



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

סוגיית אכיפת עבירות סמים בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות

מוגש לוועדה למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול

ד' בתמוז תשע"ו

10 ביולי 2016

כתיבה: נטע משה

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדה למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול של הכנסת והוא ביקש לעסוק בסוגיית אכיפת עבירות סמים בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות. **עד למועד סיום כתיבת מסמך זה לא העביר המשרד לביטחון הפנים למרכז המחקר והמידע של הכנסת את תשובת המשטרה ושירות בתי הסוהר**, ועל כן במסמך לא יוצגו נתונים על פילוח מבצעי עבירות סמים הנמצאים בטיפול רשויות האכיפה בישראל לפי קבוצות אוכלוסייה שונות. במסמך יוצגו דוגמאות מהעולם על סקרים שנערכו בנושא אכיפה כל-פי קבוצות אוכלוסייה שונות, כמו גם צעדים להתמודדות עם אכיפה סלקטיבית כלפי קבוצות אוכלוסייה שונות. כמו כן יוצגו נתונים על אוכלוסיית המכורים לסמים המטופלת על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות בפילוח לקבוצות אוכלוסייה שונות.

מבוא

בהכרזת האו"ם לכל באי עולם בדבר זכויות אדם משנת 1948 נכתב בסעיף ז' כי "הכול שווים לפני החוק וזכאים ללא אפליה להגנה שווה של החוק".¹ בסעיף ב' לאמנה מובהר כי ההכרזה אוסרת על "אפליה כלשהי מטעמי גזע, צבע, מין, לשון, דת, דעה פוליטית או דעה אחרת, בגלל מוצא לאומי או חברתי, רכוש או מעמד אחר". בשנת 1965 אומצה באו"ם אמנה נוספת ומצומצמת באשר לאפליה על רקע גזע, "אמנה בינלאומית בדבר ביעורן של כל הצורות של אפליה גזעית",² והיא מגדירה אפליה גזעית כ"הבחנה, הוצאה מן הכלל, הגבלה או העדפה המיוסדים על נימוקי גזע, צבע, יחוס משפחתי, מוצא לאומי או אתני".³

הספרות מבחינה בין שני דפוסים היסטוריים של אפליה והטיה: האחד, **הגנה לא שווה בפני החוק**, כלומר מציאות שבה קבוצות אוכלוסייה מסוימות חשות כי אינן זוכות להגנה שווה מרשויות האכיפה, הן מביעות חוסר אמון במשטרה ובמערכת המשפט וביכולת של המערכת הממסדית בכללותה להתייחס אליהם באופן שווה.⁴

הדפוס השני הוא **אכיפה לא שווה של החוק**.⁵ פרופ' מיכל טמיר, משפטנית ומרצה במרכז האקדמי שערי משפט, מסבירה בספרה "אכיפה סלקטיבית" כי אכיפה כמעט תמיד היא אכיפה חלקית, וזאת בשל מגבלת משאבים מובנית שלא מאפשרת לרשויות שלטון החוק לאכוף כל עבירה, ועל כן לא כל אכיפה חלקית היא אכיפה סלקטיבית ופסולה. לדבריה, אכיפה חלקית לגיטימית היא אכיפה שבה לדוגמה קיימת אכיפה אקראית או מדגמית כלפי כלל האוכלוסייה באופן שווה.⁶ לעומת זאת, אכיפה חלקית-פסולה היא "מצב עניינים שבו למרות השוויון לכאורה של חוקים או תקנות ניטרליים, אכיפת החיקוק היא מפלה, כתוצאה מפגמים שונים בשיקול הדעת המביאים לכך שרק פרטים המשתייכים לכמה קבוצות של מפרי חוק מועמדים לדין, או בשל כך שיש מדיניות שונה של אכיפה המותנית בשיוך או בזהות המפר".⁷ כלומר, כאשר רשויות החוק נוהגות על-פי מדיניות במסגרתה לא נאכפים חוקים פליליים מסוימים כלפי פרטים המשתייכים לקבוצות

¹ ארגון האומות המאוחדות, **הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות אדם**, אומצה ביום 10 בדצמבר 1948, נוסח עברי רשמי באתר משרד המשפטים.

UN, [The Universal Declaration of Human Rights](#).

² UN, [International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination](#), adopted December 1965, entry into force January 1969.

³ ארגון האומות המאוחדות, **אמנה בין-לאומית בדבר ביעורן של כל הצורות של אפליה גזעית**, נוסח עברי רשמי באתר משרד המשפטים. ישראל חתמה על האמנה במארכס 1966, והאמנה נכנסה לתוקף בישראל בפברואר 1979.

⁴ Lawrence D Bobo and Victor Thompson. "Unfair by design: The war on drugs, race, and the legitimacy of the criminal justice system." **social research**, 2006, p.448.

⁵ Ibid.

⁶ מיכל טמיר, אכיפה סלקטיבית, פרק שני – שיקול הדעת בסמכויות האכיפה, ע' 35, הוצאת נבו, 2008.
⁷ שם, ע' 29.



אוכלוסייה מסוימות או לחילופין הם נאכפים ביתר שאת כלפי פרטים המשתייכים לקבוצות אוכלוסייה אחרות, עלול להיווצר אי שוויון באכיפת החוק.

לכך יש להוסיף את הפרופילינג הגזעי (Racial Profiling), כלומר ייחוס מסוכנות לאדם בשל השתייכותו לקבוצת אוכלוסייה מסוימת גם אין בהכרח מידע מודיעיני קונקרטי כי אותו אדם אכן מהווה סכנה. במקרה זה אנשים העונים על מאפיינים ביולוגיים-מולדים מסויימים (מגדר, גיל, לאום, גזע) או מאפיינים נרכשים-משתנים מסויימים (הרגלים, התנהגות, העדפות), עשויים להיתפס כחשודים בעיני רשויות החוק ולעתים בעקבות כך יוגברו מאמצי החיפוש, העיכוב, התשאול והמעצר כלפיהם.⁸

במסגרת הפעולות האקטיביות של אכיפת החוק, קיים מנעד של פעולות בעלות אופי ותוצאות שונות שיכול להיות מעורב בהן מימד של הפעלת שיקול דעת פסול שמוביל לאכיפה סלקטיבית או לאפליה. הסוכנות לזכויות אדם בסיסיות של האיחוד האירופי (FRA), הגדירה בדוח שלה, שפורסם בשנת 2010 ועסק במניעה של פרופילינג, את הסמכויות שמוקנות לרשויות אכיפת החוק ובהן יכולה לבוא לידי ביטוי אכיפה סלקטיבית או מפלה: בדיקת זהות, עיכוב, חיפוש, מעצר, פיזור התקהלות, הוצאת צווי מעצר, ריתוק, פשיטות, פעולות מודיעין, מעקב, כריית מידע, מדיניות לטיפול באי הקצנה, העמדה לדין, ניהול משפט וכליאה.⁹

ביחס לעבירות פליליות מצביעה טמיר כי המשמעויות של אכיפה סלקטיבית הן קשות יותר, שכן תוצאות אכיפה פלילית, לרבות כתבי אישום ועונשי מאסר, הן לרוב בעלות השפעה חמורה יותר על חייו של הפרט.¹⁰ בהנחיות של מחלקת המשפטים האמריקנית משנת 2003 נכתב גם כן כי מערכת אכיפת חוק שבה יש נורמות מפלות וסלקטיביות מערערת על הלגיטימיות, היעילות והשוויון של המוסדות שמפעילים אותה ושל הממשל כולו. על-פי הדוח נורמות מפלות שכאלו הן "הרסניות לגיוון ולעושר הדמוקרטי ופוגעות בצורה מהותית במאמצים לשמור על חברה הוגנת וצודקת". בהנחיות אלה, שפורסמו כאמור בשנת 2003, אף נכתב כי לנורמות מפלות יש עלויות גבוהות לפרט ולחברה כולה, וכי הן הוכחו כלא יעילות.¹¹

לאורך השנים פורסמו במדינות שונות בעולם מחקרים, נשמעו קולות מפי נציגי ציבור ופוליטיקאים והוצגו דוחות מדיניות ובדיקה רשמיים, שהעלו כי בהיבטים מסוימים של אכיפת החוק הייתה ועדיין קיימת הבחנה בין קבוצות באוכלוסייה, וקיימות פרקטיקות שלעיתים עולות עד כדי אכיפה סלקטיבית אסורה ואפליה. עיקר המחקר והנתונים הקיימים מתייחסים לארצות הברית ולאוכלוסייה האפרו-אמריקנית שבה, אך בשנים האחרונות קיימת בחינה ודיון ציבורי בקרב מוסדות ממשלתיים גם בארצות אירופה תוך ניסיון לייצר כלים להתמודדות עם אכיפה סלקטיבית או מפלה. אחד התחומים בהם נטען כי קיימת אכיפה מפלה הוא בתחום עבירות הסמים, נושא שאף נדון במסגרת האסיפה הכללית של האו"ם ביוני 2016 בכנס שעסק בהתמודדות העולמית עם בעיית הסמים.¹²

במסמך זה נתבקשנו כאמור לבחון את אכיפת עבירות הסמים בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל, את שיעורם של בני קבוצות אוכלוסייה אלה בקרב מקבלי הטיפול לנפגעי סמים וכן להציג דוגמאות

⁸ FRA, [Towards More Effective Policing, Understanding and preventing discriminatory ethnic profiling: A guide](#), 2010, p.9.

⁹ Ibid, p.11; Floyd Weatherspoon, "Ending Racial Profiling of African-Americans in the Selective Enforcement of Laws: In Search of Viable Remedies." U. Pitt. L. Rev. 65 (2003): 721.

¹⁰ מיכל טמיר, אכיפה סלקטיבית, מבוא, ע' 19, הוצאת נבו, 2008.

¹¹ U.S Department of Justice, [Guidance regarding the use of race by federal enforcement agencies](#), 2003.

¹² UNGASS 2016, [special session of the United Nations general assembly on the world drug problem](#), June 2016.



מהנעשה בעולם בנושא זה. ראשית, נציג רקע ובו דוגמאות לסקרים שערכו רשויות המדינה בארצות הברית ובאיחוד האירופי על מגע של קבוצות מיעוט עם המשטרה וכן נתונים על אכיפת עבירות כלפי קבוצות אוכלוסייה שונות, ובתוך כך אכיפת עבירות סמים. בפרק זה נסביר גם את הקשיים בעריכת סקרים אלה וכן את הקושי להסיק מהם מסקנות על קיומה בהכרח של אכיפה סלקטיבית או מפלה. אחד מצעדי המדיניות שנזכרים בעולם ביחס להתמודדות עם אכיפה סלקטיבית הוא איסוף מידע מפורט, מדויק ועקבי.

לאחר מכן נציג נתונים על שיעורם של בני קבוצות אוכלוסייה שונות בקרב מקבלי הטיפול לנפגעי סמים. לבסוף נציג בקצרה מספר צעדי מדיניות שנקטו בעולם בניסיון להתמודד עם אכיפה לא-שוויונית כלפי קבוצות אוכלוסייה שונות.

נדגיש כי רבות מן הדוגמאות מהעולם עוסקות באכיפת עבירות שונות כלפי קבוצות אוכלוסייה שונות, ולא רק באכיפת עבירות סמים שהמידע המצוי בינדנו לגביה מצומצם מאוד. בספרות המחקרית אומנם קיימות התייחסויות לשונות באכיפת עבירות סמים בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות, אך הדיון הציבורי העולמי, כמו גם קביעת המדיניות בנושא, נעשים ברובם בהקשר הרחב יותר של אכיפת כלל סוגי העבירות.

1. רקע

בנאום שנשא בפברואר 2015 ג'ימס קומי (James Comey) ראש לשכת החקירות הפדרלית (FBI), הכיר ראש ה-FBI באפליה על רקע גזע שהתרחשה בעבר בקרב רשויות אכיפת החוק בארצות הברית, והבהיר כי חובה על אנשי אכיפת החוק להבין את המקור לשורשי האפליה, לאסוף נתונים על אודותיה ולהתמודד עם השלכותיה.¹³ טענות ומחקרים בדבר אכיפה מפלה על רקע גזע בארצות הברית מפורסמים מזה מספר עשורים, ובשנים האחרונות אף רשויות אכיפת החוק לוקחות חלק באיסוף נתונים בנושא, כפי שיוצג להלן:

כך לדוגמה, מסקר שנערך על ידי משרד המשפטים האמריקני בשנים 2003, 2005 ו-2008 בנושא "מגע בין הציבור למשטרה" עלה כי בעוד ששיעור הנהגים האמריקנים ממוצא אפרו-אמריקני, ממוצא היספאני או לבנים שעוכבו בצד הדרך על ידי משטרת התנועה היה דומה, שיעורם של הנהגים האפרו-אמריקנים וההיספאנים שהשוטרים החליטו לערוך חיפוש במכוניתם או בחפציהם גדול פי שניים עד שלושה לעומת שיעורם של הנהגים הלבנים. בסקר משנת 2008 נמצא כי שיעור האפרו-אמריקנים שנעצרו עקב עבירות תנועה גבוה משיעורם של הלבנים (4.7% מאוכלוסיית האפרו-אמריקניים שעוכבו בצד הדרך, נעצרו לאחר מכן לעומת 2.4% מתוך אוכלוסיית הלבנים שעוכבו), ושיעור האפרו-אמריקנים וההיספאניים שקיבלו דוח תנועה גבוה יותר משיעורם של הלבנים (58.3% אפרו-אמריקניים ו-62.9% היספאניים לעומת 53.1% מהלבנים). בנוסף, מבין כלל האנשים שבאו במגע עם המשטרה, במקרים בהם היו מעורבים אפרו-אמריקאים והיספאנים שיעור המקרים שבהם נעשה שימוש בכוח היה גבוה יותר, לעומת שיעור המקרים בהם היו מעורבים אמריקנים לבנים.¹⁴

עוד עלה מהסקרים, כי התחושה הסובייקטיבית של מי שעוכב או נעצר על ידי המשטרה גם היא משתנה כתלות בהשתייכותו האתנית, ובסקר שנערך בשנת 2005 עלה כי שיעור גבוה יותר של אמריקנים לבנים

¹³ James B. Comey, Director, Federal Bureau of Investigation (FBI), [Speech- Hard Truth: Law Enforcement and Race](#), February 12, 2015.

¹⁴ U.S. Department of Justice, [Contacts between Police and the Public, 2005](#), published April 2007, [Contacts between Police and the Public, 2008](#), published 2011.



חשו כי המשטרה התנהגה כלפיהם בצורה נאותה(91.6%), לעומת שיעור האפרו-אמריקנים (82.2%) והיספאנים (87.9%) שחשו כך.¹⁵

סקר משנת 2010 של הסוכנות לזכויות אדם בסיסיות של האיחוד האירופי (FRA), בחן אף הוא את המגע של הציבור עם המשטרה במהלך שנה נתונה ב-10 מדינות אירופאיות, ומצא כי במרבית המדינות סיכויים של בני קבוצות מיעוט להיות מעוכבים על ידי המשטרה גבוה יותר לעומת קבוצות הרוב במדינה, כאשר בחלק מהמדינות מספר העיכובים החוזרים של בני קבוצות מיעוט גבוה באופן משמעותי לעומת האוכלוסייה הכללית.¹⁶ לדוגמה, בצרפת 42% מקרב התושבים ממוצא צפון-אפריקאי השיבו כי הם עוכבו על ידי המשטרה בשנה החולפת, לעומת 38% מהתושבים שמוצאם מאזור מרכז אפריקה ודרום הסהרה, ו-22% מהתושבים שנמנו על קבוצות הרוב; בגרמניה 24% מהתושבים שמוצאם מטורקיה הצהירו כי עוכבו על ידי המשטרה בשנה האחרונה, לעומת 11% מקבוצות הרוב; בבלגיה 24% מתושבים שמוצאם מצפון אפריקה השיבו בחיוב, לעומת 18% שמוצאם מטורקיה ו-11% מתושבי קבוצות הרוב.

גם מהסקר האירופאי עלה כי קיים שוני בתחושה הסובייקטיבית של הנעצרים – כלומר שיעור גבוה יותר בקרב הנמנים עם קבוצות הרוב חש כי המשטרה נהגה כלפיו בצורה מכובדת וראויה, לעומת שיעור החשים כך בקרב קבוצות המיעוט. השוני במידת האכיפה בא לידי ביטוי לא רק במספר המעצרים, אלא שמחקרים מצביעים על שוני בשיעורי הגשת כתבי אישום, בניהול הליכים פליליים, במספר המאסרים ואף באורך המאסרים הנהוגים בין קבוצות מיעוט לבין קבוצות הרוב.¹⁷

אחד הנושאים שנוכחים בהקשר לאכיפה מפלה הוא אכיפת עבירות סמים. בשנות השבעים של המאה הקודמת הכריז נשיא ארצות הברית, ריצ'רד ניקסון, "מלחמה על הסמים" "War on Drugs", אשר הוחרפה והוקשחה בשנות השמונים בעת כהונתו של הנשיא רייגן.¹⁸ על פניו "המלחמה" כוונה באופן שוויוני כלפי המשתמשים וסוחרי הסמים, אולם חוקרים טוענים כי בפועל, האכיפה הייתה מפלה, בחלקה בשל התנהלות מכוונת על ידי השוטרים והסוכנים שבשטח. במחקר שאסף נתונים בין השנים 1980-2007 עלה כי בתקופה זו כ-25 מיליון איש נעצרו בארצות הברית על עבירות סמים. שיעור האפרו-אמריקנים מקרב כלל העצורים עלה מ-27% בשנת 1980 ל-42% בין השנים 1982-1993 ובשנת 2007 ירד ל-35%.¹⁹ כך לדוגמה מתוארת במחקר ההשפעה של שינויי חקיקה מהשנים 1986 ו-1988 שהובילו לעלייה באכיפה כנגד הקהילה האפרו-אמריקנית: בתיקוני החקיקה נקבע כי ביחס לסמים מסוימים אשר היו נפוצים במיוחד בקרב קבוצות המיעוט והאפרו-אמריקנים בארצות הברית (כדוגמת קראק-קוקאין) תוחמר האכיפה, לרבות שינוי בתקופת המאסר המירביות הקשורות בעבירות השימוש והסחר בסמים אלו. לעומת זאת, ביחס לסם דומה (קוקאין), שהיה נפוץ בקרב אוכלוסייה לבנה ובעלת אמצעים, לא שונה החוק ואורך תקופת המאסר, אף כי הוא לא פחות מסוכן.²⁰ על-פי מספר מחקרים תיקוני החקיקה הובילו להגברת האכיפה כנגד משתמשי הקראק ולגידול לא פרופורציונאלי במספר האסירים האפרו-אמריקנים שנשפטו על עבירות סמים.²¹

¹⁵ U.S. Department of Justice, [Contacts between Police and the Public, 2005](#), published April 2007.

¹⁶ FRA, EU- MIDIS, [Police stops and minorities: understanding and preventing discriminatory ethnic profiling](#), 2010.

¹⁷ Weatherspoon, p. 721.

¹⁸ Jamie Fellner, "Race, drugs, and law enforcement in the United States." *Stan. L. & Pol'y Rev.* 20, 2009, p. 257.

¹⁹ *Ibid*, p. 271.

²⁰ *Ibid*, p. 262.

²¹ Mitchell Ojmarh, "Is the War on Drugs Racially Biased?" *Journal of Crime and Justice* 32.2, 2009, pp. 49-75.



מנתונים שפורסמו בשנת 2007 עולה כי 77% מהמעצרים בעבירות סמים בוצעו בערים.²² הקהילה האפרו-אמריקנית בכללה גרה בשכונות צפופות במטרופוליטניים גדולים ונחשבת לקהילה חלשה יותר מבחינה סוציאקונומית. פריסת השוטרים ברחובות ופעולות השיטור למטרת אכיפת עבירות הסמים בוצעו בעיקר בשכונות אלו, שנחשבו לשכונות מועדות יותר, מאוכלסות יותר וקלות יותר לשיטור. עצם ההימצאות של כוחות שיטור גדולים בשכונות אלו הוביל לעלייה במספר המעצרים של האוכלוסייה שגרה בשכונות, שהיא ברובה אוכלוסייה שנמנית על קבוצות המיעוט. מצב זה הזין את עצמו, וכך ככל שעלה שיעור תושבי שכונות המצוקה שנעצרו והורשעו על עבירות סמים, כך גדלה נוכחות המשטרה בשכונות אלו, וחוזר חלילה. מנהל ה-FBI בנאומו האיר גם את הפן האישי שבעבודת השוטרים והסוכנים והסביר כי לעתים באופן לא מודע שוטרים שאינם גזעניים בבסיסם מבצעים קטלוגים ושיוכיים גזעניים ומקבלים החלטות על סמך "קיצורי דרך מנטליים" כהגדרתו.²³ עם הזמן אצל אותם שוטרים מתקבע באופן לא מודע השייך שבין אפרו-אמריקאים לעבריינות והם יטו לעצור ולחפש יותר בקרב אוכלוסיות אלו, גם בהעדר מידע מקדים ומבוסס, וזאת על בסיס התנסות בעבר או תפיסות שאינן רלוונטיות למבצע השיטור הנוכחי שלהם.²⁴

גם באשר להרשעות וחומרת העונש מעלים הנתונים שאלות על ייצוג ייתר של אפרו-אמריקאים בבתי הכלא בעבירות סמים. על פי מפקד האוכלוסין לשנת 2007 בארה"ב, אוכלוסיות האפרו-אמריקניים, מנתה כ-12% מכלל אוכלוסיית ארצות הברית.²⁵ על פי מחקר שפורסם ובחן את שיעור המעצרים בשנה זו, עלה כי בשנת 2007 שיעור הנאשמים האפרו-אמריקניים בעבירות סמים עמד על 43%, ושיעורם מקרב האסירים בבתי הסוהר שנשפטו על עבירות סמים עמד על 53.5%.²⁶

עם זאת, מאמר שפורסם כחלק מספר בשנת 2010 ועוסק ב"שיטות להערכת שיטור מוטה על רקע אתני" (Methods for Assessing Racially Biased Policing), על ידי צמד חוקרים ממכון המחקר ראנד ומאוניברסיטת פנסילבניה, מצביע על הבעייתיות שקיימת היום באיסוף הנתונים, כתוצאה מכלים לא מספקים ושיטות מחקר שאינן מבוססות דיין.²⁷ החוקרים מעידים כי כיום סוכנויות אכיפת חוק פועלות, ואף מחייבות, את אנשיהן לאסוף ולתעד מידע באירועים בהם יש מגע בין שוטרים לאזרחים. **מידע משמש כבסיס למחקרים על דפוסי פעילות השוטרים ומוסקות ממנו מסקנות באשר לקיומה של אפליה גזעית ואפליה אחרת באכיפת החוק. אולם, מעידים החוקרים כי קיימות מספר בעיות בעת הנוכחית באיסוף ובשימוש במידע.** ראשית, קיימת בעייתיות בהגדרת קבוצת המחקר. אין הגדרה ברורה ואחידה למי נחשבים כקבוצות מיעוט, שכן יש ריבוי זהויות אתניות וגזעיות כולל בחברה, וכן יש אנשים שהם בני יותר ממוצא אתני אחד. מנגד יש גם קושי להגדיר מהי אוכלוסיית הרוב ובהתאם חסר מידע סטטיסטי על גודל כל אחת מהקבוצות. שנית, חסר מידע טכני רב על המעצרים והתשאולים, לדוגמה באיזו שעה נערכו, משך המעצר והחיפוש, השכונות בהן נערכו ומאפייני השכונות והיקף נוכחות השוטרים באזורים שבהם בוצעו המעצרים. **החוקרים מציינים כי "אין שיטה מאוחדת שאפשר ליישמה על מקורות מידע מנהליים ולענות בצורה חד משמעית על השאלה האם התנהגות המשטרה נבעה מהטייה גזעית."**²⁸ עם זאת, לדברי החוקרים, הנתונים הנאספים ושיטות המחקר המתפתחות גם אינם מוכיחים אפליה גזעית, יכולים מנגד

²² Jamie Fellner, "Race, drugs, and law enforcement in the United States", p. 273.

²³ James B. Comey, Director, Federal Bureau of Investigation (FBI), Ibid.

²⁴ James B. Comey, Director, Federal Bureau of Investigation (FBI), Ibid..

²⁵ U.S Census, Bureau, [The Black Alone or in Combination Population in the United States: 2007](#).

²⁶ Jamie Fellner, p. 274.

²⁷ Greg Ridgeway, and John MacDonald. "[Methods for assessing racially biased policing](#)" Race, ethnicity, and policing: New and essential readings, 2010, pp. 180-204.

²⁸ "There is no unifying method that can be applied to administrative data sources and definitively answer the question of whether the police are acting with racial bias.", ibid, p.28.



לסייע בקיום דיוני מדיניות וברור סוגיות ודקויות הקשורות בהחלטות המשטרה על עיכוב חשודים והפעלת כוח.

*

לצורך כתיבת מסמך זה ובמטרה לבחון את חלקן של קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל בקרב מבצעי עבירות סמים שונות הנמצאים בטיפול רשויות האכיפה כמו גם מקבלי הטיפול בגין שימוש בסמים, פנה מרכז המחקר והמידע של הכנס אל משרדי הממשלה אשר אחראים על אכיפת עבירות סמים ועל הטיפול בנפגעי סמים, בבקשה לקבל נתונים בפילוח לקבוצות אוכלוסייה שונות: גברים ונשים, ערבים ושאינם יהודיים, ישראלים לפי ארצות מוצא או לידה וכן זרים. משרדי הממשלה אליהם פנינו הם: משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר באמצעות המשרד לביטחון פנים, משרד הבריאות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים וכן הסגוריה הציבורית במשרד המשפטים. **עד לסיום כתיבת מסמך זה המשרד לביטחון פנים לא העביר לידנו את תשובות משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר.** מהסגוריה הציבורית נמסר כי תוכנית ניהול התיקים שקיימת ברשותם לצרכים מנהליים וניהוליים לא מאפשרת הפקת נתונים לגבי דת, מוצא אתני, ארץ לידה או ארץ מוצא. בנוסף לכך יש פערים בין הנתונים בפועל לנתונים המוקלדים במערכת בפילוחים על פי מגדר ותושבות, ועל כן לא ניתן להסתמך על הנתונים הקיימים. **משום כך לצערנו לא נוכל להציג במסמך זה נתונים על התפלגותם של מבצעי עבירות סמים שונות הנמצאים בטיפול רשויות האכיפה בישראל לפי קבוצות אוכלוסייה.**

מהנתונים שהתקבלו ממשרד הרווחה וממשרד הבריאות ניתן ללמוד באופן כללי על מקבלי הטיפול בגין שימוש בסמים על-פי קבוצות אוכלוסייה כפי שיוצג בפרק הבא.

2. נפגעי סמים המטופלים על ידי משרד הרווחה ומשרד הבריאות, לפי קבוצות אוכלוסייה

המחקר האפידמיולוגי האחרון שפורסם ובחן את דפוסי השימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים בישראל נערך על ידי רשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול בשנת 2009. המחקר מתבסס על סקר שבו השתתפו כ-4,500 משיבים בגילאי 18-40 אשר דיווחו באמצעות שאלונים אנונימיים על דפוסי השימוש בסמים, באלכוהול ובתרופות.²⁹

על פי תוצאות הסקר, 11.42% דיווחו כי עשו שימוש לא חוקי כלשהו בסמים במהלך 12 החודשים האחרונים.³⁰ שיעור הגברים (14.89%) שדיווחו על שימוש בחומרים פסיכואקטיביים היה גבוה יותר משיעורם של הנשים (8.09%); בגירים בקבוצות הגיל 18-24 ו-25-34 דיווחו על שיעורי שימוש גבוהים יותר (בין 12%-13%) לעומת גילאי 35-40 (7.87%); נסקרים שנולדו בישראל ונולד בישראל דיווחו על שיעורים גבוהים יותר (14.72%), בהשוואה ל לעולים ותיקים (11.98%) ולעולים חדשים (11.71%). שיעור הדיווח גבוה יותר נרשם בקרב נוצרים (22.75%), לעומת מוסלמים (9.4%).

²⁹ להרחבה ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סמים ואלכוהול: נתוני רקע, חקיקה, ופעילות גופי המדינה](#), ד"ר עדי ענבר, יוני 2015, ע' 13.

³⁰ הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול, [השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב תושבי מדינת ישראל 2009](#), מחקר אפידמיולוגי מס' 7, דצמבר 2009, ע' 48.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

עורכי הסקר סיכמו את הממצאים: "מצאנו כי בקבוצות הבאות יש יותר שימוש בסם לא חוקי בשנה האחרונה: גברים, גילאי 18-34, לא נשואים, חילונים, אנשים שהוריהם ילדי הארץ, אנשים שהם עולים חדשים, אנשים במצב בריאות פחות טוב ואנשים שלא עושים מילואים".³¹

2.1. משרד הרווחה והשירותים החברתיים³²

השירות לטיפול בהתמכרויות באגף לשירותי תקון ונוער מנותק שבמשרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוקם בשנת 1989 בתור יחידה לטיפול בנפגעי סמים. בשנת 2004 הורחב השירות גם לנפגעי אלכוהול והימורים והוא מטפל בקטינים מגיל 12 ובבוגרים, ומתאים את הטיפול והתוכניות לקבוצות הגיל השונות ולמאפייני ההתמכרות.³³

להלן יוצגו נתונים על מספר מטופלים בחלוקה לגיל ומגדר, לאום, יבשת או ארץ מוצא ואשכול חברתי כלכלי. לאחר מכן יוצג פירוט של מסגרות הטיפול למכורים בסמים הנמנים בדגש על מסגרות ייעודיות לנשים, עולים, ערבים, והתייחסות לקשיים הכרוכים בטיפול בקבוצות אלו. הנתונים וההסברים מתבססים על תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת וכן על סקירת השירותים החברתיים לשנת 2014.

2.1.1. נתונים – מטופלים הסובלים מהתמכרות לסמים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים³⁴

מטופלים על פי מגדר וגיל – נכון לאפריל 2016 היו רשומים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים 12,906 מטופלים הסובלים מהתמכרות לסמים, מהם 10,535 גברים ו-2,371 נשים בין אם טופלו במסגרת השירות לטיפול בהתמכרות ובין אם במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.³⁵ בהשוואה לנתוני השנים הקודמות (2013-2015), ישנה ירידה מזערית במספר המטופלים הכולל (בין 200 ל-300 מטופלים בשנה). להלן יוצג גרף ובו פילוח מגדרי של מספר המכורים לסמים שטופלו במשרד הרווחה.

³¹ הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול, [השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב תושבי מדינת ישראל 2009](#), מחקר אפידמיולוגי מס' 7, דצמבר 2009, ע' 55.

³¹ שם.

³² תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, טיפול בנפגעי סמים בקרב קבוצות באוכלוסייה, התקבלה ביום 7 ביולי 2016; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2014, אוכלוסיית המתמכרים לסמים, לאלכוהול ולהימורים, ינואר 2016.

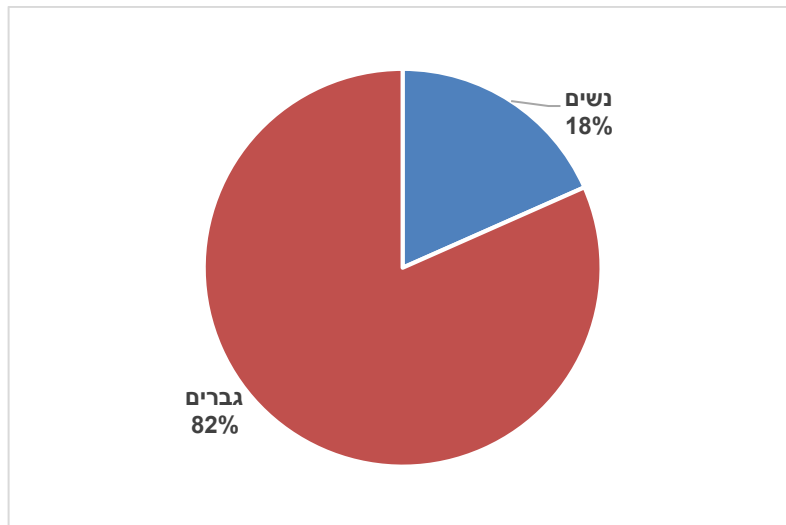
³³ השירות פועל על פי חוקים ותקנות העבודה הסוציאלית ביניהם חוק הרשות הלאומית למלחמה בסמים התשמ"ח-1988, פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש] התשל"ג-1973, חוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במששמים בסמים, תשנ"ג-1993, תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס).

³⁴ משרד הרווחה ציין בתשובתו כי "זרים שאינם תושבי מדינת ישראל אינם מטופלים אלא באישור מיוחד". תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-7 ביולי 2016.

³⁵ תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-7 ביולי 2016.



תרשים א': נפגעי סמים על פי מגדר, אפריל 2016



מקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.³⁶

כתשעים אחוזים מהמטופלים הם בגירים בשנות העשרים עד השישים לחייהם.³⁷ בחינה של שיעור המטופלים לאלף נפש באוכלוסייה, שבוצעה על ידי משרד הרווחה לנתוני 2014, מראה כי בקבוצת הגיל 55-46 נרשם השיעור הגבוה ביותר – 4.3 מטופלים לאלף נפש, ולאחריו קבוצות הגיל 45-36 עם 3.0 לאלף נפש וקבוצת הגיל 35-26 עם 2.4 לאלף נפש.³⁸

מטופלים על פי לאום – נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים המופיעים בסקירת השירותים החברתיים, מעלים כי בשנת 2013 טופלו בשירות לטיפול בהתמכרות 10,106 יהודים (77%) ו-3,019 ערבים (23%) נפגעי סמים. משרד הרווחה מציין בדוח כי "המספר המוחלט של המטופלים היהודים גדול יותר מפי שלושה ממספר הערבים. עם זה שיעור המטופלים מהמגזר הערבי לאלף מהאוכלוסייה הערבית הכללית גבוה באופן ניכר משיעור היהודים המטופלים לאלף מהאוכלוסייה היהודית הכללית (2.1 לעומת 1.6).³⁹

מטופלים על פי יבשת וארץ מוצא – להלן מוצגים נתוני משרד הרווחה לשנת 2013 מסקירת השירותים החברתיים ובהם פירוט של מספר המטופלים על פי יבשת/ארץ מוצא.

³⁶ תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-7 ביולי 2016.

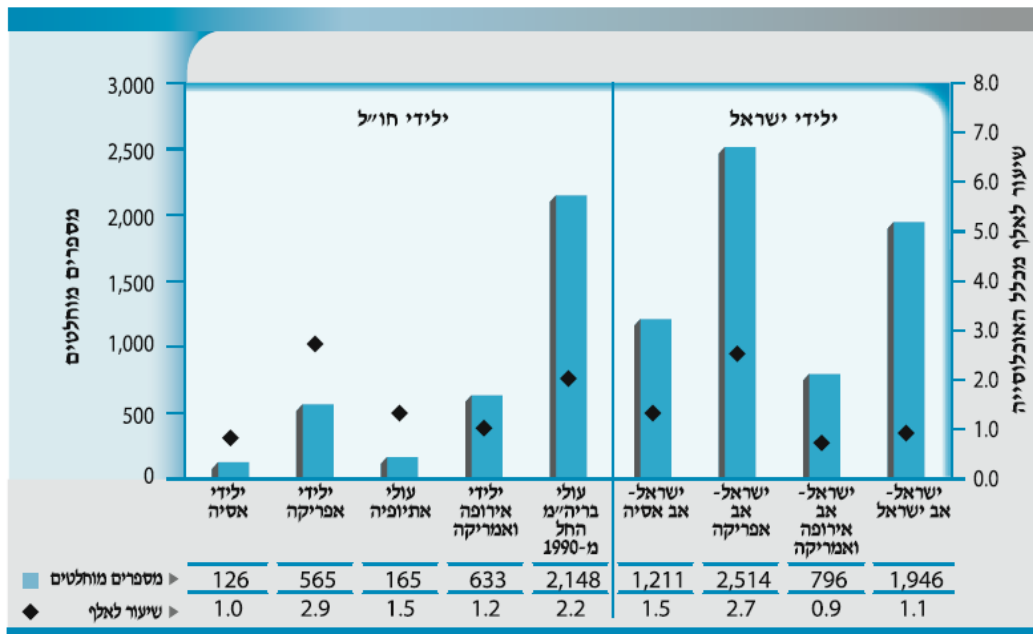
³⁷ גילאי 19-64, מתוך תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

³⁸ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2014, ע' 436.

³⁹ שם, ע' 437.



תרשים ב': נפגעי סמים על פי יבשת/ארץ מוצא, 2013



מקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2014.⁴⁰

מהתרשים עולה כי ⁴¹ השיעור הגבוה ביותר של נפגעי סמים המטופלים במשרד הרווחה נמצא בקרב יוצאי מדינות אפריקה אשר נולדו באפריקה (2.9) או אשר נולדו בישראל לאב שמוצאו מאפריקה (2.7). לאחרים שיעור העולים מברית המועצות לשעבר שעלו לאחר 1990 (2.2). שיעור המכורים שנולדו באתיופיה הוא 1.5 ושיעור המכורים שנולדו באירופה (ללא עולי ברית המועצות), ובאמריקה הוא 1.2. בקרב ילידי הארץ, שיעור המכורים שאבותיהם נולדו באסיה הוא 1.5, שיעור המכורים שאבותיהם נולדו בישראל הוא 1.1 ושיעור המכורים שאבותיהם נולדו באירופה או אמריקה הוא הנמוך ביותר 0.9.

מטופלים על פי אשכול חברתי – על פי נתוני סקירת השירותים החברתיים של משרד הרווחה, בשנת 2013 הרכיזו הגדול ביותר של נפגעי סמים הוא באשכול מספר 5 (4,331 מטופלים ששיעורם באוכלוסייה הוא 2.2) ולאחריו באשכולות 3, 4, ו-8.⁴² משרד הרווחה מציין כי "הנתונים מראים כי אפשר למצוא נפגעי התמכרות לסמים באשכולות חברתיים-כלכליים מגוונים. כלומר בעיית ההתמכרות לסמים נרחבת ואינה ממוקדת בסקטור חברתי מסוים".⁴³

2.1.2. מענים ואתגרים לטיפול בקבוצות באוכלוסייה

הטיפול בהתמכרויות ניתן הן ברשויות המקומיות והן במסגרות מחוץ לקהילה, במגוון של מסגרות ובהן יחידות ייעודיות לטיפול בהתמכרות, מרכזי יום אמבולטוריים, תכניות פרטניות וקבוצתיות, פנימיות, מסגרות חוץ ביתיות, הוסטלים ודירות מעבר. קיימים שירותים המותאמים לאוכלוסיות שונות על פי סוג

⁴⁰ שם, ע' 440.

⁴¹ שם.

⁴² שם, ע' 443.

⁴³ שם.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ההתמכרות, הגיל, ומאפיינים אחרים כדוגמת מגדר, מגזר, מוצא. נפרט להלן מסגרות ותוכניות ייעודיות לטיפול בהתמכרות לסמים לנשים, ערבים ועולים, ונתייחס לאחר מכן לאתגרים ולצרכים הטיפוליים הייחודיים לאוכלוסיות אלו, כפי שנמסר ממשד הרווחה בתשובתנו לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת:

טיפול בנשים⁴⁴ - משרד הרווחה מפעיל מרכזים ייעודיים לנשים בהם קבוצות טיפוליות לנשים נפגעות התמכרות בשילוב טיפול פרטני. נושאי הטיפול כוללים היבטים של התמודדות עם פגיעה וניצול, טיפול בילדים וכן נשיות ומגדר (התוכניות מופעלות בכ-20 ישובים ומספר המשתתפות בהן עומד על 710). כמו כן מופעלים 3 מרכזי יום ייעודיים ו-3 דירות מעבר לנשים המסיימות טיפול, כהכנה ליציאה לעצמאות וקהילה טיפולית עירונית ייעודיות לנשים. מענים נוספים ניתנים במרכזי הטיפול לסמים ולאכזחה ובמסגרות חוץ ביתיות לשני המגדרים. על פי נתוני משרד הרווחה, כ-2,400 נשים מטופלות במסגרות השונות. כוח האדם הייעודי לטיפול בנשים מונה כ-100 עובדים. במשרד הרווחה מציינים כי למרות שהרוב המכריע של המטופלים בגין התמכרות לסמים הם גברים, נשים שמגיעות לטיפול הם בדרך כלל במצב קשה מזה של הגברים והן סובלות מרקע משפחתי קשה. רבות מהן חוו טראומה מינית בילדותן, נאלצות לעסוק בזנות כדי לממן את צריכת הסמים, וסובלות גם מתחלואה גופנית ונפשית. הן נעזבות על ידי משפחותיהן ומגיעות עם מוטיבציה נמוכה יותר לטיפול. יחד עם זאת מציינים במשרד הרווחה "כאשר הן מגיעות ומשתלבות הן מתמידות בטיפול יותר מגברים ומצליחות להשתקם".⁴⁵

טיפול במגזר הערבי⁴⁶ - משרד הרווחה מפעיל יחידות ייעודיות לטיפול בנוער ובבוגרים מהמגזר הערבי, לרבות איתור אוכלוסיית בני נוער על רצף ההתמכרות, וכן מפעיל קבוצות טיפוליות ייחודיות. פועלים 35 מרכזים טיפוליים ייעודיים במגזר הערבי, סך כוח האדם המוקצה לטיפול בהתמכרויות במגזר הערבי הוא 50 עובדים, וסך המטופלים הוא כ-1,800 איש.

טיפול בעולים⁴⁷ - קיימת תוכניות ייעודיות לטיפול בעולים הסובלים מהתמכרויות, בשיתוף משרד העלייה והקליטה, במסגרתה ניתנים שירותי טיפול קבוצתי מותאמים תרבותית-חברתית, המועברים באמצעות צוות דובר השפה (המסגרות הקבוצתיות למבוגרים פועלות בכ-20 ישובים, ומספר המשתתפים הכולל בהן הוא כ-450 עולים) כמו כן מתקיים טיפול פרטני על ידי עובדים סוציאליים ייעודיים לטיפול בעולים (בשישה ישובים למספר כולל של כ-180 מטופלים), והפעלת קבוצות טיפוליות לבני נוער יוצאי חבר העמים ואתיופיה (10 קבוצות לבני נוער עולים ובהן כ-160 בני נוער).⁴⁸ סך העובדים להפעלת תוכניות ייעודיות לעולים הוא 75 עובדים, מהם שישה עובדים בתקן לטיפול באוכלוסייה האתיופית.

משרד הרווחה מציין ביחס לאוכלוסיות הנשים, העולים והערבים כי הטיפול בהן מורכב בשל סיבות תרבותיות, חוסר מודעות וחוסר מידע באשר לאפשרויות הטיפול וכי יש להשקיע משאבים באיתור אוכלוסיות ושכנוע אוכלוסיות אלו להשתתף בטיפול. משרד הרווחה מסר כי "האוכלוסיות המתוארת: נשים, ערבים, עולים ובנוסף אוכלוסיית בני נוער צעירים ותחלואה כפולה הינן אוכלוסיות במוקד של משרד הרווחה ונדרש המשך מתן מענים ייעודיים עבורם. אנו מבקשים להרחיב את השירותים הייעודיים לאוכלוסיות אלו".⁴⁹ בין המענים שמבקש משרד הרווחה והשירותים החברתיים להוסיף - מרכז חוץ ביתי לנשים ולילדיהן, מרכזי יום ייעודיים לנשים בשילוב איתור והכשרה תעסוקתית, דירות מעבר; הקמת

⁴⁴ תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-7 ביולי 2016.

⁴⁵ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2014, ע' 435.

⁴⁶ תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-7 ביולי 2016.

⁴⁷ ש.ם.

⁴⁸ ש.ם.

⁴⁹ ש.ם.



מרכז טיפול לעולים משולבי איתור, הפעלת עובדים סוציאליים ייעודים לעולי צרפת; הפעלת תוכניות לשיקום תעסוקתי במגזר הערבי, הפעלת תוכניות איתור לבני נוער ובוגרים במגזר הערבי, הפעלת תוכניות טיפול חווייתיות לני נוער במגזר הערבי. כמו כן הרחבה והוספה של קבוצות טיפול, מרכזים ושירותים קיימים שיותאמו ייעודיות לקבוצות האמורות.⁵⁰

משרד הרווחה ציין בתשובתו כי בשנת 2016 הוגדלו התקציבים שניתנו לתחום עולים, נשים ומגזר ערבי בתחום ההתמכרויות, וכי קיימת פנייה אל אגף התקציבים במשרד הרווחה להגדלת התקציבים בתחומים אלו לשנים 2017-2018. לא נמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים אודות הגדלת התקציב לשנת 2016 וההגדלה הנדרשת לשנים הבאות.

2.2. משרד הבריאות⁵¹

ממשרד הבריאות נמסר כי המערכת הממוחשבת מצויה בהליכי שדרוג וכי כיום אין מערכת מרכזית שבה נאספים הנתונים באופן מרוכז ושיטתי. הנתונים שנמסרו ממשרד הבריאות כללו את כלל המטופלים בכל שנה ופילוח מגדרי של המטופלים. **לא נמסרו ממשרד הבריאות נתונים בחלוקה לדת או לאום, ארצות לידה ומוצא.** להלן יוצגו נתונים על טיפול תרופתי ממושך וטיפול באשפוזיות:

- בשנת 2015 טופלו 4,864 אנשים במרכזים לטיפול תרופתי ממושך, להערכת המשרד כ-20% מהם נשים.
- בשנת 2015 אושפזו 2,309 מטופלים במסגרות אשפוזיות למטרת גמילה וטיפול בהתמכרויות, 11.5% מהם היו נשים.
- מבין 8 מסגרות האשפוזיות שפורטו על ידי משרד הבריאות, מסגרת אחת מוגדרת כמסגרת לאוכלוסייה הערבית בלבד (טמרה), מסגרת אחת לבני נוער וצעירים בנים (מלכישוע), ומסגרת אחת לבנות נוער וצעירות (אלה, רטורנו).

ממשרד הבריאות נמסר כי "נשים נוטות לפנות פחות מאשר גברים...ישנו קושי לגייסן לטיפול כאשר רוב המסגרות מעורבות והן נתקלות שוב בדפוסי ניצול וקורבנות מצד הגברים המקשים עליהם. כמו כן, חלקן מתקשות לפנות למסגרות ארוכות טווח היות והן בעלות משפחות וחוששות לאבד את חזקתן על הילדים".⁵² משרד הבריאות מציין כי בשנת 2015 הוסבה אשפוזית "אלה" במתחם "רטורנו" לאשפוזית המקבלת נערות ונשים בלבד על גיל 29, ומופעלת של ידי צוות נשי בלבד. לדברי המשרד, מאז בוצעה ההסבה יש יותר פניות של נשים ויש צורך בשירות נפרד לנשים. במרכזים לטיפול תרופתי ממושך קיימות תוכניות ייעודיות לנשים, ובחלקם יש שעות פעילות נפרדות לנשים. המשרד מציין כי קיימת הנגשה תרבותית בכל המסגרות באחריות משרד הבריאות, וכי בכל המרכזים יש ייצוג של מטפלים מהאוכלוסייה הערבית. לאוכלוסייה הערבית יש מרכז אשפוזי ייעודי (טמרה) ומרכזים לטיפול תרופתי ממושך באום אל-פחם ונצרת.

הסנגוריה הציבורית מסרה בתשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת כי "אין די פתרונות טיפוליים המותאמים ומונגשים לאוכלוסיית ייחודיות: טיפול מותאם לקטינים וצעירים יוצאי אתיופיה;

⁵⁰ ש.ם.

⁵¹ תשובת משרד הבריאות לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, טיפול בנפגעי סמים בקרב קבוצות באוכלוסייה, התקבלה ביום 27 ביוני 2016.

⁵² ש.ם.



טיפול מותאם לאנשים עם תחלואה כפולה וטיפול מותאם למכורים כרונית".⁵³ ביחס למכורים כרונית מציינת הסנגוריה כי בעולם המערבי נעשה בשנים האחרונות מאמץ לפתח מדיניות טיפול בנפגעי סמים, אשר אינה מבוססת בהכרח על ציפייה לגמילה מלאה. כפי שציינו לעיל, אין בידי הסנגוריה הציבורית אפשרות למסור נתונים על המיוצגים על פי פילוח לקבוצות אוכלוסייה.

3. צעדים למניעת אכיפה מפלה במדינות בעולם

הגברת האכיפה כלפי קבוצות מיעוט ושימוש בנורמות אכיפת סלקטיביות ומפלוגות עלולות להוביל להגברת אי-האמון והפחד של בני קבוצות אלה מפני רשויות אכיפת החוק. אנשים הנמנים על קבוצות אלה עלולים לראות למשל במשטרה גוף שאינו נוהג בהם בהגינות ומפעיל נגדם כוח לא פרופורציונאלי. גם האמון במערכת המשפט עשוי להיות נמוך, כך שהיחס של בני קבוצות אלה עלול להיות שלילי במיוחד כלפי רשויות אכיפת החוק ומוסדות המדינה בכללותם.⁵⁴ במצב עניינים שכזה גם ניסיונות לטיפול ושיקום של עבריינים מקבוצות אוכלוסייה עשויים שלא לזכות לשיתוף פעולה, ניסיונות להתערבות וסיוע לקהילות עשויים שלא לצלוח ורשויות אכיפת חוק שמנסות לשנות את נורמות ההתנהגות עדיין נתפסות כמפלוגות. עם זאת, יש מדינות שהכירו בבעיה ובחרו להתמודד עם המתח שבין הציבור לרשויות אכיפת החוק במטרה לנסות להתמודד עם אכיפה לא שוויונית.

בהצהרה משותפת שפורסמה על ידי האסיפה הכללית של ארגון האומות המאוחדות ביוני 2016, בתום כנס שעסק בהתמודדות העולמית עם בעיית הסמים, פורסמו הדברים הבאים תחת הסעיף של **המלצות אופרטיביות לנושאים רחבים: סמים וזכויות אדם, נוער, ילדים, נשים וקהילות**:⁵⁵

"אנו שבים ומזכירים את מחויבותנו לכיבוד, הגנה וקידום כל זכויות האדם, החירויות הבסיסיות והכבוד העצמי של כל הפרטים ושלטון החוק בפיתוח ויישום מדיניות סמים, ואנו ממליצים על הצעדים הבאים":⁵⁶

- א. קידום ופיתוח הידע של מקבלי ההחלטות ברשויות הלאומיות הרלוונטיות האחראיות לתוכניות סמים.
- ב. הבטחת גישה שוויונית ולא מפלה לבריאות, לטיפול ולשירותים חברתיים במניעה, טיפול ראשוני ותוכניות טיפול, לרבות תוכניות המוצעות לאסירים ומרותקים.
- ג. קידום פיקוח יעיל על תוכניות טיפול וגמילה של נפגעי סמים על ידי מינוי רשויות להבטחת איכות נאותה של טיפול וגמילה.
- ד. המשך זיהוי וטיפול בגורמי סיכון, ובהם גורמי סיכון המובילים נשים ונערות להיות נתונות לניצול והשתתפות בסחר בסמים.
- ה. פיתוח תיאום וקישור אפקטיבי בין מערכת המשפט, חינוך, אכיפת החוק, שירותים חברתיים, להבטחת מילוי צרכים נפשיים ופיזיים של קטינים משתמשי סמים ונפגעי פשעי סמים.

⁵³ תשובת הסנגוריה הציבורית לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אכיפת עבירות סמים בקרב קבוצות באוכלוסייה, התקבלה ביום 14 ביוני 2016.

⁵⁴ Richard RW Brooks, "Fear and fairness in the city: Criminal enforcement and perceptions of fairness in minority communities." S. Cal. L. Rev. 73, 1999, p.1219.

⁵⁵ "We reiterate our commitment to respecting, protecting and promoting all human rights, fundamental freedoms and the inherent dignity of all individuals and the rule of law in the development and implementation of drug policies, and we recommend the following measures:" UNGASS 2016, [special session of the United Nations general assembly on the world drug problem](#), June 2016.

⁵⁶ UN, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 19 April 2016, [Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem](#), pp. 12-13.



ו. יישום אמצעים מותאמים לטיפול בנפגעי סמים ילדים ונוער.

ז. הטמעה של הגישה המגדרית לבחינת פיתוח יישום ופיקוח על תוכניות להתמודדות עם סמים.

להלן יוצגו מספר צעדים שמדינות בעולם, ובראשן ארצות הברית, נקטו בשנים האחרונות כדי להתמודד עם אכיפה מפלה בכלל ובתוך כך עם אכיפת עבירות סמים בקרב קבוצות מיעוט.

3.1. הכרה בקיומה של הבעיה

השלב המקדים לגיבוש תוכניות להתמודדות עם אכיפה מפלה הוא הכרה של המדינה בבעיה ובצורך להתמודד עימה. הנאום שנשא ראש סוכנות ה-FBI בפברואר בשנה שעברה, שהבאנו את עיקרו לעיל, הוא דוגמא לעצם ההכרה של הסוכנות בדפוסי אפליה גזעית שהיו נהוגים בסוכנות ושחלקם עדיין קיימים, עם זאת, הכרה בקיומה של הבעיה בארה"ב החלה עוד קודם.

הנשיא האמריקני ביל קלינטון גינה כבר בשנת 1999 את הפרופילינג האתני והורה לרשויות אכיפת החוק הפדרליות לאסוף ולפרסם מידע על אזרחים שעוכבו, תושאלו ועברו חיפוש, בפילוח לפי גזע, אתניות ומגדר.⁵⁷ בשנת 2001 העלה הנשיא בוש את הנושא בנאומו בקונגרס והורה לתובע הכללי של ארה"ב לגבש הנחיות ספציפיות להתמודדות וסיום הפרופילינג הגזעי. בעקבות הצהרות אלו נעשו ניסיונות לכונן חוק שיאסור על פרופילינג אתני, אך הן לא צלחו. בהמשך לכך פורסם מטעם מחלקת המשפטים, מסמך הנחיות של התובע הכללי שעסק בסוגיה זו.⁵⁸

3.2. הנחיות ברורות לאכיפה

מסמך ההנחיות בנוגע לרשויות אכיפת החוק הפדרליות פורסם על-ידי התובע הכללי העומד בראש מחלקת המשפטים האמריקנית בשנת 2003. בשנת 2014 עודכן המסמך והורחב גם לאכיפה המתבססת על מוצא אתני, מגדר, מוצא לאומי, דת, נטייה מינית או זהות מגדרית "Guidance for Federal Law Enforcement Agencies Regarding the Use of Race, Ethnicity, Gender, National Origin, Religion, Sexual Orientation, or Gender Identity". להלן יובאו עיקרי ההנחיות למקרים בהם מותר לעשות שימוש במידע מובחן על חשוד, המתבסס על אחת מהקטגוריות שפורטו לעיל, ומתי חל איסור מוחלט:⁵⁹

1. אנשי אכיפת החוק לעולם אינם רשאים להתבסס על דעות מוקדמות כלליות, אלא מחויבים להתבסס רק על מאפיינים פרטניים מבוסס מידע.
2. המידע חייב להיות רלוונטי למסגרת הזמן והמקום.
3. המידע חייב להיות מהימן.
4. איפיון מבוסס-מידע חייב להיות תמיד ביחס לחשוד פרטני או תקרית פרטנית, פעילות פלילית מתמשכת, איום על המדינה או ביטחון המולדת, הפרה של חוק ההגירה הפדרלי או פעילות מודיעין בלתי מורשית.

⁵⁷ Floyd Weatherspoon, p. 727.

⁵⁸ U.S Department of Justice, [Fact Sheet- Racial Profiling](#), June 2003.

⁵⁹ U.S Department of Justice, [Guidance for Federal Law Enforcement Agencies Regarding the Use of Race, Ethnicity, Gender, National Origin, Religion, Sexual Orientation, or Gender Identity](#), 2014.



5. שימוש ראוי במידע באופן סביר על פי מכלול הנסיבות.

6. שימוש במידע מבחין אפשרי בפעולות הקשורות לביטחון המדינה והאומה ולפעולות מודיעין.

להלן יורחבו ויודגמו הכללים, בהתאם למידע המוצג על ידי מחלקת המשפטים:⁶⁰

במהלך ביצוע פעולות אכיפת חוק שגרתיות או ספונטניות בתוך גבולות ארצות הברית, חל איסור לעשות שימוש במאפייני גזע, דת, לאום, מין, נטייה מינית ונטייה מגדרית. איסור זה חל על פעולות כדוגמת פעולות של משטרת התנועה, שיטור קהילתי, תגובה להתנהגות של אזרחים אינדיבידואלים ופעולות אחרות המבוצעות בדרך השגרה. **שימוש במאפיינים מבחינים יעשה רק אם מחפשים חשוד מסוים** ורק אם קיים ידע מוקדם מהימן על מאפייניו. המידע חייב להתייחס לאדם ספציפי שביצע את הפשע לכאורה, ולהתבסס על רשימה של מאפיינים מוגדרים אותם עדי הראיה סיפקו. **בפשעים בהם אין מידע מובחן על חשוד, אך קיים מידע מבוסס על ארגון או קבוצה שביצעו את המעשה, מניע לביצוע הפשע או מידע מודיעיני מוקדם**, ניתן לעשות שימוש במאפיינים מבחינים בכדי לתפוס את החשודים, כל עוד החיפוש המבחין נעשה רק למטרות החקירה ורק בהתאם לשימוש בעובדות הידועות. אין לעשות שימוש בתפיסות והנחות מקדימות שאינן מבוססות או בהסתמכות על אירועי העבר. המידע חייב להיות רלוונטי למיקום ולזמן של הפשע שבוצע או לאיום שעומד על הפרק. **בפשעים או איומים הכוללים התמודדות עם אירועים הקשורים לביטחון המדינה, מלחמה בטרור, שלום הציבור, הפרה של חוקי ההגירה**, ניתן לעשות שימוש במידע מבחין בכדי לתפוס חשודים אך בהתאם לכללים שפורטו בסעיף הקודם- קיום מידע מודיעיני מקדים, רלוונטיות לאירוע האמור והסתמכות על עובדות.

שנת 2010 פרסמה גם הסוכנות לזכויות אדם בסיסיות של האיחוד האירופי (FRA), מדריך בנוגע לפרופיילינג גזעי (Understating an Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide). הסוכנות מציינת כי שימוש בפרופיילינג נפוץ בהרבה מדינות מערביות, בייחוד לאחר הפיגועים במגדלי התאומים בארה"ב והתגברות מתקפות הטרור הבינלאומיות. יחד עם זאת יש להבחין בין פרופיילינג המתבסס על טעמים מוצדקים לבין פרופיילינג פסול. הסוכנות קראה לבכירי רשויות החוק בכל אחת מהמדינות להגדיר בבירור את עקרונות הפעולה לשימוש במידע המבחין, והגדירה את המקרים בהן רשויות אכיפת החוק יכולות לעשות שימוש במידע על מאפייניו של אדם:⁶¹

א. **שימוש במידע מודיעיני- פרופיילינג שמבוצע על בסיס מידע מודיעיני ובו מחפשים חשוד בהתאם למאפיינים ספציפיים הנגזרים מהפשע שכבר בוצע**, הוא פרופיילינג לגיטימי.

ב. **איפיון התנהגות** – ניתן לעשות שימוש במידע שמבוסס על התנהגותו של חשוד ועל הפרופיל הפסיכולוגי שלו. מידע שכזה יתבסס על ניתוח המניע של החשוד ושימוש בידע וניסיון של צוות החקירה, אך ימנע עד כמה שאפשר משימוש במאפייניו החיצוניים והביולוגיים של החשוד.

ג. **כריית מידע** – ניתן להסתייע במאגרי מידע ממוחשבים ולהצליב נתונים על האוכלוסייה בכדי לנסות ולפענח פשע קיים או איום מוחשי. שימוש בכריית מידע בכדי להתמודד עם חשש עתידי כללי, או בכדי "לסמן" קבוצות חשודים פוטנציאליים היא בעייתית ולא תמיד עולה בקנה אחד עם זכויות האדם הבסיסיות לפרטיות.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹FRA, [Towards More Effective Policing. Understanding and preventing discriminatory ethnic profiling: A guide](#), 2010, pp. 11-14.



3.3. הכשרה לשוטרים ותיעוד עבודת השוטרים

במסמך התובע הכללי האמריקני משנת 2014 נוספו מספר צעדי פעולה, על אלו שאוזכרו במסמך של שנת 2003, ובהם הכשרה. בקובץ ההנחיות נכתב כי סוכנויות אכיפת החוק מחויבות להעביר הכשרה לאנשיהן בנושאי גזע, מוצא אתני, מגדר, מוצא מדיני, דת, נטייה מינית וזהות מגדרית. על הסוכנויות לדאוג לרענן את ההנחיות בקרב אנשיהן.

במסמך הסוכנות האירופית לזכויות אדם משנת 2010 ממליצה הסוכנות לספק הדרכה והכשרה לשוטרים ולאנשי אכיפת החוק בנושאים הבאים: מידע על חוקים האוסרים אפליה, התמודדות עם דעות ותפיסות מוקדמות, העלאת המודעות להשלכות של אפליה ולחשיבות אמון הציבור ועצות יישומיות כיצד לתקשר עם הציבור. על פי דוח הסוכנות, חלק מהמדינות כדוגמת אוסטרליה, בריטניה ואירלנד, נוהגות כבר היום לספק לאנשי אכיפת החוק שלהם הכשרות בנושא גיוון ורגישות תרבותית.⁶²

לצד הכשרה לשוטרים, ממליצים בסוכנות לזכויות האדם האירופית לחייב את השוטרים לתעד את פעולות המעצר והחיפוש שלהם בטפסים מובנים.⁶³ באופן כזה, על פי מחברי הדוח, שוטרים ישקלו היטב את מעשיהם ויטו לבצע מעצרים מסיבות מבוססות, וזאת במקביל לפיתוח וקידום שקיפות של רשויות החוק והגברת אמון הציבור. טפסים מעין אלו יכללו את הסיבה למעצר, שם ותחנת השוטר, תוצאת המעצר, וכן פרטים על האדם שנעצר, עוכב או עבר חיפוש. בין הפרטים שניתן לבקש נכלל גם מידע על מוצא אתני, דת, גזע, אך החשוד רשאי לסרב למסור אותם. היתרון של איסוף מידע שכזה הוא גם בצבירת מאגר נתונים מהימן בזמן אמת לשם ניתוח עבודת המשטרה ואיפיון דפוסי פעילות, כפי שיורחב בסעיף הבא.

3.4. איסוף מידע

איסוף מידע מפורט על מאפייני החשודים, הנאשמים והאסירים נחשב כצעד מבורך בידי מדינות אשר נאבקות בגזענות, ובראשן ארצות הברית. על פניו תשאול אנשים שבאו במגע עם המשטרה לגבי מוצאם האתני, דתם, מגדרם או פרטים אישיים אחרים, נראה בגדר חדירה לפרטיות ונראה כפרקטיקה גזענית ומפלה כשלעצמה, אולם ההתמודדות עם תופעת האפליה באכיפת החוק, מצביעים העוסקים בכך, מתחילה בעצם איסוף נתונים וניתוחם. את הדברים הבאים אמר בשנה שעברה ראש סוכנות ה-FBI בנאום שהוזכר לעיל:

"הצעד הראשון להבנת המתרחש באמת בקהילות שלנו ובארצנו הוא לאסוף מידע רב יותר וטוב יותר הקשור לאלו שנעצרו, לאלו שאנו מתעמתים איתם בנוגע להפרת החוק ולסיכון שלום הציבור, ולאלו שמעמתיים אותנו. "מידע" נראה על פניו יבש ומשעמם, אך בלעדיו אנו לא יכולים להבין את העולם שלנו ולהפוך אותו לטוב יותר... אנו פשוט חייבים לשפר את הדרך בה אנו אוספים ומנתחים נתונים בכדי לראות את טבע ההתרחשויות בקהילות שלנו."⁶⁴

⁶² Ibid, p. 50.

⁶³ Ibid, p. 54.

⁶⁴ "The first step to understanding what is really going on in our communities and in our country is to gather more and better data related to those we arrest, those we confront for breaking the law and jeopardizing public safety, and those who confront us. "Data" seems a dry and boring word but, without it, we can not understand our world and make it better. How can we address concerns about "use of force," how can we address concerns about officer-involved shootings if we do not have a reliable grasp on the demographics and circumstances of those incidents? We simply must improve the way we collect and analyze data to see the true



את ההכרה בצורך לאסוף מידע מבחין, כולל מידע על גזע, לאום, דת, מגדר, על פעולות משטרתיות שנעשו הנחיל הנשיא קלינטון עוד ב-1999 בהוראה שהוציא ביחס לאיסוף מידע על פרטים בעת מעצר, חיפוש או תשאול. ואכן מחלקת המשפטים האמריקאית פרסמה מספר דוחות בהם נתונים עם פילוחים מגדריים, אתניים, גזעיים ואחרים בנוגע לפעולות אכיפה – כאמור, חלק מהנתונים הובאו במסמך זה.⁶⁵ במסמך ההנחיות של מחלקת המשפטים האמריקנית והתובע הכללי משנת 2014 יוחד סעיף נפרד לאיסוף מידע ובו נכתב כי על סוכנויות אכיפת החוק חלה חובה לאסוף ולנטר מידע על תלונות שנוגעות להפרה של ההנחיות ולבצע מחקר יזום ופרויקטים לאיסוף מידע.⁶⁶

יש להדגיש כי לא ברור כיצד צעדים אלה מיושמים בפועל ומהן השפעותיהם, עם זאת קיימת הסכמה שאיסוף מידע הינו שלב חיוני לשם זיהוי הבעיה והתמודדות עמה. כאמור, לגבי ישראל אין בידנו מידע על אכיפת עבירות סמים כלפי קבוצות אוכלוסייה שונות ומידע זה אינו מפורסם במסגרת דוחות פומביים עתיים או חד-פעמיים.

nature of what's happening in all of our communities." James B. Comey, Director, Federal Bureau of Investigation (FBI), [Speech- Hard Truth: Law Enforcement and Race](#), February 12, 2015.

⁶⁵ U.S. Department of Justice, [Contacts between Police and the Public, 2005](#), published April 2007, [Contacts between Police and the Public, 2008](#), published 2011.

⁶⁶ U.S Department of Justice, [Guidance for Federal Law Enforcement Agencies Regarding the Use of Race, Ethnicity, Gender, National Origin, Religion, Sexual Orientation, or Gender Identity](#), 2014.



מקורות

חקיקה ואמנות

- ארגון האומות המאוחדות, [אמנה בין-לאומית בדבר ביעורן של כל הצורות של אפליה גזעית](#), נוסח עברי רשמי באתר משרד המשפטים.
- ארגון האומות המאוחדות, [הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות אדם](#), אומצה ביום 10 בדצמבר 1948, נוסח עברי רשמי באתר משרד המשפטים.

מאמרים

- מיכל טמיר, אכיפה סלקטיבית, הוצאת נבו, 2008.
- אתי כהנא, [שבירת המעגל- בתי משפט מיוחדים לענייני סמים](#), בטחון פנים, גיליון מספר 2, נובמבר 2012.
- Bobo Lawrence D and Victor Thompson. "Unfair by design: The war on drugs, race, and the legitimacy of the criminal justice system." social research, 2006.
- Brooks Richard RW, "Fear and fairness in the city: Criminal enforcement and perceptions of fairness in minority communities." S. Cal. L. Rev. 73, 1999.
- Fellner Jamie, "Race, drugs, and law enforcement in the United States." Stan. L. & Pol'y Rev. 20, 2009.
- Kennedy David, [Drugs, Race and Common Ground: Reflections on the High Point Intervention](#), NIJ Journal No. 262, March 2009.
- National Network For Safe Communities, [The High Point Drug Intervention Strategy](#), June 2012.
- Ojmarrh Mitchell, "Is the War on Drugs Racially Biased?." Journal of Crime and Justice 32.2, 2009.
- Ridgeway Greg, and John MacDonald. "[Methods for assessing racially biased policing](#)" Race, ethnicity, and policing: New and essential readings, 2010..
- Weatherspoon Floyd. "Ending Racial Profiling of African-Americans in the Selective Enforcement of Laws: In Search of Viable Remedies." U. Pitt. L. Rev. 65, 2003.

מסמכי הכנסת ומשרדי ממשלה

- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סמים ואלכוהול: נתוני רקע, חקיקה, ופעילות גופי המדינה](#), ד"ר עדי ענבר, יוני 2015.
- הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול, [השמוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב תושבי מדינת ישראל](#) 2009 מחקר אפידמיולוגי מס' 7, דצמבר 2009.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2014, אוכלוסיית המתמכרים לסמים, לאלכוהול ולהימורים, ינואר 2016.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- תשובת הסגוריה הציבורית לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אכיפת עבירות סמים בקרב קבוצות באוכלוסייה, התקבלה ביום 14 ביוני 2016.
- תשובת משרד הבריאות לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, טיפול בנפגעי סמים בקרב קבוצות באוכלוסייה, התקבלה ביום 27 ביוני 2016.
- תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, טיפול בנפגעי סמים בקרב קבוצות באוכלוסייה, התקבלה ביום 7 ביולי 2016.

מסמכי האו"ם, האיחוד האירופי, וארצות הברית

- FRA, EU- MIDIS, [Police stops and minorities: understanding and preventing discriminatory ethnic profiling](#), 2010.
- FRA, [Towards More Effective Policing, Understanding and preventing discriminatory ethnic profiling: A guide](#), 2010.
- Comey James B., Director, Federal Bureau of Investigation (FBI), [Speech- Hard Truth: Law Enforcement and Race](#), February 12, 2015.
- U.S Census, Bureau, [The Black Alone or in Combination Population in the United States: 2007](#). U.S Department of Justice, [Fact Sheet- Racial Profiling](#), June 2003.
- U.S Department of Justice, [Guidance for Federal Law Enforcement Agencies Regarding the Use of Race, Ethnicity, Gender, National Origin, Religion, Sexual Orientation, or Gender Identity](#), 2014.
- U.S Department of Justice, [Guidance regarding the use of race by federal enforcement agencies](#), 2003.
- U.S. Department of Justice, [Contacts between Police and the Public, 2005](#), published April 2007, [Contacts between Police and the Public, 2008](#), published 2011.
- UN, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 19 April 2016, [Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem](#).
- UN, [International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination](#), adopted December 1965, entry into force January 1969.
- UNGASS 2016, [special session of the United Nations general assembly on the world drug problem](#), June 2016.

