



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

סוגיית אכיפת עבירות סמים בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות

מוגש לוועדה למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול

כתיבה: נטע משה

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ד' בתמוז תשע"ו

10 ביולי 2016

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 ומטרת כתיבתו הייתה עיסוק 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 תשובות המשטרה ושירות בתי-הסוהר על השאלות שהועברו בנושא זה**, ועל כן במסמך לא יוצג פילוח של מבצעי עבירות סמים הנמצאים בטיפול רשויות האכיפה בישראל על-פי קבוצות אוכלוסייה שונות. במסמך מוצגות דוגמאות לממצאים כאלה בסקרים מהעולם בנושא אכיפה כלפי קבוצות אוכלוסייה שונות, וכן הצעדים להתמודדות עם אכיפה סלקטיבית כלפי קבוצות אוכלוסייה שונות. עוד מוצגים בו נתונים על מכורים לסמים המטופלים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים ובמשרד הבריאות בפילוח לקבוצות אוכלוסייה שונות.

מבוא

בהכרזת האו"ם לכל באי עולם בדבר זכויות אדם משנת 1948 נכתב בסעיף ז': "הכול שווים לפני החוק וזכאים ללא אפליה להגנה שווה של החוק".¹ בסעיף ב' לאמנה מובהר כי ההכרזה אוסרת "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, מצומצמת, בנושא אפליה על רקע גזע, שכותרתה "אמנה בין-לאומית בדבר ביעורן של כל הצורות של אפליה גזעית".² באמנה זו אפליה גזעית מוגדרת "הבחנה, הוצאה מן הכלל, הגבלה או העדפה המיוסדים על נימוקי גזע, צבע, יחוס משפחתי, מוצא לאומי או אתני".³

בספרות בנושא זה יש הבחנה בין שני דפוסים היסטוריים של אפליה והטיה: הראשון הוא **הגנה לא שווה בפני החוק**, כלומר מציאות שבה קבוצות אוכלוסייה מסוימות אינן זוכות להגנה שווה מרשויות האכיפה זוכות להגנה שווה מרשויות האכיפה; מציאות זו, ואף תחושה סובייקטיבית של הגנה לא שווה בפני החוק, מביאה קבוצות כאמור להביע חוסר אמון במשטרה, במערכת המשפט וביכולת של המערכת הממסדית בכללותה להתייחס אליהן 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 היא כמעט תמיד אכיפה חלקית, בשל מגבלת משאבים מובנית שאינה מאפשרת לרשויות שלטון החוק לאכוף כל עבירה, ומשום כך לא כל אכיפה חלקית היא אכיפה סלקטיבית ופסולה. לדבריה, אכיפה חלקית לגיטימית היא למשל 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 ניטראליים, 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

¹ ארגון האומות המאוחדות, **הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות אדם**, אומצה ביום 10 בדצמבר 1948, נוסח עברי רשמי, אתר משרד המשפטים; UN, [The Universal Declaration of Human Rights](#).

² ארגון האומות המאוחדות, **אמנה בין-לאומית בדבר ביעורן של כל הצורות של אפליה גזעית**, נוסח עברי רשמי, אתר משרד המשפטים. ישראל חתמה על האמנה במארכס 1966, והאמנה נכנסה לתוקף בישראל בפברואר 1979.

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

³ שם.

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 שם.

⁶ מיכל טמיר, **אכיפה סלקטיבית**, פרק שני – שיקול הדעת בסמכויות האכיפה, הוצאת נבו, 2008, עמ' 35.



מדיניות שונה של אכיפה המותנית בשיוך או בזהות המפר.⁷ כלומר, כאשר רשויות החוק, על-פי מדיניות, אינן אוכפות חוקים פליליים מסוימים כלפי פרטים המשתייכים לקבוצות אוכלוסייה מסוימות, ולחלופין – אוכפות חוקים מסוימים ביתר שאת כלפי פרטים המשתייכים לקבוצות אוכלוסייה אחרות, עלול להיווצר אי-שוויון באכיפת החוק.

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

בפעולות הננקטות לשם אכיפת החוק יש מגוון פעולות שיכול להיות בהן ממד של הפעלת שיקול דעת פסול שמוביל לאכיפה סלקטיבית או לאפליה. הסוכנות לזכויות אדם בסיסיות של האיחוד האירופי (FRA), מנתה בדוח שפרסמה בשנת 2010 שעניינו מניעה של פרופילינג, את הסמכויות שמוקנות לרשויות אכיפת החוק אשר בהן 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

טמיר מדגישה שהמשמעויות של אכיפה סלקטיבית בעבירות פליליות קשות יותר מבאכיפה אחרת, שכן לתוצאות האכיפה הפלילית, לרבות כתבי אישום ועונשי מאסר, יש על-פי רוב השפעה חמורה יותר על חייו של הפרט.¹⁰ בהנחיות של מחלקת המשפטים של ארצות-הברית משנת 2003 נכתב עוד 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 התברר שהן אינן יעילות.¹¹

במשך השנים פורסמו במדינות שונות בעולם מחקרים, נשמעו קולות של נציגי ציבור ופוליטיקאים והוצגו דוחות מדיניות ובדיקה רשמיים, שהעלו כי בהיבטים מסוימים של אכיפת החוק הייתה ועדיין קיימת הבחנה בין קבוצות באוכלוסייה, וננקטות פרקטיקות שלעיתים עולות עד כדי אכיפה סלקטיבית אסורה ואפליה. עיקר המחקר והנתונים הם על המצב בארצות-הברית ובקרב האוכלוסייה האפרו-אמריקנית בה, אך בשנים האחרונות יש בחינה של הנושא ודיון ציבורי בו גם במוסדות ממשלתיים בארצות אירופה, בניסיון ליצור כלים להתמודדות עם אכיפה סלקטיבית או מפלה. אחד התחומים שבהם נטען כי קיימת אכיפה מפלה הוא תחום עבירות הסמים, והנושא אף נדון באספה הכללית של האו"ם ביוני 2016, בכנס שעסק בהתמודדות העולמית עם בעיית הסמים.¹²

⁷ שם, עמ' 29.

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

⁹ שם, עמ' 11. וכן: 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, p. 721.

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

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.



כאמור, במסמך זה נתבקשנו לבחון את אכיפת עבירות הסמים בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל ואת שיעורם של הנמנים עם קבוצות אוכלוסייה אלו בכלל מקבלי הטיפול לנפגעי סמים, וכן להציג דוגמאות מהנעשה בעולם בנושא זה. ראשית, נציג כרקע לנושא דוגמאות מסקרים שערכו רשויות המדינה בארצות-הברית ובאיחוד האירופי בדבר מגע של קבוצות מיעוט עם המשטרה וכן נתונים על אכיפת עבירות, ובהן עבירות סמים, כלפי קבוצות אוכלוסייה שונות. בפרק זה נסביר גם את הקשיים בעריכת סקרים אלה ואת הקושי להסיק מהם מסקנות על קיומה בהכרח של אכיפה סלקטיבית או מפלה. נציין כי אחד מצעדי המדיניות שנזכרים בעולם בנוגע להתמודדות עם אכיפה סלקטיבית הוא איסוף מידע מפורט, מדויק ועקבי.

