



הוועדה לבחינת רפורמה בדרכי המאבק בהתפרעויות במשחקי הכדורגל בישראל

דו"ח מסכם והמלצות

נובמבר 2022

חברי הוועדה

פרופ' מיגל דויטש, יו"ר
עו"ד אפרים ברק, חבר
פרופ' יאיר גלילי, חבר

מרכזת הוועדה

ד"ר בת חן דיכטר, עו"ד

תוכן עניינים

5	א. כללי	
7	ב. דו"חות של ועדות קודמות.....	
9	ג. מימדיה של תופעת ההתפרעויות במגרשי הכדורגל.....	
10	ד. המניעים להתפרעויות אוהדים – הגישות המחקריות.....	
10	רקע תיאורטי כללי	
13	מרחבי הרשאה ועיתונות הספורט	
13	ההשפעה של מגפת הקורונה.....	
14	גורמי אישיות וחברה המובילים לאלימות	
15	גורמים תרבותיים, סביבתיים ופוליטיים	
16	הסברים פסיכולוגיים לאלימות צופים: זהות, אישיות וקוגניציה.....	
19	אלימות לאחר האירוע.....	
19	תובנות של חוקרים מהאקדמיה שהופיעו בפני הוועדה	
20	ה. האכיפה המדינתית מול המתפרעים והיחס בינה לבין סמכויות ההתאחדות	
20	סמכות ההתאחדות לפעול מול האוהדים המתפרעים עצמם	
23	המלצות לרשויות המדינתיות	
27	ו. חיזוק הזיקה בין הקבוצות לבין האוהדים	
32	ז. חיזוק רגולציה עצמית של קבוצות, מול אוהדי הקבוצה.....	
35	ח. הנחיות מיוחדות לשופט המשחק	
35	תגובת שופט להתנהגות פסולה של מאמנים ובעלי תפקידים	
36	סיום מוקדם של המשחק.....	
37	ט. האיפיונים הכלליים של אחריות קבוצה בגין התפרעויות של קהל	
37	אחריות ישירה של קבוצות ואחריות שילוחית - כללי	
38	אחריות קבוצה מארחת, בתור שכזו, להתפרעות הקהל.....	
41	י. האחריות השילוחית של קבוצה להתפרעות אוהדיה	
41	האחריות השילוחית לפי תקנון המשמעת בישראל.....	
42	האחריות השילוחית לפי תקנוני פי"א ואופ"א	
50	האחריות השילוחית לפי תקנונים של מדינות אחרות.....	
55	ההצדקות לאחריות השילוחית.....	
59	סייגים אפשריים לעקרון האחריות השילוחית.....	
59	אחריות שילוחית כצעד שיוירי?	
60	נקיטת אמצעים הולמים למניעת העבירות.....	
63	יא. מיהו "אוהד"	
65	יב. נטל ההוכחה בהליכים משמעתיים	
66	יג. זוטי דברים (de minimis)	

67	.....	יד. עבירת ההתפרעות של אוהדים וגבולותיה
71	.....	טו. התפרעויות מילוליות
73	.....	טז. רויזיה ביחס לעונשים
73	.....	כללי
73	.....	עונשים על תנאי
74	.....	עונשי חובה
75	.....	סוגי העונשים הקבועים בתקנונים בינלאומיים
76	.....	ברירת שיפוט
76	.....	קנס כספי
77	.....	עונש של קיום משחקים ללא קהל
78	.....	סגירת יציע או יציעים מסוימים
79	.....	משחקי רדיוס
80	.....	הפחתת נקודות
81	.....	מניעת ההעברה של שחקנים
82	.....	איסור על מכירת כרטיסים למשחקי חוץ
82	.....	הורדת מיקום בטבלה
82	.....	הורדת ליגה והפסקת פעילות
83	.....	יז. מניעת התפרעות עתידית, בצעד מינהלי
83	.....	יח. הגנה על שופטי הכדורגל במגרשים
86	.....	יט. זכות הייצוג בפני בית הדין המשמעי
88	.....	כ. הבטיחות במגרשים
88	.....	כללי
88	.....	מניעת חשש לניגודי עניינים של מנהלי אירועים
89	.....	שכירת הקבץ של חברות אבטחה
89	.....	אבטחה על ידי כוחות אזרחיים או משטרתיים?
92	.....	מצלמות עם תוכנת זיהוי פנים
92	.....	כרטיסים שמיים ובדיקת תעודות זהות בכניסה למגרשים
93	.....	התנאים הפיזיים במגרשים
93	.....	אמצעים פירוטכניים – מניעת החדרתם למגרשים
94	.....	התקנת רשתות ביציעים
95	.....	כא. תמריצים חיוביים
95	.....	דירוג הגינות
96	.....	תמיכה בחיזוק הקשר עם נציגי אוהדים
96	.....	הקצאת חלק מהקנסות לתמריצי עידוד
97	.....	טקסים לפני פתיחת משחקים

97	..... "ארכיטקטורת בחירה" ועיצוב הסביבה
98	..... כב. הקמת צוות ליישום ההמלצות
99	..... כג. ריכוז המלצות
111	..... כד. סוף דבר

דו"ח הוועדה לבחינת רפורמה בדרכי המאבק בהתפרעויות

במגרשי הכדורגל

א. כללי

1. תופעת האלימות וההתפרעויות במגרשי הכדורגל עומדת זה מכבר במרכז הנושאים המטופלים על ידי הרגולטורים של ענף הכדורגל, בישראל ובעולם. הפופולריות הרבה של משחק הכדורגל, ההזדהות העמוקה של אוהדים עם הקבוצה האהודה והתגובות הרגשיות העוצמתיות של הקהל במגרשים מייצרות, לצד תופעות חברתיות חיוביות, גם התנהלויות פסולות, הפוגעות, בין היתר, בהנאת הקהל מהחווייה הספורטיבית, בהגעת משפחות למגרשים ובכוננות של גופים עסקיים להשקיע בפיתוח הענף.

2. זאת ועוד: מאבק הולם בתופעת ההתפרעויות אינו רק עניין לשיפור החוויה של הקהל ממשחק הכדורגל. מדובר בדיני נפשות, נוכח ההתקהלות של אלפי אוהדים, ולעתים אף רבבות. אם לא די בהצטופפות ביציעים, סערת הרגשות המלווה אוהדים מושבעים וארועים מעוררי מחלוקת במהלך המשחקים, עלולים חיש-קל להוביל לאובדן עשתונות, באופן היוצר סכנה קרובה לפגיעה בגוף וברכוש. מדינת ישראל ידעה לצערנו אסונות המוניים והסכנה לאסון כזה קיימת גם במגרשי הכדורגל.

3. במהלך חודש יולי 2022 החליטה ההתאחדות לכדורגל בישראל להקים וועדה אשר תבחן מחדש את דרכי הטיפול של ההתאחדות לכדורגל בתופעת ההתפרעויות במגרשי הכדורגל (להלן "הוועדה"). הוחלט למנות לוועדה זו חברים אלה: פרופ' מיגל דויטש, יו"ר (חבר נשיאות ביה"ד העליון של ההתאחדות לכדורגל, חבר בוועדות ציבוריות שונות וחבר הסגל הבכיר של אוניברסיטת תל אביב); עו"ד אפרים ברק (דיין ב-CAS, המתמחה במשפט הספורט הישראלי והבינלאומי ולשעבר היועץ המשפטי של ההתאחדות לכדורגל); ופרופ' יאיר גלילי (חוקר מדעי ההתנהגות ופסיכולוגיה חברתית, חבר הסגל הבכיר באוניברסיטת רייכמן). כמרכזת הוועדה מונתה ד"ר בת חן דיכטר, עו"ד, בעלת תואר דוקטור לחינוך.

4. עם תחילת עבודתה, הוועדה פרסמה קול קורא אשר הזמין את הציבור להעביר הצעות ונתונים ביחס לנושאים שונים על סדר היום של הוועדה. הקול הקורא רצ"ב כנספה א לדו"ח זה.

בעקבות כך התקבלו מספר פניות. בנוסף, הוועדה החליטה לזמן באופן יזום לשמיעה פומבית שורה של בעלי תפקידים בכירים בהתאחדות, נציגי רשויות אכיפה וגופי אבטחה, מנהלי ארועים, אנשי אבטחה,

אוהדים ונציגים של ארגוני אוהדים, אנשי תקשורת, אנשי אקדמיה בתחום כלכלה התנהגותית ופסיכולוגיה. ועוד.

הוועדה שמעה 40 מוזמנים, אשר גם השיבו לשאלות והערות של חברי הוועדה.

רשימה מלאה של בעלי התפקידים והצדדים האחרים שהופיעו בפני הוועדה, לפי סדר ההופעה, מופיעה **בנספח ב** לדו"ח זה.

5. בנוסף לשמיעת הצדדים שהופיעו בפני הוועדה, הוועדה ערכה בדיקת-עומק של מחקרים אקדמיים בארץ ובעולם, בדיסציפלינות של הפסיכולוגיה החברתית והמשפט, ביחס לגורמים המשפיעים על תופעת ההתפרעויות במגרשים ולדרכי המאבק בה. כמו-כן נבחנו תקנונים בינלאומיים ונערכה בחינה מחודשת של תקנון המשמעת של ההתאחדות לכדורגל בישראל. פסקי דין שונים בתחום המשמעתי עמדו אף הם מול עיני הוועדה.

6. הוועדה שלחה שאלונים לראשי התאחדויות במדינות רבות באירופה, ביחס לתקנונים הנוהגים בהן ולאופן היישום שלהם בפועל. התקבלו תשובות לשאלות הוועדה מ-16 מדינות באירופה וזאת מן ההתאחדויות וממומחי משפט הספורט במדינות אלה, לפי העניין.

התשובות שנתקבלו רצ"ב **כנספח ג** לדו"ח זה.

7. הישיבות הפומביות של וועדה, אשר בהן הופיעו מוזמנים שונים להשמיע את דבריהם, הוקלטו ותומללו.

את ההקלטות של דיוני הוועדה ניתן למצוא בקישור הבא: <https://youtube.com/channel/UC-5AVLhL2v04-lfbVzejRZQ>

8. עיקר ההמלצות בדו"ח מתייחס מטבע הדברים לפעולות שיש בידי ההתאחדות לבצע ולהוראות תקנוניות שביכולתה להתקין. עם זאת, נוכח קיומו של מימשק הכרחי בין ההתאחדות לבין גורמי-חוץ, הוועדה תתייחס, בתמצית, גם לפעולות מסוימות שרצוי כי תישקלנה על ידי גורמי-חוץ.

ב. דו"חות של ועדות קודמות

9. תופעת ההתפרעויות במשחקי כדורגל או סוגיות בהקשר לכך נדונו בעבר על ידי מספר ועדות שקדמו לוועדה זו. בשנת 2012, בעקבות רצף אירועים חמורים שהתרחשו בעונת 2011-2012 פעלו במקביל מספר ועדות שנגעו בעניין הנדון:

"הוועדה הציבורית לבדיקת המבנה הניהולי של ענף הכדורגל בישראל" ("ועדת זליכה"), שהוקמה על ידי משרד הספורט;

"הוועדה הציבורית לרפורמה בענף הכדורגל בישראל" ("ועדת דודי כהן") שהוקמה על ידי ההתאחדות לכדורגל;

"הוועדה המייעצת לבחינת הפעלת החוק לאיסור אלימות בספורט" ("ועדת צור") שהוקמה על ידי משרד הספורט.

כל ועדה פעלה מכוח המנדט שניתן לה. ועדת צור היא זו שנגעה יותר מכל בנושאים שגם הוועדה הנוכחית עוסקת בהם, אם כי הוועדה הנוכחית עוסקת בתחומים שוועדת צור לא דנה בהם או לא דנה בהם לעומק. ועדת זליכה וועדת דודי כהן התמקדו יותר בתחומי הניהול של הכדורגל בישראל ובחינת רפורמה אפשרית (בכלל זה, ובעקבות המלצותיהן, הוקמה מינהלת הליגות המקצועניות). מדרך הטבע עיסוקן בתחומים הנוגעים לדו"ח של ועדה זו היה מצומצם יותר, אם כי בדו"ח דודי כהן קיימת התייחסות משמעותית גם לנושאי האלימות.

למען שלמות התמונה, נציין להלן (בקצרה) את המלצות אותן ועדות, בתחומים הנוגעים למנדט של הוועדה הנוכחית.

10. **ועדת זליכה** התייחסה לאלימות במחלקות הילדים והנוער, בעיקר בנוגע להיבטים חינוכיים ולמעורבות הורים (עמ' 25-26 לדו"ח). בהקשר זה אין לנו אלא להמליץ להתאחדות לבדוק שוב מה מאותן המלצות אכן מיושם בפועל (לרבות דיווחים שהוגשו על ידי הקבוצות לאגף הנוער מדי שנה, ופירוט של מה שמבוצע) וככל שיש המלצות שטרם יושמו, לדאוג לביצוען.

11. **ועדת דודי כהן** המליצה, בין היתר, כי יקבעו סטנדרטים מנחים לענישה, על מנת ליצור במידת האפשר אחידות בענישה.

כמו-כן המליצה הוועדה כי משחק כדורגל יוגדר כמופע ספורט לכל המשפחה, על כל המשתמע מכך - הן מבחינת איכות האצטדיונים, הן מבחינת ניהול המשחק והן מבחינת חוויית הצפייה. הוועדה קראה ליישום מלא של חוק איסור אלימות בספורט מ-2008 ולניהול אזרחי של משחקי הכדורגל.

כמו כן, המליצה הוועדה על שיתוף אוהדים במודל של "מועצת לקוחות/אוהדים" או של "פרלמנט של אוהדים", וזאת כדי לסייע בטיפול בסוגיית האלימות, וכדי לחזק את הקשר ואת המעורבות התורמת של האוהדים.

12. ועדת צור התייחסה בין היתר להוצאת המשטרה מתוך תחומי המגרש, והייתה בדיעה, לאור ניסיון שהצטבר לדבריה עד לאותו מועד, כי היעד לטווח הארוך הוא לצמצם עוד יותר את נוכחות השיטור, ובכך לשוות לאירועים אלה מימד פחות מאיים ויותר תרבותי. עם זאת, הוועדה הייתה בדיעה כי החלופה לנוכחות השוטרים במגרשים, כמפורט בחוק איסור אלימות בספורט, מחייבת תיקונים, שיפורים והתמקצעות של כל אלה הנוטלים חלק בקיומם של ארועי הספורט.

לגבי תפקודה של המשטרה, מצאה ועדת צור לציין כי:

- יש צורך בחיזוק הדסק המודיעיני בנושא הספורט ויש להשקיע מאמץ מודיעיני מוגבר שיביא לצמצום מעשי האלימות ולקטיעתם בעודם באיבם. על מחלקת המודיעין במטה הארצי להקים דסק ייעודי בנושא האלימות בספורט, שיעסוק באיסוף מידע מודיעיני ובעיבודו, בהערכת מצב ובמתן הנחיות שתועברנה לדרגי השטח.
- יש ליישם באופן מלא את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ומפכ"ל המשטרה בעניין האכיפה כנגד מי שעברו עבירות במגרשים ומחוצה להם, הנוגעות לאלימות במגרשים. הוועדה הייתה בדיעה כי פעילות משולבת, נחושה ומהירה של המשטרה והפרקליטות, אשר תפגין מדיניות של 'אפס סובלנות' כלפי האלימות במגרשים או באתרי האינטרנט, לרבות גילויי גזענות, תביא להרתעה הולמת.
- הוועדה המליצה על הירתמות מערכת המשפט להתמודדות עם האלימות, באמצעות השתלמות שופטים לצורך העמקת הידע ביחס לאופן הטיפול באירועי ספורט והפנמת הצורך לקבלת הכרעות מהירות והגברת הענישה בתחום זה.
- נוסף על כך, המליצה הוועדה על הקמת מערך של איסוף מידע ומודיעין במסגרת עבודתה של חברת החקירות מטעם ההתאחדות, אשר תפקידה יהיה להעביר מידע גלוי בנושאי אלימות.
- הוועדה המליצה לאכוף חובת התייצבות של המורחקים בתחנת המשטרה, או לאכוף את ההרחקה בכל דרך אחרת (כגון אזיק אלקטרוני או טכנולוגיות קיימות אחרות).

הוועדה המליצה שלא להטיל תשלום על בעלי הקבוצות לשאת בעלויות בגין הכוחות המוקצים למשימות שמירת הביטחון השוטף, הסדר הציבורי והסדרי התנועה הרחק מחוץ לאצטדיון, אלא רק בגין עלויות השיטור בתחומי המגרשים.

13. ועדת צור מצאה להמליץ על הרמוניזציה בתחום של אמצעי עידוד אשר מותר להכניסם לאצטדיונים. הוועדה הייתה בדעה כי רשימה מוסכמת ואחידה תפחית מאוד את המתח והכעס של אוהד שהגיע למשחק חוץ עם אמצעי עידוד שלא ניתן לו היתר להכניסו. עוד ציינה הוועדה שהיא התרשמה כי חלק מבעלי

התפקידים האחראים להענקת חוויית השירות לקהל האוהדים, נעדרים יכולת מספקת למתן שירות איכותי והמליצה על דרכים לשיפור המצב.

ועדת צור המליצה עוד להטיל על הקבוצות חובה להנפיק כרטיסי אוהדים וכן להתקין 'קרוסלות' בכניסות לאצטדיונים (חובה שתוטל על הרשויות המקומיות או על בעלי המתקן), במטרה לאפשר זיהוי של האוהדים והתמודדות עם הרחקות. בנוסף לכך, הומלץ לעשות בהדרגה שימוש במצלמות לאיתור ולמעקב אחר מתפרעים ומפרי חוק.

ג. מימדיה של תופעת ההתפרעויות במגרשי הכדורגל

14. ההתאחדות לכדורגל עושה מזה זמן מאמצים ניכרים להתמודדות עם תופעת ההתפרעויות במגרשים. הרשויות המדינתיות עושות אף הן מאמצים בעניין זה. כפי שהזגישו דוברים שונים בפני הוועדה, מכל המגזרים, ההתפרעויות פוגעות בנכונות של האוהדים להגיע למגרשים עם משפחותיהם, פוגעות בגיוס חסויות, מפחיתות תמריצים של אנשי עסקים לרכוש בעלות על מועדונים ועוד. זאת, בנוסף, כמובן, לפסול הערכי והחברתי הטמון בהתפרעויות.

ההתפרעויות כוללות הן אלימות פיזית והן אלימות מילולית. הוועדה מבקשת להמליץ על צעדים לשיפור המצב בשני הנושאים גם יחד.

15. אב ביה"ד המשמעתי, עו"ד ישראל שמעוני, הציג לוועדה נתונים ביחס לכמות ההעמדות לדין בבית הדין המשמעתי, באופן כללי, וביחס להעמדות לדין בתחום ההתפרעויות, במיוחד.

רצ"ב הנתונים - נספח ד לדו"ח.

כפי שמסר עו"ד שמעוני לוועדה, שיעור המקרים שבהם הדיון מסתיים בזיכויים הוא כ-13%.

מנתונים אלה עולה כי בעונת המשחקים האחרונה (2021-2022) הייתה עליה מאסיבית בכמות המקרים שבהם ארעו התפרעויות מסוגים שונים, כך שנפתחו 696 תיקים, כאשר מספר התיקים ביחס לליגות המקצועניות היה 196. זאת, כאשר בעונת 2020-2021 נפתחו 285 תיקים בגין התפרעויות, מתוכם 44 תיקים התייחסו לליגות המקצועניות. בעונת 2018 – 2019 נפתחו 480 תיקים בגין התפרעויות, מתוכם 37 תיקים התייחסו לליגות המקצועניות. בעונת 2019-2020 נפתחו 345 תיקים בגין התפרעויות, מתוכם 60 תיקים נגעו לליגות המקצועניות. גם בהתחשב בכך שבחלק מהתקופה בעבר מגיפת הקורונה מנעה נוכחות אוהדים, מדובר בעליה מאסיבית בכמות ההתפרעויות בעונה האחרונה, במיוחד בליגות המקצועניות.

16. נראה כי העליה המאסיבית בכמות ההתפרעויות בעונה האחרונה אינה תופעה המיוחדת לישראל. אחת הסברות שהועלתה בפני הוועדה על ידי ד"ר גיא הוכמן היא כי עסקינן בתופעה הנובעת מ"פירוק לחצים" בעקבות ההשתחררות של האוהדים מן ההגבלות אשר שררו בתקופת השיא של מגיפת הקורונה. עמדה זו נתמכת בספרות המדעית, הפסיכולוגית-חברתית, כאמור בפרק ד להלן.

ניתן לשער כי גם הקיטוב המעמיק והולך בין פלגים שונים בחברה הישראלית מוסיף את "תרומתו" למצב במגרשי הכדורגל. אחת התובנות הברורות בפסיכולוגיה חברתית היא כי כאשר בני אדם מגיעים למגרשי הכדורגל, הם מרשים לעצמם לנהוג באופן בלתי-נורמטיבי, גם אם מדובר בבני אדם נורמטיביים. זו תופעה הידוע כ"הרחבת מרחב ההרשאה" (ראו פרק ד להלן) ככל שהקיטוב הכללי בחברה מתרחב, יש להניח כי הדבר ישתקף, ואף יתעצם, במגרשי הכדורגל.

17. יוער עוד, כי במסגרת שמיעת המוזמנים שהופיעו בפני הוועדה נגרס כי ההתפרעויות בעונה החולפת בישראל לא היו חמורות יותר מאשר במקומות שונים בעולם הרחב והובאו לכך דוגמאות רבות (ראו דבריו של מר אופיר רוזנצווייג). עם זאת לא הוצגו נתונים, אלא דוגמאות בלבד, דבר אשר אינו מאפשרת הערכה מושכלת של הדברים.

מכל מקום, יהיו אשר יהיו פני הדברים ביחס להשוואה של רמת ההתפרעויות בישראל מול ההתפרעויות בעולם הרחב, מן הראוי לעשות כל מאמץ להפחית את תופעת ההתפרעויות. גם אם נניח כי מצב הדברים אינו חמור יותר מהמצב במדינות רבות אחרות, לעולם יש לשאוף להיטיב אותו.

ד. המניעים להתפרעויות אוהדים – הגישות המחקריות

18. להבנת הרקע והסיבות להתפרעויות של אוהדים נודעת חשיבות רבה בהבניית פתרונות חדשים לבעיית ההתפרעויות, כמו גם לתובנות בדבר המגבלות של הפתרונות האפשריים. בפרק זה נבחן את התשתית המחקרית בנדון.

[*הערה: ההפניה המלאה לאסמכתאות הנזכרות בפרק זה מופיעה בנספח ה לדו"ח זה, בהתאם לספרור המצוין לצד כל אסמכתא בפרק זה].

רקע תיאורטי כללי

19. התארגנויות של קהלים בתוך המרחב הציבורי-ספורטיבי הן תופעה חברתית מרתקת, ססגונית וייחודית, אך היא אינה ייחודית לעידן המודרני¹.

¹ כדורגל נקשר לאלימות מאז ראשיתו באנגליה של המאה ה-13. צורת המשחק היעממית המקורית, ששיחקה לרוב בימי חג שלישי ובימים קדושים אחרים, כללה רק קרבות מובנים מעט בין הנוער של הכפרים והעירות השכנות. נוכחותו של כדור, בצורה של שלפוחית

אי-סדר ואלימות קהל (מושג ה"קהל" הינו מורכב וכולל אוהדים, צופים, תומכים או מלווים (Fans, Followers, Supporters or Flaneurs) במשחקי כדורגל הם נושאים מוכרים שמשכו תשומת לב רבה בתקשורת, כמו גם בקרב קובעי מדיניות, מועדונים, התאחדויות ובעלי עניין רבים אחרים. למרות ירידה עקבית ומתמדת באלימות של צופים באירועי ספורט בעולם, אנו עדים בשנתיים האחרונות לעלייה מדאיגה בתופעה, שחלקה מיוחסת לאירועים מצביים-ספציפיים כגון השפעות הסגרים העולמיים בשל מגפת הקורונה.

האידייליה של קהילה של אוהבי ספורט אשר מעודדים ושרים, מקללים ומביעים רגשות, במנותק מהחיים ה"נורמטיביים" אשר מתקיימים מחוץ לספירת הכדורגל, נסדקת בזמן האחרון כאשר משולבים בה אלימות, גזענות, קסנופוביה ורדיקליזם לאומני. שוב ושוב מופר המרקם העדין שבין שמירה על ערכי המשחק התחרותי לבין ניצולו של חופש הביטוי לצרכים פוגעניים, התופעה החברתית הופכת לתופעה פוליטית מדאיגה, אשר מאיימת על שלום המשחק ומאתגרת פעם אחר פעם את ערכיו המודרניים של הספורט, הגלומים במשחק ההוגן והמכבד.

מעבר לאופן התנהגות פרוע, חוליגניות (מושג בריטי אשר הפך שגור משנות השישים של המאה העשרים בבריטניה²) היא למעשה מערך של מאפיינים המתארים "אספסוף" של אוהדי מועדון כדורגל בעלי ידע נרחב על המשחק. אלה חולקים זה עם זה תחומי עניין משותפים במרחבים מסוימים (פאבים, אצטדיוני כדורגל, מועדוני לילה) ותבניות תפיסיות (לבוש ספציפי, תקשורת ספורט, מוזיקה, שתיינות או הדוניזם), כחלק מתהליך חיברות המתקיים מעבר לשעות העבודה. ההשקפה החוליגנית כוללת תחרות מתמדת כנגד אוהדי הקבוצות היריבות, קטטות גלויות וספונטניות המובילות לפציעות רציניות, קשר הדוק לטריטוריה, חוקים נוקשים באשר לקוד הלבוש וכן תמיכה והגנה מפני זרים. כל זאת, תוך עידוד התנהגות אגרסיבית נגד הממסד וגיבושה על ידי הקהל באופן ספונטני (סולומון, 2020 [1]).

20. העולם הספורטיבי משמש כמנגנון חיברות משמעותי באמצעות לימוד והחדרה של ערכי יסוד של החברה, כגון קבלת תגמול על הצלחה בתחרות או בעבודה קשה, הוגנות, שוויון, משמעת, הכלה וכבוד הדדי. אלימות האוהדים בספורט בהחלטת מאתגרת מנגנון זה ופוגעת בו. לכן, במאמץ למנוע ולהגיב לתופעה, אסטרטגיות והתערבויות רבות ברחבי העולם יושמו על ידי קבוצות בעלי עניין רלוונטיים, כולל משטרה ואנשי מקצוע אחרים בתחום האבטחה, מועדוני כדורגל והתאחדויות, ארגוני אוהדים וממשלות מקומיות ופדרליות. עם זאת, למרות מגוון הכלים הקיים במאבק בהתנהגות אנטי-חברתית

חזיר מנופחת קשורה בעור, הייתה כמעט מקרית להזדמנות הלגיטימית למחצה הזו ליישב נקודות ישנות, סכסוכי קרקע ולעסוק בתוקפנות 'גברית' שבטית. מקבילות היו קיימות במדינות אירופיות אחרות, כמו הקנאפן הגרמני והקלציו האיטלקי בתלבושת, אך שורשי המשחק המודרני נמצאים היטב במסורות האנגליות העתיקות הללו.

² מחקר עכשווי על אלימות בכדורגל הוא כיום ברובו אירופאי בהיקפו, כפי שבא לידי ביטוי במספר כנסים בבריטניה ובאיטליה ובפרסומים מרכזיים בשנים האחרונות. עם זאת, למרות הפופולריות המתמשכת של הנושא, עדיין לא נוצרה הסכמה אמיתית לגבי מקורות הבעיה, בכל מדינה שהיא, והאמצעים היעילים ביותר להתמודדות עם התופעה. במקרים מסוימים יש תחושה ברורה של דוֹחָה, ו, כאשר פרספקטיבות שיושמו פעם על משחקי כדורגל באנגליה בשנות ה-60 עוברות כעת עיבוד מחדש כדי לשמש הסבר לאירועים בגנואה, למשל, בשנות ה-2000. הכישלון המובהק של מספר גישות תיאורטיות הוביל גם חוקרים שונים לחזור להסברים פשטניים יותר - חלקם מציעים איסורים נוספים על אלכוהול כדרך לעצור את הבעיות, במיוחד בבריטניה, למרות שהמחקר הקודם שלהם לא הצליח לגלות כי שתייה הייתה גורם משמעותי לאלימות.

ואלימה במשחקי כדורגל, קיימים פערים בהבנת המצב הנוכחי ויעילות האפשרויות למניעתו או לשליטה בו. חשוב גם להיות מודע לנושאים **ההיסטוריים, החברתיים, הכלכליים והפוליטיים** העומדים בבסיס אלימות ההמונים. תגובות חוק וסדר שיגבילו אלימות המונים עשויות להיות אפקטיביות **זמנית**, אך הן לא יחסלו את המתחים והקונפליקטים **הבסיסיים** שלעתים קרובות מלבים אלימות. קשה להתיר את הקשר בין אלימות על המגרש לבין פעולות מחוץ למגרש. במקרים מסוימים - ובתנאים ספציפיים - אנשים עשויים ללמוד, אפילו בספורט אלים, לשלוט בפעולות אלימות מחוץ למגרש. במקרים אחרים, שחקנים עלולים להתקשות למתוח קו בין אלימות "מאושרת" על המגרש לבין פעולה הולמת מחוץ למגרש.

21. כאמור, חוליגניזם, אלימות צופים והתנהגות אנטי-חברתית במשחקי כדורגל, הם נושאים מוכרים היטב (Spaaij 2005 [2]). רשויות ציבוריות, מועדונים ואיגודי אוהדים יישמו אסטרטגיות והתערבויות שנועדו למנוע ולהגיב למקרים של התנהגות אנטי-חברתית ואלימות הקשורים לאירועי ספורט גדולים, ומשחקי כדורגל בפרט, במטרה להבטיח את שלומם וביטחונם של הצופים, השחקנים וחברי הצוות.

22. אלימות באירועי ספורט מתרחשת **בצורות שונות ומסיבות שונות** ממדינה ואזור תרבותי אחד לאחר (Spaaij, 2007 [4]; Spaaij and Anderson, 2010 [5]). לדוגמה, באנגליה במהלך שנות ה-70 וה-80 של המאה ה-20, צעירים אשר הגיעו מדורות של תומכים נאמנים במועדוני הכדורגל המקומיים שלהם הגיבו בניכור ובזעם כאשר מנהלי מועדונים השתמשו במודלים עסקיים חדשים וקיבלו החלטות שהתעלמו מהמנהגים וההעדפות של אוהדי המועדון. מכיוון שהם חוו שיעורי אבטלה גבוהים והרגישו שהממשלות המקומיות והלאומיות מערערות את אורח חייהם, הצופים השתמשו במגרשי כדורגל כאתר כדי להביע בהם את רגשותיהם ולהתעמת עם האוהדים המתנגדים והמשטרה, בדרכים שאותן הם ראו כמאשרות את זהותם כגברים. בנוסף, כאשר מה שמכונה "חוליגנים" עומדים נגד עוולות ומתעמתים עם תומכים יריבים, צופים אחרים עשויים להבין את מעשיהם, למרות שהם מתנגדים מוסרית לאלימות שלהם (רוקווד ופירסון, 2012 [6]).

23. **השתייכות ורגשות לאומניים** כאמור לעיל מתמזגים באופן שגור עם צורות שונות של גזענות, תוך תלות בשאלה אילו אוכלוסיות נתפסות כאיומים או כגורם לבעיות חברתיות ופוליטיות. ברם, לאומנות וגזענות לעולם אינן מוגבלות לקהל האצטדיון בלבד. **הם ביטויים של מציאות בקהילה או בחברה הגדולה יותר**. בתוך האצטדיון הם הופכים מרוכזים ומוגדלים עד כדי כך שאי אפשר לפתור אותם לחלוטין או במקביל להתעלם מהם. גם מנהיגים פוליטיים, מקומיים, בעלי קבוצות ספורט ופרשני תקשורת השתמשו ועדיין משתמשים באירועי ספורט כדי להעביר מסרים חברתיים/כלכליים/פוליטיים

מכל הסוגים, פרוגרסיביים וגם ריאקציוניים. יש להבין כי קיימות צורות מורכבות, שנויות במחלוקת ולעיתים חסרות היגיון של אלימות אוהדים, כפי שהן מתרחשות באזורים שונים בעולם.

מרחבי הרשאה ועיתונות הספורט

24. אצטדיון הכדורגל היווה לאורך ההיסטוריה של המשחק מעין "תחום הרשאה", כלומר, דברים מסוימים האסורים מחוץ למגרש, כגון לשון "בלתי נורמטיבית", מותרים בו. תחום הרשאה זה מספק ליחידים ולקבוצות מרחב של אוטונומיה, הכולל גם אוטונומיה פוליטית – הזדמנות לביטויי מחאה שסיבותיהם פוליטיות וחברתיות. אחת הטענות לגבי אלימות בכדורגל היא כי היחלשות במעמד של האוהדים בעקבות הפיכתם לצרכנים במסגרת תהליכי הקפיטליזציה וההתמסחרות של הכדורגל, מגבילה את יכולתם לנהל משא ומתן על גבולות "תחום ההרשאה" באצטדיונים (מול מנהלי הקבוצות ומול רשויות הפיקוח החברתי) ולכן מובילה לתסכול ולאלימות (בן-פורת, 2013 [7]).

נדבך נוסף עוסק בדפוסים של עיתונות הספורט בישראל. על פי מחקרו של נירנבורג (2017) [8] מדורי הספורט בעיתונות היומית בישראל משמשים כ"מרחב לימינאלי" - מרחב אשר בו הנורמות התקפות בדרך כלל בהתנהלות היומיומית מושעות והפרט מקבל לגיטימציה חברתית לבצע התנהגות שאינה נתפסת לרוב כנורמטיבית ומקובלת מבחינה חברתית. ה"מרחב הלימינאלי הלינגוויסטי" במדורי הספורט של העיתונות היומיים בישראל, לפי מחקר זה, בא לידי ביטוי בכך שבמדורים שנבחנו, נורמות של כתיבה עיתונאית המקובלות בתחומי סיקור אחרים מושעות והכותב מקבל לגיטימציה חברתית להתבטא במדור הספורט כפי שהוא אינו מורשה מבחינה חברתית בחלקים אחרים של העיתון. בהקשר זה המחקר הנדון מרחיב את הגבולות התיאורטיים של מושג הלימינאליות. המרחב הלימינאלי הוא לרוב מרחב פיזי המוגבל לזמן ולמקום מסיים בו הפרט מקבל לגיטימציה חברתית לבצע מעשים שאינם עולים בקנה אחד עם הנורמות החברתיות המקובלות בדרך כלל. ממצאי מחקר זה מעלים כי אזור לימינאלי יכול להיות גם לינגוויסטי – תקשורת, כלומר יכול לבוא לידי ביטוי גם במילה הכתובה, כך שהכותב מקבל במדור ספציפי הרשאה חברתית להתבטא בבוטות שלא תהייה מקובלת באף הקשר אחר של כתיבה עיתונאית.

השפעה של מגפת הקורונה

25. למגיפת ה-COVID-19 הייתה השפעה משמעותית על מדיניות הבטיחות והאבטחה של אירועי ספורט בשנת 2020 וכנראה גם מעבר לכך. סגר לסירוגין החזיק אנשים בבתיים במשך 18 חודשים ומחוץ לאצטדיונים במשך כמעט עונה וחצי. עם החזרה למגרשים, חלה תופעה של שחרור אנרגיה אצורה ועלייה בהתנהגות אלימה של קהל צופים. כך, למשל, בבריטניה המגיפה והשימוש בסמים הם גורמים לעליה בהפרעות. ברם, קיימות סיבות נוספות, כאשר גם שיטור וניהול הם חלק מהתשובה. הנתונים הסטטיסטיים של המשטרה הבריטית על מעצרים הם בולטים ומגיעים לאחר שנים של ירידה ניכרת, אולם אפשר לקרוא אותם בדרכים שונות. מספר המשחקים שבהם נכחה המשטרה בתוך

האצטדיונים עלה בעונה האחרונה (2021/22) מ-45% בעונת 2019/2020 ל-66%, מה שהופך את האפשרות למעצרים ליותר סבירה. יתרה מכך, משמעות המגיפה הייתה **שיבוש ביחסים שנבנו בין קציני כדורגל מבצעיים מומחים וקבוצות תומכים**, דבר אשר לעתים קרובות מנע אי-סדר. המגפה הביאה גם לאובדן סדרנים מאומנים ברחבי אירופה, שכן אלה נאלצו לעזוב את תעשיות האירועים ותעשיות הספורט בזמן הנעילה ולהתחיל לעבוד באזורים מרוחקים אחרים, כגון באתרים של בדיקות קורונה. הפערים האלה נותרו לעתים קרובות בעינם או טופלו על ידי צוותים פחות מיומנים, כאשר רבים מהמועדונים נאלצו להתפשר, על מנת למלא את מכסת הסדרנים הדרושים למשחק.

גורמי אישיות וחברה המובילים לאלימות

26. בני אדם צופים בתחרויות ספורט מסיבות רבות ושונות. עבור חלק מהצופים, אירועי ספורט מספקים **בידור בצורה של דרמה ומתח ללא תסריט**. לחלופין, ערך הבידור עשוי להיות קשור להערכה של היכולת הספורטיבית המוצגת. בדרך זו, ספורט דומה לאופי הבלתי-תסריטאי של טלוויזיה בריאליטי או ליופי ולחן של הבלט. עבור אחרים, צפייה בספורט היא פעילות חברתית, שבה מתאספים אנשים בעלי רקע תרבותי או לאומי דומה כדי לחוות חוויה משותפת.

אוהד כדורגל הוא המונח המשמש לתיאור השתייכותו של אדם למועדון כדורגל ספציפי (בן-פורת, 2013). תפקידו של "אוהד" כרוך בהתעדכנות במשחקים בהם משתתף מועדון הכדורגל, השתתפות קבועה במשחקים או לפחות צפייה מרחוק (למשל בפאב, או בבית). מקובל להבחין בין "אוהדים/תומכים קבועים או מזדמנים" למעריצים "מושבעים" (Wann & Branscombe, 1990 [9]), כשהאחרונים מרכזים את חיי היומיום שלהם ואת מערכות היחסים שלהם סביב כדורגל, למשל, על ידי תכנון שבוע העבודה שלהם סביב הזמנים של משחקי הכדורגל של המועדון שלהם (Shank & Beasley, 1998 [10]). סביר להציע שאוהדים מושבעים נוטים יותר להשתתף באלימות של צופים, מכיוון שהם נוטים להיות מזוהים מאוד עם מועדון כדורגל והזדהות חזקה קשורה לאלימות צופים (בן פורת, 2013 [7]; Wann, Peterson, Cothran, & Dykes, 1999 [11]). אלימות צופים מתייחסת לתוקפנות שמטרתה לפגוע פסיכולוגית או פיזית בשחקן או בצופה מקבוצה יריבה או לגרום לנזק או הרס לרכוש (Coakley, 1998 [12]; Tenenbaum, Stewart, Singer, & Duda, 1997 [13]).

27. אלימות צופים נחקרה בהרחבה. חלק גדול מהמחקר התמקד **במודלים ביולוגיים** של תוקפנות, תוך בחינת הדמוגרפיה של המעורבים או הדינמיקה החברתית של אנשים. לדוגמה, מודלים ביולוגיים חקרו את תפקידן של גנטיקה, נירופיזיולוגיה והורמונים. במחקר מעבדה נמצא קשר בין רמות נמוכות יותר של קורטיזול לבין תוקפנות (van der Meij et al., 2015 [14]). **מחקרים דמוגרפיים קשרו בין גיל** (פרטים צעירים יותר) ועובדים לא מיומנים עם השתתפות בקבוצות הקשורות לאלימות בכדורגל (Roversi, 1991 [15]), בעוד שמחקרים על דינמיקה חברתית חקרו את התפקיד של **זהות וקונפליקט**

בין קבוצות בהתנהגות הקהל (Stott, Hutchison, & Drury, 2001 [16]). עם זאת, התחום היה מוקף בוויכוחים אידיאולוגיים ומתודולוגיים עם דיסציפלינות מסוימות המעדיפות גישה אפידמיולוגית או סקר, בעוד שאצל אחרות זווית הראייה ניסיונית ומבוקרת. כתוצאה מכך, הדבר הגביל את ההתקדמות המדעית, נוכח סירוב להחיל גישה רב-תחומית (Back, Crabbe, & Solomos, 1999 [17]; (Frosdick & Marsh, 2005 [18]).

28. תופעת האלימות באצטדיוני הכדורגל מתועדת היטב ומתייחסת לרצון של אוהדי ספורט לראות את הקבוצה האהובה עליהם מנצחת, מכיוון שניצחון יכול להתייחס להגדרה עצמית חיובית מופנמת או למיקום משופר בסביבה החברתית שלהם. הוכח כי זהו גורם מפתח בנוכחות במשחקים (Campbell, Aiken & Kent, 2004 [19]). לעומת זאת, אם ספורטאי או קבוצה נכשלים, חלק מהאוהדים עשויים לעסוק ב"ניתוק כישלון משתקף", כלומר, הם מתנתקים מהספורטאי או מהצוות, במקום להפחית את הדימוי העצמי הפנימי או להחליש את מיקומם בסביבה החברתית (Campbell et al., id, 2004). עם זאת, למרות שחלק מהאוהדים עוסקים ב-CORFing³, קורה לעתים קרובות שאנשים עדיין תומכים ו/או עוסקים בפעילויות סביב הצוות המזוהה שלהם, גם אם הצוות מפסיד ללא הרף. לפיכך, נטען כי השערת הרווח לבדה אינה מספיקה כדי להסביר את המעורבות, שכן לרוב העלויות עולות על הרווחים, ובכל זאת, התומכים ממשיכים להיות מעורבים בקבוצה. ג'ונס (2000) [20] בחן סיבות אפשריות מדוע אנשים ממשיכים לעסוק בתרחיש "כבוד בעלויות" והגיע למסקנה כי קיימות מספר התנהגויות מפצות המסייעות לשמור על מעורבות. התנהגויות אלה מקיפות את הזהות החברתית של הפרט ומוצעות כדי לעזור להוסיף ליתרונות העולים על העלויות, ובכך לעזור לשמור על מעורבות בפעולות הקשורות למעריצים, גם אם מועדון קשור ממשיך להפסיד.

גורמים תרבותיים, סביבתיים ופוליטיים

29. המניעים לאלימות נוצרים מתוך אספקטים חברתיים, מעמדיים, אישיים, כלכליים וסביבתיים. לפי פרבשטיין וסמיונוב (1990) [21] גישת ההתנהגות הקולקטיבית מתרכזת בדינמיקה של התנהגות המונים, תוך התייחסות לגורמים מצביים ונסיבתיים המעודדים אלימות. כאלה הם למשל המבנה הפיזי של המגרש, סדרי הפיקוח, חשיבותו של משחק מכריע והחלטות השופטים. האספקט הקולקטיבי שבהתנהגות האלימה מוצג כמאפיין שלה, המושפע ממאפייני הסביבה העירונית והספורטיבית. כפי שהם מציינים: "קבוצות ספורט בחברה המודרנית הופכות להיות קהילות של אמונה (Communities of Faith) לגורמי לכידות ולסמלים קהילתיים". לטענתם, האלימות בספורט היא תופעה מבנית של מערכת חברתית, המושפעת מהאקולוגיות האורבניות והספורטיבית שבתוכן פועלת הקבוצה. מימד

³ תופעה המשמשת לניתוק כשלון משתקף, שבאמצעותה אוהדי ספורט מגינים על ההערכה עצמית שלהם על ידי התרחקות מקבוצה שהם אוהדים.

התחרותיות בין הקבוצות השונות מכיל גם קונפליקטים חברתיים, אתניים ופוליטיים, וכן קונפליקטים כלכליים ומעמדיים. כל אלו עלולים להוות גורם לשימוש בפעולות אלימות, או לכל הפחות להוות קרקע נוחה לכך.

30. לפי תמיר (2021) [22], הספורט אשר מובנה ומשולב גם בתוך הפוליטיקה המדינתית, מאפשר לבטא דרכו מסרים אנטי-לאומיים אלימים. המסרים האלה מובעים באמצעות פרקטיקות תרבותיות – למשל שירי עידוד – כסמל לזהות וכמנוע של גורם מאחד בין אוהדים, אשר בבסיסם מוקיעים את השונה. אלה ממחישים את ניצולה של האלימות ככלי ללכידות סביב שנאת האחר. גם לפי רם, "כדורגל משמש כפונקציה מתרבתת", כאשר במרכזו של המשחק עומד מימושו של ערך החירות (רם, 2006, עמ' 155; 162) [23] המשחק עצמו מביע חופש, ולכן גם מייצר סוגים שונים של חירויות. לפיכך החופש, כערך מרכזי בכדורגל, מממש את ההזדמנות המתמדת שמציע המשחק לטיפוח לכידות חברתית קהילתית באמצעותו, הזדמנות אשר מהווה חלק חשוב מהקיום האישי של האינדיבידואל. כך, נאמר כי: "המשחק הוא בעל יכולת קירוב לבבות וליצירת אחווה בין בני אדם, אך משמש גם כמסגרת להתפרקות אי-סוציאליות של גורמי חברה שליליים, או מתועל בציניות על ידי פוליטיקאים ואנשי עסקים אינטרסנטיים לצורכיהם הפרטיים או לטובת אידאולוגיות לאומניות קיצוניות" (שם, עמ' 189 (ההדגשה במקור)). גישות אלה מסמנות את האלימות כמושרשת, בין השאר, בתוך המבנה התחרותי של המשחק עצמו או כתופעה תרבותית. לצידן, הועלו הסברים אחרים להמשך פועלה של האלימות בתוך המסגרת המדינתית בהתייחס לשאלת יחסי הכוחות הפוליטיים. נטען בספרות כי הסבר זה חל באופן ספציפי בישראל כיוון שזו חברה אשר בה לאומיות אתנית מהווה יסוד חזק הגובר לא פעם על היסודות הדמוקרטיים (יפתחאל, גאנם ורוחאנה, 2000) [24].

הסברים פסיכולוגיים לאלימות צופים: זהות, אישיות וקוגניציה

31. תיאוריות פסיכולוגיות חברתיות רבות נועדו להבין את הדינמיקה מאחורי החברות בקבוצה והשלכותיה על תפיסת החברים את עצמם ואת אחרים. תיאוריית הזהות החברתית של Tajfel and Turner (1986) [25] היא אולי הבולטת ביותר. תיאוריה זו מניחה שהחברות בקבוצה מהווה מקור משמעותי להערכה עצמית מכיוון שהיא מרכיב חשוב בזהות העצמית. יתר על כן, אנשים מזדהים עם קבוצות, ובגלל הצורך לשמור על הערכה עצמית חיובית, הם נוטים להעדיף את הקבוצה הפנימית שלהם על פני קבוצות אחרות (Tajfel & Turner, *id*, 1986). תיאוריית הזהות החברתית הייתה הבסיס לתיאוריות רבות שפותחו כדי להבין דינמיקה בין קבוצות. לדוגמה, מודל הזהות החברתית של פעולה קולקטיבית (SIMCA) מתאים את תיאוריית הזהות החברתית למסגרת פעולה קולקטיבית (van Zomeren, Postmes, & Spears, 2008 [26]) זהות חברתית נקשרת גם לאוהדי כדורגל ולאלימות של צופים (בן פורת, 2010 [7]; Wann et al., 1999 [11]). ההזדהות החברתית עולה בסכסוכים בין

קבוצות (Stephan, Ybarra, & Morrison, 2009 [27]) כגון תחרויות ספורט. הדבר מגביר את ההתאמה לעמדות החוץ-קבוצתיות והשליליות (Turner & Reynolds, 2011 [28]). לפיכך, כאשר גורמים פסיכולוגיים או מצביים הופכים את הזהות החברתית של פרטים לבולטת יותר, כגון מצב שבו זהות זו נמצאת בסכנה, פרטים באותה קבוצה תופסים ומגדירים את עצמם כדומים יותר וכך עשויים להתאים יותר לנורמות הקבוצה (סטפן ואח', 2009, לעיל [27]).

32. מאפייני אישיות: **רגישות לדחייה וצורך להשתייך**. לבני אדם יש רצון מולד להשתייך לקבוצות חברתיות. כפי שהוכיח מחקר על מוטיבציה של מעריצים, הרצון לחוות השתייכות לקבוצה מייצג מניע מרכזי של אוהדים (Trail & James, 2001 [29]; Wann, Schrader, & Wilson, 1999 [30]). בהתאם, הוכח כי תומכי כדורגל המשתייכים לקבוצה מסוימת מרגישים מחוברים לקבוצה חברתית גדולה יותר, ויש להם יותר קשרים חברתיים עם אחרים בקבוצה (Normansell & Wann, 2010 [31]; Wann, 2006 [32]). קבוצות חברתיות חשובות לבני אדם ודחייה מקבוצה חברתית מעוררת אי-נוחות חזקה. לפיכך, אנשים ינסו להימנע מאי-נוחות זו על ידי ניסיון להימנע מדחייה, ואחת הדרכים להשיג זאת היא על ידי התנהגות בהתאם לנורמות שהציבה הקבוצה (Dijker & Koomen, 2007 [34]; Ouwerkerk, Kerr, Gallucci, & Van Lange, 2005 [33]). אף על פי שהימנעות מסטייה היא תכונה כללית של בני אדם, ישנם הבדלים אינדיבידואליים, כאלה שאנשים מסוימים, יותר מאחרים, קולטים בקלות ו/או מגיבים יתר על המידה לרמזים ולאפיזודות של דחייה (Downey & Feldman, 1996 [35]). אנשים בעלי "רגישות דחייה" כזו עשויים להגיב בעוצמה לאיומי דחייה, בהשוואה לאנשים בעלי רגישות נמוכה לדחייה, ולהיות מוכנים יותר ויותר לציית לנורמות הקבוצה, כדי לא להידחות מהקבוצה. רגישות הדחייה זוהתה כהסבר להשתתפות בפעולות קולקטיביות פוליטיות. לאחר אפיזודה של דחייה, אנשים בעלי רגישות גבוהה לדחייה נוטים יותר לעסוק באלימות עם קבוצה חדשה ומקבלת, הן באופן כללי והן כנגד קבוצת חוץ ספציפית (Knapton et al., 2015 [36]). הדבר עולה בקנה אחד עם מחקרים קודמים המצביעים על כך שאנשים בעלי רגישות גבוהה לדחייה עשויים להיות קונפורמיים יותר כאשר זהותם מאוימת (Romero-Canyas et al., 2010 [37]). מחקרים מצביעים על כך שאנשים בעלי רגישות גבוהה לדחייה הנחשפים לנורמה הקובעת פעולה פוליטית, נוטים יותר להשתתף בהפגנות מאשר אלה אשר רגישותם לדחייה נמוכה (Bäck, Bäck, & Garcia-Albacete, 2013 [38]). כתוצאה מכך, סביר להציע כי אנשים בעלי **רגישות גבוהה לדחייה** עשויים להיות מוכנים יותר להשתתף באלימות של צופים, שכן קבוצות של תומכי כדורגל נוטות להיות אחידות באהבתן לקבוצתן ולכן הן מגובשות מאוד. הדבר אמור לרמוז שלכך שהם חשים גם לחץ חברתי להימנע מלהרוג מהנורמות הקבוצתיות, גם אם הן כרוכות באלימות.

33. קיים שילוב של רקע וגורמים מצביים המשפיעים על הסבירות לאלימות צופים באירוע ספורט (Spaij and Anderson, 2010 [5]). במהלך ארבעים השנים האחרונות, חוקרי מדעי ההתנהגות זיהו את הגורמים האלה ואת הצורך לפתח אסטרטגיות של בקרה חברתית הלוקחות אותם בחשבון.

תנאי מוקדם לאסטרטגיות אפקטיביות של בקרת קהל הוא **מודעות לגורמים הקשורים לאלימות צופים**. אלה כוללים את המשתנים הבאים:

· **גודל הקהל** ודפוסי העמידה או הישיבה של הצופים;

· **הרכב הקהל** במונחים של גיל, מין, מעמד חברתי ותמהיל אתני;

· **החשיבות והמשמעות** של האירוע עבור הצופים;

· **ההיסטוריה** של מערכת היחסים בין הקבוצות ובין הצופים;

· **אסטרטגיות בקרת המונים** בשימוש באירוע (משטרה, כלבי תקיפה, מצלמות מעקב או אמצעי אבטחה אחרים);

· **צריכת אלכוהול/סמים** על ידי הצופים נושא פחות משמעותי בישראל);

· **מיקום האירוע** (אתר ניטרלי או אתר בית של אחד היריבים);

· **סיבות הצופים** להשתתפות באירוע והציפיות שלהם לתוצאות (למשל הימורים על תוצאת המשחק או אירוע בודד בו);

· **חשיבות הקבוצה/מועדון/קהילה** כמקור לזהות עבור הצופים (זהות מעמדית, זהות אתנית או לאומית, זהות אזורית או מקומית, זהות מועדון או קבוצה).

ארועים במשחק (הבקעה/ספיגת שער, החלטות שופט מעוררות מחלוקת, הרחקות וכו').

התנהגות שחקנים ובעלי תפקידים המשלהבים את הקהל (קבוצה מארחת ואורחת).

34. עוינות ואלימות עשויות להיות מנוטרלות גם אם שחקנים ומאמנים יפרסמו הודעות פומביות המדגישות **כבוד למשחק וליריבים**. השימוש באנשי מקצוע ובעלי הכשרה מקצועית חשוב גם הוא, מכיוון שכאשר מנהלי אירועי ספורט שומרים על שליטה במשחק ומציגים דרישות **שהצופים מגדירים כהוגנות**, הסבירות לאלימות צופים פוחתת. כך למשל, השופטים יכולים גם להיפגש עם שתי הקבוצות לפני האירוע ולהסביר את הצורך להשאיר פעולות איבה מחוץ לשדה המשחק. מנהלי הקבוצה יכולים לארגן טקסי אחדות לפני המשחק, הכוללים חילופים של סמלי צוות והפגנות כבוד בין היריבים. טקסים אלה יכולים להיות מכוסים על ידי התקשורת, כדי שהמעריצים יוכלו לראות שספורטאים אינם רואים ביריבים שלהם אויבים. ברם, האסטרטגיות האלה מתנגשות עם אינטרסים של תקשורת מסחרית בהצגת

משחקים כשדה קרב ללא נשק; לכן, הבחירה הנדרשת היא קידום בטיחותם של אוהדים ושחקנים, אף כי הדבר עלול להקטין את רווחי התקשורת ואת הרווחים של בעלי הקבוצות.

אלימות לאחר הארוץ

35. בצפון אמריקה, פרקי האלימות ההרסניים ביותר מתרחשים בהתפרעויות לאחר ארועי ספורט, במיוחד אלה שההימור עליהם גבוה, כגון משחקי פלייאוף ואליפות. התפרעויות חגיגיות מתרחשות בקרב אוהדי קבוצות מנצחות, ואילו מהומות תסכול מתרחשות בקרב אוהדי קבוצות שסופגות תבוסות. ברם, שתי צורות ההתפרעויות הרסניות באותה מידה לרכוש, אם כי אבדן חיים הוא נדיר.

גם בישראל חזינו לא אחת בתופעות קשות של אלימות לפני ואחרי ארועים.

תובנות של חוקרים מהאקדמיה שהופיעו בפני הוועדה

36. חוקרים מהאקדמיה שהופיעו בפני הוועדה הדגישו היבטים מסוימים ביחס למניעים לאלימות אוהדים.

ד"ר גיא הוכמן, כלכלן התנהגותי, ציין כדלקמן:

"רובנו הרי רוצים להיות אנשים נורמטיביים, מוסריים, אנחנו רק לפעמים צריכים תזכורת לדבר הזה. בדרך כלל רוב האנשים הלא נורמטיביים, האנשים הבעייתיים זה קומץ. עכשיו, הקומץ הזה הוא מאוד דומיננטי ולכן אנשים חושבים שהרבה עושים את זה ויש לי לגיטימציה, הכוח של ההמונים הוא מאוד חזק."

גם ד"ר אוהד נחום, פסיכולוג קליני, ציין את תופעת הדה-אינדיבידואציה ביציעים (ההיטמעות בתוך ציבור רחב):

"זאת אומרת הפרט פתאום נוהג לא באופנים שהוא רגיל לנהוג בחיק משפחתו אלא באופנים אחרים, כמובן שהאופנים האלה יכולים להיות גם שליליים ואנחנו יודעים גם שאנשים הופכים להיות אלימים יותר כשהם נמצאים בקבוצות, אם אתה תשב ביציע אוהדים שרוב האוהדים מקללים יש סיכוי שאולי באיזשהו שלב תיפלט לך גם קללה למרות שאתה אדם מאוד תרבותי ולא קשור לזה."

כפי שהוסיף ד"ר אוהד נחום: "אנו יודעים שההתנהגות האלימה שאנו עוסקים בה תתרחש כי יש נורמה שמאפשרת זאת וברגע שאלימות נחוות כמקובלת היא תתרחש יותר, גם פרטים לא אלימים ינהגו באלימות בקבוצה שבה הנורמה היא אלימה....."

מבחינה פסיכולוגית כשהקבוצות והאוהדים הופכים להיות פראנואידים או המטרה מקדשת את האמצעי 'אני נלחם בשופטים שהם "נגד" הקבוצה, נלחם נגד קבוצה אחרת יריבה ואז אני בעצם 'יוצא למלחמה' כהגנה עצמית."

הוסבר כי אוהדים אלימים נוהגים להעביר את האחריות לאלימות למי "שגרם" לפרט להיות אלים - השופט, הבעלים של הקבוצה או הקבוצה היריבה.

בנוסף, ד"ר נחום ציין כי קבוצות מתאגדות אחרי מנהיג: "כשיש הנהגה טובה אפשר לקחת את ההתאגדות לכיוונים פרודוקטיביים וחיוביים".

37. ד"ר נחום הציע לצמצם נורמות שליליות באמצעות מפגשי אוהדים, פעילויות חברתיות, מתן כבוד לאוהדי היריבה ועוד. חשוב ליצור הזדהות חיובית ולתת תימרוץ חיובי באמצעות צילום תמונות משפחתיות באצטדיון וצילום מופחת של אלימות, ציון לשבח לשחקן על התנהגות ספורטיבית בסוף כל משחק וציון התנהגויות חיוביות של קבוצה בסיום כל משחק על ידי המשקיף בדו"ח.

ד"ר נחום ציין את החשיבות של תנאים פיזיים נאותים ומניעת דוחק בכניסה למגרש.

בתחום הענישה, הוסברה על ידיו החשיבות של ענישה עקבית ויעילה כלפי כל הגורמים, דבר התורם לתחושת ההגינות בענישה. הוא ציין כי: "פגיעה באוהדים 'חפים' מגבירה את האלימות משום תחושת העוול" והוסיף כי רוב העבירות מתרחשות כאשר אין פיקוח וקיימת אנונימיות. לכן, הזיהוי הוא משמעותי: "אחריות הקבוצות להטיל חובה על הסדרנים לבדוק תעודות זיהוי, ברגע שמישהו יודע שהוא יהיה מזוהה בעת העבירה זה יצור הרתעה".

ה. האכיפה המדינתית מול המתפרעים והיחס בינה לבין סמכויות ההתאחדות

סמכות ההתאחדות לפעול מול האוהדים המתפרעים עצמם

38. בשיח הציבורי, כמו גם במהלך דיוני הוועדה, נשמעה לא אחת הטענה כי יש לפעול מול האוהדים המתפרעים עצמם, האחראיים למעשים הפסולים, ולא מול הקבוצות, דבר הפוגע גם באוהדים הנורמטיביים. כך, למשל, ציין מר גל קרפל, נציג ארגון אוהדים "בועטים את הגזענות מהמגרשים":

"אנו יושבים במשחקים ועורכים דוחות שבועיים, גם דוחות סיכום סיכוב וגם דוח שנתי ששם יש גם את הנתונים ההשוואתיים ומצטרף לדעתו של מר שי גולוב ושל מר ניצן זידן, מארגון "היציע", ארגון אוהדי קבוצות הספורט בישראל שטוען יש מרמור נגד האלימות והגזענות במגרשים וגם בדרכי הטיפול שהרבה פעמים רוב האוהדים מרגישים שחוסר השיתוף שלהם פוגע בהם. בעיקר העניין של ענישה קולקטיבית, אנחנו תופסים את זה כמאוד לא הוגן, מאוד לא מוסרי ובעיקר זה כורת את הענף שעליו יושב הכדורגל שזה האוהדים עצמם, אנחנו מתנגדים למעשים שלהם, אנחנו ה"חפים" אלה שנפגעים זה פשוט מרחיק את האוהדים הטובים מהמגרש, זה לא מרחיק את האוהדים הבעייתיים, הם יגיעו לא משנה מה."

39. הסמכות לפעול מול האוהדים המתפרעים נתונה לגורמים המדינתיים. הסמכות של ההתאחדות לכדורגל לטפל באופן ישיר בתופעת ההתפרעויות של אוהדים במגרשי הכדורגל היא מוגבלת. האוהדים המתפרעים הם האחראים הישירים והמיידים לביצוע העבירות ואילו קבוצות הכדורגל נושאות באחריות בעלות אופי מישני, אם באחריות ישירה ואם באחריות שילוחית (ראה פרקים ט-י להלן). למרות מצב דברים זה, אין כיום סמכות להתאחדות לכדורגל לפעול מול אוהדי הכדורגל ברמה המשמעתית. מקור הסמכות של ההתאחדות לכדורגל לקיים מערכת משמעתית הוא תקנוני ההתאחדות (יצוין כי לפי סעיף 10 לחוק הספורט, תשמ"ח-1988, על התאחדויות הספורט להתקין, בין היתר, תקנונים בתחום המשמעת). התקנונים מהווים נורמה חוזית המחייבת את המועדונים, בעלי התפקידים במועדונים והשחקנים. אלה צדדים הנרשמים להשתתפות במשחקים במסגרת ההתאחדות לכדורגל ובכך הם מקבלים עליהם את תקנוני ההתאחדות וההוראות לפיהם. לאופי החוזי של תקנוני התאחדויות בתחום הספורט, ראו, למשל, Rosmarijn van Kleef, סעיף 127 להלן). תקנון המשמעת הוא אחד המופעים של "חווה כפוי" (ל"חווה כפוי" ראה מ' דויטש "החווה הכפוי והחופש מהתקשרות בחווה" עיוני משפט טז (תשנ"א-תשנ"ב) 35) אוהדי כדורגל אינם רשומים לפעילות במסגרת ההתאחדות לכדורגל, אינם צדדים לתקנונים ואינם כבולים מכוחם. הם אינם כפופים לדין המשמעתית.

40. מציאות זו מגבילה את אפקטיביות הטיפול של ההתאחדות בתופעת ההתפרעויות ומאפשר לה לפעול במישור המשמעתית רק בעקיפין, באמצעות הגורמים הכפופים לסמכות ההתאחדות.

בהינתן היעדרה של סמכות להתאחדות לפעול במישור המשמעתית כנגד אוהדים מתפרעים, מתעוררת השאלה אם עשויה לצמוח עילת תביעה להתאחדות לכדורגל כנגד אוהדים אלה, במסגרת המשפט הפרטי.

כאמור, לא קיימת יריבות חוזית בין ההתאחדות לבין האוהדים. ההתקשרות החוזית של האוהדים היא עם הקבוצות, המוכרות להם את הכרטיסים. עם זאת, עשויה להתקיים זיקה נזיקית בין הצדדים. באה בחשבון, בהקשר זה, הטלת אחריות על אוהדים, כלפי ההתאחדות לכדורגל, מכוח דיני גרם הפרת חוזה (סעיף 62 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש]). ההתפרעות של האוהדים מובילה להטלת אחריות משמעתית על הקבוצה. כאמור, תקנון המשמעת הוא יצירה חוזית. התפרעות האוהדים גורמת אם כן להפרת החוזה של הקבוצה כלפי ההתאחדות לכדורגל. זאת, כאשר האוהדים יודעים על קיומו של חוזה כאמור (תקנון המשמעת). אם מוטלת על הקבוצה אחריות משמעתית בגין הארוע, מסתמא האוהדים פעלו ללא "צידוק מספיק", לפי דיני גרם הפרת חוזה.

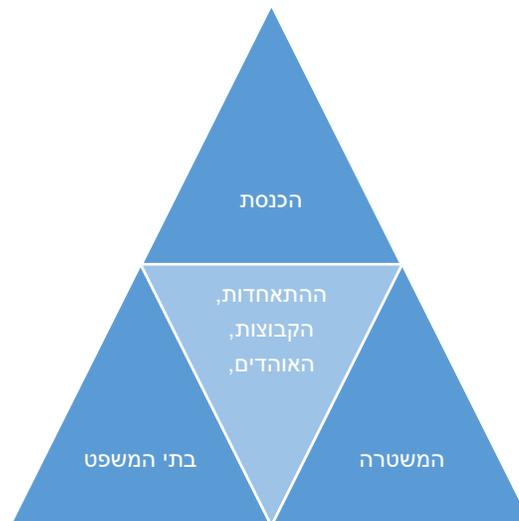
אין לכחד, עם זאת, כי קונסטרוקציה משפטית זו מעוררת קשיים. על-אף האיפיונים החוזיים, ההתאחדות פועלת בנדון כרגולטור, באופן שיש בו הקבלה לפעילות מכוח המשפט הציבורי. בנוסף, לטובת ההתאחדות עשויה אמנם לצמוח תביעה לקבלת צווי מניעה שימנעו חזרה על הפעילות הפסולה בעתיד, אולם ככל שמדובר בתביעה לפיצוי בגין נזק, שאלה היא כיצד יתבטא הנזק להתאחדות לכדורגל, בתור שכזו (להבדיל מהנזק לאינטרס הציבורי הכללי והמופשט).

41. חלופה משפטית אחרת, אשר אותה ניתן לשקול, היא כי קבוצות תדאגנה לכך שב"חווה הכרטיס" בינן לבין האוהדים, תיכלל הוראה המקנה עילת תביעה להתאחדות לכדורגל כנגד האוהד המתפרע. הדבר ניתן להיעשות באמצעות המוסד של חווה לטובת צד שלישי, על פי סעיפים 34 – 38 לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973.

42. למרות שנראה כי קיימת היתכנות משפטית לכך שקונסטרוקציות אלה תימצאנה תקפות, בהיקף כזה או אחר, ההיתכנות המעשית שלהן נמוכה. בסיס המידע ביחס לאוהדים המתפרעים אינו מצוי בידי ההתאחדות לכדורגל, אלא בידי הקבוצות. בנוסף, אין ההתאחדות ערוכה לניהול תיקים אזרחיים מעין אלה באופן שוטף ועקבי והיערכות כזו תטיל עלויות בעייתיות. כמו-כן, ה"צבע" הרגולטורי של ההתאחדות הוא היסוד הדומיננטי בפעילותה וניהול תיקים אזרחיים בנדון חורג מליבת התפקיד של ההתאחדות, המקביל, כאמור, לתפקידו של רגולטור במסגרת המשפט הציבורי. איננו מוצאים לנכון, אם כן, להמליץ על כיוון פעולה זה. לעומת זאת, יש מקום לכך שיהיה על הקבוצות לנקוט "רגולציה עצמית" מתאימה בהקשר לאוהדים, כמפורט בפרק ז להלן.

43. הנה כי כן, במסגרת משולש הכוחות שבשלושת קודקודיו מצויים ההתאחדות, הקבוצות והאוהדים. סוגיית האחריות של הקבוצות למעשי אוהדים היא סוגייה שהטיפול בה אינו פשוט.

באופן סכימטי, ניתן לצייר את המערך של הגורמים המעורבים והקשורים לעניין זה כמשולש פנימי שבו שלוש פאות: פאה אחת היא ההתאחדות, פאה שניה הן הקבוצות ופאה שלישית האוהדים, וכל כולו של משולש זה כלוא בתוך משולש חיצוני החולש על כלל הסוגיה, המייצג את שלוש רשויות השלטון שעיקר הכוח בעניין המאבק באלימות מצוי בידיהן, קרי: הכנסת, המשטרה ובתי המשפט.



44. כאמור לעיל, בדיונים בפני הוועדה נשמעה שוב ושוב הטענה, מפי נציגי קבוצות, אוהדים והתקשורת, כי יש לפעול כנגד האוהדים המתפרעים עצמם ולא כנגד הקבוצות, אשר אינן נושאות באשמה בגין ההתפרעויות. דא עקא, קיים כשל ברור בהצגת שני המסלולים (פעילות ההתאחדות מול הקבוצות ופעילות הרשויות מול האוהדים המתפרעים עצמם) כשני מסלולים חלופיים. אין חולק על כך כי ראוי שרשויות האכיפה תפעלנה באופן אפקטיבי מול האוהדים המתפרעים. אפס, אם וככל שהפעלת האמצעים המצויים בידי ההתאחדות לכדורגל עשויה לתרום להעצמת הסילוק של תופעות פסולות, ראוי כי פעילות זו תהא מצטברת לפעילות של רשויות האכיפה. כל מסלול והגורם המופקד עליו, ועל כל הגורמים המופקדים על מסלול נתון לפעול למיצוי היתרונות הגלומים באותו מסלול, ללא תלות בגורם האחר.

המלצות לרשויות המדינתיות

45. האצבע המאשימה שהועלתה על ידי צדדים שהופיעו בפני הוועדה הופנתה בעיקר כלפי גורמי האכיפה (המשטרה) וגורמי השיפוט (בתי המשפט), תוך טענה בדבר אוזלת יד עקבית של גורמים אלה בטיפול בתופעת האלימות. דומה כי אף משרד התרבות והספורט, שנציגו הבכיר (מר עופר בוסתן, ראש מינהל הספורט במשרד התרבות והספורט) הופיע בפני הוועדה, אינו מרוצה מהדרך שבה נוהגים גורמי האכיפה, אולם מדרך הטבע, בהיותו של משרד התרבות והספורט גורם ממשלתי, הוא עצמו מפנה למגבלות תקציביות, בעיקר של המשטרה, המונעת מהמשטרה להקצות יותר משאבים לפעילות של מניעה ואכיפה של הוראות הדין בהקשר של אירועי ספורט. כמו כן, נציגי משרד התרבות והספורט מצביעים על מגבלות משפטיות שהם עדים להן כאשר מועלים רעיונות שאמורים לסייע במניעת התפרעויות ובאכיפת החוק (כגון שימוש נרחב במערכות טכנולוגיות לזיהוי אוהדים באמצעות מצלמות המותקנות באצטדיונים), תוך שהם מביעים תקווה כי הגורמים הרלוונטיים שהסמכויות בעניין זה בידיהם, הרי הם הכנסת ומשרד המשפטים, יאפשרו בעתיד שימוש מידתי באמצעים שכאלה.

46. מובן כי בכל הנוגע לאכיפת החוק כלפי המתפרעים האינדיווידואליים באמצעות רשויות מדינתיות, אין בידי ההתאחדות אלא להמליץ לרשויות המדינה על נקיטת מנגנונים משופרים ואין ביכולתה של ההתאחדות לפעול לקידום הצעות כאלה באופן עצמאי. הוועדה שמעה נציגים של רשויות אחרות, בנסיון להעריך אם ניתן להציע שיפורים כאמור: מר עופר בוסתן, ראש מינהל הספורט במשרד התרבות והספורט; טפסר בכיר חיים תמם, מהרשות הארצית לכבאות והצלה; ורפ"ק איציק אמיר, ראש מדור ספורט במשטרת ישראל.

47. חוק איסור אלימות בספורט, תשס"ח-2008, מהווה נדבך מרכזי לפעילות המדינתית בתחום הנדון. הוא מסדיר, בין היתר, את הרישוי וההתנהלות של כוחות האבטחה במגרשים וקובע דרכים לאכיפה מהירה של החוק על מתפרעים, באמצעות המשטרה.

48. המועצה הלאומית לספורט, הפועלת במסגרת משרד התרבות והספורט, הקימה במהלך חודש ספטמבר 2022 ועדת מישנה לעניין מניעת אלימות, בראשות מפכ"ל המשטרה לשעבר, מר דודי כהן. ועדה זו עתידה להתכנס אחת לרבעון ולקיים דיונים לפני תחילת עונת ספורט, אשר בהם יוצגו תכניות ויעדים לעונה. ועדת המישנה תקדם שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה וגופים אחרים הפועלים בתחום הספורט, תפעל לריכוז ואיסוף מידע על ידי היחידה הייעודית לנושא הנדון במשטרת ישראל ותבצע פעולות הסברה וחינוך.

ועדת המישנה הוקמה בעקבות המלצות עבודת המטה שערך מינהל הספורט במשרד התרבות והספורט, בתחום של מניעת אלימות וגזענות בספורט.

49. מר דודי כהן הופיע בפנינו ופרש את משנתו בנדון. הוא הדגיש כי לא ניתן יהיה לטפל באלימות אלא בתהליך חברתי הנשען על חינוך, הטמעת ערכים ושינוי כללי של דפוסי התנהגות.

אין ספק כי שינוי חברתי וחינוכי כללי, המקדם סובלנות וריסון עצמי, עשוי להוות פתרון אופטימלי על מנת לשרש התפרעויות, או למצער לצמצם אותן. ראוי כי כל גורם אשר ביכולתו לקדם תהליך זה יתרום את תרומתו. דא עקא, באמרנו כי כך ראוי, אמרנו את המובן מאליו ולא הבענו אלא תקווה כללית שאין בה כדי להקנות כלים מעשיים וקונקרטיים לטיפול בתופעת ההתפרעויות. עלינו לנסות ולאתר צעדים קונקרטיים הניתנים ליישום בטווח קרוב, אשר ישפרו את מצב הדברים, עד אשר החזון החינוכי והחברתי יגיע לידי הגשמה.

50. בין המוזמנים שהופיעו בפני הוועדה נמצא ראש מדור ספורט במשטרה, רפ"ק איציק אמיר. מדבריו החשובים למדנו כי בשנת 2017 הוקמה במשטרת ישראל יחידה למניעת אלימות בספורט שהייתה "גדולה ורחבה" והוקצו לה 33 תקנים. לימים (עקב מיצוי התקציב ותקופת הקורונה שבה המשחקים התנהלו ללא קהל) היחידה נסגרה והיא למעשה לא קיימת מאז שנת 2021. לאחרונה, בעקבות אירוע אלימות קשה נוסף, התקיים דיון בכנסת ולאחריו ועדה משותפת לשלושה משרדי ממשלה החליטה להחזיר לפעילות יחידה "במתכונת מצומצמת", אשר עדיין לא הוקמה בפועל. יש כיום בכל משטרת ישראל "חוליה" של שלושה שוטרים, ה"שומרת על הגחלת" וכשאכן תוקם היחידה, יהיו בה הפעם 11 תקנים, כאשר רק חמישה תקנים מתוכם יהיו תקנים אורגניים של היחידה וששת התקנים האחרים יוקצו לטובת קצין אחד בכל מחוז.

הנה כי כן, לצערנו, בד בבד עם התעצמות התופעה של האלימות בספורט אנחנו עדים לצמצום משמעותי בתקציב ובכח האדם שהמשטרה מעמידה במסגרת גוף ייעודי למאבק באלימות בספורט. כשתוקם, תפעל בהקשר זה יחידה קטנה שהיא למעשה רק גורם מנחה ומלווה של הפעילות שתבצע על ידי המשטרה בשטח, בטיפול ובאחריות של כל מחוז ומחוז, כאשר בכל מחוז רק תקן אחד יהיה מוקצה לעניין חשוב זה.

פעילות היחידה הזו, כאשר היא פעלה במתכונת המקורית שלה, הייתה נדבך חשוב בחיזוק ההיערכות כנגד התפרעויות. ראוי להדגיש בעניין זה את ההיבט המודיעיני. בעידן הרשתות החברתיות יש בידי המשטרה כלים מוגברים לאיסוף מידע קריטי טרם המשחקים, בדבר הכוונה של אוהדים לפעול באופן פסול. היינו רוצים לקוות כי היבט זה ימצא את מקומו הראוי בין יתר הכלים הנתונים בידי המשטרה. ברם, דומה כי ליחידה במתכונתה המצומצמת לא יהיו מערכי מודיעין ובילוש משל עצמה ולמעשה הנושא הזה יישאר בידי מערך המודיעין הכללי של המשטרה אשר נאלץ להתמודד עם משימות רבות אחרות. נוכל רק לקרוא לכך שתחום המאבק באלימות בספורט לא יימצא בתחתית סולם העדיפויות.

51. בהינתן העובדה כי האכיפה המדינתית ביחס לטיפול באלימות במגרשי הכדורגל אינה מצויה תחת סמכות ההתאחדות לכדורגל, ונוכח הקמת ועדת המישנה לטיפול בעניין זה על ידי משרד התרבות והספורט, סברנו כי בגיבוש המלצות הוועדה ראוי למקד מבטנו בהיבטים הניתנים במישרין לטיפול על ידי ההתאחדות או המצויים למצער במימשק שבין סמכות ההתאחדות לבין רשויות האכיפה המדינתיות. מימשק כזה קיים בהקשר להסדרי האבטחה במגרשי הכדורגל. נדון בו בפרק כ של דו"ח זה.

52. נוכח האמור לעיל, נסתפק, בהקשר לאכיפה המדינתית, בהתייחסות לשלושה היבטים:

- דיעה אשר נשמעת לא אחת בשיח הציבורי והושמעה גם בדיוני הוועדה, היא כי ראוי היה שיוקצו שופטים יעודיים במערכת בתי המשפט, לטיפול בעניין ההתפרעויות. זאת, כיוון שהעבירות המתבצעות במגרשי הכדורגל אינן נתפסות כחמורות דיין על ידי בתי המשפט, אשר דנים בעבירות בתחום הכדורגל על רקע עבירות חמורות יותר.

- הושמעה בפני הוועדה ביקורת כלפי צווי ההרחקה הניתנים כנגד אוהדים מתפרעים ומידת אכיפתם. כך, למשל, מר דניאל שמיס הציג עבודת תואר שני שנכתבה על ידיו בתחום של מדיניות ציבורית, ולפיה בתי המשפט אינם מוציאים צווי הרחקה לתקופה האפשרית המירבית, או לתקופה קרובה לכך. הצווים אינם נאכפים ואין מעקב מסודר במשטרה על המורחקים. לעומת זאת, באנגליה ובגרמניה מדיניות ההרחקות היא מחמירה בהרבה.

עוד נטען בפני הוועדה כי הצווים מתייחסים בדרך כלל לאותו מגרש אשר בו ארעה ההתפרעות, בעוד שכאשר מדובר באוהד של הקבוצה האורחת, ממילא אין הוא צפוי לחזור לאותו מגרש אלא כעבור זמן רב.

יצוין כי חוק איסור אלימות בספורט מאפשר לשוטר להרחיק אוהד מהמגרש על אתר (סעיף 12(ב) לחוק) ומאפשר לקצין משטרה להוציא צווי הרחקה לתקופה שלא תעלה על ששים ימים (ראה סעיף 13(ב) לחוק).

- קיימת יוזמת חקיקה הכוללת התקנת תקנות לחוק איסור אלימות בספורט שתאפשרנה לכוחות המשטרה להטיל קנסות מינהליים על אתר, על אוהדים מתפרעים, במגרשי הכדורגל עצמם.

53. באשר לנושא הראשון שנזכר לעיל (הצורך בהקמת בתי משפט יעודיים), לא הוצגו לוועדה נתונים בדוקים וסדורים המצביעים על גישה מקילה של בתי המשפט כלפי מתפרעים במגרשי הכדורגל. לא די לשם כך בהצפת מקרה קונקרטי כזה או אחר, על-מנת להסיק מסקנת-רוחב מבוססת בנדון. הענישה בתיק פלילי לעולם תלויה בנסיבות הכוללות של המקרה הנדון. אכן, לא מן הנמנע כי התודעה שלפיה מתקיים במגרשי הכדורגל "מרחב הרשאה" רחב מהרגיל, הגורם לכך שאוהדים מרשים לעצמם התנהלות בלתי-נורמטיבית (ראה פרק ד לעיל) משפיעה גם על רמת הענישה כלפי מתפרעים. ברם, השאלה אם כך הוא אמנם המצב, מבחינת המדיניות השיפוטית, אינה ניתנת להערכה סתמית. שאלת ההחמרה או ההקלה, בהשוואה לתחומים אחרים, היא עניין לבחינה בכלים מחקרניים מקובלים, ככל שהדבר אפשרי נוכח השונות הרבה באיפיונים הנסיבתיים של התחומים השונים.

הפסיקה נוהגת לא אחת להחמיר בענישה, בתחומים שונים, כאשר היא משתכנעת כי תופעה פסולה מסוימת הפכה ל"מכת מדינה". יתכן שיש מקום להכיר בכך כאשר עסקינן בהתפרעויות במגרשי כדורגל, אולם אין זה עניין לחקיקה או להמלצות של וועדת בדיקה כלשהי, אלא למדיניות שיפוטית המתגבשת בבתי המשפט, תוך שימוש בעקרון העצמאות השיפוטית.

ברור כי האלימות במגרשי הכדורגל היא רק אחד מהנושאים הדורשים תשומת לב שיפוטית מיוחדת. אין בפני הוועדה פרספקטיבה הולמת ביחס למכלול הצרכים והמשאבים של מערכת בתי המשפט ולתעדוף המתבצע על-ידיה ביחס לעניינים שונים. עם זאת, מומלץ כי משרד המשפטים ישקול תיקון חקיקה אשר קובע מסלול מהיר לדיון באישום בגין אלימות במגרשי הכדורגל. ככלל, נראה כי אין מדובר בתיקים סבוכים במיוחד מבחינה עובדתית, כך שאין אלה תיקים תובעניים מבחינת השקעת הזמן השיפוטי לדיון בהם.

54. באשר לסוגיה השנייה שנזכרה לעיל (צווי ההרחקה), נדרשת החמרה בתוכן הצווים ושיפור האפקטיביות של אכיפתם. ראוי כי ביחס להתפרעות שגרמה נזק גוף החוק יקבע תקופת הרחקה מינימלית של שנה או יותר מכך, מכל מגרש כדורגל שבו משחקת הקבוצה האהודה. יוער, כי כפי שפורסם לאחרונה, רשויות האכיפה בפולין עצרו אוהדים אשר החדירו פירוטכניקה ואוהדים אלה הורחקו לשלוש שנים מכל המגרשים, בנוסף לכך שהוטל עליהם קנס של כ-1,000 יורו.

יצוין עוד כי לפי סעיף 18(ב) לחוק איסור אלימות בספורט, האדם שהורחק מחוייב להתייצב במשטרה ולשהות בתחנה כשעה טרם המשחק עד שעה לאחר סיומו. יש לקיים בקרה סדורה, עקבית ואמינה בדבר מילוי חובה זו. ככל שהדבר אינו נעשה כיום, יש לפעול על מנת לתקן את המצב.

עם זאת, אין לכחד כי מדובר באמצעי אשר נפקותו מוגבלת למדי. הוא יוצר מניעה (תחומה בזמן) מפני חזרת האוהד הנתון על מעשיו, אך אין בו כדי לייצר הרתעה חריפה כלפי הכלל. יש גם לקחת בחשבון,

בהקשר לאכיפת הצווים, כי ללא מערכת ממוחשבת יעילה במגרשים לזיהוי אישי של מציג כרטיס הכניסה, תוך הצלבה למערכת ממוחשבת של צווי הרחקה, ספק אם תימנע באופן יעיל דיו הכניסה של האוהד המורחק למגרשים.

55. האמצעי השלישי שהוזכר לעיל (הטלת קנסות מינהליים במגרשים, על ידי המשטרה) הוא **אמצעי מבטיח, בעל פוטנציאל גבוה להפחית באופן משמעותי תופעות של אלימות**. האפקט המרתיע הוא גלוי. פתיחת הליכים פליליים בגין התפרעות במגרש הכדורגל אינה צעד שגרתית ולאזהדים בעלי נטיה אלימה ברור כי הליכים כאלה יינקטו רק לעתים רחוקות למדי. הסיכוי להיתפס והסיכוי לעמוד לדין פלילי הם גורמים מרכזיים בשקילת אפקט ההרתעה. ככל שהסיכוי לפתיחת הליך הוא נמוך, ומועד פתיחתו נראה רחוק, ההרתעה נחלשת. בעניין הקנס המינהלי המוטל במגרש עצמו מתקיים יסוד המיידיות בענישה, המהווה גורם מרכזי בהרתעה (ראה, למשל, דבריו בפני הוועדה של ד"ר גיא הוכמן). בנוסף, עיכוב האוהד על ידי המשטרה, לצורך הטלת הקנס, יתבצע לרוב באופן גלוי, תוך שאזהדים אחרים רואים את הארוע. גם היבט זה מוסיף רבות להרתעה. לבסוף (ואולי בתחילה): עסקינן בצעד ה"פוגע בכיס" של האוהד, באופן מיידית, כך שהעונש הוא מוחשי ומהיר. את הקנס תוכל המדינה לגבות באמצעים האפקטיביים הנתונים למדינה בפקודת המסים (גבייה). להערכה כי "פגיעה בכיס" של האוהד תיצור הרתעה יעילה, ראו גם דבריו של ד"ר אוהד נחום בפני הוועדה.

הוועדה קוראת להשלמה מהירה ככל האפשר של המהלך החקיקתי בעניין זה, כך שהמשטרה תוכל להטיל במגרשים קנסות מינהליים על המתפרעים. הפעלה נמרצת ועקבית של אמצעי זה עשויה להיות "game changer" במערך הלחימה בתופעת ההתפרעויות.

ראו המלצה מס' 1 בפרק "ריכוז ההמלצות" בסיום הדו"ח.

(***הערה**: ההפניות האחרות להמלצות בדו"ח מתייחסות אף הן לפרק "ריכוז ההמלצות", בהתאם לספרור ההמלצה בפרק האמור).

ו. חיזוק הזיקה בין הקבוצות לבין האוהדים

56. התפקיד של "פקיד קישור" (supporter liaison officer) בין קבוצה לבין אוהדיה מוכר היטב באירופה.

ה- UEFA Safety and Security Regulations, משנת 2019, קובעים כדלקמן, בסעיף 5:

"Cooperation and Communication with Supporters

5.01 Associations and clubs are encouraged to develop and maintain proactive and regular communication with supporters and their representatives in order to generate a partnership as well as resolve problems.

5.02 Associations and clubs should consider preparing a supporters' charter outlining mutual expectations and obligations.

5.03 Associations and clubs should appoint a supporter liaison officer to act as the key contact point for supporters."

ראו גם סעיף 35 ל- UEFA Club Licensing and Financial Fair Play Regulations.

מינויו של פקיד קישור עם האוהדים הוא אם כן בגדר חובה המוטלת על הקבוצות, כאשר ביחס לחובה ה"אמורפית" לקיום שיתוף פעולה עם האוהדים, הכללים האמורים מסתפקים ב"עידוד" של שיתוף הפעולה. כפי שנמסר לוועדה במהלך הדיונים, בישראל נוהגות קבוצות לקבוע כי בעל תפקיד כזה או אחר בקבוצה ישמש גם כגורם מקשר מול האוהדים.

57. מבחינה סוציולוגית, שיתוף האוהדים בתהליכי קבלת ההחלטות של קבוצות הכדורגל ובהתארגנות לקראת משחקים עשויה להקל מאוד על הכוונת התנהגויות של אוהדים לכיוונים קונסטרוקטיביים. יש בכך כדי להפוך את היחס בין קבוצה לבין אוהדיה ל"אנחנו", להבדיל מ"אנחנו והם".

ואמנם, מומחים וגורמים אחרים שהופיעו בפנינו חזרו והדגישו את החשיבות המיוחדת של קיום קשר רציף של קבוצה עם האוהדים. ראו, למשל, דבריו של ד"ר גיא הוכמן. כן ראו את דבריו של מר שי גולוב, מנכ"ל ארגון אוהדים "היציע":

"חשיבותו של קצין הקישור ברמת המועדון שיש קשר, שיש מישהו בתוך המועדון שעובד איתך, שמטפלים, שיש תיאום, אחרת זה מתסכל, לתת לאוהד בכלל ביטוי זה מוריד המון מהמתח להביע עמדה, שיש יכולת להשמיע קול במערכת, למשל בבתי הדין, לתת תמריצים חיוביים ותקצוב לאוהדים, הגברת המודעות בעבודה פנימית קהילתית. עניין של נורמות, גורם לאנשים להרגיש שותפים. היום זה לא מתנהל ככה".

ראו גם דבריו של מר גל קרפל, נציג ארגון אוהדים "בועטים את הגזענות מהמגרשים", שהובאו לעיל, ודבריו בפני הוועדה, של מר דניאל שמיס.

קשר כזה בין הקבוצה לבין האוהדים יכול שיטפל הן במניעת תופעות שליליות והן בתמיכה אקטיבית בצעדים חיוביים של קידום העידוד התקין. פקיד הקישור מהווה כתובת לאינטראקציה סדורה ולהחלפת מידע בין הקבוצה לבין האוהדים, ולהפגת מתחים בין הצדדים.

יצוין כי אופ"א מקיימת תוכנית הדרכה בת מספר ימים לפקידי קישור, אשר נועדה להדריך אותם במשימתם. ראה פירוט ב- https://uefaacademy.com/wp-content/uploads/sites/2/2020/03/20200306_Uefa_SLO_Brochure_BD_final.pdf

כמפורט בתכנית זו, לפקידי הקישור מועברים כישורי תקשורת, תובנות ביחס לתרבות הספציפית של הקבוצה ואוהדי הקבוצה, דרכים ליצירת אמון מול האוהדים, אופן העבודה מול רשויות המדינה ועוד.

זאת ועוד, אופ"א מחייבת שבמשחקים המאורגנים על ידה, הקבוצה האורחת תגיע עם סדרנים (שבחלק גדול מהמקרים הם SLO's) מטעמה כדי להקטין מחד את סכנת ההתרחשות של מקרים אלימים ומאידך, לסייע לקבוצה המארחת ולרשויות האכיפה במקרה שבו אוהדי הקבוצה האורחת נוקטים או מעורבים במעשי אלימות.

58. הדרך המיטבית לטיפול קשר זה היא באמצעות כך שיוקמו ארגוני אוהדים. מובן כי התארגנות מעין זו אינה יכולה להיות מוכתבת על ידי ההתאחדות, אולם רצוי כי פקיד הקישור של קבוצה עם האוהדים יחתור להקמת ארגון כזה, אשר יוכל להוות גורם ריכוזי המייעל את ההידברות מול האוהדים. בנוסף, הקשב של ציבור אוהדים לארגון אוהדים יהיה מסתמא משופר, לעומת הקשב של האוהדים לנציגי ה"מסד" – הקבוצה עצמה.

זאת ועוד: ארגוני אוהדים מכירים היטב את אותם אוהדים המובילים התנהלויות פסולות ביציעים ובידיהם לשתף את הקבוצה במידע מתאים, על מנת שהקבוצה תוכל להיערך בהתאם. בנוסף, ארגוני אוהדים יכולים לקיים, באמצעות הרשות החברתיות, הסברה הולמת לאוהדים בדבר הנזקים שהתפרעויות גורמות, לא רק לאינטרס הציבורי ולערכים חברתיים, אלא גם לקבוצה עצמה, נוכח עונשים העלולים להיות מוטלים עליה.

מובן כי בהיעדר ארגון אוהדים לקבוצה נתונה, על פקיד הקישור לפעול בעצמו מול ציבור האוהדים, בדרכים הנתונות בידיו. בין היתר, יש בידיו של בעל תפקיד זה לייצר תחושת שיתוף המקדמת התחשבות הדדית בשאיפות, באמצעות הספקת אביזרי עידוד, ניתוב משאבים מסוימים שיוקצו על ידי ההתאחדות לצורך מטרות חיוביות כגון רכישת אמצעי עידוד בלתי-מסוכנים, ועוד.

59. יודגש כי התפיסה בדבר החשיבות של קיום יחס שיתופי בין קבוצה לבין אוהדיה, תוך תמיכה אקטיבית של הרגולטור (ההתאחדות), אינה נשענת על תקוות גרידא, אלא על בסיס סוציולוגי מדעי. הרוב המכריע של אוהדים מבקש להפיק מן ההגעה למגרשים חוויה ספורטיבית ותחושת העצמה אישית נוכח ההזדהות עם הישגי הקבוצה האהודה. גם "אוהדים מושבעים" אשר קיים אצלם פוטנציאל לפעול באופן אלים במגרשים הם לרוב בני אדם נורמטיביים. התפרצויות אלימות מתרחשות נוכח קיום ספקטרום רחב מדי של "מרחב ההרשאה" הפסיכולוגי, הנוצר בין היתר כתוצאה מהמימד הקולקטיבי של ההתפרעות וההיסחפות אחר קבוצה מובילה של אוהדים (ראו פרק ד לעיל). פעילות נכונה של פקידי קישור של הקבוצות ושל ארגוני אוהדים עשויה לייצר הנהגה חיובית, אשר תצמצם את מרחב ההרשאה,

מבלי לפגוע בלהט העידוד של הקבוצה. בין היתר, כאשר עסקינן במשחקים רגישים, אפשר כי יזומן "שולחן עגול" לקראת המשחק, בהשתתפות פקיד הקישור, ארגון אוהדים ואוהדים בולטים, על מנת לגבש דרכים לצמצום התפרעויות. פעילות שיתופית של הקבוצה מול האוהדים, תוך הגברת מעורבותם של האוהדים בשמירה על הסדר, שומרת על כבודם של האוהדים ומספקת להם תמריץ להצליח במשימה המשותפת שלהם ושל הקבוצה, להימנע מאלימות הפוגעת בקבוצה ובאוהדים עצמם.

באומרו זאת, איננו מתעלמים מן העובדה כי קיימים אוהדים אשר דרכים חיוביות לא תספקנה על מנת להוביל אותם לריסון עצמי וגם הנהגת אוהדים חיובית ויעילה לא תוכל לגרום לכך. צופים אשר כל מטרתם היא חוליגניזם ניתנים לבלימה רק באמצעות כוחות אבטחה. ברם, אם הקמת ארגוני אוהדים וטיפוח הקשר של פקידי הקישור של קבוצות עם מנהיגי אוהדים יתרמו לכך ששיעור מסוים של אוהדים בעלי פוטנציאל אלים יימנע ממימוש פוטנציאל זה במגרשים, תהיה בכך משום הצלחה.

60. קבוצת הפועל ירושלים מצויה בבעלות האוהדים (בהתארגנות תאגידית כעמותה). מתקיים בכך שיתוף מירבי בין קבוצה לבין אוהדיה. בדיונים בפני הוועדה תיאר חבר ההנהלה של מועדון הפועל ירושלים, מר ירון דוויק, את מבנה המועדון ואת היתרונות שבכך. הוא ציין כי קיימים כ-800 חברים בעמותה, אשר כל אחד מהם משלם כ-1,500 ₪. החברים לוקחים חלק בקבלת החלטות, כאשר כ-1,550 אוהדים מגיעים בממוצע למשחקי הבית של הקבוצה. המועדון מקיים מנגנונים שיתופיים שוטפים ושיח נמשך בין החברים בעמותה ובין העמותה לבין כלל האוהדים. תחושת השיתוף והדיונים המתנהלים ביחס לכל נושא תורמים רבות לכך שרמת ההתפרעויות במשחקי קבוצה זו היא מאוד נמוכה. מר דוויק הסביר כי גם כאשר מתרחשות התפרעויות ומוטל על הקבוצה קנס, הגורמים בהנהלת העמותה מקיימים תקשורת עם האוהד המתפרע, המובילה לשיפוי המועדון בגין הקנס שהוטל על הקבוצה, על ידי האוהד המתפרע, ללא צורך בניהול הליכים משפטיים.

מודל זה, של קבוצה בבעלות אוהדים, הוא למעשה "מקרה קיצון" של שיתוף בין קבוצה לבין אוהדים, אשר בו מתקיימת סימביוזה בין קבוצה לבין האוהדים. השיתוף עם האוהדים, הנוצר בקבוצה באמצעות השיח בין פקיד קישור של הקבוצה לבין האוהדים וארגוני האוהדים הוא בעצימות נמוכה יותר, אולם הוא עדיין בעל חשיבות רבה.

אין לכחד, בהשוואה למצב הדברים ביחס לקבוצה כמו הפועל ירושלים, כי האפשרות ליצירת שיתוף הדוק מול האוהדים היא קשה יותר כאשר מדובר בקבוצות עם כמות גדולה מאוד של אוהדים. יחד עם זאת, אין על האתגר הקשה יותר בהקשר זה לרפות ידיים ולמנוע את קידומו של שיתוף כאמור.

61. שאלה היא כיצד יכולה ההתאחדות לכדורגל לקדם את שיתוף הפעולה בין קבוצה לבין אוהדיה וכיצד ראוי שהיא תנהג בנדון.

תחילה, ברי כי יש לחייב קבוצות מקצועניות להעסיק פקיד קישור מול האוהדים. במסגרת קביעתה של הוראה תקנונית בנדון, יש להגדיר את מהותו והיקפו של תפקיד זה. אין עליו להוות משימה אגבית

גרידא של בעל תפקיד אחר, אלא תפקיד עיקרי. במסגרת הוראה תקנונית כופה, אין זה ראוי כי ייקבע מה יהיה היקף ההעסקה של בעל תפקיד כזה, אך על התקנון להדגיש את החשיבות המיוחדת לתפקיד זה ואת תכליתו להוביל להפחתה של תופעת ההתפרעויות. ראוי לאסור על כך שפקיד הקישור יישא תפקיד אחר כלשהו בקבוצה.

שאלה נוספת היא אם ראוי כי הוראה תקנונית שתקבע בעניין זה תטיל על הקבוצות חובה ממש, אשר אי-מילוויה על ידי קבוצה יהווה עבירה משמעתית, או שמא יש להסתפק בכך שמינוי פקיד הקישור יהווה אך "נטל", במובן זה שכאשר קיימת התפרעות של אוהדים, אי-מינויו של פקיד קישור ימנע שימוש בטענת ההגנה המיוחדת בעניין נקיטת כל האמצעים האפשריים, שתפותח להלן, ותמנע הקלות בענישה. אנו סבורים כי יש לאמץ את שני הרכיבים גם יחד. אי-מינויו של פקיד קישור פעיל, כאדם אשר זהו תפקידו היחיד בקבוצה, יהווה עבירה משמעתית. בנוסף, הדבר ישפיע על יישום טענת ההגנה הנזכרת ועל הענישה.

ההצדקות למינוי פקיד קישור בין הקבוצה לבין האוהדים קיימות גם כאשר מדובר בקבוצות בליגות החובבניות. גם בליגות אלה קיימות התפרעויות רבות. יחד עם זאת, מגבלות תקציביות טיפוסיות בליגות אלה מקשות על הטלת חובה תקנונית למינוי בעל תפקיד כזה על ידי הקבוצות, כתפקיד לעצמו. בליגות אלה יש להסתפק בקביעה כי מינוי פקיד קישור פעיל יהווה היבט המשפיע על טענת ההגנה הנזכרת ועל הענישה.

62. ראוי ללוות את החובה למינוי פקיד קישור בהטלת חובות דיווח תקופתיות להתאחדות לכדורגל, על הקבוצות בליגות המקצועניות, ביחס לפעילויות שננקטו על ידי פקיד הקישור.

כמו כן, מוצע לקבוע כי חובת מינויו של פקיד קישור כאמור תיכלל כתנאי במסגרת הוראות תקנון העברת זכויות של ההתאחדות. ההוראה תחייב את מי שמבקש לרכוש זכויות של קבוצת כדורגל מקצוענית להתחייב להעסיק בעל תפקיד כזה.

63. מומלץ כי ההתאחדות תקיים תכנית הדרכה לפקידי הקישור, בת מספר ימים, פעמיים או שלוש פעמים בשנה, ברוח התכנית המועברת באופ"א, כנזכר לעיל. ניהול מוצלח של תפקיד פקיד הקישור מחייב התמקצעות, באמצעות העברת חומרים לימודיים ובחינות על ידי מומחי פסיכולוגיה, תקשורת, ניהול מו"מ, גורמי אבטחה ועוד. גישה חובבנית לתפקיד מורכב זה לא תצליח להניב תוצאות.

64. בפני הוועדה הופיעו נציגים של שני גופים אשר תכליתם היא ייצוג אוהדים באופן כללי (להבדיל מאוהדי קבוצה מסוימת): האחד הוא מר שי גולוב, מנכ"ל ארגון "היציע" והשני הוא מר גל קרפל מארגון האוהדים "בועטים את הגזענות מהיציעים". נציגים אלה הצביעו על האינטרסים הלגיטימיים של ציבור האוהדים ה"טוב" והביעו דעתם בסוגיות שונות הנדונות בדו"ח זה.

אנו סבורים כי יש לעודד את הקמתו של ארגון אוהדים מרכזי (מעין "ארגון יציג", בהשאלה לדיני עבודה), באופן שיקל על השיח בין הרגולטור לבין ציבור הצרכנים בענף הכדורגל וייצור מצע לשיתוף

פעולה פורה לצורך מאבק הולם בתופעת ההתפרעויות. הסדר אשר עשוי לקדם את ההינע ליצירת "ארגון יציג" כאמור, הוא תיקון תקנוני אשר יאפשר לארגון אוהדים יציג לבקש לטעון בפני בית הדין העליון כ"ידיד בית הדין".

ראו המלצה מס' 2.

ז. חיזוק רגולציה עצמית של קבוצות, מול אוהדי הקבוצה

65. קבוצות הכדורגל מצויות בעמדה העשויה לאפשר להם אכיפה יעילה למדי של נורמות התנהלות במגרשים. נוצר קשר חוזי בין הקבוצה לבין האוהד, באופן המאפשר להן לדרוש ולקבל מן האוהדים מידע בסיסי ביחס למיהות האוהד, כתובת ופרטים מזהים. זאת, בין במקרה של רכישת כרטיס מנוי ובין במקרה של רכישת כרטיס בודד. נדרש כי מקום הישיבה של האוהד יוגדר בכרטיס (כמובן, יתכן כי בפועל אותו אוהד החליף מקומות עם אדם אחר, ובמקרה כזה אפשר כי הרוכש יוכיח כי הוא לא ישב במושב הנדון).

בידי הקבוצה מצוי לא אחת מידע ביחס למיהות האוהדים המתפרעים, אם נוכח המידע המופק מן המצלמות במגרש ואם נוכח מידע המגיע מגורמי האבטחה והאכיפה. כיום, יש שהקבוצה נוקטת צעדים של הגשת תביעות אזרחיות כנגד אוהדים אלה, השעיית כרטיס מנוי וכיוצא באלה. אלה אמצעים חשובים אשר ראוי לעודדם.

66. בנוסף, ההזדהות העמוקה של אוהדים עם הקבוצה האהודה, אשר מהווה רקע לאלימות, כאמור בפרק ד לעיל, הופכת את האכיפה ה"פנימית" לגורם אשר טמון בו פוטנציאל ניכר, מבחינה חברתית ופסיכולוגית, להתקבל יותר בנקל על ידי האוהדים. אין בה כדי להוות "התקפה מבחוץ" על ה"אני העצמי" של האוהד, אלא הדבר מהווה מעין עשיית סדר "בתוך המשפחה", מבלי לפגוע בכבודו של האוהד.

67. יש להטיל חובה משמעתית על קבוצות לפעול באופן סביר לאיתור המתפרעים ולהיפרע מהם. כך, למשל, ההתאחדות לכדורגל **בסקוטלנד** מסרה לוועדה כדלקמן (ראה נספח ג), בהתייחס לתקנון המשמעת של מדינה זו:

"Article 28.7 then provides that each club must take all steps as are reasonably practicable to identify any of its supporters who engage in Unacceptable Conduct

at a match and, so far as reasonably practicable, take proportionate disciplinary measures in respect of such supporters....”.

68. רגולציה עצמית מעין זו קיימת גם בדנמרק. בעקבות שאלת השלמה של הוועדה בנדון, תיאר כך את ההסדר הנוהג יו"ר ביה"ד המשמעתי בדנמרק, מר Jens Hjortskov:

"The regulatory system that you refer to applies to all stadiums in the Premier League in Denmark. The legal basis is a mutual agreement between the clubs taken within the authority of the Divisional Association in Denmark ("Divisionsforeningen" - the association of clubs). According to a specific regulation on the security in stadiums etc. the clubs in the Premier League are under the obligation to impose and enforce the common rules on proper conduct of supporters in the stadium. There is a reference to the common rules on each ticket sold so it is a part of the agreement between the selling club and the supporter buying the ticket (from a legal perspective this could certainly be challenged but to my knowledge no one has tried yet). The clubs are authorized to impose charges,... etc. on the supporters in case of infringements."

יצוין כי ההסדרים בדנמרק ובסקוטלנד עוסקים בהטלת מעין "אחריות משמעית" על האוהד, על ידי הקבוצה, באמצעות הליך פנימי המתנהל בין הקבוצה לבין האוהד המתפרע.

לצורך יישום גישה מעין זו, יש לקבוע תחילה הוראה בתקנון שלפיה לא יימכרו כרטיסים לאוהדים מבלי שהקבוצה דורשת לקבל פרטי מידע בסיסיים כאמור ומוקצה לאוהד מקום ישיבה מסוים.

69. סעיף 6ד לתקנון האליפות מחייב את הקבוצה הביתית לדאוג לכך כי "חוזה הכרטיס" בין הקבוצה לבין האוהד יכול הוראה המחייבת את האוהד לכבד את כללי ההתנהגות במגרש, המופיעים בנספח ח(1) לתקנון האליפות.

נספח ח(1) לתקנון האליפות מחייב את הקבוצה הביתית לדאוג לכך כי על גב הכרטיס יופיע כיתוב המציין כי האוהד מכיר את כללי ההתנהגות וכי הוא מתחייב להימנע, בין היתר, מאלימות, שפה מאיימת או פוגענית, התבטאויות גזעניות ועוד. הסדר זה הוא חשוב וראוי.

בנוסף, סעיף 6ד לתקנון האליפות מחייב קבוצות להציב במקומות בולטים במגרשים ומחוצה להם שלטים בהתאם למלל המופיע בנספח ח לתקנון. נספח ח מחייב אף הוא כי האוהד יימנע, בין היתר, מאלימות, פגיעה בסדר הציבורי, התבטאויות גזעניות וכיוצא באלה. יצוין כי כך הדבר גם בדנמרק; צילומים של אותו שילוט הוצגו לוועדה.

כמו-כן, סעיף 6ד לתקנון האליפות מחייב כל קבוצה לפרסם באתר האינטרנט שלה את כללי ההתנהגות המופיעים בנספח ד לתקנון.

70. ההסדרים האמורים, בתקנון האליפות, הם מועילים וראויים, אך רצוי לחזק את אכיפת הנורמות המופיעות בהם. לכוחה של קבוצה להטיל סנקציה על האוהד המתפרע, בהליך אזרחי, נודע אפקט מרתיע במיוחד. פגיעה ב"כיסו האישי" של האוהד היא צעד אפקטיבי. אוהדים בדרך כלל אדישים לקנסות המוטלים על הקבוצה האוהדה, אשר פוגעים בבעלי הקבוצה. דא עקא, הליך שיפוטי רגיל כנגד האוהד, במערכת בתי המשפט, צפוי לארוך זמן רב ולהסתיים לא אחת בפשרה כזו או אחרת. בנסיבות אלה, הערך ההרתעתי של פסק הדין בהליך האזרחי הוא מינימלי.

מומלץ אם כן כי "חווה הכרטיס" בין הקבוצה לבין האוהדים יכפיף את האוהד אשר היפר את כללי ההתנהלות במגרש, לסמכותו של פוסק מוסכם לחייב את האוהד בתשלום שייקבע על ידיו. המשמעות היא הכללת תניית בוררות ב"חווה הכרטיס", באופן שיוביל לחיוב מהיר ואפקטיבי של אוהדים מתפרעים. בנוסף להירות ההכרעה, פסק בורר ניתן לביטול בבית המשפט רק בספקטרום צר של מצבים. על תניית הבוררות הנדונה לעמוד בדרישות של דיני החוזים האחידים, כך שהתנייה לא תיפסל כמקפחת לקוחות (ראה, בהקשר לבוררות, את חזקות הקיפוח בסעיפים 4(9)-4(10) לחוק החוזים האחידים, תשמ"ג-1982).

פרטי הצעה זו טעונים עיבוד מתאים, בהוראות שתפותחנה על ידי צוות יישום של דו"ח זה. יש למנוע מעורבות של הקבוצה בקביעת מיהותו של הפוסק. אם וכאשר יוקם ארגון אוהדים יציג כפי שמוצע על ידי הוועדה יהיה טעם רב בכך שמינוי אותו פוסק ייעשה במשותף ובהסכמה על ידי הקבוצה וארגון האוהדים היציג, כמו-כן, רצוי כי הליך הבוררות יהיה מותחם להטלת חיוב כספי בסכום מתון, בהליך מהיר המקיים את כללי הצדק הטבעי.

71. מנגנון של "רגולציה פנימית" ברוח זו מתקיים, כאמור לעיל, במדינות שונות באירופה: ראה, למשל, את סעיף 28 לתקנון המשמעת בסקוטלנד, אשר, כנזכר, מכפיף אוהדים לסנקציות משמעתיות שמוטלות על ידי הקבוצה. בנוסף, כך המצב בהולנד, וכנזכר לעיל, גם בדנמרק.

72. מתעוררת השאלה אם ראוי כי אי-מילוי המחויבויות המוטלות על הקבוצות לפי פרק זה יהווה כשלעצמו עבירה משמעתית, או שמא יש להסתפק בכך שמילוי המחויבויות ישמש כנטל בלבד, משמע כגורם העשוי להפחית את האחריות או העונש כאשר מוטלת אחריות שילוחית על הקבוצה עקב התפרעויות של אוהדים. דעתנו היא כי יש להחיל מחויבויות אלה בשני המישורים גם יחד: הן כחובה אשר אי-מילוייה יהווה הפרה משמעתית בפני עצמה והן כגורם המהווה שיקול בענישה, כאשר קיימת התפרעות של אוהדים. בנוסף, מילוי חובות אלה ישמש כאחד היסודות הדרושים לצורך שימוש בטענת ההגנה המיוחדת שתתווסף לתקנון, בדבר נקיטת כל האמצעים האפשריים למניעת עבירות.

אמנם, ככל שהדברים נוגעים ל"חזזה הכרטיס", קיים קושי רעיוני מסוים בהתערבות בהתקשרות שבין קבוצה לבין אוהד, באמצעות תקנוני ההתאחדות. דא עקא, מדובר בהקשר זה בנושא הנוגע במישרין לאינטרסים הציבוריים שעליהם מופקדת ההתאחדות והוא מוגבל למצבים של התנהגות אלימה מצדו של אוהד.

ראו המלצה מס' 3.

ה. הנחיות מיוחדות לשופט המשחק

73. לשופטי משחקים נתון מעמד מיוחד ואחריות מיוחדת בכל הנוגע לנושא ההתפרעויות. ביכולתו של השופט להשפיע באופן מיידי על ההתנהלות בנדון, באמצעות החלטותיו במשחק. ראוי לשקול שינויים תקנוניים או הנחיות של איגוד השופטים אשר עשויים לסייע למניעת אלימות ביציעים, על ידי החלטות של שופטים.

יש לקחת בחשבון, בעניין זה, כי שופט המשחק ממוקד מטבע הדברים בהתרחשויות על כר הדשא והקשב שלו לנעשה ביציעים הוא מוגבל. קושי זה ניתן לפתרון על-ידי הנחיה כי לשופט הרביעי תהיה אחריות מיוחדת למעקב אחר הנעשה ביציעים ולעדכון של שופט המשחק בעניין זה.

תגובת שופט להתנהגות פסולה של מאמנים ובעלי תפקידים

74. לאופן ההתנהלות של מאמנים ובעלי תפקידים במהלך המשחק נודעת השפעה משמעותית מאוד על התפרעות האוהדים. מכוח עמדת ההנהגה שלהם, ובמיוחד כך הדבר ביחס למאמנים, ביכולתם להלהיט את הקהל או להרגיע אותו. מוטלת עליהם אחריות חברתית כבדה במיוחד בעניין זה.

ברור כי כאשר מאמנים ובעלי תפקידים נוקטים בצעדי אלימות, הם מבצעים עבירת משמעת, אך, כאמור, מעבר לצורך להעמידם לדין משמעתי, ראוי כי שופט המשחק יגיב בעניין זה מיידית, לא רק כאשר מאמן או בעל תפקיד תוקף פיזית או מילולית את שופט המשחק, אלא גם במקרים שבהם אותו אדם "מלהיט" את היצרים ביציעים בדרכים אחרות, כגון באמצעות פניות ישירות לקהל בתנועות גנאי או תנועות מקנטרות כלפי הקהל, הבעת תרעומת כלפי שופט המשחק, תנועות ביטול כלפי השופט, השלכת חפצים בכעס בעקבות החלטות של השופט וכיוצא באלה.

75. ראוי כי איגוד השופטים ינחה את שופטי הכדורגל להגיב בתקיפות ובאופן חד-משמעי כאשר הם נתקלים בהתנהגות פסולה כאמור לעיל, של מאמנים או בעלי תפקידים, באמצעות הוצאת כרטיס צהוב או אדום, לפי העניין, לאותו אדם.

ברור לוועדה כי השופטים מודעים לסמכות הנתונה להם גם כיום בעניין זה והיא מופעלת על-ידיהם מעת לעת. ההצעה היא כי השופטים יקחו בחשבון גם את העובדה כי להתנהלות פסולה של בעל תפקיד עלולה להיות השפעה קשה ומתסיסה על ציבור האוהדים וכי המדיניות בנדון תוקשה בהתאם לכך.

ראו המלצה מס' 4.

סיום מוקדם של המשחק

76. סיום משחק טרם מועדו החוקי, כתוצאה מהתפרעויות, הוא צעד מאוד אפקטיבי במאבק כנגד ההתפרעויות. התופעות הפסולות זוכות באמצעות צעד זה לתגובה שהיא לא רק עוצמתית אלא גם מיידית. מיידיות הסנקציה היא אלמנט מרכזי בהשגת הרתעה יעילה.

נוהגת כיום במגרשים גישת "שלושת השלבים", שפותחה ומוכתבת על ידי אופ"א, כאשר נשמעות קריאות גזעניות: אתראה באמצעות הכרוז, בפעם הראשונה; הורדת השחקנים מהדשא למספר דקות כאשר התופעה חוזרת על עצמה; ולבסוף – סיום המשחק טרם מועדו.

בכל הנוגע לחובת היישום של מודל שלושת השלבים, הדבר מחויב כיום רק במקרים של קריאות או מעשים גזעניים. מעבר לכך יש כמובן סמכות ופררוגטיבה לשופט לסיים את המשחק בעקבות אירועים אחרים. ברם, היתרון בשיטת שלושת השלבים נעוץ בכך שיש בו גם הגיון מובנה, הדרגתי והגיוני מאוד. הפעלתו כהנחיה מחייבת מוסיפה לעוצמתו של המהלך. לכן, **לדעת הוועדה, אין הצדקה לצמצם מדיניות זו רק למצבים של קריאות גזעניות ויש ליישם זאת גם במצבים של התפרעויות חמורות של הקהל**. על הדבר להיעשות באמצעות הנחיה מתאימה וחד-משמעית של איגוד השופטים.

77. מתעורר בעניין זה קושי, כאשר בתופעות של אלימות עסקינן. סיומו המוקדם של המשחק עלול כשלעצמו לגרור אלימות מוגברת. על שופט המשחק להיוועץ טרם סיומו הסופי של המשחק עם כוחות המשטרה המצויים במגרש ולקבל את חוות דעתם ביחס לשאלה אם כוחות אלה יכולים למנוע פגיעה בחיי אדם, אם השופט יחליט על סיום מוקדם של המשחק. יש לייסד בהקשר זה מודל אשר ניתן יהיה ליישמו אם המשטרה תודיע לשופט המשחק כי הפסקת המשחק עלולה לסכן חיי אדם. במקרה כזה, על איגוד השופטים להנחות את שופטי המשחק לציין בדו"ח השיפוט כי השופט הודיע לכוחות המשטרה על כך שהוא החליט לסיים את המשחק, אך החלטה זו של שופט המשחק לא מומשה מחמת האזהרה המשטרית שלפיה הדבר עלול לסכן חיי אדם. יש לתקן את התקנון כך שייקבע כי אם דו"ח השופט יציין שאלה היו פני הדברים, יש לראות את המשחק כאילו הגיע לסיומו המוקדם. בעקבות "סיום מוקדם וירטואלי" זה של המשחק, יוגש אישום כנגד הקבוצה האחראית להתפרעויות ויש להניח כי ייקבע על ידי בית הדין הפסד טכני לקבוצה האחראית להתפרעויות.

ודוק: הסמכות לסיום מוקדם של המשחק נתונה לעולם בידי שופט המשחק. עם זאת, חיי אדם קודמים לכל ולא יעלה על הדעת כי שופט המשחק יתעלם מאזהרת המשטרה על כך כי הפסקת המשחק מסכנת חיי אדם.

עוד יודגש כי אם השופט מחליט על סיום המשחק, על המשטרה לבחון תחילה אם ניתן לנקוט אמצעי סדר וביטחון שיאפשרו את יישום החלטת השופט ללא סיכון חיי אדם. אין על המשטרה להתנגד להפסקת המשחק כעניין שבשגרה. כך, למשל, במדינות שונות בדרום אמריקה בסיום משחקים רגישים הקהל האורח מתפנה בכל מקרה תחילה ורק לאחר שהמשטרה הבטיחה את הפינוי של הקהל האורח היא מאפשרת את פינוי הקהל הביתי. ככל הידוע, דרך זו ננקטה בעבר גם בישראל, בהחלטה מקומית מושכלת של מפקד כח המשטרה במגרש.

78. בצעד זה, של סיום "וירטואלי" של המשחק, יש לנקוט במשורה רבה. ככלל, אם שופט המשחק מוצא כי יש לסיימו טרם מועדו בהתאם ל"מול השלבים", על השופט לעשות כך, אלא אם כן המשטרה מודיעה לשופט על קיום חשש ממשי לפגיעה בשלום הקהל כתוצאה מהחלטה זו. המשך התנהלות המשחק, כאשר שופט המשחק כבר יודע כי למעשה אין טעם ספורטיבי בהמשך קיום המשחק, הוא עניין בעייתי כשלעצמו. בנוסף, התוצאה של מהלך זה תהיה היעדר תגובה מיידית חריפה להתפרעויות (אלא תגובה בהמשך, של בתי הדין המשמעתיים), דבר אשר יפחית את האפקט המרתיע.

79. כאשר נעשה שימוש בפירוטכניקה, דעתנו היא כי יש מקום להחיל תפיסת "שני שלבים", במקום שלושה שלבים. זאת, במסגרת המאמץ המיוחד שיש לעשות, כמפורט בהמשך, על מנת למגר את התופעה המסוכנת של שימוש באמצעים פירוטכניים. השלב הראשון יהיה הורדת השחקנים מכר הדשא למספר דקות. אם הדבר אינו מועיל לאחר החזרה למגרש – על השופט להחליט בדבר סיומו המוקדם של המשחק. יצוין כי כפי שדווח, כך נהג לאחרונה שופט המשחק בבליגיה, במשחק בין סטנדרט ליאז' לבין אנדרלכט.

ראו המלצה מס' 5.

ט. האיפיונים הכלליים של אחריות קבוצה בגין התפרעויות של קהל

אחריות ישירה של קבוצות ואחריות שילוחית - כללי

80. קבוצה עשויה לשאת באחריות משמעתית, במצבים של התפרעות אוהדים, על פי אחד משני מסלולי אחריות. המסלול האחד הוא אחריות ישירה, עקב מעשים או מחדלים של הקבוצה עצמה. כך הוא המצב,

למשל, כאשר הקבוצה מעודדת את ההתפרעות, משדלת את האוהדים לכך או מסייעת להתפרעות. האחריות הישירה עשויה לחול גם במצבים של מחזל, בנסיבות שונות ועל-פי קריטריונים הטעונים עיון. עיצוב האחריות הישירה של קבוצה הוא עניין לפיתוח שיפוטי ונסיבתי והוא חורג ממסגרת דו"ח זה.

המסלול השני הוא מסלול אחריות השילוחית. האחריות הישירה של קבוצה, כאשר מתרחשת התפרעות של אוהדים, היא, כאמור לעיל, אחריות בגין המעשים והמחזלים של הקבוצה עצמה. לעומת זאת, האחריות השילוחית העשויה להיות מוטלת על קבוצה בגין התפרעויות של אוהדי הקבוצה נושאת אופי אחר: זו אחריות למעשיו של אדם אחר (האוהדים). מטבע הדברים, האחריות השילוחית מעלה קשיים והתנגדויות. נדון באחריות השילוחית באופן נפרד, בפרק י להלן.

81. יש להשתית את האחריות המשמעתית של קבוצות על שני אדנים: **אפקטיביות והגינות**. האיזון בין שני אלה אינו קל. יש לזכור, יחד עם זאת, כי אין מדובר בתכליות אשר קיים ביניהן עימות לרוחב כל החזית. הגינות בהטלת אחריות על קבוצות תורמת לריסון עצמי של אוהדים, המזדהים עם הקבוצה, והתופסים פגיעה בלתי ראויה בקבוצה האהודה כפגיעה בכבודם שלהם. כאמור בפרק ד לעיל, אחד הגורמים להתפרעויות אוהדים, על פי המחקר הפסיכולוגי והסוציולוגי, הוא תחושת פגיעה בכבוד האישי. הגינות בהטלת אחריות גם תורמת להגברת הנכונות של קבוצות לפעול למניעת התפרעויות ובכך היא תורמת לאפקטיביות של הדין המשמעתי. יש למצוא את אותה נקודת איזון אשר בה מושגת תוצאה אופטימלית.

אחריות קבוצה מארחת, בתור שכזו, להתפרעות הקהל

82. הגדרת איפיוני האחריות של קבוצה מארחת, בתור שכזו, מחייבת בחינה. יש לשים לב, בעניין זה, כי אין מדובר באחריות בגין מעשי האוהדים של הקבוצה המארחת עצמה, אלא באחריות בגין מעשי הקהל, יהיו המתפרעים אוהדים של קבוצה כזו או אחרת. בין היתר, יש לבחון גם את הזיקה בין אחריות זו לבין האחריות השילוחית של קבוצה למעשי אוהדיה.

83. סעיף 6ב לתקנון האליפות קובע בנדון כדלקמן:

..

"(3) על הקבוצה הביתית החובה להזמין ולהציב במגרש מספר מספיק של סדרנים ושוטרים, בהתאם ובכפוף להנחיותיה של משטרת ישראל .

(4) על הקבוצה הביתית לדאוג לכך כי הסדרנים ידאגו לשמור על הסדר באצטדיון או במגרש שבו מתקיים המשחק ולהבטיח את שלומם של כלל הצופים ויתר הנוכחים באירוע, תוך מתן דגש ותשומת לב מיוחדת גם לחובתו של כח הסדרנים ליתן הגנה, בעת הצורך, לשופטים ולשחקני הקבוצה האורחת ולשמור על

ביטחונם של השופטים ושחקני הקבוצה האורחת, מרגע הגעתם למגרש, ועד עזיבתם את המגרש ואת סביבתו.

(5) הקבוצה הביתית אחראית להתנהגות קבוצת הסדרנים שבמגרשה והיא תישא באחריות להתנהגותם מרגע שהשופטים והקבוצה האורחת מגיעים למגרש ועד עזיבתם את המגרש וסביבתו. בעניין זה, ככל שהדבר נוגע להליכי משמעת במסגרת ההתאחדות או לדיונים עם ההתאחדות בקשר לפעילות הסדרנים באירוע ספציפי, לא תישמע טענה של הקבוצה הביתית המטילה את האחריות על חברת האבטחה."

בנוסף, סעיף 6(2) לתקנון האליפות גם קובע כי על הקבוצה המארחת לפעול בהתאם לחוק איסור אלימות בספורט.

תקנון המשמעת קובע, בסעיף 20ה, כי הפרת חובה של קבוצה ביתית תהווה עבירת משמעת.

84. סעיף 6ב לתקנון האליפות, המצוטט בחלקו הרלוונטי לעיל, משלב אחריות ישירה של הקבוצה המארחת, ביחס להזמנת כמות מספקת של סדרנים ושוטרים וכן "לדאוג... כי הסדרנים ידאגו" לשמור על הסדר, עם אחריות שילוחית של הקבוצה למעשי הסדרנים. בעניין מעשי הסדרנים, האחריות של הקבוצה היא למעשה אחריות שילוחית למעשים של אדם אחר (הסדרנים). ברם, הטלת אחריות שילוחית על הקבוצה מותנית בכך שהסדרנים עצמם פעלו שלא כראוי. נדרשת אם כן אשמה כלשהי, אם של הקבוצה ואם של הסדרנים.

85. גבולות האחריות של קבוצה ביתית, ככזו, נותחו בהרחבה בפסק הדין של ביה"ד העליון בעניין הפועל פתח תקווה, מיום 21/10/21. הובהר בפסק הדין כי על-מנת להטיל אחריות שילוחית בגין מעשי או מחדלי הסדרנים יש להוכיח התנהלות בלתי תקינה של הסדרנים.

באשר לאחריות הישירה של הקבוצה (כאשר אין בנמצא פסול בהתנהלות הסדרנים), קבע ביה"ד העליון כך:

" השיקולים השונים האמורים לעיל מובילים למסקנה הבאה ביחס לפרשנות סעיף 6ב(4) לתקנון האליפות: האחריות לפי סעיף זה אינה מוחלטת. עם זאת, על הקבוצה המארחת מוטלת אחריות ברמה גבוהה, לדאוג לכך כי הסדרנים יפעילו סטנדרטים ראויים לשם מניעת פגיעה בשלום הנוכחים. רמת האחריות המשמעתית של הקבוצה המארחת עולה על זו של אי-התרשלות גרידא. מוטלת עליה חובת השתדלות מוגברת למנוע פגיעה בשלום הנוכחים. על הקבוצה המארחת לבחור חברת אבטחה מהימנה ולספק לה את כל המידע והאמצעים הדרושים, על-מנת להצליח במשימה. מבחינה ראייתית, כאשר ארעה בפועל פגיעה בשלום הנוכחים, נטל הראיה ונטל השכנוע בדבר עמידה בסטנדרט זה מוטל על הקבוצה המארחת."

86. דרישה זו להשתדלות מוגברת, בהתאם לפסק הדין האמור של ביה"ד העליון, תואמת את תקנון המשמעת של אופ"א, כמפורט להלן, ואף מחמירה במידה מסוימת עם הקבוצה המארחת, בהשוואה לתקנון אופ"א. סעיף 16.1 לתקנון המשמעת של אופ"א, העוסק בתחרויות במסגרת אופ"א, קובע כך:

“Order and Security at UEFA Competition Matches

“1. Host clubs and national associations are responsible for order and security both inside and around the stadium before, during and after matches. All associations and clubs shall comply with the obligations as defined in the UEFA Safety and Security Regulations. They are liable for incidents of any kind and may be subject to disciplinary measures and directives unless they can prove that they have not been negligent in any way in the organisation of the match”.

לפי תקנון אופ"א, די אם כן לקבוצה המארחת בהיעדרה של התרשלות מצדה כדי להשתחרר מאחריות, אם כי נטל ההוכחה בעניין זה מוטל עליה. זאת, אף כי הביטוי: “in any way” מכוון לרמה גבוהה של היעדר התרשלות.

יצוין כי הוראה זו חופפת את אותו הסדר, הקבוע בסעיף 16 לתקנון המשמעת של פיפ"א.

87. אנו בדיעה כי יש לאמץ בתקנון המשמעת, באופן מפורש, את סטנדרט ההתנהגות שנקבע בהלכה בעניין הפועל פתח תקווה, כמפורט לעיל, וזאת נוכח אי-הבהירות התקנונית הקיימת כיום בנדון.

ראו המלצה מס' 6.

88. יוער עוד, כי בנסיבות מתאימות קבוצה מארחת עשויה לחוב, נוכח התפרעות אוהדיה, על פי שלושה מקורות משפטיים שונים: האחד הוא אחריות ישירה מכוח הפרת חובתה כמארחת, אם היא לא פעלה תוך השתדלות מוגברת למניעת ההתפרעות; השני הוא אחריות שילוחית למעשים של כוחות האבטחה, כאשר אלה פעלו שלא כראוי; השלישי הוא האחריות השילוחית למעשים של אוהדי הקבוצה.

י. האחריות השילוחית של קבוצה להתפרעות אוהדיה

כללי

89. בפרק זה של הדו"ח נבחן את מוסד האחריות השילוחית של קבוצה למעשי אוהדיה, במבט השוואתי וביקורתי, ונשקול אם יש מקום להציע שינויים במודל הקיים. עקרון האחריות השילוחית במשחקי הכדורגל נוהג בישראל מימים ימימה ככלי משמעותי חשוב וכנדבך מרכזי במסגרת המאבק של ההתאחדות באלימות של אוהדי כדורגל. כך המצב גם במדינות אחרות, כמפורט בפרק זה להלן. המצדדים בעיקרון זה מדגישים את חיוניותו במסגרת המאבק בהתפרעויות ומזהירים מפני כל פגיעה בו. מן הצד האחר, נשמעות בשיח הציבורי, מפי קבוצות ואוהדים, טענות קשות כנגד העיקרון והרעיון הגלום בו.

90. ייאמר בתחילה, כי המושג "אחריות שילוחית", בהקשר זה, הוא מוקשה למדי. אחריות שילוחית, בדין האזרחי, מתייחסת לאחריות של אדם למעשיו של אדם אשר הוא משמש כשליחו או כעובדו (ראה, למשל, סעיף 13 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש]). אין זה המצב בהקשר ליחסים שבין קבוצה לבין אוהדיה. אמנם, רציונל חשוב לאחריות הקבוצה בגין מעשי אוהדיה, כאמור להלן, הוא קיומה של הזדהות עמוקה של האוהדים עם הקבוצה, באופן ההופך אותם, כביכול, ל"ישות אחת", אולם גם בהנחה זו, ספק אם יש לדבר על "שילוחיות", אלא על "אחדות הזהות", מה גם שניתן לתהות, כאשר מניחים יחס של שילוחיות, מי מהצדדים הוא השולח ומיהו השליח (הקבוצה או האוהדים). מכל מקום, נוכח התכליות המעשיות של עבודת הוועדה, ומטעמי נוחות, נעשה בדו"ח זה שימוש במינוח הנפוץ: "אחריות שילוחית".

האחריות השילוחית לפי תקנון המשמעת בישראל

91. סעיף 15 לתקנון המשמעת עוסק, לפי כותרתו, ב"אחריות שילוחית" של קבוצה. סעיף 15 ב קובע כדלקמן:

"אחריות קבוצה להתנהגות אוהדים"

קבוצה אחראית באחריות שילוחית לכל עבירה אשר נעשתה על ידי אוהד או אוהדים של הקבוצה, בין אוהד קבוע ובין אוהד לשעה, בין שנעשתה מטעמה או מיוזמתה ובין שנעשתה מיוזמת האוהד ושלא מטעמה, בין שנעשתה בידיעת הקבוצה ובין שנעשתה שלא בידיעתה, בין שפעל מתוך כוונה לשרת את מה שנראה לו עניינה של קבוצה מסוימת ובין אם לאו."

92. אף כי הדבר לא נאמר בסעיף 15 לתקנון המשמעת ב"רחל בתך הקטנה", ברור כי האחריות על פי הוראה זו אינה מותנית באשמה כלשהי של הקבוצה. הדבר נרמז בסעיף כאשר הוא מציין כי האחריות חלה גם אם העבירה לא נעשתה בידיעת הקבוצה. הדבר גם נובע מאיפיונו של מוסד האחריות השילוחית – אחריות בגין מעשיו של אדם אחר, להבדיל מאחריות בגין מעשי הנאשם עצמו.

הוראה זו אינה קובעת סייגים כלשהם לאחריות השילוחית של הקבוצה. בתי הדין המשמעתיים בישראל נמנעו מפיתוח פסיקתי של סייגים בנדון, בכל הנוגע לעצם האחריות. כאשר קבוצה מוכיחה כי היא נקטה אמצעים משמעותיים למניעת העבירות ולהטלת סנקציות על המתפרעים לאחר המשחק, הפרקטיקה הנוהגת בבתי הדין היא כי צעדים אלה נלקחים בחשבון לצורך העונש.

האחריות השילוחית לפי תקנוני פיפ"א ואופ"א

כללי

93. מן המפורסמות הוא כי עולם הספורט, והכדורגל בכלל כך, בנוי מבחינה ארגונית בינלאומית במבנה פירמידלי. בראש הפירמידה עומדת ההתאחדות הבינלאומית המסדירה את ענף הספורט הרלוונטי וחולשת עליו, ומתחתיו ההתאחדויות הקונטיננטליות, קרי: ההתאחדויות המנהלות את ענף הספורט במסגרת היבשתית. מתחת להן ניצבות ההתאחדויות הלאומיות כשמתחתיהן מצויות הקבוצות. אין כאן המקום להרחיב ולהסביר את הצורך והרעיון הגלומים באותו מבנה ודי שנזכיר את עצם קיומו כתנאי יסוד ל יכולת של כל מדינה לקיים במסגרתה פעילות ספורטיבית – בכל ענף וענף – באופן שהיא תהיה שלובה בפעילות הבינלאומית. הדבר מאפשר לכל מדינה להשתתף גם בתחרויות בינלאומיות על בסיס של שוויון בחוקת המשחק והרמוניזציה של הכללים החולשים על כל ענף, לרבות כללי משמעת. במסגרת זו גם מתאפשר לכל מדינה אשר לה התאחדות אולימפית, החברה בתנועה האולימפית, להשתתף במשחקים האולימפיים על פי הוראות הצ'רטר האולימפי.

94. נמקד בפרק זה את דיוננו בתקנוני ההתאחדות הבינלאומית לכדורגל (פיפ"א) וההתאחדות האירופאית לכדורגל (אופ"א). זאת, מן הטעם שההתאחדות לכדורגל בישראל חברה בשני גופים בינלאומיים אלה וככזו חלות עליה חובות וכללים הקבועים בתקנונים של אותן התאחדויות. זאת ועוד, תקנון היסוד של ההתאחדות לכדורגל קובע בסעיף 2.א. כדלקמן:

2.א.א. ההתאחדות חברה בהתאחדות הבינלאומית פיפ"א ומחויבת להשתתף בתחרויות המתקיימות תחת מסגרת פיפ"א ומאורגנות על ידה, ובין היתר, במסגרת תחרויות רשמיות של האיגוד האירופאי לכדורגל (אופ"א)

ב. כל ההוראות שבחוקה ובתקנוני פיפ"א ואופ"א, כפי שיהיו בתוקף מפעם לפעם והמתייחסות להתאחדויות לאומיות, והחלטות גופי פיפ"א ואופ"א והמוסדות השיפוטיים, יחייבו את ההתאחדות ונציגיה לכל דבר ועניין.

95. הנה כי כן, ככל שהתקנונים האמורים קובעים הוראות "המתייחסות להתאחדויות לאומיות", הרי שהוראות אלה יחייבו את ההתאחדות לכדורגל בישראל "לכל דבר ועניין" מכוחם של שני מקורות שהם שלובים זה בזה: ההוראות בתקנוני פיפ"א ואופ"א, בהינתן חברותה של ההתאחדות הישראלית בגופים אלה, ותקנון ההתאחדות לכדורגל בישראל, הקובע כפיפות לאותן הוראות בתקנוני פיפ"א ואופ"א.

96. נבחן עתה את ההסדרים בסוגיית האחריות השילוחית בתקנוני פיפ"א ואופ"א. נבדוק בהקשר זה הן את הסדר האחריות השילוחית בתקנונים אלה, לגופו של עניין, והן את השאלה אם הסדרים אלה מחייבים את ההתאחדות לכדורגל בישראל והקבוצות בישראל רק כאשר מדובר במשחקים בינלאומיים, או שמא גם במסגרת תחרויות פנימיות בישראל. יוער, כי גם אם ההסדרים האמורים אינם מחייבים בהקשר לתחרויות המקומיות, יש להם משקל חשוב במסגרת המשפט ההשוואתי.

תקנון פיפ"א

97. סעיף 8 ל- Disciplinary Code of FIFA קובע כדלקמן, במסגרת ה-"general principles":

"Responsibility"

Unless otherwise specified in this Code, infringements are punishable regardless of whether they have been committed deliberately or negligently. In particular, associations and clubs may be responsible for the behaviour of their members, players, officials or supporters or any other person carrying out a function on their behalf even if the association or club concerned can prove the absence of any fault or negligence."

(ההדגשה נוספה).

יצוין כי גרסה קודמת של הוראה זו הכתירה את האחריות הנדונה כ-"culpability". ההגדרה הנוכחית ("responsibility") משקפת באופן משופר את מהותו של ההסדר.

הוראה דומה קבועה בסעיף 16.2 לתקנון המשמעת של פיפ"א, הקובע כי:

*“All associations and clubs are liable for inappropriate behaviour on the part of one or more of their supporters as stated below and may be subject to disciplinary measures and directives even **if they can prove the absence of any negligence in relation to the organisation of the match:***

- a) the invasion or attempted invasion of the field of play;*
- b) the throwing of objects;*
- c) the lighting of fireworks or any other objects;*
- d) the use of laser pointers or similar electronic devices;*
- e) the use of gestures, words, objects or any other means to transmit a message that is not appropriate for a sports event, particularly messages that are of a political, ideological, religious or offensive nature;*
- f) acts of damage;*
- g) causing a disturbance during national anthems;*
- h) any other lack of order or discipline observed in or around the stadium.”*

(ההדגשה נוספה).

98. המשמעות הברורה של הוראה זו היא כי האחריות אינה מושתתת על בסיס אשמה (לרבות התרשלות). עם זאת, יש לציין כי הוראה זו אינה מבהירה אם האחריות היא "חמורה" או "מוחלטת", דהיינו אם עשויות להתקיים נסיבות מסוימות שיש בהן כדי להצמיח פטור לקבוצה. כך, למשל, בדיני החוזים, האחריות היא חמורה, אולם נסיבות של "סיכול" עשויות לשחרר את החייב מספיגת סנקציות (ראה סעיף 18 לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשל"א-1970).

בהקשר לאחריות השילווחית של קבוצות, השאלה המתעוררת היא אם האחריות החמורה חלה גם כאשר הקבוצה פעלה בחריצות יוצאת דופן למניעת ההתפרעויות, לפני ואחרי הארועים. במצבים אלה, אין מדובר בהיעדר התרשלות גרידא, כלומר בנקיטת צעדים סבירים ותו לא, אלא בפעולות שהן מעבר לסביר.

99. באשר לכוח המחייב של תקנון פיפ"א כלפי המדינות חברות בפיפ"א, סעיף 14.1 ל-FIFA Statutes קובע כך:

“Member associations have the following obligations: (a) to comply fully with the Statutes, regulations, directives and decisions of FIFA bodies at any time as well as the decisions of the Court of Arbitration for Sport (CAS) passed on appeal on the basis of art. 56 par. 1 of the FIFA Statutes;..”

זו הוראה כללית, אשר כשלעצמה עדיין אינה מבהירה אם יש לפרש את תקנוני פיפ"א, אשר על מדינה חברה בהתאחדות לכדור אגודות, כמיועדת לחול רק במשחקים בינלאומיים או שמא גם בתחרויות מקומיות.

100. הוראה קונקרטית יותר לענייננו היא סעיף 71 לתקנון פיפ"א, הקובע כדלקמן:

"Associations' Disciplinary Codes

1. The associations are obliged to adapt their own disciplinary provisions to the general principles of this Code for the purpose of harmonising disciplinary measures. Article 62 paragraph 3 of this Code is considered mandatory in domestic competitions."

הוראה זו עוסקת במפורש בחובת המדינות החברות בפיפ"א להתאים את תקנון המשמעת הפנימי שלהן ל-"general principles" המופיעים בתקנון המשמעת של פיפ"א. כאמור, עקרון האחריות השילוחית הוא אחד מעקרונות כלליים אלה.

101. הנוסח של סעיף 71 לתקנון המשמעת של פיפ"א מבהיר כי בתקנון זה של פיפ"א קיימים שני סוגים של הוראות, בהתייחס לחופש הפעולה של התאחדויות מקומיות לסטות הימנו: הסוג האחד הוא הוראות אשר יש ליישמן כפי שהן. כך, כאמור לעיל, סעיף 71 לתקנון קובע כי סעיף 62.3 הוא "מנדטורי". הסוג השני הוא הוראות דוגמת העקרונות הכלליים בתקנון, שלגביהן על המדינות לבצע "אדפטציה" של ההסדרים המקומיים להוראות של תקנון פיפ"א. החובה היא "to adapt" את התקנון המקומי לעקרונות הכלליים. החובה לבצע "אדפטציה" אינה מחייבת אם כן בהכרח כי היישום יהיה בדיוק כפי שנאמר בהוראה בתקנון פיפ"א וקיים מרחב תימרון מסוים בנדון, תוך שמירה על רוחם של העקרונות הכלליים.

102. ההבחנה בין יישום מדויק לבין חובה "רכה" יותר קיימת גם בתקנונים אחרים של פיפ"א. כך, למשל, בסעיף 1.3(a) ל-Regulations on the Status and Transfer of Players, נאמר כדלקמן:

*"3 (a) The following provisions **are binding at national level and must be included without modification in the association's regulations**: articles 2-8, 10 (subject to article 1 paragraph 3 b) below), 11, 12bis, 18, 18 paragraph 7 (unless more favourable conditions are available pursuant to national law), 18bis, 18ter,*

18quater (unless more favourable conditions are available pursuant to national law), 19 and 19bis".

(ההדגשה נוספה).

לעומת זאת, סעיף 1.3(c) לאותו תקנון קובע כך:

*" 3 (c) Each association shall include in its regulations appropriate means to protect contractual stability, paying due respect to mandatory national law and collective bargaining agreements. In particular, **the following principles must be considered:.....**"*

(ההדגשה נוספה).

ראו [/https://digitalhub.fifa.com/m/cb37201b05fe8f7/original/Regulations-on-the-Status-and-Transfer-of-Players-July-2022-edition.pdf](https://digitalhub.fifa.com/m/cb37201b05fe8f7/original/Regulations-on-the-Status-and-Transfer-of-Players-July-2022-edition.pdf)

103. ה- Commentar on the Status and Transfers of Players אכן מסביר, בנוגע לתקנון פיפ"א הנזכר לעיל בדבר מעמד השחקן, כי קיימות בתקנון האמור הוראות אשר הן:

"binding at national level and must be included without modification in the national regulations".

(ראה שם, בע' 15).

זאת, לעומת ה-"flexible national tier", המאפשר להתאחדויות המקומיות עיבוד פרטים שונים (תוך שהוצאו הנחיות לגבי תנאי מינימום בנדון). ראו שם, בע' 16:

"Thirdly, article 1 refers to certain principles that member associations must incorporate within their national regulations, with the autonomy to decide on the details within their national regulations. Specifically, the Regulations require member associations to implement national rules for settling disputes between clubs and players, in accordance with the principles in the Regulations."

(ההדגשה נוספה).

ראה: [/https://digitalhub.fifa.com/m/346c4da8d810fbae/original/Commentary-on-the-FIFA-Regulations-on-the-Status-and-Transfer-of-Players-Edition-2021.pdf](https://digitalhub.fifa.com/m/346c4da8d810fbae/original/Commentary-on-the-FIFA-Regulations-on-the-Status-and-Transfer-of-Players-Edition-2021.pdf)

תקנון אופ"א

104. סעיף 16.2 לתקנון המשמעת של אופ"א, אשר כותרתו היא: "Order and Security at UEFA Competition Matches" מתייחס לאחריות שילווחית של קבוצות בגין התפרעויות אוהדים וקובע כדלקמן:

"However, all associations and clubs are liable for the following inappropriate behaviour on the part of their supporters and may be subject to disciplinary measures and directives even if they can prove the absence of any negligence in relation to the organisation of the match: a. the invasion of the field of play; b. the throwing of objects potentially endangering the physical integrity of others present at the match or impacting the orderly running of the match; c. the lighting of fireworks or any other objects; d. the use of laser pointers or similar electronic devices; e. the use of gestures, words, objects or any other means to transmit a provocative message that is not fit for a sports event, particularly provocative messages that are of a political, ideological, religious or offensive nature; f. acts of damage; g. causing a disturbance during national anthems; h. any other lack of order or discipline observed inside or around the stadium."

105. פסיקת ה-CAS פירשה הוראה זו (למעשה, את גרסתה הקודמת של ההוראה), כמטילה אחריות מוחלטת באופן "אוטומטי" שאינו מאפשר "תימרון כלשהו". כך נקבע בנדון:

"According to article 6 (1) UEFA members and clubs are responsible for any breach of the UEFA Regulations committed by all persons mentioned in the provision. This rule leaves absolutely no room for manoeuvre as far as its application is concerned. UEFA member associations and football clubs are responsible, even if they are not at fault, for the improper conduct of their supporters, including racist acts, which expressly breach the Disciplinary Regulations. Clubs are automatically held responsible if such an act has been established."

(TAS 2002/A/423 PSV Eindhoven/UEFA, cons. 13-14 (translation from the CAS in CAS 2007/A/1217 Feyenoord Rotterdam/UEFA, cons.11.10).

106. בנוסף לאמור לעיל, תקנון המשמעת של אופ"א קובע בסעיף 8 כדלקמן:

"Responsibility

A member association or club that is bound by a rule of conduct laid down in UEFA's Statutes or regulations may be subject to disciplinary measures and directives if such a rule is violated as a result of the conduct of one of its members, players, officials or supporters or any other person exercising a function on behalf of the member association or club concerned, even if the member association or the club concerned can prove the absence of any fault or negligence".

סעיף 23 לתקנון המשמעת של אופ"א קובע כי בתי הדין יכולים להתחשב במסגרת העונש בכך שנגקטו אמצעים על ידי הקבוצה, למניעת התפרעויות.

107. סעיף 11 לתקנון אופ"א קובע את חובתן של התאחדויות חברות לפעול לפי תקנון אופ"א ומציין כדלקמן:

"Member associations and clubs, as well as their players, officials and members, and all persons assigned by UEFA to exercise a function, must respect the Laws of the Game, as well as UEFA's Statutes, regulations, directives and decisions, and comply with the principles of ethical conduct, loyalty, integrity and sportsmanship."

108. החובה של התאחדויות מקומיות לפעול לפי תקנוני אופ"א קבועה גם ב- Regulations Governing the Implementation of the UEFA Statutes:7bis. כך נאמר שם בסעיף 7bis:

"Obligations of Member Association

Article 7 bis - Fair Play, Statutes, Laws of the Game

1. Member Associations shall have the following obligations: a) to observe the principles of loyalty, integrity and sportsmanship in accordance with the principles of fair play; b) to comply with these Statutes and regulations and decisions made under them as well as the decisions of the Court of Arbitration for Sport (CAS) in Lausanne (Switzerland); c) to respect the Laws of the Game as decided by the

International Football Association Board (IFAB). Member Associations shall include these obligations in their statutes, as well as a provision that leagues, clubs, players and officials shall observe these obligations.”

109. ברור הדבר כי הסדר האחריות השילוחית בתקנון אופ"א חל במשחקים בינלאומיים בחסות אופ"א וכי על התאחדויות וקבוצות מקומיות לכבד את תקנוני אופ"א. דא עקא, מתעוררת השאלה אם תקנון המשמעת של אופ"א, ובמיוחד ההוראה בדבר אחריות שילוחית להתפרעויות אוהדים, מחייב התאחדויות מקומיות, כאשר מדובר באחריות משמעתית במסגרת תחרויות מקומיות. סעיף 7bis מתייחס במפורש לכך שעל התאחדויות מקומיות לאמץ בתקנונים שלהן את החובה לכבד, בין היתר, את תקנוני פיפ"א. ועדיין, אם תקנון המשמעת של אופ"א נועד לחול בתחרויות בינלאומיות בלבד, דומה כי הוראה משמעתית הקובעת סייג לעקרון האחריות השילוחית לא בהכרח תנגוד את התקנון. יש גם לציין כי הרישא מתייחסת לחובה לכבד את העקרונות של "loyalty, integrity and sportsmanship". עקרון האחריות השילוחית אינו כלול בין חלופות אלה.

110. יש להוסיף עוד, כי מטבע הדברים, תקנון המשמעת הישראלי, בדומה לתקנונים אחרים באירופה, אינו מאמץ באופן גורף את תקנון המשמעת של אופ"א, על כל היבטיו ופרטיו. כל התאחדות מנסחת את תקנון המשמעת שלה בהתאם למדיניות ולדגשים שהיא מבקשת לקדם. תקנון אופ"א אינו "חוק אחיד" אשר המדינות "בולעות אותו על כרעיו וקרבינו". עקרון האחריות השילוחית הוא עיקרון בסיסי אשר תקנון פיפ"א מחייב את המדינות לבצע "אדפטציה" אליו. גם בהנחה כי יש חובה לאמץ הסדרים בתקנון המשמעת של אופ"א, אין מקום להניח כי החובה תיתפס כמצויה בעוצמה העולה על חובת ה"אדפטציה" לעיקרון האחריות השילוחית, לפי תקנון פיפ"א, להבדיל מאימוץ מלוא התכנים שהוקנו לעיקרון זה בתקנוני פיפ"א ואופ"א. כל עוד הסייג שנקבע הוא צר ומוגבל, כך שאינו פוגע באימוץ העיקרון הבסיסי של אחריות שילוחית ובהיותה של אחריות זו חמורה (אף כי לא בהכרח מוחלטת), להבדיל מאחריות באשמה, אין בכך כדי לנגוד את התקנונים הבינלאומיים (ראה גם סעיפים 142-143 להלן).

ואמנם, מדינות שונות באירופה, כאמור להלן, קבעו סייגים מסוימים לעקרון האחריות השילוחית, וזאת, מסתמא מתוך פרשנות דומה לפרשנותנו לעיל.

111. נראה אם כן כי אין מניעה, אם הדבר ימצא ראוי, ליצור סייגים לאחריות השילוחית, כל עוד הם מוגדרים ומוגבלים ואינם פוגעים בליבת העיקרון של האחריות השילוחית. שאלה אחרת היא, והדבר יידון להלן, אם הדבר הוא אמנם ראוי.

האחריות השילוחית לפי תקנונים של מדינות אחרות

112. כאמור, התקבלו תשובות לשאלונים שהוועדה העבירה, מהתאחדויות שונות באירופה וממומחי משפט הספורט באירופה (בסה"כ 16 מדינות): **איטליה, בלארוס, בלגיה, גרמניה, דנמרק, הולנד, טורקיה, יוון, לטביה, סלובקיה, סקוטלנד, צ'כיה, צפון אירלנד, צפון מקדוניה, קפריסין וקרוואטיה** (ראו **נספח ג** לדו"ח זה). השאלון התייחס בין היתר לשאלת קיומה של אחריות שילוחית ולשאלה אם נקיטת אמצעים הולמים על ידי קבוצה, למניעת ההתפרעויות, עשויה לשחרר אותה מאחריות, או שמא להשפיע על העונש בלבד.

בנוסף לתשובות שהתקבלו, הוועדה הסתמכה על הספרות המשפטית הנזכרת בפרק זה, ביחס למצב במדינות נוספות.

113. בטרם התייחסות פרטנית למצב הנוהג במדינות שונות, ניתן לסכם כך את העקרונות הכלליים החלים בכל המדינות:

1. **כל המדינות**, ללא יוצא מן הכלל, מחילות את עיקרון **האחריות השילוחית** בגין התפרעויות אוהדים.
2. חלק מהמדינות מחילות את עיקרון האחריות של הקבוצה למעשי אוהדיה באופן מוחלט ומבלי שהקבוצה תוכל לטעון לפטור כלשהו מאחריות.
3. קיימות מדינות שבהן הקבוצה תוכל **לטעון ולהוכיח** כי עשתה כל מה שניתן כדי למנוע את האירוע שהתרחש, ובמקרה זה נתונה בידי בתי הדין האפשרות לפטור את הקבוצה מאחריות.
4. יש מדינות שבהן אם קבוצה תוכיח שעשתה כל מה שעשתה היא עדיין תימצא אחראית, אולם מעשי הקבוצה יילקחו בחשבון לעניין הענישה ויכולים להביא להפחתה בעונש.
5. ברוב המכריע של המדינות לא נמצא שקיים מנגנון המאפשר הטלת סנקציות על אוהדים על ידי המערכת הרגולטורית של ההתאחדות והקבוצות (למעט, כמובן, באמצעות מערכת האכיפה של המדינה, דהיינו המשטרה ובתי המשפט) וכן באמצעות תביעות אזרחיות. למדינות החריגות בנדון, ראה פרק ז לעיל.

114. כך, למשל, **בגרמניה, צפון אירלנד, בלארוס, תורכיה ובלגיה** נקיטת כל האמצעים האפשריים אינה משחררת מאחריות, אולם מאפשרת הפחתה בעונש. בטורקיה אף קיימת אפשרות להטלת אחריות אולם ללא ענישה אם בית הדין מוצא שההתנהגות נעשתה על ידי "צד שלישי" מתוך "כוונה רעה" (נראה שהכוונה היא לא לאוהדי הקבוצה עצמה, אלא לצד שלישי שעושה את המעשה כדי לגרום לכך שייחס לאוהדי הקבוצה. נטל הראיה הוא כמובן על הקבוצה). ראו, למשל, סעיפים

B11.237, B11.198, B11.199. לתקנון הבלגי, סעיף 33.1 לתקנון של צפון אירלנד, וסעיף 4.2

ו-13.1 לתקנון המשמעת הטורקי.

בהתאם לאמור לעיל, ההתאחדות של בלגיה השיבה כדלקמן לשאלה שהועלתה בשאלון הוועדה אם נקיטת כל האמצעים האפשריים תשחרר קבוצה מהאחריות השילוחית:

"It is difficult to answer because each case is different. However, it may be that a club took appropriate action and implemented what it considers as "all possible measures" but that it was still not enough. In such case, the club may still be sanctioned, but mitigating circumstances would be considered".

לא למותר להעיר, אגב כך, כי בבלגיה שימוש בפירוטכניקה עשוי להביא לביטול הרשיון של האצטדיון לתקופות שיכולות לנוע בין שנה אחת לחמש שנים. על שימוש בפירוטכניקה ניתן להעניש לא רק בגין שימוש בתוך המגרש אלא גם מחוץ לו, ללא הגבלת מקום, בטווח הזמן שבין חמש שעות לפני ואחרי המשחק.

115. ההתאחדות של צפון מקדוניה ציינה בתשובה לשאלון של הוועדה כי נקיטת כל האמצעים האפשריים לא תשחרר מאחריות, אך -

"the sanctions could be reduced due to the efforts the club is undertaking".

זהו המצב גם בבלארוס, קפריסין, לטביה, סלובקיה ויוון, על-פי התשובות שהתקבלו מהתאחדויות אלה. תשובה דומה התקבלה גם מההתאחדות בדנמרק, תוך שצוין כי רק במקרים מעטים קבוצות מצליחות לעמוד בנטל להפחתת הענישה כתוצאה מנקיטת אמצעים מתאימים על ידיה.

116. עוד נציין את תשובת ההתאחדות של צ'כיה. התאחדות זו מסרה לוועדה, ביחס למצב של נקיטת כל האמצעים על ידי קבוצה, כי במצב כזה אפשר כי לא יוטל עונש:

"This situation is dealt with by not imposing a disciplinary penalty for a disciplinary offence if the club proves that it has taken all the measures that can fairly be required of it to prevent the disciplinary offence from occurring."

מדובר, בתשובה זו, בכך שלא יוטל עונש. ספק, לאור האמור בתשובה, אם התקנון עשוי לשחרר את הקבוצה מהאחריות השילוחית עצמה.

ראו גם את התשובה של ההתאחדות הקרואטית:

"Responsibility applies regardless the effort the club implemented, but sanctions are in such cases mitigated due to the club's effort i.e., implementation of all possible measures".

גם התקנון בגרמניה, כאמור לעיל, אינו כולל סייגים לאחריות השילונית. זהו המצב גם בצרפת (ראו הסקירה בעבודתו של Van Kleef, להלן, בע' 98).

117. התשובה של ההתאחדות הסלובקית לשאלה בשאלון שהועבר על ידי הוועדה ביחס להשלכות של נקיטת כל האמצעים על ידי הקבוצה (דהיינו, אם הדבר עשוי לשחרר את הקבוצה מעצם האחריות או רק להשפיע על הענישה) היא פחות בהירה. התאחדות זו ציינה, כי:

“In such cases, of course, the degree of the club's culpability is investigated and the measures taken by the club to prevent inappropriate fan behavior are also taken into account”.

118. מעיון בתקנונים זרים ובתשובות שניתנו לשאלון הוועדה על ידי התאחדויות אירופאיות, לפי העניין, עולה כי חריגות בהקשר זה מספר מדינות, אשר משחררות קבוצות מאחריות שילונית אם הן נוקטות אמצעים הולמים למניעת התפרעויות.

מדינה אחת בקטגוריה זו היא אנגליה. תקנון המשמעת באנגליה (2021-2022) קובע כדלקמן:

“Supporter Behaviour

E21. A Club must ensure that spectators and/or its supporters (and anyone purporting to be its supporters or followers) conduct themselves in an orderly fashion whilst attending any Match and do not:

E21.1 use words or otherwise behave in a way which is improper, offensive, violent, threatening, abusive, indecent, insulting or provocative;

E21.2 throw missiles or other potentially harmful or dangerous objects at or on to the pitch;

E21.3 encroach on to the pitch or commit any form of pitch incursion;

E21.4 conduct themselves in a manner prohibited by paragraph E21.1 in circumstances where that conduct is discriminatory in that it includes a reference, whether express or implied, to one or more of ethnic origin, colour, race, nationality, religion or belief, gender, gender reassignment, sexual orientation or disability.

E21.5 it shall be a defence to a Charge in relation to Rules E21.1 to E21.3 (only) if a Club can show that all events, incidents or occurrences complained of were the result of circumstances over which it had no control, or for reasons of crowd safety, and that its responsible officers or agents had used all due diligence to ensure that its said responsibility was discharged.

However, when considering whether this defence is made out a Regulatory Commission will have regard to all relevant factors including:

- *The extent to which the Club has discharged its duty;*
- *The severity of the issues involved;*
- *The extent to which similar issues have occurred previously in which case whether the Club took sufficient action in preventing further such incidences.*

E21.6 For the avoidance of doubt Rule E21 shall apply to the conduct of both a Club's home and/or away supporters."

119. חשוב לציין כי בעבר, מידת היכולת לנסות ולהשתמש באנגליה בהגנה האמורה (שעדיין קיימת כיום במסגרת סעיף E21.5) הייתה רחבה יותר, אולם תחולתה צומצמה (יצוין כי ההגנה חלה גם לפני הברקזיט). זאת ועוד, גם כיום וגם בעבר הגנה זו לא חלה על מקרים של קריאות פסולות.

ההגנה האמורה גם אינה חלה על מקרים של זריקת missiles (שבמסגרתם בוודאי ניתן למנות, אבוקות, חזיזים, נפצים וכל אמצעי דומה מסוג אלה שבמסגרת הגדרת "חפץ אסור" בסעיף 14 לחוק איסור אלימות בספורט, תשס"ח-2008) וכן הפצים מסכנים אחרים המושלכים לתחום הדשא.

עוד ראוי להעיר כי בצד אותה אפשרות של הגנה מוגבלת בתחולתה, התקנון האנגלי מטיל חובה על הקבוצות לבצע מעשים אקטיביים ("must ensure") כדי שכל המעשים הנזכרים בסעיף 21 לא יתרחשו.

התקנון האנגלי גם קובע, כאמור במובאה לעיל, את היסודות לבדיקה אם ננקטו על ידי הקבוצה כל האמצעים הדרושים.

120. מדינה נוספת אשר קובעת סייגים לאחריות השילוחית היא **איטליה**. סעיף 6 לתקנון המשמעת קובע את עקרון האחריות השילוחית, אולם סעיף 29 קובע סייגים לאחריות זו. בתשובה לשאלון, אשר התקבלה מההתאחדות האיטלקית, נאמר כך:

"With regard to fans' behavior or misconduct, mitigating factors are foreseen by Art. 29 of the CdGS. If a club can prove that all the safety and security measures have been applied, that the club itself has implemented an organization model aimed to prevent any misconduct, that the club has promptly informed and cooperate with the police authorities in dealing with such behaviors and identifying the perpetrators, that the club has promptly reacted to stop such behaviours, FIGC judicial bodies can consider it to partially or totally exempt the club from potential sanctions".

121. מדינה המקילה במיוחד בעניין זה עם קבוצות היא הולנד. כפי שנמסר בתשובה לשאלת הוועדה אם תוטל אחריות שילוחית על קבוצה שנקטה בכל האמצעים למניעת התפרעויות נאמר כך:

“No, the club will not be sanctioned if it can make plausible that it has taken sufficient measures before, during and after the match to avoid inappropriate behavior of its supporters”.

ההתאחדות ההולנדית מסרה בתשובתה לשאלון הוועדה כי מתוך 179 מקרים של העמדה לדין בשנת 2021/2022 בגין התנהגות האוהדים, ב- 58 מקרים הקבוצה זוכתה נוכח נקיטת אמצעים קפדניים על ידי הקבוצה, אשר הפכו את ההסתברות להתפרעות אוהדים ל-“negligible”:

“58 cases were dismissed because the clubs have taken sufficient measures before, during and after the match of such a far-reaching and stringent nature that the chance that its supporters misbehave is negligible.”

באותו אופן מתארת הספרות המשפטית את תקנון המשמעת בהולנד בעניין זה:

“The regulations of the Dutch national federation allow for clubs to escape liability if they plausibly argue that sufficient measures of a far-reaching and stringent nature were taken, that the probability that their supporters would misbehave before, during and after the match was negligible”

ראו את עבודת התיזה לקבלת תואר דוקטור שהוגשה בשנת 2016 לאוניברסיטת Neuthatel:

Rosmarijn van Kleef “Liability of Football Clubs for Supporters’ Misconduct - A study into the Interaction between Disciplinary Regulations of (Sports Organisations and Civil Law” 96-97.

(בדו"ח זה, “van Kleef”)

122. נזכיר עוד, כי בסעיף 9(3) לתקנון המשמעת השוייצרי מוקנית הגנה לקבוצות ביחס לאחריות השילוחית בגין ארועים מסוימים. ראה van Kleef, שם, בע' 97-98.

123. גם תקנון המשמעת של סקוטלנד משחרר קבוצה מאחריות שילוחית כאשר היא נוקטת אמצעים הולמים למניעת התפרעויות. כך סיכמה ההתאחדות הסקוטית את מצב הדין, בתשובתה לשאלון הוועדה:

“Article 28.1 requires each club to take all such steps as are reasonably practicable to ensure the safety, good conduct and good behaviour of its supporters at any ground; ...

A club is only in breach of the provisions of Article 28 referred to in paras A1 and A2 above if it has not taken all such steps as are reasonably practicable to ensure compliance with the relevant Article. Under Scottish FA Article 28.10, it is for the club concerned to prove that it was not reasonably practicable to do more than was in fact done or (as the case may be) there was no better practicable means than were in fact used to discharge such requirement”.

יושם לב כי הניסוח של ההגנה הוא רחב למדי. הנטל הוא רק לנקוט את כל הצעדים אשר הם “reasonably practicable”.

ההצדקות לאחריות השילוחית

124. בתחום הפלילי, אחריות שילוחית היא בגדר חריג לכלל הגדול המחייב קיומה של מחשבה פלילית אצל הנאשם. לעומת זאת, בתחום הנזיקי, אחריות שילוחית למעשים של שליח או עובד היא דפוס אחריות שגור (ראה סעיף 13 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש]).

יצוין, בהקשר הפלילי, כי סעיף 22(ב) לחוק העונשין, תשל"ז-1977, משחרר נאשם מאחריות אף אם עסקינן באחריות קפידה, כאשר הנאשם נקט בכל האמצעים הסבירים למניעת העבירה.

125. סוגיית האחריות השילוחית לפי תקנון ההתאחדות הישראלית נותחה בהרחבה בפסק הדין של ביה"ד העליון מיום 24/11/14, אשר דן בהפסקת משחק "הדרבי" בין מכבי תל אביב לבין הפועל תל אביב, בעקבות פריצת אוהד למגרש (חוות הדעת של הדיין פרופ' מיגל דויטש).

כפי שנאמר שם:

"מוסד האחריות השילוחית נשען על רעיון ה"אחריות" ולא על רעיון ה"אשמה". האחריות בגין מעשים פסולים של אדם אחר, הן בנזיקין והן בדיני המשמעת בספורט, נשענת על זיקה עקרונית מסוימת בין מבצע העבירה לבין ה"שולח", המצדיקה על-פי שיקולי המדיניות המשפטית הטלת אחריות על מי שנתפס כ"שולח".....

.....בדיני הספורט, האחריות השילוחית נשענת על השאיפה לתמרץ את הקבוצות להשקיע כל מאמץ על-מנת למנוע את ההתרחשות הפסולה. ההנחה היא כי אם אוהדים יפנימו שהם מזיקים במעשיהם לקבוצתם האהודה, הדבר ייצור הרתעה הולמת. שלובה בכך ההכרה כי הפעולה כנגד האוהד היחיד אינה אפקטיבית דייה, ואינה מרתיעה אוהדים אחרים מהתנהלות פסולה. אחריות שילוחית גם תורמת להפעלת לחץ חברתי וסביבתי על אוהדים בלתי-נורמטיביים להמנע מהתנהלות פסולה, שמא הם יזיקו בכך לקבוצה. אין לשכוח עוד, כאשר מפנים מבט אל עבר תפיסות בתחום הנזיקין, כי הקבוצות נהנות מן האוהדים, באמצעות רכישת

הכרטיסים על-ידיהם והעידוד שהם מספקים. ראוי אפוא כי יישאו באחריות להתנהלותם של אלה. הטלת האחריות השילוחית אינה כורכת עמה מימד של גנאי מוסרי לקבוצה. הקבוצה סופגת סנקציות לא משום שהיא נושאת ב"אשמה" כלשהי, אלא משום שהטלת אחריות עליה היא צעד יעיל וחיוני להשגת מטרת-העל של הדין המשמעתי, ליצירת אווירה ספורטיבית נאותה ולהגנה על בטחונם של המשתתפים בארוע הספורטיבי. "

126. יש להוסיף לכך, כפי שנפרט בהמשך, את התפיסה שלפיה קבוצת כדורגל היא פרויקט משותף של בעלי הקבוצה ואוהדיה. נוצרת "קהילה" משותפת של הקבוצה וציבור האוהדים שלה. ההזדהות העמוקה של אוהדים עם הקבוצה ומה שהיא מסמלת (ראה הדיון במישור החברתי-פסיכולוגי, בפרק ד לעיל) יוצרת תלכיד משותף, ההופך את האוהדים למעין "יד ארוכה" של הקבוצה. קשה להניח כי קבוצה תתפתח ותגיע להישגים ללא ה"דחיפה" והתמיכה של אוהדיה. קבוצה נהנית מתמיכת האוהדים ומייחלת לה, ועם היתרונות מגיעים גם החסרונות, דהיינו ייחוס האחריות בגין ההתפרעויות לקבוצה מושא האהדה.

127. במחקר האקדמי נתפס עקרון האחריות השילוחית בגין מעשי האוהדים, תוך הטלת אחריות חמורה על הקבוצות, כנשען על ההצדקות הבאות:

(1) הרתעה ומניעה;

(2) כיבוד חופש הפעולה של איגודים לקביעת הסדרים המחייבים את חברי האיגוד;

(3) אחריות ליצירת סיכון – הקבוצות נהנות מן הרווחים כתוצאה מהשתתפות אוהדים במשחקים ועליהן לשאת בסיכון כתוצאה מכך. הדבר נכון גם כאשר מדובר בקבוצה אורחת, נוכח הרווחים של הקבוצות מהשידורים בטלוויזיה. נלווית לכך גם ההצדקה להטלת אחריות מוגברת בגין מוצרים מסוכנים ופעילויות מסוכנות.

(4) היקש לאחריות השילוחית של עסק בגין מעשי סוכניו, נוכח יכולתו העדיפה של העסק לשלוט בסיכונים. ההנחה היא כי יש לקבוצת כדורגל כלים לשלוט בסיכונים להתפרעויות.

(5) היעדר דרך אחרת להתאחדויות ספורט לפעול כנגד אלימות;

(6) קיומו של קשר מיוחד בין קבוצה לבין אוהדיה.

(ראו van Kleef, לעיל, בעיקר בע' 111-120, 179-180). כן ראה, כללית, כתבים נוספים של מחברת זו ביחס לאחריות המשמעית בתחום הספורט:

Rosmarijn van Kleef, 'The legal status of disciplinary regulations in sport', The International Sports Law Journal, 2014/1-2, pp. 24-45, published online 18 December 2013, DOI 10.1007/s40318-013-0035-z; Rosmarijn van Kleef, 'Reviewing Disciplinary Sanctions in Sports' Cambridge Journal of International and Comparative Law (2015) Vol. 4 Issue 1, pp. 3-28, DOI:10.7574/cjicl.04.01.3.

128. מרבית השיקולים הנזכרים לעיל אכן תומכים בהטלת אחריות שילוחית, כאשר שיקול מרכזי הוא ההרתעה של אוהדים מפני פעילות פסולה והתימרון האינטנסיבי של קבוצות להשקיע מאמצים רבים למניעת התפרעויות. העובדה כי קבוצה נהנית מתמיכת האוהדים ומהגעתם למשחקים אכן מצדיקה כי יהיה על הקבוצות לשאת באחריות בגין התפרעויות האוהדים, גם בהיעדר אשמה של הקבוצה.

עם זאת, היעדר חלופות אחרות להתאחדויות, ביחס לפעולה כנגד התפרעויות, אינו שיקול משכנע דיו, שכן הטלת אחריות על צד מחייבת נימוקים פוזיטיביים מספיקים (ראה גם, ברוח זו, van Kleeef, לעיל, בע' 100-101). כאשר לנימוק של חופש הפעולה של גוף מאוגד לקבוע הסדרים מחייבים לחברי האיגוד, כך אכן המצב, אך השאלה הנבחנת עתה על-ידינו היא מהו ההסדר הראוי בנדון, להבדיל מתיאור המצב המצוי גרידא.

129. ראוי להרחיב עוד לעניין הטענה ביחס לקיום קשר מיוחד בין קבוצה לבין אוהדיה. זהו אכן נימוק חשוב להצדקת העיקרון של אחריות הקבוצה למעשי אוהדיה. קיימת זהות רעיונית בין קבוצה לבין אוהדיה. שני אלה מהווים מעין יחידה אורגנית אחת. קבוצת כדורגל אינה רק קבוצה של שחקנים והמערך המקצועי והלוגיסטי הסובב אותה ("החלק הגרעיני של הקבוצה"), אשר משתתפים במשחקי האליפות של ההתאחדות. "קבוצה" היא למעשה גוף המורכב מהחלק הגרעיני של הקבוצה והאוהדים. טענה זו גורסת כי: "הקבוצה והאוהדים חד הם". במהלך חייה של "קבוצה", בעליה, שחקניה ומאמניה נחלפים מעת לעת, אולם האוהדים של הקבוצה נשארים אוהדיה על אף כל שינויי העתים. ניתן להצביע על מקרים מעטים שבהם אוהדים נקטו צעד של "עזיבת" הקבוצה לטובת קבוצה אחרת, בעיקר במקרים של אי-הסכמה עם מדיניות או פעילות מסוימת של בעלים חדשים, אך דווקא מיעוט המקרים האלה מחזק את טענת הזהות. לפיכך, גורסת טענה זו, מבחינה רעיונית יש לראות במעשי האוהדים את מעשי הקבוצה, במובנו הרחב של מושג ה"קבוצה". אין מקום להקביל באופן כלשהו את היחסים בין אוהדי הקבוצה לבין הקבוצה ליחסים בין, למשל, מי שרוכש מנוי להצגות תיאטרון לבין מפעיל התיאטרון.

ה"זהות האתית" של קבוצה נקבעת על ידי האוהדים. הדבר מצדיק הטלת אחריות שילוחית על קבוצה בגין מעשי האוהדים, ראו, למשל:

Jake Wojtowicz (2021) "Fans, Identity, and Punishment, Sport, Ethics and Philosophy", 15:1, 59-73, DOI: 10.1080/17511321.2019.1703032; <https://doi.org/10.1080/17511321.2019.1703032>:

"I will argue that fans partly constitute a club: they are part of the ethical identity of the club and their actions alter the ethical identity of the club. This is what I will call the Constitution Principle. I use the Constitution Principle to argue that success-directed punishment (specifically for racist behaviour) is justified because

fans alter the ethical identity of a club such that it is, for example, a racist club that succeeds, and authorities have an interest in preventing racist clubs from succeeding“.

הטענה המועלית על ידי המחבר היא כי אם אוהדי קבוצה פועלים באופן גזעני, למשל, הזהות של הקבוצה היא גזענית ומוצדק כי תימנע הצלחת קבוצה אשר זו הזהות האתית שלה.

130. עוד מציין Wojtowicz כי הזיקה המיוחדת בין קבוצה לבין אוהדיה מקנה לקבוצה מידה מסוימת של שליטה על התנהלות האוהדים, המוסיפה הצדקה לאחריות השילוחית:

“By envisioning the club as more than just a purely sporting entity—by envisioning the club as a social entity—and recognising that the club has some relationship with, and control over, its fans (from whom, say, it profits), we might justify success-directed punishments“.

131. בדיוני הוועדה הועלו על ידי נציגי מכבי תל אביב ומכבי חיפה טענות כנגד הטלת אחריות שילוחית על קבוצות, כאשר הקבוצה נקטה אמצעים למניעת התפרעויות. גורם אחר אשר טען בלהט כנגד הענישה באמצעות אחריות שילוחית הוא נציגי ארגונים של אוהדים. טענתם מופנית בעיקרה לאותם עונשים הגורמים פגיעה לאוהדים, דהיינו כאשר מדובר בעונש של קיום משחקים ללא קהל, משחקי רדיוס או סגירת יציעים. נטען כי מדובר ב"ענישה קולקטיבית" בשל מעשי מיעוט של אוהדים אלימים. כנטען, אוהדים "טובים" נענשים הן במישור הספורטיבי, בשל מניעת השתתפותם במשחק זה או אחר של הקבוצה האהודה והן בענישה כלכלית, שכן אוהדים אלה הם בחלקם בעלי כרטיסי מנוי לאותם יציעים ובמקרה של סגירת היציע נגרם להם נזק.

132. אין חולק על כך כי האחריות השילוחית המוטלת על קבוצה גורמת לעתים קרובות נזק גם לאוהדים ה"טובים", ברם התפיסה שלפיה מדובר ב"ענישה קולקטיבית" היא שגויה. לא מוטלת אחריות משמעתית כלשהי על אוהדים, אלא על הקבוצה, אשר כפופה לדין המשמעת. הזיהוי בין האוהדים לבין הקבוצה מצדיק מבחינה ערכית הטלת אחריות על הקבוצה, הפוגעת בעקיפין בכלל האוהדים, כאשר אוהדים מתפרעים. אין מענישים את האוהדים הטובים, אלא מתמרצים את הקבוצות ואת אוהדיהן למנוע ולהימנע מהתפרעויות. נכון הדבר כי הטלת אחריות על הקבוצה פוגעת לעתים מזומנות בעקיפין בשירות שניתן על ידי הקבוצה לאוהדים הטובים, אך זהו "נזק אגבי". הגורם הנענש הוא הקבוצה ועליה למצוא את הדרך לתיקון המצב, אם באמצעות מניעת ההתפרעויות ואם באמצעות מתן סעד לאוהדים ה"טובים".

133. חשוב לציין כי על-אף השימוש הנוהג במושגים: "עונש" ו"נאשמים", האחריות המוטלת על קבוצה מכוח תקנון המשמעת היא אחריות במסגרת המשפט האזרחי, שכן התקנון הוא מסמך בעל אופי חוזי (ראה סעיף 39 לעיל). אם אין מקבלים את התפיסה הרעיונית שלפיה אוהדים הם ה"יד הארוכה" של הקבוצה האבודה ואין מאמצים את ההיקש לדיני האחריות השילוחית בנזיקין, יש להתייחס לעקרונות הכלליים של דיני החוזים. דינים אלה מכירים בשני סוגים של חיובים – חיובי תוצאה וחיובי השתדלות. הטלת אחריות על צד לחוזה להשגת תוצאה היא מצב שגור בתחום דיני החוזים. חיובי השתדלות (כגון חיוביהם של עורכי דין ורופאים) מוטלים לרוב כאשר יכולתו של החייב לספק את התוצאה היא מוגבלת ותלויה בגורמים שאינם בשליטתו.

בהקשרנו, היכולת של קבוצה למנוע את התפרעות אוהדיה היא אמנם מוגבלת, אך בידיה לצמצם תופעה זו. הסתפקות בהטלתה של חובת השתדלות בלבד תוביל להידרדרות מהירה בתחום של מניעת התפרעויות. הדבר יפחית מאוד את התמריצים של קבוצות לדאוג למניעת התפרעויות ולפעול כנגד האוהדים הבלתי-נורמטיביים. החלשת בסיס האחריות גם תכביד מאוד על יעילות ההליכים המשמעתיים, אשר מן ההכרח לנהלם במהירות רבה, ממחזור משחקים אחד לשני. הצורך בהוכחת אשמה יטיל על מערכת התביעה עומס ראייתי בלתי-סביר ויעצים את עלויות הטיפול המשמעתי, תוך פגיעה באפקטיביות ההליכים. שמירה על עקרון האחריות השילוחית היא גישה אשר לא רק מוכתבת מתקנון פיפ"א ומתבקשת לאור העמדה האחידה בעניין זה, של כל ההתאחדויות האירופאיות שנבחנו, אלא היא גם כורח המציאות לשם צמצום תופעת ההתפרעויות. כאשר קבוצה יודעת כי היא נבחנת ב"מבחן התוצאה" היא תפעל באופן מיטבי ותגייס משאבים על מנת לנסות ולמנוע את התוצאה.

סייגים אפשריים לעקרון האחריות השילוחית

134. כאמור, אם כן, אין מקום (ואין גם לגיטימיות) לביטולו של עקרון האחריות השילוחית. האחריות החמורה הנגזרת מעיקרון זה היא מוצדקת, משיקולים ענייניים. עם זאת, נשאלת השאלה אם ראוי כי האחריות השילוחית תהיה מוחלטת, או שמא די בהטלת אחריות חמורה, תוך הכרה בקיום סייגים מסוימים לאחריות. כאמור לעיל, קיימות מדינות באירופה אשר אימצו סייגים בעניין זה...

יש לשקול בנדון שלושה סייגים: האחד הוא האפשרות כי אחריות שילוחית תוטל רק כעניין שיורי, וזאת אם מערכות אכיפת החוק לא פעלו מול האוהדים המתפרעים עצמם; סייג אפשרי שני הוא כאשר ננקטו על ידי הקבוצה כל המאמצים הבאים בחשבון; סייג שלישי עשוי להיות מצב שבו האוהדים המתפרעים פועלים דווקא על מנת לפגוע בקבוצה. בסייג אחרון זה נדון במסגרת בחינת השאלה: "מיהו אוהד".

אחריות שילוחית כצעד שיורי?

135. ניתן לגרוס כי אם רשויות האכיפה הכלליות פועלות מול האוהדים המתפרעים, יש להסתפק בכך ואין מקום להפעיל את עקרון האחריות השילוחית. על-פי עמדה זו יש להחיל את עקרון האחריות השילוחית כאמצעי אחרון, כאשר לא ננקטו צעדים אינדיווידואליים כנגד מבצעי העבירות.

עמדה זו אינה רצויה ואין לאמצה. האחריות השילוחית היא הכלל הרחב וכך עליה להיוותר. העמדה האמורה תהפוך את האחריות השילוחית לחריג לכלל ותספק תמריץ שלילי מובהק לקבוצות לפעול כנגד התפרעויות. לא ניתן אם כן לקבל עמדה זו ויש לדחותה.

נקיטת אמצעים הולמים למניעת העבירות

136. כפי שמצאנו לעיל, במרבית ההסדרים המשמעתיים הנוהגים מחוץ לישראל העובדה כי קבוצה נקטה במאמצים רבים למנוע את התפרעויות האוהדים אינה מקנה הגנה לקבוצה מפני האחריות השילוחית עצמה (להבדיל מהמשקל המוקנה לכך במסגרת הענישה). עם זאת, קיימות מדינות המכירות בהגנה מעין זו.

כאמור לעיל, המדיניות השיפוטית הנוהגת כיום בישראל מייחסת חשיבות לנקיטת אמצעים למניעת ההתפרעויות ולצעדים שהקבוצה נקטה בנדון לאחר המשחק, כגורמים המשפיעים על העונש, אך אין בכך כדי לפטור את הקבוצה מאחריות משמעתית.

137. שאלה קשה היא אם אין מקום להקלת-מה נוספת על קבוצה הנוקטת את כל האמצעים האפשריים, כך שניתן יהיה לשחרר אותה מאחריות, ולא רק להקל על הענישה.

כאמור לעיל, על האחריות המשמעתית להיות הן אפקטיבית והן הוגנת. האיזון בין שני אלה הוא לעולם קשה. אלמנט ההגינות של הענישה משפיע במידה מסוימת גם על שאלת האפקטיביות, שכן תחושתו של צד כי אין נוהגים בו בהגינות עלולה לדכא שיתוף פעולה שלו עם האינטרס הציבורי.

אין לכחד כי במצבים קיצוניים, אשר בהם הקבוצה "הפכה עולמות" כדי למנוע עבירות וכדי לפעול כנגד אוהדים מתפרעים, הרשעת הקבוצה עלולה לעורר קושי בכל הנוגע לערך ההגינות. הצידוק האפשרי לכך הוא הגברת האפקטיביות של הדין המשמעת, באמצעות תימרוץ עודף של הקבוצה לפעולה. כאשר אדם יודע כי עליו למנוע תוצאה נתונה, אחרת הוא יורשע, הוא מסתמא אכן יעשה כל האפשר כדי למנוע את התוצאה. צריך לזכור כי השאלה אם ננקטו כל האמצעים היא לעולם פתוחה למידה כזו או אחרת של עמימות. קיים חשש כי זיכוי מחמת כך עלול להוביל ל"מדרון חלקלק". מצד שני, אם קבוצה יודעת שבכל מקרה היא תורשע אם הארוע יתרחש, גם כאשר היא נקטה בכל האמצעים, הדבר עלול לרפות את ידיה לנסות ולמנוע את ההתפרעויות, שכן ממילא ההרשעה לא תימנע. בכך תיפגע אפקטיביות ההסדר המשמעת.

138. היבט אשר יש לקחתו בחשבון (כפי שציין בפנינו התובע עצמו) הוא כי אין זה ברור שהגישה המחמירה כיום ביחס לאחריות השילוחית משיגה את מטרתה במלואה. מתנהל "מאבק סיופי" בתוך שרשרת החוליות: התפרעויות – ענישה – התפרעויות וחוזר חלילה. ניתן לשער כי מצב הדברים בעניין ההתפרעויות עלול היה להיות גרוע יותר בהיעדר אחריות שילוחית, אולם יתכן כי יש מקום לאמץ גישה

אשר תצעד באופן מתון לכיוון שיש בו כדי לחזק שיתופיות בין הרגולטור לבין הקבוצות והאזהדים, באמצעות התחשבות משופרת בפעולות חיוביות שהקבוצה נוקטת. זאת, מבלי לפגוע בליבתו של עקרון האחריות השילוחית.

139. כאשר אנו מאזנים בין השיקולים, אנו סבורים כי יש מקום לתיקונים תקנוניים אשר יתייחסו הן למישור האחריות והן למישור הענישה.

במישור הענישה, ראוי לעגן בתקנון המשמעת את הפרקטיקה השיפוטית אשר מקלה בעונש בגין אחריות שילוחית, במצבים שבהם הקבוצה הנאשמת פעלה באופן נמרץ למניעת העבירות ולטיפול בהן. הקלה זו אינה יוצרת סייג כלשהו לאחריות השילוחית עצמה וכאמור לעיל, הוא מקובל במדינות רבות באירופה אשר בהן האחריות השילוחית היא מוחלטת. העיגון של נוהג זה במסגרת התקנון יקנה יציבות למדיניות שיפוטית זו וייצור מיתווה סדור המאפשר לקבוצות תכנון מהלכים. במסגרת זו יש להתייחס הן לפעולות שנעשו לפני המשחק הנדון והן לפעולות שנעשו לאחר מכן. יש להגדיר בתקנון את סוג הפעולות העשויות להוביל להקלה בעונש, כדלקמן:

- (א) קיום רגולציה עצמית נאותה מול האזהדים המתפרעים, בהתאם לפרק ז לעיל.
- (ב) מינוי על ידי הקבוצה של פקיד קישור פעיל מול האזהדים, המקיים באופן רגולרי שיח מול האזהדים על מנת למנוע התפרעויות.
- (ג) דאגה לכך שכרטיסים יימכרו באופן שמי בלבד ויכללו פרטי ישיבה במגרש.
- (ד) בדיקת תעודות זהות של הנכסים למגרשים.
- (ה) הצבת מצלמות במגרש, הכוללות תוכנות לזיהוי פנים (ככל שהשימוש בהן יוכשר מבחינה משפטית) וכן מילוי החובה להציב רשתות, כאשר חובה זו תהיה בת-פועל.
- (ו) פרסום אזהרות בולטות, בכרטיסים ובשלטי הכניסה למגרשים, בדבר איסור ההתפרעויות והצעדים שהקבוצה תנקוט כנגד המתפרעים.
- (ז) פרסום אזהרות בולטות כאמור לעיל, ביחס לכך שהכנסת אמצעי פירוטכניקה למגרש מהווה עבירה פלילית ועלולה להשית על הקבוצה סנקציות חריפות, לרבות הורדת נקודות.
- (ח) הצבת אמצעים טכניים בכניסות למגרש, לאיתור אמצעי פירוטכניקה.
- (ט) נקיטת פעילות נמרצת לאיתור האזהדים מבצעי העבירות, ובעקבות כך – החלת כלי הרגולציה העצמית הנזכרים לעיל, וכן הגשת תלונה למשטרה כשמדובר בעבירה פלילית והגשת תביעות אזרחיות כנגד המתפרעים.

נטל ההוכחה בדבר התקיימות יסודות אלה יוטל על הקבוצה הנאשמת.

כאשר מדובר בקבוצה אורחת, מובן כי יכולתה לנקוט באמצעים האמורים לעיל היא מוגבלת ויהיה צורך לקחת זאת בחשבון. פעילותה תיבחן בראי הפעולות (א) – (ג) ו-(ט) לעיל. לכן, היקף הדרישות כלפיה על מנת שהיא תוכל ליהנות מהקלה בעונש במסגרת הוראה זו יהיה מצומצם יותר מאשר היקף הדרישות המוטלות על קבוצה מארחת, אם כי הנטל המוטל עליה, ביחס למילוי כל אחת מן הדרישות אשר היא כפופה להן, יהיה כבד באותה מידה.

140. בצד הסדרה תקנונית זו, הקובעת את הפקטורים הרלוונטיים לצורך ההקלה על הענישה, מוצע כי תתווסף הוראה המקנה סמכות לבתי הדין, במקרים מיוחדים ומטעמים שיירשמו, לזכות בדין קבוצה אשר תוכיח כי היא נקטה בכל האמצעים האפשריים למניעת העבירות ולטיפול בהן וביצעה את כל הפעולות הנזכרות לעיל, באופן קפדני ויוצא דופן. נוסחה זו מאמצת את התקנון ההולנדי, שנסקר לעיל. יש להבהיר בתקנון כי גישה זו תינקט רק במקרים חריגים, על-מנת למנוע היווצרות "מדרון חלקלק" הפוגע בתכליות האחריות השילוחית. יש לדאוג לכך כי סייג זה יהיה צר ומדוד.

כמו-כן ראוי לקבוע כי לא תהיה לבית הדין סמכות לזכות קבוצה מחמת נקיטת כל האמצעים האפשריים על-ידיה, כאשר מדובר בהתפרעות חוזרת של אוהדים, באותה עונת משחקים. תהיה לקבוצה רק הזדמנות אחת ליהנות מהגנה מיוחדת זו, במהלך עונה נתונה. אם מדובר בהתפרעות חוזרת, מסתמא קיים קושי גם עם האמצעים שהקבוצה נקטה. בנוסף, יש לסייג את אפשרות הזיכוי באמצעות הגנה מיוחדת זו, כך שההגנה לא תחול על שימוש בפירוטכניקה על ידי אוהדי הקבוצה או על קריאות פסולות. כמו-כן לא תחול ההגנה במקרים של התפרעות חמורה (ראו פירוט בסעיף 157 להלן).

141. יוער כי גם כיום יכול בית הדין להגיע לא אחת לתוצאה קרובה לזיכוי במקרים שבהם הוא השתכנע כי ננקטו מאמצים מיוחדים, באמצעות הרשעה והטלת עונש נמוך או סמלי. יחד עם זאת, יש לשים לב לכך כי הרשעה עלולה לחייב במקרים נתונים את הפעלתו של עונש על תנאי המוטל על הקבוצה, באופן שימנע ענישה סמלית בלבד, גם כאשר ראוי היה כי כך יהיה. בנוסף, קיימת חשיבות לכך שבמקרים חריגים יתאפשר זיכוי למרות עקרון האחריות השילוחית, שכן הדבר עשוי לחזק במידה מסוימת, גם מבחינה הצהרתית, את ערך ההגינות, באיזון בינו לבין ערך האפקטיביות. כאשר קבוצה "הופכת עולמות" על מנת למנוע התפרעויות, ניתן להבין את תחושת התסכול מכך שמוטלת אחריות, למרות כך. לרוב, לא די בתחושת תסכול זו כדי להצדיק הגמשה של עקרון האחריות השילוחית, אך במקרים מיוחדים יש להקל בנדון על הקבוצה. הדבר יתרום לחיזוק שיתוף הפעולה בין הרגולטור לבין הקבוצות והאוהדים ולתפיסה בדבר הרציונליות של ההליכים המשמעתיים.

142. ודוק: אין מדובר בשחרור מאחריות מחמת היעדר התרשלות גרידא. במידרג של המחויבות לפעול לשם השגת תוצאה נתונה ניתן למצוא מספר רמות: דרישה לנקוט אמצעי זהירות (דהיינו, דרישה להיעדר התרשלות); דרישה לפעול בחריצות; ודרישה לנקיטת כל האמצעים האפשריים. הסייג המוצע החדש צריך שיכוון אל הדרגה הגבוהה ביותר (נקיטת כל האמצעים האפשריים). מובן, כי גם במסגרת דרגה זו, "כל האמצעים האפשריים" אינם כוללים אמצעים אשר נקיטה בהם היא אמנם אפשרית להלכה, אך דורשת הקצאת משאבים בהיקפים כה כבדים, עד שאיש לא יצפה כי יינקטו, גם תחת ההנחה כי מחויבת פעילות יוצאת דופן בהיקפה, למניעת התפרעויות.

143. יוער עוד, כי בהתאם לניתוח לעיל, לא יהיה ביצירת סייג מעין זה לאחריות השילוחית כדי לנגוד את תקנון פיפ"א, אשר כאמור לעיל מסתפק ביישום "אדפטציה" של העקרונות הכלליים, בתקנונים

המקומיים (ואמנם, כפי שפורט לעיל, קיימים תקנונים אירופאיים אשר יצרו סייגים לעקרון האחריות השילוחית). עקרון האחריות השילוחית בגין התפרעויות אוהדים, ללא צורך בקיום אשמה אצל הקבוצה, ימשיך לחלוש. הוכחת היעדרה של אשמה לא תפטור את הקבוצה מאחריותה השילוחית. לא די יהיה בהיעדר אשמה ובעמידה בסטנדרט הסבירות, אלא תידרש נקיטה של כל האמצעים האפשריים. האחריות תמשיך להיות חמורה. בספקטרום צר של מצבים יוצאי דופן, שבהם "זעקת ההגינות" (ביטוי המושאל מדיני תום בלב בתחום החוזים) מחייבת הקלת הרסן במידת-מה, התיקון המוצע יאפשר זאת. כאמור לעיל, גם תקנון אופ"א אינו מוביל לכך שיצירת סייג כאמור לאחריות השילוחית תיתפס כבלתי תקינה.

144. בצד ההקלה המסוימת המוצעת ביחס לאחריות, כאמור לעיל, מומלץ כי הענישה במקרים החמורים תועצם, כפי שהדבר יפורט בהמשך הדו"ח. ניתן להגדיר באופן כוללני מאוד את המדיניות המוצעת כ"הקלה על הקבוצות במקרים היותר קלים והכבדה עליהן במקרים היותר קשים". זאת, תוך התאמה הולמת יותר של ארסנל העונשים לתכליות ולאיוזונים הנדרשים, כפי שנצביע בהמשך.

ראו המלצה מס' 7.

יא. מיהו "אוהד"

145. טענה המועלית לא אחת כנגד עקרון האחריות השילוחית היא כי עיקרון זה מאפשר לאוהדים אשר מעוניינים לפגוע בקבוצה לנקוט בהתפרעויות ולהשיג את יעדם באמצעות הטלת אחריות שילוחית על הקבוצה, על ידי בתי הדין המשמעתיים.

146. אנו סבורים כי קושי זה ניתן לפתרון באמצעות הגדרה ראויה של השאלה: "מיהו אוהד"? סעיף 15 לתקנון המשמעת קובע "חזקת אהדה" הניתנת לסתירה, מבלי להבהיר מהם התנאים היוצרים מלכתחילה "שיוך של אהדה" לכאורית, באופן המצמיח את החזקה הזו. סעיף 15 קובע כי:

"נעברה עבירה מהעבירות שעל פי תקנון זה לא על ידי שחקן או ממלא תפקיד בקבוצה, חזקה כי נעשתה על ידי אוהד אותה קבוצה, אלא אם הוכיחה הקבוצה כי עושה המעשה לא היה אוהד של הקבוצה."

ברור כי הוראה זו אינה מבקשת לקבוע כי כל הצופים במגרש נחשבים כאוהדים של הקבוצה הנאשמת. מבלי לגרוע מאמצעי שיוך אפשריים אחרים, יש לפרש חזקה זו כצומחת ביחס לאוהדים שמקום ישיבתם הוא ביציעים המוקצים לאוהדי אותה קבוצה.

החזקה האמורה ניתנת לסתירה. הרציונלים להטלת אחריות שילוחית אינם מתקיימים כאשר כוונתם של האוהדים המעורבים היא לגרום להטלת סנקציות על הקבוצה. במקרה כזה לא מתקיים זיהוי האינטרסים בין הקבוצה לבין אותם אוהדים ואין הצדקה להטלת אחריות שילוחית בגין מעשי האוהדים.

147. מומלץ לתקן את התקנון כך שיובהר כי "חזקת אהדה" תצמח ביחס לאוהדים אשר מקום הישיבה שנבחר על ידיהם הוא ביציע של אוהדי הקבוצה הנאשמת, תוך קביעה כי חזקה זו תיסתר אם הקבוצה הנאשמת תוכיח ברמת הסתברות גבוהה כי כוונת האוהדים האמורים הייתה לפגוע בקבוצה ה"אהודה". התקנון קובע כי אוהד יכול שיהיה "אוהד לשעה". באותו אופן, אפשר כי מי שהוא בדרך כלל אוהד של קבוצה נתונה יהיה ראוי להיחשב כ"לא אוהד לשעה".

עם זאת, יש להבחין בנדון בין עוינות לבעלי תפקידים או לשחקנים בקבוצה או התנגדות למדיניות כלשהי של הקבוצה, לבין עוינות לקבוצה עצמה, ככזו. אוהד עשוי שיהיה מוכן לפגוע בקבוצה כ"נזק אגבי" לפגיעה בגורם כלשהו בקבוצה, אשר אותו אוהד מעוניין לפגוע בו. אין לומר כי במקרה כזה האוהד הנדון מפסיק מחמת כך להיות אוהד של הקבוצה. אכן, בתפיסה המשפטית הכללית, אין לכחד כי אותו אדם "מתכוון" לתוצאה הטבעית הנובעת מן המעשה, דהיינו פגיעה בקבוצה. עם זאת, בהקשרנו, לצורך תפיסת מושג ה"אהדה", יש להתייחס למעשה ל"מניע" ולא ל"כוונה".

ואמנם, בפסיקת ה-CAS נקבע כי התנגדות אוהדים לנשיא המועדון לא שוללת את מעמדם של אלה כ"אוהדים". ראו:

Tribunal Arbitral du SportCourt of Arbitration for SportArbitrationCAS 2013/A/3139
Fenerbahçe SK v. Union des Associations Européennes deFootball (UEFA), award of 5
December 2013

148. הסקת מסקנה בדבר "היעדר אהדה" לקבוצה עצמה, למרות שהאוהד המתפרע בחר לשבת ביציע המוקצה לאוהדי אותה קבוצה, דרוש כי תיעשה בזהירות רבה ובמקרים חריגים בלבד. על ידי הבחירה במקום הישיבה, אותו אוהד מוסר הצהרה שהיא בגדר "הגדרה עצמית". לשם סתירת "הגדרה עצמית" זו יהיה צורך בקיומו של משקל ראיתי מובהק, על בסיס מצגים אובייקטיביים ביחס למניע של אותו אוהד, שכן אחרת, הדבר עלול להקשות על אפשרויות היישום של עקרון האחריות השילוחית.

יוער, כי קביעה שלפיה התפרעות של מי שכוונתו היא לפגוע בקבוצה אינה מטילה אחריות שילוחית על קבוצה, אינה מייצרת סייג כלשהו לעקרון האחריות השילוחית. קביעה זו רק מגדירה את המצע העובדתי אשר עליו חל עיקרון זה, דהיינו את המושג "אוהד", אשר בגין אופן התנהלותו מוטלת על הקבוצה אחריות שילוחית.

149. בפני הוועדה נטען, במסגרת הדיונים, כי ה"גרעין הקשה" מאוד של מתפרעים, אינו מהווה לעתים מזומנות הקבץ של "אוהדים", אלא מדובר בחוליגנים גרידא, נטולי זיקה אמיתית כלשהי לקבוצה אשר הם מגדירים עצמם כאוהדיה. ואמנם, מחקרים מתחום הפסיכולוגיה ביחס למקורות האלימות במגרשי הכדורגל, אשר נותחו בפרק ד לדו"ח זה לעיל, עשויים לתמוך בעמדה זו. למרות כך, קצרה ידו של הדין המשמעתי בתחום הכדורגל, לרדת לחקר מניעים סובייקטיביים של אוהדים כאלה או אחרים, וניתן לקבל הכרעות שיפוטיות רק על יסוד מצגים אובייקטיביים. כל עוד מצגים אלה מתפרשים, ברמה

האובייקטיבית, כמצגים שאינם משקפים עוינות לקבוצה, חזקת האהדה הנובעת ממיקום הישיבה ביציע מכרעת.

ראו המלצה מס' 8.

יב. נטל ההוכחה בהליכים משמעתיים

150. הרמה של נטל ההוכחה בהליכים משמעתיים בתחום הכדורגל לא הוגדרה בתקנון המשמעת ובפסיקה המשמעתית. ראוי כי רמה זו תוגדר בתקנון.

בסעיף 36 לתקנון המשמעת של אופ"א הוגדרו העקרונות הבסיסיים בדבר מיהותו של הצד הנושא בנטל ההוכחה:

"Burden of Proof"

1. *The burden of proof regarding disciplinary infringements rests on the FIFA judicial bodies.*

2. *Any party claiming a right on the basis of an alleged fact shall carry the burden of proof of this fact. During the proceedings, the party shall submit all relevant facts and evidence of which the party is aware at that time, or of which the party should have been aware by exercising due care.*

3. *For anti-doping rule violations, the FIFA Anti-Doping Regulations apply."*

סעיף 24 לתקנון המשמעת של פיפ"א מגדיר את רמת ההוכחה של אישום משמעת כ- "comfortable satisfaction"

"Evaluation of evidence and standard of proof"

1 *The competent disciplinary body has absolute discretion regarding the evaluation of evidence.*

2 *The standard of proof to be applied in UEFA disciplinary proceedings is the comfortable satisfaction of the competent disciplinary body."*

151. תפישה זו ביחס לרמת ההוכחה מוצאת את מקומה גם בתקנון המשמעת של אופ"א (סעיף 24 ((2)). רמת ההוכחה של *comfortable satisfaction* היא גבוהה מזו הנוהגת בהליכים אזרחיים, אך

נמוכה מזו הנדרשת בהליכים פליליים. ביחס לטענות הגנה, רמת ההוכחה הדרושה היא הרמה הרגילה בדין האזרחי, של מאזן ההסתברויות.

עם זאת, יש לקחת בחשבון כי ההליך המשמעתי בתחום הכדורגל נושא איפיונים מיוחדים שאינם רלוונטיים בהליך אזרחי רגיל, ובמיוחד כך נוכח ההכרח ליתן החלטה מאוד מהירה, המשאבים המוגבלים הנתונים בידי ההתאחדות לצורך איתור ראיות, העומס הרב המוטל על מספר קטן של דיינים, ועוד. אין לדרוש אם כן דרישה ראייתית המתעלמת מאיפיונים מיוחדים אלה.

152. תקנון המשמעת קובע כיום כדלקמן, בסעיף 13א:

"1. דיוני בית הדין יתנהלו בדרך שתיראה לחבריו כמועילה ביותר להכרעה מהירה וצודקת.

2. חברי בית הדין יפסקו לפי מיטב שיקוליהם, הכרתם ומצפונם המשפטי, על פי תקנון היסוד של ההתאחדות, תקנוני ההתאחדות ותקדימי בית הדין העליון.

3. בית הדין וחבריו לא יהיו קשורים בדין המהותי, בדיני הראיות או בסדרי הדין הנהוגים בבתי המשפט."

הוראה זו מגבשת את חופש הפעולה הרחב של בית הדין, ברמה הדיונית, לצורך הגעה להכרעה "מהירה וצודקת", אך אינה מתייחסת לרמת ההוכחה הנדרשת.

לאור האמור לעיל, ראוי להוסיף בתקנון כי רמת ההוכחה הדרושה לשם הרשעה תהיה הרמה הדרושה לצורך הנחת דעתו של בית הדין. יצוין כי רמה זו תהיה גבוהה במידת מה מזו הנהוגת בדין האזרחי אך נמוכה מהדרישה בדין הפלילי. ייקבע כי הערכת משקל הראיות תיעשה בהתחשב בתכליות ובאילוצים המיוחדים בדין המשמעתי בתחום הכדורגל.

ראו המלצה מס' 9.

יג. זוטי דברים (de minimis)

153. הדין הפלילי, כמו גם המשפט האזרחי (ראה, למשל, סעיף 4 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש]) מכירים בסייג לאחריות במקרים של "זוטי דברים", דהיינו מעשים אשר הם בגדר עניין של מה בכך.

מן הראוי להוסיף הסדר מעין זה לתקנון. הוא ראוי הן מבחינת דרישת ההגינות והן משיקולי יעילות, שכן יהיה בכך כדי למקד באופן מיטבי את מאמצי האכיפה במקרים שבהם הדבר נדרש. כיום, נתון

לתובע שיקול דעת להימנע מהגשת אישום במקרים אלה, אולם עדיף הסדר המעוגן בתקנון וההופך לחלק מהדין המהותי עצמו.

ראו המלצה מס' 10.

יד. עבירת ההתפרעות של אוהדים וגבולותיה

154. סעיף 20 לתקנון המשמעת כולל הוראות שונות בעניין התנהלות בלתי תקינה של אוהדים, כאשר כל התנהגות עשויה להתקיים בנסיבות מחמירות.

כך, סעיף 1ט20 אוסר על התנהגות בלתי הולמת של אוהדים, "בכל מקום ובכל מועד"; סעיף 20 י אוסר על "התפרעות, תגרה או תקיפה" (כנראה גם מצד אוהדים); 20 יא אוסר על התפרעות אוהדים למגרש; סעיף 20 יא1 אוסר על התפרעות קהל רב בהקשר להישג ספורטיבי של הקבוצה; סעיף 20 יב אוסר על התנהגות בלתי הולמת או בלתי ספורטיבית של אוהדים; סעיף 20 יג אוסר על קריאות גזעניות; סעיף 20 יד אוסר על "פגיעה" של אוהדים (לרבות בגוף או ברכוש); סעיף 20 טו אוסר כדלקמן על התפרעות אוהדים:

"התפרעות אוהדים"

1. התפרעות אוהד או אוהדים או ממלאי תפקידים בקבוצה, בין אם היו אלה אוהדי אחת הקבוצות המתמודדות או ממלאי תפקידים בה או אוהדי קבוצה צד ג', בשדה המשחק או בסביבתו או במתקניו, לפני תחילת המשחק, במהלך המשחק או לאחר סיומו, בדרך אל שדה המשחק או ממנו או בכל מקום או בכל עת בקשר למשחק כלשהו.

2. מבלי לגרוע מכלליות האמור לעיל, תחשב כהתפרעות:

(א) התפרעות לשדה המשחק או למתקניו.

(ב) פגיעה בשופט המשחק או בשחקנים או בממלאי תפקידים בקבוצה או באנשי המשטרה

(ג) קטטה בין אוהדים

(ד) זריקת חפצים, חול, אבנים, בקבוקים, חזיזים, רימוני עשן או ציוד פירוטכני אחר חפץ כלשהו לשדה המשחק או לעבר שופט המשחק, שחקנים, ממלאי תפקידים בקבוצה, אנשי משטרה או לעבר היציעים או בתוך היציעים המיועדים לצופים במשחק.

155. מבנה העבירות בתקנון, בהקשר זה, והתכנים שלהם, מעוררים קושי ניכר. קיימת כפילות בין העבירות וקווי הגבול ביניהן מטושטשים. בין היתר (ואולי אף בעיקר), אין זה ברור למה מכוונת, בעבירה לפי סעיף 20ט המצוטט לעיל (ובעבירות אחרות בחלק זה), התיבה: " בין אם היו אלה אוהדי אחת הקבוצות המתמודדות או ממלאי תפקידים בה או אוהדי קבוצה צד ג' ". אין מדובר באחריות המיוחדת המוטלת על קבוצה מארחת דווקא. ככל שעסקינן באחריות שילוחית (ויש להניח כי בכך עוסקות הוראות אלה), אין קבוצה נושאת באחריות שילוחית אלא למעשיהם של אוהדיה שלה. היא בוודאי אינה נושאת באחריות שילוחית למעשים של אוהדי הקבוצה היריבה או של אוהדי קבוצה שהיא "צד ג'". דומה כי כוונת הדברים היא להדגיש כי קבוצה נושאת באחריות שילוחית למעשי אוהדיה, גם כאשר הם מתפרעים במשחק שלא משתתפת בו הקבוצה האהודה (כגון מקרה שבו לאוהדים אלה יש עניין בהפסד של אחת הקבוצות המתמודדות במשחק והמצויה בתחרות עם הקבוצה האהודה).

בכל אופן, הנוסח הנוכחי הוא מוקשה שלא לצורך. יש להבהיר במפורש כי מדובר באחריות שילוחית למעשי האוהדים של הקבוצה הנאשמת.

156. מומלץ להבנות מחדש את העבירות העוסקות בהתנהלות האוהדים באופן המדורג הבא, כאשר הדירוג ישליך על רמת הענישה, כמפורט. ההסדר המוצע יחול, ביחס לעונשים, במקום העונשים הקבועים בסעיף 22א1 לתקנון כיום, החל ביחס לעבירות שונות של התפרעות אוהדים. הוראה זו בתקנון הקיים קובעת עונש רדיוס או משחק ללא קהל בשילוב קנס, כשמדובר בהרשעה בעבירה ראשונה. בהרשעה שנייה, נקבעו אותם סוגי עונשים, באופן מוכפל; ואילו בהרשעה שלישית, עסקינן בהפחתת שתי נקודות וקנס. מדובר בעונשי חובה, אך בסעיף 22א3.1 מוקנה לבית הדין סמכות להרוג מעונשים אלה, מנימוקים שיירשמו, וזאת ביחס לעבירות מסוימות.

157. **מוצע לערוך רויזיה בעבירות השונות ובעונשים ביחס להתפרעות אוהדים ולקבוע הסדרים כדלקמן, אשר יבואו במקום ההסדרים הקיימים כיום בנדון:**

(1) ברמת החומרה התחתונה תימצאנה עבירות קלות אשר בוצעו על ידי אוהד בודד או אוהדים בודדים, אשר אמנם לא ניתן להגדירן כ-*de minimis*, אולם לא גרמו נזק כלשהו ולא הפריעו באופן ממשי למהלך המשחק, כגון השלכתם של בלונים או של כוסות קרטון למגרש, כאשר לא מתנהלת עדיין התקפה בקרבת השער. ככל שהתופעה חוזרת על עצמה במהלך המשחק וגורמת הפרעה באופן ממשי למהלכו יש להתייחס לכך כהתפרעות לכל דבר ועניין, אולם במקרים אחרים ראוי לסווג זאת כהתנהגות בלתי הולמת ולא כהתפרעות. במקרים אלה, ראוי כי יופעל מנגנון של ברירת שיפוט. סעיף 4א לתקנון המשמעת מגדיר כיום כעבירות מסוג זה עבירות קלות מסוימות (יחסית), לפי סעיפים 20(ב), 20(ה), 20(טז) ו-20(זט). יש לצרף עבירות קלות של התנהלות בלתי הולמת, מן הסוג הנדון עתה, לעבירות אלה.

יצוין כי בדבריו בפני הוועדה התובע מסר כי במקרים קלים הוא אכן נוהג לא אחת לסווג את הארוע כהתנהגות בלתי-הולמת, להבדיל מהתפרעות.

(2) התפרעות אוהדים שאינה נופלת תחת הקטגוריות האחרות המנויות בסעיף זה. במקרים אלה יחולו העונשים הרגילים בהתאם לסולם הענישה, ללא קביעת עונש-חובה כלשהו, וקבוצה עשויה לחסות, במקרה חריג, תחת הסייג לאחריות בדבר נקיטת כל האמצעים האפשריים, בהתאם לפרק י לעיל.

(3) התפרעות אוהד בודד לכר הדשא, ללא פגיעה (או כוונה לפגיעה) ממשית בגופו של אדם אחר; במקרה זה יחולו הכללים הרגילים ביחס לענישה, ללא עונש-חובה כלשהו.

(4) עבירות של התפרעות חמורה, אשר כוללות את כל סוגי ההתפרעויות שבהן נגרם נזק גוף של ממש לאוהדים, שחקנים או בעלי תפקידים של קבוצה אחרת או שנעשו תוך כוונה ברורה לפגיעה של ממש כאמור; פריצה של קבוצת אוהדים (להבדיל מאוהד בודד) לכר הדשא (מכל סיבה שהיא) ובנוסף - כל ארוע אחר של התפרעות אשר גרם לסיום המשחק טרם מועדו. **במקרים אלה, תהיה החמרה בענישה ויוטל עונש חובה (עונש מינימלי) של הפחתת שתי נקודות, ללא שיקול דעת שיפוטי כלשהו, כאשר נקודה אחת תופחת בפועל והנקודה השנייה תופחת על תנאי.**

במקרים האמורים לא תחול ההגנה החריגה בדבר נקיטת כל האמצעים האפשריים כגורם העשוי לשלול אחריות (ראה פרק י לעיל) או העשוי למנוע את תחולת עונש החובה של הפחתת הנקודות. עם זאת, לנקיטת כל האמצעים האפשריים יכול שתהיה השפעה על כל עונש אחר, מעבר להפחתת שתי הנקודות.

(5) עבירות של שימוש באמצעים פירוטכניים; **במקרים אלה, יש לנקוט גישה מחמירה במיוחד, ללא פשרות, על מנת לשרש מן היסוד תופעה מסוכנת זו. מדובר בעבירה משמעתית חמורה במיוחד. השלכת אמצעים כאלה מסכנת חיים של בני אדם ובריאותם. הכנסת אמצעים כאלה למגרשים ושימוש בהם היא עבירה פלילית על פי חוק איסור אלימות בספורט.**

מוצע כי עשיית שימוש באמצעים כאלה, מעבר לשימוש במכשיר בודד בלבד, תגרום להפחתה בפועל של נקודה אחת ולסגירת היציע שממנו הושלך האמצעי הנדון למשחק אחד, ללא שיקול דעת שיפוטי כלשהו. יובהר, כי השימוש באמצעים פירוטכניים הוא מקרה פרטי של התפרעות. כאשר ארע כתוצאה מהשימוש באמצעי הפירוטכניקה נזק גוף או הייתה כוונה לגרימת נזק כזה בהתאם לאמור בס"ק (4), האמור בס"ק (4) יגבר.

אם תארע במשחק נתון יותר ממסכת אחת של שימוש באמצעים אלה, ייקבע עונש חובה של הפחתת שלוש נקודות, שתיים מהן בפועל ואחת על תנאי (עונש זה כולל את הפחתה האמורה לעיל של נקודה אחת, בגין המסכת הראשונה), בנוסף לסגירת היציע הנדון למשחק אחד, כאמור

לעיל, ללא שיקול דעת שיפוטי כלשהו. בהתייחסות ל"מסכת אחת" של ארועים, הכוונה היא לארוע נמשך אחד אשר אין הפסקה של ממש בין רכיביו.

על מנת לשקף את חומרת התופעה ונחישות המאבק בה, אין מקום להבחין ביחס לעבירות אלה בין קבוצה מארחת לבין קבוצה אורחת ואין להחיל בנדון את סייג הנקיטה בכל האמצעים האפשריים, לא לעניין עצם האחריות ולא לעניין עונש החובה האמור.

(6) קריאות פסולות; לעניין זה נתייחס בנפרד בפרק טו להלן.

158. לא למותר להדגיש כי **על עונשי החובה הנזכרים לעיל להיות מוחלים ללא חריגים כלשהם וללא שיקול דעת שיפוטי כלשהו**. כל החרגה בנדון, גם אם תהיה להלכה מצומצמת, דינה להוביל להחמצת התכלית של השינויים המוצעים, נוכח המתח המובנה בין ענישה המוכתבת מלכתחילה לבין הנטייה השיפוטית להתאמת העונש לנסיבות כל מקרה נתון. יש להדגיש בתקנון כי לבתי הדין לא תהא כלל סמכות לגזור ענישה מופחתת מעונש החובה.

159. הוועדה חככה רבות בדעתה אם לא יהיה זה ראוי להמליץ על עונשי-חובה דרסטיים יותר. בסופו של דבר, סברנו כי עונשים אלה מקיימים איזון הולם בין דרישת ההגינון לבין דרישת האפקטיביות. העבירות הנדונות מכסות קשת רחבה של מצבים נסיבתיים, חלקם חמורים יותר וחלקם פחות. יש להתייחס בנדון ל"מיצוע" של מצבים ובהתחשב בכך, עונשי-החובה האלה הם מאוזנים. יש לזכור כי מדובר בעונשי חובה שהם עונשי מינימום. שיקול הדעת של בית הדין עימו, להחמיר בענישה ולהטיל עונש נוסף, בהתאם לנסיבות העניין. יצוין גם כי כאשר העבירות חוזרות על עצמן, הדבר מגבש את ה"זהות האתית" של הקבוצה (ראה סעיף 129 לעיל), באופן אשר יצדיק הכבדה נוספת בענישה. כמו-כן, ההמלצה לקבוע כי עונש על תנאי יופעל ללא שיקול דעת שיפוטי, כאשר מתקיים התנאי (ראה סעיפים 167 – 168 להלן) הופכת את הענישה על תנאי למרתיעה יותר מאשר המצב כיום, כך שהפחתת נקודה על תנאי יוצרת סיכון ממשי להפחתת נקודה נוספת בעתיד.

160. נזכיר עוד, כי בהתאם לאמור בפרק ח לעיל, הוועדה ממליצה כי ייקבע שבמקרים של התפרעות חמורה שופט המשחק יחיל את "תפיסת שלושת השלבים" או "תפיסת שני השלבים" (במקרה של שימוש בפירוטכניקה).

161. האחריות בגין התפרעויות אוהדים מוטלת כיום כאשר התפרעויות אוהדים מתבצעות גם מחוץ למגרש. העבירה יכול שתתרחש "בשדה המשחק או בסביבתו או במתקניו, לפני תחילת המשחק, במהלך המשחק או לאחר סיומו...".

גישה זו היא מוצדקת ומוצע כי היא תישמר ביחס לעבירות ההתפרעות השונות, שתיקבענה לפי האמור לעיל, בשינויים המחויבים (כך, למשל, עבירת הפריצה של אוהדים למגרש אינה רלוונטית בהקשר זה). זו הגישה הנוהגת גם בתקנונים אחרים וכך נקבע גם בפסיקת ה-CAS. ראו, למשל: Court of Arbitration for Sport Arbitration CAS 2013/A/3139 Tribunal Arbitral du Sport Football (UEFA), award of 5 Fenerbahçe SK v. Union des Associations Européennes de December 2013.

אמנם, אין לכחד כי בהיעדר כוחות אבטחה מטעם הקבוצה המארחת מחוץ למיתחם המגרש, יכולתה של קבוצה לשלוט על התנהלות אוהדיה מחוץ למגרש היא פחותה מאשר בתוך המגרש, אולם הנסיון העגום בישראל ביחס להתפרעויות מחוץ למגרשים מחייב החלה בלתי מסויגת של תפיסת ה"יד הארוכה", במקרים אלה.

ראו המלצה מס' 11.

טו. התפרעויות מילוליות

162. התקנונים הבינלאומיים אוסרים על קריאות פסולות של אוהדים. כך, למשל, סעיף 14 לתקנון המשמעת של אופ"א קובע כדלקמן:

"Racism and other discriminatory conduct"

1. Any person under the scope of Article 3 who insults the human dignity of a person or group of persons on whatever grounds, including skin colour, race, religion, ethnic origin, gender or sexual orientation, incurs a suspension lasting at least ten matches or a specified period of time, or any other appropriate sanction.

2. If one or more of a member association or club's supporters engage in the behaviour described in paragraph 1, the member association or club responsible is punished with a minimum of a partial stadium closure.

3. The following disciplinary measures apply in the event of recidivism: a. a second offence is punished with one match played behind closed doors and a fine of € 50,000; b. any subsequent offence is punished with more than one match behind closed doors, a stadium closure, the forfeiting of a match, the deduction of points and/or disqualification from the competition.

4. If the circumstances of the case require it, the competent disciplinary body may impose additional disciplinary measures on the member association or club responsible, such as the playing of one or more matches behind closed doors, a stadium closure, the forfeiting of a match, the deduction of points and/or disqualification from the competition."

(ההדגשה נוספה).

אף כי האיסור חל על כל פגיעה בכבוד האדם, הדגש הוא על קריאות הפוגעות באדם משיקולי גזע, צבע עור, השתייכות אתנית, מגדר או נטייה מינית.

163. תקנון המשמעת בישראל אוסר רק על קריאות גזעניות (סעיף 20 יג). בפסק דין בדיון הנוסף בעניין הקריאות כנגד דני עמוס (ההתאחדות לכדורגל נ' מכבי תל אביב; פסק הדין ניתן ביום 7/4/22), נקבע בדעת רוב כי העבירה הקבועה כיום בתקנון בדבר התנהגות שאינה הולמת חלה גם ביחס לקריאות אחרות המעודדות אלימות או הפוגעות באוכלוסיות אשר הדין מבקש להקנות להן הגנה מיוחדת. נקבע בפסק הדין (פס' 18-19) כי פרדיגמה זו חלה על –

"קריאות אשר נועדו להשפיל או לבזות בני אדם מחמת השתייכותם לאחת ה"קטגוריות המוגנות", כאמור להלן; קיומה של תכלית זו של הקריאות תבחן במבט אובייקטיבי, כפי שהיא מסתברת בעיניו של האדם הסביר.

(1) קריאות המעודדות במישרין אלימות או ביצוע עבירות אחרות.

כמו-כן נאמר (שם):

".....מהן אותן "קטגוריות מוגנות" של בני אדם? התשובה לכך היא כי מדובר באותן קבוצות של בני אדם אשר קיימת ביחס אליהן הסכמה חברתית רחבה, בישראל ומחוצה לה, בדבר הצורך לספק להן הגנה מיוחדת, אשר נועדה לסייע להם לגבור על היעדר שוויון הזדמנויות ועל הפליה פסולה שנוצרה מטעמים היסטוריים ואחרים."

פסק הדין מציין בין הקריאות הפוגעניות האסורות קריאות על רקע מין, דת, גזע, מגדר, נטייה מינית או מוגבלות. יוער כי דעת המיעוט הייתה כי הכרה בעבירה מעין זו מחייבת עיגון תקנוני קונקרטי.

יש להוסיף כי סעיף 15 לחוק איסור אלימות בספורט אוסר על התבטאויות שיש בהן –

"...משום איום, השפלה, ביזוי, גילוי איבה, עוינות, אלימות או גרימת מדנים כלפי אדם, ציבור או חלקים של האוכלוסייה, והכל בשל נטייה מינית, צבע או השתייכות לגזע, לדת או למוצא לאומי-אתני."

164. הוועדה ממליצה לאמץ בתיקון לתקנון המשמעת את מסקנות דעת הרוב בפסק הדין האמור (יש להוסיף לכך גם קריאות על רקע מוצא לאומי-אתני), כאשר דינן של קריאות פסולות מהסוג האמור יהיה כדין התפרעות ויחולו העונשים והכללים הרגילים החלים על התפרעויות. כאשר מדובר במסכת שנייה של קריאות פסולות, באותו משחק, דינן של קריאות כאלה יהיה כדין התפרעות חמורה ויחולו בגין כך העונשים וההסדרים האמורים בסעיף 157 לעיל, הכוללים **עונש חובה של הפחתת שתי נקודות, ללא שיקול דעת שיפוטי כלשהו, כאשר נקודה אחת תופחת בפועל והנקודה השנייה תופחת על תנאי.**

בדומה למצב הדברים כאשר מדובר בהתפרעות חמורה, אין מקום להחיל ביחס לקריאות מסוג זה את סייג נקיטת כל האמצעים האפשריים, בכל הנוגע לעצם האחריות. כך הוא המצב גם לפי התקנון האנגלי, המכיר בסייג כזה באופן כללי (ראה סעיף 119 לעיל). ביחס לענישה, נקיטת כל האמצעים האפשריים לא תמנע את החלת עונש החובה, כאשר הוא רלוונטי על פי האמור לעיל, אולם יהיה מקום להתחשב בכך בשקילת עונשים אחרים.

165. לשלמות התמונה נציין עוד, כי בהתאם להרחבת האיסור על קריאות פוגעניות גם אל קריאות נוספות, מעבר לקריאות גזעניות, יש להחיל את "תפיסת שלושת השלבים" גם אל קריאות פוגעניות המושמעות על רקע מין, דת, גזע, מגדר, נטיה מינית, מוגבלות או השתייכות לאומית-אתנית.

ראו המלצה מס' 12.

טז. רויזיה ביחס לעונשים

כללי

166. נבחן עתה אם יש מקום לערוך שינויים כלליים מסוימים בסולם העונשים הנוהג בתקנון ו/או להוסיף סוגי עונשים מסוימים. נבחן התאמה של כל עונש נוהג לסוגי מצבים מסוימים ונמליץ על שינויים תקנוניים בהתאם לכך, לרבות הוספת עונשים מסוגים שאינם קבועים כיום בתקנון. ההתייחסות להלן תהיה רק לעונשים אשר אנו ממליצים כי יתווספו לתקנון המשמעת הנוכחי או אשר מומלץ, כאשר התקנון הנוכחי מכיר בסוג העונש הנדון, כי ייערכו לגביו שינויים כלשהם.

עונשים על תנאי

167. במקרים שונים מוטלים על ידי בתי הדין המשמעתיים עונשים על תנאי. דא עקא, בפועל לעתים מזומנות אין העונש מופעל, גם אם התנאי התקיים.

לענישה על תנאי תפקיד מרתיע חשוב במיוחד. הוא נועד לתת לקבוצה הזדמנות אחרונה למנוע את הארוע העתידי. לענישה זו נתונה אפקטיביות מיוחדת כאשר העונש על תנאי מתייחס להפחתת נקודות.

יש לקבוע בתקנון הוראה אשר מדגישה היטב את חובתו של בית הדין, ללא שיקול דעת כלשהו, ליישם את העונש כאשר מתמלא התנאי. אין מקום גם לאפשר את הארכת תקופת התנאי, במקום החלה מיידית של העונש בהתאם לתנאי. הדבר מקעקע את תכליתו של העונש על תנאי ומאפשר לדחות אותו שוב ושוב. משנקבע התנאי בפסק דין חלוט, יש ליישמו ללא כחל ושרק.

בצדק ציין התובע בהופעתו בפני הוועדה, כי ראוי שבית הדין הקובע עונש על תנאי יגדיר במדויק את התנאי. הדברים אמורים במיוחד ביחס להגדרת סוג ההתפרעות אשר תמלא את התנאי. כפי שהצבענו לעיל, תיקבענה קטגוריות שונות של התפרעויות. על גזרי הדין המשמעתיים להגדיר אם התנאי מתייחס לכל סוגי ההתפרעות, או שמא לחלק מהם בלבד. יש לעגן עניין זה בתיקון לתקנון המשמעת.

168. על מנת להגביר את האפקטיביות של עונש על תנאי בגין התפרעויות, מוצע כי התקנון יקבע שכאשר מוטל עונש על תנאי של הפחתת נקודות, **תהיה על הקבוצה המורשעת חובה לדאוג להצבת שלטים בולטים בכל הכניסות ליציעים (ואם הקבוצה היא אורחת – בכניסה ליציע האורחים), בדבר קיומו של העונש הנדון ובדבר כך שהתפרעות תוביל למימוש התנאי ולהפחתת נקודות, כעונש-חובה שאין לבית הדין אפשרות לחרוג הימנו.** כמו כן, מומלץ להטיל על הקבוצה המארכת להודיע בכריזה לפני תחילת המשחק (רצוי, כששתי הקבוצות כבר עומדות על כר הדשא אחת ליד השנייה) כי לקבוצה או לשתייהן תלויים ועומדים עונשים על תנאי ומשמעותם. רצוי גם כי העובדה הזו תצויין במסך הענק במגרש (אם יש) או ב"לדים", בתדירות שתקבע, כך שהידיעה וההבנה בנדון תהיה לעיני האוהדים לאורך כל המשחק.

יש יסוד להאמין כי הדבר ירתיע אוהדים הרבה יותר מאשר עצם פרסום גזר הדין הקובע עונש על תנאי. ברגיל, המידע על קיומו של גזר הדין נבלע בתודעת האוהדים בתוך מסכת רחבה של פרטים, מה גם שאפשר כי העונש על תנאי ניתן שבועות וחודשים לפני המשחק שבו עומדת להתרחש התפרעות של אוהדים.

ראו המלצה מס' 13.

עונשי חובה

169. התקנון קובע עונשי-חובה (עונשי מינימום) במספר נושאים. כפי שהצבענו בפרק יד לעיל, יש מקום לכך שבעבירות של התפרעות אוהדים ייקבעו עונשי חובה מסוימים.

עונשי החובה, כשם כן הם. ככל שהתקנון קובע עונשים כאלה, ראוי כי העונש ייושם ככתבו וכלשונו, ללא שיקול דעת כלשהו לבתי הדין וללא סמכות לחרוג מכך, אף לא מנימוקים מיוחדים, אחרת עונשי החובה יחמיצו את תכליתם.

מומלץ אם-כן, כנזכר לעיל, כי ייקבע בבירור בתקנון שאין שיקול דעת שיפוטי כלשהו כאשר נקבע בתקנון עונש חובה.

יוער עוד, כי אנו ערים לחסרונות הטמונים בעונשי חובה נוקשים, לצד היתרונות. היתרונות טמונים בוודאות המשפטית המוסיפה להרתעה, ובקידום עקביות בענישה (אף כי עונשי חובה הם עונשי מינימום בלבד, כך שבתי הדין מוסמכים להוסיף לענישה כהבנתם). חיסרון משמעותי הוא בכך שנמנע מבתי הדין להקל בענישה כאשר הנסיבות המיוחדות עשויות להצדיק זאת. עונשי חובה יחולו בעיקר בהקשר להתפרעויות אוהדים, הצורך להעביר מסר חד-משמעי בדבר המאבק בתופעה זו מאפיל על החיסרון הנדון.

ראו המלצה מס' 14.

סוגי העונשים הקבועים בתקנונים בינלאומיים

170. סעיף 6 לכללי המשמעת של אופ"א קובע כדלקמן:

"Disciplinary Measures

1. The following disciplinary measures may be imposed on member associations and clubs: a. warning; b. reprimand; c. fine; d. ban from selling tickets to supporters for away matches; e. annulment of the result of a match; f. order that a match be replayed; g. deduction of points (for the current and/or a future competition); h. order that a match be forfeited; i. playing of a match behind closed doors; j. full or partial stadium closure; k. playing of a match in a third country; l. withholding of revenues from a UEFA competition; m. prohibition on registering new players in UEFA competitions; n. restriction on the number of players that a club may register for participation in UEFA competitions; o. disqualification from competitions in progress and/or exclusion from future competitions; p. withdrawal of a title or award; q. withdrawal of a licence; r. community football service."

רשימה זו כוללת אם כן מיגוון רחב של סוגי עונשים.

171. סעיף 6 לתקנון המשמעת של פיפ"א קובע כדלקמן:

“Disciplinary measures

1. *The following disciplinary measures may be imposed on natural and legal persons: a) warning; b) reprimand; c) fine; d) return of awards; e) withdrawal of a title.*

.....

3. *The following disciplinary measures may be imposed on legal persons only: a) transfer ban; b) playing a match without spectators; c) playing a match with a limited number of spectators; d) playing a match on neutral territory; e) ban on playing in a particular stadium; f) annulment of the result of a match; g) deduction of points; h) relegation to a lower division; i) expulsion from a competition in progress or from future competitions; j) forfeit; k) replaying a match; l) implementation of a prevention plan. ”*

כפי שנמסר לוועדה בתשובות לשאלוני הוועדה, תקנוני המשמעת של מדינות שונות באירופה אימצו סולם עונשים דומה לזה שבתקנוני פיפ"א ואופ"א, בשינויים כאלה או אחרים. ניתן לומר באופן כללי, לפי התשובות שהתקבלו מהמדינות השונות, כי עונשים "פופולריים" במיוחד הם קנסות ומשחקים ללא קהל.

ברירת שיפוט

172. כאמור לעיל, התקנון קובע כי ביחס לעבירות מסוימות הענישה תבצע במסגרת ברירת שיפוט. מדובר במנגנון יעיל לטיפול בעבירות קלות, אשר ראוי לשמר אותו. הוועדה מציעה, כאמור לעיל, כי עבירות קלות מסוימות ביחס להתנהגות אוהדים תתווספנה לסוג זה של ענישה.

ראו המלצה מס' 15.

קנס כספי

173. עונש של הטלת קנס בהליכים משמעתיים הוא עונש שגור ומרכזי לטיפול בהתפרעויות, בישראל ובעולם הרחב, כפי שעולה מתשובות של התאחדויות שונות לשאלון שהעבירה הוועדה. זהו גם עונש

שגור המוטל בגין עבירות בשדה התחרויות הבינלאומיות. נשאלת השאלה אם יש מקום לבצע שינויים ביחס לעונש זה.

קנסות המוטלים על קבוצות אינם משפיעים כלל על אוהדים. ברגיל, אוהדים אדישים למעמסות כלכליות המוטלות על בעלים. אין אם-כן בהטלת קנסות כדי להרתיע אוהדים. ההשפעה היא רק על השקעת המשאבים על ידי הקבוצה עצמה, למניעת התפרעויות. כיוון שזו התכלית של עונש זה, הרי שכאשר הקבוצה פעלה בשקידה רבה, יש להתחשב בכך בקביעת גובה הקנס. לעומת זאת, כאשר הקבוצה התעלמה מחובותיה, יש להטיל קנסות בסכומים גבוהים.

מומלץ כי התקנון ידגיש במפורש תכלית זו של הטלת הקנסות ואת הפרמטרים האמורים לעיל, בשקילת הטלתם.

174. כנזכר בסעיפים 227 – 228 להלן, מומלץ כי חלק מהקנסות הנגבים על ידי ההתאחדות יועבר על ידיה לקרן יעודית אשר תוקם על ידי ההתאחדות ותפעל לשיפור המצב בתחום ההתפרעויות.

ראו המלצה מס' 16.

עונש של קיום משחקים ללא קהל

175. סעיף 22 לתקנון המשמעת מאפשר לגזור עונש של קיום משחקים ללא קהל. עונש זה מוכר בתקנונים הבינלאומיים, כגון בתקנוני פי"א ואופ"א, כמצוטט לעיל, ובתקנונים של מדינות אירופאיות אחרות, בהתאם לתשובות שהתקבלו לשאלן הוועדה.

איננו סבורים כי עונש זה מקדם כראוי את תכליות הדין המשמעתי. משחק ללא קהל פוגע בערך הספורטיבי של המשחק. בנוסף, הוא פוגע לא רק באוהדי הקבוצה המארחת אלא עלול לפגוע גם באוהדי הקבוצה האורחת (אם כי סעיף 1 ו-22 לתקנון המשמעת מסמיך את בית הדין לאפשר כניסה לאוהדי הקבוצה האורחת). כאמור להלן, סגירת יציע או יציעים מסוימים היא פתרון "כירורגי" עדיף. בנוסף, קיום משחק ללא קהל גורם לא אחת לפגיעה כלכלית קשה בקבוצה המארחת, העולה על הפגיעה הנגרמת עקב קנס גבוה, וזאת באופן בלתי-מדיד מראש (ראה גם להלן, בדיון ביחס לעונש הרדיוס). קושי אחר הוא בכך שסגירת המגרש לקהל אינה מונעת התפרעויות אוהדים המתגודדים סביב המגרש, כפי שהסתבר אך לאחרונה באחד המקרים שבהם המגרש נסגר לקהל. **התחליף לעונש זה, כאשר סגירת יציעים מסוימים אינה מהווה פתרון הולם, הוא הפחתת נקודות, בפועל או על תנאי, בהתאם לחומרת העבירה.**

מומלץ אם כן כי עונש זה יבוטל.

ראו המלצה מס' 17.

סגירת יציע או יציעים מסוימים

176. כאמור, בסגירת יציעים מסוימים טמון יתרון משמעותי על פני עונש של משחק ללא קהל, בכך שהפגיעה היא בקבוצה מוגבלת יותר של אוהדים.

מתעוררת בעניין זה השאלה כיצד יש לנהוג בעקבות סגירת היציעים הנדונים, ביחס למנויים אשר רכשו כרטיסים ביציעים הנסגרים. לכאורה, זו סוגיה אשר מצויה רק במישור היחסים החוזיים שבין הקבוצה לבין אוהדיה ואין על תקנון המשמעת לעסוק בכך. דא עקא, כמפורט להלן, הוראה בתקנון המשמעת הנוכחי דורשת התייחסות של הוועדה.

177. תחילה יש לומר כי מתחייבת הבחנה בין אוהדים שהתפרעו באותם יציעים לבין אוהדים אחרים, אשר ישבו באותם יציעים אך לא התפרעו. ביחס לאוהדים בפרדיגמה הראשונה, המלצנו (פרק ז לעיל) כי ייקבע בתקנון שקיימת חובה על הקבוצה לפעול כנגד אותם אוהדים וכי כוחה של הקבוצה לפעול כך תעוגן ב"חווה הכרטיס". ביחס לאוהדים החפים מאשמה, איננו סבורים כי יש מקום לפגוע בהם, מעבר לסגירת היציע הנדון. ניתן לכאורה לגרוס כי על ידי כך שהם בחרו לשבת ביציע הנדון, הם "לקחו את הסיכון" כי הם ייפגעו במיוחד כתוצאה מהתפרעויות באותו יציע. דא עקא, אף כי שלילת זכותם של אוהדים אלה לשבת ביציע שנסגר היא פגיעה עקיפה סבירה כתוצאה מהטלת האחריות השילוחית על הקבוצה, הרי שהטלת אחריות אישית כלשהי על אוהדים אלה, כלפי הקבוצה, במסגרת "חווה הכרטיס", היא מוקשית.

178. בעקבות האמור לעיל, מתעוררת השאלה אם קיימת הצדקה להוראה הקיימת כיום, האוסרת על קבוצה להקצות ללא תמורה כרטיסים ביציעים אחרים, לאוהדים אשר רכשו כרטיסים ביציע שנסגר.

כפי שנמסר לוועדה, מתקיים בעניין זה הליך משפטי מסוים בין אוהדים לבין אחת הקבוצות. על פי החומר שנמסר לוועדה על ידי עו"ד נדב פיינמן, ב"כ אוהדים המערבים בהליך האמור, ביהמ"ש הציע כי ההתאחדות תבחן מחדש את ההסדר הקיים, באמצעות ועדה או בכל דרך אחרת.

אין בדעת הוועדה להתערב באופן כלשהו, כמובן, בהליך שיפוטי מתנהל. הדברים האמורים להלן נועדו להתייחס לשאלה מהו ההסדר העתידי העדיף בנדון, לדעת הוועדה, מבלי להביע בכך עמדה כלשהי ביחס להליך השיפוטי המתנהל (אשר אינו מוכר לוועדה) וביחס לתקפותו המשפטית של ההסדר הנוכחי.

ברור כי תכלית ההוראה הנדונה היא למנוע מצב שבו האחראים להתפרעויות לא נפגעים מהעונש של סגירת היציע, אלא רק עוברים ליציע אחר, ללא עלות כלכלית. תוצאה כזו תגרום לאובדן ההרתעה כתוצאה מהעונש. דא עקא, אנו בדיעה כי תכלית זו אינה מצדיקה כי קבוצות תחויבנה לפגוע באוהדים ה"טובים", שלא היו שותפים להתפרעויות, וזאת רק מחמת כך שהם ישבו באותם יציעים שבהם ארעו

ההתפרעויות. ראוי לדעתנו כי התקנון יחייב קבוצות לדאוג לכך ש"חווה הכרטיס" יאפשר להן להיפרע מן האוהדים המתפרעים ולנקוט כנגדם צעדים, לפי הפרמטרים שצוינו בפרק ז לדו"ח. למען חיזוק ההרתעה, אפשר כי בין הצעדים המחויבים האלה, לפי התקנון המתוקן, ייכלל חיוב האוהדים המתפרעים בתשלום נוסף בגין הקצאת המקומות ביציע החלופי, אך לגבי אוהדים אחרים, שאינם אשמים בהתפרעויות, הוועדה ממליצה כי קבוצות לא תחויבנה בנקיטת צעדים כאלה או אחרים כנגדם.

ודוק: האמור לעיל מתייחס לשאלה אם ראוי להטיל חובה על קבוצה לגבות תשלום מאוהדים חפים מאשמה, ואין בו כדי לתחום את גבולות החופש שיש לקבוצות לקבוע הוראות כאלה או אחרות בחוזי הכרטיס, בהתאם לכללים הרגילים של דיני החוזים.

179. אנו ממליצים אם כן להתאחדות לבצע שינוי תקנוני ולבטל את ההוראה המחייבת קבוצות לגבות תשלום בגין הקצאת כרטיס ביציע חלופי לאוהד שישב ביציע שנסגר, אלא אם כן מדובר באוהד אשר התפרע באירוע שגרם לסגירת היציע הנדון.

ראו המלצה מס' 18.

משחקי רדיוס

180. עונש האוסר על קבוצה לשחק במגרש הביתי נוהג בתקנונים בינלאומיים ונודע לו תפקיד הרתעתי, אף כי הוא סובל מחסרונות ניכרים. ככל שמדובר בהרתעת אוהדים, ההרתעה באמצעות סגירת יציעים "בעייתיים" היא עדיפה, מבחינה זו שהיא כאמור לעיל "כירורגית". ככל שמדובר בתימרוץ הקבוצה להשקיע משאבים נוספים במניעת התפרעויות, הרי שכיוון שהשפעה מרכזית של עונש הרדיוס היא על הכנסות הקבוצה, דומה כי עדיף למקד את הענישה בכך שיוטל קנס בסכום הולם. גובה הקנס הוא מדיד וניתן להשוואה נוחה מול תקדימים ומול סרגל הסבירות. יש לזכור, כפי שנטען בצדק בפני הוועדה על ידי נציגי מכבי תל אביב, כי הפסד ההכנסות של קבוצה "גדולה", כתוצאה ממשחק רדיוס, הוא שונה במובהק מן הפסד של קבוצה "קטנה". בישיבה בפני הוועדה הציע עו"ד אסף הדסי, חבר נשיאות בית הדין העליון, לצמצם את עונש הרדיוס למקרים מיוחדים.

181. אין מקום לביטולו הגורף של עונש הרדיוס. הוא עשוי לספק פתרונות סבירים במצבים שונים, בעיקר כאשר ההתפרעויות אינן מרוכזות ביציעים מסוימים אלא הן מתבצעות בהיקף נרחב. במצב דברים זה, כאשר האוהדים אדישים לעונש שיוטל על הקבוצה וסגירת יציעים מסוימים אינה מועילה, דרוש כי ב"ארסנל העונשים" ייכלל עונש בעל "עוצמת ביניים", אשר יאפשר התמודדות עם מקרים המצויים ברמת חומרה בינונית.

עם זאת, דומה כי במצבים של חומרת-ביניים, עונש של הפחתת נקודות על תנאי, בשילוב עם קנס הולם, נושא עימו פוטנציאל עדיף לפתרון שהוא גם הוגן וגם יעיל. עונש של הפחתת נקודות על תנאי מספק אזהרה הולמת על הצפוי אם ההתפרעויות תחזורנה על עצמן. נדגיש כי על פי המוצע על-ידינו, כאמור לעיל, תהיה על בית הדין המשמעתי חובה מוחלטת להפעיל את עונש התנאי, כאשר העבירה חוזרת על עצמה. בכך תחזק מאוד האפקטיביות של עונש זה.

182. אנו ממליצים אם כן כי תקנון המשמעת יקבע שעונש של משחקי רדיוס יוטל רק במקרים מיוחדים, מטעמים שיירשמו.

ראו המלצה מס' 19.

הפחתת נקודות

183. כאמור לעיל, העונש של הפחתת נקודות הוא העונש האפקטיבי ביותר. יתרונו הגדול של עונש זה הוא בכך שיש בו הן כדי להרתיע אוהדים מתפרעים והן כדי לתמרץ את הקבוצה לפעול כנגד ההתפרעויות. כאמור בניתוח לעיל, אחד הכוחות המניעים את תופעת ההתפרעויות הוא שהצלחת הקבוצה נתפסת אצל אוהדים כהצלחת ה"אנחנו" על פני ה"הם". הצלחתה של קבוצה מתבטאת בהישגיה התחרותיים, המשתקפים בטבלת הליגה. אם עידוד אלים במשחק נתון יוביל דווקא לכשלון הקבוצה, הדבר מסתמא ישפיע על האוהדים. הוא בוודאי ישפיע גם על הקבוצה, אשר מבקשת להתקדם במעלה הטבלה ולצבור הישגים.

זאת ועוד: גם מבחינה ערכית ורעיונית, כיוון שהתנהלות האוהדים מקנה לקבוצה את ה"זהות האתית" שלה, התנהלות חמורה של אוהדים מצדיקה כי יינקטו כנגד הקבוצה סנקציות אשר הן "success-directed punishments", דהיינו עונשים הפוגעים בהצלחת הקבוצה, ובראשם הורדת נקודות. התפיסה היא כי לא ראוי שקבוצה אשר הזיהוי האתי שלה הוא שלילי תצליח (ראה Wojtowic, לעיל).

עם זאת, יושם לב כי לא קיימת חפיפה בין שיקולי ההרתעה (העשויים לחול גם כאשר מדובר בהתנהלות פסולה ראשונה), לבין השיקול בדבר ה"זהות האתית" אשר יש להניח כי אינו מתגבש כתוצאה מארוע בודד בלבד. בהינתן המצב הקשה במיוחד כיום בתחום האלימות, אנו סבורים כי למצער בתקופה זו יש ליתן משקל מוגבר לשיקול ההרתעה ולגזור במקרים החמורים הורדת נקודות, גם אם מדובר בהתפרעות חמורה ראשונה באותה עונה. מכל מקום, מנגנון העונש על תנאי מקדם חפיפה בין שיקולים אלה, שכן אם ההתפרעויות חוזרות על עצמן יש בכך כדי לבסס את שינוי ה"זהות האתית" של הקבוצה.

184. אכן, ניתן לשער כי חלק מהאוהדים המתפרעים נוהגים כך כאמצעי להחצנת כעסים ותסכולים, ללא קשר לאהדה לקבוצה עצמה, תוך ניצול מרחב ה"הרשאה העצמית" המועצם במגרשי הכדורגל.

ביחס לאוהדים אלה, להורדת נקודות לא תהיה כנראה השפעה מרתיעה והדרך היחידה לריסונם תהיה אכיפה מדינתית ומניעת כניסה למגרשים על ידי הקבוצה המארחת. אפס, גם הרתעת חלק מן האוהדים האלימים היא צעד חשוב.

אין לכחד כי חיסרון הטמון בשימוש בסנקציה של הפחתת נקודות הוא בכך שסנקציה זו מהווה התערבות חיצונית בהישגים הספורטיביים, אולם אין מנוס מכך אם מבקשים לקדם אפקטיביות של הענישה. יוער כי חיסרון זה יכול שירוכך אם בחלק מן המקרים הפחתת הנקודות לא תהיה מיידית אלא תחול בעונה העוקבת, לפי שיקול דעת בית הדין. דא עקא, קיים קושי בדחייה מעין זו, שכן הדבר עלול לעורר תחושה בציבור כי בית הדין לוקח בחשבון שיקולים הנוגעים למיקום קבוצה בטבלה. ואמנם, כיום סעיף 22 לתקנון המשמעת קובע כי ההפחתה של נקודות, כאשר כך מחליט בית הדין, תחול באופן מידי, ואילו דחיית העונש לעונה העוקבת תתאפשר רק מנימוקים מיוחדים שיירשמו. איננו מציעים לשנות הוראה זו.

185. סעיף 22 לתקנון המשמעת קובע עונש מינימום של הפחתת עשר נקודות מחמת עבירה של פריצת קהל רב למגרש בעקבות הישג ספורטיבי, עבירה הקבועה בסעיף 22א1 לתקנון. על-פי ההמלצה בפרק יד לעיל, מקרים של פריצה המונית של קהל למגרשים יוגדרו כהתפרעות חמורה ויחול לגביה עונש החובה שפורט באותו פרק, ללא קשר לשאלה מהם המניעים לפריצת הקהל למגרש. עונש החובה הדרקוני של הפחתת עשר נקודות נקבע בעקבות ארוע חמור מאוד שארע בעבר. אין מניעה כי בית הדין יחיל לפי שיקול דעתו עונש דומה בעתיד, ללא קשר לעונש החובה הרגיל בגין התפרעות חמורה, אולם דומה כי קביעה גורפת של ענישה כה דרקונית, ללא שקילת הנסיבות של מקרה נתון, היא מופרזת ולא מידתית.

186. נזכיר עוד, כי מומלץ שתוטל חובה על קבוצות להציב בכניסות ליציעים שלטים בולטים בדבר קיומו של עונש על תנאי להפחתת נקודות ובדבר נפקותו, וליידע את האוהדים בעניין זה, בדרכים נוספות (ראו סעיף 168 לעיל).

ראו המלצה מס' 20.

מניעת ההעברה של שחקנים

187. אחת הסנקציות החשובות הקבועות בתקנונים הבינלאומיים היא מניעת ההעברה של שחקנים (מן הקבוצה אל צד שלישי ולהיפך), לתקופה שתקבע על ידי בית הדין. אנו סבורים כי ראוי לאמץ הסדר מעין זה גם בתקנון המשמעת בישראל. יש בו כדי לגוון את "סל התגובות" האפשרי לעבירות משמעת, על מנת להתאים באופן מיטבי את הענישה, לעבירה הנדונה.

החלת עונש זה היא "טבעית" כאשר העבירה של הקבוצה היא בתחום הכספי והיא פחות מסתברת בעבירות של התפרעות אוהדים. עם זאת, אין מניעה עקרונית כי הוא יחול בכל סוגי העבירות.

מוצע שייקבע כי העונש הראשון של מניעת העברת שחקנים שיוטל על הקבוצה יהיה לחלון העברות אחד, הסמוך להטלת העונש, וככל שיהיו עוד מעשים של אותה קבוצה שיצדיקו את הטלת אותו עונש, המניעה של העברת שחקנים תחול בשני חלונות ההעברה שיחולו לאחר מכן.

ראו המלצה מס' 21.

איסור על מכירת כרטיסים למשחקי חוץ

188. מומלץ להוסיף לסל העונשים גם סנקציה זו, האוסרת על קבוצה למכור (או להקצות ללא תמורה) כרטיסים לאוהדיה במשחקי חוץ. מבחינה עניינית היא תואמת בעיקר, כמובן, מצבים שבהם התפרעות האוהדים הייתה במשחק חוץ או כאשר קיים בסיס להערכה, בעקבות עבירה נתונה, כי תארע התפרעות כזו במשחק חוץ.

ראו המלצה מס' 22.

הורדת מיקום בטבלה

189. מומלץ כי התקנון יאפשר לבית הדין, במקרים חמורים מאוד של הצטברות כמות משמעותית של עבירות חמורות באותה עונה, להחליט כי קבוצה בליגה מקצוענית תרד בסיום העונה למקום האחרון בפליאוף העליון, ללא תלות בכמות הנקודות שצברה. זהו עונש בעל אפקטיביות רבה וראוי להוסיפו לסל העונשים, אף כי על פי חומרתו, יש להחילו בזהירות רבה. כמובן, יהיה על בית הדין לקחת בחשבון בעניין זה את כלל ההשלכות של הורדת המיקום על הקבוצה הנדונה.

ראו המלצה מס' 23.

הורדת ליגה והפסקת פעילות

190. עונשים אלה קבועים בתקנון המשמעת בישראל, בסעיפים 22 ח ו- 22 ט. ראוי אכן כי עונשים אלה יהיו זמינים בפני בית הדין, לא רק בהקשר לנושא כלכלי כגון פירוק של הקבוצה, אלא גם כסנקציה משמעתית במקרים של התפרעות מאוד חמורות.

דא עקא, סעיפים 22 ח ו-22 ט לתקנון אינם קובעים הוראות כלשהן המגבילות את הפעלת הסמכות הנדונה. מדובר בעונשים פוגעניים במיוחד.

ראוי כי תתווסף לתקנון הוראה מגבילה אשר תבהיר כי יש מקום להחלת עונשים אלה, בהקשר להתפרעויות, רק כאשר מדובר בקבוצה אשר היא בגדר "שור מועד" בתחום ההתפרעויות, וההתפרעויות הקשות חוזרות ונשנות, ללא תקנה.

ראו המלצה מס' 24.

יז. מניעת התפרעות עתידית, בצעד מינהלי

191. תקנון המשמעת קובע עונשים שונים. מובן כי תחולתם מותנית בביצועה של עבירה. ברם, לעתים קיים מידע משכנע על כך שצפויה התפרעות חמורה במשחק העומד להתקיים. כאשר מידע זה מצוי בפני המשטרה, יתכן כי זו תורה למנהל הארוע לנקוט צעדים אשר יסלקו את הסיכון. כמו-כן אפשר כי הקבוצה הנדונה תנקוט צעדים כאלה מיוזמתה.

יש לאפשר להתאחדות לכדורגל "להקדים תרופה למכה" באמצעות הוצאת הוראה מינהלית מתאימה, כגון מתן הוראה לסגירת יציע או יציעים מסוימים, הוראה להעביר את המשחק למגרש אחר וכיוצא באלה. יש בסיס לסברה כי נוכח סמכותה הכללית כרגולטור והחובה הכללית של הקבוצות לציית להוראות ההתאחדות, נתונה סמכות להתאחדות ליתן הוראות תקפות מעין אלה גם כיום. זאת, כצעד מינהלי ושלא במסגרת ענישה בגין עבירה שהתבצעה. עם זאת, נוכח החשיבות הרבה של נושא זה, מומלץ לקבוע בנדון הסדר מפורש וקונקרטי בתקנון. בדומה להחלטות מינהליות אחרות, לקבוצה הנפגעת תהיה נתונה הזכות לפנות לבית הדין העליון בעתירה מתאימה לביטול החלטה מינהלית מעין זו של ההתאחדות.

ראו המלצה מס' 25.

יח. הגנה על שופטי הכדורגל במגרשים

192. כפי שהציג בפני הוועדה מר משה בוחבוט, יו"ר ועד שופטי הכדורגל, קיימת תופעה קשה של אלימות פיזית ומילולית כלפי שופטי כדורגל, במיוחד בליגות החובבניות. הבעיה היא חמורה במיוחד בליגות ג, אשר בהן שופט המשחק מוצא עצמו "לבד בצריח", כיוון שלפי חוק איסור אלימות בספורט לא מוטלת חובה על קבוצות לדאוג לקיום כוחות אבטחה כאשר כמות הצופים היא קטנה. כפי שנמסר

ידי מר בוחבנט ועל ידי מנכ"ל ההתאחדות, קיימת הבנה שלפיה יתוקן התקנון באופן המחמיר את הענישה על היחיד הפוגע בשופט בנסיבות מחמירות ועל הקבוצה הנושאת באחריות שילוחית לכך.

193. אין ספק כי שופט המשחק ראוי להגנה משפטית מיוחדת ועוצמתית. כך נקבע בעניינו של מרסל הייסטר, בפסק דינו של ביה"ד העליון מיום 15/10/17 (חוות דעתו של פרופ' מיגל דויטש):

"פגיעה מכל סוג בשופטי המשחק ראויה לתגובה חריפה במיוחד של המערכת המשמעית. שופטי המשחק מבצעים מלאכה קשה ומורכבת של אכיפת חוקי המשחק, בתנאי לחץ של קהל האוהדים והשחקנים. עליהם לקבל החלטות מיידיות, ב"זמן אמת", כאשר כל החלטה מקוממת צד כזה או אחר. על שחקני הקבוצות לנהוג באיפוק מירבי, גם כאשר ההחלטות אינן נושאות חן בעיניהם. אקט של יריקה לעבר השופט וקללה לעברו הוא מעשה מבזה אשר לא ייעשה, כלפי כל אדם. כאשר הדבר נעשה כלפי שופטי המשחק, יש בכך גם התרסה כלפי האינטרס הציבורי בהתנהלות תקינה של משחקים. טענות בדבר "פרץ רגשות" אינן יכולות להפחית מחומרת המעשה. אכן, אילו התנהלות זו הייתה מתרחשת תוך כדי המשחק, החומרה הייתה אף מתעצמת, אולם גם בנסיבות המקרה כפי שהתרחשו, מדובר בעבירה קשה."

194. בדומה, כך נקבע בפסק הדין של ביה"ד העליון בעניין ליאל חריב (28/7/21):

"שופט במשחק כדורגל נתון בלחצים כבדים, מצד השחקנים, בעלי תפקידים והקהל. כל החלטה שלו פוגעת בהכרח באחת הקבוצות. יש להגן עליו באופן מיטבי, באמצעות מדיניות ענישתית מחמירה במיוחד ביחס לכל פגיעה בו. גישה אחרת תסכל את יכולתו של שופט המשחק למלא כהלכה וללא מורא את תפקידו."

195. גישה מחמירה ביחס לפגיעה בשופטי המשחק ננקטת גם בתקנון המשמעתי של אופ"א, אשר קובע (סעיף 15h לנוסח 2022) כי העונש שיוטל הוא:

"suspension for fifteen competition matches or a specified period for assaulting a match official."

196. לאחר ששקלנו את מכלול השיקולים והאיזונים, דעת הוועדה היא כי ראוי לתקן את התקנון באופן המחמיר את הענישה בגין פגיעות פיזיות ומילוליות בשופט המשחק, כך שייקבע כדלקמן:

- בגין מעשה של שחקן או בעל תפקיד הגורם או מיועד לגרום לחבלה של ממש בגופו של שופט יוטל עונש חובה של הרחקה לשלוש שנים; כאשר מדובר בחבלה חמורה, עונש החובה יהיה הרחקה לעשר שנים.

- יוטל עונש חובה על קבוצה בגין האחריות השילוחית שלה למעשים האמורים לעיל, כך שכאשר מדובר בחבלה של ממש, יופחתו לקבוצה שתי נקודות; כאשר מדובר בחבלה חמורה, עונש החובה יהיה הפחתה של שלוש נקודות. לא יחול בעניין זה הסייג ביחס לנקיטת כל האמצעים האפשריים, לא לעניין עצם האחריות ולא לעניין העונש.

את הפרשנות למושגים: "חבלה" ו"חבלה חמורה" ניתן יהיה לשאוב מהדין הפלילי.

יש לזכור, בהקשר זה, כי אין מדובר בהטלת אחריות על הקבוצה בגין מעשים של זרים, אשר השליטה במעשיהם היא מוגבלת (אוהדים), אלא בפעולות הנעשות על ידי בני-אדם שהם חלק אורגני פנימי מהקבוצה.

- האחריות השילוחית של קבוצה בגין פגיעה בשופט המשחק על ידי אוהדי הקבוצה תוביל לכך שיחולו העונשים אשר יחולו בגין התפרעות חמורה של אוהדים, לפי פרק יד לעיל.

197. ביחס להעלבה חמורה של שופט המשחק על ידי שחקן או בעל תפקיד, מומלץ כי יוטל עונש חובה של הרחקה השחקן או בעל התפקיד, לפי העניין, למשך עשרה משחקים. האחריות השילוחית של הקבוצה בגין כך תוביל לעונש חובה של הפחתת נקודה אחת על תנאי, ללא תחולה של הסייג בדבר נקיטת כל האמצעים האפשריים, הן לעניין עצם האחריות והן לעניין העונש.

198. במסגרת הדיונים הועלתה האפשרות כי קבוצות בליגה ג תחוייבנה לגייס למשחקים אדם שיהיה בגדר "מלווה שופט", אשר תפקידו יהיה ללוות את שופט המשחק בכניסה וביציאה למגרשים, להזעיק באופן מידי שוטרים במקרה הצורך ולסייע בכל עניין הנוגע לבטיחות השופט. תפקיד של "מלווה" לשופט קיים במסגרת אופ"א.

אנו ממליצים להתאחדות לפתח רעיון זה ולקדם אותו. גם בהינתן הקשיים התקציביים בליגות הנמוכות, צעד מעין זה הוא אפשרי וראוי ולא ידרוש הקצאה תקציבית משמעותית. אפשר כי אותו אדם יהיה בעל תפקיד קיים בקבוצה המארחת, אשר יצויד על ידי ההתאחדות במדים מתאימים, באופן שיבהיר כי שופט המשחק אינו ניצב לבדו ובעל תפקיד עומד מאחוריו ומסייע לו. בנוסף, ראוי כי ההתאחדות תבוא בדברים עם משטרת ישראל, על מנת שזו תעמיד לרשותו של אותו מלווה לחצן מצוקה או אמצעי מעין זה, אשר יתחבר מיידית לניידת משטרתית הנמצאת בקרבת מקום, בעת הצורך.

ראו המלצה מס' 26.

יט. זכות הייצוג בפני בית הדין המשמעתי

199. אחת הסוגיות אשר הוועדה מצאה לנכון להידרש לה היא זכות הייצוג בפני בתי הדין המשמעתיים של ההתאחדות.

שאלת זכות הייצוג של נאשמים בהליכים המשמעתיים בבתי הדין המשמעתיים של ההתאחדות לכדורגל זכתה לדיון נרחב בשנת 2016, בעקבות הגשת כתב אישום משמעתי נגד שוער מכבי תל אביב דאז, פרדראג ראיקוביץ. יודגש כי גם עד לאותו מועד הייתה קיימת זכות ייצוג, אם כי היא הייתה מוגבלת למקרים מסויימים. בהליכים בפני ביה"ד העליון ניתנה מאז ומתמיד זכות ייצוג.

בעקבות המקרה האמור, ולאחר שהעניין הגיע אף לשולחנו של בית המשפט המחוזי, נערכה רוויזיה בתקנון המשמעת, הן ביחס לאישומים כנגד שחקן והן ביחס לאישומים כנגד קבוצה.

200. בכל הנוגע לאישומים כנגד קבוצה, נושא המצוי במרכז דיוני הוועדה, תקנון המשמעת קובע כיום כדלקמן:

"ייצוג קבוצה

קבוצה תיוצג בפני בית הדין אך ורק באמצעות אחד מבאי כוחה הרשומים במשרדי ההתאחדות והוא בלבד יהיה רשאי לטעון עבורה. על אף האמור, במקרים אשר יפורטו להלן תהיה קבוצה נאשמת זכאית להיות מיוצגת או זכאית לבקש להיות מיוצגת (לפי המקרה) כמפורט להלן:

1 במקרים מיוחדים וחריגים, אשר לדעת בית הדין עולה בהם שאלה בעלת עניין עקרוני או חדשני, או כאשר קבוצה מועמדת לדין תוך ציון מפורש בכתב האישום של "נסיבות מחמירות" ביחס לעבירה על אחת או יותר מהתקנות המפורטות להלן יתיר בית הדין לקבוצה, ככל שתבקש זאת, להיות מיוצגת על ידי עו"ד.

ואלה העבירות :

2. בדיון שיתקיים בפני בית הדין כנגד קבוצה, בגין עבירה של "מעשה בלתי ספורטיבי", תהיה ההתאחדות מיוצגת על ידי עו"ד מטעמה והקבוצה תהיה זכאית להיות מיוצגת על ידי עו"ד מטעמה.

3. בכל מקרה בו הורה או התיר ביה"ד להתאחדות להיות מיוצגת בדיון באמצעות התובע או עו"ד מטעמה.

201. זכות הייצוג היא זכות חוקתית. שאלה היא אם ההגבלה התקנונית עומדת בדרישות החוקתיות ואם היא ראויה.

ככל זכות חוקתית, זכות הייצוג עשויה לסגת מפני זכויות יסוד אחרות. כמו כן ניתן להגביל אותה בהתאם לפסקת ההגבלה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

כך, למשל, פסק בעבר הנשיא ברק בהקשר של הזכות לייצוג משפטי כי:

"אין המדובר בזכות מוחלטת, אלא בזכויות יחסיות העשויות לסגת מפני אינטרסים אחרים" (בש"פ 5136/98 מנבר נ' מדינת ישראל (לא פורסם)).

עוד נקבע על ידי בית המשפט העליון כי: "דיני הספורט הם ענף מיוחד במשפט" (ע"א 7883/12 קשת ספורט בע"מ נ' האוצר אגף המכס והמע"מ ואח').

202. ואכן, במיוחד בהקשר של פעילות הטריבונלים המשפטיים של ההתאחדות חשוב לבצע איזון נכון בין זכות הייצוג לבין אינטרסים אחרים. האוטונומיה ומידת העצמאות הרבה במסגרת הניהול הפנימי שהוקנתה להתאחדויות הספורט בסעיף 10 לחוק הספורט נועדו כדי לאפשר את ההנהלות הנכונה של ענפי הספורט, לרבות לעניין הענישה המשמעתית, בקצב מהיר, באופן שיקנה אפקטיביות מירבית למסגרות המשמעתיות.

על מנת להצליח לנהל ליגה בלוחות זמנים קצרים, יש לקיים הליכים במהירות שאינה מקובלת בתחומים אחרים. אין מחלוקת כי הדין המשמעתי מתקיים ופועל במסגרת לוחות זמנים קצרים ביותר. יתכן שלוחות הזמנים הקצרים פוגעים באינטרסים של הצדדים, בהשוואה למצבם בפני ערכאות שיפוט אחרות, אך פגיעה זו אינה עומדת בפני עצמה. כאמור, הליכי המשמעת אינם פליליים אלא אזרחיים. יש לראות את סוגיית זכות הייצוג במסגרות המשמעתיות באור הכולל של האינטרסים של ניהול הענף בצורה ראויה ויעילה, כמתחייב מעצם מהותם. קיימת חשיבות עליונה, לרבות מטעמי השוויון וההגינות הספורטיבית, כי דיונים משמעתיים והחלטות בהם יתקיימו ויינתנו בסדרי זמן ובלוחות זמנים מהירים ורציפים. הגבלת זכות הייצוג בהליכים אלה, לעומת זכות הייצוג בבתי המשפט הרגילים, היא "רע הכרחי". זהו ה"מחיר" שיש "לשלם" על מנת לקיים את הליגה באופן ראוי. כל הצדדים הפועלים בתחום זה מודעים לכך, כאשר הם מכפיפים עצמם מרצון להוראות התקנונים.

203. למרות האמור, הוועדה סבורה כי ניתן וראוי להרחיב במידה מסוימת את זכות הייצוג, מבלי לפגוע באינטרס הציבורי לקיומו של ניהול יעיל ומהיר של ההליכים. במקרים שבהם אין כיום זכות ייצוג מומלץ לקבוע כי הנאשם יוכל להגיש טרם הדיון עיקרי טיעון בכתב אשר ייערכו יוגשו על ידי עורך-דין, בהיקף שלא יעלה על שני עמודים, וכך יהיה זכאי לעשות גם התובע. דהיינו, לא תורחב זכות הייצוג במסגרת טיעון בעל-פה, אך יתאפשר לצד המעוניין בכך להיות מיוצג באמצעות מסמך בכתב. אין להניח כי קבוצות נאשמות רבות יינצלו זכות זו, אך הקניית הברירה לנהוג כך תהיה צעד ראוי.

ראו המלצה מס' 27.

כ. הבטיחות במגרשים

כללי

204. הוועדה שמעה ממוזמנים שונים עובדות ועמדות ביחס להיבטי אבטחה שונים: נציג המשטרה (רפ"ק איציק עמיר, ראש מדור ספורט במשטרת ישראל); מנהלי ארועים וממונים על האבטחה (מר עמוס מאיר, קצין אבטחה ומנהל אירועי ספורט ומר משה רוזנטולר, מנהל אירועי ספורט); מר עופר בוסתן, ראש מדור מינהל הספורט במשרד התרבות והספורט; טפסר בכיר חיים תמם מהרשות הלאומית לכבאות והצלה; מפכ"ל המשטרה לשעבר מר דודי כהן; מר אילן יבלוקובסקי, מנהל אצטדיון נתניה. בסיומה של שמיעת המוזמנים הגיעה הוועדה למסקנות המפורטות להלן.

יודגש, כי חוק איסור אלימות בספורט קובע הוראות מפורטות בסוגיית האבטחה של ארועי ספורט. אין הוועדה מבקשת להציע שינויים לחוק חשוב זה, אשר היוזמה לתקנו, ככל הדרוש, מצויה בידי הגורמים המדינתיים המטפלים בכך. ההצעות להלן מבקשות להפנות זרקור לקשיים ולהיבטים מסוימים, אשר ראוי לטפל בהם, אם בחקיקה ואם באמצעות הפעלת סמכותה של ההתאחדות מול הקבוצות.

יוער עוד כי סעיף 16 לתקנון המשמעת של אופ"א מחייב התאחדויות ומועדונים למלא אחר הכללים המופיעים ב- UEFA Safety and Security Regulations.

205. נתון בסיסי לענייננו, כפי שהוסבר לוועדה, הוא כי לפני כל משחק מתקיים תהליך של היערכות למשחק מול תחנת המשטרה הרלוונטית. במסגרת זו המשטרה מוסרת למנהל הארוע מטעם הקבוצה המארחת הוראות ביחס לכמות המאבטחים הנדרשת נוכח איפיוניו של המשחק הנדון. מנהל הארוע דואג לשכור את חברת האבטחה ואחראי לניהול האבטחה במשחק, בהתאם להוראות המשטרה ולחוק איסור אלימות בספורט.

מניעת חשש לניגודי עניינים של מנהלי אירועים

206. מנהל ארוע ספורט הוא בעל תפקיד אשר נדרש כי ימונה לכל משחק, בהתאם לחוק איסור אלימות בספורט.

כפי שנמסר לוועדה על ידי מוזמנים לוועדה העוסקים בתחום האבטחה של ארועי כדורגל (ראו דבריהם של מר אילן יבלוקובסקי, מר עמוס מאיר ומר משה רוזנטולר) מנהלי ארועים במשחקים, הנשכרים על ידי הקבוצה, הם לא אחת גם בעלי חברת האבטחה במשחק הנדון. מצב דברים זה מעורר קושי. ראשית, מובן כי קיים אינטרס כלכלי מובהק למנהל הארוע להעדיף את שכירת החברה שבבעלותו, גם אם חברת אבטחה אחרת עדיפה, מבחינת כישוריה ומיומנותה; שנית, למנהל הארוע נודע תפקיד חשוב בהסקת מסקנות ביקורתיות ביחס לכישוריה של חברת האבטחה, לקראת העתיד. בהקשר זה, הבעלות על חברת האבטחה אינה מאפשרת ביקורת הולמת מצד מנהל הארוע.

נמליץ, לאור האמור, כי ייקבע על ידי ההתאחדות כלל האוסר על קבוצה לשכור כמנהל ארוע את מי שבבעלותו נמצאת חברת האבטחה המאבטחת את המשחק הנדון.

ראו המלצה מס' 28.

שכירת הקבץ של חברות אבטחה

207. קושי נוסף אשר הסתבר בדיונים בפני הוועדה טמון בכך שבמשחקים מרובי-צופים, ובמיוחד במשחקים "רגישים", קיים הכרח מעשי לשתף באבטחה יותר מחברת אבטחה אחת, נוכח הכמות המוגבלת של עובדי אבטחה בכל חברה. הדבר יוצר אתגר סבוך במיוחד למנהלי הארועים.

איננו מוצאים לנכון להמליץ המלצה כלשהי בעניין זה, אולם ראוי כי בתוכניות ההכשרה למנהלי ארועים תינתן הדעת לאופן ההיערכות המתאים של מנהל ארוע במקרה כאמור.

אבטחה על ידי כוחות אזרחיים או משטרתיים?

208. כפי שהובהר בדיוני הוועדה, האבטחה במגרשים מתבצעת מזה שנים רבות, בניגוד לעבר הרחוק יותר, באמצעות כוחות אבטחה אזרחיים. כוחות משטרתיים מצויים אמנם במגרשים, אך זאת במעגל חיצוני במגרש ולא ביציעים עצמם. זאת, לצד הימצאותם של שוטרים סמויים ביציעים.

כאשר קיימות התפרעויות ביציעים, גורמי האבטחה יכול שייכנסו ליציעים עצמם, אך זאת רק באישור הכוח המשטרתית המצוי במגרש. כך נמסר לוועדה על ידי רפ"ק איציק עמיר (ראש מדור ספורט במשטרת ישראל), מר משה עגייב (מנהל אגף לוגיסטיקה בהתאחדות), ומנהלים של ארועי ספורט (מר משה רוזנטולר ומר עמוס מאיר).

כפי שנמסר לוועדה על ידי רפ"ק איציק עמיר, שימוש באמצעי פירוטכניקה אינו מהווה עילה לכניסת כוחות אבטחה ליציעים, אולם אפשר שכאשר אותם אוהדים עוזבים את היציעים, הם יעוכבו על ידי כוחות המשטרה לצורך נקיטת אמצעים נגדם. לפי מה שנמסר לנו, במרבית המקרים המשטרה לא תיתן אישור למאבטחים להיכנס ליציעים (למרות שמבחינת הסמכות שלהם על פי הוראות החוק הם יכולים להיכנס ליציעים לשם הרחקת אוהדים מתפרעים).

במקרים של התפרעויות קשות, מנהלי ארועים נוהגים להפעיל לצורך כך מאבטחים המצויים ב"כוח התערבות". עסקינן במאבטחים הנתפסים כבעלי כישורים עדיפים להתמודדות מול אוהדים מתפרעים.

209. התשובה של מרבית המדינות באירופה שהשיבו לשאלון הוועדה בעניין הנוכחות המשטרתית במגרשים הייתה כי כוחות המשטרה מעורבים בכל הקשור לסידורי הביטחון, אולם השוטרים לא

נמצאים בתוך האצטדיון אלא ממוקמים (בהתאם לצורך ומידת הסיכון של המשחק) מחוץ לאצטדיון. כמו כן, נציגי המשטרה (לעתים גם כוחות כיבוי אש) מצויים תמיד בחדר הבקרה והפיקוח של האצטדיון לצורך התערבות וקבלת החלטות אם הדבר נדרש. מחלק מהמדינות נמסר כי בתוך האצטדיון מצויים לעתים שוטרים סמויים וממדינה אחת נאמר שכח התערבות (דוגמת יס"מ) מצוי בתוך האצטדיון למקרה הצורך (מן הסתם במיקום צדדי ולא ביציעים). מצפון מקדוניה, יוון וטורקיה נמסר לוועדה כי כוחות משטרה מצויים גם בתוך האצטדיון.

210. קיימת תמימות דעים בין כל הגורמים אשר הופיעו בפני הוועדה והתייחסו לסוגיית האבטחה, בדבר כך שכוחות האבטחה האזרחיים אינם "מספקים את הסחורה" מחמת בעיות מובנות שונות: שכר נמוך; מיעוט מועמדים לעבודה בתחום זה; כישורים לא מספיקים למשימה המאתגרת של התמודדות מול מתפרעים; תהליך הכשרה לא מספק (אף כי קיימת חובה להתייצב במשך יומיים להכשרה, רבים מהמועמדים אינם מעוניינים בכך, נוכח תנאי השכר הנמוכים); מצוקת חברות האבטחה בגיוס מאבטחים טובים, דבר המחייב אותן לשכור גם מאבטחים לא מתאימים, ועוד.

211. ברי הדבר כי שינוי מבני בשוק העבודה הנדון הוא עניין לתהליך ארוך, אשר אינו מצוי תחת משרעת התפקידים והסמכויות של ההתאחדות, אלא בידי הגורמים המדינתיים. לא נוכל אלא לקרוא לרשויות המתאימות לשנס מותניים בנדון על מנת לשפר את המצב. רעיון אשר אותו ראוי לבחון הוא הכרזה על העבודה בתחום אבטחת משחקי כדורגל כ"עבודה מועדפת", תוך שכירת חיילים משוחררים מיחידות לוחמות. מומלץ כי ההתאחדות תפעל מול הרשויות המתאימות, על מנת לקדם רעיון זה. הוא עשוי לשנות באופן מהותי את מצב הדברים.

212. במהלך דיוני הוועדה הועלתה האפשרות כי יוקם במסגרת ההתאחדות כוח אבטחה אשר יוקצה למגרשים השונים בהתאם לצרכים, תוך ניהול התחשבות מתאימה מול הקבוצות. בהקמתו של כוח כזה טמון יתרון הנובע מן האופי המרוכז של גיוס כוח אדם קבוע על ידי הרגולטור, בדיקה נאותה של הכישורים, הכשרתו הראויה של כוח האדם והקצאתו היעילה בהתאם לדרוש. עם זאת, כפי שהצביעה ההתאחדות, ארגון וניהול כוח אדם מעין זה חורג מהתפקידים ה"טבעיים" של גוף רגולטורי כמו ההתאחדות. קושי נוסף המתעורר בהקמת מערך מעין זה הוא שהדבר יגרום למעורבות הפעילה של ההתאחדות בארגון משחקים, בעוד שמוטל עליה לבחון "מבחוץ" את ניהולם התקין על ידי הקבוצות. איננו מוצאים אם כן לנכון להמליץ על הקמת מערך מעין זה.

יחד עם זאת, רצוי כי ההתאחדות תהיה מעורבת במידה מסוימת בנושא האבטחה, כגורם מנחה מקצועית או אף יותר מכך, באמצעות דאגה לכך שאדם מטעמה ישמש במשחקים בעלי סיכון גבוה כ"קצין אבטחה" אשר ימצא באצטדיון לשם סיוע לכוחות האבטחה ככל שיידרש ולשם בחינה מקצועית של תפקוד כח האבטחה, שכן לא ברור כי המשקיף אכן מוכשר ומוסמך לכך. כך, למשל, במסגרת תחרויות אופ"א, סדרי האבטחה והניהול הם באחריות הקבוצה המארחת וכמובן המשטרה המקומית. יחד עם זאת,

במשחקים בעלי סיכון גבוה אופ"א שולחת Security Officer מטעמה כדי לפקח ולוודא שארגון הסדר והביטחון נעשה כמתחייב מהוראות אופ"א.

213. שאלה מרכזית היא אם נוכח חולשת המערך הנוכחי של האבטחה, ראוי כי האבטחה במגרשים תועבר באופן כולל לידי המשטרה, כפי שהיו פני הדברים בעבר. זאת, להבדיל מנוכחות מסוימת של המשטרה במעגל החיצוני של האבטחה בלבד.

כל הגורמים שהופיעו בפני הוועדה ואשר נתבקשו להתייחס לאפשרות זו שללו אותה. הנמקה אחת הייתה כי הדבר נוגד את תפקידה של המשטרה, שכן מדובר בארוע אזרחי דוגמת ארועים רבים אחרים, אשר על המארגן לאבטח אותם באמצעות כוחות אבטחה שהוא מגייס. כוח השכנוע של הנמקה זו הוא מוגבל, ככל שמדובר בארוע שבו משתתפים אלפי צופים רבים ופוטנציאל הנזק הוא משמעותי. הנמקה שנייה הייתה כי אין זה ראוי ששוטרים יעבדו בשכר מעבר למשכורת הרגילה. גם נימוק זה אינו משכנע, שכן אין מניעה כי עבודה זו תתווסף למטלות הרגילות וישולם שכר על ידי המשטרה, בהתאם להסכמי השכר הקיימים או העתידיים.

נימוק שלישי שהושמע כנגד כניסת שוטרים ליציעים הוא כי הדבר יעצים התפרעויות, נוכח עוינות חלק מן האוהדים למשטרה. איננו מקבלים נימוק זה. ראשית, גם אם נניח שקיימת עוינות כזו, הרי שיש מקום לשער כי יראת האוהדים בפני סמכותם של שוטרים תניב תוצאות חיוביות. שנית, חשש מפני עוינות של אזרח למשטרה אינו נימוק תקף כנגד הפעלת סמכותה של המשטרה לאכיפת החוק ולכך שהיא תפעל למניעת התפרעויות. כך הדבר בתחומים אחרים שבהם פועלת המשטרה וכך, לדעתנו, צריך להיות המצב גם במסגרת המאבק באירועי אלימות בכדורגל.

214. דומה כי הצורך בתיעדוף פעילויות נוכח מצוקת כוח האדם המשטרתי מוביל לצמצום הנוכחות המשטרית במגרשים, אף כי כנזכר לעיל, קיימת נוכחות מסוימת כזו, במעגל החיצוני. כאמור, מתשובות שניתנו לשאלון הוועדה בנדון, על ידי התאחדויות בחו"ל, עולה כי גם באירופה, במרבית המדינות שהוועדה אספה מידע ביחס אליהן, האבטחה היא אזרחית.

215. אלימות קיימת בכל סוגי המגרשים, הן בליגת העל והן בליגות נמוכות, ולא ניתן לצפות מהמשטרה לכסות את אבטחת כל המשחקים. עם זאת, אנו בדעה כי אף שאילוצים מצדיקים כי הכוח המשטרתי יישאר ככלל במעגל החיצוני בלבד ולא ייכנס אל גוף היציעים, ראוי כי במשחקים רגישים המשטרה תפגין נוכחות מסוימת (אף אם מצומצמת) גם ביציעים עצמם, לא רק באופן מוסווה (כפי שנמסר לוועדה כי הדבר נעשה), אלא באופן גלוי ובמדים, דבר המוסיף להרתעה. רבים מהאוהדים המתפרעים הם בדרך כלל בני אדם נורמטיביים וסביר כי יחששו מפני פתיחת תיק פלילי נגדם. ראוי כי אותם שוטרים יפעלו ביציעים במהירות ובנחישות במצבים קשים תוך כדי מהלך המשחק (לרבות עם השלכת אמצעים פירוטכניים). פעולה מול אוהדים מתפרעים רק בהפסקת המשחק או עם סיומו גורמת לכך שאוהדים

נורמטיביים מוצאים עצמם ללא הגנה במשך דקות ארוכות, וזאת כשכוח האבטחה האזרחי אינו אפקטיבי דיו. בנוסף, היעדר תגובה משטרתית מיידית וגלויה לכל פוגעת מאוד בהרתעה.

ראו המלצה מס' 29.

מצלמות עם תוכנת זיהוי פנים

216. כפי שנמסר לוועדה, אין זה ברור בשלב זה אם קיים היתר בדין לעשות שימוש בתוכנה לזיהוי פנים, במצלמות המצויות במגרשים. סוגיה זו נמצאת בבדיקה במשרד המשפטים וכרוכה ביוזמת חקיקה העוסקת באופן כולל בהצבתן של מצלמות במרחב הציבורי. מובן כי אמצעי זה הוא בעל נפקות קריטית בקידום האכיפה כנגד מתפרעים, הן האכיפה המדינתית והן האכיפה על ידי הקבוצות עצמן.

אין לנו אלא לקרוא אם כן לרשויות לקדם נושא זה בהקדם האפשרי ולהמליץ להתאחדות לפעול כמיטב יכולתה מול הרשויות המתאימות, על מנת לממש נושא זה.

ראו המלצה מס' 30.

כרטיסים שמייים ובדיקת תעודות זהות בכניסה למגרשים

217. כפי שמסר לוועדה ד"ר אוהד נחום (פסיכולוג קליני המתמחה בספורט), קיים אמצעי העשוי לשפר את מימד ההרתעה והוא בדיקת תעודות זהות בכניסה למגרשים, מול האמור בכרטיס המוחזק על ידי האוהד. אחד הגורמים הפסיכולוגיים-חברתיים אשר מספק תמריץ להתפרעויות הוא האנונימיות. האוהד המתפרע אינו מזוהה בשמו ואינו מקושר למושב נתון. הוא בעיני עצמו חלק מהמון כללי ובלתי מזוהה. הצורך להציג תעודת זהות פוגע בתחושת האנונימיות ומעלה את החשש אצל האוהד לכך שאם הוא יתפרע, הוא יספוג סנקציות. מוצע לנקוט צעד זה, אף כי ברור שהדבר יעכב במידת-מה את הכניסה למגרשים.

יש ללוות צעד זה בחיוב לכך שכרטיסי הכניסה למגרש יהיו שמייים, תוך ציון שם הצופה מקום הישיבה. גם עניין זה יצמצם את "מסתור האנונימיות". הדבר גם יתרום לאיתור המתפרעים לאחר מעשה. כפי שנמסר לוועדה, באנגליה ובאיטליה כרטיסי הכניסה למגרשים הם שמייים ונערכת בדיקה לזיהוי הנכנסים למגרשים.

הוועדה ערה לכך שמתעוררות בעקבות הצעה זו שאלות ביחס להשלכות של צעד זה על האפשרות של האוהד להמחאת זכויותיו על-פי הכרטיס. איננה מוצאים להידרש לדיון בסוגיה השניונית האמורה.

ראו המלצה מס' 31.

התנאים הפיזיים במגרשים

218. כאמור בפרק ד לעיל, אחד המניעים להתפרעויות הוא קיום תנאים פיזיים ירודים במגרשים. ככל שהמגרש מודרני ובעל מתקנים נאותים יותר, הדבר מעביר לאוהדים מסר בדבר כך שהם זוכים ליחס הולם ומכבד. יחס מכבד זוכה לרוב ליחס מכבד נגדי ונוצרת חובה חברתית לנהוג כבן-תרות.

במסגרת הדיון בסוגיה של תנאים פיזיים נאותים, קושי מסוים אשר הוצג לוועדה (ראו דבריו של מר עמוס מאיר, קצין אבטחה ומנהל אירועי ספורט) טמון בכך שלעתים מזומנות לא נפתחים כל השערים במגרש, על מנת לחסוך בעלויות של כוח אדם. הצפיפות הנגרמת עקב כך יוצרת כעסים ומתחים מיותרים. ראוי כי הקבוצות המארחות תיתנה דעתן לנושא זה, העשוי לצמצם גישה עוינת של אוהדים (לחשיבות הרבה של העיצוב הסביבתי באצטדיון והצעות נוספות בעניין זה, ראו פרק כא להלן).

אמצעים פירוטכניים – מניעת החדרתם למגרשים

219. שימוש באמצעים פירוטכניים במגרשי כדורגל הוא רעה חולה, המסכנת את הנוכחים במגרש ופוגעת בבריאותם. הנזק הבריאותי הכרוך באמצעים כאלה הוא קרוב ומיידי ואף טמון בהם פוטנציאל לגרום לאסון כבד. מגרש כדורגל אינו שדה קרב. יש להניף בעניין זה "דגל שחור" ולהילחם בתופעה זו ללא פשרות. לא בכדי עצם החדרת של אמצעים כאלה למגרשים מהווה עבירה פלילית אף אם אין נעשה בהם שימוש, לפי חוק איסור אלימות בספורט. תזכורת טראגית לכך ניתנה לא מכבר, באסון הקשה באינדונזיה שבו, כפי שדווח, נהרגו 129 צופים עקב הטלת רימוני עשן ליציעים (במקרה זה – על ידי כוחות המשטרה). המחשה נוספת לפגעי התופעה הזו, במשחקים בישראל, ניתנה לאחרונה ב"דרבי" התל אביבי.

אמצעי משמעותי להתמודד עם התופעה היא הפחתת נקודות לקבוצה אשר אוהדיה השתמשו באמצעים אלה, כעונש-חובה (ראו המלצה בנדון, בפרק יד לדו"ח). עם זאת, יש לחייב קבוצות מארחות להגביר באופן ניכר את מאמצי האבטחה בנדון, למניעה מראש של התופעה. כפי שנמסר לוועדה, נשקלת הפעלת מגנומטרים. אפשרות אחרת שראוי לבדוק היא איתור אמצעים פירוטכניים בסיוע כלבים שאומנו לכך.

220. נטען בפני הוועדה כי קיימות דרכים נוספות שבהן מוחדרים למגרשים אמצעים פירוטכניים, מעבר להחדרתם על ידי הצופים הבאים למגרש (כגון הנחתם המוקדמת של אמצעים אלה במקומות שונים באצטדיונים). אין בידי הוועדה מידע קונקרטי ואמין כלשהו בנדון, אולם כל הגורמים המעורבים – ללא יוצא מן הכלל – ציינו כי הכל יודעים כיצד ומתי האמצעים הפירוטכניים מוכנסים לאצטדיונים. אם אמנם כך הדבר, כיצד ניתן לטעון כי אי-אפשר לעשות דבר כנגד התופעה וכי מה שנעשה הוא בגדר המקסימום? יש להזכיר שוב כי שמירת הסדר והביטחון במגרשים מוטלת על הקבוצה המארחת.

ביכולתה של הקבוצה המארחת לסרוק היטב את המיתחם סמוך לפני המשחק ובוודאי להתמקד במקומות שנראה לכל כי הם בגדר מקומות המיסתור. השימוש בכלבי הרחה עשוי לסייע אף הוא, אם כי אנו מקבלים את דברי נציג המשטרה, שלפיו ברור כי לא בכל המקרים כלבים יגלו את אותו אלמנט בפירוטכניקה שהם מאומנים לזהות. עדיין, גם איתור של חלק מן האמצעים האלה יהווה שיפור ניכר. על פי מה שנמסר לוועדה, דומה כי הפירוטכניקה מוכנסת לאצטדיונים בשעות או בימים שלפני המשחק. הנה כי כן, אם יינקטו מאמצים ראויים, קיימת שהות מספקת לאתר אמצעים אלה מראש.

המציאות העגומה של שימושים נרחבים באמצעים פירוטכניים במגרשים, למרות העובדה כי קיימת בקרה בכניסה למגרשים על החפצים המוכנסים על ידי הקהל, מצביעה על כך שספק רב אם ננקטים כיום על ידי הקבוצות המארחות כל האמצעים האפשריים לשירוש התופעה.

221. כאמור בפרק ט לעיל, ככלל, האחריות של קבוצות מארחות לדאוג לסדר במגרשים היא תלוית אשמה. כאשר מדובר בפירוטכניקה, ראוי להגביה את רמת האחריות בעניין זה לאחריות חמורה, בגין עצם העובדה שאמצעים מעין אלה נכנסו למגרש. כניסתם של האמצעים האמורים למגרש תצמיח עבירה של הפרת חובות הקבוצה הביתית. הקבוצה המארחת תוכל להשתחרר מאחריות זו אם היא הוכיחה כי נקטה בכל הצעדים האפשריים למניע הכניסה של האמצעים הנדונים.

ודוק: האמור לעיל מתייחס לאחריות הקבוצה הביתית לעצם החדירה של אמצעים פירוטכניים למגרש, ללא קשר לשאלה אם נעשה שימוש באמצעים אלה, ואם הוא נעשה – האם הוא נעשה בידי אוהדים של הקבוצה המארחת או הקבוצה האורחת. כפי שהומלץ בפרק יד לעיל, ככל שנעשה שימוש בזה, תוטל אחריות שילוחית מוחלטת על הקבוצה אשר אוהדיה עשו שימוש כאמור (וכמובן, לא תוטל אחריות שילוחית על הקבוצה האחרת). עבירת השימוש באמצעים פירוטכניים תהיה עבירה נפרדת מזו של עצם החדירה למגרש של אמצעים כאלה, אשר האחריות לה היא הקבוצה הביתית בלבד. עם זאת, כאשר הוטלה אחריות שילוחית על הקבוצה המארחת נוכח השימוש באמצעים הפירוטכניים על ידי אוהדי קבוצה זו, העונש בגין עצם החדירה של אמצעים אלה למגרש "יכלע" בתוך העונש בגין האחריות השילוחית לשימוש באמצעים הנדונים.

התקנת רשתות ביציעים

222. על פי תשובות שהתקבלו מהתאחדויות לשאלון הוועדה, בחלק מן המדינות מותקנות רשתות ביציעים מסוימים, על מנת למנוע השלכת חפצים למגרשים. בגרמניה, למשל, התקנון מחייב התקנת רשתות מאחורי השערים. מתעוררת השאלה אם יש מקום לחייב קבוצות מארחות להתקין רשתות ביציעים שבהם קיימות התפרעויות תכופות.

קושי ביחס להתקנת רשתות טמון בכך שהדבר מפריע במידה מסוימת לחוויית הצפייה. עם זאת, עשויה להיות לכך תרומה חשובה להתנהלות תקינה של המשחקים.

חשש מרכזי בהקשר זה הוא אם התקנת רשתות עלולה דווקא לגרום לפגיעה באוהדים, כתוצאה מכך שאמצעים פירוטכניים אשר יושלכו לכיוון המגרש יפגעו ברשת ויחזרו אל היציע. מר אילן יבולקובסקי מנהל איצטדיון נתניה, מסר בדיונים כי לדעתו החשש הזה אינו ממשי, אם הרשתות יותקנו במיקום נכון. יצוין כי אחד מחברי הוועדה בדק את מיקום הרשתות באצטדיון במדינה אירופאית בדיקה מקרוב ואכן נראה, על פני הדברים, כי אין קושי בהתקנת הרשתות כך שהפירוטכניקה שתזרק לא תחזור אל האוהדים, מה גם שאם יהיו רשתות, סביר להניח כי לא ייזרקו אמצעי פירוטכניקה לשטח המגרש.

223. הוועדה זימנה לצורך נושא זה את טפסר בכיר חיים תמם, מהרשות הלאומית לכבאות והצלה. הוא מסר לוועדה כי ביכולתו של אגף הכבאות וההצלה להתייחס לשאלה כיצד יש לנהוג בחומרים דליקים כשלעצמם (כגון דגלים הנפרשים במגרש), אך אין לאגף הכבאות וההצלה עמדה ביחס לאפשרות כי הרשתות עלולות להחזיר את החומרים הדליקים לכיוון היציע. הוא הציע כי הנושא ייבדק מול מכון התקנים.

בנסיבות אלה, ראוי ונכון הוא שתוקם בעניין זה ועדה מקצועית שתפעל במהירות (אין מדובר בעניין מורכב) ותגבש את מסקנותיה והמלצותיה ביחס לשאלה אם קיים סיכון בטיחותי כלשהו בהתקנת רשתות וכיצד ניתן להתגבר על סיכון כזה, ככל שהוא קיים. אם לא קיימת בעיה ממשית בהתקנת רשתות – ונראה שכך הדבר, שכן הן קיימות גם במקומות אחרים בעולם – מן הראוי לקבל בנושא זה עמדה מושכלת, רצוי בהקדם.

כא. תמריצים חיוביים

224. שינוי חשוב הנדרש ביחס לדרכי החשיבה בתחום ההתפרעויות הוא הוספת תמריצים חיוביים לקבוצות ולאוהדים, מבלי להסתפק רק בתמריצים שליליים. נתייחס עתה למספר אפשרויות בנדון.

דירוג הגינות

225. בהתאחדויות שונות באירופה נהוג כי המשקיף במשחק ממלא בתום המשחק דו"ח המדרג את הגינות הקבוצה ואוהדי הקבוצה, על בסיס פרמטרים מסוימים.

מומלץ להנהיג מנגנון דומה בישראל. כיוון שהתנהלות השחקנים ובעלי התפקידים משפיעה בהכרח גם על התנהגות האוהדים, על הטופס הנדון להתייחס לכל הגורמים, תוך מתן משקל מוגבר להתנהלות האוהדים עצמם.

טפסים אלה, בצירוף להרשעות משמעותיות של הקבוצה באותה עונה, ישמשו לצורך בנייה סדורה של "טבלת הגינות" אשר תשקלל את הגורמים השונים האמורים לעיל. לצורך כך מומלץ כי ההתאחדות

תקים ועדה מתמדת לענייני דירוג הגינות. הוועדה תבנה קריטריונים שקופים המתייחסים למשקל של כל רכיב, תתכנס בתדירות גבוהה בעונת המשחקים, תבחן את דו"חות המשקיפים הנזכרים לעיל ואת פסקי הדין המשמעותיים ותפרסם טבלת הגינות.

מוצע כי תיקון לתקנון המשמעת יקבע כי לטבלת ההגינות ייוחס משקל בתחום הענישה. בצד החיובי של המטבע, הדבר ישמש כמדד חשוב לצורך הקצאת כספים מתוך הקרן היעודית שתוקם בהתאחדות, להקצאת חלק מכספי הקנסות, כמפורט בהמשך פרק זה.

תמיכה בחיזוק הקשר עם נציגי אוהדים

226. הצבענו בפרק ו לעיל על הצורך להטיל חובה על קבוצות למנות פקיד קישור פעיל עם נציגות אוהדים וליצור התארגנויות חדשות אשר תובלנה לשיתוף פעולה הדוק בין הקבוצות לבין האוהדים.

מעבר להשלכות של מילוי החובה הנדונה על האחריות המשמעתית, ראוי כי הקבוצות תתרומנה באופן חיובי לקידום ההגינות במגרשים, באמצעות הקמת פורום משותף של בעלי תפקידים בכירים ושחקנים בקבוצה, עם נציגות האוהדים, כאשר פקיד הקישור של הקבוצה יוזם את המפגשים. נכון יהיה לאפשר לאוהדים להציג את השגותיהם וביקורתם בכל נושא. כאשר מקשיבים לאוהדים ומתייחסים לטענותיהם, הרי שגם אם הקבוצה אינה מצליחה, מפגשים כאלה עשויים להוביל להכרה ולהשלמה של האוהדים עם המגבלות של הקבוצה האהודה. הדבר יוכל לצמצם כעסים והתפרעויות.

הקצאת חלק מהקנסות לתמריצי עידוד

227. **תמריץ (Incentive)**, בהגדרתו, הוא תגמול המוצע לאדם על מנת להניע אותו לבצע פעולה מסוימת. התפיסה הכלכלית הסטנדרטית מניחה כי מתן תמריצים (בנוסים, העלאת שכר וכדומה) תעודד אנשים לבצע משימות, לעמוד במטרות ולהגביר את מאמצם והשקעתם בעת העבודה. יחד עם זאת, מחקרים מראים כי הפסיכולוגיה שמאחורי התמריצים משמעותית לא פחות מהתמריץ עצמו. הכלכלה התנהגותית עשירה בתובנות על תמריצים וסוגיות הקשורות להם כגון יעילות סוגים שונים של תמריצים, כמות וגובה הסכום הרצוי של התמריץ והשפעת העיתוי של מתן התמריץ.

כך, למשל, כלי התנהגותי בו ניתן להיעזר על מנת להשפיע על מוטיבציית מקבל התמריץ הוא **אפקט התשלום מראש (Prepayment Effect)**. במסגרת מנגנון זה, התשלום מוענק למבצע הפעולה מראש, ובמקרה שאינו עומד במשימה, עליו להחזיר את שקיבל. מחקרים מצאו כי תשלום מראש מגדיל את המוטיבציה של פרטים ומעלה את רמות ההשקעה והמאמץ שלהם במשימה (Hochman et al., 2014⁴). בהקשרנו, ניתן להקצות תקציב אמצעי עידוד לפקידי קישור של קבוצות עם אוהדים, תוך

⁴ Hochman, G., Ayal, S., & Ariely, D. (2014). Keeping your gains close but your money closer: The prepayment effect in riskless choices. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 107, 582-594..

שימוש באפקט התשלום מראש, כך שתקריות אלימות בקרב האוהדים תגרומנה לקיזוז כספים מסכום תקציב העידוד. קבלת התקציב מראש צפויה להגדיל את מעורבות ומחויבות האוהדים לשמירה עליו, בין היתר בשל עקרון התנהגותי של **שנאת הפסד (Loss Aversion)**, שלפיו בני האדם נותנים משקל רב יותר להפסדים לעומת רווחים. כלומר, קיימת העדפה להימנע מהפסד מאשר לפעול להשגת רווח בגובה זהה (Kahneman & Tversky, 1979⁵).

228. בדיונים בפני הוועדה הדגיש מנכ"ל ההתאחדות, עו"ד יוסי שרעבי, כי הקנסות מהווים שיעור מינימלי וזניח מתקציב ההתאחדות. הוא הוסיף כי גם מבחינה כלכלית (ולא רק מבחינה ערכית) ההתאחדות הייתה מעדיפה כי לא תהיינה התפרעויות ולא תיגבינה קנסות, דבר אשר היה מעלה את הנכונות של גופים עסקיים ליתן חסויות.

בהופעתו בפני הוועדה ציין יו"ר ההתאחדות לכדורגל מר אורן חסון כי ההתאחדות תהיה נכונה להקצות חלק מהקנסות למטרות של צמצום ההתפרעויות. זה יהיה אכן צעד ראוי ומבורך. ראוי כי הנהלת ההתאחדות תחליט איזה שיעור מן הקנסות ההתאחדות תקצה למטרה זו ותוקם בהתאחדות "ועדת תמיכות", אשר תחליט לאילו מטרות וכיצד יוקצו הכספים בנדון. כך, למשל, אפשר שהכספים יועברו לפקדי קישור של קבוצות כאלה או אחרות, לצורך רכישת אביזרי עידוד, ניהול קמפיין כנגד אלימות וכיו"ב.

טקסים לפני פתיחת משחקים

229. כאמור בפרק ד לעיל, קיימת השפעה ניכרת לכך ששחקנים מגלים יחס של כבוד כלפי הקבוצה היריבה. ראוי למסד טקסים מתאימים ברוח זו, תוך הדגשה, בשלטים, באמצעות הכרוז ובאמצעים נוספים, כי הצד שכנגד הוא יריב ספורטיבי ואינו אויב.

"ארכיטקטורת בחירה" ועיצוב הסביבה

230. אחד הכלים המרכזיים והיעילים של הכלכלה ההתנהגותית הוא "**ארכיטקטורת בחירה**" (**Choice Architecture**), באמצעותה מעצבים את הסביבה על מנת לעודד אנשים לקבל החלטות אופטימליות עבור עצמם ועבור החברה (Thaler & Sunstein, 2008⁶). עיצוב הסביבה נעשה תוך הטמעת עקרונות התנהגותיים במרחב, שמטרתם לעורר ולהניע אנשים להתנהגות הרצויה והמקובלת חברתית או להפחית ולמנוע התנהגויות לא רצויות.

לדוגמה, אחת ההתערבויות האפשריות בקטגוריה זו היא "**תזכורות מוסריות**" (**Moral Reminders**) על מנת לעורר את המצפן המוסרי של האוהדים במגרש ובכך לצמצם התנהגויות בלתי הולמות.

⁵ Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). On the interpretation of intuitive probability: A reply to Jonathan Cohen.

⁶ Leonard, T. C. (2008). Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein, Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness.

אמצעי אחר הוא עיצוב הסביבה באופן שמגביר את תחושת הנראות (**Visibility**) של פרטים, באופן המפחית את תחושת האנונימיות ומעודד נורמות רצויות (Ayal et al., 2015; 2021⁷). לנושא זה התייחסנו בהקשרים שונים בדו"ח זה לעיל. ניתן להוסיף לכך את האמצעי של "הוכחה חברתית" (**Social Proof**).

231. הטמעת תזכורות מוסריות והוכחות חברתיות במיקומים אסטרטגיים בסביבת האצטדיון עשויה להפחית את טשטוש הגבולות המוסריים ואת תחושת האנונימיות של האוהדים ביציע, תוך הגברת המודעות העצמית שלהם, ולהוביל אותם להתנהגות מוסרית שתפחית את הסבירות להתפרעויות. דוגמא טובה לכך היא מחקר שהוצג בפני הוועדה ביחס להתנהלות במי אדם ברכבת התחתית בצרפת. המחקר מצא כי כאשר מפעילי התחנות דאגו להציב שלטים על כך שרק שיעור קטן מסוים מן הנוסעים אינו משלם בגין הנסיעה (דהיינו, פרסמו "הוכחה חברתית" בעניין המוסרי), הדבר הפחית באופן ניכר את שיעור הנוסעים החומקים מתשלום.

כך, למשל, ראוי כי קבוצות הזכות לדירוג הגינות גבוה, בהתאם לדירוג ההגינות הנזכר לעיל, יחצינו זאת במהלך המשחקים באמצעות הודעות הכרוז, שלטים, מסרים על גבי מסכים ועוד.

האמצעים והמסרים הקונקרטיים שיינקטו במסגרת "עיצוב הסביבה" כאמור דורשים עיבוד ופיתוח נוסף, על ידי מומחה שיגויס לכך על ידי ההתאחדות.

להמלצות בפרק זה, ראו **המלצה מס' 34**.

כב. הקמת צוות ליישום ההמלצות

232. יישום ההמלצות המופיעות בדו"ח זה מחייב לא אחת תיקונים תקנוניים וקבלת החלטות שונות על ידי הנהלת ההתאחדות. תרגום ההמלצות הלכה למעשה מחייב כי יוקם על ידי הנהלת ההתאחדות צוות ליישום ההמלצות בדו"ח זה, אשר יכין הצעות להנהלה ביחס להחלטות ולנוסחים המתוקנים של התקנון, הנדרשים לצורך יישום המלצות הוועדה שתאומצנה על ידי הנהלת ההתאחדות.

ראו **המלצה מס' 35**.

⁷ Ayal, S., Gino, F., Barkan, R., & Ariely, D. (2015). Three principles to revise people's unethical behavior. *Perspectives on Psychological Science*, 10(6), 738-741; Ayal, S., Celse, J., & Hochman, G. (2021) Crafting messages to fight dishonesty: A field investigation of the effects of social norms and watching eye cues on fare evasion. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 166, 9-19.

כג. ריכוז המלצות

*הערה: מומלץ לעיין בריכוז ההמלצות בחלק זה על רקע הניתוח המפורט המופיע בפרק המתאים.

המלצה מס' 1 (פרק ה - האכיפה המדינתית מול מתפרעים)

1. תיקבע בחקיקה תקופה מינימלית של שנה או יותר, להרחקת אוהד מתפרע מכל מגרש שבו משחקת הקבוצה האהודה. יש לוודא כי מתקיים מעקב סדור, שיטתי ואמין ביחס למילוי חובת ההתייצבות במשטרה בעת המשחק.
2. הוועדה קוראת להשלמה מהירה ככל האפשר של המהלך החקיקתי אשר יאפשר למשטרה להטיל במגרשים קנסות מינהליים על המתפרעים. הפעלה נמרצת ועקבית של אמצעי זה עשויה להוות "game changer" במערך הלחימה בתופעת ההתפרעויות.
3. מומלץ כי משרד המשפטים ישקול לייסד הליך מהיר לשיפוט עבירות של התפרעויות במגרשי הכדורגל.
4. לנושא האבטחה במגרשים, ראו המלצות 28-31.להלן.

המלצה מס' 2 (פרק ו - חיזוק הזיקה בין הקבוצות לבין האוהדים)

1. קבוצות בליגות המקצועניות תחוייבנה להעסיק פקיד קישור מול האוהדים, אשר זהו תפקידו היחיד בקבוצה. פקיד הקישור יפעל מול האוהדים וארגוני האוהדים על מנת ליצור שיתוף פעולה מתאים להפחתת התפרעויות, כמפורט בדו"ח.
2. חובת מינויו של פקיד קישור כאמור תיכלל כתנאי במסגרת הוראות תקנון העברת זכויות של ההתאחדות. ההוראה תחייב את המבקש לרכוש זכויות של קבוצת כדורגל מקצוענית להתחייב להעסיק בעל תפקיד כזה.
3. אי-מינויו של פקיד קישור כאמור יהווה עבירה משמעתית כשלעצמה ויהווה שיקול בענישה, כאשר קיימת התפרעות של אוהדים. בנוסף, קיומו של פקיד קישור פעיל ישמש כאחד היסודות הדרושים לצורך שימוש בטענת ההגנה המיוחדת שתתווסף לתקנון, בדבר נקיטת כל האמצעים האפשריים למניעת עבירות.
4. בליגות החובבניות, מינויו של פקיד קישור פעיל יהווה אחד השיקולים בתחום הענישה.

5. על הקבוצות בליגות המקצועניות תוטל חובת דיווח תקופתית להתאחדות לכדורגל, ביחס לפעילויות שננקטו על ידיו.
6. ההתאחדות תקיים תכנית הדרכה לפקידי הקישור, בת מספר ימים, פעמיים או שלוש פעמים בשנה.
7. ההתאחדות תעודד הקמתו של ארגון אוהדים יציג.

המלצה מס' 3 (פרק ז – חיזוק רגולציה עצמית של קבוצות, מול אוהדי הקבוצה)

1. תיקבע הוראה בתקנון שלפיה קבוצה לא תמכור כרטיס אלא אם כן הכרטיס הוא על שם הצופה ומוקצה לו מקום ישיבה מסוים.
2. תוטל על הקבוצות חובה משמעתית לפעול באופן סביר על מנת לאתר אוהדים מתפרעים ולהיפרע מהם.
3. "חווה הכרטיס" בין הקבוצה לבין האוהדים יכפיף את האוהד אשר היפר את החובה להימנע מהתפרעות, לסמכותו של פוסק מוסכם לחייב אוהדים בתשלום שייקבע על ידיו. פרטי הצעה זו טעונים עיבוד מתאים, שייערך על ידי צוות ליישום דו"ח זה.
4. אי-מילוי החובות האמורות על ידי קבוצה יהווה הפרה משמעתית בפני עצמה וישמש כשיקול בענישה, כאשר קיימת התפרעות של אוהדים. בנוסף, מילוי חובה זו יהווה אחד היסודות הדרושים לצורך שימוש בטענת ההגנה המיוחדת שתתווסף לתקנון, בדבר נקיטת כל האמצעים האפשריים למניעת עבירות.

המלצה מס' 4 (פרק ח – הנחיות מיוחדות לשופט המשחק; תגובה להתנהגות פסולה של מאמנים ובעלי תפקידים)

איגוד השופטים ינחה את שופטי הכדורגל להגיב בתקיפות ובאופן חד-משמעי כאשר הוא נתקל בהתנהגות פסולה של מאמנים או בעלי תפקידים המעודדת התפרעויות של קהל. זאת, באמצעות הוצאת כרטיס צהוב או אדום, לפי העניין, לאותו אדם. התנהגות פסולה כאמור כוללת לא רק מקרים שבהם מאמן או בעל תפקיד תוקף פיזית או מילולית את שופט המשחק, אלא גם מקרים שבהם אותו אדם "מלהיט" את היצרים ביציעים בדרכים אחרות, כגון באמצעות פניות ישירות לקהל בתנועות גנאי או תנועות מקנטרות כלפי הקהל, הבעת תרעומת כלפי שופט המשחק, תנועות ביטול כלפי השופט, השלכת חפצים בכעס בעקבות החלטות של השופט וכיוצא באלה.

המלצה מס' 5 (פרק ח – הנחיות מיוחדות לשופט המשחק; סיום מוקדם של המשחק)

1. גישת "שלושת השלבים", הנוהגת כיום כאשר נשמעות קריאות גזעניות, תיושם גם במקרים של התפרעות חמורה, באמצעות הנחיה מתאימה של איגוד השופטים: השלבים כוללים אתראת תחילה באמצעות הכרוז; הורדת השחקנים מהדשא למספר דקות כאשר התופעה חוזרת על עצמה; ולבסוף – סיום המשחק טרם מועדו.
2. ההנחיה של איגוד השופטים תקבע כי אם השופט החליט לסיים את המשחק טרם מועדו, אולם כוח המשטרה במגרש הודיע לשופט כי סיומו המוקדם של המשחק עלול לסכן חיי אדם, השופט יציין בדו"ח השיפוט כי הוא הודיע לכוחות המשטרה על כך שהוא החליט לסיים את המשחק, אך החלטה זו לא מומשה מחמת האזהרה המשטרית שלפיה הדבר עלול לסכן חיי אדם.
3. תקנון המשמעת יתוקן כך שייקבע כי אם דו"ח השופט יציין את האמור בסעיף 2 לעיל, יש לראות את המשחק כאילו הגיע לסיומו טרם מועדו החוקי ותחולנה התוצאות המשמעתיות החלות על סיום מוקדם של משחק.
4. כאשר נעשה שימוש בפירוטכניקה, על איגוד השופטים להוציא הנחיה להחלה של תפיסת "שני שלבים", במקום שלושה שלבים. השלב הראשון יהיה הורדת השחקנים מכר הדשא למספר דקות, ולאחר החזרה למגרש, אם הדבר אינו מועיל – סיומו המוקדם של המשחק.

המלצה מס' 6 (פרק ט - האיפיונים הכלליים של אחריות קבוצה בגין התפרעויות של קהל; אחריות קבוצה מארחת)

רמת האחריות של קבוצה מארחת, לפי סעיף 6ב(4) לתקנון האליפות, תובהר באמצעות הוראה מפורשת. יצוין בהוראה זו כי בצד האחריות השילוחית למעשים פסולים של סדרנים, ככל שקיימים מעשים כאלה, האחריות הישירה של קבוצה מארחת אינה מוחלטת. עם זאת, מוטלת עליה חובת השתדלות מוגברת למנוע פגיעה בשלום הנוכחים. נטל הראיה ונטל השכנוע בדבר עמידה בסטנדרט זה מוטל על הקבוצה המארחת.

המלצה מס' 7 (פרק י - האחריות השילוחית של קבוצה להתפרעות אוהדיה)

1. עקרון האחריות השילוחית של קבוצה להתפרעות אוהדיה יותר בתוקפו.

2. ייקבע בתקנון כי נקיטת פעולות על ידי קבוצה, למניעת עבירות ולחשיפתן, תשמש שיקול להקלה בענישה. לצורך כך ייבחנו יסודית כגון קיום רגולציה עצמית, מינוי פקיד קישור פעיל מול האוהדים, הצבת מצלמות ואזהרות, פעולות לחשיפת מתפרעים, ייזום הליכים אזרחיים, הגשת תלונות למשטרה ועוד, הכל כמפורט בסעיף 139 לדו"ח זה. כמפורט שם, יהיה הבדל ביחס ליסודות הרלוונטיים, בין קבוצה מארחת לבין קבוצה אורחת.

נטל ההוכחה בדבר התקיימות יסודות אלה יוטל על הקבוצה הנאשמת.

3. תתווסף לתקנון המשמעת הוראה המקנה סמכות לערכאה המשמעטית לשלול, במקרים מיוחדים ומטעמים שיירשמו, את האחריות של קבוצה אשר תוכיח כי היא נקטה בכל האמצעים האפשריים למניעת העבירות ולטיפול בהן, באופן קפדני ויוצא דופן, וביצעה את כל הפעולות הנזכרות בסעיף 139 לעיל. לבית הדין לא תהיה סמכות לזכות קבוצה מחמת כך כאשר מדובר בהתפרעות חוזרת של אוהדים, באותה עונת משחקים. תהיה לקבוצה רק הזדמנות אחת ליהנות מהגנה מיוחדת זו, במהלך עונה נתונה. בנוסף, יש לסייג את אפשרות הזיכוי באמצעות הגנה מיוחדת זו, כך שההגנה לא תחול במצבים של התפרעויות קשות, שימוש בפירוטכניקה וקריאות מילוליות פסולות (ראו גם המלצות מס' 11-12 להלן).

המלצה מס' 8 (פרק יא – מיהו אוהד)

יובהר בתקנון כי צומחת "חזקת אהדה" כאשר הצופה בחר לשבת ביציעי הקבוצה הנאשמת וכי חזקה זו תיסתר במקרים חריגים, אם הקבוצה הנאשמת הוכיחה ברמת הסתברות גבוהה כי כוונתם של הצופים האמורים הייתה לפגוע בקבוצה. ייקבע כי כוונה לפגוע בבעל תפקיד בקבוצה או מחאה כנגד מדיניות הקבוצה לא ייחשבו ככוונה לפגוע בקבוצה.

המלצה מס' 9 (פרק יב – נטל ההוכחה בהליכים משמעתיים)

בתקנון ייקבע כי רמת ההוכחה הדרושה לשם הרשעה תהיה הרמה הדרושה לצורך הנחת דעתו של בית הדין. רמה זו תהיה אמנם גבוהה במידת מה מזו הנוהגת בדין האזרחי אך נמוכה מהדרישה בדין הפלילי. הערכת משקל הראיות תיעשה בהתחשב בתכליות ובאילוצים המיוחדים בדין המשמעתי בתחום הכדורגל.

המלצה מס' 10 (פרק יג - זוטי דברים)

מומלץ כי תתווסף לתקנון הוראה המסייגת את האחריות המשמעתית של קבוצה במקרים של "זוטי דברים", דהיינו עבירות קלות במיוחד אשר נעוצות בביצוע מעשים אשר הם בגדר עניין של מה בכך.

המלצה מס' 11 (פרק יד – עבירת ההתפרעות של אוהדים)

תיערך רוויזיה ביחס לעבירות השונות בדבר התפרעות אוהדים. מומלץ לקבוע עבירות ועונשים כדלקמן, אשר יבואו במקום ההסדרים הקיימים בנדון:

(1) ברמת החומרה התחתונה תימצאנה עבירות קלות אשר בוצעו על ידי אוהד בודד או אוהדים בודדים, אשר לא גרמו נזק כלשהו ולא הפריעו באופן ממשי למהלך המשחק. עבירות מעין אלה תסווגנה כהתנהגות בלתי הולמת ויוחל לגביהן מנגנון של ברירת שיפוט.

(2) התפרעות אוהדים שאינה נופלת תחת קטגוריות אחרות המנויות בסעיף זה; במקרים אלה יחולו העונשים הרגילים בהתאם לסולם הענישה, ללא קביעת עונש-חובה כלשהו וקבוצה עשויה לחסות, במקרה חריג, תחת הסייג לאחריות בדבר נקיטת כל האמצעים האפשריים, בהתאם לפרק י לעיל.

(3) התפרעות אוהד בודד לכר הדשא, מבלי פגיעה או כוונת פגיעה ממשית בגופו של אדם אחר; במקרה זה יחולו הכללים והעונשים הרגילים.

(4) עבירות של התפרעות חמורה, אשר כוללות את כל סוגי ההתפרעויות שבהן נגרם נזק גוף של ממש לאוהדים, שחקנים או בעלי תפקידים של קבוצה אחרת או שנעשו תוך כוונה ברורה לפגיעה של ממש כאמור; פריצה של קבוצת אוהדים לכר הדשא (מכל סיבה שהיא) ובנוסף - כל ארוע אחר של התפרעות אשר גרם לסיום המשחק טרם מועדו. במקרים אלה, תהיה החמרה בענישה ויוטל עונש חובה של הפחתת שתי נקודות, ללא שיקול דעת שיפוטי כלשהו, כאשר נקודה אחת תופחת בפועל והנקודה השנייה תופחת על תנאי.

במקרים האמורים לא תחול ההגנה החריגה בדבר נקיטת כל האמצעים האפשריים כגורם העשוי לשלול אחריות או העשוי למנוע את תחולת עונש החובה של הפחתת הנקודות. עם זאת, לנקיטת כל האמצעים האפשריים יכול שתהיה השפעה על כל עונש אחר, מעבר להפחתת שתי הנקודות.

(5) עבירות של שימוש באמצעים פירוטכניים; עשיית שימוש באמצעים כאלה, מעבר למכשיר בודד בלבד, תגרום להפחתה בפועל של נקודה אחת וסגירת היציע שממנו הושלכו האמצעים האמורים למשחק אחד, ללא שיקול דעת שיפוטי כלשהו. יובהר, כי השימוש באמצעים פירוטכניים הוא מקרה פרטי של התפרעות. כאשר ארע נזק גוף או הייתה כוונה לגרימת נזק כזה בהתאם לאמור בס"ק (4), האמור בס"ק (4) יגבר.

אם תארע במשחק נתון יותר ממסכת אחת של שימוש באמצעים אלה, ייקבע עונש חובה של הפחתה מיידית של **שלוש נקודות**, שתיים מהן בפועל ואחת על תנאי (הפחתה זו כוללת את ההפחתה האמורה של נקודה אחת, בגין המסכת הראשונה), ללא שיקול דעת שיפוטי כלשהו, בנוסף לסגירת היציע הנדון למשחק אחד, כאמור לעיל. בהתייחסות ל"מסכת אחת" של ארועים, הכוונה היא לארוע נמשך אחד, אשר אין הפסקה של ממש בין רכיביו.

הסייג בדבר נקיטה בכל האמצעים האפשריים לא יחול בנדון, לא לעניין עצם האחריות ולא לעניין עונש החובה.

(6) קריאות פסולות – ראו המלצה מס' 12 להלן.

האחריות בגין התפרעויות אוהדים תוטל גם כאשר התפרעויות האוהדים מתבצעות מחוץ למגרש, כקבוע כיום בתקנון המשמעת.

עוד ייקבע שלא תהיה סמכות לערכאה המשמעטית להימנע מגזירת עונשי-החובה (ראו גם המלצה מס' 14 להלן).

מעבר להצדקה העניינית בהטלת עונשי-חובה אלה, יהיה בכך כדי לשפר במידת-מה את הוודאות והעקביות בענישה. עם זאת, יש לשים לב לכך כי מדובר בעונשי מינימום בלבד, אשר הערכאה המשמעטית יכולה להוסיף להם עונשים נוספים, בהתאם לחומרת המקרה הנדון. כמו-כן, ההמלצות של הוועדה ביחס לעונשים על תנאי באופן כללי (ראו המלצה מס' 13 להלן) הופכת את הסיכון למימוש העונש על תנאי בדבר הפחתת נקודה, לסיכון ממשי ומרתיע.

המלצה מס' 12 (פרק טו – התפרעויות מילוליות)

ייקבע בתקנון כי קריאות פוגעניות על רקע מין, דת, גזע, מגדר, נטיה מינית, מוגבלות או השתייכות למוצא לאומי-אתני, תטלנה אחריות משמעטית על הקבוצה.

כאשר מדובר במסכת שנייה של קריאות פסולות, באותו משחק, דינן של קריאות כאלה יהיה כדין התפרעות חמורה ויחול עונש חובה של **הפחתת שתי נקודות**, ללא שיקול דעת שיפוטי כלשהו, כאשר נקודה אחת תופחת בפועל והנקודה השנייה תופחת על תנאי.

בדומה למצב הדברים כאשר מדובר בהתפרעות חמורה, אין מקום להחיל ביחס לקריאות מסוג זה את סייג נקיטת כל האמצעים האפשריים, הן בכל הנוגע לעצם האחריות והן בנוגע לעונש החובה.

"מודל שלושת השלבים" יחול ביחס לקריאות פוגעניות מכל הסוגים הנזכרים לעיל, ולא רק ביחס לקריאות גזעניות.

המלצה מס' 13 (פרק טז – רויזיה ביחס לעונשים; עונש על תנאי)

1. תיקבע בתקנון הוראה אשר מדגישה היטב את חובתו של בית הדין, **ללא שיקול דעת כלשהו**, ליישם את העונש כאשר מתמלא התנאי. אין מקום גם לאפשר את הארכת תקופת התנאי, במקום החלה מיידית של העונש בהתאם לתנאי.
2. בית הדין הקובע עונש על תנאי יגדיר במדויק את התנאי ויקבע אם התנאי מתייחס לכל סוגי ההתפרעות, או שמא לחלק מהם בלבד.
3. התקנון יקבע שכאשר מוטל עונש על תנאי של הפחתת נקודות, תהיה על הקבוצה המורשעת חובה לדאוג להצבת הודעות בולטות בכל הכניסות ליציעים (ואם הקבוצה היא אורחת – בכניסה ליציע האורחים), בדבר קיומו של העונש הנדון ובדבר כך שהתפרעות תוביל למימוש התנאי ולהפחתת נקודות, כעונש-חובה שאין לבית הדין אפשרות לחרוג הימנו. כמו כן, הדבר יודע לקהל על ידי הכרוז ויפיע במסכים במגרש, כאשר קיימים כאלה.

המלצה מס' 14 (פרק טז – רויזיה ביחס לעונשים; עונשי חובה)

ייקבע בתקנון כי על בתי הדין להקפיד וליישם עונשי חובה ככתבם וכלשונם, **ללא שיקול דעת כלשהו** וללא סמכות לחרוג מכך, אף לא מנימוקים מיוחדים. זהו צעד בעל חשיבות מיוחדת לשיפור הוודאות והעקביות בענישה.

המלצה מס' 15 (פרק טז – רויזיה ביחס לעונשים; ברירת שיפוט)

לעבירות אשר חלה לגביהן ברירת שיפוט תתווספנה עבירות קלות ביחס להתנהגות פסולה של אוהדים.

המלצה מס' 16 (פרק טז – רויזיה ביחס לעונשים; קנסות)

התקנון יקבע הנחיה שלפיה כאשר הקבוצה פעלה בשקידה רבה, הערכאות המשמעתיות תיקחנה זאת בחשבון בקביעת גובה הקנס. לעומת זאת, כאשר הקבוצה התעלמה מחובותיה, יש להטיל קנסות בסכומים גבוהים.

חלק מהקנסות הנגבים על ידי ההתאחדות יועבר על ידי לקרן יעודית אשר תוקם על ידי ההתאחדות ותפעל לשיפור המצב בתחום ההתפרעויות.

המלצה מס' 17 (פרק טז – רויזיה ביחס לעונשים; עונש של קיום משחקים ללא קהל)

מומלץ כי העונש הקבוע בתקנון, בדבר קיום משחקים ללא קהל, יבוטל.

המלצה מס' 18 (פרק טז – רויזיה ביחס לעונשים; סגירת יציע או יציעים מסוימים)

העונש בדבר סגירת יציע או יציעים מסוימים יוותר בעינו; עם זאת, תבוטל ההוראה המחייבת קבוצות לגבות תשלום בגין הקצאת כרטיס ביציע חלופי לאוהד שישב ביציע שנסגר, אלא אם כן מדובר באוהד אשר התפרע באירוע שגרם לסגירת היציע הנדון.

המלצה מס' 19 (פרק טז – רויזיה ביחס לעונשים; משחקי רדיוס)

תקנון המשמעת יתוקן כך שייקבע כי עונש של משחקי רדיוס יוטל רק במקרים מיוחדים, מטעמים שיירשמו.

המלצה מס' 20 (פרק טז – רויזיה ביחס לעונשים; הפחתת נקודות)

כמפורט בדו"ח וכאמור בהמלצות לעיל, השימוש בעונש של הפחתת נקודות יורחב, כגורם מוביל בענישה ויוטל כעונש-חובה בעבירות של התפרעויות אוהדים, פיזיות ומילוליות.

המלצה מס' 21 (פרק טז – רויזיה ביחס לעונשים; מניעת ההעברה של שחקנים)

ייקבע עונש חדש של מניעת ההעברה של שחקנים (מן הקבוצה אל צד שלישי ולהיפך), לתקופה שתיקבע על ידי בית הדין.

העונש הראשון של מניעת העברת שחקנים שיוטל על הקבוצה יהיה לחלון העברות אחד, הסמוך להטלת העונש, וככל שיהיו עוד מעשים של אותה קבוצה שיצדיקו את הטלתו של עונש זה, המניעה של העברת שחקנים תחול בשני חלונות ההעברה שיחולו לאחר מתן העונש.

המלצה מס' 22 (פרק טז – רויזיה ביחס לעונשים; איסור על מכירת כרטיסים למשחקי חוץ)

לסל העונשים תתווסף סנקציה זו, האוסרת על קבוצה למכור (או להקצות ללא תמורה) כרטיסים לאוהדיה במשחקי חוץ.

המלצה מס' 23 (פרק טז – רויזיה ביחס לעונשים; הורדת מיקום בטבלה)

מומלץ כי יתאפשר לבית הדין, במקרים חמורים מאוד של הצטברות כמות משמעותית של עבירות חמורות באותה עונה, להחליט כי קבוצה בליגה מקצוענית תרד בסיום העונה למקום האחרון בפליאוף העליון, ללא תלות בכמות הנקודות שצברה.

המלצה מס' 24 (פרק טז – רויזיה ביחס לעונשים; הורדת ליגה והפסקת פעילות)

ראוי כי תתווסף לתקנון הוראה מגבילה אשר תבהיר כי יש מקום להחלת עונשים של הורדת ליגה או הפסקת פעילות, בהקשר להתפרעויות, רק כאשר מדובר בקבוצה אשר היא בגדר "שור מועד" בתחום ההתפרעויות, וההתפרעויות הקשות חוזרות ונשנות, ללא תקנה.

המלצה מס' 25 (פרק יז- מניעת התפרעות עתידית, כצעד מינהלי)

מוצע כי הוראה תקנונית מפורשת וקונקרטית תקבע כי כאשר קיים בידי ההתאחדות מידע משכנע על כך שצפויה התפרעות חמורה במשחק העומד להתקיים, ההתאחדות תהיה מוסמכת להורות, בהוראה מינהלית, כי יציע או יציעים מסוימים ייסגרו, כי המשחק יועבר למגרש אחר וכיוצא באלה הוראות. לקבוצה הנפגעת תהיה נתונה הזכות לפנות לבית הדין העליון בעתירה מתאימה לביטול החלטה מינהלית מעין זו של ההתאחדות.

המלצה מס' 26 (פרק יח - הגנה על שופטי הכדורגל במגרשים)

1. הענישה בתקנון המשמעת בגין פגיעות פיזיות ומילוליות בשופט המשחק תוחר. בגין מעשה של שחקן או בעל תפקיד הגורם או מיועד לגרום לחבלה של ממש בגופו של שופט יוטל עונש חובה של הרחקה לשלוש שנים; כאשר מדובר בחבלה חמורה, עונש החובה יהיה הרחקה לעשר שנים.

2. יוטל עונש חובה על קבוצה בגין האחריות השילוחית של הקבוצה למעשים האמורים לעיל, כך שכאשר מדובר בחבלה של ממש, יופחתו לקבוצה שתי נקודות; כאשר מדובר בחבלה חמורה, עונש החובה יהיה הפחתה של שלוש נקודות. לא יחול בעניין זה הסייג בדבר נקיטת כל האמצעים האפשריים, לא לעניין עצם האחריות ולא לעניין העונש.

האחריות השילוחית של קבוצה בגין פגיעה בשופט המשחק על ידי אוהדי הקבוצה תוביל לכך שיחולו העונשים אשר יחולו בגין התפרעות חמורה של אוהדים.

3. בגין העלבה חמורה של שופט המשחק יוטל עונש חובה של הרחקה השחקן או בעל התפקיד, לפי העניין, למשך עשרה משחקים. האחריות השילוחית של הקבוצה תוביל לעונש חובה של הפחתת נקודה אחת על תנאי, ללא שיקול דעת שיפוטי וללא תחולה של הסייג בדבר נקיטת כל האמצעים האפשריים, לא לעניין עצם האחריות ולא לעניין העונש.

4. מומלץ לשקול את האפשרות כי קבוצות בליגה ג תחוייבנה לגייס למשחקים אדם שיהיה בגדר "מלווה שופט", אשר תפקידו יהיה ללוות את שופט המשחק בכניסה וביציאה למגרשים, להזעיק באופן מיידי שוטרים במקרה הצורך ולסייע בכל עניין הנוגע לבטיחות השופט.

המלצה מס' 27 (פרק יט - זכות הייצוג בפני בית הדין המשמעתי)

מומלץ כי במקרים שבהם אין כיום זכות ייצוג, הנאשם יוכל להגיש טרם הדיון עיקרי טיעון בכתב אשר ייערכו ויוגשו על ידי עורך-דין, בהיקף שלא יעלה על שני עמודים, וכך יהיה זכאי לעשות גם התובע.

המלצה מס' 28 (פרק כ - הבטיחות במגרשים; מניעת חשש לניגודי עניינים של מנהלי אירועים)

מומלץ כי ייקבע על ידי ההתאחדות כלל האוסר על קבוצה לשכור כמנהל ארוע את מי שבבעלותו נמצאת חברת האבטחה המאבטחת את המשחק הנדון.

המלצה מס' 29 (פרק כ – הבטיחות במגרשים; אבטחה על ידי כוחות אזרחיים או משטרתיים?)

1. נוכח הקשיים שנמצאו ביחס לאפקטיביות הפעולה של כוחות האבטחה האזרחיים, מומלץ כי ההתאחדות תפעל מול הרשויות על מנת לגרום לכך כי אבטחת משחקי כדורגל תוכרוז כ"עבודה מועדפת", תוך שכירת חיילים משוחררים מיחידות לוחמות.
2. מומלץ כי ההתאחדות תדאג לכך כי למצער במשחקים בעלי סיכון גבוה יימצא אדם מטעמה במגרש, אשר ישמש כ"קצין אבטחה" לשם סיוע כוחות האבטחה ככל שיידרש ולצורך בחינה מקצועית של תפקוד כח האבטחה, שכן לא ברור כי המשקיף במשחק מוכשר ומוסמך לכך. זאת, בדומה גישה הנוהגת באופ"א, אשר שולחת Security Officer מטעמה כדי לפקח ולוודא שארגון הסדר והבטיחות נעשה כמתחייב מהוראות אופ"א.
3. הוועדה בחנה באופן מקיף את השאלה אם ראוי כי האבטחה ביציעים תיעשה על ידי כוחות משטרה, להבדיל מכוחות אזרחיים. הוועדה מוצאת להמליץ כי אף שאילוצים מצדיקים שהכוח המשטרתי יישאר ככלל במעגל החיצוני בלבד במגרש ולא ייכנס אל גוף היציעים, ראוי כי במשחקים רגישים המשטרה תפגין נוכחות מסוימת (אף אם מצומצמת) גם ביציעים עצמם, לא רק באופן מוסווה, אלא באופן גלוי ובמדים, דבר המוסיף להרתעה.

המלצה מס' 30 (פרק כ – הבטיחות במגרשים; מצלמות עם תוכנות זיהוי פנים)

הוועדה קוראת לרשויות המדינה לקדם בהקדם האפשרי את ההסדרה המשפטית של השימוש בתוכנות זיהוי פנים במצלמות במגרשי הכדורגל וממליצה להתאחדות לפעול כמיטב יכולתה מול הרשויות המתאימות, על מנת לממש נושא זה.

המלצה מס' 31 (פרק כ – הבטיחות במגרשים; כרטיסים שמיים ובדיקת תעודות זהות)

מומלץ כי ההתאחדות תחייב קבוצות לציין בכרטיסי הכניסה למגרש את שם הצופה ואת מקום הישיבה, ולדרוש הצגה של תעודת זהות בכניסות למגרשים.

המלצה מס' 32 (פרק כ – הבטיחות במגרשים; אמצעים פירוטכניים – מניעת החדרתם למגרשים)

מומלץ כי ייקבע בתקנון שעצם ההחזרה של אמצעים פירוטכניים למגרש יטיל אחריות משמעתית חמורה על הקבוצה המארחת, כעבירה בפני עצמה, גם אם לא נעשה שימוש כלשהו בפועל באמצעים אלה.

המלצה מס' 33 (פרק כ – הבטיחות במגרשים; התקנת רשתות ביציעים)

מומלץ לשקול כי קבוצות תחוייבנה להתקין רשתות ביציעים שבהם קיימות התפרעויות תכופות. מוצע כי תוקם בנדון ועדה מקצועית שתתגבש בהקדם את מסקנותיה והמלצותיה ביחס לשאלה אם התקנת רשתות טומנת בחובה סיכון בטיחותי כלשהו ואם כן, באיזה אופן ניתן להתגבר עליו.

המלצה מס' 34 (פרק כא – תמריצים חיוביים)

1. מומלץ כי ההתאחדות תפתח כלים כמפורט בדו"ח זה, אשר יהיו בהם תמריצים חיוביים למניעת התפרעויות.

2. תפוחה "טבלת הגינות" סדורה, תוך דגש על התנהלות אוהדים של קבוצות. המשקיף בכל משחק יימלא בתום המשחק דו"ח המדרג את הגינות הקבוצה ואוהדי הקבוצה, על בסיס פרמטרים מסוימים. טפסים אלה, בצירוף להרשעות משמעתיות של הקבוצה באותה עונה, ישמשו לצורך בנייה סדורה של "טבלת הגינות". מומלץ כי ההתאחדות תקים ועדה מתמדת לענייני דירוג הגינות, אשר תבנה קריטריונים שקופים המתייחסים למשקל של כל פרמטר, תתכנס בתדירות גבוהה בעונת המשחקים, תבחן את דו"חות המשקיפים הנזכרים לעיל ואת פסקי הדין המשמעתיים ותפרסם טבלת הגינות.

תיקון לתקנון המשמעת יקבע כי לטבלת ההגינות ייוחס משקל בתחום הענישה. הדירוג בטבלה זו גם ישמש כמדד חשוב לצורך הקצאת סכומים מתוך כספי הקנסות, כמפורט בדו"ח.

3. הקבוצות תייסדנה פורום משותף של בעלי תפקידים בכירים ושחקנים בקבוצה, עם נציגות האוהדים, כאשר פקיד הקישור של הקבוצה עם האוהדים יוזם את המפגשים. במפגשים אלה יתאפשר לאוהדים להציג את השגותיהם וביקורתם בכל נושא.

4. ההתאחדות תקצה לקבוצות "מענקי עידוד" מקרן יעודית שההתאחדות תייסד מתוך חלק מכספי הקנסות שההתאחדות גובה. המענקים יועברו לפקיד קישור של קבוצות עם אוהדים לצורך רכישת אביזרי עידוד, ניהול קמפיין כנגד אלימות וכיו"ב. מומלץ כי הנהלת ההתאחדות תחליט איזה שיעור מן

הקנסות ההתאחדות תקצה למטרה זו ותוקם בהתאחדות "ועדת תמיכות", אשר תחליט לאילו מטרות וכיצד יוקצו הכספים בנדון. כאמור, יינתן משקל, בהקצאת הכספים, לטבלת ההגינות שתיבנה, כנזכר לעיל.

5. מומלץ למסד לפני פתיחת כל משחק טקסים אשר יש בהם כדי לשקף כבוד הדדי בין הקבוצות ושחקני הקבוצות.

6. יקודם הכלי של "ארכיטקטורת בחירה", אשר באמצעותה מעצבים את הסביבה על מנת לעודד אנשים לקבל החלטות אופטימליות עבור עצמם ועבור החברה. עיצוב הסביבה נעשה תוך הטמעת עקרונות התנהגותיים במרחב, שמטרתם לעורר ולהניע אנשים להתנהגות הרצויה והמקובלת חברתית או להפחית ולמנוע התנהגותיות לא רצויות. במסגרת זו תוטמענה "תזכורות מוסריות" ו"הוכחות חברתיות" במיקומים אסטרטגיים בסביבת האצטדיון. כך, למשל, קבוצות הזוכות לדירוג הגינות גבוה, בהתאם לדירוג ההגינות הנזכר לעיל, יחצינו זאת באופן בולט במהלך המשחקים, באמצעות הודעות הכרוז, שלטים, מסרים על גבי מסכים ועוד. האמצעים והמסרים הקונקרטיים שיינקטו במסגרת "עיצוב הסביבה" כאמור דורשים עיבוד ופיתוח נוסף על ידי מומחה שיגויס לכך על ידי ההתאחדות.

המלצה מס' 35 (פרק כב – הקמת צוות ליישום ההמלצות)

מומלץ כי יוקם על ידי הנהלת ההתאחדות צוות ליישום ההמלצות בדו"ח זה, אשר יכין הצעות להנהלה ביחס להחלטות ולנוסחים המתוקנים של התקנון הנדרשים לצורך יישום המלצות הוועדה שתאומצנה על ידי הנהלת ההתאחדות.

כד. סוף דבר

1. דו"ח זה בוחן באופן מקיף את המצב הקיים בישראל ובאירופה בהתייחס להתפרעויות אוהדים. נותחו ההסדרים המשפטיים בישראל ובשורה ארוכה של מדינות באירופה, הן מבחינה תקנונית והן מבחינת יישום התקנונים. בהקשר זה התקבלו תשובות מהתאחדויות באירופה לשאלון שהכינה הוועדה וכן התקבלו התייחסויות ממומחים מחוץ לישראל בתחום של משפט הספורט (בסך הכל התקבלו התייחסויות מ-16 מדינות). המצב במדינות נוספות נותח באמצעות הספרות המשפטית. כמו כן נבחנה הספרות המדעית בתחומים החברתיים והפסיכולוגיים, בהתייחס למניעים לאלימות במגרשים. הוועדה קיבלה נתונים ביחס להתפרעויות ושמעה עמדות של 40 מוזמנים, ממגזרים מקצועיים שונים, לרבות בעלי תפקידים מתאימים ברשויות המדינה, בהתאחדות, בתקשורת ובאקדמיה. בין היתר, נשמעו גם עמדות של נציגי קבוצות ואוהדים.

בסופו של התהליך מצאה הוועדה למסור 35 המלצות, הכוללות רכיבי-מישנה שונים. ריכוז תמציתי של המלצות אלה, לנוחות הקורא, מופיע לעיל, תחת הכותרת: "ריכוז המלצות". מוצע כי הקורא יעיין בפירוט המלא של ההמלצות, הכולל את ההנמקות והאסמכתאות התומכות בכל המלצה.

2. כמפורט בדו"ח זה, המחקר המדעי מלמד על כך שקיימות סיבות חברתיות, תרבותיות, פוליטיות ופסיכולוגיות להתפרעויות של אוהדים. מדובר בגורמים עמוקי-שורש, אשר לא ניתן לסלקם על ידי צעדים המתייחסים רק להחצנה של גורמים אלה במגרשי הכדורגל. התופעה החברתית של התרחבות "מרחב ההרשאה העצמית" להתנהלות פסולה כאשר האוהדים מתקבצים במגרשים, באופן המתמרץ אוהדים להתנער ממחסומים תרבותיים וחברתיים, מוסיפה קושי על קושי.

להתאחדות לכדורגל סמכות לפעול מול הקבוצות, להבדיל מפעולה מול האוהדים. על רשויות המדינה לעשות את שלהן מול המתפרעים עצמם ועל ההתאחדות לעשות את שלה, בגבולות סמכותה וכמיטב יכולתה, על מנת לקדם את ההינע של קבוצות לפעול מול האוהדים. מובן גם, כי כאשר מדובר באותם צופים אשר אין להם עניין אמיתי בהצלחת קבוצה כלשהי ופועלים מתוך דחפים אלימים גרידא, האפשרות כי צעדים הננקטים על ידי ההתאחדות מול הקבוצות ישפיעו על התנהלותם מוטלת בספק רב. עם זאת, רבים מן האוהדים המתפרעים פועלים מתוך הזדהות עם הקבוצה ומתוך תחושה כי הצלחת הקבוצה מעצימה אותם אישית. יש בידי ההתאחדות להשפיע על התנהלותם, הן באמצעות הובלת צעדים חיוביים מול האוהדים והן באמצעות האחריות המשמעתית המוטלת על הקבוצות.

3. כאמור, אין כיום להתאחדות לכדורגל סמכות משפטית כלשהי לפעול ישירות מול האוהדים. סמכות זו נתונה לגורמים השלטוניים. בהקשר זה הדו"ח ממליץ להתאחדות לנסות ולקדם מול הרשויות המתאימות צעדים הולמים מסוימים מול האוהדים, כמפורט בדו"ח. פוטנציאל מבטיח במיוחד בהקשר זה נתון להשלמת המהלך שיאפשר למשטרה להטיל על אוהדים קנסות במגרשים עצמם. בתחום האבטחה במגרשי הכדורגל, הוועדה מצאה כי האבטחה כיום באמצעות כוחות אזרחיים אינה משביעת רצון, אולם אין מקום (והדבר גם אינו מעשי כיום) להחליף כוחות אלה בכוחות משטרה. עם זאת, מומלץ כי במשחקים רגישים, כוחות המשטרה, המצויים כיום במעטפת החיצונית במגרשים, יגלו נוכחות מדודה ומוגבלת גם ביציעים.

כמו כן נבחנה בדו"ח האפשרות כי "חוזה הכרטיס" בין הקבוצה לאוהדים יקנה סמכויות להתאחדות לפעול מול האוהדים המתפרעים עצמם. בהקשר זה, הוועדה מצביעה על כך כי עדיף לחייב קבוצות להחיל מנגנונים של "רגולציה עצמית" מול האוהדים, כפי שהדבר קיים במדינות מסוימות באירופה. מנגנונים אלה יאפשרו לקבוצות להטיל סנקציות על אוהדים באמצעות פוסקים, דבר אשר יקל על מימוש הסנקציות במסלול מהיר, בדומה למצב לגבי פסקי בורות. בכל מקרה, יש להטיל על הקבוצות לפעול באופן סביר לאיתור המתפרעים ולפעול על מנת להיפרע מהם.

4. על האחריות המשמעתית ועל הענישה לעמוד בדרישות של **הגנינות ואפקטיביות**. עקרון האחריות השילוחית נבחן על ידי הוועדה באופן מעמיק לאור תקנוני פיפ"א ואופ"א, תקנונים מחוץ לישראל, הספרות האקדמית בתחום משפט הספורט והרציונלים לקיומו. מסקנת הוועדה היא כי אין הצדקה עניינית (וגם אין אפשרות משפטית) לביטול עיקרון זה. עם זאת, מומלץ לפרט בתקנון את האמצעים אשר נקיטה בהם על ידי קבוצות תאפשר הקלה בענישה (אמצעים אלה פורטו בדו"ח). **בנוסף, על מנת לחזק את ערך ההגנינות, מומלץ לקבוע סייג זהיר ומדוד מאוד לאחריות עצמה המוטלת מכוח עיקרון זה, במקרים מיוחדים. סייג זה לא יחול במצבים של התפרעויות חמורות שגרמו נזק לגוף, שימוש בפירוטכניקה וקריאות פסולות ביחס לקבוצות מוגנות.**

5. הוועדה מציעה לחזק מאוד את הזיקה בין הקבוצות לבין האוהדים, באמצעות חיוב קבוצות להעסיק פקידי קישור מול אוהדים, כמקובל באירופה. התכלית היא יצירת שיתוף בין קבוצה לבין אוהדיה וקידום תקשורת נמשכת ופוריה בין שני הצדדים. קיים בסיס להערכה, על יסוד המחקרים המדעיים שנבחנו, כי הדבר יפחית את ההינע של אוהדים להתפרע וישפר את המצב במגרשים.

6. הוועדה ממליצה ליצור תמריצים חיוביים שונים על מנת לקדם את המאבק בהתפרעויות. בין היתר, תוקם לשם כך קרן כספית יעודית בהתאחדות, שאליה יועבר חלק מסוים מכספי הקנסות.

7. מומלץ לערוך רוויזיה תקנונית כוללת ביחס להגדרת העבירות בתחום ההתפרעויות ולענישה בגינן. ייערך שינוי בסיווג העבירות בתחום זה ובתוכן העבירות, בהתאם לחומרתן, תוך הטלת עונשי-חובה של הורדת נקודות במקרים של התפרעויות חמורות שגרמו נזק לגוף, שימוש בפירוטכניקה וקריאות פסולות כלפי קבוצות מוגנות של בני אדם.

כנגד ההחמרה האמורה בענישה, מומלץ לבטל את העונש של קיום משחקים ללא קהל ולצמצם את החלת עונשי הרדיוס למקרים מיוחדים בלבד. עבירות קלות של התנהגות אוהדים יסווגו כהתנהגות בלתי הולמת של אוהדים, להבדיל מהתפרעות, ויחול לגביהן מנגנון של ברירת שיפוט.

"סל העונשים" האפשריים העומדים לרשות הערכאות המשמעתיות יגוון, באמצעות אימוץ סוגים מסוימים של עונשים הקבועים בתקנונים מחוץ לישראל, דוגמת ההגבלה על העברות שחקנים.

כמו-כן, מומלץ כי עונש על תנאי יהפוך למכשיר ענישה חד וממשי, כך שיישלל שיקול הדעת השיפוטי להימנע מהחלת העונש כאשר מתקיים התנאי ותישלל הסמכות להאריך את תקופת התנאי; כמו-כן, עונש-חובה יהפוך אכן לחובה מוחלטת שאינה כפופה לשיקול דעת שיפוטי. בין היתר, הדבר ישפר את עקביות הענישה.

8. מומלץ כי המאבק בתופעה המסוכנת במיוחד של החדרת אמצעים פירוטכניים למגרשים והשימוש בהם "יעלה מדרגה", תוך החמרה ברמת הענישה בנדון, "הידוק" המניעה של כניסת אמצעים אלה למגרשים והחלת מודל דו-שלבי בלבד בהקשר זה לצורך סיומו המוקדם של המשחק על ידי השופט במגרש, דבר שיוביל בין היתר להפסד טכני של הקבוצה הנוגעת בדבר. כמו-כן תוחמר מאוד הענישה בגין פגיעות פיזיות ומילוליות בשופטי הכדורגל.

9. סוף דבר ל"סוף דבר" זה: אין הוועדה משלה עצמה להניח כי אימוץ ההמלצות בדו"ח זה יוכל לשרש לבדו את התופעות השגורות של התפרעויות האוהדים. המאבק של ההתאחדות באלימות הוא סיזיפי ומתסכל. אין בכך תימה, שכן מדובר במאבק מול כוחות חברתיים, תרבותיים וסוציולוגיים, אשר המתרחש במגרשי הכדורגל הוא רק אחד המופעים שלהם. עם זאת, אין להיוואש מן האפשרות לשפר את המצב באמצעות תמריצים חיוביים ושלייליים. **בתחום הענישה, ברור כי אין מנוס מענישה מרתיעה יותר במקרים החמורים, אך "הכאה בפטיש הענישה" שוב ושוב באותו מקום לא תספיק. בצד החמרת הענישה במקרים החמורים, ראוי להקל על הענישה ועל הטלת האחריות במקרים היותר קלים, ובמיוחד כך כאשר הקבוצה נוקטת בכל הפעולות האפשריות למניעת התפרעויות ולחשיפתן. יש לבחור עונשים רלוונטיים זיים לתכליות, ובראשם הסנקציה של הפחתת נקודות. הוועדה ממליצה לבטל עונשים מסוימים ולהוסיף אחרים ובכך לערוך איזון מחודש בין אפקטיביות הענישה לבין הגינותה. לא פחות חשובים הם תמריצים חיוביים, כמפורט בדו"ח, אשר יקדמו שיתוף וכבוד הדדי בין האוהדים לבין הקבוצות וההתאחדות לכדורגל.**

נותר רק לקוות כי השינויים המוצעים יתרמו לשיפור משמעותי במצב הקיים. אם כך יארע – דיינו.