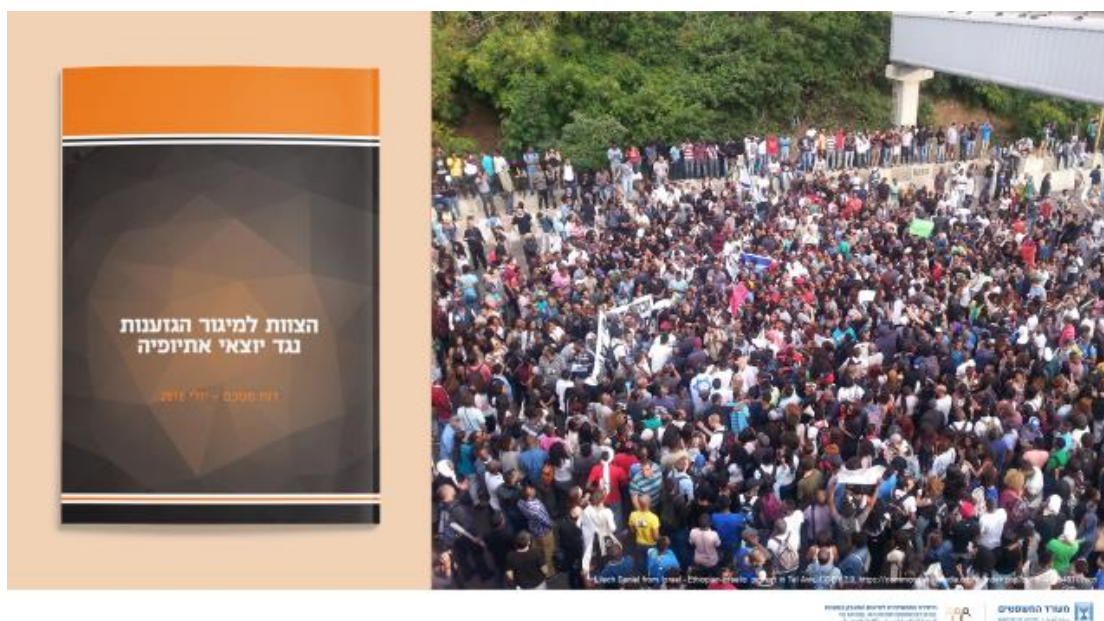


## חומר רקע על היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות

### רקע להקמת היחידה

היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות הוקמה בפברואר 2017, על פי החלטת ממשלה מס' 1958<sup>1</sup>, אשר התקבלה באוגוסט 2016 על ידי ועדת שרים בראשות ראש הממשלה ח"כ בנימין נתניהו, שעסקה בעניין מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית. הממשלה אימצה את המלצות הועדה הבין משרדית למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה (להלן: "הועדה הבין משרדית"; "ועדת פלמור").



אחת מאבני היסוד המרכזיות בהמלצות הועדה הבין-משרדית היא הקמתה של יחידה ממשלתית לתיאום המאבק בגזענות במשרד המשפטים (להלן: "היחידה"), שתיתן מענה לכלל האוכלוסיות בחברה הישראלית, אשר נפגעות מגזענות ואפליה מכל סוג. עיקרי תפקידי היחידה נקבעו בהחלטת הממשלה וכוללים:

- תיאום וסנכרון הפעילות הממשלתית במניעת גזענות ואפליה.
- קליטת תלונות, הפנייתן לטיפול הגורמים הרלוונטיים ומעקב אחר הטיפול בהן.
- מעקב אחר יישום המלצות הועדה הבין משרדית למיגור גזענות.
- כתיבה ופרסום של דוח שנתי המפרט את פעילות היחידה ומשרדי הממשלה ביחס לטיפול בתלונות בגין גזענות ואפליה, וצעדי מניעה ומדיניות שנקטו לשם קידום השוויון ומניעת אפליה.
- בחינת הצורך בשינוי חקיקה הדרושים למניעת גזענות ואפליה, העלאת הצעות בנושא בפני שר המשפטים, וקידומן עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים במשרד המשפטים.

<sup>1</sup> קישור להחלטת הממשלה: [https://www.gov.il/he/departments/policies/2016\\_dec1958](https://www.gov.il/he/departments/policies/2016_dec1958)



- גיבוש רשימת מומחים, אנשי מקצוע, שחקנים, יוצרים ובעלי כישורים רלבנטיים מקרב יוצאי אתיופיה והנגשת הרשימה לאמצעי תקשורת לגיוון רשימת המומחים המופיעים בתקשורת.
- הפקת שידורים יזומים, שיופצו במטעם הממשלה ואשר יקדמו מסרים מתאימים למיגור הגזענות.

### חזון היחידה

מניעה ומיגור גזענות ממסדית- במשרדי ממשלה ומוסדות ציבור- על רקע צבע עור, מוצא, לאום ודת כלפי כלל הקבוצות בישראל, באמצעות שינוי מדיניות ופרקטיקות ארגוניות, לקידום שוויון וחוסן חברתי במדינת ישראל.

### הקמה ופעילות היחידה

כחלק מהותי ביישום החלטת הממשלה למיגור גזענות, נבחר גורם מקצועי שיעמוד בראש היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות. היחידה הוקמה על ידי עו"ד אווקה קובי זנה, שנבחר לתפקיד בהליך מכרזי והחל בתפקידו ביום 1.2.2017. לפני תפקיד זה, כיהן עו"ד זנה כסגן בכיר לפרקליט מחוז תל אביב קרוב ל-11 שנים ועסק במגוון תחומי המשפט הפלילי והמנהלי. עו"ד זנה למד משפטים במסגרת העתודה האקדמית של צה"ל והוא בדרגת רס"ן (במיל').

כפי שיפורט להלן, בחמש השנים ו-10 חודשים מאז הקמתה של היחידה, ביססה היחידה את עצמה כגוף המקצועי המרכזי בשירות המדינה, שמוביל את המאמץ הממשלתי למיגור גזענות ואפליה. יש לציין כי היחידה פועלת מכוח החלטת הממשלה ופעילותה טרם עוגנה חקיקה.

בשנים הראשונות לפעילות היחידה, הוקמה התשתית לעבודתה של היחידה שמאפשרת לה ליצור שינוי משמעותי ולהיאבק בגזענות בשירות הציבורי:

1. המועצה הציבורית המייעצת: לצד היחידה מונתה ופועלת מועצה ציבורית מייעצת בראשות המשנה לנשיאת בית המשפט העליון (בדימוס) פרופ' אליקים רובינשטיין, שחבריה מגיעים מחלקיה השונים של החברה הישראלית ומתאפיינים בידע מקצועי ובניסיון רלוונטי לעבודת היחידה. חברי המועצה כוללים מהאקדמיה, המגזר הציבורי והשלישי.
2. ממוני מניעת גזענות: מאז הקמתה מינתה והכשירה היחידה למעלה מ-70 ממונים וממונות למניעת גזענות במשרדי ממשלה ויחידות סמך. היחידה קיימה, בשיתוף פעולה עם נציבות שירות המדינה, 3 מחזורים של קורס הכשרה מקצועי למניעת גזענות בשירות המדינה. כיום מתקיים מחזור רביעי של קורס ההכשרה, שמשותפים בו גם ממונות למניעת גזענות ברשויות מקומיות (עיריית ראשון לציון ועיריית תל אביב-יפו).
3. פרסום דו"חות פעילות שנתיים: מאז הקמתה מפרסמת היחידה מידי שנה דוח שנתי המפרט את פעילות היחידה ומשרדי הממשלה שונים למאבק בגזענות. הדו"ח מוגש לשר



המשפטים ומתפרסם לציבור מידי שנה ביום 21.3.2021 במסגרת ציון היום הבינלאומי למאבק בגזענות.<sup>2</sup>

4. פורום חברה אזרחית למאבק בגזענות: היחידה מובילה פורום חברה אזרחית למאבק בגזענות שמטרתו - הידוק שיתוף הפעולה בין הממשלה לארגוני החברה האזרחית בכל הנוגע למאבק בגזענות, חיבור לצרכים בשטח בקרב ציבורים שונים וקבלת הצעות ורעיונות למהלכים שיכולה הממשלה לקדם למיגור ולמניעת גזענות מוסדית. בפורום חברים למעלה מ-50 ארגונים מתחומי פעילות שונים בקשר למאבק בגזענות ובאפליה, ונבחרו במסגרת פרסום "קול קורא".