לאחר מכן נציג נתונים על שיעורם של אנשים מקבוצות אוכלוסייה שונות בקרב נפגעי סמים המקבלים טיפול. לבסוף נציג בקצרה כמה צעדי מדיניות שננקטו 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, לאו דווקא אכיפת עבירות סמים, וכי המידע המצוי בידנו לגבי אכיפת עבירות אלו מצומצם מאוד. בספרות המחקרית יש אומנם עיסוק בשונות באכיפה של עבירות סמים בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות, אך הדיון הציבורי העולמי, וגם 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), הוא הכיר באפליה על רקע גזע שהתרחשה בעבר על-ידי רשויות אכיפת החוק בארצות-הברית, והבהיר כי חובה על אנשי אכיפת החוק להבין את המקור לשורשי האפליה, לאסוף נתונים עליה ולהתמודד עם השלכותיה.¹³ טענות ומחקרים בדבר אכיפה מפלה על רקע גזע בארצות-הברית מפורסמים זה עשורים מספר, ובשנים האחרונות רשויות אכיפת החוק אף מעורבות באיסוף נתונים בנושא. להלן כמה דוגמאות לכך.

בסקר שנערך על-ידי משרד המשפטים האמריקני בשנים 2003, 2005 ו-2008 בנושא מגע בין הציבור למשטרה עלה כי בעוד שיעור דומה של נהגים אמריקנים ממוצא אפרו-אמריקני, נהגים ממוצא היספני ונהגים לבנים עוכבו בצד הדרך על-ידי משטרת התנועה, שיעורם של הנהגים האפרו-אמריקנים וההיספנים שהוטרו החליטו לערוך חיפוש במכוניתם או בחפציהם היה כפול עד פי-שלושה משיעורם של הנהגים הלבנים שנערך חיפוש במכוניתם. בסקר משנת 2008 נמצא כי שיעור האפרו-אמריקנים שנעצרו עקב עבירות תנועה גבוה משיעורם של הלבנים (4.7% מהאפרו-אמריקנים שעוכבו בצד הדרך נעצרו לאחר מכן, לעומת 2.4% מהלבנים שעוכבו), ושיעור האפרו-אמריקנים וההיספנים שקיבלו דוח תנועה גבוה יותר משיעורם של הלבנים (58.3% אפרו-אמריקנים, 62.9% היספנים ו-53.1% לבנים). נוסף על כך, בין כלל האנשים שבאו במגע עם המשטרה, שיעור המקרים שבהם נעשה שימוש בכוח היה גבוה יותר בקרב אפרו-אמריקנים והיספנים, לעומת לבנים.¹⁴

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.



עוד עלה מהסקרים הללו כי ההתרשמות הסובייקטיבית של מי שעוכב או נעצר על-ידי המשטרה גם היא משתנה על-פי השתייכותו האתנית, ובסקר שנערך בשנת 2005 עלה כי שיעור האמריקנים הלבנים שחשו כי המשטרה התנהגה כלפיהם בצורה נאותה (91.6%), היה גבוה משיעור האפרו-אמריקנים (82.2%) וההיספנים (87.9%) שחשו כך.¹⁵

גם סקר משנת 2010 של סוכנות האיחוד האירופי לזכויות אדם בסיסיות (FRA), נבחן המגע של הציבור עם המשטרה. בסקר, שנערך בשנה נתונה ב-10 מדינות אירופיות, נמצא כי ברוב המדינות הסיכוי שאנשים מקבוצות מיעוט במדינה יעוכבו על-ידי המשטרה גבוה מהסיכוי שאנשים מקבוצות הרוב במדינה יעוכבו, ובחלק מהמדינות מספר העיכובים החוזרים של בני קבוצות המיעוט גדול במידה ניכרת מזה של האוכלוסייה הכללית.¹⁶ לדוגמה, בצרפת 42% מהתושבים ממוצא צפון-אפריקאי השיבו כי עוכבו על ידי המשטרה בשנה החולפת, לעומת 38% מהתושבים שמוצאם מאזור מרכז אפריקה ודרום הסהרה, ו-22% מהתושבים שנמנו עם קבוצות הרוב; בגרמניה, 24% מהתושבים שמוצאם מטורקיה הצהירו כי עוכבו על-ידי המשטרה בשנה האחרונה, לעומת 11% מהתושבים מקבוצות הרוב; בבלגיה 24% מהתושבים שמוצאם מצפון אפריקה השיבו בחיוב על השאלה אם עוכבו בשנה האחרונה, לעומת 18% שמוצאם מטורקיה ו-11% מתושבי קבוצות הרוב.

גם מהסקר האירופי עלה כי יש הבדלים בהתרשמות הסובייקטיבית של המעוכבים – כלומר שיעור גבוה יותר של הנמנים עם קבוצות הרוב חשים כי המשטרה נהגה כלפיהם בצורה מכובדת וראויה, בהשוואה לשיעור החשים כך בקרב קבוצות המיעוט. ההבדל באכיפה בא לידי ביטוי לא רק במספר המעצרים: מחקרים מצביעים על הבדלים בין קבוצות מיעוט לקבוצות הרוב גם בשיעורי כתבי האישום המוגשים כלפי נאשמים מאוכלוסיות שונות, בניהול הליכים פליליים, במספר המאסרים ואף במשכי המאסר המושתים על המורשעים.¹⁷

אחד הנושאים שזוכרים בהקשר של אכיפה מפלה הוא אכיפת עבירות סמים. בשנות ה-70 של המאה הקודמת יצא נשיא ארצות-הברית ריצ'רד ניקסון ב"הכרזת מלחמה" על הסמים "War on Drugs", וגישה זו הוחרפה והוקשחה בשנות ה-80, בעת כהונתו של הנשיא רונלד רייגן.¹⁸ על פני הדברים, ה"מלחמה" כוונה נגד המשתמשים וסוחרי הסמים באשר הם, אולם חוקרים טוענים כי בפועל האכיפה הייתה מפלה, בחלקה בשל התנהלות מכוונת מטעם השוטרים והסוכנים בשטח. במחקר שאסף נתונים מהשנים 1980-2007 עלה כי בתקופה זו נעצרו כ-25 מיליון איש בארצות-הברית בעבירות סמים. שיעור האפרו-אמריקנים בכלל העצורים עלה מ-27% בשנת 1980 ל-42% בשנים 1982-1993, ובשנת 2007 הוא ירד ל-35%.¹⁹ לדוגמה, במחקר מתואר ששינויי חקיקה מהשנים 1986 ו-1988 הובילו לגידול באכיפה כלפי הקהילה האפרו-אמריקנית: בתיקוני החקיקה האמורים נקבעה החמרה של האכיפה, לרבות משך המאסר המרבי, בעבירות של שימוש וסחר בסמים מסוימים אשר היו נפוצים במיוחד בקרב קבוצות המיעוט והאפרו-אמריקנים בארצות-הברית (למשל קראק-קוקאין) תוחמר האכיפה; לעומת זאת, החוק ומשך המאסר לא שונו לגבי עבירות הנוגעות לסם דומה (קוקאין), שהיה נפוץ בקרב אוכלוסייה לבנה ובעלת אמצעים, אף

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 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, p. 721.

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

¹⁹ שם, עמ' 271.



