

הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה

דוח מסכם – יולי 2016



הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה

דוח מסכם – יולי 2016



על-פי החלטת ממשלה מס' 1107 מיום 04.02.2016 בעניין הקמת צוות לטיפול בגזענות, החליטה הממשלה להטיל על מנכ"לית משרד המשפטים להקים צוות בינמשרדי לגיבוש תוכנית פעולה להתמודדות עם תופעת הגזענות נגד יוצאי אתיופיה ולעמוד בראשו. על-פי החלטת הממשלה, בצוות יהיו חברים נציגים בכירים ממשרדי הממשלה, נציגי נציבות שירות המדינה ומשטרת ישראל וכן נציבת שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה והתעשייה¹.

כתיבה:

לירית סרפוס	אגף חברה וממשל, משרד ראש הממשלה
עו"ד מלכיאל בלס	יועץ, מכון אלכא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל
עו"ד רחל מטר	פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
עו"ד עדנה הראל	ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
עו"ד גיל שפירא	הסניגוריה הציבורית, משרד המשפטים
עו"ד אווקה זנה	פרקליטות מחוז ת"א (פלילי), משרד המשפטים
ד"ר גליה בונה	עמיתה בבי"ס מנדל למנהיגות חינוכית
גילה ווהבה-שאשו	ראשת מינהל התרבות - משרד התרבות והספורט
עו"ד הודיה רוזנבלום	אגף חברה וממשל, משרד ראש הממשלה
דרור יוסף	אגף חברה וממשל, משרד ראש הממשלה
אלי מוגילבסקי	עוזר למנכ"לית משרד המשפטים
אורלי מלסה	פעילה חברתית
רינה צזנה	נציבות שירות המדינה
רינה שמיר-דונר	מכון אלכא למנהיגות וממשל, ג'וינט, ישראל
עו"ד עינת רונן	מכון אלכא למנהיגות וממשל, ג'וינט, ישראל
נועה מילר	מכון אלכא למנהיגות וממשל, ג'וינט, ישראל
עו"ד סוזאן דסוקי	יועצת למנכ"לית משרד המשפטים

עריכה:

עו"ד סוזאן דסוקי

הפקה: לשכת הפרסום הממשלתית

החלטת הממשלה מס' 1107, מיום 4.2.2016, שהקימה את **הצוות למיגור גזענות נגד יוצאי אתיופיה** מהווה הכרה של ממשלת ישראל בצורך להתמודד עם תופעת הגזענות נגד יוצאי אתיופיה. "ההכרה היא הצעד החשוב ביותר בדרך למיגור הגזענות. תודה בשמי ובשם ילדי, העתידים לחיות במציאות שאנו יוצרים כיום" (מדבריו של פעיל חברתי עם סיום עבודת הצוות).

הגזענות, כעמדה המפלה בין בני אדם על רקע צבע עורם או מוצאם, הקושרת בין מוצא ביולוגי לבין תכונות אופי וכישורים קוגניטיביים, מרימה את ראשה המכוער, מדי פעם בפעם, ובתופעה זו אנו, כחברה, מחויבים להילחם.

בתוך משבר האמון שהצית את מחאת יוצאי אתיופיה, החלטתו האמיצה של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, להקים צוות זה ולהתמודד ישירות עם הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה, הינה קרן אור של תקווה לשינוי. תקווה כי המסר של אפס סובלנות לגזענות כלפיהם יחלחל וישנה את מציאות חיינו.

במהלך עבודתם, נאלצו חברי הצוות להישיר פעם אחר פעם את מבטם אל הראי שהציבה בפניהם קהילת יוצאי אתיופיה בישראל, ולהתמודד עם המציאות העגומה.

מציאות בה נער וגבר אתיופי מדווחים על תחושת חוסר ביטחון, כאשר הם מתהלכים ברחובות העיר, וחשופים, כדבר שבשגרה, להתנכלות והטרדה על רקע תיוגם כ- "חריגים בנוף". מציאות בה לא פעם נערה ואישה אתיופית אינן זוכות ליחס שווה ומכבד. מציאות בה אזרחינו שחורי העור הם הבולטים ביותר והמזוהים ביותר במרחב, ולצד זאת, שקופים בכל כך הרבה מובנים אחרים.

בפתחו של החופש הגדול, עת נכתב דוח זה, מחשבותינו מתמקדות באחד הנתונים הקשים ביותר העולים מתוך המידע שהובא בפנינו - ההיקף החריג של תיקים פליליים נגד בני נוער יוצאי אתיופיה. אל מול נתון מדאיג זה נשאלת השאלה - האם זוהי גזירת גורל? האם עלינו להשלים עם מציאות זו? תשובתנו - לא!

יהדות אתיופיה, אשר חלמה על ירושלים, וגיבוריה (האלמוניים בעיני הציבור הישראלי הרחב) פעלו לגאולתה והשבתה לארץ האבות, מצפה כי נקיים את מחויבותנו הבסיסית, כפי שנוסחה עת הונחו היסודות להקמתה של מדינת ישראל במגילת העצמאות:

"...מדינת ישראל תהא פתוחה לעליה יהודית ולקיבוץ גלויות; תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא מושתתה על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונו של נביאי ישראל; תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה ללא הבדל דת, גזע ומין..."

בנקודת הזמן הזו, מוטלת עלינו החובה שלא להחמיץ את ההזדמנות לאחות את הקרעים, ולהיטיב בכך לא רק עם אזרחינו יוצאי אתיופיה, אלא עם החברה הישראלית כולה. אני מודה לראש הממשלה על האמון שנתן בי, ומודה לחברי הצוות על מחויבותם, בלעדיה לא ניתן היה לעמוד במשימה.



אמי פלמור
יו"ר הצוות

אבקש, עם פרסום הדוח, להביע את תודתי העמוקה לחברות וחברי הצוות על תרומתם המשמעותית לעבודת הצוות ולמסקנותיו. חברי הצוות, עובדי המדינה מן המשרדים השונים, נציגי הציבור מן האקדמיה והפעילים החברתיים, נרתמו לעשייה מתוך מחויבות והבנת ההזדמנות לשינוי, ועל כך הערכתי ותודתי הכנה להם.

תודתי נתונה לצוות המקצועי שליווה את עבודת הצוות, על ההשקעה, המסירות והמקצועיות, שאיפשרו לצוות לתפקד ביעילות ולבצע עבודה יסודית עד להשלמת המלצותיו אלה.

אבקש להודות לראש הממשלה, בנימין נתניהו, על האמון שנתן בי ובחברי הצוות, ועל ההזדמנות שהעניק לנו להעמיק בסוגיה החשובה ולהביא בפניו מתווה שיוביל לשינוי חברתי במדינת ישראל.

לבסוף, תודתי לציבור הרחב ובאופן מיוחד לציבור יוצא אתיופיה על שנענו לבקשתנו להציג בפנינו את תחושותיהם, מחשבותיהם והצעותיהם על מנת שנוכל להשלים את המשימה ביסודיות הנדרשת.

הרכב הצוות

הצוות שגיבש את ההמלצות המובאות להלן מורכב ממשותפים יוצאי אתיופיה ומנציגי ממשלה, כמפורט להלן:

בראש הצוות

עו"ד אמי פלמור

מנכ"לית משרד המשפטים

מרכזי הצוות

עו"ד סוזאן דסוקי

יועצת למנכ"לית משרד המשפטים

אלי מוגילבסקי

עוזר מנכ"לית משרד המשפטים

חברים וחברות בצוות לפי חלוקה לצוותי משנה:

צוות משנה איסוף והנגשת מידע

גילה נגר - יו"ר

משנה למנכ"לית - משרד החינוך

עו"ד גיל שפירא - יו"ר משנה

סניגוריה ציבורית ארצית-משרד המשפטים

ד"ר ניסן לימור

חוקר ומרצה בתחום החברה האזרחית וארגוניה. עמית מחקר בכיר, המכון למשפט ולפילנתרופיה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב.

עו"ד ד"ר מיטל סגל רייך

סיוע משפטי - משרד המשפטים

עו"ד אווקה קובי זנה

פרקליטות מחוז ת"א (פלילי) - משרד המשפטים

עו"ד איילה דרבה וובגאין

נבת"ם - משרד המשפטים

אלי מוגילבסקי

עוזר מנכ"לית - משרד המשפטים

דרור יוסף

אגף חברה וממשל - משרד ראש הממשלה

נצ"מ גיל עמית

ראש מחלקת מדעי ההתנהגות, מחלקת משאבי אנוש-משטרת ישראל

ירקית אלקיים

מנהלת תחום פרויקטים רוחביים - משרד החינוך

דפני מושייב

מרכזת מנהלת קליטה וכשירות תרבותית - משרד הרווחה

שלומית אבני

מנהל/ת תחום, צמצום פערי בריאות מינהל תכנון אסטרטגי וכלכלי - משרד הבריאות

ילאו אבי

פעיל חברתי

בימרו ג'או

פעיל חברתי

אסיפה - דוויט פנטהון

מנכ"ל עמותת "טבקה - צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה"

מהרי אליאס

מנהל מוקד קליטה ובית הידידות בנתניה

עו"ד עינן רונן

מכון אלכא למנהיגות וממשל ג'וינט ישראל

צוות טיפול וכלים

במישור האזרחי

עו"ד מרים כבהה-יו"ר

אהוד פראוור

עו"ד מלכיאל בלס

פרופ' בן פורת גיא

אופיר להב

עו"ד ענבר יחזקאלי-בליליוס

דורון סמיש

אייל טולדו

עו"ד ליאת בן מאיר

עו"ד הודיה רוזנבלום

סא"ל קרן בן נתן

רס"ן יעל אבידן

דוד יאסו

אילני אבבה

ברכי דליצקי

עו"ד אודליה דויד

עו"ד אנסטסיה שפרנובסקי

דניאלה פרידמן

דליה ינקו יוסף

אהרון לוי

רונית מוכתריאן

עו"ד גרמדאי יסמין ישמבט

אקלום בני

גבי נוימן

הנציבה לשיוויון הזדמנויות בעבודה - משרד הכלכלה
סמנכ"ל משרד ראש הממשלה- אגף ממשל וחברה
יועץ, מכון אלכא למנהיגות וממשל ג'וינט ישראל
ראש המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת
בן-גוריון

סמנכ"ל תכנון מדיניות - משרד העלייה והקליטה
יועצת בכירה לשר האוצר - משרד האוצר
אגף תקציבים- משרד האוצר
אגף תקציבים- משרד האוצר
ייעוץ וחקיקה (חקיקה)- משרד המשפטים
אגף ממשל וחברה-משרד ראש הממשלה
ראש ענף התכנון והמחקר - צה"ל
ראש מדור מחקר ופיתוח-צה"ל
מנהל אגף א לקליטת עולי אתיופיה - משרד העלייה והקליטה
מנהלת תחום עולים וכפרי נוער- משרד לביטחון פנים
ראש אגף בכיר - המשרד לשוויון חברתי
אגף המשמעת (תביעות)- נציבות שירות המדינה
אגף המשמעת (תביעות)-נציבות שירות המדינה
מנהלת המטה לחינוך אזרחי וחיים משותפים-משרד
החינוך

סגן ראש האגף ביטחוני-חברתי - משרד הביטחון
האגף ביטחוני-חברתי - משרד הביטחון
מנהלת אגף שיכון שכונות-משרד הבינוי והשיכון
פעילה חברתית

מורה מחנך, כפר הנוער בן שמן ופעיל חברתי
מכון אלכא למנהיגות וממשל ג'וינט, ישראל

צוות טיפול וכלים

במישור הפלילי

עו"ד רחל מטר-יו"ר משנה

עו"ד נדים עבוד

עו"ד יפעת בן עמי

עו"ד סוזאן דסוקי

נצ"מ איציק אלמוג

רפ"ק שי יאסו

רו"ח אמיר סבהט

עו"ד אדנקו סבחת

עו"ד שלומית ברהנו

צוות הנכחה חיובית

צגה מלקו- יו"ר

לירית סרפוס

עו"ד ד"ר ענת הורוויץ

גלית ווהבה-שאשו

עו"ד עדנה הראל

ד"ר גליה בונה

רינה צונה

עו"ד דודו קובסניאנו

מלסה אורלי

אינברם אליאס

מוהר רוני

סלומון משה

שאטו שירה

רינה שמיר-דונר

נועה מילר

מנהלת המחלקה לעיכוב הליכים פרלקיטות המדינה,
משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (פלילי)- משרד המשפטים

המלקה לחקירות שוטרים-משרד המשפטים

יועצת למנכ"לית- משרד המשפטים

רמ"ח נוער ארצי - משטרת ישראל

קצין קישור ותיאום לקידום ושילוב יוצאי אתיופיה-
משטרת ישראל

רואה חשבון

סניגורית

יועצת פרלמנטרית ופעילה חברתית

עיתונאית, סופרת ופעילה חברתית

מנהלת תחום בכיר - אגף ממשל וחברה - משרד ראש
הממשלה

המשנה לסניגור הציבורי הארצי - משרד המשפטים

ראשת מינהל התרבות - משרד התרבות והספורט

ראש תחום ייעוץ וחקיקה (כלכלי פיסקלי) - משרד המשפטים

עמיתה בבי"ס מנדל למנהיגות חינוכית

אגף לתכנון אסטרטגי- נציבות שירות המדינה

יועץ משפטי למועצת הכבלים והלווין-משרד התקשורת

חוקרת תקשורת ופעילה חברתית

איש תקשורת ומרצה בנושאים חברתיים

מנהלת תכנית "יואל" - יוצאי אתיופיה לאקדמיה איכותית

מנכ"ל עמותת 'הנני', רשת קהילתיות משימתיות

פעילה חברתית

מכון אלכא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל

מכון אלכא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל

תוכן העניינים

7	דבר יו"ר הצוות.....
8	תודות.....
15	תקציר מנהלים.....
21	גזענות כלפי יוצאי אתיופיה.....
23	חוסר האמון של יוצאי אתיופיה בממסד.....
34	מדיניות מבדלת.....
41	"מדרך חדשה" למדיניות הממשלה.....
44	עיקרי השינויים בתוכניות המשרדים.....
45	החלטת ממשלה על הקמת צוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה.....
46	מתודולוגיית העבודה.....
48	עקרונות מנחים לעבודת הצוות.....
49	מדידת ההצלחה של התוכנית.....
50	סקירת מצב קיים בנושא גזענות.....
54	היבטים משפטיים הנוגעים לגזענות ואפליה.....
59	עבודת צוותי המשנה.....
60	צוות משנה - איסוף והנגשת מידע.....
67	צוות משנה - טיפול וכלים.....
96	צוות משנה - הנכחה חיובית ושינוי תודעה.....
122	סיכום.....
136	נספחים.....

גזענות היא עמדה, שלפיה, בקרב בני-אדם מתקיים קשר בין מוצא ביולוגי מחד גיסא לבין תכונות אופי וכישורים קוגניטיביים מאידך גיסא. ברוב המקרים משתמעת מהגישה גם עליונותה של קבוצה אחת על האחרת, והיא משמשת צידוק למעשים ולהתבטאויות שעיקרם העדפה של קבוצה אחת על האחרת². על-פי סעיף 144א' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, הגזענות מוגדרת כ"רדיפה, השפלה, ביזוי, גילוי איבה, עוינות או אלימות, או גרימת מדנים כלפי ציבור או חלקים של האוכלוסייה, והכול בשל צבע או השתייכות לגזע או למוצא לאומי-אתני".

Robert Miles, "Racism" in Dictionary of Race and Ethnic Relations (2013) 2

תקציר מנהלים

רקע

מזה שנים חווים יוצאי אתיופיה יחס מפלה מצד הממסד ומצד אזרחי ישראל, הדרה מהמרחב הציבורי, אפליה בהשכלה ובתעסוקה, מסטיגמות ומסטריאוטיפים שליליים – גלויים וסמויים – ואף חשופים לגילויי אלימות פיזית ומילולית כלפיהם.

הדוח סוקר ומשקף אירועים משמעותיים שחוו יוצאי אתיופיה בישראל, אירועים אשר יש בהם מן הגזענות והאפליה ובחלקם אף ניכרת גזענות באופן מובהק. פרשות, כגון דחיית תרומות הדם של יוצאי אתיופיה, מתן זריקות למניעת הריון "דפו-פרובר" לנשים, שהתברר שהן בעלות השפעות לוואי מזיקות, הפרדת יולדות בבתי-חולים, לצד אירועים של אי-קבלה לבתי-ספר, העדר הכרה מהממסד הדתי, סירוב המועצות הדתיות להכיר באנשי דת מיהודי אתיופיה באופן גורף, ללא קשר להכשרות והסמכות הרבנית שיש להם, ואירועים נוספים הביאו לתחושות קשות ולחוסר אמון של יוצאי אתיופיה בממסד. פרשות יוסף סלמסה ז"ל והחייל דמאס פיקדה³, המתוארות בדוח בהרחבה, הביאו להסלמה ולמשבר אמון קשה ביחסים שבין יוצאי אתיופיה ובין הממסד, בעיקר משטרת ישראל והמחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש). כל אלה הציתו את גלי המחאה במאי 2015 אשר הובלו בעיקר על-ידי פעילים חברתיים צעירים מקרב יוצאי אתיופיה.

המחאה האיצה תהליך שהחל בשנה האחרונה (2015-2016), של הכרה בקיומה של אפליה ממסדית ופרטנית כלפי יוצאי אתיופיה, ופעילות נרחבת לשינוי המצב.

ראשיתה של התוכנית הממשלתית בתהליך בשם "דרך חדשה", שהובל על-ידי משרד הקליטה בשנת 2014. בהמשך, בשנים 2015-2016, הובאו תוכניות המשרדים לאישור ועדת השרים לענייני קידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה על-ידי משרד ראש הממשלה ומשרדי הממשלה השותפים לתוכנית, ועוגנו בהחלטות ממשלה: החלטה מס' 609 מיום 30.10.15⁴ והחלטה מס' 1107 מיום 04.02.16.

ההכרה כי אי-אפשר להסתפק בשינוי תהליכים בלי להכיר בקיומה של גזענות, בוטאה על ידי ראש הממשלה באומרו:

"...הסיפורים שלכם על ילדיכם מהממים בעוצמתם. מפקדים ביחידות הכי טובות שחוזרים להיות כלואים בתוך צבע העור. קשה לי לשמוע את זה. אני רוצה לנסות להיאבק בזה..."
(ראש הממשלה, בנימין נתניהו, בדיון בוועדת השרים לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה, 08.07.15).

ובהמשך, הכרה זו באה לידי ביטוי משמעותי ראשון בהחלטת ראש הממשלה להקים צוות בינמשרדי **לגיבוש כלים למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה**.

המשימה הוטלה על מנכ"לית משרד המשפטים, עו"ד אמי פלמור, בהחלטת ממשלה מס'

3 החייל שתועד מוכה על-ידי שוטרים.
4 ראו נספח ג לדוח.

1107 מיום 04.02.16⁵. ההחלטה התקבלה במסגרת התוכנית הממשלתית לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה.

החלטת הממשלה מס' 1107 הגדירה את עבודת צוות זה וקבעה, כי הוא ימקד את המלצותיו, שנועדו לטפל בסוגיה של גזענות ואפליה כלפי יוצאי אתיופיה, בשלושה מישורים:

1. **ריכוז מידע על-אודות** התבטאויות, מקרים ואירועים, המכוונים נגד יוצאי אתיופיה בשל מוצאם או צבע עורם, לרבות בזירה האינטרנטית.

2. **גיבוש נוהלי פעולה במקרה של גזענות ו/או אפליה**, לרבות אמצעים שאפשר לנקוט במשרדי הממשלה לצמצום ממדי התופעה ולהגברת ההרתעה.

3. **גיבוש אמצעים להגברת ההנכחה החיובית** של יוצאי אתיופיה במרחב הציבורי.

מתודולוגיה

במסגרת עבודת הצוות פעלו שלושה צוותי משנה⁶, שהורכבו מנציגי בכירים של משרדי הממשלה הרלוונטיים; מפעילים חברתיים יוצאי אתיופיה (בהם בעלי מקצוע בתחומים הרלוונטיים לתחום עיסוק הצוות), שנרתמו בהתנדבות לתרום מהידע שלהם ומניסיונם כדי להאיר את היקף הבעיה וחומרתה ולסייע במציאת פתרונות הולמים ויעילים; ומנציגי אקדמיה.

העקרונות שהנחו את עבודת כלל הצוותים הם:

א. **שיתוף הקהילה** - מלבד פעילים חברתיים שהשתתפו בדיוני הצוות, התקיים גם הליך שיתוף, כרקע לעבודת הצוות, שבו התבקש הציבור לייעץ לממשלה מהם הכלים הדרושים למיגור הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה ולהגברת נוכחותם החיובית במרחב הציבורי. כ-400 תגובות גובשו לכדי שבע תובנות שסייעו לעבודת הצוות⁷.

ב. **יעדים מדידים** - הצוות הקפיד שהמלצותיו יגובו ביעדים מדידים, אשר יאפשרו הערכה של הצלחת התוכנית והתקדמותה בכיוון הרצוי.

ג. **אופן ועוצמת ההתערבות** - עקב חומרת הבעיה ודחיפות הצורך לטפל בה, ריכוז המאמצים הייחודיים שעליהם ממליץ הצוות מתייחס לשני מישורים במקביל: המישור הראשון מתייחס **להתערבות מיידית בטווח הקצר, תוכנית חירום, אשר דורשת הקצאת משאבים מוגברת ורחבה** - ועל כן תהא לתקופה מוגבלת. המישור השני מתייחס **להתערבות קבועה וממושכת**.

על כן, חלק מהמלצות הצוות נקבעו לשלוש שנים, ואילו החלק האחר של ההמלצות מתייחס לשינוי קבוע.

ד. **שקיפות** - מתוך הצורך להנגיש ולשתף את הקהל הרחב בעשייה, מפגשי הצוות תועדו ותומללו וחלקם היו פתוחים להשתתפות הקהל הרחב. שקיפות עבודת הצוות תרמה

5 ראו נספח א לדוח.
6 הצוות חולק לשלושה צוותי משנה על-פי מתווה החלטת הממשלה (ריכוז מידע, גיבוש נוהלי פעולה במקרה של גזענות, והנכחה חיובית של יוצאי אתיופיה). פירוט אודות עבודת כל צוותי המשנה מצוי בנספח ד לדוח.
7 הרחבה על-אודות המתודולוגיה של עבודת הצוות תוצג בהמשך.

לבניית האמון מחדש ואפשרה למי שביקש לקחת חלק בעבודת הצוות להיות שותף פעיל.

ה. הצוות קיים מפגשים רבים, דיונים והתייעצויות עם מומחים ואנשי מקצוע רלוונטיים. הוזמנו חוות דעת מקצועיות מאנשי אקדמיה, נעשו סקירות המלמדות על מודלים שמיושמים במדינות שונות בעולם בטיפול בגזענות, התקבלו נתונים ממשטרת ישראל על-אודות התיקים בהם מעורבים יוצאי אתיופיה, ונבדקו 150 תיקי משטרה – כל זאת במטרה ללמוד על מקור הבעיה ולהגדיר את נקודות ההתערבות האופטימליות⁸. כל אחד מן הצוותים סימן את היעדים אותם ביקש להשיג, הגדיר את הבעיות המקשות על השגתם, ובחן לאורך את נקודות ההתערבות המרכזיות באמצעותן ישיג את יעדיו. **הצוות גיבש מסקנות והמלצות אשר יישומן יביא לשינוי משמעותי במימדי התופעה, לשינוי המציאות והתודעה בקרב האוכלוסייה כולה – וכתוצאה מכך, לאיחוי השבר שנוצר באמון בין יוצאי אתיופיה ובין הממסד והחברה בכללותה.**

לאורך כל התהליך שבה ועלתה ההשוואה לנושא ההטרדות המיניות והטיפול בהן. קיימת הסכמה רחבה כי המודעות והטיפול בנושא הטרדות מיניות הוא יעד ומודל בהקשר של הטיפול בגזענות, ואף הוצע לכנות את הממונים על הטיפול בנושא כממונים על מניעת "הטרדה גזענית".

המלצות

המלצות הצוותים נועדו לצמצם את תופעת הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה בשלושה מישורים:

א. **מישור ריכוז המידע אודות תלונות של נפגעים** – נקבעו המלצות מפורטות, הנוגעות להרחבה משמעותית של האפשרויות להתלונן על אירוע גזעני, מפלה, מבדל או מסליל ולהנגשת האמצעים לעשות זאת, לרבות, הקמת יחידת תיאום במשרד המשפטים, שתרכז את הפעילות הממשלתית במאבק בגזענות ובאפליה; הקמת מועצה ציבורית בלתי תלויה, אשר יהיו חברים בה נציגי החברה האזרחית שתלווה את יחידת התיאום ותהווה לה גוף מיעץ; מינוי ממונה⁹ בכל משרד ממשלתי, שיהווה כתובת משרדית להגשת תלונות ועוד. ההמלצות בפרק זה נועדו להבטיח מתן סעד אפקטיבי לנפגעים באמצעות הנגשה, הגברת האמון, שקיפות, פיקוח ובקרה על הטיפול במקרה של תלונה על גזענות או אפליה.

ב. **מישור גיבוש כלים לטיפול בגזענות ואפליה במישור האזרחי והפלילי** – גובשו המלצות לנקיטת הליכים עונשיים ומרתיעים כלפי פוגעים מקרב עובדי ציבור, לרבות שוטרים, אנשי מקצוע שונים, אזרחים נותני שירותים ואזרחים בכלל, אשר ינהגו באופן גזעני או מפלה כלפי אזרחים אחרים. מרבית ההמלצות הן בתחום המשמעותי, שלו השלכות מרחיקות לכת על פרנסתם ושם הטוב של עובדי הציבור. כמו כן, גובשו המלצות ליצירת כלי אכיפה שוויוניים, שיגשימו את העיקרון של "אפס סובלנות" כלפי ביטויים של גזענות ואפליה. דגש מיוחד הוענק להמלצות הנוגעות למשטרת ישראל ולמח"ש.

8 תיאור של שיטת העבודה בכל צוות משנה מפורט בנספח ג לדוח.
9 עובד קבוע שימלא את התפקיד בנוסף על תפקידו, בדומה למודל של ממונה על מעמד האישה (לשעבר), המכונה כיום ממונה על שוויון מגדרי, המקבל/ת את התלונות על הטרדה מינית.

מטבע הדברים, למשטרה חיכוך יומיומי עם הציבור יותר מכל קבוצת משרתי ציבור אחרת. נשמעו טענות קשות כלפיה וכלפי מח"ש, אשר כגופי האכיפה, התנהלותם הכרחית לשם פתרון הבעיה ולשיקום אמון הציבור. ההמלצות כוללות שקילת גיבושן של הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובהן התייחסות מחמירה להתנהגות או לביטוי גזעני על-ידי עובדי מדינה - לרבות שוטרים - ובעלי מקצועות רישויים¹⁰, כך שתהווה באופן מפורש עבירת משמעת של "התנהגות בלתי הולמת"; מתן סיוע משפטי ללא מבחן כלכלי¹¹ לתובע בגין עוולה לפי חוק איסור הפליה במוצרים ושירותים¹²; הוספת תניה חוזית, האוסרת התנהגות גזענית או מפלה על-ידי גופים המתקשרים עם משרדי הממשלה בחוזים ממשלתיים לאספקת שירותים לציבור; החלת הפיילוט של נשיאת מצלמות גוף תוך מיקוד בתחנות משטרה בערים שיש בהן שיעור גבוה של יוצאי אתיופיה¹³; קביעת נוהלים במשטרה לגבי פניות שוטרים לאזרחים בבקשה להזדהות; בחינה מחודשת של נהלי השימוש בטייזר ובקרה על השימוש בו; הנגשת הגשת תלונות במח"ש; ליווי חשודים על ידי הסניגוריה הציבורית בהליך הגשת תלונה במח"ש; תיעוד של חקירות חשודים קטינים בווידיאו; הרחבת הפיילוט של בתי-המשפט הקהילתיים לאזורים שיש בהם שיעור גבוה של יוצאי אתיופיה ועוד.

ג. המישור של הגברת ההנכחה החיובית של יוצאי אתיופיה - תנאי הכרחי לשינוי עמדות
 הציבור כלפי יוצאי אתיופיה הוא יצירת אקלים ציבורי, המאפשר יחס שווה ליוצאי אתיופיה ומנכיח אותם בקרב האוכלוסייה הכללית באופן חיובי. לשם כך גובשו המלצות, אשר יקדמו, בטווח הקצר, את ייצוגם של יוצאי אתיופיה במקומות עבודה איכותיים, וכן את ייצוגם החיובי בכלי התקשורת, התרבות והאמנות. כמו כן, המליץ הצוות על שורה של פעולות, המתמקדות במערכת החינוך, מתוך הבנה שחינוך הוא הכלי המרכזי שאפשר להשפיע באמצעותו על תפיסות של סובלנות ולסייע במיגור דעות קדומות. ההמלצות כוללות: הקמת מאגר להשמה של אקדמאים מקרב יוצאי אתיופיה בשירות המדינה; מתן עדיפות לספקים המיישמים ייצוג הולם במרכזי רכש של המדינה; יצירת "מאגר מומחים" מקרב יוצאי אתיופיה, המאפשר גיוון המומחים המופיעים בתקשורת; הקמת קרן להכשרה ראשונית לכל תחומי האמנויות לעידוד יוצרים יוצאי אתיופיה; הפקת שידורים יזומים, אשר יקדמו מסרים למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה; הקמה והכשרה של עתודה ניהולית למורים מקרב מצטיינים יוצאי אתיופיה; הגברת השימוש בתכנים וספרים בנושא של מורשת יהדות אתיופיה כחלק מיהדות המזרח בנוגע להיסטוריה של עם ישראל ותולדות הציונות¹⁴, הגברת השימוש בתכנים וספרים בנושא שונות וצבע עור בהקשרים חיוביים; פיתוח מנגנונים שיתמרו בת-ספר לפתח וליישם תוכניות פעולה משלהם למיגור גזענות וליצירת חברה רב-תרבותית ועוד. הצוות סבור, כי הגיעה העת להתייחס להתנהגויות ולהתבטאויות

10 מקצועות שהדין דורש רישיון לעיסוק בהם.

11 על-פי חוק הסיוע המשפטי, המדינה מעניקה סיוע משפטי ללא תשלום למעוטי יכולת, בתחום המשפט האזרחי בתחומים שונים. במקרים שונים, כגון תביעות בנושאי הביטוח הלאומי, ייצוג מאושפזים בכפייה ועוד, מוענק הסיוע המשפטי ללא קשר להכנסת הפונה.

12 חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000.

13 ההמלצה מצטרפת להחלטות המשטרה לעשות פיילוט של נשיאת מצלמות בכלל. נוכח הנתונים שיפורטו בהמשך בנוגע לשיעורים החריגים של פתיחת תיקים נגד בני נוער יוצאי אתיופיה, מומלץ להחיל את הפיילוט כך שייתן מענה גם לסוגיה נשוא עבודת צוות זה, בבחינת "שתי ציפורים" בפיילוט אחד.

14 בהקשר זה הצוות מפנה להמלצות דוח ביטון והעצמת מורשת יהדות המזרח.

גזעניות כאל "הטרדה גזענית" - בדומה ל"הטרדה מינית" - ובכך לגרום לדה-לגיטימציה ערכית ומוסרית בקרב כלל האוכלוסייה.

ד. יש לציין, כי ברקע להקמת הצוות עמדו פרשות שונות, אשר יתוארו בהמשך, ואשר גרמו למשבר אמון קשה בין יוצאי אתיופיה והממסד בכללותו. הצוות התלבט האם לדון בכל פרשה ופרשה ולבחון אותה לעומק אם לאו, ובסופו של דבר הוחלט, כי הצוות לא מהווה ועדת חקירה ואין לו מנדט לחקור פרשות אלה. עם זאת, הצוות נחשף לכאב, לכעס ולתסכול של רבים מן הפעילים החברתיים של הקהילה, ומצא כי אי-אפשר להציף את הנושא ולהביאו בפני הציבור בלי לשקף במלואם את האירועים ואת השפעתם.

ראש הממשלה, בהקימו צוות זה, ובבחירת שמו "הצוות למיגור גזענות כלפי יוצאי אתיופיה", חייב שיח פתוח בנושא אפליה וגזענות ובחינת הכלים למיגורן. מטבע הדברים, השיח מבוסס בעיקר על תחושות ועל תפיסתן של התנהגויות מסוימות כגזעניות. שכן הגזענות, בצורתה המודרנית, איננה בהכרח ניתנת למדידה כמותית אלא מתבטאת בצורות סמויות כאשר המניעים הגזעניים להצדקתה מוכחשים לרוב¹⁵. על כן, תיאור הפרשות מביא בצורה פתוחה וכנה את עמדות יוצאי אתיופיה, את טענותיהם ואת מחאתם לתוך דוח זה.

יש לציין, כי נציגי משטרת ישראל ומח"ש לקחו חלק בצוותי המשנה השונים, ויחד עמם נדונו ההמלצות שמובאות בדוח זה. עבודה משותפת זו מוכיחה, כי קיימים הבנה ורצון - גם בגופים שמרבית הביקורת מצד הציבור מופנית אליהם - להתמודד עם בעיית הגזענות באומץ ובנחישות ולמגרה, וקיימת הבנה, כי מדובר במשימה לאומית, המחייבת שילוב הכוחות של כלל הגורמים.

הצוות מתכבד בזאת להגיש את המלצותיו, שגובשו תוך עבודה מאומצת ומחויבות רבה של כלל חברי הצוות. חברי הצוות המתנדבים ראויים להוקרה מיוחדת, על שתרמו מזמנם ולא חסכו מאמצים כדי לתרום לגיבוש ההמלצות. המלצות אלה, לרבות המדדים שנקבעו להן, צפויות לבוא לאישור ועדת השרים לעניין קידום שילוב יוצאי אתיופיה במטרה שיהפכו להחלטת ממשלה, שתנחה את המשרדים כיצד לפעול ותגדיר את המשאבים הכספיים הדרושים לכך ואת מקורותיהם.

הצוות גורס כי אימוץ הדוח ויישום המלצותיו במלואן יביאו לשינוי המציאות במדינת ישראל.

15 פרופ' הלפרין וד"ר אלעד - שטרנגר - "הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה בראי הפסיכולוגיה החברתית".

גזענות כלפי יוצאי אתיופיה

"...אנחנו בתחושה של זעזוע עמוק. שיש לא רק יחס מפלה, אלא גם מתעמר, כלפי הקהילה האתיופית. שמענו סיפורים קשים מאוד, עבור רובנו זאת הייתה טלטלה. כל מה שאנחנו עושים מתחילת הוועדה הוא שינוי תודעתי: פסילה מוחלטת של גזענות ואפליה מתוכנו..." (ראש הממשלה בוועדת שרים לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה, 18.1.16).

לאור הצורך להגדיר את המושג "גזענות" ולפענח את אופן הפעולה המיטבי בנושא, הוזמנה חוות דעת מכרופ' עירן הלפרין, מבית הספר לפסיכולוגיה במרכז הבינתחומי בהרצליה¹⁶. להלן ממצאיו המרכזיים:

"יוצאי אתיופיה סובלים מביטויי גזענות גלויים וסמויים, המאופיינים, בין היתר, באפליה על בסיס סטיגמות וסטריאוטיפים שליליים. ההשפעה של הללו באה לידי ביטוי בהדרתם מהמרחב הציבורי, בהפלייתם בהשכלה ובתעסוקה ואף בגילויי אלימות ישירה כלפיהם ברמה חברתית ואף ממוסדת"¹⁷. כך מתאר פרופ' הלפרין את תמונת המצב הנוכחית.

עד העת האחרונה, המילה גזענות נשמעה רק מפיהם של יוצאי אתיופיה, וגם זאת במקרים של תסיסה חברתית על רקע אירועים נקודתיים (משברים הקשורים בעלייה, היתקלויות אקראיות עם שוטרים, "פרשת הדם" וכדו'). הדבר אינו מפתיע, שכן בחברות מערביות מודרניות, בכל העולם, גזענות נחשבת "לא תקינה פוליטית", ולכן מקבלת צורות סמויות, כגון הימנעות מקשר ומגע חברתי, הדרה מהמרחב הציבורי ומניעת הזדמנויות להשתלבות בקהילה. בד-בבד, המניעים הגזעניים להצדקת תופעות אלו מוכחשים לרוב.

תופעה מוכרת היא, שחברת הרוב אינה מזהה את עצמה כגזענית ואף מכחישה זאת מכול וכול כאשר טענות על כך מובאות בפניה. בפועל, בכל בן אנוש מושרשים סטריאוטיפים כלפי קבוצות שונות באוכלוסייה, המקבלים ביטוי באופן אוטומטי ולעתים קרובות באופן לא מודע¹⁸. יוצאי אתיופיה נתפסים בחברה הישראלית כאנשים "חמים", עדה צנועה ועדינה. אף שמדובר בסטריאוטיפ "חיובי" לכאורה, הוא למעשה מאפשר לחברה הישראלית להוסיף ולהצדיק את הסטאטוס-קוו המפלה, בכך שהעדה עצמה אינה מעוניינת בהתקוממות נגד המערכת או במאבק על זכויותיה, כביכול. במקביל לסטריאוטיפים ה"חיוביים" המופנים כלפיהם, מיוחסים להם גם סטריאוטיפים של פרימיטיביות ונחשלות, הם נתפסים כאנשים חלשים, אשר לא מהווים איום על אוכלוסיית הרוב, כנועים ו"בלתי קומפיטנטים" - חסרי מסוגלות, הנגזרים בעיקר ממוצאם האפריקני. סטריאוטיפים שליליים אלה, אשר מיוחסים ליוצאי אתיופיה בשל צבע עורם, משקפים דה-הומניזציה שלהם בחברה הישראלית¹⁹.

בשנה האחרונה, 2015-2016, החלה הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה לקבל ביטוי בשיח הממסד

16 פרופ' הלפרין חוקר היבטים שונים של סכסוכים בין קבוצות, ומטרת המחקר שלו היא לזהות תהליכים שעשויים לסייע להניע שינוי חברתי.

17 פרופ' עירן הלפרין וד"ר יוליה אלעד-שטרנגר, "הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה בראי הפסיכולוגיה החברתית", מצורף כנספח ב לדוח.

18 שם.

19 שם.

הממלכתי, בדרגים הבכירים ביותר. מה שהביא לכך היה הצטברות של פרשות מוכרות יותר וכחות של יוצאי אתיופיה, שסופרו בגוף ראשון ולאור ניסיון אישי. סיפורים אלה היממו בעוצמתם. הייתה זו הצבת מראה, שהביאה לראשונה לשיקוף, להתבוננות פנימית ולערעור תחושת הביטחון הפנימי של רבים בחברת הרוב, שלפיה הם אינם גזענים. דומה, כי לראשונה נקלטו באוזן הציבורית הטענות על השפלה, אפליה והדרה שהושמעו על-ידי יוצאי אתיופיה מרגע עלייתם לארץ.

"...הסיפורים שלכם על ילדיכם מהממים בעוצמתם. מפקדים ביחידות הכי טובות שחוזרים להיות כלואים בתוך צבע העור. קשה לי לשמוע את זה. אני רוצה לנסות להיאבק בזה..."
(ראש הממשלה, בנימין נתניהו, בדיון בוועדת השרים לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה, 08.07.15).

במסגרת העבודה בצוות, עלו טענות קשות בדבר חוסר אמון במערכת השלטונית, התנהלות פוגענית, אשר באה לידי ביטוי בגזענות הממסדית, במדיניות מפלה ומבדילה ובהעלבה - כאשר התייחסו ליוצאי אתיופיה כמהגרים ולא כיהודים המבקשים לממש את זכותם לעלות לארצם.

טענות אלה התבססו על כמה פרשות. המשותף לכל הפרשות שיתוארו להלן הוא, כי הסרת הלוט מעל המניע להתרחשותן מגלה סממנים מובהקים של גזענות, או חשד כבד לכך שזכו לטיפול מפלה על רקע הטיה גזענית.

הצוות לא חקר פרשות אלו ולא הוסמך לבררן, אולם אין חולק, כי רגשות זעם וחוסר אמון מצד יוצאי אתיופיה הוחרפו בעקבותיהן, ועל כן נדרש הצוות לבחון ולהציע מה צריך שייעשה על-מנת להביא למיגור הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה באופן מיידי.

להלן נסקור את עיקר הפרשות והטענות כפי שהובאו על-ידי יוצאי אתיופיה.

חוסר האמון של יוצאי אתיופיה בממסד

חוסר האמון כלפי משטרת ישראל

פעילים חברתיים יוצאי אתיופיה הגישו מסמך עקרונות חתום על-ידי "פורום חשיבה משותף למאבק בגזענות"²⁰. המסמך משקף את התחושות הקשות שמלוות אותם בעקבות המצב הקיים וממנו נלקחו הציטוטים הבאים:

"המציאות הבלתי נסבלת של **חשש תמידי של אזרחים ממוצא אתיופי מפני נחת זרועם של שוטרים שייפגשו בהם באקראי** גרמה וממשיכה לגרום לחוסר אמון מוחלט במערכת אכיפת החוק בכללותה וברשויות הציבוריות בכלל".

"התנהלות מדינת ישראל כלפי אזרחים יוצאי אתיופיה, התנהלות אלימה, המשתקפת ביתר שאת באלימות שוטרים, פוגעת בביטחון האישי של ציבור יוצאי אתיופיה. חשש תמידי מפני שוטרים שאמורים לשרת ולהגן על אזרחים, גם אזרחים יוצאי אתיופיה, וכן חוסר אמון במערכת המשפטית, אשר נותנת יד ומאפשרת את ההתעמדות באזרחים הסובלים מאפליה על רקע גזעני (...)"

"המציאות מלמדת, כי שוטרים מרשים לעצמם לנהוג באלימות כלפי אזרחים יוצאי אתיופיה ואינם עומדים לדין בגין התנהגותם זו".

"התנכלות, הטרדה, עיכוב ומעצר סתמי של יוצאי אתיופיה על-ידי שוטרים במשטרת ישראל הפכה שגרת חיים בלתי אפשרית, הפוגעת בזכותם הבסיסית של יוצאי אתיופיה להתהלך חופשי בארצם, והכול בשל התייחסות עבריינית של שוטרים כלפי יוצאי אתיופיה על רקע צבע עורם".

"חלק גדול ממקרי ההתנכלות ליוצאי אתיופיה נובע על רקע דרישת הצגת תעודת זהות, תוך ליווי בגידופים והתבטאויות גזעניות, אשר מובילים להסלמה ולביצוע מעצרים סתמיים בגין הפרעה לשוטרי או העלבת עובד ציבור".

"אין מדובר בדרישה להזדהות על בסיס חשד סביר לביצוע עבירה, אלא דרישת שוטר מיוצאי אתיופיה להציג תעודת זהות על בסיס "פרופיילינג" (אפיון גזעי), כשהנחת המוצא של השוטר היא, שיוצאי אתיופיה מוגבלים לנוע באזור מסוים בלבד".

"כתוצאה מהתנהלות מפלה זו של שוטרי משטרת ישראל, גבר חוסר האמון במערכת אכיפת החוק בכלל ובמשטרת ישראל בפרט, וזאת על רקע הגזענות הפושה בארצנו".

"מציאות זו אינה יכולה להימשך עוד, ויש צורך דחוף וממשי להוביל לשינויים מרחיקי לכת, שיגנו על אזרחים נורמטיביים - שומרי חוק, שהמדינה, באמצעות שוטריה, מתעמרת בהם בשל היותם שחורים".

20 הפורום מורכב מצעירים וצעירות אקדמאים מתחומים שונים שהתכנסו סביב נושא המאבק בגזענות והוא מוארך מלמעלה מ-4000 חברים בפייסבוק.

”בחינת הצעדים הנדרשים לצורך התמודדות עם בעיית אלימות שוטרים ושיטור יתר כלפי יוצאי אתיופיה מצביעה על כך, שעל משטרת ישראל לקחת אחריות מוחלטת על היחס המפלה כלפי יהודי אתיופיה ולהוביל מהלכים מערכתיים, פנים-ארגוניים, לשינוי מציאות זו, תוך הפעלת אמצעי פיקוח ובקרה של גורם חיצוני על משטרת ישראל”.

שתי פרשות עיקריות הביאו לתסיסה בקרב יוצאי אתיופיה ולהתפרצות המחאה: פרשת יוסף סלמסה ז”ל, ופרשת דמאס פיקדה. להלן תיאורן.

פרשת יוסף סלמסה ז”ל

ביום 1.3.14 נעצר סלמסה בעקבות תלונה על ניסיון פריצה ותקיפת שוטר. במהלך האירוע נעשה שימוש באקדח טייזר²¹ מצד השוטרים, ועלו טענות שלפיהן השוטרים עשו שימוש בכוח לא סביר בעת מעצרו, בעטו בו, אזקו אותו וגררו אותו לניידת. בתחנת המשטרה הוחלט לא לחקור את סלמסה בשל היותו בגילופין²², הוא הושאר אזוק בחצר התחנה²³, ומאוחר יותר שוחרר ופונה על-ידי בני משפחתו לקבלת טיפול רפואי. לדברי משפחתו, האירוע הקשה הותיר צלקות בנפשו, הוא לא חזר לעצמו מבחינה נפשית, ומחוץ לשעות העבודה הסתגר בביתו. משפחתו חששה לחייו ופנתה למחלקה לחקירות שוטרים (מח”ש)²⁴ בבקשה לחקור את האירועים שהתרחשו בזמן מעצרו.

יוסף סלמסה ז”ל זומן לחקירה במח”ש כמה פעמים, אך בהעדר שיתוף פעולה מצדו הוחלט שלא לפתוח בחקירה פלילית בעניין מעצרו. במקביל, המשטרה ביקשה לחקור את סלמסה על האירוע, אך הוא חשש להגיע לחקירה. שוטרים התקשרו למשפחתו פעמים רבות ודרשו שסלמסה יתייצב לחקירה. בדיון שהתקיים בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לאחר מותו, העידה אחותו של יוסף סלמסה ז”ל, אילנית משה סלמסה, כי השוטרים איימו להפוך את בית המשפחה ולמנוע מהם שינה. בעניין זה של ביקור השוטר בבית המשפחה מח”ש החליטה להעביר לבחינה משמעתית/פיקודית את האמירה של השוטר ”אני לא אשן לא ביום ולא בלילה גם אתם לא תישנו”, אלא שמשטרת ישראל החליטה לסגור את התיק.

בני משפחתו ראו בפניות של המשטרה ניסיון להפעיל לחץ על יוסף סלמסה ז”ל ועל בני משפחתו כדי שיבטלו את התלונה שהגישו למח”ש.

מותו של יוסף סלמסה ז”ל

ב-2 ביולי 2014, יצא יוסף סלמסה להפסקת צהריים מעבודתו ביקב בנימינה ולא שב. משפחתו דיווחה על היעדרותו למשטרה, והחלו חיפושים אחריו. ביום שישי, 4 ביולי 2014, גילה מסוק את גופתו בתחתית מצוק המחצבה בבנימינה. אנשי ”מגן דוד אדום” קבעו את מותו במקום.

- | | |
|----|---|
| 21 | שם מסחרי של נשק הלם חשמלי - ”טייזר אינטרנשיונל” הוא שמה של החברה שמייצרת את הנשק. ייעשה שימוש מעתה ואילך במונח ”טייזר” - השם השגור לנשק זה. |
| 22 | לדברי משטרת ישראל יוסף סלמסה היה בגילופין ולכן הוא שוחרר ללא חקירה. נתון זה מצוי במחלוקת שכן נשמעו טענות סותרות בעניין זה. |
| 23 | בני משפחתו של יוסף סלמסה ז”ל טוענים, כי הוא הושאר אזוק וללא השגחה. עובדה זו לא הוכרעה. ממשטרת ישראל נמסר בתגובה כי סלמסה היה שיכור והקיא ומותר היה על פי הנהלים להחזיקו במרחק 4 מטרים מהכניסה לבניין התחנה. |
| 24 | יצוין מעתה - מח”ש. |

על-פי דוח הנתיחה שלאחר המוות מהמכון לרפואה משפטית, סיבת המוות המשוערת הינה פגיעה עצמית, אם כי צוין שלא ניתן לשלול פגיעה על-ידי גורם אחר. על-פי דוח המשטרה, הנתיחה מוכיחה שהפצעים שנמצאו על גופו תואמים לאלו של נפילה מגובה, והחתך תואם לפגיעה עצמית. המוות סווג על-ידי המשטרה כהתאבדות, והתיק נסגר.

משפחתו של יוסף סלמסה ז"ל וחלק גדול מיוצאי אתיופיה סבורים, כי סלמסה נרצח וכי המשטרה סימנה כיוון חקירה אחד בלבד – פגיעה עצמית – והזדרזה לסגור את התיק בלא שמיצתה את החקירה.

לבקשת משפחת סלמסה, ב-19 בנובמבר 2014 נפתחה מחדש חקירת מח"ש בכל הנוגע להתנהלות השוטרים במהלך מעצרו, בתחנת המשטרה ובחיפוש שנערך בביתו. בבחינה המחודשת של חומר הראיות בתיק מצאה המחלקה לחקירות שוטרים, כי "השוטרים רשמו דוחות לפיהם הזהירו את יוסף סלמסה בטרם השתמשו נגדו בטייזר- דוחות שהתברר לכאורה כי אינם משקפים דברי אמת". כמו כן, מח"ש העבירה למשטרה לבחינה ברמה הפיקודית, ובמידת הצורך בהפקת לקחים בנושא השארתו של סלמסה מחוץ לתחנת המשטרה לפרק זמן של 35 דקות. על-פי החקירה, הגעתם של השוטרים אל בני המשפחה נעשתה כדין. מפכ"ל המשטרה, רוני אלשיך, החליט שאין מקום לנקוט צעדים מינהליים או פיקודיים נגד השוטרים.

ממשטרת ישראל נמסר כי: "מבדיקת כלל העדויות ולאחר ששמע המלצות הגורמים המקצועיים, החליט המפכ"ל שלא לנקוט באמצעים משמעתיים או מנהליים נגד מי מהמעורבים. הבדיקה העלתה, כי סלמסה הוחזק מחוץ לתחנה, תחת השגחה רצופה, בהתאם לנוהלים, ובשל כך שהיה שיכור והקיא. זו גם הסיבה בגינה הוחלט שלא לחקרו עובר למעצרו בשל מצב שכרותו, אלא לכנות אותו לבדיקה רפואית ולזמנו לחקירה בהמשך. לענין "דוחות שקרים" לכאורה- ראשית, שימוש בטייזר אינו טעון אזהרה מוקדמת על פי הנוהלים, מה שמייתר כל צורך לשקר, גם אם לא היתה ניתנת אזהרה. זאת ועוד, קיימות עדויות סותרות, כולל עדת ראיה שאינה שוטרת, התומכת בגירסת השוטרים כי סלמסה ז"ל הוזהר בטרם השימוש בטייזר. יודגש כי עדת הראייה היא זו אשר הזעיקה את המשטרה, לאחר שחשדה שסלמסה ז"ל מנסה לפרוץ למעון ועקבה אחר פעילותו עד הגעת המשטרה".