5. טיפול בתלונות: מאז הוקמה היחידה, רוכז מאמץ משמעותי בטיפול מקצועי, מסור ושיטתי בתלונות המתקבלות ביחידה, ובפרסום והנגשת היחידה לציבור. היחידה מטפלת במאות תלונות מידי שנה ובאלפי מתלוננים מכלל החברה הישראלית מאז הקמתה.

### תחומי פעילות

כחלק מתפיסה של מיקוד כמהלך אסטרטגי, פועלת היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות במישורים אלה:

1. טיפול בתלונות: קבלה של פניות מאזרחים שחוו או היו עדים לתופעות של גזענות ממוסדת/מוסדית, הפנייתן לגורמים מטפלים הרלוונטיים ומעקב אחר הטיפול.
2. שינוי מערכת: במקביל לטיפול פרטני בתלונות, היחידה פועלת לשינויים מוסדיים רוחביים בדרכים אלו:

א. זיהוי של מדיניות או פרקטיקות שמקבעות, משעתקות או מאפשרות גזענות מוסדית והובלה של שינוי מערכתי במשרדי ממשלה ובשירות הציבורי. השינוי המערכתי מתבצע בכלים משפטיים (שינוי חקיקה, תקנות ונהלים, העברת עמדת היחידה לפרקליטות בתיקים הרלוונטיים) ובכלים ארגוניים רכים (באמצעות הכשרת הממונים המשרדיים למניעת גזענות).

ב. מעקב אחר יישום דוח הצוות הבינמשרדי למיגור גזענות.

ג. יישום החלטות הממשלה 1958 שהוזכרה לעיל והחלטת ממשלה 2254 הנוגעות למדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית.

3. פיתוח ידע: פיתוח של ידע מקצועי, משפטי ומחקרי בנושא של גזענות, שבעזרתו ניתן לפתח הכשרות, לייעץ ולהוביל תהליכי שינוי בשירות הציבורי ומשרדי הממשלה.

<sup>2</sup> לעיון בדוחות הפעילות של היחידה:

א. דוח הפעילות הראשון של היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות:  
[https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/report\\_racism](https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/report_racism)

ב. הדו"ח השנתי של היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות לשנת 2018:  
[https://www.gov.il/BlobFolder/reports/report\\_activity/he/report\\_activity.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/report_activity/he/report_activity.pdf)

ג. הדו"ח השנתי של היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות לשנת 2019:  
[https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/report\\_activity\\_2019](https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/report_activity_2019)

ד. הדו"ח השנתי של היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות לשנת 2020:  
[https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/report\\_2020](https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/report_2020)

ה. הדוח השנתי של היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות לשנת 2021:  
[https://www.gov.il/BlobFolder/reports/report\\_2021/he/report.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/report_2021/he/report.pdf)



## מיקוד אסטרטגי בפעילות

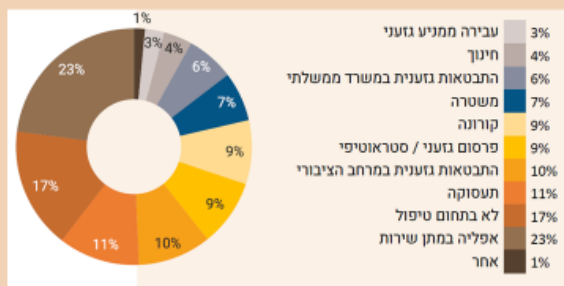
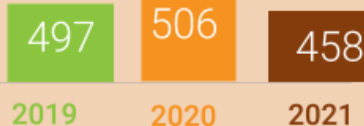


### הדו"ח השנתי של היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות לשנת 2021:

- **תלונות:** בשנת 2021 הוגשו ביחידה תלונות על 458 אירועים בנושא גזענות ואפליה. נושאי התלונות כוללים: אפליה במתן שירות, אפליה בתעסוקה, התבטאות או פרסום גזעני, טענות על התנהלות פסולה של גורמי אכיפת החוק, התנהלות מערכת החינוך ועוד.
- **התפלגות התלונות לפי נושאים:** 23% מהתלונות היו בנושא אפליה במתן שירות, 10% מהתלונות בנושא התבטאות גזענית, 11% מהתלונות בנושא אפליה בתעסוקה, 9% מהתלונות בנושא פרסום גזעני/סטראוטיפי, 7% מהתלונות בנושא גורמי אכיפה, 4% מהתלונות בנושא חינוך, 3% מהתלונות בנושא ביצוע עבירות ממניע גזעני.
- **התפלגות התלונות לפי זהות המתלונן:** 24% מהתלונות הן בקשר לאירועים כלפי יוצאי אתיופיה, 24% מהתלונות הן בקשר לאזרחים ערבים, 10% מהתלונות הן בקשר לחברה החרדית, 6% תלונות בקשר לדוברי רוסית, 4% תלונות בקשר לבני עדות המזרח והשאר מתייחס לקבוצות אוכלוסיות שונות בחברה.

## תלונות 2021

- 24% מהאירועים ביחס ליהודים ממוצא אתיופי
- 24% מהאירועים ביחס לאזרחים בני החברה ערבית
- 10% ביחס לחברה החרדית





- **שינוי מערכתי:** היחידה מתמקדת ב-3 תחומים בהם שינוי מערכתי מקיף יש בו להשפיע לטובה על הציבור: תעסוקה, חינוך, מערכת אכיפה. היחידה מובילה מהלך משמעותי בנושא חינוך גזענות. היחידה הובילה לפעילות רחבה של משרד החינוך- לחינוך לחיים בשותפות וחינוך נגד גזענות. הוועדה לוותה על ידי היחידה וגיבשה מסמך המלצות לחינוך נגד גזענות במערכת החינוך<sup>3</sup>.
- **פיתוח ידע:** היחידה רואה חשיבות רבה בפיתוח ידע בתחום עיסוקה במאבק בגזענות. היחידה פיתחה את "ההלפר: מדריך ארגוני למאבק בגזענות". "ההלפר" הוא מודל לתהליך ארגוני ואישי כולל ומעמיק למיגור ומניעה של גזענות, ושמו מורכב מראשי תיבות של חמשת שלביו: הקשבה, הכרה, לקיחת אחריות, פעולה ורפלקציה. בנוסף, פותחה לומדה בנושא מניעת גזענות לעובדי השירות הציבורי, אשר הופצה ביום זכויות האדם הבין-לאומי, החל ב-10 בדצמבר. הלומדה כוללת מידע בסיסי שכל עובדת ועובד צריכים לדעת על מנת להתמודד בצורה מיטבית עם אירועי גזענות
- 6. **פעולות להנגשת היחידה:** היחידה הקימה אתר אינטרנט, דף פייסבוק והשתתפה בעשרות אירועים וכנסים על מנת להביא את דבר קיומה לידיעת הציבור ככתובת מרכזית להגשת תלונות ופורסם קמפיין למניעת גזענות<sup>4</sup>. אגף דוברות במשרד המשפטים מסייע ליחידה להנכיח את פעילותה בקרב הציבור<sup>5</sup>. דוגמאות לחשיפת פעילות היחידה:



<sup>3</sup> קישור למסמך המלצות לחינוך נגד גזענות: [https://www.gov.il/he/departments/news/1\\_document](https://www.gov.il/he/departments/news/1_document)

<sup>4</sup> קישור לקמפיין שפורסם: <https://www.youtube.com/watch?v=m8I4g98XohA>

<sup>5</sup> קישור לקמפיין רשת: <https://www.gov.il/he/Departments/General/campaign-racism>





אתגר משמעותי בפעילות היחידה נעוץ בהיעדר חקיקה המסדירה את פעילות היחידה הממשלתית וסמכויותיה. המאבק בגזענות הינו עיקש ומתמשך וככזה יש חשיבות רבה בהסדרה נורמטיבית של הפעילות למאבק בגזענות. יש לציין, כי צורך זה עלה עוד במסגרת עבודת הצוות הבין משרדי למיגור גזענות נגד ישראלים יוצאי אתיופיה, דוח שהוביל להחלטת ממשלה מס' 1958 מאוגוסט 2016, במסגרתה נקבע: **"בתום השנה הראשונה לפעילותה ייבחן עיגון סמכויותיה של היחידה בחקיקה"**.

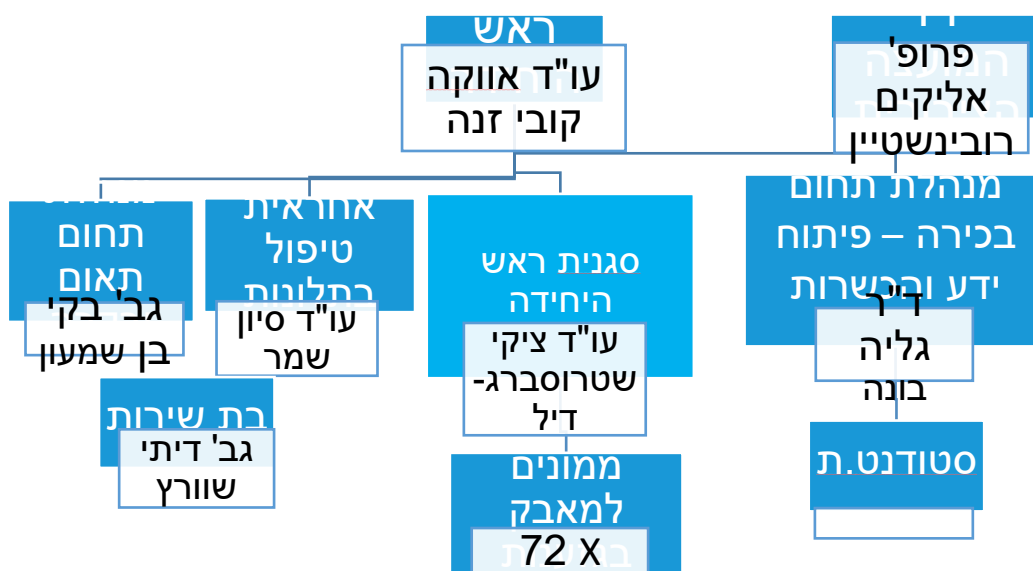
מאז הוקמה היחידה יש בקשה רציפה לעגן את פעילותה וסמכויותיה של היחידה בחוק. לאור החלטה לקדם חקיקה רלוונטית להסדרת פעילות היחידה, מתקיימת כיום עבודה ביחד עם מחלקת ייעוץ וחקיקה (ציבורי - חוקתי) שמטרתה לגבש הצעת חוק ממשלתית למאבק בגזענות.

נוסף על כך, מגמת עליה מתמדת בהיקף התלונות על רקע גזעני, הרחבת פעילות היחידה למניעת גזענות ברשויות מקומיות ורשויות ציבוריות, הקמת פורום ארגוני חברה אזרחית למאבק בגזענות ואמון הציבור הגובר בפעילות היחידה, כל אלה מצריכים משאבים הן בתקנים והם בתקציבים.

כן יש להוסיף, כי הוראה שעה שאפשרה מתן סיוע משפטי לנפגע גזענות, פג תוקפה בנובמבר 2021. הארכת הוראת השעה היא צורך מידי לטובת הציבור.



תרשים ארגוני:



לסיכום:

ממשלת ישראל עשתה צעד משמעותי למיגור גזענות בישראל. היחידה הממשלתית למאבק בגזענות ממלאת תפקיד משמעותי לקידום החוסן החברתי כלכלי של אזרחי מדינת ישראל. המאבק בגזענות מהווה משימה לאומית ויש צורך בעשייה משותפת של כלל המערכת הציבורית. על מנת לממש את מדיניות הממשלה למאבק בגזענות, יש צורך בקידום חקיקה להסדרת סמכויותיה ופעילותה של היחידה וכן להאריך את הוראת השעה למתן סיוע משפטי לנפגעי גזענות.