ גישה הרואה בנשים קרבנות מחד גיסא, וביטויי חשש מפני הפצת מחלות ופגיעה במוסר על ידן, מתוך נקודת מבט המייחסת לנשים אוטונומיה וסוכנות (agency) מאידך גיסא.⁴³ בהתאם לטענות לעיל, תורגמה הפאניקה המוסרית, לרגולציה היברידיית של נושא הזנות. רגולציה זו שמה בעת ובעונה אחת את הדגש על הצלת הנשים שנתפסו כקרבנות, ועל מאבק במי שנתפסו כפועלות באופן עצמאי, ובמקביל מסייעת בעיצוב מדיניות הגירה מגבילה, הניזונה מן הפאניקה המוסרית ומסתייעת בה.⁴⁴ שינויי רגולציה על רקע זה נוצרו במדינות שונות מסוף המאה ה-19 ואילך,⁴⁵ וקודמו על ידי חבר הלאומים בתקופה שבין שתי מלחמות העולם.⁴⁶ שינויים ואלה חזרו על עצמם באותן מדינות ממש עם גל ההגירה שיצרה הגלובליזציה בסוף המאה ה-20 ובראשית המאה ה-21,⁴⁷ שמאמר זה יציג חלק מתוצריו בשבדיה ובישראל.

הגורם השני המוביל לשינוי רגולציה בתחום הזנות הוא שיקולי בריאות הציבור הזוכים לתשומת לב רבה בעיקר בעת התפרצותן של מגפות המוניות או בתקופת מלחמות, שכן הנשים העוסקות בזנות נתפסות כמי שמעבירות מחלות-מין הפוגעות בחיילים.⁴⁸ גורם זה חוצה גבולות

Jo Doezema, *Loose Women or Lost Women? The Re-emergence of the Myth of White Slavery in Contemporary Discourse of Trafficking in Women*, 18 GENDER ISSUE 23 (2000) (להלן: Doezema, *Loose Women*). ראו גם טיעון דומה של שילה ג'פרי (SHEILA JEFFREYS, THE IDEA OF PROSTITUTION 11 (1997)). *It was ironic that so many feminist energies and sympathies were diverted before 1914 into concern about the White Slave Traffic rather than about the thousands of women routinely used in prostitution by men. The exception has become more important than the rule, and did indeed constitute a concentration on 'forced' rather than 'free' prostitution.*

⁴³ סוכנות מוגדרת כיכולתו של הפרט לפעול בתוך מבנה חברתי נתון, מבלי שזה האחרון יכתוב את צעדיו, ועדיין יצריך אותו לבחור בין מספר חלופות. בחירות אלה של הפרט יעצבו את החברה. לדיון נוסף בסוכנות והדרך בה היא משפיעה על החברה ראו את ספרו רב ההשפעה של אנתוני גידנס בנושא זה: ANTHONY GIDDENS, THE CONSTRUCTION OF SOCIETY (1984).

⁴⁴ Doezema, *Loose Women*, לעיל ה"ש 42.

⁴⁵ LIAT KOZMA, GLOBAL WOMEN, COLONIAL PORTS: PROSTITUTION IN THE INTERWAR MIDDLE EAST (2017); Keely Stauter-Halsted, "A Generation of Monsters": Jews, Prostitution and Racial Purity in the 1892 L'viv White Slavery Trial, 38 AUSTRIAN HISTORY YEAR BOOK 25 (2007)

⁴⁶ Jessica R. Pliley, *Claims to Protection: The Rise and Fall of Feminist Abolitionism in the League of Nations' Committee on the Traffic in Women and Children*, 22 J. WOMEN'S HIST. 90, 91 (2010); Stephen Legg, *The Life of Individuals as Well as of Nations': International Law and the League of Nations' Anti-Trafficking Governmentalities*, 25 LEIDEN J. INT'L L. 647 (2012)

⁴⁷ Elizabeth M. Bruch, *Models Wanted: The Search for an Effective Response to Human Trafficking*, 40 STAN. J. INT'L L. 1 (2004); Chpkis Wendy, *Trafficking, Migration and the Law: Protecting Innocents, Punishing Immigrants*, 17 GENDER & SOCIETY 923 (2003); Nelken David, *Human Trafficking and Legal Culture*, 479 ISR. L. REV. 43 (2010)

⁴⁸ במאה ה-19 וראשית המאה ה-20, בטרם התגלה הפניצילין, פגעו מחלות המועברות במין בחיילים, ולפיכך גם בצבא עצמו. נשים שעסקו בזנות נתפסו כמקור המרכזי להדבקות בהן, והפיקוח עליהן כמונע הנזק הטוב ביותר. תפיסה זו הובילה לרגולציה רפואית נרחבת בהיקפה במדינות רבות. לדיון כללי במחלות המין בהקשרן החברתי, ראו ALLAN M. BRANDT, NO MAGIC BULLET: A SOCIAL HISTORY OF VENEREAL DISEASE IN THE UNITED STATES SINCE 1880 (1987).

ותקופות, והופיע במלחמות נפולאון בראשית המאה ה-19⁴⁹ במלחמת 1948 בישראל⁵⁰ וגם עם הופעת האיידס בשנות השמונים של המאה העשרים.⁵¹ בכל המקרים, הוצעה רגולציה רפואית של הזנות, בדמות בדיקות וטיפולים כפויים לנשים העוסקות בה בלבד (ולא ללקוחותיהן), על מנת לפקח על מי שנתפסו כמפיצות מרכזיות או יחידות של מחלות אלה.

גורם שלישי הוא החשש מפגיעה בערך הנדל"ן באזור בו מתפתחת הזנות. ככל שהשכונה מבוססת יותר חברתית וכלכלית, יגבר הלחץ על המשטרה לנקוט בצעדים,⁵² ובעיקר בערי בירה.⁵³ אל העובדה כי הרגולציה בתחום הזנות משתנה תדיר בתקופות לא-יציבות, מצטרפת עובדת השתייכותה לתחום הפוליטיקה של המוסר. סוגיות המשתייכות לתחום זה, כגון הפלות, פונדקאות, סמים או הימורים, ניצבות תדיר במרכזו של דיון ציבורי סוער, שחקיקת חוקים בעניינם מהווה לכל היותר נקודה על רצף הזמן, שתמיד להשתנות לאורך השנים ותזכה לציות חלקי בלבד. אלו המבקשים להגן על תפיסות חברתיות שמרניות באמצעות המשפט יבקשו להפיל פרקטיקות אלה, בעוד שמי שאוחזים בגישות ליברליות יטענו כי איסורים בתחום זה אך יובילו להחמרה במצבם של מי שעליהם מבקש החוק להגן ולשחיתות משטרית נרחבת בהיקפה.⁵⁴ כפי שטענו ואגנר ואלטינק, גם הזנות משתייכת לתחום הפוליטיקה של המוסר.⁵⁵ זאת, מכיוון שהדיון בה, הטעון רגשית ומוסרית, נסמך על אמונות ודעות יותר מאשר על ידע אמפירי מוצק, ומה עוד שהיבטים סמליים תופסים בעיצוב הרגולציה מקום חשוב יותר מאשר אלו המעשיים. לפיכך, סבורים ואגנר ואלטינק כי התוצאה תהיה רגולציה חלקית וסימבולית, המשקפת בעיקר תפיסות עולם ולא מידע מחקרי. רגולציה מעין זו לרוב תכיל סתירות פנימיות ולעיתים אף תכשל בהשגת מטרותיה ביחס לזנות. ואמנם, הרגולציה בתחום הזנות במדינות שונות במערב מתאפיינת עד היום בריבוי שכבות

CORBIN ALAIN, WOMEN FOR HIRE: PROSTITUTION AND SEXUALITY IN FRANCE AFTER 1850, 3-111⁴⁹ (1990).

⁵⁰ "מורה דרך לקצין רפואה בצה"ל" 21 (1949), ארכיון תולדות ההגנה 34/11 ; 79-592-1961 ארכיון צה"ל.

⁵¹ BRANDT, לעיל ה"ש 48, בעמ' 183-204. למצב בישראל ראו ד"כ 127(2), 868-863 (התשנ"ג).

⁵² ראו למשל Roger Matthews, *Developing More Effective Strategies for Curbing Prostitution*, in SITUATIONAL CRIME PREVENTION: SUCCESSFUL CASE STUDIES 74 (Ronald V. Clarke Ed. 1992); Phil Hubbard, *Red-light Districts and Toleration Zones: Geographies of Female Street Prostitution in England and Wales*, 29 AREA 129 (1997); Nick Larsen, *The Politics of Prostitution Control: Interest Group Politics in Four Canadian Cities*, 16 INT. J. URBAN & REG. RES. 169 (1992).

⁵³ כך למשל בפנילנד התארגנו התושבים אשר התגוררו בסמוך לאזורי הזנות בהלסינקי והחתימו עצמות, חשפו מספרי רכבים של לקוחות, התקשרו לבת הזוג ולמעסיק של הלקוח על מנת לדווח היכן נצפה רכבו. התקשורת סיקרה את המאבק, שנתפס כמאבק להגנה על הציבור המקומי מפני השתלטות הזרים, גם אם בפועל שולבו בו רצונם של הנאבקים להגן על ערך הנדל"ן בשכונתם: Sipra Tani, *Whose Place is this Space? Life in the Street Prostitution Area* of Helsinki, Finland, 26 INT. J. URBAN & REG. RES. 343 (2002) (להלן: Tani). בנובמבר התנהל מאבק דומה בעיקר באוסלו, על אותם אינטרסים, אך שם גם הוצגה מטרה נוספת – הצלת הנשים מן הזנות: May Len Skilbrei, *The Rise and Fall of the Norwegian Massage Parlours: Changes in the Norwegian Prostitution Setting in the 1990s*, 67 FEMINIST REV. 63 (2001) (להלן: Skilbrei).

⁵⁴ Arielle Goldhammer, *A Case Against Consensual Crimes: Why the Law Should Stay Out of Pocketbooks, Bedrooms, and Medicine Cabinet*, 41 BRANDEIS L. J. 237 (2002-2003); Charles H. Whitebread, *Freeing Ourselves from the Prohibition Idea in the Twenty-First Century*, 33 SUFFOLK U. L. REV. 235 (1999-2000).

⁵⁵ Hendrik Wagner & Sietske Altink, *Prostitution as Morality Politics or Why It Is Exceedingly Difficult To Design and Sustain Effective Prostitution Policy*, 9 SEX. RES. & SOC. POLICY 279 (2012) להרחבה של

טיוטה זו וניתוח הרגולציה של הזנות במדינות נוספות על ידי כותבים אלה ואחרים ראו HENDRIK WAGNER, HELGA AMESBERGER & SIETSKA ALTINK DESIGNING PROSTITUTION POLICY: INTENTION AND REALITY IN REGULATING THE SEX TRADE (2017).

וסתירות, מתקשה לתת מענה של ממש לבעיה,⁵⁶ ולעתים פוגעת גם בנשים עליהן ביקשה לכפות את הגנתה, תוך הפיכתן למושא האכיפה.⁵⁷
בחלוקה גסה, ניתן לאתר שלוש גישות רגולטוריות עיקריות ביחס לזנות: הפללה מלאה, הפללה חלקית, ולגליזציה.

גישת ההפללה המלאה מבוססת על התפיסה המוסרנית לפיה קיים פגם אינהרנטי בעולם הזנות ולכן יש להפליל את כל העוסקים בתחום: הנשים, לקוחותיהן, סרסורים, סוחרים ואחרים המסייעים להם. גישה מעין זו קיימת בארצות הברית, שם לצד העונשים המקובלים במשפט הפלילי, ובעיקר המאסר והקנס, קיימים לעתים עונשים שונים עבור הלקוחות, כגון ביוש,⁵⁸ החרמת כלי רכב בהם נעשה שימוש בעת שידול הנשים,⁵⁹ או תכניות חינוך והסברה עבורם.⁶⁰

גישת המיגור מבוססת על תפיסות המציגות את הנשים העוסקות בזנות כקרוב, ולפיכך קיים צורך בהפללת מנצליהן: לרוב יהיו אלה הסוחר והסרסור, ובשני העשורים האחרונים נוסף למעגל ההפללה, בהשפעת הפמיניזם הרדיקלי, גם הלקוח, במספר מדינות כגון נורבגיה, איסלנד וצרפת. ישראל אימצה את מרבית רכיביה של גישה זו.⁶¹

גישת חדה קרימינליזציה רואה בזנות עבודה לכל דבר ועניין. היא מסירה את ההפללה מכלל השחקנים, ומסתפקת בקביעת מספר הסדרים רגולטוריים מנהליים בנוגע למקומות ומועדים בהם תוכל הזנות להתקיים, סניטציה, פיקוח מוניציפאלי ועוד. לגליזציה מעין זו קיימת בהולנד, גרמניה, ניו זילנד, חלקים מאוסטרליה ועוד, אם כי בגרסאות שונות.⁶² נשים העוסקות בזנות במדינות אלה תבעו להכיר בה כעבודה, תוך הענקת תנאים הוגנים לעוסקות בה, אך צמצום השימוש בחוק הפלילי לזנות כפויה באלימות בלבד.⁶³

⁵⁶ JOYCE OUTSHOORN, THE POLITICS OF PROSTITUTION: WOMEN'S RAU אלה על דיונים אלה MOVEMENTS, DEMOCRATIC STATES, AND GLOBALISATION OF SEX COMMERCE (2004).

⁵⁷ Ronald Weitzer, *The Social Construction of Sex Trafficking: Ideology and Institutionalization of* Sam Levin, *Abused and Moral Crusade*, 35 POLITICS & SOC. 447 (2007); להדהוד עכשווי של טענה זו ראו *Arrested: Inside California's Crackdown on Sex Work*, THE GUARDIAN (Nov. 28th, 2018).

⁵⁸ Dan Kahan, *What Do Alternative Sanctions Mean*, 63 U. CHI. L. REV. 591 (1996); Toni M. Massaro, *Shame, Culture, and American Criminal Law*, 89 MICH. L. REV. 1880 (1991); Courtney Guyton Persons, *Sex in the Sunlight: The Effectiveness, Efficiency, Constitutionality and Advisability of Publishing Names and Pictures of Prostitutes Patrons*, 49 VAND. L. REV. 1525 (1996).

⁵⁹ Margaret Baldwin, *Strategies of Connection: Prostitution and Feminist Politics*, 1 MICH. J. GENDER & L. 65, 73 (1993); Peter David Houtz, *The Innocent Owner Defence to Civil Forfeiture Proceedings*, 31 U. RICH. L. REV. 257 (1997); Amanda Doty, *Reshaping Environmental Criminal Law: How Forfeiture Statutes Can Deter Crime*, 18 GEO. INT'L. ENVTL. L. REV. 521 (2006).

⁶⁰ Pamela Preston & Alan D. Brown-Hart, *John Court: Comparison of Characteristics, Sexual Behavior and Sexual Attitudes of Clients of Prostitutes*, 3 J. ETHNICITY IN CRIM. JUST. 49 (2005); Erin Gibbs Van Brunschot, *Community policing and "John schools"*, 40 CAN. REV. SOC. & ANTH. 215 (2003).

⁶¹ שמיר "מבט אוהדי", לעיל ה"ש. **Error! Bookmark not defined.** בעמ' 121-123.

⁶² Maryann Seals, *Worker Rights and Health Protection for Prostitutes: A Comparison of The Netherlands, Germany, and Nevada*, 36 HEALTH CARE WOMEN INT. 784 (2005); Che Post et al., *Regulation of Prostitution in the Netherlands: Liberal Dream or Growing Repression?*, 25 EUR. J. CRIM. POLICY RES. 99 (2018); Carisa R. Showden, *From Human Rights to Law and Order: The Changing Relationship Between Trafficking and Prostitution in Aotearoa/New Zealand Policy Discourse*, 31 WOMEN'S STUD. J. 5 (2017).

⁶³ COYOTE (Call off Your Old Tired Ethics) הוא ארגון עובדות המין הבולט ביותר בארצות הברית. נוסד בשנת 1973 בסן פרנסיסקו, על ידי מרגו גיימס (Margo St. James) פמיניסטית בודהימית צעירה שעסקה באותה תקופה בזנות. לא פעם נטען, במידה רבה של צדק, כי רבות מן הנשים בארגון הן נשים לבנות, מן המעמד הבינוני, בעלות השכלה, השולטות בזנות יותר מכפי שנשים אחרות העוסקות בה שולטות בה. לפיכך, לא פעם נטען כי ארגון זה אינו

עם זאת, מספר גדל והולך של מחקרים ממחיש כי גם סוגי חקיקה השונים באופן מהותי בנושא הזנות, יכולים להוביל לתוצרים דומים, ובעיקר למעבר שלה אל זירות סגורות ואכיפה מוגברת של חוקי ההגירה כלפי מהגרות, בדרך המובילה לגרושן.⁶⁴ זאת, גם עת דברים אמורים בחקיקה מנוגדת באופן קוטבי, כמו חקיקתה של הולנד הממסדת את הזנות וזו של שבדיה המפלילה את לקוחותיה.⁶⁵ הופעת הסחר בבני אדם בסוף המאה ה-20 אך הלהיטה את הדיון הסוער ממילא שהתקיים ביחס לזנות, והוא נמשך גם היום, אם כי נדמה כי הלהבות שככו קמעא בשנים האחרונות.

בשנת 2000 פורסם פרוטוקול האו"ם למאבק בסחר בבני אדם ושיקום קרבנותיו.⁶⁶ זאת לאחר דיון משולהב באקדמיה ובארגוני המגזר השלישי שליוו את תהליך ניסוחו בנוגע למונחים כגון בחירה, הסכמה, ורף המינימום שיוצב בפני המדינות החותמות לטיפול בתופעה.⁶⁷ מרבית מדינות המערב חתמו עליו כבר בשנים הראשונות, ועיגנו בחקיקתן את הקווים המנחים של הפרוטוקול – שיקום הקרבנות, מניעת הסחר ומאבק בסוחרים. בפרוטוקול הוטמעה נקודת המבט הלאומית, המבקשת להגן על גבולות המדינה מפני מהגרים לא רצויים, בין היתר באמצעות הפמיניזם הרדיקלי. אימוץ התפיסה כי בכל מקרה בו נשים זרות מועסקות בזנות מדובר לכל הפחות בניצול אם לא בסחר, איפשרה למדינות, כחלק ממאבקן בתופעה, להגביר את ההגנה על גבולותיהן, להגביה חומות ולנעול שערים, מבלי להצטייר כמי שטורקות את דלתן בפני מבקשי מקלט ומהגרים. מדינות נענו בחפץ לב לאפיק הפלילי, אשר דרש מהן בעיקר חקיקת מספר חוקים נוספים ושימוש במערכות האכיפה הקיימות. את האפיק השיקומי ניהלו בקמצנות רבה יותר.⁶⁸ במקביל, גם הפיקוח על הזנות המקומית הפך הדוק יותר, בחסות המאבק הכולל שהוכרז על הסחר בנשים.⁶⁹

מייצג את תעשיית המין האמיתית, אלא ארגונים כגון WHISPER (Women Hurt in Prostitution). לעיון נוסף במחלוקת ראו Elizabeth Bernstein, *What's Wrong with Prostitution? What's Right with Sex Work?* *Comparing Markets in the Female Sexual Labor*, 10 HASTINGS WOMEN'S L. J. 91, 105, 110 (1999) (להלן: GREGOR GALL SEX WORK מין על ארגוני עובדות מין ראו (Bernstein, *What's Wrong with Prostitution* UNION ORGANISING: AN INTERNATIONAL STUDY (2006); VALERIE JENNESS MAKING IT WORK: THE PROSTITUTE'S RIGHTS MOVEMENT IN PERSPECTIVE (1993).

Judith Kivlinton, Sophie Day & Helen Ward, *Prostitution Policy in Europe: A Time of Change?*, 67 FEM. REV. 78 (2001); ELIZABETH BERNSTEIN, TEMPORARILY YOURS: INTIMACY, AUTHENTICITY AND THE COMMERCE OF SEX 162-163 (2007) (להלן: BERNSTEIN, TEMPORARILY YOURS).

⁶⁵ שמיר "מבט אוהד", לעיל ה"ש. **Error! Bookmark not defined.**

⁶⁶ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, G.A. Res. 25, Annex II, U.N. GAOR, 55th Sess., Supp. No. 49, at 60, U.N. Doc. A/45/49 (Vol. I) (2001).

⁶⁷ למעט משפע הכתיבה הקיים בנושא הסחר בבני אדם לאחר קריסת ברית המועצות ראו Sassen Saskia, *Women's Burden: Counter Geographies of Globalization and the Feminization of Survival*, 53 J. INT. AFF. 503 (2000); Diane Johnson, *Trafficking Women into the European Union*, 5 NEW ENG. INT'L & COMP. L. ANN. 1 (1999); Ian Taylor & Ruth Jamieson, *Sex Trafficking and the Mainstream Market Culture*, 32 CRIME, L. & SOC. CHANGE 257 (1999); Beverley Mullings, *Fantasy Tours: Exploring the Global Consumption of Caribbean sex Tourism*, in NEW FORMS OF CONSUMPTION: CONSUMERS, CULTURE AND COMMODIFICATION (Mark Gottdience, ed., 2000).

⁶⁸ Skilbrei, *The Rise and Fall*, לעיל ה"ש 53.

⁶⁹ Jane Scoular & Maggie O'Neill, *Regulating Prostitution: Social Inclusion, Responsibilization and the Politics of Prostitution Reform*, 47 BR. J. CRIMINOL. 764, 767 (2007); Julia O'Connell Davidson, *Will the Real Sex Slave Please Stand Up?*, 83 FEM. REV. 4 (2006) (O'Connell : להלן).

הקשת הרחבה של המאבקים שדרשו שינוי ברגולציה של הזנות, המטרות המשתנות של רגולציה זו, הגלויות והסמויות, והתרחבות האמצעים שעמדו לרשות המדינה, יצרו ארגון כלים רגולטורי רחב מבעבר לגביה. לצד מנגנוני פיקוח וותיקים ומוכרים על הגירה, על בריאות הציבור, או על אכיפת החוק הפלילי, נוספו תחומי ידע חדשים שהובילו להקמת מקלטים עבור הנשים, התמקצעות עובדי ציבור ובעיקר עובדות סוציאליות בטיפול בנשים שעסקו בזנות ועוד. בדרך זו, טענו כותבות ביקורתיות כגון גיין סקולר, מגי אוניל⁷⁰ ומיי לן סקילבריי,⁷¹ שעתקה המדינה דיכוטומיה של "הקדשה והקדושה" (בין זו הנוטלת חלק פעיל במעגל הזנות לבין זו המוסרית השומרת על תומתה, בהתאמה), גם אם תוך שרטוט גבולותיה מחדש: נשים אשר עשו שימוש ביד שהושטה להן ויצאו ממעגל הזנות זכו בסיוע חלקי, אך לא כזה שמותאם להן דווקא, אלא לתדמית הצרכים שנוצרה אצל הארגונים אשר העניקו להן סיוע. לצד הגזר הופיע גם המקל – האכיפה המוגברת כלפי נשים אשר לא הרימו את כפפת הסיוע שהושטה לעברן.⁷²

המאבק בסחר הוביל לחיזוקו ולשעתוקו של פמיניזם המשילותי (Governance Feminism) שקנה לו שביטה ברבות ממדינות המערב בשנים אלה.⁷³ במסגרתו, מספר הנשים במסדרונות השלטון גדל, הן זכו לחדר משלהן בבית הנבחרים ובממשלה. קולות מושתיקים של קבוצות נשים שלמות נשמעו כעת יותר מאי פעם בעבר. עם זאת, ועל אף שהוא נתפס כתוצר מאבק ארוך שנים של ארגוני נשים להשגתו, בפועל היה הפמיניזם המשילותי לא פעם בבחינת גולם שקם על יוצרו. הדרכים בהן פעל פמיניזם זה למען נשים לא תאמו תמיד תפיסות עולם פמיניסטיות, והוא אימץ דרכי פעולה דכאניות בחלקן שהדירו והשתיקו קבוצות שעמדתן לא עלתה בקנה אחד עם זו שלו. בעיקר הושתקו נשים מקבוצות מיעוט, או נשים שהשתייכו לקבוצות רצויות אך הביעו עמדות שסתרו את זו של ההגמוניה, תוך ניסיון לרדד מגוון של קולות לקול אחיד ומשותף.⁷⁴

המאבק הפמיניסטי שנוצר בחסות המדינה לא היה רפלקסיבי דיו, והוא התרחש ברובו המכריע בתוך "ביתו של האדון" – במקרה זה, המדינה – מתוך תפיסה מוטעית כי המאבק עושה שימוש יעיל בכלים מדינתיים כנגד המדינה עצמה.⁷⁵ מצב זה הוביל לקואופטציה של ארגוני הנשים שצמצמה את דרכי הפעולה בהן נקטו, ואת מידת רצונן או יכולתן של "פמיניסטיות משילותיות" (Governance feminists), לפעול מחוץ למסדרונות הכח המדינתי. בית המחוקקים, הממשלה ובתי המשפט היו מעתה הזירות העיקריות לשינוי חברתי, בעוד שעבודת השטח נזנחה בחלקה לטובת יעדים שנראו יעילים יותר, או שמא, מפתים יותר. זאת, בשל הכוח – המדומה לא פעם – שהציעו הזירות הפוליטיות והמשפטיות עבור הנאבקות כנגד הפטריארכיה.

המאבק של מדינות המערב בסחר בנשים המחיש במידה רבה את מגבלות כוחו של הפמיניזם המשילותי. תוך שיתוף המגזר השלישי בפעילותה, רתמה המדינה גם לא מעט ארגונים,

⁷⁰ Jane Scoular, "The 'Subject' of Prostitution: Interpreting the Discursive, Symbolic and Material Position of Sex/Work in Feminist Theory, 5 FEM. THEORY 343 (2004)

⁷¹ Skilbrei, *The Rise and Fall*, לעיל ה"ש 53.

⁷² O'Connell, לעיל ה"ש 69.

⁷³ בספרן המשותף, מגדירות ג'אנט האלי, פראבה קוטיווארון, ריצ'ל רבושה והילה שמיר את הפמיניזם המשילותי כ"כל צורה שבה פמיניסטיות ורעיונות פמיניסטיים מפעילים כוח שלטוני בעניין של סוגיות אנושיות". ראו JANET HALLEY

ET AL., GOVERNANCE FEMINISM: AN INTRODUCTION (2018).

⁷⁴ CHANGING STATE FEMINISM (Joyce Outshoorn & Johana Kantola eds., 2007)

⁷⁵ בהלימה לדבריה של אודרי לורד הנזכרים לעיל בהערת הכוכבית הראשונה.

שרבים מהם היו מבקריה הקבועים, אל שורות תומכיה, והמימון שהעניקה השתיק לא פעם ביקורת נגדה.⁷⁶ תשומת הלב הוסטה מן המדינות ומן התנאים שהן יצרו ושאיפשרו את עצם קיומה של הזנות, אל האישה עצמה: מי ש**במרה** בכך יכלה כעת לצאת ממעגל הזנות, הודות לתוכניות השיקום שהוצעו לה; אך מי ש**במרה** להיות כפויית טובה ולדחות את היד המושטת הפכה מושא לאכיפה מחמירה בהרבה.⁷⁷

בקווים גסים, זה היה הרקע שהוביל לשורת תיקוני החקיקה הניצבים במרכזו של המאמר, בישראל, בשבדיה, ובמדינות נוספות במערב. עם זאת, בטרם אעבור לדיון נפרד בשתי המדינות הניצבות במרכז מחקרי, יש לדון באותה חוליה הנשכחת לא פעם מלב, ובמיוחד במחקר המשפטי המתמקד ברגולציה הכתובה בלבד: המשטרה. היא זו הנצבת בפתח עולם המשפט, מפרשת כראות עיניה את החקיקה, ולעתים בצורה שונה מן הפרשנות שהעניק לה המחוקק. היא פוגשת את מושאי החוק ברוב, במקומות הבילוי, בעבודתם או בביתם, ומכריעה את גורלם: אימתי תעלים עין מפעולתם, ואימתי תוביל אותם אל מעבר לשער זה, אל תוך עולם המשפט על רכיביו השונים. כיצד פועלים הבירוקרטים של הרחוב, ובמקרה זה – השוטרים, כלפי הזנות? כיצד תשפיע תפיסת העולם הפטריארכאלית והכוחנית שלו על אכיפת חקיקה שהינה פמיניסטית במהותה, עת היא מאיימת על ערכים מרכזיים של הפטריארכיה, כגון שליטת הגבר במרחב המשפחתי, או נגישות הבלתי מוגבלת לנשים בזנות? בקשיים אלה ואחרים יעסוק הפרק הבא.

2. המשטרה ככלי לאכיפת חקיקה הקשורה בזנות

התיאוריה פורצת הדרך של ליפסקי, חוקר המדיניות שהאיר לראשונה את מרכזיותם התיאורטית והיישומית של "הבירוקרטים של הרחוב", מעלה שאלות מרתקות ביחס לרגולציה של הזנות: מה תפקידם ומשקלם של עובדי הציבור בהשגת מטרות הרגולציה? אילו פערים צפויים להתפתח בין הרגולציה להלכה לבין זו המיושמת למעשה? מה חלקה של האכיפה בהשגת מטרותיה המוצהרות של הרגולציה בפועל? חלק זה של המאמר זה יתמקד בעיקר בשוטרים המצויים בחוד החנית של המאבק המדינתי בזנות מזה קרוב למאתיים שנה, מאז הוקמה המשטרה המודרנית בבריטניה בראשית המאה ה-19. לפיכך, על מנת לעמוד על הפערים שעשויים להיווצר בין מטרותיה המוצהרות של הרגולציה לבין תוצריה, יש תחילה למפות את הגורמים המעורבים בעיצוב עמדותיהם של הבירוקרטים של הרחוב כלפי זנות.

כיוון שהמשטרה ממונה על יישום חלק הארי של הרגולציה בתחום, חשיבות מיוחדת נודעת לשיקול דעתם של שוטרים יחידים ולדרך עבודתם, שכן הם המחליטים אילו חוקים לאכוף, כיצד, והאם באופן קבוע, מזדמן או רק כאשר מוגשת תלונה. שיקול דעת זה מושפע ממספר רכיבים.

⁷⁶ על האפקט הקולוניאליסטי של פעילותה המשקמת של המדינה ראו Jaqueline Pope, *The Colonizing Impact of Public Service Bureaucracies in Black Communities Perspective*, in RACE, POLITICS AND ECONOMIC DEVELOPMENT: COMMUNITY PERSPECTIVE 142 (James Jennings ed., 1992). פופה טוענת כי מנגנוני הבירוקרטיה שמפעילה ארצות הברית הורסת את סיכויי הקהילה האפרו-אמריקאית להגיע להתעוררות תרבותית, ליצור מנגנוני עזרה עצמית או העצמה פוליטית. ראו גם Barbara Cruikshank, *The Will to Empower: Technologies of Citizenship and the War on Poverty*, 23 SOC. REV. 29 (1994).

⁷⁷ ראו Margaret Merlose, *Trying to Make a Silk Purse from a Sow's Ear? A Comment on the Government's new Prostitution Strategy*, 5 COMMUNITY SAFETY J. 4 (2006).

הראשון שבהם הוא הרקע החברתי ממנו מגיעים השוטרים – לרוב ממעמד סוציו אקונומי בינוני- נמוך – והוא משקף את ההטיות הקוגניטיביות ותפיסות העולם המאפיינות מעמד זה.⁷⁸ רכיב אחר בשיקול הדעת הוא התרבות הארגונית של המשטרה, המתאפיינת, בין היתר, בשמרנות ובחדשנות כלפי קבוצות מוחלשות חברתית וכלכלית, ובמיוחד מהגרים ומיעוטים. אלה נתפסים על ידי שוטרים כמזוהים עם עבריינות, ולפיכך כאיום על הסדר הקיים עליו נדרשת המשטרה להגן.⁷⁹ נוסף על אלו, ואולי בעיקר, מושפעת האכיפה מתפיסת עולמם המגדרית של השוטרים. דרכי פעולתה של המשטרה, לצד גיוסם הבלעדי של גברים לשורותיה בעשורים הראשונים לקיומה, הובילו לפיתוח תפיסת עולם של היפר-גבריות (hyper-masculinity), ולאימוץ פרקטיקות פטריאכאליות שיצרו הפרדה ברורה בין המרחב הפרטי לציבורי.⁸⁰ השוטרים ראו מאז הקמת המשטרה ב-1829 את הזנות כפרוגרטיבה גברית ושרות חיוני, שבהעדרו יתרבו עבירות המין.⁸¹ הזנות עצמה נתפסת על ידם כאינדיקציה לניוון מוסרי של העוסקות בה, אך לא של הלקוחות. תפיסה זו הקלה עליהם לצרוך זנות בעצמם ולמעט באכיפה לגביה.⁸²

מתוך כך, אך ברורים מאליהם הקשיים שהתעוררו באכיפת הרגולציה של הזנות על ידם. במסגרת מחקריהם של וילסון בארצות הברית בשנות השבעים, ושל בנסון ומתיו בבריטניה בשנות התשעים, הובאו תלונות חוזרות ונשנות של שוטרים שרואיינו וטענו כי הם לא צריכים לטפל בזנות, בהיותה בעיה חברתית, שהטיפול בה על ידם חסר תועלת וגוזל מזמנם היקר.⁸³ הדרישה לטפל בסוגיית הזנות, כך נדמה, לא הייתה אהודה מעולם על שוטרים. ואכיפה, לפיכך, ככל שהתבצעה,

JAMES Q. WILSON, VARIETIES OF POLICE BEHAVIOR: THE MANAGEMENT OF LAW AND ORDER IN EIGHT⁷⁸ COMMUNITIES 33 (1978).

Joshua Correll et al., *The Police Officer's Dilemma: Using Ethnicity to Disambiguate Potentially Threatening Individuals*, 83 J. PERS. SOC. & PSYCHOL. 1314 (2002); Correll Joshua et al., *Across the Thin Blue Line: Police Officers and Racial Bias in the Decision to Shoot*, 92 J. PERS. SOC. & PSYCHOL. 1006 (2007); Matthew Petrocelli, *Conflict Theory and Racial Profiling: An Empirical Analysis of Police Traffic Stop Data*, 31 J. CRIM. JUST. 1 (2003).

Frank Roody Cooper, *Towards Multidimensional Masculinities Theory: Policing Henry Louis Gates*, in EXPLORING MASCULINITIES: FEMINIST LEGAL THEORY REFLECTIONS 81, 85-87 (Martha Albertson & Michael Thomson ed., 2013).

Mary McIntosh, *Who Needs Prostitutes? The Ideology of Male Sexual Needs in WOMEN, SEXUALITY AND SOCIAL CONTROL* 53 (Carol Smart & Barry Smart ed. 1978). כבר בתקופה הוויקטוריאנית סברו שוטרים כי המאבק בזנות סיוזיפי, שכן העלמותה במקום אחד בהכרח תוביל לצמיחתה במקום אחר, והטיפול בה נתפס גם כמנוגד לאתוס הגברי המזוהה עם עבודתם. ראו חיה שפירר מקוב "פיקוח משטרה על נשים בבריטניה הוויקטוריאנית" **זמנים** 74, 72 (2001), וכן WALKOWITZ R. JUDITH, PROSTITUTION AND VICTORIAN SOCIETY: WOMEN, CLASS AND THE STATE 42 (1980).

⁸² לדיון נרחב בטיפול של משטרת ישראל בתחום הזנות, ראו נעמי לבנקרון "מה לה לסטודנטית למשפטים בבית זונות? הרהורים על קליניקות משפטיות, שוטרים ונשים העוסקות בזנות" **המשפט** 161 (2012) (להלן: לבנקרון "מה לה לסטודנטית?"). ראו גם Bernstein, *What's Wrong with Prostitution*, לעיל ה"ש 63, בעמ' 109, שם מתארת ברנשטיין שוטרים הדורשים מנשים בזנות קיום יחסי מין תמורת שחרורן ממעצר, וכיצד שוטרים מחזירים ללקוח את כספו לאחר שטען כי לא קיבל תמורה. במקום אחר, דיווחו 16% מהנשים בזנות שרואיינו בניו יורק כי היה להן פעם אחת לפחות לקוח שהוא שוטר. אחת הנשים הגדירה עצמה ברת מזל בשל עובדה זו, שכן אותו שוטר/לקוח מנן עליה ממעצר. אחרות סיפרו כי נכפו לקיים עם שוטרים יחסי מין. ראו BEHIND CLOSED DOORS – AN ANALYSIS OF INDOOR SEX WORK IN NEW YORK CITY 49-50 (2005).

Catherine Benson & Roger Matthews, *Police and Prostitution: Vice Squads in Britain*, in SEX FOR⁸³ WILSON; SALE: PROSTITUTION, PORNOGRAPHY AND THE SEX INDUSTRY 245 (Ronald Weitzer ed., 2000) לעיל ה"ש 78, בעמ' 109-99.

הייתה מוטה מגדרית: ללא קשר לקביעותיו של החוק, בין אם הפליל רק סוחרים וסרסורים, או גם נשים ולקוחות, לרוב נעצרו נשים והועמדו לדין במספרים גדולים יותר מאשר השחקנים האחרים.⁸⁴ מכאן, שבידי המשטרה בכלל, ובידי שוטרים יחידים בפרט, מצויה עוצמה ביורוקרטית ניכרת, המאפשרת להם לעצב מדיניות אכיפה שעשויה להיות מובחנת ואף הפוכה מהרגולציה הכתובה.⁸⁵ במילים אחרות, המשטרה היא שחקנית מרכזית בעיצוב המדיניות כלפי זנות, ללא קשר לטיב החקיקה הקיימת.⁸⁶ לפיכך, לא רק שפעילותה בתחום זה על פי רוב מקבלת עדיפות נמוכה, אלא גם שבעת הטיפול בזנות, נטו השוטרים שלא לפעול בהתאם לחוק. זאת, הן מכיוון שלא מצאו בכך טעם, והן מכיוון שהתקשו להשיג ראיות קבילות: הנשים סירבו לשתף פעולה ולהתלונן או להעיד, בשל קוד השתיקה המאפיין את תת התרבות של עולם הזנות. בנוסף, הן חזרו לעסוק בזנות כמעט מיד עם שחרורן ממעצר.⁸⁷ גם הלקוחות לא הסכימו לרוב לשתף פעולה, מחשש מזקיקים שיגרמו מכך למעמדם בחברה ההגמונית.⁸⁸ היה והושגו ראיות, קושי נוסף שהתרקם נבע מחוסר רצונם של אזרחים (למשל, כאשר מתנהל בשכונתם בית בושת) להתמיד בטיפול בתלונות שהגישו בשל חששם שמא יסתבכו עם עולם הפשע.⁸⁹ לבסוף, גם העונשים הקלים שפסקו בתי המשפט נמנו על גורמי התסכול המצטברים של השוטרים.⁹⁰

כאשר מאולצת המשטרה לצאת לפעילות ממשית יותר כנגד הזנות, השוטרים מעניקים פרשנות משלהם לחוקים בנושא הזנות, ומפתחים פרקטיקות שונות לגישור הפער בין המציאות לביןם. עד לאחרונה פעלו בראש ובראשונה כנגד זנות הרחוב,⁹¹ והמעצרים – הן של הנשים והן של לקוחותיהן – שיקפו את חתך התושבים הקיים בשכונות מוחלשות חברתית וכלכלית, אולם לא את

⁸⁴ כך למשל לפי נתונים שהוצגו בקונגרס האמריקאי בשנת 2005, מספרן של הנשים שנעצרו בהשוואה ללקוחות היה ניכר בהרבה: בבוסטון 11:1, בשיקגו 9:1, ובניו יורק 6:1. Congress, 1ST Session, End Demand for Sex 109. Julie Lefler, *Shining the Spotlight on Johns: Moving towards Equal Treatment of Male Customers and Female Prostitute*, 10 HASTINGS WOMEN'S L. J. 11, 25 (1999). STEVEN MAYNARD-MOODY & MICHAEL MUSHENO, COPS, TEACHERS, AND COUNSELORS: STORIES FROM THE FRONT LINES OF PUBLIC SERVICE 157 (2003); Michael S. Wald et al., *Interrogations in New Haven: The Impact of Miranda*, 76 YALE L. J. 1519 (1967).