ב"כ משפחת סלמסה הגיש ערר על סגירת התיק. חבר הכנסת אברהם נגוסה אמר בהקשר זה: "עצם הודאת מח"ש בעדות השקר של השוטרים, המהווה עבירה פלילית, והחלטתם לסגור את התיק על אף זאת אומרת הכול, "יש כאן התנהלות רשלנית, שפוגעת ברגשותיה של קהילה שלמה וגורמת לאובדן אמון מוחלט מצד יוצאי אתיופיה במשטרה".

התיק עודנו תלוי ועומד בפרקליטות המדינה, והכרעה סופית בו טרם ניתנה.

פרשת דמאס פיקדה

ב-27 באפריל 2015 פורסם סרטון, המתעד שוטר יס"מ²⁵ ומתנדב מכים את דמאס פיקדה, חייל יוצא אתיופיה. לאחר המקרה נעצר החייל פיקדה בגין תקיפת שוטרים.

המקרה הועבר לבחינת מח"ש. לאחר קבלת ממצאים ראשוניים של החקירה ותוך ימים ספורים, השוטר פוטר והמתנדב שהיה באירוע הוצא משירות המשטרה.

היועץ המשפטי לממשלה דאז, יהודה ויינשטיין, קיבל את המלצת מח"ש ופרקליט המדינה לסגור את התיק הפלילי שנפתח נגד השוטר ולהכנותו למחלקה משמעת במשטרה.

מחלקת משמעת במשטרה סגרה את התיק נגד השוטר מחוסר ענין לציבור, זאת לאחר שבחנה את האירוע ואת טיב שירותו של השוטר שהיה באותה עת בתקופת נסיון, והוחלט על סיום שירותו של השוטר במשטרת ישראל. חוליית התביעה במחלקה לדין משמעתי סברה כי יש לנקוט בצעד של הערה בתיקו של השוטר, אך בשל פיטוריו הוחלט לסגור את התיק מחוסר עניין לציבור, כאמור. בעקבות פיטוריו כבר לא היה מקום להעיר לו הערה בתיק.

טענות ונתונים נוספים

טענות כגון אלה של יוצאי אתיופיה על-אודות גזענות ממסדית ומשטרתית, ולחלופין בנוגע לסלחנות של ראשי המערכת כלפי גילויי גזענות, נשמעו לאורך כל תהליך עבודת הצוות. הפעילים החברתיים העלו טענות קשות, שלפיהן המשטרה מתנהלת באופן גזעני ומפלה, לא מכבד ולא הוגן. טענות אלה מתבססות לא רק על המקרים המסוימים של יוסף סלמסה ז"ל או דמאס פיקדה, אלא על מקרים נוספים ועובדות קשות אחרות, בהן מספר התיקים הפליליים הגבוה שמעורבים בהם חשודים ונאשמים - כך, למשל, בשנת 2015 היה אחוז כתבי האישום נגד אזרחים יוצאי אתיופיה גבוה יותר מפי שניים משיעורם באוכלוסייה (3.5%), אחוז כתבי האישום נגד קטינים יוצאי אתיופיה עמד על יותר מפי ארבעה מחלקם באוכלוסייה הכללית (8.5%)²⁶, ואחוז הקטינים הנשלחים לרצות מאסר בפועל הוא כמעט פי עשרה משיעורם באוכלוסייה (18.5% מכלל הכלואים בכלא "אופק" נכון לחודש יוני 2016).

בעקבות עובדות אלה, יצאו הפעילים החברתיים יוצאי אתיופיה עם דרישות מוצהרות, שלפיהן על המדינה למלא את חובתה לנהוג באזרחים יוצאי אתיופיה בשוויון מלא ולהגן על חירותם, כבודם ושלמות גופם ונפשם.

לאור אירועי המחאה, אירועים שונים והטענות על-אודות יחס משפיל, גזעני ומפלה כלפי יוצאי אתיופיה מצד הממסד והמשטרה - הקימה המשטרה ועדת היגוי משותפת לקציני משטרה בכירים ולנציגים מהקהילה, בראשותה של ניצב גילה גזיאל, ראש אמ"ש. בעקבות עבודתה של ועדת היגוי זו גיבשה משטרת ישראל תוכנית לחיזוק האמון בין המשטרה לבין יוצאי אתיופיה²⁷. במסגרת התוכנית מונה קצין יוצא אתיופיה כקצין קישור ותיאום לצורך קידום ושילוב יוצאי אתיופיה, ובוצעו התאמות של דפוסי עבודת המשטרה. המשטרה מבקשת להדגיש, כי המשימות המרכזיות שבהן התמקדה התוכנית כוללות פיילוט של נשיאת מצלמות גוף על-ידי שוטרי השטח במטרה להביא למפגש מבוקר בין השוטרים לאזרחים. הפיילוט יחל בתחילת חודש ספטמבר, ועל אף שתוכנן מלכתחילה ליישמו בשתי תחנות, החליטה המשטרה להרחיבו בסמוך למועד כתיבת דוח זה לחמש תחנות שונות בארץ. כמו כן, מונה קצין טייזר ארצי, שתפקידו לשפר, לפקח ולבקר את הפעילות

26 נתונים נוספים יוצגו בהרחבה בהמשך.
27 התוכנית מצורפת כנספח ה' לדוח.

בהפעלת מכשיר הטייזר. בנוסף, מבוצעות הכשרות של שימוש בטייזר על-פי הנהלים במכללה הלאומית לשוטרים ובקרה שוטפת על השימוש במכשיר זה.

תוכנית המשטרה כוללת העברת סדנאות בתחנות המשטרה בשיתוף גורמים מהקהילה, לימוד "מאפייני הקהילה והתרבות הייחודית" כחלק מכלל התרבויות הייחודיות בארץ²⁸ בקורסי השוטרים ובהכשרות בכל הדרגים, קיום פורומים עתיים (מפגש כל שלושה חודשים, מעבר לקשר היומיומי) משותפים לשוטרים ולמפקדים בתחנות ולמנהיגי הקהילה ולצעירה, שילוב מתנדבים מקרב הקהילה בתחנות המשטרה השונות, שילוב הורים בסיירת הורים²⁹, העמקת ההכשרה התרבותית בקרב משרתי המשטרה בקשר לאוכלוסיית יוצאי אתיופיה, בדיקה יזומה של מאות תיקי חקירות, בעיקר של קטינים, והפנייתם להליכים חלופיים, תרגום מסמכים והסברה בכל התחומים בשפה האמהרית, מענה בשפה האמהרית במוקדי 100, שקיפות הטיפול המשמעותי, מסירת הודעה למתלוננים על תוצאות הטיפול, פעילות משותפת עם ההנהגה המקומית של הקהילה, גיוס שוטרים קהילתיים בדגש ליוצאי אתיופיה³⁰, הגדלת היקף הקצינים יוצאי אתיופיה המשרתים במשטרת ישראל ושיבוצם בתפקידים משמעותיים יותר³¹, עריכת מחקרי אוכלוסייה, סקרי מיקוד ועוד. משטרת ישראל הודיעה, כי החלה בתהליך של תיעוד חקירות קטינים בווידיאו בכל עבירות הפשע (עבירות שהעונש לצדן הוא 3 שנים ויותר).

זאת ועוד, נמסר כי משטרת ישראל הרחיבה את פרויקט מיל"ה (משטרת ישראל למען הנוער). מדובר בתוכנית חברתית, שמטרתה לשלב בני נוער בסיכון בחברה כחלק משמירת הקשר עם הקהילה, וזאת על-מנת למנוע מעורבותם בפלילים³². המשטרה הרחיבה את פעילות הפרויקט וזאת בשיתוף בני נוער מקרב הקהילה ללא בידול מיתר בני הנוער. כמו כן, קיימות תוכנית נוספות ייעודיות לבני נוער כגון תוכנית נע"מ (נעלה על מסלול) המתקיימת באשקלון שמיועדת לבני נוער בגילאי 18-22 מנועי גיוס, בשיתוף עם לשכת הגיוס של צה"ל, והרשות המקומית וזאת במטרה להביא בסופו של תהליך, לסגירת התיקים הפליליים נגד הצעירים ולגייסם לצה"ל.

תוכנית המשטרה מדידה וקיים מעקב אחר ביצוע הממלצות. על ידי ועדת ההיגוי. יעד מרכזי בתוכנית הוא הגברת האמון של יוצאי אתיופיה שייבחן בסקר אמון.

השר גלעד ארדן אימץ את מסקנות הוועדה לחיזוק האמון בין משטרת ישראל לבין יוצאי אתיופיה, ואישר את התוכנית המשרדית לחיזוק שיתוף הפעולה עם בני קהילת יוצאי אתיופיה. ביום 10/11/2015 בהודעה לעיתונות אמר השר ארדן:

"אני מייחס חשיבות רבה להעמקת הקשר בין משטרת ישראל לבני הקהילה האתיופית.

28 יצוין, כי קיימים חילוקי דעות בקרב נציגי הקהילה ופעילים חברתיים ביחס לתוכנית זו, ויש מי שרואים בהתמקדות ב"כשירות תרבותית" תוכנית, המתעלמת מן העובדה כי רוב יוצאי אתיופיה בישראל הם ילידי הארץ, והדגש על הפערים התרבותיים כמי שעומדים בשורש משבר האמון חוטא למציאות.

29 סיירת הורים היא פרויקט המופעל על-ידי הרשות המקומית בשיתוף המשטרה, שתפקידה לסייר במקומות שבהם נמצאים בני נוער, בעיקר בסופי שבוע ובחופש הגדול, על-מנת לסייע במניעה של מעורבות בני נוער בפעילות פלילית.

30 משטרת ישראל קבעה לעצמה יעד גיוס שנתי של מינימום 3% מכלל הגיוסים הכללי, למשל בשנת 2015 גויסו 62 שוטרים חדשים מקרב בני הקהילה למשרות שונות, כגון תביעות ועוד.

31 ביום 22.7.16 פורסם, כי סנ"צ מבורך אברהם מונה לסגן מפקד תחנת נתניה.

32 בני נוער אשר עוברים תהליך זה בהצלחה, התיקים אשר תלויים ועומדים נגדם נסגרים ונמחק להם הרישום הפלילי, וזאת על-מנת לסייע להם להשתלב בחברה הנורמטיבית.

אין תחליף ללימוד הדדי ושיתוף פעולה. משטרת ישראל תשקיע משאבים רבים בשנים הקרובות בשיטור רב תרבותי ובחיזוק היחסים עם המנהיגות האותנטית של האוכלוסיות השונות במדינה.

ראש אגף משאבי אנוש, ניצב גילה גזיאל, אשר עמדה בראש ועדת ההיגוי ליוצאי אתיופיה ולמשטרה, ציינה כי "העבודה המשותפת עם נציגי הקהילה שכם אל שכם היא הבסיס לקביעת תוצרי הוועדה ולהעלאת המשטרה על דרך חדשה וטובה יותר עם הקהילה".

תוכנית המשטרה החלה לפעול החל מחודש מאי 2015 וכיום רוב ההמלצות נמצאות כבר בשלבי יישום. כחלק מן המעקב אחר יישום ההמלצות מקיימת ראש אמ"ש, ניצב גזיאל, פורום עיתי של מפקדי תחנות. ניצב גזיאל הציבה יעד מפורש של ירידה ב-10% מהיקף פתיחת תיקים שעניינם אלימות בין שוטרים לבין יוצאי אתיופיה, ויש לראות בכך יעד שאפתני וחשוב.

ביום 29.6.16, במסיבת עיתונאים שעסקה במספר נושאים **אמר המפכ"ל, רוני אלשיך:**

"אנחנו מבינים מכל הסקירה של ההיסטוריה שלנו מול הקהילה האתיופית, שאכן יש סיכוי שהיה שיטור יתר של משטרת ישראל אל מול נוער אתיופי או בכלל הקהילה האתיופית".

ביום 22/7/16 נודע כי הפרקליטות והמשטרה יזמו חשיפה של גילויי אפליה וגזענות בכניסה למועדונים במקומות שונים בארץ. הפשיטה על המועדונים נערכה במסגרת פרויקט אכיפה משולבת שיזמה פרקליטות המדינה, באמצעות צוות בראשות המשנה לפרקליט המדינה לתפקידים מיוחדים, עמית איסמן ומי שעמד עד לאחרונה בראש היחידה לאכיפה אזרחית, ישראל בלום, יחד עם משטרת ישראל, במטרה למגר את תופעת האפליה בכניסה למקומות ציבוריים ומועדונים. במסגרת פעילות זו שוטרי היחידה הארצית של המשטרה עיכבו לחקירה 25 חשודים במעורבות במגוון עבירות בדגש על עבירות חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, תשס"א-2000.

התבטאות חשובה זו של המפכ"ל, יישום תוכנית המשטרה המוזכרת לעיל, פעילות יזומה לחשיפת גילוי גזענות וההמלצות הממוקדות של דוח זה, יסייעו לחיזוק האמון במשטרה ויקרינו על כלל החברה הישראלית.

חוסר האמון כלפי המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש)

העובדה כי המקרים המתוארים לעיל הסתיימו בקול ענות חלושה והטענה לפיה מקרים נוספים לא נחקרו במח"ש או נחקרו מבלי שהביאו לתוצאה מהדהדת עוררו חוסר אמון גם כלפי מח"ש.

טענות קשות הופנו כלפי מח"ש, לפיהן רוב התיקים המובאים לידיעת המחלקה אינם נחקרים כיאות ונסגרים בשלבים ראשוניים ללא חקירה מעמיקה או ללא חקירה כלל. מהטענות שנשמעו בפני הצוות מסתמן כי מח"ש נתפסת על-ידי יוצאי אתיופיה יותר ויותר כגוף אשר נותן גיבוי להתנהגות לא ראויה ואף פלילית של שוטרים. חלק מהטענות מייחסות למח"ש נוקשות כלפי המתלוננים, בכך שאין מסתפקים בגרסתם שנמסרת במשטרה, אלא מבקשים שהמתלוננים יגיעו אליהם למסירת עדות, לא עושים מאמצים מספיקים על-מנת לאתר את המתלוננים, מסתפקים בשליחת מכתב בשפה העברית

לכתובת הרשמית שלהם ומבקשים שיגיעו לחקירה תוך 30 יום, בלי שנעשה מאמץ לוודא את מקום הימצאם של המתלוננים טרם משלוח המכתבים³³. יצוין כי עד לפני מספר חודשים מח"ש היתה שולחת מכתבים בדואר רגיל. מח"ש החלה לשלוח מכתבים אלה בדואר רשום רק לאחרונה וזאת בהנחיית בית-המשפט השלום בת"א (ראו בעניין זה ע"פ 58750-12-15 מחוזי ת"א).

בנוסף, הטענה היא, כי במקרים רבים מח"ש מאשרת לפרקליטות להגיש כתבי אישום נגד אזרחים חשודים בתקיפת שוטר, אשר טוענים כי הופעל נגדם מצד המשטרה כוח לא סביר באותו אירוע, על-ידי "אישורי שפיטה"³⁴ בהליך מזורז, מבלי לערוך בדיקה יסודית מול המתלונן, שפעמים רבות נתון במעצר או במעצר בית וניתן היה לאתרו ולגבות ממנו עדות.

עוד הועלו טענות קשות מצד יוצאי אתיופיה, שלפיהן מח"ש נותנת הכשר להתנהגות אלימה וכסולה של שוטרים. חיזוק לטענה בדבר גישה סלחנית נמצא, למשל, בדוח של מח"ש משנת 2015, שם נכתב, כי **"אין לתייג כל שימוש בכוח שנעשה בסמכות בעת מעצר כעבירה" ואין להדביק על כל חריגה שמקורה בחוסר מקצועיות או אובדן עשתונות תויות פלילית**³⁵. יש לציין, כי דברים אלו נאמרו באופן גורף לגבי התנהלות כללית של שוטרים ולא דווקא כלפי יוצאי אתיופיה, ובדגש על סוגיית התויות הפלילית, להבדיל מהמשמעתית או הפיקודית.

כמו כן עלו טענות, שלפיהן מח"ש מעדיפה את גרסת השוטרים, שלעתים מוסרים גרסאות מתואמות, ואינה מבצעת פעולות חקירה מקיפות, אשר יכולות להביא לבירור האמת, כגון עימות בין האזרח לשוטר, בדיקת פוליגרף, איסוף תיעוד ממצלמות אבטחה ועוד.

בנוסף עלו טענות, שלפיהן יש מחסור בפעילות יזומה של מח"ש, כגון הפעלת סוכנים, תצפיות ועוד, בכל הנוגע למקרי אלימות של שוטרים כלפי אזרחים על רקע גזעני (למשל, במקרים של מעצרים, בהכנות, בשכונות שיש בהן שיעור גבוה של יוצאי אתיופיה, שיטור יתר וכו') וכי חסרה ראייה מערכתית כוללת על ההתנהלות בתחנות מסוימות או של שוטרים מסוימים בעקבות הצטברות של תלונות, או של מידע שמגיע למח"ש שצריכה הייתה לחייב חקירות מעמיקות, והעלאת הנושא לתשומת לבו של המפכ"ל – גם אם אין די ראיות להעמדה לדין פלילי.

זאת ועוד, עלו טענות, שלפיהן במקרים שבהם מח"ש מגיעה למסקנה, כי אכן השוטרים פעלו שלא כשורה באירוע כזה או אחר, היא ממעטת להמליץ על העמדת השוטרים לדין פלילי, ומסתפקת בחלק ניכר מהמקרים בהמלצה למחלקת המשמעת במשטרה להעמיד לדין משמעתי את השוטרים הנוגעים בדבר³⁶, ובכך מח"ש אינה מהווה גורם מרתיע, אשר יבטיח התנהלות תקינה מצד השוטרים ומיגור תופעות קשות של אלימות, אפליה וגזענות כלפי אזרחים בכלל וכלפי יוצאי אתיופיה בפרט.

33 פעמים מדובר במתלונן נגד שוטר אשר נמצא במעצר או בחלופת מעצר. למח"ש יש את היכולת לבדוק את מקום הימצאו של המתלונן לפי פרוטוקולים של בית-משפט.

34 יישום הנחיית פרקליט המדינה 2.18 מיום 14.4.2008 שכותרתה "מדיניות התביעה בתיקי חקירה בהם חשוד בביצוע עבירה כלפי שוטר מתלונן על שימוש בכוח מצד שוטר".

35 המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה, דין וחשבון שנתי לשנת 2015, ע"מ 13.

36 בתיקים של שימוש בכוח, למח"ש יש מנדט לחייב את מחלקת המשמעת להעמיד לדין משמעתי את השוטר שפעל תוך שימוש שלא כדין בכוח בעת מילוי תפקידו. מחלקת המשמעת מעמידה לדין משעתי בתיקים אלה, והסמכות להרשיע היא בידי שופטי בית-הדין למשמעת.

מבדיקה יזומה של מנכ"לית משרד המשפטים, עוד טרם עמדה בראש הצוות, שהחלה באוגוסט 2015 והסתיימה כעבור חודשיים, הסתבר, כי למערכת המחשוב של מח"ש אין כיום אפשרות לפלח נתונים לפי סוגי עבירה ולפי מוצאו של המתלונן. על כן הנושא נבדק על-ידי סטודנטים שגויסו על-ידי לשכת המנכ"לית למטרה זו בלבד, שעמלו במשך כמה חודשים ועברו על כל התיקים שבהם מתלוננים יוצאי אתיופיה, בשלוש השנים האחרונות (2013-2015), לצורך בירור הנתונים.

מבדיקת התיקים, כאמור, עולה, כי שיעור המתלוננים במח"ש שהם יוצאי אתיופיה בשלוש השנים האחרונות הינו 2.4% מסך כל הפניות בתקופה זו. מדובר בשיעור גבוה משיעור יוצאי אתיופיה באוכלוסייה הכללית.

סיכום הנתונים בנוגע לטיב ההחלטות שהתקבלו הושווה לסיכום הנתונים בדוח השנתי של מח"ש והתברר, כי התפלגות ההחלטות בתיקים שבהם התלוננו יוצאי אתיופיה על שוטרים דומה להתפלגות ההחלטות שהתקבלו במח"ש בתקופה זו בכלל התיקים. בסך הכול הגיעו למח"ש 271 פניות הקשורות ליוצאי אתיופיה.

אחוז מיצוי החקירה (קרי: פיצוח האירוע והגעה לחקר האמת) בתיקים שנחקרו עומד על 65% - בתקופה שבין ינואר 2013 עד אוקטובר 2015 (לגבי כלל הפניות, אחוז מיצוי החקירה בתקופה זו הוא 64%).

57% מהפניות נמסרו ישירות על-ידי המתלונן, ביתר המקרים גורם אחר העביר את הפניה למח"ש (שירותי הרווחה, עוברי אורח, מודיעין מח"ש, גורם משטרה ועוד).

34% מבין הפניות הקשורות ליוצאי אתיופיה - מגלות על-פניהן חשד לביצוע עבירה פלילית של שוטרים. במקרים אלה נכנס צוות החקירה במח"ש לבדיקת האירוע, וכאשר החשד נגד השוטרים מתבסס - נחקרו שוטרים באזהרה, ובחלק מהמקרים הוחלט על העמדתם לדין פלילי או משמעתי.

מבין התיקים שנחקרו - 22% הסתיימו בהעמדה לדין פלילי, או בהמלצה למשטרה להעמיד לדין משמעתי. 22% מהתיקים נסגרו בעילה של חוסר אשמה. ב-32% מהתיקים לא נמצאו ראיות מספקות לצורך העמדת השוטרים לדין³⁷.

מדוח מח"ש לשנת 2015 ניתן ללמוד על תפיסת העולם של המחלקה:

"מח"ש משמשת בסופו של דבר פלטפורמה אסטרטגית עבור משטרת ישראל ועבור הציבור בישראל, כלי ראשון במעלה להתמודדות עם תופעות פסולות בקרב אנשי משטרה. מח"ש חוקרת, חותרת לחקר האמת ומניחה בסופו של יום את ממצאי חקירתה בפני הגורמים המוסמכים במשטרת ישראל, או (במקרים המתאימים) בפני בית-המשפט המוסמך".

לשיטת מח"ש, באחריות המשטרה - והעומדים בראשה - לעשות שימוש מושכל בתוצרי עבודת מח"ש, לחדד את המסרים הערכיים לארגון, לחנך ולהבטיח באופן שוטף עקירת עשבים שוטים, שהרי המשפט הפלילי, אשר מח"ש אמונה על אכיפתו בקרב שוטרים, אינו חזות הכל".

ממח"ש נמסר בתגובה, כי המציאות מלמדת, שמח"ש מהווה גורם מרתיע ביותר בקרב שוטרים.

37 נתונים נוספים מוצגים בנספח ו' לדוח.

כל תלונה שמוגשת למח"ש על-ידי מתלונן או מי מטעמו מועברת לצוות החקירה הרלוונטי במח"ש ונבדקת ביסודיות רבה. בצד זה, חומרים שמתקבלים מהמשטרה בנוגע לטענות שעלו על-ידי נחקרים, בגין שימוש בכוח שלא כדין, במסגרת חקירתם באזהרה בגין תקיפת שוטרים ולא הוגשו בעניינם תלונות ישירות במח"ש על-ידי המתלונן או מי מטעמו, אינן מאפשרות פתיחה בחקירה ומחייבות קבלת גרסה מסודרת על דרך של קבלת תלונה מפורטת בפני הגוף החוקר. למרות ששום גוף חקירה אינו מזמין מתלוננים להגיע למשרדיו וחזקה על מי שרוצה להתלונן במח"ש כי יעשה דרכו למשרדה, מח"ש פונה למתלונן לפנים משורת הדין, באחרונה אף בדואר רשום, ומזמינה אותו להגיש תלונה מפורטת במח"ש.

זאת ועוד, נמסר בהקשר זה, כי מח"ש פועלת ומחויבת לפעול בהתאם להנחיית פרקליט המדינה מס' 2.18, המיועדת למנוע מתן חסינות ממעצר לאזרחים שתקפו שוטרים בעת מילוי תפקידם אך בשל טענה, כי השוטרים הם שתקפו אותם שלא כדין. לפי ההנחיה, בהסתמך על שיקולים מקצועיים המפורטים בה, על מח"ש מוטלת האחריות לקבל החלטה האם במקרים שבהם הגיעה הפרקליטות למסקנה שהתגבשו די ראיות להעמדת אזרח לדין תוך מעצרו עד תום ההליכים, יש מקום להקפיא הליך זה לצורך פתיחה בחקירה פלילית מקבילה נגד השוטרים המעורבים, ובירור שמא מדובר במקרה אשר אינו מצדיק מהלך מעין זה. מדובר בהנחיה שעברה רענון בשנים האחרונות, תוקפה מחדש ואף אושררה במהלך דיון בוועדת חוק חוקה ומשפט של הכנסת במעמד פרקליט המדינה ומנהל מח"ש.

עוד נמסר ממח"ש, כי כלל החלטות המחלקה, המתקבלות לאחר טיפול פרקליטי המחלקה המומחים בתחומם, נתונות להשגה על דרך של הגשת ערר למחלקת עררים בפרקליטות המדינה. הגורמים המחליטים בעררי מח"ש נמנים עם צמרת התביעה, משנים לפרקליט המדינה, פרקליט המדינה ובמקרים מסוימים אף היועץ המשפטי לממשלה, המאשררים את החלטות מח"ש כאשר רמת ההתערבות בהחלטות מח"ש עומדת באופן יציב על כ-1% בלבד.

זאת ועוד, ממח"ש נמסר בהקשר זה, כי באופן שגרתי ויומיומי מח"ש מפעילה כלים חקירתיים משמעותיים לצורך בירור האמת של התלונות המגיעות לפתחה, הכוללות, בין היתר, איסוף מצלמות מהזירות, בדיקות איכונים, בדיקות פוליגרף, עימותים ואף האזנות סתר, הכול בהתאם לצרכי החקירה והחוק.

כמו כן, נמסר על-ידי מח"ש, כי למרות ניסיונות חוזרים ונשנים להזמין את נציגי קהילת יוצאי אתיופיה לשיח ממוקד, שבו יתבקשו למקד את טענותיהם הכלליות בתיקים קונקרטיים שיאפשרו בחינה אמתית משותפת, הזמנות אלה נותרו ללא מענה (זולת אנשי ארגון טבקה ואחרים, שנפגשו עם מנהל המחלקה וצוותו מטעמם של בני העדה כנציגיהם). מדובר בטענות כלליות, הנוגעות לעבודת המחלקה הכוללת, שפועלת בהתאם לחוק הפלילי ובהתאם להנחיות פרקליטות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה ואינן קשורות באופן ספציפי ליוצאי אתיופיה.

לגופו של עניין, נמסר, כי המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה פועלת רבות בהתמודדות מול מיגור תופעות של התעמרות בחלש ובקבוצות מיעוט, אשר חוו שימוש לרעה של שוטרים בסמכותם, ותיקים רבים שבהם טיפלה מח"ש בשנים האחרונות הסתיימו בהעמדתם לדין של שוטרים, אשר הואשמו בפגיעה בחלש ובהתנכלות לו.

כמו כן, תגובת מח"ש היא, כי מרבית המתלוננים, שבשם מעמידה מח"ש מדי שנה מאות שוטרים לדין פלילי ומשמעתי, משתייכים לקבוצות מיעוט ולקבוצות חלשות באוכלוסייה, הסובלות מנחת זרועם של שוטרים או ממעשי התעמרות וניצול כוח לרעה. **מח"ש כגוף אכיפה הינה עיוורת לצבעו, ללאומו או למינו של המתלונן, העד או השוטר.** מח"ש חוקרת מדי שנה כאלף שוטרים (חשודים ועדים) ומעמידה בין 200 ל-250 שוטרים לדין פלילי או משמעתי.

עם זאת, מח"ש מבקשת להבהיר, כי מרבית הפניות המגיעות למח"ש מכלל האוכלוסייה מתבררות ככאלה שאינן מצדיקות טיפול בשוטר באפיק פלילי. מרבית השוטרים מתנהלים בשגרה בהתאם לחוק. החיכוך הבלתי פוסק של אנשי המשטרה עם הציבור באירועים מורכבים, כגון הפרות סדר, הפגנות, מעצרים וכד', יוצר קרקע פורייה להגשת תלונות. מאחר ששוטרים מוסמכים לעשות שימוש בכוח באירועים אלה, נדרשת מלאכה זהירה ומקצועית באבחנה בין שימוש בכוח סביר, שהוא חלק מביצוע התפקיד, לבין חריגה קלה משימוש כזה, שאינה עולה כדי עבירה פלילית, ובין אלה לבין התנהלות עבריינית של שוטר.

אשר על כן, לפני שמתקבלת החלטה לחקור שוטר באזהרה, בתיקים שבהם שוטר פעל במסגרת תפקידו, מח"ש מחויבת לבצע בדיקות מקצועיות מקדימות, סמויות וגלויות, המבססות את החשד או מפריכות אותו. ברי, שכאשר החשד נגד השוטר מתבסס, פועלת מח"ש בנחישות על-מנת להביא לחקירה מהירה ויעילה ולהעמיד את השוטר לדין במקרים המצדיקים זאת, על-מנת להבטיח את שלטון החוק גם בקרב שומרי החוק.

בנוסף, ראוי לציין, כי בשנים האחרונות מח"ש פועלת לחיזוק הקשר עם נפגעי העבירה, ובפרט כאשר מדובר במתלוננים המשתייכים לקבוצות מיעוט. אשר על כן, בתיקים רגישים שבהם אין מנוס מגניזת תיק החקירה בשל שיקולים משפטיים, נעשים מאמצים להסביר את החלטת הגניזה בפני נפגע העבירה ובני משפחתו. כך, למשל, נעשה בתיק בעניינו של יוסף סלמסה ז"ל ובתיקים רגישים ומורכבים נוספים. בלא קשר לטיבן של הטענות שעלו בצוות, **מח"ש ערה לחוסר האמון המצער השורר בקרב בני העדה האתיופית ובצורך שלה לפעול לבניית אמון מחדש, וזאת באמצעים שונים הנשקלים ומתבצעים בימים אלה.**

הבדיקה מטעם מנכ"לית משרד המשפטים, כפי שצויין לעיל, אכן משקפת כי אין הבדל בהתייחסות המחלקה בין התלונות מקרב יוצאי אתיופיה, לבין תלונות כלל המתלוננים. מן הנתונים היבשים לא ניתן להסיק כי מח"ש נוהגת באופן מפלה או גזעני כלפי יוצאי אתיופיה. למעשה, הנתונים בהם התמקד הצוות נוגעים לסוגיית נטישת התלונות, שלא קיבלה פתרונות ומענים עד כה, ולעובדה כי תלונות המגיעות למח"ש בנוגע לשימוש בכוח שאינן במישור הפלילי (ולפיכך לא בסמכות מח"ש) נסגרות, ולא מטופלות באף אחד מגופי האכיפה. נושאים אלה מקבלים מענה בהמלצות כפי שיפורטו בהמשך. הטענות שנשמעו כלפי מח"ש מעוררות שאלות של מדיניות אכיפה, ושל השאלה כיצד ניתן מעתה ואילך לזהות תופעות בעייתיות³⁸ מתוך מכלול התלונות ולהתאים תוכניות עבודה לנתוח נתונים ותופעות רווחות. נתוח הנתונים אמור לתת מענה לחוסר האמון של הציבור ולגשר על הפער שנוצר בין מגבלות הכלים הפליליים לאלה המשמעתיים. התהליך שבו מח"ש נוקטת באמצעים אקטיביים יותר למיצוי התלונות המוגשות אצלה, והסוגיות שהתבררו במהלך עבודת הצוות יהוו תשתית לתוכנית העבודה המעודכנת של מח"ש לשנים הקרובות.

38 כגון מספר התיקים הגבוה הנפתח נגד צעירים יוצאי אתיופיה בעבירות של תקיפת שוטרים – אשר יכולים להצביע על בעייתיות בחיכוך בין שוטרים ואזרחים צעירים ובעיקר קטינים יוצאי אתיופיה.

מחאת יוצאי אתיופיה

בחוודשים אפריל-יוני 2015, בעקבות פרסום סרטון הכאת החייל דמאס פיקדה בידי שוטרים³⁹, יצאו אלפים מבין יוצאי אתיופיה להפגנות סוערות, בדרישה להפסיק את האלימות המשטרתית נגד יוצאי אתיופיה ובקריאה למאבק בגזענות ממסדית עמוקה ושורשית, הקיימת לטענתם הרבה מעבר למקרה הספציפי של הכאת החייל פיקדה, או המקרה של יוסף סלמסה ז"ל, שהפך גם הוא לאחד מסמלי המחאה בהפגנות יוצאי אתיופיה. מעבר לטענות בדבר גזענות מצד המשטרה, מחו יוצאי אתיופיה על הגזענות הממסדית, שבאה לידי ביטוי בפרשות ובתופעות נוספות, כגון פרשת הדם, הדרת תלמידים במערכת החינוך ועוד.

גם לאחר מכן, במרץ 2016, מחו יוצאי אתיופיה. כ-500 בני-אדם הפגינו מול המטה הארצי של המשטרה בירושלים במחאה על החלטת המחלקה לחקירות שוטרים לסגור את תיק החקירה בדבר מותו של יוסף סלמסה, ונגד אלימות משטרתית שננקטת, לטענתם, כלפי יוצאי אתיופיה. בין המפגינים היו גם בני משפחתו של סלמסה.

אבי ילאו, אחד הפעילים החברתיים שהשתתף בהפגנה וחבר בצוות זה, אמר לתקשורת: "ברגע שמדובר בקורבנות ממצא אתיופי, מערכת החוק סלחנית ולא ממצה את ההליך המשפטי. וזה לא רק יוסף סלמסה - אנחנו זוכרים מקרים רבים שבהם ראינו שמערכת החוק התירה לפגוע באזרחים ממוצא אתיופי. יוסף סלמסה הפך להיות סמל, אבל כמעט אין משפחה ממוצא אתיופי שלא כגשה באלימות המשטרתית". דבריו אלה של אבי ילאו משקפים את המציאות המשתקפת כיום בקרב יוצאי אתיופיה.

בחודש יולי 2016, התקיימה הפגנה נוספת, שבה מחו מאות יוצאי אתיופיה על הקיפוח שנמשך שנים מצד הרשויות ועל אלימות משטרתית, וביקשו להזכיר לכולם: "די, נמאס. אנחנו דור חדש".

תחושת חוסר האמון של יוצאי אתיופיה אינה מופנית כלפי המשטרה, מח"ש וגורמי אכיפת החוק בלבד. חוסר האמון, הכעס והתסכול מופנים כלפי הממסד כולו, בעקבות מדיניות ממוסדת במשרדי ממשלה שונים, החלטות שגויות של מקבלי החלטות ומופעי גזענות שונים בשירות הציבורי - כפי שיתואר להלן.

מדיניות מבדלת

עד לאחרונה הייתה גישת המדינה, שעל-מנת לצמצם את הפערים בין יוצאי אתיופיה לכלל אוכלוסייה, יש צורך להפעיל תוכניות נפרדות, המיועדות ליוצאי אתיופיה בלבד, על-מנת לשפר את סיכויי השתלבותם המלאה בחברה הישראלית. גם אם התוכניות שהוצעו היו טובות, **הרי שהמסר שעובר מתוך הבידול והתיג מחזק דימוי של העדר יכולות (חוסר קומפטינטיות) ומציג את יוצאי אתיופיה כבעלי כישורים ויכולות נחותים וכזקוקים ל"טיפול מיוחד" - שהיא-היא בסיס לתפיסות גזעניות (עליונות קבוצה אחת לעומת חוסר הקומפטינטיות של האחרת).** גישה זו נופצה במסגרת "דרך חדשה", שהציבה בפני משרדי הממשלה לראשונה את העוול שבדרך פעולה זו, גם אם באה מרצון להיטיב. ראוי לציין, כי נשמעו גם קולות אחרים בקהילה, אולם הרוב הגדול, וכך גם משרדי הממשלה, ראו את היתרון הבולט בשינוי הגישה והבטחת השתלבות מלאה במסגרות כלליות, תוך מתן סיוע רלוונטי ומותאם, כל אימת שיידרש, באופן שאינו מתייג או מסליל.

יחס הממסד הדתי ליהודי אתיופיה

יוצאי אתיופיה העלו טענות קשות על-אודות גזענות ואפליה מצד הממסד הדתי, כולל הרבנות. נשמעו טענות שלפיהן קיימת אפליה שיטתית ומאורגנת על-ידי רשויות הדת כלפי יהודי אתיופיה. יהודי אתיופיה מופלים בקבלת שירותי דת מכל סוג, בקבלת סמכויות אנשי דת בקהילה, אפליית רבני הקהילה ובאופן כללי חווים יחס עוין, מזלזל, מבזה ומשפיל של רשויות הדת כלפי יהודי אתיופיה, טענות בדבר "מסלול מיוחד" בעבור יוצאי אתיופיה המבקשים להינשא, מועצות דתיות מסוימות שאינן פותחות תיקי נישואין לזוגות יוצאי אתיופיה, או כאלה שמסרבות לרשום זוגות יוצאי אתיופיה לנישואין. ח"כ אלעזר שטרן אמר בהקשר זה על דוכן הכנסת: "אפליה הכי קשה, הכי כואבת, עלולה להגיע מרבנים".

גם מעמדם של הקייסים - אנשי הדת המסורתיים - הוא נושא המצוי בלב מחלוקת עמוקה בין יוצאי הקהילה לרבנות. בעוד הקייסים הם המנהיגים הרוחניים, אשר שומרים על הרצף הדתי והתרבותי של הקהילה במשך אלפי שנים, הרבנות אינה מכירה בהם כאנשי דת ודורשת הסמכה לרבנות כתנאי למילוי תפקידים כמנהיגים רוחניים דתיים. לאחרונה, בעקבות תביעה שהגישו כמה קייסים קבע בית-הדין האזורי לעבודה בבאר שבע, כי הקייסים הופלו בשכרם במשך שנים, והם יפוצו רטרואקטיבית⁴⁰, ונקב בביקורת חריפה כלפי המדינה בנוגע להעדר פיקוח על העסקתם של הרבנים (מוסמכי הרבנות הראשית) וקייסים יהודי אתיופיה, אשר אפשר את הקיפוח ואת האפליה.

בית הדין קבע, כי המועצות הדתיות סירבו להכיר במעמדם של הקייסים, כוהני דת יהודי אתיופיה, ולהכיר במעמדם של רבנים יהודי אתיופיה, שהוסכמו על-ידי הרבנות הראשית לאחר שעמדו בדרישות הרבנות הראשית. המועצות הדתיות סירבו להכיר באנשי דת מיהודי אתיופיה באופן גורף, ללא קשר להכשרות ולהסמכות הרבניות שיש להם. בית-

40 ראו פס"ד של בית הדין האזורי לעבודה בב"ש - ס"ע 2858-08 הרב אברהם ואח' נגד המועצות הדתיות ומדינת ישראל, אשר ניתן ביום 4/7/2016.

הדין קבע, כי סירוב המועצות הדתיות להכיר באנשי דת מיהודי אתיופיה הוא סירוב "שאין לו מקום ושאינו מתקבל על הדעת", וקבע, כי אנשי דת מיהודי אתיופיה הופלו לרעה על-ידי המועצות הדתיות "מטעמים פסולים".

מפסק הדין עולה, כי לא רק שהמועצות הדתיות סירבו להכיר ברבנים מוסמכים על-ידי הרבנות הראשית ובקייסים מיהודי אתיופיה, אלא שהמועצות הדתיות "התנהלו כלפיהם באופן ובהתבטאויות שאין הדעת סובלת", וכי "המועצות הדתיות ראו בקייסים וברבני הקהילה כנטע זר". בית-הדין קבע, כי יחס הממסד הדתי כלפי יוצאי אתיופיה הוא "יחס משפיל ומפלה", וכי המדינה, אשר היא האחראית על המועצות הדתיות, הייתה מודעת להתנהלות המשפילה והמבזה של המועצות הדתיות כלפי יהודי אתיופיה, ובמקום "לאזור אומץ" ולטפל באפליה השיטתית של המועצות הדתיות ולפעול "למגר ולהוקיע אפליה זו", תרמה המדינה להעמקת האפליה ולהשרשתה, ו"הנציחה את האפליה".

יוצאי אתיופיה-ביתא ישראל, שנלחמו כ-2,500 שנים על שמירת זהותם היהודית והתגברו על האתגרים של שמירת המסורת גם בסביבה לא יהודית מובהקת, לעתים עוינת, עמדו טרם עלייתם בלב דיון הלכתי האם יש להכיר בהם כזכאי חוק השבות. גם לאחר שנקבע שהם יהודים לכל דבר, המשיך הספק הממסדי לכרסם, וחלק מהם נדרשו לעבור תהליך גיור, מקוצר או מלא. תחושת ההשפלה, העלבון וחוסר הצדק הפכו לחלק בלתי נפרד מהחיים בישראל, בצד אתגרי הקליטה האחרים.

פרקטיקות מפלות בתחום הבריאות

"פרשת הדם"

"פרשת הדם" נחשפה ב-1996 ונגעה למדיניות "מגן דוד אדום" בעניין קבלת תרומות של מנות דם מעולים מארצות אפריקה. על-פי המדיניות, שהוסתרה מן התורמים, לא נעשה שימוש בתרומות הדם של יוצאי אתיופיה בשל החשש שהתורמים סובלים ממחלות מידבקות הנפוצות בקרב עולים מארצות אפריקניות יותר מאשר באוכלוסייה הכללית, ובכללן איידס. עם זאת, לתורמים ניתנה "תעודת תורם דם" וניתן להם ולבני משפחתם ביטוח דם למשך שנה, ככל התורמים. רבים מיוצאי אתיופיה טענו שכעסם הגדול אינו על אי השימוש במנות הדם שתרמו, אלא בהסתרה של החשד שהוביל להשמדתן. בשנת 2013, לאחר שביקשה לתרום דם במסגרת יום התרמה שהתקיים בכנסת, חה"כ דאז פנינה תמנו שטה סורבה על-ידי צוות "מד"א" בטענה, כי אינה יכולה לתרום דם. זאת בהתאם למדיניות "מד"א" שלא לקבל תרומות מכל אדם שנולד לפני 1977 באחת מארצות אפריקה, מזרח אסיה והאיים הקריביים, ששכיחות האיידס בהן גבוהה. בעקבות חשיפה חוזרת זו הוקמה במשרד הבריאות ועדה לבחינת תרומות דם בישראל. משרד הבריאות קיבל את הצעות הוועדה, ודן כעת בגיבוש סופי של המדיניות בנושא. משרד הבריאות התחייב כי המסקנות יפורסמו תוך חודשים ספורים מיום כתיבת דוח זה (יולי 2016).

“זריקות דפו-פרוברה”

בעקבות כתבה עיתונאית⁴¹ ובהמשך לדוח שפורסם כמה שנים קודם לכן על-ידי ארגונים חברתיים, נטען בשנת 2013, כי זריקות “דפו-פרוברה”, המשמשות כאמצעי למניעת הריון, נכפו במחנות המעבר בגונדר, באדיס אבבה ולאחר מכן בישראל על נשים עולות מאתיופיה. זאת, מבלי שהוצעה להן אלטרנטיבה או מבלי שניתן להן מידע על-אודות תופעות לוואי אפשריות ועל אמצעים חלופיים אפשריים, ומבלי שניתנה הסכמה מדעת. טענות שהועלו מטעמן של יוצאות אתיופיה היו, כי הזריקות ניתנו במטרה לפקח על הילודה בקרבן ואף לצמצמה. בעקבות חשיפת הפרשה הנחה משרד הבריאות שלא לחדש מרשמי דפו-פרוברה לנשים, אלא לאחר וידוא כי הבינה כל אישה את השלכות הטיפול והחלופות ולאחר הסכמה מדעת. במקביל, בעקבות פניות של חברות כנסת הוקמה ועדת חקירה מטעמו של מבקר המדינה. בדוח המסכם⁴² של החקירה נכתב, כי לא נמצא שהייתה לגופים המעורבים – משרד הבריאות, קופות החולים, טיפות החלב והסוכנות היהודית – מדיניות או פרקטיקה של כפייה או העדפה של אמצעי מניעה זה כאמצעי מועדף לעולות מאתיופיה וכי אי אפשר לקשור בין הירידה בילודה לקבלת דפו-פרוברה. עם זאת, ציין המבקר את תחושת ה“אדנות” של המערכת הרפואית ביחס ליוצאי אתיופיה כגורם מרכזי למשבר האמון על רקע הדפו-פרוברה. גם על דוח המבקר נמתחה ביקורת על-ידי ארגונים ופעילים חברתיים, וזאת בשל העובדה, כי לצורך כתיבת הדוח לא נערכו שיחות עם אף אחת מהנשים יוצאות אתיופיה המעורבות, ומשכך – הבדיקה הייתה חלקית.

בימים אלו עורך משרד הבריאות מפגש בנושא עם כמה ארגונים חברתיים ובוחן כיצד לעבוד מול אנשי המקצוע במערכת כדי לעורר מודעות לנושא ולמנוע הישנות של מקרים דומים בעתיד.

“הפרדת יולדות”

באפריל 2016, נחשפה פרקטיקה של הפרדת יולדות בכמה בתי-חולים. במקביל הסעירו את הציבור דבריה של מנהלת מחלקת נשים ויולדות בבית חולים “הדסה” הר הצופים, פרופ’ דרורית הוכנר, שאמרה בדיון מיוחד בכנסת: “בוודאי שנאשר הפרדה מאתיופית”. בעקבות החשיפה, כמה נשים יוצאות אתיופיה שיתפו את סיפורן האישי וסיפרו, כי חוו על בשרן חוויה משפילה כאשר שכנתן לחדר בבית היולדות ביקשה העברה עקב צבע עורן. בתי-החולים הכחישו כי מדובר במדיניות המונעת מגזענות ונימקו את התופעה בהבנה ובהתחשבות ברצון מטופלות.

משרד הבריאות התבטא באופן חד-משמעי נגד פרקטיקה זו, ומנכ”ל המשרד, משה בר-סימנטוב, זימן את מנהלי בתי-החולים לשיחת הבהרה בנושא וקיים בקורות בבתי-החולים. בשנתיים האחרונות, במסגרת התוכנית הממשלתית לשילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה

41 בתוכנית התחקירים “ואקום” של העיתונאית גל גבאי בטלוויזיה החינוכית.
42 דוח מבקר המדינה יוסף שפירא בנושא זריקות למניעת הריון שניתנו לנשים יוצאות אתיופיה ושפורסם ביום 28.1.16.

בחברה הישראלית (החלטת ממשלה מס' 609 מיום 29.10.2015)⁴³, מוביל משרד הבריאות שורה של פעולות הקשורות בצמצום פערם, בהעלאת הייצוג של יוצאי אתיופיה כעובדים במערכת הבריאות ובכשירות תרבותית. נושא משמעותי נוסף שסימן המשרד כיעד במסגרת החלטת הממשלה הוא בנייה מחדש של האמון עם יוצאי אתיופיה. אלו, לצד טיפול ב"פרשות פתוחות" שתוארו מעלה, מהווים צעדים ראשוניים להתמודדות עם משברי האמון שנוצרו בין יוצאי אתיופיה למערכת הבריאות ונותני השירות בה.

בתחומי החינוך והרווחה

בתחומים אלו נשמעו כמה טענות מצד יוצאי אתיופיה בדבר קיומן של פרקטיקות מפלות והחלטות מוטות, שמתקבלות על-ידי אנשי מקצוע מתחומי החינוך והרווחה. כך, למשל, הוצגו מקרים שזכו להד תקשורתי, של אי קבלת תלמידים לבתי-ספר מנימוקים של תת הישגיות בחינוך הממלכתי, סירוב לרשום תלמידים בחינוך הממלכתי-דתי, אי הסכמה של הורים לשלוח את ילדיהם לפעילויות שמשתתפים בהם ילדים יוצאי אתיופיה, וכיו"ב. בנוסף, נשמעו טענות על הפניות יתר לחינוך המיוחד או לחינוך חוץ ביתי (פנימיות), שנסמכו על נתונים, שלפיהם ייצוגם של יוצאי אתיופיה בשני המקרים הללו גבוה משמעותית ביחס לשיעורם באוכלוסייה הכללית. זאת ועוד, עלו טענות רבות לפיהן שירותי הרווחה ממהרות להוציא את הילדים יוצאי אתיופיה למסגרות חוץ-ביתיות, כי הם אינם ממצים את הטיפול במשפחה, וכי אינם מוצאים את הכלים לסייע בהפחתת המעורבות הפלילית של קטינים יוצאי אתיופיה. עובדות אלה גורמות לתחושות קשות בקרב יוצאי אתיופיה ופוגע בצעירים מקרבם בכך שלא ניתנת להם האפשרות לממש את הפוטנציאל הגלום בהם במסגרות חינוך וטיפול ראויות.

בנוסף, **במערכת החינוך יש מעט מאוד אנשי חינוך בעמדות מפתח מבין יוצאי אתיופיה**⁴⁴, כגון מחנכים ומנהלים, אשר יכולים להוות דמות חיקוי לתלמידים של הנהגה, הצלחה, צמיחה והגשמה עצמית, ולהעניק להם תחושה של מסוגלות, שייכות וגאווה.

אם לא די בכך, לעתים יוצאי אתיופיה נתקלים בביטויי גזענות באופן גלוי ובוטה. כך, למשל, בחודש מרץ 2016 פורסם שיר, אשר הופץ בחינוך החרדי לקראת חג הפורים, המתאר שתי בנות המתלבטות למה להתחפש:

רותי ושולי ישובו וחשבו:

השנה בפורים למה יתחפשו?

"אולי לבובת שלג נחמדת?"

ואולי לגברת מגוונדרת?

43 ראו נספח ג לדוח.
44 נתונים יצוינו בהמשך.

לבסוף כך החליטו:

השנה לכושיות משונות אנו מחופשות.

ישבו השתיים, צמות קלעו,

את הפנים בחום צבעו.

בובת תינוק נשאו על הגב,

וכך לכיתה צעדו יחדיו.

כל הדרך בכושית פטפטו:

האם אותן בכיתה יכירו?"