שהוא מסוכן לא פחות.²⁰ על-פי כמה מחקרים, תיקוני החקיקה הובילו להגברת האכיפה כנגד משתמשי הקראק ולגידול לא פרופורציונלי במספר האסירים האפרו-אמריקנים שנשפטו על עבירות סמים.²¹

מנתונים שפורסמו בשנת 2007 עולה כי 77% מהמעצרים בעבירות סמים בארצות-הברית בוצעו בערים.²² ככלל, הקהילה האפרו-אמריקנית מתגוררת בשכונות צפופות במטרופולינים גדולים ונחשבת לקהילה חלשה יותר מבחינה סוציו-אקונומית. פריסת השוטרים ברחובות ופעולות השיטור למטרת אכיפת עבירות הסמים היו בעיקר בשכונות אלו, שנחשבו לשכונות מועדות יותר לפורענות ומאוכלסות יותר שפעולות השיטור הדרושות בהן אף זמינות. עצם ההימצאות של כוחות שיטור גדולים בשכונות אלו הוביל לגידול במספר המעצרים של האוכלוסייה שגרה באזור, שהיא ברובה אוכלוסייה שנמנית עם קבוצות המיעוט. ככל שעלה שיעור תושבי שכונות המצוקה שנעצרו והורשעו בגין עבירות סמים, כך גדלה נוכחות המשטרה בשכונות אלו, וחוזר חלילה. בנאומו שהוזכר לעיל, האיר ראש ה-FBI גם את הפן האישי שבעבודת השוטרים והסוכנים, והסביר כי לעתים באופן לא מודע שוטרים שאינם גזעניים בבסיסם מבצעים קטלוגים ושיוכים גזעניים ומקבלים החלטות על סמך "קיצורי דרך מנטליים", כהגדרתו.²³ בקרב שוטרים אלו מתקבע עם הזמן, באופן לא מודע, השיוך בין אפרו-אמריקנים לעבריינות, והם ייטו לעצור אנשים רבים יותר מקרב אוכלוסייה זו ואף לבצע חיפוש בכליהם יותר מבקרב אנשים מאוכלוסיות אחרות, גם בהיעדר מידע מקדים ומבוסס, בשל התנסות בעבר או תפיסות שאינן רלוונטיות למבצע השיטור הנוכחי שלהם.²⁴

גם הנתונים על אפרו-אמריקנים שהורשעו בעבירות סמים ומרצים בגין עונשי מאסר בבת-הכלא מעלים שאלות בדבר אכיפה מפלה בהרשעות ובגזירת העונש. על-פי מפקד האוכלוסין לשנת 2007 בארה"ב, בשנה זו האפרו-אמריקנים היו כ-12% מכלל אוכלוסיית ארצות-הברית;²⁵ לעומת זאת, ממחקר שפורסם ובחן את שיעור המעצרים בשנה זו עלה כי בשנת 2007 שיעור הנאשמים האפרו-אמריקנים בעבירות סמים עמד על 43%, ושיעורם בקרב האסירים בבת-הסוהר שנשפטו על עבירות סמים היה 53.5%.²⁶

עם זאת, במאמר שפורסם בשנת 2010 העוסק בשיטות להערכת שיטור מוטה על רקע אתני (Methods for Assessing Racially Biased Policing), מצביעים צמד חוקרים ממכון המחקר ראנד ומאוניברסיטת פנסילבניה על הבעייתיות הקיימת היום באיסוף הנתונים, בשל קיומם של כלים לא מספקים ושיטות מחקר שאינן מבוססות דיין.²⁷ החוקרים מעידים כי כיום סוכנויות אכיפת החוק פועלות לאסוף ולתעד מידע באירועים שבהם יש מגע בין שוטרים לאזרחים, ואף מחייבות את אנשיהן לעשות כן. **המידע משמש בסיס למחקרים על דפוסי פעילות השוטרים ומוסקות ממנו מסקנות באשר לקיומה של אפליה גזעית ואפליה אחרת באכיפת החוק. אולם החוקרים מעידים על כמה בעיות הקיימות בעת הנוכחית באיסוף**

²⁰ שם, עמ' 262.

²¹ Mitchell Ojmarh, "Is the War on Drugs Racially Biased?", *Journal of Crime and Justice* 32, 2, 2009, pp. 49-75.

²² Jamie Fellner, "Race, drugs, and law enforcement in the United States", *Stan. L. & Pol'y Rev.* 20, 2009, p. 273.

²³ James B. Comey, Director, Federal Bureau of Investigation (FBI), [Speech – Hard Truth: Law Enforcement and Race](#), February 12, 2015.

²⁴ שם.

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

²⁶ Jamie Fellner, "Race, drugs, and law enforcement in the United States", *Stan. L. & Pol'y Rev.* 20, 2009, p. 274.

²⁷ Greg Ridgeway and John MacDonald, ["Methods for assessing racially biased policing"](#), Steven K. Rice and Michael D. White (eds.), *Race, ethnicity, and policing: New and essential readings*, 2010, pp. 180-204.



המידע ובשימוש בו. ראשית, קשה להגדיר את קבוצת המחקר. אין הגדרה ברורה ואחידה של מי נחשבים לקבוצות מיעוט, שכן יש ריבוי זהויות אתניות וגזעיות בחברה כולה, ויש אנשים המשתייכים ליותר מקבוצה אתנית אחת; מנגד, קשה להגדיר מהי אוכלוסיית הרוב וחסר מידע סטטיסטי על גודל כל אחת מהקבוצות. שנית, חסר מידע טכני רב על המעצרים והתשאולים, למשל שעת המעצר, משך המעצר והחיפוש, השכונות שבהן נערכו המעצרים והחיפושים ומאפייניהן והיקף נוכחות השוטרים באזורים שבהם בוצעו המעצרים. **החוקרים מציינים כי "אין שיטה מאוחדת שאפשר ליישמה על מקורות מידע מינהליים כדי לענות בצורה חד-משמעית על השאלה אם התנהגות המשטרה נבעה מהטיה גזעית."**²⁸ עם זאת, לדברי החוקרים, הנתונים הנאספים ושיטות המחקר המתפתחות, גם אם אין הם מוכיחים אפליה גזעית, יכולים לסייע בקיום דיוני מדיניות ובבירור סוגיות ודקויות הקשורות בהחלטות המשטרה בדבר עיכוב חשודים והפעלת כוח.

*

לשם כתיבת מסמך זה ובמטרה לבחון את השתייכותם לקבוצות אוכלוסייה שונות בישראל של מבצעי עבירות סמים שונות הנמצאים בטיפול רשויות האכיפה, וכן את השתייכותם לקבוצות אוכלוסייה שונות של מקבלי הטיפול בגין שימוש בסמים, פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל משרדי הממשלה אשר אחראים לאכיפת עבירות סמים ולטיפול בנפגעי סמים, בבקשה לקבל נתונים בפילוח לקבוצות אוכלוסייה שונות: גברים ונשים, יהודים ושאינם יהודים, ישראלים לפי ארצות מוצא או לידה וכן זרים. משרדי הממשלה שפנינו אליהם הם משטרת ישראל ושירות בתי-הסוהר, באמצעות המשרד לביטחון פנים, משרד הבריאות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה) וכן הסגוריה הציבורית במשרד המשפטים. **עד לסיום כתיבת מסמך זה לא העביר לידנו המשרד לביטחון פנים את תשובות משטרת ישראל ושירות בתי-הסוהר בנושא זה.** מהסגוריה הציבורית נמסר כי תוכנת ניהול התיקים שקיימת ברשותם לצרכים מינהליים וניהוליים אינה מאפשרת הפקת נתונים לגבי דת, מוצא אתני, ארץ לידה או ארץ מוצא. צוין כי נוסף על כך 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 מבצעי עבירות סמים שונות הנמצאים בטיפול רשויות האכיפה בישראל בפילוח לפי קבוצות אוכלוסייה.**

מהנתונים שהתקבלו ממשרד הרווחה וממשרד הבריאות אפשר ללמוד באופן כללי על פילוח מקבלי הטיפול בגין שימוש בסמים על-פי קבוצות אוכלוסייה, והמידע מוצג בפרק הבא.

2. נפגעי סמים בטיפול משרד הרווחה ומשרד הבריאות, לפי קבוצות אוכלוסייה

את המחקר האפידמיולוגי האחרון שפורסם בנושא דפוסי השימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים בישראל ערכה הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול בשנת 2009. המחקר מתבסס על סקר בהשתתפות כ-4,500 משיבים בני 18-40, אשר דיווחו באמצעות שאלונים אנונימיים על דפוסי השימוש בסמים, באלכוהול ובתרופות.²⁹

²⁸ שם, עמ' 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".
²⁹ להרחבה ראו ד"ר עדי ענבר, **סמים ואלכוהול: נתוני רקע, חקיקה ופעילות גופי המדינה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2015, עמ' 13.



על-פי תוצאות הסקר, 11.42% דיווחו כי עשו שימוש לא חוקי כלשהו בסמים ב-12 החודשים שקדמו לעריכתו.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 (12%-13%) לעומת בני 35-40 (7.87%); שיעור הנסקרים שנולדו בישראל ואביהם נולד בישראל ודיווחו על שימוש לא חוקי בסמים היה גבוה יותר (14.72%) משיעורם של עולים ותיקים (11.98%) ועולים חדשים (11.71%). שיעור דיווח גבוה יותר נרשם בקרב נוצרים (22.75%), לעומת מוסלמים (9.4%).

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 תקן ונוער מנותק במשרד הרווחה הוקם בשנת 1989 בתור יחידה לטיפול בנפגעי סמים. בשנת 2004 הורחב השירות ומאז הוא ניתן גם לנפגעי אלכוהול והימורים. המטופלים הם קטינים מגיל 12 ובוגרים, והשירות מתאים את הטיפול והתוכניות לקבוצות הגיל השונות ולמאפייני ההתמכרות.³³

להלן נתונים על מספר המטופלים ביחידה זו, בחלוקה לגיל ומגדר, לאום, יבשת או ארץ מוצא ואשכול חברתי-כלכלי. לאחר מכן מוצג פירוט של מסגרות הטיפול למכורים בסמים, בדגש על מסגרות ייעודיות – נשים, עולים, ערבים – ובהתייחס לקשיים הכרוכים בטיפול בקבוצות אלו. הנתונים וההסברים מתבססים על תשובת משרד הרווחה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת וכן על דוח סקירת השירותים החברתיים לשנת 2014.

2.1.1. נתונים על מטופלים הסובלים מהתמכרות לסמים משרד הרווחה והשירותים החברתיים³⁴

מטופלים על-פי מגדר וגיל – באפריל 2016 היו רשומים במשרד הרווחה 12,906 מטופלים הסובלים מהתמכרות לסמים: 10,535 גברים ו-2,371 נשים. מטופלים אלו טופלו בשירות לטיפול בהתמכרות או במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.³⁵ בהשוואה לנתוני השנים הקודמות (2013-2015), יש ירידה מזערית במספר המטופלים הכולל (בין 200 ל-300 מטופלים בשנה). בגרף להלן פילוח מגדרי של מספר המכורים לסמים שטופלו במשרד הרווחה.

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

³¹ שם, עמ' 55.

³¹ שם.

³² תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא: 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.

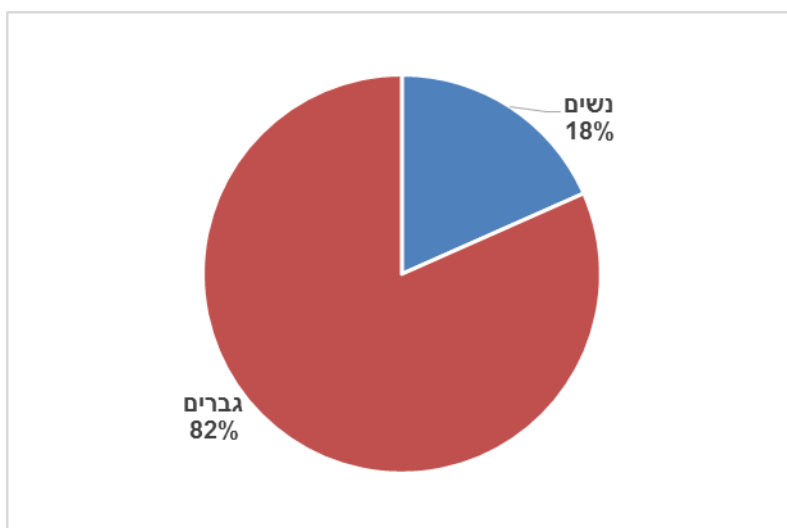
³³ השירות פועל על-פי חוקים ותקנות העבודה הסוציאלית ביניהם חוק הרשות הלאומית למלחמה בסמים, התשמ"ח-1988, פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש] התשל"ג-1973, חוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשמשים בסמים, תשנ"ג-1993, תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס).

³⁴ משרד הרווחה ציין בתשובתו כי "זרים שאינם תושבי מדינת ישראל אינם מטופלים אלא באישור מיוחד"; תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא: טיפול בנפגעי סמים בקרב קבוצות באוכלוסייה, התקבלה ביום 7 ביולי 2016.

³⁵ שם.



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



מקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים³⁶

כ-90% אחוזים מהמטופלים הם בגירים בשנות ה-20 עד שנות ה-60 לחייהם.³⁷ משרד הרווחה בחן את שיעור המטופלים ל-1,000 נפש באוכלוסייה, על-פי נתוני 2014, והתוצאה מלמדת כי בקבוצת הגיל 45-55 נרשם השיעור הגבוה ביותר של מטופלים – 4.3 מטופלים ל-1,000 נפש; אחריה ברשימה: קבוצת הגיל 45-36, עם 3.0 מטופלים ל-1,000 נפש, וקבוצת הגיל 26-35, עם 2.4 מטופלים ל-1,000 נפש.³⁸

מטופלים על-פי לאום – מנתוני משרד הרווחה המופיעים בסקירת השירותים החברתיים עולה כי בשנת 2013 טופלו בשירות לטיפול בהתמכרות 10,106 יהודים (77%) ו-3,019 ערבים (23%) נפגעי סמים. משרד הרווחה מצייין בדוח כי "המספר המוחלט של המטופלים היהודים גדול יותר מפי-שלושה ממספר הערבים. עם זאת, שיעור המטופלים בחברה הערבית ל-1,000 מהאוכלוסייה הערבית הכללית גבוה באופן ניכר משיעור היהודים המטופלים ל-1,000 מהאוכלוסייה היהודית הכללית (2.1 לעומת 1.6)".³⁹

מטופלים על-פי יבשת וארץ מוצא – להלן נתוני משרד הרווחה לשנת 2013 המובאים בדוח סקירת השירותים החברתיים, ובהם פירוט של מספר המטופלים על-פי יבשת/ארץ מוצא.

