

משרד התרבות והספורט

מניעת אלימות בספורט

תקציר

רקע כללי

הספורט הוא מאבני היסוד של התרבות בעולם, ואירועי ספורט זוכים לעניין רב בקרב הציבור הרחב. אירועים אלה נועדו לשקף "שיתוף פעולה, עבודה בצוות, פיתוח הגוף ופיתוח הרוח"¹; עם זאת מתלווה להם, בארץ ובעולם, אלימות בעוצמות משתנות ובגוונים רבים ובהם אלימות פיזית, אלימות מילולית וגילויי גזענות.

חוק איסור אלימות בספורט, התשס"ח-2008 (להלן - חוק איסור אלימות בספורט או החוק), נחקק על בסיס המלצות של ועדות ציבוריות שעסקו בדרכים להתמודדות עם האלימות בספורט בעקבות אירועים חוזרים ונשנים של אלימות במגרשי הספורט. שר התרבות והספורט ממונה על ביצוע החוק. במסגרת החוק הוקמה המועצה הלאומית למניעת אלימות בספורט (להלן גם - המועצה), שנועדה ליעץ לשר על אמצעים ותכניות למניעת אלימות בספורט. בבסיס החוק ובהמלצות הוועדות שעסקו בנושא עומדת גישה מערכתית שמרכיביה העיקריים הם: תכלול המערך למניעת אלימות בספורט, שיטור אזרחי, שיפור הפעילות המשטרתית במישורי המודיעין והאכיפה, מאבק בגזענות, חינוך האוהדים, הילדים והנוער ושיפור חוויית הצפייה בספורט. ואולם גם בעונות המשחקים 2013-2015, אירעו מקרי אלימות באירועי ספורט.

1 ע"פ 5972/12 פינטו נ' מדינת ישראל [פורסם במאגר ממוחשב] מ-10.3.13.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-דצמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את יישומו של חוק איסור אלימות בספורט ואת יישומן של המלצות הוועדות שעסקו בנושא, בפרט בענפי הכדורגל והכדורסל. נבדקו הנושאים האלה: פעולות משרד התרבות והספורט (להלן גם - המשרד) והמועצה לתכלול המערך למניעת אלימות בספורט; שיטור אזרחי ואכיפה משטרתית; המאבק בגזענות בספורט; התמודדות עם אלימות אוהדים; שיפור חוויית הצפייה; מניעת אלימות בליגות של ילדים ובני נוער; והטמעת כללי אתיקה מקצועית בקרב ספורטאים (הקוד האתי). הבדיקה נעשתה במשרד התרבות והספורט, במועצה למניעת אלימות בספורט, במטה הארצי של משטרת ישראל (להלן - מטא"ר) - באגף מבצעים, שיטור וקהילה (אג"ם) ובאגף חקירות ומודיעין (אח"ם), במחוז צפון ובמרחב יפתח שבמחוז תל אביב, בהתאחדות לכדורגל ובאיגוד הכדורסל. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) ובמועצה להסדר הימורים בספורט.

הליקויים העיקריים

אי-תכלול המערך למניעת אלימות בספורט בידי משרד התרבות והספורט והמועצה

1. מאז הוקמה המועצה למניעת אלימות בספורט בספטמבר 2009, היא לא הציעה תכנית פעולה לטיפול בנושא האלימות בספורט ולא הצליחה לרתום את הגופים הנוגעים בדבר ליצירת מאגר נתונים על אירועי אלימות.
2. אף שהמשרד אחראי לתכלול הפעולות ליישום החוק לאיסור אלימות בספורט, ליישומן של המלצות המועצה וההמלצות של הוועדות שהוקמו בנושא, הוא והגופים הנוגעים בדבר (המשטרה, המשרד לבט"פ, משרד החינוך, ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל) - לא הביאו לידי סיום את הפעולות שנועדו לשפר את האבטחה האזרחית. כמו כן, לא גיבש המשרד תכניות לחינוך הספורטאים בליגות הילדים והנוער, תכניות להתמודדות עם התנהגות אלימה וגזענית של אוהדים ותכניות לשיפור חוויית הצפייה במתקני הספורט.

אי-הכשרת מערך שיטור אזרחי

אף שסמוך להפעלת החוק נמצאו פגמים בתנאי הסף למינויים והכשרתם של מנהלי אירוע וסדרנים שנועדו לנהל אירועי ספורט ולשמור על הסדר והבטיחות בהם - לא השלימו משרד התרבות והספורט והמשטרה את גיבוש ההצעה לתיקון החוק שנועדה לשנות את תנאי הסף כאמור. לפיכך אין ביכולתם של בעלי תפקידים אזרחיים אלה להתמודד עם האלימות באירועי הספורט.

בניגוד להוראות המשטרה, מנהלי האירוע אינם מגישים דוחות סיכום אירוע למפקדי המשטרה הטריטוריאליים, ואלה מצדם אינם מוודאים את כתיבת הדוחות והגשתם כנדרש. הדבר פוגע ביכולתה של המשטרה והגופים האחרים הנוגעים בדבר לקבל החלטות ולהפיק לקחים. כמו כן לא הקימה המשטרה מאגר נתונים של סדרנים שיבטיח את מהימנות הסמכתם ואת טיב הכשרתם, אף שהצורך בכך עלה כבר סמוך לכניסת החוק לתוקף.

חריגות בהקצאת כוחות אבטחה ואי-מיצוי החקירה והתביעה

מפקדי המשטרה לא פעלו על פי מתווה אג"ם להקצאת כוחות אבטחה - סדרנים ושוטרים בשכר - בליגות המקצועניות והקצו לכך כוח גדול ממנו בהרבה. לפיכך לא הושגו היעדים של צמצום כוחות האבטחה, הפחתת עלותם ויצירת אחידות בהקצאתם.

בליגות הנמוכות² ובליגות הילדים והנוער (להלן - ליגות החובבים), לא קבעה המשטרה מתווה להקצאת כוחות האבטחה, וכל מחוז נוקט דרכי פעולה שונות שחלקן אף כרוכות בקבלת התחייבות מהקבוצות למנוע כניסת קהל למגרשים כדי שהן לא תידרשנה להקצות כוחות אבטחה.

למרות המדיניות המחמירה וההנחיות החוזרות של המפכ"ל וראש אח"ם לתת עדיפות לטיפול בעברות אלימות בספורט, לרבות מיצוי החקירה והימנעות מסגירת תיקים בשל "חוסר עניין לציבור" - בשלוש עונות הספורט האחרונות, 2011-2014, סגרו יחידות החקירה כ-76% מכלל תיקי החקירה שנפתחו, כ-57% מהם נסגרו בשל "חוסר עניין לציבור"; יחידות התביעה סגרו בתקופה זו כ-38% מהתיקים שהועברו אליהן, כ-29% מהם בשל "חוסר עניין לציבור".

אף שהחוק הקנה לקציני המשטרה סמכות לחייב אוהדים שכניסתם למגרש הוגבלה באמצעים מינהליים להתייצב בתחנת משטרה בעת קיום משחקים, ברובם המכריע של המקרים (כ-86%) הקצינים לא מפעילים סמכות זאת. המשטרה גם לא הקימה מערך טכנולוגי שיסייע לה לזהות מורחקים ולמנוע את כניסתם לאירועי הספורט.

2 ליגה א', ליגה ב' וליגה ג'.

עד מועד סיום הביקורת לא דן הפיקוד הבכיר של המשטרה בהצעה למתווה להקמת יחידה משטרתית ייעודית לטיפול בתופעות האלימות בספורט; זאת - אחרי כשנתיים וחצי מפרסום המלצות ועדת צור³, וכשבעה חודשים מגיבוש המתווה להקמתה בידי חטיבת המודיעין באח"ם.

התמודדות לקויה עם הסתה לגזענות וקריאות גזעניות במגרשי הספורט

המשרד לא נקט פעולות ארוכות טווח לתכלול, למידה, מיפוי, פיתוח תכניות והגברת המודעות הציבורית בכל הנוגע להיקפה של בעיית הגזענות בספורט ולא התווה כלים להתמודדות אתה. בכלל זה הוא לא הוביל עבודת מטה לקידום מתווה להתמודדות עם גילוי גזענות שהציע היועץ המשפטי לממשלה בפברואר 2013.

אף כי עוד מתחילת 2012 הנחה המפכ"ל את ראשי אח"ם ואג"ם לתת עדיפות לטיפול בעברות גזענות - הם לא גיבשו תכנית פעולה בנושא זה, לא מיפו את המשחקים המועדים לביטויי גזענות, ויחידות השטח לא הקפידו לדווח על אירועים מסוג זה. עשייתה הלא מספקת של המשטרה משתקפת גם במיעוט תיקי החקירה שנפתחו בשנים 2011-2014 ובמספרם הדל של כתבי האישום שהוגשו במהלכן.

ההתאחדות לכדורגל אינה ממצה את כל הכלים החינוכיים, המניעתיים והאכיפתיים העומדים לרשותה לצורך ההתמודדות עם ביטויי גזענות בענף הכדורגל.

ליקויים בתחום החינוך בליגות של ילדים ונוער

אף כי גיבוש תכניות למניעת אלימות בספורט בקרב ילדים ונוער הוא אחד מתפקידיה של המועצה, וחשיבותו למערך למניעת אלימות אינה מוטלת בספק - משרד התרבות והספורט והמועצה וכן משרד החינוך, לא גיבשו תכנית בנושא ולא השלימו שום פרויקט מאלה שדנה בהם המועצה בשש וחצי שנות פעילותה. משרד החינוך לא נענה לפנייתיהם של ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל להיות שותף בהכנתן של פעילויות חינוכיות בתחרויות של ילדים ונוער שמתקיימות, בענפי ספורט אלה, מחוץ לתחומי בתי הספר.

איגוד הכדורסל וההתאחדות לכדורגל לא יישמו חלק ניכר מהמלצות המועצה בנוגע להגברת המחויבות של הורים לילדים ספורטאים להימנע מאלימות ולעודד את גילויי ההגינות במשחקי הילדים, לרבות חיוב הורים לחתום על "אמנת הגינות" ושילובם כסדרנים במשחקים. ההתאחדות לכדורגל לא דנה כלל בהמלצות ועדת זליכה⁴ העוסקות בדרכים לרתימת ההורים להפחתת ההתנהגות האלימה במשחקי ליגות הילדים והנוער שמתקיימים מחוץ לתחומי בתי הספר.

3 ועדה לבחינת הפעלת חוק איסור אלימות בספורט, בראשות ניצב (בדימוס) דוד צור.
4 ועדה לבדיקת המבנה הגיהולי של ענף הכדורגל בישראל, בראשות פרופ' ירון זליכה.

אי-גיבוש תכניות לשיפור חוויית הצפייה באירועי ספורט

המשרד, המועצה, ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל לא גיבשו תכנית פעולה כוללת לשיתוף פעולה עם אוהדי קבוצות, להסדרת התנהגותם ולשיפור חוויית הצפייה שלהם בהתאם להמלצות ולמודלים קיימים. להלן פירוט עיקרי הממצאים:

1. המשרד ואיגודי הספורט לא גיבשו מודל להסדרת היחסים עם האוהדים, ולא קידמו מודל לגישור בין האוהדים להנהלות הקבוצות. הם אף לא קידמו כלים אחרים להפחתת האלימות ולשמירה על הסדר מצד האוהדים, כגון: מיסוד ארגוני אוהדים והנפקת תעודות אוהד.
2. המשרד ואיגודי הספורט לא נרתמו כדי לקדם בחוק או בדרכים אחרות, את הגבלת השידור של אירועי אלימות במגרשים באמצעי התקשורת. המשטרה והגופים האחרים לא השלימו את גיבוש הרשימה של אמצעי העידוד שיתרו לשימוש האוהדים במשחקים.
3. המשרד, ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל לא קבעו סטנדרטים בסיסיים מוסכמים לתנאים במגרשי ספורט, לרבות אלה של ליגות החובבים, שבהם בעיית התשתיות חמורה במיוחד. בליגות המקצועניות אין אכיפה של הושבת אוהדים במקומות המסומנים, ולא ננקטות פעולות לעידוד הגעת נשים וילדים למגרשים.

ליקויים בהטמעת כללי אתיקה מקצועית לבעלי עניין בספורט

המשרד גיבש קוד אתי גנרי לספורטאים, מאמנים, שופטים וגורמים נוספים המעורבים בענפי הספורט (להלן - בעלי עניין) ופרסם אותו בסוף שנת 2011. ואולם, הוא לא פעל להבטחת התאמתו של הקוד לענפים השונים ולהטמעתו בקרבם. המשרד לא עמד על כך שגופי הספורט ידווחו לו על פעולות של התאמה והטמעה של הקוד האתי שעשו, ולא ביצע פעולות מעקב אחרות, ולפיכך אין ברשותו מידע על מידת ההתאמה וההטמעה שעשו גופי הספורט והקבוצות.

ההמלצות העיקריות

1. על משרד התרבות והספורט, האחראי לביצוע החוק ולתכלול המערך למניעת אלימות בספורט, להבטיח את יישום החוק ואת מימושו של מגוון ההמלצות שניתנו על ידי המועצה והוועדות ולגבש תכנית פעולה מקיפה בנושא זה. עליו לפעול ככל שיידרש להסרת חסמים המונעים את הובלת המערך ותכלולו, ולמצות בעקביות וברציפות את כל הכלים העומדים לרשותו לשם כך. על המועצה למניעת אלימות בספורט ליזום פעולות לאיתור צורכי המערך ולפתרון מחלוקות כדי להפוך לגוף בעל תרומה ממשית למניעת האלימות בספורט.
2. על המשטרה ליישם את מכלול הנהלים שקבעה למניעת אלימות באירועי ספורט ולהגביר את האכיפה בתחום זה, לרבות השימוש בכלי הבקרה לאיסוף נתונים על האירועים, מיצוי הדין עם עבריינים והקמת יחידה ייעודית לטיפול באלימות בספורט במישור החקירה והמבצעים.
3. לצד האכיפה של הוראות החוק בנושא, על המשרד, המשטרה, איגודי הספורט, משרד החינוך ובעלי עניין אחרים, לגבש תכניות בין-משרדיות ורב-תחומיות להתמודדות עם התבטאויות גזעניות בספורט ולהגברת המודעות הציבורית לחומרת התופעה. על ההתאחדות לכדורגל ליישם את הסטנדרטים הבין-לאומיים בדבר "אפס סובלנות לגזענות" במגרשי הכדורגל.
4. אשר לחינוך ילדים ונוער, דור העתיד של הספורטאים והצופים - הגישה המנחה צריכה להיות: "מה שניתן למנוע בתחילת הדרך או לתקן בקלות יחסית בגיל צעיר, הופך למשימה בלתי-אפשרית בהמשך"⁵. על משרד התרבות והספורט, משרד החינוך, המועצה, ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל לקיים מערך חינוכי משותף של כל בעלי הזיקה לילדים ונוער הנוטלים חלק במשחקים, להחדרת ערכי כבוד והגינות במשחקי הילדים והנוער. כמו כן עליהם לנקוט יד קשה כלפי כל ביטוי של אלימות במשחקים אלה מצד הילדים או הוריהם.
5. שיתוף פעולה עם אוהדים ושיפור חוויית הצפייה הם מרכיבים מרכזיים נוספים בהתמודדות למניעת אלימות בספורט ובקיומו של הפן התרבותי והחברתי באירועי הספורט. על המועצה ושאר הגופים הנוגעים בדבר לבחור בהקדם את דפוס הפעולה המחייב לחיזוק הקשר עם האוהדים ולמסדו ולפעול להטמעתו בקרב האיגודים והקבוצות תוך תיאום עם ארגוני האוהדים; זאת - לצד גיבוש רשימת אמצעי עידוד מותרים ושיפור התשתיות הפיזיות ורמת השירות במתקני הספורט יסייעו להבטיח את הנאת הצופים.
6. פרסום קוד אתי לבעלי עניין ורתימתם לפעילויות של חינוך והסברה למניעת אלימות בספורט הם נדבך נוסף במערך למניעת אלימות בספורט ולהקניית ערכים ספורטיביים. על המשרד, המועצה, ההתאחדות לכדורגל, איגוד הכדורסל ושאר גופי הספורט לפעול להטמעת הקוד האתי בקרב בעלי העניין.

5 "התכנית הלאומית לחינוך" של כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (ועדת דוברת) (ינואר 2005), עמ' 15-16.

סיכום

הספורט הוא מאבני היסוד של התרבות וזוכה לעניין ציבורי רב. עם זאת מתלווה לאירועי הספורט, בארץ ובעולם, אלימות בעצמות משתנות ובגוונים רבים.

בדוח זה נמצאו ליקויים בתכלול המערך להתמודדות עם אלימות בספורט, בשיתוף הפעולה בין הגופים האחראים, כל אחד בתחמו, לטיפול בהיבטים מסוימים של המערך, בהפעלת הכלים הקיימים ובהסדרתם של כלים חדשים שנדרשים. משרד התרבות והספורט, בסיוע המועצה למניעת אלימות בספורט, לא תכלל את המערך ולא גיבש תכנית ארוכת טווח ליישום החוק לאיסור אלימות בספורט ולמימוש המלצות הוועדות שעסקו בנושא; המשטרה לא יישמה את הנהלים שקבעה לצורך ההתמודדות עם אלימות בספורט במישור המודיעיני, האכיפתי והחקירתי; המשרד, המשטרה וארגוני הספורט לא גיבשו תכניות פעולה, לא הטמיעו ולא יישמו נהלים מחמירים שנקבעו כדי להיאבק ללא פשרות בהסתה לגזענות ובביטויי גזענות. אשר לחינוך בליגות של ילדים ונוער - דור העתיד של הספורטאים - הגופים לא קבעו מדיניות ותכנית מגובשת בנושא, אף שהכירו בחשיבותו. המשרד, המועצה וארגוני הספורט לא גיבשו תכנית פעולה לשיתוף פעולה עם האוהדים ולהסדרת התנהגותם ואף לא קבעו סטנדרטים מחייבים לשיפור חוויית הצפייה במגרשים. אף שהמשרד גיבש והפיץ כללי אתיקה מקצועית לספורטאים, מאמנים ובעלי עניין נוספים המעורבים בספורט - הוא וארגוני הספורט לא פעלו להטמעתם בקרב הקבוצות.

על משרד התרבות והספורט, בסיועה של המועצה למניעת אלימות בספורט, לתכלול ולהוביל את המערך להתמודדות עם אלימות בספורט תוך שיתוף פעולה עם המשטרה, המשרד לביטחון הפנים, משרד החינוך, ההתאחדות לכדורגל ואיגודי הספורט, וכל גוף יטפל בהיבטים שבתחום אחריותו. בה בעת על שאר הגופים הנוגעים בדבר - כל גוף בתחום אחריותו - ליישם את הוראות החוק ואת המלצות הוועדות ולשתף פעולה עם משרד התרבות והספורט ועם המועצה למניעת אלימות בספורט כדי לקיים מערך אפקטיבי להתמודדות עם אלימות בספורט ולהעצים את היסודות ההוגנים והערכיים בספורט. לשם כך יש לקיים פעילות חינוכית, מניעתית ואכיפתית במגרשי הספורט, בקרב ילדים ובני נוער וכן בקרב האוהדים והציבור הרחב, פעילות אשר תתרום להפיכת הספורט לחוויה תרבותית ומהנה שכל רובדי האוכלוסייה ירצו להשתתף בה.



מבוא

1. הספורט הוא מאבני היסוד של התרבות בעולם, ואירועי ספורט מעוררים עניין רב מאוד בקרב הציבור הרחב. אירועים אלה נועדו לשקף "שיתוף פעולה, עבודת בצוות, פיתוח הגוף ופיתוח הרוח".⁶ עם זאת, לעתים מתלווה להם, בארץ ובעולם, אלימות בעוצמות משתנות ובגוונים רבים ובהם אלימות פיזית, אלימות מילולית וביטויי גזענות.

בשנת 2008 חוקק חוק איסור אלימות בספורט בעקבות אירועים חוזרים ונשנים של אלימות במגרשי הספורט, ובהתבסס על מסקנותיהן של ועדות שונות שעסקו בנושא והמליצו על כלים להתמודדות עם תופעה זו. על פי החוק הוקמה במרץ 2009 המועצה למניעת אלימות בספורט לתיאום בין הגופים העוסקים בנושא ולייעוץ במגוון התחומים הנוגעים לקידומו.

בעקבות סדרה של אירועי אלימות חמורים בכדורגל שאירעו בעונת הספורט 2011-2012 הקימה לימור לבנת, שרת התרבות והספורט דאז, שתי ועדות נוספות לבדיקת נושא זה: ועדה לבחינת הפעלתו של חוק איסור אלימות בספורט בראשות ניצב (בדימוס) דוד צור (להלן - ועדת צור), ועדה לבדיקת המבנה הניהולי של ענף הכדורגל בישראל, בראשות פרופ' ירון זליכה (להלן - ועדת זליכה) שעסקה גם באלימות בכדורגל. השרה אימצה את המלצות הוועדות. במאי 2012 הקימה ההתאחדות לכדורגל ועדה בראשות המפכ"ל (בדימוס) דודי כהן לבחינת רפורמה בענף הכדורגל, ובכללה בחינת נושא האלימות (להלן - ועדת כהן).

החוק וההמלצות של הוועדות השונות שעסקו בנושא מבטאים גישה מערכתית שמרכיביה העיקריים הם: תכלול המערך, שיטור אזרחי, שיפור פעילות המשטרה במישור המודיעין והאכיפה, חינוך האוהדים, הילדים והנוער ושיפור חוויית הצפייה במשחקי ספורט והפיכתה לבטוחה ונעימה יותר לקהל הצופים.

ואולם, גם בעונות המשחקים 2013-2014 ו-2014-2015 אירעו מקרי אלימות באירועי ספורט בייחוד במשחקי כדורגל.

2. על פי החוק, שר התרבות והספורט (להלן גם - השר) ממונה על ביצועו. כמו כן מקנה החוק סמכויות לגופים נוספים בתחומים שונים, ובהם: המשרד לבט"פ; משטרת ישראל (להלן - המשטרה); משרד הכלכלה. לצדם אחראים ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל, על פי חוק הספורט, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק הספורט) לניהול ענפי הספורט אלה.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-דצמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את יישומם של חוק איסור אלימות בספורט והמלצות הוועדות שעסקו בנושא, בייחוד בענפי הכדורגל והכדורסל. נבדקו הנושאים האלה: פעולות משרד התרבות והספורט והמועצה לתכלול המערך למניעת אלימות בספורט; שיטור אזרחי ואכיפה משטרתית; המאבק בגזענות בספורט; התמודדות עם אלימות אוהדים; שיפור חוויית הצפייה; מניעת אלימות בליגות של ילדים ובני נוער; והטמעת כללי אתיקה מקצועית בקרב ספורטאים (הקוד האתי). הבדיקה נעשתה במשרד התרבות והספורט, במועצה למניעת אלימות בספורט, במטא"ר - באגף מבצעים, שיטור וקהילה (אג"ם), באגף חקירות ומודיעין (אח"ם) במחוז

צפון ובמרחב יפתח שבמחוז תל אביב, וכן בהתאחדות לכדורגל ובאיגוד הכדורסל. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, במשרד לבט"פ ובמועצה להסדר הימורים בספורט.

אי-תכלול המערך בידי משרד התרבות והספורט והמועצה

מינהל הספורט במשרד התרבות והספורט (להלן - מינהל הספורט) אחראי להסדרת הפעילות בספורט על ענפיו השונים ולפיקוח עליה. במסגרת זאת הוא אחראי, בין היתר, לתכלול את יישום החוק לאיסור אלימות בספורט, המלצות המועצה למניעת אלימות בספורט וכן את המלצות הוועדות שהוקמו לעניין זה.⁷

בחוק נקבע, כי תפקידי המועצה למניעת אלימות בספורט הם: להציע דרכים לשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות, המשטרה, גופי הצלה, התאחדויות ואיגודים בספורט וגופים אחרים בתחום לשם מניעת אלימות בספורט; להמליץ על תכניות פעולה להתמודדות עם האלימות בספורט ולהציע חקיקה והוראות משמעת; לעודד פעולות הסברה להעמקת המודעות הציבורית לנושא מניעת אלימות בספורט; להמליץ לשר על כללי התנהגות באירוע ספורט שיפורסמו במקום בולט ע"י כל מי שמקיים אירוע ספורט מוסדר⁸; להציע למערכת החינוך תכניות ללימודים עיוניים ומעשיים בנושא החינוך למניעת אלימות בספורט; לקיים קשרים עם גופים בארץ ובחול הפועלים בתחום זה; לרכז מידע בנושא זה, ליזום מחקרים וסקרים ולפרסמם; למלא כל תפקיד אחר שיוטל עליה על פי דין.

1. על פי החוק השר ממנה את חברי המועצה לארבע שנים וניתן לשוב ולמנותם לתקופות כהונה נוספות. ליו"ר המועצה ממונה (לאחר התייעצות עם שר המשפטים) שופט בדימוס, וחברים בה, בין היתר, עובדים בכירים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, המשטרה, ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל.⁹ יו"ר המועצה מנהל את ישיבותיה וקובע את מועדן ואת סדר יומן. בשנת 2014 היה תקציב המועצה 2.5 מיליון ש"ח¹⁰. הכהונה הראשונה של המועצה הייתה מספטמבר 2009 עד פברואר 2013 (להלן - הכהונה הראשונה), ובראשה עמד השופט (בדימוס) אמנון סטרשנוב (להלן - יו"ר המועצה דאז). כהונה שנייה החלה בדצמבר 2013 (להלן - הכהונה השנייה), ובראשה עומדת השופטת (בדימוס) עדנה בקנשטיין (להלן - יו"ר המועצה)¹¹. המועצות הקימו כמה ועדות משנה, ובהן ועדת אכיפת חוק והצעות של תיקוני

7 משרד התרבות והספורט סיכום פעילות לשנת 2013.

8 על פי סעיף 1 לחוק איסור אלימות בספורט - אירוע ספורט המתקיים באחת ממסגרות אלה: בתחרויות המאורגנות ע"י התאחדות או איגוד כהגדרתם בחוק הספורט...; בתחרויות המאורגנות ע"י התאחדויות בין-לאומיות. על פי התוספת השנייה לחוק, כללי התנהגות לאירוע ספורט בענפים כדורגל, כדורסל, כדוריד וכדורעף.

9 שאר חברי המועצה: ראש מינהל הספורט, נציגי המינהל ונציגי משרד ראש הממשלה, המשרד לבט"פ, משרד החינוך, משרד המשפטים ומשרד הפנים, קצין בכיר במשטרת ישראל, יו"ר המועצה להסדר הימורים בספורט, יו"ר ההתאחדות לכדורגל (או ממלא מקומו), יו"ר איגוד הכדורסל, חבר הנהלת הוועד האולימפי, נציג שחקני עבר ששיחק בנבחרת ישראל לפחות שנתיים, מנהל אירועי ספורט באצטדיון שמתקיימים בו אירועי ספורט שמספר הצופים בהם הוא לפחות 10,000; ונציג ציבור בעל מעמד בשרה העשייה והמחקר בתחום מניעת האלימות והגזענות.

10 1.5 מיליון ש"ח מהמשרד ומיליון ש"ח מהמועצה להסדר הימורים בספורט.

11 תוקף המינויים של יו"ר המועצה דאז וחלק מחבריה פקע בתקופת שבין התפזרות הכנסת ולפני השבעת הממשלה החדשה לאחר הבחירות ב-2013. בתקופה זאת לא ניתן היה למנות יו"ר וחברי מועצה חדשים. על כן בפרק זמן זה לא התכנסה המועצה. פרויקטור, שהעסיק המשרד לריכוז עבודת המועצה, המשיך לרכז את הטיפול בנושאים הנוגעים לעבודתה.

חקיקה, ועדת הסברה, ועדת מתקנים, ועדת קשר עם האוהדים ועדת חינוך ומניעת אלימות בקרב הנוער. לריכוז עבודת המועצה העסיק המשרד פרויקטור עד נובמבר 2014 (להלן - פרויקטור), ולאחר מכן ריכוז עובד המשרד את עבודת המועצה.

2. אלה הפעולות העיקריות שהמשרד ביצע בסיוע המועצה מאז הפעלת החוק ועד סיום מועד הביקורת, דצמבר 2014: גיבוש ופרסום מבחני תמיכה לגופים ציבוריים ולארגוני אוהדים המקיימים פעילות למניעת אלימות בספורט (להלן - מבחן תמיכה)¹²; גיבושן (בשיתוף המועצה) של התקנות לאיסור אלימות בספורט (כללי התנהגות באירוע ספורט ודרך פרסומם), התשע"ב-2012, (להלן - כללי ההתנהגות) והבאתן לאישור השרה; גיבוש הצעת תיקון לחוק איסור אלימות בספורט (להלן - ההצעה לתיקון החוק) שהחל בו המשרד בהתייעצות עם המועצה בספטמבר 2011; ניהול קמפיינים פרסומיים בטלוויזיה למניעת אלימות ולהעמקת המודעות הציבורית; המשרד נמצא בתהליך הצטרפות לארגון בין-לאומי העוסק בהתמודדות עם אלימות וגזענות בספורט¹³; כמו כן השתתפו יו"ר המועצה וחבריה בכנסים ואירועים שאורגנו ע"י גופים שונים במטרה להדגיש את חשיבות ההתמודדות עם האלימות והגזענות בספורט. כמו כן נטלה יו"ר המועצה חלק בדיונים של הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן - הוועדה המשותפת למניעת אלימות בספורט) בראשות ח"כ (כתוארו אז) דוד צור שעסקה, בין היתר, בהצעות לתיקוני חקיקה לקידום הנושא.

כמו כן קיימו המשרד והמועצה קשרים עם גופים בחו"ל העוסקים במניעת אלימות בספורט, לרבות סוירים בחו"ל בשנים 2012 ו-2013 ללימוד דרכי טיפולם בנושא. בעקבותיהם, בין היתר, המליצה המועצה בנובמבר 2012 לקדם "פיילוט" של הצבת שתי מערכות למעקב ובקרה אחר הצופים בעת המשחק במימון המועצה להסדר הימורים בספורט (להלן - פיילוט מערכות הבקרה).