פרסום השיר גרם לזעם ולתסכול בקרב יוצאי אתיופיה וחברים נוספים בצוות למיגור הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה. השיר ביטא את האופן שבו חלק מהאוכלוסייה מתייחסת ליוצאי אתיופיה. השימוש במילה "כושיות"⁴⁵, שנחשבת למילת גנאי גזענית, ותיאור יוצאי אתיופיה באופן נחות ופרימיטיבי – כל אלה מבטאים תפיסות גזעניות קשות, שיש לפעול באופן שיטתי ועקבי על-מנת למגרן.

יצוין, כי בעקבות פנייה של מנכ"לית משרד המשפטים ויו"ר הצוות לגורמים הרלוונטיים – השיר הוסר מיד מתוכנית הלימודים.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד החינוך ערים ומודעים למצב ועמלים על-מנת לתקן את הטעון תיקון במסגרת התוכניות המשרדיות שאושרו בשנה האחרונה במסגרת החלטת הממשלה 609 שהוצגה לעיל. יישום הצעדים החדשים נמצא בתחילתו וטרם נאספו נתונים שמצביעים על שינוי מגמה באופן שיכול להראות התקדמות ושינוי בנושא. פרסום השיר שמכיל מוטיבים גזעניים שצוטט מעלה מהווה דוגמה לכך, שנדרשת בקרה מובנית על מנת למנוע פרסומים מעין אלה.

בתחום התעסוקה

עובדה היא, שאף-על-פי שיוצאי אתיופיה משולבים בשוק העבודה בהיקפים גדולים, על-פי רוב הם מועסקים במשרות לא איכותיות וחסרות אופק תעסוקתי מובטח, שהשכר בצדן נמוך. אחד ההסברים לכך הוא הסטריאוטיפ הרווח בקרב קבוצת הרוב, שלפיו יוצאי אתיופיה הם בעלי מסוגלות נמוכה ולכן "מוצדק" להדירם או להפלותם.

סקר מעסיקים בנושא גיוון מעסיקים, שבוצע על-ידי נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה⁴⁶

45 זהו כינוי גנאי ליוצאי אתיופיה. בפסק דין ת"א (י-ם) 7878/05 אבי צגאי נגד איגנה אבי אבשלום, כתב השופט יצחק מילנוב: "הכינוי 'כושי' נחשב בעיני החברה בכללותה ככינוי גנאי ועלבון, שנועד להטיל דופי באדם בשל צבע עורו הכהה ולסמנו כחריג" וכנחות ביחס לאדם בעל צבע עור בהיר. המדובר למעשה בביטוי גזעני, שנועד להשפיל ולבזות (...)." ⁴⁶

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה אמונה על אכיפת חוקי השוויון בעבודה **במישור האזרחי** וסמכויותיה: הסמכות לטפל בפניות של עובדים/ות בגין הפליה בעבודה, להגיש תביעות משפטיות בבתי-הדין לעבודה ועוד.

בשיתוף מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה בשנת 2013, בחן את תפישותיהם של 400 מעסיקים בקירוב, ומצא **שיוצאי אתיופיה הם האוכלוסייה שהנכונות לקליטתה בעסק היא בשיעור הנמוך ביותר (5.6%). יוצאי אתיופיה הם בין האוכלוסיות הנתפסות כמפלות ביותר, אחרי מבוגרים, אימהות לילדים קטנים וערבים**.⁴⁷

במהלך הדיונים נחשף הצוות לסיפורים אישיים רבים, שהמכנה המשותף לכולם היה דחייה או אי קבלה לעבודה של יוצאי אתיופיה על רקע אפליה גזעית.

עוד עולה, כי חלק מיוצאי אתיופיה נעדרים קשרים חברתיים רחבים ואינם מחוברים די הצורך לאנשי מפתח, אשר יכולים לסייע להם במציאת עבודה המתאימה להם על-פי כישוריהם, ולכן חלק מהם מתפטר ומסתפק בעיסוק שאינו הולם את כישוריו על-מנת להתפרנס.

מאז שהתקבל בכנסת בשנת 2011 התיקון לחוק להרחבת הייצוג ההולם ליוצאי אתיופיה בשירות הציבורי⁴⁸, שבא לאחר תיקון החקיקה בנושא בשנת 2005 לגבי שירות המדינה, חלה מגמת עלייה במספר המועסקים מקרב יוצאי אתיופיה בשירות הציבורי. כיום עדיין קיים ייצוג חסר של יוצאי אתיופיה בעמדות מפתח. **שילובם של יוצאי אתיופיה בתפקידים איכותיים יכול לסייע לשינוי דעות קדומות ביחס ליוצאי אתיופיה.** מה גם, שזו ראשיתו של תהליך התברגות בעמדות מפתח, עם צבירת ותק וניסיון מקצועי.

בימים אלו שוקדת הנציבות לשוויון הזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה על הקמת פורום ליוצאי אתיופיה, שמטרתו להגביר את הייצוג של אוכלוסיות יוצאי אתיופיה בשוק העבודה הישראלי (הפרטי והציבורי), בדגש על תעסוקה איכותית, ואת קידומם. הפורום יהיה מורכב מנציגי משרדי ממשלה, עמותות, השלטון המקומי מעסיקים גדולים ועוד.

בתחום התקשורת

תחום אמצעי התקשורת מתפרש על מגוון רחב של תחומים, בהם העיתונות הכתובה, האלקטרונית, המצולמת ועוד. גם בתחום זה הועלו טענות קשות, שלפיהן ההנכחה של יוצאי אתיופיה בתקשורת הינה הנכחה שלילית – וזאת באופן כפול: הדבר בא לידי ביטוי בייצוג חסר של יוצאי אתיופיה בתקשורת הישראלית, ואם קיימת סקירה, אזי מדובר בהקשרים שליליים ברובם.

כך, למשל, עולה ממחקר שפורסם באמצעי התקשורת⁴⁹, כי למרות שיוצאי אתיופיה מהווים כ-2% מאזרחי ישראל, הנוכחות שלהם במדיה עומדת על 0.3% מהכתבות באמצעי התקשורת.

עוד עולה, כי גם כאשר יוצאי אתיופיה מסוקרים, הדבר נעשה באופן מובהק בהקשרים שליליים יותר. כך נוצר מצב, שהחשיפה ליוצאי אתיופיה באמצעי התקשורת היא מועטה, ובהקשרים המנציחים תדמית שלילית.

47 מתוך מסמך שהופץ על-ידי נציבות הזדמנויות בעבודה בחודש יוני 2016.

48 החוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011.

49 מחקר של חב' יפעת מחקרי מדיה אשר פורסם ב"דה מרקר" ביום 12.5.2015.

בנושא זה עלו טענות מצד הפעילים החברתיים יוצאי אתיופיה, כי **עיתונאים שונים מפירים את סעיף 14 לתקנון האתיקה של העיתונות**, בכך שבמקרים רבים **מפרסמים את מוצאו של חשוד בפלילים** או של אדם המעורב באירוע שלילי, במקרה זה את מוצאו כיוצא אתיופיה, גם במקום שאלה לא נוגעים עניינית בנושא שבפרסום.

תגובת מועצת העיתונות לדברים אלה היא, כי "מועצת העיתונות טיפלה בעבר בכמה פניות של יוצאי אתיופיה בנושא אפליה, והמועצה גם מחדדת מעת לעת את הנחיות סעיף 14 לתקנון האתיקה העיתונאית בדבר אפיון אתני בדיווחים עיתונאיים כאשר אין בכך עניין לציבור או צידוק מקצועי.

ככלל, אמצעי התקשורת מקפידים על כיבוד התקנון בנושא שבו עסקינן, אך מדי פעם מתגלים כשלים, ואנו מדגישים בפני הציבור את היותנו הכתובת לטיפול בהפרות שכאלה".

השבוי אברה מנגיסטו

ב-8 בספטמבר 2014 חצה אברהם (אברה) מנגיסטו, אזרח ישראלי יוצא אתיופיה בן 28, את הגדר מישראל לעזה ועד היום (יולי 2016) לא חזר לביתו. במשך כעשרה חודשים נשמר הדבר בסוד, אך לבסוף נחשף ביולי 2015. הסיקור התקשורתי של האירוע כלל אמירות קשות של המשפחה ופעילים מקרב יוצאי אתיופיה, שטענו כי מנגיסטו הופקר וכי המדינה לא עושה די כדי להחזירו לידיה. אחרים מוסיפים את המניע הגזעני⁵⁰ וטוענים, כי אילו היה מדובר בבן למשפחה ממרכז הקונצנזוס הישראלי היו פועלים באופן שונה ומהיר יותר להשבתו, או לכל הפחות, היה זוכה להתעניינות הציבור והממשלה. פעילים חברתיים מקרב יוצאי אתיופיה מנסים להציף את העובדה, שמדובר במשפחה נטולת רשת קשרים חברתיים רחבה, ועל כן אינה יכולה להגיע ל"אנשים הנכונים" כדי לקבל סיוע למצוקה הגדולה שבה היא שרויה, אף לא ברמת קבלת מידע שוטף על אופן הטיפול בנושא.

כל הנושאים שתוארו לעיל, מסבירים את הרקע לחוסר האמון שקיים בין הקהילה למוסדות המדינה. בטרם נפרט על עבודת הצוות למיגור גזענות, ראוי לראות את התמונה הרחבה של שינוי מדיניות הממשלה ואת תחילת הדרך התכנונית לטיוב שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית.

ביום 1.8.2016, עת יעלה דוח זה לדיון בממשלה, ימלאו 695 ימים לשבוי של אברה מנגיסטו.

50 בנוסף על כך, חוסר רגישות, בטיפול במשפחת החטוף, עוררה ביקורת נוקבת על אפליה ממסדית כלפי משפחת החטוף ועל זלזול בוטה במשפחה המצויה במצוקה.

"מדרך חדשה" למדיניות הממשלה

רקע כללי

קהילת יוצאי אתיופיה בישראל מונה כ-140,000 נפש, כמחציתם ילידי הארץ. מזה שנים מדינת ישראל משקיעה משאבים ניכרים כדי לשפר את הקליטה של יהודי אתיופיה ולהיטיב את השתלבותם בחברה. מנופי השינוי העיקריים, שבהם מתרכזת עיקר ההשקעה (בסיוע נדיב של יהדות התפוצות, בתחומים חברתיים) הם חינוך והשכלה, רווחה, בריאות, השתלבות בתעסוקה, שירות צבאי ודיוור.

חרף השיפור שחל במצבה של קהילה זו במשך השנים, עדיין נותרו פערים משמעותיים בינה לבין כלל החברה הישראלית, ויותר מכך – התחזקו הקולות שהביעו אי-נחת רבה מהאופן שבו בחרה המדינה להביא לצמצום הפערים.

נוסיף על כך ביקורת חריפה שנמתחה על מוסדות המדינה בדוח מבקר המדינה 63 ג' (2012), שלפיה תוכנית החומש הלאומית⁵¹ לא תוקצבה כראוי, לא נוהלה באופן מיטבי, ובהעדר מדדי הצלחה לא ברור אם השיגה את יעדיה, למרות המשאבים הכספיים שהושקעו בה.

כמענה לליקויים, התקבלה ב-9 בפברואר 2014 החלטת ממשלה מס' 1300⁵², שהטילה על משרד העלייה והקליטה, יחד עם משרדים נוספים, להמליץ בפני הממשלה על מדיניות חדשה לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, תוך קיום הליך התייעצות רב-מגזרי רחב.

החל מפברואר 2014 ועד דצמבר 2014 הוביל משרד העלייה והקליטה תהליך תכנון רב משרדי והיוועצות נרחבת, שלקחו בה חלק נציגי ציבור שנבחרו מתוך השדולה למען יוצאי אתיופיה בכנסת ה-19, פעילי ציבור, אנשי אקדמיה, נציגי משרדי הממשלה, נציגי עמותות ואנשים נוספים, שנושא השילוב המיטבי של יוצאי אתיופיה קרוב ללבם – התהליך מוכר לרבים בשם "דרך חדשה".

מאמץ ניכר הושקע בהליך ההיוועצות ובקבלת התייחסות מהציבור ובפרט מיוצאי אתיופיה. דרכי האיסוף של התגובות, הדעות, ההצעות, הביקורת, השאיפות והתקוות, היו מגוונות: באינטרנט, במפגשים פנים אל פנים, בהתכנסויות מצומצמות ברחבי הארץ, בכנסים רבי משתתפים ואף באמצעות מוקד טלפוני. בסך הכול התקבלו יותר מ-4,000 תגובות. כל הדברים שנאמרו תומצתו לכלל תובנות ומוינו לפי תחומים.

רבים מהדברים שעלו בתהליך זה נגעו לאופן אספקת השירותים לציבור יוצאי אתיופיה והיו שונים מהותית מהדרך שבה סיפקה הממשלה שירותים לאוכלוסייה זו שנים על שנים.

51 תוכנית רב תחומית לשיפור קליטת יוצאי אתיופיה אשר אושרה ב-2008, בהמלצת ועדת שרים מיוחדת וחמש תת ועדות בין-משרדיות. מדובר ברעיון ליישום תוכנית כוללת לטיפול רב-תחומי בנואי ליבה: חינוך, רווחה, תעסוקה, שיכון וקליטה.

52 ראו נספח ז לדוח.

התובנות גובשו ל"אבני יסוד"⁵³ והחלו להשפיע על כיווני החשיבה בתוך המשרדים.

לאור אבני היסוד התקיימו שבעה תהליכי התייעצות נפרדים, באחריות משרדי הממשלה השונים, לרבות משרד החינוך, הבריאות והרווחה, לגיבוש מדיניות בכל משרד ומשרד. בסך הכול התקיימו 56 מפגשי התייעצות, רובם הגדול היו מפגשי התייעצות משרדיים סביב גיבוש המדיניות החדשה והשינויים בפעילות המשרד הנגזרים מכך. ב-25.12.14 התקיים מפגש מסכם רב משתתפים, שבו הוצגו לציבור אבני היסוד וכיווני השינוי הראשוניים שהחלו להתגבש לאורך.

התהליך הואט בשל הכרזה על בחירות מוקדמות, שהתקיימו לבסוף ב-17.03.2015. המשרדים המשיכו ללמוד ולתכנן מחדש את פעולותיהם לאור אבני היסוד, אך עשו זאת בעצימות נמוכה.

האירוע המכונן שאירע בתקופה זו (ב-27 אפריל 2015) היה הכאת החייל דמאס פיקדה בידי שוטר⁵⁴. סרטון המתעד את האירוע הצית גל מחאה נרחב של יוצאי אתיופיה בכל רחבי הארץ, ששיאו בהפגנות שהתקיימו בירושלים ובתל-אביב⁵⁵. ראש הממשלה, בנימין נתניהו, הזמין אליו את החייל ואמר, שהודעו מהתמונות שתיעדו את הכאת החייל בידי שוטרים. נתניהו: "לא נוכל לקבל זאת ונשנה את המצב".

בפגישה שקיים לאחר מכן (4.5.15) עם מגוון משתתפים יוצאי אתיופיה, בהם אנשי ארגונים ותיקים, אנשי דת, צעירים שהובילו את המחאה הספונטנית וח"כים, שמע ראש הממשלה אמירות קשות של הקהילה בדבר גזענות מוסדית שהם חווים, גזענות אישית מצד אנשי משטרה, בייחוד כנגד נערים וגברים בטווח הגילאים 12-30. התופעה הייתה קיימת מזה שנים, והקהילה הרגישה אותה על בשרה, אולם לכלל החברה, ובפרט לדרג הבכיר ביותר בהנהגת המדינה, היא לא הייתה מוכרת. זעקת המפגינים והכאב שהתפרץ בעוצמות גדולות הציבו מראה לחברה הישראלית כולה והעלו לסדר היום סוגיה חברתית כואבת.

בתגובה לאמירות הקשות אמר ראש הממשלה: **"יש כצענים עמוקים שצריך לרפא... יש חברות שהצליחו לעשות שינוי תרבותי, גם אנחנו נצליח ... צריכה להיות התייצבות מודעת ומושכלת נגד תופעת הגזענות. להפוך את זה לנחות. ליצור מיאוס והוקעה נגד התופעה".** בהזדמנות אחרת, בטקס הוקרה לפעילי עלייה שהתקיים בנובמבר 2015, אמר ראש הממשלה: **"היעד שלי הוא להאיץ את השילוב (של יוצאי אתיופיה) בכל תחומי החיים ולהילחם עד חורמה בתופעות הפסולות של אפליה וגזענות. להוקיע ולהקיא. כי כל יוצאי אתיופיה הם בשר מבשרו של העם, שבט משבטי ישראל".** באחרונה⁵⁶ חזר שוב ראש

53 ב-9.2.14 קיבלה הממשלה החלטה מס' 1300, המטילה על משרד העלייה והקליטה להוביל הליך תכנוני רחב לגיבוש מדיניות חדשה לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, תוך קיום הליך היועצות רב-מגזרי רחב לגיבוש תפיסת העבודה החדשה, שתשפיע על מבנה תקציבי הממשלה המופנים לנושא, על נוהלי ההפעלה של השירותים ליוצאי אתיופיה ועל מנגנוני המימון, ההפעלה והפיקוח של השירותים השונים. בהליך התכנון לקחו חלק 12 משרדי ממשלה שותפים. כמו כן, נערך שיתוף הציבור בתהליך, דבר אשר העלה קולות שונים ותובנות חדשות לגבי השאלה כיצד נכון להביא לשילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה. בבסיס הגישה עומדת תפיסת "ייעוץ המונים", שלפיה הידע אינו מצוי במקום אחד, וככל שתהליך ההיועצות רחב ומקיף מגוון נקודות מבט וידע, מתקבלת תמונה טובה יותר כדי לקבל החלטות חכמות ומועילות לגבי הדבר הנכון לעשותו. ההערות והתגובות שנאספו עובדו לכלל תובנות ממגוון קהלי יעד, שגובשו לאבני יסוד שנוסחו בקפדנות. ראו נספח ז לדוח.

54 האירוע מתואר בפרק שעוסק בחוסר האמון כלפי משטרת ישראל לעיל.

55 ראו את הפרק שעוסק במחאת יוצאי אתיופיה.

56 כ"ח באייר. השנה התקיים הטקס ביום 5.6.16.

הממשלה ואמר, בטקס הממלכתי לזכר הנספים בסודן בהר הרצל, כי הוא "מייחס חשיבות ראשונה ועליונה למיגור גילויים של אפליה וגזענות. זוהי תופעה מקוממת. בתוך עמנו. זה דבר שהוא בלתי נסבל, ואנחנו יוצאים נגד זה בכל העוצמה".

מתוך המשבר עלתה גם תקווה. תקווה לשינוי. להתגייסות ממשלתית כוללת לטיפול עומק בשילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית.

כצעד ראשון, הורה ראש הממשלה על העברת האחריות לסיום התוכנית הממשלתית ממשרד הקליטה למשרד ראש הממשלה, על הקמת ועדת שרים בראשותו, שתאשר את תוכניות העבודה המפורטות והמתוקצבות של המשרדים וכן על הכנת תוכנית חירום משטרתית לחיזוק האמון בין הקהילה למשטרה⁵⁷.

החלטות ממשלה

משרד ראש הממשלה קיים, החל ממאי 2015, עבודת מטה מואצת עם כל המשרדים שבהחלטה 1300 להכנת תוכניות עבודה התואמות את "אבני היסוד" והביא אותן לאישור ועדת השרים. בוועדת השרים התקבלו ההחלטות הבאות, שקיבלו תוקף של החלטת ממשלה:

החלטה מס' 324 מיום 31.07.15⁵⁸, שבה אושרו אבני היסוד ונקבע, כי האחריות לטיפול באזרחי ישראל ממוצא אתיופי הנמצאים בארץ יותר מ-15 שנים תעבור ממשרד הקליטה (כפי שהייתה עד אז) למשרדי הממשלה הרלוונטיים. שנת 2016 הוגדרה שנת מעבר, כדי להבטיח מעבר אחריות חלק וללא פגיעה באזרחים מקבלי השירותים.

החלטה מס' 609 מיום 29.10.15⁵⁹ אישרה את תוכניות משרד החינוך, הרווחה והבריאות בהיקף של כ-300 מלש"ח בארבע שנים, וכן את הקמתו של מנגנון יישום, שיפעל במשך ארבע שנות התוכנית על-מנת להבטיח את הטמעת השינויים הדרושים במשרדים וכן לעקוב אחר התקדמות התוכנית כדי לוודא את התקדמותה בכיוון הרצוי.

החלטה מס' 1107 מיום 04.02.2016⁶⁰ אישרה את תוכניות משרד הביטחון וצה"ל, משרד הכלכלה והתעשייה, נציבות שירות המדינה, את השלמת תוכנית המשרד לביטחון פנים ואת הקמת הצוות לטיפול בגזענות.

המשותף לכל תוכניות המשרדים, שהן כוללות יעדים ברורים ומדידים לכיווני השינוי הרצויים, כולן מלוות בוועדה מקצועית מיעצת, שחברים בה לפחות 50% יוצאי אתיופיה, על-מנת לסייע ביישום, לעקוב אחר התקדמות הביצוע ולהתריע מבעוד מועד על חסמים ובעיות במימוש התוכניות.

57	ראו נספח ה לדוח.
58	מצורפת כנספח ח לדוח.
59	מצורפת כנספח ג לדוח.
60	מצורפת כנספח א לדוח.

עיקרי השינויים בתוכניות המשרדים

אין מחלוקת, שהמבחן האמיתי של התוכניות הוא ביישומן: במידת הצלחתן לתרום לשביעות רצון בקרב צרכני השירותים בהיותם שווים בין שווים ולא כקבוצה מיוחדת ומבודלת, וכמובן במידת ההצלחה לצמצם את הפערים שעדיין קיימים בתחומים מרכזיים. תוצאות אלו נוכל לבדוק רק בעתיד לבוא, בייחוד בתום יישום התוכנית בשנת 2019 ובתחנות ביניים לאורך הדרך, מדי שנה.

בשלב התכנון השקיעו המשרדים מאמצים רבים, יחד עם נציגי ציבור שליוו את המשרדים במסירות ותרמו מניסיונם כדי לגבש את התוכניות הטובות ביותר.

אלה עיקרי השינויים:

- בידול- "אבני היסוד" מהוות מגדלור לעבודת המשרדים ועל-פיהן נדרשו כל המשרדים לסרוק את תוכניותיהם ולסמן תוכניות שבהן קיים בידול של יוצאי אתיופיה מכלל המשתתפים. ככלל, תוכניות מבדלות ייסגרו מיידית ולכל המאוחר בשנת 2017, לאחר שיימצא ויישם מענה חלופי ראוי. תוכנית מבדלת תישאר אך ורק אם יוכח צורך מהותי בה, היא תאושר על-ידי מנכ"ל/ית המשרד והבידול יוגבל בזמן.
- מענים של המשרדים יינתנו על-פי זיהוי צרכים פרטני ולא באופן גורף.
- דגש על מעורבות של ההורים ויינתנו הכלים שמאפשרים להתגבר על פערי שפה ככל שישנם.
- מלבד צמצום פערים וחיזוק החלשים, יושם דגש על מענים דווקא למצוינים, במטרה להגביר את מיצוי הפוטנציאל האנושי של יוצאי אתיופיה, בשונה מתת-ניצול הרווח כיום.
- השותפות והשיתוף של נציגי הציבור בעבודה הממשלתית הם נכס להבטחת תכנון נכון יותר ויישום יעיל. תפקידם של נציגי הציבור הוא להתריע על חסמים ובעיות ביישום התוכנית ולהביא את קולות ה"שטח" והערכות בנוגע לכיוון השינוי ולקצב ההתקדמות.
- ייצוג הולם - שיעור יוצאי אתיופיה המשולבים בשירות המדינה הוא כשיעורם באוכלוסייה, אולם רבים מהם מועסקים בעבודות שהשכר בהן נמוך ואין להם אופק קידום. מטרה עיקרית בתוכנית היא להביא לגידול משמעותי בחלקם של האקדמאים יוצאי אתיופיה, שיועסקו בתפקידים משמעותיים, בעלי השפעה ובעלי אופק קידום.
- בניית תוכנית לחיזוק האמון בין משטרת ישראל לבין יוצאי אתיופיה. במסגרת התוכנית בוצעו התאמות של דפוסי עבודת המשטרה, גיוס ושיבוץ של עשרות מפקדי שיטור קהילתיים בריכוזי אוכלוסין של הקהילה האתיופית והכשרת שוטרים לכשירות תרבותית.

החלטת ממשלה על הקמת צוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה

אף-על-פי שנושא יחסה של החברה הישראלית, ובעיקר הממסד השלטוני, ליוצאי אתיופיה עלה במהלך גיבוש המדיניות החדשה, לא זכה נושא זה להתייחסות שיטתית וקונקרטית. המחאה של מאי 2015, שתוארה בהרחבה קודם לכן, הייתה הזרז להבאת הנושא למודעות של ראש הממשלה ולהנחייתו הברורה להיאבק בגזענות בתוך עמנו.

בהחלטת ממשלה מס' 1107 מיום 04.02.16, הוטל על מנכ"לית משרד המשפטים לעמוד בראש צוות לגיבוש תוכנית פעולה להתמודדות עם תופעת הגזענות נגד יוצאי אתיופיה. הצוות נדרש לעסוק בנושאים הבאים:

1. **ריכוז מידע** על-אודות התבטאויות, מקרים, אירועים המכוונים נגד יוצאי אתיופיה בשל מוצאם או צבע עורם, לרבות בזירה האינטרנטית.
2. **גיבוש של נוהלי פעולה במקרה של גזענות ו/או אפליה**, לרבות אמצעים שאפשר לנקוט במשרדי הממשלה לצמצום ממדי התופעה ולהגברת ההרתעה.
3. **גיבוש אמצעים להגברת ההנכחה החיובית של יוצאי אתיופיה** במרחב הציבורי.
4. לראשונה, נקבע באופן מפורש ונוקב, כי על הממשלה להתמודד עם תופעות הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה. ההכרה בתופעה היא צעד ראשון וחיוני על-מנת להתחיל בחשיבה יישומית על הכלים האפקטיביים שיש להפעיל. הנחת העבודה שהנחתה את הצוות היא, שהנושא דחוף וכי יש לנקוט צעדים שיהיו אפקטיביים דיים כדי להתחיל "להניע גלגל" של התמודדות עם הבעיה. לפיכך הונחה הצוות לגבש תוכנית מוגבלת בזמן, שתכליתה ליצור מפנה ממשי בממדי התופעה ובביטוייה, מתוך תקווה שבעתיד לבוא יתמסדו כלים נוספים ותורחב יריעת ההתמודדות לטיפול עומק בשורש הבעיה.

מתודולוגיית העבודה

הצוות הוקם על-מנת לגבש תוכנית חירום למלחמה בגזענות ואפליה נגד יוצאי אתיופיה. בהמשך לדפוס העבודה שנטבעו ב"דרך חדשה" ולאחר מכן בעבודה המפורטת עם משרדי הממשלה השונים, היה ברור ששיתוף הקהילה הוא תנאי הכרחי להצלחת התהליך. בשלב הראשון נעשתה היועצות אינטרנטי. נעשתה פנייה לציבור בשאלה: **אילו כלים צריכים להיכלל בעבודת הצוות כדי למגר את גילויי הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה ולהגביר את נוכחותם החיובית במרחב הציבורי?**

חצי מיליון אנשים לערך נחשפו לפרסום, 382 אנשים הגיבו בזירת ההיועצות. מתוך 400 עצות שהתקבלו, גובשו שבע תובנות, המרכזות בתוכן את האמירות המרכזיות:

חינוך וידע - הגדלת המודעות הציבורית בנושאי קבלת האחר, וכן בתחומי תרבות, היסטוריה ומורשת יוצאי אתיופיה - היא חשובה כדי למנוע בורות המעודדת גזענות. מערכת החינוך ומוסדותיה השונים יכולים לסייע בחינוך כנגד גזענות כבר מגיל צעיר.

תקשורת - שימוש במדיות שונות להנכחת תדמית חיובית והשרשת טרמינולוגיה הולמת יסייעו במיגור התופעה - תוכניות טלוויזיה נושאות על סיפורי גבורת העלייה ועל סיפורי הצלחה כיום. קרייני חדשות בערוצים המרכזיים, פרסומים ממשלתיים ופרטיים ועוד הן דרכים לעשות זאת.

שילוב - אי היכרות ובורות יכולות ליצור גזענות. כדי שייתפסו כחלק מהחברה הישראלית ולא יבודלו, נכון לייצר מפגש אמיתי בין שווים בכל הרבדים - שכונות מגורים, מוסדות חינוך ומקומות עבודה (ציבוריים ופרטיים כאחד).

אכיפה - חקיקה אשר אינה מלווה באכיפה הולמת אינה רלוונטית, בייחוד בנושא גזענות ואפליה. חשוב לוודא, כי מנגנוני האכיפה פועלים בהלימה לחקיקה הקיימת, וכי העונשים הקבועים בחוק יוצרים את ההרתעה הנדרשת ומתייחסים לתרחישים שונים. אכיפה מוגברת בכל הנוגע לבעלי תפקידים ציבוריים תייצר הן הרתעה והן דוגמה אישית.

עבודת המשטרה - המשטרה נועדה לשמור על הסדר הציבורי לטובת כלל אזרחי ישראל. אופן עבודתה צריך להבטיח שלא תבוטא אפליה. שקיפות והנחיות ספציפיות, כמו גם הכשרות לכשירות תרבותית יסייעו בצמצום תופעה זו.

מתן מענה - יש לטפל במקרי גזענות באופן שוטף. אפשר להפעיל מוקד פניות רחב, אשר יידע לקלוט ולטפל בפניות וגם לספק מידע במידת הצורך. ריכוז הפניות במקום אחד יאפשר מדידה טובה יותר של התופעה.

התנהלות רוחבית - מיגור גזענות מצריך עבודה שלמה ויסודית, ולכן נכון שהצוות יגבש מענה לגזענות בכלל ולא רק לגזענות המופנית כלפי יוצאי אתיופיה.

תובנות אלה היו הרקע לעבודת **שלושה צוותי משנה: צוות איסוף והנגשת מידע, צוות כלים וצוות הנכחה חיונית**. כל אחד מהצוותים הורכב מאנשי ממשלה, ציבור, אקדמיה, יועצים משפטיים, ויועץ מטעם ארגון הג'וינט שליווה את התהליך כולו.

מנכ"לי משרדי הממשלה האמורים בהחלטה התבקשו למנות נציגים בכירים מטעמם. משרד המשפטים התגייס בכוח מתוגבר ומינה לצוות משפטיים בכירים ממגוון מחלקות ותחומי התמחות. בנוסף, אנשי אקדמיה הוזמנו לקחת חלק ולתרום מהידע שלהם. מבין בני הקהילה נבחרו אנשים שהגיבו בכתב בהיוועצות האינטרנטית, בעלי ניסיון רלוונטי, אשר הביעו רצון להשתתף והתחייבו לקחת חלק פעיל בתהליך בהתנדבות.

כל דיוני הוועדה הוקלטו ותומללו על-מנת שכל המעוניינים יוכלו להיחשף לנאמר בדיונים.

מליאת הוועדה קיימה שש ישיבות, שהתקיימו בין 17.7.17-23.2.16. נוסף על מפגשים אלה, כל צוות משנה קיים פגישות ודיונים רבים ואסף נתונים רלוונטיים מרגולטורים, ממומחים, מארגונים ומבעלי תפקיד רלוונטיים מתוך משרדי הממשלה, המשטרה וגופים סטטוטוריים⁶¹.

בנוסף, הוכנו שלוש סקירות מעמיקות. האחת על-ידי ד"ר ניסן לימור⁶² - על הניסיון של אנגליה בטיפול בגזענות⁶³, השנייה הוכנה באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה על-אודות הנעשה בקנדה⁶⁴, הידועה כמדינה מגוונת תרבותית, והשלישית הוכנה על-ידי פרופ' עירן הלפרין וד"ר יוליה אלעד-שטרנגר מהמרכז היישומי לפסיכולוגיה של שינוי חברתי, המרכז הבינתחומי הרצליה, בנושא גזענות כלפי יוצאי אתיופיה בראי הפסיכולוגיה החברתית⁶⁵.

היציאה לדרך

על רקע חומרת התופעה של אובדן האמון בין יוצאי אתיופיה למדינה ועומקו, ובעיקר בהינתן התחושות הקשות נגד המשטרה, האתגר הראשון במעלה בצוות למיגור גזענות היה לייצר אמון. לבקש מהמשתתפים לתת אמון בתהליך, להשקיע את זמנם ואת מרצם בעבור התקווה שאפשר לשנות וכי יש בממשלת ישראל, ובייחוד אצל העומד בראשה, כוונה לשנות. לאורך כל הדרך הובהר, כי אין פתרון קסם, וממילא "מיגור הגזענות" הינו שאיפה אוטופית. לצד זה, הצליח התהליך לרתום כ-60 משתתפים מהממשלה ומן החברה האזרחית, שהתגייסו למאמץ משותף מתוך רצון ואמונה שאפשר לחולל שינוי, **ומתוך תחושת דחיפות, לפני שמשבר האמון והתסיסה הנובעת ממנו, יתפרצו באופן בלתי הפיך**.

61	להרחבה על תהליך העבודה של כל צוות משנה ועל מי שלקחו חלק בתהליך העבודה, ראו נספח ד לדוח.
62	מרצה בנושאי המגזר השלישי ומילא תפקידים בכירים בשירות המדינה, לרבות מנכ"ל לשכת נשיא המדינה, מנכ"ל המל"ג, חבר בצוות זה.
63	ראו נספח ט לדוח.
64	ראו נספח י לדוח.
65	ראו נספח ב לדוח.

עקרונות מנחים לעבודת הצוות

- יש לומר, שמראשית הדרך נשמעה ביקורת נוקבת מצד נציגי הקהילה על כך, שמנדט הצוות מוגבל למיגור הגזענות כנגד יוצאי אתיופיה⁶⁶. עם זאת, מובן כי הצוות מחוייב למנדט שהוטל עליו בהחלטת הממשלה.
- בעיית הגזענות נגד יוצאי אתיופיה היא ממסדית וכלל חברתית, ושני המעגלים מזינים זה את זה.
- התופעה קשה מאוד, הצורך בטיפול בה דחוף והכלים שיגובשו צריכים להתאים כדי להתמודד ביעילות עם החומרה והדחיפות. לפיכך, התוכנית מיועדת לשלוש שנים, שבהן יש לשלב ידיים ולבסס תשתית ראשונית ומחייבת להתמודדות עם הסוגיה ולהתחיל להטמיע נורמות התנהגות אחרות (למעט המלצות לשינויי החקיקה, שאינם הוראת שעה) – בציפייה שבזכות מינוף המודעות והעניין במיגור גזענות כלפי יוצאי אתיופיה נבחין בחלוף הזמן בשינוי מגמה בממדי התופעה ובביטוייה ואפשר יהיה לגבש תוכנית ארוכת טווח לטיפול רצוף ומתמשך.
- **תשומת לב מיוחדת צריכה להינתן ביחס לקורבנות המרכזיים של גזענות, שהם נערים וגברים בטווח הגילאים 12-30.**
- מענה לטיפול בתופעות גזעניות צריך להתקיים בכל מקום, ומגוון כלי התערבות ייפרשו באופן רוחבי, תחילה בשירות הציבורי ולאחר מכן במגזר הפרטי, ויביאו לכך, שבכל מקום שאליו יפנה האזרח הוא ימצא כלים ואמצעים להתמודדות עם גזענות ואפליה.

66 גם היועצים האקדמיים לצוות ביקשו להדגיש, כי מכיוון שגזענות מונעת מבסיס נורמטיבי רחב ומתפיסות פסיכולוגיות כלפי קבוצות ומהותן, שינוי בעמדות ובהתנהגות גזענית כלפי קבוצה אחת, שלא ילווה בשינוי רחב יותר בכלל החברה הישראלית, יהיה זמני ושברירי ביותר.

מידת ההצלחה של התוכנית

דוח זה מציע מדיניות טיפול בביטויי גזענות ואפליה ובהתאם לכך – כלים אופרטיביים ליישום במשרדי הממשלה, כדי לממש ולקדם מדיניות זו. עקב הדחיפות וחומרת הבעיה, המלצתנו היא ליישם תוכנית חירום לשלוש שנים, שתגדיר פעולות נדרשות בכמה תחומי התערבות באופן משולב למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה. מדובר, כאמור, בתוכנית קצרת טווח. אין לצפות שבפרק זמן זה ימוגרו התופעות הלא רצויות של גזענות נגד יוצאי אתיופיה, אך יש לקוות שתונח תשתית מספקת, שתאפשר מסלול סדור לתלונות ולטיפול בהן באופן שיתחיל להניע מערכת הרתעתית ואכיפתית, שתביא בהמשך לצמצום ממדי התופעה. בתוך כך, מוצעות התערבויות לנקיטה של תהליכי עומק חינוכיים והכשרתיים ארוכי טווח, בשילוב עם התערבויות ושינויים רגולטוריים המלווים בהסברה וקמפיינים, אשר יקדמו באופן משמעותי שינוי בנוגע לגזענות ואי-השוויון בתודעה הציבורית ויביאו לשינוי שיח ולשינוי נורמות חברתיות באופן מיידי. כפי שצוין – המודל הינו היחס החברתי להטרדה מינית, והשאיפה היא לייצר שיח ציבורי, אשר יגנה ויוקיע את האשמים בגזענות, כפי שהדבר נעשה כלפי המטרידים מינית.

על-מנת לבדוק את יעילות הכלים ולהעריך את כיוון ההתקדמות ואת קצב ההתקדמות, יש לקבוע מדדים ולהציב יעדים שאפתניים מחד גיסא, אך בני השגה מאידך גיסא.

הצוות ממליץ על מדדים משלושה סוגים, כמקובל בתהליך התכנון הממשלתי⁶⁷:

מדדי התארגנות: אלה בוחנים את פעולות ההיערכות הדרושות בתוך המערכת הממשלתית ומביאות להמרת משאבים (תקציבים וכוח אדם) לתפוקות. השלמת שלבי ההתארגנות היא תנאי לביצוע המשימה.

מדדי תפוקה: תוצרי הפעילות הממשלתית המשקפים את ליבת העשייה המשרדית.

מדדי תוצאה: השינויים הצפויים כתוצאה מהעשייה הממשלתית, אך תלויים גם בהשפעות חיצוניות.

בכל אחד מפרקי ההמלצות, המתייחסות לכל צוות משנה בנפרד (איסוף והנגשת מידע, כלים וטיפול והנכחה חיובית), מובאים בסוף הפרק, בהמשך להמלצות, המדדים המוצעים.

הצוות ממליץ, שבתום שנה להפעלת התוכנית תיערך בחינה של מידת המעשיות בעמידה במדדים שתוכננו, וככל שיידרש, יתקיים דיון בהתאמות נדרשות במדדים עצמם או בפעולות להשגתם.

67 מתוך מדריך התכנון הממשלתי, בהוצאת אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה.

סקירת מצב קיים בנושא גזענות

למרות האינדיקציות המובהקות לכך, שחשיבה גזענית וסטריאוטיפית קיימת, וביטויים שונים של גזענות ואפליה אינם פוסחים על השירות הציבורי, רובם של משרדי הממשלה שאליהם פנה הצוות בבקשה לקבל דיווח רשמי – התקשו להצביע על תלונות קונקרטיות שהגיעו אליהם, הטוענות לאפליה של יוצאי אתיופיה, בין אם בקבלת שירות על-ידי עובד ובין אם במסגרת יחסי העבודה במשרד.

בחינה של האפיקים הקיימים במשרדים להגשת תלונה על-ידי אדם שנפגע מיחס מפלה או גזעני ושל הכלים להתמודדות עם התופעה מעלה, כי במישורים שונים של טיפול באפליה במשרדי הממשלה לא ניתן מענה.

העדר התייחסות ממשלתית ייעודית לנושאי גזענות ואפליה

למעט משרד המשפטים, המחזיק ב"קו חם" ייעודי לפניות בנושאי גזענות ואפליה, בכל יתר משרדי הממשלה לא קיים ערוץ ייעודי לקבלת תלונות על אירועים של אפליה וגזענות, בדומה לקיים כיום לתלונות במקרים של הטרדות מיניות. "הקו החם" של משרד המשפטים נפתח ביוני 2014 במהלך מבצע "שובו אחים", שלאחריו החל מבצע "צוק איתן", וזאת נוכח ביטויי הסתה וגזענות בציבור. עיקר התלונות שהגיעו לקו החם נגעו להסתה ברשתות החברתיות, וכמה תלונות הועברו לחקירת משטרה ואף הבשילו להגשת כתבי אישום ולהרשעת הנוגעים בדבר. ברוב משרדי הממשלה קיים רק אגף כללי לפניות ציבור, אשר הוא האפיק המרכזי להגשת תלונות בכל נושא (כך, למשל, במשרד השיכון, במשרד הרווחה ובמשרדים אחרים).

משרדים אחדים מתאפיינים דווקא בריבוי ערוצים לפניה. למשל, במשרד הבריאות פועלים ארבעה ערוצים להגשת תלונות (מוקד כללי להגשת תלונות, קבילות הציבור למקצועות הרפואיים, נציבת קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, והיחידה הייעודית לצמצום פערם ואי-שוויון בבריאות). במשרד החינוך קיימים, מלבד האגף הכללי לפניות ותלונות הציבור, אגפים נפרדים לתלונות על עובדי משרד החינוך במטה ובמחוז, ואגף נפרד לעובדי בתי-הספר, מפקחים ומדריכים, זאת לצד קו פתוח לתלמידים לפניות בכל נושא. כל אחד מן הערוצים נועד לקבלת תלונות בנושאים שונים, על-פי מסגרת נורמטיבית אחרת, סמכויותיו שונות ותחולתו היא על מגוון שונה של נילונים⁶⁸.

מיעוט תלונות של יוצאי אתיופיה וקושי באפיון התופעה

בכל המשרדים, התלונות המתקבלות באפיקים הקיימים אינן מסווגות במילת המפתח "אפליה" או "גזענות" במקרים המתאימים, ולכן קשה לזהות אותן בדיעבד בין יתר התלונות המגיעות למשרד. עובדה זו מקשה על אפיון היקף התופעה באופן מלא.

עם זאת, קיימת אינדיקציה לכך, שמספר התלונות המוגשות הכרוכות בטענת אפליה הינו

68 נשוא התלונה.

מועט. באגף המשמעת בנציבות שירות המדינה הצביעו על שני תיקים בלבד, המתנהלים נגד עובדים בגין אפליה של יוצאי אתיופיה. מבדיקה שערך משרד הבריאות עולה, כי מבין כ-8,000 תלונות שהגיעו לאגף השירות (בשלוש הזרועות הרלוונטיות), רק בעשר מהן הופיעו מילות מפתח של "אפליה" או "גזענות", ומתוכן רק כשלוש אופיינו בפועל כתלונות הנוגעות לאפליה.

הקושי בזיהוי תלונות כתלונות של "אפליה" מתגבר כתוצאה מכך, שרוב התלונות המגיעות נסובות סביב שירות מסוים שלא התקבל, על יחס לא נאות וכד'. ואילו האפליה היא מרכיב נסיבתי הכרוך בה, שלא תמיד מצוין על-ידי המתלונן (המילה "גזענות" או "אפליה" לא נאמרות). כך, למשל, טענה על הטיה בהסדרי ראייה תסווג כנושא מקצועי של "הסדרי ראייה", גם אם קיים בה מרכיב של אפליה או גזענות.

אופן הפנייה הוא מגוון, ונעשה באמצעות טלפון, פקס, מייל, או מכתב. עם זאת, רוב אגפי הפניות (למעט חריגים במשרד הבריאות, בצה"ל ובמשרד הקליטה) אינם מעמידים שירותי תרגום לפניות. בבדיקה שנעשתה במוקד הפניות לאזרחים ותיקים במשרד לשוויון חברתי עלה, שבמהלך שמונה שנות פעולות המוקד התקבלו, מתוך כחצי מיליון פניות, כמה פניות בודדות בשנה של קשישים יוצאי אתיופיה, כאשר מי שמתקשר הם בני משפחה דוברי עברית.

סמכויות הגופים המטפלים והעדר סטנדרט אחיד לטיפול

ביחס לפעילות רוב משרדי הממשלה לא קיימת חקיקה מפורשת, המחייבת את עובדי המשרד לנהוג בשוויון. עם זאת, "השוויון הוא אחד מעקרונות היסוד של המשפט הישראלי. מעמדו של עקרון השוויון אינו נובע רק מעיגונו בדברי חקיקה שונים. הוא זכה להכרה עוד בהכרזת העצמאות ונובע מאופיה של ישראל כמדינה דמוקרטית. בענין **ברגמן** כתב השופט לנדוי, כי 'רעיון זה, שאינו כתוב עלי ספר, הוא מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו'⁶⁹. חריגים לעיגון החקיקתי הם, בין היתר, משרדי החינוך והבריאות, שבהם קיימת חקיקה תומכת – חוק זכויות התלמיד⁷⁰ וחוק זכויות החולה⁷¹. בצה"ל, חובת החיילים שלא להפלות או לנהוג בגזענות מעוגנת גם באמירה הכללית במסמך רוח צה"ל, שלפיה "צה"ל וחייליו מחויבים לשמור על כבוד האדם (...) שאינו מותנה במוצא, בדת, בלאום, במין, במעמד ובתפקיד".

לצד חוקים ספציפיים אלו, המשרדים משמשים כרגולטורים לפי חוקים אלה, ובידיהם כלים מינהליים וסמכויות אכיפה. כך, למשל, לנציב קבילות הציבור למקצועות רפואיים סמכות לזמן את הצדדים, לחייב את הגופים הרפואיים להעניק שירות, להפוך לוועדת בדיקה ולהמליץ על סנקציות, כגון רישום בתיק האישי, השעיה ואף שלילה של רישיון לעסוק במקצוע מסוים. סמכויות אלו של הנציב חלות על כל עובדי מקצועות הרפואה, אף שאינם עובדי מדינה (כגון עובדי קופות החולים). למשרד החינוך סמכות לשלול תקציב ממוסדות חינוך, להרחיק עובד חינוך ועוד, ולגופים הצה"ליים יש סמכויות לתחקור, לבירור ולקבלת החלטה לגבי אופן הטיפול, לרבות הפצת מידע והנחיות. ביתר המשרדים שלא

69 דפנה ברק-ארז, "משפט מינהלי", (2010) כרך ב', עמ' 673

70 חוק זכויות התלמיד, התשס"ה-2004.

71 חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996.

חלה בהם חקיקה פרטנית לא קיימת סמכות חוקית להפעיל סמכויות חקירה או להטיל סנקציות על גורמים אזרחיים.

חוק לתיקון סדרי מינהל (החלטות והנמקות), תש"ט-1958, מחייב את עובדי הציבור שהתבקשו על-ידי אזור להפעיל את סמכותם להשיב לו תוך 45 יום, ולתת מענה מנומק אם סרבו לבקשה. החוק מפורט גם בסעיף 61.22 לתקשי"ר⁷². הוא חל גם על ענייני גזענות. בתקשי"ר בסעיף 61.32 נקבע שיש לתת מענה תוך זמן קצר יותר – 14 ימים. אלא שמבירור שנערך מול מספר משרדי ממשלה נדמה כי מעבר לכך לא קיים פרוטוקול טיפול ייעודי בתלונות שעילתן גזענות או אפליה וכי אופן הטיפול בתלונות משתנה ממשרד למשרד, בין היתר בהיבטים של עדכון המתלונן במהלך הטיפול בתלונתו ובסיומה ובזמן הטיפול הנדרש מעת קבלת התלונה ועד קבלת ההחלטה וביצועה, זאת גם בשל רמת המורכבות המשתנה ממקרה למקרה.

מלבד החקיקה הפרטנית שאוזכרה לעיל⁷³, על כל עובדי הממשלה חלות הוראות חוק המשמעת⁷⁴. עם זאת, יצוין, כי חוק המשמעת לא חל על כל עובדי ההוראה, החינוך והטיפול, למשל.

גופים תומכים נוספים הם ועדות האתיקה של מקצועות פרופסיונליים מסוימים, כגון ועדת האתיקה של ההסתדרות הרפואית, וגופים נוספים, אשר פועלים על בסיס נורמות הקוד האתי של המקצועות הפרופסיונליים. בכללים אלו אין סטנדרט אחיד, ולעתים הם כוללים התייחסות קונקרטית לאי-אפליה ולהתייחסות גזענית, ולעתים מזומנות לא קיימת כלל התייחסות לנושאים אלו.

מלבד זאת, יש גם גופים המטפלים בסוגיות קונקרטיות, כאשר לעתים הם יכולים להיות פלטפורמה לתלונות שיש בהן היבטים של אפליה. דוגמה לכך – ועדות הערר במשרד הרווחה, אשר עוסקות כיום בעיקר בנושאי פרט ומשפחה.

הערר מעקב ודיווח

בהעדר חובה נורמטיבית, המשרדים אינם אוספים נתונים לגבי תלונות בגין גזענות ואפליה, בין היתר בשל הקושי האמור באפיון. צה"ל ונציבות שירות המדינה וגורמים נוספים מפרסמים דוח מדי שנה ובו פירוט כללי על אירועים שטופלו.

הערר מדיניות יוזמת

פרט לצה"ל⁷⁵ ולמשרד החינוך⁷⁶, באופן כללי, משרדי הממשלה נוהגים במדיניות פסיבית

72 תקנות שירות המדינה – קובץ הוראות וכללים המסדיר את ניהולו של שירות המדינה בתחום משאבי האנוש והמפרט את זכויותיהם וחובותיהם של עובדי המדינה.

73 ראו ה"ש 62 ו-63.

74 חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963.

75 צה"ל מקיים בדיקות יוזמות של הכלים והמדיניות המופעלים על-ידו. הבדיקות אינן ייעודיות לנושא הגזענות, אך בתוך כך יכולות להתעורר גם סוגיות של הפליה ממסדית וגזענות.

76 משרד החינוך מבצע על-ידי ראמ"ה סקרי אקלים בית-ספרי וסביבה פדגוגית בקרב התלמידים.

כלפי ביטויים של גזענות ואפליה. המשרדים אינם "מחפשים" אחר גילויים אלו, בין ברמה המוסדית ובין ברמה הפרטנית, והטיפול הוא בדיעבד, רק לאחר שהפגיעה התרחשה.

העלאת המודעות, הכשרות והדרכות

התוכנית הממשלתית ליוצאי אתיופיה נתנה דחיפה משמעותית להגברת המודעות במטה המשרדים לסוגיות של התייחסות מפלה או מבדלת כלפי יוצאי אתיופיה. עם זאת, לא ברור עדיין עד כמה מודעות זו מחלחלת לשטח. במשרדים שונים נעשה ניסיון להתמודד או למנוע מצבים של אפליה וגזענות, כך בצה"ל, במשרד הבריאות, במשרד הרווחה ובמשרד המשפטים, אולם נראה כי אין סטדנרטיזציה וחסרים הטמעה ויישום לאורך זמן ובכל שדרות הניהול.

היבטים משפטיים הנוגעים לגזענות ואפליה

התייחסות המשפט לסוגיית הגזענות והאפליה

העיסוק בסוגיות של גזענות ואפליה נשען באופן רחב על מסגרת משפטית נורמטיבית. החל מעקרונות יסוד כלליים, המבטאים את רוחה של מדינת ישראל, הרואה עצמה מחויבת למתן יחס שוויוני כלפי קבוצות אוכלוסייה שונות, וכלה בהוראות ותקנות ספציפיות, המסדירות התנהגויות קונקרטיות.

חשיבות המסגרת המשפטית בכך, שהיא מסדירה התנהגויות "עשה" ו"אל תעשה" באופן מחייב, המאפשר את אכיפתן כאשר הן מופרות.

בהכרזה על הקמת מדינת ישראל נכתב, בין היתר, כדלקמן:

"מדינת ישראל תהא פתוחה לעלייה יהודית ולקיבוץ גלויות; תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונו של נביאי ישראל; תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; ..."

בחוקי היסוד בדבר זכויות האדם⁷⁷ נקבעו עקרונות היסוד של זכויות האדם בישראל:

1. "זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל."

לחזון שנכתב בהכרזת העצמאות ולעקרונות היסוד האמורים יש יישום ממשי בדין הישראלי, הכולל מגוון רחב של הסדרים משפטיים, שנועדו להתמודד עם מופעים שונים של התנהגות גזענית ואפליה. הסדרים אלה חלים בתחום המשפט הפלילי, האזרחי והמינהלי.

החקיקה בנושא לא עשויה מקשה אחת. היא התפתחה במשך השנים כדי לתת מענה לצרכים שונים שנוצרו. על כן, בדין הישראלי יש כמה הגדרות לנושא הגזענות והאפליה, והן תלויות הקשר.

להלן יפורטו עיקרי ההוראות הרלוונטיות לנושא בתחומי האמנות הבינלאומיות, ורשימת העבירות שבדין הפלילי, העוולות האזרחיות והחקיקה מתחום המשפט המינהלי.⁷⁸

יש להדגיש, שגם הפסיקה עסקה רבות בסוגיית הגזענות והאפליה, הקשורות לסוגיית השוויון ולמדיניות מבדלת בין קבוצות שונות. על הנזק העצום שגורמת תחושת אפליה כתב השופט מישאל חשין את הדברים הללו:⁷⁹

77 חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק.

78 פירוט רחב יותר מופיע בנספח יא לדוח.

79 בג"ץ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485, 503.

"ואפליה, ידענו, היא הרע-מכל-רע. אפליה מכרסמת עד כלות ביחסים בין בני-אנוש, ביניהם לבין עצמם. תחושת אפליה מביאה לאובדן עשתונות ולהרס מרקם היחסים בין אדם לרעהו. אנו נתקלים בתופעת האפליה יום-יום: במקום העבודה, בבית המשותף, בעמידה בתור, ביחסם של בעלי שדרה לאזרח ולתושב. כך באפליה אישית, כך באפליה חברתית, כך באפליה אתנית, כך בכל אפליה ואפליה. אפליה תפרק משפחה. באפליה מתמשכת יאבד עם ותשבות ממלכה. אין פלא בדבר, אפוא, שבכל אתר ובכל דור עשו ועושים בני החברה הנאורים להעלמתה ולמיגורה של האפליה. והמלחמה היא מלחמה מתמדת, מלחמת יום-יום. משולה היא להדיפת גלי הים, שאם תנוח לרגע ישטפו ויכסוך. עיקר הוא, כמובן, יחסי האנוש בחיי היום-יום. וגם אם לא נדקדק בקיום המצווה "ואהבת לרעך כמוך", נתבע ונתבע קיום הצו 'דעלך סני לחברך לא תעביד': כל ששנוא עליך לא תעשה לחברך."

ובעניין אחר נפסק⁸⁰:

"אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה ובנותיה, כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזהותו העצמית של האדם."

מפאת קוצר היריעה ומורכבות הנושא לא יפורטו בדוח ההלכות הרבות שנפסקו בנושא⁸¹.

האמנות הבינלאומיות

ההתמודדות עם תופעת הגזענות אינה ייחודית לישראל, שכן גזענות היא תופעה כלל-עולמית. האמנה הבינלאומית לביעור כל הצורות של אפליה גזעית מגדירה "אפליה גזעית" כדלקמן:

אפליה גזעית⁸² -

"כל הבחנה, הוצאה מן הכלל, הגבלה או העדפה, המיוסדים על נימוקי גזע, צבע, ייחוס משפחתי, מוצא לאומי או אתני, שמגמתם או תוצאתם יש בהן כדי לסכל את ההכרה, ההנאה והשימוש, או לפגום בהכרה, בהנאה או בשימוש, על בסיס שווה של זכויות האדם וחירויות היסוד בחיים המדיניים, הכלכליים, החברתיים, התרבותיים או בכל תחום אחר בחיי הציבור."

כיוון שיש מקרים שנדרשת בהם תוכנית מגזרית-ייחודית דווקא כדי לקדם מדיניות ראויה מבחינה ציבורית, האמנה מגדירה את הנסיבות המצדיקות יצירת הבחנה מותרת, שאינה אפליה אסורה.

80 בג"ץ 1/88, 953/87, פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 322, בפסה"ד של השופט ברק.
81 הרחבה בנושא, ראו למשל - דפנה ברק ארז, משפט מינהלי, כרך ב', עמ' 673-721, בפרק העוסק ב"הפליה".
82 סעיף 1 לאמנה הבין-לאומית בדבר ביעורן של כל הצורות של הפליה גזעית, 1965 (CERD); ישראל חתמה על האמנה ביום 7.3.1966 (כתבי אמנה 861, עמ' 547). סעיף 2 לאמנה מבהיר כי האמנה אינה חלה על הגבלות או העדפות שעושה המדינה בין אזרחים לשאינם אזרחים.

"אמצעים הננקטים לשם המטרה היחידה שבהבטחת קידומן הנאות של קבוצות גזעיות או אתניות מסוימות, או של יחידים, הנזקקים להגנה העשויה להיות נחוצה כדי להבטיח לאותם קבוצות או יחידים הנאה שווה מזכויות האדם ומחירויות היסוד, או שימוש שווה בהן, לא יהיו רואים אותם בגדר אפליה גזעית, אך בתנאי שאמצעים כאמור לא יובילו, כתוצאה מהם, לקיומן של זכויות מיוחדות לקבוצות גזעיות שונות, וכי הם לא יימשכו לאחר שהמטרות שלמענן ננקטו הושגו."

הוראות נוספות הקשורות לחובה להימנע מאפליה מצויות באמנות בינלאומיות נוספות בנוגע לזכויות האדם, שאושרו בידי ישראל⁸⁴.

אמנות זכויות האדם כוללות הוראות, המחייבות את המדינות לנקוט אמצעים נאותים למניעת אפליה.

הדין הפלילי

בדין הפלילי יש כמה עבירות בחוקים שונים בנוגע להתנהגות גזענית ומפלה, וסעיף מיוחד הרואה במניע גזעני בעבירות רבות כנסיבה מחמירה. להלן תפורט רשימת סעיפי העבירות הפליליות בדין הישראלי:

- חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיף 144ב - עבירת איסור פרסום הסתה לגזענות.
- חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיף 144ד - עבירת החזקת פרסום גזעני.
- חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיפים 145-149 - עבירות התאגדות אסורה ("חבר בני אדם, מואגד או לא מואגד, שבאופן מאורגן, בחוקתו או בתעמולתו או בדרך אחרת הוא מטיף, מסית או מעודד לגזענות שהגדרתה רדיפה, השפלה, ביזוי, גילוי איבה, עוינות או אלימות, או גרימת מדנים כלפי ציבור או חלקים של האוכלוסייה, והכול בשל צבע או השתייכות לגזע או למוצא לאומי-אתני, לרבות הטפה, הסתה או עידוד כאמור, לעקרונותיהם של הנאצים או של התנועה הנאצית").
- חוק איסור לשון הרע, תשכ"ה-1965, סעיף 1 ו-6 - עבירת לשון הרע.
- חוק איסור אלימות בספורט, תשס"ח-2008, סעיף 15 - איסור התבטאות גזענית.
- חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988, סעיפים 2 ו-15 - איסור אפליה בעבודה.
- חוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959, סעיפים 42, 42א ו-77א - איסור אפליה בפרסום מודעות דרושים.
- חוק איסור אפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים,

⁸³ סעיף 4 לאמנה דלעיל.

⁸⁴ האמנה לביעור כל צורות ההפליה נגד נשים, 1979; האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, 1966; האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966; האמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים ומשפילים, 1984; האמנה בדבר זכויות הילד, 1989; האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות, 2006.

תשס"א-2000, סעיפים 3, 4 ו-9 - איסור אפליה בהספקת מוצרים ושירותים ציבוריים.

- חוק זכויות התלמיד, תשס"א-2000, סעיף 5 - איסור הפליית תלמידים.
- חוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996, סעיף 28 - איסור הפליית חולים.
- חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, תש"ן-1990, סעיפים 46 ו-95 - איסור שידורי גזענות ואפליה.
- חוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982, סעיף 6לז - איסור שידורי הסתה גזענית.
- חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיף 144 - הכפלת ענישה בעבירות שנעברו ממניע גזענות או עוינות כלפי ציבור, בתנאים המפורטים בסעיף.

הדין האזרחי - עוולות

בדין האזרחי נקבעו עוולות אזרחיות, המעניקות זכות לתבוע פיצוי בגין אפליה. בארבעה חיקוקים נקבעו העוולות באופן מפורש בחיקוק הקובע את החובה להימנע מאפליה; לגבי חיקוקים אחרים, שבהם נקבעה רק החובה להימנע מאפליה - פקודת הנזיקין [נוסח חדש], הקובעת עוולה כללית של "הפרת חובה חקוקה", מהווה את ההשלמה הנדרשת כדי לתבוע פיצוי בגין אפליה. להלן תפורט רשימת העוולות האזרחיות הנוגעות לענייננו:

עוולות אזרחיות פרטניות

חוק איסור לשון הרע, תשכ"ה-1965, סעיפים 1(4), 7 ו-7א - לשון הרע.

חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988, סעיפים 2 ו-10 - אפליה בעבודה.

חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, תשס"א-2000, סעיפים 3, 4 ו-5 - אפליה במוצרים, בשירותים, במקומות בידור ובמקומות ציבוריים.

חוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996, סעיף 4 ו-28א - אפליה בשירותים רפואיים.

עוולות אזרחיות מכוח "הפרת חובה חקוקה" - סעיף 63 לפקודת הנזיקין

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994, סעיפים 21 ו-31 - אפליה בשירותים רפואיים ציבוריים.

חוק זכויות התלמיד, תשס"ה-2000, סעיף 5 - אפליה של תלמידים.

חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), תשס"ז-2007 - אפליה של משתקמים.

חוק זכויות הסטודנט, תשס"ז-2007, סעיף 4 - הפליית סטודנטים במוסדות אקדמיים.

הדין המינהלי - הסמכה וחיוב של רשויות שלטוניות למנוע אפליה או גזענות

להלן יפורטו דוגמאות לחיקוקים העוסקים במישרין בנושא מניעת אפליה או גזענות. מובן שכל רשות מרשויות השלטון מחויבת גם לעקרונות המשטר הדמוקרטי והמשפט המינהלי, ובהם החובה לשמור על עקרון השוויון, כפי שפורש בהלכה הפסוקה.

- חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988 - הקמת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה והסמכתה לטפל בתלונות.
 - חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, תשס"ח-2008, סעיף 35 - סמכות מנכ"ל משרד החינוך להוציא צו סגירה מינהלי למוסד המפר את איסור האפליה שבסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד, תש"ס-2000.
 - חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994, סעיף 37 - סמכות מנכ"ל משרד הבריאות ושר הבריאות לנקוט אמצעים כלכליים קופת חולים שאינה מקיימת את הוראות החוק.
 - חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, תש"ן-1990, סעיפים 37 ו-46 - הסמכת מועצת הרשות השנייה לבטל זיכיון או רישיון שידורים של מי שהפר את הוראות החוק בדבר איסור שידורי הסתה לגזענות ואפליה.
 - התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982, סעיפים 6א, 6ב ו-6ג - הסמכת מועצת הכבלים והלוויין לבטל רישיון של מי שלא קיים את הוראות החוק.
- בנספח יא לדוח מצורפות הוראות החקיקה הקובעות עבירות, מגדירות עוולות, או מפרטות חובות מינהליות מפורשות בתחום מניעת אפליה וגזענות.

עבודת צוותי המשנה

הצוות הרחב התחלק לשלושה צוותי משנה, בהתאם לנושאים שתוחמו בהחלטת הממשלה המקימה אותו.

כל אחד מצוותי המשנה הורכב מהנציגים הרלוונטיים ממשרדי הממשלה, מנציגי משרד המשפטים ומשרד ראש הממשלה. בהתאם למדיניות שהוטמעה בגיבוש התוכניות הממשלתיות בהקשר של יוצאי אתיופיה, בצוותים היו חברים יוצאי אתיופיה. כמו כן, הצטרפו לצוות אנשי אקדמיה, שהיו מעוניינים לקחת חלק בתהליך.

כל אחד מן הצוותים סימן את המטרות שרצה להשיגן, הגדיר את הבעיות המקשות על השגתן כיום, ובחן לאורן את נקודות ההתערבות המשמעותיות שבהן ייעשו הפעולות המומלצות למען שינוי משמעותי בממדי התופעה.

במסגרת עבודת תת-הצוותים עובדו חומרים, נותחו נתונים וקוימו התייעצויות עם מומחים ועם גורמים מקצועיים רלוונטיים שונים. פירוט רחב של עבודת צוותי המשנה מוצג בנספח ד לדוח.

צוות משנה – איסוף והנגשת מידע

הנחות יסוד

1. תת-דיווח ומיעוט של תלונות

במהלך עבודת צוות המשנה, שבו וטענו נציגי ארגוני המגזר השלישי אשר לקחו חלק בעבודתו, כי מספר התלונות על-אודות אפליה וגזענות של יוצאי אתיופיה כיום אינו משקף את מספר מקרי הגזענות והאפליה בפועל. כמו כן, מהסקירה על-אודות הטיפול במקרי גזענות ברחבי העולם עולה, כי היקף הדיווח על תופעות גזענות הינו זעום במדינות רבות. לדוגמה: במחקר שנערך באנגליה בשנת 2013 נמצא, כי 86% מתופעות הגזענות לא דווחו לשלטונות⁸⁵.

2. העדר מיצוי הטיפול בתלונות קיימות

מיצוי חקירה או בדיקה פירושם גיבוש ראיות לפתיחה בהליך פלילי, משמעותי או פיקודי, או, לחלופין, קביעת חוסר אשמה, קביעת חוסר עניין לציבור או קביעה, כי המדיניות הנהוגה היא תקינה ואינה מפלה או גזענית. כמו כן, במהלך בירור הקבילה פעמים רבות מתגלה סוגיה מערכתית, אשר רלוונטית לא רק לקובל הבודד, אלא לאוכלוסייה שלמה. לכן, ומתוך הכרה כי אחד מתפקידי גופי האכיפה, הבדיקה והביקורת הוא תיקון ליקויים מערכתיים, ממליצים לעתים הגופים האלו על בחינת הליקוי כדי לתת פתרון הולם לכלל האוכלוסייה הנפגעת, ובכך מביאים לשינוי ולתיקון ליקויים גם במקום שבו לא הכירו המתלוננים כי הם נפגעים. מעדויות יוצאי אתיופיה ומבחינה שנעשתה מול משרדי הממשלה השונים עולה, כי תלונות רבות המופנות לגורמי האכיפה השונים אינן ממוצות ולעתים אף אינן זוכות למענה כלל. ברבים ממשרדי הממשלה לא קיימים נהלים ברורים לטיפול בתלונות על-אודות מקרים של אפליה וגזענות. נושא זה עלה גם בתהליך שיתוף הציבור, אשר בוצע טרם תחילת עבודת הצוות. אחת התובנות שעלתה מהליך זה היא, כי יש לוודא שמנגנוני האכיפה השונים פועלים בהלימה לחקיקה הקיימת, וכי העונשים הקבועים בחוק יוצרים את ההרתעה הנדרשת ומתייחסים לתרחישים שונים.

3. העדר כתובת אחת נגישה לפניות הציבור

כיום לא קיים בישראל גוף המרכז באופן מסודר ורשמי את הטיפול בתלונות הציבור על-אודות מקרים של אפליה וגזענות, והמתלוננים מופנים לרוב אל גופי הקבילה, הביקורת והאכיפה השונים. במצב זה, שבו למתלוננים פוטנציאליים אין כתובת אחת לפניותיהם ולטיפול מקצועי בתלונות – הם אינם יודעים לאיזה גורם עליהם לפנות, ופעמים רבות הם נאלצים לעבור בין כמה גורמים עד שהם מקבלים מענה ראשוני לתלונתם. **מצב זה גורם פעמים רבות לויתור על התלונה, לאור הקושי הבירוקרטי העומד בפני המתלוננים, ויוצר חוסר אמון בקרב המתלוננים הפוטנציאליים באשר לסיכויים כי יקבלו מענה הולם לתלונתם.**

4. העדר אמון במערכת מצד המתלוננים

במהלך כל עבודת הצוות דיווחו יוצאי אתיופיה על רמת אמון נמוכה מאוד ברשויות אכיפת החוק בכלל, ובמשטרה, במח"ש ובפרקליטות המדינה בפרט. ממצא זה אף נתמך במחקר שביצעו פרופ' גיא בן כורת וד"ר כני יובל מהמחלקה למינהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטת בן גוריון, שעולה ממנו כי ליותר משליש מבני העדה האתיופית בארץ אין אמון במשטרה⁸⁶. קבלת נתונים מהציבור היא פועל יוצא של נכונותו של הנפגע לדווח. היקף הדיווח נובע, בראש ובראשונה, מהאמון שנותנים הפרט או הקהילה בשלטון וביכולתו ונכונותו לתת מענה הולם לפנייתם.

5. העדר יוזמה מצד רשויות לאתר מוקדי גזענות

מבדיקה שנעשתה מול רשויות המדינה השונות, אשר נציגיהן הוזמנו לשיחות הצוות, עולה, כי לא ננקטת פעילות יוזמה לאיתור מוקדי גזענות ונקיטת פעולה אקטיבית כנגד התופעה ומופיעיה.

6. חוסר שקיפות בתהליך הטיפול בתלונות

רשויות המדינה השונות נוהגות לכרסם באופן אקראי וולונטרי בלבד את מספר התלונות שהתקבלו אצלן בנושאי אפליה וגזענות ואת תוצאות הבדיקות והחקירות הנערכות בנושא. הדבר פוגע באופן משמעותי באמון המתלוננים מקרב קהילת יוצאי אתיופיה בהליך הטיפול בתלונות. הנושא עלה ביתר שאת אגב הימנעותה של משטרת ישראל לפרסם לציבור מידע על הליכים משמעותיים שננקטו כנגד שוטרים בעקבות תלונות בגין עבירות של שימוש בכוח שלא כדין על רקע גזעני.

7. העדר תיאום, העברת מידע ושיתוף פעולה בין הגורמים המטפלים לשם מיצוי הטיפול בתלונות

מעבודת הצוות עולה, כי לא קיים תיאום בין גורמי האכיפה השונים באשר לטיפול בתלונות על מקרי גזענות ואפליה, וכי אין נוסח אחיד ומדיניות ברורה בנוגע לאופן שיש לטפל בתלונות מעין אלו.

8. העדר מנגנון פיקוח, מדידה ו"סגירת מעגל"

מהליך שיתוף הציבור, ממפגשים אשר קיימנו עם גופי ביקורת שונים ומסקירת אגף שירות הלקוחות של משרד המשפטים בפני הצוות על-אודות פיילוט פעילות המוקד לטיפול בנפגעי אפליה וגזענות, שהופעל על-ידי המשרד במהלך מבצע "צוק איתן", עולה, כי לא קיים כיום מנגנון של הפניית תלונות על אפליה וגזענות לגורמים הרלוונטיים. המוקד שהופעל במשרד המשפטים גילה, כי אין יכולת לתבוע תשובות וממילא לא מתקיים כל מעקב אחר השלמת הטיפול בתלונה.

86 מחקר שנערך באוניברסיטת בן גוריון בשנת 2014. ממצאים נוספים אפשר למצוא בספר "שיטור בחברה משושעת" של פרופ' בן כורת ואורי גופר (2013).

הגדרת הבעיה וזיהוי נקודת ההתערבות האופטימלית

כאמור, בעבודת הצוות השתתפו פעילים חברתיים יוצאי אתיופיה, אשר חלקו עמנו את תחושותיהם וניסיונם המצטבר על גילויי גזענות ואפליה פסולה שנתקלו בהם, ואף תיארו מקרים פרטניים שחווי או שהגיעו לידיעתם. מדובר, כמובן, במידע חשוב, המדגיש את הצורך בהתמודדות רב-מערכתית עם התופעה, אך מובן כי אי אפשר להסתמך על מידע כזה או אחר שיתקבל בדרך דומה לצורך הבנה של מלוא היקף התופעה. מתוך כך, ולאור ההבנה כי הסיבה המרכזית למיעוט התלונות של יוצאי אתיופיה לגורמי האכיפה הינה חוסר האמון של המתלוננים הפוטנציאליים בגופים אלו, הגיע צוות המשנה למסקנה, כי נכון יהיה שהמודל המוצע יתמקד בהקמת מנגנון ממשלתי, שמטרתו לטייב את עבודת הגורמים האמונים על טיפול בתלונות על גזענות ואפליה, נוסף על איסוף שיטתי של נתונים ומיפוי התופעה.

ממצאים והמלצות לטיפול

1. הצוות מצא, כי יש להקים יחידת תיאום ממשלתית (להלן: "יחידת התיאום"), אשר תהווה כתובת ייעודית לריכוז ולטיפול יעיל, איכותי ומקצועי ותבצע מעקב אחר תלונות על גזענות ואפליה, לאחר השלמת הטיפול בהן.

הצוות ממליץ כי:

תוקם במשרד המשפטים יחידת תיאום ממשלתית אשר תפקידיה יהיו כדלקמן:

א. יחידת התיאום תרכז את הטיפול במקרים של גילויי גזענות ואפליה ותאסוף מידע בנושא. היחידה תפעל לצד הגורמים המוסמכים על-פי דין לטפל בתלונות, וכל פנייה שתקבל תועבר על-ידה לטיפולו של הגורם המוסמך על-פי דין, תוך מעקב מצד היחידה עד לסיום הטיפול בתלונה על-ידי הגורם המוסמך. הקמת היחידה אינה גורעת מזכותו של כל אזרח לפנות בתלונה במישרין לגורם המוסמך על פי דין.

ב. יחידת התיאום תבצע בדיקות יזומות במשרדי הממשלה השונים, תבנה תוכניות למניעה ולמיגור הגזענות, תמליץ לשרת המשפטים על מדיניות בנושא ותפרסם דוח שנתי.

ג. הממשלה תקבע חובת דיווח שנתי של משרדי הממשלה השונים ליחידה הממשלתית על פעולות שנקטו למניעה ולטיפול בתופעות של גזענות ואפליה. יחידת התיאום תרכז את הדוחות ותגיש אותם באמצעות שרת המשפטים, באופן מרוכז לדיון בממשלה.

ד. להנחות, להכשיר ולהפעיל ממונים במשרדי הממשלה השונים ולהיות בית מקצועי לרשות הממונים הממשלתיים (שתפקידם יפורט להלן).

ה. יחידת התיאום הממשלתית תעמוד בקשר עם הגורמים המוסמכים לחקור, לברר לטפל או לנקוט הליכים פליליים, משמעתיים או פיקודיים בתלונות אלו, ותעקוב אחר הטיפול בהן ותוצאותיו.

2. הצוות מצא, כי על-מנת לתת מענה לדיווח החסר על מקרים של גזענות ואפליה יש לשפר באופן ניכר את הנגישות אל הגופים המטפלים ואל הפונה.

הצוות ממליץ כי:

א. יחידת התיאום תהווה גורם מנתב לכלל הגורמים השונים המטפלים בתלונות גזענות על-פי סמכויותיהן הקיימות.

ב. התלונות יופנו ליחידת התיאום על-ידי מוקד ייעודי שיופעל על-ידי אגף השירות במשרד המשפטים.

ג. יש לנקוט פעולות שיבטיחו הנגשה מרבית של יחידת התיאום הממשלתית לציבור לרבות:

(1) הנכחה קבועה ואינטנסיבית של יחידת התיאום ברמה הציבורית: הנגשת מידע לציבור על-אודות קיומה של היחידה ועל האופן שבו הציבור יכול לעשות בו שימוש.

(2) יוגדר בעל תפקיד בתוך היחידה, שיהיה אחראי על הנגשתו לציבור.

(3) תיקבע חובת פרסום קיום היחידה ודרכי הפנייה אליה במוקדי קבלת קהל ואתרי האינטרנט של משרדי ממשלה ומוסדות ציבוריים (קופות חולים, בתי-ספר, רשויות מקומיות וכו') לרבות באמצעות חוזרי מנכ"ל.

ד. סמכויות היחידה ואמצעי הבירור והאכיפה העומדים לרשותה, אופן הטיפול בתלונות, מגבלות הטיפול שלה והיקף והרקע המקצועי של הצוות העובד בה יהיו נגישים לציבור.

ה. תתקיים חובת פרסום מידע שנתי על-אודות מספר הפניות שהופנו ליחידה, סטטוס הטיפול בהן ותוצאות הטיפול. כמו כן יכלול הפרסום גם ניתוח של תוכני התלונות העיקריים; הגופים אשר נגדם הוגשו תלונות; הצגת מקרי בוחן מייצגים; פרסום כומבי של תלונות שהטיפול בהן הסתיים; והדרכת עובדי ציבור בנושא מרחב שיקול הפעולה בהתייחס למופעי גזענות: מתי חלה עליהם חובת דיווח ובאילו דרכים באפשרותם לעשות כן.

3. הצוות מצא, כי יש לרכז את הטיפול בנושא אפליה וגזענות בתוך כל משרד ממשלתי או ביחידות הסמך על-ידי גורם אחד, על-מנת לשפר את הטיפול ולהביא לאחידות הטיפול בנושא זה.

הצוות ממליץ כי:

ימונה "ממונה למניעת גזענות ואפליה" בכל משרד ממשלתי, לרבות בצה"ל, במשטרה ובשב"ס, אשר יהיה כפוף מבחינה מקצועית ליחידת התיאום שתוארה לעיל ותפקידו יהיה כדלקמן:

א. הממונה ירכז את נושא הגזענות והאפליה במשרד, בהתאם להחלטות הממשלה ויחידת התיאום שתוקם במשרד המשפטים.

ב. הממונה יהווה כתובת ברורה לתלונות על ביטויי גזענות ואפליה כלפי עובדים ומקבלי שירותים (במקביל, כמובן, לאפשרות להגיש תלונה לגופים המוסמכים), יהיה אחראי להכנת הדוח השנתי של המשרד על התמודדותו עם תופעות של גזענות ואפליה, וידווח באופן שוטף ליחידת התיאום.

ג. הממונה יהיה מתכנן אסטרטגי ויועץ למנכ"ל בנושאים רלבנטיים, ויהיה אחראי על ההדרכות בנושא במשרד.

בכל משרד ממשלתי, יחידת סמך ותאגיד סטטוטורי ימונו מבין העובדים ממונים ייעודיים, אשר יוכשרו לברר תלונות על גילויי גזענות ויונחו **מקצועית על-ידי יחידת התיאום. יחידת התיאום הממשלתית תגדיר יחד עם נציבות שירות המדינה את תפקידי הממונים ותעניק להם הכשרה ראשונית נוסף על הכשרה שוטפת וימי עיון, ותהווה עבורם כתובת מקצועית לפניות ולהתייעצויות.** הממונים יהוו גורם מקצועי, האחראי על התחום של מניעת אפליה וגזענות במשרד, יעניקו ייעוץ למנכ"לים בנושא ויבצעו מיפוי נתונים וחסמים, נוסף על תוכנית עבודה להסרתם.

4. **הצוות מצא, כי הסיבה העיקרית להימנעות מדיווח על מקרים של גזענות ואפליה היא חוסר אמון משמעותי של הנפגעים מגילויי גזענות ואפליה ברשויות המטפלות ובעיקר ברשויות אכיפת החוק.**

הצוות ממליץ כי:

א. יחידת התיאום הממשלתית תפעל לגיבוש נוהלי עבודה בשיתוף פעולה עם גורמי החברה האזרחית וקהילת יוצאי אתיופיה.

ב. יחידת התיאום תפעל בשקיפות המרבית ותנגיש מידע על פעילותה לציבור, בפרט אודות תוצאות הטיפול בכל תלונה שטופלה על-ידה, בכפוף לשמירה על פרטיות הפונים אליה.

ג. יחידת התיאום תפעל להרחיב את ההנגשה הכלכלית, הפיסית והלשונית למוקד קבלת התלונות.

ד. הקמת היחידה תלווה בקמפיין ציבורי ותקשורתי רחב היקף.

ה. יחידת התיאום תנקוט פעילות אקטיבית על-מנת לחשוף ולהעלות לתודעת הציבור ולגופים המטפלים תופעות גזענות ולטפל בהן בכל שנדרש.

5. **הצוות מצא, כי על-מנת לתת מענה אפקטיבי לתופעת הגזענות ולבעיית חוסר האמון בקרב יוצאי אתיופיה, יש לגבש נוהל טיפול, הכולל מעקב, פיקוח ובקרה, שיבטיחו "סגירת מעגל" וטיפול מיטבי באירועים של גילויי גזענות.**

הצוות ממליץ כי:

א. יחידת התיאום תהיה בעלת סמכויות בקרה ותפעיל, בין היתר, אמצעי טכנולוגיה לביצוע מעקב ובקרה אפקטיביים.

ב. ימונה אחראי על בקרה, על מדידה ועל פיקוח של הפעולות הנדרשות לטיפול אפקטיבי בתלונות.

ג. במקרים של העברת הבירור בתלונה לגורמי חקירה קיימים (כגון המשטרה, מח"ש או אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה), תעודכן יחידת התיאום בכל שלבי הטיפול בבירור התלונה.

ד. יחידת התיאום תגבש, בתיאום עם כלל הגורמים הרלוונטיים, נוהל לטיפול בתלונות על אפליה וגזענות, תוך עדכון מעת לעת לפי הצורך. הנוהל יכלול חובת דיווח של כל גורם שהועברה אליו תלונה לטיפול וקביעת לוח זמנים לטיפול בתלונה.

ה. יחידת התיאום תנהל מעקב אחר תלונות באמצעות מערכת ניהול תלונות ממוחשבת, שיזפיע בה כל מהלך הביצוע של הטיפול בתלונה. מערכת זו תהווה גם אמצעי לשמירת היסטוריית הטיפול בתלונה.

ו. סיום הטיפול בתלונה יחייב מכתב יידוע לפונה, ובמקרים מסוימים ישקול הממונה לפגוש את הפונה ולהסביר לו על תוצאות ההחלטה ומשמעותה.

6. **הצוות מצא, כי קיים צורך בליווי יחידת התיאום על-ידי מועצה ציבורית בלתי תלויה, שהחברים בה יהיו נציגי החברה האזרחית, נציגי ממשלה ומומחים; אשר תגביר את השקיפות בפני הציבור הרחב ותייעץ ליחידת התיאום בנושאי מדיניות הטיפול בתופעת הגזענות.**

הצוות ממליץ כי:

א. לצד פעילות יחידות התיאום הממשלתית תפעל מועצה ציבורית, המורכבת מנציגי משרדי הממשלה המנויים בהחלטת הממשלה 1107, מאנשי ציבור ומומחים בתחומים הרלוונטיים, אשר תהווה גוף מיעץ ליחידה.

ב. המועצה הציבורית תתכנס מעת לעת על-מנת לגבש המלצות למדיניות בתחום מיגור הגזענות ולתת את חוות דעתה לגבי טיוטת הדוח השנתי והצעת תוכנית העבודה של היחידה.

**7. הצוות מצא, כי ההתמודדות אל מול תופעת הגזענות צריכה להתבצע בשלושה מישורים:
רמת הפוגע, רמת הנפגע ומישור המניעה.**

הצוות ממליץ כי:

א. יחידת התיאום תעסוק, בין היתר, בבניית הקשר עם מנהיגי הקהילה והארגונים האזרחיים, בהבניית דרכי פעולה משותפות, בקיום מפגשים וחילופי מידע ודעות, בשיתוף, בחשיבה על מדיניות, על מהלכים ועל פעילות למאבק בגזענות.

ב. בשלב ראשוני, יחידת התיאום תעסוק במניעת גזענות ואפליה בשירות המדינה. ככל שיינתנו סמכויות ליחידת התיאום בהמשך - היא תפעל בשירות הציבורי הרחב, לרבות מול השלטון המקומי.

ג. יחידת התיאום תהיה אמונה על מיסוד התיאום ושיתוף הפעולה עם ארגונים המגישים סיוע לנפגעי פשעי שנאה והפועלים לניטור אירועי שנאה וגזענות על-מנת לתווך בין הנפגע ובין הארגונים.

מדדי הצלחת התוכנית

מדדי התארגנות		
ספטמבר 2017	הקמת יחידת התיאום במשרד המשפטים ואיושה. (בתום השנה הראשונה לפעילותה ייבחן עיגון סמכויותיה של היחידה בחקיקה)	✓
ינואר 2017	מינוי ממונים משרדיים לטיפול במניעת אפליה וגזענות הקמת מועצה ציבורית מייעצת	✓
יוני 2017	הקמת פלטפורמה אינטרנטית	✓
מדדי תפוקה		
	עלייה בגידול השנתי בפניות למוקד התלונות ביחס לשנה קודמת (צפי הפניות של יוצאי אתיופיה בשנה הראשונה - 1,000)	↑
	שיעור הפניות למוקד שהטיפול בהן הסתיים בזמן הנקוב בפרוטוקול הטיפול	85%
	פרסום תלונות שהטיפול בהן הסתיים	100%
מדדי תוצאה		
	עלייה בשביעות רצון המתלונן מאיכות הטיפול בעניינו (במוקד, בסיוע המשפטי, במח"ש), שתיבחן על-סמך סקר טלפוני קצר, שיופנה למתלונן בסיום הטיפול בעניינו, או אחת לחצי שנה, ככל המוקדם (או בתדירות שתיקבע לעמידה בקשר עם המתלונן)	↑

צוות משנה – טיפול וכלים

צוות משנה "טיפול וכלים" חולק לשני תת-צוותים: האחד בחן את **הכלים במישור האזרחי**, והשני בחן את **הכלים במישור הפלילי** - הקיימים להתמודדות עם גזענות ואפליה. מטרות שני תת-הצוותים והנחות היסוד שעמדו בבסיס עבודתם - זהות. עם זאת, המסקנות וההמלצות שונות, וכל אחד משני תת-הצוותים פירט את המלצותיו בנפרד.

מטרות הצוות

- לסייע לנכגעים מגילויי גזענות ואפליה לממש את זכויותיהם באמצעות הגשת תלונה (פלילית או משמעתית) או תביעה (אזרחית).
- להרתיע אנשים ממתן יחס גזעני או מפלה, בפרט בקרב עובדי ציבור ונותני שירותים.
- העלאת המודעות של גורמי האכיפה להתנהלות גזענית וגיבוש מדיניות אחידה במשרדי הממשלה לטיפול ולאכיפה, המשקפת יחס מחמיר כלפי תופעות אלו.
- לצמצם את הפערים הקיימים בין יוצאי אתיופיה לאוכלוסייה הכללית במישור האכיפה הפלילי.
- להגביר את רמת הדיווח והבקרה על פעולות משרדי הממשלה, המשטרה ומח"ש בטיפול במתלוננים, בחשודים ובעצורים.
- **לקדם שינוי חברתי של אפס סובלנות כלפי ביטויים ותופעות של גזענות ואפליה.**

הנחות יסוד

ביטויי גזענות, אפליה והשפלה נעשים בגלוי כלפי יוצאי אתיופיה, ואולם קיימים גם ביטויים סמויים, הבאים לידי ביטוי בקבלת החלטות פרטניות שונות בעניינם של יוצאי אתיופיה, ומעצם טבעה של אפליה וגזענות סמויה - קשה לאמוד אותה, קשה למצוא לה תימוכין וקשה להוכיח אותה.

האתגר של המערכת השלטונית בישראל הוא להביא למיגור התבטאויות והתנהגויות גזעניות אלה, הגלויות והסמויות, בראש ובראשונה בקרב עובדי הציבור, ובהמשך גם בקרב כל נותני השירותים במדינה, מתוך שאיפה לכך שהדבר יביא לשינוי חברתי כולל בסוגיה.

כפי שהיטיב לומר אחד מנציגי הציבור מקרב יוצאי אתיופיה במהלך דיוני הצוות - אם נתייחס להתנהגויות והתבטאויות גזעניות כאל "**הטרדה גזענית**" - בדומה ל"**הטרדה מינית**" - המסד הערכי וההרתעתי יהיה ברור וחד-משמעי.

הדין הישראלי כולל מגוון רחב של הסדרים משפטיים, שנועדו להתמודד עם מופעים שונים של התנהגות גזענית ואפליה. הסדרים אלה חלים בתחום המשפט הפלילי, האזרחי והמינהלי⁸⁷.

עם זאת, אין חקיקה, המטילה על אדם אחריות פלילית על היותו אדם גזעני, וגם אין חקיקה, המטילה אחריות פלילית על אדם על כל אמירה או התנהגות גזענית שלו. הצוות שקל האם ראוי לחוקק חקיקה שכזו, שתחול על כלל האוכלוסייה. חקיקה שכזו היא מהלך מורכב ורווי קשיים, שכן היא מבקשת ליצור הגבלה הפוגעת בחופש הביטוי על-ידי יצירת נורמה, שצפוי קושי רב באכיפתה על כלל הציבור.

לעומת זאת, אין חולק, כי התנהגות נאותה מצד עובדי ציבור, עובדי משרדי הממשלה השונים, שוטרים ובעלי מקצועות נוספים המשרתים את הציבור חייבת להיות התנהגות החפה מכל סממן של גזענות ואפליה, ובוודאי כזו שאין בה משום "הטרדה גזענית". התנהגות זו היא חיונית לא רק כדי לשמור על כבודם של יוצאי אתיופיה, אלא גם כדי לחזק את אמונם ברשויות השלטון, ובכך שהממשלה מחויבת לנקוט במדיניות של "אפס סובלנות" כלפי גילויי גזענות ואפליה בקרב רשויות השלטון.

בנוסף, הרשויות הציבוריות צריכות לפתח כלים לטיפול יעיל בתלונות על מופעים או התנהגויות גזעניות ומפללות של אנשי הציבור ולהתמודד איתן, על-מנת שהתנהגויות גזעניות ומפללות יהפכו ללא לגיטימיות בחברה הישראלית.

לאור כל זאת, הצוות יצא לדרך תוך בחינת המצב הנורמטיבי הקיים ותוך בחינה מדוקדקת של מודל הטיפול בהטרדות מיניות ויישומו, ככל שהדבר האפשרי, על התנהגויות של "הטרדות גזעניות". בשונה מהטרדות מיניות, שהטיפול בהן עוגן, בין היתר, בחקיקה מסודרת – הטרדות גזעניות אינן מוגדרות ואינן מעוגנות בחוק ספציפי – **ובשל הדחיפות והצורך בשינוי מיידי במציאות הישראלית, לא המליץ הצוות, בשלב זה, על חקיקת חוקים חדשים אלא על שימוש בכלים הנורמטיביים הקיימים, שלא נעשה בהם כיום שימוש מספק. מעבר לכך, המתנה לחקיקת חוק איננה אפשרית במציאות הבוערת במדינת ישראל.**

תת-צוות כלים וטיפול – במישור האזרחי

הגדרת הבעיה וזיהוי נקודת ההתערבות האופטימלית

תת-צוות זה בחן את המדיניות במשרדי הממשלה השונים, את האופן שבו הם מטפלים בתלונות על גזענות ואפליה ואת הכלים המשפטיים המתייחסים למקצועות רישויים ולמגזר הפרטי.

המציאות מלמדת, כי חלק מיוצאי אתיופיה סובלים מהתנהגות גזענית כלפיהם בנקודות מפגש שונות עם עובדי ציבור או עם נותני שירותים, בין אם אלה שייכים לשירות הציבורי ובין אם למגזר הפרטי. אמנם, אין מידע בדוק בדבר היקף התופעה, אך סקירה של עניינים

שהגיעו לבירור משפטי מלמדת על כך, שיש מקרים שבהם נאמרו כלפיהם אמירות והתנהגויות גזעניות.

כך, לדוגמה, קצין בצה"ל אמר למפקדו של חייל יוצא אתיופיה, בנוכחותו ובנוכחות חיילים אחרים: **"שתדע לך שהחייל הכושי הזה שלך מעצבן אותי"**, ובהזדמנות אחרת סרב ללחוץ את ידו לאחר שלחץ את ידם של החיילים האחרים ביחידה⁸⁸.

במקרה אחר אמרה קצינה במשטרה לשוטר, לגבי שוטר אחר, יוצא אתיופיה, ששמע את הדברים - **"מי זה השחור הזה שיושב מולך"**, ולאחר מכן אמרה לשוטר שאיתו דיברה - **"תן לשחור הזה לעשות את זה"**⁸⁹.

הפסיקה מלמדת על התנהגויות גזעניות נוספות כלפי יוצאי אתיופיה, אשר נאלצים להגיש תביעות לפיצויים כדי לשמור על כבודם.

תת-הצוות סימן לו כיעד ליצור נורמה, אשר תבטיח טיפול אפקטיבי במקרים של גילויי גזענות ואפליה במישורים שאינם פליליים, תעניק סעד לנפגע ותרתיע מפני הישנותן של תופעות אלו. **מטרת עבודת הצוות היא לייצר נורמה ציבורית אחידה של אפס סובלנות כלפי תופעות של גזענות ואפליה.**

לצורך טיפול אפקטיבי בתופעות הגזענות והאפליה, הצוות מיפה את סוגי הפוגעים לפי החלוקה הבאה:

א. עובדי ציבור - אשר חלות עליהם הוראות הדין הפלילי, האזרחי (כאשר לא חלה חסינות) והמשמעתי;

ב. בעלי מקצועות רישויים - אשר חלות עליהם הוראות הדין הפלילי, האזרחי, כללי משמעת פרופסיונליים וכללי אתיקה;

ג. המגזר הפרטי - פרטים אשר חלות עליהם הוראות הדין הפלילי והאזרחי.

בחנית הכלים המשפטיים העלתה, כי קיים מגוון רחב של כלים משפטיים לטיפול כאשר מתעוררת תלונה פרטנית בגין יחס משפיל או מבזה על רקע גזעני. עם זאת, הכלים המשפטיים אינם אפקטיביים בחלקם, ובחלקם האחר אינם נאכפים על-ידי רשויות המדינה. נמצא, כי לא ניתן מענה מספק הלכה למעשה במופעים על רקע גילויי גזענות או אפליה.

אופן ההתמודדות של משרדי הממשלה עם תלונות בגין גזענות או אפליה, הכלים הנורמטיביים העומדים לשירותם לתכלית זו, מדיניות האכיפה הנוהגת במקרים של תלונות או טענות למדיניות מפלה ופוגענית כלפי יוצאי אתיופיה, **מתוך הנחת היסוד של הצוות, שעל המדינה לשמש מוכת להתנהגות ראויה ושוויונית** - היו מוקדי העניין העיקריים בעבודת הצוות.

במסגרת העבודה זיהה הצוות נקודות שונות להתערבות, ואלה המלצותיו:

88 בגץ 6466/10 **טוראי אברהם (אבי) ימור נ' הרמטכ"ל** (פס"ד מיום 30.6.2011).
89 סעש (ב"ש) 53819-07-13 **עברי אנגדה נ' משטרת ישראל** (פס"ד מיום 11.12.2014).

ממצאים והמלצות לטיפול

1. **הצוות מצא, כי יש להקים יחידת תיאום ממשלתית, אשר תהווה כתובת ייעודית לריכוז ולטיפול באופן יעיל, איכותי ומקצועי ותבצע מעקב אחר תלונות על-אודות גזענות ואפליה⁹⁰.**

הצוות ממליץ, כי:

תוקם במשרד המשפטים יחידת תיאום ממשלתית, אשר תפקידיה פורטו בהרחבה בפרק הקודם, המתאר את המלצות צוות "איסוף והנגשת מידע".

הצוות ממליץ, כי יחידת התיאום תוקם במסגרת החלטת ממשלה בשלב הראשון, ובשלב השני – ייבחן הצורך בגולציה נוספת, אשר תעגן את סמכויות יחידת התיאום בחקיקה.

2. **הצוות מצא, כי יש לנקוט הליכים משמעותיים כלפי עובדי ציבור בשל התנהגות גזענית ומפלה.**

הצוות הגיע למסקנה, כי עד כה, בעת גילויים של התנהגות גזענית נהגו רשויות השלטון **בעיקר** בדרך ניהולית, היינו – בין היתר, העמדת עובד הציבור שהתנהג שלא כראוי על טעותו, דרישה שיתנצל, הכנסת הערה לתיקו האישי וכד'.

מדיניות זו ייתכן שהייתה סבירה לשעתה, אך לאור העובדה שגילויי גזענות ואפליה נמשכים ביתר שאת, אין בה די. כידוע, עובדי ומשרתי ציבור כפופים לדין משמעת. עובדי מדינה, חיילים, שוטרים, סוהרים ועובדי הרשויות המקומיות כפופים לדין משמעת. אם התנהגו התנהגות שאינה הולמת⁹¹.

על כן הצוות ממליץ, כי:

א. בידי רשויות השלטון יש כלי אכיפת נוסף, שכיום כמעט ולא נעשה בו שימוש לגבי התנהגויות גזעניות ומפלות, והוא העמדה של עובדי ומשרתי ציבור לדין משמעת בשל "התנהגות שאינה הולמת".

ב. עובד או משרת ציבור, כאשר יש תשתית ראייתית המצביעה על כך שהתנהג באופן גזעני או מפלה, למשל על דרך של אמירות גזעניות חוזרות ונשנות, או השמעת ביטויים גזעניים בפני כמה אנשים, או שהתנהג התנהגות משפילה ומבזה על רקע גזעני, או שממונה התנהג באופן כזה כלפי מי שכפוף למרותו – מן הראוי שגופי התביעה המשמעית יונחו, ככלל, להעמידו לדין משמעת בפני בית-דין משמעת בעבירה של התנהגות שאינה הולמת.

ג. מדיניות שכזו תשקף עליית מדרגה בהתייחסות רשויות אכיפת החוק להתנהגויות גזעניות במגזר הציבורי, ותשדר מסר ציבורי שמדובר בהתנהגות פסולה. בכך **יהווה**

90 ראו המלצה מס' 1 של צוות איסוף והנגשת מידע.
91 חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, סעיף 17; חוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955, סעיף 130; חוק המשטרה, תשס"ו-2006, סעיף 5 וסעיף 3 לתוספת הראשונה; פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"א-1971, סעיף 103 וסעיף 3 לתוספת השנייה; חוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978, סעיף 9.

השירות הציבורי מודל להתנהגות הראויה בציבור כולו⁹².

ד. כיוון שמדובר בגופים רבים שאחראים על הדין המשמעתי, אשר מדיניות כל אחד מהם אפשר שתהיה שונה בהקשר זה, מן הראוי להמליץ ליועץ המשפטי לממשלה, הפרשן המוסמך של הדין עבור הממשלה ורשויותיה והעומד בראש מערכת אכיפת החוק בישראל – להוציא הנחיית יועץ משפטי לממשלה, המפרשת את עבירת המשמעת של "התנהגות שאינה הולמת" באופן הכולל התנהגויות גזעניות ומפללות בנסיבות דלעיל.

ה. מן הראוי שבהנחיה ייאמר, כי המדיניות הראויה באכיפת הדין המשמעתי היא לטפל בהתנהגויות גזעניות ומפללות בכלים ניהוליים, כפי שהדבר נעשה כיום, אך גם לשלב עמם נקיטת הליכים בפני בית-דין משמעתי, במקרים המתאימים.

הצוות בדעה, כי שילוב של טיפול מינהלי יחד עם הליכי דין משמעתי הוא כלי עוצמתי ומרתיע, שתוצאתו יכולה להביא עד כדי פיטורי אדם מן השירות הציבורי. סנקציה שכזו היא סנקציה חריפה ביותר, הן מבחינה כלכלית, הן מבחינת קטיעת שאיפותיו של אדם להתקדם בשירות הציבורי, והן מבחינת הביוש ("שיימינג") הנלווה לפרסומו, שיש בו כדי לייצר הרתעה ושינוי תודעה. על כן אפשר להניח במידה רבה של ודאות, כי פרסום המדיניות החדשה שיוביל היועץ המשפטי לממשלה בקרב עובדי הציבור וכן נקיטת הליכים משמעתיים בפני בית-דין משמעתי ופרסומם של הליכים שכאלה בקרב העובדים – תייצר מודעות להתנהגות הראויה וכן הרתעה. תוצאת הדברים תהיה הגברת אכיפה והפחתה בהתנהגויות הגזעניות והמפללות במגזר הציבורי.

3. הצוות מצא, כי יש לנקוט הליכים משמעתיים גם כלפי בעלי מקצועות רישויים בשל התנהגות גזענית ומפללה.

בישראל יש מקצועות רבים שהעיסוק בהם מחייב רישיון מטעם המדינה (להלן – מקצועות רישויים), כגון חוקרים פרטיים, רופאים, פסיכולוגים ועוד. העוסקים במקצועות רישויים נתונים לרגולציה על-פי דין וכפופים בדרך כלל גם לדין משמעתי, הכולל במקרים רבים עבירת משמעת של התנהגות שאינה הולמת את המקצוע⁹³. העוסקים במקצועות אלה הם בחלקם גם עובדי ציבור, אך רבים מהם הם עצמאים או שכירים בגופים פרטיים.

92 ראו מקרה יניב יחזקאל, קב"ט בית חולים ברזילי שהועמד לדין משמעתי במסגרת בד"מ 23/16. פס"ד בבית הדין למשמעת של עובדי המדינה גזר על העובד, בין היתר, פסילה למשך 3 שנים משירות המדינה וזאת בגין מספר אישומים, ביניהם התוית מדיניות של הפליית יוצאי אתיופיה בקבלה לעבודה ואמירות פוגעניות כלפיהם.