³⁶ תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא: טיפול בנפגעי סמים בקרב קבוצות באוכלוסייה, התקבלה ביום 7 ביולי 2016.

³⁷ גילאי 19-64; שם.

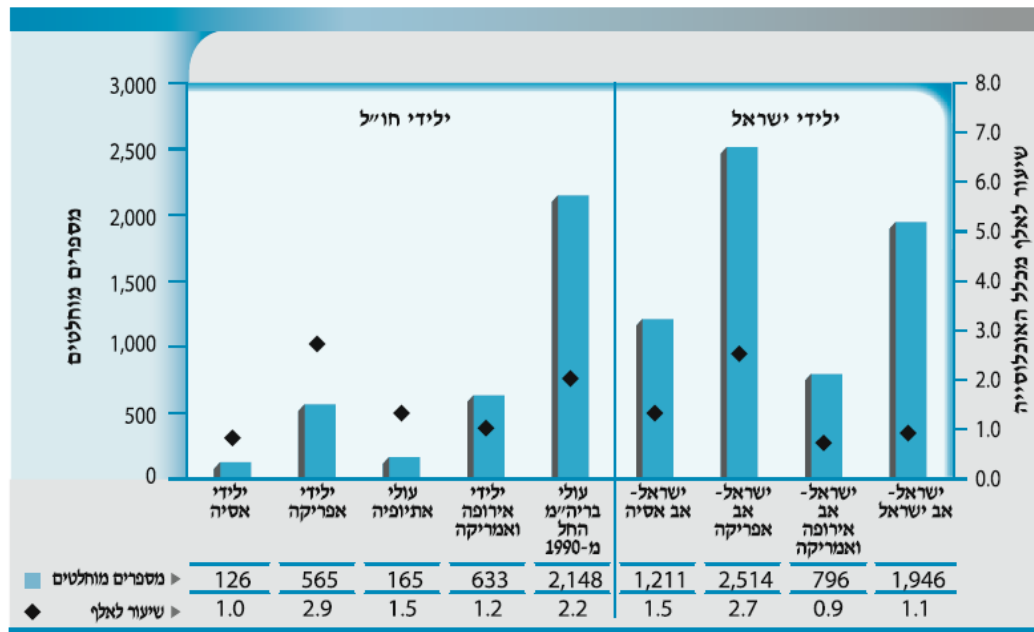
³⁸ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2014, אוכלוסיית המתמכרים לסמים, לאלכוהול ולהימורים, עמ' 436.

³⁹ שם, עמ' 437.



הכנסת

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



מקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2014⁴⁰

מהתרשים עולה כי השיעור הגבוה ביותר של נפגעי סמים המטופלים במשרד הרווחה ל-1,000 איש נמצא בקרב יוצאי מדינות אפריקה אשר נולדו באפריקה (2.9) או נולדו בישראל לאב שמוצאו מאפריקה (2.7). אחרים – שיעור העולים מברית-המועצות לשעבר שעלו לאחר 1990 (2.2). שיעור המכורים שנולדו באתיופיה הוא 1.5 ושיעור המכורים שנולדו באירופה (ללא עולים מברית-המועצות לשעבר) 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 הריכוז הגדול ביותר של נפגעי סמים היה באשכול מספר 5 (4,331 מטופלים, ושיעורם באוכלוסייה הוא 2.2 ל-1,000 איש) אחריו – אשכולות 3, 4, ו-8⁴¹. 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".⁴²

2.1.2. אתגרים ומענים בטיפול בקבוצות שונות באוכלוסייה

הטיפול בהתמכרויות ניתן הן ברשויות המקומיות והן במגוון מסגרות מחוץ לקהילה, ובהן יחידות ייעודיות לטיפול בהתמכרות, מרכזי יום אמבולטוריים, תוכניות פרטניות וקבוצתיות, פנימיות, מסגרות חוץ-ביתיות, הוסטלים ודירות מעבר. ניתנים גם שירותים המותאמים לאוכלוסיות שונות על-פי סוג ההתמכרות, הגיל ומאפיינים אחרים, כדוגמת מגדר, מגזר, מוצא. נפרט להלן מסגרות ותוכניות ייעודיות

⁴⁰ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2014, אוכלוסיית המתמכרים לסמים, לאלכוהול ולהימורים, עמ' 440.

⁴¹ שם, עמ' 443.

⁴² שם.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

לטיפול בהתמכרות לסמים לנשים, ערבים ועולים, ונתייחס לאתגרים ולצרכים הטיפוליים הייחודיים לאוכלוסיות אלו, כפי שנמסר ממשרד הרווחה בתשובתו על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת:

טיפול בנשים⁴³ – משרד הרווחה מפעיל מרכזים ייעודיים לנשים ובהם קבוצות טיפוליות לנשים נפגעות התמכרות בשילוב טיפול פרטני. בין נושאי הטיפול: היבטים של התמודדות עם פגיעה וניצול, טיפול בילדים וכן נשיות ומגדר. התוכניות מופעלות בכ-20 יישובים ומספר המשתתפות בהן הוא 710. כמו כן, מופעלים שלושה מרכזי יום ייעודיים ושלוש דירות מעבר לנשים המסיימות טיפול, כהכנה ליציאה לעצמאות, וקהילה טיפולית עירונית ייעודית לנשים. מענה נוסף על הצרכים ניתן במרכזי הטיפול לסמים ולאכזריות ובמסגרות חוץ-ביתיות מעורבות, לגברים ולנשים. 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 אף שהרוב המכריע של המטופלים בגין התמכרות לסמים הם גברים, נשים שמגיעות לטיפול הן בדרך כלל במצב קשה מזה של הגברים ואף סובלות מרקע משפחתי קשה; רבות מהן חוו טראומה מינית בילדותן, הן נאלצות לעסוק בזנות כדי לממן את צריכת הסמים, וסובלות גם מתחלואה גופנית ונפשית. נשים אלו נעזבות על-ידי משפחותיהן ומגיעות עם מוטיבציה נמוכה יותר לטיפול. עם זאת, מציינים במשרד הרווחה ש"כאשר הן מגיעות ומשתלבות, הן מתמידות בטיפול יותר מגברים ומצליחות להשתקם".⁴⁴

טיפול באנשים מהחברה הערבית⁴⁵ – משרד הרווחה מפעיל יחידות ייעודיות לטיפול בנוער ובבוגרים מהחברה הערבית, ואף עוסק באיתור אוכלוסיית בני-נוער על רצף ההתמכרות, וכן מפעיל קבוצות טיפוליות ייחודיות. בחברה הערבית פועלים 35 מרכזים טיפוליים ייעודיים; כלל כוח-האדם המוקצה לטיפול בהתמכרויות בחברה הערבית הוא 50 עובדים, ומספר המטופלים הוא כ-1,800 איש.

טיפול בעולים⁴⁶ – קיימת תוכנית ייעודית לטיפול בעולים הסובלים מהתמכרויות, בשיתוף משרד העלייה והקליטה, ובמסגרתן ניתנים שירותי טיפול קבוצתי מותאמים תרבותית-חברתית, המועברים באמצעות צוות דובר השפה (המסגרות הקבוצתיות למבוגרים פועלות בכ-20 יישובים, ומספר המשתתפים הכולל בהן הוא כ-450 עולים). כמו כן, ניתן טיפול פרטני על-ידי עובדים סוציאליים ייעודיים לעבודה עם עולים (בשישה יישובים, ומשתתפים בו כ-180 מטופלים), ומופעלות קבוצות טיפוליות לבני-נוער יוצאי חבר-המדינות ואתיופיה (10 קבוצות לבני-נוער עולים ובהן כ-160 בני נוער).⁴⁷ מספר העובדים המועסקים בתוכניות ייעודיות לעולים הוא 75 עובדים, ובהם שישה עובדים בתקן לטיפול באוכלוסייה האתיופית.

משרד הרווחה מציין כי הטיפול באוכלוסיות בנשים, בעולים ובערבים מורכב בשל סיבות תרבותיות, חוסר מודעות וחוסר מידע בדבר אפשרויות הטיפול. בתשובת המשרד הודגש כי יש להשקיע משאבים באיתור הזקוקים לטיפול בקרב אוכלוסיות אלו ובשכנועם להשתתף בטיפול. משרד הרווחה מסר כי "האוכלוסיות המתוארות: נשים, ערבים, עולים ובנוסף אוכלוסיית בני-נוער צעירים ותחלואה כפולה הינן אוכלוסיות במוקד של משרד הרווחה ונדרש המשך מתן מענים ייעודיים עבורן. אנו מבקשים להרחיב את השירותים הייעודיים לאוכלוסיות אלו".⁴⁸ בין המענים שמשרד הרווחה מבקש להוסיף: מרכז חוץ-ביתי לנשים ולילדיהן; מרכזי יום ייעודיים לנשים בשילוב איתור והכשרה תעסוקתית; דירות מעבר; הקמת מרכז

⁴³ תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא: טיפול בנפגעי סמים בקרב קבוצות באוכלוסייה, התקבלה ביום 7 ביולי 2016.

⁴⁴ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2014, אוכלוסיית המתמכרים לסמים, לאלכוהול ולהימורים, עמ' 435.

⁴⁵ תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא: טיפול בנפגעי סמים בקרב קבוצות באוכלוסייה, התקבלה ביום 7 ביולי 2016.

⁴⁶ שם.

⁴⁷ שם.

⁴⁸ שם.



טיפול לעולים משולבי איתור; עובדים סוציאליים ייעודיים לעולים מצרפת; תוכניות לשיקום תעסוקתי בחברה הערבית; תוכניות איתור לבני-נוער ובוגרים בחברה הערבית; תוכניות טיפול חווייתיות לבני-נוער בחברה הערבית. כמו כן, הרחבה והוספה של קבוצות טיפול, מרכזים ושירותים קיימים שיותאמו לקבוצות האמורות.⁴⁹

משרד הרווחה ציין בתשובתו כי בשנת 2016 הוגדלו התקציבים שניתנו לטיפול בעולים, נשים וגברים בחברה הערבית בתחום ההתמכרויות, וכי יש פנייה אל אגף התקציבים במשרד הרווחה בבקשה להגדיל את התקציבים בתחומים אלו לשנים 2017-2018. לא נמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים על הגדלת התקציב לשנת 2016 ועל סכום ההגדלה הנדרש לשנים הבאות.

2.2. משרד הבריאות⁵⁰

ממשרד הבריאות נמסר כי במערכת הממוחשבת מתרחשים תהליכי שדרוג וכי אין כיום מערכת מרכזית שבה נאספים הנתונים באופן מרוכז ושיטתי. בנתונים שנמסרו ממשרד הבריאות הובאו מספרם הכולל של המטופלים בכל שנה ופילוח מגדרי של המטופלים. **לא נמסרו ממשרד הבריאות נתונים בחלוקה לדת או לאום, ארצות לידה ומוצא.** להלן ונתונים על מטופלים שקיבלו טיפול תרופתי ממושך ועל מטופלים 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 נשים.
- בין שמונה המסגרות האשפוזיות שפורטו על-ידי משרד הבריאות, מסגרת אחת מוגדרת מסגרת 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... יש 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 שהן בעלות משפחות וחוששות לאבד את חזקתן על הילדים".⁵¹ משרד הבריאות מציין כי בשנת 2015 הוסבה אשפוזית "אלה" במתחם "רטורנו" לאשפוזית המקבלת נערות ונשים בלבד עד גיל 29, והיא מופעלת על-ידי צוות נשי בלבד. לדברי המשרד, מאז ההסבה יש יותר פניות של נשים ויש צורך בשירות נפרד לנשים. במרכזים לטיפול תרופתי ממושך יש תוכניות ייעודיות לנשים, ובחלקם יש שעות פעילות נפרדות לנשים. המשרד מציין כי קיימת הנגשה תרבותית בכל המסגרות שבאחריות משרד הבריאות, וכי בכל המרכזים יש ייצוג של מטופלים מהאוכלוסייה הערבית. לאוכלוסייה הערבית יש מרכז אשפוזי ייעודי (טמרה) ומרכזים לטיפול תרופתי ממושך באום-אלפחם ונצרת.

⁴⁹ תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא: טיפול בנפגעי סמים בקרב קבוצות באוכלוסייה, התקבלה ביום 7 ביולי 2016.

⁵⁰ תשובת משרד הבריאות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא: טיפול בנפגעי סמים בקרב קבוצות באוכלוסייה, התקבלה ביום 27 ביוני 2016.

⁵¹ שם.



הסנגוריה הציבורית מסרה בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת כי "אין די פתרונות טיפוליים המותאמים ומונגשים לאוכלוסיית ייחודיות: טיפול מותאם לקטינים וצעירים יוצאי אתיופיה; טיפול מותאם לאנשים עם תחלואה כפולה וטיפול מותאם למכורים כרונית".⁵² אשר למכורים כרונית, הסנגוריה מציינת כי בשנים האחרונות נעשה מאמץ בעולם המערבי לפתח מדיניות טיפול בנפגעי סמים אשר אינה מבוססת בהכרח על ציפייה לגמילה מלאה. כפי שצינו 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 אכיפה סלקטיביות ומפלוגות עלולים להוביל להגברת האי-אמון והפחד של אנשים הנמנים עם קבוצות אלה מפני רשויות אכיפת החוק. למשל, אנשים אלו עלולים לראות במשטרה גוף שאינו נוהג בהם בהגינות ומפעיל נגדם כוח לא פרופורציונלי. גם מידת האמון שלהם במערכת המשפט עשויה להיות נמוכה, כך שהיחס שלהם כלפי רשויות אכיפת החוק ומוסדות המדינה בכללותם עלול להיות שלילי במיוחד.⁵³ במצב עניינים כזה גם ניסיונות לטפל בעבריינים מקבוצות אוכלוסייה אלו ולשקמם עשויים שלא לזכות לשיתוף פעולה, וניסיונות להתערבות וסיוע לקהילות עשויים שלא לצלוח, משום שרשויות אכיפת החוק שמנסות לשנות את נורמות ההתנהגות עדיין נתפסות כמפלוגות. עם זאת, יש מדינות שהכירו בבעיה ובחרו להתמודד עם המתח בין הציבור לרשויות אכיפת החוק, במטרה לנסות להתמודד עם אכיפה לא שוויונית.

בהצהרה משותפת שפרסמה האספה הכללית של ארגון האומות המאוחדות ביוני 2016, בתום כנס שעסק בהתמודדות העולמית עם בעיית הסמים, פורסמו הדברים שלהלן, בסעיף שעניינו **המלצות אופרטיביות לנושאים רחבים: סמים וזכויות אדם, נוער, ילדים, נשים וקהילות**:⁵⁴

"אנו שבים ומזכירים את מחויבותנו לכיבוד, הגנה וקידום כל זכויות האדם, החירויות הבסיסיות והכבוד העצמי של כל הפרטים ושלטון החוק בפיתוח ויישום מדיניות סמים"⁵⁵ בהמשך לכך, הומלץ על נקיטת הצעדים האלה:

- א. קידום ופיתוח הידע של מקבלי ההחלטות ברשויות הלאומיות הרלוונטיות האחראיות לתוכניות סמים.
- ב. הבטחת גישה שוויונית ולא מפלה לבריאות, לטיפול ולשירותים חברתיים במניעה, בטיפול ראשוני ובתוכניות טיפול, לרבות תוכניות המוצעות לאסירים ולמרותקים.
- 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 ולהשתתף בסחר בסמים.

⁵² תשובת הסנגוריה הציבורית על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא: אכיפת עבירות סמים בקרב קבוצות באוכלוסייה, התקבלה ביום 14 ביוני 2016.

⁵³ Richard R.W. Brooks, "Fear and fairness in the city: Criminal enforcement and perceptions of fairness in minority communities", *S. Cal. L. Rev.* 73, 1999, p. 1219.

⁵⁴ "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.

⁵⁵ 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.



ה. פיתוח תיאום וקישור אפקטיבי בין מערכת המשפט, החינוך, אכיפת החוק והשירותים החברתיים, להבטחת מילוי צרכים נפשיים ופיזיים של קטינים שהם משתמשים בסמים ונפגעי פשעי סמים.

ו. יישום אמצעים מותאמים לטיפול בילדים ובני-נוער נפגעי סמים.

ז. הטמעה של הגישה המגדרית בבחינה, פיתוח ויישום של תוכניות להתמודדות עם סמים והפיקוח עליהן.

להלן יוצגו כמה צעדים שנקטו בשנים האחרונות מדינות בעולם, ובראשן ארצות-הברית, 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 עמה. הנאום שנשא ראש סוכנות ה-FBI בפברואר בשנה שעברה, שאת עיקרו הבאנו לעיל, הוא דוגמה לעצם ההכרה של הסוכנות בדפוס אפליה גזעית שהיו נהוגים בסוכנות ושחלקם עדיין קיימים.

עם זאת, ההכרה בקיומה של הבעיה בארה"ב החלה עוד קודם. נשיא ארצות-הברית 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.⁵⁶ בשנת 2001 העלה הנשיא בוש את הנושא בנאומו בקונגרס והורה לתובע הכללי של ארצות-הברית לגבש הנחיות ספציפיות להתמודדות עם הנושא ולסיום הפרופילינג הגזעי. בעקבות הצהרות אלו נעשו ניסיונות לכונן חוק שיאסור פרופילינג אתני, אך הם לא צלחו. בהמשך לכך, פורסם מטעם משרד המשפטים מסמך הנחיות של התובע הכללי שעסק בסוגיה זו.⁵⁷

3.2. הנחיות ברורות לאכיפה

מסמך ההנחיות לרשויות אכיפת החוק הפדרליות **פורסם על-ידי התובע הכללי העומד בראש משרד המשפטים של ארצות-הברית בשנת 2003**. בשנת 2014 עודכן המסמך והורחב, והוא הוחל על אכיפה 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 עיקרי ההנחיות בדבר המקרים שבהם מותר לעשות שימוש במידע מובחן על חשוד, הנמנה עם אחת מהקטגוריות שפורטו לעיל, והנסיבות שבהן יש איסור מוחלט לעשות כן:⁵⁸

1. אנשי אכיפת החוק לא יתבססו על דעות מוקדמות כלליות, אלא רק על מאפיינים פרטניים המבוססים על מידע.

2. המידע חייב להיות רלוונטי למסגרת הזמן והמקום.

3. המידע חייב להיות מהימן.

⁵⁶ 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, p. 727.

⁵⁷ U.S. Department of Justice, [Fact Sheet- Racial Profiling](#), June 2003.

⁵⁸ 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.



4. אפיון המבוסס על מידע חייב להיות תמיד ביחס לחשוד מסוים או תקרית מסוימת, פעילות פלילית מתמשכת, איום על המדינה או ביטחון המולדת, הפרה של חוק ההגירה הפדרלי או פעילות מודיעין בלתי מורשית.

5. יש לעשות 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 שהציג משרד המשפטים:⁵⁹

בנקיטת פעולות אכיפת חוק שגרתיות או ספונטניות בתוך גבולות ארצות-הברית, חל איסור לעשות שימוש במאפייני גזע, דת, לאום, מין, נטייה מינית ונטייה מגדרית. פעולות אכיפת חוק כאמור הן למשל פעולות של משטרת התנועה, שיטור קהילתי, תגובה להתנהגות של אזרחים יחידים ופעולות אחרות המבוצעות דרך שגרה. **שימוש במאפיינים מבחינים ייעשה רק אם מחפשים חשוד מסוים** ורק אם יש ידע מוקדם מהימן על מאפייניו. המידע חייב להיות על אדם מסוים שלכאורה ביצע את הפשע, ולהתבסס על רשימה של מאפיינים מוגדרים שעדי הראייה סיפקו. **בפשעים שבהם אין מידע מובחן על חשוד אך יש מידע מבוסס על ארגון או קבוצה שביצעו את המעשה או על המניע לביצוע הפשע, או יש מידע מודיעיני מוקדם**, מותר להשתמש במאפיינים מבחינים כדי לתפוס את החשודים, כל עוד החיפוש המבחין נעשה רק למטרות החקירה ורק על-פי העובדות הידועות. אין להישען על תפיסות והנחות מקדימות שאינן מבוססות או בהסתמכות על אירועי העבר. המידע חייב להיות רלוונטי למקום ולזמן של הפשע שבוצע או של איום שעומד על הפרק. **בפשעים או איומים שיש להם קשר לביטחון המדינה, מלחמה בטרור, שלום הציבור והפרה של חוקי ההגירה**, מותר להשתמש במידע מבחין כדי לתפוס חשודים, על-פי הכללים שפורטו קודם לכן: קיום מידע מודיעיני מקדים, רלוונטיות לאירוע האמור והסתמכות על עובדות.

בשנת 2010 פרסמה גם סוכנות האיחוד האירופי לזכויות אדם בסיסיות (FRA), מדריך למניעת פרופילינג גזעי (Understating and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide). הסוכנות מציינת כי השימוש בפרופילינג נפוץ במדינות מערביות רבות, בייחוד לאחר הפיגועים במגדלי התאומים בארה"ב והתגברות מתקפות הטרור הבין-לאומיות. עם זאת, יש להבחין בין פרופילינג המתבסס על טעמים מוצדקים לפרופילינג פסול. הסוכנות קראה לבכירי רשויות החוק בכל אחת מהמדינות להגדיר בבירור את עקרונות השימוש במידע המבחין, והגדירה את המקרים שבהם רשויות אכיפת החוק יכולות להשתמש במידע על מאפייניו של אדם:⁶⁰

א. **שימוש במידע מודיעיני** – פרופילינג על בסיס מידע מודיעיני, לשם חיפוש חשוד על-פי מאפיינים ספציפיים הנגזרים מהפשע שכבר בוצע, הוא פרופילינג לגיטימי.