בפברואר 2013 הצביעה המועצה על הצורך בבניית בסיס מידע רחב על אירועים חריגים במשחקים, וביוני 2014 היא אספה נתונים על אירועי אלימות בספורט, בין היתר מהמשטרה, מההתאחדות לכדורגל ומאיגוד הכדורסל. בישיבת המועצה בנובמבר 2014, לאחר אירוע אלימות במשחק כדורגל, הוחלט על הקמת שלושה צוותים לגיבוש תכנית פעולה למאבק באלימות ובגזענות: צוות אכיפה, הרחעה וענישה; צוות חינוך; וצוות ליגות נמוכות, נוער וילדים (לגבי פעולות המשרד והמועצה ראו גם להלן).

ואולם, בשש השנים האחרונות מאז הפעלת החוק ובניגוד לנדרש על פיו, לא המליצה המועצה על תכנית פעולה להתמודדות עם האלימות בספורט; היא לא הציגה תכנית חינוכיות למניעת אלימות בספורט לילדים ולבני נוער המשתתפים בתחרויות ספורט בשעות הפנאי המוסכמות על משרד החינוך; וכן לא צלח ניסיונה מיוני 2014 לבנות מסד נתונים שמתבסס על נתונים של גופים שיש להם מידע על אירועי אלימות, כמו המשטרה, ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל, ומאז לא ייזמה חלופה אחרת לבניית מסד נתונים; המועצה גם לא יזמה מחקרים או סקרים עם גופים אחרים לפיתוח ידע שבתחום פעילותה.

12 עם פרסום מימון המשרד שלושה פרויקטים עליהם המליצה המועצה באמצעות מיליון ש"ח שהעבירה המועצה להסדר הימורים בספורט.

13 ארגון TRV שמטרתו לפקח על הפעולות הנעשות למיגור אלימות וגזענות בכדורגל.

המשרד לא גיבש תכנית כוללת ליישום החוק לאיסור אלימות בספורט שבה מוצגים יעדים, לוח זמנים להשגתם וכלי מעקב ומדידה וממילא גם לא שיתף את הגופים הנוגעים בדבר בגיבוש תכנית כזו (המשטרה, משרד החינוך, ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל). המשרד גם לא הוביל להשלמת היישום של חלק ניכר מהמלצות של ועדת צור וועדת זליכה בשיתוף עם הגופים האמורים, בכלל זה: סיום ההליך לגיבוש ההצעה לתיקון החוק שנועד לשפר את ההסדר החוקי הקיים בנוגע לתנאי הסף הנדרשים ממנהלי אירוע וסדרנים באירועי ספורט, תפקידיהם והכשרתם; הסדרת הנפקת כרטיסי האוהדים עם הגופים האמורים לזיהויים ולשיפור המעקב אחריהם וגיבוש תכנית פעולה מקיפה לטיפול האוהדים; סיום גיבושה של רשימת אמצעי עידוד אחידים עם המשטרה; גיבוש תכנית כוללת לחינוך ספורטאים בליגות הילדים והנוער עם משרד החינוך וגופי הספורט; קביעת סטנדרטים אחידים למתקני הספורט (עם המשטרה, גופי הספורט והמועצה להסדר הימורים בספורט). רק במאי 2015, כשלוש שנים וחצי לאחר המלצת המועצה בנושא, הוא החל באפיון מחדש של פיילוט מערכות הבקרה שהופסק בדצמבר 2013.

מהאמור לעיל עולה ואף יפורט להלן, שהמשרד בסיוע המועצה, לא השכיל להוביל ולתכלל את פעילות הגופים השונים בתחום מניעת האלימות בספורט ואת קידום של הנושאים הנוגעים לכנייה ולהפעלה של המערך להתמודדות עם אלימות בספורט. המשרד גם לא הצליח לקדם את שיתוף הפעולה עם משרד החינוך, המשטרה וגופי הספורט הקשורים לגיבוש כלי אכיפה, מניעה וחינוך. כתוצאה מכך לא קיבלה ההתמודדות עם האלימות בספורט את תשומת הלב הראויה, ולא מוצה הפוטנציאל הגלום בקיומו ובהפעלתו של מערך אחד שיוביל פעולות חינוכיות למניעת אלימות ופעולות עונשין לאכיפה.

בתשובה שמסר משרד התרבות והספורט למשרד מבקר המדינה במאי 2015 (להלן - תשובת המשרד ממאי 2015) צוין כי המשרד ניסה לקדם תכניות ויזמות רבות ליישומן של הוראות החוק והמלצות הוועדות הבין-משרדיות (כפי שיפורט גם בהמשך). ואולם, "הוראות החוק, למעשה, יוצרות תלות הדדית בין כל הגורמים המעורבים - המשרד, המשרד לבט"פ, המשטרה, הרשויות המקומיות, גופי הספורט - לצורך ביצועו... מבנה החוק אינו מאפשר להוביל מהלכי שיפור או שינוי ללא הסכמת הגורמים הרלוונטיים, שהם בעלי דעות שונות וסותרות, כמו גם בעלי סדרי עדיפויות שונים. כתוצאה מכך, תכלול החוק הוא קשה ומורכב והמשרד נתקל בקשיים משמעותיים כל אימת שנדרש לביצוע החוק או לשינויו".

בתשובה נוספת שמסר משרד התרבות והספורט למשרד מבקר המדינה ביולי 2015 (להלן - תשובת המשרד מיולי 2015) ציין המשרד, בין היתר, פעולות שביצע בחודשים האחרונים: פרסום מבחן תמיכה להתאחדויות ספורט ולאגודי ספורט במאי 2015 שנועד לסייע במימון כוחות האבטחה בליגות המקצועניות (ראו להלן) וכן הצגת דוח למועצה ביוני 2015 ובו נתונים על אירועי אלימות שהתקבלו מהמשטרה, איגודי הספורט והקרן החדשה לישראל (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה סבור, כי לנוכח הקשיים העומדים בפני משרד התרבות והספורט בתכלול ובהובלה של המערך להתמודדות עם מניעת אלימות בספורט היה על המשרד בשיתוף המועצה וכל אותם גורמים לקיים עבודת מטה מסודרת כדי לעמוד על החסמים המונעים את יישומם של החוק והמלצות הוועדות השונות ולפעול להסרתם. כך יכול היה למצוא את הכלים העומדים לרשותו ולנקוט פעולות רצופות ועקביות כדי למלא את תפקידו הייחודי במערך למניעת אלימות בספורט.

על המועצה, שהיא הפורום המייעץ למניעת אלימות בספורט המשותף לכל הגופים הנוגעים בדבר שהוקם בחוק, להקפיד לבצע את כל תפקידיה; לנקוט גישה יוזמת ואקטיבית באיתור הסרים וצרכים של המערך; לסייע בקידום שיתוף הפעולה בין הגופים ובפתרון המחלוקות ביניהם. כך תהפוך המועצה לגוף בעל תרומה ייחודית ממשית לקידום מניעת האלימות בספורט.

יו"ר המועצה, השופטת (בדימוס) עדנה בקנשטיין, מסרה בתשובתה מיוני 2015 למשרד מבקר המדינה, כי קיים טשטוש גבולות בין המועצה למשרד התרבות והספורט והמועצה "נתקלת בבירוקרטיה מיותרת אשר גורמת לסחבת ביישום המלצותיה". לדבריה יש לחדד את חלוקת התפקידים בין המועצה למשרד. עוד הוסיפה, כי כדי שהמועצה תמלא את תפקידיה יש למנות לה שני בעלי תפקידים שלא יועסקו על ידי המשרד. האחד - פרויקטור שירכז את עבודת המועצה. היא ציינה, כי הפסקת עבודתו של הפרויקטור החיצוני שלא היה עובד המשרד בנובמבר 2014, נעשתה שלא על דעתה וללא שיתופה ומאז לא מונה לה פרויקטור. והשני - דובר חיצוני. היא הוסיפה כי "בהעדר דובר למועצה לא נשמע קולה ולא הובאו לציבור מסריה. אין ביח"צ [יחסי הציבור] של המשרד כדי לייתן מענה למימוש תפקידי המועצה, עשייתה, יעודה ומסריה...[כ] מועצה מייעצת ויוזמת"

בנוגע למינוי בעלי תפקידים למועצה וחלוקת התפקידים בין המועצה למשרד מסר המשרד בתשובתו, כי מודל העבודה עם המועצה למניעת אלימות בספורט דומה למודל העבודה עם שאר המועצות האחרות הפועלות במשרד. המשרד עושה מאמצים ניכרים למנף ולקדם את פעילות המועצה ולייעלה, הן באמצעות הקצאת משאביו והן באמצעות קידום וביצוע המלצותיה. הוא הוסיף, כי הייעוץ המשפטי והדוברות נותנים למועצה שירות. לדבריו הוא יצר מבנה יעיל לממשק העבודה שבין המועצה למשרד החוסך כספי ציבור ומנצל באופן יעיל את כוח האדם שברשותו. המשרד הוסיף, כי הוא סבור שאין טשטוש גבולות בינו ובין המועצה, וכל גורם פועל בהתאם לסמכויות המוקנות לו ולתפקידיו: המועצה כגוף ציבורי מייעץ והמשרד כגורם המבצע. עם זאת הוסיף, כי בכוונתו לבחון יחד עם יו"ר המועצה את חלוקת התפקידים ביניהם.

מתשובותיהם של יו"ר המועצה והמשרד, משתקף פער בין האופן שבו כל אחד מהגורמים רואה את מידת שיתוף הפעולה ואופן חלוקת תחומי האחריות ביניהם; כאשר לדעת יו"ר המועצה הם אינם מספקים ואינם ברורים דיים, ויש צורך בתגבור של כוח האדם כדי לשפרם, ואילו המשרד חושב ההפך מזה. לדעת משרד מבקר המדינה פער זה מחייב את הגורמים לקיים עבודת מטה משותפת לליכון הסוגיות השנויות במחלוקת שתביא לחידוד קו הגבול שבין תחומי האחריות של שני הגורמים, להסדרת תהליכי עבודה משותפים ולקביעת דרכים לייעול הטיפול במניעת אלימות בספורט.

משרד התרבות והספורט ציין בתשובתו מיולי 2015 כי המועצה, כגוף שחברים בו נציגי כל הגורמים הרלוונטיים, מייצגת את המנגנון לשיתוף פעולה ביניהם האמור לסייע בהסרת חסמים. המשרד מסר כי ייתן למועצה את כל המשאבים הדרושים לה לביצוע תפקידיה ויעשה כל שביכולתו כדי לסייע לה בכך. לסיכום דבריו מסר המשרד שבכוונתו לערוך דיון מקיף בשיתוף המועצה לצורך התוויית דרכי פעולה לטיפול במצאים השונים בדוח הביקורת בהתאם לסמכויות המוקנות לכל אחד מהגופים המעורבים.

שיטור, אכיפה ומניעה באירועי ספורט

חוק איסור אלימות בספורט קובע בעלי תפקידים באירועי ספורט, ובהם - אחראי לאירוע ספורט¹⁴, מנהל אירוע האחראי לניהול ולארגון של אירוע ספורט שישתתפו בו 200 צופים לפחות¹⁵, וכן סדרנים האחראים לסדר הציבורי ולביטחון הציבור באירוע (להלן - בעלי התפקידים האזרחיים). כן קובע החוק תנאי סף להכשרתם של בעלי התפקידים האזרחיים, ואת החובה להגיש לאישורו של מפקד יחידת המשטרה שבתחומה מתקיים האירוע מסמך המפרט את ההיערכות לשמירה על הסדר הציבורי: מספר הסדרנים ומספר השוטרים בשכר (להלן - כוח האבטחה) שיוצבו בו, מקום הצבתם ואמצעים נוספים שיינקטו (להלן - תכנית היערכות אזרחית). מפקד המשטרה קובע, בין היתר, את היקפו, הרכבו וזמינותו של כוח האבטחה.

ההסדר החוקי שעל פיו ממנים בעלי תפקידים אזרחיים לניהול אירוע ספורט ולשמירה על הסדר משקף שאיפה להגביר את הסממנים התרבותיים והחברתיים של האירוע ולשפר את חוויית הצפייה בו על ידי הפחתת המעורבות המאיימת, לכאורה, של המשטרה; זאת בדומה למודלים המיושמים בבריטניה ובמדינות נוספות באירופה (כגון ספרד והולנד). המשותף למודלים אלה הוא חלוקת כוח האבטחה לשני מעגלים: מעגל פנימי, העוסק באבטחה בתוך האצטדיון המורכב מבעלי תפקידים אזרחיים, ומעגל חיצוני, העוסק באבטחה מחוץ לאצטדיון המורכב משוטרים.

אשר למשחקי הכדורגל והכדורסל בליגות הנמוכות (ליגות א', ב' ו-ג') - המועצה להסדר הימורים בספורט מממנת את כוחות האבטחה עד 75% מסכום התשלום בפועל, ואת יתרת הסכום מממנת הקבוצה המארחת. כאשר לליגות המקצועניות - החל בשנת 1999 בעקבות החלטת ממשלה¹⁶, הועבר מימון כוחות האבטחה לאחריות הקבוצות המקצועניות. לאחר סיום מועד הביקורת, בפברואר 2015, גיבשו משרד התרבות והספורט, משרד האוצר והמועצה להסדר הימורים בספורט מסמך הבנות עם ההתאחדות לכדורגל ומינהלת הליגות המקצועניות בכדורגל (להלן - מינהלת הליגה)¹⁷. הוסכם בו, בין היתר, כי המועצה להסדר הימורים בספורט ומשרד התרבות והספורט יממנו את כוחות האבטחה בהתאם לאמות מידה שתקבע הוועדה הציבורית של המועצה הלאומית לספורט, עד סכום של 36 מיליון ש"ח לשנה.

בעלי התפקידים האזרחיים

מנהל אירוע ספורט

1. מנהל אירוע הוא העוגן המרכזי במערך האבטחה האזרחי האחראי לארגון האירוע ולניהולו. על פי החוק, האחראי לאירוע ימנה מנהל אירוע אם הדבר נדרש לפי הוראותיו. שר התרבות והספורט רשאי להסמיך לתפקיד זה אדם שעבר הכשרה מתאימה כפי שהוא הורה ובהסכמת

14 על פי סעיף 1 לחוק, "אחראי לאירוע ספורט" הוא אחראי בטיחות כמשמעותו בסעיף 4 לחוק הבטיחות במקומות ציבוריים, התשכ"ג-1962, ואם אין אחראי בטיחות כאמור - בעל רישיון עסק או מבקש רישיון עסק לאירוע ספורט לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

15 באירוע ספורט שבו מספר הצופים, בין בפועל ובין במשוער, הוא לפחות 1,000 איש - יש למנות גם מנהל ביטחון, אלא אם כן נתן מפקד יחידת המשטרה שבתחומה מתקיים האירוע פטור למינוי לפי סעיף 8 לחוק.

16 החלטת הממשלה מס' 4314 מ-13 בספטמבר 1998.

17 המינהלה הוקמה על ידי ההתאחדות לכדורגל בעקבות המלצות ועדת זליכה וועדת כהן. היא עוסקת בקידום נושאים שיווקיים ואינטרסים מסחריים בליגות המקצועניות בכדורגל, במנותק מן ההתאחדות לכדורגל. דירקטוריון המינהלה מורכב מנציגי קבוצות הליגות המקצועניות.

שר הכלכלה¹⁸ והשר לבט"פ¹⁹; בנוסף לכך השר, בהסכמת שרי הכלכלה והבט"פ, רשאי לקבוע הכשרה נוספת למנהלי אירוע במועדים ובהיקף שיקבע. על מנהל האירוע לעמוד, בין היתר, בתנאים הבאים: מלאו לו 21 שנה, הוא שולט בשפה העברית, הוא בעל ניסיון מוכח בארגון אירועי ספורט או אירועי תרבות ובידור שמספר הצופים בהם עולה על 200. כמו כן מקנה החוק לשר סמכות לבטל את ההסמכה למנהל אירוע ספורט.

מינואר 2011, כשנתיים לאחר התחלת הפעלת החוק, וכשנה לאחר שהוכשרו ומונו מנהלי האירוע הראשונים, עסקו, בין היתר, המשטרה, משרד התרבות והספורט, המועצה, איגודי הספורט, וכן ועדת צור בגיבוש הצעה לתיקון החוק בנוגע להסמכה ולהכשרה הנדרשת ממנהלי האירוע וחלוקתם לשתי דרגות ניהול ולשני מסלולי הכשרה. טיוטת ההצעה לתיקון חוק איסור אלימות בספורט בגרסה ממרץ 2013, שהמשרד גיבש בשיתוף המשטרה ומשרד הכלכלה, כוללת הבחנה בין שני סוגים של מנהלי אירוע: מנהל באירוע ספורט ומנהל בכיר באירוע ספורט. תנאי הסף לתפקיד יישארו כקבוע בחוק, אך מנהל בכיר באירוע ספורט יידרש לעמוד גם בתנאים הבאים: מלאו לו 30 שנה, הוא בעל חמש שנות ניסיון בניהול אירועים בהשתתפות יותר מ-4,000 צופים, בעל ניסיון פיקודי והוא עבר מבדקי התאמה.

בפברואר 2014 טען מנהל אגף הלוגיסטיקה של ההתאחדות לכדורגל, בסיכום ישיבה בנושא פתיחת קורס למנהלי אירועי ספורט, כי "יש חוסר אדיר במנהלי אירועים איכותיים... חלק גדול מאירועי האלימות שהתרחשו בחודשים האחרונים יכולנו למנוע אם היו מנהלי אירועים מוסמכים ואיכותיים שידעו איך לשלוט ולנווט את מערך האבטחה במגרשים". גם הצוות (להלן - צוות לבדיקת אירועי הדרכה) שבחן את אירועי הדרכה בין הפועל ת"א למכבי ת"א בנובמבר 2014, בראשות סגן מפקד מחוז תל אביב של המשטרה שהייתה אחראית לקביעת סדרי כוחות האבטחה ולפיקוח עליהם - העלה בסיכום תחקיר האירוע מ-31.12.14 ממציאים בנוגע למעמד מנהל האירוע ותפקודו. הצוות ציין את הקושי הנובע מכך שמנהל האירוע עובד עם גורמים בעלי אינטרסים מנוגדים: מחד גיסא, הוא ממונה על ידי הנהלת הקבוצה שנושאת בעלות הניהול, ומאידך גיסא - עליו למלא אחר הדרישות המקצועיות של המשטרה.

חלפו יותר מארבע שנים מאז הועלה הצורך לעדכן את תנאי הסף הנדרשים ממנהל אירוע ואת טיב הכשרתו, ומאז הצביעו המשטרה, המשרד, ועדת צור, המועצה וההתאחדות לכדורגל על הצורך בתיקון החוק, כדי שמנהלי אירועים יוכלו לשמש גורם מפתח בניהול יעיל של אירוע ספורט, תוך מזעור אירועי האלימות או מניעתם. למרות זאת, במועד סיום הביקורת ואף ביולי 2015, טרם הסתיים שלב הגיבוש של ההצעה לתיקון החוק בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד, כי עליו להביא לידי סיום את גיבוש ההצעה לתיקון החוק כדי לאפשר את הכשרתם של בעלי התפקידים האלה בהתאם לצרכים שאותרו זה מכבר, ולהבטיח את אי-תלותם באינטרסים של הקבוצה המעסיקה אותם. מדובר בכלי חיוני ביותר לניהול אזרחי אפקטיבי יותר של אירועי ספורט רבי-משתתפים.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו ממאי 2015 למשרד מבקר המדינה, כי דרישות המשטרה לחלק את הכשרתו של מנהל אירוע לשתי דרגות ולשנות את תנאי הסף מעלות

- 18 משרד הכלכלה אחראי להכשרת מנהלי אירוע בתוכני בטיחות, לרבות חקיקה, תקנים, תשתיות מתקנים, היבטים ומרכיבים של בטיחות לאישור מתקן ספורט והיבטי בטיחות בהכנה ובקיום של אירועי ספורט.
- 19 המשטרה אחראית להכשרת מנהלי אירוע בתוכני תפיסת האבטחה והמענה המבצעי, לרבות פיקוד ניהולי, ניהול קהל, התכנון המבצעי, הצגת פקודות, מיגון וטכנולוגיה.

"שאלות כבודות משקל הן בפן היישומי והן בפן המשפטי". עוד מסר המשרד, כי מתחילת 2013, המועד שבו העבירה המשטרה למשרד את מסמך הדרישות לאפיון מנהלי אירוע שישמש בסיס לתיקון החוק בנושא זה, שבה המחלקה המשפטית של המשרד ופנתה ללשכה המשפטית של המשטרה - אך לא נענתה. זאת שלא כשאר המשרדים הרלוונטיים שנרתמו לגיבוש הצעת התיקון לחוק. המשרד הסביר שבהיעדר תשובה מפורטת לדרישות שהציבה המשטרה באופן שיאפשר עמידה בדרישות החוקיות, לא ניתן לקדם את ההצעה לתיקון החוק.

המשטרה מסרה בתשובתה ממאי 2015 למשרד מבקר המדינה, כי היא עובדת בקדחתנות רבה לגיבוש התיקון להצעת החוק הצפוי להסתיים באוקטובר 2015. כמו כן מסרה שלדעת חטיבת האבטחה יש צורך מידי וממשי בקביעת שתי דרגות למנהלי אירוע וכן בבחינת תוכני ההכשרה של המנהלים ושדרוגם, כדי להבטיח שלמנהלים תהיה יכולת שליטה באירועים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד, כי הוא זה שעמד על הצורך לפצל את מסלולי ההכשרה למנהלי אירועים כבר בנובמבר 2011. עוד מוסיף משרד מבקר המדינה כי על המשטרה שהייתה הראשונה להצביע על הצורך בתיקון החוק בנושא, להירתם לסיום תהליך החקיקה המתבסס על דרישותיה שהחל בו המשרד. על המשרד, שהשר העומד בראשו מסמיך, כאמור, את מנהלי האירוע, ואף הוא תומך בתיקון המוצע בחוק, לשוב ולהעלות לפני פורומים משותפים עם סגל הפיקוד הבכיר של המשטרה ומשרד המשפטים את החסמים והקשיים המעכבים מציאת פתרון מוסכם כדי לזרז את קבלתו.

המשרד מסר בתשובתו מיולי 2015 למשרד מבקר המדינה כי הוא העלה את סוגיית קידום תיקון החוק לפני היועץ המשפטי של המשרד לבט"פ, וכי הוא מתכוון לשוב ולהעלות סוגיה זו לפני כל הגורמים הרלוונטיים, ובכללם המשטרה ומשרד המשפטים.

2. החוק קובע, כי מנהל האירוע יפעל, בכפוף להוראות המשטרה, לארגון האירוע ולניהולו לפני התחלתו, בזמן קיומו וזמן קצר לאחר סיומו. על פי הוראות אג"ם ב"תפיסת האבטחה לניהול וקיום של אירועי ספורט", עליו להמציא בסיום האירוע דוח "סיכום אירוע" המפרט את הפעולות שנדרש לבצע בשלבים השונים של האירוע. את הדוח עליו למסור ליחידת המשטרה הטריטוריאלית, כדי שישמש אמצעי מעקב אחר ההתרחשויות באירוע ותשתית לכיצוע תחקיר או להפקת לקחים בעת הצורך.

נמצא שככלל מנהלי אירועי הספורט אינם מכינים דוחות סיכום אירוע. גם המפקדים הטריטוריאליים - במחוז או במרחב - אינם מוודאים שהם עשו זאת בתום כל משחק, כנדרש בהוראות אג"ם. לפיכך אין ברשות המשטרה והגופים האחריים תמונת מצב של כל אירוע ושל מכלול האירועים במשחקים כבסיס לקבלת החלטות ולהפקת לקחים. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על המשטרה והמשרד, האחראי לכיצוע החוק, להסמכת המנהלים ולטיב הכשרתם, לעמוד על כך שמנהלי האירועים ישתמשו בכל הכלים שהוקנו להם למעקב אחר האירועים האלימים באירועי הספורט ולמניעת הישנותם.

המשטרה מסרה בתשובתה ממאי 2015 למשרד מבקר המדינה, שחטיבת האבטחה הפיצה דרישה במחוזות להקפיד על קבלת דוחות סיכום אירוע מהמנהלים, והיא תכלול את הנושא בפקודת ההיערכות ובכנסים של מנהלי אירוע שתקיים לקראת עונת הספורט הקרובה.

ה ס ד ר נ י ם

על פי החוק, הסדרנים הם המסד של האבטחה והשמירה על הסדר הציבורי באירוע ספורט. החוק קובע שהאחראי לאירוע ימנה סדרנים בהתאם לתכנית ההיערכות האזרחית שאישרה המשטרה. עוד קובע החוק שהשר לבט"פ או מי שהוא מינה לעניין זה, רשאי להסמיך כסדרן אדם שעומד, בין היתר, בתנאים הבאים: מלאו לו 21 שנים, הוא שולט בשפה העברית וסיים לימודי חובה במוסד חינוכי בישראל.

כבר בנובמבר 2010, סמוך להפעלת החוק, עמדה המועצה על הצורך לבחון מחדש את תנאי הסף של הסדרנים, להעלות את רמת המגויסים לתפקיד ואת מעורבותם באירועים ולמצוא פתרון למכלול הבעיות שהתגלעו בתפקודם. גם ועדת צור המליצה לשנות את תנאי הסף לתפקיד סדרנים, לסווג סדרנים לפי תפקידים ולהתאים לכל תפקיד הכשרה מסוימת, כפי שנעשה במדינות שונות באירופה: להכשיר סדרנים שיעמדו בשערי הכניסה והיציאה, אחרים שיימצאו ביצע וילוו את הצופים לכיסאותיהם המסומנים וכן סדרנים שישמרו על הסדר הציבורי במשחק.

ההצעה לתקון החוק כוללת גם הצעה לשינוי תנאי הסף של הסדרנים - הורדת הגיל ל-20, וכן הבחנה בין "סדרן ספורט" שהוסמך ומונה על ידי השר לבט"פ ותפקידו יהיה בזירת האירוע, ובין "סדרן לאירוע ספורט" שתפקידו יסתכם בהסדרת חניה ותלישת כרטיסים בכניסה למתקן.

1. על פי החוק, המשטרה אחראית להכשיר את הסדרנים ולהקנות להם כלים ומיומנויות לביצוע תפקידם. על פי תכנית המשטרה ל"הכשרה לסדרנים לאירועים המוניים ולאירועי ספורט" שנקבעה בשיתוף המשורד, על הסדרנים לסייע בשמירה על הסדר הציבורי באירוע, למנוע הפרות סדר ולדווח עליהם, להסיר מפגעי בטיחות, לבצע פעולות חירום במקרה הצורך וכן לכוון את קהל הצופים ולהנחותם ולסייע לרווחתם באצטדיון. הכשרת הסדרנים מתבצעת במכללות שאישרה המשטרה ונמשכת חמישה ימים. נלמדים בה נושאים משפטיים רלוונטיים, תקשורת, אבטחה, התמודדות באירועים של הפרת הסדר הציבורי ואלומות והכרת מתקן ספורט.

גורמים שונים עמדו על הצורך בשיפור הכשרת הסדרנים. בעניין זה המליצה ועדת צור, כי סדרנים יוכשרו בהתאם לתנאי המגרש שבו יועסקו. עוד המליצה הוועדה להוסיף להכשרת הסדרנים נושא של "שירות לקוחות". המועצה המליצה על כך כמה פעמים, ובישיבתה במרץ 2014 הועלה בפני ראש חטיבת האבטחה הצורך בשיפור קורסי ההכשרה של הסדרנים. המשטרה עצמה עמדה על הבעיות של ההכשרה במתכונת הקיימת. ביוני 2012 העלתה חטיבת האבטחה את הצורך לבצע בעונת הספורט 2012-2013 פיילוט לבחינת חלוקת מערך הסדרנים לשתי רמות - האחת תטפל במניעת אירועי אלימות והאחרת בנושאי כרטוס, הובלת הצופים והושבתם ביצע. ואולם הפיילוט לא בוצע.

עד מועד סיום הביקורת לא שינתה המשטרה את תכנית ההכשרה הקיימת של הסדרנים כך שיושם דגש מיוחד על יכולתם להתמודד עם הפרות סדר במגרשים, ובכלל זה לא בחנה את תנאי הסף הנדרשים מהם, את סיווג משימותיהם ואת הכשרתם, ולא ניסתה ליישם בתחום זה את ההמלצות שהעלו הגורמים השונים. המשטרה רק שבה והצהירה במאי 2014 על הצורך לבחון את הכשרתם של הסדרנים והתכנים שהם לומדים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על המשטרה לפתח תכנית הכשרה לסדרנים שתיתן מענה לנקודות התורפה בתכנית הקיימת ותקנה לסדרנים את המיומנויות המקצועיות הדרושות להם להתמודדות עם מכלול תפקידיהם, ובפרט עם אירועי אלימות.

2. החוק מקנה סמכות לסדרן באירוע להוציא מתחומי המגרש כל אדם המפריע לסדר הציבורי או מסכן את שלום הציבור או את ביטחונו, וזאת לאחר שהתריע על כך בפניו וקיבל אישור לכך ממנהל האירוע. כמו כן רשאי הסדרן לעכב אדם שיש חשש שיבצע עברת אלימות עד שיגיע שוטר, או להוביל אותו לשוטר. המשטרה גם קבעה - באמצעות פקודת היערכות לעונת הספורט שמפיצה חטיבת האבטחה מדי שנה (להלן - פקודת היערכות) - משימות לסדרנים, ובהן: בדיקת הנכנסים למתקן, נקיטת פעולות מניעה לשמירה על הסדר הציבורי, שמירה על מעברים פנויים ומניעת התפרצות קהל לעבר המגרש.

מאז שהוחל בהפעלת כוח האבטחה של סדרנים במגרשים הביעו גורמים שונים חוסר שביעות רצון מתפקודם: בנובמבר 2010 הצביעה המועצה על ליקויים בתפקוד הסדרנים, לרבות אי-התערבותם בסכסוכים או במחלוקות בין אוהדים בעת האירוע. עוד צוין בדינוני המועצה שבמהלך המשחק הסדרנים עומדים כשפניהם למגרש ולא ליציע הצופים - האזור שלא זו בלבד שהמתרחש בו הוא באחריותם, אלא שבו מתפתחים אירועי אלימות. בישיבה ביולי 2011 שבה והעלתה המועצה את בעיית היעדר ההרתעה בפעולות שנוקטים הסדרנים כלפי האוהדים. גם קבוצות ספורט העלו את הקושי לדרוש מהסדרנים שרובם מבוגרים, להיכנס ליציע הצופים כדי להרחיק אוהד. חולשה זו ידועה גם למשטרה, והיא זו שציינה, בין היתר ביולי 2012, את יכולתם הבלתי-מספקת של הסדרנים. במרץ 2013 הצביעה המשטרה על ריבוי הכשלים של הסדרנים בבדיקת כניסה לאירוע ספורט, ובמאי 2014 שבה ועמדה על הפערים שבין בעלי התפקידים האזרחיים בכל הליגות מבחינת יכולת האכיפה שלהם.

גם הצוות לבדיקת אירועי הרבי הצביע על ליקויים בעבודת הסדרנים ועל חוסר המקצועיות שלהם. הצוות ציין, בין היתר, שהסדרנים לא השתמשו בסמכותם ולא מנעו כניסה של אוהדים שהתנהגותם או הופעתם מעלות חשש שהם שיכורים. עוד צוין שהסדרנים כשלו בכל התרגילים שעשתה להם המשטרה בבדיקת כניסה לאירוע הספורט לקראת משחק הדרכי. בסיכום התחקיר הומלץ לפעול לשיפור התפקוד של מערך הסדרנים, לרבות הקפדה "על צפייה של המאבטחים [הסדרנים] מתוך כר הדשא החוצה לעבר היציעים".

משרד התרבות והספורט ציין בתשובתו, כי מרבית ההמלצות בנושא מערך הסדרנים באות על פתרון בטיחות ההצעה לתיקון החוק, ובכלל זה הבחנה בין הסדרנים על פי תפקידיהם השונים והארכת משך הכשרת הסדרנים.

במשך כל שנות הפעלת החוק חוזר ועולה נושא תפקודם הלקוי של הסדרנים והימנעותם משימוש בסמכויות שהוקנו להם כדי לשמור על הסדר בעת אירועי ספורט - נקודת תורפה המעמידה בספק את תכלית ההסדר החדש - העברת הניהול של אירוע ספורט והאבטחה בו לבעלי תפקידים אזרחיים. תפקודם הלקוי משקף גם דרישות סף ורמה מקצועית בלתי-מספקות של הסדרנים, וכך הקפדה בלתי-מספקת של הממונים על הפעלה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על המשרד והמשטרה, יחד עם הגופים הרלוונטיים האחרים להשלים את גיבוש תיקוני החקיקה לשיפורם של תפקוד הסדרנים. בה בעת על המשטרה וההתאחדות לכדורגל ושאר איגודי הספורט הנוגעים בדבר לנקוט את האמצעים העומדים לרשותם, במסגרת ההסדר החוקי הקיים, כדי לשפר את תפקודם ואת יכולתם של הסדרנים להתמודד עם אירועי אלימות במגרשים, שכן הם חוליה מרכזית במערך האבטחה באירועי ספורט ולא ניתן להתפשר על איכות תפקודם.

3. בדצמבר 2008, מיד עם החלת החוק, אפיינה המשטרה מערכת לניהול סדרנים באירועי ספורט שנועדה לשמש אמצעי לשליטה ולבקרה על הסדרנים. המערכת מאפשרת איתור של סדרנים שהוסמכו והמשיכו לעבוד כסדרנים גם לאחר שהמשטרה פסלה אותם מסיבה כלשהי; מעקב

אחר מספר הסדרנים שאישרה המשטרה לאירוע; ביצוע תחקירים והפקת לקחים על טיב הפעלת הסדרנים באירועי הספורט.

בפברואר 2010 דנה ועדת החינוך של הכנסת בחוק לאיסור אלימות בספורט. נציגי משרד התרבות והספורט העלו בדיון את הצורך במערכת מחשוב למעקב ובקרה אחר בעלי התפקידים האזרחיים. הם הוסיפו שבעבר הייתה מערכת מחשוב מיוחדת לסדרנים שמימנו המשרד לבט"פ ומשרד התרבות והספורט והפעלתה הסתיימה. הם ציינו, כי יש לבנות מערכת חדשה הכוללת נתונים על כל בעלי התפקידים האזרחיים שיכלול פרטים על הכשרתם והסמכתם לצורכי בקרה ומעקב. בסיכום הדיון נקבע, כי על המשטרה להקים מאגר זה (להלן - מאגר הסדרנים). לנוכח הסתייגותו של ראש חטיבת האבטחה, שהיה נציג המשטרה בדיון, מההמלצה שהתקבלה, ציין יו"ר הוועדה דאז, ח"כ זבולון אורלב, כי אם המשטרה "סבורה שהיא לא הכתובת" לנושא עליה לקיים על כך דיונים בפורומים הממשלתיים.

בכנס שהתקיים בינואר 2011 בראשות ראש חטיבת האבטחה, צוין כי הקמת מאגר הסדרנים היא אחת מאבני היסוד לביצוע החוק החדש לאיסור אלימות בספורט. לשם פיתוח התשתית הטכנולוגית של המאגר העבירה המשטרה למשרד התרבות והספורט דרישה למימון התקשרות לפיתוח המערכת על ידי חברה חיצונית. ואולם בסוף עונת הספורט של אותה שנה ציינה המשטרה, כי הנושא לא קודם משום שלא הוחלט מי יממן את הפתרון המוצע. בינואר 2013 הקימה המשטרה בחטיבת האבטחה צוות שתפקידו היה לבחון את מכלול הפתרונות הטכנולוגיים האפשריים לייעול האכיפה וצמצום האלימות במגרשי הכדורגל. הצוות הציג עוד באותו חודש מקרים של זיוף תעודות סדרנים, העסקת סדרנים חסרי הסמכה באירועי ספורט וכן העסקת סדרנים במספר נמוך מזה שאושר לאירוע, בשל אינטרס של חברות האבטחה. לפתרון הבעיות המליץ גם צוות זה על הקמת מאגר ממוחשב של סדרנים שבו יתועדו פרטי הסדרנים, כך שיתאפשר פיקוח ובקרה על מהימנות מסמכיהם ולפיו ניתן יהיה לעמוד על היקף כוחות השיטור שקבעה המשטרה. ואולם גם פתרון זה לא קודם על ידי חטיבת האבטחה, ובאפריל 2013 פרסמה החטיבה ממצאים על פערים מבצעיים בתחום הפיקוח והבקרה על עבודת הסדרנים והעלתה שוב את הדרישה להקמת מאגר סדרנים.

אף שהמשרד והמשטרה העלו את הצורך בהקמת מאגר סדרנים כבר לפני כחמש שנים, ונחיצותו הועלתה שוב ושוב במהלך השנים, לא הקימה המשטרה מאגר כזה ואף לא יזמה דיונים בנוגע למקורות המימון או להחלטה על טיב הפתרון הטכנולוגי הרצוי, עם משרד התרבות והספורט ומשרדי ממשלה אחרים הנוגעים בדבר, כפי שנקבע בהחלטת ועדת החינוך של הכנסת.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, שעל פי הנחיית חטיבת האבטחה החל ב-1.6.15 יונפקו פנקסי כיס לכל הסדרנים, והדבר יכול לסייע בבדיקת הכשרתם בשטח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה, כי למרות העובדה שמתחילת 2010 הכירה בחשיבות ההקמה של מאגר סדרנים, היא לא קידמה את הקמתו ואף לא העלתה בפני המשרדים האחריים את הבעיות שמנעו זאת. שיהיו מתמשך זה ללא מתן הסבר כלשהו אינו ראוי. בנסיבות אלו נפגעת יכולתה של המשטרה ויכולתם של בעלי התפקידים האזרחיים לשלוט במערך הסדרנות באירועי ספורט, לפקח על האירועים המתרחשים בו ולהבטיח שבאירועים יועסקו בפועל רק סדרנים שהוכשרו לכך ובמספר הדרוש. על המשטרה להקים את המאגר, שנתפס כאמצעי יעיל ונגיש לשיפור השליטה באירועי ספורט, וזאת ללא קשר להנפקה המתוכננת של פנקסי הכיס. על המשטרה לרתום לכך גם גופים נוספים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לנוכח השתהות המשטרה על המשרד לעקוב אחר הקמת המאגר וניהולו היעיל באופן שיתן מענה אפקטיבי לשמירת הסדר במגרשי הספורט.

י"ר המועצה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015, כי נכון למועד זה מופק דוח מסכם לשנת [עונת הספורט] 2014-2015. נוסף על כך העמיקה המועצה את המעקב שלה אחר תפקוד כוחות האבטחה במגרשי הספורט ואחר כישוריהם והכשרתם של בעלי התפקידים האזרחיים וכן אחר קבלת דיווח של המשטרה על המתרחש בתחום זה.

פעולות המשטרה לאכיפה ולמניעת אלימות

על פי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), תפקידי המשטרה הם לקיים את הסדר הציבורי ואת ביטחון הנפש והרכוש, וכן לתפוס עבריינים ולהעמידם לדין. נוסף על סמכויות אלה המשטרה קובעת לאירועי ספורט את היקפו של כוח האבטחה שיפעל בהם ואת הרכבו. החוק מסמך שוטר להרחיק מאירוע אדם המפריע לסדר הציבורי או מתנהג באופן אלים או שיש חשד שהוא מתנהג כאמור, ולהורות לו להתייצב בתחנת המשטרה. עוד אחראית המשטרה לאכיפת העברות הספציפיות שנקבעו בחוק לאיסור אלימות בספורט (כאיסור התבטאות גזענית), לצד אלו הקבועות בחוק העונשין, התשל"ז-1977.

לצורך מילוי תפקידים אלה המשטרה פועלת בשני מערכים מקצועיים. במערך אחד פועל אג"ם, האחראי לשיטור לפני האירוע, במהלכו ובסיומו. בשני פועל אח"ם, האחראי (באמצעות חטיבת המודיעין) לאיסוף וגיבוש של המידע המודיעיני הנדרש להיערכות לאירועי ספורט, ובאמצעות חטיבות החקירות והתביעות - לחקירה ולהעמדה לדין של אלו שנחשדים בביצוע עברות באירועי ספורט. אג"ם ואח"ם אחראים, כל אחד בתחומו, לקביעת המדיניות המקצועית, לגיבוש נהלים ולתפיסת ההפעלה וכן לבקרה ולפיקוח על יישומם, והמחוזות, המרחבים ותחנות המשטרה אחראים ליישומם של אלה בפועל.

פ ע ו ל ו ת א ג ם

חטיבת האבטחה מפיצה מדי שנה פקודת היערכות לקראת תחילת עונת הספורט. הפקודה מפרטת את תפיסת האבטחה לניהול וקיום של אירועי ספורט המתבססת על החוק ועל הנחיות המשטרה. על פי פקודות ההיערכות לעונות הספורט 2012-2013 ו-2013-2014, הדגשים במדיניות המשטרה הם, בין היתר: הוצאת המשטרה מניהול אירועי הספורט והעברתו לבעלי התפקידים האזרחיים; הקפדה על הימצאותם של בעלי תפקידים אזרחיים כנדרש בחוק; הרחבת סמכויות ההרחקה של קציני משטרה; והחמרת הטיפול במפרי סדר ונקיטת יד קשה במיוחד כלפי אלה הקוראים קריאות גזעניות.

תפיסת האבטחה שבפקודה נוגעת להיערכות לפני תחילת עונת הספורט ובמהלכה, ולהיערכות לפני אירוע ספורט, במהלכו ובסיומו. היא מפרטת את הקריטריונים לקביעת רמות הרגישות של המשחק שלפיהם קובעים את הקצאת כוחות האבטחה של הסדרנים ושל השוטרים (בשכר)²⁰ ואת הרכב

20 שוטר בשכר - חוק המשטרה, התשס"ו-2006, קובע כי קצין משטרה שהוסמך בידי ראש אג"ם רשאי להקצות שוטרים בתשלום לאירוע או לפעולה אם התבקש לעשות כן ומצא כי יש חשש לפגיעה בסדר הציבורי או בשלום הציבור, וכי האירוע או הפעולה חוקיים ועומדים בתבחינים הקבועים בפקודת המשטרה, בחוק ובהוראות כל דין. לעניין העסקת שוטרים בשכר ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 64ג (2014), בנושא "הקצאת שוטרים תמורת תשלום".

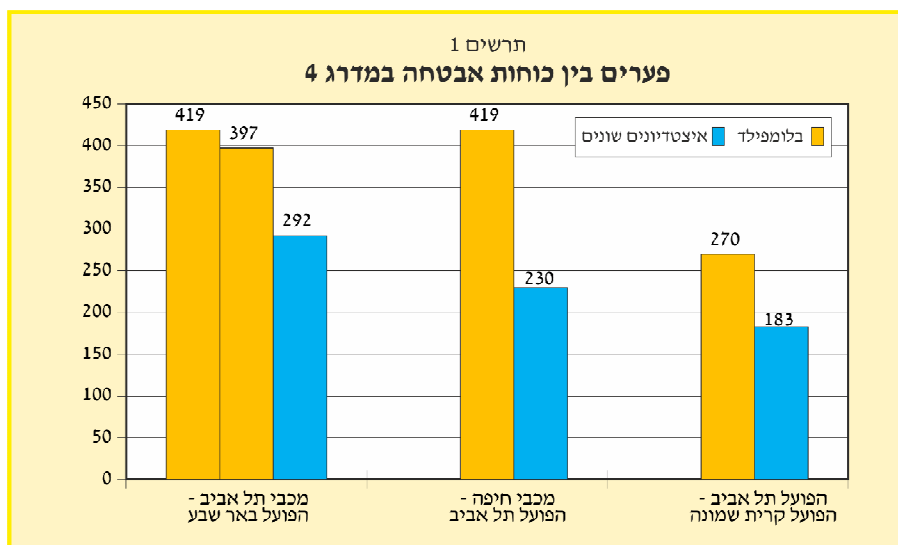
הכוח; את הנסיבות שבהן תתערב המשטרה בניהול האירוע ותיכנס לנעלי מנהל האירוע; ואת הפעולות שעליה לבצע בסיום האירוע, לרבות הוצאת דוח סיכום.

הקצאת כוחות אבטחה: ועדת צור המליצה לשמור, ככל האפשר, על נוהג אחיד בכל תחנות המשטרה בנוגע לדרישת האבטחה של המשטרה לאירועי ספורט, ולשם כך על אג"ם לקבוע אמות מידה. החוק והפקודה מבחינים בין ההסדרים להקצאת כוחות שיטור בליגות המקצועניות ובין ההסדרים בליגות החובבים.

1. הקצאת כוחות אבטחה בליגות המקצועניות: בנובמבר 2013, לקראת עונת הספורט 2013-2014, הפיצה חטיבת האבטחה מסמך הקובע את רמות הרגישות וטבלת המפתחות להצבת כוחות אבטחה באירועי ספורט בליגות המקצועניות. המסמך גובש בין היתר בעקבות המלצות ועדת צור, ונקבע בו שהשיקולים המרכזיים לקביעת היקף כוח האבטחה לאירוע ספורט כוללים את הוצאת השוטרים מהמגרשים והחלפתם בבעלי תפקידים אזרחיים, והימנעות מחריגות בתקציב בגין אבטחה במגרשים. כמו כן נקבע בו כי כל מפקד טריטוריאלי רשאי להוסיף על השוטרים בשכר גם שוטרים בתפקיד. בנוגע לרמת הרגישות נקבעו ארבעה מדרגים²¹ על פי שמונה פרמטרים אחידים²² (להלן - מפתח המדרגים). לשלושת המדרגים הנמוכים נקבע עבור כל מגרש ספורט היקף מרבי של כוחות אבטחה. מדרג 4 הגבוה הוא חריג, ושמור למשחק כדורגל בין קבוצות שיש להן היסטוריה טעונה של אלימות בין אוהדים²³; נקבע כי היקף כוח האבטחה לאירוע בדרגה 4 ייקבע בהתאם להערכת מצב של מפקד היחידה הטריטוריאלי, ולא יעלה על 120 שוטרים בשכר ו-200 סדרנים (להלן - כוח האבטחה המרבי למדרג 4).

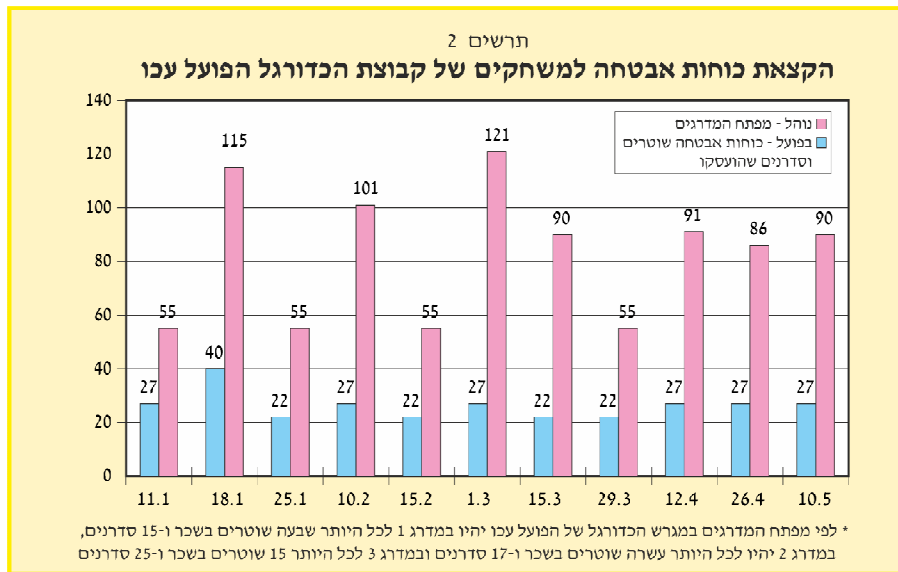
א. לבחינת יישום ההנחיה להקצאת כוח האבטחה המרבי למדרג 4 בחן משרד מבקר המדינה באופן השוואתי משחקי כדורגל מעונת הספורט 2013-2014 שלגביהם נקבע בפועל מדרג 4. להלן תרשים שבו כל עמודה חלה על משחקים שהיו בעונה בין אותן שתי קבוצות במגרשים שונים ובפקוד מחוזות משטרה שונים²⁴:

21	רגישות קלה ביותר, בינונית, גבוהה וגבוהה ביותר.
22	הפרמטרים הם: א. צפי קהל - הפצת כרטיסים, מזג אוויר, חשיבות המשחק, שידור ישיר, שעת המשחק; ב. יריבות ומסורת בין הקבוצות; ג. צפי להפרות סדר; ד. משחקים מעורבים; ה. מיקום הקבוצות בטבלת הליגה; ו. אופי האוהדים; ז. מיקום המגרש ומצבו; ח. מידע מודיעיני.
23	לדוגמה: משחקים בין בית"ר ירושלים ובני סכנין, הפועל תל אביב ובית"ר ירושלים, מכבי תל אביב והפועל תל אביב, מכבי תל אביב ובית"ר ירושלים.
24	הנתונים התקבלו מחטיבת האבטחה.



מן התרשים עולה, כי בפועל קבעו מפקדי המחוזות היקף כוחות אבטחה הגדול במידה ניכרת מהאמור בהנחיה למדרג 4 - במקרים מסוימים בכ-31% יותר מהמקסימום שנקבע שם - 320. עוד עלו פערים משמעותיים בין המחוזות בקביעת היקפי כוח האבטחה במדרג זה, פער המגיע לשיעור של כ-33%. נתונים אלה סותרים את יעדי המשטרה לצמצם בכוחות האבטחה, במיוחד בנוכחותם של שוטרים ולהפחית את עלות האבטחה במגרשים.

ב. כדי לבחון את יישום שלושת המדרגים הראשונים שבמפתח המדרגים בדק משרד מבקר המדינה את היקף כוח האבטחה שהקצתה תחנת משטרת עכו למשחקי הבית של קבוצת הכדורגל הפועל עכו מליגת העל בעונת הספורט 2013-2014. בהתאם לנתונים שהתקבלו מחטיבת האבטחה נקבעו למשחקים אלה רק שלושת המדרגים הראשונים. להלן תרשים המפרט את הפער בהקצאת כוחות האבטחה בין מפתח המדרגים לקביעת הכוחות בפועל:



מהתרשים עולה שמפקד תחנת עכו הקצה לכל משחקי הפועל עכו כוחות אבטחה - בעלי תפקידים אזרחיים ושוטרים בשכר - רבים מזה שנקבע במפתח המדרגים. במקרה אחד (במשחק שהתקיים ב-1.3.14) היקף הכוח שנקבע היה גדול כמעט פי 4.5 מהנדרש על פי מפתח המדרגים. עוד עולה, כי היקף הכוחות שהופעלו בכל משחקי הקבוצה (911) גדול ביותר מפי שלושה מסך כל כוחות האבטחה שנדרשו על פי מפתח המדרגים בכל המשחקים (290). מכאן שכוחות האבטחה שנקבעו במפתח המדרגים על ידי חטיבת האבטחה להעסקת שוטרים בשכר וסדרנים אינו משמש למעשה את מפקדי המחוז והתחנה כמתווה מחייב לקביעת סדר כוחות האבטחה. כפועל יוצא מכך גם היעד של צמצום כוחות האבטחה אינו מושג.

יצוין כי בחינה שעשתה תחנת נתניה במרץ 2014 לכוח השוטרים בשכר המוקצה על פי מפתח המדרגים למשחקי כדורגל במגרש נתניה בליגה המקצוענית, הצביעה על כך שהכוח קטן מכדי לתת מענה למכלול הנושאים הקשורים לשמירה על הסדר הציבורי מחוץ לאצטדיון. למשל - ויסות התנועה בעת עזיבת האצטדיון, או הצבת חיץ בין קבוצות האוהדים של הקבוצות המשחקות בעת ההגעה והעזיבה של המשחק. התחנה המליצה לחטיבת האבטחה לשנות את המפתח שקבעה להיקף הכוחות, להגדיר את התפקידים השונים של השוטרים ולקבוע בנוהל את מקום הצבתם. חטיבת האבטחה אישרה את ההמלצה בסוף עונת המשחקים 2013-2014, אך עד מועד סיום הביקורת לא שינתה את פקודת ההיערכות בהתאם לכך.

המשטרה מסרה בתשובתה, כי קיימת מערכת בקרה על הקצאת כוחות השיטור בליגות המקצועניות. דרישות הגורמים המנהלים את המשחקים החורגות מהיקף הכוח הנדרש [עפ"י המפתח] - מקורן בהערכות מצב של גורמי המשטרה הטריטוריאליים, והן מועברות להחלטת ראש חטיבת האבטחה או ראש אג"ם. המשטרה הוסיפה שקביעת היקף כוחות האבטחה על פי מפתח המדרגים תוקפה באפריל 2015. כמו כן מסרה שתבחן מחדש את מפתח המדרגים לקראת עונת הספורט 2015-2016.

מפתח המדרגים שקבעה חטיבת האבטחה נועד להשיג יעדים הנוגעים להיקף כוח האבטחה, מרכיביו ועלותו, כאשר בכל העלויות נושאות הקבוצות, ובמקרים של חריגה ממספר השוטרים גם המשטרה נדרשת להסיט שוטרים משימותיהם לאבטחת המשחק. עד אשר ייבחן היקף כוח האבטחה שייקבע במפתח המדרגים מחדש, על החטיבה לפעול על פי המפתח שנקבע. במקרים חריגים שיימצא מראש שהם מועדים לאירועי אלימות יש לבחון בדקדקנות מהו היקף כוח האבטחה הנדרש והרכבו המתאים. הגורמים המקצועיים קבעו כמדיניות שצמצום כוח האבטחה המשטרתי יש בו כדי למנוע מתח בקרב האוהדים ולהרגיע את הרוחות במגרשי הספורט, ולכן על המשטרה לנקוט צעדים כלפי יחידות שטח החוזרות ומפרות את המתווה שנקבע כמתווה האבטחה הרצוי. מצד שני - אם תיעשה הפקת לקחים שבה יתברר שהיקף הכוחות לפי המפתח אינו תואם את הצרכים בשטח, כפי שנמצא במקרה של מגרש נתניה, על המשטרה לגבש מפתח חדש שיתאים למקרים שבהם יש צורך אמתי בכוחות מרובים.

2. הקצאת כוחות אבטחה בליגות החובבים: בהיעדר חובה בחוק למנות בעלי תפקידים אורחיים על פי הנחיות אג"ם באירועים שמספר הצופים בהם קטן מ-200, בסמכותו של מפקד משטרה טריטוריאלי לדרוש למנותם בהתאם להערכת מצב מוקדמת. ככלל - בליגות אלה, גם במשחקים שבהם מספר הצופים גדול מ-200 לא תאושר העסקת שוטרים בשכר אלא במשחקים רגישים, בכפוף להערכות מצב ובאישורו של ראש חוליית אירועי ספורט שבמדור רישוי בחטיבת האבטחה²⁵.

א. בכל עונת ספורט נערכים כ-2,800 משחקי כדורגל בליגות החובבים. סוגיית האלימות באירועי ספורט בליגות החובבים שבה ועלתה במועצה למניעת אלימות בספורט לאורך השנים. בישיבת המועצה בנובמבר 2012 ציין ראש אג"ם דאז, ש"כל הזמן עוסקים בליגות הבכירות ומזניחים את הנמוכות", ובישיבה בדצמבר 2013 בעקבות אירוע אלימות בליגות הנוער, ציין נציג המשרד לבט"פ במועצה, "כולנו היינו אמורים לדעת מהאירוע הזה מראש... ידענו שזנחו את הנושא בליגות הנמוכות ובכל הרמות". בדיון המועצה בנובמבר 2014 ציינו גם מפקד מחוז תל אביב במשטרה, ראש אג"ם ומנכ"ל ההתאחדות לכדורגל, כי בעיות האלימות הגדולות הן בליגות הנמוכות ובליגות הילדים והנוער.

ב. את תקציב המימון של המועצה להסדר הימורים בספורט להעסקת כוח האבטחה בליגות החובבים מעבירה ההתאחדות לכדורגל לקבוצות בשיעור אחיד. בעונות הספורט 2012-2011 ו-2013-2012 היה שיעור המימון של כוח האבטחה במשחקי הכדורגל בליגות אלה כ-70% מעלות האבטחה, והיתר במימון הקבוצות; בעונת 2013-2014 עלה שיעור המימון ל-75%. בעונת הספורט 2013-2014 הייתה עלות השיטור בליגות החובבים כ-7.5 מיליון ש"ח, והמועצה להסדר הימורים בספורט מימנה כ-5.2 מיליון ש"ח.

ג. אשר למצב בשטח - משרד מבקר המדינה בדק את תהליך הקצאת כוחות האבטחה בליגות החובבים על ידי המשטרה במחוז צפון ובמרחב יפתח.

מחוז צפון גיבש נוהל שנועד לתת מענה לצורכי השיטור בכל המשחקים במחוז, לרבות המשחקים בליגות החובבים. מטרת הנוהל להגדיר עקרונות להפעלת צוותי כוונות למתן מענה לאירועים שמתפתחים במגרשי הכדורגל כתחום המחוז המתבססים על מימון כוח השיטור בליגות החובבים מכספי המועצה להסדר הימורים בספורט. בתום הערכת המצב השבועית שעושה המחוז נקבע מספר בעלי התפקידים בכיתת הכוונות ומקומה במחוז

במהלך המשחקים. כיתת הכוננות מעבה את מערך האבטחה האזרחי במגרש ונותנת מענה ראשוני עד הגעת כוחות שיטור נוספים. שיטה זאת מבטיחה הקצאת כוחות לכל המשחקים בהתאם להערכות המצב בלי להשית נטל כספי על הקבוצות.

אשר למרחב יפתח - ראש לשכת שיטור וקהילה האחראי לנושא במרחב, מזמן בתחילת עונת הספורט את כל בעלי הקבוצות של ליגות החובבים. בפגישה זו נקבע שבעלי קבוצות המתחייבים שלא לאפשר כניסת קהל בכל עונת הספורט אינם מחויבים בכוחות אבטחה, ולבעלי קבוצות שאינם רוצים להתחייב לעשות זאת נקבע היקף הכוח שעליהם להעסיק בכל עונת הספורט. בעלי הקבוצות מתחייבים להודיע לאחראי לנושא במרחב אם צפוי להתקיים משחק רגיש, ורק בנסיבות אלה תקיים המשטרה הערכת מצב ויוחלט על אופי ההיערכות. ככלל - המרחב אינו מבצע הערכות מצב שבועיות לקראת המשחקים בליגות אלה. המרחב מסר לצוות הביקורת שהוא נוקט דרך זו כדי לחסוך בעלויות לקבוצות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי שיטת הפעולה של מרחב יפתח שמעודדת למעשה אי-הגעת צופים לאירועי ספורט בליגות החובבים, מנוגדת לתכלית המרכזית של אירועים אלה המיועדים בראש ובראשונה לקהל הרחב. אין לקבל את גישת המשטרה לאמץ את שיקול החיסכון בעלויות, שברובן נושאת המועצה להסדר הימורים בספורט, כשיקול המכריע בהנחיותיה. על מרחב יפתח לבחון באופן פרטני את האירועים, לרבות היקף כוחות האבטחה הדרוש, לפני כל אירוע או בתדירות אחרת ולהנחות לפיהם את הקבוצות. אם הקבוצות נתקלות בקושי לשאת בעלויות כוח האבטחה, ראוי שהן יעלו קושי זה לפני כל הגורמים הרלוונטיים, ובהם ההתאחדות לכדורגל, מינהל הספורט והמועצה כדי שימצאו לכך מענה.

המשטרה מסרה בתשובתה, שככלל אין כוחות שיטור בליגות הנמוכות, אלא אם כן יש צפי נקודתי למשחק רגיש. האישור להעסקת כוחות מתבסס על הערכות מצב שעורכים המחוזות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ם, כי עליו להבטיח שכל היחידות הטריטוריאליות יקצו לכל משחקי ליגות החובבים כוחות אבטחה, לרבות שוטרים בשכר, בהתאם לצרכים ולהערכות המצב. זאת בדרך שתעודד כמה שיותר צופים להגיע לאירועי ספורט אלה, ובה בעת תבטיח בהם את קיום הסדר ואת שלום הציבור. בהקשר זה ראוי שאג"ם ילמד את הנוהל של מחוז צפון, המבטיח הקצאת כוחות שיטור בהתאם לצרכים בכל הליגות ואף חוסך במשאבים.

פיקוח, בקרה והפקת לקחים: על פי פקודת ההיערכות, בסיום כל משחק על מפקד הכוח המשטרתי להוציא דוח סיכום משחק. אם היו אירועים חריגים²⁶ יש להעביר את הדוח גם למחוז ולחוליית אירועי ספורט בחטיבת האבטחה, והיא תעבירו להתאחדות לכדורגל או לאיגוד אחר כדי שתיבחן האפשרות לנקיטת הליכים משמעותיים נגד הקבוצה²⁷.

26 הגדרת אירוע חריג לפי פקודת היערכות כוללת: אחזקת אמל"ח ושימוש בהם; אחזקת אמצעים פירוטכניים ושימוש בהם; אלימות פיזית; אלימות מילולית; אלימות כלפי רכוש; ידוי אבנים; והשלכת חפצים.

27 על פי תקנון המשמעת של ההתאחדות לכדורגל "קבוצה אחראית באחריות שלוחית לכל עבירה אשר נעשתה על ידי אוהד או אוהדים של הקבוצה", וניתן להעמידה לדין משמעתי, בין היתר, בשל דיווח של המשטרה.

פקודת ההיערכות לעונת הספורט 2013-2014 קובעת שעל מדור רישוי בחטיבת האבטחה לרכז נתונים על אירועי הספורט ולנהל מאגר נתונים עדכני של אירועים אלה ובו הפרטים הבאים: תאריך המשחק, הקבוצות המתמודדות, היקף כוחות המשטרה (מספר שוטרים בשכר ובתפקיד, מספר שוטרי יס"מ ומודיעין) ומספר הסדרנים והצופים; אופן ההיערכות למשחק; רמת הרגישות שנקבעה, קיומו של מידע מוקדם, היערכות היחידה ומפקד הכוח המשטרתי; וכן נתוני אירועים חריגים: תיאור האירוע, אמצעים שנתפסו, אופן הטיפול באירוע ותוצאות הטיפול, מספרי המורחקים, המעוכבים והעצורים וכן המלצות לעתיד.

הביקורת אכן העלתה שמדור רישוי מרכז דיווחים של יחידות השטח על היקף כוחות השיטור (סדרנים ושוטרים בשכר). ואולם עד סיום הביקורת בדצמבר 2014, לא היה במדור מאגר נתונים ממצה ועדכני המתבסס על דוחות סיכום משחק המפרטים את התנהגות בעלי התפקידים והאזהרים במשחקים, לרבות אופן ההיערכות למשחק, האירועים החריגים שבו ודרך הטיפול בהם. בכך נפגעת יכולת המשטרה להפיק לקחים, גם ספציפית מכל משחק וגם באופן מערכתי מהמשחקים כולם ולקבל החלטות מטה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ם, כי עליו לוודא שכל אחד מהגורמים במערך השיטור ישתמש בכלי הבקרה והפיקוח שהוקנו לו ויבנה מאגר נתונים מלא ועדכני על הנעשה באירועי הספורט. אם אמצעים אלה אינם מספקים, עליו לפתח כלים חדשים ישימים.

פעולות אח"ם

החקירה והתביעה בעקבות עברות אלימות בספורט: פקודת היערכות אח"ם לעונת כדורגל (להלן - פקודת היערכות אח"ם), שמפיץ ראש אח"ם מדי שנה לקראת תחילת העונה, קובעת את מדיניות החקירה והתביעה בעברות של אלימות בספורט, וכן הנחיות בתחומי החקירה והתביעה שיש לבצע בשלבי הטיפול השונים. החל בעונת הספורט 2011-2012 נקבע בפקודה, בין היתר, כי לנוכח העניין הציבורי הרב ונתוני האלימות בעונת הכדורגל שחלפה, "יש חשיבות גבוהה לטיפול המשטרה בעברות אלו במטרה למגר את התופעה, או לכל הפחות לצמצמה".

בינואר 2012 פנה יו"ר המועצה דאז, השופט (בדימוס) אמנון סטרשנוב, למפכ"ל המשטרה והלין על אכיפה לא מספקת שלה ועל אי-יישום מדיניותה בתחום האלימות בספורט. יו"ר המועצה דאז הדגיש, כי תנאי ראשוני להגברת האכיפה לנוכח תופעות האלימות והקריאות הגזעניות במגרשי הספורט, הוא טיפול משטרתי נמרץ על ידי איסוף ראיות והעמדה לדין של המעורבים באירועים אלה, כפי שמורה פקודת היערכות אח"ם מאז שנת 2011. להמחשת דבריו ציין, שמאז הפצת הפקודה האמורה פתחה המשטרה תיק אחד בלבד בחשד לקריאות גזעניות. בפנייתו שב וציין, כי הגברת האכיפה על ידי המשטרה היא "תנאי ראשוני לצמצום תופעות האלימות השונות".

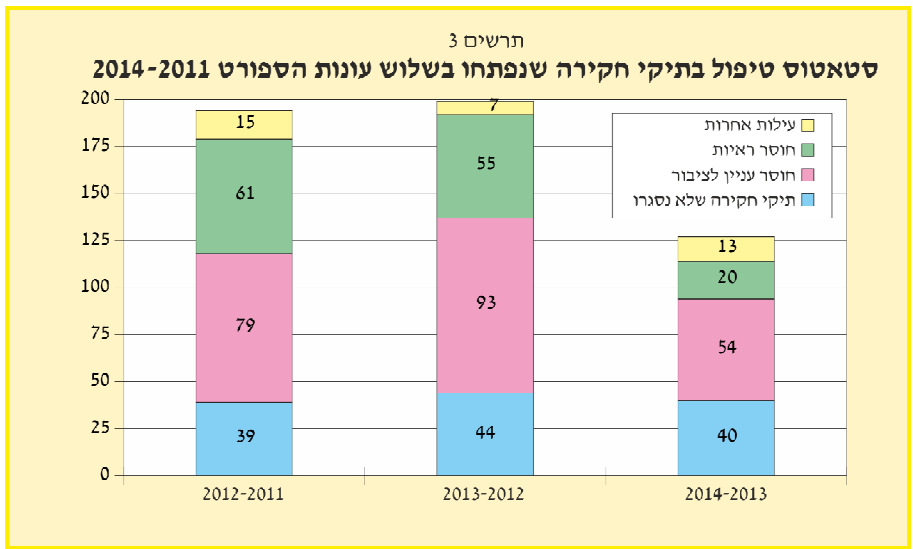
בעקבות פניית יו"ר המועצה דאז כינס המפכ"ל, בפברואר 2012, דיון בנושא הטיפול בתופעת האלימות בספורט, בהשתתפות ראש אח"ם, ראש אג"ם, קציני משטרה בכירים, פרקליטת מחוז ירושלים, פרקליט מחוז תל אביב, יו"ר המועצה דאז וראש מינהל הספורט (להלן - דיון המפכ"ל בפברואר 2012).

למרות המדיניות המחמירה וההנחיות החוזרות למתן עדיפות לטיפול בעברות אלימות בספורט, העלתה הביקורת שלא חל שיפור בשום שלב של הליכי החקירה והתביעה. להלן פירוט הממצאים הנוגעים לפעולות החקירה והתביעה בשלוש עונות הספורט האחרונות - 2014-2011 :

הטיפול בתיקי חקירה של אירועי אלימות בספורט והטיפול במורחקים נתונים בידי יחידות החקירה בתחנות המשטרה. חטיבת התביעות באח"ם היא הזרוע העיקרית של התביעה הכללית המטפלת בתיקי אלימות בספורט.

על פי הנחיית ראש אח"ם החל באפריל 2012 יש לתעדף את הטיפול בתיקים אלה, לפעול למיצוי החקירה, להיעזר בגורמים מקצועיים בחקירה (כגון גורמי זיהוי פלילי ומודיעין) ולהעביר את התיקים ליחידות התביעה עם סימון מיוחד מהר ככל האפשר. אשר לסגירת תיקים - חזר ראש אח"ם והדגיש בפקודות היערכות אח"ם לעונות הספורט 2012-2013 ו-2013-2014, שאין לגנוז תיק חקירה בשל "חוסר עניין לציבור" אלא באישור קצין אח"ם מרחבי או ראש יחידת תביעות או סגנו, לפי העניין, ומטעמים מיוחדים שיירשמו. בעקבות הנחיות המפכ"ל והעלייה במספר אירועי האלימות ובחומרתם, הוציא באפריל 2012 ראש אח"ם ליחידות החקירה והתביעה מסמך "חידוד הנחיות בנושא האלימות בכדורגל" (להלן - הנחיית ראש אח"ם). המסמך הדגיש ורענן את הדרכים לתעדוף הטיפול בתיקי אלימות בספורט. נקבע שיש לשפר את חקירתם של תיקים אלה (ובכלל זה להקפיד על איסוף ראיות, תיעוד ומילוי דוחות כנדרש, פירוט אופן ביצוע החקירה, איסוף הראיות וקבלת הדוחות). כן נקבע שיש לפתוח את כל התיקים בגין אלימות בספורט בעונת המשחקים האחרונה שנסגרו מחוסר עניין לציבור ולמצות את החקירה בהם.

על פי נתוני חטיבת החקירות מינואר 2015 בשלוש עונות הספורט 2014-2011 נפתחו 520 תיקי חקירה. 397 מהם (כ-76%) נסגרו, 226 מהם (כ-56% מכלל תיקי החקירה וכ-76% מהתיקים שנסגרו) נסגרו בשל חוסר עניין לציבור. להלן פירוט בתרשים :



מהתרשים עולה שבשנים 2012-2013 נפתחו 199 תיקים - כמעט אותו מספר כמו בשנים 2011-2012 - אז נפתחו 194 תיקים. לעומת זאת בשנים 2013-2014 חלה ירידה בשיעור של כ-36% במספר תיקי החקירה שנפתחו בהשוואה לשנים 2012-2013.

מתוך 397 התיקים שנסגרו, 226 (כ-57%) היו בשל חוסר עניין לציבור; חלק זה נשאר כמעט קבוע ביחס לחלקם מתוך כלל התיקים שנפתחו: 41%, 47% ו-43%, בהתאמה לשנים 2011-2014. העובדה שאין שינוי מגמה בשיעור זה לאורך כל עונות הספורט והעובדה שמדובר בסיבה העיקרית והשכיחה לעילת הסגירה - אינן מתיישבות עם הנחיית ראש א"ח"ם שלא להשתמש בעילה זו אלא במקרים חריגים.

אשר לסגירת תיקי אלימות בספורט על ידי יחידות התביעה - בשנים 2011-2014 מ-228 תיקים שהועברו לתביעות, כ-38% נסגרו בעילות שונות; כ-59% מכלל התיקים שהועברו לתביעות נסגרו בשל חוסר ראיות וכ-29% בשל חוסר עניין לציבור.

השימוש הנפוץ בעילה לסגירת תיקים בשל חוסר עניין לציבור מקבל חיזוק גם מביקורת שעשה מדור חקירות שבחטיבת החקירות במחצית השנייה של 2014 לתיקי אלימות בספורט שנפתחו בעונת הספורט 2013-2014; נמצא בביקורת זו כי מ-40 תיקי אלימות בספורט 17 נסגרו מחוסר עניין לציבור, ובניגוד להנחיות שבפקודת היערכות א"ח"ם - חלקם נסגרו ללא אישור בעל הסמכות, באחרים לא היה מיצוי של החקירה, ותיק אחד נסגר על ידי יחידת החקירה בשל חוסר ראיות אף שהיה צורך להעבירו ליחידת תביעות. כמו כן לא נמצאו בתיקי החקירה דוחות סיכום חקירה המפרטים את הנימוקים לסגירת התיק.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה, כי עמדתה בנוגע לעברות אלימות בספורט היא להכביד את האכיפה כלפי מבצעייהן - לנהל חקירות מהירות וממצות במטרה לגבש ראיות להגשת כתבי אישום. גישה זאת באה לידי ביטוי גם בהנחיית ראש א"ח"ם שאין לגנוז תיקים בעברות אלה בעילה של חוסר עניין לציבור אלא כחריג ובאישור קצין א"ח"ם מרחבי או ראש יחידת תביעות. המשטרה הוסיפה, כי לפי הנתונים רק כשליש מהתיקים שנסגרו אכן נסגרו מחוסר עניין לציבור. עם זאת תבחן חטיבת התביעות את הנושא במסגרת בקורת פנימיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה, כי יחידות החקירה והתביעה אינן מיישמות את המדיניות המחמירה ואת ההנחיות החוזרות של המפק"ל וראש א"ח"ם בנוגע לפתיחת תיקי חקירה, הליכי החקירה וסגירת התיקים בתחום האלימות בספורט. בהקשר זה יוער שסגירה של כשליש מתיקי החקירה שנפתחו (או כ-58% מהתיקים שנסגרו) בעילה של חוסר עניין לציבור, שיעור שאינו משתנה לאורך השנים, אינה יכולה להיחשב כחריגה. על יחידות המטה והמחוזות לקיים מעקב ובקרה קבועים ולפעול ליישום הנהלים, להתמקצע בחקירתן ולהפיק את המרב מגורמי הבקרה שמונו לאחרונה לטיפול בנושא.

הפעלת סמכות ההרחקה ומעקב אחר מורחקים: החוק מאפשר לקצין משטרה בדרגת מפקח ומעלה להורות על הרחקה מינהלית של אדם מאירוע ספורט, על הגבלת כניסה למקום שבו מתקיים אירוע ספורט או על הגבלת הימצאותו במרחק מסוים מהמקום שבו מתקיים אירוע ספורט. כן רשאי קצין משטרה להורות לאדם שהורחק להתייצב בתחנת משטרה כשעה לפני קיום אירוע הספורט נשוא ההרחקה ולשהות בה עד לאחר סיומו. סמכות הקצין היא לתקופה שלא תעלה על שלושים יום, ולבית משפט - עד חמש שנים. ההוראה בפקודת היערכות א"ח"ם היא להקפיד על הטלת חובת התייצבות בתחנת משטרה במועדים הרלוונטיים.

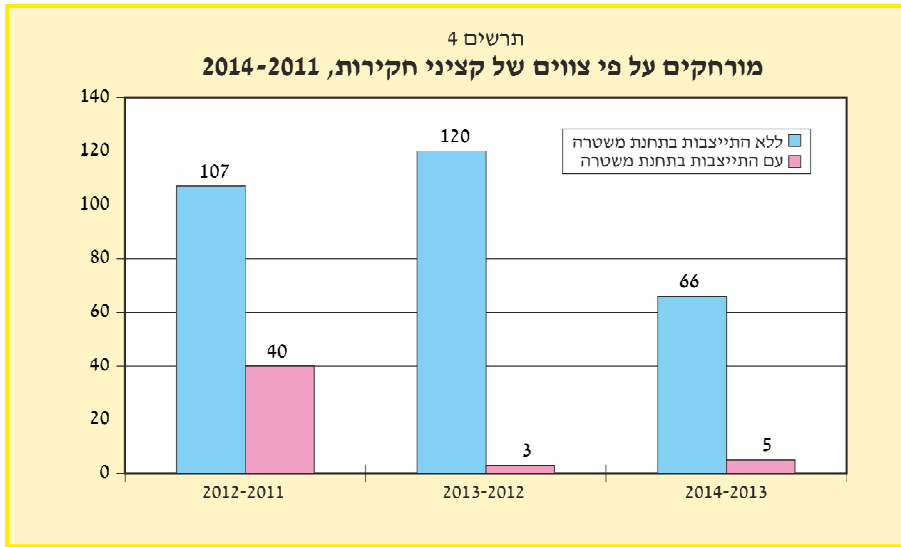
כדי לאפשר פיקוח ומעקב אחר מורחקים ממגרשי הספורט פיתחה המשטרה את מערכת "גול", ואח"ם הוא האחראי לניהולה. על פי פקודת היערכות אח"ם, משהורחק אדם - על היחידה החוקרת להזיז במערכת גול את פרטיו ואת תמונתו, את פרטי האירוע, את תנאי צו ההרחקה ופרטים נוספים על פי דרישת המערכת.

המועצה והמשטרה העלו לאורך השנים בעיות באכיפת סמכות ההרחקה. כבר בישיבת המועצה ביולי 2011 עלו טענות שהמשטרה אינה אוכפת כראוי את עונש ההרחקה ואינה מוודאת את התייצבות המורחקים בתחנות, כך שיייתכן שהם ממשיכים להגיע לאירועי ספורט. באותה ישיבה דרש יו"ר המועצה דאז מהמשטרה ומהפרקליטות לפעול בנחישות לאכיפת עונש ההרחקה. כמה חודשים לאחר מכן, בישיבת המועצה בספטמבר 2011, ציין נציג אג"ם, כי חסרים נתונים במערכת גול בשל אי-הזנת שמות המורחקים על ידי היחידות. באותה ישיבה החליטה המועצה שיושב הראש שלה יפנה לראש אג"ם לוודא שהמשטרה פועלת ל"אכיפה והרחקת אוהדים מתפרעים מהמגרשים שכן ממה שידוע היום לא נעשה דבר". בדומה לכך ציינה ועדת צור בדוח מאוגוסט 2012, כי עונשי ההרחקה מהמגרשים איבדו מערכם החינוכי וההרתעתי בשל חוסר היערכות של המשטרה לקלוט את המורחקים או לאכוף את ההרחקה באמצעים אחרים. בדיון המפכ"ל בפברואר 2012, חזר יו"ר המועצה דאז על דרישתו להטיל עונש הרחקה על אוהדים מתפרעים ולוודא את התייצבותם בתחנות המשטרה.

גם בבדיקה שעשה מדור רישוי באג"ם בשנת 2012 לגבי מימוש הוראות החוק למורחקים, לרבות פיקוח ובקרה על התייצבות המורחקים בתחנות המשטרה, עלו ליקויים. בהם: אי-הקפדה על הדרישה להרחקה מכלל מגרשי הכדורגל בארץ (ולא רק ממגרש מסוים) ואי-הזנה של כלל הפרטים הנדרשים במערכת גול (כגון תמונת המורחק ומקום התייצבותו). עוד נמצא בבדיקת המדור, כי מ-234 הרחקות של בית משפט, בכ-61% לא צורפו פרוטוקולים של הדיון בבית המשפט, וכי אין פיקוח על התייצבות המורחקים בתחנות. מהנתונים שהעביר המדור למשרד מבקר המדינה בינואר 2015 נמצא, כי מ-575 הרחקות בשלוש עונות הספורט 2011-2014, בכ-42% לא הוזנה תמונה למערכת גול.

ואולם, מאז לא חל שיפור בהזנה הידנית של פרטי המורחקים, ואף לא פותחה מערכת שתייעל את התהליך. צוות מודל טכנולוגי, שזיהה בעיה בזהווי המורחקים שבגינה אי-אפשר לשלוט בתנועותיהם ולמנוע את כניסתם לאירועי ספורט, המליץ בינואר 2013 להתקין בכניסה למתקני ספורט מערכת לזיהוי פנים שתאפשר להשוות תווי פנים לתמונות שבמאגר המשטרה כדי למנוע כניסת מורחקים. כשנה וחצי לאחר מכן, בספטמבר 2014, מסרו נציגי המשטרה במועצה, כי הם מנסים "ללמוד על נושא המורחקים כפי שהוא מתקיים באירופה בכדי להתגבר על הלקונה בנושא". בדצמבר 2014, בדיון בחטיבת החקירות בהשתתפות קציני החקירות המחוזיים האחראים לתחום הספורט, חזרו ועלו קשיי המשטרה במעקב אחר מורחקים המחויבים להתייצב בתחנות, והצורך בסיוע טכנולוגי לזיהוי מורחקים שמגיעים למגרשי הספורט.

להלן תרשים המרכז את נתוני אח"ם על מורחקים על פי צווים של קציני חקירות:²⁸



מהתרשים עולה כי מ-341²⁹ הרחקות של אוהדים מהמגרש באמצעות צו של קצין משטרה, כ-86% לא חויבו בצו להתייצב בתחנת משטרה. לפיכך, ההוראה בפקודת היערכות אח"ם להקפיד על הטלת חובת התייצבות בתחנת משטרה, שהיא הסנקציה האפקטיבית ביותר למניעת כניסתם של אוהדים אלימים למגרש, כמעט שאינה מקוימת, ובכך לא מנצלת המשטרה כלי יעיל שעומד לרשותה שיכול היה למזער את נזקי האלימות במגרשי הספורט.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי על פי החוק לקצין המשטרה יש סמכות להורות למורחק להתייצב בתחנת משטרה, אך אין הוא חייב לעשות כן; עקב הפגיעה בחירותם של המורחקים נבחן כל מקרה על פי נסיבותיו ומידת המסוכנות של החשוד. המשטרה הוסיפה, כי בינואר 2015 בוטלה מערכת "גול", וריכוז הנתונים על מורחקים הועבר למערכת "הפל"א", דבר ששיפר את המידע על החשוד העומד לרשות השוטר בעת פתיחת תיק למורחק. המשטרה ציינה, כי בנוסף על המצלמות המתעדות התנהגות חריגה של צופים בעת אירועי ספורט, תפעיל החטיבה לזיהוי פלילי באח"ם בסוף 2015 מערכת זיהוי פנים שתסייע לזהות אנשים באופן ממוחשב.

28 הנתונים ממסמך של קצין מדור החקירות בנושא "ביקורת בנושא אלימות בספורט", מ-22.1.15.
29 293 הרחקות ללא התייצבות בתחנת משטרה ו-48 הרחקות עם התייצבות בתחנת משטרה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה, כי סמכות ההרחקה על ידי קצין משטרה היא אחד הכלים שהוקנו לה כדי להתמודד עם מפרי סדר במגרשי הספורט, ויעילותה הוכחה בשימוש בה בעולם. גם אם אין חובה חוקית לחייב את המורחק להתייצב בתחנה עקב הפגיעה בחירותו - הנחיית המשטרה מקנה לשוטר את הסמכות להשתמש בכלי זה כאמצעי אפקטיבי יותר למניעת כניסתם של מורחקים מפרי סדר למגרשים בעת המשחק, ואולם קציני המשטרה כמעט שאינם משתמשים בו. על האח"ם לעקוב אחר האופן שבו מיישמים קציני החקירות את ההוראה לחייב את המורחקים להתייצב בתחנה המשטרה ולעדכנה או לגבש לה חלופה אם יהיה בכך צורך. לנוכח עמדת הגורמים המקצועיים במטא"ר ולפיה מערך טכנולוגי הוא אמצעי יעיל ונגיש לזיהוי המורחקים ולפתרון מכלול הבעיות בתחום זה, על המשטרה, כמתוכנן, להשתמש בפועל במערכת זיהוי הפנים עם הפעלתה בסוף 2015.

הקמת יחידות משטרה ייעודיות לנושא האלימות בספורט

הליכי הטיפול המודיעיני באירועי ספורט מוסדרים ב"נוהל מודיעין לכיסוי אירועי ספורט" של מדור איסוף בחטיבת המודיעין ממרץ 2002. הנוהל קובע דרכים לאיסוף מידע ונתונים הקשורים לתחרויות ספורט כדי לקבוע את רמת האיום ולאפשר למפקד הממונה להיערך לקראתן ולפעול במהלכן, וכן סדרי דיווח המאפשרים תגובה מהירה ומתואמת של גורמי המשטרה. לצדו קיים נוהל כללי מאוגוסט 2005 של מחלקת איסוף בחטיבת המודיעין, "המודיעין באירועי סדר ציבורי"³⁰, המסדיר את אופן הכיסוי המודיעיני לקראת הפרות סדר. כמו כן, בעקרונות חטיבת המודיעין לעונת הספורט מפורט הכיסוי המודיעיני באירועי ספורט.

ועדת צור ציינה, כי הפעילות המודיעינית הנשענת על רכזי המודיעין העוסקים בסדר ציבורי אינה נותנת מענה מודיעיני מספק למניעת אלימות בספורט, וכי יש צורך לקיים מאמץ מודיעיני מוגבר שיביא לצמצום מעשי האלימות. לשם כך המליצה הוועדה להקים בחטיבת המודיעין במטא"ר דסק ייעודי לנושא האלימות בספורט שיעסוק באיסוף מידע מודיעיני, בעיבודו, בקביעת הערכות מצב ובמתן הנחיות שיעברו לדרגי השטח (להלן - דסק מודיעיני).

עוד סברה ועדת צור, כי יש הלימה בין הימורים בלתי-חוקיים ובין האלימות במגרשים, בין היתר בשל ההשפעה שיש לגורמים עבריינים על משחקים. לשם כך המליצה להקים יחידה ייעודית בעלת יכולת מבצעית שתעסוק בנושא ההימורים הבלתי-חוקיים הנוגעים לספורט ולטוהר המידות שפעילותה תמומן מתקציב חיצוני (להלן - יחידה לטיפול בהימורים בלתי-חוקיים בספורט).

בינואר 2013 אישר ראש חטיבת המודיעין רשימה של משימות ומשאבים הנדרשים להקמת הדסק המודיעיני. המסמך הועבר לאישור ראש אח"ם לפני העברתו להמשך הדיון בחטיבת האבטחה. ואולם, באותה עת לא היה המשך לעבודת המטה בנושא ולא ניתן אישור לרשימה.

ביולי 2013 התכנסה ועדה משותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן - הוועדה המשותפת למניעת אלימות בספורט) בראשות ח"כ (כתוארו אז) דוד צור, לדון בהמלצות ועדת צור ובהיערכות לעונת הספורט 2013-2014. כשהתברר שראש אח"ם טרם אישר את הקמת הדסק המודיעיני, ציין יו"ר הוועדה, כי ידוע באגף תכנון וארגון במטא"ר שהמועצה להסדר הימורים בספורט ומפעל הפיס מוכנים לממן הקמת יחידה מיוחדת למאבק בהימורים הבלתי-חוקיים ולמניעת אלימות בספורט. בתום הדיון התבקשה המשטרה להציג את עמדתה בישיבת הוועדה הבאה. אך גם לקראת הדיון השני של הוועדה המשותפת בינואר 2014,

30 נוהל 03.349.301 שעודכן באוקטובר 2006.

לא קידמה המשטרה את הטיפול בהקמת היחידה. יו"ר הוועדה ביטא את עמדת הדוברים כאשר ציין בסיכום הדיון שהקמת היחידה היא "מצב של win win. זה מצב שאנחנו נוציא את ההימורים הבלתי חוקיים וגם ניתן כלים למשטרה להיות מאוד ממוקדת במניעת הגזענות והאלימות כשהיא עוד מתוכננת".

בפברואר 2014 גיבשה חטיבת המודיעין המלצות להתמודדות עם תופעות האלימות וההימורים הבלתי-חוקיים בספורט. מגבשי המסמך המליצו, בין היתר, על הקמת יחידה ייעודית באג"ם ובמסגרתה אורגן אח"ם להתמודדות עם אלימות בספורט (להלן- היחידה). על היחידה יוטל לטפל באירועים הנוגעים לאלימות בספורט, באירועי סדר ציבורי במגרשים ובאירועים מחוץ למגרשים הנוגעים לתחום הספורט ברמה הארצית. כמו כן עליה לבצע חקירות ולאסוף מודיעין בעברות הנוגעות להימורים בלתי-חוקיים, גזענות ואלימות. תקני היחידה יתוקצבו באמצעות מימון חוץ. לעניין זה ציין היועץ המשפטי של המשטרה, כי בעיה משפטית מחייבת שגוף חיצוני יממן רק כ- 40% מהסכום והמשטרה תשלים 60%. הנושא אמור היה להיות מוסדר בהצעה לתיקון חוק איסור אלימות בספורט.

ואולם, בישיבות המועצה מנובמבר 2014 ציין ראש אג"ם, כי טרם הסתיימה עבודת המטה להקמת היחידה. זאת ועוד, בנוסח המעודכן למועד הביקורת של טיוטת ההצעה לתיקון החוק אין התייחסות להסדר של תקצוב היחידה הנדרש כאמור לדברי היועץ המשפטי של המשטרה, כדי להסיר את החסם החוקי למימון החיצוני של הקמתה והפעלתה.

עד מועד סיום הביקורת, כשנתיים וחצי לאחר פרסום המלצות ועדת צור בנושא, וכשבעה חודשים לאחר שהמשטרה גיבשה את המתווה - לא אישר המפכ"ל את המתווה להקמת יחידה לטיפול בהימורים בלתי-חוקיים בספורט, והטיפול בכך טרם הושלם. הפיקוד הבכיר של המשטרה לא דן בנושא, והוא גם לא נדון בדיונים פנימיים של שני האגפים הרלוונטיים - אג"ם ואח"ם.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו ממאי 2015, כי בישיבה של נציגי מינהל הספורט והמשטרה במרץ 2014 שבה נדון הנושא, ביקשו נציגי המינהל להאיץ את הקמת היחידה במימון חיצוני. ואולם נמסר להם, כי היועץ המשפטי לממשלה אינו מאשר למועצה להסדר ההימורים בספורט ולמפעל הפיס לממן יחידה זאת מטעמים עקרוניים העלולים להשפיע גם על יחידות משטרתיות אחרות. המשרד הוסיף, כי אין לו כל מידע על הצורך או הדרישה [כביכול] של המשטרה לתיקון חוק איסור אלימות בספורט כדי להתמודד עם החסם המשפטי להקמת היחידה. הוא הוסיף שאם היועץ המשפטי לממשלה היה מסיר את התנגדותו המשרד היה פועל באופן מידי לסייע בקידום הנושא.

בתשובה שמסרה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים למשרד מבקר המדינה ביולי 2015 צוין כי משרד המשפטים הבהיר למשטרה בדיונים שהתקיימו ביניהם כי יפרסם את חוות דעתו בסוגיה רק לאחר קבלת חוות דעת משפטית של המשטרה לעניין אפשרות המימון החיצוני של יחידה כזו בתוך המשטרה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה על התמשכותו של התהליך להקמת היחידה הייעודית לטיפול בהימורים בלתי-חוקיים בספורט, למרות הסכמת כל הגורמים בנוגע לתועלת הגלומה בה להתמודדות עם תופעות האלימות בספורט. על הפיקוד הבכיר של המשטרה להביא לידי גמור את התהליך הממושך המתנהל בעצלותיים של הדיונים במרכיבי היחידה ובפתרונות למימונה. עד השלמת התהליך על המשטרה לתת את המענה המודיעיני והמבצעי המיטבי להיבטים החמורים של האלימות בספורט ומחולליה לסוגיהם.

התמודדות עם התבטאויות גזעניות במגרשי הספורט

לגזענות בספורט יש מגוון צורות ודרגות חומרה: מקריאות של אוהדים כלפי שחקנים או צופים והתבטאויות גזעניות של שחקנים, מאמנים או בעלי תפקידים כלפי שחקנים במגרש או מחוצה לו - עד הסתה ופגיעה פיזית בשחקנים בשל מוצאם האתני. ביטויים אלה נוטלים מהספורט את סממניו התרבותיים, העממיים, המלכדים והאוניברסליים, והופכים את מגרשי הספורט לזירות של חוסר סובלנות, שנאה, קוטביות חברתית ופגיעה במיעוטים.

חוק איסור אלימות בספורט אוסר על אמירת מילים, השמעת צלילים או נהמות והתבטאות חזותית שיש בהם משום איום, השפלה, ביזוי וגילוי איבה, עוינות ואלימות כלפי אדם או ציבור, והכול בשל צבע עור או השתייכות לגזע, לדת או למוצא לאומי-אתני, במהלך אירוע ספורט (להלן - התבטאות גזענית). העונש המרבי על התבטאות גזענית הוא מאסר של שנתיים. נוסף על כך, תקנוני המשמעת של ההתאחדות לכדורגל ושל איגוד הכדורסל קובעים, בין היתר, שהתבטאות גזענית היא עברת משמעת שביגנה יועמדו לדין הפרט או הקבוצה.

פעולות המשרד והמועצה כנגד גזענות

בשנים הראשונות לפעילותה, 2010 ו-2011, שבה המועצה ודנה בהיקף של גילויי הגזענות באירועי הספורט ובטיפול בהם. הדוברים הדגישו את הצורך לנקוט צעדים דרסטיים לנוכח קריאות גזעניות וביטויי גזענות אחרים, לרבות הפסקת המשחק, כדי ליצור אפקט הרתעה.

1. נוסף על האמור בחוק איסור אלימות בספורט, בכללי ההתנהגות למניעת אלימות בספורט שפרסם המשרד ביוני 2012 נקבע: "אסורה התבטאות גזענית או התבטאות אחרת שיש בה משום איום, השפלה או אלימות".

למרות זאת העירו בעלי תפקידים מהמשרד, ממשרד המשפטים ומהפרקליטות שכללי ההתנהגות הקיימים אינם מגדירים באופן מספק את הגבולות והאיסורים הנוגעים לגילויי האלימות והגזענות ויש להחמיר את הסנקציות בגינם. כך עלה, בין היתר, בדיון מפכ"ל מפרברואר 2013 שבו נטלו חלק גם נציגי מינהל הספורט, הפרקליטות וההתאחדות לכדורגל. ראש מינהל הספורט ציין, כי "יש לגבש כללי התנהגות מוגדרים מראש בנוגע לאוהדים ולקריאות ביצעיים". המשנה לפרקליט המדינה ציין, שיש "לנקוט בצעדים של הפסקת משחקים בהם יש קריאות גזעניות ואלימות, כהנחיה של ההתאחדות לכדורגל לשופטים [של המשחק]". בסיכום הדיון ציין המפכ"ל, כי "למשטרה, להתאחדות לכדורגל, לפרקליטות ולמועצה יש עניין משותף במאבק בתופעת האלימות והגזענות בספורט ובמיגורה ויש לעשות מעשה", ורק עבודה רב-מערכתית משותפת תביא להישגים רצויים. הוא הוסיף כי המשטרה נותנת עדיפות גבוהה לנושא.

גם היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש לממשלה) קיים בפברואר 2013 דיון בנושא המאבק בגזענות בספורט בהשתתפות המפכ"ל, פרקליט המדינה מנכ"לית משרד התרבות והספורט ונציגים בכירים נוספים של הגופים. הדיון התקיים בעקבות התפרצות קשה של גילויי שנאה וגזענות מצד חלק מאוהדיה של קבוצת הכדורגל בית"ר ירושלים בשל צירופם של שני שחקנים מוסלמים לקבוצה (להלן - סיכום היועמ"ש לממשלה). כלל המשתתפים הסכימו שיש צורך לשלב את הכוחות של כלל גורמי האכיפה עם המשרדים הנוגעים בדבר וגופי הספורט כדי לעקור מן השורש כל גילוי גזענות או אלימות בספורט. גופי האכיפה נקראו להשתמש בנחישות בכלי האכיפה הקיימים - המשפטיים, הפליליים והמנהליים. לצדם נקראו גופי הספורט להשתמש במכלול הכלים המשמעתיים שבסמכותם ובמקרי קיצון של הפרות סדר או תופעות גזענות להפסיק את אירוע הספורט. נוסף על כך הוחלט על שינוי חקיקה ככל שיידרש,

ועל בחינת השימוש בתמריצים לעידוד פעילות ספורטיבית המקדמת סובלנות ומתן ייצוג לכלל המגזרים בחברה.

ואולם, המשרד לא הוביל ולא תיכלל עם המשטרה, הפרקליטות ומשרד המשפטים, ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל, עבודת מטה לקידום המתווה שהציע היועמ"ש לממשלה להתמודדות עם גילוי הגזענות לרבות הוספת אמצעים משמעותיים על ביטויי גזענות במצבי קיצון במהלך משחק בהתאם לסיכום של היועמ"ש לממשלה (ראו להלן).

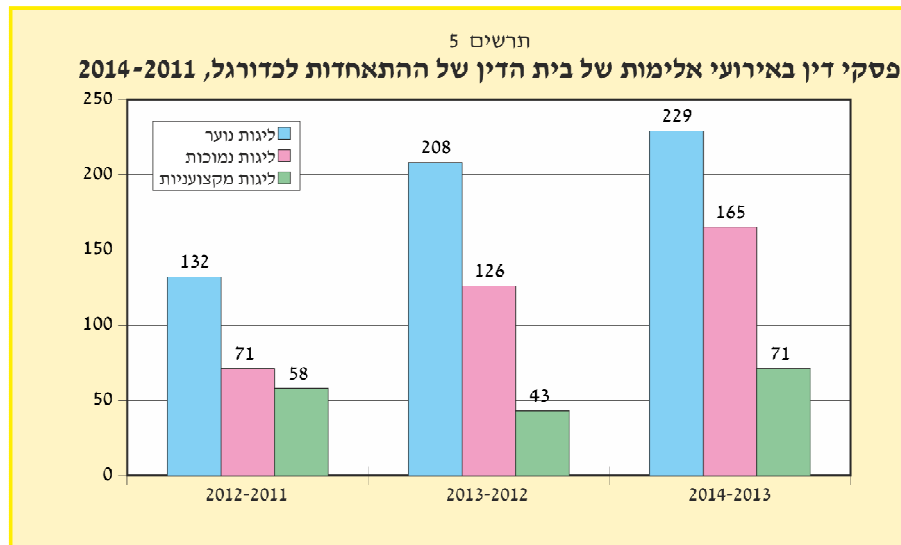
2. מספר גופים מרכזיים מידע, אוספים נתונים ויוזמים סקרים בנוגע להיקף של גילויי הגזענות ואירועי אלימות; אחד הגופים האלו היא הקרן החדשה לישראל (להלן - הקרן) שמנסה להתמודד עם גזענות ואלימות בספורט על בסיס מיפוי ומדידה של התופעה. מאפריל 2003 החלה הקרן לנהל "דוח הגינות" בליגת העל ובליגה השנייה בכדורגל³¹ בתיאום עם ההתאחדות לכדורגל. מדד ההגינות מסתמך על דיווחי משקיפים מטעם הקרן הצופים מדי שבוע במשחקי ליגת העל בכדורגל, ובוחנים ביטויים חריגים של גזענות ואלימות. הדוח לסיכום עונת הכדורגל 2013-2014 הראה עלייה בכל הקשור לאלימות ביציעים לצד ירידה (16%) בביטויי הגזענות. הקרן יזמה פרויקטים נוספים שנועדו לקדם ערכים של סובלנות ודו-קיום סביב הכדורגל³².

הביקורת העלתה שלרשות משרד התרבות והספורט או לרשות גוף שלטוני אחר אין מאגר נתונים של כלל אירועי האלימות וביטויי הגזענות בספורט. לפיכך אין הם יכולים לקבל תמונת מצב מלאה ומעודכנת על סוגי האירועים והעברות, דרגת חומרתם, מקומם על פי הליגות וענפי הספורט, ובכך נפגעת יכולתם לקבל החלטות מושכלות ולהפיק לקחים אופרטיביים.

המועצה למניעת אלימות קיבלה נתונים של דוח ההגינות של הקרן ודנה בהם, וביוני 2014 אף יזמה, לראשונה, איסוף נתונים על אירועים מהגופים שיש להם מידע חלקי בנושא - המשטרה, התאחדות הכדורגל ואיגוד הכדורסל והקרן. ואולם התהליך היה חד-פעמי, ומאז לא המשיכה באיסוף הנתונים באותה מתכונת או במתכונת אחרת.

בהיעדר מאגר נתונים על כלל אירועי האלימות בספורט בכל הליגות ובענפי הספורט השונים, בחן משרד מבקר המדינה את מספר אירועי האלימות על פי הליגות השונות בכדורגל בשלוש עונות ספורט: 2012-2014, לפי נתונים שמסרה ההתאחדות לכדורגל. הנתונים נוגעים למספר עברות של אירועי אלימות פיזית ומילולית שבגינם נתן בית הדין המשמעתי של ההתאחדות לכדורגל פסק דין מרשיע:

31 בתכנית "בועטים את הגזענות והאלימות מהמגרשים".
32 אירועים חברתיים ביישובי פריפריה ומיעוטים לשם יצירת היכרות בין ילדים ונוער מרקע שונה סביב משחק הכדורגל.



מתרשים 5 עולה, כי בעונות הספורט 2014-2011 קיימת מגמת עליה במספר פסקי הדין באירועי אלימות שניתנו בכל הליגות (למעט בליגות המקצועניות בעונת 2013-2012). רובם (כ-85%) ניתנו בליגות החובבים (כ-44% מהם בליגות הנמוכות וכ-56% בליגות הנוער). בולטת העלייה החריפה (כ-65%) במספר פסקי הדין שניתנו בעונה 2014-2013 בליגות המקצועניות, 71 בסך הכול לעומת 43 פסקי דין שניתנו בעונה 2013-2012.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו ממאי 2015, כי הוא שותף לדעת המבקר שכדי "לייצר מנגנון תקין שיעיד על תהליכים של ירידה באלימות במגרשי הספורט יש תחילה לייצר מאגר מידע מרכזי". עוד מסר המשרד, כי לדעתו על המאגר לכלול את הפריטים הבאים על פי קריטריונים אחידים: דוחות השיפוט³³ מכל האיגודים, מכל הליגות ולכל שכבות הגיל; דיווחים שוטפים של המשטרה שבהם ירוכזו תלונות על אירועים אלימים, דרך הטיפול בהם והתקדמות תיק החקירה (אם נפתח); דוחות קבועים של מנהלי אירועי ספורט; דיווחים שוטפים מהפרקליטות ובתי המשפט שבהם ירוכזו תיקים פתוחים על אירועי אלימות בספורט, הטיפול בהם והתקדמות התיק. המשרד הוסיף, כי עד כה המשטרה לא שיתפה אתו פעולה ליצירת מאגר כאמור. המשרד מסר בתשובתו מיולי 2015 כי לאחרונה נפגשו נציגיו עם נציגי המשרד לבט"פ בנוגע לבניית מדד לאלימות בספורט.

בתשובה שמסרה ההתאחדות לכדורגל למשרד מבקר המדינה במאי 2015 (להלן - תשובת ההתאחדות) צוין כי מנהל אגף ליגות החובבים עוקב מדי שבוע אחר אירועי אלימות חריגים בליגות אלה באמצעות קריאת דוחות שיפוט על אירועים חריגים וביקורים שהוא עורך מדי שבוע במשחקים. מנהל האגף גם משתתף בישיבות עם המשטרה לפני קיום משחקים רגישים. ההתאחדות הוסיפה, שהיא מקיימת כנסים בנושא. כמו כן ציינה שביקשה מבתי הדין המשמעתיים שלה להחמיר את הענישה במקרי אלימות בליגות החובבים.

33 על שופט במשחק למלא דוח שיפוט ולהעבירו להתאחדות או לאיגוד הספורט של הענף. בדוח השיפוט מצוינים, בין היתר, אירועי אלימות שאירעו במשחק, הן של שחקנים והן של קהל האוהדים.

המשטרה מסרה בתשובתה כי את המעקב אחר האירועים במאות המשחקים, לרבות אלה שבליגות החובבים, צריכים לקיים ההתאחדויות והאיגודים. היא הוסיפה, כי כל אירוע של אלימות המגיע לידיעתה נחקר ונבדק, וזאת גם הודות לשיתוף פעולה בנושא עם מינהל הספורט [כדוגמת ריכוז הנתונים ביוני 2014]. לפיכך, ביולי 2015, לקראת עונת הספורט-2016 2015 היא תפיץ מסמך שמטרתו להדגיש את החשיבות של הזרמת הדיווחים אליה מכל הגורמים בשטח על כלל אירועי האלימות בספורט.

בלי להכריע בין הגרסאות בנוגע למידת שיתוף הפעולה המתקיים עד כה, מעיר משרד מבקר המדינה שעל כל הגופים הנוגעים בדבר שהם שותפים במועצה, לשותף פעולה עם משרד התרבות והספורט והמועצה ליצירת מאגר נתונים על אירועי האלימות בספורט. מאגר שישמש בסיס מהימן לקבלת החלטות ולהערכת היעדים שיושגו בהתמודדות עם תופעת האלימות בספורט. על המשרד, בסיוע כל הגופים, להוביל לגיבוש מתכונת מתאימה של המאגר והפעלתו.

3. כבר בשנת 2009 זיהו המשרד והמועצה את הצורך בתמיכה תקציבית לעמותות, לרבות ארגוני אוהדים, ולמוסדות ציבור שמקימים פעילויות למניעת אלימות וגזענות בספורט, נוסף על הצורך באיגום משאבים. בפברואר 2014 פרסם המשרד, בתיאום עם המועצה, מבחן תמיכה תקציבית והקצה לפעילות זו 700,000 ש"ח³⁴ שנועדו לתמיכה בארגוני אוהדים ובמוסדות ציבור³⁵ ולסייע להם בביצוע פרויקטים ייעודיים למאבק בגזענות ובאלימות בספורט. למשל - מפגשים בין קבוצות אוהדים המכוונים למאבק בגזענות, פעילות חינוכית לילדים ובני נוער ובקרב ספורטאים. בסוף שנת 2014 אישר המשרד לראשונה תמיכות בסכום של כ-580,000 ש"ח. בפועל אושרו התמיכות לשני ארגוני אוהדים בלבד, ולחמש עמותות העוסקות בקידום ערכים בספורט.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו, כי השימוש במנגנון התמיכה מאפשר איגום משאבים של המדינה והמגזר הפרטי לפרויקטים איכותיים למניעת אלימות וגזענות בספורט. לדעתו, מספר הגופים שניתן היה לתמוך בהם במסגרת תנאי הסף של מבחן התמיכה היה קטן מהמצופה. המשרד הוסיף שהקשר בין המועצה לגופים של המגזר השלישי העוסקים בתחום מניעת אלימות וגזענות מתקיים במגוון דרכים, ובכללם - זימון נציגים של עמותות לישיבות המועצה וביקורים של יו"ר המועצה בפרויקטים שמבצעות העמותות.

34 מתוך 1.5 מיליון ש"ח המוקצים לתחום של מניעת אלימות בספורט.
 35 על פי מבחן תמיכה, מוסד ציבור הוא, בין היתר: ארגון של שחקני ספורט; איגוד ספורט; התאחדות ספורט או מוסד ציבור אחר שבין מטרותיו, כפי שהן מופיעות בתקנון ההתאחדות שלו, מניעת גזענות ואלימות בספורט או עידוד יחסי הבנה בחברה הישראלית בתחום הספורט; מוסד שקיים בשנתיים שלפני הבקשה לפחות פרויקט ייעודי אחד בשנה; מוסד שאינו פועל באופן גזעני או אלים באירועי ספורט.

משרד מבקר המדינה מציין, כי יש לראות בחיוב את הפעולות שעושים המועצה והמשרד לחיזוק הקשר עם גופים פרטיים ועמותות מהמגזר השלישי העוסקים במניעת אלימות בספורט. עם זאת, מכל האמור לעיל עולה שהמשרד לא נקט פעולות ארוכות טווח של תכלול, למידה, תכנון ופיתוח תכניות להגברת המודעות הציבורית לעלייה בגילויי הגזענות והאלימות בספורט והתוויית הכלים להתמודדות אתה. לפיכך עליו, בסיוע המועצה, לפתח ולקדם גם יזמות בין-משרדיות, בין-מגזריות ורב-תחומיות בנושאים אלו תוך התבססות על מחקרים ומודלים שפותחו בחו"ל. עליו לנקוט פעולות להגדלת מספר ארגוני האוהדים והעמותות מהחברה האזרחית שיפעילו בסיועו התקציבי פרויקטים חינוכיים שיביאו לידי מניעת אלימות וגזענות בספורט והקניית ערכים ספורטיביים.

פעולות המשטרה נגד התבטאויות גזעניות

על פי פקודת היערכות אג"ם, החל בעונת הספורט 2010-2011 נחשבת אלימות מילולית הכוללת התבטאות גזענית לאירוע חריג המחייב את מפקד הכוח המשטרתי להוציא דוח סיכום משחק ולערוך תחקיר מבצעי סמוך לסיום האירוע ולהעבירו למדור אירועי ספורט באג"ם. גם בפקודת היערכות אח"ם נקבע, כי מעונת הספורט 2011-2012 יש לפעול על פי הוראות החוק כל אימת שנשמעות קריאות גזעניות או נראות תנועות מגוננות באירוע ספורט, תוך תיעוד, לרבות תיעוד חזותי, של דברי ההסתה להתבטאות גזענית.

המועצה, ועדת צור, השר לבט"פ וועדת הכנסת הדגישו בשנים האחרונות את הצורך לנקוט צעדים מחמירים כלפי החשודים בהתבטאויות גזעניות ולתת עדיפות להעמדתם לדין, כדי למנוע תופעות אלה. גורמים אלה העירו על כך שההתמודדות של מערכת אכיפת החוק עם התבטאויות גזעניות לוקה בחסר. בדיון המפכ"ל בפברואר 2012 ציין יו"ר המועצה דאז, כי העובדה ש"נפתח תיק אחד בלבד בחשד לקריאות גזעניות" (ההדגשה במקור) מצביעה על כך "שפעילות המשטרה אל מול התבטאויות גזעניות באירועי ספורט לוקה בחסר ויכולה להיעשות בצורה טובה הרבה יותר". יו"ר המועצה דרש מהמשטרה לנקוט צעדים חריפים יותר כלפי התבטאויות גזעניות, תוך שימוש במצלמות, שוטרים סמויים ומעצר מידי של ראשי הקוראים.

באותו דיון ציינו הדוברים מטעם המשטרה והפרקליטות שאכן אין פותחים די תיקי חקירה בעברות של התבטאויות גזעניות, והדבר טעון שיפור. פרקליטת מחוז ירושלים הוסיפה, כי לצורך המלחמה בהתבטאויות הגזעניות צריך לבנות תיקים איכותיים כדי ליצור הרתעה. מפכ"ל המשטרה קבע, בין היתר, כי יש לבחון סיווג משחקי כדורגל רגישים מראש, גם על סמך הפוטנציאל לקריאות גזעניות, ו"במשחקים אלה המשטרה תיכנס להיערכות מיוחדת, לרבות שוטרים סמויים, אמצעי תיעוד וכיו"ב על מנת לספק מענה מבצעי מהיר ונחוש לאירועים ולייצר תיקי חקירה איכותיים". המפכ"ל קבע גם שראש אג"ם וראש אח"ם אחראים למיפוי המשחקים האלה ולהבטחת היערכות המיוחדת לקראתם.

כשנה וחצי לאחר מכן שב ועלה הצורך להגביר את הפעילות בתחום זה בדיון שהתקיים בחטיבת האבטחה באג"ם ביוני 2013 שהשתתפו בו גם נציגי ההתאחדות לכדורגל, איגוד הכדורסל ומשרד התרבות והספורט. נציגי ההתאחדות ונציגי המשרד ציינו, כי המשטרה אינה עושה די בנושא הגזענות באירועי הספורט. נציגי משטרת מחוז תל אביב ציין, כי ההתבטאויות הגזעניות קורות ביציעים והשוטרים אינם נמצאים שם.

בפקודת היערכות לעונת הספורט 2013-2014 נקבע, שעל כל יחידת משטרה שבתחומה משחקות קבוצות הליגות המקצועניות להכין פקודת מבצע בהתאם למדדי הרגישות, לרבות תרחישים

ותגובות לטיפול בהתבטאויות גזעניות של אדם יחיד או של יציע שלום. את פקודת המבצע עליהן להעביר לחטיבת האבטחה.

ואולם, אף שהמטרה הציבה את הטיפול בגזענות כיעד מרכזי, היא לא גיבשה תכנית פעולה לריכוז מכלול המשימות והמדדים להתמודדות עם התופעה, הן במישור המבצעי והן במישור החקירה: היא לא גיבשה עם המשרד, ההתאחדות לכדורגל והגורמים הנוגעים בדבר, תכנית אסטרטגית משותפת שתביא לידי נקיטת פעולות נגד התבטאויות גזעניות ברוח הסיכום של היועמ"ש לממשלה (בין היתר); היא גם לא מיפתה את משחקי הכדורגל המועדים להתבטאויות גזעניות; המשטרה גם לא נערכה באופן מיוחד למשחקים אלה, לרבות הצבת שוטרים סמויים, שימוש באמצעי התיעוד הקיימים באצטדיונים (כגון מערכת מצלמות שיכולה לאתר תנועות חשודות, הפרות סדר, קטטות ומעשי ונדליוזם), כדי ליזום ולמצות חקירות נגד צופים המתבטאים באופן גזעני או מסיתים לכך במגרשי הספורט.

אף שמפקדי המשטרה שבו והעירו בדיונים שונים שהתבטאויות גזעניות ביצעיים חוצות מגזרים, אין לכך ביטוי בדיווחים של מפקדי הכוח המשטירי למדור רישוי על אירועים חריגים, בניגוד לפקודת ההיערכות המגדירות אותם ככאלה. חטיבת האבטחה גם לא ריכזה את הדיווחים המעטים על ביטויי גזענות, ויחידות המשטרה לא ערכו תחקיר מבצעי ולא הפיקו לקחים סמוך לסיום האירועים.

להלן לוח המרכז את טיפול המשטרה בהתבטאויות גזעניות בעונות הספורט 2011 - 2014:

לוח 1

תיקי חקירה של התבטאויות גזעניות

מספר כתבי אישום על התבטאויות גזעניות	מספר תיקי חקירה	עונת ספורט
0	3	2012-2011
9	12	2013-2012
1	4	2014-2013

מיעוטם הכולט של תיקי החקירה וכתבי האישום בשל התבטאויות גזעניות בכל העונות משקף חולשה מהותית ועשייה בלתי-מספקת של כל מערך האכיפה המשטירי - המבצעי והחקירתי כאחד.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי מדיניות התביעה בנדון הועברה ליחידות השטח במהלך השנים, ויחידות החקירה והתביעה בוחנות באופן מקצועי כל מקרה לגופו על פי חומר הראיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה, כי מספר תיקי החקירה וכתבי האישום המועטים עומדים ביחס הפוך להיקפם של גילויי הגזענות ביצעיים, וספק אם המשטרה, כמובילה של מערך האכיפה, נקטה עד כה בכל האמצעים העומדים לרשותה כדי ליישם את המדיניות של "אפס סובלנות" בנושא.

לאחר כשש וחצי שנים מאז חוקק החוק, ועל אף העובדה שהמפכ"ל, ראש אח"ם, המשנה לפרקליט המדינה והיועמ"ש לממשלה הדגישו שיש לתת עדיפות לחקירה ולתביעה של התבטאויות גזעניות - המעיטה המשטרה בטיפול אכיפתי והרתעתי בתופעות אלה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על המשטרה ליישם את נהליה ולפעול ביתר שאת נגד ההתבטאויות הגזעניות. עליה לשקול גם את האפשרות של שיתוף פעולה עם גורמים חוץ-משטריים שיכולים לסייע לה בכך, כמשקיפי ההתאחדות ואף משקיפי הקרן או התקשורת.

המשטרה מסרה בתשובתה ממאי 2015, כי לקראת עונת הספורט הבאה מתוכננת עבודת מטה לגיבוש תכנית [בין-משרדית להתמודדות עם גזענות]. במסגרת זאת היא תפנה לדוברות המשטרה לשתף פעולה עם דוברות ההתאחדות לכדורגל ומשרד התרבות והספורט כדי "לדבר את הנושא בכלי התקשורת".

פעולות ההתאחדות לכדורגל נגד התבטאויות גזעניות

ההתאחדות לכדורגל אחראית לפיתוח ענף הכדורגל בישראל ולניהולו. קובץ תקנונים של ההתאחדות מסדיר, בין היתר, את התחרויות שהיא מנהלת ואת מוסדות השיפוט המשמעותיים. בכלל זה עליה להתאים את הדינים המסדירים את ענף הכדורגל לחוקים ולתקנות בין-לאומיים. מטרת ההתאחדות, על פי תקנון היסוד שלה, כוללות פיתוח של ערכי תרבות ומוסר בקרב קבוצות הכדורגל החברות בה והספורטאים שלהן, וכן חינוך הציבור בישראל לאתיקה ולרוח ספורטיבית ו"אסור על כל פעילות שיש בה אפליה על רקע גזע, צבע עור, שפה, דת או מוצא אתני". עוד קובע תקנון היסוד, שההתאחדות היא חברה בהתאחדות הבין-לאומית לכדורגל (פיפ"א), ובכך היא מחויבת גם לכל הוראה בחוקה, בתקנונים, בנהלים, בהחלטות ובהסדרים של פיפ"א ושל האיגוד האירופי לכדורגל (אופ"א) ולהתאמתם לתקנוניה. אגף הליגות המקצועניות בהתאחדות אחראי, בין היתר, להליך הנפקת רישיון הקבוצות להשתתפות בתחרויות אופ"א. קבוצות המבקשות להשתתף בתחרויות בין-לאומיות מגישות את תכניתיהן לאגף זה, ותפקידו לוודא שהן עומדות בדרישות אופ"א. כמו כן - על פי תיקון בתקנון היסוד מדצמבר 2013 בנושא "העברת זכויות של קבוצה" - מי שמבקש לרכוש קבוצה מתחייב לצרף לבקשתו תכנית למניעת אלימות בעבור אותה קבוצה.

1. ההתאחדות לכדורגל מקיימת תכניות חינוכיות ופרויקטים להתמודדות עם אלימות וגזענות במשחקי כדורגל בליגות המקצועניות, בליגות החובבניות ובליגות הילדים הנוער. בעונת הספורט 2013 - 2014 קיימה ההתאחדות תכניות אלה: (א) תחרות הקבוצה ההוגנת הכוללת הגשת תכנית פעולה של הקבוצה למניעת אלימות; (ב) פרויקט "הכרטיס הירוק" בליגות לילדים ונוער שנועד לעודד את השחקנים לבצע פעולה חיובית במסגרת הפעילות הספורטיבית; (ג) פרויקט "כדורגל לכולם" שאחת ממטרותיו היא להקנות לשחקנים הילדים ערכים חינוכיים וחברתיים על ידי הפגשת קבוצות של ילדים מהחברה היהודית ומהחברה הערבית; (ד) כנס "אין לי ארץ אחרת", שהפגיש בין קבוצת הכדורגל של בית"ר ירושלים לקבוצת הכדורגל בני סכנין ועסק בנושא דו-קיום בכדורגל. (ה) אגף הנוער של ההתאחדות מבצע פעילות גישור ופאנלים בנושא הוגנות בספורט עם דמויות ספורטיביות ושופטי כדורגל בקרב ילדים ובני נוער; (ו) במסגרת פעילות בנבחרות הלאומיות מחייבת ההתאחדות את השחקנים והמאמנים להשתתף בפעולות ובקמפיילים למאבק באלימות ובגזענות; (ז) ההתאחדות קבעה בתקנון כי על הנהלות הקבוצות למנות איש קשר האחראי לקשר עם אוהדי הקבוצה ולשיפור הקשר אתם (ראו להלן). נוסף על כך, החל במרץ 2015, לאחר מועד סיום הביקורת, מוענק פרס "מגן הנשיא" (הניתן במשחק "הסופר קאפ") בתום עונת המשחקים (להלן - פרס מגן הנשיא).

2. הן פיפ"א והן אופ"א הציבו כיעד את המאבק חסר הפשרות בגזענות - "אפס סובלנות לגזענות". לפי תפיסת ארגונים אלה יש לנקוט פעולות בכמה מישורים - חינוך, מניעה וסנקציה ממשית³⁶, כדלקמן:

א. חינוך ומניעה: במאי 2013 קבעה פיפ"א שעל כל מארגן ומנהל תחרות לקבוע תכנית פעולה להתמודדות עם התבטאויות גזעניות שמשקף את כוונתם להילחם בהתבטאויות אלה לצורתיהן. עוד נקבע, שכדי למנוע התבטאויות גזעניות יש למנות בקובץ של תקנון התחרות גורם רשמי שיהיה נוכח בזמן אירוע הספורט ויוכל לזהות מבעוד מועד מעשים שיש בהם פוטנציאל להתבטאויות גזעניות או אפליה. זאת - כדי להפחית את הלחץ המוטל על שופט המשחק ולהקל על השגת הראיות שיש להציג לגופים המשפטיים לשם קבלת החלטות³⁷.

אופ"א קבע ביוני 2013 שחינוך באמצעות קמפינים ובאמצעות תכניות חינוכיות הוא צעד הכרחי למאבק בהתבטאויות גזעניות³⁸. משום כך הוא מחייב כל התאחדות או קבוצה לקיים תכניות חינוכיות למניעת גזענות ולדרוש את קיומן גם בארגוני אוהדים; להנחות את המאמנים ואת השחקנים להוביל מאבק בגזענות לרבות יציאה בהצהרות פומביות נגדן; נוסף על כך הוא מחייב קבוצות המבקשות רישיון להשתתף בתחרויות לעמוד בקריטריונים נוספים. אחד מהם מחייב את הקבוצה להכין תכנית נגד אלימות, אפליה וגזענות המתבססת על "תכנית עשר הפעולות" של אופ"א. על פי תכנית זו, על הקבוצה לקיים את התנאים הבאים: להכין תצהיר שלפיו היא דוחה התבטאויות גזעניות במהלך משחק ותנקוט פעולות חמורות כנגד אלו שיפרו את הכללים בנושא; להפיץ בקרב אוהדיה מסמך בנושא זה שיפורסם בכל משחק במקום קבוע ובוטל; להוציא בכל משחק הודעת גיני פומבית כנגד כל ההתבטאויות הגזעניות שהיו בו; להתנות מכירת מנויים בכך שבעליהם לא ייטלו חלק בפעילות אלימה וגזענית; לנקוט פעולות ענישה נגד שחקנים שייטלו חלק בפעילויות אלימות וגזעניות; ליצור אסטרטגיה משותפת לסדרנים ולשוטרים להתמודדות עם התבטאויות גזעניות; למחוק מיד כתובות נאצה במתקני הקבוצה; לעבוד בשיתוף פעולה עם כל גורם בנושא התבטאויות גזעניות; לפתח תכניות פעולה אפקטיביות; להכין תכנית רב-שלבית להעלאת המודעות ולמיגור הפעולות האלימות והגזעניות. כל קבוצת כדורגל ישראלית המבקשת להשתתף בתחרויות אופ"א מתחייבת, בהליך הרישוי המתבצע באמצעות ההתאחדות, ליישם, בין היתר, את "תכנית עשר הפעולות" לשם קבלת הרישיון.

ואולם הביקורת העלתה, כי ההתאחדות לכדורגל אינה מחייבת את כלל הקבוצות לקבוע תכנית חינוכיות להתמודדות עם התבטאויות גזעניות (למעט, כאמור בעת העברת הזכויות על הקבוצה); אינה מחייבת ככלל (למעט, כאמור, פעולות במסגרת נבחרת ישראל) את המאמנים ואת השחקנים להירתם לפעילות פומבית נגד גזענות ואף אינה דורשת מארגוני אוהדים לנקוט פעולות נגד תופעה זאת.

אשר לקבוצות שקיבלו באמצעות ההתאחדות רישיון להשתתף בתחרויות של אופ"א - ההתאחדות אינה מוודאת שהן אכן מיישמות את מרכיבי "תכנית עשר הפעולות",

- | | |
|---|----|
| FIFA Congress 2013, "Resolution on the Fight against Racism and Discrimination" מ-31.5.13; "Regulations Target Racism and Match-Fixing", פורסם ב-6.6.13; וגם "Referees Empowered to Act against Racism" מ-2.7.09. | 36 |
| FIFA Congress 2013, "Resolution on the Fight against Racism and Discrimination" מ-31.5.13. | 37 |
| הודעת אופ"א בנושא "Regulations Target Racism and Match-Fixing" מ-6.6.13. | 38 |

ההתאחדות אינה בודקת שהנהלות הקבוצות נוקטות פעולות חמורות נגד אוהדים שמפרים את הכללים; אין היא אוכפת על הקבוצות את החובה לפרסם הודעות גינוי פומביות להתבטאויות גזעניות בכל משחק, על אף שהקבוצות אינן עושות זאת.

ההתאחדות מסרה בתשובתה ביולי 2015 למבקר המדינה כי במסגרת אחריותה לפיתוח ענף הכדורגל בישראל ולניהולו היא אינה מוסמכת להתערב בניהול הפנימי של הקבוצות וביחסי הנהלות הקבוצה עם המאמנים והשחקנים שהם עובדים של הקבוצות. מחובתן של הנהלות הקבוצות לפעול בדרך הטובה ביותר כדי להילחם בתופעות האלימות והגזענות. ההתאחדות הוסיפה שהיא הגיעה להסדר שיתוף פעולה עם הקרן החדשה לישראל ובו היא מספקת למשקיפים של הקרן כרטיסי כניסה למשחקים בליגת העל והם בוחנים ביטויי אלימות, גזענות והסתה לצד אירועים חיוביים כמו השתתפות קריאות גזעניות ועידוד ספורטיבי במשחקים. את ממצאי המשקיפים מפרסמת הקרן בדוחות תקופתיים.

יצוין כי נוסף על כך בעונת הספורט 2014-2015 גיבשה הקרן החדשה לישראל מדד מיוחד לבריקת השיח האלים והגזעני המתקיים ברפי הבית של הקבוצות וברפי האוהדים ברשת החברתית "פייסבוק" וכן לפסילה ומחיקה של התבטאויות בשיח על ידי הנהלות הקבוצות. כמו כן נבחנו פעילויות חיוביות של הקבוצות ושל האוהדים ברפים אלה בפייסבוק. הקבוצות שקיבלו את הציון המשוקלל השלילי ביותר על פי מדד זה הן (מהציון השלילי ביותר): בית"ר ירושלים, מכבי ת"א, מכבי חיפה, בני יהודה, הפועל באר שבע. את הציון החיובי ביותר קיבלה הפועל חיפה ואחריה מכבי פתח תקווה. ככלל, ציינה הקרן כי "לאורך העונה ניתן היה לזהות התעלמות כמעט מלאה של הנהלות הקבוצות ועמותות האוהדים משיח אלים ברפים הרשמיים".

משרד מבקר המדינה מעיר שעל ההתאחדות לכדורגל, כארגון הגג של ענף הכדורגל בישראל, להשתמש בכל הכלים החינוכיים והמניעתיים העומדים לרשותה ואף לפתח כלים נוספים כדי להתמודד עם גזענות בכלל תחרויות הכדורגל בזירה המקומית. מן הראוי שהיא תשקול להחמיר את הסטנדרטים הנדרשים מהקבוצות ולחייב בביצוע "תכנית עשר הפעולות" את כל הקבוצות הישראליות ולא רק את אלה שקיבלו רישיון להשתתף בתחרויות של אופ"א. על ההתאחדות, בין היתר, לעקוב אחר פעולות של הנהלות הקבוצות נגד התבטאויות גזעניות של אוהדים (למשל בדומה לפעולות של הקרן החדשה לישראל) ולוודא כי הנהלות אכן פועלות בתחום זה ברוח תקנון היסוד של ההתאחדות, העוסק בפיתוח ערכי תרבות ומוסר בקרב קבוצות הכדורגל החברות בה והספורטאים שלה. על ההתאחדות להניע את הנהלות הקבוצות לקדם פעולות בתחום זה במסגרת פעילותה להטמעת כללי האתיקה המקצועית לבעלי עניין בספורט (ראו להלן), לשתף פעולה עם מינהלת הליגה ובמידת הצורך אף לבחון גיבוש סנקציות נוספות (כסנקציות כספיות) כנגד הנהלות המתעלמות לחלוטין מביטויי גזענות של אוהדיהן.

ב. אכיפה וענישה: המועצה המבצעת של אופ"א קבעה ביולי 2009 קווים מנחים להטלת סנקציות ממשיות להתמודדות עם התבטאויות גזעניות של קהל במגרשים בשלושה צעדים: (א) כאשר נחשף השופט להתבטאויות גזעניות של קהל הצופים, עליו לעצור את המשחק ולבקש להודיע לקהל באמצעות מערכת הכריזה להפסיקן מיד; (ב) אם קהל ממשין להשמיע התבטאויות גזעניות, על השופט לעצור את המשחק למשך עשר דקות לכל היותר, להורות לקבוצות להיכנס לחדר ההלבשה ולהודיע שוב לקהל שעליו לחדול מהתבטאויות אלה; (ג) אם ההתבטאויות נמשכות על השופט להפסיק את המשחק לגמרי. אופ"א ציין שהוא רואה חשיבות רבה באכיפת התקנה. ביוני 2013 החמיר אופ"א את העונשים המשמעותיים על ביטויי גזענות כלפי קבוצות, שחקנים ובעלי

תפקידים, לרבות השעיה של קבוצות ושחקנים מעשרה משחקים בגין התנהגות שיש בה ביטויי גזענות; סגירת יציעים ואי-מתן כניסה לאוהדים; וקנס של 50,000 אירו. במאי 2013 קבע פיפ"א דרכי ענישה להתבטאויות גזעניות: אם אינן חמורות הקבוצה תיענש באזהרה, בקנס או במשחק ללא קהל; אם הן חוזרות או חמורות, יינקטו עונשים של הורדת נקודות לקבוצה והוצאתה מהתחרות.

ההנחיות של אופ"א ופיפ"א במישור של אכיפת האיסור על התבטאויות גזעניות במשחקים המחייבות את ההתאחדות לכדורגל, מצטרפות להחלטות המועצה ולהחלטות המשנה לפרקליט המדינה מ-2012 וכן לסיכום היועמ"ש לממשלה מפברואר 2013. לפיהן על ההתאחדות לכדורגל להנחות את שופטי המשחקים להפסיק משחקים שיש בהם התבטאויות גזעניות ואירוועי אלימות. יו"ר ההתאחדות דאז אף ציין בסיכום הדיון מ-2012 עם המפכ"ל, שבמשחקי הכדורגל בארץ יש ליישם את הכלל שלפיו יש להפסיק מיד משחק עקב קריאות גזעניות "של יציעים שלמים" ולהרחיק את יושבי היציעים. הוא קבע שעל ההתאחדות והמשטרה להיערך ליישום הכלל כבר בעונת הספורט 2013-2014.

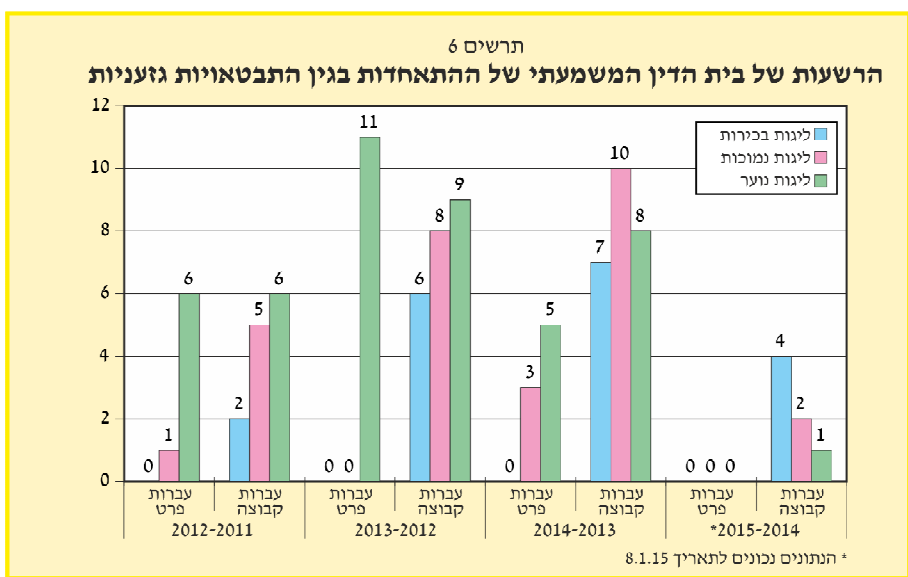
עלה, שבתחום האכיפה פועלת ההתאחדות לכדורגל במהלך משחק ואחריו בכלים הבאים: (א) כדי לאסוף מידע גם על התבטאויות גזעניות במשחקי הליגות המקצועניות ולדווח עליהן למוסדות ההתאחדות, קובע תקנון ההתאחדות שניתן לשגר משקיף - לפי הנחיית ההתאחדות או לבקשת הקבוצות. על המשקיף לוודא את קיומם של כל ההוראות, התקנונים והנהלים שקבעה ההתאחדות. על המשקיף לכלול בדוח גם הערות בנוגע להתבטאויות גזעניות במשחק. (ב) ההתאחדות קבעה בתקנון המשמעת שלה שביטויים בעל פה ובכתב, קריאות גנאי על רקע גזעני או תנועות גוף הנושאות אופי גזעני שקיבלו ביטוי בדוח שופט המשחק או בדוח של משקיף המשחק - הם עברה; (ג) היא מטילה על קבוצות שהפרו את תקנון המשמעת עונשים של קנסות כספיים, סגירת יציעים וקיום משחקים ללא קהל, וכן הוסיפה לתקנון עונש חובה של הורדת נקודות לקבוצה שעומדת לדין בפעם השלישית, בשל קריאות גזעניות באותה עונת ספורט.

ואולם, לצד צעדי האכיפה האמורים, המבטאים מידה של החמרה בפעולות האכיפה של ההתאחדות נגד התבטאויות גזעניות - עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2014, היא לא מיצתה את השימוש בכלים שבסמכותה כדי להתמודד עם גילויי גזענות קיצוניים של אוהדים: היא לא נערכה בשיתוף המשטרה להסמך את שופט המשחק להפסיק משחק מיד ולפנות יציעים בהתפרעויות חמורות, והיא אף אינה נוקטת לשם כך במתווה שלושת הצעדים האמור או בדרך אחרת; זאת - אף על פי שכלל המעורבים בנושא עמדו על קוצר ידם של גורמי האכיפה בהתמודדות עם תופעת הגזענות במגרשי הכדורגל בישראל, ועל הצורך להשתמש בכלים אפקטיביים יותר.

ההתאחדות לכדורגל מסרה בתשובתה, כי להפסקת משחק והרחקת אוהדים ממגרש בשל התבטאות גזענית נדרשת בראש ובראשונה היערכות של המשטרה כדי שאפשר יהיה לבצע. כמו כן נדרש שיתוף פעולה עם הקבוצות של הליגות המקצועניות. ההתאחדות מסרה, כי נושא זה יועבר לידעת מינהלת הליגה המקצועניות, המאגדת את הקבוצות האמורות, כדי לבדוק אם ניתן ליישמה. בפגישה עם צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה ביוני 2015 ציינה ההתאחדות, כי גם מדינות אחרות לא מיישמות את מתווה שלושת הצעדים של אופ"א במשחקי הכדורגל.

משרד מבקר המדינה מעיר להתאחדות לכדורגל שהיה עליה להיערך, זה מכבר, עם המשטרה והגופים האחרים הנוגעים בדבר, לקראת הפסקה של משחקים והרחקה של אוהדים במשחקים שבהם מתגלים ביטויי גזענות חמורים. זאת לנוכח הסיכומים שהיו בנושא מ-2012 ואילך. על ההתאחדות בשיתוף גורמי האכיפה - המשטרה, הפרקליטות היועמ"ש לממשלה - וכן משרד התרבות והספורט והמועצה לפעול לקידום השימוש בכלי זה נגד התבטאויות גזעניות קיצוניות בעת משחק, ולהסתייע לשם כך גם במינהלת הליגות המקצועניות - הגוף המייצג קבוצות אלו.

ג. פעולת האכיפה של ההתאחדות לכדורגל בגין קריאות גזעניות באה לידי ביטוי גם בענישה בדיעבד - באמצעות החלטות בית הדין המשמעתי של ההתאחדות על הרשעות בעברות מסוג זה הקבועות בתקנון המשמעת של ההתאחדות. משרד מבקר המדינה ניתח נתונים על העונשים שהשית בית הדין המשמעתי של ההתאחדות בגין התבטאויות גזעניות בארבע עונות הספורט האחרונות כמפורט בתרשים שלהלן³⁹:



מתרשים 6 עולה, כי ההתבטאויות הגזעניות קיימות בכל הליגות ובכל המגזרים - הן של בוגרים והן של נוער, ונאמרות על ידי פרטים וקבוצות. שיעור ההתבטאויות הגזעניות בליגות לנוער הוא כ-49% (מ-94 עברות). בכ-72% (מ-94 עברות) הועמדו הקבוצות לדין בגלל עברות של אוהדים. יש לציין כי מספר עברות האוהדים הולך וגדל; למשל בעונת 2012-2011 השיתו בתי הדין המשמעתיים עונשים על 13 עברות, ובעונת הספורט 2014-2013 - על 25 עברות (עלייה של כ-92%).

39 לפי נתוני ההתאחדות לכדורגל מינואר 2015. יצוין כי עבור עונה 2015-2014 הנתונים הם רק עד אמצע העונה.

ההתאחדות לכדורגל הוסיפה, כי החמירה את הסטנדרטים הבין-לאומיים בענישה ע"י הוספת "עונש חובה" של הפחתת נקודות מהמאזן של הקבוצה במקרה של הרשעה של הקבוצה בפעם השלישית באותה עונה בגין עברות גזענות ואלימות. לטענתה, ההפחתה משפיעה מאוד על הקבוצות.

משרד מבקר המדינה מציין, כי יש לראות בחיוב את הפעולות שמבצעת ההתאחדות כדי להתמודד עם התבטאויות גזעניות במגרשי הכדורגל. עם זאת, כאמור לעיל, ההתאחדות עדיין אינה ממצה את השימוש בכל כלי המניעה והאכיפה העומדים לרשותה. עליה להיערך בשיתוף כלל הגופים הנוגעים בדבר להגברת השימוש בכלים הקיימים, לנתח את האפקטיביות שלהם ולפתח כלים חדשים אם יהיה בכך צורך.

חינוך בליגות של ילדים ונוער

1. ילדים ובני נוער הם משתתפים בולטים בתחרויות ספורט כשחקנים או כצופים. אוכלוסייה זו היא גם הנגישה ביותר לחינוך ולהנחלת ערכים ולבניית תרבות ספורט הנסמכת על הגינות, כבוד הדדי והנאה מאירועי ספורט. הנחת היסוד של אנשי חינוך והעוסקים בספורט היא ש"קיום משחקי ילדים ונוער הוא בסיס להתפתחותם ולהתמקצעות של שחקני דור העתיד"⁴⁰. שותפים לתהליך זה, בין היתר, ההורים, האיגודים, הקבוצות, המאמנים והשופטים.

לצד תחרויות ספורט במסגרת בתי הספר שבאחריות משרד החינוך, משתתפים ילדים ובני נוער באירועי ספורט ובתחרויות בליגות של ילדים ובני נוער בענפי הספורט השונים. מדי שנה משתתפים במשחקי ההתאחדות לכדורגל כ-28,000 ילדים ובני נוער בכ-1,200 קבוצות בכ-85 ליגות, ובמשחקי איגוד הכדורסל כ-23,000 ילדים ובני נוער בכ-1,700 קבוצות בכ-176 ליגות.

על פי נתוני ההתאחדות לכדורגל מינואר 2015 לעונות הספורט 2011-2015 כשליש⁴¹ מההרשעות שנפסקו בבתי הדין של ההתאחדות לכדורגל אירעו בליגות לנוער.

2. דוח ועדת זליכה מיולי 2013 עמד על כך שהילדים הפעילים במסגרות ספורט תחרותיות "אינם סופגים תכנים ערכיים וחשופים במיוחד לאלימות במגרשי הספורט". יותר משנה לאחר מכן, בישיבת המועצה בנובמבר 2014, הציגו עמדה זו גם הנציגים של המשטרה וההתאחדות לכדורגל.

חוק איסור אלימות בספורט קובע, שאחד מתפקידי המועצה להציע למערכת החינוך תכניות ללימודים עיוניים ומעשיים בנושא מניעת אלימות בספורט. גם ועדת צור סברה, כי הנדבך העיקרי בהתמודדות עם האלימות בספורט הוא הנחלת תרבות ספורט לילדים ובני נוער באמצעות העברת תכניות לעידוד הכבוד ההדדי והדגשת הערכים החיוביים בספורט, שיסייעו לצמיחה של דור אוהדים אוהב ספורט. הוועדה המליצה שמשד החינוך ומשרד התרבות והספורט ישתפו פעולה ויגבשו תכנים מתאימים, הן במערכת החינוך הפורמלית והן בפעילות של כל ארגוני הספורט.

40 מצגת של ועדת המשנה של המועצה הלאומית למניעת אלימות בספורט בנושא ליגות הילדים והנוער.
41 בעונות אלה הרשיעו בתי הדין של ההתאחדות ב-9,370 תיקים, 3,029 מהם בליגות לנוער.

פעולות המועצה והמשרד למניעת אלימות בספורט בקרב ילדים ובני נוער: המועצה הקימה ועדת משנה שתטפל בליגות הילדים והנוער, ובראשה עומד נציג משרד החינוך במועצה⁴² (להלן - ועדת המשנה לליגות הילדים והנוער או ועדת המשנה לחינוך). בכהונה הראשונה המליצה ועדת המשנה, בין היתר, לשלב הרצאות למורים לחינוך גופני ולמאמנים; להעניק פרסי הגינות; לשלב שחקני עבר במפגשים ובפעילות חינוכית ספורטיבית אחרת עם הילדים-השחקנים; לפרסם בכלי תקשורת המותאמים לילדים ולנוער; לבצע שינויים בתקנונים הקובעים כללים ייחודיים לאופן קיום הליגות הסדירות לילדים ולנוער בענפי הספורט השונים; להכשיר מאמנים ולחנך הורים באמצעות החתמתם על טופסי הגינות; להוסיף משקיף שישגיח על התנהגות הורים במשחקי ילדים; להסמיך את שופט המשחק להרחיק הורה מתפרע מהמגרש. בישיבת המועצה בכהונה הראשונה, בספטמבר 2012, היא אימצה את המלצותיה של ועדת המשנה.

בדצמבר 2013, בדיון הראשון שהתקיים בתקופת הכהונה השנייה של המועצה, העלתה יו"ר ועדת המשנה לליגות הילדים והנוער הסתייגות מהמלצות הוועדה בכהונה הראשונה ואף הסתייגה מהוצאת חוברת הדרכה. הוועדה במתכונתה החדשה העלתה את הצורך למפות את כלל התוכניות החינוכיות הפועלות, ולבנות תכנית חינוכית מקיפה אחת שתתאם למגוון הפעילויות הספורטיביות - מאלו שמתקיימות בבתי הספר בשעות הבוקר עד הפעילויות של איגודי הספורט, וכן לכל הנוגעים בדבר: שחקנים, קהל, מאמנים, שופטים, מנהלי מגרשים וגופי תקשורת. כחודשיים לאחר מכן, בישיבת המועצה בפברואר 2014, ציינה יו"ר ועדת המשנה, כי אין לוועדה "הצעות ספציפיות" ממשיות בנושא חינוך הנוער. יצוין עם זאת ששבעה חודשים לאחר מכן, בספטמבר 2014, פרסם המשרד דרישה להצעת מחיר לחיבור חוברת עזר למאמנים, מדריכים ומורים שנועדה להעביר קוד אתי לילדים וכן תכנים של סובלנות, כיבוד הזולת וכיבוד ערכי ההגינות בספורט. את הטיפול בהכנת החוברת העביר המשרד לגורם חיצוני שבחר. עד מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2014, טרם הושלמה הכנת החוברת. רק בישיבת המועצה בנובמבר 2014 החליטה יו"ר המועצה להקים צוות ייעודי לגיבוש תכנית סדורה למניעת אלימות בהיבט החינוכי.

חינוך הילדים והנוער למניעת אלימות והקניית ערכים של סובלנות וכבוד הדדי הם כלים חיוניים להבטחת תרבות ספורטיבית שתשפיע על השחקנים הצעירים ותלווה אותם בבגרותם. כך סבורים גם בהתאחדות לכדורגל וגם בוועדת המשנה לליגות הילדים והנוער. למרות זאת - יותר מחמש שנים חלפו מאז הוקמה המועצה שאף דנה בכמה המלצות בנושא זה, ואולם - המועצה עצמה, משרד התרבות והספורט ומשרד החינוך לא גיבשו לכך תכנית חינוכית שמוותאמת לילדים ונוער. למעשה, למעט המלצות והחלטה להוציא חוברת הדרכה נוספת - חוברת שוועדת המשנה לליגות הילדים והנוער בכהונה השנייה הסתייגה מיכולתה לתת מענה לפעילות החינוכית הנדרשת - לא השכילו המשרד, המועצה ומשרד החינוך להפיק את המרב מהשתתפות נציגי משרד החינוך במועצה, ולרתום את הידע והמיומנות שצבר משרד החינוך בהתמודדות עם אלימות של תלמידים בבתי הספר - להתמודדות עם האלימות המתקיימת מחוץ לכתליו.

משרד החינוך השיב באפריל 2015 למשרד מבקר המדינה, שקיימת תכנית לימודים בחינוך גופני להגינות ספורטיבית. התכנית מבוססת על הספר "משחק הוגן"⁴³ והועברה לראש מינהל הספורט, ליו"ר הוועדה למניעת אלימות בספורט, ליו"ר ועדת החינוך בכנסת וכן לח"כ צור [שעמד בראש ועדת הכנסת למניעת אלימות בספורט]. בשל כך אין צורך בתכנית חדשה. משרד החינוך הוסיף, כי המפקח המרכזי (המפמ"ר) לחינוך גופני שהיה יו"ר ועדת המשנה לחינוך של המועצה, אף הגיש

42 יצוין כי בכהונה השנייה מכונה ועדה זו "ועדת משנה לחינוך".

43 החוברת יצאה לאור ע"י הוועד האולימפי הגרמני. זכויות היוצרים ניתנו למשרד החינוך, ובסיוע ה"טוטו" יצאה התכנית לאור בתשס"ב (2002) וחולקה למורים לחינוך גופני בבתי הספר.

המלצות לשיפור ההגיונות בספורט, והן אומצו ע"י המועצה [בכהונה הראשונה]. המשרד ציין שהוא מיישם את כל ההמלצות בתחרויות ספורט בתי הספר. משרד החינוך הוסיף, כי הוא מעוניין בשיתוף פעולה עם כל הגופים כדי להקנות ערכים של כבוד והגיונות לנוער בישראל.

לעומת זאת טען משרד התרבות והספורט בתשובתו, שככלל משרד החינוך אינו משתף פעולה עם הגורמים המשתתפים במועצה בקידום יזמות בין-משרדיות. לפיכך הנחה ראש מינהל הספורט על דעת המועצה, לפעול לכתיבת חוברת הדרכה "של מערכי שיעור והעמקת היכרות עם המועצה למניעת אלימות בספורט בקרב אגודות הספורט, מחלקות הספורט מחלקות הספורט ברשויות וכו'". בתקופה הקרובה יפיץ המשרד, בין היתר, את החוברת שכתיבתה הושלמה בפברואר 2015, לאיגודי הספורט ולכלל הציבור. וזאת לדבריו, אף שיו"ר ועדת המשנה לחינוך של המועצה סברה שאין צורך בחוברת הדרכה. המשרד הוסיף, כי אכן מאז דצמבר 2013 לא התכנסה ועדת המשנה לדון בדרכים אפקטיביות לחינוך ילדים ובני נוער.

בלי להכריע בין הגרסאות בנוגע לשיתוף הפעולה, משרד מבקר המדינה מעיר שראוי שהגופים האמורים ישתפו פעולה ויקיימו דיון משותף על התכנים והפעילויות שיש לבצע בתחום זה. בכך יוכלו לנצל בייעילות את הידע, המומחיות, הניסיון והאמצעים העומדים לרשותו של כל גוף ולהפיק את המרב מהמועצה כפורום בין-גופי. זאת בעיקר בשל העובדה שהתחרויות לילדים ונוער המנוהלות ע"י איגודי הספורט ומתקיימות מחוץ לכותלי בתי הספר, סובלות מרמת אלימות גבוהה מזאת השוררת בתחרויות המתקיימות במסגרת בתי הספר (ראו גם להלן) ואפילו יותר מזאת הקיימת בקרב הליגות המקצועיות לכושרים.

פעולות ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל לחינוך ילדים ונוער למניעת אלימות: מתוקף אחריותם לקביעת המדיניות הכוללת בענפי ספורט אלה, אחראים האיגודים, כל אחד בתחומו, גם לחינוכם של כל המשתתפים בתחרויות בענף.

המועצה המליצה שההתאחדות לכדורגל ואיגודי הספורט ינקטו צעדים להפחתת היסוד התחרותי ולהגברת המודעות להגיונות ולהתנהגות ספורטיבית במשחקים של ילדים. זאת באמצעות שילוב תחרויות מהנות במשחקים אלה, כמו הקפצות כדור ודיוק בבעיטות; לבני 12-14 המליצה המועצה לקיים ליגות סדירות אזוריות ללא אליפות ארצית כדי להפחית את היסוד התחרותי; במסגרת משחקי הליגה יתווסף כרטיס בצבע ירוק שיינתן לקבוצה ההוגנת ביותר בכל משחק, ובסוף עונת המשחקים תזכה פרס הקבוצה שצברה את המספר הגדול ביותר של כרטיסים ירוקים; המועצה גם המליצה על הכנת "אמנת הגיונות" שכל ספורטאי יחתום עליה ויתחייב לפעול על פיה; ועל החמרת הענישה על התנהגות בלתי-ספורטיבית של ילדים ונוער ללא צורך בוועדת משמעת. עוד המליצה המועצה לכנס את השחקנים לפני כל משחק בליגות הנוער, כדי שהשופט יזכיר להם את כללי ההתנהגות המצופים מהם.

כאמור, על פי נוהלי אופ"א, כל אגודת ספורט בענף הכדורגל שרוצה להשתתף במשחקים המאורגנים על ידה, חייבת להכין גם תכנית חינוכית למחלקות הנוער העוסקת במניעת אלימות וכן במניעת אפליה וגזענות.

ההתאחדות לכדורגל: ההתאחדות אימצה באופן חלקי את המלצות המועצה הנוגעות לאופן הארגון של משחקי הילדים והנוער ולשימוש באמצעים חינוכיים. בכלל זה היא מקיימת משחקים בליגות ילדים עד גיל 12 ללא טבלאות ומפעילה את פרויקט הכרטיס הירוק.

איגוד הכדורסל: גם איגוד הכדורסל מיישם באופן חלקי בלבד את המלצות המועצה בנושא זה. הוא נוקט כמה פעולות להפחתת היסודות התחרותיים שבמשחקי הילדים ולהגברת ההגיונות בהם, ולפני כל משחק על הילדים המשתתפים בו להקריא אמנת הגיונות.

איגוד הכדורסל מסר בתשובתו ממאי 2015 למשרד מבקר המדינה, כי הוא לא אימץ את ההצעה לכרטיס הירוק בשל מחלוקת בנוגע למידת יעילותה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגוד הכדורסל, כי עליו לבחון דרכים להפחתת היסודות התחרותיים במשחקי הילדים כמו המשך פרסום טבלאות המיקום של משחקי הילדים בליגות הסדירות. עליו לפתח ולהטמיע גם אמצעים נוספים להגברת ההגינות במשחקי הילדים - אם לא באמצעות כרטיס ירוק אז בדרכים אחרות שיעילותן תיבחנו.

על ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל לפעול ליישומן של המלצות המועצה, כל גוף בנושאים שטרם השלים ולהגברת המודעות להגינות ולהתנהגות ספורטיבית במשחקים של ילדים ונוער, כתשתית למניעת אלימות במשחקים אלה.

שיתוף פעולה עם משרד החינוך: תפקידי המועצה כוללים הצגת דרכים לשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה ובין ההתאחדויות והאיגודים, והצעות לתכניות ללימודים עיוניים ומעשיים בנושא החינוך למניעת אלימות בספורט למערכת החינוך. גם ועדת צור המליצה לגבש ולהפעיל תכניות מתאימות במערכת החינוך.

בעקבות המלצות ועדת צור קיים משרד התרבות והספורט ישיבות בשיתוף משרד החינוך ונציגי ההתאחדות לכדורגל. בישיבה בנובמבר 2012 בנושא שיתוף פעולה בין גופים אלה העלתה מנהלת אגף הנוער בהתאחדות לכדורגל תכנית אסטרטגית לחיזוק הכדורגל בישראל בקרב ילדים ובני נוער. במסגרתה יגויסו ספורטאים, מאמנים ושופטי כדורגל למאמץ הסברתי וידברו על חשיבות המשחק ההוגן והכבוד ההדדי במגרש ומחוצה לו. לשם כך ייקבע יום מיוחד במערכת החינוך בנושא "מתגייסים למען הכדורגל והמשחק ההוגן". הועלתה גם דרישה להקמת במות גישור בבתי הספר, שאליהן יגיעו אנשי כדורגל ותקשורת להעלאת קונפליקטים בנושא זה.

ואולם התכנית האסטרטגית לא יצאה לפועל ולא מתקיים כל שיתוף פעולה בין ההתאחדות ואיגודי הספורט ובין משרד החינוך. הועלה שההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל פנו למשרד החינוך בבקשה לשתף פעולה בביצוע הפעולות החינוכיות בענפי הספורט, ובכללן קיום פעילויות בנושא בתוך בתי הספר, אך משרד החינוך לא דן בפניותיהם ולמעשה דחה אותן על הסף.

ההתאחדות לכדורגל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי הגישה תכנית למועצה למניעת אלימות בספורט, והיא ממתינה לפעולות של ועדת המשנה והמועצה בעניין זה. התאחדות הוסיפה "שהיא תשמח ליישם את התכנית אם יימצא התקציב לקיומה, העסקת משקיפים וכו'". לעומת זאת מסר משרד החינוך בתשובתו ממאי 2015, כי "מעולם לא הוגשה תכנית אסטרטגית מעשית לפיקוח על החינוך הגופני, כך שלא ניתן היה כלל לענות עליה וודאי שלא להתעלם ממנה ולדחותה על הסף".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המחלוקת בין ההתאחדות למשרד החינוך בנוגע לקיום הצעה של תכנית אסטרטגית משותפת להתאחדות ולמשרד החינוך מצביעה, כשלעצמה, על היעדר שיתוף פעולה בין הגופים - באופן ישיר או במועצה למניעת אלימות בספורט.

על משרד התרבות והספורט והמועצה להוביל את המערך המשותף למניעת אלימות בספורט. לשם כך עליהם, בין היתר, לעמוד על הפערים הקיימים בין המצב המצוי והמצב הרצוי ולגבש תכנית כוללת לחינוך ספורטאים בליגות הילדים והנוער שתאגד את כל הפעילויות המתבצעות בנושא לפי סדרי עדיפויות ועידים משותפים, ולהפעיל מעקב אחר יישומה.

התמודדות עם התנהגות בלתי-נורמטיבית של הורי ספורטאים: הורי הילדים הם חלק אינטגרלי ממשחקי הילדים, ויש להם השפעה מכרעת על האווירה והאירועים המתרחשים בהם. בכמה הזדמנויות בשיבות המועצה וועדות המשנה הצביעה מנהלת אגף הליגות לנוער בהתאחדות לכדורגל, בין היתר, על מעורבותם השלילית של הורים הנוטלים חלק, כעניין שבשגרה, באירועי אלימות במשחקים בליגות הילדים.

כבר בשיבת מועצה בספטמבר 2011 הציגה מנהלת אגף הליגות לנוער בהתאחדות לכדורגל את תכניתה בנושא ההתמודדות עם אלימות במשחקים. בין ההצעות: מינוי משקיפים למשחקים אלה, יזום פגישות קבוצתיות עם הורים, כינוס מפגשים בין שחקנים לשחקני עבר וכן שילוב הורים כמתנדבים. הצעותיה אומצו כשנה לאחר מכן בשיבת המועצה בספטמבר 2012. עוד החליטה המועצה שהורי הילדים יחויבו לחתום על "אמנת הגינות" וישולבו כסדרנים במשחקים. כדי להתמודד עם הורים מקללים או מתחזפים המליצה המועצה לתת לשופט המשחק סמכות להרחיק הורה כזה מן המגרש.

ועדת זליכה, שעסקה כאמור בדוח מיולי 2013 במבנה הניהולי בכדורגל, ייחסה חשיבות להתמודדות עם הורי הילדים המשתתפים באירועי הספורט. היא המליצה להתאחדות לקדם מגוון פעולות לחיזוק תרומת ההורים ולהפחתת התנהגותם האלימה. בהן: קיום פגישות לתיאום ציפיות בין הורי הילדים למאמנים; הקמת ועד הורים שיהיה אחראי לקשר בין המועדון להורים; יצירת מידעון חדשות לעדכון ההורים שיהיה באחריות המועדון או באחריות ועד ההורים; מתן גמול להורים שתורמים מזמנם ושותפים ליצירת אווירה ספורטיבית במשחק.

מהמלצות המועצה הנוגעות להגברת המחויבות של ההורים להימנע מאלימות ולחזק את ההגינות במשחקי הילדים, אימצה ההתאחדות לכדורגל את החתמת ההורים לילדים ספורטאים בעונת הספורט 2012-2013 על אמנת הגינות, וקיימה בעונה זו ובעונת 2013-2014 הרצאות לקבוצות הורים בנושא ההגינות בספורט. איגוד הכדורסל הוציא הנחיה לשופטים להרחיק הורים מקללים ומתנהגים באלימות ובמקרים חריגים אף להפסיק משחק.

עם זאת, עולה, כי שני הארגונים - ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל - לא אימצו חלק ניכר מהמלצות המועצה בנושא; ההתאחדות לכדורגל גם לא דנה בהמלצות של ועדת זליכה ולא העלתה את נושא ההתמודדות עם האלימות לקדמת סדר העדיפויות בהקצאת משאבים ליישום כלים חינוכיים ומניעתיים; היא גם לא פעלה עם משרד התרבות והספורט ליישום תכנית למניעת אלימות שהגישה למועצה כבר בשנת 2012 ולא נקטה פעולות ליישמה בשיתוף המשרד וגופים נוספים בעלי עניין.

ההתאחדות לכדורגל מסרה בתשובתה, כי אין לה סמכויות אכיפה כלפי ההורים. עם זאת, התכנית שהגישה למועצה בשנת 2012 - תכנית ההתאחדות לכדורגל למניעת אלימות - כוללת גם המלצות לדרכי פעולה כלפי ההורים לרבות מינוי משקיפים על קהל ההורים. ההתאחדות הוסיפה, שהיא מעוניינת ליישם את התכנית אם יימצא לה תקציב להעסקת המשקיפים ולביצוע המלצות נוספות.

בכל הנוגע להתמודדות עם התנהגות אלימה בספורט בקרב ילדים ונוער - דור העתיד של הספורטאים, הגישה המנחה צריכה להיות ש"מה שניתן למנוע בתחילת הדרך או לתקן בקלות יחסית בגיל צעיר, הופך למשימה בלתי-אפשרית בהמשך"⁴⁴. האחריות להשגת מטרה זו מוטלת על מערך הגופים הנוגעים בדבר שלרשותם מגוון של אמצעים חינוכיים ומניעתיים. הנתונים על היקף אירועי האלימות בקרב ליגות הנוער בכדורגל מצביעים על פעולות לא אפקטיביות של המשרד, משרד החינוך וגופי הספורט האחראים לחינוכם. על משרד התרבות והספורט, משרד החינוך, ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל לקיים מערך חינוכי משותף של כל בעלי הזיקה לילדים ונוער הנוטלים חלק במשחקים, ולרתום אותו למשימה של החדרת ערכי כבוד והגינות במשחקי הילדים והנוער. עליהם לנקוט יד קשה כלפי כל ביטוי של אלימות מצד הילדים או הוריהם. כמו כן על ההתאחדות לכדורגל לתת בידי שופט המשחק כלים להתמודדות עם הורים המפגינים אלימות פיזית או מילולית, ומצד שני לנתב את ההורים לקחת חלק בפעולות מאורגנות למניעת אלימות ולהגברת ההגינות במשחקים אלה.

התנהגות האוהדים ושיפור חוויית הצפייה באירועי ספורט

אהדת קבוצת ספורט היא תופעה המשקפת את המטען החברתי, התרבותי ולעיתים גם הפוליטי, הדתי והאתני של אירועי הספורט⁴⁵. האוהדים ביצע המגרש מעניקים למשחק את הגוון הייחודי לו ומעצימים את החוויה. האוהדים מלווים את הקבוצה לכל אשר תלך, וחלקם נוטלים חלק בפעילויות של ארגוני אוהדים (להלן - גם מועדונים), שיש בהם מעין חיי קהילה וחברה החורגים בהרבה ממצייאות של תחרויות ספורט.

מחוללי האלימות המרכזיים באירועי ספורט בכלל ובמשחקי כדורגל בפרט, הם אוהדים אלימים הפועלים כפרטים או בקבוצות. אלימות זו באה לידי ביטוי חריף בגילויי גזענות שאירעו בתחילת 2013 בעת שאוהדי קבוצת הכדורגל בית"ר ירושלים השתלחו כנגד שחקניה המוסלמים של הקבוצה, וכן לאחרונה ביולי 2015 בהתפרעות של אוהדים, שלגבי זהותם קיימת מחלוקת, במשחק כדורגל בין-לאומי שהתקיים בבלגיה. כמו כן האלימות מועצמת על ידי תנאים ירודים של מתקן הספורט, תשתיות פיזיות חסרות והיעדר הקפדה על איכות השירותים, לרבות תנאי ההושבה.

המועצה הקימה תת-ועדה לנושא הקשר עם האוהדים, השתלמה בנושא זה בחו"ל והמליצה בהודמנויות אחדות על חיזוק הקשר עם האוהדים. בין היתר הועלתה בפניה הצעה להגדיר את שנת 2012 כ"שנת אוהדים - עם הפנים לאוהדים", כדי להגביר את שיתוף הפעולה עם ארגוני האוהדים. גם ארבע ועדות ציבוריות שעסקו בנושא האלימות בספורט בעשור האחרון, ראו בקשר עם האוהדים גורם מרכזי במערך של מניעת האלימות בספורט והמליצו על צעדי מניעה וחינוך: הוועדה הבין-משרדית למניעת אלימות בספורט בראשות מנכ"ל המשרד לבט"פ מ-2006 המליצה על מגוון דרכי פעולה, ובהן ביצוע סקר אוהדים שנתי. מטרת הסקר לתרום למעורבות הקהל בתהליך קבלת ההחלטות הנוגעות לענף הכדורגל ולשמש כלי בונה אמון בין הרשויות לאוהדים; ועדת צור המליצה בעניין זה, בין היתר, ליצור קשר עם האוהדים בתיאום עם הקבוצות, כדי לאפשר קיום תכניות לעידוד הכבוד ההדדי ולהדגשת הערכים החיוביים בספורט; ועדת כהן המליצה אף היא

44 "התכנית הלאומית לחינוך" של כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (ועדת דוברת) (ינואר 2005), עמ' 15-16.

45 מסמך מסכם של הוועדה הבין-משרדית למניעת אלימות בספורט בראשות מנכ"ל המשרד לבט"פ, "אלימות בספורט - סקירה בינלאומית", מאוקטובר 2006.

בדוח מאוקטובר 2012, על שיתוף אוהדים במודל של "מועצת לקוחות אוהדים"; בדומה, ציינה גם ועדת זליכה את החשיבות שיש לפעילות של ארגוני אוהדים בכלל ולהתארגנותם בפרט. היא המליצה, בין היתר, על שיתוף אוהדים במודל של הקמת ועד הורים.

ואולם המשרד, המועצה, ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל לא גיבשו תכנית פעולה מקיפה לטיפוח האוהדים. יזמות אחדות שנקטו גורמים שונים באופן פרטני, לעתים בסיוע של המשרד, דוגמת המודל למניעת אלימות במגרשי כדורגל של המשרד לבט"פ, הופסקו. בנסיבות אלה לא ניתן מענה לצורך בקירוב האוהדים. להלן פירוט:

שיתוף פעולה עם אוהדים והסדרת התנהגותם

המועצה דנה בתכניות לחיזוק הקשר בין הקבוצה לאוהדים ובשיתוף פעולה בין אוהדים לגופים אחרים כמו המשטרה - תכניות שמתבססות על טיפוח האוהדים וחיזוק יחסי האמון אתם. בשיבה במרץ 2012 סיכם יו"ר המועצה דאז, כי יש "למצוא מודל מתאים לישוב פעילותם של האוהדים בקבוצות הכדורגל, וזאת מבלי לפגוע בסמכויות הבעלים וההנהלה". את המתווה המקיף ביותר הציעה במאי 2012 ועדת המשנה לקשר עם האוהדים. בין היתר הוצעה תכנית בנושא גישור בין אוהדים לבעלי הקבוצות, לרבות כתיבת אמנה שתיחתם בין האוהדים ובין הקבוצה; מיסוד עמותות של אוהדים, עידודן ותמיכה בהן; הנפקת תעודות אוהד; ומינוי נציג אוהדים בכל הנהלות הקבוצות. המועצה המליצה גם שכל מועדון יעסיק נציג שתפקידו יהיה לקיים קשר עם האוהדים. הנציג יקיים פעילויות עם האוהדים להעצמת הקשר אתם וישמש כתובת לתלונותיהם ופניותיהם.

ואולם, מרבית התכניות והפרויקטים המתוכננים שהציעה המועצה לא הוצאו לפועל ע"י המשרד וגופים נוספים, ומיעוטם שיושמו הופסקו, בין היתר בשל אי-יכולתו של המשרד והמועצה להובילם. להלן דוגמה:

גישור בין האוהדים ובין הנהלת הקבוצה וגופים מוסדיים:

אגף מצילה שבמשרד לבט"פ (להלן - אגף מצילה) גיבש בדצמבר 2009 מודל ל"צמצום אלימות וגזענות במגרשי כדורגל באמצעות טיפוח וחיזוק של אוהדים" (להלן - מודל מצילה). מטרת המודל ליצור אמון והסכמה בין האוהדים, הנהלות הקבוצות, המשטרה וגורמים בקהילה, כדי לצמצם את האלימות והגזענות במגרשי הכדורגל. המודל מתבסס על תהליך של "בניית הסכמות" שמקורו בעולם הגישור⁴⁶. הנחת העבודה שלו היא, שצדדים לסכסוך יכולים להשתתף ביישוב המחלוקות בעצמם בעזרת ליווי של גוף מקצועי ניטרלי ובמסגרת מוגדרת ומונחת לפי כללים שנקבעים מראש. להפעלת המודל נדרשים כמה מרכיבים, ובהם הגדרת "מעגל חיצוני" של כלל הגורמים הממסדיים הרלוונטיים ויצירת הסכמות ביניהם להפעלה משותפת של התהליך בקבוצה, הגדרת הצדדים המרכזיים בתהליך (כהנהלת הקבוצה, המשטרה והרשות המקומית), ומיפוי אוהדי הקבוצה תוך איתור ובנייה של מנהיגות רחבה ומייצגת שלהם.

46 "Consensus Building", תהליך שמוכר בעולם בעיקר בנושאים של תכנון, סביבה ושיתוף הציבור, ובישראל הוא פותח ויושם בהתאמה ייחודית לקהילות, לארגונים ולקבוצות ספורט.

אגף מצילה הפעיל את המודל בהצלחה בשתי קבוצות, בני יהודה תל אביב ומכבי נתניה. במסגרת זו הושג שיתוף פעולה בין האוהדים ובין הנהלות הקבוצות וכן בין האוהדים ובין המשטרה. הפעילות המוצלחת בשתי הקבוצות תרמה לזכייתן בתואר המועדון ההוגן.

אגף מצילה הציג את המודל למועצה עוד בשלב גיבושו וכן במתכונתו המלאה. בסיכום ישיבת המועצה ביוני 2009, בראשות שרת החינוך דאז, ח"כ לימור לבנת, שעסקה בקשר עם אוהדים נקבע, כי "המועצה סומכת ומעודדת את כל הגופים להמשיך בפעילות המבורכת. בעתיד יש לבחון את מידת התיאום בין הגופים הללו לבין עצמם... [ובינם לבין] גופים מוסדיים כגון ההתאחדות לכדורגל, איגוד הכדורסל וכו' ואת שיתוף הפעולה ביניהם. המועצה נותנת גיבוי מלא לפעילות הגופים הללו ובעתיד תישקל גם תמיכה תקציבית על פי הפעילויות".

ואולם, אף שהכירו בצורך במודל לעבודה משותפת עם אוהדים והביעו הערכה והבנה של החשיבות הגלומה במודל מצילה - עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2014, לא שבו וקיימו המשרד והמועצה דיון במודל זה ולא עודדו גופים נוספים - כמו המשטרה, משרד החינוך, איגודי הספורט והרשויות המקומיות - לבחון אותו בשיתוף עם אנשי מצילה וליישמו בקרב קבוצות נוספות. התגייסות גופים אלה היא תנאי ליצירת "מעגל חיצוני" של כלל הגורמים הממסדיים הרלוונטיים ולהשגת הסכמות ביניהם לביצוע משותף של התהליך.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו, כי הם עשו מאמץ מרבי כדי ליישם את מודל מצילה ואף שריינו לכך תקציב של 300,000 ש"ח בסוף שנת 2011, אך לא הייתה היענות של הקבוצות וההתאחדות לכדורגל ליישמו. עוד מסר המשרד, שמרכז המועצה בשיתוף בעלי תפקידים בהתאחדות לכדורגל בנו בסוף שנת 2012 פרויקט נוסף, העוסק גם באוהדים, שתכליתו "למגר תופעות אלימות ולהגביר את האווירה החיובית במגרשים". המשרד ציין, כי גם פרויקט זה לא יושם בשל סירוב המועצה להסדר הימורים בספורט לתקצב אותו. המשרד הוסיף, כי ביישבת המועצה באפריל 2015 [לאחר מועד סיום הביקורת] הוצג שנית מודל מצילה מתוך כוונה לבחון את קידומו, והוא אף צפוי לעלות לדיון בוועדת המשנה לקשר עם אוהדים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות והספורט, כי הפעולות לשיפור הקשר עם אוהדים שהוא וגופים נוספים ניסו לקדם, נעשו לפני כשלוש שנים. הכיוון שבו פועלים המשרד והמועצה בכך שהם שבים ודנים בימים אלה (מאי 2015) בפתרונות כמו מודל מצילה - הוא הכיוון הנכון ליצירת דפוסי עבודה עם אוהדים וגיוסם לפעילות לצמצום האלימות.

מיסוד הקשר עם ארגוני אוהדים ותמיכה בהם :

האוהדים פועלים ומתנהגים באופנים שונים: יש המסתפקים בצפייה פסיבית, אחרים מגיעים בעקביות לעודד את קבוצתם במגרש. בתוכם קיים גרעין שיוזם פעילות חברתית וקהילתית מגוונת שנועדה להדגיש את המאפיינים הייחודיים של קבוצתם ואת לכידות אוהדיה. משרד התרבות והספורט, המועצה והוועדות השונות הדגישו את הצורך למסד את הקשר שבין הנהלות הקבוצות ובין האוהדים באמצעים כגון הנפקת תעודת אוהד, מינוי נציג של האוהדים בהנהלות הקבוצות ומינוי איש קשר לאוהדי הקבוצה או מקשר בין ארגוני האוהדים. הומלץ גם על מתן תמיכות שיסייעו לארגוני האוהדים בפעילויות למניעת אלימות.

1. התובנה המרכזית של מצילה מהניסיונות להפעלת המודל הייתה, שבקבוצות רבות אין קשר רציף ומסודר בין ההנהלה לאוהדים ובין האוהדים למשטרה, ולכן צורכי הצדדים אינם נענים,

ולעתים התוצאה היא אלימות. לפיכך יש חשיבות רבה לביסוס מנהיגות אוהדים בכל קבוצה כגורם מתאם ומקדם הסכמות בין הנהלות הקבוצות למשטרה. גם ועדת זליכה המליצה שההתאחדות לכדורגל תפעל להקמת ארגוני אוהדים ותעניק להם במה וביטוי במסגרתה.

כאמור, המשרד גיבש את מבחני התמיכה בשיתוף המועצה ונציגי האוהדים, בין היתר, כדי לחזק את מעמדם של ארגוני האוהדים ואת פעילותם. במסגרת המבחנים נקבע שתינתן תמיכה לפעילות של ארגון אוהדים ממוסד באופיו שרשומים בו לפחות 150 חברים (או 250 חברים במקרה של הליגה הבכירה בכדורגל או בכדורסל) המשלמים דמי חבר. דרישה נוספת היא, שהארגון ייצג את ענייניהם של אוהדי המועדון לפני המשטרה, הרשויות וההנהלות של גופי הספורט הנוגעים לעניין. במסגרת זאת נתן המשרד תמיכות לשני ארגוני אוהדים⁴⁷ שעמדו בתנאי הסף.

סממן נוסף של מיסוד וארגון של אוהדי קבוצה הוא הנפקת תעודות אוהד ושימוש בטכנולוגיה לרישום הנכנסים למגרש ולמעקב אחריהם. בכלי זה משתמשים בחלק ממדינות אירופה. ועדת צור המליצה לחייב קבוצות להנפיק כרטיסי אוהדים, כדי לאפשר את זיהוים ולהתמודד עם הרחקות אוהדים. המועצה, שהתרשמה גם בתחום זה מהנעשה באירופה, המליצה אף היא על הנפקת כרטיסי אוהד והטמעת מערכת שיכולה לשפר את השליטה בקהל האוהדים ואת ניהולם.

ואולם, למרות היתרונות הגלומים בהנפקת כרטיסי אוהדים, ברישום, וביצירת אפקט ההרתעה, נושא זה טרם הוסדר על ידי כלל הגורמים המעורבים, ובהם: המשרד, ההתאחדות לכדורגל, איגוד הכדורסל, המשטרה וגופים בעלי עניין נוספים.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו ממאי 2015 למשרד מבקר המדינה, כי שרת התרבות והספורט אימצה את המלצת ועדת צור בכל הנוגע להנפקת תעודת אוהד. המשרד, באמצעות המועצה, פעל לקדם את הנושא כחלק ממכלול של אמצעים טכנולוגיים שהוועדה המליצה להכניס למגרשים. תהליך זה, הכולל גם אמצעים טכנולוגיים למעקב אחר מורחקים ומניעת כניסתם, נעצר על ידי המשטרה. המשרד הוסיף, כי לאחר שהוקמה מינהלת הליגה, בהתאם להמלצת ועדת זליכה, היא מבצעת בימים אלה הליך של קידום הנושא של תעודת אוהד בענף הכדורגל מתוך הבנה שעליה לטפל בסוגית האוהדים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה, שאין לקבל את הימנעותה משיתוף פעולה עם שאר הגופים בקידום הנפקת תעודת אוהד. עליה להיות מעורבת יותר בתהליכים משותפים אלו הנוגעים ליחסי הגומלין עם האוהדים שאליהם נרתמה במועצה, כפי שהודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2015. כמו כן על המשרד, המועצה וההתאחדות לכדורגל לעקוב אחר הפעולות שמינהלת הליגה אמורה לבצע בנושא.

2. אשר למינוי איש קשר לאוהדים על ידי הקבוצה - יצוין שלנוכח החשיבות שמייחס אופ"א לקשר עם האוהדים נקבע בתקנותיו, כי כל קבוצה שמבקשת רישיון לשחק בתחרויות שהיא מארגנת תעסיק איש שיטפל בקשרים עם אוהדים⁴⁸. בשנת 2011 הוציא אופ"א מדריך לממונים על קשרי אוהדים ופירט את הכישורים הנדרשים מהם⁴⁹. בדצמבר 2013 תיקנה ההתאחדות

47 הפועל אוסישקין תל אביב והפועל קטמון ירושלים.
 48 ראו "Article 35 of UEFA's Club Licensing and Financial Fair Play Regulations".
 49 ראו "UEFA Supporters Liaison Officer Handbook" משנת 2011.

לכדורגל את תקנון היסוד שלה וחייבה כל קבוצה מקצוענית למנות איש קשר שתפקידו לטפח את הקשר בין האוהדים לבין הקבוצה.

שיפור הקשר עם אוהדים ומיסודו בדרכים שונות תורמים לשמירה על הסדר במגרש ולהפחתת האלימות, ובה בעת מעצימים את הקבוצה ואת הפן התרבותי והמהנה של האירוע כולו. אף כי הגופים הנוגעים בדבר, ובראשם ההתאחדות לכדורגל איגוד הכדורסל וכן המשרד, כגוף המתכלל, למדו את הנושא והכירו זה מכבר בחשיבותו, הם לא גיבשו שום כלי או מודל שיחייב את כל הקבוצות המקצועניות שיש להן קהל אוהדים גדול, והם אינם משתפים פעולה לקדם מהלכים בנושא. ראוי שגופים אלה יבחרו בהקדם את דפוס הפעולה המחייב ויפעלו להטמעתו בקרב האיגודים והקבוצות בתיאום עם ארגוני האוהדים.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו, כי בימים אלו הוא מבצע תהליך לתיקון מבחני התמיכה בעקבות לקחים שהופקו מהשנתיים הראשונות שבהן הופעל המבחן.

המשטרה מסרה בתשובתה, כי לקראת עונת הספורט הבאה (2015-2016) ייבחן נושא שיתוף הפעולה עם אוהדים עם כלל הגורמים הרלוונטיים. היא הוסיפה שבמאי 2015 התקיימה פגישת התנעה בין חברי ועדת המשנה לקשר עם האוהדים ובין נציגי ארגוני האוהדים לחיזוק ומיסוד הקשר שבין ארגוני האוהדים למשטרה.

ההתאחדות לכדורגל מסרה בתשובתה, כי היא פועלת עם ארגוני האוהדים על פי יכולתה ובמסגרת סמכויותיה המוגבלות. היא יוזמת כנסים עם ארגוני האוהדים לפיתוח דיאלוג שוטף, לגיוסם למאבק באלימות ולהבנת צורכיהם, אך אין ביכולתה לחייב את האוהדים ליטול חלק בפעילויות אלה. ההתאחדות הוסיפה, כי תשתף פעולה עם הרשויות שיש להן אחריות וסמכות חוקית להוביל את נושא החינוך, ההסברה ושיתוף הפעולה עם האוהדים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את תהליך הפקת הלקחים שעושה המשרד בנוגע להפעלת מבחני התמיכה ואת הכנסים שיוזמת ההתאחדות לכדורגל לארגוני האוהדים בנושא. עם זאת, על המשרד בשיתוף המשטרה, ההתאחדות לכדורגל, איגוד הכדורסל וארגוני האוהדים לבחון דרכים נוספות, לצד התמיכות והכנסים, לסייע למיסוד ארגוני האוהדים בכל קבוצה שישמשו גורם מתאם ומקדם הסכמות בין הנהלות הקבוצות למשטרה. יש להשתמש בתהליך זה לניטוב פעילות האוהדים נגד אלימות באירועי ספורט. ראוי שהתהליך לחיזוק הקשר בין ארגוני האוהדים והמשטרה בשיתוף המועצה, שהחל לאחר סיום הביקורת במאי 2015, יבטא דפוס פעולה של התגייסות כל הגופים הנוגעים בדבר לנושא.

אמצעי עידוד והגבלת אמצעי התקשרות

1. אמצעי עידוד הנפוצים בקרב האוהדים במשחקים מקנים להם דרכי ביטוי ייחודיות ומעצימים את הגיוון והצבעוניות של אוירת המשחק, אך בה בעת הם מלבים את היריבות בין האוהדים של הקבוצות המתחרות. ועדת צור ציינה, כי חוסר האחידות במדיניות של הכנסת שילוט ואמצעי עידוד למגרשים גורם תסכול רב בקרב האוהדים, בעיקר אלה המגיעים למשחקים במגרשים שאינם מגרשי הבית של קבוצתם ונתקלים במדיניות שיטור שונה מזו המוכרת להם. לדעת הוועדה, רשימה מוסכמת ואחידה של אמצעי עידוד תפחית את המתח והכעסים של האוהדים ואף עשויה להפחית את המוטיבציה שלהם להשתמש באביזרים אלה כדי לפגוע

ולגרום נזק. הוועדה המליצה שהמשטרה, בשיתוף האוהדים ומנהלי האירוע, יכינו רשימה של אמצעי עידוד מוסכמת על כולם שתהיה תקפה בכל מגרשי הספורט.

במסמך שכותרתו "רשימת אמצעים לעידוד המותרים להכנסה לאירועי ספורט" (להלן - נוהל אמצעי העידוד) שהפיצה חטיבת האבטחה בדצמבר 2013 נקבע, בין היתר, כי כמות האמצעים תיקבע על ידי היחידות הטריטוריאליות על פי שיקוליהן והערכת המצב, וכן שארגוני האוהדים או הקבוצות יגישו למשטרה רשימה של אמצעים לפני מועד המשחק. היחידה המשטרתית ומנהל האירוע יאשרו מראש את הרשימה. הנוהל הופץ ליחידות המשטרה, למועצה, למינהל הספורט, להתאחדות לכדורגל ולאגוד הכדורסל.

בדצמבר 2013, סמוך להפצת נוהל אמצעי העידוד, העביר ראש מינהל הספורט לראש חוליית אירועי ספורט בחטיבת האבטחה מכתב ובו מזהה על הנוהל. לדבריו הנוהל הופץ לפני שהתקבלה הסכמתם של כל המעורבים בנושא, ובהם מינהל הספורט ונציגי האוהדים. ראש המינהל הצביע במכתבו על נושאים שלא קיבלו ביטוי בנוהל או כאלה השנויים במחלוקת, כמו היעדר ביטוי לחיזוק הקשר בין המשטרה ובין נציגי האוהדים, ומתן האפשרות ליחידה הטריטוריאליית לשנות את הנוהל לפי ראות עיניה ה"שומט את הקרקע תחת נושא האחידות של נוהל הכולל את כל האצטדיונים". בסיכום ישיבת ועדת המשנה של המועצה לאכיפת חוק מינואר 2014 הוחלט, כי המשטרה תתקן את הנוהל, והוא יועבר לקבלת תגובתם של הגורמים הרלוונטיים.

ואולם, בשנה שחלפה מאז לא גיבשו המשטרה והגופים האחרים רשימה של אמצעי עידוד שתהיה מקובלת על כל הנוגעים בדבר, ואין נוהל מחייב בנושא. בנסיבות אלה הבעיה שוועדת צור הצביעה עליה לפני כשנתיים וחצי - שמקורה בחוסר האחידות של מדיניות הכנסת אמצעי עידוד למגרשים - עדיין לא באה על פתרונה.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו, כי בימים אלה, בעקבות פניות חוזרות ונשנות פנתה המשטרה למועצה בבקשה לחדש הליך משותף לבחינת הנוהל לאמצעי עידוד ולפרסמו. בדומה מסרה המשטרה בתשובתה, שהיא הציגה למועצה רשימה מעודכנת של אמצעי עידוד וכי באחריות המועצה לבצע עבודת מטה לריכוז כל התגובות [של הגופים הנוגעים בדבר לרשימה המוצעת] לצורך גיבושה והפצתה. הצפי לסיום תהליך זה הוא עד סוף אוגוסט 2015.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התגייסות הגופים לסיום משותף של גיבוש רשימת אמצעי העידוד והפצתה בהקדם.

2. על פי נוהלי אופ"א חל איסור על אמצעי התקשורת להעביר תמונות של התנהגות אלימה של אוהדים. המועצה וועדת המשנה לאכיפת חוק דנו בתחילת 2014 באפשרות לעגן בחקיקה את האיסור לצלם ולשדר אירועי אלימות במגרשים, כפי שנעשה באירופה. ואולם תהליך זה לא הניב עד כה תוצאות.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו, כי לאחר ישיבת ועדת המשנה לאכיפת חוק בתחילת 2014 פנתה המועצה להתאחדות לכדורגל בבקשה לקבל את תנאי הרישוי של אופ"א והחקיקה האנגלית שמסדירה זאת, ואולם ההתאחדות טרם העבירה תשובה מפורטת בנושא. המשרד הוסיף שההתאחדות לכדורגל יכולה לנסות למנוע את שידורם של אירועי אלימות במסגרת ההסכמים המסחריים שלה עם גופי השידור.

על המשרד, המועצה, ההתאחדות לכדורגל וכן בעלי עניין בענפי ספורט אחרים - לקדם, בחוק או בדרכים אחרות, את הגבלת השידור וההפצה של אירועי אלימות במגרשים על ידי אמצעי התקשורת. לצד תיקונים כאמור על גופים אלה למצות את הכלים הקיימים בהסדרים ובהסכמים הקיימים ואף לבחון מנגנון אכיפה אפקטיבי דוגמת קנסות מינהליים.

שיפור חוויית הצפייה

רמת האלימות במגרש והפרות הסדר שבו מושפעות גם מתנאי מתקן הספורט ומאיכות התשתיות הפיזיות שלו. סביבה איכותית במגרש העונה לצרכים של קהל מגוון (לרבות נשים וילדים) תורמת לאווירה, לקיום הסדר הציבורי ולחוויית הצפייה.

התנאים הפיזיים של המגרש כוללים מרכיבים מניעתיים ושירותיים שנועדו לווסת את כמויות הצופים, לחזק את השליטה בהם ולשפר את חוויית הצפייה: הצבת קופות ושערים רבים, הצבת דלתות מסתובבות, סימון יציעים ומקומות ישיבה, סימון ההפרדה בין היציעים למגרש, הצבת גדרות הפרדה בין אוהדי קבוצות יריבות ומנהרות לחילוץ שחקנים, מאמנים ושופטים, וקיום שירותים תקינים ונפרדים, מזנונים ומסכים להקרנה.

1. ועדות רבות עסקו בדרכים לשפר את חוויית הצפייה. ועדת צור המליצה על דרכים פשוטות לעשות זאת המקובלות בכל אירוע תרבות, כגון חניה מסודרת, הסדרים נוחים לכניסה ויציאה, מתקנים ראויים ונקיים של תאי שירותים נפרדים לנשים ולגברים ומזנונים ברמה נאותה. עוד המליצה הוועדה לקבוע בכללי ההתנהגות, כי המושבים באירועי ספורט יהיו מסומנים והצופים יחויבו לשבת במהלך כל המשחק, וכי עמידה תהיה עילה להרחקה מהמגרש, למעט אזורי עמידה מורשים המיועדים לכך. לדעתה, יש בכך סיכוי להפחתת האלימות במגרשים. היא הדגישה, כי ההתאחדויות ואיגודי הספורט יטפלו בנושאים האמורים ויחייבו את הקבוצות לקיים אכיפה אפקטיבית של ההנחיות הקיימות. ועדת זליכה המליצה על פיתוח תנאים סביבתיים מכבדים במגרשי הליגות לנוער, כדי ליצור אווירה של הנאה ושמחה בקרב השחקנים והקהל.

בפועל המושבים באצטדיונים מסומנים, אך אין אכיפה של הושבת האוהדים במקומותיהם, ולא הוספה סנקציה בעניין בכללי ההתנהגות; הכניסה למגרשי הספורט והיציאה מהם אינן נוחות; והקבוצות אינן מעודדות הגעת קהל של נשים וילדים למגרשים כדי להוביל לתמהיל מגוון יותר של צופים, שעשוי גם להפחית את תופעות האלימות והבריונות במשחקים.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו, כי במתקני הספורט החדשים משולבים בעלי תפקידים (שאינם סדרנים), והם אחראים להושבת האוהדים. הוא הוסיף שיש הסכמה מצד כלל הגורמים לרבות המשטרה, שבחלק ממתקני הספורט יש להיענות לרצון האוהדים, בעיקר האוהדים ה"השורפים", המבקשים לעמוד כפי שנהוג במקומות רבים באירופה. בנוגע לעידוד קבוצות להביא קהל של נשים וילדים למגרשים מסר המשרד, כי הוא והמועצה מנסים זה שנתיים לקדם פרויקט ייחודי שמטרתו לקיים "הפנינג" מקדים למשחק שיהפוך את המשחק לחוויה משפחתית.

ההתאחדות לכדורגל מסרה בתשובתה, כי נושא הושבת האוהדים בליגות לכדורגל הוא בסמכותה של מינהלת הליגה ולא בסמכותה שלה, והוא אף עלה בדיון משותף של שני הארגונים. עוד מסרה, כי הושבת אוהדים כרוכה בעלויות כספיות נוספות של סדרנים, והיא

מקפידה על הושבת הקהל באמצעות סדרנים שהיא מעסיקה לצורך משימה זו במשחקי נבחרת ישראל שהיא מארגנת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד, וכלל הגופים בעלי עניין השותפים במועצה, לפעול ליישום המלצותיהן של ועדות צור וזליכה, להבטיח סביבה איכותית בכלל מתקני הספורט ולא רק במספר קטן של מתקנים חדשים או במשחקי נבחרת ישראל. בהקשר זה ראוי לציון הניסיון שהמשרד מבצע ועליו מסר בתשובתו - לרתום למטרה זו את מינהלת הליגות בכדורגל.

2. החוק להסדר הימורים בספורט, התשכ"ז-1967 (להלן - חוק להסדר הימורים), מסדיר את פעילות המועצה להסדר הימורים בספורט שהיא מונפול ההימורים החוקיים בישראל בתחום הספורט⁵⁰. אחת ממטרותיה העיקריות של המועצה, על פי חוק זה, היא חלוקת הקצבות לתמיכה בתשתיות יסוד בספורט. נוסף על כך, במסגרת חוק הספורט (תיקון מספר 6) הוקמה המועצה הלאומית לספורט.

המועצה להסדר הימורים בספורט הקימה בשנת 2012 קרן לשדרוג חוויית הצפייה באצטדיוני כדורגל ובאולמות כדורסל קיימים (להלן - המתקנים) המשרתים את הליגות המקצועניות בענפי ספורט אלה (להלן - הקרן לשדרוג חוויית הצפייה). הקרן אמורה לספק את מרבית המימון לשדרוג חוויית הצפייה במתקנים, והרשות המקומית שבתחומה נמצא המתקן - את השאר. בהתאם לכך היא החליטה, כי מינואר 2012, למשך עשר שנים, תתקצב הקרן ב-15 מיליון ש"ח לשנה, כל עוד לא יוחלט אחרת. יצוין כי הוקנו למועצה הלאומית לספורט, בין היתר, הסמכויות לקביעת אמות מידה לחלוקת תמיכות מהקרן לשדרוג חוויית הצפייה.

בהתאם לכך נעשה סקר צרכים בקרב איגודי הספורט וקהלי אוהדים. הסקר נועד לרכז את הצרכים לשדרוג המתקנים בענפי הכדורסל והכדורגל ולשיפור חוויית הצפייה בהם (להלן - סקר שדרוג חוויית הצפייה). על סמך הסקר קבעה המועצה להסדר הימורים בספורט תשעה מרכיבים לשדרוג חוויית הצפייה במתקנים המשרתים את שתי הליגות המקצועניות בשני ענפי הספורט הללו. בהם: קירוי יציעי הצופים בכדורגל ומיזוג אולמות בכדורסל, הקמה ושדרוג של מזנונים, התקנת לוחות תוצאות ומסכים להילוכים חוזרים והתקנת מערכות כריזה. עוד קבעה המועצה, כי אישור הבקשות יהיה כפוף לקיום תכנית להגדלת מספר תאי השירותים ושדרוגם, ולשיפור הגישה של אוהדים וצופים לקופות הכרטיסים ולשערי הכניסה לאצטדיון. תוצאות הסקר נמסרו לכלל הגופים הזכאים, ובהם ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל, והתפרסמה הודעה על כך באתר האינטרנט של המועצה להסדר הימורים בספורט.

נכון לנובמבר 2014 השתמשו בקרן לשדרוג חוויית הצפייה רק שמונה מתקנים, שישה בכדורגל ושניים בכדורסל. בשלוש שנות פעילות הקרן נוצלו רק כ-36% (כ-16 מיליון ש"ח) מהסכום שהקצתה: בשנת 2012 כ-24% (3.6 מיליון ש"ח) מהסכום, בשנת 2013 כ-2% (254,000 ש"ח) ובשנת 2014 כ-82% (12.3 מיליון ש"ח).

המועצה להסדר הימורים בספורט מסרה בתשובתה ממאי 2015 למשרד מבקר המדינה, שהיא אינה רשאית לשנות את אמות המידה של הקרן שקובעת המועצה הלאומית לספורט, והיא אינה יכולה להגיב לצורכי השטח. לפיכך, אינה יכולה לשקול צעדים להגדלת ניצול כספי הקרן

50 מלבד מפעל הפיס המקיים הימורים על פי היתר שקיבל משר האוצר מכוח סעיף 231 (א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, המתחדש מפעם לפעם.

או הקטנת שיעור המימון המשלים הנדרש. היא הוסיפה כי "נכפה עליה קיפאון שהוא מזיק במגוון הקשרים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על המועצה להסדר ההימורים בספורט להציג לפני המועצה הלאומית לספורט את הבעיות המונעות ניצול מיטבי של תקציב הקרן למטרותיה ולהציע לכך מענה. על המשרדים השותפים למועצה הלאומית לספורט, ובהם משרדי התרבות והספורט, המשפטים, ההתאחדות לכדורגל, איגוד הכדורסל ונציגי הרשויות המקומיות לדון אף הם בפתרונות לניצול מיטבי של כספי הקרן.

מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מסרה בתשובתה שהמועצה הלאומית לספורט, שבה חבר נציג משרד המשפטים, מגבשת בימים אלה תכנית מתקנים לאומית ראשונה בהתאם לסמכותה. הוא הוסיף כי אמות המידה השונות שבתכנית המתוכננת מושתתות, בין היתר, על אמות המידה הקיימות של הקרן לשדרוג חוויית הצפייה. עוד ציינה מחלקת ייעוץ וחקיקה בתשובתה כי לנוכח ממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה פנה נציג משרד המשפטים במועצה הלאומית לספורט לראש מינהל הספורט וליועצת המשפטית של משרד התרבות והספורט והפנה את תשומת לבם לצורך ליזום דיון באמות המידה הללו לשם בחינתן. משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו מיולי 2015 כי במסגרת התכנית המתגבשת יבחן גם את נושא חוויית הצפייה. אם יתברר כי הקרן אינה נותנת מענה לצרכים הדרושים יתקנו אמות המידה במטרה לקדם את הנושא.

3. שיפור חוויית הצפייה בליגות החובבים: המועצה עמדה על בעיות התשתית הקשות הקיימות במיוחד בליגות החובבים והשפעתן השלילית על היקף האלימות ועל הצורך לתקן. למשל, בישיבת המועצה בספטמבר 2011 ציינה מנהלת אגף הנוער בהתאחדות לכדורגל, כי "מצב המתקנים שבהם משחקים הילדים... משליך על ההורים שכן הם עומדים בתת תנאים... נקודת הרתחה שלו לא רגועה". כשלוש שנים לאחר מכן, בישיבת המועצה בפברואר 2014, ציינה יו"ר המועצה, כי "בליגות החובבניות ישנן בעיות קשות בנושא התשתיות". כאמור, ועדת צור וועדת זליכה המליצו על דרכים לשיפור התשתיות לחוויית הצפייה בכלל הליגות.

ואולם משרד התרבות והספורט, המועצה, ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל לא המליצו על קביעת סטנדרטים בסיסיים מוסכמים לתנאים במגרשי ספורט בליגות החובבים.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו, כי בשנת 2009 מיפה את כל מתקני הספורט כדי שישמש בסיס מידע לתכנית לבניית מתקני ספורט ברשויות המקומיות ("תכנית הטוטו 2020"), כתוספת למתקנים קיימים. המשרד הוסיף, כי בכוונתו לערוך מיפוי מתקנים מלא גם במהלך שנת הפעילות 2015-2016 במטרה לבחון את הצורך בהקמת מתקנים חדשים או שדרוגם של מתקנים קיימים. עוד הוסיף, כי בעקבות כניסתו של תיקון 6 לחוק הספורט הוא מבצע עבודת מטה עם גורמים נוספים, כדי לקבוע תכנית מתקנים שתכלול בין היתר כללים לתקינות ולבטיחות של מתקני ספורט.

ראוי שמשרד התרבות והספורט, בשיתוף המועצה להסדר הימורים בספורט ואיגודי הספורט, לצד קביעת כללים לתקינות ולבטיחות, ינקוט צעדים נוספים ויבצע עם הגופים הנוספים עבודת מטה לשיפור חוויית הצפייה. זאת - בהתאם לסטנדרטים אחידים בכלל מתקני הספורט וקביעת תנאי סף לקיום אירוע ספורט, בייחוד באלה של ליגות החובבים. צעד זה שעשוי לעודד צופים נוספים להגיע לאירועי הספורט, הוא נדבך חשוב בהפחתת האלימות באירועים אלה.

ההתאחדות מסרה בתשובה נוספת ביוני 2015, כי במאי 2015 [לאחר סיום מועד הביקורת] החליטה על שינוי בקריטריונים למגרשים בליגות החובבים הכולל סטנדרטים מחייבים במגרשים שבהם מתקיימים משחקים בליגות אלה כגון: הצבת קופות ומזנונים במגרשים, שילוט הכוונה למגרש, הקמת שירותים לקהל (גברים, נשים, ונכים), הקמת יציעים ל-500 צופים לפחות.

כללי אתיקה מקצועית לבעלי עניין בספורט

לרמת הספורטיביות וההגינות בהתנהגותם של ספורטאים, מאמנים, שופטים (להלן - בעלי עניין) יש השפעה רבה על האוהדים, על האווירה באירועי הספורט, על מעמד הספורט ועל אמון הציבור בו. ולהפך - גילויי אלימות וגזענות מצד בעלי עניין מלבנים ומתסיסים את האוהדים במשחקים ועשויים להביא לאבדן שליטה על הנעשה בהם. עמדו על כך, בין היתר, המשתתפים בדיוני המועצה בנובמבר 2010: "הכוח הגדול להשפיע אלו השחקנים, הם כמו אלוהים לאוהדים". להלן נתונים על עברות בעונות הספורט 2011-2014 של בעלי עניין ביחס לכלל העברות של אלימות פיזית ומילולית.

לוח 2

שיעור עברות האלימות של בעלי עניין בענף הכדורגל, עונות ספורט 2011-2014

עונת ספורט	מספר עברות של בעלי עניין	סך הכול עברות של אלימות פיזית ומילולית
2012-2011	170 (37%)	465
2013-2012	141 (37%)	377
2014-2013	191 (73%)	261

מהנתונים עולה שבעונה 2013-2014 חלה עלייה תלולה בשיעור העברות של בעלי עניין בהשוואה לשתי העונות הקודמות עד כדי כך ששיעור זה הוכפל והגיע לכ-73%. זוהי עלייה ניכרת ביותר המחייבת נקיטת פעולות הסברה יזומות להטמעה של התנהגות נאותה בקרב בעלי עניין וכן פעולות הרתעה מפני התנהגות אלימה. אחת הדרכים לכך היא גיבוש, הסדרה והטמעה של כללי אתיקה לבעלי עניין.

בנובמבר 2009 הציגה שרת התרבות והספורט דאז, ח"כ לימור לבנת, בוועדת החינוך את יזמתה להכנת קוד אתי שיגבשו כל גורמי הספורט. במהלך הדיון בכנסת ציינה השרה, כי המשרד שהחל בגיבוש הקוד האתי יעסוק גם ב"..." הטמעת ואכיפת קוד אתי באיגודי הספורט...". בו בזמן קידמה

השרה דאו, את תיקון 7 לחוק הספורט, ולפיו נקבעה, בין היתר, חובתם של ההתאחדויות והאיגודים לקבוע בתקנונים שלהם כללי אתיקה מקצועית המותאמים לענפי הספורט.

1. בסוף 2011 פרסם משרד התרבות והספורט את "כללי אתיקה לספורט הישראלי - קוד להגינות והתנהגות ספורטיבית"⁵¹ (הקוד האתי). הקוד נועד לשרטט קווי יסוד להתנהגות מקובלת וראויה לכל בעלי העניין המעורבים בתחום הספורט. ערכי הליכה שבקוד האתי הם ערכים של הגינות בספורט, יושר וטהר מידות, התנהגות ספורטיבית ודוגמה אישית.

הקוד האתי גובש בעבודה משותפת של המשרד ונציגי גופי הספורט ובסיוע המרכז לאתיקה בירושלים⁵² (להלן - המרכז לאתיקה). הקוד הוא גנרי במהותו, דהיינו - הוא מודל בסיסי בעבור כל גופי הספורט, והם נדרשים לגבש קודים אתיים המתאימים לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של הענפים השונים. למען הסר ספק נקבע בו, כי "גופי הספורט לא יוכלו להקל על דרישות הקוד האתי הבסיסי (הגנרי)... אלא רק להחמירן". כמו כן, על הקודים האתיים של הענפים השונים לכלול הוראות שיבטיחו את הטמעת הערכים המפורטים בהם בקרב בעלי עניין. עוד נקבע, שגופי הספורט יקיימו פעילות שוטפת שתכלול, לכל הפחות, ריענון והפצה של הקוד האתי והטמעתו, והוא יהיה חלק מתקנוני האיגודים⁵³.

2. נוסף על כך, כתנאי למתן תמיכה שילב המשרד במבחני התמיכה ל"פעולות ספורט בהתאחדויות ספורט ובאיגודי ספורט" מדצמבר 2012 הצהרה, ובה מתחייבים גופי הספורט הנתמכים לשלב את הקוד האתי בתקנון היסוד שלהם, להודיע כי הקוד "לא הקל על דרישות הקוד האתי הגנרי"⁵⁴. על הצהרה זאת נדרשים גופי הספורט המבקשים תמיכה מהמשרד לחזור מדי שנה. ביולי 2013 פנה מינהל הספורט לגופי הספורט בבקשה לדווח על פעולות שביצעו לאימוץ הקוד והטמעתו. הם נשאלו אם אימצו את הקוד הגנרי, ואם הוסיפו עליו, ואם כן, מהם הנושאים הנוספים. כמו כן נשאלו אם הפיצו אותו לכלל בעלי העניין בענף, ואם קיבלו פניות בנוגע להפרת הקוד וכיצד פעלו. בנובמבר 2013 קיים המינהל בשיתוף המרכז לאתיקה, יום הטמעת אתיקה לאיגודי הספורט, ובו נטלו חלק המנכ"לים של איגודים והתאחדויות.

ואולם, למעט הדרישה מגוף המבקש תמיכה לשלב את הקוד האתי בתקנון היסוד שלו ופעולות למניעת חשש להימצאות בניגוד עניינים של חברי ההנהלה בגופי הספורט-המשרד לא עמד על כך שגופי הספורט ידווחו לו על פעולות התאמה והטמעה בהתאם לפנייתו מיולי 2013, ולא יום פעולות מעקב נוספות בנושא, ואף אין ברשותו נתונים על טיב ההתאמה של הקודים האתיים, לרבות הוראות הטמעה, אופן הטמעתם והפרות של כלליהם.

יצוין שבד בבד עם סיום גיבוש הקוד האתי המליץ המרכז לאתיקה למשרד לגבש מתווה להטמעתו שיכלול: (א) גיבוש חוזר מנכ"ל המבחר את מחויבות השרה והמשרד למרכיבי תכנית האתיקה והקוד האתי, וקיום אירוע טקסי שבו יחתמו ראשי האיגודים וראשי המשרד על הקוד; (ב) קביעת לוח זמנים שבמסגרתו יחויבו גופי הספורט לדווח על לימוד הקוד האתי על ידי כלל בעלי העניין ושילובו כפרק חובה בקורסים ובהכשרות במכללות למקצועות הספורט; (ג) התאמת הקוד האתי למאפיינים הייחודיים של גופי הספורט והטמעתו בתהליכי העבודה שלהם; (ד) מינוי ועדת אתיקה וממונה אתיקה במשרד ובכלל גוף ספורט והקמת

51 סעיף 10 לחוק בהתאם לתיקון מס' 7 לחוק, התשע"א-2011.

52 "משכנות שאננים" מיסודה של הקרן לירושלים.

53 משרד התרבות והספורט, כללי אתיקה לספורט בישראל - קוד להגינות והתנהגות ספורטיבית.

54 חוזר ועדת התמיכות של מינהל הספורט בנושא "הטמעת הקוד האתי בתקנון האיגוד או ההתאחדות".

פורטל אינטרנט לנושא; (ה) נקיטת אמצעי אכיפה ובקרה ושילוב הנושא בביקורת הפנימית של מבקרי הפנים של גופי הספורט וביקורת החיצונית שיעשה המשרד.

ואולם המשרד לא דן בהמלצות המרכז לאתיקה להטמעת הקוד, ולא קבע מתווה חלופי לנושא כדי להבטיח את יישומו בכלל גופי הספורט באופן שיטתי ולאורך זמן.

סגן ראש מינהל הספורט והספורט ההישגי, האחראי גם לתחום הקוד האתי במשרד, מסר לצוות משרד מבקר המדינה בשתי פגישות, במרץ 2014 ובמרץ 2015, שהקוד האתי אכן "לא חלחל לספורטאים", ויש צורך לבצע פעולות נוספות להטמעתו. הוא הוסיף שאין למינהל הספורט מידע על הפעולות שקיימו ההתאחדויות והאיגודים להטמעת הקוד האתי בקרב קבוצות הספורט, כנדרש מהם.

מכאן שאין למשרד כל מידע על היקף ההתאמה של הקוד האתי וההטמעה שעשו גופי הספורט והקבוצות. בדיקת משרד מבקר המדינה בהתאחדות לכדורגל ובאיגוד הכדורסל העלתה שהם אף לא התאימו את הקוד האתי הגנרי לענפיהם ולא נקטו פעולות חינוכיות או אחרות להטמעת הקוד האתי בקרב בעלי העניין המעורבים בענפי ספורט מרכזיים אלה.

ההתאחדות לכדורגל מסרה בתשובתה כי בדצמבר 2013 היא אימצה את הקוד האתי הגנרי ע"י תיקון תקנון היסוד של ההתאחדות והעבירה את התקנון המתוקן לאישור רשם העמותות. היא הוסיפה שפנתה פעמים רבות לרשם העמותות לאשר את תיקון התקנון ובתחילת יוני 2015 ביקש ממנה הרשם לקיים אסיפה כללית בנושא; ואולם הדבר טרם נעשה [והתקנון המתוקן טרם נרשם]. לפיכך הקוד האתי טרם נכלל בתקנון. עוד מסרה שבכוונתה למנות גורם אחראי מטעמה לנושא ההטמעה, להוסיף עברות משמעת לסעיפי הקוד האתי, או לחלופין להקים בית דין לאתיקה. איגוד הכדורסל מסר בתשובתו, כי הוא "עומל על הכנת נוהל ניגוד עניינים אשר יכלול את הקוד האתי תוך התאמות פרטניות לאיגוד".

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו ממאי 2015, כי חוק הספורט אינו מקנה סמכויות פיקוח לשר או למשרד על ביצוע הוראה בחוק המחייבת איגודים והתאחדויות ספורט לקבוע קוד אתי. מאחר שגופי הספורט מאוגדים כעמותות עצמאיות - הפיקוח על תקנוניהם וניהולם התקין נמצא בסמכותו של רשם העמותות. גם "לא ניתן להשית על המשרד או לצפות כי יסייע להתאחדות או איגוד ספורט לעשות [בקוד] התאמות נדרשות". עם זאת מסר המשרד, כי יביא לפני רשם העמותות את הנושא של ההתאמה וההטמעה של הקוד האתי. המשרד הוסיף, כי מינהל הספורט יבדוק את עמידת איגודי הספורט בדרישות הקוד האתי לרבות הטמעתו.

בתשובתו מיולי 2015 הוסיף המשרד וטען כי לא ניתן לפעול להטמעה או התאמה של כל הדרישות והסוגיות המעוגנות בקוד האתי בבת אחת בשל ההיקף הגדול של הנושאים ובשל השינוי העמוק שהקוד חולל "בהתנהלות עולם הספורט הישראלי". לפיכך פעל המשרד בשלב הראשון לאכיפת הכלל של החשש להימצאות בניגוד עניינים של חברי הנהלת האיגודים וההתאחדויות. בנוסף מסר המשרד שהוא החליט לדרוש מגוף המבקש תמיכה תכנית עבודה שנתית להטמעה כללי האתיקה של האיגוד או ההתאחדות כתנאי סף לעמידה בתנאי מבחן התמיכה.

משרד מבקר המדינה מעיר ששיתוף פעולה בין המשרד ובין גופי הספורט ליצירת קוד אתי הוא צעד מערכתי שנועד להגדיר ולהנחיל קווי יסוד להגנות בספורט הישראלי ולמאבק למניעת אלימות בספורט. ואולם, המשרד וגופי הספורט הגדולים שנבדקו - ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל - טרם השלימו את הטמעת הקוד בקרב כלל המעורבים בספורט. על המשרד עם האיגודים וההתאחדויות לגבש אמצעים להטמעה ולעקוב אחר יישומה, ובכלל זה עליו להיבטם לבצע פעולות חינוכיות בקרב הקבוצות למטרה זו. על ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל להוביל את תהליך ההטמעה בענפיהם, לקבוע הוראות מפורטות לכך בקודים האתיים שלהם, למנות גורם אחראי בארגון שיטפל בנושא ולהנחיל את המחויבות לכך למנהלי הקבוצות. על כל הגופים הרלוונטיים לנתח את הסיבות למעורבותם של בעלי עניין באירועי אלימות בספורט ולתת להם מענה בכלים הקיימים או על ידי יצירת כלים חדשים, אם יהיה בכך צורך.

ראויה לציון הודעת משרד התרבות והספורט למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו לבדוק גם את הפעולות שגופי הספורט מבצעים להטמעת הקוד האתי ולהרחיב את הפעולות שנקט בנושא הטמעה מעבר לסוגיה של חשש להימצאות בניגוד עניינים של חברי הנהלת איגוד או התאחדות ספורט.

סיכום

הספורט הוא מאבני היסוד של התרבות וזוכה לעניין ציבורי רב. עם זאת מתלווה לאירועי הספורט, בארץ ובעולם, אלימות בעצמות משתנות ובגווני רבים.

בדוח זה נמצאו ליקויים בתכלול המערך להתמודדות עם אלימות בספורט, בשיתוף הפעולה בין הגופים האחראים, כל אחד בתחומו, לטיפול בהיבטים מסוימים של המערך, בהפעלת הכלים הקיימים ובהסדרתם של כלים חדשים שנדרשים. משרד התרבות והספורט, בסיוע המועצה למניעת אלימות בספורט, לא תכלל את המערך ולא גיבש תכנית ארוכת טווח ליישום החוק לאיסור אלימות בספורט ולמימוש המלצות הוועדות שעסקו בנושא; המשטרה לא יישמה את הנהלים שקבעה לצורך ההתמודדות עם אלימות בספורט במישור המודיעיני, האכיפתי והחקירתי; המשרד, המשטרה וארגוני הספורט לא גיבשו תכניות פעולה, לא הטמיעו ולא יישמו נהלים מחמירים שנקבעו כדי להיאבק ללא פשרות בהסתה לגזענות ובביטויי גזענות. אשר לחינוך בליגות של ילדים ונוער - דור העתיד של הספורטאים - הגופים לא קבעו מדיניות ותכנית מגובשת בנושא, אף שהכירו בחשיבותו. המשרד, המועצה וארגוני הספורט לא גיבשו תכנית פעולה לשיתוף פעולה עם האוהדים ולהסדרת התנהגותם ואף לא קבעו סטנדרטים מחייבים לשיפור חוויית הצפייה במגרשים. אף שהמשרד גיבש והפיץ כללי אתיקה מקצועית לספורטאים, מאמנים ובעלי עניין נוספים המעורבים בספורט - הוא וארגוני הספורט לא פעלו להטמעתם בקרב הקבוצות.

על משרד התרבות והספורט, בסיועה של המועצה למניעת אלימות בספורט, לתכלול ולהוביל את המעורר להתמודדות עם אלימות בספורט תוך שיתוף פעולה עם המשטרה, המשרד לביטחון הפנים, משרד החינוך, ההתאחדות לכדורגל ואיגודי הספורט, וכל גוף יטפל בהיבטים שבתחום אחריותו. בה בעת על שאר הגופים הנוגעים בדבר - כל גוף בתחום אחריותו - ליישם את הוראות החוק ואת המלצות הוועדות ולשתף פעולה עם משרד התרבות והספורט ועם המועצה למניעת אלימות בספורט כדי לקיים מערך אפקטיבי להתמודדות עם אלימות בספורט ולהעצים את היסודות ההוגנים והערכיים בספורט. לשם כך יש לקיים פעילות חינוכית, מניעתית ואכיפתית במגרשי הספורט, בקרב ילדים ובני נוער וכן בקרב האוהדים והציבור הרחב, פעילות אשר תתרום להפיכת הספורט לחוויה תרבותית ומהנה שכל רובדי האוכלוסייה ירצו להשתתף בה.