93 חוקים הנוגעים למקצועות הרישויים שמדובר בהם והסעיפים הקובעים את עבירות המשמעת לגביהם הם: פקודת המילדות, סעיף 7; חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, תשל"ב-1972, סעיף 25 (חוקרים פרטיים); חוק הספנות (ימאים), תשל"ג-1973, סעיף 118; פקודת הרופאים [נוסח חדש], תשל"ז-1976, סעיף 41; פקודת הרוקחים [נוסח חדש], תשמ"א-1981, סעיף 56; פקודת רופאי השיניים [נוסח חדש], תשל"ט-1979, סעיף 45 ותקנות רופאי השיניים (שינניות), תשל"ח-1978, תקנה 8; תקנות בריאות העם (צוות סיעודי במרפאות), תשמ"א-1981, תקנה 15; חוק השימוש בהיפנוזה, תשמ"ד-1984, סעיף 18; חוק הרופאים הווטרינרים, תשנ"א-1991, סעיף 19; חוק העובדים הסוציאליים, תשנ"ו-1996, סעיף 27; חוק המתווכים במקרקעין, תשנ"ז-1996, סעיף 14א; חוק הפסיכולוגים, תשל"ז-1997, סעיף 33; חוק שמאי מקרקעין, תשס"א-2001, סעיף 16; חוק הסדרת העיסוק בייצוג על-ידי יועצי מס, תשס"ה-2005, סעיף 16; חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, תשס"ח-2008 (8) מקצועות – פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק וכדומה) – סעיף 23; חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, סעיף 158כב (בקררים מורשים);

לאור העובדה, כי העוסקים במקצועות הרישויים מספקים שירותים לציבור, ומן הראוי שגם התנהגותם תהיה כזו המכבדת את הציבור, ואם יימצא כי התנהגו באופן גזעני ומפלה - המדינה תנקוט את כל האמצעים שברשותה על-מנת להענישם ולמנוע התנהגות שכזו בעתיד. לעניין זה, ככלל, מן הדין לפרש את המונח "התנהגות שאינה הולמת את המקצוע" ככזו שכוללת התנהגות גזענית ומפלה. פירוש זה עולה בקנה אחד עם ערכיה של מדינת ישראל, מדינה המחויבת לשמור על כבוד האדם של תושביה.

עם זאת, יש לציין, כי יש מקצועות רישויים, שבדין הקיים כיום לגביהם עבירת המשמעת של התנהגות שאינה הולמת אינו כולל התנהגות גזענית, שכן הדין מפרט מה הן ההתנהגויות שאינן הולמות את המקצוע ואינו כולל סעיף סל בעל "רקמה פתוחה"⁹⁴.

גם לגבי העוסקים במקצועות הרישויים, יש לציין שהם נתונים לאחריותם של משרדי ממשלה שונים, ואין כיום מדיניות אחידה וברורה בכל הנוגע ליישום עבירת המשמעת של התנהגות שאינה הולמת על בעלי מקצוע אלה אם התנהגו באופן גזעני ומפלה.

יצוין, כי במקרים רבים התובעים המשמעתיים הם היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה או מי שמונו מטעם היועץ המשפטי לממשלה, ולכן הם למעשה כפופים למדיניותו המשפטית בנושאים שעליהם הם מופקדים.

על כן הצוות ממליץ כי:

א. היועץ המשפטי לממשלה ישקול להוציא הנחיה לכל התובעים המשמעתיים של המקצועות הרישויים, שבה יבהיר את מדיניותו בכל הנוגע לנקיטת הליכים משמעתיים במקרים שיש בהם תשתית ראייתית להתנהגויות גזעניות ומפלות שפורטו לעיל.

ב. התייחסות מיוחדת יש לתת לעניינם של עורכי-הדין, אשר לגביהם יש עבירת משמעת של התנהגות שאינה הולמת⁹⁵, אך הדין המשמעתי לגביהם מופקד בעיקרו בידיה של לשכת עורכי-הדין. כיוון שגם היועץ המשפטי לממשלה מוסמך להגיש קובלנה לבית-דין משמעתי בשל עבירת משמעת⁹⁶ מוצע, כי משרד המשפטים יפנה ללשכת עורכי-הדין ליישם בתיאום את המדיניות הכללית דלעיל גם על-ידי מערך התביעה המשמעתית של לשכת עורכי-הדין.

הערכת הצוות היא, **שהצהרה על מדיניות זו של היועץ המשפטי לממשלה, ובהמשך נקיטת הליכים במקרים המתאימים, תביא להטמעת המדיניות של אפס סובלנות כלפי התנהגויות גזעניות במעגלים רחבים יותר מן השירות הציבורי לבדו, ותהא בעלת השפעה משמעותית על החברה בישראל ועל אמון הציבור גם בהתנהגותם של מגזרים רחבים של בעלי מקצועות חופשיים.**

94 **חוק המהנדסים והאדריכלים**, תשי"ח-1958, סעיף 15 - "התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע - השר יקבע בתקנות, לאחר התייעצות במועצה, כללים בדבר התנהגותם של הרשומים בפנקס המהנדסים והאדריכלים, והעובר עליהם יואשם בהתנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע." **בתקנות המהנדסים והאדריכלים (כללים בדבר התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע)**, תשנ"ה-1994, לא נקבע סעיף כללי של התנהגות שאינה הולמת. הוא הדין לעניין **חוק רואי חשבון**, תשט"ו-1955, סעיף 11, **ותקנות רואי חשבון (התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע)**, תשכ"ה-1965.

95 **חוק לשכת עורכי-הדין**, תשכ"א-1961, סעיף 61 וכללי לשכת עורכי-הדין (אתיקה מקצועית), תשמ"ו-1986, כלל 2.

96 סעיף 63 לחוק לשכת עורכי-הדין.

4. הצוות מצא, כי יש להוסיף תניה חוזית, האוסרת התנהגות גזענית ומפלה בחוזים ממשלתיים.

במסגרת דיוני הצוות עלתה דרישה מצד הפעילים החברתיים יוצאי אתיופיה להרחיב את הנורמה האוסרת "הטרדה גזענית" גם לגבי גופים מתחום המשפט הפרטי, שהמדינה התקשרה איתם בחוזים לאספקת שירותים. כידוע, העובדים בגופים אלה אינם כפופים לדין משמעתי, ויכולה להתקיים בקרבם התנהגות גזענית שאין לה כיום מענה משפטי מרתיע מצד הממשלה. התנהגות שכזו יכולה להתקיים בין העובדים ובין עצמם, בין מנהל בגופים אלה ועובדיו, או מצד עובדים כלפי אזרחים המקבלים שירותים מגופים אלה. צמצום תופעה שכזו מותנה, ככלל, ברצונם של מנהלי הגוף הפרטי.

הטעם לדרישה מתבסס על כך, שמשרדי ממשלה שונים נוהגים להסתייע בגופים פרטיים לביצוע תפקידים שונים, אך צורת ההעסקה אינה שוללת קיומם של מאפיינים ציבוריים בפעילות המתבצעת, בין מבחינת מיקום הפעילות ובין מבחינת סוג השירותים הניתנים לציבור, ולכן משפיעה על אופן הציבור ברשויות השלטון. כך, למשל, שירותי ניקיון, שמירה ותחזוקה ניתנים בידי גופים פרטיים בתוך מבנים של משרדי הממשלה; כמו כן, גופים חוץ-ממשלתיים יכולים לתת שירותים לציבור, כגון הפעלת מעון מטעם משרד ממשלתי, אחיות בתי-ספר וכד'.

במתן שירותים ציבוריים שכאלה קיים אינטרס ציבורי מן המעלה הראשונה להבטיח לגבי העובדים בגופים אלה בתוך מתחם ממשלתי או בעת מתן שירות לציבור בידי עובדים במיקור-חוץ, כי המדינה תנהג באופן, המבטיח מיגור של כל צורות ההתנהגות הגזענית מצד העובדים בגופים אלה.

בחוזים הממשלתיים הנהוגים כיום והמיישמים את הוראות תקנות חובת המכרזים אין כל התייחסות לחובתו של ספק השירותים למדינה להבטיח, כי עובדיו לא יתנהגו באופן גזעני או שיש בו משום "הטרדה גזענית". הספק מחויב לשמור על זכויות העובדים על-פי דיני העבודה, אך עם חוקים אלה לא נמנה, למשל, חוק איסור לשון הרע.

על כן הצוות ממליץ, כי:

א. יש להרחיב את החובות המוטלות על ספקי שירותים של משרדי הממשלה לפעול כדלקמן:

1. מציע/ספק ינקוט את כל הפעולות הנדרשות כדי להבטיח כי הוא או עובדיו לא יתבטאו או יתנהגו באופן שיש בו משום ביזוי של אדם בשל גזעו, מוצאו, דתו, מקום מגוריו, גילו, נטייתו המינית, או מוגבלותו (זהו נוסח הוראת סעיף 1(4) לחוק איסור לשון הרע⁹⁷).

2. הובא לידיעת המציע/הספק כי מי מעובדיו התנהג כאמור לעיל, ינקוט את כל הפעולות שהוא מוסמך לעשות כדי להבטיח שהמעשה לא יישנה.

3. הפר מציע/ספק את חובותיו לפי סעיף זה - רשאי המשרד, לאחר שנתן למציע להשמיע את טענותיו, לנקוט אמצעים העומדים לרשותו לעניין הכרת חוזה.

97 חוק איסור לשון הרע, תשכ"ה-1965.

ב. מבחינת **תחולת ההוראה**, יחידת החשב הכללי תוציא הוראה למשרדים המעסיקים עובדים באמצעות גופים חיצוניים לכלול בחוזים חדשים את נוסח ההוראה דלעיל, בתחומים שלהלן:

1. לגבי התקשרויות שביצוען נעשה בתוך משרדי הממשלה (כגון עובדי שמירה, ניקיון, תחזוקה ומחשוב);

2. התקשרויות בחוזים למתן שירותים לציבור.

כך, הוראה זו לא תחול, למשל, על קבלן המבצע עבודת בינוי של בניין משרדים חדש בשל ההנחה, כי עבודה מסוג זה פחות מזוהה עם השירות הציבורי ואמון הציבור בו.

מוצע, כי נוסח ההוראה ינוסח בידי יחידת החשב הכללי כדי להקל על המשרדים ליצור אחידות ולהבטיח יישום הנורמה. לניסוח ההוראה שכזו לא נדרש מקור סמכות מיוחד בדיני המכרזים, שכן תנאי חוזי מסוג זה הוא מסוג התנאים שסביר לכלול בחוזה, שביצעו מתקיים בתוך בניין משרדים ממשלתי או בעת מתן שירות לציבור גם מחוץ לבניין הממשלתי.

המלצה זו, אם תיושם, תחול תחילה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. לאחר שייצבר ניסיון בהפעלה, מומלץ לשקול את הרחבת תחולתה, ובמידת הצורך בחקיקה, גם על גופים ציבוריים נוספים.

5. **הצוות מצא, כי יש לתת סיוע משפטי לפי חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות ציבוריים, התש"ס-2000 (להלן: "חוק איסור הפליה במוצרים ושירותים"), לכל אדם שנפגע ומבקש להגיש תביעה אזרחית בגין חוק זה ללא מבחן כלכלי.**

קשה לאמוד את מספר התביעות שמוגשות לפי חוק איסור הפליה במוצרים ושירותים. עם זאת, מתוך חוויות אישיות של חברי הצוות והתייעצויות עם עמותות ועורכי-דין העוסקים בתחום הגיע הצוות למסקנה, **שהחסם הכלכלי הוא חסם משמעותי בהגשת תביעות אזרחיות**, שהן תהליך ארוך, הכרוך באי-ודאות.

מאחר שחוק זה מבטא ערכים חשובים לקידום על-ידי המדינה, ונכון להיום אין תמיכה של המדינה בו, יש מקום שהמדינה תיתן תמיכה גם בנושאים הללו בדמות סיוע משפטי, ללא מבחן כלכלי, לכל מי שנפגע על-פי חוק זה ומבקש לתבוע על-פיו.

על כן הצוות ממליץ, כי:

המדינה תממן את הגשת התביעות בגין חוק זה לכלל האוכלוסייה במהלך שלוש השנים הקרובות, וזאת על-מנת לעודד הגשת תביעות ויצירת פסיקה משנה תודעה.

א. יש לתקן את חוק הסיוע המשפטי, תשל"ב-1972, לצורך ביצוע סעיף א', כך שיינתן ייצוג משפטי לכל מי שזקוק לכך בהקשר של פגיעה בשוויון או אפליה - ללא צורך בעמידה בקריטריון כלכלי.

ב. יש לבטל את אגרת בית-משפט בתביעות שתוגשנה לפי חוק איסור אפליה במוצרים ושירותים, על-מנת להקל ולעודד הגשת התביעות לפי חוק זה ולמנוע מהם חסם כלכלי להגשת תובענה כאמור.

ג. נציין, כי שרת המשפטים, איילת שקד, פועלת על-מנת לקדם נושא זה.

תת-צוות כלים וטיפול - במישור הפלילי

תת-צוות זה עסק בכלים המשפטיים והאחרים הקיימים במישור הפלילי ובחן את הכלים העומדים לרשות גורמי האכיפה השונים, וזאת על-מנת לבחון טענות קשות שהועלו מטעם פעילים חברתיים על-אודות גזענות, אפליה ופרופיילינג, המופנים כלפי יוצאי אתיופיה, הן על ידי אזרחים והן על ידי משרתי ציבור ואשר באים לידי ביטוי בהליכי האכיפה הפליליים.

הגדרת הבעיה וזיהוי נקודת ההתערבות האופטימלית

במהלך עבודת הצוות נשמעו טענות רבות על שימוש מופרז בכוח, על אכיפה מפלה ובלתי שוויונית ועל התנהלות בלתי ראויה אחרת של גורמים במערכת אכיפת החוק הפלילי לרבות אי העמדה לדין של אזרחים אשר עוברים עבירות ממניע גזעני במקרים הרלוונטיים. עוד נשמעו טענות על יחס סלחני של מערכת אכיפת החוק כלפי עובדי ציבור, שהתנהלו באופן פסול או מפלה כלפי יוצאי אתיופיה.

הצוות פעל לאיסוף רחב של נתונים עובדתיים לצורך בחינת טענות אלו וערך דיונים בנוכחות נציגים מהמערכות הציבוריות השונות - הן לצורך בירור הפעולות שננקטו עד עתה לטיפול בתלונות אזרחים יוצאי אתיופיה, והן לצורך בחינת הנתונים שנאספו, האפשרויות להסיק מהם מסקנות ולגבש המלצות.

בדיונים נבחנו אופן הגשת התלונות בגופים השונים (במשטרה, במח"ש ובמחלקה לדין משמעתי והיחידה לתלונות הציבור במשטרה) והשלבים השונים של מנגנון האכיפה הפלילית: ממעצרו של החשוד, עובר דרך חקירתו וקבלת החלטה על פתיחת תיק פלילי בעניינו, בחינת הליכים חלופיים להליך הפלילי ומעורבות שירות המבחן, הגשת כתב אישום והרישום בגיליון הרישום הפלילי. זאת תוך התייחסות לתלונות שהושמעו ובחינת פתרונות אפשריים לשיפור הפעילות של מנגנוני האכיפה הפלילית.

בנוסף, נבחנו כלל הכלים הנורמטיביים הנתונים בידי רשויות האכיפה לטיפול בטענות בדבר התנהגות מפלה וגזענית של עובדיה - הן מבחינת **הסמכויות הקיימות על-פי דין**, והן מבחינת **מדיניות העמדה לדין פלילי, משמעתי או פיקודי** בגופי התביעה השונים ובכך נבחנו שלושה נושאים: התנהלות שוטרים; יחס כלפי יוצאי אתיופיה בהליך הפלילי; שימוש בסעיף הרלוונטי בחוק העונשין⁹⁸ בהגשת כתב אישום וקביעת מתחם העונש⁹⁹ במקרים של ביצוע עבירה פלילית ממניע גזעני.

הנתונים שנאספו

במסגרת העבודה התקבלו נתונים רבים מהמשטרה. המשטרה אספה וניתחה נתונים בענין זה, וחלק מן הנתונים אף שימשו צוות זה בעבודתו. , התברר כי אחוז ה**התיקים הפליליים שנפתחים נגד יוצאי אתיופיה**, וכן אחוז כתבי האישום - **אינו פרופורציונלי באופן חריג** לשיעורם באוכלוסייה. **נתונים חריגים אלה בולטים בייחוד כאשר מדובר בקטינים**, כמפורט להלן:

98 סעיף 144' לחוק העונשין התשל"ז-1977.
99 סעיף 40' לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

על-פי הנתונים שהועברו לעיוננו ממשטרת ישראל (מסמך מיום 15.3.2016)¹⁰⁰, שיעורם של יוצאי אתיופיה באוכלוסייה הוא 1.6%. לא הובאו בפנינו נתונים מדויקים באשר לשיעור הקטינים יוצאי אתיופיה ביחס לכלל הקטינים בישראל, אך נראה כי מדובר על כ-2%.

לעומת זאת, 2.9% מכלל התיקים הפליליים שנפתחו בשנת 2013 – נפתחו נגד אזרחים יוצאי אתיופיה. בשנים 2014 ו-2015 נתון זה **עלה לכדי 3.2%** (כלומר **כפול** משיעורם באוכלוסייה).

כאשר בוחנים את התיקים אשר הביאו להגשת כתב אישום, הנתונים גבוהים עוד יותר: 3.4% מכלל כתבי האישום שהוגשו בשנת 2013 – הוגשו נגד אזרחים יוצאי אתיופיה. בשנים 2014 ו-2015 נתון זה עמד על 3.5% – כלומר **אחוז כתבי האישום נגד אזרחים יוצאי אתיופיה היה גבוה יותר מפי שניים משיעורם באוכלוסייה**.

כאשר מפלחים את הנתונים **לחלוקה בין בגירים לקטינים**, התמונה הופכת למטרידה:

בשנת 2013, 6.5% מכלל התיקים שנפתחו נגד קטינים – נפתחו נגד קטינים יוצאי אתיופיה. בשנת 2014 הנתון עלה ל-7.3%, ובשנת 2015 – ל-7.6% **(יותר מפי 3.5 מחלקם באוכלוסייה הכללית)**.

מבחינת **כתבי אישום**, 8.2% מכלל כתבי האישום שהוגשו בשנת 2013 נגד קטינים – הוגשו נגד קטינים יוצאי אתיופיה. בשנת 2014 עמד הנתון על 8.1%, ובשנת 2015 – על 8.5% (כלומר **יותר מפי ארבעה מחלקם באוכלוסייה הכללית** ומסתמנת מגמת עלייה).

פער דומה אפשר למצוא גם בהשוואת **אחוז תיקי החקירה המסתיימים בהגשת כתב אישום בקרב האוכלוסייה הכללית**, לעומת האחוז בקרב האזרחים יוצאי אתיופיה: באוכלוסייה הכללית, בין השנים 2013-2015, 28.5% בממוצע מתיקי החקירה הסתיימו בכתב אישום. בקרב האזרחים יוצאי אתיופיה עומד הנתון על 31.5%. כלומר כאשר בוחנים את הנתון לגבי **כלל האוכלוסייה** ומשווים אותו לנתון לגבי אזרחים יוצאי אתיופיה, מגלים **פער של יותר מ-10%** בין השניים (משום שנראה, כי הפער הרלוונטי הוא לא ההפרש בין שני הנתונים, אלא היחס ביניהם).

אם מתמקדים בקבוצת **הקטינים** (באותן שנים), הפער בולט אף יותר: בקרב כלל אוכלוסיית, 23.7% מתיקי החקירה הסתיימו בכתב אישום. בקרב הקטינים יוצאי אתיופיה, לעומת זאת, הנתון עומד על 27.7% – כלומר **פער של יותר מ-16%** לעומת הנתון ביחס לכלל האוכלוסייה.

מנתונים אלה עולה אפוא, כי לא זו בלבד שמספר התיקים שנפתחים נגד אזרחים יוצאי אתיופיה עולה באופן ניכר על שיעורם באוכלוסייה, הרי שכאשר מתמקדים במספר התיקים המבשילים לכדי כתבי אישום – הנתונים חריגים אף יותר. לכאורה מצביע הדבר על טיפול מחמיר יותר באוכלוסייה זו מצד התביעה הכללית. שהרי היינו מצפים למצוא נתונים זהים באשר ליחס בין כלל התיקים ובין כלל כתבי האישום הן בקרב האוכלוסייה הכללית והן בקרב האזרחים יוצאי אתיופיה. כאשר כלל הנתונים מצביע באופן ברור על כך, שהאזרחים יוצאי אתיופיה, ובייחוד הקטינים, מועמדים לדין בשיעור גדול בהרבה (ביחס לנתון על-אודות תיקי החקירה שנפתחו) מאשר כלל האוכלוסייה – אין חולק, כי מדובר בנתון חמור ומדאיג.

100 נתוני המשטרה מצורפים כנספח יב לדוח.

עוד הוצגו נתונים, שלפיהם אחוז הקטינים יוצאי אתיופיה המופנים להליך ט"מ (טיפול מותנה - הליך חלופי להליך הפלילי)¹⁰¹ הינו נמוך באופן משמעותי בהשוואה לאחוז המופנים מכלל אוכלוסיית הקטינים. כך, לדוגמה, בשנת 2015, 12.5% מהקטינים יוצאי אתיופיה הופנו להליכי ט.מ. - לעומת 27.4% מופנים מכלל אוכלוסיית הקטינים¹⁰².

נתונים מטרידים נוספים, עולים בעת בחינה של מספר האסירים והעצורים יוצאי אתיופיה הכלואים בכלא "אופק". מבירור שנערך ביום 29.6.16 מול קצינת האסירים בכלא "אופק" נמסר, כי במועד הבירור כלואים 128 קטינים ב"אופק", מתוכם 23 נערים יוצאי אתיופיה. כלומר 18% אחוזים מבני הנוער הכלואים בכלא "אופק" הם יוצאי אתיופיה - אחוז גבוה בצורה משמעותית מחלקם באוכלוסייה (המוערך, כאמור, בכ-2% בלבד).

תוכנית לחיזוק האמון בין המשטרה ובין יוצאי אתיופיה

בשנה האחרונה, הוקמה ביוזמת המשטרה הוקמה ועדת היגוי בראשות ניצב גילה גזיאל אשר בסופו של דבר המליצה על גיבוש תוכנית לחיזוק האמון בין המשטרה ובין יוצאי אתיופיה בשיתוף פעולה עם נציגים מקהילת יוצאי אתיופיה¹⁰³. תוכנית זו הוצגה בפני הצוות. מדובר בתוכנית מפורטת, אשר מקצה משאבים רבים ושמה דגש על מעורבות קהילתית של המשטרה עם יוצאי אתיופיה ולשילובם בשורות המשטרה כחלק מתפיסת השינוי הנדרש. התוכנית לא עסקה מטבע הדברים בסוגיית הגזענות כנושא העומד בפני עצמו ומקדין על ממשקי המשטרה והקהילה. התוכנית פיתחה כלים שחלקם חשובים גם ליעדיו של צוות זה ויפורטו בהמשך.

תוכנית המשטרה מייחסת, ככל הנראה, את הנתונים החריגים באכיפה למשבר העלייה והקליטה של יוצאי אתיופיה בארץ. אף-על-פי שאין חולק שקליטת יוצאי אתיופיה בישראל לוותה בקשיים ניכרים, וכי לקשיים אלה יש תרומה נכבדה ביצירת המציאות כיום, **אי אפשר** להסביר נתונים חריגים אלה רק לנוכח משבר העלייה והקליטה האמורים. יש לציין כי הדגש אותו שמה משטרת ישראל על "הכשירות התרבותית" נותן מענה חלקי לנתונים החריגים שהוצגו בקשר למספר התיקים הפליליים שנפתחים נגד צעירים יוצאי אתיופיה. בנוסף, הפעילים החברתיים הביעו התנגדות נחרצת כלפי שיח זה של כשירות תרבותית, וזאת בעיקר נוכח העובדה כי מרבית הצעירים יוצאי אתיופיה נולדו בארץ.

תוכנית המשטרה אושרה כ"תוכנית חירום" על ידי הממשלה בועדת השרים והמשטרה החלה בתהליכי יישום ההמלצות. יש לציין כי צוות זה החל לפעול עוד בטרם יושמו כל המלצות תוכנית המשטרה ולכן חלק מהמלצות צוות זה חופפות להמלצות המצויות בתוכנית המשטרה אשר עתידות להיות מיושמות בחודשים הקרובים¹⁰⁴.

101 טיפול מותנה מאפשר למשטרה להפנות בני נוער שנפתחו נגדם הליכים פליליים לטיפול שירות המבחן, כאשר התיק לא יופיע ברישום הפלילי. ראו נוהל משטרת ישראל מס' 03.300056 - "הליך טיפול וטיפול מותנה לקטינים". כשליש מהתיקים הנפתחים לבני נוער במשטרה נסגרים בהליך טיפול מותנה, אך המספר נמוך באופן משמעותי כאשר מדובר בתיקים פליליים הנפתחים לבני נוער יוצאי אתיופיה.

102 מבוסס על נתונים שהוצגו לצוות מטעם שירות המבחן - מצורפים כנספח יג לדוח.

103 ראה נספח ה לדוח.

104 הדבר יצויין לצד כל המלצה אשר קיבלה ביטוי בתוכנית המשטרה ומופיעה כהמלצה בדוח זה.

עיון בתיקים

לאחר שמיעת כלל הגורמים הרלוונטיים הוחלט, כי לא נכון יהיה להסיק מסקנות אופרטיביות אך ורק מהנתונים החריגים שהוצגו, וכי ראוי לבדוק מדגם של תיקי חקירה ותיקי תביעה. הערכת חברי הצוות הייתה, כי בדיקה כזו תאפשר הבנה נכונה יותר של **הגורם** לנתונים החריגים. על כן, הצוות פנה למשטרה בבקשה לבדיקת תיקים פליליים בהם מעורבים צעירים יוצאי אתיופיה, קטינים ובגירים צעירים, כחשודים או כנאשמים בעבירות רכוש ובעבירות נגד הסדר הציבורי, ובפרט עבירות של תקיפת שוטרים.

המשטרה העמידה לעיון הצוות מדגם של כ-150 תיקי משטרה, שהוזמנו מתחנות משטרה הנמצאות בערים בהן שיעור גבוה של תושבים יוצאי אתיופיה¹⁰⁵. מרבית החשודים/ הנאשמים בתיקים שנבדקו הינם קטינים. עוד נבחנו תיקים רלוונטיים נוספים, המטופלים על-ידי ראשת תת-צוות זה במסגרת עבודתה בפרקליטות¹⁰⁶. התיקים הועמדו לעיון במטה הארצי של המשטרה ונבחנו במהלך שלושה ימי עבודה מלאים.

בחינת התיקים הפליליים שנפתחו נגד בגירים וקטינים יוצאי אתיופיה העלתה שורה של קשיים, בשלבים שונים של הליך האכיפה הפלילי. בבדיקת התיקים, שנבחרו בצורה אקראית, אינה יכולה ללמד בהכרח על הכלל. בבדיקת התיקים, הצוות לא ערך מחקר סטטיסטי אלא ביקש לזהות את הקשיים הקיימים ולבחון את הנקודות בהן יש להתערב ולטפל. ככל שהצוות התקדם בבחינת התיקים, **נבחנו בעיות וקשיים אשר תאמו סוגיות שהועלו על ידי הפעילים החברתיים. השילוב בין טענות הפעילים החברתיים לממצאים שעלו בבדיקת התיקים מעיד על בעייתיות אשר יש לתת לה מענה באופן מקיף ויסודי.** המלצות הצוות גובשו במטרה לתת מענה לקשיים אלה וכוללים הגברה של מנגנוני הפיקוח והבקרה על מערכת אכיפת החוק בשלבים בהם מופעל שיקול דעת, העלאת מודעות גורמי האכיפה לחובת דיווח במקרים של גזענות ואפליה, הנגשת מנגנון האכיפה הפלילית והגשת תלונות, הגברת האכיפה במקרים של ביצוע עבירות של אזרחים ממניע גזעני והרחבת הפיילוט של בתי משפטי קהילתיים על מנת ליתן מענה שיקומי כלל מערכתי לנאשמים בתיקים פליליים.

ממצאים והמלצות לטיפול:

הצבת גורמי פיקוח ובקרה בצומתי שיקול הדעת

כפי שפורט לעיל, מנגנון האכיפה כולל "תחנות" רבות, שבהן השוטר, התובע הפלילי או הפרקליט נדרשים להפעיל שיקול דעת. כך, למשל, מופעל שיקול דעת בעת ההחלטה על מעצרו של החשוד על-ידי השוטר, שימוש בכוח במהלך המעצר, פתיחה בחקירה, בחירת סעיף העבירה (עבירה חמורה או קלה יותר), בחינת ההמלצות של שירות המבחן באשר לטיפול בתיק, בחינת האפשרות להפנות את התיק להליך חלופי להליך הפלילי (כשמדובר בקטינים), או לסגירת תיק בהסדר מותנה (כשמדובר בבגירים), החלטה באשר להגשת כתב אישום, בחירת עילת הסגירה לתיק (לצורך הרישום הפלילי) ועוד.

105 רשימת תיקי החקירה שהועמדו לעיון ראשת הצוות מפורטים במכתב המשטרה - מסומנת כנספח יד.

106 בראש צוות זה עמדה עו"ד רחל מטר, מנהלת המחלקה לעיכוב הליכים בפרקליטות המדינה.

הפעלת שיקול הדעת בכל אחת מן התחנות של ההליכים בעניינו של חשוד¹⁰⁷ טומנת בחובה השלכות ממשיות לגבי סוג ההליך שיתנהל נגדו, חומרתו והשלכותיו על עתידו.

שיקול דעת רחב עלול להביא לקבלת החלטות לא שוויוניות, ולעתים אף לכאלה שנגועות באפליה, בין אם הדבר נעשה במודע ובין באופן "תוצאתי" בלבד. לאחר בדיקת התיקים, כאמור, נמצא, כי לא ניתן מענה המניח את הדעת בנוגע לפערים באכיפה כפי שעולה מהנתונים שהוצגו לעיל בכל אחד מן השלבים שבהם מערכת אכיפת החוק מפעילה שיקול דעת.

המלצות שעניינן הגברה של מנגנוני הבקרה והפיקוח על מערכות אכיפת החוק בשלבים שמופעל בהם שיקול דעת

1. הצוות מצא, כי קיים קושי ממשי בבירור נסיבות המפגש הראשוני בין שוטרי הסיוע ואזרחים יוצאי אתיופיה, בפרט קטינים.

מעיון בתיקים¹⁰⁸ נלמד, כי לא מעט מהתיקים מתחיל על רקע "עניין של מה בכך" (בקשה להזדהות, בקשה לשפוך אלכוהול וכד'), ועד מהרה מפגש זה מידרדר ומסלים לאירוע אלימות ממשית, מעצר חשוד¹⁰⁹ ופתיחת תיק פלילי.

במקרים אלו, ככלל, השוטרים מציינים, כי החשודים התנהלו באלימות ממשית כבר מתחילת האירוע, דבר אשר חייב את מעצרו. מנגד, טענת רוב החשודים היא, כי לא הייתה כל הצדקה למעצרו, וכי השוטרים הם אלה שהפעילו נגדם אלימות ממשית ללא כל הצדקה. בהעדר תיעוד אובייקטיבי של האירוע, לא ניתן לקבוע את הסיבות להסלמת האירוע. התמונה העולה מהתיקים שנבדקו מתיישבים עם עדויות חוזרות ונשנות של הפעילים החברתיים: חיכוך חוזר ונשנה עם שוטרים המתמצה בבקשת הזדהות, תחושת השפלה ותסכול המסלימה כדי תגובה לא מידתית של אזרחים ושוטרים ועוד.

פשיטא, כי אין זה רצוי שפעולות שיטור סטנדרטיות של המשטרה יסתיימו באירועי אלימות קשים ובפתיחת תיקים פליליים נגד אזרחים. בהנחה כי התיקים שנבדקו הם מדגם מייצג של התיקים, התוצאה היא, **שפעולת שיטור סטנדרטית ומפגש ראשוני עם השוטרים מובילים לפתיחת תיקים נגד נערים יוצאי אתיופיה ולהכנסתם למעגל העבריינות**. חובת מערכת האכיפה לעשות כל מאמץ לקיים **בקרה הדוקה** על מפגש ראשוני זה עם האזרח, וזאת במטרה לנסות לצמצם עד למינימום התפתחות אירועים פליליים ממשיים בעקבות פעולות שיטור סטנדרטיות ויומיומיות.

הובא לידיעת הצוות כי בתוכנית לחזיון האמון בין המשטרה ויוצאי אתיופיה, הומלץ לצייד שוטרי סיוע ובמצלמות על גופם על-מנת שניתן יהיה לתעד את האירוע אשר קדם להליך המעצר, וכי יש פיילוט שעתידי להתחיל לפעול בחודש ספטמבר 2016¹¹⁰. נוכח הנתונים החריגים שהוצגו ביחס ליוצאי אתיופיה כמפורט לעיל, הצוות מצטרף להמלצה זו וממליץ ליישמה תחילה בתחנות המשטרה שיש בהן ריכוז אוכלוסייה גבוהה

107 כהגדרתו בדין הפלילי.

108 יוזכר כי 150 התיקים שנבדקו נוגעים בעיקר לקטינים ולבגירים צעירים (עד גיל 21) יוצאי אתיופיה.

109 וזאת מבלי להיכנס לשאלה – מה הפך את האזרח לחשוד בעיני השוטרים מלכתחילה.

110 בכפוף להעדר הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים.

של יוצאי אתיופיה, וזאת על מנת לקדם את היעדים להפחתת היקף התיקים הנפתחים נגד קטינים יוצאי אתיופיה.

המלצה זו נתונה לסיכון על רקע עלותה הגבוהה לכן, הצוות מדגיש את חשיבותה גם בדוח זה על מנת לוודא כי תיושם באופן המיטבי והמייד.

עמדת משטרת ישראל היא כי בשלב זה לא ניתן לערוך שינוי בפיילוט וכי ממילא חלק מהתחנות בהן יבוצע הפיילוט הן תחנות עם ריכוז גבוה של יוצאי אתיופיה.

2. הצוות מצא, כי נוהלי המשטרה מאפשרים שימוש נרחב בטייזר¹¹¹ ואינם נותנים משקל ראוי להשלכות על החשוד.

על כן הצוות ממליץ, כי:

יש לבחון מחדש את נוהלי המשטרה בעניין השימוש בטייזר. במהלך עבודת הצוות הושמעו טענות על שימוש פסול שנעשה על-ידי שוטרים בטייזר. כן נטען, כי נוהלי המשטרה מאפשרים שימוש נרחב בכלי זה ואינם נותנים משקל ראוי להשפעות החריגות שיש להפעלת הטייזר על החשוד – הן מבחינה פיזית והן מבחינה נפשית.

נוכח הטענות שהושמעו, הצוות קיים דיון בשימוש שנעשה באמצעי זה, לרבות דיון בנוכחות קצין טייזר ארצי במשטרת ישראל. בנוסף, הצוות בחן את מסקנות דוח מבקר המדינה על שימוש משטרת ישראל במכשיר שליטה חשמלי מסוג טייזר, שפורסם ביום 9.12.14.

במסגרת העיון בתיקים, נסקרו מספר תיקים בהם נעשה שימוש בטייזר. באחד מן התיקים שימוש זה אף תועד בוידאו, מטעם מי מהחשודים¹¹². מצפיה בסטרון נלמד כי מדובר בכלי המאפשר שימוש בכוח חריג, הגורם לכאבים עזים לחשוד. ניתן להתרשם הן מצפיה בקלטת והן מתלונות החשודים – שהשימוש בטייזר – אף גרם להשפלת החשוד.

העיון בתיקים לימד על שימוש נרחב יחסית שנעשה בטייזר, במהלך פעולות שיטור סטנדרטיות, עוד נלמד מן העיון בתיקים, כי היקף השימוש בטייזר על-ידי תחנות המשטרה אינו אחיד, וכי יש תחנות משטרה שעושות שימוש רב בטייזר, בעוד שבתחנות אחרות לכאורה לא נעשה שימוש כזה בסיטואציות דומות. בחלק מן התיקים עלו תהיות בדבר ההצדקה לשימוש בכלי חריג זה בנסיבות הקונקרטיות של האירוע, שכן באחד מהתיקים נמצא כי נעשה שימוש בטייזר נגד אדם שהיה כבול. בכמה תיקים היו טענות של חשודים, כי נעשה נגדם שימוש בטייזר, אך לא נמצא תיעוד לכך בדוחות השוטרים. באחד מן התיקים נלמד, כי נעשה שימוש בטייזר בתחנת המשטרה ולאחר מעצרו של החשוד, וזאת לכאורה במקום שלא היה עוד צורך בכך, וניתן היה להשתלט על החשוד בכלים שפגיעתם פחותה. בתיק אחר נמצא תיעוד רפואי שצורף מטעם

111 שם מסחרי של נשק הלם חשמלי – "טייזר אינטרנשיונל" הוא שמה של החברה שמייצרת את הנשק. ייעשה שימוש מעתה ואילך במונח "טייזר" – השם השגור לנשק זה.

112 פ"א 17129/15 (תחנת קריית מלאכי).

החשוד, ובו פורטו טענות בדבר נזקים פסיכולוגיים ארוכי טווח שנגרמו לחשוד אחר שהשתמשו נגדו בטייזור.

התרשמות הצוות הינה כי אמצעי הטייזור מאפשר שימוש בכוח חריג, ויש חובה לוודא כי האמצעי מופעל בצורה מידתית וראויה. על כן, יש חשיבות רבה לוודא כי הטייזור מופעל רק במקרים המצדיקים זאת, ורק במקרים בהם אין דרך אחרת, שפגיעתה כחותה, לריסון החשוד.

מעיון בנוהלי המשטרה בעניין שימוש בטייזור אפשר להתרשם, כי הם מאפשרים שימוש רחב יחסית בטייזור ככלי עזר למעצר חשוד. הצוות סבור, כי **נהלי המשטרה הקיימים היום אינם מדגישים דיין את החובה לעשיית שימוש מידתי ומרוסן ככל האפשר בכלי אכיפה חריג זה**¹¹³. על כן, הצוות ממליץ על בחינה מחודשת של הנוהלים, ביחד עם הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, על-מנת לצמצם את השימוש בטייזור – וזאת רק במקרים המצדיקים זאת.

נמסר לצוות כי משטרת ישראל בחנה טענות אלה במסגרת התוכנית שלה וחלק מהמסקנות שיושמו כוללות מינוי קצין טייזר ארצי ושינוי נהלי השימוש בטייזור.

תיקון הנוהלים נועד, בין היתר, לשם הגברת הפיקוח והבקרה על השימוש בכלי זה במקרים המתאימים והם יובאו לבחינה ולאישור של מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

3. הצוות מצא, שיש להגביר את הפיקוח והבקרה על השימוש בטייזור.

על כן הצוות ממליץ, כי:

משטרת ישראל תקבע מנגנוני בקרה, שיבטיחו פיקוח הדוק על השימוש בטייזור.

בהמשך למפורט לעיל, ונוכח התרשמות הצוות, כי שימוש בטייזור מהווה שימוש חריג בכוח שיש לעשות בו שימוש באופן זהיר – הצוות ממליץ לקבוע מנגנוני בקרה נוספים, שיבטיחו פיקוח ובקרה הדוקים יותר על השימוש בטייזור, אשר יובילו לצמצום השימוש בו עד למינימום הנדרש. בהקשר זה הצוות ממליץ, כי כל התיקים שבהם נעשה שימוש בטייזור, או עולה טענה על שימוש כאמור על-ידי החשוד (ואף שהדבר לא קיבל ביטוי בדוחות הפעולה של השוטר) – יועברו לבחינה מיידית של קצין הטייזר הארצי במשטרה.

נמסר לצוות כי קצין הטייזר שמונה במסגרת תוכנית המשטרה בוחן כל תיק שבו נעשה שימוש בטייזור ועל כך הצוות מברך.

במקרים שבהם התלונן נחקר כי נעשה נגדו שימוש בטייזור, אך לא נמצא תיעוד כנדרש מטעם השוטר בשטח, וככל שיימצא על-ידי קצין הטייזר כי אכן נעשה שימוש בטייזור מבלי שהדבר תועד כנדרש על-ידי השוטר – יועבר התיק גם למח"ש.

בנוסף, הצוות ממליץ, כי כל אימת שנעשה שימוש בטייזור במהלך מעצרו של חשוד,

113 זאת אף אחר המהלך שנעשה מול מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לתיקון הנהלים בשנה האחרונה.

יצורפו דוח השימוש בטייזר שממולא דרך קבע על-ידי השוטרים¹¹⁴ וכן פלטי הטייזר¹¹⁵ לתיק החקירה. מדובר בדרך אפקטיבית לפיקוח ובקרה של גורמי מקצוע על השימוש בכלי זה, ודרך נוספת לצמצם עד כמה שאפשר את השימוש בו.

4. הצוות מצא, שעצורים מוחזקים לעתים בתחנות המשטרה בדרך שאינה ראויה.

על כן הצוות ממליץ כי:

על המשטרה לבחון את נוהליה לאחזקת עצורים בתחנות המשטרה, ולרענןם בקרב מפקדי תחנות וכל השוטרים בתפקידים הרלוונטיים לעניין מעצר חשוד.

פרשת סלמסה העלתה לדיון הציבורי, בין היתר, את התנאים שבהם מוחזקים העצורים בתחנות המשטרה. על-פי הנטען, סלמסה נעצר והוחזק בחצר תחנת המשטרה כבול.

במהלך בחינת התיקים נמצא תיעוד בתיק נוסף לתנאי אחזקה בלתי ראויים בתחנת המשטרה¹¹⁶. מעיון בסרטון שנמצא בתיק המשטרה נראה, כי קטין יוצא אתיופיה, עצור, הוחזק בחדר הומה אדם בתחנה כשהוא שוכב על הרצפה ואזוק, וכאשר לראשו שמיכת צמר. לחדר זה (שנראה כחדר ארכיון) נכנסו ויצאו אנשים - כאשר הקטין שוכב על הרצפה, אזוק, בוכה וצועק לעיני העוברים והשבים.

הצוות סבור, כי על-פני הדברים אין מדובר בתנאי אחזקה ראויים לעצורים, לא כל שכן לקטין שנעצר על-ידי המשטרה. על כן, יש לפעול לבחינת הנוהלים הקיימים לאחזקת עצורים בתחנות המשטרה כדי להביא לתיקון מצב זה ולמנוע הישנות של מקרים כגון אלה.

5. הצוות מצא שקטינים רבים, שנפתחים נגדם תיקים בגין עבירות של סדר ציבורי¹¹⁷, טוענים כי הופעלה נגדם אלימות ממשית.

על כן הצוות ממליץ, כי:

יש לתעד חקירות חשודים קטינים בווידיאו בכל העבירות מסוג פשע ועבירות מסוג עוון לפי סימן ג' לפרק ט' בחוק העונשין, התשל"ז-1997¹¹⁸, ועבירות נוספות נגד שוטרים¹¹⁹.

בחינת התיקים העלתה, כי חשודים קטינים רבים, החשודים בעבירות של סדר ציבורי, מעלים טענות קשות נגד השוטרים על אלימות ממשית שהופעלה קודם למעצר, במהלך המעצר, בעת הובלת החשוד לתחנת המשטרה וכן בתחנת המשטרה עצמה.

מהנתונים שהתקבלו ממח"ש נלמד כי חרף ריבוי הטענות שהועלו במשטרה, חשודים יוצאי אתיופיה ממעיטים להגיש תלונות למח"ש. זאת ועוד: מעטים החשודים הבוחרים

114 על-פי נוהלי המשטרה, כל שוטר שעשה שימוש בטייזר במהלך אירוע פלילי צריך למלא דוח מובנה, ובו על השוטר לתאר את פרטי האירוע, את נסיבותיו, את אופן השימוש בטייזר, את כמות היריות ועוד.

115 מצויים על-גבי המכשיר ומתעדים את מספר היריות והמועד שבו נורו.

116 תיק 545004/15 תחנת ראשון לציון.

117 כגון: העלבה, הפרעה לשוטר, איומים על שוטרים ותקיפת שוטרים.

118 עבירות שעניינן תקיפות שוטרים - העבירות הדומיננטיות ביותר שבגינן נפתחים תיקים של יוצאי אתיופיה כעולה מהנתונים שהתקבלו ממשטרת ישראל.

119 עבירות לפי הסעיפים 288 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (העלבת עובד ציבור), וסעיף 288א לחוק (הפרעה לעובד ציבור).

להגיש תלונות למח"ש, והם עושים זאת לאחר זמן רב - וחלוף הזמן יש בו, לרוב, להשפיע לרעה על האפשרות לנהל חקירה אפקטיבית ולברר את תלונות החשודים.

נראה אם כן, כי ברוב המקרים התיעוד הראשוני והיחיד לתלונה זו הוא הודעות החשוד במשטרה.¹²⁰ מדובר בראיה מרכזית לבחינת טענתם של חשודים יוצאי אתיופיה, שלפיה מערכת אכיפת החוק מתנכלת להם, וכלי חשוב לבחינת הטענות המושמעות בעניין אלימות פסולה שהופעלה נגדם מצד השוטרים.

ביום 26.5.16 הופץ תזכיר חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) (תיקון) (חקירת קטינים), התשע"ו-2016,¹²¹ אשר כולל, בין היתר, הצעת תיקון חקיקה, שירחיב את חובת תיעוד החקירה של קטינים לכל עבירה מסוג פשע (כיום החובה היא על חקירת עבירות, שהעונש המרבי הקבוע בגין הוא עשר שנות מאסר ויותר).

נוכח האמור, הצוות ממליץ לקדם תיקון חקיקה זה ולהרחיבו לעבירות נגד שוטרים מסוג עוון שנעשו נגד שוטרים כמפורט מטה, ומציאת המענה התקציבי הנדרש לשם כך. בנוסף ונוכח התרשמות הצוות **שעיקר הטענות בדבר אלימות פסולה מועלות במסגרת תיקים שעניינם היתקלות מול שוטרים במסגרת אירועי סדר ציבורי, מצבים בהם יחסי הכוחות בין הקטין לשוטר אינם שווים, הצוות ממליץ כי חובת התיעוד תחול גם על חקירות קטינים בעבירות עוון, שנעשו נגד שוטרים** (כגון תקיפת שוטרים, איומים על שוטרים, הפרעה לשוטר והעלבת עובד ציבור).. תיעוד כזה יאפשר אף לבחון את מצבו הפיזי והנפשי של הקטין סמוך אחר מעצרו, והדבר יהווה כלי חיוני ומרכזי לבחינת טענות החשודים הקטינים בעניין אלימות פסולה של השוטרים. לא למותר לציין, כי לדבר יהיו גם השפעות חיוביות על דחיית טענות באשר לנקיטת אמצעים פסולים בחקירה ועל צמצום מחלוקות בשאלה כיצד התנהלה החקירה.

ממשטרת ישראל נמסר, כי לאור עבודת הועדה בראשותה של השופטת חיות המשטרה החלה ביישום חלקי של ההמלצה, שלפיה חקירות קטינים בעבירות פשע יתועדו. ממשטרת ישראל אינה מתנגדת להמלצה זו, אך היא מתנגדת להחלת המלצה זו על עבירות מסוג עוון.

6. הצוות מצא, שאין הנחיה המתווה את שיקול הדעת של שוטרים בבואם להפעיל את סמכותם לבקש מאזרח להזדהות.

הוצגה בפני הצוות טענה, כי בקרב השוטרים יש נוהג רווח לדרוש לעיין בתעודות זהות של אזרח יוצא אתיופיה על-סמך "פרופיילינג" או ללא כל הצדקה עניינית. על-פי הטענה, קטינים וגברים יוצאי אתיופיה מתבקשים להזדהות לעתים תכופות. כן נטען, כי בקשה זו מופנית אך ורק כלפי יוצאי אתיופיה אף במקום שהם עומדים עם חברים/ עמיתים לעבודה שאינם יוצאי אתיופיה. הובהר, כי דרישות חוזרות ונשנות להזדהות גורמות לאזרחים יוצאי אתיופיה הרגשה של השפלה, הדרה וזרות. טענות אלה נתמכו בממצאי הבדיקה - שם נמצא, כאמור, כי **מספר לא מבוטל של אירועים אלימים**

120 על החשיבות של תיעוד הודעות החשודים בווידיאו למדנו גם מעיון בתיקים. באחד מן התיקים טען הקטין החשוד לאלימות קשה שהופעלה נגדו על-ידי השוטרים במהלך מעצרו. עם זאת, בתיק החקירה נרשם, כי לא היה ניתן לתעד באופן חזותי את החבלות עקב מצלמה תקולה.

121 ראו נספח טו לדוח.

ראשיתם בדרישה מטעם השוטרים להזדהות, כאשר על פניו לא היה טעם מוברר לדרישה זו.

החוק¹²² אינו קובע עילה לדרישה כזו של השוטר, ולכאורה מאפשר לשוטר לבקש מאזרח להזדהות בכל מקום ובכל זמן ואף בלא כל חשד קונקרטי. חרף האמור, ולנוכח החשש כי הסמכות מופעלת כיום באופן סלקטיבי, יש מקום לקביעת נהלים ברורים, אשר יאפשרו יישום שוויוני של הוראות החוק.

יש לציין כי קיימת חשיבות רבה לקביעת הנחיות פנימיות ליישום חוק המעניק שיקול דעת רחב לעובד הציבור, כפי שציין כב' השופט דנציגר בע"מ 109/12 הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז נ' גבעת האירוסים גן האירועים בע"מ (פורסם בנבו, פסקה 24 לחוות דעת כב' השופט דנציגר, 23.12.2012):

"לעיתים אף נקבע כי רשות מינהלית מחוייבת לאמץ הנחיות פנימיות אשר יסדירו את פעולתה... לשימוש בהנחיות פנימיות נודעים יתרונות רבים. ההנחיות הפנימיות משקפות את הניסיון המצטבר של הרשות; הן תורמות לשוויון ומגבירות את הוודאות המשפטית; הן אף תורמות להגברת האפקטיביות של הביקורת השיפוטית על החלטות מינהל... יתרונות אלו מתחדדים שעה ששיקול הדעת המוקנה לרשות במסגרת החוק הוא רחב, וכאשר החוק 'שותק' ביחס לאמות המידה להפעלת שיקול הדעת המסור לה".

נוכח האמור, הצוות ערך בירור מול המשטרה בעניין זה וקיים דיון עם ראש חולייה במדור סיור אגף מבצעים. מהדיון שערכנו נלמד, כי לא קיימים נהלים בדבר פניות של שוטרים לאזרחים בבקשה להזדהות, ואף לא אמצעים לפיקוח ובקרה על הפעלת סמכות זו ועל אופן מימוש סמכויות המשטרה, לרבות הפעלת כוח על-ידה במקרה שבו לא הוצגה תעודת זהות כמבוקש. בנוסף, הוברר, כי אירועים כאלו אינם מתועדים על-ידי השוטרים, ועל כן אין למשטרה אפשרות לקיים בקרה ופיקוח על הפעלת סמכות זו על-ידי השוטרים.

על כן הצוות ממליץ, כי:

המשטרה תקבע נוהלים ברורים בעניין דרישת שוטר מאזרח להזדהות אשר יכללו גם התייחסות לאפשרות השימוש בכוח אם האזרח מסרב להזדהות, וכן בחינת אפשרויות אמצעים לפיקוח ובקרה פנימיים על הפעלת סמכות זו.

מובן כי נוכח אופייה של הסמכות יוותר מרכיב של שיקול דעת פרטני, אך עדיין התוויית שיקול הדעת בדרישת ההזדהות, מהווים לדעת הצוות כלי חיוני לצמצום הפערים באשר לאופן הפעלת הסמכות ולקיום בקרה על אירועי בקשת ההזדהות, בין היתר על-מנת ליצור יותר האחדה בעניין ועל-מנת לוודא, כי קיימת הצדקה עניינית וקונקרטית לדרישת ההזדהות בכל אירוע.

¹²² חוק החזקת תעודת זהות והצגתה, תשמ"ג-1982, קובע בסעיף 2 כדלקמן: "תושב שמלאו לו 16 שנים חייב לשאת עמו תמיד תעודת זהות ולהציגה בפני קצין משטרה בכיר, ראש רשות מקומית, שוטר או חייל במילוי תפקידם, כשירדשו זאת ממנו."

ברור לצוות כי מדובר בנושא מורכב היורד לשורשה של הפעילות הבטחונית של המשטרה. יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מהנזק החברתי המצטבר כתוצאה מאותו "פרופיילינג" משפיל הנעשה לעיתים לאזרחים שומרי חוק בנסיות בלתי מוסברות ועל כן, המשטרה צריכה למצוא את הכלים שיבטיחו שהפעילות שנתפסת כמטרידה-תופחת למינימום הנדרש.

ממשטרת ישראל נמסר בתגובה כי הפעלת סמכות בסיסית זו נעשית באופן מאוזן ותקין, כי ניתן לחדד דגשים בנושא זה אך אין צורך בקביעת נוהלים או הנחיות בנושא. יחד עם זאת, משטרת ישראל תבחן את הנושא.

7. הצוות מצא, כי עילות הסגירה במקרים מסוימים של תיקי חקירה אינן תואמות לנסיבות התיק.

על כן הצוות ממליץ, כי:

יש לערוך בקרה על עילות הסגירה של תיקי משטרה.

עיקר התיקים שהועברו לעיון הצוות הם תיקי חקירה משטריים, אשר לא הוגש בהם כתב אישום נגד החשוד. בתיקים אלו נבדקה, בין היתר, עילת הסגירה.

במסגרת בחינת התיקים נמצא, במספר רב של תיקים, כי עילת הסגירה לא תאמה את נסיבות התיק. כך, למשל, נבחנו תיקים שבהם לא היו אפילו ראיות ראשוניות שקשרו את החשוד לביצוע העבירה. במקרים אלה מן הראוי היה כי התיקים ייסגרו בעילה של "חוסר אשמה", ובהתאם - לא יוצגו כלל ברישום המשטרה של "חשוד". חרף האמור, תיקים אלו נסגרו בעילה של "חוסר ראיות" והם מופיעים ברישום המשטרה של אותו מעורב.

בנוסף, במספר רב של תיקים לא הובאה הנמקה, ולו מינימלית, לעילת הסגירה שנקבעה. הדבר הקשה על בחינת שיקול הדעת שהופעל בעת הקביעה של עילת הסגירה. אף לא נמצא בתיקים תיעוד על כך, שנשלחה הודעה לחשוד על סגירת התיק ועל עילת הסגירה שנקבעה. יצוין, כי עקב החשיבות הרבה שייחס המחוקק לעילות סגירה, נקבעה אפשרות ערר לחשוד, על-מנת לאפשר לו לפנות לתובע שסגר את התיק ולבקש לשנות את עילת הסגירה¹²³. העובדה שהמשטרה לא שולחת למעורבים אשר נפתח נגדם תיק פלילי הודעה על עילת הסגירה מונעת מהם הלכה למעשה אפשרות למצות את זכויות הערר הנתונות להם.

אי אפשר להכביר מילים לגבי ההשפעות שיש לקביעת עילת סגירה מוטעית על מסלול חייו של חשוד, שלפני פתיחת התיק, היה אדם נורמטיבי. עילת סגירה מוטעית עלולה להיות בעוכריו של אותו אדם בהיתקלות חוזרת עם רשויות האכיפה, לחסום בפניו אפשרויות תעסוקה ואף להקשות על השתלבות נורמטיבית בחברה בעתיד. **נוכח כמות התיקים הנפתחים נגד קטינים יוצאי אתיופיה, חשיבות עילות הסגירה מקבלת משנה תוקף שכן הדבר מהווה חלק מההכללה והתיג העברייני שלו השלכות רבות וקשות על חייו של אותו קטין.**

123 סעיף 62(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982.

נוכח האמור, הצוות ממליץ, שתיושם **חובת ההנמקה** הקבועה לגבי עילת הסגירה בתיק. יצוין, כי הטפסים הסטנדרטיים של גופי החקירה כבר מקצים מקום להנמקה עבור עילת הסגירה. עם זאת, וכפי שצוין לעיל, מספר רב של תיקים שנבחנו על-ידי הצוות לא כללו טופס סטנדרטי זה, ולא צוינה הנמקה לעילת הסגירה שנבחרה.

הצוות ממליץ עוד על קיומו של מנגנון בקרה משמעותי בתוך המשטרה, אשר יבחן את עילות הסגירה ואשר יוודא כי הודעה על עילת הסגירה נשלחה לחשוד, וזאת מבלי לפגוע בסמכות הקיימת לקציני משטרה לסגירת תיקים. במהלך הדיונים בצוות עלה, כי ברוב תחנות המשטרה מוצבים יועצים משפטיים אשר אמורים לשמש גורם בקרה על החלטות משפטיות המתקבלות בתחנה, ומעליהם מפקדי התחנות מהווים גורם בקרה נוסף ואשר הם אלה אשר מאשרים את ההחלטות שמתקבלות, לרבות אלו בדבר סגירת התיקים ועילות הסגירה. הצוות ממליץ, כי כלל ההחלטות בעניין עילת סגירה יועברו דרך היועץ המשפטי של התחנה, ולאחר מכן דרך מפקדי התחנות לקבלת החלטה סופית, כאשר כל החלטת סגירה תלווה בנימוק לגבי עילת הסגירה.

משטרת ישראל מתנגדת להמלצה זו בטענה כי הסמכות לסגירת תיקים לקציני משטרה מעוגנת בחוק ובנוהלי המשטרה וכי אין להפקיע סמכות זו. עוד נאמר כי סגירת התיקים כיום מחייבות הנמקה בעת סגירת התיקים ומבוצעות בקרות בנושא זה דרך קבע על ידי אגף חקירות ומודיעין.

8. **הצוות מצא, כי יש צורך בתדרכים לגורמי התביעה.**

הצוות ממליץ על העלאת המודעות של גורמי התביעה לנתונים החריגים שהוצגו לעיל בדבר הפער הקיים באכיפה.

כאמור לעיל, החלטה על ניהול הליך פלילי טומנת בחובה שיקול דעת רב. זאת, לעניין עצם ניהול הליך פלילי או בחינת הליכים חלופיים לבר-פליליים (כגון ט"מ, הליכי קד"מ, הסדר מותנה); סעיפי העבירה שייכללו בסעיף האישום (סעיפים חמורים או סעיפים פחות חמורים); עיצוב העמדה העונשית של התביעה ועוד.

לנוכח נתוני האכיפה החריגים כלפי חשודים יוצאי אתיופיה, והעובדה כי מספר כתבי האישום המוגשים נגד קטינים יוצאי אתיופיה חריג אף הוא – הצוות ממליץ לפעול להעלאת המודעות בקרב התובעים הפליליים (במשטרה ובפרקליטות), וזאת באמצעות העברת תדרכים, אשר יציפו בפני התובעים את הנתונים החריגים כאמור.

מטרת הצפת הנתונים החריגים והעלאת המודעות כמוצע היא הבטחת הפעלת שיקול דעת שוויוני בעת קבלת החלטה על הגשת כתב אישום.

9. **הצוות מצא, שיש לקדם תפיסה של מניעה בקרב גורמי אכיפת החוק ולהביא להגברת התיאום הבינמשרדי בין הגופים האמונים על מניעת עבריינות.**

כפי שצוין לעיל, להפעלת שיקול הדעת של גורמי אכיפת החוק, בכל אחד מן הצמתים בטיפול בעניינו של אדם החשוד במעורבות בפלילים, יש השלכות ממשיות על עתידו, החל מההחלטה לפתוח תיק פלילי נגדו, או להפנותו להליך לבר משפטי, ועד לבחירת

סעיף העבירה בפתיחת התיק מצד אחד, או עילת סגירת התיק מצד שני. כאשר מדובר בקטינים, השלכות אלה אך מתעצמות.

לפיכך הצוות ממליץ, כי:

יש להגביר את התיאום הבינמשרדי בין הגופים האמונים על מניעת עבריינות של קטינים ועל טיפול בקטינים עבריינים על ידי מינוי מתאם בינמשרדי במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

יש לקדם תפיסה של מניעה בקרב גורמי אכיפת החוק, כך שלנגד עיניהם יעמוד עתידו של הקטין, שיקומו והשתלבותו בחברה, לימים, כבגיר. בנוסף, נכון כי בעלי התפקידים המטפלים בעניינם של קטינים יכירו את כלל הגופים האמונים על מניעת עבריינות של בני נוער ויכירו בתפקידם על הרצף הטיפולי בקטין.

במהלך הדיונים בצוות עלה, כי במחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) במשרד המשפטים החלה עבודה, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) להגברת התיאום הבינמשרדי בין הגופים האמונים על מניעת עבריינות כאמור, ובהם, בין היתר, משרד החינוך, משרד הרווחה והמשרד לביטחון פנים, ונערכת חשיבה באשר לקידום היכולת לאתר נושאים אשר "נופלים בין הכיסאות" ולפיתוח תפיסה של מניעה בקרב גורמי אכיפת החוק. זאת, למשל, באמצעות ייחוד בעלי התפקידים המטפלים בעניינם של קטינים והכשרתם. הצוות סבור, כי פיתוח תפיסה זו יכול להוביל לעלייה במספר ההפניות של תיקי נוער להליכים חלופיים, תחת פתיחת תיק פלילי נגדם, לשינוי סגירת העילה כך שזו לא תמנע את שיקומו של הנער ועוד, ועל כן הצוות מחזק יוזמה זו וממליץ לקדמה ביתר שאת.

העלאת מודעות גורמי האכיפה לחובת הדיווח, להתנהלות הנתפסת כזענית או פסולה ולטענות בנוגע לאכיפה לא שוויונית

10. הצוות מצא שיש להגביר את המודעות בקרב גורמי האכיפה בקשר להתנהלות לא הולמת אשר מגיעה לכדי גזענות ואפליה.

על כן הצוות ממליץ, כי:

יש לפעול להעלאת המודעות של כלל גורמי האכיפה להתנהלות, אשר עלולה להיתפס כגזענית ("הטרדה גזענית" מילולית או פיזית) וכפסולה ("הטרדה גזענית" מילולית או פיזית), זאת באמצעות תדריכים תדירים לשוטרים ולכלל גורמי האכיפה הפלילית. במסגרת זו יובאו בפני השוטרים הנתונים החריגים הקיימים בעניין אכיפה פלילית נגד יוצאי אתיופיה – הכול, במטרה לצמצם מקרים של התנהלות לא ראויה.

ידוע לצוות כי הכשרות כאלה מתבצעות במסגרת התוכנית של המשטרה. המשטרה פועלת עם המרכז לכשירות תרבותית בירושלים להעלאת המודעות בנושא זה. כמו כן, בכל הקורסים במכללה הלאומית לשוטרים מתקיימים שיעורים ייחודיים לנושא שיטור בחברה רב תרבותית. יחד עם זאת, הצוות סבור כי תדריכים כאלה יש ויעשו באופן

תדיר יותר, כגון במהלך שיעור שבועי ואף לשקול לעשות זאת במהלך תדרוך לפני כל משמרת, במשך שלוש השנים הקרובות וזאת על מנת להביא לשינוי תודעה ולהשרשה של נורמות חדשות ולמגר התנהגויות פסולות.

11. הצוות מצא, כי קיים ריבוי גורמים המטפלים בתלונות מטעם הציבור בעניין התנהלות פסולה של שוטרים, ובשל כך, לא ניצבת בפני אף אחד מהגורמים תמונה שלמה באשר לממדי התופעה ולהשלכותיה בקרב המשטרה.

על כן, הצוות ממליץ כי:

על המשטרה ופרקליטות המדינה לקבוע הנחיה, שלפיה יש ליידע את מחלקת המשמעת במשטרה על כל תלונה שעניינה התנהלות בלתי ראויה של שוטר.

הצוות סבור, כי ריבוי הגורמים המטפלים בתלונות מטעם הציבור בעניין התנהלות פסולה של שוטרים גורם למדיניות אכיפה לא ברורה. כיום, תלונות בעניין זה מופנות למח"ש (המטפלת בתלונות המעלות חשד לביצוע עבירה פלילית); לית"צ (המטפלת בתלונות שעניינן חשד להתנהלות לא נאותה של שוטר בעת מילוי תפקידו, מילוי תפקיד באופן לקוי, והתנהלות אחרת הפוגעת בתדמית המשטרה) ולמחלקת המשמעת של המשטרה (המטפל בטענות בדבר עבירות משמעת של שוטרים).

נוכח ריבוי הגופים המטפלים עולה חשש כי לא ניצבת בפני אף אחד מן הגורמים תמונה קוהרנטית ומלאה באשר להיקף התלונות, ממדי התופעה והשלכותיה. הדבר אף מקשה על גיבוש מדיניות סדורה למיגור התופעות הפסולות שנעשות על-ידי שוטרים.

נוכח האמור, הצוות ממליץ, כי ייקבע גורם אחד במשטרה, אשר יועברו אליו העתקים של כלל התלונות שמהן עולה חשש להתנהלות בלתי ראויה של שוטרים. יש להניח, כי עיקר תלונות הציבור הם ברף המשמעת, ומטעם זה הגוף הרלוונטי הוא מחלקת המשמעת במשטרה. מסקנה זו מתבקשת גם לאור המפורט בהמלצה מספר 14 להלן. יצוין, כי המשטרה היא זו שאמונה על קביעת ה"דרך" להתנהלות ראויה של עובדיה, וגם מטעם זה יש חשיבות רבה שגוף משטרת יבחן וירכז את כלל התלונות המוגשות על-ידי הציבור נגד שוטרים (נוסף על הבחינה של מח"ש אם מדובר בעבירה פלילית).

בהתאם לכך, על היחידה לתלונות הציבור להעביר העתק מן התלונה למחלקת המשמעת מיד עם קבלת התלונה, וזאת על-מנת שמחלקת המשמעת תקבע את המסלול המתאים לטיפול בתלונה (פיקודי או משמעת).

העתק מתלונות אשר הופנו למח"ש יועברו בתום הטיפול בהן למחלקת המשמעת. זאת, למעט במקרה של תלונה שעוסקת כולה בעניין פלילי, ולאחר בדיקתה על-ידי מח"ש נמצאה חסרת בסיס עובדתי בכלל היבטיה (כגון תיקים שנסגרו מחוסר אשמה במקרים של תלונות שווא). למען הסר ספק, במידה שתלונה כוללת טענות להתנהלות פלילית ולהתנהלות נוספת, שאיננה פלילית אך ייתכן שהיא בלתי ראויה – תועבר התלונה בכל מקרה למחלקת המשמעת בתום הטיפול על-ידי מח"ש. חשוב שהמשטרה דווקא תקבל את התמונה המלאה ותוכל לנקוט בצעדים מתאימים.

כך ניתן יהיה לוודא קיומו של גוף אחד, המקבל את כלל הנתונים הרלוונטיים בעניין טענות להתנהלות בלתי ראויה מצד שוטרים, ואשר יכול לגבש מדיניות אכיפה מותאמת למיגור התנהלויות הטיה גזענית מפלות, פסולות או כאלה המעידות על משורות המשטרה. ברור כי לא בכל מקרה יינקטו הליכים משמעותיים נגד שוטרים אך נכון יהיה לבחון כל מקרה "משקפיים משמעותיים".

12. הצוות מצא, כי אין נוהל ברור, המחייב את גורמי האכיפה השונים לדווח למח"ש או למחלקת משמעת בהיתקלות באירועים, המעלים חשד להתנהלות פסולה, גזענית או מפלה של שוטרים.

על כן הצוות ממליץ:

כי על משטרת ישראל ופרקליטות המדינה לקבוע נוהל או הנחיה בדבר חובת דיווח על אירועים, המעוררים חשד להתנהלות פסולה.

הצוות ממליץ להנחות את גורמי האכיפה והתביעה, כי כאשר אלה נתקלים - בעת עבודתם, או בעת בדיקת תיק - באירועים המעוררים חשד להתנהלות פסולה של שוטרים (למשל: התנהלות גזענית, הפעלת כוח בלתי סביר, מסירת גרסאות כוזבות), יהיה עליהם לדווח על מקרים כאלה למח"ש (במקרים שמדובר בהתנהלות, המעוררת חשד לפלילים), או למחלקת משמעת במשטרה (במקרים שמדובר בהתנהלות לא ראויה שאינה מגיעה לסף פלילי).

משטרת ישראל מתנגדת לכך ומסרה בתגובה כי על פי ההוראות הקיימות כאשר נחקר מדווח על אלימות או על כל דבר אחר המעלה חשד לפלילים קיימת חובת העברת תלונתו למח"ש - דבר אשר מבוצע באופן שגורתי.

13. הצוות מצא, כי קיים מספר לא מבוטל של תלונות נגד שוטרים אשר לא נבחנות כלל, וזאת בהעדר הסמכה מתאימה לעריכת חקירה משמעתית באותם מקרים.

מדובר בתיקים שקיימת בהם תלונה על שימוש מינורי בכוח מצד שוטרים. תיקים אלו, ככלל, אינם מתאימים לטיפול במישור הפלילי, ולפיכך כאשר מגיעים למח"ש נסגרים ואינם מטופלים. תיקים אלו יכולים להיות במקרים המתאימים עבירת משמעת. עם זאת, מחלקת המשמעת במשטרה סבורה כי הוא אינה מוסמכת לחקור תיקים מסוג זה, נוכח העובדה, כי הגורם המוסמך לחקור עבירה משמעתית של שימוש בכוח בהתאם לתוספת הראשונה לחוק המשטרה, התשס"ו-2006, הוא מח"ש. לפיכך, בפועל עבירות אלו נופלות בין הכיסאות ואינן נחקרות כלל.

על כן הצוות ממליץ, כי:

היועץ המשפטי לממשלה יסמך את מחלקת המשמעת במשטרה לחקור משמעתית גם מקרים של שימוש בכוח, כאשר מח"ש החליטה כי המקרה אינו מצדיק פתיחה בחקירה פלילית, ולהחליט בשאלת העמדה לדין משמעתי בגינן.

תגובת משטרת ישראל היא כי סמכויות חקירה למחלקת משמעת מחייבים תיקוני חקיקה. מדובר בסוגייה מורכבת שמצריכה בחינה מעמיקה עם כל הגורמים הרלוונטיים ומשאבים רבים.

יש לציין כי הצוות ערך בדיקה מעמיקה והתייעצות עם כל הגורמים הרלוונטים בבואו להמליץ המלצה זו.

14. הצוות מצא, שיש לבחון החמרה במדיניות האכיפה המשמעתית בכל הנוגע להתנהגות גזענית.

על כן הצוות ממליץ, כי:

יש לנתב תלונות מוצדקות בגין גזענות או אפליה להליכי משמעת ולפרסם את הדוחות של מחלקת המשמעת לציבור.

לצוות לא הוגשו נתונים מדויקים מטעם הית"צ במשטרה בדבר הליכים פיקודיים ומשמעתיים שהתנהלו במשטרה בעקבות **תלונות על התנהלות גזענית** של שוטרים.

מדיוני הצוות נלמד, כי עיקר המקרים מטופלים על-ידי הית"צ. במקרה של תלונה הנמצאת מוצדקת בתחום זה, היא מסתיימת בדרך כלל בהליך פיקודי. עוד הוצגו מקרים בודדים, שבהם הועמדו שוטרים לדין משמעתי בעקבות התנהלות גזענית.

נוכח החומרה שהצוות רואה בהתנהלות הנגועה בגזענות של שוטרים, ועל-מנת לעורר מודעות בקרב השוטרים הן ביחס לכך והן ביחס להשלכות החמורות של התנהלות גזענית של שוטרים כלפי עמיתיהם או כלפי אזרחים, הצוות ממליץ, ככלל, לנתב תלונות מבוססות לכאורה, הכוללות טענות להתנהלות גזענית, להליכים משמעתיים (להבדיל מהליכים פיקודיים). בעניין זה, **המלצת הצוות למשטרה משתלבת עם ההמלצה ליועץ המשפטי לממשלה למתן הנחיה כללית לעובדי הציבור (עובדי מדינה, שוטרים, סוהרים, חיילים ועובדי רשויות מקומיות) להעמיד לדין משמעתי, במקרים המתאימים, את מי שהתנהגו באופן גזעני ומפלה על בסיס העבירה של "התנהגות שאינה הולמת"**¹²⁴.

הצוות סבור, כי ניתוב הטיפול באירועים גזעניים להליכים משמעתיים, כמו גם עיצוב מדיניות ענישה מחמירה יותר לאירועים מעין אלה – **יטמיעו בקרב ציבור השוטרים תפיסה מערכתית ראויה בדבר חומרת הדברים ו-"אפס סובלנות" של המערכת כלפי התנהלות גזענית של שוטרים.**

בנוסף, הצוות ממליץ, כי למען הגברת השקיפות יש לפרסם את הדוחות השנתיים של מחלקת המשמעת במשטרה לציבור הרחב.

15. הצוות מצא, כי גורמי האכיפה השונים אינם עושים שימוש בסעיפי החוק הרלוונטיים על-מנת לחדד את המניע הגזעני כאשר מדובר באזרח העובר עבירה מתוך מניע גזעני.

על כן הצוות ממליץ, כי:

יש לחדד ולרענן את הנהלים בפרקליטות המדינה ובמשטרה בקשר לסעיף 144 ו לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

חוק העונשין מאפשר העמדה לדין של אדם אשר ביצע עבירה נגד גופו של אדם אחר, חירותו או רכושו, עבירת איומים או סחיטה, עבירות בריונות ותקלות לציבור ושל

¹²⁴ כפי שתואר בהרחבה בפרק, שהתייחס למסקנות ולהמלצות צוות "טיפול וכלים - המישור האזרחי".

מטרדים, עבירה בשירות הציבור וכלפי הציבור – **מתוך מניע של גזנות או של עוינות** כלפי ציבור מחמת דת, קבוצה דתית, מוצא עדתי, נטייה מינית או היותם עובדים זרים – וקובע כי העונש לצד העבירה שבוצעה ממניע גזעני, יהיה כפל העונש הקבוע לאותה עבירה, או מאסר עשר שנים¹²⁵.

הצוות ממליץ, כי המחלקה לתפקידים מיוחדים שבפרקליטות המדינה תחדד ותרענן את הנהלים בקשר לחשיבות השימוש בסעיף 1144' לחוק העונשין על-ידי גורמי התביעה. מן הנתונים שהובאו בפנינו עולה הרושם, כי המשטרה (בשלב החקירה) והפרקליטות (בשלב ההעמדה לדיון) אינן עושות שימוש בסעיף זה די הצורך, במקרים המתאימים. על כן, הצוות ממליץ כי המחלקה לתפקידים מיוחדים תעקוב ותפקח אחר ביצוע הנהלים וההנחיות בנושא זה.

כמו כן, יש להנחות את הפרקליטים והתובעים להקפיד ליתן דגש למניע הגזעני לצורך התוויית מתחם הענישה, בשלב הטיעונים לעונש¹²⁶, בעיקר במקרים בהם לא ניתן להעמיד לדיון לפי סעיף 1144' לחוק העונשין.

הנגשת הגשת תלונות ומנגנון האכיפה הפלילית לאזרח

מהנתונים שהוצגו לצוות נלמד, כי חלק מן הבעיות והכשלים שהוצגו עשויים לנבוע מתקשורת לקויה בין חשודים יוצאי אתיופיה ובין מערכת אכיפת החוק, וכן בשל העדר אמון של יוצאי אתיופיה במערכת אכיפת החוק. בניית אמון בין יוצאי אתיופיה למערכת אכיפת החוק מחייבת בראש ובראשונה שיפור ההנגשה המיידית של מערכת אכיפת החוק.

16. הצוות מצא, שמספר התלונות מקרב יוצאי אתיופיה למח"ש הוא נמוך.

מספר התלונות מקרב יוצאי אתיופיה למח"ש הוא יחסית נמוך¹²⁷. נתון נמוך זה תומך לכאורה, בטענה שהושמעה במהלך דיוני הצוות בדבר העדר אמון של יוצאי אתיופיה במח"ש.

מצב הדברים היום מחייב את המתלונן לפנות בפניה יזומה למח"ש לצורך מיצוי בדיקת תלונתו. אף שחשודים רבים מתלוננים על מעשי אלימות של שוטרים נגדם במהלך חקירתם במשטרה, נראה כי בתום חקירתם הם אינם בוחרים לחזור ולפנות בתלונה ייזומה למח"ש. זאת ועוד, אף במקרים אשר מוגשות תלונות למח"ש, נראה כי לא מעט מתלוננים זונחים את תלונותיהם – כך שהתלונות אינן נבדקות בפועל.

המדובר במעגל שוטף: כל עוד מדירים יוצאי אתיופיה את תלונותיהם ממח"ש, ספק אם ניתן יהיה לשנות את התפיסה הרווחת בקרב יוצאי אתיופיה בענין מח"ש. נדמה אם

125 ראו סעיף 1144 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

126 סעיף 40ט לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

127 כך עולה מהנתונים שנמסרו על-ידי מח"ש. ראו בענין זה נספח ו' לדוח.

כן, כי לצורך הגברת האמון נראה כי יש מקום לבחון, בין היתר, דרכים להנגשת אופן הנגשת אופן הגשת תלונות למח"ש.

על כן הצוות ממליץ, כי:

חשוד אשר מתלונן במהלך חקירתו במשטרה על אלימות מטעם שוטרים - יוצע לו, במעמד החקירה המשטרתית, למלא טופס תלונה למח"ש. כך אפשר יהיה לוודא, שכל תלונה בעניין אלימות פסולה המושמעת על-ידי חשודים תיבחן על-ידי מח"ש. בנוסף, הצוות ממליץ, כי אם יש טענה על חבלות, יצורף לטופס התלונה צילום של החבלות.

טופס כזה יאפשר למח"ש ראיית רוחב של כלל התלונות בעניין אלימות פסולה. בנוסף, הוא יאפשר יידוע **מידי** של מח"ש על תלונות בעניין אלימות פסולה. יש להניח, כי העברה מיידית של התלונות למח"ש בצורה מפורטת תאפשר בחינה אפקטיבית יותר של התלונות על-ידי מח"ש.

משטרת ישראל מציינת כי כל תלונה של אזרח בגין עבירה פלילית שביצע לכאורה שוטר, מתועדת בכתב בטופס עדות ומועברת ישירות על פי חוק למח"ש. בנוסף, בעקבות תוכנית המשטרה, נבנה טופס הנגשה בשפות שונות ובו מידע אודות כתובות, מספרי טלפון ומספרי פקס של משרדי מח"ש על מנת להנגיש את תהליך התלונות על אלימות שוטרים למתלונן. הטופס תורגם למספר שפות, ביניהן אמהרית, והוא מוצע בכל התחנות בארץ ובאתר המשטרה.

לציין כי הצוות מחזק פעולה זו אך היא אינה מספקת על מנת להתמודד עם הבעיה ורואה חשיבות רבה בבניית **טופס תלונה ייעודי** לנושא זה אשר ייתן מענה ברור ומהיר ויישלח מיידית למח"ש.

17. הצוות מצא, כי יש ליידע את הסניגוריה הציבורית על כל תלונה נגד מערכת אכיפת החוק.

בד בבד עם הנגשת טופס התלונה למח"ש כאמור בהמלצה 16 לעיל, הצוות ממליץ, כי: עם הגעת טופס התלונה למח"ש, על מח"ש לשלוח הודעה לסניגוריה הציבורית על כל תלונה, שעניינה אלימות לא מוצדקת של גורמי משטרה. כמו כן, הצוות ממליץ, כי הסניגוריה הציבורית תמנה עורך-דין מטעמה, אשר ייצג את כל מי שטוען לשימוש בהפעלת כוח לא סביר כלפיו מצד שוטרים, ואשר אינו מיוצג על ידי עורך דין פרטי סניגור ציבורי יסייע לאזרח להשלים את הגשת התלונה שלו במח"ש. ליווי זה ינתן בשלוש השנים הקרובות על מנת לשקם את יחסי האמון בין ציבור המתלוננים נגד שוטרים למח"ש.

18. הצוות מצא, כי יש לתרגם מסמכים מטעם מערכת אכיפת החוק לשפה האמהרית.

על כן הצוות ממליץ, כי:

כלל המסמכים הרשמיים המוצאים על-ידי גורמי האכיפה והטיפול (משטרה, פרקליטות, מח"ש, שירות המבחן) המופנים לחשודים יוצאי אתיופיה או לבני משפחותיהם, יתורגמו לשפה האמהרית ולשפה הטיגריית.

ידוע לצוות כי במסגרת התוכנית של המשטרה, משטרת ישראל החלה בתהליך של תרגום מסמכים מסויימים לשפה האמהרית ומתנגדת לתרגום מסמכים נוספים שכן הטפסים העיקריים מתורגמים לאמהרית. הצוות סבור כי יש לתרגם את כלל המסמכים שעניינם הודעה לציבור וזכויות חשודים, בעיקר חשודים קטינים- לשפה האמהרית.

19. הצוות מצא, כי יש צורך בנוכחות מתורגמן לשפה האמהרית/טיגרית בחקירות חשודים שנכחים בהן הורי חשודים שאינם דוברי עברית.

על כן הצוות ממליץ, כי:

על המשטרה לדאוג לחובת נוכחות של מתורגמן לשפה האמהרית/טיגרית בחקירות, לפגישות עם שירות המבחן וכן לממשקים אחרים עם גורמי האכיפה של נחקרים יוצאי אתיופיה שאינם דוברים עברית.

נוכח ריבוי התיקים נגד קטינים יוצאי אתיופיה, הצוות ממליץ, כי חובה זו תורחב גם לחקירות ולישיבות שבהן נוכחים הורים של חשודים שאינם דוברי עברית.

ידוע לצוות כי המלצה זו יושמה מאז הקמת תוכנית המשטרה ועל כך הצוות מברך. מוצע כאמור ליישמה גם בשירות המבחן לנוער ולמבוגרים (בעיקר בעניינם של עוברי חוק בגירים צעירים) כאשר נוכחים הורים של קטינים וצעירים שאינם דוברים את השפה העברית.

הגברת אכיפה

20. הצוות מצא, כי העבירה הפלילית הכלולה בסעיף 9 לחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000 - אינה נאכפת כלל על-ידי רשויות החוק.

על כן הצוות ממליץ, כי:

יש להסמיך גוף תביעה במשרד הכלכלה, שיהיה ממונה על האכיפה של עבירה זו, ולתת קדימות לאכיפתו של סעיף עבירה זה, שסבל מתת-אכיפה לאורך השנים. זאת, על-מנת שאפשר יהיה לבער תופעות חברתיות פסולות שאותן ביקש החוק להכרית.

הרחבת הפיילוט של בתי-המשפט הקהילתיים

הצוות מצא, כי יש צורך בהרחבת הפיילוט¹²⁸ של בתי-המשפט הקהילתיים לאזורים שיש בהם ריכוז אוכלוסין גבוה של יוצאי אתיופיה.

21. בתי-המשפט הקהילתיים נותנים דגש רב להליכים שיקומיים ומאפשרים מעורבות של גורמים שיקומיים עוד בתחילת ההליך הפלילי ובטרם קביעת אשמתו של הנאשם.

128 כיום, בתי-משפט קהילתיים מצויים בבאר שבע וברמלה.

תוכניות השיקום הן נרחבות ומציעות מענים, כגון גמילה מסמים, גמילה מאלכוהול, טיפול בבעיית אלימות בתוך המשפחה, השלמת השכלה, השתלבות בתעסוקה, התמודדות עם עוני, מיצוי זכויות ועוד, בפיקוח בית-המשפט ובמטרה להתמודד עם שורש הבעיה המובילה לעבריינות ולהחליף חלק מעונשי המאסר בתהליך שיקום משמעותי.

נוכח הנתונים שהוצגו לצוות בדבר מספר כתבי האישום החריג המוגשים נגד יוצאי אתיופיה, הצוות ממליץ, כי:

יש להרחיב את הפיילוט של בתי-המשפט הקהילתיים ולהעדיף אזורים שיש בהם ריכוז אוכלוסין גבוה של יוצאי אתיופיה, וזאת על-מנת שאפשר יהיה לבחון הליכים לבר פליליים/שיקומיים כבר בשלבים הראשוניים של ההליך הפלילי.

יצוין, כי המלצה זו נועדה לטפל בנאשמים אשר ביצעו עבירות חוזרות, וזאת על-מנת לתת להם מענה שיקומי כלל-מערכתי, אשר יסייע להם לצאת ממעגל הפשיעה.

מדידת הצלחת התוכנית	
חלק זה של המדדים מתייחס לשני תת-הצוותים (כלים בתחום האזרחי וכלים בתחום הפלילי)	
מדדי התארגנות	
החלטת ממשלה לקביעת המועד שבו יוגש לממשלה דוח המאבק באפליה וגזענות כלפי יוצאי אתיופיה	✓
קיום נהלים ברורים במשטרת ישראל לאכיפה שוויונית בדרישה לעיון בתעודות זהות	✓
שינוי/רענון נהלים לשימוש בטייזר	✓
הקמת בית-משפט קהילתי	✓
מדדי תפוקה	
צמצום שיעור תיקי החקירה הנפתחים לקטינים יוצאי אתיופיה	
ליווי סניגור לכל המעוניין בליווי משפטי להגשת תלונה במח"ש	
מדדי תוצאה	
בתחום האזרחי	
גידול במספר התביעות האזרחיות המוגשות על-ידי הסיוע המשפטי לפי חוק איסור אפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות ציבוריים (המספר המצטבר משקף עלייה התחלתית, ולאחר מכן קיטון - עקב אפקטיביות הטיפול).	150+
התהוות "גוף פסיקה" בנושא אפליה וגזענות (פסקי-דין, כרסום תוצאות טיפול במשרדים)	🏠
בתחום המשמעת	
גידול במספר התלונות המשמעתיות המוגשות לנציבות שירות המדינה (השיעור המצטבר משקף עלייה התחלתית, ולאחר מכן קיטון - עקב אפקטיביות הטיפול)	10%+
בתחום הפלילי - משטרה וגורמי תביעה	
כל ההמלצות ייושמו תוך שנה מאימוץ על-ידי ראש הממשלה. בחלוף מהיישום, יש לצפות לירידה עקבית במספר התיקים שנפתחים נגד יוצאי אתיופיה ובמספר כתבי האישום שמוגשים נגדם.	
מח"ש	
יותר מתלוננים ממוצא אתיופי, מספר מצומצם של תלונות שנסגרות בגלל זניחת תיקים, מיצוי חקירות.	

צוות משנה – הנכחה חיובית ושינוי תודעה

מטרות הצוות

- לגבש אמצעים להנכחה חיובית של יוצאי אתיופיה במרחב הציבורי, ובכלל זה באמצעות התעסוקה, במערכת החינוך, בתקשורת ובתרבות.
- להפחית את ממדי הסטריאוטיפים הדומיננטיים השליליים המופנים כלפי יוצאי אתיופיה.
- לחזק את התפיסה, ששונות תורמת לגיוון ולעושר תרבותי.
- להעלות לסדר היום הציבורי הכרה בתופעות אפליה וגזענות נגד יוצאי אתיופיה ולקדם שינוי חברתי לאפס סובלנות כלפי תופעות אלה.
- להציע כלים ותשתית המיועדים ליצור אקלים ארגוני ותרבותי, שבו השתלבות יוצאי אתיופיה רצויה וטבעית.

שיטת העבודה

צוות שינוי תודעה והנכחה חיובית פעל בשלושה תת-צוותים, במטרה לכסות את התחומים העיקריים:

1. פעולות הדרושות כדי להגביר את שילובם של יוצאי אתיופיה בתפקידים איכותיים במגזר הציבורי ובצה"ל, תוך התייחסות לאתגרים הללו גם במגזר הפרטי.
 2. שינוי היחס כלפי יוצאי אתיופיה בתקשורת ובמרחב הציבורי.
 3. פעולות נדרשות לטווח ארוך בתחום החינוך.
- השתתפותם של יוצאי אתיופיה בצוותים, לצד פקידי הממשלה, תרמה רבות להעשרת הידע, להתבוננות מפקחת בתמונת המצב, להבנת האתגרים ולגיבוש המענים המומלצים.

הנחות יסוד

1. נקודת המוצא היא, שבכל הקשור לדעות גזעניות ומפללות כלפי קבוצות מסוימות, בהן יוצאי אתיופיה, הטיפול יתמקד בשינוי התפיסות בקרב חברת הרוב ולא ב"מיצוב" ושינוי הקבוצה המופלית.
2. מנגנונים מתמרצים עדיפים על מנגנוני כפייה.
3. הנכחה חיובית מחייבת תהליכי עומק חינוכיים והכשרות של אנשי חינוך, משטרה ואכיפת החוק, תקשורת, צבא, מעסיקים וכיו"ב לטווח הארוך, בצד המאמץ המוגבר המוצע בדוח זה להתערבות חידום, מוגבלת בזמן, לצמצום ממדי תופעות של גזענות ואפליה.

תת-צוות - הנכחה חיובית במקומות תעסוקה ובצה"ל

הגדרת הבעיה

הנתונים מראים, כי שיעור המועסקים בקרב יוצאי אתיופיה הוא אמנם גבוה, אולם רבים מהם מועסקים בעבודות שאינן דורשות מיומנויות מורכבות וידע מקצועי אקדמי. הלכה למעשה, רבים מועסקים כעובדי קבלן בעבודות ניקיון או אבטחה ובלא אופק תעסוקתי יציב ובטוח.

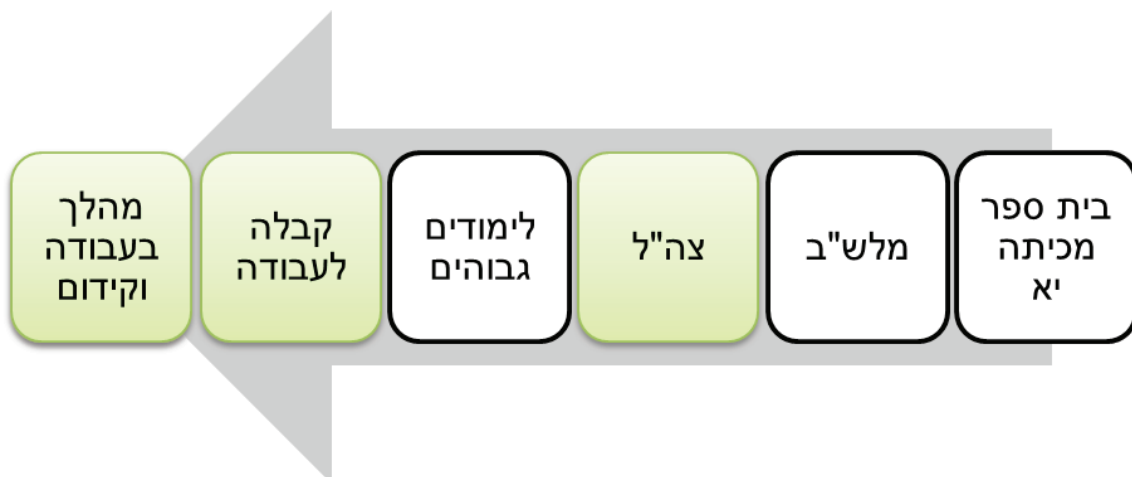
הסטריאוטיפים הדומיננטיים המופנים כלפי יוצאי אתיופיה נסובים סביב קומפטנטיות (מסוגלות) נמוכה, ומהווים חסם להשתלבות איכותית וטבעית במקומות עבודה, בעיקר כשהמחזיקים בהם הם מנהלים בכירים ועובדים בעמדות של קבלת החלטות.

זיהוי נקודת ההתערבות האופטימלית

בתחילה ביקש הצוות לבחון את ציר ההתפתחות, שתחילתו בבוגר של מערכת החינוך, עבור בשירות הצבאי, בלימודים אקדמיים, בחיפוש עבודה, בקליטה ובקידום.

הצוות חיפש את "נקודת ארכימדס", שבה תהיה ההשפעה הגדולה ביותר על הנכחה חיובית במקומות עבודה ובצה"ל, שיש בה פוטנציאל גבוה לשינוי תפיסות בכלל החברה הישראלית ושהיא קשורה ומשפיעה על הסיכוי למקסם הצלחה בפעולות שאושרו במסגרת התוכנית הממשלתית "שילוב מיטבי של יוצאי אתיופיה"¹²⁹.

הנקודות הרלוונטיות שזוהו מפורטות בתרשים הבא:



בנקודות הזמן המתוארות לעיל, בחר הצוות להתמקד בצה"ל ובשירות המדינה, מתוך הנחה שיש ביכולתה של המדינה להוות דוגמה ומודל למגזר הפרטי.

התחומים שלדעת הצוות יחוללו את השינוי הרב ביותר הם:

- שינוי תודעה בקרב מנהלים - הפחתת סטריאוטיפים.

129 ראו נספחים ז ו-ח לדוח.

- גיבוש כלים ליצירת מאגר מועמדים איכותי מיוצאי הקהילה, שיקצר משמעותית את תהליך הקבלה לעבודה במגזר הציבורי, מבלי להתפשר על קריטריונים של איכות.
- חניכה ורישיות (נטוורקינג) לנקלטים חדשים וליחידות הקולטות לצורך השתלבות מוצלחת בארגון.
- עידוד ספקי שירות של המדינה ליישם מדיניות של גיוון בקרב עובדיהם בתפקידים משמעותיים.

ממצאים/חסמים

1. גיוון בתעסוקה לא נמצא בתודעה של רוב מקבלי ההחלטות. רבים כלל אינם מסכימים שלהטרוגניות בקרב עובדים יש ערך, והם מעדיפים להעסיק את הדומים להם.
2. יוצאי אתיופיה בישראל סובלים מסטיגמות ומסטריאוטיפים שליליים גלויים ומרומזים על אישיותם ועל יכולותיהם¹³⁰.
3. המבחנים הנערכים במכרזים השונים כתנאי לקבלה לעבודה או לתפקידים שונים בשירות הציבורי אינם משקפים נאמנה את הפוטנציאל של המועמד יוצא אתיופיה, ועל כן יש צורך בבחינה ובהתאמה של מבחני קבלה למועמדים מרקעים שונים ומגוונים, על-מנת שאלה ישקפו את היכולות האמיתיות של המועמדים הנבחרים.
4. מעסיקים רבים בעלי מודעות ורצון לגיוון חברתי מדווחים על קושי להגיע למועמדים טובים יוצאי אתיופיה.
5. קיבעונה של המערכת גורם לה להחמיץ מועמדים פוטנציאליים מצוינים.
6. על-פי-רוב, הציפייה המערכתית היא, שהמיעוט יתאים את עצמו לרוב מבלי שיידרשו מאמצים מיוחדים מצד הרוב להתאים את עצמו לאחר.
7. ממשלת ישראל מקצה משאבים רבים לאספקת שירותים ולקידום שילובם של יוצאי אתיופיה. בין ספקי השירותים הללו יש מיעוט יוצאי אתיופיה, כלומר הקהילה אינה נהנית מהמשאבים המרובים באופן המתבטא בהגדלת נוכחותה בשוק התעסוקה במקצועות ובתפקידים משמעותיים.

המלצות לטיפול בתחום התעסוקה

בהתאם לתחומים ולחסמים שתוארו לעיל, אנו מציעים דרכי התערבות לפי התחומים שציינו. ההמלצות שלעיל הסתייעו במסמך שהוגש לוועדה על-ידי צוותו של פרופ' עירן הלפרין, ראו נספח טז לדוח.

המלצות בתחום שינוי תודעה

1. הצוות מצא שיש להפחית סטריאוטיפים, לטפל בגזענות ולהגדיל את הפתיחות לגיוון תעסוקתי.

הצוות ממליץ כי:

סמנכ"ל ההון האנושי בכל משרד ממשלתי יחד עם הממונה המשרדי למניעת גזענות ואפליה יכשיר את עובדיו לגיוון תעסוקתי ולמיגור גזענות בקרב אוכלוסיות המנהלים והעובדים במגזר הציבורי. העובדים כולם, בכל התפקידים, ובפרט המנהלים, ישתתפו בסדנאות, אשר ייתנו מענה לטיפול בחוסר גיוון תעסוקתי, ליחס בלתי הולם ולהתנהגויות גזעניות, בדגש על הטיות מודעות ולא מודעות וחסמים פסיכולוגיים וכלכליים אחרים.

להלן נסקור את קהל היעד וסוגי סדנאות מומלצים:

הסדנאות יכללו את ההיבטים הבאים:

- מתן אפשרות למנהלים להתבונן פנימה ולזהות את ההטיות והחסמים הסמויים בכל אחד מהם.

- מתן כלים ודרכים להתמודד ולמגר הטיות אלו.

- ערך הגיוון התעסוקתי: העובד מתבסס על הניסיון האישי שלו, על תבניות החשיבה שלו ועל נקודת השקפה המסוימת לו. התנהלות זו מגבילה את יכולתו לזהות את הצרכים ואת התפיסות של השונה ממנו. ככל שהשירות הציבורי יהיה מגוון יותר כך יתמעטו נקודות העיוורון שלו לגבי צורכי האוכלוסייה השונה והמגוונת.

הסדנאות תהיינה מותאמות לכל קבוצה וקבוצה בתחום התעסוקה. יועברו תכנים ייחודיים, אשר יותאמו לקהל היעד לפי כל קבוצה ותפקידה בתחום התעסוקה:

מנהלים ועובדי כוח אדם, העוסקים בגיוס ובקליטת עובדים, יקבלו הכשרה בדגש על הטיות בראיונות, ראיון רב-תרבותי, קריאת קורות חיים, נטרול ה"דומה-מושך-דומה" ועוד. הסדנאות יועברו לפחות פעם בשנה ובסמוך לכניסת המנהל לתפקידו.

א. מנהלים העוסקים בקליטת עובדים יוכשרו כך שתעלה אצלם המודעות והרגישות בקליטת עובדים מאוכלוסיות שונות. הסדנה תכלול התייחסות לנקודת מבטו של העובד והחווייה שלו. הסדנאות יועברו פעם בשנתיים, על-מנת להבטיח שנושא זה הוא על סדר יומו של המנהל וכדי להעניק לו כלים להתמודד עם סיטואציות שאינן תמיד טבעיות עבורו.

ב. כל משרד יקבע אחוז מסוים של עובדים אשר יעברו סדנאות שיעסקו בנושא גיוון תעסוקתי, גזענות בעבודה, אקלים הכלה וקבלה.

ג. נציבות שירות המדינה תנחה ותבקר בעניין זה ותדאג ליישום ההמלצה בשירות המדינה.

2. הצוות מצא, שיש לאמוד את אקלים הגיוון והלכידות החברתית בכל משרד.

החל מתחילת השנה, בשירות המדינה מבוצע סקר עמדות בקרב עובדי המדינה.

הצוות ממליץ כי:

נציבות שירות המדינה תשלב בסקר זה שאלות בתחום תחושת הכלה שהעובדים חשים בארגון וכן תפיסות גזעניות של העובד. סקר זה ימדוד באופן איכותי את האקלים הארגוני בתחום גיוון תעסוקתי ויחס כלפי האחר.

המדד יספק תמונת מצב לסמנכ"ל ההון אנושי, והוא יוכל לקבוע היכן להתמקד ולהתערב בבחירת נושאי ההכשרה, קבוצות העובדים ועוד. כמו כן יוכל סמנכ"ל ההון האנושי לבחון מגמות שינוי לאורך שנים, להשוות בין המצב במשרדו ובין המצב במשרדים אחרים ולהביא לשינוי.

מוצע כי בחלוף שנתיים, כשלב שני, יציע משרד הכלכלה הפעלת מדד זה בסקטור הפרטי.

3. הצוות מצא כי יש לפרסם דוח גיוון תעסוקתי ומדד הכלה שנתי לכל ארגון בשירות הציבורי.

הצוות ממליץ, כי:

מנכ"ל כל משרד ויחידת סמך יפרסם דוח שנתי על תעסוקה שוויונית וינגישו לציבור. הדוח ישקף את המצב במשרד בתחום הגיוון התעסוקתי, הפעילות והשינויים לאורך שנת הדוח, כולל נתונים על מדד הגיוון, לא רק בהיבטים כמותיים אלא גם איכותיים (תפקידים בכירים, רמות דרגה, רמת שכר ועוד). מומלץ כי הדוח יכלול סיפורי הצלחה של עובדים מרקעים תרבותיים שונים, שנקלטו לעבודה במשרד. לכך יש אפקט כפול: לא זו בלבד שהמודעות כלפי החשיבות בסביבת עבודה מגוונת משתנה לטובה, הדבר אף מעורר גאווה ומחזק את תחושת השייכות של העובדים, וכן יוצר רצון בקרב מנהלים במשרד להעסיק אצלם עובדים מגוונים.

המלצות בתחום הגברת ההנכחה במקומות עבודה

4. הצוות מצא, שיש לבנות מאגר להשמה של אקדמאים מקרב יוצאי אתיופיה.

כיום, לכל המשרדים בשירות המדינה יש יעדים כמותיים לשילוב יוצאי אתיופיה. עם זאת, היישום בפועל אינו עומד ביעדים ובציפיות של המשרדים ויוצאי אתיופיה, וזאת בשל כמה גורמים:

- כמות מועמדים קטנה של יוצאי אתיופיה (יוצאי אתיופיה מהווים רק 1.7% מכלל האוכלוסייה, מתוכם אחוז האקדמאים נמוך מהממוצע באוכלוסייה, וכן פוטנציאל המעוניינים לעבוד בשירות המדינה מצומצם).
- כישלון במבחנים או בהליכים שונים של המכרז מפורש כאפליה (לעתים בצדק ולעתים לא) ומכחית את הרצון והמוטיבציה לגשת למכרזים נוספים.

- תהליכי המיון ארוכים, ומועמדים טובים מעדיפים לפנות למגזר הפרטי ולא לחכות לתוצאות המכרזים בשירות הציבורי.

על כן, הצוות ממליץ:

על נציבות שירות המדינה להקים מאגר השמה של מועמדים יוצאי אתיופיה אקדמאים במגוון תחומי עיסוק ומקצועות, שיאפשר לגייס באופן מיטבי ויעיל יוצאי אתיופיה למשרדים וליחידות הסמך.

נציבות שירות המדינה תקבע את אמות המידה והתהליכים הנדרשים להקמת מאגר מועמדים ואת דרך שילובם בשירות המדינה. זאת בכפוף להוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ובמידת הצורך תביא את הדברים לבחינת ועדת השירות.

דגשים:

- תהליך מיון - לאחר שהמועמד עובר בהצלחה את המכרז למאגר הוא יאושר כמתאים לקליטה בשירות המדינה.
- הנציבות תבנה תהליך שיאפשר לכל משרד ממשלתי/יחידת סמך לפנות למאגר **לתהליך גיוס מקוצר של יוצאי אתיופיה**, דבר אשר יעלה את המוטיבציה של המשרדים לאיגוש משרה בערוץ זה בדומה לערוץ לצוערים, ועדת איתור וכד'.
- יוקצה תקן תוספתי לנציבות, שתפקידו יהיה ניהול המאגר וביצוע פעילות אקטיבית לשילוב המועמדים במאגר בתפקידים בשירות המדינה, כולל בניית תהליכים ייעודיים לכך.
- קליטת המועמד תתאפשר על דרך של קליטה ישירה בתקן רגיל¹³¹, או בתקן תוספתי (כתמריץ למעסיק).
- משרד האוצר יקצה מדי שנה, למשך שלוש שנים, 30 תקנים תוספתיים (בסך הכול 90 תקנים תוספתיים) לאורך כל התוכנית. חלוקת התקנים בין המשרדים ויחידות הסמך בשירות המדינה תהיה באחריות ובניהול נציבות שירות המדינה.
- בכל מקרה, בחלוף שנה וחצי באיגוש משרה, יוכל העובד להתמודד במכרז פנימי ו/או בינמשרדי ובכך "דלת הכניסה" לשירות הציבורי נפתחת בפניו.

הצוות סבור שהמלצה זו מהווה מפתח חשוב לשינוי מהותי בנושא זה.

יתרונות המלצה זו רבים. הם מאפשרים רכישת ניסיון מקצועי, חשיפה והכרה הדדית של המועמדים הנקלטים והמשרדים.

הצוות ממליץ, כי אגף תקציבים במשרד האוצר ייעד 30 תקנים מדי שנה במשך שלוש שנים, וזאת על-מנת להעשיר את הגיוון התעסוקתי ולתת הזדמנות למי שחפץ מבין יוצאי אתיופיה להשתלב בדרך קלה יותר בשירות הציבורי.

¹³¹ במקרה כזה, משרד שיש לו משרה פנויה, יוכל לפנות למאגר ולאתר מועמדים פוטנציאליים מקרב המאגר. במידה ונמצא מועמד/מועמדים המשרד יוכל לאחר קיום ו. בוחנים משרדים ובחירה לאשר את גיוס העובד.

5. הצוות מצא, כי אין די הזדמנויות להפגיש בין מעסיקים פוטנציאליים לבין מועמדים פוטנציאליים במגזר הפרטי.

מניסיון צה"ל, הצוות למד על הערך הרב ביצירת מפגשים בלתי אמצעיים בין מעסיקים פוטנציאליים ובין מועמדים פוטנציאליים. האתגר הוא להביא למפגש כזה.

לשם כך הצוות ממליץ, כי:

על משרד הכלכלה¹³² לבחון את מערך השותפויות האסטרטגיות האפשרי בין מעסיקים ומועמדים פוטנציאליים במגזר הפרטי, על-מנת להגדיל את מספרם של אירועי מעסיקים יזומים לתפקידים משמעותיים, ולעשות זאת בהתאם לפיזור גיאוגרפי, שיקנה עדיפות ליוצאי אתיופיה. במקביל, יש להגביר את הפעילות האקטיבית לאיתור מועמדים טובים ומוכשרים מקרב יוצאי אתיופיה ולהרחיב שיתופי פעולה עם ארגונים כגון "עולים ביחד".

המלצות בתחום תוכניות חניכה ורישות

שני התחומים הראשונים שצינו מעודדים יוזמה וביצוע עיקרי של המדינה כמתווה את המדיניות ומובילה את יישומה. בתחום שלהלן הצוות רואה יתרון גדול לפעילות ביוזמת המגזר השלישי. מוצע לבחון כיצד לעודד יוזמות כאלה ולסייע ליצירתם ולהרחבתן.

6. הצוות מצא, כי יש להקים מכינה לשוק העבודה לאוכלוסיות שונות.

הצוות ממליץ, כי:

משרד הכלכלה יבצע הכשרת מועמדים באמצעות מכינה אינטנסיבית, החושפת את המועמדים בצורה מבוקרת ותוך ליווי והכוונה לתרבות ארגונית ספציפית ולמיומנויות העבודה הנדרשות במסגרתה¹³³.

7. הצוות מצא, כי יש חשיבות לחניכה ורשתיות לנקלטים בתחילת דרכם המקצועית.

על כן הצוות ממליץ, כי:

נציבות שירות המדינה תנחה את המשרדים לבנות שירותי חניכה ("מנטורינג"), שיוצעו לרשות נקלטים חדשים בתחילת דרכם המקצועית בשירות המדינה. אמצעי זה הוכר בספרות כבעל פוטנציאל רב בהבטחת שילוב ראוי של עובדים בתחילת השתלבותם בשוק העבודה. עם זאת, יש לציין, כי נושא זה מצוי במחלוקת, בעיקר לאור החשש כי העובדים אשר יקבלו חניכה יזוהו או יסומנו כאנשים בעלי מסוגלות נמוכה – דבר אשר ישיריש סטריאוטיפים בקרב אוכלוסיית הרוב. על כן מוצע, כי חניכה תוצע לכל עובד חדש ותינתן לאחר מיפוי הצרכים של המעסיק והעובד.

חניכה מתאימה מקילה על העובד החדש בלמידת התרבות הארגונית ובעמידה על הדרישות הגלויות והסמויות של מקום העבודה ומאפשרת התמודדות במקרים של העדר רישות חברתי.

¹³² הנושא רלוונטי גם למגזר הפרטי.

¹³³ במקביל, נדרשת גם הכנה של היחידה הקולטת, אולם לכך הצענו מענה באמצעות מומחי הידע לגיוון חברתי שהוצעו בסעיף הראשון.

אחד מתפקידיו של החונך הוא לסייע למועמד באמצעות ניסיונו המקצועי וקשריו השונים. כבר כיום קיימות כמה תוכניות חניכה, שמטרתן להקל על צעירים להשתלב בשוק העבודה, שנוטלים בהן חלק רבים מהבכירים במשק הישראלי בעבר ובהווה. חלק מתוכניות אלה ממקדות את מאמצייהן בהעצמת העובדים הצעירים מקרב יוצאי אתיופיה, וקיימות עדויות שונות באשר לסיוע המשמעותי שקיבלו העובדים בפועל או העובדים הפוטנציאליים.

המלצות בתחום עידוד גיוון תעסוקתי בקרב ספקי שירותים במרכזי רכש של המדינה

8. הצוות מצא, כי יש להעדיף במרכזי רכש בממשלה חברות המיישמות ייצוג הולם.

על כן, הצוות ממליץ כי:

משרד האוצר יצהיר על הענקת עדיפות במרכזי רכש לספקים שיישמו את עקרון הגיוון התעסוקתי באופן שיראה שילוב מגוון של עובדים בתפקידים משמעותיים וברמות שכר גבוהות. העניין נבחן לא אחת על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, משרד האוצר, מינהל הרכש והחשב הכללי. חרף חשיבות הגיוון, עד כה הביאו החסרונות שזוהו לגישה זו לאי-יישומה במכרזים של המדינה. אנו סבורים, כי בשלה העת לבחון את הנושא שנית, בלב פתוח ובנפש חפצה.

יש לציין כי הנציבה לשיוויון הזדמנויות בעבודה, שהינה חברה בצוות זה, ויו"ר צוות משנה "טיפול וכלים", החלה בבניית תוכניות על מנת להטיב את מצבם של יוצאי אתיופיה בתום התעסוקה.

להלן חלק מהתוכניות לטיוב ההנכחה של יוצאי אתיופיה בתחום התעסוקה:

פיתוח כלים לעידוד העסקה מגוונת

הנציבות תשתמש בסמכויות שנתנו לה על פי חוק, על מנת לפתח כלים מעשיים למעסיקים/ות לעידוד גיוון תעסוקתי במקומות העסק שלהם/ן לרבות העסקת יוצאי אתיופיה.

לצורך כך, שוקדת הנציבות בימים אלה על בניית בית ספר לגיוון אשר יפעל לפיתוח כלים רכים לעידוד גיוון תעסוקתי, יעניק למעסיקים את הידע, הכלים והלווי המשפטי הנחוצים על מנת לקדם שוויון הזדמנויות.

הקמת פורום ליוצאי אתיופיה

בימים אלו שוקדת הנציבות על **הקמת פורום ליוצאי אתיופיה**, שמטרתו להגביר את הייצוג של אוכלוסיות יוצאי אתיופיה בשוק העבודה הישראלי (הפרטי והציבורי), בדגש על תעסוקה איכותית וקידומם. הפורום יהיה מורכב מנציגי משרדי ממשלה, עמותות, השלטון המקומי מעסיקים גדולים ועוד.

מעקב אחר יישום החוק להרחבת הייצוג ההולם לבני העדה האתיופית בשירות הציבורי, בחברות הממשלתיות, בתאגידים הסטטוטוריים, ברשויות המקומיות ובמועצות האזוריות.

בשנת 2011 תוקנה פקודת העיריות ונוסף הסעיף המחייב את הרשויות המקומיות לדאוג לייצוג הולם ליוצאי אתיופיה בקרב עובדיהן. בשנת 2015 הקים האגף לניהול ההון האנושי במשרד הפנים צוות עבודה ליישום החוק, המורכב מנציגים מהאגף, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, מרכז השלטון המקומי וארגוני מגזר שלישי (נציגי הארגונים של קהילת יוצאי אתיופיה, טבקה). מטרת הצוות היא מיקוד מאמץ בכמה רשויות נבחרות על מנת לקדם את יישום החוק, מתוך הבנה כי אין די בפעולות רגולטוריות לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה ברשויות וכי יש לרתום את ההנהלות הבכירות ברשויות.

פעילות הסברה ייעודית

ביום 18.01.2016 התקבלה החלטת ממשלה שעניינה קידום שילובם בחברה הישראלית של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי. סעיף ב(2) להחלטה קובע כי 0.5 מלש"ח יופנו לפעילות הסברה ייעודית למניעת אפליה ולקידום שוויון הזדמנויות בתעסוקה.

בימים אלו שוקד צוות הנציבות בשילוב צוות דוברות משרד הכלכלה על רעיונות לקמפיין והוצאתו לפועל.

על מנת ליישם פעילות זו הצוות ממליץ על:

1. הוספת 6 תקנים משפטיים נוספים לנציבויות האזוריות (מחוז תל-אביב מרכז, מחוז ירושלים והדרום ומחוז חיפה והצפון). על מנת לאפשר לנציבות להגביר את האכיפה, לשפר את היכולת לתת מענה מיטבי לכלל הפניות, להגביר את היקף הפעילות שלה, ולהנגיש את הנציבות לאוכלוסיות הפונות אליה בתלונות בגין אפליה- לרבות יוצאי אתיופיה.
2. מתן תקציבים נוספים אשר מטרתם העלאת מודעות בקרב אוכלוסיית המעסיקים ובקרב אוכלוסיית יוצאי אתיופיה - באמצעות קמפיינים פרסומיים, הדרכות והכשרות הן לעובדים והן למעסיקים, לקידום תעסוקה איכותנית של יוצאי אתיופיה.

בצה"ל

צה"ל הוא צבא העם, וככזה, מציב את השירות בו במקום ייחודי ושונה מזה אשר בתחום התעסוקה. לכן, הגם שקיימים קווי דמיון משיקים בין גיוס מועמדים לתעסוקה ובין גיוס לצה"ל - קיים גם שוני מהותי. שוני מהותי זה מחייב הסתכלות שונה על תהליכים אלה במסגרת השירות הצבאי.

השוני המרכזי בין שתי המערכות טמון בכך, **שצה"ל מגייס את כלל חייבי הגיוס לשירות חובה מתוקף חוק, וככזה "בא במגע" עם כלל האוכלוסייה בשלבי טרום הגיוס.** עובדה זו מהווה מכפיל כוח בידי צה"ל בכל הקשור לאיתור פוטנציאל כוח אדם רלוונטי לצרכיו מהמגזרים השונים. צה"ל אף פועל להרחבה מרבית של הגיוס, ומכאן שגם **נוקט גישה**

אקטיבית אל מול אוכלוסיות בעלות ייצוג חסר בגיוס לצה"ל, כחלק ממימוש תפיסת היסוד של צה"ל כ"צבא העם". בהקשר זה יצוין, כי יוצאי אתיופיה מתגייסים בשיעורים גבוהים לצה"ל.

תפיסה בסיסית זו גוזרת מדיניות, כלים ותהליכים, התומכים בשילוב המיטבי של כלל האוכלוסיות המתגייסות לשורות צה"ל, בכלל סוגי השירות, לרבות יוצאי אתיופיה. ההנכחה החיובית של יוצאי אתיופיה בצה"ל נאמדת באמצעות ההסתכלות על כמה יעדים, בהם:

- 1 - שילוב יוצאי אתיופיה **בכלל מקצועות צה"ל, ובדגש על ליבת מקצועות ה"איכות".**
- 2 - שילוב יוצאי אתיופיה **בתפקידי פיקוד וקצונה בכלל המערכים ובכל הדרגים.**
- 3 - שילוב יוצאי אתיופיה **במסלול העתודה האקדמית,** בכלל מגמות הלימוד.

התוכנית של צה"ל לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה בצה"ל פועלת בחלוקה לארבעה שלבים עיקריים: שלב ההכנה לצה"ל, שלב המיון והאיתור, שלב הכניסה לשירות ושלב השירות ועד השחרור. בכל אחד מהשלבים הללו זוהו גורמי המשיכה לצד החסמים המרכזיים, המעכבים את שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה, וגובשו מענים ממוקדים בהתאמה. יצוין, כי התוכניות מופעלות תחת העיקרון המוביל המרכזי של החלטת הממשלה בנושא קידומם של יוצאי אתיופיה - **שילוב ולא בידול.**

להלן מרכיביה העיקריים של התוכנית :

בשלב ההכנה לשירות

הדגשת מודלים לחיקוי, הפעילויות העצמה אישיות וקבוצתיות, הנגשת מידע ותהליכים רלוונטיים לטובת מיצוי במקצועות/מערכים איכותיים, ואיתור יזום של "כוכבים" לטובת מסלולים ייחודיים. **עבודה מול ההורים ומול הקהילה לצורך הסברה** ¹³⁴

הכנה למבחני המיון בשלבים השונים, בדגש על שלב המלש"ב.

בשלב המיון והאיתור

התאמות רלוונטיות בכלי המיון ושילוב רכיבים רב-תרבותיים, קביעת מכסות איתור למסלולי הקצונה וליעדים איכותיים כדי להבטיח הרחבת ייצוג, טיפול ייחודי לטובת קבלה למסלול העתודה האקדמית

בשלב הכניסה לשירות/למסלולים

קורסי הכנה והעצמה (כיום אמיר, בהמשך קורס כלים משולב), ומכינה קדם אקדמית למתקבלים למסלול העתודה.

¹³⁴ קיים צורך מוגבר לבצע הסברה רחבה בקרב קהילת יוצאי אתיופיה בכדי ליצור ביקוש שיילך וייגבר מצידה לכלים ולהזדמנויות בצה"ל.

בשלבי השירות ולקראת שחרור

שינוי מודל המיון לקצונה לטובת זיהוי פוטנציאל רחב בקרב יוצאי אתיופיה, קיום ועדות איתור מטכ"ליות למועמדים לקצונה, קורסי העצמה ביחידות לטובת דרג הפיקוד הזוטר (ביחידות השדה), דוח מדדים ויעדים במעקב שוטף לרמת יחידות וסמכויות,

הכשרות מפקדים וסגלי משא"ן בנושא שילוב אוכלוסיות ורב תרבותיות, מודל הכוונה לתעסוקה ו/או ללימודים אקדמיים, לרבות סדנאות משתחררים וירידי תעסוקה בשילוב התעשייה.

העמידה ביעדי התוכנית ומימוש מרכיביה יובילו הלכה למעשה להנכחה החיובית של יוצאי אתיופיה בצה"ל.

בנוסף, צה"ל מפעיל תוכניות הסברה וחינוך למשרתים, בדגש על מפקדים, באופן שוטף בהכשרות וביחידות עצמן בנושא הפחתת סטריאוטיפים וגזענות, מפרסם סיפורים אישיים של קליטה מוצלחת על-ידי דובר צה"ל, ומפעיל תוכניות הכנה וחניכה אישית למתגייסים שזקוקים לכך. צה"ל רואה בתוכניות אלה כלים הכרחיים לקידום הפרט אל עבר היעדים שמציב לעצמו הארגון.

תת-צוות - תרבות ותקשורת

הגדרת הבעיה

אין חולק בדבר חשיבותם היתרה של המרחב התקשורתי והמרחב התרבותי בכל האמור בשיח וביצירת דימויים, זהויות וסטריאוטיפים בחברה. כלי התקשורת המדמים מציאות סימבולית, באשליה של שקיפות, מבנים תפיסות ועמדות, בין היתר כלפי חברי קבוצת מיעוט. ייצוג שלילי מתמשך, המציג את חברי קבוצת המיעוט כחלשים, כנחשלים, כפושעים, כעניים וכמסוכנים ובהקשרים של נושאי 'אי סדר' תורם ליצירתן של דעות קדומות וסטריאוטיפים, המרחיקים את חברי קבוצת המיעוט מן החברה הכוללת. נוכח אלה, יש חשיבות מיוחדת לבחינתו של היקף הייצוג של בני קבוצות מיעוט בשיח התקשורתי ובמרחב התרבותי, ולבחינת איכותו של ייצוג זה, לעורר מודעות לייצוג שלילי מתמשך, ולפעול לשינוי אקטיבי ביצירת שיח חלופי לשינוי ושיפור מגמות מסוג זה.

זיהוי נקודת ההתערבות האופטימלית

תת-צוות זה התבקש לעסוק בנושא התקשורת הישראלית, לאור מחקרים שהראו, כי התקשורת הישראלית הציגה את יוצאי אתיופיה במגמה שלילית מתמשכת, כמפורט להלן. לכך הייתה השפעה ממשית על הבניית דימויים שליליים על-אודות הקהילה, ואפשר לייחס לה משקל ממשי ביצירת דימויים סטריאוטיפיים, דעות קדומות וריחוק חברתי שבבסיס הגזענות אותה אנו מבקשים למגר. השלכות הדימוי השלילי מגיעות גם לתחומים כגון תעסוקה ומוביליות חברתית, ואינן נשארות רק בתחום ה"גזענות" גרידא.

עיקרים:

בפני הצוות הוצגו נתונים המעידים על שינוי מסוים במגמות אלה, על הגברת הייצוג ועל טיוב איכותו. בצד אלה אותרו גם חסמים מבניים, ויש להבטיח כי שינוי המגמה אינו זמני ומוגבל. בהתאם, הצוות ממליץ על טיפול בחסמים שאותרו וכן ביצירת מודל מעקב מתמשך אחר היקף הייצוג ואיכותו. זאת, במטרה להבטיח את התבססותו והרחבתו של השינוי האמור, את הרחבת הייצוג בד בבד עם הגברה ממשית של איכותו.

צוות הנכחה חיובית, כשמו, לא עסק ביישומו של איסור הביטוי הגזעני, בחוק הפלילי, בדיני התקשורת ובאתיקה העיתונאית, אלא בבחינה של הפעילות בתחומי הביטוי המתקיימים כדין והכוללים רבדים, חלקם בלתי מודעים, שעלולים למנוע את ההתמודדות עם הגזענות, להעצים דימויים גזעניים, להפריע בקידום ההנכחה החיובית של בני העדה ולתרום לדימויים העוסקים ביכולותיהם, בהיכרות בלתי אמצעית עמם, ביצירתם, ובזהותם.

כאחת מנקודות המוצא של צוות המשנה שימשו נתונים מן השנים 2010 ו-2011 בדבר היקף הייצוג ואיכותו, כפי שנחקרו בשני מחקרים שהובאו בפני הצוות: (א) מחקר מטעם הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו,¹³⁵ במסגרת "מחקר מעקב הנוכחים והנעדרים בזמן צפיית שיא/מגוון תרבות בשידורי ערוצי הטלוויזיה המסחריים בישראל", לשנת 2011.¹³⁶ בעיות הייצוג אינן נעוצות בייצוג חסר של קבוצה זו או אחרת בלבד, אלא כרוכות בשאלת יחסי הרוב-מיעוט ויחסי מרכז-פריפריה (פריפריה חברתית, תרבותית או גיאוגרפית) בייצוג על המדקע. מחקר זה בדק אילו קבוצות חברתיות זוכות לנראות בסוגות השונות ומה הם המאפיינים של נראות זו. כאמור שם, "מידת המשתנים נערכה באמצעות שישה דפי קידוד שונים, לפי שש הסוגות: חדשות, אקטואליה, תחקיר ותיעודי; מציאות; דרמה; בידור ושעשועונים; לייף סטייל; בישול וצרכנות".

נתונים נוספים והערכה מחקרית הובאו בפני הצוות באמצעות מחקרה האיכותני של גב' אורלי מלסה, נציגת ציבור בצוות זה וחברה בצוות "גורמיילה", ייצוג האתיופי בסדרות טלוויזיה עלילתיות בישראל¹³⁷ משנת 2010.

על-פי נתונים ממחקרים אלה, ובהעדר נתונים סדורים משנים מאוחרות יותר – נוכחותם של בני הקהילה האתיופית במרחב הדימויים הייתה כמעט אפסית, ועיקר הייצוג נשא אופי שלילי. הנוכחות שנמצאה, בשידורים ובתוכניות שנבחנו במסגרת אותם מחקרים, התמקדה בעניינים שכרוכים בדימויים שליליים, כמו מצוקה כלכלית, אסונות וקשיים, כמו גם זרות וחריגות של יוצא אתיופיה ביחס לחברי קבוצת הרוב הישראלי.

תנאי הכרחי לשילוב, שעניינו הנכחה חיובית, נעוץ גם בנגישותם של יוצאי אתיופיה בעלי כשירות ומומחיות, שיוכלו לקחת חלק במגוון התכנים המופקים, בין אם כחברי כאנלים בנושאים שונים, ובין אם כבעלי תפקידים בגופי התקשורת, ולהיות מעורבים

<http://rashut2.org.il/editor/uploadfiles/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%9E%D7%97%D7%A7%D7%A8%20%D7%9C%D7%90%D7%99%D7%A0%D7%98%D7%A8%D7%A0%D7%98a.pdf> 135

136 כפי שמעיד המבוא למחקר, "מטרתו לבחון מגמות עכשוויות בייצוג קבוצות חברתיות בזמן צפיית השיא בערוצים המסחריים, לאפשר השוואה לממצאי מחקרים קודמים ולשרטט מגמות לאורך זמן, שיסייעו בגיבוש ובהתאמות המדיניות בתחום.

137 עבודת מחקר לקראת הסמכה לתואר מוסמך במדעי הרוח והחברה, המחלקה לתקשורת, אוניברסיטת בן גוריון, 2010.

בהצגתם של יוצאי אתיופיה בהקשרים כלליים כחלק מן השיח הכללי, כמו גם בהיכרות עם ייחודה התרבותי המובחן של העדה.

פרמטרים לבחינת איכותה של נוכחות מנויים, בין השאר, במחקר הרשות השנייה ובמחקר של גב' מלסה, המוזכרים לעיל, ברם ייתכן שקיים צורך להוסיף ולפתח כלי מחקר ייחודיים, המותאמים לבחינתו של איכות הייצוג של בני קבוצות שונות, בהתאם לז'אנרים השונים.

ממצאים והמלצות - תחום תקשורת ושידורים

כלים:

1. **הצוות מצא, שאחד החסמים לקידום הייצוג של בני הקהילה האתיופית בכלי התקשורת והייצוג האיכותי באופן קונקרטי - הוא חוסר היכרות של גורמי המקצוע (מפיקים ומלהקים) עם מומחים רלוונטיים, בעלי מקצוע, שחקנים ויוצרים מקרב יוצאי אתיופיה.**

על כן, הצוות ממליץ כי:

יש לייצר רשימות מומחים, בעלי מקצוע ובעלי כישורים רלוונטיים אחרים, אשר גורמים בתחומי התקשורת והתרבות יוכלו לפנות אליהם ולהיעזר בהם. עוד מוצע לשקול, כי הגורמים המקיימים את המאגר יערכו גם פעילויות משלימות, המגבירות את הנגישות ומקדמות אותה, כמו תוכניות הכשרה למובילי דעה, שיפור יכולות הופעה והיכרות עם אמצעי התקשורת או קיום "מאגר חי", הכולל הפניות לעמדות או דעות בענייני היום של המומחים הכלולים ברשימה.

לקידום מהיר של המלצה זו מוצע, כי יוקצה תקציב ממשלתי לסיוע בהקמת מאגר ותחזוקתו, תוך העדפת הביצוע באמצעות גורמים מן המגזר השלישי¹³⁸, רצוי גורמים בעלי היכרות ונגישות לקהילה האתיופית.

2. **הצוות מצא, כי קיים חסר בהיצע של שחקנים, יוצרים ועיתונאים יוצאי אתיופיה.**

במהלך הדיונים שקיים הצוות, ובכלל זאת מפגשים עם העיתונאית גב' ענת סרגוסטי, שלזכותה פעילות יזומה לעידוד ההכשרה של יוצאי אתיופיה לעיתונאות, וכן מפגשיו של הצוות עם בעלי הזיכיון לשידורי טלוויזיה מסחריים, חברות הכבלים והלוויין ומפעילי ערוצים עצמאיים, נטען כי קיים חסר מצד ההיצע - היצע של שחקנים, יוצרים ועיתונאים יוצאי אתיופיה, קושי מצד הנגישות לכלי התקשורת, כמו גם, ככל הנראה, חוסר אמון של יוצאי אתיופיה בעניין האותנטיות של התקשורת והגורמים העוסקים ביצירה. בין היתר, נטען על-ידי כמה גורמים, כי לעתים קיימת היענות מוגבלת ולא מספקת לקריאות למבחני בד, להצעות ליהוק וכדומה, גם כשמדובר בחיפוש אחר שחקנים לא מקצועיים. כן קיים חוסר של במאים, תסריטאים ומפיקים מקצועיים יוצאי אתיופיה, בהגשות לערוצים השונים. בנוסף, הרושם הוא, שקיימת נוכחות נמוכה מאוד של יוצאי אתיופיה בבתי-ספר למשחק, בבתי-ספר לתקשורת ובמוסדות הכשרה דומים.

138 הגב' סיגל קנוטופסקי, מנכ"לית "עולים ביחד", הציגה לצוות מסמך ובו הצעה למיזם מדיה חברתית, אשר מתגבש בימים אלו ומדגים את הפוטנציאל של מגזר שלישי לבצע משימה זו.

על כן, הצוות ממליץ כי:

א. יש לפעול להרחבת הנגישות של יוצאי אתיופיה למוסדות ההכשרה בתחומי האמנות, המשחק, התקשורת, העיתונאות, הקולנוע והתסריטאות וכיו"ב. לצורך כך נדרשת הקצאה של משאבים לעידוד ולקידום ההכשרה המקצועית של יוצאי אתיופיה בתחומים אלה, כמו בימוי, כתיבה, הפקה, עריכה וצילום וכן עיתונאות.

משרד התרבות, כפי שיפורט בהמשך, פועל להקמת קרן מלגות עבור ההכשרה בכל תחומי האמנויות. מומלץ כי קרן זו תהווה גם מענה להכשרה הנדרשת לתחומי התקשורת.

בנוסף, המועצה להשכלה גבוהה וות"ת פועלות להכנת תוכנית חומש לקידום הנגישות של יוצאי אתיופיה להשכלה הגבוהה ולקידום השתלבותם במערכת האקדמית, ובין היתר להרחבת סיוע כלכלי ותמריצים, בהתאם להחלטתה העקרונית של וות"ת מחודש מאי 2016. מומלץ, כי יובאו בפניהן הדגשים הנוגעים לתחומי הכשרה אלה.

ב. יש לפעול ליצירת תשתית קהילתית ולהגברת שיתוף הפעולה והאמון של יוצאי אתיופיה בנגישות לכלי התקשורת ולגופי התרבות.

לצורך כך, הצוות ממליץ לפעול להרחבת ההיכרות של ילדים ובני נוער עם עולם התקשורת והתרבות וליצירת תשתית לפעילות מקרבת, מנגישה ומעצימה במסגרת החינוך הלא-פורמאלי ברחבי הארץ. זאת, כדוגמת חוגי תיאטרון חובבים, יצירה קולנועית וטלוויזיונית או כתיבה יוצרת.

משרד החינוך וגורמים כמו חברת המתנסי"ם או הג'וינט עשויים להיות גורמים מתווכים, מעודדים ומסייעים לפעילות ילדים ובני נוער, בדגש על מסגרות חינוך לא-פורמאליות. מובן שיש לגבש דרכים לפעילות מעין זו באמצעות גורמי מקצוע בתחום החינוך האמנותי והעשייה התקשורתית. אפשר לשקול לגייס לפעילות מעין זו גם גורמים עסקיים כשירות התנדבותי לקהילה.

יצירת הנכחה חיובית של יוצאי אתיופיה

3. הצוות מצא שהמגמה החיובית המסתמנת במהלכים הטבעיים של גופי התקשורת איטית ואינה מספקת.

למרות שנמצא כי גופי התקשורת מגלים סובלנות ורגישות לגיוון תרבותי בכללותו ובתוכו יוצאי אתיופיה, אין די במאמצים אלה.

גופי התקשורת המסחריים והפרטיים נתונים לאילוצים מסחריים מעצם פנייתם לקהל הרחב, ולכן חרף הנכונות ההצהרתית הכנה של גופי התקשורת, הרי שהמגמה הטבעית אמנם מתפתחת בהם באבולוציה אטית, אך אין היא צפויה להביא לבדה את בשורת ההנכחה החיובית הנדרשת כדי לייצר שינוי תודעה נרחב ועמוק בטווח הנראה לעין.

על כן הצוות ממליץ, כי:

יש להקים מתכונת שידורים משלימה (ערוץ שידורים ישראלי, או רצועת שידורים קבועה בערוץ ישראלי), שיהיה בה כדי לייצר הנכחה חיובית משמעותית של יוצאי אתיופיה בשתי הרמות – בהיקף הייצוג ובאיכותו. זאת, לשם השלמת האפקטיביות של המהלך הכולל והשגת הנכחה חיובית, ולצד המהלכים במרחב התקשורת הכללית (ולא במקומם).

מתכונת השידורים הנוספת תהיה ערוץ, או רצועת שידורים בערוץ קיים, שתשודר בעברית וצפויה להוות במה נרחבת וכתובת להצגת תכנים טלוויזיוניים איכותיים ומגוונים, השמים במרכזם את החוויה הישראלית-אתיופית. אפשר יהיה להציג בה תוכניות אירוח, אקטואליה, דרמה, היסטוריה, תעודה ובידור.

מוצע כי מתכונת השידורים הנוספת תתקיים במתכונת א-מסחרית, במודל מסוג ערוץ השידור הקהילתי (או אף במסגרתו), במתכונת של רצועת שידורים מובחנת על גבי ערוץ קיים או מתכונת מתאימה אחרת, כפי שייקבע.

מתכונת השידורים הנוספת תאפשר להנגיש את קהילת יוצאי אתיופיה לקהל הרחב במתכונת איכותית יותר, המנוטרלת מן הצורך להגביל ולהצטמצם בהיקף ואיכות הייצוג של יוצאי אתיופיה, לאותם אילוצים הקיימים בבסיס הפעילות של גופי התקשורת המסחריים הפונים אל הקהל הרחב.

מתכונת השידורים הנוספת, הגם שהיא אופציונאלית, תאפשר, בנוסף, לקהל הישראלי להיחשף אל קהילת יוצאי אתיופיה ולהתוודע לסיפורה הייחודי, כמו גם לחווייתה הישראלית, וזאת באמצעות מנעד רחב של ייצוגים "עגולים", שיבואו לידי ביטוי ביצירות שלמות ומקיפות, שיציגו את יוצאי אתיופיה כסובייקטים: עם דעות, חברים, משפחה, כישרונות דילמות ובעיקר חוויה ישראלית לגיטימית. אלה ייצרו הנכחה חיובית ומעשית מחד גיסא, ויהוו, מאידך גיסא, שיח חלופי אלטרנטיבי, שיש בכוחו למתן את הייצוג השלילי ככל שימשיך להתקיים, בהינתן יחסי רוב ומיעוט.

בנוסף, בכוחה של מתכונת שידורים נוספת זו להיות סוכן סוציאליזציה אפקטיבי לקירוב האוכלוסייה הכללית אל קהילת יוצאי אתיופיה ואת קהילת יוצאי אתיופיה (הצעירים בעיקר) אל עצמה ואל זהותה הישראלית. להערכת הצוות, ערוץ זה עשוי לשמש כלי עוצמתי, שבכוחו לקרב את יוצאי אתיופיה אל הישראליות, אשר הופרעה על-ידי התיווך השלילי שעשתה התקשורת הכללית בעבר, ועד לאחרונה. באמצעות דימויים חיוביים משמעותיים יוכל ערוץ זה להשפיע לחיוב על חיזוק זהותה של קהילת יוצאי אתיופיה תוך קירובה לחוויה ישראלית תקשורתית מתקנת.

תהליכים להגברת ההנכחה החיובית – הגברת ייצוג יוצאי אתיופיה

בישיבות שקיים הצוות עם בעלי פלטפורמות של שידורי הכבלים והלוויין, מפיקי ערוצי ילדים עצמאיים ובעלי זיכיון בטלוויזיה המסחרית על-מנת להתעדכן בנוגע למצב הדברים הנוכחי ובנוגע לנכונותם של בעלי הזיכיון לפעול להגברת הנוכחות החיובית ואיכותה, אפשר היה להתרשם בשינוי מגמה במצב הדברים, כפי שעולה מן המחקרים

שהוצגו בפני הצוות מלכתחילה, כמפורט לעיל. בפני הצוות הוצגו תוכניות, הפקות, סדרות טלוויזיה ופעולות שונות מן השנים האחרונות, אשר שולבו בהם בני ובנות הקהילה האתיופית, לרבות כיוצרים, השחקנים וכן כמשתתפים בפאנלים וכמשתתפים פעילים שאינם מקצועיים (כמו בתוכניות ריאליטי או בתוכניות ילדים בהשתתפות ילדים שאינם שחקנים מקצועיים).

עוד הוצגו בפני הצוות כמה פרויקטים, המצויים בימים אלה בפיתוח בערוצים שונים - בין כאלה שמשולב בהם משתתף יוצא אתיופיה כחלק ממגוון משתתפים רחב (כמו בסדרה על יחידה צבאית) ובין שקיים בהם עיסוק ישיר בסוגיות הנוגעות לקהילת יוצאי אתיופיה או השתלבותה, מתוך מודעות מפורשת לזהותה ולהשתתפות בני הקהילה כיוצרים וכשחקנים. אפשר לומר, כי הצוות נוכח במודעות וברצון של העוסקים בתחום להבטיח מגוון דמויות והיבטים של החברה הישראלית, ובכלל אלה יוצאי אתיופיה.

חברי הצוות התרשמו, כי קיימת מגמה טבעית וחיובית לשילוב יוצאי אתיופיה בתכנים הטלוויזיוניים ואף עלתה ההשערה, כי ייתכן שהמחאה החברתית שימשה אף היא זרז ביצירתן של יותר הפקות החותרות לגיוון תרבותי. מכל מקום, מסתמנת עלייה מסוימת מבחינת "היקף הייצוג" והנראות של יוצאי אתיופיה ביחס לרמת הנראות החסרה המוצגת במחקרים של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו ובמחקרה של גב' מלסה. עוד נוכח הצוות במודעות הגורמים העוסקים בכך למורכבותו של הייצוג ולסוגיות הנוגעות לאיכותו, כמו גם מוכנות להשתתף בשיח על איכותו של הייצוג.

עם זאת, הצוות התרשם, כי למרות המגמה החיובית הנוכחית, נדרשת עבודה נוספת על-מנת לוודא, כי ייצוג מתאים ימשיך להתקיים ולהתפתח, ובכלל הוצ'אנרים, באופן שיהיה די בהיקפו כדי ליצור הנכחה חיובית משמעותית ובאיכות מספקת. עוד התרשם הצוות, כי קיימת מגבלה מהותית בערוצים השונים להפיק תוכניות הנושאות תכנים המתמקדים בחוויה הייחודית ליוצאי אתיופיה.

הצוות מבקש, בהיבטים של ייצוג והשפעותיו, להציע תשומת לב נפרדת לבחינה של הייצוג ואיכותו ברבדים ובסוגים שונים של עשייה תקשורתית: שידורי חדשות ואקטואליה, שידורים המיועדים לילדים ולנוער, הפקות מקור של סדרות, סרטים, דוקו-דרמה וסרטים דוקומנטריים, והפקות בידור בשילוב צופים, כמו תוכניות ריאליטי, אירוח באולפן וכיו"ב. עיקר המידע העדכני שהובא בפני הצוות הוא בתחום שידורי הילדים והנוער ובתחום הפקות המקור לסדרות, סרטים ודוקו-דרמה. מובן שמבחן זמן צפיית השיא אף הוא מבחן בעל משמעות, אלא שאינו היחיד, ולעניין זה - ראוי להבחין בין שעות צפייה של ילדים ונוער, שחשיפתם לדימויים ולייצוג היא בעלת חשיבות מיוחדת, ובין שעות צפיית שיא של מבוגרים.

בנוסף, היועצת המשפטית של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, עו"ד הילה שמיר, אשר סייעה לצוות בהיבטים שעניינם פעילות בעלי הזיכיון והרגולציה החלה עליהם - הביאה בפני הצוות את החלטותיה העדכניות של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו **לחדש את מחקר נוכחים ונעדרים ואף לקבוע, כי ייערך באופן קבוע מדי שנתיים.** העקרונות שביסוד תדירות זו כתדירות מרבית הוסברו אף הם. בעיקרו של דבר, תדירות זו

מבטאת את מורכבות המחקר ואת תקופת איסוף הנתונים הנדרשת לו, ובה-בעת את התקופה הנדרשת לצורך השפעה של תוצאות המחקר על ההתנהגות של בעלי הזיכיון בין מחקר למחקר באופן שיאפשר להצביע על מגמות וגם לבדוק את השינויים.

לאור שינויים מבורכים אלה, המעידים על קשב של הגורמים המשדרים גם להלכי הרוח הציבוריים ולנושא הגיוון בחברה הישראלית, ונוכח המהלכים שנוקטת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו – הצוות ממליץ לנקוט כמה מהלכים, כמפורט להלן. מטרת מהלכים אלה לעודד את המגמה האמורה מחד גיסא, תוך הענקת תשומת לב לאיכותה של אותה נוכחות מאידך גיסא, והכול על רקע העקרונות של אופן הסדרת תחום השידורים וערכי חופש הביטוי והיצירה, המעוגנים בהבטחת פעולתם העצמאית של הגופים המשדרים.

4. **הצוות מצא, שקיים קשב של הגורמים המשדרים להלכי הרוח הציבוריים וכי יש צורך לעודד מגמה חיובית זו.**

על כן הצוות ממליץ כי:

יש לקיים בחינה מחקרית מקיפה באשר למידת הנוכחות ולאיכות הייצוג של יוצאי אתיופיה בכלי התקשורת:

א. הרגולטורים של תחום השידורים, מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו והמועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, יפעלו לקיום בחינה מחקרית תקופתית באשר למידת הנוכחות ולאיכות הנוכחות של בני קבוצות שונות בחברה הישראלית, ובכלל זאת יוצאי אתיופיה. הבחינה תתקיים בתדירות המרבית המתאימה מן הבחינה המחקרית והיישומית, ותיערך בשים לב לסוגים השונים של שידורים וקהלי יעד בהתאם לשיקול הדעת המקצועי של רגולטורים אלה וסמכויותיהם. נדרש לבחון מהי המתודה המחקרית המתאימה למסגרות של הפלטפורמות הרב-ערוציות, לרבות נוכח המבנה הנישתי של פעילותן, ולקבוע את הכלים המחקריים המתאימים על-מנת לבצע הערכה מתאימה של פעילותם בהיבטים אלה של ייצוג ואיכות הייצוג של קבוצות.

ב. הרגולטורים יפרסמו את תוצאות המחקרים הנערכים על-ידם ויעמידו אותם לידיעת הציבור¹³⁹ לשם יצירת אפשרות לשיח ציבורי רחב יותר, המשקף את הפרמטרים לבחינת איכותו של הייצוג ביחס לכל קבוצה ובאופן השוואתי לבני קבוצות אחרות.

ג. הגופים הרגולטוריים של תחומי התקשורת והשידורים יקיימו אחת לשנתיים, עם פרסום המחקר התקופתי, דיון בממצאיו באשר למידת הנוכחות של בני קבוצות שונות בחברה הישראלית ולאיכותה.

ד. הבחינה התקופתית, פרסום התוצאות והדיון התקופתי בהם יוכלו להבטיח את הגברת המודעות של העוסקים בתקשורת לעצם חשיבות המגוון, כמו גם להיבטים של איכותו, וכן להבטיח את יכולתם של הציבור וגורמים רלוונטיים אחרים לבקר את היקף השינוי של מדדים אלה.

139 מחקרה של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו נגיש באתר הרשות.

ה. הממשלה תבטיח את קיומו של המהלך באמצעות הנחיה לשר התקשורת, הממונה על הגופים הרגולטוריים של תחומי התקשורת והשידורים, להביא בפני הממשלה או גורמים שייקבעו על-ידה את תוצאות המחקרים השוטפים, או היבטים מתוכם, ואת עמדות הרגולטורים אשר דנו בהם, לשם הצגת השינויים מעת לעת ודיון בהם, בהקשרים הנדרשים.

ו. בנוסף, הצוות ממליץ, כי הממשלה תנחה את שר התקשורת להביא נתונים רלוונטיים בפני המועצה הציבורית, שתלווה את יחידת התיאום המוצעת והמתוארת בהרחבה בפרק המלצות צוות איסוף מידע והנגשתו להצגת תהליכים ושינויים הנלמדים מן המחקרים השוטפים, מנקודת המבט הקונקרטית של הליכי מיגור הגזענות והנכחה חיובית של יוצאי אתיופיה.

שידורים יזומים/שידורי חסות

5. **הצוות מצא, שיש צורך להפיק שידורים יזומים, שיופצו מטעם הממשלה ואשר יקדמו מסרים למיגור הגזענות.**

במהלך הדיונים הוצעה הפקה של שידורים יזומים, מסוג של שידורי חסות, שיופצו מטעם הממשלה, בתשלום, ברשתות חברתיות ובזמני צפייה ייעודיים לשידורי חסות בערוצי התקשורת, ויקדמו מסרים מתאימים למיגור הגזענות.

הצפת מופעי גזענות בצד הטיפול בהם לקידום השוויון עשויים, כפי שאימתו אנשי המקצוע, לשמש כלי משלים לצמצום הגזענות ולהוקעתה. עם זאת, השימוש בכלי זה, כפי שהובהר, מחייב ליווי מקצועי זהיר, לרבות מתחומי הפסיכולוגיה החברתית, על-מנת להבטיח כי אופן הצגתם יעשה באופן שיועיל ליצירת השינוי התודעתי, ובסופו של יום – גם להנכחה החיובית¹⁴⁰.

על כן הצוות ממליץ, כי:

א. יש לפעול להפקה, בתקופה מוגדרת, של סדרת תשדירי חסות להוקעת תופעות גזענות ואי-שוויון בצד טיפול בהם, לקידום המודעות ולהנעת התהליכים.

ב. יש להקצות תקציב ייעודי, לתקופה מוגדרת, שינוהל באמצעות יחידת התיאום¹⁴¹.

ג. הפקת התשדירים מחייבת ליווי מקצועי מתחום הפסיכולוגיה החברתית, על-מנת להבטיח את התועלת של התשדירים.

ד. התשדירים אפשר שישודרו בערוצי התקשורת, או יופצו במדיה חברתית מטעמה של הממשלה, על-פי היוועצות באנשי פרסום ומדיה.

ה. מוצע ללוות את ההפקה של הסדרה ואת שידורה בסקרי מעקב עמדות, שיבחנו את השפעת התשדירים וישמשו כלי לבחון את המשך הצורך בהם.

140 ראו נספח טז לדוח.

141 ראו בהרחבה המלצה 1 של צוות איסוף והנגשת מידע.

תחום תרבות

תחום התרבות, עולם היצירה והביטוי האמנותי, הוא רב גוני ומבוסס על סוגי מוסדות רבים, בתחומי פעילות שונים. ככלל, מדובר בגופים פרטיים, חוץ ממשלתיים, שהם מוסדות ציבור, הנתמכים בחלקם על-ידי הממשלה.

תמיכתה של המדינה במוסדות התרבות מבוססת על עקרון הכיבוד של חופש הביטוי, האמנות והיצירה ועל בסיס הרצון לעודד מגוון ופיתוח של פעילות תרבות. תמיכתה של הממשלה בפעילות מוסדות תרבות מוגדרת, ככלל, על-פי סוגים של מוסדות תרבות וסוגי יצירה (תיאטרון, מחול, מוסיקה וכיו"ב). במסגרת זו אפשר להבחין בין מוסדות תרבות כלליים, העוסקים ביצירה כללית, הפונה למגוון קהלים, ובין מוסדות תרבות המתמקדים ביצירה מסוג מסוים, או הפונה לקהל מסוים, בשפה מסוימת וכיו"ב. כך, אפשר למצוא בין מוסדות התיאטרון הנתמכים את תיאטרון "הבימה" ו"הקאמרי", לצד תיאטרון "הידיש שפיל" או ה"הולוגב".

בפני הצוות הציגה מנהלת מינהל התרבות במשרד, הגב' גלית ווהבה, החברה בצוות, את **פעילות משרד התרבות ואת מדיניותה של שרת התרבות, הגב' מירי רגב, המקדמת מהלכים ושינויים העולים בקנה אחד עם מטרות הצוות ועם הרצון להגביר הנכחה חיונית בתחומי הפעילות התרבותית:**

1. תוספת רכיב **"הייחוד התרבותי"** לאמות המידה, שיאפשר מתן תמיכה למוסדות תיאטרון ופרטוארי, באופן שיהיה בו, על-פי הצפוי, כדי לעודד מוסדות תרבות לפנות לקהלים ייחודיים, ובכלל זאת ליוצאי אתיופיה.

2. הנעת פעולתה של **הרשות הלאומית לתרבות יוצאי אתיופיה** ומיצובה כגוף מוביל. באמצעות התאגיד החדש הוקם לאחרונה **מרכז מורשת יהדות אתיופיה**. מועצת התאגיד מונתה לאחרונה, ועתה היא מגבשת את תוכנית העבודה שלה. למועצה הוקצב סכום כספי משמעותי של תקציב דו-שנתי. תוכנית מפורטת תוגש לעיון המשרד בהקדם.

3. במסגרת "דרך חדשה", הוחלט על הקמת שתי קרנות לעידוד ולהכשרה של יוצרות ויוצרים יוצאי אתיופיה:

א. קרן למימון הכשרה ראשונית לכל תחומי האמנויות, מעין מלגת קיום בשלבי התיכון והחינוך העל תיכוני.

ב. קרן לייזום פרויקטים על-ידי אמנים, יוצרות ויוצרים, לרבות בתחום הקולנוע.

ג. הקרנות הן תוצר של עבודת "דרך חדשה" ויקבלו כסף תוספתי ייחודי.

4. משרד התרבות פועל להקמת **קרן קולנוע נוספת על הקרנות הקיימות, בדגש פריפריה חברתית ועידוד קבוצות הנעדרות מן השיח הקולנוע הישראלי**. קרן זו תוכל להוות מסגרת משלימה מתאימה לקידום יצירות קולנוע של בני ובנות הקהילה האתיופית ובנושאים העוסקים בהם ובחוויה הישראלית-אתיופית, נוסף על שתי הקרנות הייעודיות המוזכרות לעיל, המכוונות לכלל תחומי הפעילות התרבותית, ותוכל לפעול במגוון כלים, לפי שיקול דעתה כקרן קולנוע, לרבות חממות ליוצרים.

בנוסף, במסגרת הקרן החדשה האמורה אפשר יהיה לייחד תקציב, ככל שיתקבל תקציב תוספתי ייעודי, למסלול ייעודי, מוגבל בזמן, עבור יוצרות ויוצרי קולנוע בני הקהילה האתיופית. ייחוד נוסף זה מותנה, כאמור, בתקציב תוספתי, לתקופה מוגבלת (לדוגמה - שלוש שנות התוכנית), ורק כל זמן שנדרשת תוספת כאמור להשגת ייצוג איכותי והולם.

5. המשרד מטפח עשייה אמנותית בפריפריה וישמח לסייע בייזומם של הרכבים חדשים באמצעות תקנת סל"ע (סל תרבות עירוני) החדשנית, המעניקה לראשונה תמיכה לרשויות ביזום פסטיבלים ופעולות תרבות חדשות. הדגש בתקנה חדשה זו הוא על תעדוף הפריפריה על סוגיה השונים, לרבות פריפריה חברתית, ועל מתן ביטוי לקבוצות שאינן מיוצגות באופן הולם בעשייה התרבותית, ובכלל זאת יוצאי אתיופיה.

6. המשרד מבקש להעמיק את התמיכה והשילוב של יוצאי אתיופיה בעשייה התרבותית בישראל. כך, לדוגמה, בדיון על הווייתו של "הבימה" כתיאטרון לאומי תהיה התייחסות לשאלה עד כמה "הבימה" צריך לייצג את הזהויות והמורשות השונות ואת הקולות השונים, ובכללם את הזהות והמורשת של בני הקהילה האתיופית.

7. בכוונת משרד התרבות, האמון על בתי-הספר לאמנויות ולקולנוע, כמו גם על קרנות הקולנוע ועל מוסדות נתמכים אחרים בתחום זה, לקיים דיון עם נשות ואנשי המקצוע ועם פורום מוסדות תרבות על-מנת לבחון ולגבש דרכים נוספות במטרה לקדם את ההנכחה החיובית בתחומים אלה.

8. נוסף על עידוד הפעילות התרבותית של יוצאי אתיופיה ושילובם בעשייה התרבותית, כמפורט בסעיפים הקודמים, בכוונת המשרד להרחיב את השילוב של אנשי מקצוע יוצאי אתיופיה בין עובדי המשרד.

נוסף על כל האמור, הצוות מציע, כי:

1. במקביל להמלצת הצוות בתחום התקשורת, גם משרד התרבות יקיים בחינה מחקרית תקופתית, בתדירות המרבית המתאימה מן הבחינה המחקרית והיישומית, וככל האפשר מדי שנתיים, באשר למידת הנוכחות של בני קבוצות שונות בחברה הישראלית, ובכלל זה יוצאי אתיופיה, ובאשר לאיכות הנוכחות והייצוג של בני הקבוצות השונות בפעילות התרבותית המתקיימת בישראל.

הצוות מציע, כי הבחינה תיערך בשים לב לסוגים השונים של מוסדות תרבות ויצירה תרבותית, בדגש על הפעילות הנתמכת על-ידי המשרד ובשים לב להיקף המשאבים המוקצה לתחומים השונים.

2. תוצאות המחקרים יפורסמו ויועמדו לידיעת הציבור לשם יצירת אפשרות לשיח ציבורי, המשקף את הפרמטרים לבחינת איכותו של הייצוג ביחס לכל קבוצה ובאופן השוואתי לבני קבוצות אחרות.

3. בחינה תקופתית, כמוצע, תוכל להבטיח את הגברת המודעות של העוסקים בתרבות לעצם חשיבות המגוון, כמו גם להיבטים של איכותו, ואת יכולתו של הציבור וגורמים רלוונטיים אחרים לבקר את היקף השינוי של מדדים אלה, וכן יהיה בה כדי להעניק למשרד התרבות כלים להעריך את הפעולות ואת המשאבים הנדרשים לשיפור הייצוג ואיכותו.

4. הגופים המייעצים לפי חוק בתחומי התרבות, ובהם המועצה לתרבות ולאמנות ומועצת הקולנוע, יקיימו אחת לתקופה, עם פרסום המחקר התקופתי, דיון בממצאיו באשר למידת הנוכחות של בני קבוצות שונות בחברה הישראלית ולאיותה, ובכלל אלה בני הקהילה האתיופית, ויביאו המלצותיהם בפני השר הממונה על תחום התרבות. גם הרשות הלאומית למורשת יהדות אתיופיה תדון בממצאים אלה, לרבות נוכח כלי המחקר שבידה, בהתאם לסמכויותיה.

5. שרת התרבות והגופים המייעצים בתחום התרבות יביאו בפני הממשלה, או גורמים שייקבעו על-ידה, את תוצאות המחקרים השוטפים, או היבטים מתוכם, והמלצות הגופים המייעצים אשר דנו בהם, לשם הצגת השינויים מעת לעת ודיון בהם, בהקשרים הנדרשים. כמו כן, יובאו נתונים רלוונטיים בפני המועצה הציבורית המוצעת, במסגרת צוות כלים, להצגת תהליכים ושינויים מזווית הראייה הקונקרטי של הליכי מיגור הגזענות והנכחה חיובית של בני הקהילה האתיופית.

תת-צוות - חינוך

הנחות יסוד לעבודת תת-הצוות

לחינוך¹⁴² יש פוטנציאל עצום ותפקיד חשוב בעיצוב פני החברה. אין להסתפק בטיפול בבעיית הגזענות בכלים משפטיים בלבד, שכן הגזענות עלולה להפוך מגלויה לסמויה. החינוך גם עמד במרכז המלצות שהתקבלו מן הציבור, במהלך של שיתוף הציבור שקדם לעבודת הצוות.

להשגת היעד של מיגור גזענות נגד יוצאי אתיופיה באמצעות חינוך אנו מציעים את חמשת הקווים המנחים שהם תנאי היסוד, שעליהם מושתתות המלצותינו: הנכחה חיובית, יצירת שיח פתוח על גזענות וחינוך לשוויון, השקעה בכוחות פנים-ארגוניים, "חוכמת השטח" (עידוד יוזמות קיימות) וגישה הוליסטית ומתמשכת, אשר תבטיח את יישום כל המלצות יחדיו ולאורך זמן על-מנת להשיג את התוצאה הרצויה.

בנוסף, הצוות ראה לנגד עיניו את קשייו הייחודיים של ילד יוצא אתיופיה אשר גדל בסביבה בה, מחד הוא חש בולט בכל כיתה בה הוא יושב ועלול לסבול מהטייה מצידם של מוריו ה"מסמנים" אותו באופן מידי; ומאידך, אין סביבו דמויות סמכות עם מאפיין צבע העור הבולט עמן הוא יכול להזדהות. זאת בניגוד למצבו של הילד הערבי שגם אם סובל מהטייה גזענית בחברה הכללית, לפחות במסגרת הבית ספרית הוא נמצא עם הדומים לו, ומוקף במורים ומנהלים המהווים עבורו מודל להשראה וחקיו.

142 הפורמאלי והלא-פורמאלי.

הגדרת הבעיה

הבעיה היא בחברה ולא ביוצאי אתיופיה

בעיית הגזענות אינה נובעת מחולשות של יוצאי אתיופיה, אלא ממגרעת של החברה. על כן, היעד הוא לחולל שינוי בחברה.

הבעיות העיקריות :

1. חסרה נוכחות של דמויות סמכות (אנשי סגל ומטה בכירים) במערכת החינוך מקרב יוצאי אתיופיה.
2. חסרה ייצוגיות של תרבות ומורשת יוצאי אתיופיה ושל צבע עור כהה בהקשרם החיובי בתוכניות הלימודים.
3. סטיגמות והטיות שליליות כלפי יוצאי אתיופיה היא תופעה שכיחה בחברה הישראלית.
4. אין די דגש על מיגור גזענות במערכת החינוך - בהכשרת מורים ומנהלים, בתוכנית הלימודים ובחומרי הלימוד.
5. אין די יעדים וכלים למדידה של תופעת הגזענות בבתי-הספר, כולל בקרב הצוות החינוכי.
6. בני נוער אינם מודעים דיים ליכולותיהם ולזכויותיהם, הנוגעות להתמודדות עם אירועי גזענות.

זיהוי נקודת ההתערבות האופטימלית

הצוות בחר להתמקד בארבעה נתיבי השפעה:

1. הכשרת עובדי משרד החינוך: מורים, מדריכים, מנהלים ועובדי מטה.
2. חומרי לימוד.
3. תוכניות לימוד.
4. קביעת תמריצים.

ממצאים והמלצות לטיפול

1. **הצוות מצא, שמספרם של מנהלי בתי-ספר, מורים, מחנכים ומדריכים מקרב יוצאי אתיופיה בכלל, ובתפקידים בכירים בפרט - נמוך במיוחד.**

מנתונים עדכניים שהתקבלו ממשרד החינוך עולה כי כיום עובדים במשרד החינוך ¹⁴³308 עובדי הוראה יוצאי אתיופיה ו-82% מהם משתכרים בדרגות שכר אקדמאיות. בשנת תשע"ז יסיימו עוד 85 מורים את לימודיהם וישובצו לעבודה במשרד החינוך.

¹⁴³ יש לציין כי הנתונים מתייחסים אך ורק על עובדי הוראה שבתעודת הזהות שלהם כתוב שנולדו באתיופיה. למשרד החינוך אין מעקב על עובדים ילידי הארץ, מכל מוצא שהוא. עוד נמסר כי היעד של משרד החינוך בתוכנית הדרך החדשה הוא הכפלת מספר המורים יוצאי אתיופיה המועסקים במערכת החינוך ל-600.

כיום עובדים במשרד החינוך 3 מנהלי בתי ספר, 3 מנהלי פנימיות, 8 יועצות, 4 רכזות, ומנהל אגף חינוך אחד מקרב יוצאי אתיופיה¹⁴⁴. לציין כי הנתונים מתייחסים אך ורק על עובדי הוראה שבתעודת הזהות שלהם כתוב שנולדו באתיופיה. למשרד החינוך אין מעקב על עובדים ילידי הארץ, מכל מוצא שהוא.

על כן הצוות ממליץ, כי:

משרד החינוך יקים עתודה למורים מצטיינים יוצאי אתיופיה להכשרה לניהול בתי-ספר¹⁴⁵. על-מנת לשנות את התדמית של יוצאי אתיופיה בחברה, חשוב שילדים, הורים ומורים ייחשפו ליוצאי אתיופיה גם בתור דמויות סמכות והשראה במערכת החינוך: מנהלים, סגני מנהלים, רכזי שכבה, מפקחים ועובדי מטה. הצוות ממליץ על פיתוח תוכנית עתודה למורים יוצאי אתיופיה עם פוטנציאל ניהולי, בשילוב מכינה לקראת המיונים, שיעודדו יוצאי אתיופיה להשתלב במערכת החינוך. התוכנית תיבנה בתיאום מלא בין משרד החינוך ומכון "אבני ראשה" וכן עם מנהלי בתי-ספר לאיתור מועמדים פוטנציאליים.

2. **הצוות מצא, כי תוכניות הלימוד וספרי הלימוד סובלים מתת ייצוג בהיבט של מורשת יהדות המזרח (היסטוריה, ספרות, מולדת, אזרחות ועוד) בכלל¹⁴⁶ ומורשת יוצאי אתיופיה בפרט וכי יש לעדכן אותן בפרקים מתולדות יהדות יוצאי אתיופיה כחלק מתולדות יהדות המזרח ובשילוב יצירות, ותכנים נוספים שיכללו הנצחת דמויות משמעותיות מתרבות יהודי אתיופיה במוסדות שונים כגון שמות בתי ספר, שמות רחובות¹⁴⁷ וכדומה.**

על כן, הצוות ממליץ, כי:

משרד החינוך יחייב נוכחות גבוהה יותר של תכנים וספרים בנושאים של מורשת יוצאי אתיופיה, וישלב יצירות ותכנים נוספים שיכללו הנצחת דמויות משמעותיות מתרבות יהודי אתיופיה על דרך של שמות בתי ספר, רחובות ועוד.

על התלמידים, בכל הגילאים¹⁴⁸, להיחשף לתרבות יוצאי אתיופיה, ולמורשתם באופן מעמיק ועדכני. היחס אל האירועים, התהליכים והאישים, צריך להיות מאוזן; יש להימנע מקביעות שיפוטיות, ויש לשים לב שהנחות היסוד אינן נובעות מסטריאוטיפים. זאת בראש ובראשונה למען ההגינות ההיסטורית, ובה בעת לשם התחשבות ברגשות אוכלוסיית התלמידים המגוונת בישראל¹⁴⁹, בנוסף על יחידות הוראה על מורשת אתיופיה, שמגובשות כחלק מ"דרך חדשה" וחוזר מנכ"ל משרד החינוך שיצא בנושא¹⁵⁰.

144 עוד נמסר כי היעד של משרד החינוך בתוכנית הדרך החדשה הוא הכפלת מספר המורים יוצאי אתיופיה המועסקים במערכת החינוך ל-600.

145 יש לציין שב"דרך חדשה" הוצב יעד של הכפלת מספר המורים ופותחו תוכניות במכללות להכשרת מורים יוצאי אתיופיה. על כן המלצתנו מתייחסת למנהלים.

146 ראו דוח ביטון שפורסם ביום 29/6/16.

147 ידוע לצוות כי שמות הרחובות בישראל נקבעים על-ידי ועדת השמות העירונית. הועדה מורכבת מאנשי מקצוע רלוונטיים כגון היסטוריונים, לשונאים ועוד.

148 לציין כי בקשר לגיל הרך, ספריית "פיגמה" היא התוכנית הגדולה בישראל להנחלת **אהבת הקריאה** ועידודו של **שיח סביב ערכים ומורשת ישראלית-יהודית** בקרב ילדי גן ומשפחותיהם. פרויקט זה, כמו גם פרויקטים אחרים, יכול לספק את המגוון הדרוש שבתוכניות הלימוד.

149 שם.

150 על-פי מיפוי **תוכניות לימודים שבוצע במזכירות הפדגוגית במשרד החינוך, תוכניות הלימוד הבאות יכללו התייחסות** לנושא קהילת יוצאי אתיופיה: תרבות יהודית ישראלית, מולדת חברה ואזרחות, היסטוריה, אמנות חזותית, תקשורת, ספרות ומדעי החברה.

יש להבהיר: אין די בעצם ההנכחה של יהדות אתיופיה בתוכניות הלימוד, אלא חשוב מכך – האופן החיובי שבו יוצגו יוצאי אתיופיה, סיפור העלייה שלהם, שגבה מחיר כה כבד, שרבים איבדו את בני משפחותיהם במסע אל ירושלים, סיפורי גבורה על-אודות דמויות¹⁵¹ רבות מתוך יוצאי אתיופיה ושיח המעצים את יוצאי אתיופיה ברבדים רבים אחרים.

3. הצוות מצא כי יש חשיבות לחשיפה לדמויות כהות עור ולערך שבמגוון האנושי כבר מן המפגש הראשוני עם מערכת החינוך ועם תכנים לימודיים.

על כן הצוות ממליץ, כי:

ייצוג של יוצאי אתיופיה ודמויות כהות עור, ובכך הנכחתם בחומרי הלימוד, יהיה חלק אינטגרלי מן הלמידה הרגילה.

הצוות ממליץ כי החינוך לשיוויון ונגד גזענות יתחיל בגיל הרך. כך למשל, מומלץ לרכוש לספריית הגן סיפורים על ילדים וילדות מתרבויות שונות עם צבע עור שונה. כמו כן, מומלץ להביא לגנים בובות בעלות צבע מגוון, לדבר עם הילדים על התייחסות שיוויונית, להביע הסתייגות מאפליה, ומדעות קדומות ולעודד שיפוט על פי תכונות ולא על פי צבע עור¹⁵².

ייצוגיות של יוצאי אתיופיה ודמויות כהות עור חשובה גם בגילאים המתקדמים יותר בכל חומרי הלימוד: גיאוגרפיה, היסטוריה, אזרחות, ספרות, מדעי החברה, מתמטיקה וכו'.

4. הצוות מצא, שאין הכשרה שיטתית ומחייבת של מנהלים, מורים ועובדי מטה בנושא גזענות.

על כן, הצוות ממליץ כי:

משרד החינוך יבנה תוכניות עבודה ליצירת אקלים חיובי ולטיפול בדעות קדומות במסגרות החינוך.

על מנת לאפשר סביבת עבודה ואקלים בית-ספרי, המאפשרים שילוב מוצלח של מורים ומנהלים יוצאי אתיופיה והתייחסות שוויונית לתלמידים, יש לעבוד עם צוותי הוראה, עם מנהלים ועם עובדי משרד החינוך על הדעות הקדומות וההטיות שלהם. יש לקיים השתלמויות חובה בנושא זה, אשר יכללו היכרות עם המורשת והתרבות של יוצאי אתיופיה, רפלקציה אישית, והתמודדות עם סיטואציות שבהן הטיות כועלות, דרכי התמודדות עם סיטואציות של גזענות בכיתה, שימת לב לטקסטים – וביטויים בתוך טקסטים – שיכולים להיות פוגעניים, ודרכים לדבר על שונות וגזענות, בהתאמה לגיל, באופן מפעיל, מעמיק ומעצים.

ברוח דומה, על משרד החינוך להכניס יחידת חובה לרב תרבותיות ושונות, עם דגש על

151 למשל, סיפור חייו של פרדה יזאאו אקלום – איש חינוך, בין הפעילים העיקריים של העלייה מאתיופיה לישראל דרך סודאן.

152 ד"ר חגית גור זיו, "נגד גזענות: העצמת ילדים/ות בגי הרך, המחלקה לגיל הרך, סמינר הקיבוצים.

גזענות, במסלולי הכשרות מורים ומנהלים¹⁵³.

5. הצוות מצא, שיש יוזמות מקומיות מרשימות בבתי-ספר מסוימים, אך אין מנגנונים מתמרצים לעידוד, לחיזוק, להפצה ולשכפול יוזמות אלו.

על כן הצוות ממליץ, כי:

משרד החינוך, יחד עם משרד האוצר, יפתחו מנגנונים, שיתמרוצו בתי-ספר לפתח וליישם תוכניות פעולה משלהם למיגור גזענות וליצירת חברה רב-תרבותית. הצוות מציע שני מנגנונים אפשריים:

- מתן תקציב נוסף לבתי-ספר שיציגו תוכנית פעולה בנושאי מיגור גזענות וחינוך להערכת שונות ומגוון. התקציב יכלול ייעוץ וליווי על-ידי צוות מקצועי.
- מתן אות בית-הספר מגוון לבתי-ספר העומדים בקריטריונים של שילוב תכנים של שונות ורב-תרבותיות במרקם החינוכי בבית הספר¹⁵⁴.

6. הצוות מצא כי יש צורך להגביר את היצירה הקולנועית והתרבותית בקרב בני נוער, על מנת לאפשר להם הזדמנות לבטא את קולם הייחודי בתחום זה באופן מקצועי כבר בגיל הצעיר ועל מנת לחשוף את בני נוער האחרים ליצירותיהם של נערים ונערות יוצאי אתיופיה.

על כן הצוות ממליץ, כי:

משרד החינוך, בשיתוף משרד התרבות והספורט, יפתח מנגנונים לתמרוץ בתי ספר - חטיבות עליונות, באמצעות תקציב ייעודי, יעודד יצירה של בני נוער, במסגרת לימודיהם בתיכון במגמות קולנוע ותיאטרון. הצוות מציע שני מנגנונים אפשריים:

- להעניק "פרס שר החינוך" ליצירות מצטיינות.
- לאפשר הופעות / הקרנות של היצירות בפני בני נוער בבתי ספר בכל רחבי הארץ.

¹⁵³ בחינתה על המלצה זו כבר נמצאת בתהליכי טיפול של המערכת, אשר פעלה למיפוי הנושא לצורך חשיבה.
¹⁵⁴ בדומה לתו בית ספר ירוק, פיתוח של רעיון זה ניתן למצוא במאמר "גזענות? התמודדות? הצעות למערכת החינוך: תרגיל לימודי קבוצתי, בית ספר מנדל למנהיגות חינוכית"

מדידת הצלחת התוכנית		
	מדדי התארגנות	✓
דצמבר 2018, ומדי שנתיים	הגשת מחקר לממשלה, הבוחן את אחוז הייצוג של יוצאי אתיופיה בתקשורת	✓
מאי 2018	הקמת מאגר מועמדים אקדמאים להשמה במגזר הציבורי	✓
מאי 2018	הקמת מאגר של שמות מומחים יוצאי אתיופיה בתחומים שונים	✓
	מדדי תפוקה	
	עלייה באחוז יוצאי אתיופיה שיקבלו משרות של מחנכים ומנהלים במערכת החינוך במהלך שנות התוכנית מתוך כלל המורים יוצאי אתיופיה במערכת החינוך (לרבות אלו הצפויים להיקלט במסגרת "דרך חדשה")	↑
	גידול ממוצע במספר יוצאי אתיופיה שעברו הכשרה להופעה בתקשורת (במהלך שנות התוכנית)	+30%
	סרטונים ברשת האינטרנטית בהשתתפות יוצאי אתיופיה, בתחומי מומחיותם	100
	מימוש של הקרנות שיעמיד מינהל התרבות לעידוד יוצרים ויוצרות בתחומי יצירה בנושאים הנוגעים ליוצאי אתיופיה	100%
	מדדי תוצאה	
	יוצאי אתיופיה אקדמאים שייקלטו בשירות המדינה לא יפחת מ-150 במהלך שנות התוכנית	+150
	צמצום הפער בין משך הזמן הממוצע מרגע כנייה למשרה ועד הגעה לוועדת בוחנים ליוצאי אתיופיה, בהשוואה לממוצע משך הזמן בכלל שירות המדינה, (המדידה תחל מרגע הקמת המאגר).	-10%
	גידול מתמיד במספר יוצאי אתיופיה המשתתפים בפאנלים, בכנסים ובתקשורת - בתחומי המומחיות שלהם	↑
	גידול מתמיד בשיעור יוצאי אתיופיה שיש להם ייצוג חיובי בזמן צפיית שיא בשידורי ערוצי הטלוויזיה המסחריים בישראל (לפי נתוני מחקר הרשות השנייה)	↑
	ירידה במספר העבירות על כללי האתיקה שנוגעות לאזכורים לא רלוונטיים של מוצא בהקשר של חשודים בעבירות פליליות	↑
	עלייה בשיעור התלמידים המדווחים על מאמצי בית הספר לקידום סובלנות כלפי האחר והשונה.	↓

בהתאם למנדט שניתן לצוות, ישבו חברי הצוות על המדוכה לכינון מנגנונים וליצירת כלים, שיבטיחו ככל האפשר את מימוש ההמלצות ויביאו לשינוי משמעותי בחברה הישראלית.

המלצות הצוות מתייחסות לטווח רחב של נושאים מבניים ומהותיים שבהם מוצעים שינויים, תוך ראייה הוליסטית. על כן, יישום חלקי של ההמלצות יכול לפגוע בהשגת המטרה – מאבק ומיגור הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה – ומכאן החשיבות הרבה ביישום ההמלצות כולן, תוך פיקוח ובקרה. משימה זו יש להפקיד בידי משרד המשפטים.

המניפה הרחבה של הכלים המומלצים בדוח זה נועדה לספק את התנאים הנחוצים ל"אפס סובלנות" כלפי ביטויים של אפליה וגזענות, תוך יצירת כלים מעשיים שיש להפעיל על-מנת להניע את התהליך, בראש ובראשונה בקרב מוסדות השלטון ועובדי המדינה.

הגדיר זאת ראש הממשלה בצורה תמציתית:

"היעד שלי הוא להאיץ את השילוב בכל תחומי החיים ולהילחם עד חורמה בתופעות הפסולות של אפליה וגזענות. להוקיע ולהקיא. כי כל יוצאי אתיופיה הם בשר מבשרו של העם, שבט משבטי ישראל" (24.11.15).

משימה זו היוותה מגדלור לצוות. ההמלצות שגובשו נועדו לתת מענה לחומרה של המצב הקיים ולדחיפות לתיקונו במסגרת תוכנית חירום קצרת טווח. אין אנו מתעלמים מהצורך בפיתוח וביישום מהלכים ארוכי טווח, במקביל, וחלק מההמלצות עוסקות גם בכך.

בטבלה שלהלן מובא סיכום ההמלצות של כל צוותי העבודה, בצד המלצותינו בעניין הגורם הממשלתי האחראי על יישומן, שיש להביא לאישור ועדת השרים לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה במסגרת הצעת מחליטים מתוקצבת לשנים 2017-2019.

המלצות במישור הטיפול בתלונות על רקע גזענות ואפליה

גורם אחראי	פירוט ההמלצה	המלצה	
משרד המשפטים	הקמת יחידת תיאום במשרד המשפטים, שתרכז את הפעילות הממשלתית במניעת גזענות ואפליה. היא תהווה כתובת ייעודית לריכוז ולטיפול יעיל ומקצועי בתלונות, עד סיום הטיפול בהן, וכגורם מנתב לגופים המוסמכים על פי דין. היחידה תפעל לבניית קשרי קהילה ולבניית אמון בה באמצעות כרסום ושקיפות. בשלב הראשון תוקם היחידה בהחלטת ממשלה ותעסוק במניעת גזענות ואפליה בשירות המדינה. בשלב שני ייבחן הצורך ברגולציה נוספת, ובכלל זה תיבחן האפשרות לעגן את סמכויות יחידת התיאום בחקיקה ואפשרות הרחבת סמכויותיה לפעילות בשירות הציבורי הרחב.	יחידת תיאום ממשלתית	1
משרד המשפטים	גיבוש של נוהל לטיפול בתלונות, הכולל חובות דיווח של הגורמים שאליהם הועברה התלונה, קביעת לוח זמנים לטיפול, וחזרה למתלונן. אחראי בקרה ביחידת התיאום יעקוב אחר "סגירת המעגל" בתלונה.	גיבוש של נוהל טיפול בתלונות	2
משרד המשפטים	תוקם מועצה ציבורית בלתי תלויה, אשר יהיו חברים בה נציגי החברה האזרחית - אנשי ציבור ומומחים. המועצה תלווה את יחידת התיאום ותהווה לה גוף מייעץ, המגבש המלצות וומחווה דעתו לגבי הצעת תוכנית העבודה שלה וטיוטת הדוח השנתי שהיא תפרסם.	מועצה ציבורית לצד יחידת התיאום הממשלתית	3
נציבות שירות המדינה	בכל משרד ממשלתי ימונה גורם משרדי מקצועי, שיהווה כתובת משרדית להגשת תלונות והפנייתן לגורם המוסמך על פי דין, ירכז את הפעולות המשרדיות בנושא גזענות וייעץ למנכ"ל בתחומים המקצועיים של מניעת גזענות. הממונה יהיה כפוף מקצועית ליחידת התיאום.	ממונה משרדי למניעת גזענות	4

המלצות בתחום הכלים המשפטיים לטיפול בגזענות ואפליה במישור האזרחי והפלילי

גורם אחראי	פירוט ההמלצה	המלצה	
היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה	הנחיית היועץ המשפטי לממשלה ובה התייחסות מחמירה במקרים המתאימים להתנהגות או לביטוי גזעני על-ידי עובד מדינה או עובד ציבור, המבהירה את הכללתה בעבירת משמעת של "התנהגות בלתי הולמת".	נקיטת הליכים משמעתיים בשירות המדינה, צה"ל, משטרה ושב"ס	5
היועץ המשפטי לממשלה	הנחיית היועץ המשפטי לממשלה הקובעת האחדת המדיניות בקרב גורמי התביעה השונים בנוגע לנקיטת הליכים משמעתיים במקרים המתאימים ויישום עבירת משמעת של התנהגות לא הולמת על בעלי מקצוע המקבלים רישיון מן המדינה והמתנהגים באופן גזעני ומפלה, ונקיטת הליכים במקרים המתאימים.	נקיטת הליכים משמעתיים כלפי בעלי מקצועות רישויים	6
משרד המשפטים	מתן סיוע משפטי להגשת תביעות אזרחיות לפי חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות ציבוריים, ללא צורך בעמידה בקריטריון כלכלי במשך שלוש שנים.	סיוע משפטי ללא מבחן כלכלי	7
משרד המשפטים	ביטול אגרת בית-משפט בתביעות המוגשות לפי חוק איסור הפליה במוצרים ושירותים במשך שלוש שנים.	ביטול אגרת בית-משפט בתביעה שעניינה חוק אפליה במוצרים ושירותים	8
החשב הכללי	הוספת תניה חוזית, האוסרת התנהגות גזענית או מפלה על-ידי גופים או העובדים בגופים המתקשרים עם משרדי הממשלה ויחידות הסמך בחוזים ממשלתיים לאספקת שירותים לציבור, או בהתקשרויות שביצוען נעשה בתוך משרדי הממשלה.	תניה בחוזים ממשלתיים	9
משטרת ישראל	שוטרי הסיור יצוידו במצלמות על גופם על-מנת שניתן יהיה לתעד את האירוע אשר קדם להליך המעצר. הפיילוט יחל בחודש ספטמבר 2016, ויש להחילו בערים שיש בהן ריכוז גבוה של יוצאי אתיופיה - לפי הרשימה של משטרת ישראל.	החלת הפיילוט של נשיאת מצלמות גוף בתחנות המשטרה בערים שיש בהן שיעור גבוה של יוצאי אתיופיה	10

גורם אחראי	פירוט ההמלצה	המלצה	
משטרת ישראל	קביעת נהלים לגבי יישום סמכותם של שוטרים לפנות לאזרחים בבקשה להזדהות ואופן מימוש הסמכות כאשר לא מוצגת התעודה כמבוקש וכן בחינת אפשרויות לפיקוח ובקרה פנימיים על הפעלת סמכות זו.	נוהלים לדרישת הזדהות על-ידי שוטר	11
משטרת ישראל	ניתוב התלונות בעניין התנהגות גזענית או בלתי הולמת של שוטרים אשר נמצאו מוצדקות - גם להליכים משמעתיים (ולא להסתפק בהליכים פיקודיים בלבד) ופרסום דוח שנתי של מחלקת המשמעת להגברת השקיפות והאמון.	החמרת מדיניות האכיפה ונקיטת הליכים משמעתיים נגד שוטרים ופרסום דוח שנתי	12
היועץ המשפטי לממשלה ומשטרת ישראל	להמליץ ליועץ המשפטי לממשלה להסמיך את מחלקת המשמעת במשטרת ישראל לחקירת האירועים שבהם התנהלו שוטרים באלימות או בהפעלת כוח שאינו כדין - שאינם עולים כדי עבירה פלילית.	הסמכת מחלקת המשמעת במשטרה לחקירת אירועים שהופעל בהם כוח שלא כדין על-ידי שוטר, שאינו עולה כדי עבירה פלילית	13
משרד המשפטים ומשטרת ישראל	יועבר העתק של כל תלונה המתקבלת במח"ש או בית"צ, שעניינה התנהגות גזענית או בלתי ראויה על רקע גזעני, לידיעת מחלקת המשמעת, לשם תכלול כל הנתונים בעניין תופעה פסולה זו וגיבוש מדיניות אחידה ומתואמת.	יידוע מחלקת המשמעת במשטרה על תלונות	14
משטרת ישראל	העלאת המודעות של שוטרים להתנהגות העלולה להיתפס כגזענית או פסולה וזאת באמצעות תדרוכים תדירים, כגון בשיעור שבועי ועוד.	תדרוכים לשוטרים	15
משרד המשפטים ומשטרת ישראל	העלאת המודעות של התובעים במשטרה ובפרקליטות בקשר לנתונים החריגים בדבר אכיפת היתר נגד יוצאי אתיופיה.	תדרוכים לגורמי התביעה	16

גורם אחראי	פירוט ההמלצה	המלצה	
משרד המשפטים	חידוד ורענון נוהלים בקשר לסעיף 144' לחוק העונשין ומתן דגש למניע הגזעני על מנת להעמיד לדין אזרחים אשר עוברים עבירה פלילית ממניע גזעני והתווית מתחם הענישה לפי סעיף 40ט לחוק העונשין.	שימוש בסעיף 144' לחוק העונשין	17
משרד המשפטים ומשטרת ישראל	קביעת הנחיה או נוהל, המנחה את גורמי האכיפה והתביעה לדווח למח"ש או למחלקת משמעת על חשד להתנהלות גזענית או להתנהגות פסולה של שוטרים, אם נתקלים באירועים כאלה אגב עבודתם או במהלך טיפול בתיק.	דיווח על אירועים שיש בהם חשד להתנהלות גזענית	18
משטרת ישראל ומשרד המשפטים	ייבנה טופס תלונה ייעודי למח"ש, אשר יימסר לחשוד שמתלונן במהלך חקירתו על עבירה פלילית של שוטר. הטופס יישלח באופן מיידי למח"ש לבחינת התלונה.	הנגשת הגשת תלונות במח"ש	19
משרד המשפטים	עם קבלת טופס התלונה מהמשטרה מח"ש תיידע את הסניגוריה הציבורית על כל תלונה שעניינה אלימות פסולה של אנשי משטרה, והסניגוריה הציבורית תייצג חינו את החשוד בהליכים המתנהלים נגדו, אם מעוניין בכך, במשך שלוש שנים.	ייצוג על-ידי הסניגוריה הציבורית	20
משרד הרווחה, משטרת ישראל	הרחבת של חובה התרגום בחקירות נגד קטינים גם לחקירות/ישיבות שנוכחים בהם הורים של חשוד שאינם דוברי עברית בפגישות עם גורמי אכיפה ושירות המבחן.	נוכחות מתורגמן בחקירות חשודים בהם נוכחים הורים	21
משרד המשפטים, משרד הרווחה, משטרת ישראל	תרגום לאמהרית של כלל המסמכים הרשמיים המוצאים על-ידי גורמי אכיפה וטיפול (משטרה, פרקליטות לרבות מח"ש, שירות המבחן), המופנים לחשודים יוצאי אתיופיה או לבני משפחותיהם.	תרגום מסמכי מערכת אכיפת החוק	22
משרד המשפטים	הרחבת הפיילוט של בתי-המשפט הקהילתיים לאזורים שיש בהם שיעור גבוה של יוצאי אתיופיה על-מנת לבחון הליכים לבר פליליים/שיקומיים כבר בשלבים הראשוניים של ההליך הפלילי.	בתי משפט קהילתיים	23
משרד הכלכלה	להסמך גוף תביעה במשרד הכלכלה, שיהיה ממונה על אכיפת סעיף 9 בחוק איסור הפליה במוצרים ושירותים על-מנת לתת קדימות לאכיפת סעיף עבירה זה.	אכיפה פלילית של חוק איסור הפליה במוצרים ושירותים	24

גורם אחראי	פירוט ההמלצה	המלצה	
משטרת ישראל	היועץ המשפטי בתחנת המשטרה ישמש מנגנון בקרה ביחידות החקירה בתחנות, אשר יבחן את עילות הסגירה הנקבעות לתיקים. בנוסף יש ליישם את חובת ההנמקה לגבי עילות הסגירה וחובת יידוע החשוד על פי חוק.	25 בקרה על עילות סגירת תיקים	
משטרת ישראל	כל חקירות הקטינים במשטרה בעבירות מסוג פשע (בענין זה הופץ תזכיר חוק של משרד המשפטים ביום 26/5/16) ובעבירות נגד שוטרים מסוג עוון יתועדו בווידיאו, כך שתתאפשר בחינת המצב הפיזי והנפשי של הקטין לאחר מעצרו וכן יסייע לבחינת טענות של חשודים קטינים בעניין אלימות פסולה של שוטרים.	26 תיעוד של חקירות חשודים קטינים בווידיאו	
משרד המשפטים	לקדם את היוזמה של מחלקת יעוץ וחקיקה (פלילי) להגברת התיאום הבינמשרדי בין הגופים האמונים על מניעת עבריינות ומינוי מתאם בין משרדי למניעה וצמצום עבריינות בקרב בני נוער.	27 מינוי מתאם לקידום תפיסה של מניעה בקרב גורמי אכיפת החוק והגברת התיאום הבינמשרדי בין הגופים האמונים על מניעת עבריינות קטינים	
משטרת ישראל	בחינת הנוהלים הקיימים להחזקת עצורים, בעיקר קטינים, בתחנות המשטרה.	28 בחינת נהלים להחזקת עצורים בתחנות	
משרד המשפטים ומשטרת ישראל	תיעשה בחינה מחודשת של הנהלים, ביחד עם הגורמים הרלוונטים במשרד המשפטים, במטרה לצמצם את השימוש בטייזר.	29 שינוי נוהלי השימוש בטייזר	
משרד המשפטים ומשטרת ישראל	כל התיקים שנעשה בהם שימוש בטייזר ייבחנו על-ידי קצין טייזר ארצי. מצא קצין הטייזר כי שוטר עשה שימוש בטייזר בניגוד לנהלים ולא תיעד את השימוש כנדרש- יועבר התיק גם למח"ש. דוח השימוש בטייזר ופלטי הטייזר יצורפו לתיק החקירה.	30 בקרה על השימוש בטייזר	

המלצות בתחום ההנכחה החיובית של יוצאי אתיופיה במרחב הציבורי

גורם אחראי	פירוט ההמלצה	המלצה	
נציבות שירות המדינה ומנכ"ל בכל משרד ממשלתי	יש לערוך סדנאות למעסיקים ולעובדים להפחתת הסטריאוטיפים ולהגדלת הפתיחות לגיוון תעסוקתי.	הפחתת סטריאוטיפים, טיפול בגזענות והגדלת הפתיחות לגיוון תעסוקתי	31
נציבות שירות המדינה	סקר עמדות בקרב עובדי המדינה, אשר יבדוק הכלה ולכידות שהעובדים חשים בארגון, תפיסות גזעניות של העובדים, ימדוד באופן איכותי את האקלים הארגוני בתחום גיוון תעסוקתי וגזענות.	לאמוד את אקלים הגיוון והלכידות החברתית בכל משרד	32
נציבות שירות המדינה ומנכ"ל של כל משרד ממשלתי	כל משרד ממשלתי יפרסם דוח שנתי על תעסוקה שוויונית במשרד וינגישו לציבור.	לפרסם דוח גיוון תעסוקתי ומדד הכלה שנתי לכל ארגון בשירות המדינה	33
משרד האוצר ונציבות שירות המדינה	נציבות שירות המדינה תקים מאגר של מועמדים יוצאי אתיופיה אקדמאיים במגוון תחומי עיסוק ומקצועות, אשר יעברו מיון. לאחר מעבר המועמד בהצלחה בהליכי המיון, הוא יאושר לקליטה בשירות המדינה. כל משרד ממשלתי אשר ירצה להעסיק עובד יוצא אתיופיה יפנה למועמד מתאים מבין המועמדים במאגר.	הקמת מאגר להשמה של אקדמאים מקרב יוצאי אתיופיה בשירות המדינה	34
משרד הכלכלה	להגדיל את מספר היוזמות של אירועי מעסיקים יזומים לתפקידים משמעותיים במגזר הפרטי, ולעשות זאת בהתאם לפיזור גיאוגרפי, שיקנה עדיפות למועמדים יוצאי אתיופיה.	להפגיש בין מעסיקים פוטנציאליים לבין מועמדים פוטנציאליים מבין יוצאי אתיופיה	35
משרד הכלכלה	לבצע הכשרת מועמדים באמצעות מכינה אינטנסיבית, החושפת את המועמדים בצורה מבוקרת ותוך ליווי והכוונה לתרבות ארגונית ספציפית ולמיומנויות העבודה הנדרשות במסגרתה.	מכינה לשוק העבודה לאוכלוסיות שונות	36

גורם אחראי	פירוט ההמלצה	המלצה	
משרד הכלכלה ומשרד האוצר	הוספת תקנים ותקציבים לנציבות לשיוויון הזדמנויות בעבודה וזאת על מנת לאפשר לנציבות להגביר את האכיפה, לשפר את היכולת לתת מענה מיטבי לכלל הפניות, להגביר את היקף הפעילות של הנציבות, ולהנגיש אותה לאוכלוסיות הפונות אליה בתלונות בגין אפליה- לרבות יוצאי אתיופיה.	הוספת תקנים ותקציבים לנציבות לשיוויון הזדמנויות בעבודה	37
נציבות שירות המדינה (בנושא מדיניות)	נציבות שירות המדינה תעמיד לרשות נקלטים חדשים בתחילת דרכם המקצועית בשירות המדינה שירותי חניכה ("מנטורינג"). החניכה תוצע לכל עובד חדש ותינתן לאחר מיפוי הצרכים של המעסיק והעובד, ותינתן קדימות לעובדים יוצאי אתיופיה אשר רוצים בכך.	חניכה ורשתיות לנקלטים בתחילת דרכם המקצועית	38
היועץ המשפטי לממשלה, משרד האוצר והחשבת הכללית	הטלת ביצוע עבודת מטה וגיבוש המלצות למתן עדיפות במכרזי רכש לספקים, המיישמים את עקרון הגיוון התעסוקתי בדרגות בכירות וברמות שכר מעל הממוצע במשק.	עדיפות לספקים המיישמים ייצוג הולם במכרזי רכש של המדינה	39
משרד המשפטים	יצירה של רשימת מומחים, אנשי מקצוע, שחקנים, יוצרים ובעלי כישורים רלוונטיים אחרים, שאפשר לפנות אליהם ולהיעזר בהם לגיוון המומחים המופיעים בתקשורת.	רשימת מומחים, אנשי מקצוע ויצירה (מאגר מומחים)	40
המועצה לשידורי כבלים ולוויין ומשרד התרבות והספורט	תמיכה בערוץ או ברצועת שידורים א-מסחריים בעברית, שיהוו במה להצגת תכנים טלוויזיוניים מגוונים, המנכיחים את החוויה הישראלית-אתיופית, לתקופה מוגדרת שתיבחן מעת לעת.	ערוץ שידורים להנכחה ישראלית-אתיופית	41
משרד התרבות והספורט	יש להרחיב הנגישות של יוצאי אתיופיה למוסדות ההכשרה בתחומי האמנות, משחק, התקשורת, העיתונאות, הקולנוע והתסריטאות וכיו"ב. משרד התרבות פועל להקמת קרן מלגות עבור ההכשרה בכל תחומי האמנויות. מומלץ כי קרן זו תהווה גם מענה להכשרה הנדרשת לתחומי התקשורת.	הרחבת הנגישות של יוצאי אתיופיה למוסדות ההכשרה בתחומי האמנות והתקשורת	42

גורם אחראי	פירוט ההמלצה	המלצה	
משרד התקשורת, משרד התרבות, מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו והמועצה לשידורי כבלים ולוויין	קיום בחינה מחקרית תקופתית של מידת הנוכחות של קבוצות שונות בחברה הישראלית ואיכותה ברבדים ובסוגים שונים של עשייה תקשורתית, על-ידי הרגולטורים בתחום, פרסומה לציבור וקיום דיון בממצאים. המחקר ישמש בסיס להערכת פעולות ומשאבים נדרשים לשיפור הייצוג ואיכותו.	בחינה מחקרית של ייצוג מגוון של אוכלוסיות בתקשורת ובתרבות	43
משרד התרבות והספורט	הקמת קרן לעידוד הכשרה של יוצרים ויוצרות יוצאי אתיופיה בתחומי כתיבה, הפקה ובימוי בשלבי התיכון והחינוך העל-תיכוני (מעין "מלגת קיום").	הקמת קרן להכשרה ראשונית לכל תחומי האמנויות לעידוד יוצרים יוצאי אתיופיה	44
משרד התרבות והספורט	הקמת קרן לייזום פרויקטים על-ידי אמנים ויוצרים יוצאי אתיופיה, לרבות בתחום הקולנוע.	הקמת קרן לייזום פרויקטים על-ידי אמנים, יוצרות ויוצרים יוצאי אתיופיה, לרבות בתחום הקולנוע	45
משרד המשפטים	להפיק שידורים יזומים, שיופצו מטעם הממשלה ואשר יקדמו מסרים מתאימים למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה.	להפיק שידורים יזומים, אשר יקדמו מסרים למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה	46
משרד החינוך	עתודה ניהולית ייעודית לעידוד יוצאי אתיופיה להשתלבות במערכת החינוך בתפקידי ניהול.	הקמת עתודה למורים מצטיינים יוצאי אתיופיה להכשרה לניהול בתי-ספר	47

גורם אחראי	פירוט ההמלצה	המלצה	
משרד החינוך	משרד החינוך יחייב הגברת השימוש בתכנים ובספרי לימוד בנושאי היסטוריה ומורשת יוצאי אתיופיה תוך דגש על ההקשרים החיוביים וההנכחה החיובית של יוצאי אתיופיה.	הגברת השימוש בתכנים וספרים בנושא של היסטוריה ומורשת יוצאי אתיופיה	48
משרד החינוך	משרד החינוך יחייב הגברת השימוש בתכנים ובספרי לימוד בנושאי שונות ותכנים לימודיים הקשורים בדמויות בעלות צבע עור כהה - והכול תוך דגש על ההקשרים החיוביים וההנכחה החיובית של יוצאי אתיופיה.	הגברת השימוש בתכנים וספרים בנושא של שונות וצבע עור בהקשרים חיוביים	49
משרד החינוך	משרד החינוך יבנה תוכניות עבודה ליצירת אקלים חיובי במסגרות החינוך ולטיפול בדעות קדומות על-ידי השתלמויות והכשרות של אנשי חינוך.	הכשרה שיטתית ומחייבת של מנהלים, מורים ועובדי מטה בנושא גזענות	50
משרד החינוך	משרד החינוך יבנה תוכניות עבודה ליצירת אקלים חיובי ולטיפול בדעות קדומות, ומופעי גזענות באמצעות השתלמויות חובה לכלל המורים.	בניית תוכניות עבודה שיכללו השתלמויות חובה בנושא שיויוניות וטיפול ומניעת גזענות ואפליה	51
משרד החינוך	עידוד ותמרוץ בתי-ספר לפתח וליישם תוכניות פעולה משלהם למיגור גזענות וליצירת חברה רב-תרבותית על-ידי תקציב נוסף לבתי-הספר המציגים תוכנית פעולה אפקטיבית ו/או מתן אות "בי"ס מגוון" לבתי-ספר העומדים בקריטריונים של מאבק בגזענות ועיסוק בתכנים בנושא רב-תרבותיות.	פיתוח מנגנונים, שיתמרוץ בתי-ספר לפתח וליישם תוכניות פעולה משלהם למיגור גזענות וליצירת חברה רב-תרבותית	52
משרד החינוך ומשרד התרבות והספורט	יפתח מנגנונים לתמרוץ בתי ספר - חטיבות עליונות, באמצעות תקציב ייעודי, יעודד יצירה של בני נוער, במסגרת לימודיהם בתיכון במגמות קולנוע ותיאטרון.	פיתוח מנגנונים לתמרוץ בתי ספר - חטיבות עליונות, על מנת לעודד יצירה של בני נוער, במסגרת לימודיהם בתיכון במגמות קולנוע ותיאטרון	53

הצוות שגיבש את ההמלצות שהובאו בדוח זה מורכב ממשתתפים יוצאי אתיופיה ומנציגי ממשלה, כמפורט להלן:

בראש הצוות

עו"ד אמי פלמור מנכ"לית משרד המשפטים

מרכזי הצוות

עו"ד סוזאן דסוקי יועצת למנכ"לית משרד המשפטים
אלי מוגילבסקי עוזר למנכ"לית משרד המשפטים

חברים וחברות בצוות:

פעילים חברתיים ואנשי אקדמיה לפי סדר א"ב

אינברם אליאס

איש תקשורת ומרצה בנושאים חברתיים

אקלום בני

מורה מחנך, כפר הנוער בן שמן

אסיפה-דוויט פנטהון

מנכ"ל עמותת "טבקה - צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה"

ד"ר בונה גליה

עמיתה בבי"ס מנדל למנהיגות חינוכית

פרופ' בן פורת גיא

ראש המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן-גוריון

בימרו ג'או

פעיל חברתי

עו"ד ברהנו שלומית

יועצת פרלמנטרית

עו"ד גרמדאי יסמין ישמבט

פעילה חברתית

ילאו אבי

פעיל חברתי

מהרי אליאס

מנהל מוקד קליטה ובית הידידות בנתניה

מוהר רוני

מנהלת תכנית "יואל" - יוצאי אתיופיה לאקדמיה איכותית

מלסה אורלי

חוקרת תקשורת ופעילה חברתית

מלקו צגה

עיתונאית סופרת ופעילה חברתית (בנוסף לתואר שלה כיו"ר תת-צוות הנכחה חיובית)

ד"ר ניסן לימור

חוקר ומרצה בתחום החברה האזרחית וארגוניה. עמית מחקר בכיר, המכון למשפט ולפילנתרופיה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב.

סבהט אמיר

רואה חשבון

עו"ד סבחת אדנקו

סניגורית

סלומון משה

מנכ"ל עמותת "הנני", רשת קהילתיות משימתיות

שאטו שירה

פעילה חברתית

נציגי משרדי הממשלה

פרקליטות המדינה - משרד המשפטים	עו"ד רחל מטר
פרקליטות מחוז ת"א (פלילי) - משרד המשפטים	עו"ד אווקה קובי זנה
סניגוריה ציבורית ארצית - משרד המשפטים	עו"ד ד"ר ענת הורוויץ
סניגוריה ציבורית ארצית - משרד המשפטים	עו"ד גיל שפירא
ייעוץ וחקיקה - משרד המשפטים	עו"ד נדים עבוד
ייעוץ וחקיקה - משרד המשפטים	עו"ד ליאת בן מאיר
ייעוץ וחקיקה - משרד המשפטים	עו"ד עדנה הראל
סיוע משפטי - משרד המשפטים	עו"ד ד"ר מיטל סגל רייך
נב"ם - משרד המשפטים	עו"ד וובגאין איילה - דרבה
המחלקה לחקירות שוטרים - משרד המשפטים	עו"ד יפעת בן עמי
סמנכ"ל משרד ראש הממשלה/ממשל וחברה	אהוד פראוור
אגף ממשל וחברה - משרד ראש הממשלה	לירית סרפוס
אגף ממשל וחברה - משרד ראש הממשלה	עו"ד הודיה רוזנבלום
אגף ממשל וחברה - משרד ראש הממשלה	דרור יוסף
נציבה לשוויון הזדמנויות בעבודה - משרד הכלכלה	עו"ד מרים כבהה
המשנה למנכ"לית - משרד החינוך	גילה נגר
משרד החינוך	דניאלה פרידמן
משרד החינוך	ירקית אלקיים
יועת בכירה לשר האוצר - משרד האוצר	עו"ד ענבר יחזקאלי
משרד האוצר	דורון סמיש
משרד האוצר	אייל טולדו
נציבות שירות המדינה	רינה צזנה
נציבות שירות המדינה	עו"ד אודליה דוידי
נציבות שירות המדינה	עו"ד אנסטסיה שפרנובסקי
משרד הרווחה	דפני מושייב
משרד הבריאות	שלומית אבני
משרד לביטחון פנים	אילני אבבה
משרד הביטחון	דליה ינקו יוסף



צה"ל	סא"ל קרן בן נתן
צה"ל	רס"ן יעל אבידן
משטרת ישראל	נצ"מ יצחק אלמוג
משטרת ישראל	נצ"מ גיל עמית
משטרת ישראל	רפ"ק שי יאסו
סמנכ"ל תכנון מדיניות - משרד העלייה והקליטה	אופיר להב
משרד העלייה והקליטה	דוד יאסו
המשרד לשוויון חברתי	ברכי דליצקי
משרד התרבות והספורט	גלית ווהבה-שאשו
משרד הבינוי והשיכון	רונית מוכתריאן
משרד התקשורת	דודו קובסניאנו
ג'וינט ישראל	עו"ד מלכיאל בלס
ג'וינט ישראל	רינה שמיר-דונר
ג'וינט ישראל	עו"ד עינת רונן
ג'וינט ישראל	נועה מילר