⁸⁶ לדיון באכיפה סלקטיבית בתחום הזנות בישראל ראו דליה אבן-להב "מנהגה של הרשות המבצעת שלא לאכוף חוק: הרהורים וערעורים בעקבות ע"פ 3520/91 "משפט וממשל ב 477 (התשנ"ה) (להלן: אבן-להב). והשוו למצב באנגליה: Belinda Brooks Gordon, *Bellwether Citizens: The Regulation of Male Clients of Sex Workers*, 37 J. L. & Soc. 145, 148 (2010).

⁸⁷ על השפעת המשפט על נשים דרות רחוב, מכורות לסמים או עוסקות בזנות ראו, Levine Kay & Mellema Virginia, *Strategizing the Street: How Law Matters in the Lives of Women in the Street-Level Drug Economy*, 26 L. & Soc. INQUIRY 169 (2001). לטענתן, העובדה שפעולה מסוימת מנוגדת לחוק, משמעותית פחות עבור הנשים, הפועלות בתוך רשתות חברתיות לא פורמליות סבוכות, בהן מעצר הוא רק "סיכון מקצועי" אחד נוסף.

⁸⁸ לגישתם של שופטים ושוטרים ללקחות בארה"ב ראו Minouche Kandel, *Whores in Court: Judicial Processing of Prostitutes in the Boston Municipal Court in 1990*, 4 YALE J.L. & FEMINISM 329, 338-339 (1992). מקור מעניין המעיד על הבעייתיות בה נתקלת המשטרה בתחום זה נמצא בדבריו של עו"ד יהושע בן ארי, יועצה המשפטי של המשטרה, בפני ועדת חוקה, חוק ומשפט: "מצד אחד עומדת היא, טיפוס מפקפק לכל הדעות, ובשל כך מתייחס בית המשפט בספקנות רבה לדבריה. ומצד שני עומד הגבר, מכובד, אותו אין מזכירים כלל. אין ספק שאדם כמוהו יעשה את כל מה שביכולתו כדי להתחמק מלהופיע על במת המשפט אם הוא סטה ונכשל". פרוטוקול ישיבה מס' 49 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-5, 2 (26.3.1962). בנוסף, בשבדיה יכול אדם לסרב להעיד על מעשה הפוגע בכבודו: THE CRIMINAL PROCEDURE LAW, chap. 36, art. 6.

⁸⁹ עובדה זו ידועה לי מעבודתי לאורך השנים עם תיקים בנושא זה. ראו גם: אלי סניור "שופט השאיר בית בושת פתוח: לא היו תלונות" 1.3.2011 YNET.

⁹⁰ כך למשל שוטר הסביר למראיין שהבעיה נעוצה לדעתו ביחסם המקל של השופטים: "Judges are just not locking these people up", WILSON, לעיל ה"ש 78, בעמ' 109.

⁹¹ Tove Pettersson & Eva Tiby, *The Production and Reproduction of Prostitution*, 3 J. SCANDINAVIAN STUD. IN CRIMINOLOGY & CRIME PREVENTION 154, 165 (2003).

התופעה בכללותה.⁹² המשטרה הפגינה נוכחות מוגברת ברחובות וערכה ביקורות בבתי בושת. נשים נעצרו לעתים קרובות אך לפרקי זמן קצרים, ושחררו ללא ביקורת שיפוטית או צעדים משפטיים נוספים נגדן.⁹³ כניסת האינטרנט לתמונה שינתה חלק ממאפייניה של מדיניות זו, אך האכיפה המשטרתית גם במסגרתו עודנה מתמקדת בפרסומים של הנשים ברשת ולא בלקוחותיהן.

מעצרים אינם מעוגנים בחוק בבריטניה כאמצעי למאבק בזנות, אך הפרקטיקה העיקרית שננקטה על ידי המשטרה במאבק בזנות בבריטניה במהלך המאה ה-19 וראשית המאה ה-20 היתה של מעצרים מזדמנים שנועדו להרתיע, בעוד ההליך המשפטי המלא היה החרגי, לא הכלל.⁹⁴ מדוע מעצרים דווקא? ראשית, מכיוון שנתפסו כממלאים את מטרות החוק, ומרתיעים נשים מלעסוק בזנות, לפחות לטווח הקצר. שנית, מעצרים הצריכו ראיות חלשות בהרבה משהצריך הליך פלילי מלא, הדורש איתור עדים, גביית עדויות, וניהול הליך משפטי. סיבה שלישית ואחרונה היתה כי המעצרים יצרו בקרב הציבור, התקשורת והפוליטיקאים רושם של מאבק נמרץ בתופעה. היעדר נתונים ברורים בנוגע למספר הנשים שהמשיכו לעסוק בזנות לאחר שהשתחררו מהמעצר סיכל את היכולת להעריך את השפעת המעצרים באופן אמין, ואיפשר למשטרה לפעול ללא ביקורת בדרכים שתמצא לנכון.

לעתים קרובות הייתה עילת המעצרים עבירות נלוות לזנות, ובעיקר שידול, שלמרות ניסוחה הנייטרלי מבחינה מגדרית, נאכפה לרוב נגד נשים, ולא נגד הלקוחות. נורמות המוסר הבורגני, שפשטו בהדרגה גם אל מעמד הפועלים, הובילו שוטרים לראות בנשים בלבד אחראיות לקיום הזנות. נשים שעסקו בה נעצרו אפוא באופן שרירותי, אם בעת שעסקו בזנות ואם מפני שהיו מוכרות למשטרה כ"זונות רגילות" (common prostitutes) שעוסקות בה בקביעות.⁹⁵ נשים העידו שלעתים אמר להן השוטר שעצר אותן ש"הגיע תורן הלילה".⁹⁶

כיצד תתמודד תעשיית המין עם לחץ משטרתי מוגבר? קרוב לוודאי כי בשלב הראשון היא תעלם מעל פני השטח, וראשונים יהיו להיעלם סממניה החיצוניים, דהיינו זנות הרחוב ובתי הבושת הפועלים בגלוי. לא יעבור זמן רב בטרם בתי הבושת יפתחו מחדש בתוך זירות סגורות או במקומות סמויים יותר, אותם תתקשה המשטרה לאתר. במקביל לכך, מחיר המידע והאתנן יעלו בהתמדה, ולצורך מניעת ייצור ראיות פוטנציאליות, נשים תמנענה משימוש באמצעי מניעה.⁹⁷ שלוש דוגמאות מרכזיות ימחישו תהליך השפעה זה מצד המשטרה על תעשיית המין. האחת, ביטול הרגולציה הרפואית באנגליה הויקטוריאנית, שכפתה בדיקות רפואיות משפילות על

Scot Wortley, Fisher Benedikt & Chery Webster, *Vice Lessons: A Survey of Prostitution Offenders* ⁹² Bernstein, ; *Enrolled in the Toronto John School Diversion Program*, 44 CAN. J. CRIMINOL. 369 (2002) *What's Wrong with Prostitution*, לעיל הי"ש 63, בעמ' 146; WILSON; לעיל הי"ש 78, בעמ' 39. הטיה דומה קיימת בעת ביצוע מעצרים בעבירות סמים: מעצרים של רוכשי סם יניבו חתך סוציו אקונומי גבוה יותר משל זה של מוכרי הסם: Kahan, *Between Economics*, לעיל הי"ש 39.

Julia A. Laite, *Taking Nellie Johnson's Fingerprints: Prostitutes and Legal Identity in Early Twentieth-* ⁹³ *Century London*, 65 HIST. WORKSHOP. J 96 (2008)

LAITE, COMMON (להלן: LAITE JULIA, COMMON PROSTITUTE AND ORDINARY Citizens 76 (2012) ⁹⁵ PROSTITUTE)

WOMEN OF THE STREETS: A SOCIOLOGICAL STUDY OF THE COMMON PROSTITUTE FOR AND ON BEHALF ⁹⁶ OF THE BRITISH SOCIAL BIOLOGY COUNCIL 20 (C.H Rolph ed., 1955)

WILSON ⁹⁷, לעיל הי"ש 78, בעמ' 101-109; ורד לי "בעלי מכונים מפחדים מהמשטרה, ואוסרים על שימוש בקונדומים" **הארץ** 31.10.2008

נשים שעסקו בזנות (אך לא על לקוחותיהן) היה תוצר מוצלח של פעילות ארגוני נשים. עם זאת, השפעת הביטול בפועל היתה פחותה מן המצופה: רופאים, בסיוע שוטרים, המשיכו לקיים בדיקות לאיתור מחלות מין הן בבריטניה והן בקולוניות, תוך שימוש בשיקול דעתם ולא בלשון החוק ויצרו בדרך זו לפי הגדרתה של פמלה קוקס את "ההיסטוריה של הדברים שלא קרו".⁹⁸

דוגמה שניה היא המאבק הבא אליו יצאו ארגוני הנשים, לאחר ביטול הרגולציה הרפואית, שהוביל להפלת ניהול בית בושת וכפיית נשים לזנות.⁹⁹ גם כאן, הפער בין מטרתם של חוקים אלה לבין תוצאותיהם, היה ניכר. ארגוני הנשים והמחוקקים ביקשו להגן על הנשים, אך המשטרה בחרה להגיש מספר רב של כתבי אישום כנגד נשים צעירות ובודדות, בגין ניהול בית בושת, ולא כנגד בתי בושת מסחריים שנועדו להיות מושא האכיפה.¹⁰⁰

לנתונים אלה קיימים שני הסברים אפשריים: האחד, שאכיפה נגד נשים בודדות שעסקו בזנות הייתה קלה יותר, וגם סיפקה מענה לתלונות שכנים שהרבו להתלונן על מטרד, ולכן המשטרה התמקדה בה. השני, הגיוני לא פחות, היה שמספר המקרים בהם נשים עסקו בזנות בכפייה היה קטן מכפי שנטו הציבור, הארגונים והפוליטיקאים לחשוב. יתכן ששני ההסברים נכונים. אך עבור הנשים שעליהן ביקש החוק להגן, החוק התגלה כחרב פיפיות, והתגברות האכיפה הרעה את מצבן. הרגולציה הפלילית כשלה בהשגת המטרות שהתיימרה להשיג, והמחשה בעיקר את הפרדוקס הרגולטורי שיצר מסע הצלב של הארגונים כנגד הזנות.

דוגמאות אלה מוכיחות את צדקת טענתו של ליפסקי, שתוצרי הרגולציה יושפעו בעיקר מפעילות הביורוקרטים של הרחוב ביישומה, ולא מדרך ניסוחה בבית המחוקקים. השוטרים, שאמורים היו לאכוף את החוקים החדשים, התנגדו למימושם, ואכיפתם הושפעה מנורמות מעמדיות ומגדריות. וכך, בפועל, הביורוקרטיה של הרחוב גברה על חקיקת הפרלמנט, ותפסת עולמו של השוטר, בן מעמד הפועלים, עיצבה את המציאות במידה רבה יותר מתפיסת העולם שניסה המחוקק לכפות, במיוחד אם עשה כן רק כדי לרצות את הארגונים השונים. החוק יושם, אך גם רוקן מתוכו בו זמנית.

דוגמה שלישית להשפעת טיפולה של המשטרה על חקיקה בתחום הזנות ניתן למצוא בתהליכים שנלוו לקריסת מסך הברזל ולגידול שחל בממדי הסחר בנשים לאחר מכן. הלחץ הדיפלומטי שיצרה ארצות הברית להגברת המאבק בסחר¹⁰¹ תורגם לא פעם למאבק כנגד נשים העוסקות בזנות,¹⁰² תוך חידוד אך גם טשטוש גבולות בין סחר להגירה, ובין כפייה לבין בחירה, גם

Pamela Cox, *Compulsion, Voluntarism, and Venereal Disease: Governing Sexual Health in England*⁹⁸
After the Contagious Diseases Acts, 46 J. BR. STUD. 112 (2007)
The Criminal Law Amendment Act 1885⁹⁹

¹⁰⁰ ממוצע של כ-70 כתבי אישום לשנה עד שנת 1885, לכ-150 כתבי אישום בשנת 1890, 350 כתבי אישום בשנת 1900, ו-871 כתבי אישום בשנת 1904. LAITE, COMMON PROSTITUTE, לעיל ה"ש 95, בעמ' 56. תיקון חוק נוסף משנת 1912 החמיר בעונשי הסרסורים, אך מספר הנשים שנעצרו בשל עבירות הנלוות לזנות המשיך להיות גבוה ממספר הסרסורים שהועמדו לדין. ראו שם בעמ' 106-113.

¹⁰¹ Ronald Weitzer, *The Social Construction of Sex Trafficking: Ideology and Institutionalization of a*
Moral Crusade, 35 POLITICS SOC. 447 (2007); וכן אמה גולדמן "הסחר בנשים" **חמישה מאמרים פמיניסטיים** 23, 36-37 (דפנה רוזנבליט עורכת ומתרגמת, 2005).

¹⁰² בקמבודיה פרסם ארגון HUMAN RIGHTS WATCH דו"ח המתבסס על עדויותיהן של 90 נשים בזנות, אשר היו קורבן לאלימות משטרתית, אונס, מעצר ומאסר שלא כדין. ראו HUMAN RIGHTS WATCH, OFF THE STREETS: ARBITRARY DETENTION AND OTHER ABUSES AGAINST SEX WORKERS IN CAMBODIA (2010). את חלקו השני של פרק 6, *US Pressure to Address Trafficking Makes a Bad Situation Worse* (בעמ' 60). וגם: ARREST THE VIOLENCE: HUMAN RIGHTS ABUSES AGAINST SEX WORKERS IN CENTRAL AND EASTERN

אם מוגבלת באפשרויותיה, שנעשתה בידי נשים. במסגרת מאבק זה, צומצם אמנם מספרן של קרבנות הסחר והמהגרות בתעשיות המין של המערב, אך תוך פגיעה בזכויותיהן של הנשים המקומיות והמהגרות.¹⁰³ הנשים שהמשיכו לעסוק בזנות – מבחירה אם לאו – עשו כן מעתה בעיקר בזירות סגורות, כשהאינטרנט הופך בהדרגה לכלי התיווך העיקרי בין לבין הלקוחות.¹⁰⁴

3. סיכום ביניים: האם ומתי יכול חוק לקדם שינוי חברתי?

על חלקה הראשון של השאלה נראה כי ניתן להשיב בחיוב מהוסס. חקיקה אכן יכולה במקרים מסוימים ובזמנים מסוימים להוביל לשינוי חברתי. עם זאת, בהתחשב בכך שהיא עשויה להיות חרב פיפיות שעלולה לגרור תגובת נגד ותוצרי לוואי שונים, יש לבחון בזהירות מרבית אימתי יש לעשות בה שימוש.

קיימים מספר כללים המשפרים את סיכוייה של חקיקה חדשה להיות מיושמת על ידי הציבור ורשויות האכיפה גם יחד. כאשר מחליט מחוקק לפעול, בראש ובראשונה עליו לבחון אם הצעת החוק שלו עולה בקנה אחד עם הנורמות הקיימות בחברה, והאם מדובר בסוגיה לגביה יש הסכמה רחבה (כגון ההתנגדות לפדופיליה) או מסויגת במידת מה (כפי שקורה ביחס לסוגיות מתחום הפוליטיקה של המוסר). אם הצעתו סותרת אותן באופן חלקי או מלא, אין זו עילה לוותר על הצעת החוק, כי אם לבחינה חוזרת של הצורך בקיומה. אם הסיק המחוקק (ללא כל שיקולים זרים ולאחר מחקר מקיף) כי היא אמנם נחוצה, עליו לוודא אם קיימת חקיקה נוספת בנושא זה והאם היא נאכפת. אם קיימת חקיקה שאינה נאכפת, יש לבחון מהם המכשולים לאכיפתה, והאם מכשולים אלו עלולים לעמוד גם בפני החקיקה אותה הוא מנסה לקדם כעת.

אם הסיק המחוקק כי הצעת החוק אמנם נדרשת וחשובה, ומקומה בדין הפלילי דווקא, וכי קיימת סיבה מספקת לכך שהחוק הקיים לא נאכף עד כה, עליו לנקוט במספר אמצעים על מנת להכין את הקרקע לאכיפה יעילה שלו: עליו להקפיד על ניסוח בהיר; לוודא כי המנגנונים הנדרשים לאכיפתו נכללים בו; כי קיים תקציב מספיק לאכיפתו; וכי יערכו הכשרות מקצועיות לרשויות האכיפה ומסעות הסברה נרחבים לציבור בדבר הצורך בחוק, כמו גם פעילות חינוכית להטמעת הערכים אותם ביקש לקדם. בנוסף, יש לבחון האם קיימות תתי קבוצות בתוך אוכלוסיית היעד של החוק ואם כן – כיצד ישפיע החוק על כל אחת מהן. אם המדובר בעבירה חדשה, עליו להקפיד על הדרגתיות הן בעת קביעת האיסור, והן בעת קביעת העונש. במסגרת זו, עליו לוודא כי העונש איננו קל מדי, באופן שעלול לגרום לזלזול ציבורי באיסור, אך גם לא חמור מדי, דבר אשר עלול להוביל את בתי המשפט לפסוק עונשים נמוכים משמעותית מאלו הנקובים בחוק, מעשה אשר בתורו יבהיר לציבור כי בתי המשפט מזלזלים בחוק זה.

אכיפת חקיקה מגדרית מציבה בעיות ייחודיות, הטמונות בפער בין חקיקה המקודמת לרוב על ידי נשים במטרה להגן עליהן, ובידי מחוקקים המונעים משיקולים פוליטיים ולא כאלה

EUROPE AND CENTRAL ASIA (2009), <http://swannet.org/node/1639>; Monica Rao Biradavolu et al., *Can Sex Workers Regulate Police? Learning from an HIV Prevention Project for Sex Workers in Southern Indiana*, 68 SOC. SCI. & MED. 1541 (2009).

¹⁰³ אלן גופשטיין "אלימות מינית כלפי מהגרות עבודה בישראל בראי ההליך הפלילי" המשפט יז 379 (2012).

¹⁰⁴ לדיון בחשיבותו הגוברת של האינטרנט בתעשיית המין על רקע הסחר המתפתח – Vanessa von Struenesse, *Globalized, Wired, Sex Trafficking in Women and Children*, 7 MURDOCH U. ELEC. J. L. (2000).

הקשורים בטובתן דווקא, לבין אופיה הפטריאכלי של המשטרה. לא פעם תיווצר התנגדות בשורות המשטרה לחקיקה הנתפסת כפמיניסטית במהותה. אין זו סיבה מספקת להמנע מחקיקה מעין זו, אך יש להמנע מהותרת אכיפתה בידי המשטרה בלבד, שכן קיים נזק לא מבוטל בחקיקת חוקים אשר רשויות האכיפה נעדרות כל יכולת או רצון לאכפם. על המחוקק להציע רק חוקים שיש דרכים ריאליות לאכיפתם, ולהקפיד ככל האפשר בתהליך החקיקה על קיום מנגנוני בקרה הולמים, כגון מינוי קצין מיוחד במשטרה שיפקח על דרך אכיפת החוק, או הקמת יחידה מיוחדת במשטרה אשר תרכז את הטיפול בעבירה; הנהגת הכשרות רלבנטיות לתחום זה; פרסום דוחות שנתיים בנוגע לאכיפה ותוצריה, מספר התיקים שנפתחו, מספר ההרשעות שהושגו, טיב הראיות בהן נעשה שימוש ועוד. כל זאת, תוך שיתוף אנשי רשויות האכיפה בדיוני בית המחוקקים על אודות החוק החדש, שיתוף פעולה של המשטרה עם ארגוני מגזר שלישי הפועלים בתחום, ועריכת מחקר אקדמי מלווה שיבחן, בין היתר, את השפעות החוק החדש על האוכלוסייה לה הוא מבקש לסייע.

בנוגע לחקיקה המבקשת להשפיע על תעשיית המין קיימות בעיות נוספות: מעצם השתייכותה לתחום הפוליטיקה של המוסר, נלווים לה אתגרים ייחודיים המקשים על גיבושה ואכיפתה. תפיסתה כמסייעת להפצת מחלות המועברות במין, או כנלווית לגלי הגירה, כמו גם העובדה שלא פעם נסמך תהליך החקיקה על אמונות ודעות ולא רק מידע אמפירי, מובילים לא פעם לייצור חקיקה חלקית, נעדרת הגיון פנימי, שאיננה מתאימה להשגת מטרותיה או אף הפוכה לה. היא מרדדת את מגוון הקולות בעולם הזנות לקול אחד וקורבני, ומובילה לרוב לשימוש באמצעי מרכזי אחד, הוא החוק הפלילי, לצורך טיפול בסוגיה.

לפיכך, לצד מספר גדל והולך של מענים טיפוליים שנוצרו בשנים האחרונות, בעיקר ביחס לנשים עצמן אך גם ביחס ללקוחות, המשטרה עודנה נתפסת כשחקנית המרכזית במסגרת המאבק בזנות. זו האחרונה איננה חפה מהטיות ותפיסות עולם מגדריות בכלל וביחס לזנות בפרט, ואלה, בתורן, יובילו לאכיפה שלא קשר למטרותיה, תופנה כלפי הנשים עצמן, גם אם נועדה לפגוע בסוחרים, סרסורים או לקוחות. על רקע זה, יש לבחון את החקיקה שהתפתחה בשבדיה מאז שנת 1999 להפללת לקוחות, אך תוך בחינת הקשריה החברתיים הרחבים תחילה.

ב. שבדיה והחוק המפליל לקוחות: על פרגמטיזם, פרודוקטיביות ופטרנליזם

שבדיה נתפסת כמדינה נאורה, ליברלית, ואף פורצת דרך בתחומים כגון שוויון מגדרי ומדיניות רווחה.¹⁰⁵ עם זאת, פני הדברים אינם כה פשוטים, ושבדיה היא מדינה מורכבת ומלאת סתירות. שלוש תכונות עברו כחוט השני במדיניותה בתחומים שונים לאורך השנים: פרודוקטיביות,

¹⁰⁵ "One reforming impulse leads to another in pursuit of the vision of a better, more humane, more socially cohesive Sweden". HECLO HUGH & MADSEN HENRIK, POLICY AND POLITICS IN SWEDEN: PRINCIPLED PRAGMATISM 6 (1987); THE SCANDINAVIAN MODEL: WELFARE STATES AND WELFARE RESEARCH (Robert Erikson et al. eds., 1987); Mark Blyth, *The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change*, 54 WORLD POLITICS 1 (2001); Nancy Millar, *Envisioning a U.S. Government that Isn't 84% Male: What the United States Can Learn from Sweden, Rwanda, Burundi, and Other Nations*, 62 U. MIAMI L. REV. 129 (2007).

פרגמטיזם ופטרנליזם,¹⁰⁶ תוך הסכמה רחבה בנוגע לצורך בהתערבות שלטונית אינטנסיבית בחיי הפרט למען טובת הכלל.¹⁰⁷

הפרק הנוכחי יתמקד בבחינת החוק המפליל לקוחות בשבדיה. חלקו הראשון ידרש למצב הנשים במדינה, תוך בחינת מדיניות השוויון המגדרי, הגורמים לה, וכמה תמיהות העולות ממנה. חלקו השני יעסוק בעולם הזנות השבדי ובגלגולים שעבר מאז המאה ה-19 עד שהחל הדיון בהפללת הלקוחות. חלקו השלישי יציג את הדיון שהתקיים בשבדיה על אודות חקיקת החוק המפליל את הלקוחות, בין היתר בועדות שמונו על ידי הממשלה לבחינת סוגיה זו, וכן על הדיון הציבורי, התקשורתי והפוליטי שנלווה לתהליך החקיקה. חלקו הרביעי והמרכזי של הפרק יעסוק בתהליכים שהתרחשו בשבדיה לאחר החקיקה: כיצד התקבל החוק החדש על ידי המשטרה? כיצד השפיע על הנשים, וכיצד על הלקוחות? האם הצליח לשנות את הנורמות בנוגע לזנות, כפי שביקש לעשות?

1. מעמד הנשים בשבדיה

חרף הסכמה נרחבת בספרות המחקרית על אודות מדיניות השוויון המגדרי בשבדיה, תשומת לב פחותה הוקדשה לתנאים שבתוכם צמחה אותה מדיניות השוויון המגדרי בשבדיה לא היו נטועים ברצונה של המדינה להגן על זכויות אזרחיות דווקא, כי אם בפרגמטיזם שלטוני. מספרן של הנשים באוכלוסייתה, אשר היה גדול ממספר הגברים, יצר צורך בכלים שיאפשרו להן להתקיים מחוץ למסגרת הנישואים, על מנת שלא יפלו למעמסה על המדינה. עובדה זו הפכה את שבדיה לאחת מחלוצות החקיקה הפמיניסטית כבר במאה ה-19, שהעניקה לאזרחיותיה כבר בשנים אלה זכויות חברתיות ומשפטיות.¹⁰⁸

אך עיקר התבססותה של מדיניות השוויון המגדרי התרחשה לאחר מלחמת העולם השנייה. גם הפעם היו אלה שיקולים פרגמטיים שעמדו בשורשי התהליך: העמדה הנייטרלית אותה נקטה שבדיה במלחמת העולם השנייה שימרה את תעשייתה בשלמותה, בעוד שהמדינות שנטלו חלק

Mahud Eduards, *The Swedish Gender Model: Productivity, Pragmatism, and Paternalism*, 14 WEST 106
(Eduards, *The Swedish Gender Model*: להלן: EUR. POLITICS 166 (1991)).

Susanne Dodillet, *Cultural Clash on Prostitution: Debates on Prostitution in Germany and Sweden in the 1990s*, in GENEALOGIES OF IDENTITY: INTERDISCIPLINARY READINGS ON SEX AND SEXUALITY 39
(Fiona Peters & Margaret Sosen Breen eds., 2005).

¹⁰⁸ בין היתר, נשים בשבדיה יכלו כבר במאה ה-19 ללמוד בבית ספר או בקולג' למורות, ללמוד רפואה, דת ומשפטים, לעסוק במחקר בתחומים שונים של הביולוגיה והזואולוגיה, ועוד. במאה ה-19 גם הודפסו בה כתבי העת הפמיניסטיים הראשונים. כמו כן, הוכרה זכותה של האישה לבקש מעמד של אזרח בוגר בבית משפט (זכות שהייתה שמורה לגברים בלבד ללא צורך בבקשה); בשנת 1864 בוטל תהליך הגשת הבקשה והזכות ניתנה בלעדית. באותה שנה גם נאסר על גברים להכות את בנות זוגם. בשנת 1874 נחקק חוק שהתיר לנשים לעשות שימוש בנכסיהן. המאבק על זכות בחירה לנשים החל בשנת 1903 והזכות עצמה הוענקה בשנת 1919.

PATRICIA BRANCA, *WOMEN IN EUROPE SINCE 1750*, 169-184 (1978); MARY R.S. CREESE & THOMAS CREESE *LADIES IN LABORATORY II: WEST EUROPEAN WOMEN IN SCIENCE 1800-1900 - A SURVEY OF THEIR CONTRIBUTIONS TO RESEARCH* 1-9 (2004); Amy R. Elman, *Debunking the Social Democrats and Elman, Debunking the Social*: להלן: *the Myth of Equality*, 16 WOMEN'S STUD. INT'L. F. 513, 516 (2002).
(*Democrats*)

במלחמה סבלו מהרס רב ונזקקו למוצריה השונים עם סיומה. שבדיה נזקקה לידיים עובדות רבות ובחרה לפעול לשילובן המלא של הנשים בשוק העבודה, על מנת לספק את הביקוש הרב שנוצר.¹⁰⁹ להשגת מטרתה, קדמה שבדיה שורת צעדים נמרצים להשגת שוויון מגדרי בעולם העבודה. במסגרת זו, הונהגה חופשת לידה שוויונית לגברים ונשים, אותה יכלו לחלוק שווה בשווה, מתוך תפיסה כי שוויון מגדרי בשוק העבודה תלוי במידה רבה בכך שגברים ייטלו חלק בעבודות הבית ובגידול הילדים.¹¹⁰ בשנת 1971 נקבע מיסוי נפרד לבעל ולאישה, שהפך את עבודת האישה לכדאית מבחינה כלכלית.¹¹¹ חקיקת שוויון הזדמנויות בעבודה וחקיקה האוסרת על הטרדה מינית אומצו כבר בראשית שנות השמונים.¹¹²

עם זאת, ולמרות היותה מודל לחיקוי, לא ניתן לחלץ מכלל הנתונים מסקנות חותכות המעידות על שוויון מגדרי בשוק העבודה השבדי. העובדה כי מספר כה גדול של נשים לוקח חלק בעבודות בתשלום במסגרתו אין משמעותה כי מצבן של הנשים השתפר, או כי הוא זהה לזה של הגברים. כמעט חמישית (17.5%) מהנשים בשוק העבודה השבדי מועסקת במשרה חלקית.¹¹³ נתון זה עולה בקנה אחד עם נתונים עכשוויים המלמדים כי רוב הנשים עדיין מטפלות במשק הבית (73%) והן עושות כן בפער ניכר מגברים (12%).¹¹⁴ גם פערי שכר עודם קיימים בין נשים לגברים.¹¹⁵ הסגררציה בשוק העבודה השבדי היא אחת הבולטות באירופה:¹¹⁶ נשים עודן מאיישות באחוזים גבוהים את תחומי הלימוד של מקצועות הרווחה, החינוך, האמנויות והרוח,¹¹⁷ ובהתאם עוסקות – ולא תמיד מבחירה – במקצועות המאפיינים עבודת נשים (שירותים וטיפול),¹¹⁸ בעוד התפקידים הבכירים נותרים ברובם בידי גברים.¹¹⁹ למעשה, נכון לשנת 2015 שבדיה (לצד פינלנד) עומדת בראש טבלת הפערים המגדריים בנוגע למקצועות המאויישים על ידי נשים (חינוך, בריאות ועבודה

SUE ELEANOR HEADLEE & MARGERY ELFIN, THE COST OF BEING A FEMALE (1996); Maud Eduards,¹⁰⁹ Beatrice Halsaa & Hege Skjeie, *Equality: How Equal? Public Equality Policies in the Nordic Countries*, in UNFINISHED DEMOCRACY: WOMEN IN NORDIC POLITICS 134, 138 ((Elina Haavio-Mannila ed., 1985) ראו למשל את דברי ראש הממשלה המנוח של שבדיה : Olof Palme, *The Emancipation of Man*, 28 J. SOC. : .ISSUE 237 (1972)

Marianne Sundström, *Part-time Work in Sweden: Trends and Equality Effects*, 25 J. ECON. ISSUES¹¹¹ 167, 172 (1991)

Eduards, *The Swedish Gender*; 515 בעמ' 108, לעיל ה"ש 171, Elman, *Debunking the Social Democrats Model*, לעיל ה"ש 106, בעמ' 171. בשנותיו הראשונות אסר החוק למניעת הטרדה מינית רק על אפליה הנוצרת בעקבות הטרדה כזו, מבלי להתייחס למצבה של אישה המוטרדת מינית מבלי שהופלתה. חוק שוויון הזדמנויות בעבודה היה במידה רבה דקלרטיבי וחסר כל מנגנונים לאכיפתו.

¹¹³ נכון לשנת 2017. לנתונים השוואתיים נוספים ביחס למדינות אחרות בעולם ראו OECD, *Part-Time Employment Rate (Indicator)* (2019), doi: 10.1787/f2ad596c-en (נצפה לאחרונה ב-26.4.2020).¹¹⁴ IEUGE, GENDER EQUALITY INDEX 2017: MEASURING GENDER EQUALITY IN THE EUROPEAN UNION 2005-2015 – REPORT 41 (2017)

Ariel Meysam Ayanna, *Aggressive Parental Leave Incentivizing: A Statutory Proposal toward Gender Equalization in the Workplace*, 9 U. PA. J. LAB. & EMP. L. 293, 306 (2007)¹¹⁵ GENDER EQUALITY INDEX 2017, לעיל ה"ש 114, בעמ' 19.¹¹⁶

שם, בעמ' 103.¹¹⁷ Ronnie Eklund, *Sweden: Part-Time Work – Welfare or Unfair*, in EMPLOYMENT POLICY AND THE REGULATION OF PART TIME WORK IN THE EUROPEAN UNION – A COMPARATIVE ANALYSIS 258, 264 (Silvana Sciarra, Paul Davies & Mark Freedland ed., 2004)

Katharine K. Baker, *Gender Perspectives: The Problem With Unpaid Work*, 4 U. ST. THOMAS L. J. 599, 615 (2007)¹¹⁹

סוציאלית), עם פער בין נשים לגברים העומד על 31%.¹²⁰ מספרן של הנשים בעסקים הפרטיים¹²¹ ובאקדמיה¹²² נמוך באופן משמעותי מזה שבפוליטיקה ובגופים הציבוריים.¹²³ הסגרגציה והפערים חמורים יותר לעתים מאשר במדינות שבהן אין לאבות חופשת לידה כלל,¹²⁴ לפיכך, קשה לקבוע כי שבדיה השיגה את מטרתה.

גם שיעורן של הנשים בפוליטיקה נתפס כמשקף את הצלחת מדיניות השוויון המגדרי בשבדיה, אך בפועל הוא מהווה המחשה מדויקת למגבלות כוחו של הפמיניזם המשילותי. אמנם, מספרן בפרלמנט ובממשלה זהה כמעט לזה של הגברים; אך גם נתון זה, המרשים כשלעצמו, מעורר שאלות רבות בנוגע למשמעותו האמיתית. האם הועיל השוויון שנוצר בפוליטיקה לנשים שנותרו מחוץ למוסדות השלטון, קרי רובן המכריע? האם תורגם השוויון הסמלי שנוצר לכאורה במסדרונות השלטון, לשוויון מהותי, חברתי וכלכלי? האם הנשים שהפכו לחלק ממוסדות אלו בהכרח ייצגו את הנשים כולן והאם דאגו לכלל האינטרסים של הנשים בשבדיה? האם פעילות פוליטית של מפלגות, פמיניסטית ככל שתהיה, יכולה וצריכה להוות תחליף לארגוני הנשים? האם לא התבצעו למעשה חילופים פשוטים בין המצב שבו הגבר משמש נקודת משען לבין מצב שבו המדינה ממלאת תפקיד זה, תוך שהיא יוצרת תדמית מזויפת של בטחון? האמנם נדרש כי חלוקת הכסאות תהיה שוויונית על מנת לקדם שוויון מגדרי כולל? ומעל לכל – מתי שוויון מגדרי הינו "מספיק"?¹²⁵

אמנם התשובה לשאלות אלה מורכבת, אולם ניתן לקבוע כי כניסתן של הנשים לפוליטיקה בממדים אלה הובילה במידה רבה לצמצום פעילותם האקטיביסטית של ארגוני הנשים בשבדיה. ארגוני הנשים שפעלו בה בעבר אגדו עשרות אלפי נשים תחתיהן, אולם השינויים המפליגים שהתחוללו בפוליטיקה הובילו למצב שבו למרבית המפלגות היה סדר יום פמיניסטי ותוכנית פעולה פמיניסטית, דבר אשר הפחית באופן משמעותי את פעילות הארגונים ואת המטרות שהציבו לעצמם. הפמיניסטיות השבדיות לא חששו עוד מפני שימוש ב"כלי האדון" להריסת ביתן, לאחר שנשים כה רבות פלשו אל מעוזו והתיישבו במסדרונותיו, בחדריו ואף בטרקלין עצמו – הממשלה.

לצד הפמיניזם המשילותי, התפתחה בשבדיה גישה ייחודית למשפט הפלילי. מחד גיסא, העוני והפשעה נתפסים בה כקשורים בקשר הדוק, ולפיכך מדיניות חברתית טובה נתפסת כמדיניות הטובה ביותר גם למניעת פשיעה. ענישתה מתמקדת לרוב בשיקום וטיפול, ולא במאסר. שיעור הקנסות בה מחושב לפי ימי עבודה, על מנת ליצור אחידות במשקל הענישה לעניים ועשירים. 20% ממתקני הכליאה בה הם מתקנים פתוחים, ושחרור אסירים לאחר שריצו שני שלישי ממאסרם הוא

¹²⁰ GENDER EQUALITY INDEX 2017, לעיל ה"ש 114, בעמ' 19.

¹²¹ כך, למשל, פחות מ-6% מהנשים בשבדיה הן עובדות עצמאיות. ראו (OECD, *Self-Employment Rate (indicator)* (נצפה לאחרונה ב-26.4.2020). doi: 10.1787/fb58715e-en (2019).

¹²² Submission IKFF Sweden Universal Periodic Review Sweden, 8th Session May, 1 (2010).

¹²³ כך, למשל, נשים מהוות לא יותר מ-30% מחברי הנהלה במגזר הבנקאות בשבדיה. ראו GENDER EQUALITY INDEX 2017, לעיל ה"ש 114, בעמ' 48.

¹²⁴ שם, בעמ' 19.

¹²⁵ Joni Lovenduski, *Women & Politics: Minority Representation or Critical Mass?*, 54 PARLIAM. AFF. 743, 744 (2001); Maud Eduards, Beatrice Halsaa & Hege Skjeie, *Equality: How Equal? Public Equality Policies in the Nordic Countries*, in UNFINISHED DEMOCRACY: WOMEN IN NORDIC POLITICS 134, 138 (Elina Haavio-Mannila ed., 1985); Ramya Subrahmanian, *Sexual Politics and Social Policy: Swedish Policy Reviewed*, in GLOBAL PERSPECTIVE ON GENDER EQUALITY: REVERSING THE GAZE 111, 121 (Kari Melby, Anna-Birte Ravn & Christina Carlsson Wetterberg eds., 2008) (להלן: Subrahmanian).

הכלל ולא החריג.¹²⁶ מאידך גיסא, המשפט הפלילי בשבדיה נתפס כמתאפיין בפטרנליזם, הרוותם אותו לקידום שינוי חברתי שקיים לגביו קונצנזוס, כגון חוק תקדימי שאסר על הכאת ילדים,¹²⁷ או איסור מילת נשים.¹²⁸ היבטים אחרים, אפלים יותר, לפטרנליזם שלטוני זה, נעוצים בעברה הלא רחוק של שבדיה: עיקור למטרות הנדסה חברתית (social engineering), רווח בה עד שנת 1975, לאחר שיושם על למעלה מ-60,000 איש, לרוב נשים.¹²⁹

באופן דומה, גם יחסה של שבדיה לסמים מדגים את מדיניותה הפטרנליסטית והפרגמטית, כפי שממחיש ארתור גולד.¹³⁰ בשבדיה קיים יחס זהה לסמים קשים וסמים קלים, והשימוש בהם מתואר לעולם כתוצר של כפיה ולא של בחירה. גישות ליברליות המציעות לגליזציה שלהם מסומנות כמסוכנות ומשקפות בגידה בערכי המדינה. החשש מפני צריכת סמים גבר בסוף שנות השמונים ועם קריסת מסך הברזל, תוך הדגשת הסיכון הטמון ב"זיהום" בשוק הנרחב שנפתח כעת במזרח אירופה. תוכניות מקובלות במערב להתערבות בכלים חברתיים לצורך הפחתת נזק, כגון חלוקת מזרקים נקיים, נחשבות מזיקות, וניתן לאשפז נרקומנים בכפיה.¹³¹

אך מאבקה הנרחב של שבדיה לקידום השוויון המגדרי, כמו גם שימושה במשפט לצורך קידום שינוי חברתי, הזניחו את הספירה הפרטית במידה רבה. הספרות המחקרית משקפת חתירה פחותה לשוויון מגדרי בכל הנוגע לאלימות מינית בשבדיה, הן בממדי העבירות והן בדרך ההתמודדות השלטונית עימן. זאת, חרף נתונים עכשוויים המלמדים כי כמעט מחצית מהנשים (46%) היו קרבן לאלימות מינית, פיזית, או מילולית.¹³² דוח חריף של ארגון אמנסטי משנת 2008 קבע כי חקירות המשטרה בנושא זה במדינות הנורדיות מאופיינות בכשלים רבים, הבאים לידי

¹²⁶ לדיון נוסף במדיניות הענישה השבדית בפרט והחוק הפלילי בכלל ראו Tapio Lappi-Seppala, *Penal Policy in Scandinavia*, 36 CRIME & JUSTICE 217, 222 (2007); Roddy Nilsson, *The Swedish Prison System in Historical Perspective: a Story of Successful Failure?*, 4 J. SCANDINAVIAN STUD. IN CRIMINOLOGY & CRIME PREVENTION 1 (2003); Hannu Takala, *Nordic Cooperation in Criminal Policy and Crime Prevention*, 5 J. SCANDINAVIAN STUD. IN CRIMINOLOGY & CRIME PREVENTION 131 (2005); Raimo Lahti, *Towards a Rational and Humane Criminal Policy – Trends in Scandinavian Penal Thinking*, J. SCANDINAVIAN STUD. IN CRIMINOLOGY & CRIME PREVENTION 141 (2000).

¹²⁷ Deana Pollard, *Banning Child Corporal Punishment*, 77 TUL. L. REV. 575, 588 (2003). שבדיה הייתה גם בין הראשונות לזהות את בעיית הניצול המיני של קטינים באמצעות האינטרנט: David Shannon, *Online Sexual Grooming in Sweden—Online and Offline Sex Offences against Children as Described in Swedish Police Data*, 9 J. SCANDINAVIAN STUD. IN CRIMINOLOGY & CRIME PREVENTION 160 (2008); Joan E. Durrant, *The Swedish Ban on Corporal Punishment: Its History and Effects*, in FAMILY VIOLENCE AGAINST CHILDREN: A CHALLENGE FOR SOCIETY 19, 23-25 (Dettev Frehsee et al. eds., 1996).

¹²⁸ Act Prohibiting the Female Genital Mutilation of Women, 1982:316. לדיון בחקיקה בנושא זה במדינות שונות, ובכללן שבדיה, ראו Jennifer J. Rasmussen, *Innocence Lost: The Evolution of a Successful Anti-Female Genital Mutilation Program*, 41 VAL. U. L. REV. 919, 949 (2006).

¹²⁹ EUGENICS AND THE WELFARE STATE: STERILIZATION POLICY IN DENMARK, SWEDEN, NORWAY AND FINLAND (Gunnar Broberg & Nils Roll-Hansen eds., 1997); Alberto Spektorowski & Elisabet Mizrachi, *Eugenics and the Welfare State in Sweden: The Politics of Social Margins and the Idea of a Productive Society*, 39 J. CONTEMP. HIST. 333 (2004).

¹³⁰ Arthur Gould, *The Criminalisation of Buying Sex: The Politics of Prostitution in Sweden*, 30 J. SOC. JUSTICE 437 (2001).

¹³¹ שם.
¹³² EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, VIOLENCE AGAINST WOMEN: AN EU-WIDE SURVEY — MAIN RESULTS (2014).

ביטוי באחוז זיכויים גבוה בבית משפט.¹³³ נתון זה גבוה ב-13% מאשר באיחוד האירופי ככלל.¹³⁴ נשים אשר חרגו מדמות "הקרבתן הקלאסי" – קרי נשים צעירות שצרכו סמים או אלכוהול עובר לתקיפתן, נשים הנשואות לתוקף,¹³⁵ מהגרות, נשים בזנות, חסרות בית, חולות נפש ונשים אשר דיווחו על אונס בעבר – נתפסו כאמינות פחות, ותלונתן הובילה לעתים רחוקות עוד יותר לתוצאות משפטיות.¹³⁶ גם בתחום האלימות במשפחה קיימים קשיים לא מעטים: המקלטים וקווי הסיוע אינם ממומנים על ידי המדינה, אלא על ידי ארגונים;¹³⁷ צווי הגנה אזרחיים ניתנים רק מתוקף חוזה נישואים;¹³⁸ קיים מחסור במקומות במקלטים לנשים מוכות;¹³⁹ והאכיפה כנגד גברים אלימים אינה עומדת ברף שהציב האיחוד האירופי.¹⁴⁰

השימוש בחוק הפלילי להשגת מטרות חברתיות, כמו גם ההתמקדות במעמד הנשים בספירה הציבורית, אך במידה פחותה בספירה הפרטית, יצרו חברה מורכבת ורבת פנים, שחותרת לשוויון היא אולי המאפיין המוכר ביותר שלה, אך הוא איננו היחיד; בעוד שבספירה הציבורית, ובעיקר בעולם העבודה, התחרה צעד תקדימי אחד במשנהו, הספירה הפרטית הופקרה במידה רבה. חרף הכשלים במדיניות השוויון המגדרי של שבדיה, בכל הנוגע לטיפול בזנות היא הפכה למודל לחיקוי עבור לא מעט ארגוני נשים בעולם. אמנם קמו גם מתנגדים למדיניותה, אולם הן בקרבם והן בקרב התומכים, החוק המפליל לקוחות עורר בעולם דיון סוער, על אודות הכוח אשר הניע את חקיקתו ותוצריו, והוא מתנהל באקדמיה ובתקשורת.¹⁴¹ בפרקים הבאים אציג את ההליך שהוביל בסופו של יום לחקיקת החוק, הליך אשר שורשיו נעוצים עמוק במאה ה-19, כמו גם במדיניותה הפרגמטית, הפרודוקטיבית והפטרנליסטית של שבדיה כלפי אזרחיה.

AMNESTY INTERNATIONAL, CASE CLOSED: RAPE AND HUMAN RIGHTS IN THE NORDIC COUNTRIES 82-83 (2010)

THE EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY (EIGE), COMBATING VIOLENCE AGAINST WOMEN: SWEDEN (2016)

Suzan van der Aa et al. *Mapping the Legislation and Assessing the Impact of Protection Orders in the European Member States* 260 (2015)

CASE CLOSED, לעיל ה"ש 133, בעמ' 50.

Peter Lindstrom, *Violence Against Women in Scandinavia: A Description and Evaluation of Two New Laws Aiming to Protect Women*, 5 J. SCANDINAVIAN STUD. IN CRIMINOLOGY & CRIME PREVENTION 220 (2005); Karen Leander, *Reflection on Sweden's Measures against Men's Violence against Women*, 5 SOC. POLICY SOC. 115 (2006); Amy R. Elman & Maud L. Eduards, *Unprotected by the Swedish Welfare State: A Survey of Battered Women and the Assistance they Received*, 14 WOMEN'S STUD. INT'L F. 413 (1991)

לעיון משווה בצווי הגנה של מדינות החברות איחוד האירופי, ראו לעיל ה"ש 135.

WAVE, REPORT ON THE ROLE OF SPECIALIST WOMEN'S SUPPORT SERVICES IN EUROPE 29 (2017)

EIGE, *Data Collection on Intimate Partner Violence by the Police and Justice Sectors: Sweden* (2018).

¹⁴¹ לדיונים בחוק שבדיה ובמקומות שונים בעולם, במחקר האקדמי, ראו Ekberg, *The Swedish Law*, להלן ה"ש 170; רימלט "על זנות", לעיל ה"ש 17; Danna, להלן ה"ש 169; Gould, לעיל ה"ש 130; BERNSTEIN, TEMPORARILY; Carol Harington, *Prostitution Policy Models and Feminist Knowledge in New Zealand and Sweden*, 9 SEX. RES. & SOC. POLICY 337 (2012); JAY LEVY, CRIMINALISING THE PURCHASE OF SEX: LESSONS FROM SWEDEN (2015). לדיונים בתקשורת ראו למשל Julie Bindel, *Legalising Prostitution*; *is Not the Answer*, THE GUARDIAN (Jul. 2nd, 2010); ובנישואים: ויטה קיירס "מסתבר שזה אפשרי: שוודיה הצליחה למגר את הזנות בתוך חמש שנים" Mako 24.2.2016; אמיר אלון "אושר איסור צריכת זנות: 'כמו המלחמה בעבדים'" Ynet 1.1.2019.

2. התפתחות הזנות והרגולציה שלה עד לחקיקת החוק המפליל לקוחות

כמו במדינות אחרות בתקופה זו באירופה, היו המוסר הכפול והחשש מפני מחלות המועברות במין, הכוח המעצב העיקרי מאחורי הרגולציה הרפואית אשר הונהגה בשבדיה במאה ה-19. הזנות נתפסה כרע הכרחי שהביקוש לו מובן מאליו, אך גם תוצר של מוסר מיני נשי ירוד ומקור למחלות.¹⁴² במסגרת זו, נשים חויבו בבדיקות רפואיות ומי שנמצאו חולות נשלחו לבתי חולים סגורים.¹⁴³ בשנת 1919 בוטלה הרגולציה, אך לא הפיקוח, שמעתה יושם באמצעות חוק הנוודות, ואיפשר, עד לביטולו בשנת 1964, מעצר של כל אשה שעסקה בזנות בגין עצם שהותה במקום ציבורי.¹⁴⁴ למעלה מ-1,200 נשים נדונו לעבודות כפיה בעיקר בשל עיסוק בזנות בין השנים 1920-1940, אם כי לאורך השנים הומרו העונשים במידה גוברת והולכת בהתראות. עם זאת, בשנות החמישים עדיין עמדו מאות נשים לדין מדי שנה בגין עיסוק בזנות, ובשנת 1963 עדיין נדונו 17 נשים לעבודות כפיה.¹⁴⁵ במקביל נבחנה גם האפשרות לעיקור ואשפוז פסיכיאטרי כפוי של נשים בזנות, שנדחתה לבסוף,¹⁴⁶ אך נשים עוקרו לא פעם לא בשל עיסוקן בזנות דווקא, כי אם בשל השתייכותן לקטגוריות אחרות של החוק שאיפשרו עיקור, כגון מצבן הנפשי.¹⁴⁷

הזנות, כך נראה, התקיימה לאורך השנים בשבדיה בהיקף מצומצם, גם אם ממדיה אינם ידועים במדויק.¹⁴⁸ מעולם לא התפתחו בה, כמו במדינות אירופאיות אחרות, "רובע אורות אדומים", או ארגונים של עובדות מין. ערב חקיקת החוק היו בה לפי השערות מקובלות כ-3,000 נשים שעסקו בזנות, באוכלוסייה של כ-8 מיליון איש.¹⁴⁹ תרמו לכך, במידה רבה, היותה של שבדיה מדינת רווחה מבוססת בעלת שירותים חברתיים נרחבים; התשלום הגבוה יחסית למשרות חלקיות של נשים; השימוש המועט בסמים; ותוכניות השיקום היעילות והנגישות אשר סייעו לנשים שחפצו בכך לצאת מזנות. למצב זה תרם גם שיתוף הפעולה בין המשטרה לבין רשויות הרווחה, ובין הנשים לבין הרשויות שדיווחו למשטרה לא פעם על כניסת מהגרות לתחומן. מספרן של המהגרות, עד לקריסת מסך הברזל, היה מועט, והן הגיעו לרוב מבחירה.¹⁵⁰

משנות השישים החל עידן "מיגור הזנות" (abolitionism) בשבדיה, ונשים שעסקו בזנות נתפסו משלב זה ואילך כקרבנות.¹⁵¹ עובדים סוציאליים החלו לערוך מחקרים לגבי נשים בזנות

YVONNE SVANSTRÖM, POLICING PUBLIC WOMEN: THE REGULATION OF PROSTITUTION IN STOCKHOLM 1812-1880, 138 (2000).

¹⁴³ שם, בעמ' 24.

PETER BALDWIN THE POLITICS OF SOCIAL SOLIDARITY 94 (1990); Ida Blom, *Fighting Venereal Disease: Scandinavian Legislation 1800-1950*, 50 MED. HIST. 209 (2006); Yvonne Svanström, *Prostitution as Vagrarancy: Sweden 1923-1964*, 7 J. SCANDINAVIAN STUD. IN CRIMINOLOGY & CRIME PREVENTION 142, 142 (2006) (להלן: Svanström, *Vagrarancy*).

Petra Östergren, *Sweden*, in ASSESSING PROSTITUTION POLICES IN EUROPE 169 (S. Jahnsen & H. Wagenaar eds. 2017).

¹⁴⁶ דו"ח הוועדה משנת 1939. ראו Svanström, *Vagrarancy*, לעיל ה"ש 144, בעמ' 151.

¹⁴⁷ דואר אלקטרוני מן החוקרת Yvonne Svanström מיום 3.1.2011.

Iain McDonald, *Criminalising 'Punters': Evaluating the Swedish Position on Prostitution*, 26 J. SOC. WELFARE & FAM. L. 195, 196 (2004).

¹⁴⁹ Jesper Bytngemark, *On the Swedish Model* (2006) <https://bit.ly/2zxqRPu>

Johanna Hagstedt, Lars Korsell & Alfred Skageö, *In the Land of Prohibition? Clients and Trafficked Women in Sweden*, in PROSTITUTION AND HUMAN TRAFFICKING: FOCUS ON CLIENTS 163 (Andrea Di Nicola et al. eds. 2009) (להלן: Hagstedt, Korsell & Skageö).

¹⁵¹ Bosse Parbring, *Heated Debate*, 1.2009 NIKK MAGASIN 40

רחוב או כאלה שפנו לשירותי הרווחה, ואלה שימשו מאוחר יותר כמאגר מידע למחוקקים ולאנשי תקשורת בדיון בנוגע לחוק המפליל לקוחות.¹⁵² לצד מחקרים אלה, הלכו וגברו הקולות הפמיניסטיים הרדיקליים בשבדיה, שקראו להכרה בזנות כאלימות גברית נגד נשים, ולהגדרתה כחלק מחוסר השוויון המגדרי. רעיונות אלו זכו בהמשך לתמיכה גם באקדמיה. מתוך תפיסתה הקרבנית של הזנות, גילו שרותי הרווחה בהדרגה מעורבות גדלה והולכת בנושא, והוקמו צוותי משימה משותפים של שוטרים ועובדים סוציאליים, אשר מדיניותם המוצהרת היתה הוצאת נשים ממעגל הזנות.¹⁵³

ניתן להניח כי לו מצב העניינים המתואר לעיל היה נמשך, רשויות הרווחה היו ממשיכות להיות הזירה המרכזית לטיפול בזנות, המשטרה הייתה ממשיכה לאכוף את העבירות המעטות בתחום זה, והחוק המפליל לקוחות לא היה נחקק. עם זאת, בשלב זה פלשה הגלובליזציה, על תוצריה השונים, אל שבדיה ואל תעשיית המין שלה, וטרפה את הקלפים. קריסת ברית המועצות, אך גם תהליכי נוספים הקשורים לגלובליזציה, הובילו לגידול בממדי ההגירה לצורך עיסוק בזנות וסחר בנשים, בשבדיה ובמדינות אחרות במערב. שוק העבודה הנורדי בכללותו הפך ליעד נחשק עבור אזרחי המדינות הבלטיות אך גם ממדינות נוספות, ובכלל זה תעשיית המין שלה.¹⁵⁴

המדינות הנורדיות ראו תהליכים אלה בחשש עמוק, שכן הזנות נתפסה כתוצר מובהק של הפשע המאורגן, הנושא עימו גם תחלואים חברתיים ופיזיים המסכנים את שלום הציבור.¹⁵⁵ עם זאת, בשנים הראשונות לא הוצב מכשול של ממש בפני הגירה זו. מהגרות הגיעו למדינות הנורדיות באופן עצמאי, למספר ימים, שבועות, או לעתים, לסופי שבוע בלבד, במטרה לעסוק שם בזנות.¹⁵⁶ אחרות הגיעו באופן מאורגן יותר, באמצעות ארגוני פשיעה.¹⁵⁷ גם הסחר בנשים החל להופיע בתקופה זו.¹⁵⁸ תרמו למגמות אלה פערי המחיה בין שתי קבוצות המדינות, הגבולות הארוכים בהם לא היתה שמירה של ממש והפערים בחקיקתן בנוגע לזנות, שהפכו את העיסוק בה במדינות

Charlotta Holmstrom & May-Len Skilbrei, *Prostitution in The Nordic Countries*, Conference Report¹⁵² (Stockholm, Oct. 16-17th, 2008) 16 (להלן: סיכום הכנס משנת 2008).

¹⁵³ שם, בעמ' 24; 23; 22 NIKK MAGAZINE 1.2002, *Why do Men Buy Sex?*, (להלן: Jacobson).
¹⁵⁴ על המצב בנורבגיה, ראו Dag Stenvoll, *From Russia with Love? Newspaper Coverage of Cross – Border Prostitution in Northern Norway, 1990 – 2001*, 9 EUR. J. WOMEN'S STUD. 143, 149 (2002), Tani; לעיל הי"ש 53; Anne-Maria Marttila, *Desiring the 'Other': Prostitution Clients on a Transnational Red-Light District in the Border Area of Finland, Estonia and Russia*, 12 GEND. TECHNOL. & DEV. 31, 43 (2008).

¹⁵⁵ Britt Kramving & Kirsten Stein, *Open Borders – Open Bodies: Russian Women as the New Image of an Old Enemy*, 1:2002 NIKK MAGAZINE 43

J. Berman, *Unpopular, Stranger and Crises Unbound: Discourse of Sex Trafficking and the Panicked State of the Modern State*, 9(1) EUR. J. INT. RELAT. 37, 39 (2003)

¹⁵⁶ כך למשל, נשים מרוסיה חצו את הגבול הצפוני של שבדיה, שכרו חדר בבית מלון והחלו לפרסם מודעות ולקבל לקוחות. NATIONAL BOARD OF HEALTH AND WELFARE, *PROSTITUTION IN SWEDEN* 44 (2007) (להלן: **דו"ח משרד הרווחה 2007**). ראו גם: Tage Alalehto, *Eastern Prostitution from Russia to Sweden and Finland*, 3 J. SCANDINAVIAN STUD. IN CRIMINOLOGY & CRIME PREVENTION 96 (2002)

¹⁵⁷ JARI LESKINEN, *ORGANIZED PANDERING AND PROSTITUTION IN FINLAND* (2003); Don Kulick, *Sex in the New Europe: The Criminalizing of Clients and the Swedish Fear of Penetration*, 3 ANTHROPOL. THEORY 199, 205 (2003) (להלן: Kulick).

¹⁵⁸ U.S. Department of State, *Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000; Trafficking in Persons Report 2009 – Sweden (Tier 1)*, <https://bit.ly/2xZ2QjK>

הנורדיות לבטוחה ומשתלמת יותר. האינטרנט, שצמח במהירות, סייע במידה רבה להתפתחות
זו.¹⁵⁹

בעקבות תהליכים אלו, השתנתה תעשיית המין במדינות הנורדיות כמו גם היחס כלפיה
כמעט ללא הכר: לא עוד בעיה שולית השייכת לתחום טיפולן של רשויות הרווחה, כי אם בעיה
הדורשת מענה של המשפט הפלילי ודיני ההגירה. הנשים הזרות הפכו למטרד במקרה הטוב, ולאיום
פוליטי, פלילי, חברתי, בריאותי וכלכלי במקרה הרע. הנשים שהגיעו מן המדינות הבלטיות על מנת
לעסוק בזנות לא התאימו לתדמית הנורדית המקובלת בנושא הזנות. למרות שהגיעו ממדינות
שמצבן הכלכלי והחברתי הקשה היה ידוע לכל, הן היו לא פעם עצמאיות ואף אסרטיביות, שונות
מן התדמית המקובלת של הזונה החיה בשולי החברה, מכורה סמים, מוחלשת חברתית וכלכלית.
הן היו שונות מכפי שהציבור ציפה – ואולי גם רצה – שיהיו.¹⁶⁰ המהגרות היו "אחרות" בשני
המובנים – הן בשל זרותן והן בשל עיסוקן, וככאלה – עשתה החברה השבדית כל שביכולתה על מנת
להגן על עצמה מפניהן.¹⁶¹ הציבור והפוליטיקאים החלו לחשוש מפני "פלישה" כוללת של תושבי
מדינות אלו והערכים המקובלים בהן, אל גן העדן הנורדי.¹⁶²

השינויים המהירים שהתרחשו בתקופה זו, ובעיקר הסחר בנשים והפאניקה המוסרית
שנוצרה סביבו, קדמו תהליכי שינוי וחקיקה, שלא התמקדו דווקא בטובתה של האשה העוסקת
בזנות.¹⁶³ בתקופה שבה הפחדים מפני ההגירה גדלו והלכו, סיפקה הזנות לשבדיה תואנה לגרוש
מהגרים והגבלת כניסתם. בדרך שבה עוצבה החקיקה המפלילה לקוחות, דווקא בנקודת מפנה
קריטית זו בתולדותיה של שבדיה, אעסוק בפרק הבא.

3. הדיון על חקיקת החוק המפליל לקוחות: היסטוריה של השתקה והזרה במדינת רווחה

ההצעה להפללת לקוחות הועלתה לראשונה בשנת 1987 על ידי ארגון ROKS, ארגון פמיניסטי
רדיקלי שבדי הנאבק באלמות נגד נשים, פורנוגרפיה ועוד. הרעיון נולד לאחר שורת שיחות עם
פמיניסטיות אמריקאיות (בעיקר פמיניסטיות רדיקליות) וביניהן ג'ניס ריימונד, דיאנה ראסל ושיילה
גיפרי. משיחות אלה הסיקו פעילות הארגון כי זנות היא הפגיעה החמורה ביותר בנשים, חלק ממערך
האלימות של גברים כנגד נשים, ומכך נגזר הצידוק הערכי להפללת הלקוחות.¹⁶⁴

בין השנים 1981-1999 פעלו בשבדיה מספר ועדות, אשר בחנו את נושא הזנות, והמליצו על
הפעילות הרגולטורית הרצויה, לדעתן, בנושא. המלצותיהן היו סותרות לעתים ולא תמיד אומצו.
הן כללו, בין היתר, הצעות למיסוי הזנות, להפללת משכירי דירות למטרות זנות, להפללת לקוחות
הצורכים זנות מנרקומניות וכן להפללה של האישה העוסקת בזנות והלקוח כאחד. הוועדה

Susanne Dodillet & Petra Östergren, *The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects*, Conference paper presented at the International Workshop: Decriminalizing Prostitution and Beyond: Practical Experiences and Challenges 11 (The Hague, Mar. 3-4th, 2011), <https://bit.ly/2x7M8ye> (להלן: Dodillet & Östergren).

¹⁶⁰ Skilbrei, *The Rise and Fall*, לעיל ה"ש 53, בעמ' 66.

¹⁶¹ DAVID SILBEY, GEOGRAPHIES OF EXCLUSION: SOCIETY AND DIFFERENCE IN THE WEST 18 (1995).

¹⁶² Mark Graham, *Emotional Bureaucracies: Emotions Civil Servants, and Immigrants in the Swedish Welfare State*, 30 ETHOS 199 (2002).

¹⁶³ Kulick, לעיל ה"ש 157, בעמ' 208.

¹⁶⁴ ראיון עם אנגילה באוסנג (Angela Beausang), נשיאת ארגון ROKS (18.6.2010). לדיון בנושא זה ראו גם Gould, לעיל ה"ש 130, בעמ' 443.

הראשונה התקיימה בין השנים 1981-1982 ושמה לה למטרה למפות את הבעיות הנובעות מתופעת הזנות, בפרט זנות ילדים ונוער, כמו גם את הסיבות לקיומה העכשווי של הזנות. הוועדה השנייה פעלה בין השנים 1995-1998, והמליצה להמנע מהפללת לקוחות, מתוך חשש כי הדבר יוביל למעבר של הזנות לאירות סגורות, בהן הסיכון רב יותר.¹⁶⁵ במקביל לכך, כחלק מפעילות הוועדה נוסחה באותן שנים אמנה לטיפול תופעת האלימות נגד נשים, שכללה הצעה להפללה בלעדית של הלקוח צורך הזנות. חלק מהמלצות אלו אכן הוטמעו בחוק להפללת הלקוח שנחקק ונכנס לתוקף בשנת 1999.

האפשרות להפללת לקוחות יצרה וויכוחים ציבוריים סוערים, ושבדיה נחצתה למחנה תומכים (רחב) ולמחנה מתנגדים (מצומצם בהרבה). אל מחנה התומכים השתייכו חברים מכל המפלגות, אם כי מספר חברות הפרלמנט שתמכו בו עלה באופן יחסי על מספרם של חברי הפרלמנט. גם ארגוני נשים בעלי מטרות שונות בתכלית התאגדו סביב מטרה זו ונלחמו למענה.¹⁶⁶ התקשורת הצטרפה ברובה המכריע למחנה התומכים בחוק.¹⁶⁷ קולות בודדים בלבד נמנו על מחנה המתנגדים, ואליהם השתייכו פוליטיקאים, אנשי אקדמיה מעטים, וארגון עובדות מין שבדיות שהחל את פעילותו בתקופה זו.¹⁶⁸

תומכי החוק המוצע טענו כי הזנות היא פגיעה בשוויון המגדרי, וככזו – יש לעשות ככל הניתן על מנת למגרר או לכל הפחות לצמצמה. כמו כן, הודגשה זהותן הקרבנית של הנשים: קרבנות טראומות מיניות בילדותן, אלכוהוליסטיות או מכורות לסם, שרק בגלל בעיותיהן נגררו לזנות.¹⁶⁹ עוד נטען בהקשר זה כי אין הבדל של ממש בין זנות לסחר בנשים, המהוות למעשה תופעה אחת.¹⁷⁰ תומכי החוק הסכימו כי עשויים להתעורר קשיים ראייתיים בעת אכיפתו, אך סברו כי העובדה שפשע מסוים קשה להוכחה איננה משמשת צידוק להתעלמות מקיומו. אף בעבירות אונס ורצח, כך נטען, לא תמיד ניתן לגבות עדויות ולאסוף ראיות בצורה נוחה.¹⁷¹ המדינה הוצגה בדיון זה על ידי תומכי החוק כאלטרנטיבה לזנות: גם אם יאבדו הנשים אשר עסקו עד עתה בזנות את עיקר או כל

Yvonne Svanström, *Criminalizing the John – A Swedish Gender Model?*, in THE POLITICS OF PROSTITUTION: WOMEN'S MOVEMENTS, DEMOCRATIC STATES, AND GLOBALISATION OF SEX COMMERCE 225, 227 (Joyce Outshoorn ed., 2004) (להלן: Svanström, *Criminalizing the John*).

¹⁶⁶ Subrahmanian, לעיל ה"ש 125, בעמ' 115.

¹⁶⁷ Svanström, *Criminalizing the John*, לעיל ה"ש 165, בעמ' 225, 240.

¹⁶⁸ ראיון עם לואי פרסון (Louise Persson), עובדת ארגון עובדות המין (Rose Alliance) (21.6.2010).

¹⁶⁹ דברי השרה לשוויון חברתי, Ingrid Segelström, פורסמו בעיתון DAGENS NYHETER בשנת 1998 והם מובאים אצל Gould, לעיל ה"ש 130, בעמ' 451: "We know that half the prostitutes on the streets do it to finance their drug misuse. We know through in-depth interviews that many of them are at risk. It is our duty to intervene." ביטוי אחר בו נעשה שימוש בתקופה זו היה "The wolf's freedom is the lamb's prison", והוא הודפס על פמפלטים שחולקו בציבור: Kulick, לעיל ה"ש 157, בעמ' 206. בנושא זה ראו גם: Daniela Danna, *Client-Only Criminalization in the City of Stockholm: A Local Research on the Application of the "Swedish Model"* of Prostitution Policy, 9 SEX. RES. & SOC. POLICY 80, 88 (2012) (להלן: Danna).

¹⁷⁰ ראו למשל את דבריה של גונילה אקברג, יועצת מיוחדת לנושא הזנות והסחר במשרד לענייני מגדר בשבדיה: "In Sweden, prostitution and trafficking in human beings for sexual purposes are seen as issues that cannot, Law and should not, be separated; both are harmful practices and intrinsically linked". Gunilla Ekberg, *That The Swedish Law that Prohibits the Purchase of A Sexual Service: Best Practices for Prevention of Prostitution and Trafficking in Human Beings*, 10 VIOLENCE AGAINST WOMEN 1187, 1189 (2004) (להלן: Ekberg, *The Swedish Law*).

¹⁷¹ Gould, לעיל ה"ש 130, בעמ' 448.

הכנסתן, מדינת הרווחה תעמוד לצידן ותסייע להן למצוא עבודה נטולת דיכוי והשפלה.¹⁷² טענה אחרת שהועלתה היתה כי הגשת תביעות נזיקיות של נשים העוסקות בזנות כנגד לקוחותיהן תהווה צעד משלים לחוק המפליל אותם.¹⁷³ האפשרות כי זנות היא תוצר של בחירה כמעט ולא זכתה להתייחסות של ממש.

מתנגדי החוק הדגישו את הבעיות הטמונות בו, ובמיוחד את חוסר התועלת בשימוש בחוק הפלילי במקומות שבהם ניתן ואף רצוי לפעול באמצעות מערכות החינוך והרווחה. במקביל, הם קראו תגר על הטענה המקובלת, לפיה המניע של שבדיה לחקיקה זו היה חתירתה לשוויון מגדרי. החוק, כך טענו דון קוליק ולאורה אגוסטין, נועד לשמש עבור שבדיה מחסום מפני תוצריה השליליים של הגלובליזציה, שימנע הגירת נשים או סחר שלהן אליה למטרות עיסוק בזנות, שכן הפללת הלקוחות תפחית את כדאיותה כמדינת יעד. החוק, לטענתם, נועד לשמש מענה למצבה הפוליטי החדש של שבדיה בעידן שלאחר המלחמה הקרה. וככזה, מטרתו האמיתית היתה להגן עליה מפני המוסר הלקוי שנתפס כמאפיין את הנשים שהגיעו אליה לצורך עיסוק בזנות, כמו גם מפני המחלות המסוכנות והמדבקות שנתפסו כנושאות עימן.¹⁷⁴

טעונים אחרים של מתנגדי החוק אחרים התמקדו בכשלים הטמונים בו. הם טענו כי הפללת הלקוחות עלולה להוביל את הזנות לזירות סגורות, סמויות מן העין, תוך שהאינטרנט יהפוך לזירה המרכזית במסגרתה ייווצרו קשרים בין נשים ללקוחות. הדבר יקשה על רשויות הרווחה והמשטרה לסייע לנשים, ובנוסף תיווצר תיירות מין נרחבת לעבר שכונותיה המוחלשות של שבדיה, בעיקר אסטוניה. המתנגדים הצביעו גם על הקשיים שיווצרו באכיפת החוק וחוקים משיקים נוספים, בשל קשיים ראייתיים המאפיינים עבירות ללא קרבן, עת כל המעורבים אינם מעוניינים לשתף פעולה. החוק, כך התריעו, ישכב כאבן שאין לה הופכין בספר החוקים, ומיעוט אכיפתו יפגע במידת כיבודו של החוק בכללותו בידי האזרח.¹⁷⁵ בנוסף, החוק יכביד גם על חקירת פרשיות סחר, שכן לקוחות שיחששו ממצער ידווחו במידה פחותה על מיקום קרבנותיו.¹⁷⁶

ביקורות נוספות כלפי החוק הגיעו מצד נשים שעסקו בזנות בשבדיה, וראו בה עבודה, וחלק מזכותן על גופן: בחירה שאין לאפשר למדינה להתערב בה. דווקא הניסיון להגן עליהן, טענו, עלול לסכן אותן, שכן עתה הן ידרשו לעסוק בזנות בזירות מרוחקות יותר, שם לא יוכלו לקבל סיוע אם יקלעו למצוקה.¹⁷⁷ עם זאת, קולן הושתק בדיון שקדם לחוק, הן הודרו באופן שיטתי מדיונים לגביו, ופוליטיקאים איימו לפרוש מדיונים ציבוריים בהשתתפותן. זאת, על אף ההשפעה הרבה שצפויה

¹⁷² Subrahmanian, לעיל ה"ש 125, בעמ' 116.

¹⁷³ Max Waltman, *Prohibiting Purchase of Sex in Sweden: Impact, Obstacles, Potential, and Supporting* *Escape*, 33 MICH. J. INT'L L. 133, (2011) טענתו של וולטמן ממחישה, במידה רבה, את הפער בין השיח האקדמי שיצר הצעה זו, לבין המציאות. לדיון על חלק מהמכשולים הניצבים בדרכן של נשים המעוניינות לתבוע את לקוחותיהן, ראו Tsachi Keren-Paz & Nomi Levenkron, *Clients' Strict Liability Towards Victims of Sex-Trafficking*, 29 LEG. STUD. 438 (2009).

¹⁷⁴ Laura Agustin, *Migrant in the Mistress's House: Other Voices in the* ; לעיל ה"ש 157; "Trafficking" Debate, 12 SOCIAL POLITICS 96 (2005).

¹⁷⁵ Gould, לעיל ה"ש 130, בעמ' 445.

¹⁷⁶ Ann Jordan, *The Swedish Law to Criminalize Clients: A Failed Experiment in Social Engineering*, 4 ISSUE PAPER 1 (Center for Human Rights and Humanitarian Law: American University Washington Collage of Law, 2012).

¹⁷⁷ Petra Östergren, *Prostitution in Sweden*, <https://bit.ly/2KDklsQ>

היתה להיות לו על חייהן.¹⁷⁸ סירוב זה היה רק המחשה אחת נוספת מני רבות לתפיסה הפטרנליסטית שהנחתה את פעילותה של שבדיה לאורך השנים.

במאי 1998 הועלו לדיון בפרלמנט השבדי מספר תיקוני חקיקה שנועדו להגביר את ההגנה על נשים מפני אלימות. הצעות אלו כללו החמרת ענישה בעבירות קיימות, כגון אונס והטרדה מינית, וכן את ההצעה להפללת הלקוח.¹⁷⁹ העונש אשר נקבע בהצעת החוק היה קנס בשווי חמישים ימי עבודה או 6 חודשי מאסר. החוק זכה לתמיכה נרחבת בפרלמנט, ונכנס לתוקפו ביום 1.1.1999. שבדיה טענה בסמוך לאחר חקיקתו כי היא המדינה בעלת החקיקה המתקדמת ביותר באירופה בנוגע לזנות, וכי בעוד 20 שנה חוק זה יתואר כצעד משמעותי במאבק למיגור האלימות נגד נשים.¹⁸⁰ כעת, עם חלוף תקופה זו, מן הראוי לפנות ולבחון האם ועד כמה מילא אמנם את מטרותיו.

4. אכיפת החוק המפליל לקוחות בשבדיה 1999-2019 והשפעתו על מושאי

לאחר חקיקתו, החל תהליך מתמשך של הטמעת החוק במערכת האכיפה. המשרדים הממשלתיים השונים שהיו מעורבים בתהליך פעלו בתחילה בנפרד זה מזה, תוך תהליכים מתמשכים של ניסוי וטעייה. החלק הראשון יתמקד באכיפת החוק על ידי המשטרה, תוך דיון קצר גם בזיקות וביחסי הגומלין שבינה לבין רשויות האכיפה האחרות. חלקו השני יעסוק בהשפעתו על הנשים, ויבחן האם הוביל לשיפור במצבן כפי שהתיימר לעשות. חלקו השלישי יציג את התנהלותם של הלקוחות לאחר חקיקתו, בעוד חלקו האחרון יעסוק במאמצים שנעשו להטמיעו בדעת הקהל, ובהצלחתו החלקית בלבד של מהלך זה.

4.1. אכיפת החוק: המשטרה ורשויות נוספות

בשל מקומה בראשית שרשרת האכיפה, היתה זו המשטרה שנדרשה להתמודדות הראשונית איתו: ללמוד זירה לא מוכרת, שיטות עבודה חדשות, וכן להקצות משאבים וכוח אדם. הענישה הנמוכה אשר נקבעה בו מיקמה אותו במקום נמוך בסולם העדיפויות המשטרתי, לצד עבירות פעוטות כגון גניבה מחנויות. העובדה כי עבירות שעונשן כה נמוך אוסרות על שימוש באמצעי חקירה הנחוצים בזירות סגורות, כגון האזנת סתר, יצרה קושי נוסף.¹⁸¹ אך הבעיה העיקרית היתה, כך נדמה, התנגדותה לחוק עצמו, עובדה שהקשתה עליה את תהליך הטמעת החוק.¹⁸² גם בגורמים אחרים במערכת אכיפת החוק לא ניכרה תחילה התלהבות מן החוק החדש: תומס אלסטרנד (Thomas Ahlstrand), פרקליט מגוטנברג, תיאר בראיון לעיתון כיצד התנגד לחוק עם חקיקתו, ורק מאוחר

¹⁷⁸ The Declaration of the Rights of Sex Workers in Europe, 2005

¹⁷⁹ 181 חברי פרלמנט תמכו בו, 92 התנגדו ו-63 נעדרו מן הדיון. Svanström, *Criminalizing the John*, לעיל ה"ש 165, בעמ' 241.

¹⁸⁰ שם, בעמ' 240.

¹⁸¹ החוק השבדי מגביל את האמצעים בהם ניתן להשיג ראיות לפי חומרת הענישה שלצד המעשה. THE CRIMINAL PROCEDURE LAW, chap. 28, art. 3. ראו גם: BRÅ, PROHIBITION OF THE PURCHASE OF SEXUAL SERVICES (2000) 54.

¹⁸² NORWAY MINISTRY OF JUSTICE AND POLICE, PURCHASING SEXUAL SERVICES IN SWEDEN AND THE NETHERLANDS: LEGAL REGULATION AND EXPERIENCE 15 (2004) (להלן: הדו"ח הנורבגי).

יותר הבין כי הנשים בזנות הן קרבנות החוות דיכוי, וכי החוק עצמו, כהגדרתו, הוא “a stroke of genius”.¹⁸³

קציני משטרה ושוטרים שטיפלו בתיקי לקוחות חוו קשיים שונים וחוסר וודאות בנוגע למהות החוק, כגון: מה מוגדר כמגע מיני? מתי ניסיון הופך לעבירה? כיצד יש לפעול כאשר שני הצדדים המעורבים מכחישים את מתן התמורה עבור המעשה וראיות אחרות אינן בנמצא?¹⁸⁴ נשים לרוב לא הסכימו להעיד, וגם אם מסרו עדות נוצר לעתים קושי בשמירת קשר איתן בהעדר כתובת קבועה או טלפון.¹⁸⁵ כמו כן, לא היה ברור מה דינו של אדם אחר אשר שילם עבור המגע המיני אך לא השתתף בו;¹⁸⁶ מה דינו של לקוח קבוע, שכן החוק קבע כי יש להעניש לקוח מזדמן בלבד;¹⁸⁷ והאם יש לטפל בזנות גברים.¹⁸⁸ כיוון שמטרת החוק הייתה מניעת צריכת זנות, נדרשה המשטרה להתערב בשלב מוקדם יותר, אך הניסיון לימד את השוטרים כי קל יותר למצוא ראיות לאשמה כאשר הם ממתנינים ללא התערבות עד לאחר קיום המגע המיני. קשיים נוספים נבעו מכך שההכשרות שנערכו עם כניסת החוק לתוקף היו מעטות וחלקיות, ולא היה בהן די על מנת למגר תפיסות פטריארכאליות מושרשות היטב. תיקים רבים בוטלו בשל קשיים ראייתיים.¹⁸⁹

זאת ועוד: התקדים שנקבע בבית המשפט העליון לעונש בתיק זה, היה של קנס בלבד. ניתוחו של בית המשפט את העבירה התרחש במנותק מן ההתלהבות המשיחית כמעט אשר אפפה את הדיון הציבורי, הפוליטי והתקשורתי עובר לחקיקת החוק. בתיק הראשון שהגיע לבית המשפט העליון נדון עניינו של לקוח, אשר בספטמבר 1999 צרך שירותי זנות ברכבו.¹⁹⁰ הנאשם הודה באשמה בערכאה הראשונה, כך שבכל שלוש הערכאות בהן התקיים סב הדיון סביב עניין העונש בלבד. בית המשפט קבע כי יש לשקול כל מקרה לפי נסיבותיו ולבחון האם ידע הנאשם דבר מה לגבי מצבה של האישה. שני ערעורים של הפרקליטות נדחו ובית המשפט העליון אימץ את הקו המנחה של הערכאות הנמוכות לפיו יש להתייחס לעבירה זו, כלכל עבירה אחרת, לפי נסיבותיה, הנזק והסיכון שנגרמו לקרבן, כמו גם מה ידע – או צריך היה הנאשם לדעת.¹⁹¹ בין הנסיבות, אותן קובע בית המשפט כי יש לבחון, נמצאת מידת ההסכמה של האשה לאירוע – הסכמה אותה כזכור התכוון המחוקק לשלול בהפילול כל לקוח, בלי קשר לנסיבות צריכת הזנות. בית המשפט ציין, כי אם המחוקק היה רוצה לשלול אפשרות של הסכמה היה עושה כן בצורה מפורשת, כפי שעשה בחוק האוסר על מילת נשים. עם זאת, במתכונתו הנוכחית, החוק מאפשר הסכמה של האישה, דבר ההופך

David Crouch, *Swedish Prostitution Law Targets Buyers, but Some Say It Hurts Sellers*, NEW YORK TIMES (Mar. 14th, 2015)¹⁸³

¹⁸⁴ בשבדיה ניתן לסרב למתן עדות הפוגעת בכבוד העד. ראו לעיל ה"ש 88.

BERIT WIGERFELT & ANDERS S. WIGERFELT, MANIFESTATIONS OF RACISM AND NAZISM IN A LOCAL COMMUNITY IN SOUTHERN SWEDEN 55 (2000)¹⁸⁵

¹⁸⁶ מאוחר יותר, בתיקון משנת 2005 לחוק, הופלל גם המממן את המגע המיני מבלי לקחת בו חלק.

¹⁸⁷ Kulick, לעיל ה"ש 157, בעמ' 202.

¹⁸⁸ על זנות גברים בשבדיה ראו Danna, לעיל ה"ש 169, בעמ' 83, 88.

¹⁸⁹ WIGERFELT & WIGERFELT, לעיל ה"ש 185, בעמ' 55; Jacobson, לעיל ה"ש 153, בעמ' 23; הדו"ח הנורבגי, לעיל ה"ש 182, בעמ' 19.

¹⁹⁰ Nytt Juridiskt Arkiv [NJA] 2001-07-09 p. 527, 527 (Swed.). תורגם משבדית לאנגלית על ידי מקס וולטמן.

העתק התרגום מצוי בידי המחברת. פסקי הדין מתוארים במאמרו של וולטמן: Waltman, *Prohibiting*, לעיל ה"ש 170. ראו גם: Max Waltman, *Assessing Evidence, Arguments, and Inequality in Bedford v. Canada*, 37 HARV. J.L. & GENDER 459, (2014).

¹⁹¹ Waltman, *Prohibiting*, שם, בעמ' 527.

את המעשה ממעשה נגדה למעשה המהווה רק מטריד לציבור.¹⁹² לפיכך, קבע בית המשפט, העונש צריך לעמוד, בממוצע, על כשלושים ימי קנס.

וכך, בצעד מהפכני כמעט, דווקא בית המשפט היה זה שהחזיר לנשים את זכות הבחירה, אשר נשללה מהן על ידי המחוקק, והקנה להן את האפשרות להחשב כמי שיכולות להסכים לעיסוק בזנות, גם אם במחיר החזרתן ל"מעמדן" הקודם, כמטריד לציבור. פסיקתו הנחתה את בתי המשפט לבדוק את נסיבות העבירה על מנת להסיק ממנה מה באמת התרחש במסגרתה – לא עוד עבירה מוחלטת, כי אם עבירה שיש לפרש לפי נסיבות: אם לא הצליחה הפרקליטות להוכיח העדרה של הסכמה מצד האישה, העבירה הוגדרה כמטריד לציבור והעונש המירבי היה קנס. הביקורת האקדמית שנמתחה על פסק הדין, לרבות הדרך שבה פירש בית המשפט את המונח "הסכמה" הייתה מעטה ומאוחרת.¹⁹³ לאורך השנים, הקשיים הראייתיים בהוכחת העבירה נותרו על כנם, ומרבית הלקוחות הורשעו בעקבות הודאתם.¹⁹⁴

לגישה זו, שננקטה על ידי בית המשפט באופן עקבי לאורך עשרים שנות קיומו של החוק, יש הסבר נוסף: מערכת המשפט השבדית, כפי שהוסבר לעיל, נוטה להקל עם נאשמים, ולעשות שימוש מצומצם ככל הניתן בעונשי מאסר. גם כאשר נאשמים מגיעים שוב ושוב לבתי המשפט בעבירה זו, הם אינם נידונים לעונשי מאסר כי אם לקנס בלבד. העובדה כי מרבית הלקוחות שהגיעו מכוחו של חוק זה אל ספסל הנאשמים היו גברים נורמטיביים, ולרוב בעלי עבודה מסודרת ומשפחה, מנעה מבתי המשפט למצות את מלוא חומרת העונש עימם.¹⁹⁵

כך מצאה משטרת שבדיה את עצמה בשנים הראשונות שלאחר חקיקת החוק ניצבת מול שורת קשיים, ובעיקר קשיים ראייתיים והעדר משאבים. בהתחשב בעונש הקל הקבוע לצד עבירה זו בסולם הענישה, עשוי היה החוק להפוך לאות מתה בחוק העונשין השבדי. עם זאת, התקציב הניכר שהוקדש לאכיפתו שיפר את המצב באופן משמעותי.¹⁹⁶ מליון וחצי דולר הוקצו לאכיפתו בשנים הראשונות לקיומו, כשמתוכם מליון דולר הועברו למשטרה.¹⁹⁷ מכיוון שזנות הרחוב התרכזת באזורים גיאוגרפיים מצומצמים בערים הגדולות, חולק התקציב לתחנות המשטרה בערים אלו, אשר עשו בו שימוש לצורך רכישת ציוד מעקב כגון מצלמות, משקפות, רכבי סיור, טלפונים ניידים ועוד. חלק מן המחוזות קבעו יעדים מספריים לכתבי אישום לפי החוק החדש.¹⁹⁸

¹⁹² שם, בעמ' 529.

¹⁹³ ראו למשל Catharine A. MacKinnon & Max Waltman, *A Response to Prohibition Against Purchase of Sexual Service: An Evaluation 1999-2008* (SOU 2010:49) (2011).

¹⁹⁴ ראיון עם מארי-לינד תומסן (Marie Lind Thomsen), סגנית התובע הכללי, היחידה למאבק בפשע המאורגן (21.8.2018) (להלן: ראיון עם תומסן, התביעה).

¹⁹⁵ ראיון עם קאיסה וולנברג (Kajsa Walenberg), ראש היחידה למאבק בסחר בבני אדם במשטרת שבדיה (21.9.2018) (להלן: ראיון עם וולנברג).

¹⁹⁶ Ekberg, *The Swedish Law*, לעיל ה"ש 170, בעמ' 1193.

¹⁹⁷ WIGERFELT & WIGERFELT, לעיל ה"ש 185, בעמ' 54.

¹⁹⁸ הדו"ח הנורבגי, לעיל ה"ש 182, בעמ' 20.

בשנת 2002 הפלילה שבדיה גם את הסחר בנשים, דבר שהוביל לשינוי משמעותי נוסף ביחס להפללת הלקוחות.¹⁹⁹ למרות מספרן המועט של קרבנות הסחר בה, שהוערך בכ-600²⁰⁰ הוקצו למאבק בסחר קרוב ל-80 מליון דולר,²⁰¹ שחלקם הופנו לפעילות משטרתית כנגד לקוחות, בהנחה שהרתעתם היא דרך המאבק היעילה והזולה ביותר בסחר.²⁰² למרות תקציבי עתק אלה, עד היום קיימות דעות סותרות בנוגע למידת הצלחת המאבק בסחר בנשים בשבדיה.²⁰³ ביחס ללקוחות עצמם מודה המשטרה כי אינם זוכים בהכרח לעדיפות גבוהה ברשימת המשימות שלה, וכי הענקת תעודות גבוה יותר לאכיפת החוק יכולה להוביל למספר מעצרים גבוה בהרבה.²⁰⁴

בשנת 2009 הוקמה בשטוקהולם יחידה מיוחדת לאכיפת החוק בנושא הפללת הלקוחות ועבירות אחרות הנלוות לזנות. בתחילה מנתה יחידה זו שני שוטרים בלבד, שוטר²⁰⁵ ושוטרת, שעבדו במשמרות לילה בלבד ועסקו באיתור הלקוחות. מאוחר יותר גדלה היחידה וכיום היא מונה חמישה שוטרים, וכן עובדת סוציאלית.²⁰⁶ עובדה זו הובילה לגידול במספר כתבי אישום שהוגשו נגד לקוחות.²⁰⁷ עם זאת, נטען גם כי הקמת יחידות משטרה מיוחדות גרמה לכך ששוטרים אחרים חשו משוחררים מאחריות לאכיפת החוק.²⁰⁸

בשנים הראשונות לקיומו של החוק, כאשר מספרן של הנשים השבדיות שעסקו בזנות עדיין היה משמעותי, היו השוטרים יוצרים קשר בינן לבין הרשויות השונות – משרד הבריאות, הביטוח הלאומי, ארגונים, מקלטים לנשים ומרכזי סיוע לקרבנות עבירה.²⁰⁹ כיום, כשחלק הארי של הנשים הן מהגרות שזכויות אלה אינן מוענקות להן, רכיב זה בפעילותם רלבנטי פחות. ועדיין, ישנן נשים

¹⁹⁹ החוק קבע כי סחר יתקיים רק במקום בו ניתן להוכיח סוג כלשהו של כוח, קורבן פגיע במיוחד, עד כדי כך שלא הייתה לו אפשרות אחרת כי אם להכנע לסוחר. בשל ניסוחו זה גרר החוק לא מעט ביקורת שכן למעשה הטיל החוק חובה על האישה להוכיח את שהתרחש בארצה – שהופעל עליה כוח או שלא הייתה לה בררה אחרת. Yvonne Svanström, *Prostitution in Sweden: Debates and Policies 1980-2004*, in INTERNATIONAL APPROACHES TO PROSTITUTION: LAW AND POLICY IN EUROPE AND IN ASIA 67, 72 (Geetanjali Gangoli & Nicole Westmarland eds., 2006).

²⁰⁰ כאמור, אינני סבורה כי יש ממש במספרים, אך הערכות בנוגע למגמות כלליות, ולעליה או ירידה בתופעה מסוימת, הן בהחלט אפשריות, ובכל מקרה, אף אם אינן מהימנות, הן משמשות, לכאורה, שיקול רב חשיבות לדרך שבה מקצה שבדיה משאבים לנושאים שונים. על פי דו"ח מחלקת המדינה של ארה"ב משנת 2001 מדובר על בין 200 ל-500 נשים בשבדיה. <https://2009-2017.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2001/3928.htm>. בדו"חות מאוחרים יותר העדיפה שבדיה שלא לתת השערות מספריות אלא לציין מעצרים והעמדות לדין. THE ORGANISATION OF HUMAN TRAFFICKING: A STUDY OF CRIMINAL INVOLVMENT IN SEXUAL EXPLOITATION IN SWEDEN, FINLAND AND ESTONIA 24 (להלן: **דו"ח 2008** Brå).

²⁰¹ Ekberg, *The Swedish Law* 170, בעמ' 1193.
²⁰² KAJSA CLAUDE, TARGETING THE SEX BUYER: THE SWEDISH EXAMPLE - STOPPING PROSTITUTION AND TRAFFICKING WHERE IT ALL BEGINS 13 (2010) (להלן: CLAUDE).

²⁰³ לסקירת העמדות הטוענות כי החוק לא סייע לטיפול בתופעה, Dodillet & Östergren, לעיל ה"ש 159, בעמ' 12.
²⁰⁴ SWEDEN MINISTRY OF JUSTICE, INQUIRY ON THE EVALUATION OF THE PROHIBITION OF THE PURCHASE OF SEXUAL SERVICES (2010) (להלן: **דו"ח הערכה 2010**); ראיון עם פטר אסטרום (Peter Åström), שוטר ביחידה למאבק בזנות במשטרת שטוקהולם (18.9.2018) (להלן: ראיון עם השוטר).

²⁰⁵ השוטר סימון הגסטרום (Simon Häggström) הפך מאז לאחד מתומכיו הנלהבים של החוק והוא פרסם שני ספרים על אודות עבודתו. ראו למשל SIMON HÄGGSTRÖM, SHADOW'S LAW: THE TRUE STORY OF A SWEDISH DETECTIVE INSPECTOR FIGHTING PROSTITUTION (2016). כיום הוא מרצה לשוטרים בכל רחבי שבדיה, אך גם במדינות אחרות, על התועלת שבחוק ועל הדרכים לאכיפתו.

²⁰⁶ מודל זה יושם גם במאלמו ובגוטנברג, וכל אחד מצוותים אלה חולש גם על המחוז בו נמצאת העיר. האימונים שעוברים השוטרים בטרם קבלתם ליחידה זו הוגדרו על ידי השוטר שראיינתי כסודיים, והם נמשכים כחודש. ראיון עם השוטר, לעיל ה"ש 204.

²⁰⁷ ראיון עם עו"ד מריה סטרופ (Maria Sterup), פרקליטה מתאמת בנושא הסחר בבני אדם, פרקליטות גוטנבורג (17.6.2010) (להלן: ראיון עם הפרקליטה); **דו"ח הנורבגי**, לעיל ה"ש 182, בעמ' 10.

²⁰⁸ **דו"ח הנורבגי**, שם, בעמ' 49.

²⁰⁹ **דו"ח משרד הרווחה 2007**, לעיל ה"ש 156, בעמ' 21.

אשר משתפות פעולה עם המשטרה, אם נפגעו מעבירות כגון אונס או סחיטה, אך גם כחלק מתרגיל עוקץ ללקוחות: לאחר שהם משלמים, ובטרים קיימו יחסי מין עם האישה, המשטרה מגיעה ומעכבת אותם לחקירה. לאחר מעצרו של הלקוח גם עדותה של האישה תגבה, אך היא לא תגיע על פי רוב לתת עדותה בבית משפט.²¹⁰ עובדה זו עשויה ללמד דבר מה אודות יחסן לחוק, או על מצבן המורכב כמהגרות שלא כדין, החוששות לעמוד על זכויותיהן, שמא יגורשו. כמו כן, למשטרה אין ספק כי תחת כל אשה שיעצרו, תגענה נשים חדשות.²¹¹ בדוחות רשמיים וגם בראיונות עם שוטרים נשקפת בבירור הגישה לפיה המשטרה דורשת את טובת הנשים וכי פעילותה מגינה עליהן.²¹² העידן הוירטואלי הטביע אף הוא את חותמו במאבקה של המשטרה בלקוחות. נשים, סרסורים וסוחרים למדו עד מהרה את יתרונות האינטרנט לצורך יצירת קשר עם לקוחות. שימוש דומה נעשה בטלפונים ניידים.²¹³ עם זאת, גם המשטרה, בתורה, למדה כיצד לעשות שימוש בטכנולוגיה לצורך איתור התקשרויות שנערכו באמצעותם, לאתר לקוחות ברשת ולבצע מעצרים²¹⁴ ביעילות יחסית.²¹⁵

"הספרים השחורים" בהם נרשמו פרטי הלקוחות, העדפותיהם המיניויות ודרכי התשלום הקלו אומנם על איתורם ומעצמם,²¹⁶ אך מאוחר יותר שינתה פסיקת בתי המשפט בשבדיה את המצב בתחום זה. כיום, אין די בעצם הופעת שמו של לקוח בספר שחור על מנת להעמידו לדין ונדרשות ראיות נוספות, כגון הודעות טקסט או דואר אלקטרוני ששלח.²¹⁷ לפיכך, מסתפקים השוטרים באיתור מודעות מעין אלה, ובימוי שיחות עם נשים כשהם מתחזים ללקוחות. לאחר שהם מקבלים את כתובת הדירה שבה נמצאת האישה, הם מציבים שם מארב, עוצרים מספר לקוחות, ואז נכנסים פנימה וגובים את עדותה של האישה.²¹⁸

²¹⁰ ראיון עם השוטר, לעיל ה"ש 204.

²¹¹ שם.

²¹² CLAUDE, לעיל ה"ש 202, בעמ' 15.

²¹³ ראיון עם הפרקליטה, לעיל ה"ש 207; וראו גם: THE SWEDISH POLICE AUTHORITY, TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS FOR SEXUAL AND OTHER PURPOSES: NATIONAL POLICE BOARD SITUATION REPORT 10, 10-13 (2009). בנוסף נעשה גם שימוש בביפרים, באמצעותם נשלחו הודעות טקסט מוצפנות אשר דיווחו, למשל, כי "הגיעו פרחים חדשים". דו"ח Brå 2008, לעיל ה"ש 200, בעמ' 95.

²¹⁴ הדו"ח הנורבגי, לעיל ה"ש 182, בעמ' 20. כך למשל באחד המעצרים נמצא על ידי המשטרה דואר אלקטרוני שבו הסוחרת ביקשה מהלקוחות לא להפיץ מידע במייל או בציאט רום על חוויותיהם. דו"ח Brå 2008, שם, בעמ' 82. ראו גם: Thomas Holt & Kristie Blevins, *Examining Sex Work from the Client's Perspective: Assessing Johns Using on-line Data*, 28 DEVIANT BEHAVIOUR 333 (2007).

²¹⁵ השוטר ההולך ברחובות ומאתר נשים תחת פנס הרחוב פס מן העולם, הסביר שוטר מן היחידה לאכיפת החוק בשטוקהולם, שכן בדרך זו ניתן לאתר לכל היותר 5-8 נשים בזנות רחוב בשבוע לדבריו. ראיון עם השוטר, לעיל ה"ש 204.
²¹⁶ סטינה הולמנברג, מנהלת מחלקת ההערכה של ארגון Brå הזכירה פנקס שחור שאותר אשר כלל 500 שמות של לקוחות. עם זאת, לא ניתן היה להגיע לכל הלקוחות שפרטיהם הופיעו בו, לפיכך נבחרו רק אלו שנגדם היו ראיות נוספות. בתיק סחר שהגיע לבית משפט בשנת 2003, הסרסור אשר הפעיל את הנשים פרסם אותן אך ורק באמצעות האינטרנט וקיבל כ- 25,000 מיילים מגברים בשבדיה ומקומות נוספים. הסרסור שמר על רשימת שמות של למעלה מ-1,500 לקוחות. מתוכם, ב-571 מקרים יש חשד כי התקיימו יחסי מין בינם לבין הנשים. כנגד 40 הוגשו כתבי אישום, והוטלו קנסות בסך \$53,000. ראו גם: Ekberg, *The Swedish Law*, לעיל ה"ש 170, בעמ' 1196.

²¹⁷ ראיון עם הפרקליטה, לעיל ה"ש 207. עם זאת, יש לציין כי כמו משטרות אחרות, גם משטרת שבדיה טרם מצאה פתרון מלא לאתגר שהציבה בפניה הטכנולוגיה, שכן לרוב השרתים נמצאים בארצות אחרות כגון הולנד, גרמניה, או ארצות הברית. ראיון עם וולנברג, לעיל ה"ש 195. בנוגע לשימוש באמצעי מניעה כראיות ראו גם: Kulick, לעיל ה"ש 157, בעמ' 205.

²¹⁸ ראיון עם וולנברג, שם.

קושי מיוחד מציבות בפני היחידה נשים מהגרות, המגיעות ממגוון מדינות: ניגריה,²¹⁹ תאילנד, בולגריה, קולומביה, רומניה, ניקרגואה, פולין ועוד. חלקן זכאיות לאשרה מכוח אמנת שנגן.²²⁰ במקרים אחרים, מהגרות שהיו קרבנות סחר באיטליה וספרד (ובעיקר ניגריות) מקבלות אשרת קרבן סחר,²²¹ והדבר מקל על סוחריהן להמשיך ולסחור בהן באירופה.²²² החשש בנוגע לצמצום נכונותם של לקוחות להעיד בתיקי סחר אם הם עצמם יהפכו לעבריינים, לא התממש: שופטים יכולים להכריע לפי שיקול דעתם אם יש צורך בשמיעת הלקוחות כעדים בתיקי סחר, אך כעדים הם אינם חייבים למסור מידע על התנהגות פלילית או לא מוסרית שלהם, ובנסיבות אלה תמנע הפללתם כלקוחות. לפיכך, בניגוד לטענת מתנגדי החוק, לקוחות המשיכו להעיד גם בתיקי זנות כפויה וסחר: מספרם אמנם פחת באופן משמעותי, אך עדיין נמצאו די לקוחות שרצו להעיד על מנת לזכות בעונש מופחת.²²³

4.2. כיצד השפיע החוק על הנשים העוסקות בזנות בשבדיה?

על מנת להבין כיצד השפיע החוק על הנשים, יש להבין שלושה תהליכים שהתרחשו באופן מקביל במדינות רבות ושונות בשני העשורים האחרונים, והם קשורים זה בזה באופן הדוק: הגירה, המאבק בסחר בבני אדם והתפתחות הטכנולוגיה. שני התהליכים הראשונים שלובים זה בזה: קריסת ברית המועצות וגלי הגירה ממנה אל המערב, הובילו לגידול בפחד מפני הפשע המאורגן בכלל, הסחר בנשים בפרט, בין אם היה פחד זה ממשי, ובין אם מעושה ושימש כתואנה למאבק במהגרים ולגיבוש מדיניות הגירה מחמירה יותר. המאבק בסחר בנשים למטרות עיסוק בזנות במישור הבינלאומי, לרבות פרסום פרוטוקול האו"ם בשנת 2000, ודירוג המדינות על ידי ארצות הברית החל משנת 2001 לפי מידת התמודדותן עם התופעה,²²⁴ האיכו במידה רבה את המאבק בסחר בבני אדם. עם זאת, תוך כדי המאבק בסחר החלו מדינות שונות לבחון באופן ביקורתי וממוקד יותר גם את הזנות המקומית, להגביר את האכיפה כלפי מאפייניה הגלויים, ולשקול פתרונות שונים לגביה. התהליך השלישי שהיה בעל השפעה מכרעת על הזנות במדינות השונות בשני העשורים הראשונים של המאה ה-21 היה התפתחות האינטרנט, ותוצריו טרם הובהרו במלואם.²²⁵ מספר גדל

²¹⁹ לדו"ח מפורט של משרד התמיכה האירופי למבקשי מקלט (EASO) על אודות סחר בבני אדם של נשים ניגריות לאירופה, ראו (EASO, NIGERIA – SEX TRAFFICKING OF WOMEN 27 (2015)).
²²⁰ אמנה זו (The Schengen Agreement 1985), עיצבה מדיניות הגירה גמישה יותר, וביטלה צורך בבדיקת מסמכים במעברי גבול רבים באיחוד, דבר שהקל על כניסת נשים מן המדינות הבלטיות אל המדינות הנורדיות אך לא העניק להן אשרת עבודה. לפיכך, אחד החששות המרכזיים בנוגע לאמנה זו היה כי היא תתרום להרחבת הסחר בנשים ממזרח למערב אירופה.

²²¹ האשרה הניתנת מטעם המדינה בהתאם לפרוטוקול האו"ם למאבק בסחר בבני אדם, מאפשרת בין השאר לעוסקות בתעשיית מין שנסחרו למטרות אלו לקבל אישור רשמי לשהות במדינה שאליה נסחרו ולעבוד בה באופן זמני. להרחבה ראו טל רביב ונעמי לבנקרון "אשרות לקורבנות סחר בבני אדם בישראל: בין המצוי לרצוי" (מוקד הסיוע לעובדים זרים, 2006).

²²² ראיון עם וולנברג, לעיל ה"ש 195; WOMEN'S LINK WORLDWIDE, TRAFFICKING OF NIGERIAN WOMEN AND GIRLS 12 (2015); THE SWEDISH POLICE AUTHORITY, SITUATION REPORT: TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS FOR SEXUAL AND OTHER PURPOSES IN 2016, 16 (2016).

²²³ לטענה כי מספר הלקוחות שסיכמו להעיד יפחת בשל החוק ראו Kulick, לעיל ה"ש 157, בעמ' 205. לטענה כי עדיין יש די עדויות, ראו ראיון עם וולנברג, לעיל ה"ש 195.

²²⁴ דירוג המבוסס על חוק של משרד המשפטים האמריקני, לפיו מדינות שלא יעמדו בסטנדרטים המינימליים של אכיפה, מניעה ושיקום בתחום הסחר, יאבדו את הסיוע הכלכלי המוענק להן על ידה.

²²⁵ ראו Struensee, לעיל ה"ש 104.

הולך של אתרי אינטרנט הציעו שרותי זנות בשבדיה.²²⁶ הנשים יכלו לזכות באמצעותם לעצמאות גדולה מאי פעם בעבר, מבלי להזדקק לסרסורים ובתי בושת דווקא, ובלא צורך להיחשף פיזית מול שכנים ושוטרים. לצד תפקידי תיווך בין ביקוש להיצע, מלא האינטרנט גם את תפקיד הקהילה החונכת, שמלאו בעבר קבוצות נשים בזנות רחוב ובבתי בושת: נבנו רשימות תפוצה, נקבעו פגישות קבוצתיות באתרים השונים, הוחלפו חוויות ומידע אודות לקוחות מסוכנים ועוד.²²⁷ בדרך זו יכלו הנשים גם למתוח ביקורת על החקיקה ומניעה ולהחליף חוויות, עמדות ודעות. בלחיצת כפתור אחת יכלו להעביר מאמרים והודעות המבטאים את עמדתן למספר רב של אנשים בשבדיה ומחוצה לה.

האינטרנט איפשר עיון חלקי, גם אם לא מדויק בהכרח, בעולם הזנות השבדי בתקופה זו ואיתור מאפייניו. בחלק מן המודעות צוינו העדפות ודרישות של הנשים ללקוחותיהן, המשקפות, כך אני סבורה, כח דווקא, ולא חולשה. כך למשל, פרסמו הגבלות בנוגע לגיל מינימאלי או מקסימאלי של הלקוח (לרוב העדיפו הנשים גברים מעל גיל 30).²²⁸ מודעות אחרות פירטו העדפות אתניות של הנשים: שבדים בלבד, או סירוב לקבלת לקוחות מסוימים (בעיקר ערבים, מוסלמים, מזרח אירופאים או אפריקאים).²²⁹

מודעות רבות כללו גם הנחיות מפורשות בנוגע לאמצעי מניעה – האם השימוש בהם הוא חובה דרך קבע, או בפעם הראשונה בלבד, והאם נדרשים אישורי בריאות. רק מיעוט של המודעות (4 מתוך 299) הציעו שירותי מין ללא אמצעי מניעה.²³⁰ חלק מן הנשים ציינו כי זו משרה שניה עבורן ושהן עוסקות בזנות מבחירה.²³¹ נשים פרסמו במודעות אינטרנט את גילן, אף כשהיה חריג בעולם המקדש נעורים ויופי באופן קיצוני כמו תעשיית המין.²³² בנוסף, בחלק מהאתרים פרסמו מודעות ללא פרטים מזהים והלקוח נדרש לשלם תמורת קוד שיעניק לו מידע נוסף על האישה.²³³

שילובם של תהליכים אלה, יחד עם שינויים שחלו בכלכלה ובחברה, שינו את פני עולם הזנות במערב והקשו את איסוף המידע על אודותיה. קושי זה גובר במיוחד בזירות הסגורות, כפי שמודות גם הרשויות בשבדיה,²³⁴ וניתן להניח כי הוא אך גובר הרחק מן הערים הגדולות. מספר תהליכים שהתרחשו בשבדיה בשני העשורים האחרונים לא היו ייחודיים לחוק המפליל ללקוחות דווקא, כי אם אפיינו גם מדינות אחרות במערב, שבהן לא נחקק חוק דומה: בשל אכיפה מוגברת, שנוצרה על ידי המאבק בסחר, ממדי זנות הרחוב צומצמו מאד ותעשיית המין בכללותה הוסתרה מן העין. רבות מהנשים רק שינו את זירת העיסוק בזנות, ועברו לזירות סגורות, או היגרו למדינות

²²⁶ ראו למשל אתרים אלה: <https://www.knullkontakt.com>; <https://www.erotikapalatset.com>; <https://www.sexwork.net>. כן ראו Dodillet & Östergren, לעיל ה"ש 159, בעמ' 11; דו"ח Brå 2008, לעיל ה"ש 200, בעמ' 82.

²²⁷ דו"ח משרד הרווחה 2007, לעיל ה"ש 156, בעמ' 26.

²²⁸ שם, בעמ' 54.

²²⁹ שם.

²³⁰ שם, בעמ' 56.

²³¹ שם, בעמ' 57. זאת, בין אם מכיוון שהדברים נכונים ובין אם על מנת להגביר את הפופולאריות של המודעה, מתוך הבנה כי הלקוח המצוי מעדיף להאמין שנשים עוסקות בזנות מרצון. באופן דומה, בישראל ניתן למצוא מודעות רבות בשנים האחרונות המפרסמות "חיילות" או "סטודנטיות", על מנת להבהיר כי המדובר באזרחיות ישראל.

²³² דו"ח משרד הרווחה 2007, לעיל ה"ש 156, בעמ' 27. בחלק מאתרי הזנות שנבדקו במהלך המחקר נמצאו מודעות של נשים בגילאי 40-50.

²³³ שם, בעמ' 56.

²³⁴ דו"ח הערכה 2010, לעיל ה"ש 204.

שבהן ניתן לעסוק בה בתנאים נוחים יותר. יתרה מכך, מספר שנים לאחר שנכנס החוק לתוקפו, חזרו והתרחבו ממדיה של זנות הרחוב,²³⁵ אם כי הם הצטמצמו שוב לאחר מכן, עם התגברות כוחו של האינטרנט כמנגנון מתוודך בין הנשים לבין לקוחותיהן. בשנים הראשונות, הצביעו הדוחות הרשמיים בשבדיה על צמצום זה כעל אינדיקציה להצלחת החוק, אך כיום ברור כי תהליך מקביל התרחש גם במדינות אחרות, לרבות ישראל, כפי שיובהר בהמשך. בשלב השני, התרחבות השימוש באינטרנט העניקה את הכלים לפרסום שירותי הזנות למי שחפצו בכך, מבלי שהנשים נדרשו לעסוק בה בבתי בושת או לעמוד ברחוב ולשדל לקוחות.

נשים לא מיהרו להגיש תלונות כנגד הלקוחות.²³⁶ במחקר של משרד הרווחה השבדי עלה, כי גורמים רבים תרמו להמנעות מתלונה; לא רק כפיה או תפיסת הזנות כעבודה, כי אם גם חשש של הנשים מפני חשיפת עיסוקן בפני מכריהן ובני משפחתן, מדרישת תשלום מס הכנסה,²³⁷ מאובדן פופולאריות אצל לקוחות, ועוד.²³⁸ טיעון אחר הועלה על ידי ארגון (PRIS Prostitutes Revenge) Society) המאגד אנשים העוסקים בזנות בשל אילוצים שונים אך לא מכורח פיזי חיצוני. לטענתם, לא חלה עליה באלימות, והחוק מסייע לעוסקים בזנות דווקא, גם אם משמעותו סימבולית בלבד.²³⁹

כיום מצויות בשבדיה שלוש קבוצות עיקריות של נשים העוסקות בזנות: אזרחיות שבדיות, קרבנות סחר ומהגרות. בחינת השוני בין הקבוצות מלמדת, כי המשתנה העיקרי המעצב את השפעת החוק על הנשים הוא מעמדן החוקי בשבדיה. בפני אזרחיות שבדיה הציב החוק החדש את הקשיים המועטים ביותר: חלקן בחרו להגר לדנמרק השכנה, לפרקי זמן משתנים של ימים או שבועות (Commuting) דבר שאפשר להן להגדיל את היצע הלקוחות ולשמור על אנונימיות.²⁴⁰ בכך, שונה אמנם מיקום העיסוק בזנות, אך לא הבעיות שנלוו לה, לדעת מי שקידמו את החוק. לעתים פעלו אף במדינות רחוקות יותר: בין השאר, הצהירו נשים במודעות שפורסמו בנושא זה על נכונותן לנסוע למדינות אירופה, ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה והמזרח התיכון.²⁴¹ לאורך השנים הצטמצם מספרן של הנשים השבדיות שעסקו בזנות בשטח שבדיה עצמה, וכיום הסברה המקובלת היא כי רק מעט מן הנשים העוסקות בזנות הן בעלות אזרחות שבדית.²⁴² לדברי המשטרה, לרוב אלה יתומות בגילאי 15-19, המשתמשות ברשתות החברתיות לפרסם את עצמן.²⁴³ מן המקובץ לעיל

²³⁵ Danna, לעיל ה"ש 169.

²³⁶ הדו"ח הנורבגי, לעיל ה"ש 182, בעמ' 20.

²³⁷ המצב בשבדיה בתחום זה מעורפל למדי, ועלה בידי לאתר מידע מועט בלבד אודותיו, ובעיקר בתקשורת. עובדי ציבור שונים שפגשתי הציגו בעיקר עמדות אישיות אך לא ידעו להסביר בברור את מדיניותה של שבדיה בתחום מיסוי הזנות. לדיונים בסוגיה בתקשורת ראו David Landes, *Swedish Prostitutes Want to Pay Taxes*, THE LOCAL (Sep. 8th, 2008); Paul O'Mahony, *Woman Forced to Pay Income Tax on Prostitution*, THE LOCAL (Mar. 27th, 2007).

²³⁸ דו"ח משרד הרווחה 2007, לעיל ה"ש 156, בעמ' 49.

²³⁹ הודעת דואר אלקטרוני מארגון PRIS (16.7.2010), הטעויות והדגשים במקור, נ"ל.

²⁴⁰ ראיון עם אנדרסון, להלן ה"ש 243. חלק מן הנשים בהן טיפלה עבדו בדרך זו. בין מאלמו לקופנהגן מפרידות 30 דקות נסיעה ברכבת, בעלות של 14 דולר. ראו גם: James Savage, *Youngsters Sell Sex Over the Net*, THE LOCAL (Ap. 19th, 2007).

²⁴¹ דו"ח משרד הרווחה 2007, לעיל ה"ש 156, בעמ' 55.

²⁴² Niina Vuolajärvi, *Governing in the Name of Caring—the Nordic Model of Prostitution and its Punitive Consequences for Migrants Who Sell Sex*, 16 SEX. RES. & SOC. POLICY 151 (2018).

²⁴³ ראיון עם השוטר, לעיל ה"ש 204. ראיון עם מולין אנדרסון (Malin Andersson) עובדת סוציאלית ביחידת המשטרה של משטר שטוקהולם לטיפול בזנות (25.9.2018) (להלן: ראיון עם אנדרסון).

עולה מסקנה כי התופעה שינתה מיקומה, אך לא בהכרח נעלמה. או, במלים אחרות, ההשפעה שנוצרה היתה אולי טריטוריאלי, ביחס לשטחה של שבדיה עצמה, אך לא פרסונלית, ביחס לאזרחיותה.

אזרחיות שבדיה שעסקו בזנות ניסו להאבק בחוק בדרכים שונות לאורך השנים. בראיונות לתקשורת טענו כי השוטרים משפילים אותן בעת שהם עוצרים לקוחות בעיצומו של מגע מיני, ולא מגנים עליהן דווקא.²⁴⁴ חלקן התאגדו לעמותה בניסיון להתנגדות מאורגנת לחקיקתו ואכיפתו, אך ממדיה מצומצמים ופעילותה מועטה, בשל הקושי של חברותיה להסכים על מטרה ואמצעים משותפים.²⁴⁵ חלק מעובדות המין השבדיות מפגינות את התנגדותן לחוק בכנסים בין לאומיים ובאתרי אינטרנט, באמצעות קבוצות פייסבוק,²⁴⁶ בלוגים,²⁴⁷ ופרסום מאמרים קצרים באתרים של ארגונים הקוראים להכרה בזנות כעבודה ברחבי העולם.²⁴⁸

קרבות סחר הן קבוצה קטנה אחרת בעולם הזנות השבדי. הן זכאיות לזכויות סוציאליות מסוימות וכן לאשרת שהיה בת שישה חודשים בשבדיה ומגורים במקלט במהלך ניהול המשפט נגד סוחריהן.²⁴⁹ לטענת היילי, בשל העובדה שהסחר הוטמע בתוך הזנות, הותכו שתי התופעות זו בזו, ומתוך תפיסה כי החוק המפליל לקוחות מספק להן מענה הולם נחקק החוק נגד הסחר במועד מאוחר יחסית.²⁵⁰

לעומת שתי קבוצות אלו, של אזרחיות שבדיה ושל קרבנות סחר, שהינן קטנות למדי, המהגרות, כמו במדינות אחרות במערב אירופה, הפכו להיות הקבוצה הגדולה ביותר בתעשיית המין. קשה לדעת בוודאות מה ממדי הקבוצה, ומה מידת האוטונומיה של חברותיה, אך מעמדן הלא חוקי הפך אותן עד מהרה לחוליה הפגיעה ביותר בתוכה.²⁵¹ קבוצה זו נחלקת למספר קבוצות משנה: תיירות בעלות אשרת שהיה זמנית, ללא אישור עבודה; נשים שהינן אזרחיות האיחוד האירופי, ושוהות כדין בשבדיה; נשים שהיו קרבנות סחר באיטליה או ספרד, קיבלו אשרה זמנית עד לשמיעת עדותן בבית משפט, ובינתיים עוסקות בזנות במדינות אחרות; ונשים נטולות כל אשרה.²⁵²

אמנת שנגן הקלה על כניסתן של נשים מן המדינות הבלטיות לשבדיה והגדילה את מספרן שם,²⁵³ אך במקביל נחקק גם חוק שאסר על מהגרים להכנס לשבדיה למטרות "לא מוסריות", וכניסתן של נשים רבות אליה סורבה על רקע זה.²⁵⁴ במקרה שאותרו מהגרות השוהות שלא כדין, או, אלו המפרנסות את עצמן בצורה שנתפסה בשבדיה כ"לא הגונה", ובעיקר מקבצנות או זנות,²⁵⁵

Pye Jacobsson, Sweden: "We Want to Save You. And if You Don't Appreciate it, We will Punish You,"²⁴⁴ SWAN (Jun. 22nd, 2009).

²⁴⁵ ראיון עם לואיז פרסון (Louise Persson), ארגון עובדות מין Rose Alliance (21.6.2010).

²⁴⁶ לדף הפייסבוק: <https://bit.ly/2KyPZHU>.

²⁴⁷ ראו למשל <https://bit.ly/3bFoDvu>.

²⁴⁸ באתר Bayswan למשל מופיעה ביקורת נרחבת על אודותיו: <http://www.bayswan.org>.

²⁴⁹ UNITED STATES DEPARTMENT OF STATES, TRAFFICKING IN PERSONS REPORT: SWEDEN (2015).

²⁵⁰ Halley et al., לעיל ה"ש 21.

²⁵¹ ראיון עם השוטר, לעיל ה"ש 204.

²⁵² ראיון עם וולנברג, לעיל ה"ש 195.

²⁵³ מATTI LEHTI & KAUKO AROMAA, TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS: ILLEGAL כן ראו 220.

IMMIGRATION AND FINLAND 72 (2002).

²⁵⁴ Danna, לעיל ה"ש 169, בעמ' 84.

²⁵⁵ ראיון עם וולנברג, לעיל ה"ש 195.

על-ידי המשטרה, הן נעצרו וגורשו; ללא כל זכויות או תהליכי שיקום, שנשמרו לנשים שבדיות או לקרבנות סחר בלבד.²⁵⁶ על מנת להמנע מחשיפה ומעצר, נזקקו המהגרות יותר מבעבר לסרסורים, ולפיכך נטען על ידי מבקרי החוק החדש כי הוא העניק כח רב לפשע המאורגן, או הצריך, לכל הפחות, שימוש במתווכים.²⁵⁷ מבין המהגרות שנעצרו, כמחצית הסכימו לשוחח עם השוטרים, ולא דיווחו על התעללות דווקא, כי אם בעיקר על הפרת התחייבויות מצד מעסיקיהן, שפגעו בזכויותיהן, מבלי שהיתה להן כתובת לפנות אליה.²⁵⁸

המחקר המקיף והעדכני ביותר שנעשה עד היום ביחס להשפעת החוק כלל 195 ראיונות, מתוכם עם 109 נשים העוסקות בזנות בשבדיה, נורבגיה ופינלנד.²⁵⁹ ממצאי המחקר מצביעים על מתח המתקיים בין מטרותיו הפמיניסטיות וההומנטריות לכאורה של המודל הנורדי, דהיינו להגן על נשים ולהצילן, לבין ממשלתיות ענישתית (punitivist governance) המובילה דה פקטו לשליטה, גירוש ובאופן כללי להחמרה בתנאי החיים של נשים העוסקות בזנות. הנה כי כן, על אף שהאכיפה אמורה להתמקד בלקוחות בלבד, ולא כנגד הנשים עצמן, בפועל פני הדברים שונים. לאחר איתור הלקוח מיידעת המשטרה את בעל הדירה או המלון כי במקום התקיימה זנות, והבעלים נדרשים לפתוח בהליכים לפינוי הדייר, אחרת הם עשויים להיות מואשמים בסרסרות וניהול בית בוש. ²⁶⁰ מצב זה מקשה במיוחד על המהגרות, שכן עבורן איתור דיור הוא משימה מורכבת ממילא, ופותח פתח לסחטנות של בעלי בתים הגובים מחירים גבוהים יותר תמורת תנאי דיור ירודים.²⁶¹

4.3. המלך הוא עירום? השפעת החוק על לקוחות תעשיית המין בשבדיה

הנתונים שנאספו על אודות לקוחות הזנות עובר לחקיקת החוק, לימדו מספר נתונים חשובים על הרגלי צריכת הזנות של הגברים השבדים. אחד מכל שמונה גברים רכש זנות פעם אחת או יותר; רבים מהם (80%) עשה זאת בחו"ל, בזמן עבודה או חופשה. רובם השתייכו למעמד הבינוני או הגבוה, והם קיימו לאורך חייהם יחסי מין פעמים רבות יותר מגברים שלא צרכו זנות.²⁶² מחקר מעניין אחר שנעשה על ידי סבן-אקסל מנסון (Månsson) עובר לחקיקת החוק עסק בהרגלי הצריכה של הלקוחות. הממצאים הורו כי קיימת קבוצה קטנה של לקוחות שהוגדרו על ידו כמכורים לזנות, הצורכים זנות בתכיפות גבוהה, לצד לקוחות הצורכים זנות מעט פעמים, לעתים פעם אחת בלבד.²⁶³

²⁵⁶ ראיון עם אנדרסון, לעיל ה"ש 243.

²⁵⁷ דו"ח משרד הרווחה 2007, לעיל ה"ש 156, בעמ' 47-48. כך למשל ברנשטיין מביאה במחקרה את סיפורה של אשה שעסקה בראשית דרכה בזנות רחוב ועברה לעסוק בזנות באמצעות האינטרנט. מאוחר יותר סייעה אשה זו לנשים אסטוניות להשיג דירות ולקוחות, אך גם נטלה את דרכונהן ושילמה להן שליש מן השכר המשולם לאזרחיות שבדיה העוסקות בזנות. מנקודת מבטה של האשה שראיינה ברנשטיין, החוק החדש הוא זה אשר איפשר את פעילותה. BERNSTEIN, TEMPORARILY YOURS, לעיל ה"ש 64, בעמ' 155-156.

²⁵⁸ Danna, לעיל ה"ש 169, בעמ' 84.

²⁵⁹ Vuolajärvi, לעיל ה"ש 242.

²⁶⁰ ראיון עם השוטר, לעיל ה"ש 201.

²⁶¹ Vuolajärvi, לעיל ה"ש 242, בעמ' 12.

²⁶² נתון זה, המעניין כשלעצמו, יכול להיות מוסבר במספר דרכים: השוויון המגדרי בשבדיה, אשר יצר נורמות נוקשות בנושא זה גם עובר לחקיקת החוק; מיעוט הזנות בה; עצם המרחק מן הבית, מבת הזוג, היוצר צורך במין ואפשרויות רבות יותר לרכישתו; עלותה הנמוכה של הזנות במדינות המתפתחות; או עצם התפיסה כי המדובר באישה זרה, שגדלה בתרבות מתיירנית. Hagstedt, Korsell & Skageö, לעיל ה"ש 150, בעמ' 165. הנתון המקביל באנגליה, לצריכת זנות בחו"ל, הוא 51%. ראו Belinda Brooks Gordon, *Bellwether Citizens: The Regulation of Male Clients of Sex Workers*, J. L. & Soc. 37 145, 152 (2010).

²⁶³ SVEN-AXEL MÅNSSON, MEN'S PRACTICES IN PROSTITUTION: THE CASE OF SWEDEN' 199 (2001).

הקבוצה של הלקוחות המכורים, לטענתו, היתה אחראית לצריכת זנות במידה רבה יותר מאשר הלקוחות המזדמנים. בתשובה לשאלתו, השיבו הלקוחות המכורים כי גם אם החוק יאסור עליהם לעשות כן, ימשיכו לצרוך זנות, בעוד שהלקוחות שמיעטו לצרוך זנות אמרו שיחדלו לאחר חקיקתו. האם חקיקת החוק השפיעה על הלקוחות? יתכן כי להפלה ולמסע ההסברה היו פירות מסוימים, אך הביקוש לזנות לא פסק כמובן עם חקיקתו. כמו במקומות אחרים ובתקופות אחרות, היו אלה תבניות הביקוש שהשתנו. האינטרנט תפס גם אצל הלקוחות מקום גדל והולך, וחשיבותו היתה רבה יותר מתיווך גרידא. באמצעות תדמיתו "הנקה", יצר האינטרנט עד מהרה פלח שוק חדש בקרב הלקוחות, של גברים שספק אם היו צורכים זנות רחוב, ולטענת המשטרה מצבם החברתי כלכלי היה טוב יותר מזה של לקוחות שצרכו זנות רחוב.²⁶⁴ גם נשים שעסקו בזנות טענו כי לקוחות אשר הגיעו באמצעות האינטרנט שילמו יותר והתנהגו טוב יותר.²⁶⁵ מאוחר יותר, כשתעשיית המין עברה ברובה המכריע לאינטרנט, הטשטשו הבדלים אלה. בנוסף, האינטרנט התגלה כפלטפורמה במסגרתה יכלו הלקוחות להחליף חוויות על נשים ובתי בושת, אך גם להזהיר זה את זה מפני מקומות המועדים לפשיטות משטרתיות, שיטות האיתור שמפעילים שוטרים לגביהם ועוד.²⁶⁶

מספרם של הלקוחות נגדם נפתחו הליכים לפי החוק היה זעום בראשית הדרך, אך גדל במהלך השנים והגיע לכמה מאות בשנה.²⁶⁷ תיקיהם שרטטו את הפרופיל הכללי של הלקוחות: גברים מבוגרים (בסביבות גילאי ה-50) נעדרי עבר פלילי, בעלי משפחה ועבודה.²⁶⁸ מרבית הלקוחות לא הגיעו לבתי המשפט: מתוך חששם מפני הסטיגמה שתוטבע בהם במסגרת ההליך פלילי, ובעבירה זו דווקא, וכי הדבר יוודע למשפחתם ולציבור, הודו לרוב במיוחס להם מיד, והופנו על ידי השוטרים לפרקליטות, שקבעה את גובה הקנס שידרשו לשלם, ומרבית ההרשעות הושגו בעקבות הודאתם.²⁶⁹ נכון לשנת 2017, עמד מספר הלקוחות שעניינם הוכרע בבית משפט על 194.²⁷⁰ הם אינם מיוצגים לרוב, עובדה המאפיינת את מרבית הנאשמים בשבדיה בעבירות שדין לכל היותר קנס.

²⁶⁴ דו"ח משרד הרווחה 2007, לעיל ה"ש 156, בעמ' 19. רק בנוגע לשנה הראשונה לאחר כניסת החוק לתוקפו ניתן למצוא מעט יותר נתונים לגבי הלקוחות. לפי נתונים אלה, הלקוחות שנעצרו בשנה הראשונה צרכו רובם שירותי זנות מנשים (ושניים – מגברים); רק למעט יותר ממחציתם הייתה עבודה (פער ביחס לממדי האבטלה בציבור השבדל) הכנסתם לא הייתה שונה בהרבה מן הממוצע, אך השכלתם הייתה נמוכה במעט ביחס לשאר האוכלוסייה.

²⁶⁵ לתמיכה בטענה על אופיים השונה של לקוחות זנות באינטרנט לעומת לקוחות אחרים ראו Michael W. Ross, Ronny Tikkanen & Sven-Axel Månsson, *Difference Between Internet Samples and Conventional Samples of Men who have Sex with Men: Implication for Research and HIV Services*, 51 Soc. Sci. & Med. 749 (2000).

²⁶⁶ דו"ח משרד הרווחה 2007, לעיל ה"ש 156, בעמ' 53. הטמעת החוק העלתה את המודעות אצל חלק מהלקוחות לסחר. כך, למשל, כתב לקוח באינטרנט בחוות דעת על אחת הנשים שהיא צעירה, יפה, אך לא יודעת שבדית, נראית עיפה וכנראה מקבלת הרבה לקוחות, ושהוא מאוהושד כי המדובר בסחר. ראיון עם תומסן, התביעה, לעיל ה"ש 194.

²⁶⁷ עליה של מאות אחוזים במספר התיקים שנפתחו נגד לקוחות חלה במיוחד בשנת 2010, בעקבות תוספת של למעלה מ-6 מליון דולר לתקציב האכיפה ו"ספר שחור" ובו 430 שמות לקוחות. *Big Increase in Prostitution Reports*, The Local (Jul. 22nd, 2010).

²⁶⁸ PROSTITUTION IN SWEDEN 2003: KNOWLEDGE, BELIEFS & ATTITUDE 56 (2004) (להלן: דו"ח משרד הרווחה 2004).

²⁶⁹ Danna, לעיל ה"ש 169, בעמ' 86; דו"ח הערכה 2010, לעיל ה"ש 204; ראיון עם השוטר, לעיל ה"ש 204. העובדה כי הלקוחות מבקשים כמעט תמיד שהמכתבים מן הפרקליטות ישלחו לכתובת אחרת, ולא לבית מגוריהם, מלמדת קרוב לוודאי לפחות על אחת הסיבות הניצבות בבסיס הודאתם. ראיון עם תומסן, התביעה, לעיל ה"ש 194.

²⁷⁰ Brå "Tabel 420. Total number of conviction decisions, by principal offence and principal sanction, 2017".

מתנגדי החוק טענו כי הסטיגמה ביחס ללקוחות גברה בעקבות החוק, וחלקם איבדו את עבודתם לאחר הרשעתם.²⁷¹

לשאלה האם חלה ירידה במספר הלקוחות בעקבות חקיקת החוק קשה, כמובן, לתת תשובה מוחלטת, כי אם להציע מספר נתונים חלקיים, שכן לקוחות נרתעו עתה, אף יותר מבעבר, להחשף בפני חוקרים מן האקדמיה.²⁷² בדוחות שפרסמו משרדי הממשלה השונים בנוגע לאכיפת החוק לאורך השנים הופיעה לא פעם הטענה כי מספר הלקוחות ירד, אך לא תמיד היה ביסוס של ממש לטענה. כך למשל, בדוח של משרד הרווחה צוינה ירידה במספרי רכבים באזורי זנות רחוב כאינדיקציה לירידה בביקוש;²⁷³ בדוחות של המשטרה נטען כי קרבנות סחר העידו שסוחריהן התקשו להשיג די לקוחות עבורן,²⁷⁴ וסוחרים אף הוקלטו משוחחים על חוסר הכדאיות הטמון בשוק השבדי.²⁷⁵ שני סקרים סקרים שנערכו בשבדיה בעשור האחרון (2011, 2014) מלמדים כי פחות מעשרה אחוזים מהמשיבים שהודו כי שילמו בעבור יחסי מין, דיווחו כי התנהגותם השתנתה עקב החוק להפלת הלקוח.²⁷⁶

אינדיקציה מעניינת נוספת למתרחש בתחום הביקוש בשבדיה, המשרטטת תמונה שונה מזו המוצגת על ידי הרשויות, שמשה מודעה פיקטיבית שפורסמה על ידי תחנת רדיו בשבדיה, בה צוינו פרטים של אשה צעירה העוסקת בזנות. בתוך שבוע, למעלה מ-1,000 גברים התקשרו למספר שפורסם במודעה, ובשיחה שהתפתחה הסבירו שהחוק אינו מעניין אותם. חלקם השוו את החוק המפליל לקוחות לנסיעה במהירות גבוהה מהמותר: למרות שהם עלולים להתפס, זה עדיין משתלם מבחינתם.²⁷⁷

במקרים מעטים יחסית פורסמו בתקשורת פרטים מלאים על דמויות ציבוריות אשר צרכו זנות. בין השאר, עשו כן שר התעסוקה,²⁷⁸ שני מועמדים למפלגה הסוציאל דמוקרטית,²⁷⁹ ונראה כי אף המלך עצמו.²⁸⁰ בנוסף פורסמו מספר פרשיות במרכזן עמדו שופטים. בשנת 2004 נעצר שופט בית

²⁷¹ Dodillet & Östergren, לעיל ה"ש 159, בעמ' 21.

²⁷² Hagstedt, Korsell & Skageö, לעיל ה"ש 150.

²⁷³ דו"ח משרד הרווחה 2004, לעיל ה"ש 268, בעמ' 23.

²⁷⁴ BRÅ, NATIONAL LEGISLATION ON PROSTITUTION AND THE TRAFFICKING IN WOMEN AND CHILDREN (2005).

²⁷⁵ Ekberg, *The Swedish Law*, לעיל ה"ש 170, בעמ', בעמ' 1199-1201. סקר אשר צוטט פעמים רבות במהלך הראיונות עם עובדי רשויות היה שאלון דיווח עצמי משנת 2008 אשר העלה כי רק 8% מהנשאלים דיווחו על צריכת מין בתשלום, לעומת 13.6% שענו בחיוב על שאלה דומה בטרם נחקק החוק. סיכום הכנס משנת 2008, לעיל ה"ש 152, בעמ' 29. את השוני בין שני הסקרים ניתן כמובן לשייך לגורמים נוספים, ובעיקר לעובדה כי בפעם הראשונה שנערך הייתה צריכת הזנות חוקית וכיום היא מופללת, דבר שעשוי להרתיע אנשים מלתת תשובות כנות בנושא זה. ראו גם Östergren, *Sweden*, לעיל ה"ש 145, בעמ' 169. עוד יצוין כי על פי מחקרים שנערכו בשנים 2008 ו-2012 בקרב תלמידי תיכון בגילאי 18-19 בשבדיה, 1.2% מבני הנוער דיווחו כי מכרו מין לפחות פעם אחת ראיון עם אנדרסון, לעיל ה"ש 243.

²⁷⁶ Östergren, *Sweden*, אצל Östergren, שם.

²⁷⁷ Dodillet & Östergren, לעיל ה"ש 159, בעמ' 14-15.

²⁷⁸ Reinfeldt Plays Down Littorin 'Crime' Rumours, THE LOCAL (Jul. 8th, 2010); *Littorin Denies Buying*

Sex: Lawyer, THE LOCAL (Jul. 10th, 2010)

²⁷⁹ שני מועמדים למפלגה הסוציאל דמוקרטית נעצרו חודש לפני הבחירות בזמן שרכשו שירותי זנות. *Two*

Candidates Caught Buying Sex in Union Flat, THE LOCAL (Aug. 19th, 2010)

²⁸⁰ בשנת 2010 פורסם ספר שעסק במלך שבדיה, קרל גוסטב, אשר כלל מידע רב על תחביביו השונים של המלך, ביניהם חשפנות, זנות ומכונניות מרוץ. ראו Tony Paterson, *Sex Scandal Gives Sweden New Perspective*, THE INDEPENDENT (Nov. 12th, 2010); *King of Sweden 'Had Affair with a Pop Singer' New Book Claims*, THE TELEGRAPH (Nov. 5th, 2010). גם כאן, הדברים אשר הטרידו את השבדים בהקשר זה לא היו קשורים אך ורק לנושא צריכת הזנות, אלא גם לעובדה כי הדבר נעשה תוך שימוש בכספי משלם המיסים, וכי השירות החשאי של שבדיה (SÄPO) סייע לו בהסתרת מעשיו.

המשפט המחוזי במאלמו בבית הקברות המרכזי של שטוקהולם, לאחר שצרך זנות בתשלום מנרקומנית שעסקה בזנות.²⁸¹ הצעדים נגדו הסתכמו בקנס שנקבע על ידי הפרקליטות בסך חמישים ימי עבודה (8,000 דולר) וכן פסילתו מלשבת בתיקים דומים בעתיד, אך הוא שמר על משרתו. שופט נוסף, מבית משפט מחוזי במאלמו, בן 51, נעצר בשנת 2006 בעת פשיטה בבית בבושת מקומי. הוא הודה מיד ונדון לתשלום קנס, אך מאוחר יותר ערער על קנס זה וביקש לחזור למשרתו. ראש התביעה טען כי המשך כהונתו של השופט עלול לערער את האמון במערכת המשפט, אך דבריו לא זכו להד.²⁸² טיעון ההגנה העיקרי של השופט בערעורו, כי לא היה מגע מיני בינו לבין הנשים, וכי רק אונן מולן בלבוש מינימאלי, התקבל ואפשר לו לשמור על משרתו.²⁸³

פרשיה אחרת שבמרכזה עמד שופט ועוררה שערוריה ציבורית החלה באפריל 2005 עת פורסם כי שופט בית המשפט העליון, לייף תורנסון (Leif Thorsson) צרך זנות מספר פעמים מגבר בן 20. הייתה זו הפעם הראשונה שבה נתפס שופט של בית המשפט העליון בשבדיה מפר את החוק.²⁸⁴ במאי 2005, במסגרת הסדר טיעון, שילם תורנסון קנס בסכום של \$6,200 והיה אמור לשמור על משרתו. ניתן היה לטעון כי לייף תורנסון הוא תפוח רקוב בגן העדן השווייני הנורדי, אך התגובות שעוררה הפרשה מלמדות אחרת. תגובתו המבודחת של נשיא בית המשפט העליון בשבדיה, בו סוונסון (Bo Svensson) לפרשיה צוטטה בתקשורת: "[חבל לפטרו, שכן] ניתן לטעון כי יש לו ידע מעמיק יותר על הנושא עכשיו".²⁸⁵ מאוחר יותר התנצל על אמירתו זו. גם נציב המשפט בשבדיה (Chancellor of Justice) גורן למברטס (Göran Lambertz) הבהיר כי מעשיו של תורנסון לא היו חמורים במידה שתחייב העברתו מתפקידו או סנקציה אחרת. עם זאת, הוסיף כי רכישת שירותי זנות איננה מעשה ראוי וכי ברור שהאמון בו כשופט נפגע. לשכת עורכי הדין טענה כי גם אם החוק והממונים עליו מאפשרים לשופט להשאר במשרתו, עליו להתפטר, שכן המעשה יצר פגיעה קשה בתדמית בית המשפט העליון. תגובת הפרקליטות הייתה דומה.²⁸⁶ בעקבות הביקורת הציבורית הנוקבת הועבר תורנסון לתפקיד רם אחר, במועצה לענייני חקיקה.²⁸⁷

שופטים לא היו היחידים שהפרו חוק זה בתוך מערכת האכיפה: פרקליט שנעצר בדרכו לצרוך זנות, ניסה לאיים על השוטרים שעצרו אותו בטענה שהוא בעל תפקיד בכיר במערכת התביעה וכדאי שימנעו מכך. גם לאחר שהורשע ושילם קנס, שמר על משרתו.²⁸⁸ עם זאת, הוא הועבר למשרד אחר של הפרקליטות, בחלק נידח של צפון שבדיה. מקרה אחר היה עניינו של גורן לינדברג (Göran Lindberg), קצין משטרה בכיר בן 64 ששרת כעשרים שנה במשטרת שבדיה והיה ידוע כפמיניסט

²⁸¹ *Domare som köpte sex riskerar avsked*, DAGENS NYHETER (Sep. 20, 2004) את משרתו".

²⁸² *TT Ännu en domare får behålla jobbet efter sexköp*, AFTONBLADET (Jun. 17th, 2005) משרתו לאחר שרכש מין".

²⁸³ *Titti Jersler, Sexköpsdomaren får behålla jobbet*, AFTONBLADET (Oct. 27th, 2006) (השופט שרכש מין עשוי לשמור על משרתו)".

²⁸⁴ *Rent Boy Judge to Keep Job*, THE LOCAL (May 26th, 2005)

²⁸⁵ *Lasse Wierup, HD-ordförande skämtar om domarens sexköp*, DAGENS NYHETER (May 26th, 2005) ("נשיא בית המשפט העליון מתלוצץ על אודות השופט שרכש זנות").

²⁸⁶ ראיון עם הפרקליטה, לעיל ה"ש 207.

²⁸⁷ לעיל ה"ש 284.

²⁸⁸ *Anders Hellberg, Sexköpsdömd HD-domare tillbaka på jobbet*, DAGENS NYHETER (May 18th, 2007) ("השופט המורשע ברכישת מין שב לעבודתו").

²⁸⁸ *Top Prosecutor Nabbed in Prostitution Sting*, THE LOCAL (Feb. 26th, 2013)

נלהב. הוא פעל למען קרבנות אונס והתעללות, נאבק בסקסיזם במשטרה, ועבודתו התמקדה בנושא האלימות נגד נשים, לרבות זנות וסחר. במיוחד פעל לקידום הטמעת החוק המפליל לקוחות.²⁸⁹ הכינוי אשר דבק בו בשל פעילותו זו היה "הקצין בחצאית". בשנת 2010 איתרו שוטרים בפעילות שגרתית טלפון נייד של סרסור, בו התגלה מספרו של "הקצין בחצאית". המעקב אשר התנהל אחריו בחודשים שלאחר מכן הניב כתב אישום של לא פחות מ-23 אישומים, ביניהם מספר מקרי אונס (חלקם בנסיבות מחמירות), סרסרות וצריכת שירותי זנות.²⁹⁰

סירובו של לינדברג להודות באישומים נגדו, למעט בעבירות של צריכת זנות, כמו גם תדמיתו המוסרית הנקיה מרבב עובר למעצרו, הובילו לדיון משפטי מתוקשר היטב, אשר סיפק מדי יום פרטים רבים לציבור הרחב על מעשיו – על הנערה בת ה-17 שאנס לאחר שכבל אותה בידיה וברגליה למיטה; על אישה אחרת שאנס תוך שהוא מפגין כלפיה "אלימות מינית סדיסטית"; ועל מעצרו, עת היה בדרכו למפגש מיני עם נערה בת 14, כאשר בתיקו שוטים ואזיקים אשר שימשו אותו גם בתקיפות הקודמות. הוא נדון לשש שנות מאסר, תוך שהפרשה כולה מוגדרת כשערורייה הגדולה ביותר עימה נאלצה משטרת שבדיה להתמודד אי פעם.²⁹¹ עיתון הגרדיאן סיכם את הפרשה בתמציתיות וקבע, כי העדר הכשרה מתאימה לא היתה הסיבה שהניעה את לינדברג לנסוע לפגישה עם הנערה כשוטים ואזיקים באמתחתו.²⁹²

היבט אחר של הביקוש לזנות בשבדיה הוא תיירות מין ממנה אל עבר שכנותיה המוחלשות, ובעיקר לאסטוניה, שהתקיימה גם עובר לחקיקת החוק, אך החשש היה שעם חקיקתו יפנו הלקוחות למדינות אלה בממדים נרחבים יותר. אין חולק כי זנות קיימת בהן, וכי קיימת תיירות מין שבדית אליהן,²⁹³ כמו גם למדינות נוספות וביניהן בעיקר לגרמניה, הולנד, תאילנד ודנמרק.²⁹⁴ עם זאת, ספק אם הטענות לגבי שכנותיה של שבדיה היו מוצדקות. מכיוון שלרוב היתה זו אסטוניה שהוזכרה כיעד אפשרי לתיירי מין שבדים, התמקדתי בבחינת המצב בה.

עם קריסת ברית המועצות היו באסטוניה כל המרכיבים הנדרשים על מנת להפוך למדינת מוצא של קרבנות סחר ומדינת יעד לתיירות מין: מצבה הכלכלי היה רעוע, האבטלה וצריכת הסמים גברו.²⁹⁵ ואמנם, כבר בראשית שנות ה-90 החלה תיירות המין לזרום לאסטוניה, בתחילה מפילנד השכנה ולאחר מכן ממדינות נוספות.²⁹⁶ הזנות באסטוניה לא נאסרה על פי חוק, וכך גם צריכתה. נאסרו בתי בוש, סחר וסרסרות, אך חקיקה זו לא נאכפה, דבר אשר תרם במידה רבה להתפתחות

²⁸⁹ Andrew Anthony, *Goren Lindberg and Sweden's Dark Side*, THE OBSERVER (Aug. 1st, 2010)

²⁹⁰ ראיון עם סטינה הולמברג (Stina Holmberg), ראש יחידת הערכה במועצה הלאומית למניעת פשיעה (BRA), 21.6.2010.

²⁹¹ *Top Cop Jailed for Sex Crimes*, THE LOCAL (Jul. 30th, 2010)

²⁹² *Ex-Police Chief Case Opened as Trial Begins*, ראו "הקצין בשמלה" ראו

THE LOCAL (Jan. 28th, 2010); *Ex-Police Chief Sex Trial Attracts Intense Interest*, THE LOCAL (Jan. 29th,

2010); *Ex-Police Chief Given Lighter Sentence*, THE LOCAL (Nov. 24, 2010).

²⁹³ Anthony, לעיל הי"ש 289.

²⁹⁴ *דו"ח Brå 2008*, לעיל הי"ש 200.

²⁹⁵ ראיון עם וולנברג, לעיל הי"ש 195; ראיון עם חנה סחוטנט (Hanna Sjöstedt), ארגון KAST, מחלקת הרווחה

בעיריית שטוקהולם (20.9.2018).

²⁹⁶ ראיון עם ליליה איבנצ'נקו (Lilia Ivanchenko), מנהלת עמותת Living for Tomorrow, אסטוניה (16.6.2010)

(להלן: ראיון עם איבנצ'נקו).

²⁹⁶ TOURISM AND SEX: CULTURE, COMMERCE AND COERCION 272 (Stephen Clift & Simon Carter eds.,

2000).

תעשיית המין המקומית כמענה לביקוש הגובר והולך.²⁹⁷ אמנם הסעות מאורגנות הובילו גברים משבדיה לאסטוניה על מנת לצרוך זנות,²⁹⁸ אולם ספק אם מספרם היה משמעותי. במסגרת מחקר שנערך באסטוניה בשנת 2006 נשאלו נשים העוסקות בזנות לזהות לקוחותיהן. מספרם של תיירי המין השבדים הוערך על ידן בכ-2% מבין כלל הלקוחות הזרים, בעוד שרובם המכריע של הלקוחות הגיעו ממדינות בהן צריכת הזנות לא הופללה, ובעיקר רוסיה ופינלנד.²⁹⁹ בנוסף, בתוך מספר שנים השתנה המצב באסטוניה, וגם בה החל המאבק בסחר בנשים ובזנות המקומית.³⁰⁰ היא שקלה הפללת לקוחות, אך בסופו של יום לא עשתה כן.³⁰¹ גם העלאת המחירים שחלה במדינה, לאחר הצטרפותה לאיחוד, עשתה את שלה, והמחירים הנוסקים הרתיעו תיירים. בנוסף, מספרן של קרבנות הסחר מאסטוניה בשבדיה ירד במידה ניכרת בעשור האחרון.³⁰²

4.4. האם שינה החוק את דעת הקהל בשבדיה?

עם כניסת החוק לתוקפו, השקיעה שבדיה לא מעט מאמצים בחינוך אזרחיה, הן לצורך הפחתת הביקוש והן לצורך הטמעת התפיסה לפיה הזנות מהווה פגיעה בשוויון המגדרי. עם כניסת החוק לתוקפו, ובשנים שבאו לאחר מכן, החל מסע הסברה נרחב בהיקפו, שנועד לשנות את התנהגות הלקוחות, כמו גם להבהיר את חומרתה לציבור כולו. מסע ההסברה כלל אלפי פוסטרים שפורסמו במקומות שונים, ובהם מסרים שונים כנגד לקוחות, שהטילו עליהם את האחריות לקיום הזנות והסחר בנשים, וכן מידע בנוגע לחוק.³⁰³

בנוסף, נעשה שימוש רב בסרט Lilia 4 Ever שנועד להמחיש לציבור את מר גורלה של נערה הנסחרת ממזרח אירופה לזנות בשבדיה.³⁰⁴ אחת הסצנות הקשות בסרט מתמקדת בשרשרת הלקוחות הפוקדת אותה, המצולמת מנקודת מבטה. הסרט עורר הדים עזים בשבדיה ובעולם. הוא העניק תמונה חדה וברורה של שרשרת הסחר (לפחות מנקודת מבטו של הפמיניזם הרדיקלי) ושל הלקוחות, דרך עיני הקרבן; ויצר מודעות בנוגע לחוסר היכולת של הקורבן להתנגד, כמו גם לאטימותם של הלקוחות המקיימים יחסי מין עם אישה במצב מעין זה, גם אם אינם מודעים

²⁹⁷ ראיון עם איבנצ'נקו, לעיל ה"ש 295; ראיון עם קריסטינה לוהט (Kristina Luht), עובדת משרד הרווחה באסטוניה (16.6.2010) (להלן: ראיון עם לוהט).

²⁹⁸ דו"ח משרד הרווחה 2007, לעיל ה"ש 156, בעמ' 45; דו"ח Brä 2008, לעיל ה"ש 200, בעמ' 118.

²⁹⁹ EESTI AVATUD ÜHISKONNA INSTITUUT, PROSTITUTION IN ESTONIA: A SURVEY OF THE SITUATION OF WOMEN INVOLVED IN PROSTITUTION 23 (2006). המחקר כלל קבוצה של 408 נשים העוסקות בזנות. לפי מעניינים נוספים באותו מחקר היו הנתונים מדינות אחרות בהן עסקו הנשים בזנות: 26% דיווחו כי עסקו בזנות תקופה מסוימת בפינלנד, 8% בגרמניה, 7% בשבדיה, 7% בנורבגיה, 6% בהולנד. קרי, אל המדינות בהן צריכת הזנות מוסדה (גרמניה והולנד) הגיע כמעט אותו מספר נשים כמו אל שבדיה, בה צריכת הזנות הופללה. נתון זה מחזק את הסברה כי לחקיקה יש השפעה פחותה מכפי שיש לדרך בה הנשים והמתווכים השונים תופסים את הביקוש. מחקר אחר בדק את זהותם של הלקוחות. ראו (2007) SEX BUYERS SPEAK: THE HIDDEN SIDE OF PROSTITUTION: KATRI EESPERE.

³⁰⁰ ראיון עם לוהט, לעיל ה"ש 297.

³⁰¹ Estonian Attitude towards Sex Buyers are Tightening, HELSINGIN SANOMAT (Mar. 10th, 2006);

Estonia also Considering Criminalizing of Purchase of Sex, HELSINGIN SANOMAT (Jan. 9th, 2006)

³⁰² ראיון עם תומסן, התביעה, לעיל ה"ש 194.

³⁰³ המסרים במודעות אלו היו גם נתונים סטטיסטיים כגון "One man in eight has bought sex" וכן התייחסות לזנות הנמכרת באינטרנט, על מנת להבהיר כי היא איננה שונה מזנות רחוב (a) "More and more Swedish men do their shopping over the internet... It's a crime to buy sex" ראו <https://bit.ly/3eU454y>.

³⁰⁴ הסרט מתאר את קורבניה של קרבן סחר הנסחרת מאחת ממדינות ברית המועצות לשעבר לשבדיה, ושמה קץ לחייה.

למצבה לאשורו. להקרנות הסרט נלוו לא פעם סמינרים וסדנאות, במדינות מוצא ובמדינות יעד כאחד, והוא הוקרן הן בפני קרבנות סחר פוטנציאליות והן בפני עובדי רשויות האכיפה.³⁰⁵ דרך הצגת הלקוחות בסרט זה תרמה רבות לדמוניזציה שלהם בשיח הציבורי ולקידום המסרים הפמיניסטיים-רדיקליים שאותם ביקש החוק לבטא: זנות איננה בחירה.³⁰⁶ המכון השבדי,³⁰⁷ שפרסם לאורך השנים חומרים שונים על החוק, פרסם בשנת 2010 דוח אודותיו, ובו תמונה צבעונית של גבר לבוש חליפה, בית ובו גינה צבעונית מלבבת, ומיד לאחריהם תמונה בשחור לבן של נערה מבועתת, ולצידה הטקסט הבא:

יכול להיות שהוא השכן שלך, או, אולי אפילו חברך הטוב ביותר. יתכן שהוא עמית שלך לעבודה, או מישהו שהזדמן לך לשוחח עמו במסיבה בסוף השבוע האחרון. נראה כי הוא חי חיים נורמטיביים – הוא נשוי, יש לו ילדים, עבודה טובה – במילים אחרות, הוא בחור רגיל. ועם זאת, הוא קונה שירותי מין ולפיכך תומך בשוק של ניצול מיני, זנות וסחר בבני אדם. אם כן, על פי החוק השבדי הוא מוגדר כלא פחות מאשר פושע.³⁰⁸

בשנים הראשונות שלאחר חקיקת החוק קשה היה להעריך את תוצריו, והמידע היחיד הקיים אודותיו היה זה של רשויות המדינה. בתקופה זו זכה מאמרה של גונילה אקנברג משנת 2004 לבולטות רבה כמאמר המרכזי הסוקר את השלכות החוק. אקנברג קבעה כי קיימת תמיכה ציבורית רחבה בו, אכיפה משטרתית הדוקה, והצלחה בהשגת יעדיו.³⁰⁹ בשנת 2010 פורסם דוח של ועדת הערכה שמונתה להעריך את השגיו של החוק. מעניין במיוחד המנדט שניתן לוועדה זו: היא נדרשה להעריך את יישומו והשגיו, אך נאסר עליה להמליץ על ביטולו.³¹⁰ הן מאמרה של אקנברג והן דו"ח הוועדה התיימרו לבחון את מידת יעילותו של החוק, אך בפועל נדמו יותר לחלק ממסע ההסברה לקידומו.

למרות שבמהלך הדיון הראשוני הוזכרה רק החברה השבדית כיעד להטמעת הנורמות החדשות, הרי שעד מהרה פנתה שבדיה להפצת המודל למדינות אחרות, תוך הפרזה לטעמי, וכפי שהראיתי לעיל, בתיאור השפעת החוק והשגיו. חשיבות אימוץ החוק במדינות נוספות הוצגה על ידי שבדיה כנחוצה במישור הערכי, אך גם במישור הפרקטי, כי אם סוחרי הנשים משתפים פעולה ביניהם, יש להבהיר להם כי גם מדינות היעד לפעולתם מסוגלות לעשות כן.³¹¹ לא היתה זו הפעם הראשונה בה נקטה שבדיה בצעדים מיסיונריים מעין אלה,³¹² אך היקף המאמצים היה ללא ספק

³⁰⁵ Danna, לעיל ה"ש 169, בעמ' 86.

³⁰⁶ ראו למשל דו"ח הערכה 2010, לעיל ה"ש 204.

³⁰⁷ דף הבית של המכון מגדיר את פעילותו כך: "A public agency that promotes interest and trust in Sweden around the world", <https://si.se/en>.

³⁰⁸ CLAUDE, לעיל ה"ש 202.

³⁰⁹ אקברג היא עורכת דין קנדית-שבדית, שהייתה מומחית מטעם משרד התעסוקה השבדי לסוגיית הזנות והסחר בבני אדם.

³¹⁰ דו"ח הערכה 2010, לעיל ה"ש 204, בעמ' 4 לתקציר. בנוסף, רק תקציר של הדו"ח פורסם, בו הושמטו דיונים בקשיים שונים שעלו בעת דיוני הוועדה ביחס לחוק, או הוצגו בצורה מרוככת.

³¹¹ אך ספק אם היה צורך בהפצת המודל ברחבי העולם, שכן התקשורת העולמית גילתה עניין רב במודל בין כה וכה.

³¹² ניסיונה של שבדיה למצב את עצמה כמעצמה הומניטרית ולייצא רעיונות פרוגרסיביים בא לידי ביטוי במספר תחומים, כגון ניסיונה לייצא את מה שמוגדר על ידה "מדיניות חוץ פמיניסטית" (דיויד סטברו "מדיניות חוץ פמיניסטית - מה זה אומר?" הארץ 18.4.2015); מינוי שגריר שבדי לתהליך השלום בין ישראל לפלסטינים (Sweden to Name Special Envoy to Israel-Palestine Peace Process, THE LOCAL (Feb. 15th, 2017); הקמת רשות ממלכתית (SIDA) המשקיעה מיליארדי קרונות ברחבי העולם בפעילות הומניטרית (<https://www.sida.se/English>) ועוד.

נרחב. היא פרסמה מסמכים ודוחות אודות "המודל השבדי" (The Swedish Model) או "הדוגמה השבדית" (The Swedish Example), ולאחר מכן "המודל הנורדי", במדינות אחרות,³¹³ וארגנה כנסים וימי עיון אודותיו.³¹⁴

במקביל פרסמו אקדמאים ופוליטיקאים שבדים מאמרים בחו"ל. כך למשל פרסמה שרת המשפטים השבדית ביאטריס אסק מאמר באתר ה-CNN בו המליצה על חקיקת חוק דומה במדינות נוספות,³¹⁵ ומקס וולטמן, אקדמאי שבדי, פרסם מאמר בניו יורק טיימס, בו קשר כתרים לחוק, טען כי הזנות והסחר בשבדיה הצטמצמו באופן ניכר, והזכיר כי היו "כמה טענות" שהחוק הפך את זנות הרחוב למסוכנת יותר, אבל "דוח הערכה רשמי" קבע שטענות אלה אינן מבוססות.³¹⁶ בשנת 2016 מינתה שבדיה קונסול מיוחד שתפקידו לקדם את המודל במדינות אחרות באמצעות קיום כנסים ופעילות נוספת בהן, וכן לארח משלחות זרות הבאות ללמוד אותו.³¹⁷ בשנת 2018, בעיצומם של משחקי המונדיאל, זמן קצר בטרם התקיים המשחק בין שבדיה לשווייץ, פרסמה שבדיה סרטון קצר בו השוותה את מצב זכויות האדם בין שתי המדינות, לרבות זכויות הנשים, והתגאתה בין היתר בחוק המפליל לקוחות.³¹⁸ פעילות זו זכתה בהצלחה לא מבוטלת: עד עתה, הלכו 10 מדינות נוספות, ביניהן ישראל, בעקבות שבדיה, והפרלמנט האירופי פרסם החלטה לא מחייבת לחברותיו לתמוך בהפללת לקוחות.³¹⁹

נכון למועד כתיבת שורות אלה, זוכה החוק לאהדה ניכרת בשבדיה, וארגוני נשים בשיתוף פעולה עם פוליטיקאיות מקדמים דיון על תהליכי חקיקה נוספים להפללת צריכת זנות בחו"ל, תוך ביטול הדרישה לפליליות כפולה של המעשה.³²⁰ עם זאת, בשנים האחרונות גובר גם קולה של הביקורת נגדו, ובמיוחד כנגד הצעת הפללת לקוחות בחו"ל, בטענה שיש במרדף מעין זה בזבוז משאבים של המשטרה.³²¹ תוצר לוואי מעניין אחר של החוק, שספק אם נצפה בידי הוגותיו הוא הנטיה הקיימת כיום בציבור השבדי לתמוך בהפללה גם של הנשים עצמן. או, במלים אחרות: המסר שהופנם בציבור היה כי הזנות פסולה כשלעצמה, ולא כי הלקוח הוא העברין והאישה היא הקרבן, כפי שקבע למעשה החוק.³²²

5. שבדיה: סיכום ביניים

מדיניות הרווחה הנדיבה של שבדיה הצליחה, קרוב לוודאי, להוביל לממדים מצומצמים של הזנות בה יחסית לשכנותיה, אך לא היה בה די כדי למנוע אותה כליל, מה גם שהסחר בנשים, ובעיקר

³¹³ ראו למשל *Abolishing Prostitution: The Swedish Solution An Interview with Gunilla Ekberg*, 41 RAIN, CLAUDE ; & THUNDER (2008), לעיל ה"ש 202.

³¹⁴ ראו למשל *Sweden: CAP Intl Participates in Conferences on Swedish Sex Purchase Law*, CAP INTL (Oct. 1st, 2017).

³¹⁵ Beatrice Ask, *Sweden: Why We Criminalized Purchase of Sexual Services*, CNN (Mar. 31st, 2011).

³¹⁶ Max Waltman, *Criminalize only the Buying of Sex*, NEW YORK TIMES (Aug. 24th, 2015).

³¹⁷ ראיון עם וולנברג, לעיל ה"ש 195.

³¹⁸ ראו <https://bit.ly/2KBWbir>.

³¹⁹ *Punish the Client, Not the Prostitute*, EUROPIAN PARLIAMENT PRESS RELEASES (Feb. 26th, 2014).

³²⁰ *Swedish Government wants to Criminalize Paying for Sex Abroad*, THE LOCAL (Dec. 7th, 2017).

³²¹ *Criticism Erupts as Sweden Seeks to Criminalize Buying Sex Abroad*, SYDSVENKSAN (Dec. 8th, 2017); LEVY

³²² Danna, לעיל ה"ש 169, בעמ' 86.

ההגירה, שינו את תבניותיה כליל בשלושת העשורים האחרונים. שיקולים רבים ושונים היו מעורבים בתהליכי חקיקת החוק המפליל לקוחות, ונדמה שהחשש מפני השפעת ההגירה על המדינה היה אחד המרכזיים שבהם, ולא רק טובתן של נשים העוסקות בזנות, או נשים בשבדיה בכלל. החוק, כשלעצמו, אמנם עלה בקנה אחד עם הנורמות המוצהרות בשבדיה, והיווה חלק מחתירתה לשוויון מגדרי. עם זאת, כפי שהוכיחה סקירת מצבן של הנשים בה, קיים בשבדיה פער לא מבוטל בין כוונותיה המוצהרות, לבין המצב הקיים בפועל. בנוסף, החוק קודם תוך השתקת קולן של נשים שעסקו בזנות והתנגדו לו, ובתוך כך חסם, מלכתחילה, ביקורת אפשרית נגדו, שביקשו להעלות מי שהחוק נועד להגן עליהן.

החוק נוסח ויושם במידה רבה תוך שימוש בכלים העשויים להבטיח את הצלחתו במידה הרבה ביותר: הוא נוסח כחלק ממאבק כולל לשוויון מגדרי, לאחר מסע פרסום והסברה נרחב בהיקפו הממשיך עד היום. העונשים שנקבעו בו היו הדרגתיים – בתחילה נקבע עונש של 50 ימי קנס ואפשרות מאסר, ולאחר מכן הוחמר העונש שניתן להטיל לשנת מאסר. עם זאת, בפועל, מרבית הלקוחות נענשים בקנס מנהלי מן הפרקליטות, ובכך נמנעים לרוב מלהגיע להליך הפלילי, והשופטים אינם עושים שימוש בעונש המאסר בתיקים המגיעים אליה, אלא אם קיימת עבירה פלילית נוספת. בנוסף, קיימים מנגנונים משלימים לפעילותו של החוק, לרבות שירותי רווחה המעניקים סיוע לנשים כמו גם ללקוחות המתקשים לחדול מלצרוך זנות בעצמם. שבדיה מקצה תקציב נדיב ליישום החוק להפלת לקוחות; זאת, בין היתר, הודות לעובדה שהמאבק בהם שולב במאבק בסחר בנשים בכללותו. התקציב המוקצה למשטרה איפשר הקמתן של שלוש יחידות המתמקדות באכיפת חוק זה בלבד, והכשרות מקיפות לאנשי משטרה נערכות בכל רחבי שבדיה.

עם זאת, קיימים כיום בשבדיה חילוקי דעות משמעותיים בין רשויות המדינה השונות בנוגע לדרך הנכונה לאכיפת החוק, ככל שניתן לקבוע על סמך המידע הקיים והראיונות שנערכו: שופטים מסרבים לפסוק עונשי מאסר, השוטר שרואיין סבר שרק ענישה חמורה תוביל לצמצום הביקוש לזנות, הפרקליטות תמכה בהדרכה לשופטים והרחבת האכיפה ברחובות ובאינטרנט, הארגונים וחברות הפרלמנט מבקשים להרחיב את תחולת החוק אל מחוץ לגבולות שבדיה, ונציגת משרד הרווחה טענה שיש להעניק זכויות למהגרות העוסקות בזנות אם שבדיה אמנם חפצה להאבק בתופעה. היחס המקל לו זכו עד עתה אנשי אכיפת החוק שצרכו זנות, והעובדה שכולם, למעט אחד, שמרו על מקום עבודתם (גם אם בתפקיד אחר לעתים), איננה מלמדת על מאבק נחוש בתופעה דווקא. או, במלים אחרות, ספק אם המסר הנורמטיבי של החוק הופנם בצורה אחידה, ונדמה שרשויות המדינה מדברות ביותר מקול אחד. עם זאת, עובדה אחת איננה שנויה במחלוקת: בעשרים השנים שחלפו מאז נחקק החוק, הוא זכה ללא מעט תשומת לב בזירה העולמית וגם כאמור אומץ על-ידי מספר מדינות ובהן ישראל. בחוק שהתקבל בארץ ובגורמים שאיפשרו את חקיקתו, יעסוק הפרק הבא.

ג. ישראל והחוק המפליל לקוחות: העתק, הדבק, נתק?

פרק זה יתמקד בגלגולי החוק המפליל לקוחות בישראל. כפי שאמחיש במהלכו, העיסוק בזנות או צריכתה רחוקים מלשקף את בעיותיהן העיקריות של נשים בישראל. עם זאת, תשומת הלב הרבה המוקדשת לסוגיה, בתקשורת, במגזר השלישי ובפוליטיקה, עשויה להטעות את המתבונן מן הצד

בנוגע לגורמים שהניעו את תהליך החקיקה או את מטרותיו האמיתיות. חלקו הראשון יסקור בקצרה את מצב הנשים במדינה מאז תקופת המנדט ועד היום, תוך התמקדות במעמדן במשפחה ובשוק העבודה, בגורמים המקבעים את נחיתותן ומבטיחים את המשך קיומה של הזנות. חלקו השני יעסוק בעולם הזנות הישראלי והשינויים שחלו במאפייניו וברגולציה שלו מתקופת המנדט עד לשנת 2004, אז החל הדיון בחוק הפללת הלקוחות. חלקו השלישי יציג את הדיון שהחל על הפללת הלקוחות במגזר השלישי, בכנסת ובממשלה בין השנים 2004-2019, ונמשך במלואו עוזו בעת כתיבתו של מאמר זה, גם לאחר קבלת החוק כהוראת שעה.

1. מעמד הנשים בישראל

ספרות מחקרית ענפה שהתפתחה בישראל בשלושת העשורים האחרונים עמדה על המתח בין מעמדן השוויוני לכאורה של נשים בתקופת הישוב, לבין מצבן בפועל שהיה מורכב בהרבה, ולא נעדרו ממנו סממני הדרה והפליה. פערי המגדר שהחלו בתקופת הישוב³²³ מתקיימים גם כיום: לשוק העבודה מאפיינים מגדריים ברורים,³²⁴ באופן שמשמר פער לטובת גברים.³²⁵ פער זה מתבטא בין היתר בפערי שכר, שיעורים גבוהים של תעסוקה חלקית בקרב נשים,³²⁶ הפרדה מגדרית בהשכלה ובתעסוקה,³²⁷ ועוד.

כחלק מהלאמת מוסד המשפחה בישראל, הדין הדתי היה ונותר מובלעת בה נפגעו זכויות נשים דרך קבע,³²⁸ ובמיוחד בתהליכי גירושין, אך בהדרגה חדר גם למקומות נוספים בדמות הדרת נשים במוסדות ציבוריים, לרבות באקדמיה³²⁹ במרחב הציבורי,³³⁰ ועוד. על אף כניסתן של נשים לתפקידי לחימה בצה"ל, מספרן בתפקידים קרביים נותר נמוך, וגם בתחום הפיקוד הבכיר מספרן עדיין רחוק מלייצג את חלקן היחסי באוכלוסיה או בצבא.³³¹ זאת ועוד, הטרדות מיניות במהלך השירות,³³² כמו גם הגבלות הנובעות מן הדת³³³ הן בעיות רווחות, היוצרות הדרה רחבת היקף ומושרשת.

³²³ דבורה ברנשטיין אשה בארץ-ישראל: השאיפה לשוויון בתקופת הישוב (התשמ"ז); מאיר חזן מהפכת הענוות: אישה ורובה בארץ-ישראל 1907-1945 (2015); חנה ספרן לא רוצות להיות נחמדות: המאבק על זכות הבחירה לנשים וראשיתו של הפמיניזם החדש בישראל (2006).

³²⁴ טליה פפרמן ודפנה יזרעאלי "המיגדור בעולם העבודה" מין, מיגדר, פוליטיקה 167 (2001)

³²⁵ הגר צמרת קרציר ואח' מדד המגדר: אי-שוויון מגדרי בישראל 5 (מכון ון ליר ושוות, 2018).

³²⁶ ממוצע השעות השבועיות שנשים מקדישות לעבודת בית ולעבודה בשכר עומד על 81.6 שעות, והוא גבוה מזה של גברים העומד על 77.8 שעות. עם זאת, יותר שעות מוקדשות על ידי נשים לעבודת בית (43.3) מאשר אלו המוקדשות לעבודה בשכר (38.5). ראו מדד המגדר, שם, בעמ' 14.

³²⁷ מדד המגדר, שם, בעמ' 9. לנתונים נוספים בנושא זה ראו נטע אחדות "עוני בקרב אימהות חד הוריות: האם שוק העבודה הוא נתיב להיחלצות מעוני?" ביטחון סוציאלי 84, 11 (2010). על הדרה מדינתית של נשים עניות לאור שינויים במדיניות הרווחה בישראל, ראו שירי רגב-מסלם "שינויים במדינת הרווחה ובגבולות האזרחות: הדרתן של נשים עניות" עבודה, חברה ומשפט יד 115 (2014).

³²⁸ בלשוננו של ס' 2 לחוק שיפוט בתי-דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953, "נישואין וגירושין של יהודים יערכו בישראל על פי דין תורה". ראו גם יהודית בובר אגסי "מעמד האשה בישראל" נשים במלכוד: על מצב האשה בישראל 210 (1994).

³²⁹ יופי תירוש "הסיפור של המאבק בין המיניים באקדמיה: גילוי, מיפוי, הנעת שינוי" מעשי משפט י 107 (2019).

³³⁰ נויה רימלט "המשפט כסוכן של רב-תרבותיות: על אוטופיה ומציאות בפרשת ההפרדה באוטובוסים" משפטים מב 773, 810-813 (2012); צבי טריגר "הפרדה בין גברים לנשים כהטרדה מינית" עיוני משפט לה 703, 727-733 (2013).

³³¹ ארנה ששון לוי "בין הדרה להפרדה: נשים במרחב הצבאי" היכן אני נמצאת: פרספקטיבה מגדרית על מרחב 111 (רוני הלפרין עורכת, 2013).

³³² ישיבת ועדת חוץ ובטחון בכנסת ה-20, 11.12.2018.

³³³ אלינור דוידוב "את מי זה משרת? פקודת השירות המשותף והדרת חיילות בצה"ל" (שדולת הנשים בישראל, 2018).

התמונה העולה בשדה הפוליטי דומה, והאינטרסים שלהן זכו במסגרתו להגנה חלקית בלבד.³³⁴ אמנם מינויה של גולדה מאיר לראשת ממשלה בשנת 1969 יצר מיתוס של שוויון, אולם היה זה מיתוס בלבד,³³⁵ וייצוגן של נשים בכנסת ובממשלה, אף שגדל והלך לאורך השנים, נותר נמוך.³³⁶ סוגיות מהותיות, כגון זכותן של נשים לקניין במסגרת התא המשפחתי, היו מושא לחילוקי דעות בכנסת כבר מאז העשור הראשון.³³⁷ בשנת 1992 קמה בכנסת וועדה לקידום מעמד האישה, אך מיקומו של חדר הישיבות שלה בשני העשורים הראשונים לקיומה, במרתף הכנסת, לצד "הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים", סימל במידה רבה את מעמדה בראשית דרכה.

במערכת המשפט, לעומת זאת, נדמה לפחות מבחינה מספרית, כי ההשגים רבים יותר. מאז הקמתה, כללה מערכת המשפט שופטות בערכאות הנמוכות בלבד. רק בשנת 1976 מונתה מרים בן-פורת לשופטת בית המשפט העליון, ומאז התרחב מספרן של הנשים גם בערכאה זו. עם זאת, מספרן הרב יחסית של הנשים בין השופטות ובפרקליטות איננו מייצר בהכרח שוויון אמיתי, ותפיסות עולם וסטריאוטיפים פטריארכליים עודם מאפיינים אותן.³³⁸ נכון לשנת 2018, מתוך 15 שופטים מכהנים של בית המשפט העליון רק 4 הן נשים, כמו גם רשמית אחת.³³⁹

היחס לעבירות מין ועבירות אלימות במשפחה השתנה באופן הדרגתי לאורך השנים, שינוי לו היו אחראים, במידה רבה, ארגוני המגזר השלישי.³⁴⁰ האלימות כלפי נשים במסגרת התא המשפחתי נדונה לראשונה בכנסת בשנות השבעים, עת חברת הכנסת מרשה פרידמן העלתה לדיון במליאה את הנושא, וזכתה ללעג לא מבוטל.³⁴¹ בהדרגה השתפר הסיוע המוענק לנשים, וכיום פועלים בישראל 14 מקלטים לנשים מוכות וכן קו חירום של משרד הרווחה.³⁴² גם פעילות רשויות האכיפה בנושא זה השתנתה במידה רבה מאז פסק שר המשטרה שלמה הלל בכנסת בשנת 1976, כי המשטרה איננה יכולה להתערב בתחום ש"בינו לבינה",³⁴³ לבין ימינו אנו. עם זאת, למרות הגברת האכיפה ושיפור במענה שמעניק משרד הרווחה לתופעה, מדי שנה נרצחות בין 17 ל-25 נשים בישראל

³³⁴ יעל ברוידא "מעורבותם של ארגוני הנשים בחקיקת חוק יחסי ממון בין בני זוג בשנים 1948-1973: המאבק שנשכח" **משפט וממשל** 27, 2-1 (התשע"ג) (להלן: ברוידא); חנה הרצוג **נשים ריאליות: נשים בפוליטיקה המקומית בישראל** (1994).

³³⁵ צבי טריגר "מעולם לא הצטרפתי לתנועה לזכויות נשים": גולדה מאיר וראשית תנועת הנשים הארץ ישראלית "חוקה אחת, ומשפט אחד לאיש ולאשה: נשים, זכויות ומשפט בתקופת המנדט 293 (אייל כתבן, מרגלית שילה, רות הלפרין-קדרי עורכים, התשע"א).

³³⁶ נכון לשנת 2018, מכהנות ארבע שרות מתוך עשרים ושלושה שרים בממשלת ישראל, ושלושים ושש חברות כנסת מתוך מאה עשרים חברי הכנסת. ראו **מדד המגדר**, לעיל ה"ש 325, בעמ' 16, 18.

³³⁷ ברוידא, לעיל ה"ש 334.

³³⁸ יופי תירוש "סיפור של אונס לא יותר: על הפוליטיקה של הייצוג הטקסטואלי בע"פ 3031/98 מדינת ישראל נ' דן שבתאי" **משפטים** לא 579 (התשס"א); רינה בוגוש ורחל דון יחיא **מגדר ומשפט: אפליית נשים בבתי המשפט בישראל** (2000); צבי טריגר "המשפט הישראלי הוא אחד": דיני המשפחה וסחר בנשים בישראל כשני הקצוות של רצף אחד "ספר דליה דורנר 363 (שולמית אלמוג, דורית ביניש ויעד רותם, 2009).

³³⁹ לפי מידע שנדלה מאתר בית המשפט העליון, 24.1.2019. <https://supreme.court.gov.il/Pages/Judges.aspx>

³⁴⁰ יורם שחר "משפט פלילי ותרבות בישראל" **פלילים** ז 77, 119 (1998).

³⁴¹ "הכנסת עסקה בסוגיית הבעלים המכים את נשותיהם" **מעריב** 15.7.1976, 4. המאמר החל במלים "הכנסת השתעשעה אתמול בנושא לא שגרתי: מה לעשות לבעלים המכים את נשותיהם?".

³⁴² מתוכם שניים ייחודיים לנשים ערביות וילדיהן, מקלט אחד ייחודי לנשים דתיות וחרדיות וילדיהן ומקלט אחד המיועד לאוכלוסייה יהודית וערבית ביחד. המקלטים מופעלים ע"י עמותות וארגונים שזכו במכרז, על פי מדיניות המשרד ובמימונו: "יוצ"ו", "נעמ"ת", "יל.א. לחימה באלימות", "אשה לאשה", "מעון חירום לנשים", "נשים למען נשים", "נשים ונערות נגד אלימות", "בת-מלך", "ייחודיו" ו"ארפאד". ראו באתר משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים "אלימות במשפחה: הגנה וסיוע ראשוני – המקלטים לנשים נפגעות אלימות" <https://bit.ly/3eVTFBh>. עם זאת, קשה לדעת קשה לדעת מה התקציב המדויק המושקע כיום בטיפול בסוגיה. ראו יעל חסון **תקצוב המאבק למיגור אלימות נגד נשים: היעדר שקיפות וביצוע חסר** (מרכז אדוה, 2017) (להלן: חסון).

³⁴³ ראו פרוטוקול ישיבה 319 של הכנסת ה-8, 3537 (14.7.1976).

על ידי בני זוג, מרבית התיקים נסגרים עקב חוסר ראיות,³⁴⁴ והמקלטים נותנים מענה חלקי בלבד.³⁴⁵ גם בתחום האלימות המינית התחוללו שינויים משמעותיים משנות התשעים ואילך, אך גם כאן התמונה המצטיירת עודנה אמביוולנטית. פרשת אונס שומרת הובילה אמנם לשינויים נרחבים בהגדרת עבירות המין ויסוד ההסכמה,³⁴⁶ אך כפי שמלמדים נתונים של ארגוני הסיוע, מרבית התלונות נסגרות גם בתיקים אלה.³⁴⁷

חלק משינויים חשובים אלה שחלו לאורך השנים, יש לזקוף לזכותו של המגזר השלישי הפעיל והפורה שהתפתח בישראל, ששורשיו נעוצים עוד בתקופת המנדט.³⁴⁸ שני שינויים מרכזיים שהתחוללו בו בשנות התשעים שינו במידה רבה את דמותו: המשפטיזציה שעבר, בדומה לחברה הישראלית בכללותה,³⁴⁹ הובילה אותו להשען במידה גוברת והולכת על צעדים משפטיים בכנסת ובבית המשפט,³⁵⁰ והאמריקניזציה שלו, במסגרתה הושפע עמוקות מן המתרחש בארצות הברית.³⁵¹ הפמיניזם הישראלי אימץ באופן גובר והולך אופי רדיקלי, שסובלנותו לדעות שונות מאלו שלו הלכה ופחתה עם השנים.³⁵² ארגונים פמיניסטיים מצאו את דרכם למוסדות המשפט והממשל, שינו את אופן התנהלותם, אך גם, בתוך כך, התמקדו במאבקייהן באינטרסים של חלק מן הנשים בלבד בחברה הישראלית, בעוד אחרות הפיקו תועלת מועטה, אם בכלל, ממאבקייהן, ובתוך כך גם יצרו השלכות לא מכוונות ותגובות נגד. הפיכתה של המדינה לבת ברית מתבקשת במאבקים שונים תרמה לחותם הפאטריאכאלי שהוטבע ברבים ממאבקים אלו, אשר נשען, במידה גוברת והולכת, על תהליכי חקיקה פלילית ולא על מניעה.

במקביל, התחוללו שינויים רבים, גם אם מסיבות שונות, בפוליטיקה הישראלית. התרחבותם של תהליכי הבחירות המקדימות ("הפריימריז") הובילה פוליטיקאים לחפש, אף יותר מבעבר, את תשומת ליבם של הבוחרים בערוצים החדשים הרבים שהציעה הטכנולוגיה, בין היתר תוך הגשת הצעות חוק פרטיות שלגיבושן הוקדשה תשומת לב מועטה בלבד.³⁵³ דלתות וועדות הכנסת נפתחו לרווחה בפני ארגוני מגזר שלישי שמימשו את זכותם להשתתף בדיונים באופן גובר והולך, בניסיון להשפיע על תהליכי חקיקה, או, למצער, להשמיע את קולם בזירה פומבית. שינויים אלה בפוליטיקה ובמגזר השלישי יצרו ברית הדוקה בין חברות כנסת לפעילות פמיניסטיות, שסייעה

³⁴⁴ נורית יכימוביץ-כהן **אלימות במשפחה בדגש על אלימות כלפי נשים: ריכוז נתוני המשטרה לשנים 2016-2017**, 9-8 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2018).

³⁴⁵ כיום נעדר מענה לנשים בעלות מוגבלויות, מכורות, עברייניות, נשים בסיכון גבוה ומי שאינן מעוניינות להישאר במקלט. **חסון**, לעיל ה"ש 342, בעמ' 28.

³⁴⁶ לסקירה חלקית של השינויים שחלו בתחומים אלה ראו שחר, לעיל ה"ש 340, בעמ' 108-116.

³⁴⁷ **בדלתיים סגורות: פגיעה מינית וההליך הפלילי** (איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית, 2015).

³⁴⁸ חנה הרצוג ועפרה גרינברג **ויצו: ארגון נשים וולנטרי בחברה מתהווה - תרומתה של ויצו לחברה הישראלית** (1978).

³⁴⁹ יצחק גל נור "על משפט החיים הציבוריים בישראל" **משפט וממשל ז 355**, 357 (התשס"ד).

³⁵⁰ הלפרין-קדרי, לעיל ה"ש 31.

³⁵¹ ליאורה בילסקי "יבוא תרבותי: המקרה של הפמיניזם בישראל" **עינוי משפט כה 523** (2001).

³⁵² הרשתות החברתיות רק הקצינו שיח שהלך והתלהם ממילא, ומהפכת *Me Too* שלא זה המקום לעמוד ולו על מקצת מתוצריה המרתקים, נתנה ביטוי מוחשי ומורכב לכל אלה. הדר דנציג רוזנברג וענת פלג "פוסט-טראומה ופוסט-תהליכי עיבוד הרגשות של נפגעות תקיפה מינית בהליך הפלילי ובמרחב המקוון" (טרם פורסם).

³⁵³ דנה בלאנדר וערן קליין **חקיקה פרטית 54** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עמדה 32, 2002); **המהפכה האלקטורלית: פריימריס ובחירות ישירות של ראש הממשלה** (גדעון דורון עורך, 1996); גדעון רהט ונטע שר-דר **איך נבחרים חברי כנסת?** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, התשנ"ט); איל בנבנשתי ומיכל גינור-נוי "הבחירות המקדימות במפלגות לקראת הבחירות לכנסת והשפעתן על הדמוקרטיה בישראל" **משפט וממשל ז 207** (התשס"ד); גיא לוריא ותהילה שוורץ-אלטשולר **רפורמה בדיני תעמולת הבחירות** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 109, 2015).

לחיזוק הצדדים לה, אך לא למי שהפכו בעל כרחם למושאי הגנתן. כל אלה השפיעו באופן מהותי על המאבק בזנות ובסחר בנשים, בו יעסוק הפרק הבא, והובילו, מקץ שני עשורים, לחקיקת החוק המפליל לקוחות.

2. ההיסטוריה של הזנות והרגולציה שלה

על אף שמדינת ישראל הוקמה רק בשנת 1948, לזנות יש שורשים ארוכים בהיסטוריה של הקהילה היהודית בפזורותיה השונות, וכן בישוב היהודי שהתקיים בארץ ישראל בתקופה העות'מאנית ובתקופת המנדט הבריטי.³⁵⁴ מחקרה המקיף של דבורה ברנשטיין על הזנות בתקופת הישוב מלמד על מאפייני השונים, ועל גישות שונות כלפיה: הבריטים ראו בה מטרד לציבור, וחששו מפני התפשטות מחלות המין, בעוד היהודים ראו בה חרפה לאומית, החורגת מדמותו של היהודי החדש אליו נכספה התנועה הציונית מאז המאה ה-19.³⁵⁵ כל אלה יצרו רגולציה פורמלית לצד רגולציה לא פורמלית, ששעתקו את גורמי העומק של הזנות, בעודן מתיימרות להאבק נגדה.

רק לאחר הקמת מדינת ישראל, במאי 1948, ניתנו בידי קברניטיה הכלים הנדרשים לצורך עיצוב הרגולציה הראויה לדעתם בנושא זה. היתה זו רגולציה כפולת פנים: במישור הגלוי, היתה ישראל המדינה השניה בעולם שאשררה את האמנה משנת 1949 למאבק בניצול זנותם של אחרים.³⁵⁶ שליחי ישראל באו"ם הציגו מדיניות נאורה ומתקדמת ביחס לטיפול של המדינה הצעירה בזנות, הוקיעו את הביקוש לה, והביעו התנגדות חריפה לרגולציה רפואית המתמקדת בבדיקות כפויות של הנשים בלבד.³⁵⁷ במישור הסמוי מן העין, התמקדה הרגולציה במדינה באכיפה פלילית כלפי הנשים עצמן, לרוב תוך עשיית שימוש באמצעים שחלחלו אליה דרך משטרת המנדט: מעצר לימים ספורים, ובדיקות רפואיות כפויות שלהן.³⁵⁸

שורת וועדות בין משרדיות, שהוקמו במטרה לתת טיפול משמעותי יותר לנושא וליישם את עיקרי האמנה משנת 1949, היו בעלות השפעה מועטה מאד, אם בכלל, על עולם הזנות בתקופתן.³⁵⁹ בשנת 1961 החל חבר הכנסת ניר רפאלקס לקדם חקיקה שתחמיר את עונשם של סרסורים.³⁶⁰ היתה זו הפעם הראשונה, אך ללא ספק לא האחרונה, בה הושם דגש על מאבק בזנות בכלים פליליים, תוך הזנחת תחום המניעה והשיקום. החוק שהתקבל בסופו של יום הוביל בפועל לשינויים מרחיקי לכת ברגולציה של הזנות, בין השאר בעקבות הפרשנות שהוענקה לו על-ידי בית המשפט העליון בפסק הדין בעניין **מרים תורג'מן**, בו נקבע כי עיסוק של אישה יחידה בזנות בדירת המגורים שלה משמעו ניהול בית בושת, עבירה שלצידה עונש של חמש שנות מאסר.³⁶¹

³⁵⁴ נעמי לבנקרון זה גורלה של הפרוצה החלוצה: זנות, סחר בנשים ורגולציה במדינת ישראל, 1948-1965, 84-93 (חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת תל אביב – הפקולטה למשפטים, 2017).

³⁵⁵ דבורה ברנשטיין נשים בשוליים: מגדר ולאומיות בתל אביב המנדטורית (2008).

³⁵⁶ האמנה להשבתת הסחר בבני אדם וניצול זנותם של אחרים, כ"א 26, 631 (נפתחה לחתימה ב-1949).

³⁵⁷ "סקירה על עמדת ישראל בועדה השלישית של העצרת הרביעית, בדיונים בדבר 'הצעת האמנה לדכוי הסחר בבני-אדם וניצול זנותם של אחרים'" 3 (14.3.1950).

³⁵⁸ לבנקרון הפרוצה החלוצה, לעיל ה"ש 354, בעמ' 171-181.

³⁵⁹ שם, בעמ' 181-240.

³⁶⁰ חוק לתיקון דיני העונשין (עבירות זנות), התשכ"ב-1962.

³⁶¹ ראו נעמי לבנקרון "הסיפור של תורג'מן: אוטופיה בכבלים – תורג'מן נגד היועץ המשפטי לממשלה" מעשי משפט י 405 (2019).

פסק דין זה הוביל לצמצום ממדי הזנות בדירות המגורים, להתרחבותה ברחוב, וסימן את ראשיתה של תקופה בה נרדפה הזנות ביתר שאת על ידי המשטרה, ונדחפה לידי צדדים שלישיים – אותם סרסורים ובתי בושת שהחוק ביקש בפעילותו למגרם.³⁶² המחוקק, מצידו, בחר לחזק את האכיפה הפלילית כנגדה, ותיקון לחוק משנת 1975 קבע כי זנות רחוב היוצרת מטרד – עונשה שנת מאסר.³⁶³ נשים מקבוצות מיעוט אתניות, חלקן בנות הדור השני והשלישי לעליה הגדולה,³⁶⁴ שהיו קרובן להפליה כפולה בשוק העבודה, בשל מוצאן ובשל מינן, המשיכו להוות את חלק הארי של עולם הזנות הישראלי. בעקבות כניסתה של הזנות לאזורי מגוריה של הבורגנות בתל אביב,³⁶⁵ הוקמה וועדה לבחינת נושא הזנות בראשות השופטת הדסה בן-עתו, שהמליצה בעיקר על מניעת כניסתן לזנות של נערות צעירות, וכן הותרת "אזורי סובלנות" בהם יוכלו נשים לעסוק בזנות מבלי להפריע את מנוחת הציבור.³⁶⁶ עם זאת, המלצותיה של בן עתו פורשו באופן שגוי כממליצות על מיסוד הזנות, ויושמו באופן חלקי בלבד.³⁶⁷ צורות שונות של הסדרת הזנות, בדרך שתאפשר לנשים לעסוק בה באזורים נפרדים, ותחייב בדיקות רפואיות, עלו מדי פעם לסדר היום בבתי המשפט ובכנסת, אך עד מהרה נעלמו כלעומת שבאו.³⁶⁸

המשטרה פעלה בנושא הזנות על פי רוב לפי שיקול דעת נקודתי של השוטרים בשטח. פעמים רבות נערכו מבצעי מעצרים תכופים וממוקדים יותר, בעקבות תלונות של אזרחים על ניהול בתי בושת או קיום זנות רחוב באזור המגורים שלהם. בשל המגבלות המובנות הטמונות במענה אותו יכלה להעניק המשטרה לנושא הזנות, היא פעלה לא פעם בדרכים שחרגו מסמכותה ומלשון החוק. בישיבה בכנסת בשנת 1967 תאר המפכ"ל פנחס קופל את עבודת השוטרים:

³⁶² ראו את דברי שר המשפטים צדוק בנושא זה, בקריאה ראשונה לחוק לתיקון פקודת החוק הפלילי (מס' 37), התשל"ג-1973, ד"כ 72, 956 (התשל"ה).

³⁶³ תיקון פקודת החוק הפלילי (מס' 37), התשל"ה-1975: "אדם הנמצא במקום כלשהו לשם עיסוק בזנות, בניסיון שיש בהן משום מטרד לדרי הסביבה או הפרעה לתנועה בדרכים, דינו – מאסר שנה". כיום – ס' 215(ג) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

³⁶⁴ דוד עירשי ואהרון פיין "סקר בנות הנמצאות במצוקה בירושלים" (הוגש בבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית בירושלים, 1971) (בדיקת 75 נערות במצוקה בירושלים בשנת 1971 העלתה כי 82% מן הנערות היו מזרחיות. 9% נולדו בישראל, 4% באירופה); יוספה שטיינר ושבטאי עמדי **תפיסת הזנות והיחס אליה בקרב משפחות ממוצא מזרח אירופאי, צפון אפריקאי וסקטור ערבי** (האגף לקידום נוער מבוגרים ושרותי תקון והשרות לנערה במצוקה, 1980) (מלמד כי 70% מהנערות שבטיפול שירותי הרווחה בסוף שנות השבעים, כ-1800 נערות, היו מצפון אפריקה, וכמחציתן נולדו שם); אברהם שטאל "זנות בקרב יהודים כתופעת לוואי למעבר מתרבות לתרבות" **מגמות** 24, 202 (1978) (מצביע על שורת גורמים לזנות בקרב יהודים לאורך ההיסטוריה ובמדינת ישראל, לרבות מצב סוציו אקונומי קשה, הגירה, אמנסיפציה, התפרקות מסגרות מסורתיות ותהליכי חילון ומודרניזציה).

³⁶⁵ הדס צור **הגיאוגרפיה של הזנות בעיר תל אביב בין השנים 1975-1995** (עבודת גמר לתואר "מוסמך", אוניברסיטת תל אביב – החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, 2016).

³⁶⁶ **דין וחשבון הוועדה לבדיקת בעיות הזנות** 180 (משרד המשפטים, 1977). (להלן: **דו"ח בן-עתו**).

³⁶⁷ "לא העלנו בדעתנו שהמסקנות שלנו תסולפנה על ידי מי שלא טרח לקרוא את הדו"ח. הוכינו בהלם כשראינו את הכותרות שהכריזו שהוועדה שלנו ממליצה על 'מיסוד הזנות'. האם הם לא מבינים עברית? שאלנו את עצמנו". הדסה בן-עתו **פנינים ורודות משנחאי** 232 (2008) (להלן: בן-עתו **פנינים ורודות**). ראו גם הדסה בן-עתו "החוק, הפסיקה ומציאות החיים" **ספר זוסמן** 55 (אהרן ברק ואח' עורכים, התשמ"ד). גם בפסיקת בית המשפט הוזכר הדו"ח לא פעם כממליץ על מיסוד הזנות. ראו למשל את פסק דינו של השופט יהושע גרוס

אין ספק שמדובר בתופעה שכיחה מפני שיש כאן צורך שקשה להילחם בו. בעבר נעשה ניסיון להביא למיסוד בתחום הזה שעה שהוקמה וועדה בראשות השופטת בן עיתו שהגישה שורה של המלצות בתחום זה, אלא שעד כה טרם מומשו אותן המלצות ואין ספק שיש להמשיך ולפעול כדי להביא לשינויים ולפתרונות נאותים בתחום הזה כדי שניתן יהא לפתור תופעות אלה בצורה מכובדת וראויה.

ת"פ (מחוזי ת"א) 330/91 (לא פורסם, 17.11.1992), מצוטט בדעת המיעוט של השופט (כתוארו אז) חשין בע"פ 3520/91 **תורג'מן נ' מדינת ישראל**, פ"ד מז(1) 441, 462 (1993) (להלן: עניין **תורג'מן**).

³⁶⁸ ראו למשל את הערת הנשיא שמגר בעניין **תומר** על התועלת היכולה לצמוח ממיסוד הזנות:

יכולה כמוכבן להישאל השאלה, אם מבחינת בריאות הציבור, מניעת מטרדים, טעמי חינוך, ובעיקר כבודם האנושי של כל הנוגעים בדבר, טוב ורצוי הוא לדחוק את הפרוצות לעסוק במקצוען דווקא ברשות הרבים ליד חוף ימה של שכונה פלוגית מצפון לתל אביב, או בפניות דומות בערים אחרות.

ע"פ 2885/93 **תומר נ' מדינת ישראל**, פ"ד מח(1) 635 (1994).

המשטרה עושה מה שעושה. והיא עושה באופן בלתי חוקי. היא מבצעת מעצר בלתי חוקי ל-24 שעות, ולאחר מכן היא משחררת את הנערה. המשטרה מפזרת ריכוז כזה כשהוא במקום ציבורי, ואז זה עובר ממקום אחד למקום אחר.³⁶⁹

עוד ציין כי המשטרה ממשיכה לקחת חלק פעיל ברגולציה הרפואית של הזנות.³⁷⁰ בדצמבר 1971 הציג שר המשטרה הלל לכנסת בדיוק רב את הבעיה המרכזית בטיפול המשטרה בזנות: "אפשר תוך 48 שעות לתפוש את כל הזונות בעיר. השאלה היא מה לעשות אתם".³⁷¹

גם ועדת בן עתו (1975) שמעה עדויות על התנהלות זו של המשטרה בדיונים שקיימה: מהנשים שמעה כיצד הן מרצות "מאסר עולם בתשלומים", בעוד שוטרים התלוננו בפניה שהטיפול בזנות הוא עבודה סיוזיפית, שמטרתה היחידה היא ריצוי הממונים עליהם. בנוסף, הוועדה מצאה כי קיימים פערים ניכרים בטיפול בזנות בין מחוז אחד למשנהו, התלוי בשיקול דעתו של המפקד המקומי.³⁷² מרדפים נקודתיים אחר הזנות הניבו פתרונות נקודתיים, תוך שימוש בטכנולוגיה המתפתחת – הטלפון תחילה,³⁷³ ולאחר מכן האינטרנט,³⁷⁴ שסייעו לנשים לחמוק מידי המשטרה. שוק הנדל"ן היה ונותר גורם מכריע בהתפתחויות אלה, והמשטרה הפכה לא פעם לשותפה בעל כרחה בסיוע יישום מגמותיו המשתנות, עת נדרשה לצאת "להכין את הקרקע", ולפנות ריכוזי זנות מאזורים שנועדו לבניה.³⁷⁵

לפסק הדין בעניין הלנה תורג'מן הייתה חשיבות רבה בעיצוב הרגולציה של הזנות.³⁷⁶ בראשית שנות התשעים נדון בבית המשפט העליון עניינה של נאשמת זו, שהורשעה בניהול בית בושת בבית המשפט המחוזי. המשטרה הודתה במהלך הדיון במחוזי כי איננה אוכפת את החוקים הנלווים לזנות באופן מלא, אלא רק כאשר קיימת מעורבות של קטינים, מתנהלת עבירה פלילית נוספת במקום, נגרם מטרד לשכנים או שאשה נכפית לזנות בניגוד לרצונה. הסנגור טען כי זוהי אכיפה בררנית ופסולה, ולפיכך יש לזכותה.³⁷⁷ דעת הרוב בבית המשפט העליון דחתה את טיעונו, אך השופט חשין, בדעת מיעוט, קיבל טענה זו.³⁷⁸ הפרקליטות אימצה את דעת המיעוט ויצרה הנחיות חדשות בשנת 1994, שהנחו את פעילות רשויות האכיפה מעתה בנושא הזנות.³⁷⁹ הנחיות אלה למעשה רוקנו מתוכן את החוק הקיים, שלא נאכף ממילא, בנוגע לזנות, ויצרו מתחם של סובלנות כלפי זנות שעמדה בקריטריונים שנקבעו על ידי המשטרה.

³⁶⁹ "אתה יכול לתפוס נערה בתנאי שהיא חולה במחלת מין. כל תפיסה כזו אנו מביאים לרופאים". המפכ"ל קופל, פרוטוקול ישיבה מס' 115 של ועדת הפנים, הכנסת ה-6, 8 (20.12.1967). ראו גם: "קצין בכיר במשטרה: בעיית הזנות אינה ניתנת לפתרון באמצעים משטרתיים" דבר 19.2.1968, 10.

³⁷⁰ פרוטוקול ישיבה מס' 115, שם.

³⁷¹ פרוטוקול ישיבה מס' 106 של ועדת הפנים, הכנסת ה-6 (14.12.1971).

³⁷² דו"ח בן-עתו, לעיל ה"ש 366, בעמ' 175; בן-עתו פנינים ורודות, לעיל ה"ש 367, בעמ' 228.

³⁷³ "נתגלתה רשת גדולה של יערות טלפון" דבר 26.11.1975, 4.

³⁷⁴ Abby R. Peter, *Policing the Virtual Red Light District*, 77 BROOK. L. REV. 823 (2011-2012).

³⁷⁵ צור, לעיל ה"ש 365; אריק מירובסקי "התחנה המרכזית הישנה בתל אביב: 70 דונם למכירה ב-1.5 מליארד שקל"

The Marker 23.11.2014; דנה ירקצי "גהנום מסוג אחר: מה יקרה לנשים ברחוב פין 1?!" וואלה! 20.6.2015.

³⁷⁶ עניין תורג'מן, לעיל ה"ש 367.

³⁷⁷ אבן-להב, לעיל ה"ש 86.

³⁷⁸ עניין תורג'מן, לעיל ה"ש 367, בעמ' 453-454.

³⁷⁹ "מדיניות החקירה וההעמדה לדין בעבירות של שידול לזנות בקשר למתן שירותי ליווי ולניהול מכוני עיסוי" הנחיות

הנחיות פרקליט המדינה 2.2.

בשנים אלה התדפקה הגלובליזציה על שעריה של מדינת ישראל, וגלי ההגירה והסחר הגיעו גם אליה לצד העלייה ההמונית מברית המועצות.³⁸⁰ נשים נסחרו למטרות עיסוק בזנות, ועולות חדשות פנו לעתים לעסוק בה על רקע הקשיים שנלוו לתהליך ההגירה. תופעות אלה לא זכו כמעט לתשומת לב מצד הציבור או רשויות האכיפה בשנות ה-90. בחוק לא הופיע איסור בנוגע לסחר בבני אדם, ושיקול הדעת הנרחב שהוקנה למשטרה ולפרקליטות בעקבות ההנחיות משנת 1994 הוביל להתעלמות מוחלטת כמעט מתופעות אלה.³⁸¹

המאבק בסחר בנשים החל בהדרגה, ותחילה בידי המגזר השלישי: דמותו שורטטה בדוח שדולת הנשים משנת 1997³⁸² ומתנדבי עמותה שסייעה למהגרי עבודה החלו לבקר במתקני כליאה באגפי המועמדים לגרוש, שם פגשו, בין היתר, נשים שנעצרו בעת ששהו בישראל שלא כדין ועסקו בזנות.³⁸³ בשנת 1997 הוקמה קואליציה למאבק בסחר בנשים, בה נטלו חלק ארגונים בעלי מטרות ותפיסות עולם שונות, שהסכימו על הצורך להאבק בסחר אך לא הצליחו לגבש הסכמה על אף עובדה נוספת: האם יש להאבק גם כנגד הזנות? באיזה כלים יש לנהל מאבק זה? האם בבתי המשפט? בכנסת? בהפגנות והחתמה על עצומות? האם יש לגייס משאבים למענו? מניין? באופן פרדוקסלי, על אף שטובי הארגונים בחברה הישראלית נמנו על קואליציה זו, היו תוצריה נמוכים בהרבה מאיכותם של סך חלקיה השונים. הפוליטיקה של המוסר, והאינטרסים הרבים המתנגשים ברגולציה של הזנות, נתנו את אותותיהם בכל פעולותיה.

רק כעשור מאוחר יותר החלה ישראל להתמודד עם התופעה, בדומה לנעשה בשבדיה כפי שתואר לעיל, בשני נתיבים מרכזיים: האחד, גירושם של מהגרי העבודה ששהו בישראל שלא כדין, והקשחת מדיניות הכניסה לישראל. גם קרבנות הסחר לזנות נעצרו וגורשו ללא כל הבדל בין לבין מהגרי העבודה. הנתיה השני היה פאניקה מוסרית שהתעוררה בישראל בנוגע לסחר בנשים, בתחילה באופן מצומצם בשנת 1997, עם פרסום דוח שדולת הנשים,³⁸⁴ ולאחר מכן, באופן נרחב בהרבה, בשנת 2000, עם פרסום דוח אמנסטי בסוגיה.³⁸⁵ אך עיקר תשומת הלב כלפי התופעה התעוררה לאחר חקיקת חוק בארצות הברית, בו נקבע, בין היתר, כי מדינות שלא יעמדו בסטנדרטים המינימליים של אכיפה, מניעה ושיקום בתחום הסחר, יאבדו את הסיוע הכלכלי המוענק להן על ידה.³⁸⁶ תיקוני החקיקה שנוסחו בישראל משנת 2000 ואילך הושפעו מהסטנדרטים שהציב המשפט הבינלאומי לטיפול בסחר, הן במסגרת פרוטוקול האו"ם, והן במסגרת החוק האמריקאי, אך גם, ואולי בעיקר, מן האינטרסים שהוגדרו על ידי ישראלים כמרכזיים עבורה, תוך שהדגש מושם על הפן הפלילי, ואילו נושא המניעה והשיקום זוכה לטיפול מצומצם יותר.³⁸⁷

³⁸⁰ ראו ניבי קליין-זאבי **מסמך רקע בנושא עובדים זרים בישראל – תמונת מצב** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2003); קרנית פלוג וניצה (קלינר) קסיר "קליטה בתעסוקה של עולי חבר המדינות – הטווח הקצר" (בנק ישראל, מחלקת המחקר, 1993).

³⁸¹ ראו למשל בג"ץ 2394/95 מוצ'ניק נ' משרד הפנים, פ"ד מט(3) 274 (1995).

³⁸² דו"ח שדולת הנשים, לעיל ה"ש 16.

³⁸³ עמותת "מוקד סיוע לעובדים זרים", בה התנדבתי ולאחר מכן עבדתי בין השנים 1998-2008, הוקמה בשנת 1998.

³⁸⁴ דו"ח שדולת הנשים, לעיל ה"ש 16.

³⁸⁵ אישה-סחורה: הפרות זכויות אדם של נשים הנסחרות ממדינות ברית המועצות לשעבר לתעשיית המין בישראל (אמנסטי אינטרנשיונל - סניף ישראל, יעל וייס-רנד עורכת, 2000).

³⁸⁶ Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000

³⁸⁷ לדיון בהשפעת המשפט הבין-לאומי על המאבק בסחר ברמה המקומית ראו David Nelken, *Human Trafficking and Legal Culture*, 43 *ISR. L. REV.* 479 (2010); לדיון בשיקום קרבנות הסחר בישראל ראו Hacker, *Strategic Compliance*, לעיל ה"ש 20.

בשנת 2000 הוקם במשרד המשפטים בישראל צוות בינמשרדי לבדיקת הסחר לזנות,³⁸⁸ וכן ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא זה בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון.³⁸⁹ פעילות הוועדה הובילה למספר תיקוני חקיקה, שהתמקדו בתחום הפלילי והתייחסו לסחר בנשים בלבד,³⁹⁰ ולתחומים שנתפסו כמשיקים לו.³⁹¹ גם המשטרה שינתה בהדרגה את יחסה לנושא: האכיפה כנגד הסחר הלכה וגברה עם השנים, ומתפסה שלהן כ"תיירות מין", עברה לגישה של "אפס סובלנות" כלפי הזנות בכללותה והעבירות הנלוות לה,³⁹² בין היתר תוך שימוש בחקיקה שתוארה לעיל, תוך ניסיון לאתר ולסגור בתי בושת.³⁹³ הנחיות הפרקליטות עברו שינויים רבים בשנים אלה, שהמרכזי בהם, המבהיר את טיב השינויים האחרים שנכללו בו, היה הקביעה כי זנות היא לעולם ביטוי של מצוקה.³⁹⁴ בתי המשפט החמירו את העונשים שהוטלו על הסוחרים, ושופטים אימצו לעצמם רטוריקה חריפה ובוטה ביחס לעבירת הסחר בגזרי דינם.³⁹⁵

בהדרגה החלה להתרחש פעילות משולבת של ארגוני הנשים, הכנסת, ובמידה מסוימת גם בבתי המשפט ניכרה השפעת פעילות זו. כך למשל שופט שהציב קשיים בפני הפרקליטות בתהליכי סגירת בית בושת, והתעקש לאפשר לנשים שעסקו בו בזנות להשמיע את עמדתן בדיון,³⁹⁶ הפך מושא לביקורת פמיניסטית רדיקלית חריפה, בכנסת ובארגוני הנשים. ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות דרשה מנשיאת בית המשפט העליון להבהיר את עמדתה בנוגע לפסיקתו.³⁹⁷ שופטים אחרים לא מיהרו ללכת בעקבותיו במקרים דומים, יתכן כי מתוך חשש שיזכו לקיתונות של רותחים להם

³⁸⁸ דין וחשבון הצוות הבין-משרדי להתמודדות ומעקב עם תופעת הסחר בנשים לעיסוק בזנות (כנסת ישראל, 2002).
³⁸⁹ שסיימה את פעילותה בדצמבר 2004, אך המשיכה לפעול כוועדת משנה למאבק בסחר בנשים. תחילה במסגרת הוועדה לביקורת המדינה בכנסת, ולאחר מכן במסגרת הוועדה לקידום מעמד האישה. לפרוט השלבים השונים בעבודת הוועדה ראו במסמכי ועדת החקירה הפרלמנטרית למאבק בסחר בנשים (כנסת ישראל, 2000-2005): לדו"ח הביניים של הוועדה ראו מיכל לוצקי "ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא סחר בבני אדם - דו"ח ביניים" (כנסת ישראל, 2002); לדו"ח המסכם של הוועדה ראו מיכל לוצקי "ועדת החקירה הפרלמנטרית למאבק בסחר בנשים - דוח מסכם" (כנסת ישראל, 2005).

³⁹⁰ חמש הצעות חוק הוגשו על ידי הוועדה: הצעת חוק העונשין (תיקון - קביעת עונש מינימום בסחר בנשים), התשס"א-2001; הצעת חוק הסיוע המשפטי (תיקון - מתן סיוע לנפגע מעבירה של סחר בבני אדם לעיסוק בזנות), התשס"ב-2001; הצעת חוק לתיקון סדרי הדין (חקירת עדים) (תיקון - עדות שלא בפני הנאשם בעבירה של סחר בבני אדם לעיסוק בזנות), התשס"ב-2001; הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון - עדות מוקדמת של נפגע מעבירה של סחר בבני אדם לעיסוק בזנות) התשס"ב-2001; הצעת חוק העונשין (תיקון - תחולה של עבירות סחר בבני אדם לעיסוק בזנות), התשס"ב-2001; חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה-2005; חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט, התשע"ז-2017.

³⁹¹ חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000; חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003.

³⁹² לבנקרון "מה לה לסטודנטית", לעיל ה"ש 82.

³⁹³ ראו למשל: צ"מ (שלום קריות) 11-15-20831-11-15 **מדינת ישראל נ' בן עמי** (פורסם בנבו, 6.12.2015) (להלן: **עניין בן עמי**); בר"ש (שלום ת"א) 18-11-22021-11-18 **אלקין נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 19.11.2018).

³⁹⁴ "ככלל, זנות מבטאת מצוקה; סרסרות לזנות היא ניצול מצוקה". סי' 10 להנחיות פרקליט המדינה 2.2, לעיל ה"ש 379.

³⁹⁵ ע"פ 7757/04 **בורשטיין נ' מדינת ישראל**, פ"ד נט(5) 218 (2005). השוואה נפוצה למאבק הנדרש כנגד הסחר היא השוואה למלחמת ישראל בעמלק. ראו למשל תפ"ח (מחוזי ת"א) 1236/02 **מדינת ישראל נ' מדטוב** (פורסם בנבו, 15.6.2003).

³⁹⁶ צ"א (שלום ת"א) 14/14-02/14 **משטרת ישראל נ' חדד** (פורסם בנבו, 30.5.2016).

³⁹⁷ "ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות: 'על נשיאת העליון להבהיר את עמדתה מול דברי השופט כי הוא מכיר באוטונומיה של נשים לעסוק בזנות'" **חדשות הכנסת** 8.6.2016. לדיון נוסף בפרשה ראו לבנקרון "אוטופיה בכבלים", לעיל ה"ש 361.

זכה שופט זה.³⁹⁸ באחד המקרים קיבל שופט את בקשת המשטרה לסגירת בית בושת תוך שהוא נשען, בין היתר, על כתיבה של הוגות פמיניסטיות רדיקליות ישראליות.³⁹⁹

המלצות הכרוכות במניעה ושיקום, על אף שנכללו בדוחות הוועדות השונות, לא יושמו תמיד במלואן ובאותה מהירות בה אומצו ההמלצות בתחום הפלילי, ושינויים של ממש הצריכו הגשת עתירות בידי ארגונים. כך למשל, בשנת 2000 נחקק החוק המפליל את הסחר, אך גם לאחר חקיקתו נמשכה הפרקטיקה לפיה הוחזקו קרבנותיו במעצר עד עדותן וגורשו לאחריה. רק בשנת 2000, בעקבות פסיקת בית משפט מחוזי⁴⁰⁰ בעניין זה, חדלה המשטרה לעצור נשים לצורך עדות, ותחת זאת העבירה אותן לאכסניות ובתי מלון במימונה. התקדמות נוספת בנושא זה הושגה בעקבות עתירות שהוגשו על ידי המגזר השלישי, לרבות עתירות ותביעות שהוגשו כנגד המשטרה, בדרישה לפתוח בחקירה כנגד סוחרי נשים,⁴⁰¹ בדרישה להגן על קרבנות סחר מפני ייצוג משפטי כפוי שמונה להן בידי הסוחרים,⁴⁰² להעניק להן סיוע רפואי,⁴⁰³ ולהעניק להן אשרות שהיה בישראל.⁴⁰⁴ בשנת 2004 הוקם מקלט לקרבנות סחר, ובתחילה הועברו אליו רק נשים שהסכימו להעיד, ולאחר מכן גם לנשים שלא העידו, ולבסוף לגברים שהיו קרבנות סחר ועבדות.⁴⁰⁵ סיוע משפטי מטעם משרד המשפטים הוענק למי שהוגדרו קרבנות סחר.⁴⁰⁶

בישראל התחוללו מאמצע העשור הראשון של המאה ה-21 שינויים דומים לאלו שהתרחש בתקופה זו במדינות אחרות במערב אירופה: גל הסחר דעך בהדרגה משנת 2006 ואילך, אך הזנות המקומית תפסה את מקומו. כיום קשה לשרטט בברור את המתרחש בתחום זה, כי אם להצביע על כמה מגמות מרכזיות בלבד. סחר בנשים המשיך להתקיים, אם כי בממדים מצומצמים בהרבה,⁴⁰⁷ ותוך שינוי בתבניותיו.⁴⁰⁸ בניגוד למדינות אירופה, הגירה שלא כדין למטרות עיסוק זנות, או עיסוקן של מהגרות ששהו כאן כדין בזנות, התרחשו בהיקף מצומצם בלבד, בשל העלות הגבוהה יחסית של ההגעה לישראל והקושי שבצידה, בהשוואה להגירה בתוך אירופה עצמה.

בדוח שפרסם משרד הרווחה בשנת 2016 על תופעת הזנות⁴⁰⁹ (אף שאינו חף מפגמים מתודולוגיים ואחרים) נטען כי עוסקים בזנות בישראל 11,190-12,040 איש. הרוב המכריע הן נשים (95%), והיתר גברים (5%). מבין הנשים כ-5% הן טראנסג'נדריות, 11% הן קטינות. קצת למעלה ממחצית (52%) דיווחו שהן ילידות ברית המועצות, והיתר ילידות ישראל (43%) או מקומות

³⁹⁸ ראו למשל, "מיסוד הזנות יכול להיעשות רק על ידי המדינה, מתוך קביעת מדיניות רווחה ובריאות כוללת, שתוסדר בתיקוני חקיקה, ולא על ידי מאן דהוא הטוען כי הוא מעניק לנשים העוסקות בזנות סביבת עבודה תומכת והגנה, ואגב כך מפיק רווחים מהזנות". עניין **בן עמי**, לעיל ה"ש 393.

³⁹⁹ צ"מ (שלום קריות) 11282-03-16 **קרן נ' משטרת ישראל** (פורסם בנבו, 9.3.2016). השופט מוחמד עלי מצטט ממאמריהן של שתי חוקרות המזוהות עם הזרם הפמיניסטי הרדיקלי: רימלט "על זנות", לעיל ה"ש 17; שולמית אלמוג "זנות כנוק: טראומה לצד קלון חברתי" **בסימן טראומה – עיונים בזהות, זיכרון וייצוג** 101 (מיכל אלברשטיין, נדב דוידוביץ ורקפת זלשיק עורכות, 2015).

⁴⁰⁰ ב"ש 91548/00 **מדינת ישראל נ' וריובקין** (לא פורסם, 12.7.2000).

⁴⁰¹ בג"ץ 3536/01 **פלוגית נ' משטרת ישראל** (פורסם בנבו, 17.7.2001).

⁴⁰² בג"ץ 1119/01 **פלוגית נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו, 15.4.2001).

⁴⁰³ בג"ץ 5637/07 **פלוגית נ' שר הבריאות** (פורסם בנבו, 15.8.2010).

⁴⁰⁴ ע"מ (מחוזי י-ם) 673/02 **אלמונית נ' השר לביטחון פנים** (פורסם בנבו, 28.1.2004).

⁴⁰⁵ **הקר וכהן**, לעיל ה"ש 20.

⁴⁰⁶ ס' 1 לתוספת חוק הסיוע המשפטי, התשל"ז-1972.

⁴⁰⁷ בשנים אלה נקבע "שיא" במספר הליכים משפטיים, ולא במספר העבירות שהתבצעו בפועל דווקא. לאחת הפרשיות האחרונות בעבירה זו ראו בש"פ 8549/18 **אנייב נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 13.12.18).

⁴⁰⁸ ע"פ 5446/15 **חנימוב נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 3.3.2016).

⁴⁰⁹ יואב כרמלי ואברהם סנטו **הסקר הלאומי על תופעת הזנות בישראל** (משרד הרווחה והמשרד לביטחון פנים, 2016).

אחרים. כחמישית מהן דיווחו שהן בעלות תואר אקדמי. פחות מעשירית (9%) דיווחו שהחלו לעסוק בזנות לפני גיל 18. במקביל, התפתחות האינטרנט הקלה על פעילות עולם הזנות בכללותו על שחקני השונים, והפרסום מתבצע כיום באופן בלעדי כמעט באינטרנט.⁴¹⁰ נשים שביקשו לעסוק בזנות באופן עצמאי יכלו כעת לפרסם את עצמן תוך שהן נותרות סמויות מעיני הציבור והמשטרה.⁴¹¹

היחס אל הסחר בנשים השפיע במידה ניכרת על יחס רשויות המדינה והמגזר השלישי לזנות המקומית. בתחילה, היו אלה שינויים אגביים, שנבעו מהטיפול בסחר, ולא מתכנון מכוון, ובעיקר הפיכתה של הזנות המקומית ליעד לאכיפה משטרתית נמרצת, מבלי שהזנות תופלל ומבלי שהוענק לנשים שעסקו בה סיוע של ממש.⁴¹²

הופעת הסחר בנשים הובילה לגידול משמעותי בתשומת הלב שהעניק המגזר השלישי לזנות, וזו נמשכה ואף גברה גם לאחר צמצומו באופן משמעותי. מספר הארגונים שפעלו בתחום זה גדל והמטרות שהציבו לעצמם התרחבו וכללו מעתה מאבק בסחר, בזנות, בחשפנות ועוד. גם הממשלה שינתה את יחסה לזנות המקומית, לאחר שהתמקדה מספר שנים בסחר בנשים בלבד. הורתו של שינוי זה, כמו ברפורמות משמעותיות אחרות בתחום הזנות, בשורת כתבות שפורסמה בעיתון העיר על ידי עיתונאית בשם עידית אברהמי, בנוגע לזנות של נשים ישראליות. ח"כ גדעון סער, שעמד אז בראש הוועדה לקידום מעמד האישה, העלה את הנושא לדיון בוועדה, והצליח להוביל את הממשלה להקצות 10 מליון ₪ לטיפול בנשים ישראליות.⁴¹³ כיום פועלים בישראל מספר גופים היברידיים של עמותות שהוקמו במימון זה והמשיכו לפעול מכוחו של תקציב קבוע, המנהלים מרכזי סיוע לנשים בזנות.⁴¹⁴ עם זאת, לא ברור מה היו השגיהם המספריים של ארגונים אלה עד כה בנוגע לשיקום נשים, או האם השיגו מטרות אחרות שהציבו לעצמם.

3. הדיון על החוק להפלת לקוחות

כל אלה שימשו רקע, כמו גם גורמים מאיצים, ללידת הצעת החוק להפלת לקוחות. ממש כמו בשבדיה, גלי ההגירה והסחר שימשו גם בישראל גורם מאיץ לקידומו של החוק, והוא הפך מוקד להסכמה מתרחבת והולכת בין קבוצות שונות שייצגו אינטרסים שונים ואף מנוגדים. ההצעה צמחה בקרב ארגונים שטיפלו בקרבנות הסחר בבני אדם לזנות בעשור הראשון של המאה ה-21, אך מצאה לה אוזן קשבת, עד מהרה, במסדרונות הכנסת, ולאחר מכן בקרב הפמיניזם הישראלי בכללותו

⁴¹⁰ ראו למשל ה"ת 16-11-34132 מדינת ישראל נ' פירשט (פורסם בנבו, 18.6.2017).

⁴¹¹ על האינטרנט בעולם הזנות הישראלי כיום ראו **כרמלי וסנטו**, לעיל ה"ש 409, בעמ' 139-147.

⁴¹² המקלט היחיד שהיה קיים עד שנת 2010 יועד לקרבנות סחר בלבד, ולא לנשים ישראליות. בני נוער ישראלים בזנות קיבלו סיוע באמצעות עמותת על"ם ומרפאת לוינסקי, שהוקמה על ידי משרד הבריאות בתחנה המרכזית, התמקדה במניעת התפשטותן של מחלות מין, וסיפקה מידע לנשים ודרי רחוב בנוגע לאפשרויות גמילה מסמים. ראו <https://bit.ly/2xbq9GT>.

⁴¹³ פרוטוקול ישיבה מס' 25 של הכנסת ה-17 (12.12.2006).

⁴¹⁴ "סלעית" בתל אביב, "אופק נשי" בחיפה ו"איתך" בבאר שבע, המספקים מענה מסווגים שונים, לרבות מקלט, שירותי חרום, אאוט ריץ' ועוד. פרויקט "סלעית" הינו פרויקט עירוני שהוקם כחלק מפרויקט לאומי למיגור הזנות ונותן מענה טיפולי לנשים הלכודות במעגל הזנות, הפרויקט מופעל על ידי עיריית תל אביב-יפו ומינהל השירותים החברתיים <https://bit.ly/2uApauL>. פרויקט "אופק נשי" הוקם בשנת 2008 בחיפה במטרה לסייע לנשים במעגל הזנות באמצעות שני מודלים טיפוליים משלימים: טיפול ושיקום ומזעור נזקים <https://bit.ly/2YBJWbd>, תכנית "בשביל" בבאר שבע הוקמה במטרה לתת מענים טיפוליים ותמיכתיים לנשים במעגל הזנות <https://bit.ly/2OCp4Mn>.

במהלך העשור השני. כמו בשבדיה, בעיקר מחוקקות היו הכוח המניע מאחוריו, אך גם מחוקקים רבים תמכו בו.

לראשונה נדון החוק להפללת לקוחות בכנסת במרץ 2004. דו"ח של עמותת "מוקד סיוע לעובדים זרים" (להלן: "המוקד") שנכתב בשיתוף עם הקליניקה למאבק בסחר בנשים באוניברסיטה העברית (להלן: הקליניקה), ובחן את יחסן של שיטות משפט שונות לזנות,⁴¹⁵ הוצג בפני ועדת החקירה הפרלמנטרית,⁴¹⁶ ועורר הד ציבורי ניכר. דו"ח נוסף בנושא "הפללת לקוחותיה של תעשיית המין" הוכן על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, והוגש לוועדה חודשים ספורים לאחר מכן. הדו"ח בדק משטרי זנות שונים בעולם, לרבות שבדיה.⁴¹⁷ לצד נתונים רשמיים מרשימים של שבדיה, סיפק הדו"ח גם משמעויות חלופיות לנתונים. כך למשל צויין שם כי חרף הנתונים החיוביים, יתכן שזנות הרחוב רק שינתה את תבניתיה אך לא מוגרה כליל, תוך שימוש בפרסום באינטרנט ובדרכים נוספות, סמויות מן העין, וכי יתכן שיש עליה בתיירות המין משבדיה לשכנותיה.⁴¹⁸ מגמה זו, של בחינה ביקורתית יותר של הנתונים שהציעה שבדיה, נעלמה בשלבים מאוחרים יותר של הדיון על חוק הפללת לקוחות, והומרה באימוץ נלהב של דבר השגריר השבדי והשגריר הנורבגי שהגיעו לכנסת לשאת דברים בפני הוועדה.⁴¹⁹

הצעת החוק הראשונה בנושא הפללת לקוחות, שהוגשה לכנסת על ידי המוקד והקליניקה בשנת 2008, כללה אפשרות למאסר של שישה חודשים, או חלופת מאסר שתהיה מבוססת על סדנה חינוכית נוסח זו הקיימת בסן פרנסיסקו.⁴²⁰ מאז צצה ונעלמה הצעה זו בגרסאות שונות, עד להופעתה בכנסת העשרים, שם גם הסתיים מסלולה בהפיכתה לחוק (כמעט) מן המניין. במהלך כנסת זו (2015-2019) חלה האצה בתהליכים לקידום החוק, וכמה מגמות ברורות אותן אסקור כעת בקצרה הסתמנו בהם הן בפעילות ארגוני המגזר השלישי, הן בפעילות חברות הכנסת שנאבקו לקידום החוק, והן בשיתוף הפעולה שנוצר בין שתי הקבוצות, והפך להיות הדוק בהרבה כשהתרחב הדיון מסחר בלבד לדיון בזנות בכללותה.

הצעת החוק יצרה שיתופי פעולה בין קצוות שונים של הקשת הפוליטית. ח"כ זהבה גלאון, שהיתה מזוהה שנים ארוכות לבדה עם יוזמה זו, החלה לקדמו תוך שיתוף פעולה עם חברות כנסת ממפלגות שונות, ובעיקר ח"כ שולי מועלם ממפלגת הבית היהודי. הכוח המאחד, לדבריה, היה העובדה כי "שתינו מאד מחויבות למאבק לטובת נשים בכלל, ובמקרה הזה לטובת הנשים הכי מוחלשות, שאלה הנשים בזנות".⁴²¹ אליהן הצטרפו ח"כ עליזה לביא (יש עתיד), ח"כ עאידה תומא סולימאן (הרשימה המשותפת) ואחרות.

⁴¹⁵ ישראל ולבנקרון, לעיל ה"ש 4.

⁴¹⁶ פרוטוקול ישיבה של ועדת משנה למאבק בסחר בנשים (17.3.2004).

⁴¹⁷ דפנה סחייק "מסמך רקע בנושא הפללת לקוחותיה של תעשיית המין – מחקר משווה" הכנסת – מרכז מחקר ומידע 3-1 (2004).

⁴¹⁸ שם, בעמ' 8.

⁴¹⁹ פרוטוקול ישיבה של ועדת משנה למאבק בסחר בנשים (1.3.2017) ("הפללת לקוחות הזנות – המודל הנורדי").

⁴²⁰ הצעת חוק איסור צריכת זנות וטיפול בקהילה (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008 (פ 3992/17).

⁴²¹ ירדן בן גל הירשהורן "המאבק המשותף של זהבה גלאון ושולי מועלם: מיגור תופעת הזנות בישראל" OnLife 13.12.2016.

מספרם של ארגוני המגזר השלישי בתחום גדל והלך כמו גם מספרן של הנשים שהפיקו תועלת אישית ופוליטית מעיסוקן בו.⁴²² אל ארגונים אלה חברו, לעתים, נציגות מן האקדמיה, שהוזמנו על ידי הוועדה להציג את תמיכתן בהצעת החוק או את מחקריהן בנושא הזנות. ברובם ככולם של המקרים, היתה בחירת החוקרות שהגיעו לוועדה מגמתית, והתמקדה במי שמחקריהן יצאו מנקודת מוצא של פסול בזנות ו/או תמיכה בהצעת החוק להפללת לקוחות.⁴²³ כמה טיעונים דומים חזרו בדיונים לאורך השנים. הפללת הלקוחות הוצגה כצעד פמיניסטי, תוך השטחת התנועה הפמיניסטית כולה לכלל "קואליציה אחת גדולה"⁴²⁴ והשתקת קולות ותפיסות עולם מנוגדות. כך למשל אמרה ח"כ תמר זנדברג: "החשפנות היא תופעה פסולה, נקודה, וזאת תובנה יחסית חדשה, גם שלנו בתנועה הפמיניסטית".⁴²⁵ הזנות הושוותה לעבדות, ואם זו האחרונה נעלמה כליל, כך נטען, אין כל סיבה כי גם הזנות לא תעלם.⁴²⁶ הוועדה למעמד האישה הציגה את החוק כצעד מהפכני ממש. כך למשל נחתמה ישיבה בדצמבר 2017 במלים: "אני רוצה להודות לכם שהגעת[ם] לכאן הבוקר ואנחנו יחד נמשיך ונתקן עולם".⁴²⁷ חברות כנסת היו אלה שהובילו את הדיון לכל אורך הדרך, אך זאת תוך השענות ברורה על דמויות גבריות סמכותיות. כך למשל הודתה יו"ר הוועדה באחד הדיונים לשר לביטחון פנים, גלעד ארדן, על שהואיל להסכים כי חשפנות היא זנות,⁴²⁸ ובמקרה אחר הביאה מנהלת אחת העמותות לדיון בכנסת את שופט בית המשפט העליון בדימוס אליקים רובינשטיין, שהיה המאמן שלה בהתמחות, והוא נשא דברים בגנות הסחר.⁴²⁹ ח"כ עליזה לביא ציטטה דברים ממכתבו של

⁴²² ועל מנת להבין את נפח הפעילות שנוצר בתחום זה ואת ההישגים האישיים שיצר עבור השותפות בו, די לעיין ברשימת המשתתפות בישיבות הכנסת ולהיווכח במספר העמותות ובתארים שנשאו הנציגות מטעמן: "מנהלת שותפה", "מנהלת ומייסדת במשותף" "מנהלת", "מובילת הקואליציה למאבק בסחר בנשים", "מנכ"לית" או "מומחית בנושא הזנות". פרוטוקול ישיבה של הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי וועדת המשנה למאבק בסחר בנשים בכנסת (6.12.2017).

⁴²³ ראו למשל פרוטוקול ישיבה של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות (31.1.2018), שם קבלה ח"כ עליזה לביא על "דלות המחקרים" באקדמיה הישראלית בנושא הזנות, אך בפועל הזמינה חוקרות ששמו את הדגש על הנזק שבזנות (שולמית אלמוג ולינוי אבן כסף), את אודליה דיין גבאי (שעבודת הדוקטורט שלה מתמקדת במיתוסים בתקשורת כגון מיתוס הזונה המאושרת), ועוד. להתרשמותי, חוקרות שהתבוננו על החוק במבט ביקורתי יותר, לא הוזמנו לכנסת לשאת דברים. ראו למשל את מחקריהן של הילה שמיר ועינת פלד: שמיר "מבט אוהד", לעיל ה"ש **Error!** **Bookmark not defined.** Einat Peled & Ayelet Prior, *Paying for Sex While Traveling As Tourists: The Experiences of Israeli Men*, 56 J. SEX RES. 65 (2019); Einat Peled & Lia Levin, *The Attitudes Toward Prostitutes and Prostitutes Scale: A New Tool for Measuring Public Toward Prostitutes and Prostitution*, 21 RES. SOC. WORK PRACT. 582 (2011).

⁴²⁴ ד"כ 192, 5097 (התשי"ס). לדיון בביטוי ובדרך הוא בא לידי ביטוי במאבק על עיצוב הרגולציה בתחום הסחר ראו יעל סימונדז-יועז "כולנו קואליציה אחת גדולה": על קונצנזוס ואמיתות מוחלטות בשיח המשפטי על זנות וסחר בנשים בישראל (עבודת גמר לתואר "מוסמך", אוניברסיטת תל אביב – הפקולטה למשפטים, 2009).

⁴²⁵ פרוטוקול ישיבה מס' 26 של ועדת המשנה של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי וועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות, 20 (6.12.2017) ("מועדוני החשפנות בישראל – זנות בתחפושת") (להלן: פרוטוקול "זנות בתחפושת").

⁴²⁶ לאזכור של טיעון זה בראיון עם זהבה גלאון ושולי מועלם ראו לעיל ה"ש 421. לאזכורו בדיונים בכנסת ראו למשל את דברי ח"כ יהודה גליק: "כן, אומרים לנו שזה כל כך עתיק. חברים, עד לפני 100 שנה עוד הייתה בעולם עבדות, וביערו אותה מהעולם. והתופעה של הזנות היא תופעה של עבדות מודרנית" (פרוטוקול ישיבה במליאת הכנסת מיום 22.10.2018, עמ' 157). השוואה זו היא אירונית קמעא כשלעצמה, שכן העבדות אמנם אסורה כיום בכל מדינה בעולם, ואיסור העבדות מעוגן גם במספר אמנות בין לאומיות, אך מספר העבדים כיום גדול מאי פעם, ותנאיהם גרועים במקרים רבים מבעבר.

⁴²⁷ פרוטוקול "זנות בתחפושת", לעיל ה"ש 425. ראו גם את דבריה של ח"כ מיכל רוזין בדיון בהצעת החוק בקריאה ראשונה: "אנחנו עושים פה שינויים אמיתיים שאמת לאמיתה – מצילים נפשות, מצילים נשמות" (פרוטוקול ישיבה במליאת הכנסת מיום 22.10.18, שם).

⁴²⁸ "העובדה שהשר ארדן אומר חד משמעית שחשפנות היא זנות, וגם תודה שלנו גדולה". ראו שם (הטעויות במקור).
⁴²⁹ ורד לי "מה כתב אליקים רובינשטיין לאיילת שקד?" **הארץ** 7.12.2017; אליקים רובינשטיין "סחר בני-אדם לעיסוק בזנות – עד קצווי הבושה, עד שורשי החובה" **קריית המשפט** ב 151 (2002).

רובינשטיין לשרת המשפטים בנושא זה: "אינני משלה את עצמי שעסקינן במסע קל, אך ניסיון מדינות אחרות, כמו בסקנדינביה, נושא הבטחה ועל כן ראוי, לדעתי, ליתן יד למהלך הכולל ולקדם חקיקה".⁴³⁰ לביא הודתה לרובינשטיין על כך שהוא אומר דברים אלה "בקול ובעוצמה, מהמקום הציבורי שלי".

במהלך הדיונים בכנסת נעשו שוב ושוב ניסיונות לבדיקת הנתונים המספריים הקיימים בנושא הזנות, תוך הדגשה כי גם המספרים הנמסרים הם "קצה הקרחון" בלבד, וכי מדובר בתופעה רחבה. כך למשל בישיבה משותפת לוועדה לקידום מעמד האישה יחד עם וועדת ביקורת הכנסת אמרה חברת הכנסת שלי יחימוביץ' "אני אקדים ואומר שעל פי הנתונים הראשוניים יש 1,200 קטינים מועסקים בזנות. אם זה לא היה עצוב הייתי אומרת שזאת בדיחה, מפני שאנחנו יודעים שמדובר במספרים גדולים הרבה הרבה יותר, וזאת אחת הבעיות, היעדר הנכונות לראות את התופעה, לסמן אותה, לקרוא לה בשם, להודות בה, לטפל בה".⁴³¹

במהלך הדיונים בכנסת, הוצגו נתונים שהבהירו כי החקיקה הקיימת ביחס לעבירות הנלוות לזנות אמנם נאכפת, אך החוק האוסר על צריכת זנות מקטינים, המהווה למעשה גרסה מצמצמת של החוק המוצע, ובעלת לגיטימציה רחבה בהרבה, כמעט ואינו נאכף. לפי נתונים שהוצגו בכנסת בשנת 2017 מספר התיקים בעבירה זו נע בין 0-4 תיקים לשנה בשלוש השנים האחרונות.⁴³² חברות הכנסת הסתפקו בביקורת חריפה על נציגי משטרה שהגיעו לדיונים בנושא זה, ומתוך הנחה שדי בכך לשינוי המצב המשיכו בדיון על הפללת הלקוחות.

בעיות העומק המובילות לקיומה של הזנות כמעט ולא נדונו במהלך דיוני הוועדה למאבק בסחר בנשים ובזנות, והדגש, לצד ההפללה, הושם על השיקום: כך למשל נדון הטיפול בנשים העוסקות בזנות ומכורות לסמים,⁴³³ קשיים מול הביטוח הלאומי,⁴³⁴ וסיוע כללי ל"שורדות זנות".⁴³⁵ בתחום המניעה, לעומת זאת, הושם עיקר הדגש על תחום החינוך,⁴³⁶ ולא בצעדים הקשורים בגורמי הליבה של הזנות: מצבן של נשים בשוק העבודה, הדיור הציבורי, או מצבן של אמהות חד הוריות, שהיו קבוצה משמעותית בעולם הזנות מאז המאה ה-19 באירופה, וכך גם בישראל.⁴³⁷

⁴³⁰ פרוטוקול "זנות בתחפושת", לעיל ה"ש 425, בעמ' 3.

⁴³¹ פרוטוקול ישיבה מס' 289 של ועדה לענייני ביקורת המדינה ופרוטוקול ישיבה מס' 27 של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות, 3 (11.12.2017) ("תפקיד רשויות הרווחה בטיפול בקטינים בזנות – דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014 – טיפול הרשויות בתופעה של ניצול קטינים לזנות").

⁴³² שם. במהלך דיון זה מסרה הפרקליטות כי בין השנים 2016-2017 התקבלו אצלה אפס תיקים בעבירת צריכת זנות מקטינים, ובשנת 2015 – ארבעה תיקים.

⁴³³ פרוטוקול ישיבה של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים וזנות (6.6.2017) ("הקשר בין זנות לשימוש בסמים והטיפול בנשים במעגל הזנות וההתמכרות").

⁴³⁴ פרוטוקול ישיבה של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים וזנות (21.11.2018) ("סיוע לנשים שורדות זנות בביטוח הלאומי").

⁴³⁵ פרוטוקול ישיבה של ועדת חוקה, חוק ומשפט בהצעת חוק המאבק הלאומי בצריכת זנות, ומתן סיוע לשורדות זנות התשע"ז-2017 (19.11.2017); הצעת חוק איסור צריכת זנות ומתן סיוע לשורדות זנות, התשע"ז-2017.

⁴³⁶ פרוטוקול ישיבה של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים וזנות (27.11.2018) ("לקראת חקיקת חוק איסור צריכת הזנות – היערכות משרד החינוך והרחבת תוכניות חינוכיות להתמודדות עם תופעת הזנות").

⁴³⁷ על הקשיים בחייהן של אמהות חד-הוריות, העשויים לגרום לפנייתן לזנות, ראו, KATHRYN EDIN & LAURA LEIN, MAKING ENDS MEET: HOW SINGLE MOTHER SURVIVE WELFARE AND LOW-WAGE WORK (1997); Einat Lavee & Orly Benjamin, *Between Social Rights and Human Rights: Israeli Mothers' Right to be Protected from Poverty and Prostitution*, 48 J. COMP. FAM. STUD. 315 (2017). הדרך שבה פורסמו הנתונים בסקר הלאומי בישראל (2016) מקשה לעתים על הבנת התמונה השלמה, אך כפי שניתן להבין למשל בנוגע לנשים שעסקו בזנות במכוני עיסוי, 34% היו רווקות, 59% נשואות בעבר, ול-68% מהן היו ילדים. כרמלי וסנטו, לעיל ה"ש 409, בעמ' XII.

התמקדותן של חברות הכנסת ופעילות הארגונים בחקיקה הפלילית ולא בתחום השיקום והמניעה נבעה לא מן התועלת המרובה שבחקיקה זו, אלא בשל העובדה שעלותה התקציבית היתה המעטה ביותר, וסיכוייה להתקבל, ולמשוך תשומת לב ציבורית ותקשורתית, היתה הגבוהה ביותר. הדיון במניעת הזנות נעלם מסדר היום הציבורי, ותוכניות השיקום התמקדו בתוכניות חוץ ביתיות, כגון הוסטלים, דירות חירום, ותקנים בבתי חולים פסיכיאטריים. המשאבים המוקצים להכשרה מקצועית מצומצמים בהרבה, ויוכלו להספיק, קרוב לוודאי, למאות בודדות של נשים. זאת, מתוך תפיסת הזנות כפתולוגיה אישית ולא כמענה למצוקות כלכליות מובנות בחברה הישראלית, הפוגעות במידה רבה יותר בנשים. תחת שימוש בתקציב למען הנשים עצמן, להוצאות גידול ילדים או הכשרה מקצועית, מותירה המדינה את חלק הארי של תקציב השיקום בידיה, תוך מימון מוסדותיה שלה. זאת, תוך התעלמות מן הקשיים והסיכונים שמציבה הפניה למוסדות המדינה בפני נשים בזנות, לרבות אובדן אוטונומיה ויחס פטרנליסטי.⁴³⁸

ועדות המשנה, אשר ניזונה בעיקר מפרסומים בתקשורת וממידע שהניחו הארגונים לפתחה, הפכה בהדרגה לרגולטור-על בכל הנוגע לזנות. בדרך זו פיקחו חברות הוועדה על המתרחש בצה"ל בעקבות תוכנית טלוויזיה בה נטען כי חיילות עוסקות בזנות,⁴³⁹ מתחו ביקורת על שופט שפסק בניגוד לעמדתן,⁴⁴⁰ כמו גם על שוטרים וקציני משטרה,⁴⁴¹ ופרסמו הודעות ארוכות ומפורטות לתקשורת על מעשיהן חדשות לבקרים.⁴⁴²

בדרך זו, נוצרה קואופטיציה של ארגוני המגזר השלישי, אשר נשבו בדימוי השווא של כוחן המדומה בדיוני הוועדה, תוך שילוב זרועות עם חברות הכנסת. הוועדה העניקה להן אפשרות להציג את המידע שברשותן, את תפיסת עולמן, להכתיר את עצמן בתארים ניהוליים שונים, ולזכות בסיקור תקשורתי לא מבוטל. גם חברות הכנסת זכו להון פוליטי ותקשורתי וציבורי ניכר הודות לקידומה של הצעת החוק.⁴⁴³ פעילות אקטיביסטית או משפטית בתחום הזנות הלכה והצטמצמה, ועיקר המאבק כנגד הזנות התמקד מעתה בכנסת, בניסיונות לקידום החוק להפללת לקוחות.

מגמה זו התחזקה והגיעה לשיא בכנסת ה-20, שבמהלך שנות קיומה נדונו לא פחות מ-13 הצעות חוק שעסקו בנושא הזנות. רובן עסקו בתחום הפלילי, ודנו למשל בחסימת הגישה לקווי טלפון המשמשים לפרסום מידע בדבר בזנות,⁴⁴⁴ או באיסור פרסום שירותי זנות באופן כללי.⁴⁴⁵

⁴³⁸ הרצאתה של ע"ס רחלי טל בכנס ההשקה של עמותת "ארגמן", הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב (27.10.2019).

⁴³⁹ פרוטוקול ישיבה של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים וזנות 10.12.2014 ("במעגל סגור": התמודדות עם חיילים וחיילות במעגל הזנות").

⁴⁴⁰ ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים ובזנות: "על נשיאת העליון להבהיר את עמדתה מול דברי השופט כי הוא מכיר באוטונומיה של נשים לעסוק בזנות". חדשות הכנסת, 8.6.2016, בקישור

<https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press8616b.aspx>

⁴⁴¹ פרוטוקול ישיבה של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים וזנות (11.12.2017) ("תפקוד רשויות הרווחה בטיפול בקטינים בזנות: דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014 - טיפול הרשויות בתופעה של ניצול קטינים לזנות").

⁴⁴² ראו למשל "נערות מוכרות את גופן תמורת בגדים, סמים ומתנות. בישראל הכניסה לזנות לרוב בגילאי 13-16" **חדשות הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי** 27.11.2018.

⁴⁴³ ראו למשל ענת יורובסקי "צעד משמעותי" **דבר ראשון** 22.10.2018; גדעון אלון "החוק להפללת לקוחות זנות אושר בוועדת החוקה של הכנסת" **ישראל היום** 8.1.2019.

⁴⁴⁴ הצעת חוק חסימת גישה לקווי טלפון המשמשים לפרסום ומסירת מידע בדבר זנות, התשע"ז-2017.

⁴⁴⁵ החוק הרחיב את האיסור על פרסום שירותי זנות ואסר על מודעות שנועדו לגייס אנשים לעסוק בזנות. נקבע עונש של שלוש שנות מאסר למפרסם, ואם הפרסום מיועד לקטין יהא עונשו של המפרסם עד חמש שנות מאסר. כן נקבע כי הקנס שיוטל על המפרסם יהיה 226,000 ₪, ואם המפרסם היה תאגיד, יוטל עליו קנס כפול. החוק התקבל בתאריך 18.6.2018, 48 תמכו, ללא מתנגדים או נמנעים (ישיבת מליאה 346, עמ' 120 לפרוטוקול).

בנוסף הוחמרה הענישה ללקוחות זנות קטינים.⁴⁴⁶ חוקים אחרים לא היו קשורים ישירות לעיסוק בזנות, כי אם להיבטים בה שנתפסו כפוגעים במוסר הציבורי. כך למשל נאסר שידור תכנים הקשורים לזנות בגלי צה"ל.⁴⁴⁷ כן נדונו הצעות חוק שעסקו בהבטחת הכנסה לנשים בזנות,⁴⁴⁸ או בהקמת מסגרת שיקומית עבורן,⁴⁴⁹ בעוד חלקן התמקדו רק בנושא צריכת הזנות.⁴⁵⁰ בנוסף, הדיון בתקופה זו גלש גם לעבר דיון בתחומים אחרים הקשורים במיניות בתשלום. מהלך אשר נבע מכוח הפאניקה המוסרית הנלווית לדיון בסחר בנשים, המרחיבה את תחולתו גם לתחומים אחרים של מיניות, או מכוח האנרציה של ארגונים שהחלו את פעולתם בתחום זה, והמשך קיומם הצריך מטרות נוספות.⁴⁵¹

כך למשל סוגיית החשפנות, הן כעיסוק מבזה נשים בפני עצמו, והן כמסווה לקיומה של זנות, עלתה באופן תדיר על סדר יומה של הוועדה. הדיון בנושא זה החל במידה רבה לאחר פסק דינה של שופטת בית המשפט המחוזי אגמון-גונן משנת 2017, שדחתה את עתירתו של מנהל מועדון חשפנות כנגד סגירתו. בין היתר צוין בפסק הדין כי במועדוני חשפנות מתנהלים לעתים עסקי זנות. פסיקתה התקבלה באהדה רבה בארגונים פמיניסטיים הנאבקים בזנות,⁴⁵² וחברות כנסת קראו להפלת מועדוני חשפנות, בדומה למודל המקובל באיסלנד.⁴⁵³ מאוחר יותר, באוגוסט 2018, פורסם בתקשורת כי חשפנות עתידה להכלל בקרוב בתוך הנחית פרקליט המדינה 2.2 העוסקת במדיניות האכיפה בעבירות הנלוות לזנות,⁴⁵⁴ והמשטרה שלחה לבעלי מועדונים מכתבי התראה המבהירים את טיב התיקון הצפוי והשפעתו על מדיניות האכיפה.⁴⁵⁵

ביוני 2016 מינתה שרת המשפטים איילת שקד צוות בין משרדי בראשות מנכ"לית משרד המשפטים אמי פלמור, שמטרתו היתה בחינת הכלים לצמצום צריכת הזנות בישראל וכן בחינת האפשרות להפלת לקוחות. בפתח הדו"ח המסכם כתבה פלמור מבוא אישי קצר בו ציינה את הרקע האמביוולנטי מולו פעלה הוועדה, הידיעה כי החוק הקיים להפלת לקוחות זנות קטינים כמעט ואינו נאכף, מחד גיסא, אך חבריה מודעים לקיומו של "המודל הנורדי" ששמעו יצא למרחקים, המפיה תקווה כי ניתן לשנות את המציאות באמצעות חקיקה ואכיפה, מאידך גיסא.⁴⁵⁶ עוד אמרה פלמור בדברי המבוא: "ניסינו לתת הזדמנות למגוון הקולות בנושא להישמע בפני הוועדה; אני

⁴⁴⁶ הצעת חוק החמרת ענישה על שידול קטין לזנות (תיקון מס' 127) (חוק העונשין), התשע"ז-2016.
⁴⁴⁷ תקנות גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ושידורי שירות) (תנאים לשידור תשדירים), התשע"ג-2013.

⁴⁴⁸ הצעת חוק הפללת לקוחות זנות והבטחת הכנסה לנפגעות זנות (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017.
⁴⁴⁹ הצעת חוק איסור צריכת זנות ומתן סיוע לשורדות זנות, התשע"ז-2017 (מטעם חברי הכנסת) נדונה בכנסת בדיון מוקדם ביום 19.7.2018 והועברה לוועדת החוקה, חוק ומשפט; הצעת חוק המאבק הלאומי בצריכת זנות, ומתן סיוע לשורדות זנות, התשע"ז-2017 (מטעם חברי הכנסת) נדונה בכנסת בדיון מוקדם ביום 19.7.2018 והועברה לוועדת החוקה, חוק ומשפט.

⁴⁵⁰ הצעת חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה) התשע"ט-2018 (מטעם הממשלה) נדונה בכנסת בקריאה הראשונה ביום 22.10.2018, והועברה לוועדת החוקה חוק ומשפט.

⁴⁵¹ Doezeema, Loose Women, לעיל ה"ש 42.
⁴⁵² ידידה ג'קובס "חשפנות – זנות בתחפושת" (מכון ירושלים לצדק, 2017). ראו גם עת"מ (מחוזי ת"א) 8707-07-15 הועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת גן נ' ערן ירושלמי, פס' ב.2 (פורסם בנבו, 28.08.2017).

⁴⁵³ פרוטוקול "זנות בתחפושת", לעיל ה"ש 425.

⁴⁵⁴ "מדיניות האכיפה בעבירות הנלוות לזנות" הנחיות פרקליט המדינה 2.2 (6.5.2019).

⁴⁵⁵ מנחם שטאובר "הנחיה מהפרקליטות: 'לאפ דאנס' עשוי להחשב 'מעשה זנות' גלובס 29.8.2018; אמיר אלון, טובה צימוקי וגלעד מורג "מכה למועדוני החשפנות: המשטרה תתחיל לפעול נגד 'לאפ דאנס' Ynet 29.8.2018.

⁴⁵⁶ דו"ח פלמור, לעיל ה"ש 7, בעמ' 3.

מודעת לכך שקולות המתנגדים להפללה, בין אם אלה העומדים על זכותן של נשים לאוטונומיה על גופן, ובין אם אלה העומדים על זכותם של גברים לצרוך זנות, נשמעו פחות".⁴⁵⁷
מסקנות הוועדה היו מסויגות: הודגש בהן כי הדוח אינו נוקט עמדה בשאלה אם יש להפליל צריכת שירותי זנות בגירים, "שכן זו אינה שאלה משפטית מובהקת ועליה להיות מוכרעת על ידי המחוקק". עם זאת, נבדקו העקרונות המשפטיים שלאורם ניתן יהיה לקבוע איסור על כך אם המחוקק יחליט לעשות כן. עוד הודגש כי השימוש בכלי הפלילי צריך להיות שיורי, כמוצא אחרון; כי צריך לבוא לפניו שימוש באמצעים חינוכיים במטרה לשנות את תודעת הציבור; וכי יש לוודא שהחוק לא יגרום לנזק הגדול מן התועלת המצופה ממנו, כגון פגיעה בנשים או ביכולת המיקוח שלהן.

לענישה העתידית שתעוגן בחוק הוקדש חלק הארי של הדיון בנושא הפללת הלוקוחות. סוגיה זו נדונה הן בדו"ח הצוות הבינמשרדי והן בוועדות הכנסת שדנו בו. ברור היה לכל המעורבים בדבר, כי לענישה תהיה השפעה מכרעת על מעמדו המשפטי והחברתי של החוק. אך הן המודל הפלילי והן המודל המנהלי שנבחנו על ידי הצוות עוררו קשיים מסוימים: מצדדי האכיפה המנהלית טענו שיעילותה בכך שאינה מלווה ברישום פלילי, דבר שיאפשר קידום הטמעת העבירה באמצעים מרוכבים תחילה, וללא הליך משפטי ארוך ומסורבל, על המחיר החברתי שידרש הנאשם (ולעתים גם בני משפחתו) לשלם. זאת ועוד, כנגד נאשם רצידיביסט ניתן יהיה לעגן סנקציה פלילית נפרדת בחוק. מתנגדי האכיפה המנהלית טענו כי יכולת ההרתעה שלה נמוכה למדי, בעוד שהחוק הפלילי נתפס כמייצג רף של קלון חברתי גבוה יותר. לפיכך, טענו מתנגדי האכיפה המנהלית שהיא צריכה להיות שמורה לעבירות נטולות מטען מוסרי מעין זה הנלווה לצריכת זנות, מה גם שלא ניתן במסגרתה לנקוט באמצעים מורכבים יותר מקנס, כגון הפניה למסגרת טיפולית. זאת ועוד, כי העדר הגדרות ברורות בחוק, שאף אינו מגדיר זנות מהי, לא תתאפשר אכיפה מנהלית יעילה, שמטיבה מתקיימת על פי רוב ללא בחינה משפטית של העובדות.⁴⁵⁸ לפיכך הציע הצוות לבחון מתווה של מודל אכיפה מדורג, שיש לשקול את הכללתו בהוראת שעה, ויכלול סגירת תיק בפעם הראשונה וסגירת תיק בהסדר בפעם השנייה. בנוסף, המליץ הצוות כי כניסת עבירה זו לתוקף תהיה מותנית בקיומם של מענים מספקים במישור השיקומי ובמישור החינוכי.

בתקופה זו החלו תהליכי הקמתו של ארגון עובדות ועובדי מין בישראל, בשם ארגמן.⁴⁵⁹ ממש כמו בשבדיה, תהליכי החקיקה להפללת צריכת הזנות הובילו לניסיונות התאגדות ופעולה של חלק מן הנשים עליהן עתיד היה להשפיע. נציגות מטעמן ניסו להגיע לכנסת, אך גם כשהותרה כניסתן לישיבות הוועדה זכו ליחס פטרוני ומזלזל.⁴⁶⁰ אל מול המיזם הפמיניסטי הרדיקלי "When he pays", במסגרתו העלו פעילות לפייסבוק ציטוטים של לקוחות במטרה ליצור מודעות

⁴⁵⁷ שם.

⁴⁵⁸ שם, בעמ' 87-89.

⁴⁵⁹ למידע נוסף על אודות ארגון "ארגמן" ראו בדף הפייסבוק: <https://bit.ly/3aIrSkG>.

⁴⁶⁰ ראו למשל פרוטוקול ישיבה מס' 11 של ועדת המשנה למאבק בסחר בנשים (19.1.2010), שם מוענקת זכות דיבור בעיקר לנשים המוגדרות בדיון "שורדות זנות" ולא לנשים שהגדירו עצמן כ"עובדות מין". כך למשל כשניסתה ליעד קנטרוביץ, עובדת מין, לתאר אלימות משטרתית וקושי בגישה לשרותי הרווחה שעלולים להווצר כתוצאה מהחוק, כפי שכבר קורה בשבדיה, היא התבקשה על ידי ח"כ אורית זוארץ להביע את דעתה בלבד "ולא מתוך פרשנויות משפטיות". כמו גם הצעתו של ח"כ ניסים זאב בישיבה זו לשקול גם את הפללת הזנות עצמה.

למעשיהם⁴⁶¹ יצרו פעילות "ארגמן" מענה בדמות אתר פייסבוק הנושא את השם "When she works", וכולל סיפורים של עובדות ועובדי מין, לרבות תאור של מחאת החשפניות שהתעוררה בתגובה לפסיקתה של אגמון בנושא מועדוני חשפנות.⁴⁶²

זה היה הרקע לחקיקתו של חוק איסור צריכת זנות, שהתקבל לבסוף ביום 31.12.2018, ועבר פה אחד בהסכמה נדירה שרחוקה מלאפיין את הפוליטיקה הישראלית. החוק, שהתקבל ימים ספורים לפני פיזור הכנסת, עבר בקריאה ראשונה ללא כל התנגדות (39 תומכים, 0 מתנגדים ונמנעים),⁴⁶³ וכך גם בקריאה שניה ושלישית (34 תומכים, 0 מתנגדים ונמנעים).⁴⁶⁴ על אף שברור היה כי הצעת החוק עתידה לעבור, מצאו לנכון מרבית חברות הכנסת שהיו מעורבות בקידומו לשאת דברים לפני ההצבעה, להזכיר למאזינים את תרומת הארגונים לתהליך,⁴⁶⁵ מבלי לשכוח להדגיש את תרומתן שלהן ושל עמיתיהן למפלגה, ולהבליט את גודל השינוי שישגי החוק לטענתן, מתוך הנחה ברורה מאליה בנוגע לכוחו של החוק להוביל לשינוי חברתי. להלן יובאו רק כמה מן האמירות, המיטיבות להבהיר את רוח הדברים: "אנחנו עושים פה שינויים אמיתיים שאמת לאמיתה – מצילים נפשות, מצילים נשמות" (ח"כ מיכל רוזין);⁴⁶⁶ "והיום זה רגע היסטורי, מכונן, שמגדיר אותנו כחברה: מי אנחנו, מה הערכים שלנו ואיפה אנחנו כשמישהו נופל... לבוא ולתת את הסיוע של לחלץ את שורדות הזנות, הנשים היקרות והאהובות שלנו" (ח"כ עליזה לביא);⁴⁶⁷ "אין לי אלא לפתוח בברכה: ברוך אתה ה' אלוהינו מלך העולם שהחיינו וקיימנו והגענו לזמן הזה... הכנסת העשרים רושמת את אחד הצעדים המשמעותיים ביותר בתקומת העם היהודי" (ח"כ שולי מועלם).⁴⁶⁸ דרישתו של ח"כ מיקי לוי במהלך הדיון בקריאה ראשונה במליאה, להעברת כספים המחולטים מסרסורים לנשים עצמן ולא למדינה, לא זכתה להד.⁴⁶⁹ בדיונים אלה נטמנו גם הזרעים להצעה עתידית בדבר האפשרות להפלתן של הנשים עצמן, אם יבחרו להמשיך ולעסוק בזנות חרף החוק וחרף תהליכי השיקום המוצעים להן.⁴⁷⁰

בסופו של יום התקבל החוק כהוראת שעה שתוקפה יפוג בתוך חמש שנים, אלא אם יקבע המחוקק אחרת.⁴⁷¹ בסעיף המטרה של החוק נקבע כי מטרתו היא לצמצם את ממדי הזנות "כחלק

⁴⁶¹ לדף הפייסבוק: <https://bit.ly/2VYzQRb>

⁴⁶² לדף הפייסבוק: <https://bit.ly/2VYA0bf>

⁴⁶³ קריאה ראשונה, הצעת חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה), התשע"ט–2018, דיון במליאת הכנסת (ישיבה 366 הכנסת ה-20) 22.10.2018, 187.

⁴⁶⁴ קריאה שניה ושלישית בהצעת חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה), התשע"ט–2018, דיון במליאת הכנסת (ישיבה 395 הכנסת ה-20), 31.12.2018, 36.

⁴⁶⁵ ראו למשל פרוטוקול ישיבה מס' 366 במליאת הכנסת, דברי ח"כ תמר זנדברג (עמ' 72 לפרוטוקול), ח"כ שולי מועלם (עמ' 81 לפרוטוקול) ועוד (22.10.2018).

⁴⁶⁶ עמ' 72, שם.

⁴⁶⁷ עמ' 74, שם.

⁴⁶⁸ קריאה שניה ושלישית, ישיבה מס' 395, 31.12.2018.

⁴⁶⁹ פרוטוקול ישיבה מס' 366 של הכנסת, דברי ח"כ מיקי לוי (22.10.2018).

⁴⁷⁰ ראו את דברי ח"כ יהודה גליק: "דובר פה על שיקום, וזה נכון, אבל יש עוד שלב. יש נשים שעומדות על כך שזה מקצוע, ולנשים האלה צריך לגרום איזשהו גורם הרתעה כלפיהן, שיפסיקו את השידול, לא רק של הסרסורים, אלא גם נשים שמשדלות גברים לבוא לזנות גם צריך למצוא דרך". פרוטוקול ישיבה מס' 366 של הכנסת, 22.10.2018, עמ' 78.

⁴⁷¹ כניסתו של החוק לתוקף נדחתה ב-18 חודשים, על מנת לאפשר פיתוח מעני שיקום והסברה, והכשרת הגורמים הרלבנטיים במערך האכיפה. מחקרם של איתי בר-סימן טוב וגאיה הררי-הייט מלמד כי חקיקת הוראות שעה, ובעיקר על ידי הממשלה, נמצאת במגמת גידול בשנים האחרונות. בין היתר נעשה בה שימוש לצורך צמצום פגיעה בזכויות

ממהלך משולב הכולל חינוך והסברה לציבור הרחב והרחבת דרכי טיפול ושיקום באוכלוסיות הזנות, מתוך הכרה במאפייניה הפוגעים של הזנות ובנזקים הכרוכים בה". לקוח הוגדר לפי החוק מי שצורך מעשה זנות, או אדם הנמצא במקום המשמש, באופן מלא או חלקי, למעשי זנות, במטרה לצרוך זנות (ס' 2). עונשו של לקוח שייתפס צורך זנות בפעם הראשונה יהיה 2,000 ₪, ובפעם השניה 4,000 ₪ (ס' 4). החוק קבע חזקה כי מי שנמצא בבית בושת הגיע לשם למטרת צריכת זנות, אלא אם עלה בידו להוכיח אחרת (ס' 2(2)).

האפשרות לאימוץ המודל של בית הספר ללקוחות, הפועל בסך פרנסיסקו ובמדינות נוספות, שולבה בלשון זהירה למדי בחוק, בדמות רשות שהוענקה לשר המשפטים, בהסכמת שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: שר העבודה והרווחה), וכן ועדת חוקה חוק ומשפט, לקבוע בתקנות אמצעי חלופי לתשלום הקנס, כולו או חלקו, אשר מטרתו "להקנות ידע ולהגביר את המודעות בכל הנוגע לנזקים הנגרמים לאוכלוסיות בזנות, והכול כדי למנוע את הישנות ביצוע העבירה" (ס' 5).

החוק הטיל חובת דיווח לכנסת על השר לביטחון פנים ושר העבודה והרווחה, ביחס ליישום החוק והקשיים שבתהליך זה. הדרישות הפרטניות, המופיעות בגוף החוק עצמו, מלמדות במידת מה על הקריטריונים שראה המחוקק לבחינת הצלחת יישומו של החוק (ס' 9). על השר לביטחון פנים הוטלה חובת דיווח על מספר הקנסות שהוטלו, מספרן של הבקשות שהוגשו על ידי לקוחות להישפט, מספר כתבי האישום שהוגשו, שיעור ההרשעות והזיכויים, מספרן של העבירות הראשונות והעבירות החוזרות, ציון המקומות בהם נאכף החוק, כמה פעמים הוצע לאדם אמצעי חלופי תחת תשלום הקנס, כמה פעמים בוצעה עבירה חוזרת לאחר שימוש באמצעי החלופי, בכמה מקרים נחקרו חשודים בתחנות משטרה ובכמה מקרים נדרשה חקירת אנשים העוסקים בזנות. על שר העבודה והרווחה הוטל לדווח על אודות "האמצעים החלופיים" לקנס בהם נעשה שימוש, מספר המשתתפים לגביהם הומר הקנס באמצעי החלופי, וכן מסגרות השיקום הקיימות והחסרות לאוכלוסיות בזנות, תוך פירוט גיל, מין, מגדר, מספר המקומות המרבי הקיים בהם ומספר האנשים ששהו בהם בפועל. בשום מקום לא נכללה בחוק הנחיה לבדיקת השפעתו על הנשים אותן התיימר להציל.

וכך, 20 שנה (פחות יום) לאחר שהתקבלה הצעת החוק להפללת לקוחות בשבדיה, התקבלה גרסה מעט שונה שלו בכנסת ישראל. העקרון לפיו הנשים לא יופללו כי אם רק לקוחותיהן נשמר, אך העונשים שנקבעו היו שונים במהותם. עם זאת, לא היה זה השוני היחיד בין שתי המדינות: מדיניות הרווחה, מערכת האכיפה, כמות המשאבים שיכלו או רצו שתי המדינות להשקיע באכיפת החוק בפרט, ובשוויון זכויות נשים בכלל, היו שונות בתכלית. כל אלה, ללא ספק, יתנו את אותותיהם באכיפת החוק בישראל בשנים הבאות.

חוקתיות, למתן מענה לבעיות שנתפסו זמניות, או ביחס לחקיקה שהינה ניסויית באופייה. השימוש בה הפחית תדיר את ההתנגדות לתוכנה המהותי, בשל העובדה שמדובר בהסדר זמני בלבד, והעניק לו הגנה חלקית מפני ביקורת שיפוטית. היה בה גם כדי לסייע לריכוך חילוקי דעות המתעוררים בין משרדי ממשלה שונים בנוגע לחוק מסוים. ראו איתי בר-סימן-טוב וגאיה הררי-הייט "שעתן היפה של הוראות השעה? עלייתה של החקיקה הזמנית בישראל ועקרונות לטיובה" עיוני משפט מא 539 (2019).

סיכום

נקודת המוצא הערכית שהוצגה על ידי שבדיה וישראל כנצבת בבסיס מאבקן בזנות, לפחות לכאורה, היתה תפיסתה של הזנות כתופעה חברתית פסולה. זאת, בשל פגיעתה בנשים העוסקות בה וכן בשוויון המגדרי. לפיכך, טענו יוזמות החקיקה בשתי המדינות, יש להאבק בה במגוון כלים, שאחד מהם הוא הפללת הלקוחות: אותה חוליה ברורה מאליה, שהיתה ועודנה, גם אם במידה פחותה, החוליה השקופה בתוך המאבק בזנות. ואולם טענות אלה מתערערות, אל נוכח בדיקה מקיפה יותר של המציאות שהובילה ללידתן של הצעות חוק אלה, בשבדיה וישראל: מציאות חיים הרחוקה מלהיות שוויונית ממילא (בישראל יותר מבשבדיה), בה אכיפת החוק איננה עולה בקנה אחד עם ניסוחי המחוקקים או עם כוונותיהם ועם פרקטיקות תרבותיות וחברתיות רחבות יותר (גם כאן – בישראל יותר מאשר בשבדיה).

החוק נולד בשתי המדינות כתוצאה ממרקם מורכב של גורמים, לרבות הגלובליזציה וההגירה שהתדפקו בשער ואיימו לשנות את ציביוןן של מדינות המערב, הסחר בבני אדם על הפאניקה המוסרית שעורר, הפמיניזם המשילוני, צמיחת המגזר השלישי, והשימוש בהצעת החוק בידי פעילות חברתיות ומחוקקות ככלי לקידומן האישי. בשבדיה התקבלה הצעת החוק בשיאו של גל ההגירה הגדול ממדינות ברית המועצות לשעבר, והפאניקה המוסרית שאפפה את דיון הסחר, בעוד שבישראל החוק נחקק לאחר שגל הסחר הצטמצם במידה ניכרת. בשתי המדינות עבר החוק ברוב עצום, אך העובדה שבישראל הוא התקבל ללא כל התנגדות לא שיקפה לטעמי קונצנזוס דווקא, כי אם את כוחו הדכאני של הפמיניזם המשילוני, הנובע דווקא מעובדת היותו חדש יחסית, ובלתי מודע לכוחו.⁴⁷² הטענה כי טובת הנשים העוסקות בזנות היא שניצבה במרכז המאבק, היתה רחוקה מלהיות מדויקת בשתי המדינות, ושיקפה במידה רבה את טענתה של אנג'לה האריס (Angela P. Harris) לפיה: "ממש כשם שהחוק עצמו, שבניסיונו לדבר עבור כל הבריות, משתיק בסופו של דבר את משוללי הכוח, כך גם התיאוריה המשפטית הפמיניסטית מסתכנת בהשתקת אלו שבאופן מסורתי נמנעה מהן האפשרות לדבר".⁴⁷³

בשתי המדינות הוקמו ארגוני עובדות מין, שזכו ליחס פטרוני ומזלזל או מרחם ולא הצליחו לבלום את החוק. בישראל ניתנה להן נגישות חלקית לדיוני הכנסת, אך גם אז לא זכתה עמדתן לאוזן קשבת של ממש, בעוד שבשבדיה הן הודרו באופן מוחלט מן הדיון הפוליטי. גורמי העומק לקיומה של הזנות נדונו במהלך הדיון בחוק, אך נשכחו מלב בסוף הדרך: בישראל, מתוך חוסר רצון לטפל בסוגיות כגון מצבן הסוציו אקונומי של אמהות חד הוריות או דיור ציבורי, ובשבדיה מדיניות הרווחה הנדיבה שלה אמנם העניקה מענה לרבות מבעיותיהן של אזרחיותיה, אך מרבית הנשים העוסקות בה בזנות כיום הינן מהגרות, דבר המעקר את מדיניות הרווחה ממשמעות כלשהי עבורן. לפיכך, בפרק הסיכום, אבקש להשיב על שלוש שאלות: האחת, האם ועד כמה השפיע החוק על שבדיה; השנייה, האם ראוי שישראל תחוקק חוק מעין זה; והשלישית, בהנתן מצב הדברים הקיים, עת החוק אמור להכנס לתוקפו בתוך חודשים ספורים בישראל, מה תוכל ישראל ללמוד מניסיונה של שבדיה בפרט, ומן המחקר בתחום זה בכלל, בבואה לאכוף את החוק.

⁴⁷² לדיון בפמיניזם המשילוני בישראל ראו מעין סודאי "פמיניזם משילוני בישראל: פונדקאות כמקרה מבחן" מעשי משפט ט 55 (2018).
⁴⁷³ Angela P. Harris, *Race and Essentialism in Feminist Legal Theory*, 42 STAN. L. REV. 581, 585 (1990).

חקיקת החוק בשבדיה ענתה על רוב הקריטריונים הקיימים בספרות לקידום שינוי חברתי באמצעות חקיקה: החוק תאם את הנורמות לפיהן התנהלה שבדיה לאורך השנים, לפחות לכאורה, והוא זכה להסכמה רחבה בציבור, גם אם היה מנוגד לדעתן של חלק מן הנשים עליהן אמור היה לחול. נוסח החוק השבדי היה בהיר וברור, והסנקציות שנקבעו בו, חצי שנת מאסר וקנס, היו מתונות למדי, מה גם שעונש מאסר לא נפסק עד היום. עם זאת, החוק התעלם מקבוצת הנשים שהגדירו את עצמן כעובדות מין, ובחר את העמדה הקורבנית, שהציגה את הנשים כנכפות לעסוק בזנות. לפיכך, המענה שנבחר מלכתחילה התאים לחלק מהן בלבד. כיום, כאשר רוב העוסקות בזנות הן מהגרות משוללות זכויות, החוק למעשה אינו משמעותי עבורן, ואכיפתו היא רק זרז המסכן אותן בגרוש.

התקציב שהוקצה לאכיפת החוק בשבדיה (גם אם לא מיד עם כניסתו לתוקף) היה נדיב, והוא איפשר מסעות הסברה לציבור כמו גם הכשרות פרטניות לעובדי ציבור במערכת האכיפה. על אף שהאכיפה המשטרתית בשנים הראשונות לא היתה פשוטה, הכוח המשטירתי האמון על האכיפה כיום בשלושת המחוזות בשבדיה מקצועי ומיומן, מתמקד באכיפת חוק זה בלבד, והמידע על פעילות המשטרה בתחום נגיש לכל.

עם זאת, ספק אם החוק השיג את מטרותיו: הגידול במספרן של המהגרות בתעשיית המין השבדית רוקן את מדיניות הרווחה הנדיבה שלה מתוכן. לא ברור אם ממדי הזנות הצטמצמו, אך העובדה כי מדי שנה מוגשים מאות כתבי אישום כנגד לקוחות איננה מאששת בהכרח סברה זו. החוק אמנם זוכה לאהדה ניכרת, אך ספק אם מסר השוויון המגדרי הטמון בו הופנם: סקרי דעת קהל מלמדים על תמיכה לא רק בחוק הקיים, כי אם גם בהפללת הנשים עצמן, דבר המרמז כי המסר שיצר החוק הוא כי הזנות בכללותה פסולה, ולא כי הנשים הן קרבנות הזנות.⁴⁷⁴ נתונים אלה מלמדים כי החוק כשל במידה רבה בהשגת מטרותיו: לא ברור אם צמצם את ממדי הזנות, וההגנות שהבטיח אינן חלות כיום על מרבית העוסקות בו.

אם כך, האם ראוי שישראל תאמץ את החוק השבדי? בישראל התקבל החוק 20 שנה לאחר שנחקק בשבדיה, בתום תקופה סוערת רוויית פאניקה מוסרית במאבק הבינלאומי בסחר בנשים לזנות. השילוב שנוצר בין שני הכוחות הדומיננטים בתהליך החקיקה, פוליטיקאיות וארגוני מגזר שלישי, התאפיין במספר מגמות בולטות: הפוליטיזציה של המאבק, שהתנהל במידה רבה בכנסת ובאינטרנט ולא בזירות אחרות; שיתוף פעולה בין חברות כנסת ממפלגות שונות שדעותיהן מנוגדות באופן בינארי כמעט; הטענה כי מדובר במאבק פמיניסטי, המיועד לקדם את טובת הנשים העוסקות בזנות אך גם של כל הנשים בכללותן; וניסיון להציג את התופעה כרחבת ממדים ללא נתונים של ממש. במהלך הדיונים חמקו חברות הכנסת ופעילות הארגונים מלדון בבעיות עומק של נשים בישראל, והסתפקו בסממן קיצוני שלהן – הזנות. עובדה זו שיקפה את ממדי כוחו האמיתיים של הפמיניזם הישראלי, שהצליח לטפל רק בבעיות הנוגעות לקבוצה קטנה יחסית של נשים, וכאלה התופסות נפח תקשורתי משמעותי בדיון הציבורי. זאת, במקום לפעול בכיוון ההפוך, ולהאבק על זכויות מהותיות האחראיות לגורמי העומק לקיומה של הזנות. צורת מאבק המלמדת, כי יותר משהיו הנשים שעסקו בזנות מטרה להגנה, הן היו כלי על לוח המשחקים הפוליטי.

⁴⁷⁴ Danna, לעיל ה"ש 169, בעמ' 86.

דרך הפעילות של הכנסת יצרה קואופטציה של ארגוני הנשים אשר הגבילה את דרכי הפעולה בהן נקטו, ורתמה אותן לעגלת הכנסת תוך צמצום מרחב הפעולה האקטיביסטי האפשרי נגדה. הפיכתם של מרבית גופי הסיוע לארגונים היברידיים, מופרטים למחצה, הממונים בתקציבי מדינה, צמצמה אף יותר את יכולת הביקורת והמחאה שלהם כנגד פעולותיה ומחדלה של היד המממנת אותם. מצב זה אפשר התעלמות מוחלטת, משותפת, מפעולות למניעת הזנות, ששרתה את האינטרסים של שני הצדדים: הארגונים ההיברידיים, העוסקים בפעולות שיקום, זכו בהגדלת תקציבם וכוחם, באמצעות תוכנית הפעולה הסופית שעוצבה ובה הושם דגש על שיקום במקלטים ולא כזה המותאם לצרכי הנשים, בעוד ארגוני המגזר השלישי זכו להכרה בפעילותם, אפשרות להרחבת גיוס תרומות על ידם, ואפשרות לשיתופי פעולה עם מערכת החינוך, במחיר הוויתור על המאבק הרלבנטי האמיתי היחיד – זה המטפל בשורשים, ולא בצמרות הבולטות לעין.

אך בהנתן מצב הדברים הקיים, עת החוק עומד להכנס לתוקפו בתוך חודשים ספורים ממועד כתיבתן של שורות אלה, יש לשים, אולי, את הדגש, על התובנות הפרקטיות שתוכל ישראל ללמוד מן המתרחש בשבדיה: כאלה שיאפשרו הפקת לקחים מן המתרחש בה, גם אם לא תאומץ, קרוב לוודאי, מדיניותה החברתית, הכלכלית והמגדרית, כי אם במישור האכיפה בלבד. מיקומה הגאו-פוליטי של ישראל מאפשר חסימה יעילה יחסית של גבולותיה לכניסה שלא כדון, ועדיין אינו מונע אותה כליל, ולפיכך שאלת השפעתה העתידית של ההגירה על מאפייני הזנות נותרת פתוחה. עם זאת, סקירה של פעילות משטרת ישראל עד כה ביחס לזנות, מלמדת כי כמו במדינות אחרות במערב, ראתה המשטרה עד היום את הזנות כעבירת מוסר או מטרד גרידא. האכיפה המועטה בעבירות המשיקות לזנות, כגון ניהול בתי בושת, או, בעיקר, הפללת צרכני זנות קטינים (ובמיוחד בתקופות בהן מופנית תשומת לב ציבורית מועטה לסוגיית הזנות) מלמדת על עומק הפער בין דבר המחוקק וכוונותיו, לבין הדרך בה מיושמים הדברים בפועל. לפיכך, שימוש במודל השבדי לצרכי אכיפה, של שלוש יחידות ארציות, בהן משרתים מספר מועט של שוטרים בעלי הכשרה ייחודית, המלווים בעובדת סוציאלית, עשוי לנטרל במידת מה, גם אם לא באופן מוחלט, את השפעות התרבות הארגונית של המשטרה, ולאפשר אכיפה משמעותית של החוק.

לקחים נוספים אותם ניתן להסיק מן המחקר הקיים, הם כי על המדיניות המתעצבת להבנות תוך האזנה לקולותיהן של הנשים העוסקות בזנות, ולמידה מתמדת של השפעת החוק עליהן, ולא להסתפק בהאזנה לארגוני נשים ופוליטיקאיות. בנוסף, יש לבחון גיוס ליחידה זו של נשים שעסקו בעברן בזנות (מנטוריות). מודל מעין זה, המופעל כיום על ידי משרד הבריאות,⁴⁷⁵ קיים גם במשטרה, המשקיעה בשנים האחרונות מאמצים מוגברים בגיוס שוטרים מקהילת יוצאי אתיופיה,⁴⁷⁶ ערבים,⁴⁷⁷ ולאחרונה גייסה גם שוטרת טראנסג'נדרית ראשונה, לצורך מתן סיוע כשיר תרבותית לקבוצות מיעוט.⁴⁷⁸ גיוס מספר מועט של מנטוריות עשוי לשפר את הקשר בין המשטרה לבין הנשים, ולסייע באכיפת החוק מבלי שתנוצר פגיעה בהן עצמן.

⁴⁷⁵ למשל במרפאת לוינסקי. על אודות המרפאה ראו לעיל ה"ש 412.

⁴⁷⁶ נעמי לבנקרון "האם המשטרה באמת אלימה במיוחד כלפי הקהילה האתיופית?" **מוסף הארץ** 23.8.2017.

⁴⁷⁷ באדי חסייסי ויעל ליטמנוביץ "חתיירה למגע אחר" שיטור החברה הערבית בישראל: נקודת המבט של מפקדי התחנות" 27-30 (המכון לקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2017).

⁴⁷⁸ משה נוסבאום "לראשונה: טרנסג'נדרים במשטרה" **Mako** 5.6.2019.

קושי נוסף בחוק טמון בשוני בין החוק הישראלי לחוק השבדי: החוק השבדי נקבע כחוק מן המניין, ובעת שמונתה וועדה לבדיקת תוצריו, ניתן לה מנדט להמליץ על דרכים לשיפורו אך לא לבטלו. החוק הישראלי, לעומת זאת, נקבע כהוראת שעה. הבחירה בנתיב מנהלי ולא פלילי, משקפת הסתייגות משמעותית של המדינה מקיומו, תוך ניסיון להגבילו לתקופה נתונה. מסר זה עשוי לחלחל הן לאכיפה והן לתגובת הלקוחות לחוק. בנוסף, הקנס מועבר לקופת המדינה ולא לידי הנשים עליהן התיימר החוק להגן. כתוצאה מכך, משורטטת דמות המדינה כנפגעת העיקרית מעבירה זו, ולא הנשים עצמן. ספק אם יהיה בקנסות אלה כדי לתרום לצמצומו של העוני הנשי בכללותו, או לקידום שוויון מגדרי מלא וממשי. מספרן הגבוה של ילידות ברית המועצות והאמהות החד הוריות העוסקות בזנות בישראל, מצביע על גורמי העומק לקיומה, ומצריך תשובה ממשית ומעמיקה יותר, תוך שינוי מדיניות כלכלית בצורה המבוססת על בחינה מגדרית, ולא רק חקיקה פלילית או מנהלית גרידא.

הוויכוח על סיכויי הצלחתו של החוק בישראל, בשלב זה, טרם כניסתו לתוקף, הוא תיאורטי גרידא. עם זאת, אין ספק כבר עתה כי התהליכים שעבר, כמו גם דרך ניסוחו, היו שעטנו של הכוחות השונים שפעלו לעיצובו. עצם קיומו משקף את הלחץ הפוליטי העצום שהופעל על ידי חברות הכנסת בשיתוף עם ארגוני המגזר השלישי לקידומו. לפיכך, ספק אם החוק להפללת לקוחות יסייע לנשים העוסקות בזנות בישראל לשנות את מצבן, במיוחד לאחר שעד היום הוכיח את עצמו בשבדיה, המדינה הראשונה בה נהגה ונחקק, כהבטחה שלא מומשה.