ב. **אפיון התנהגות** – אפשר להשתמש במידע שמבוסס על התנהגותו של חשוד ועל הפרופיל הפסיכולוגי שלו. מידע כזה יתבסס על ניתוח המניע של החשוד ועל הידע והניסיון של צוות החקירה, אך יש להימנע ככל האפשר משימוש במאפייניו החיצוניים והביולוגיים של החשוד.

ג. **כריית מידע** – אפשר להסתייע במאגרי מידע ממוחשבים ולהצליב נתונים על האוכלוסייה כדי לנסות לפענח פשע קיים או איום מוחשי. שימוש בכריית מידע כדי להתמודד עם חשש עתידי כללי,

⁵⁹ שם.

⁶⁰ FRA, [Towards More Effective Policing. Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide](#), 2010, pp. 11-14.



או כדי "לסמן" קבוצות של חשודים פוטנציאליים הוא בעייתי, ולא תמיד עולה בקנה אחד עם זכויות האדם הבסיסיות לפרטיות.

3.3. הכשרה לשוטרים ותיעוד עבודת השוטרים

במסמך התובע הכללי האמריקני משנת 2014 נוספו כמה צעדי פעולה על אלו שהוזכרו במסמך משנת 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 נכללת המלצה של הסוכנות לתת הדרכה והכשרה לשוטרים ולאנשי אכיפת החוק בנושאים אלו: מידע על חוקים האוסרים אפליה, התמודדות עם דעות ותפיסות מוקדמות, העלאת המודעות להשלכות האפליה ולחשיבות אמון הציבור במערכות האכיפה ועצות יישומיות כיצד לתקשר עם הציבור. על-פי דוח הסוכנות, חלק מהמדינות, למשל אוסטרליה, בריטניה ואירלנד, מכשירות כבר היום את אנשי אכיפת החוק בנושאי גיוון תרבותי ורגישות תרבותית.⁶¹

לצד הכשרה לשוטרים, ממליצים בסוכנות לזכויות האדם האירופית לחייב את השוטרים **לתעד את פעולות המעצר והחיפוש שלהם בטפסים קבועים**.⁶² על-פי מחברי הדוח, בזכות נוהל כזה השוטרים ישקלו היטב את מעשיהם וייטו לבצע מעצרים מסיבות מבוססות, ובמקביל תפוח ותקודם השקיפות מצד רשויות החוק, ואמון הציבור בהן יגבר. בטפסים מעין אלו ייכתבו הסיבה למעצר, שם השוטר והתחנה שהוא משתייך אליה, תוצאת המעצר, וכן פרטים על האדם שנעצר, עוכב או עבר חיפוש. בין הפרטים על אדם זה, אפשר לבקש לכלול מידע על מוצא אתני, דת וגזע, אך החשוד רשאי לסרב למסור אותם. יתרון נוסף של איסוף מידע כזה הוא יצירת מאגר נתונים מהימן בזמן אמת לשם ניתוח עבודת המשטרה ואפיון דפוסי הפעילות שלה, כפי שיורחב בסעיף הבא.

3.4. איסוף מידע על חשודים ועל אכיפה מפלה

איסוף מידע מפורט על מאפייני החשודים, הנאשמים והאסירים נחשב לצעד מבורך בקרב מדינות אשר נאבקות בגזענות, ובראשן ארצות-הברית. על פניו, תשאול אנשים שבאו במגע עם המשטרה על מוצאם האתני, דתם, המגדר שלהם או נתונים אישיים אחרים נראה כחידירה לפרטיות וכפרקטיקה גזענית ומפלה כשלעצמה, אולם העוסקים בתחום מצביעים על כך שההתמודדות עם תופעת האפליה באכיפת החוק מתחילה כבר בעצם איסוף הנתונים וניתוחם. את הדברים האלה 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 אתם בנוגע להפרת החוק ולסיכון שלום הציבור, ולאלו שמעמיתם אותנו. 'מידע' נראה על פניו יבש ומשעמם, אך בלעדיו אנו לא יכולים להבין את העולם שלנו

⁶¹ FRA, [Towards More Effective Policing. Understanding and preventing discriminatory ethnic profiling: A guide](#), 2010, pp. 50.

⁶² שם, עמ' 54.



ולהפוך אותו לטוב יותר... אנו פשוט חייבים לשפר את הדרך שבה אנו אוספים ומנתחים נתונים כדי לראות את טבע ההתרחשויות בקהילות שלנו".⁶³

את ההכרה בצורך לאסוף מידע מבחין, כולל מידע על גזע, לאום, דת ומגדר, ועל פעולות משטרתיות שנעשו, ביטא הנשיא קלינטון עוד ב-1999 בהוראה שהוציא בדבר איסוף מידע על פרטים בעת מעצר, חיפוש או תשאול. ואכן, מחלקת המשפטים האמריקנית פרסמה כמה דוחות שהוצגו בהם נתונים עם פילוחים מגדריים, אתניים, גזעיים ואחרים בנוגע לפעולות אכיפה – כאמור, חלק מהנתונים הובאו במסמך זה.⁶⁴ במסמך ההנחיות של מחלקת המשפטים האמריקנית והתובע הכללי משנת 2014 יוחד סעיף נפרד לאיסוף מידע, ונכתב כי סוכנויות אכיפת החוק מחויבות לאסוף ולנטר מידע על תלונות בדבר הפרה של ההנחיות ולבצע מחקר יזום ופרויקטים לאיסוף מידע.⁶⁵

יודגש שלא ברור כיצד צעדים אלה מיושמים בפועל ומהן השפעותיהם, ועם זאת יש הסכמה שאיסוף מידע הוא שלב חיוני בזיהוי הבעיה ובהתמודדות עמה. כאמור, אין בידנו מידע על אכיפת עבירות סמים כלפי קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל, ומידע זה אינו מפורסם בדוחות פומביים עתיים או חד-פעמיים.

⁶³ "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 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.

⁶⁴ U.S. Department of Justice, [Contacts between Police and the Public, 2005](#), published April 2007, [Contacts between Police and the Public, 2008](#), published 2011.

⁶⁵ 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, אתר משרד המשפטים.
- ארגון האומות המאוחדות, [הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות אדם](#), אומצה ביום 10 בדצמבר 1948, נוסח עברי רשמי, אתר משרד המשפטים.

ספרים ומאמרים

- טמיר, מיכל, [אכיפה סלקטיבית](#), הוצאת נבו, 2008.
- 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 R.W., "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.
- 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](#), Steven K. Rice and Michael D. White (eds.), *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

- ד"ר ענבר, עדי [סמים ואלכוהול: נתוני רקע, חקיקה ופעילות גופי המדינה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 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.
- תשובת הסגוריה הציבורית על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא: אכיפת עבירות סמים בקרב קבוצות באוכלוסייה, התקבלה ביום 14 ביוני 2016.



- תשובת משרד הבריאות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא: טיפול בנפגעי סמים בקרב קבוצות באוכלוסייה, התקבלה ביום 27 ביוני 2016.
- תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא: 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](#).
- 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.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע