

מנגנון מדינתי אפקטיבי למאבק בגזענות - חיוני לחוסן הלאומי¹

איציק יצחק דסה, מאיר אלרן | 28 באוגוסט, 2023 | גיליון 1756

בשנת 2017 הכירה ממשלת ישראל לראשונה בכך שקיימת במדינה גזענות ממסדית. באותה הזדמנות הוקמה "היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות" (להלן - היחידה), שתכליתה להיאבק בגזענות כלפי יוצאי אתיופיה, אולם היא מטפלת כיום בכל הקבוצות בחברה, שנתקלות בגילויי גזענות ממסדית. הקמת המנגנון הממשלתי לביעור גזענות ממסדית הוא צעד צודק ונכון, ערכית ומעשית. ברם, אי-הסדרת סמכויות היחידה בחוק והיעדר תקציב ראוי לפעילותה מעיבים על המגמה החיובית שבפעילותה. עולה גם חשש שאי-חידוש הוראת שעה (שהסתיימה ב-2021), המעניקה לקורבנות הגזענות סיוע משפטי חינוך, כמו גם התבטאויות נבחר ציבור נגד פעילות היחידה וההחלטה לאחרונה להפסיק את עבודת ראש היחידה, משקפות כוונה לפגוע במאבק נגד גזענות. כתוצאה מכך תיתכן התעצמות הפגיעה בקבוצות הסובלות מגזענות ממסדית, השסע החברתי יעמיק, תדמית המדינה בזירה הבינלאומית תיפגע וישראל תאבד אמצעי חשוב להדיפת האשמות גורפות נגדה בגין גזענות. לכן, ראוי להעצים את פעילות היחידה, להסדיר את סמכותה בחוק ולהקצות לה משאבים הולמים.

גזענות היא רעה חולה, והיבטים מסוימים שלה מוגדרים [כאחד הפשעים הנוראים נגד האנושות](#). גזענות מטבעה פוגעת בכבוד האדם, מעודדת אלימות וגורמת פגיעה פיזית ואבדן חיים, ומהווה רקע ומניע להזדהות חברתית. גזענות חוצה מגזרים, אינה תלויה במעמד חברתי-כלכלי, בהשכלה או בהשקפה פוליטית. היא מתרחשת בכל מרחב ציבורי: במסדרונות הכנסת, במשרדי הממשלה, בבתי-הספר, [במגרשי כדור רגל](#), באקדמיה ובמרחבי ציבור נוספים.

בישראל תופעות של **גזענות כמו** "רדיפה, השפלה, ביזוי, גילוי איבה, אלימות..." הם עבירה פלילית, והיבטים אחרים שלהן מהווים עוולה אזרחית. גם לפי פסיקותיו של בית המשפט אפליה ממניעים גזעניים פוגעת פגיעה אנושה בכבוד האדם: משפילה, פוגעת באוטונומיה ושוללת חריות יסוד. בראש הקבוצות הנפגעות מגילוי גזענות נמצאות [האוכלוסייה הערבית ויוצאי אתיופיה](#), אולם אף קבוצה אינה חסינה ממנה. היא מתרחשת גם כלפי [העולים מחבר המדינות](#)

¹ המאמר נכתב גם על בסיס שיחות עם המשנה לנשיאה בדימוס של בית המשפט העליון השופט פרופסור אליקים רובינשטיין, ששימש עד לאחרונה יו"ר הוועדה המייעצת של היחידה.

[לשעבר](#), עדות המזרח ו**חרדים**. לפי סקר היחידה (2022) למעלה מ-83 אחוזים מהאוכלוסייה הערבית חוו גזענות ממסדית, ולפי סקר היחידה (2023) [90 אחוזים מיוצאי אתיופיה חוו גזענות ממסדית](#). לפי סקר הקונגרס הישראלי 74 אחוזים מהישראלים סבורים [שיוצאי אתיופיה סובלים מיחס גזעני](#).

הרקע להקמת היחידה התחיל בדוח מיוחד שחיבר מבקר המדינה בשנת 2013, אשר הציג ליקויים משמעותיים בפעילות משרדי הממשלה לשילוב יוצאי אתיופיה, שמקורם בהיעדר מדיניות ממשלתית ברורה. בעקבות הדוח הטילה הממשלה על משרד העלייה והקליטה [\(החלטה 300\)](#) בשיתוף משרדי ממשלה נוספים ובהתייעצות עם הקהילה לגבש מדיניות ראויה לשילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה (להלן-הצוות הבין-משרדי). [סרטון שפורסם, בעיצומו של עבודת הצוות, שמתעד חייל ממוצא אתיופי מוכה בידי שוטרים, הוציא אלפים להפגנות סוערות נגד אפליה וגזענות ממוסדת ובפרט נגד שיטור יתר ואלימות משטרתית](#) (מחאת יוצאי אתיופיה 2015), הגביר את הדרישה שהממשלה תפעל למיגורה והאיץ את פעילות הצוות. בחודש ביולי באותה שנה אימצה הממשלה את המלצות הצוות. באבן היסוד השישית שאומצה צוין: **"חוזקה של חברה נמדד ביכולתה להתמודד עם תופעות של גזענות, ולקדם סובלנות ולכידות חברתית. על החברה הישראלית להיאבק בתופעות של גזענות והפליה, גלויות וסמויות ולפעול לעקרון מן השורש. יש לגבש מדיניות כוללת ומנגנונים להתמודדות עם התופעה..."** [\(החלטת ממשלה 324\)](#).²

בפברואר 2016 החליטה הממשלה [\(החלטת ממשלה 1107\)](#) להקים צוות בראשות אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים דאז, "לגיבוש תוכנית פעולה להתמודדות עם תופעת הגזענות נגד יוצאי אתיופיה" [\(להלן - דוח פלמור\)](#). אחת מהמלצות הדוח הייתה להקים "מנגנון ממשלתי" ייעודי שירכז את הפניות ויוודא שהן זוכות לטיפול יעיל ומקצועי. יצוין שדוח [מבקר המדינה \(2016\)](#) קבע שמשרד החינוך מתקשה לקדם חינוך לחיים משותפים ונגד גזענות, בין היתר, בשל היעדר כתובת ייעודית, ותשתית ארגונית ותקציבית. ביולי 2016 הממשלה אימצה את דוח פלמור על כל המלצותיו [\(החלטה 1958\)](#). כך, בשנת 2017 הוקמה "היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות" במשרד המשפטים. לראש היחידה מונה עו"ד אווקה זנה, ועם הקמת המועצה הציבורית המייעצת מונה לעמוד בראשה המשנה לנשיאה בדימוס של בית המשפט העליון, השופט אליקים רובינשטיין. במועצה יש ייצוג של עובדי ציבור בכירים ונציגי ציבור ממגוון החברה.

הקמת מנגנון ממשלתי למאבק בגזענות הוא מהלך חשוב הן מנקודת מבט מוסרית-ערכית והן מנקודת מבט תועלתנית. בעצם ההכרה של המדינה בגזענות ממסדית יש חשיבות סימבולית וחינוכית. לדברי השופט רובינשטיין, עם שחוזה לאורך ההיסטוריה רדיפה וסובל גם היום

² איציק יצחק דסה, מחבר מאמר זה, נמנה בין נציגי ציבור, שיחד עם צוות בין-משרדי, גבשו את אבני היסוד וההמלצות שאושרו בהחלטה זו.

מאנטישמיות, לא יכול להרשות לעצמו שהגזענות תדור בקרבו. מוטלת על המדינה חובה לנהוג בכל אדם בכבוד ובשוויון ולהימנע מפגיעה בכבודו, בגופו ובחיויו.

מיגור גזענות משיא גם תועלת חברתית. השופט רובינשטיין מסביר כי כפי שכתוב במקורות "כַּמִּים הַפְּנִים לַפְּנִים כִּן לֵב הָאָדָם לָאָדָם" כשנוהגים בפרט (בקבוצתו ובתרבותו) בצורה מכבדת גדלים הסיכויים לקירוב לבבות, לניפוח חסמים ולבניית אימון גדלים. גישה זו נכונה לעניין יחסי הגומלין בין אזרח לאזרח וגם בין המדינה לאזרחיה. כלומר, כבוד ושוויון הם הבסיס לבניית חיים משותפים ולחיזוק המרקם החברתי, ולהגברת אימון הציבור במוסדות המדינה. כמו כן, מנגנון מדינתי שתכליתו להביא לביעור גזענות משפר את תדמית המדינה. הוא מכשיר מדיני שמסייע בהדיפת האשמות גורפות שישראל היא מדינה גזענית. למשל, כשציין ראש ממשלת ישראל בנאומו בעצרת האו"ם (2018) ["ישראל הטיסה יהודים מאתיופיה לחופש ולחיים חדשים בישראל"](#), הוא השתמש ביהודי אתיופיה כדי להדוף האשמות שמדינת ישראל היא גזענית

מנגד, כפי שציין [הנשיא ריבלין](#), הגזענות פוגעת לא רק בקבוצות המיעוט, אלא בחברה כולה. בחברה החיים בתוכה קבוצות מגוונות הנבדלות זו מזו, בתרבותן ובהשקפותיהן סביר להניח שיווצרו מתחים וקונפליקטים שמובילים לקיטוב ולשסע חברתי אשר בהתקיים גילוי גזענות ואפליה מבנית הוא מועצם. כפועל יוצא מכך הלכידות החברתית מתפוררת והביטחון הלאומי נמצא נפגע.

מעיון בדוחותיה אפשר ללמוד ש"בכוח אדם זעום" 'היחידה' קידמה מהלכים חשובים: המדינה הסמיכה (בהוראת שעה) להעניק לנצרכים סיוע משפטי חינם, מונו כשבעים ממונים נגד גזענות שמכהנים במשרדי הממשלה, קודמו שיתופי פעולה עם רשויות שונות ובהם משטרת ישראל ומשרד החינוך, הוקם "פורום ארגוני חברה אזרחית למאבק בגזענות" ומדי שנה מטופלים ביחידה למעלה מארבע מאות פניות (450-2021 פניות, [2022 - 415 פניות](#)).

בחינת התפלגות הפניות לשנת 2022 מעלה כי: 32 אחוזים מהפונים הם מהאוכלוסייה הערבית (פי 1.5 מגודלה בחברה), 18 אחוזים - עולים מחבר המדינות לשעבר, 17 אחוזים - יוצאי אתיופיה (פי 10 מגודלם בחברה), ושיעור החרדים ועדות המזרח - חמישה אחוזים (כל אחת).

המאבק הממשלתי בגזענות ועתיד היחידה לוט עתה בערפל. השופט רובינשטיין מצביע על מספר ליקויים של הממשלה הראויים לתיקון: ראשית, היחידה פועלת כיום מכוח החלטת ממשלה בלבד וסמכותה, לרבות המשאבים ראויים שיש להקצות לפעילותה, טרם הוסדרה בחוק. שנית, למרות שהוראת השעה שמעניקה סיוע משפטי לנפגעים מגזענות הסתיימה ב-2021, הממשלה נמנעת מחידושה. שלישית, פורסמה החלטה על אודות פיטוריו של מנהל היחידה. בעבר התקבלה החלטה לא להכפיף את היחידה ישירות למנכ"ל משרד המשפטים, אך היא בוטלה בשל התנגדות ראש היחידה. לאחר פיטוריו לא יהיה גורם שיתנגד להכפפת היחידה לגורם נמוך יותר. משמעות הדבר היא שמעמדו ותנאי העסקתו של ראש היחידה שיבוא יהיו פחותים מהקיים. במצב זה, מועמדים ראויים יירתעו מהגשת מועמדותם ורמת

המקצועיות תיפגע. הליקויים האמורים ופיטוריו של ראש היחידה מבטאים למעשה כוונה [להחליש את המאבק](#) בגזענות.

בסיכום, הימנעות הממשלה מתיקון הליקויים, שעליהם הצביע השופט רובינשטיין ואשר יש בהם כדי לבטא נסיגה של הממשלה ממחויבותה למאבק בגזענות, בצד [התבטאויות של נבחר](#) [ציבור ועיתונאים](#) נגד היחידה, משקפים מגמה מטרידה. נסיגה בנכונות הממשלה להיאבק בגזענות עשויה להגביר את מופעי הגזענות ויהיו לכך השלכות קשות על החוסן הלאומי.

מיגור גזענות הוא אינטרס לאומי וראוי שיוגדר כמשימה לאומית. ראוי לממשלה לשקול בחיוב את ההמלצות של יו"ר המועצה הציבורית היוצא, השופט רובינשטיין, ושל גורמי מקצוע להעצים את פעילותה היחידה: להסדיר את מעמדה בחוק ולהעניק לה סמכויות לברר תלונות, לדרוש מסמכים, לנהל הליכים באופן עצמאי - לרבות הטלת סנקציות - ולהקצות לה משאבים ייעודיים.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט