

נוכחת נפקדת: תפקידה של המשטרה במערכת אכיפת החוק

הילה גולדשמיד,
שי דרומי
ועמוס עצמון*

למשטרה תפקיד מרכזי בכינון התודעה האזרחית ובעיצוב מאפייני החברה שבה היא פועלת.¹ המשטרה מתווכת בין ספר החוקים ופסקי הדין ובין הציבור, שעליו המשפט חל. ככזו, המשטרה משפיעה על הדרך בה אנשים וקבוצות נפגשים עם המשפט, ובכך היא מעצבת את השקפת עולמם, את האופן שבו הם מפרשים את עברם, מבינים את ההווה וצופים את עתידם.² קיומה של המשטרה נועד להבטיח הגנה על זכויות היסוד של האדם והאזרח, אך בו בזמן עשוי גם לפגוע בהן. המשטרה, כשומרת הסף של המשפט הפלילי, מכריעה מי ייכנסו בשערי ההליך הפלילי וכיצד ייאספו עדויות וראיות נגדם. בישראל היא גם זו שמנהלת את רובם המכריע של תיקי התביעה בבתי המשפט.³ גיליונו הנוכחי של כתב העת מתפרסם בתקופה המתאפיינת בדיון ער בדבר דרכי פעולתה של המשטרה וגם על עצם הצורך בקיומה. אנו מקווים כי המאמרים המתפרסמים בו יסייעו בהעמקת ובחידוד הדיון. אחד הפערים שחקר המשפט והחברה מתמקד בהם הוא הפער בין המשפט עלי ספר (law in books) ובין המשפט בפעולה (law in action).⁴ בפער זה לשוטרים יש תפקיד ראשי בתרגום המשפט עלי ספר למשפט בפעולה. בתיווך של המשטרה בין המשפט עלי ספר ובין המשפט בפעולה יש לה שיקול דעת רב. לכן, נקודת המוצא הנחוצה לטעמנו בהתחקות אחר עבודת המשטרה נעוצה בהכנת שיקול דעתה הרחב ובהכנת הגורמים המעצבים אותו. שיקול דעת זה מאפיין למעשה את כל עובדי הציבור, הנדרשים ליצוק תוכן מעשי מדי יום ביומו אל תוך שורה ארוכה של חוקים, נהלים והנחיות. עם זאת, במסגרת עבודת המשטרה יש לשיקול הדעת חשיבות מיוחדת, בשל הסמכויות הרחבות העומדות לרשותה. בהרצאה שנשא השופט אהרן ברק בשנת 1986 בפני שוטרים, הוא אמר את הדברים הבאים: "כשעלי לומר לסטודנטים באוניברסיטה, מיהו בעל שיקול הדעת הגדול ביותר, התשובה היא השוטרי הרחוב. לא רק שהשוטרי הוא בעל שיקול הדעת הגדול ביותר, אלא גם שגם היכולת להתערב

* תלמידים לתואר בוגר במשפטים, אוניברסיטת תל אביב. אנו מודים מאוד לד"ר נעמי לבנקרון ולד"ר תמר קריכלי-כץ על הערותיהן המועילות במהלך כתיבת מבוא זה.

1 Amna A. Akbar, *An Abolitionist Horizon for (Police) Reform*, 108 CALIF. L. REV. 1781, 1799 (2020).

2 IAN LOADER AND AOGÁN MULCAHY, *POLICING AND THE CONDITION OF ENGLAND: MEMORY, POLITICS AND CULTURE* 45 (2003).

3 בחלוקה הנהוגה כיום, התביעה המשטרית מגישה כ-90% מהתביעות הפליליות בישראל ותובע משטרתי ממוצע מטפל במספר תיקים הגדול פי עשרה מזה שמטפל בו פרקליט ממוצע. ראו גיא לוריא **פיקוח על התביעה המשטרית** (הצעה לסדר 33, 2020); גיא לוריא **איחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה** (הצעה לסדר 8, 2014).

4 Roscoe Pound, *Law in Books and Law in Action*, 44 AM. L. REV. 12 (1910).

בהחלטתו היא הקטנה ביותר⁵. על רקע זה, לא פעם הועלתה הטענה כי החוק אינו נקבע בקצה ההיררכיה, בבתי המחוקקים, כי אם דווקא בבסיסה, על ידי המשטרה, בתהליך האכיפה.⁶ מעניין לציין כי שיקול דעת נרחב זה עולה לדיון בעולם המחקר המשפטי בצורה מצומצמת, ומתמזה בשאלה אם עצם קיומו ראוי,⁷ בכיקורת על ההסדרים החוקיים המסמיכים את השוטר להפעיל שיקול דעת,⁸ בכיקורת על אופן הפעלתו⁹ ובהצגת תועלת אשר עשויה לצמוח ממנו דווקא.¹⁰ לעומת זאת, בתחום לימודי המשטרה (Police studies), וגם בתחום הסוציולוגיה ומדע המדינה, שיקול הדעת של השוטר כפרט ושל המשטרה בתור ארגון משמש כר פורה לקורפוס עצום של מחקר, אשר חלק גדול ממנו נשען על מחקר אמפירי ומעניק תשובות מורכבות ומעניינות בנוגע לסוגיה זו. בין היתר נבחנים הגורמים המעצבים את שיקול הדעת של השוטר וכיצד משפיעים עליו מאפייניו האישיים והמקצועיים,¹¹ וכן הקשרים מבניים רחבים יותר כמו השפעת תרבותה הארגונית של המשטרה על החלטות השוטרים כפרטים.¹² בכך, מחקרים מדיסציפלינות אלו תורמים נדבך חשוב בדרך להשלמת הפער בין המשפט עלי ספר ובין המשפט בפעולה.

הדרך בה שוטרים מפעילים את שיקול דעתם יצרה שורה ארוכה של ניגודים וסתירות, ובראשם אכיפת זכויות האדם והאזרח אגב שימוש באמצעים שהם הפרה יסודית שלהן, אשר מאפיינים את עבודת המשטרה מימים ימימה.¹³ בהקשר זה, אחת הביקורות החריפות ביותר

- 5 אהרן ברק "המשטרה וזכויות האזרח" (הרצאה ביום העיון בנושא: זכויות האזרח ואכיפת החוק במסגרת שבוע המשטרה וזכויות האזרח, 1986).
- 6 Anat Gofen, *Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street Level Divergence*, 24 J. Pub. Adm. Rsch. & Theory 473 (2014).
- 7 Akbar, *An Abolitionist Horizon*, לעיל ה"ש 1, בעמ' 1791.
- 8 דוד ליבאי "מעצר בלא צו על ידי שוטר: עילות המעצר" עיוני משפט ב 341 (1972).
- 9 ראו למשל מיכל טמיר **אכיפה סלקטיבית** (2008).
- 10 הילה שמיר "גישות פמיניסטיות רגולציה של הזנות: מבט אוהד על הפער שבין המשפט עלי ספר לבין המשפט בפעולה" **מסדרים רגולציה: משפט ומדיניות** 121, 153-168 (משפט, חברה ותרבות, ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר עורכים 2016); מיכל טמיר "על רשלנות ועל כוונה להפלות: היבטים ייחודיים לאכיפה" **מעשי משפט** כו 217 (2010); יובל יונאי ודורי ספיבק "בין שתיקה לגינוי: הבניית הזהות של ההומואים בשיח המשפטי בישראל 1948-1988" **סוציולוגיה ישראלית** א(2) 257, 268 (1999).
- 11 Robert E. Worden & Sarah J. Mclean, *Police Discretion in Law Enforcement*, in ENCYCLOPEDIA OF CRIMINOLOGY AND CRIMINAL JUSTICE (Gerben Bruinsma & David Weisburd eds., 2014); Robert E. Worden & Steven G. Brandl, *Protocol Analysis of Police Decision-making: Toward a Theory of Police Behavior*, 14(2) AM. J. CRIM. JUST. 297 (1990).
- 12 Hidayet Tasdoven & Naim Kapucu, *Personal Perceptions and Organizational Factors Influencing Police Discretion: Evidence from the Turkish National Police*, 79(3) INT'L REV. OF ADMINISTRATIVE SCI. 523 (2013); Jeffrey S. Nowacki & Tyrell Spencer, *Police Discretion, Organizational Characteristics, and Traffic Stops: An Analysis of Racial Disparity in Illinois*, 21 INT'L J. POLICE SCI. & MGMT. 4 (2019).
- 13 Barry Friedman, *Disaggregating the Policing Function*, 169 U. PA. L. REV. 4 (2021).

שנמתחו על המשטרה נוגעת לקושי שלה להעניק שיטור שוויוני, אשר אמור לעמוד בבסיס שירותיה. קושי זה עשוי להביא לשיטור מפלה של קבוצות מיעוט, לרבות שיטור יתר, שיטור חסר ושימוש בכוח שלא כדין,¹⁴ או להתבטא בטיפול לא הולם בעבירות שמבוצעות כלפי נשים, לרבות עבירות מין ואללימות במשפחה.¹⁵ ביקורת זו שנמתחה על המשטרה חותרת תחת ההצדקה התאורטית לעצם קיומה כטובין ציבוריים שהמדינה מעניקה לאזרחיה כדי ליצור רף מינימלי משותף של זכות היסוד לביטחון.¹⁶ הצדקת המשטרה כטובין ציבוריים אינה עומדת בקנה אחד עם מציאות בה המשטרה מספקת שירות וביטחון לקבוצות מסוימות בחברה, תוך מתן שירותים פחותים באיכותם או אף פגיעה מתמשכת בקבוצות אחרות.¹⁷ אולם, חשוב להדגיש כי המשטרה אינה פועלת באופן חיצוני לחברה, אלא היא למעשה מהווה אספקלריה לדמותה: פעולתה משעתקת את הסדר הפוליטי, הכלכלי והחברתי, ועשויה להוביל להעצמת שסעים, אך לרוב אין היא זו שמייצרת אותם מלכתחילה. לפיכך, את יחסה של המשטרה לקבוצות מיעוט יש לבחון על רקע היחס כלפיהן בחברה נתונה.¹⁸ כך, גם את הדרך בה נחקרות עבירות כלפי נשים לא ניתן לבחון באופן מנותק מפרקטיקות פטריארכליות כלפיהן בתחומי חיים רבים אחרים.

השינויים שהוצעו לתיקון הפגמים במשטרה שתוארו לעיל, השתייכו עד לאחרונה לשתי קטגוריות מובחנות: האחת מציעה שינויים הממוקדים במשטרה עצמה ובפרקטיקות הנהוגות בה, והאחרת מתמקדת בהגברת הפיקוח החיצוני על פעילותה. בשנים האחרונות הולכים וגוברים הקולות התומכים בדרך שלישית, של קיצוץ תקציבי המשטרה וכוח האדם שלה, וגם צמצום מטרותיה וסמכויותיה, עד כדי ביטולה המוחלט.

הגישה הראשונה מתמקדת בצורך בביצוע שינויים במשטרה עצמה, מתוך הנחה שרפורמות וביטול לתיקון פגמים שאותרו בפעילותה ולהגברת אמון הציבור בה.¹⁹ עם הרפורמות שהוצעו

14 Akbar, *An Abolitionist Horizon*, לעיל ה"ש 1, בעמ' 1789-1799.

15 הדר דנציג-רוזנברג וענת פלג "Post" ופוסט-טראומה: עיבוד רגשות של נפגעות תקיפה מינית בהליך הפלילי ובפייסבוק" משפט, חברה ותרבות ג: משפט ורגשות 343 (יורם שחר ואורית רוזין עורכים 2020) (להלן: דנציג-רוזנברג ופלג "Post" ופוסט-טראומה); צילי פז "שינויים בחצר האחורית – כניסת אלמנטים טיפוליים לעבודת המשטרה והמקרה המיוחד של עבירות המין" משפט, חברה ותרבות ד: משפט ומשטרה 333 (נעמי לבנקרון ותמר קריכלי-כץ עורכות 2021) (הספר, להלן: משפט ומשטרה); מנאר חסן "הפוליטיקה של הכבוד: הפטריארכיה, המדינה ורצח נשים בשם כבוד המשפחה" מין מגדר ופוליטיקה 267 (2006).

16 Stephen Rushin & Roger Michalski, *Police Funding*, 72 FLA. L. REV. 277, 321 (2020); Tracey L. Meares, *Policing: A Public Good Gone Bad*, BOSTON REV. (1.10.2017), <http://bostonreview.net/law-justice/tracey-l-meares-policing-public-good-gone-bad>.

17 Meares, שם.

18 ביילי ומנדלסון במחקרם החשוב משנת 1968, ומשיבים בחיוב. עם זאת, הם מבהירים, היא גזענית אך במעט יותר מן החברה אותה היא משרתת. ראו DAVID H. BAYLEY & HAROLD MENDELSON, *MINORITIES AND THE POLICE* 144 (1969).

19 הבלטה של חשיבות אמון זה, והתנאים המאפשרים את קיומו, עומדת במרכז שורה ארוכה של מחקרים, המאמצים ומאתגרים את המודל שהציע טום טיילור, לפיו אנשים מציתים ומסייעים

נמנים אימוץ תהליכים מבוססי נתונים, אשר יצמצמו את שיקול הדעת של השוטרים;²⁰ אימוץ כלים טכנולוגיים שסייעו בצמצום – ואף בנטרול – השפעות אפשרויות של הטיות גזעניות ומגדריות;²¹ ופיקוח על עבודת השוטרים ותיעוד שלה באמצעות מצלמות גוף, שיספקו כוח מרסן למפגשים בינם ובין אזרחים.²²

הגישה השנייה לפתרונות הנחוצים מתמקדת בפיקוח על עבודת המשטרה. הביקורת על מנגנוני הפיקוח הקיימים – הפנימי, בתוך המשטרה; והחיצוני, במשרדי ממשלה אחרים²³ – הביאה לדרישה לשילוב נציגי ציבור, ובעיקר נציגי קבוצות מיעוט במנגנוני הפיקוח, בדרך שתיצור חלוקה מחודשת של הכוח בין המשטרה ובין הקהילות המשוטרות, תסייע בתיקון העוול ההיסטורי ותשיב להן את הכוח הפוליטי שנמנע מהן בעקבות פעילות המשטרה כלפיהן; דרישה זו יושמה במספר מקומות.²⁴ אמצעי נוסף שמשמש לפיקוח חיצוני על עבודת המשטרה הוא הגברת שימוש במערכת המשפט באמצעות הליכים פליליים ונזיקיים נגד שוטרים שפעלו שלא כדין, כדי לגרום להפנמת עלויות של החצנות שליליות אשר נובעות מפעילות המשטרה, ובכך להרתיע מפניהן.²⁵

הגישה השלישית היא החדשנית מבין השלוש והמוכרת פחות, ולפיכך נרחיב את הסקירה על אודותיה. גישה זו, הקוראת לביטול המשטרה כליל, נתפסה לאורך השנים כרעיון שולי שאי אפשר ליישמו. על רקע שורה ארוכה של מקרים שהופעל בהם כוח פסול בידי שוטרים ואף ירי קטלני כלפי אזרחים מקבוצות מיעוט,²⁶ החלו בארצות הברית לחפש תשובות למה שנחשב כמגפה לאומית של אלימות המשטרה, מתוך ניסיון לאתר דרכים חדשות לחשיבה כיצד על המדינה לספק ביטחון לתושביה, אך ללא תוצרי הלוואי הקשים

למשטרה כאשר הם תופסים אותה כלגיטימית, והם מתמקדים יותר בהליכים שהיא נוקטת מאשר בתוצאותיהם. הליכים הוגנים, ובעיקר יחס מכבד ומתן זכות לאזרח להישמע, יגבירו את הלגיטימציה שלה בקרב הציבור, ועובדה זו, בתורה, תשפר את עבודתה. ראו טל יונתן-זמיר וגלי פרי "מודל ההליכים ההוגנים (Procedural Justice) בשיטור בישראל: מה אנו יודעים ומה אנו צריכים לדעת" **משפט ומשטרה**, לעיל ה"ש 15, בעמ' 167; Jason Sunshine & Tom R. Tyler, *The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing*, 37 L. & Soc. Rev. 513 (2003).

20 Akbar, *An Abolitionist Horizon*, לעיל ה"ש 1, בעמ' 1805-1806.

21 שם.

22 Barak Ariel et. al., *The Effect of Police Body-Worn Cameras on Use of Force and Citizens' Complaints Against the Police: A Randomized Controlled Trial*, 31 J. QUANTITATIVE CRIMINOLOGY, 509 (2014).

23 להרחבה, ראו גיא לוריא "גירעון אחריותיות במערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל" **משפט ומשטרה**, לעיל ה"ש 15, בעמ' 415.

24 Jocelyn Simonson, *Police Reform Through a Power Lens*, 130 YALE L.J. 778, 786-787 (2021). יש לציין שהצעות אלה קיימות בעיקר בארה"ב.

25 Friedman, *Disaggregating the Policing Function*, לעיל ה"ש 13; משטרת ישראל נתוני הנוזיקין של משטרת ישראל תמונת מצב לשנת 2019 (2019); אריאל פורת נזיקין כך א 26-25 (2013); אלון הראל "משפט פלילי" הגישה הכלכלית למשפט 637, 642-643 (אוריאל פרוקצ'יה עורך 2012).

26 ראו למשל אן ס' מקגינלי "שיטור והתנגשות הגברויות" עיוני משפט לט 497 (2016).

המאפיינים את עבודת המשטרה כיום.²⁷ במאי 2020 הסתמנה נקודת מפנה בנוגע לגישה זו בעקבות רצח של אזרח אפרו-אמריקני בשם ג'ורג' פלויד בידי שוטר במיניאפוליס, שתועד והופץ ברשתות החברתיות. מחאת ההמונים שצמחה בעקבות האירוע תורגמה לתנועה חברתית אשר קראה לביטול המשטרה, והעניקה לגישה זו את הלגיטימציה שנדרשה לה, אגב העברתה מן השוליים אל המרכז.²⁸

עם זאת, גישת הביטול עודנה רחוקה מלשקף הסכמה רחבה, וצביונה הרדיקלי מציב אותה במרכז של מחלוקת עזה.²⁹ התומכים בה טוענים כי במצב הנוכחי, בעיות חברתיות שאינן מטופלות מסמנות את הפרט כפתולוגי וכחריג והופכות את המשטרה לפתרון היחיד להתמודדות עימן, בדרכים שכישלונן מובטח מראש.³⁰ זאת ועוד, התומכים בגישה שלישית זו, של ביטול המשטרה כליל, טוענים כי רפורמה בלבד אינה מספקת, שכן הבעיות הקיימות במשטרה אינהרנטיות לעצם קיומה. לפיכך יש לבטלה,³¹ או לכל הפחות לצמצם את משאביה ולהעבירם ליעדים שיפחיתו פשיעה והפרת סדר ציבורי מלכתחילה – דוגמת הגדלת תקציבי החינוך, הרווחה, הבריאות והדיוור.³²

המתנגדים לגישת הביטול טוענים כי קיום המשטרה חיוני להגנה על ביטחון הציבור. לטענתם, ביטול המשטרה יביא להפרת הזכות לביטחון, ולפיכך רק מי שיוכלו לשלם על שירות השיטור ייהנו ממנו. כמו כן, פתרון צמצום משאביה של המשטרה עלול להוביל לירידה באיכות כוח האדם שישרת בה וביכולת לפקח על פעילותה וייצור תמריץ להגדלת הכנסותיה בדרך פסולה, כגון הגדלת מספר הדוחות שיינתנו לאזרחים.³³ אל מול ביקורת זו, טוענים הדוגלים בגישה השלישית של צמצום וביטול המשטרה כי המתנגדים לה מעניקים פרשנות צרה למונח "ביטחון הציבור", המתעלמת מפעולות אפליה ודיכוי שהמשטרה מבצעת, אשר פוגעות בביטחונן של קבוצות מיעוט בחברה.³⁴

-
- Rushin & Michalski, *Police Funding* 27
 לעיל ה"ש 16, בעמ' 281-282.
- Akbar, *An Abolitionist Horizon* 28
 לעיל ה"ש 1, בעמ' 1783.
- Meares, *Policing: A Public Good Gone Bad* 29
 לעיל ה"ש 16.
- Akbar, *An Abolitionist Horizon* 30
 לעיל ה"ש 1, בעמ' 1816; Friedman, *Disaggregating the Policing Function*, 13, בעמ' 6.
- Meares, *Policing: A Public Good Gone Bad* 31
 לעיל ה"ש 16.
- Mariame Kaba, *Yes, We Mean Literally Abolish the Police*, NEW YORK TIMES, 14 32
- Rushin & Michalski, *Police Funding*; June 2020
 לעיל ה"ש 16, בעמ' 283; Akbar, *An Abolitionist Horizon*, 1814. לפי גישה זו, את התפקידים השונים של המשטרה בשמירה על הסדר הציבורי, יש לתת לגופים אחרים, תוך שינוי הדרך בה אנו תופסים עשיית צדק. כך למשל, מוצע להשתמש במודלים של צדק מאחה, המפגישים בין הנפגע, הפוגע, קרוביהם ונציגי הקהילה על מנת לדון בפגיעה ובהשלכותיה ולגבש יחד הסכם איחוי שייטן מענה לכל הצרכים שהולידה הפגיעה. ראו שם. ראו גם הרר דנציג-רונוברג ונועה יוסף "נפגעות עברה בראי תאוריית הצמתים" המשפט כג 9, 29 (2017).
- Rushin & Michalski, *Police Funding* 33
 לעיל ה"ש 16, בעמ' 298-299.
- Friedman, *Disaggregating the Policing Function* 34
 לעיל ה"ש 13, בעמ' 4-6; Meares, *Policing: A Public Good Gone Bad*, לעיל ה"ש 16.

למשטרת ישראל, נוסף על המאפיינים והאתגרים שתיארנו לעיל, ישנם גם אתגרים ייחודיים. פקודת המשטרה קובעת כי תפקיד הארגון הוא גילוי עבירות ומניעתן, איתור עבריינים והעמדתם לדין והגנה על הסדר הציבורי ועל ביטחון הנפש והרכוש.³⁵ הגדרה כוללת זו הורחבה בשנת 1974 לתחום ביטחון הפנים.³⁶ כחלק מתפקידה של משטרת ישראל היא מטפלת במגוון נרחב של סוגיות, שאינן מתמצות בטיפול בפשיעה או בטרור. פירוט מדגמי של פניות אשר הגיעו למוקד 100 של המשטרה ממחיש בבירור את ריבוי עבירות הסדר הציבורי והמטרדים שהיא מתמודדת עימם על בסיס יומי.³⁷

נכון לשנת 2020 משרתים במשטרת ישראל 32,482 איש, אשר מאפייניהם הדמוגרפיים עברו – ועודם עוברים – בשנים האחרונות תהליכי שינוי ניכרים. מספר הנשים,³⁸ השוטרים הלא יהודים³⁹ והשוטרים מקהילת יוצאי אתיופיה⁴⁰ צמח במידה רבה בעשור האחרון, ונציגייהם

- 35 ס' 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.
- 36 ראו החלטת ב'5 של וועדת השרים לענייני ביטחון (1974), וכן החלטה 411 של הממשלה ה-17 "האבטחה בישראל של מתקנים ומוסדות ממלכתיים" (26.1.1975).
- 37 ראו מכתבו של רפ"ק חנא קובטי, עו"ד, הממונה על חוק חופש המידע במשטרת ישראל, לד"ר נעמי לבנקרון (8.9.2019), המפרט את טיבן של 8,349 שיחות שהגיעו למוקד 100 של המשטרה בתאריך 11.4.2019. שיחות אלה מפורטות כאן בסדר יורד לפי מידת שכיחותן: חסימת מעבר (1,129), גרימת רעש מבית (445), רכב חונה בצורה אסורה (328), מכשול בדרך (314), תאונת דרכים (311), הסגת גבול – חניה פרטית (299), רכב משתולל (274), חשש לחיי אדם (273), סיוע לבעלי תפקיד בעלי סמכות חוקית (248), גרימת רעש ממקום ציבורי (243), תקיפה (227), אדם חשוד (215), חולה נפש/נרקומן משתולל (209), הפרעה לתנועה (196), עריקים, נפקדים ודרושים לחקירה (176), עבירות תנועה (171), איומים (169), אדם במצוקה (159), רכב תקוע בכביש (147), אלימות בין בני זוג (113), שריפה בשטח עירוני (113), אבידות ומציאות (112), חפץ חשוד (112), גניבה וכייסות (111), רכב חשוד (110), שימוש, גידול וסחר בסמים (109), סכסוכי שכנים (105), תקלה ברמזורים (102), סכסוך עסקי (92), גרימת נזק (87) ועוד. העתק המכתב שמור במערכת.
- 38 ראו "שקיפות נתוני שוטרים לשנת 2020" משטרת ישראל / <https://www.police.gov.il/graphskifout.aspx?mid=67>.
- 39 שם.
- 40 שם; ראו גם פקדה אבכה ועודד רון "מי אתה שבאת לארץ ותעצור אותי?" – השפעת השתייכותו האתנו-לאומית של השוטר על קבלת מרותו" משפט ומשטרה, לעיל ה"ש 15, בעמ' 305. ייצוג יוצאי אתיופיה במשטרה קרוב לפי 2 מהמצב באוכלוסייה הכללית.

כבר סדקו את תקרת הזכוכית בתפקידים הבכירים במשטרה,⁴¹ אם כי טרם השלימו את תהליך ניפוצה.⁴²

בישראל, הפער בין המשפט עלי ספר למשפט בפעולה מתבטא בשיטור קבוצות מיעוט; נושא זה נמצא על סדר יומה של החברה הישראלית בצורה מוגברת בשני העשורים האחרונים ומעסיק כמה מכותבי המאמרים בגיליון זה. אכיפה לא שוויונית ניצבת במרכז של כמה מן האירועים הקשים בישראל מאז הקמתה – מאירועי ואדי סאליב, והפגנות הפנתרים השחורים,⁴³ אירועי אוקטובר 2000,⁴⁴ ועד מהומות המשטרה (police riots) של קהילת יוצאי אתיופיה בשנת 2015 בעקבות הפעלת כוח כלפי דמאס פיקאדה, חייל מהקהילה, וכן בשנת 2019 לאחר ששוטר ירה למוות בצעיר בן 18 בשם סלומון טקה מן הקהילה.⁴⁵

מגיפת הקורונה חשפה והעמיקה בעיות חברתיות וכלכליות ושסעים חברתיים, ובתוך כך הפנתה את הזרקור ביתר שאת אל פעילות המשטרה. הרחבת תחומי טיפולה לאכיפת התקנות שנועדו לצמצום התפשטות המחלה מיקדה את תשומת הלב הציבורית באכיפה

41 ראו, למשל, מינויו של ג'מאל חכרוש לניצב המוסלמי הראשון: יוסי אלי "מינוי היסטורי: ג'מאל חכרוש הוא הניצב המוסלמי הראשון במשטרה" וואלה 13.4.2016; ואת מינויו של סנ'צ' מבורך אברהם, בן העדה האתיופית, למפקד תחנה: רועי ינובסקי "בעקבות תחקירי הגזענות בתחנת המשטרה בקריית מלאכי: קצין ישראלי ממוצא אתיופי יפקד על התחנה" כאן – תאגיד השידור הישראלי 3.6.2020; ואת מינויו של מספר נשים לתפקידים בכירים במשטרה: ישי פורת "שתי ניצבות חדשות, חילופי מפקדים בירושלים ובדרום: סכב מינויים בצמרת המשטרה" 15.01.2019 ynet.

42 כפי שמסבירים אבבה ורון בכרך זה, לגיוס קבוצות מיעוט למשטרה ערך אינטרניזי, בדמות שיקוף כלל האוכלוסייה בכוח האדם העובד במדינה ובמוסדותיה. כמו כן, לגיוס קבוצות מיעוט ערך אינסטרומנטלי, בדמות העלאת רמת האמון במשטרה באמצעות ייצוגן, שיפור עבודת המשטרה באמצעות הוספת נקודות מבט נוספות ושיפור המוביליות החברתית של בני קבוצות המיעוט. ראו אבבה ורון, "מי אתה שבאת לארץ ותעצור אותי?" – השפעת השתייכותו האתנו-לאומית של השוטר על קבלת מרותו", לעיל ה"ש 40, בעמ' 309-310. לסקירת מחקרים אמפיריים שבחנו את מידת התממשותן של ההצדקות הללו ראו עילי אהרנסון "משפט פלילי, ריבוד אתני ולגיטימציה פוליטית: בין ייצוגיים קולנועיים לרפורמה מוסדית" דין ודברים ז 267, 303-304 (2014).

43 להרחבה על המאבק המזרחי ראו סמי שלום שטרית **המאבק המזרחי בישראל – בין דיכוי לשחרור, בין הזדהות לאלטרנטיבה 1948-2003**, 99-111, 136-157 (2006); דין וחשבון של ועדת החקירה הציבורית לענין מאורעות 9/7/59 בואדי סאליב (1959).

44 להרחבה על המהומות הקשות בחברה הערבית בהן קיפחו את חייהם 13 מפגינים ערבים אזרחי ישראל ראו לינא סאבא **אירועי אוקטובר 2000 – האם כובד עקרון השוויון לפני החוק?** (2011).

45 ראו עודד רון ופקדה אבבה "בין משפט למחאה – מיקומו של בג"ץ ככלי לשינוי חברתי עבור קהילת יוצאי אתיופיה" **מעשי משפט יב** 53, 65-66 (2021).

שנתפסה כמפלה,⁴⁶ ולעיתים חסרת היגיון,⁴⁷ והציבה את השוטרים במרכזה של מחלוקת פוליטית בנוגע לשימוש בכוח בכלל ונגד מפגינים בפרט.⁴⁸

על רקע זה, רוחות השינוי הנושבות בארצות הברית, המערערות על מוסכמות יסוד בנות קרוב למאתיים שנה בדבר הצורך במשטרה המודרנית והלגיטימיות שלה, עשויות למצוא את דרכן גם לישראל. על אף ההבנה כי המשטרה היא הגוף המכריע כיצד יבוא לידי ביטוי החוק ועל אף המגמות הבאות לידי ביטוי בשנים האחרונות בקשר לפעילותה של המשטרה בדיסציפלינות אחרות, היא נמצאת כנוכחת-נפקדת במחקר המשפטי-חברתי בישראל. לעובדה זו אפשר להציע כמה גורמים, לרבות תפיסתה של המשטרה בתור גורם לא רלוונטי או שולי במערכת אכיפת החוק,⁴⁹ ומיעוט המחקר המשפטי האמפירי (תחום זה החל לצבור תאוצה בישראל רק בשנים האחרונות).⁵⁰ לכך יש להוסיף כי חלקים גדולים מעבודתה של המשטרה סמויים מעין, ואין היא מעודדת את המחקר האמפירי על אודותיה. עובדה זו מונעת מחוקרים גישה לנתונים, ובכך גם מונעת את פיתוחו של מחקר אקדמי בכלל ושל מחקר משפטי בפרט בנושא זה.⁵¹

הצורך במחקר משפטי בנושא המשטרה התחדד בעקבות משבר הקורונה ומשבר האמון במשטרה, שנלווה אליו. לפיכך נבחרה המשטרה לעמוד במרכזו של כרך זה, כדי להעשיר ולעבות את השיח המשפטי דרך התבוננות על ארגון המשטרה מנקודות מבט שונות ומתחומי ידע שונים, המשיקים למשפט. המאמרים בכרך זה עוסקים בהיבטים שונים ומגוונים של

46 ראו, למשל, יהושע בריינר "המשטרה לא תאכופ את ההנחיות החדשות של משרד הבריאות, קנסות יוטלו על הפרת בידוד" הארץ 17.3.2020; אפרת נוימן "איפה המשטרה אוכפת את תקנות הקורונה? לא בערים האדומות" TheMarker 19.01.2021; בר'לה קרומבי "כך נראית אכיפה מגמתית נגד חרדים" ynet 19.4.2020.

47 ראו, למשל, מני יצחקי, מאיר אלרן וכרמית פדן "משטרת ישראל מול אתגרי משבר הקורונה" המכון הישראלי לדמוקרטיה (28.10.2020).

48 ראו יונתן-זמיר ופרי "מודל ההליכים ההוגנים", לעיל ה"ש 19.

49 באחד מגיליונותיו הקודמים של כתב העת, שרטטו עורכיו במאמר המבוא את דמויותיהם של השחקנים השונים במסגרת ההליך הפלילי, וכתבו על אודותיהם כך: "כמו בציור קוביסטי, שבו הצייר מתבונן באובייקט בריזמנית מכמה נקודות מבט, גם בהליך הפלילי ובענישה יש להתבונן מכמה נקודות מבט: זו של הנאשם, העובר תהליך של התפכחות בזמן שהוא נשאב שלא מרצונו אל תוך המערכת הפלילית; זו של התביעה והסנגוריה, הפועלות באופן אדוורסרי; זו של המחוקק, המנחה ומכוון את הרשות השופטת שפועלת לבסוף תחת שיקול דעת עצמאי; וזו של המחקר האמפירי, המבקש לפענח את מה שאנו מכנים 'משפט פלילי'". המשטרה לא הוזכרה כלל בין השחקנים השונים. אלון הראל, דביר יוגב, דפני בר-נתן ואיילת כרמלי "מבוא משפט צדק? ההליך הפלילי בישראל – כשלים ואתגרים 7, 10 (משפט, חברה ותרבות, אלון הראל עורך 2017).

50 דפנה הקר "מחקר אמפירי של המשפט: הערות-אזהרה אזהרות על המגמה העכשווית" עיוני משפט מד 327, 335, 349 (2011); דורון טייכמן, איל זמיר "מחקר משפטי אמפירי – הארות והערות" משפטים מד 671, 672 (2015).

51 באדי חסיסי ויעל ליטמנוביץ "משילות ויעילות כשיטור מיעוטים בחברות שסועות: נקודת המבט של מפקדי תחנות משטרה על החברה הערבית בישראל" משפט ומשטרה, לעיל ה"ש 15, בעמ' 265; ריאיון עם דיוד וייסבורד, משפט ומשטרה, לעיל ה"ש 15, בעמ' 529.

עבודת המשטרה ומזמינים את הקוראות והקוראים הישראליים לבחון הקשרים היסטוריים, חברתיים, משפטיים ואחרים של פעילותה. המאמרים הכלולים בו בוחנים בחינה תאורטית ואמפירית את המאפיינים ואת ההשפעות הנובעות מההצטלבות שבין המשפט לחברה ולמשטרה.

המאמרים בכרך מחולקים לשלושה שערים, ואלה מציגים שלוש נקודות מבט שונות: השער הראשון בוחן את ההיסטוריה של המשטרה, והמאמרים הכלולים בו בוחנים היבטים שונים של עבודת השיטור. השער השני עוסק בקשר בין המשטרה לחברה, אגב התמקדות במערכת היחסים בין קבוצות שונות בחברה ובין משטרת ישראל. בשער השלישי המשטרה נבחנת כארגון, אגב התייחסות להיבטים המוסדיים של מערכת אכיפת החוק בישראל.

א. שער ראשון: משטרה והיסטוריה

מגוון הנושאים ששער זה עוסק בהם מציג את ההיסטוריה העשירה והמורכבת של ארגון המשטרה, על היבטיה השונים, במדינות, בתרבויות ובתקופות שונות. אומנם, עיסוקם של המאמרים בשער זה הוא בעבר ורבים מן האתגרים הנשקפים מהאמרים מציינים תחנה בזמן, אולם עורם מונחים לפתחה של המשטרה בימינו אנו.

מאמרו של גל הרץ עוסק בהגותו של הנס גרוס, מי שהיה אבי הקרימינולוגיה הפורנזית באוסטריה ואחד ממכונניה כתחום מחקר אקדמי. המסע ההיסטורי שמאמר זה מציע מבקש להאיר את שאלת האפיון הגזעי כביטוי להיגיון הפנימי של המדע הפורנזי ולאופנים ההיסטוריים בהם הוא התפתח, ולא רק כדעות קדומות, הטיות או גזענות. באופן הזה המאמר מציע לבחון את האפיון הגזעי והאתני בתור כלי לשימור מערכת החוק הליברלית על מוסדותיה מחד גיסא, בד בבד עם התקיימותה של אידאולוגיה לאומית מדירה מאידך גיסא. באופן הזה, שימוש בפרקטיקות של אפיון גזעי ואתני אינו בהכרח תוצאה של קיומו או של היעדרו של ליברליזם משפטי, אלא משקף תפיסה של פשע, הכורכת הבחנה בין קבוצות על יסוד של שייכות לקולקטיב הלאומי והתנהגות לא נורמטיבית אשר מאיימת על הסדר החברתי. הדיון בפרקטיקות שפיתח גרוס, אשר מלוות אותנו עד היום, מאיר עבורנו דיונים עכשוויים שנוגעים לאפיון גזעי.

שלומי שטרית בוחן במאמרו את המרד הערבי הגדול, שהתחולל בארץ ישראל בשנים 1936-1939. אירוע זה נחשב האתגר הגדול ביותר שהציבו ערביי הארץ בפני שלטונות המנדט הבריטי. ההתקוממות והמאבק לדיכוי גבו אלפי קורבנות (ערבים, יהודים ובריטים) וחייבו הבאת עשרות אלפי חיילים בריטים לארץ. המאמר שואף לברר מה היה חלקה של המשטרה במערכה לדיכוי המרד הערבי, אגב בחינת הטענות המקובלות במחקר ההיסטורי על אודות המרד הערבי והשיטור בתקופת המנדט, שלפיהן המשטרה נכשלה במילוי תפקידיה במרד. שטרית מציע זווית היסטורית שונה, ולפיה הטענות בדבר כישלון המשטרה חריפות וראויות לעידון. הוא מצביע על הקשיים שניצבו בפני המשטרה בדיכוי המרד, לרבות מספר רב של מורדים, פיזור גאוגרפי נרחב ואף פעילות בתוך אוכלוסייה תומכת (או לכל הפחות אדישה). נוסף על כך, המאמר מצביע על כמה מהצלחותיה החלקיות של המשטרה, ובהן התמודדות עם הפרות סדר בערים, שמנעה את הצורך לערב חיילים במשימה, וכן ההצלחה החלקית של הכוללת להשיג מידע על אודות המורדים ולהביא למעצר מנהיגיהם.

שלושת המאמרים הבאים יתמקדו במשטרת ישראל ויצגו שלוש זירות פעולה שונות שלה: חקירתו של אדולף אייכמן בשנות השישים, פעולתה של הסיירת הירוקה כנגב בסוף שנות השבעים, ואכיפת המשטרה את החוקים שעסקו בזנות בתל אביב משנות השישים עד שנות התשעים. מאמרים אלה עוסקים בהיבטים שונים של משטרה ושיטור, ובשל עיסוקם במשטרת ישראל, בכוחם להאיר סוגיות אשר כרוכות בחברה הישראלית, ובייחוד סוגיות לאומיות (במאמרים של שרון גבע ונעמן טל) ומוסריות (במאמרה של הדס צור).

שרון גבע חושפת במאמרה את סיפורה הסמוי של לשכה 06 בחקירה שקדמה למשפטו של אדולף אייכמן. אגב שימוש במסמכים שמתעדים את עבודתה השוטפת של הלשכה, אשר חלקם מתפרסמים במאמר זה לראשונה, וגם באמצעות ראיונות עם עובדי הלשכה, גבע שוטחת בפני הקוראים את צביונה של יחידה מיוחדת זו. בתוך כך היא מציגה את אנשיה ואת עבודתם האינטנסיבית באיסוף, בקיבוץ, באימות, בתרגום, במיון ובקטלוג המסמכים השונים, שהניחו את התשתית הראייתית להרשעתו של אייכמן. אולם על אף חשיבותה הרבה של הלשכה, לא זכתה עבודתה להנצחה ונחשבה שולית לעומת עבודת הפרקליטות ובית המשפט. הפרשה ממחישה את עומק הפער בדימוי הציבורי בנוגע לעבודתם של השחקנים השונים במערכת האכיפה, שלא היה מקרי לדברי גבע. להבדיל מהתביעה, ששאפה לטלטל את הציבור הישראלי ולחנכו על אודות לקחי השואה, לשכה 06 רצתה להעניק לרשויות התביעה את הכלים הנדרשים להוכחת אשמתו של אייכמן בפני בית המשפט.

מאמרו של נעמן טל עוסק במאבק הקרקעות כנגב, שהמדינה פועלת בו במשך שנים כדי למנוע את התפשטות תפיסת הקרקע מצד האוכלוסייה הברואית באזור זה. לטענתו של טל, לאחר שפעילותה של המשטרה שבוצעה לפי חוק הועילה אך מעט להשגת מטרות המדינה, הוקמה הסיירת הירוקה, הפועלת כגוף אכיפה, אך למעשה חף מנורמות ערכיות שחלות על המשטרה. המחבר בוחן מהלכי אכיפה הנמצאים באזור האפור של החוק, באופן אשר מאפשר לישראל להשיג את יעדיה בנוגע לקרקע, בדרכים שאינן הולמות בהכרח את לשון החוק. בו בזמן טל טוען כי באמצעות מהלכי אכיפה אלו ישראל מצליחה לשמור על ארשת פנים של מדינה ליברלית, אשר המשטרה בה פועלת על פי החוק. כדי להבין את משמעות השימוש בסיירת הירוקה טל מציע להבחין בין שתי פרקטיקות שונות להשתלטות על קרקע במדינות מתיישבים: נישול ודחיקה. לשיטתו, יש להבחין בין הגאוגרפיה המשפטית של נישול קרקעות הברואים, אשר מרבית הספרות המשפטית בתחום ממוקדת בה, ובין האכיפה הפיזית, שהיא לשיטתו מקור מובחן של עוצמה. באמצעות ניתוח היסטורי של הקמת הסיירת הירוקה והפעלתה בשנים 1976-1980, המאמר מראה כי פעולות פיזיות של דחיקה שונות מפעולות תחיקתיות ומשפטיות של נישול, ולפיכך מאפשרות לגופי האכיפה לפעול בתחומים האפורים של החוק. בכך המאמר תורם להבנת המקרה הספציפי של הסיירת הירוקה לחקר היחסים שבין חוק לשיטור במדינות מתיישבים ולמתח התמידי הקיים בין הניסיון לייצר יעילות באכיפה מול הניסיון לשמור על חזות ליברלית.⁵² היבט שונה בתכלית של עבודת המשטרה נשקף ממאמרה של הדס צור, המתחקה אחר ההיסטוריה המרחבית של הזנות בתל אביב בשנים 1965-1995. הצורך לאכוף את החוק

52 באופן הזה יש קו המחבר בין מאמרו של טל העוסק בהיסטוריה של הסיירת הירוקה ובין מאמרו של הרץ העוסק בהגותו של הנס גרוס ופיתוח שיטת הפרופיילינג.

הפלילי לצד דרישת הציבור ליישום נורמות של המוסר המקובל, העניק למשטרה, לטענתה של צור, תפקיד מרכזי בארגון הגאוגרפי של הזנות. בשל האילוץ לתמרן בין החוק ובין החברה אורגנה הזנות מחדש במרחב, בדרך שיצרה הבחנה בין אזורי זנות לאזורי מגורים, אגב יצירת גאוגרפיה של זנות – נגישה, אך בלתי נראית. באמצעות ניתוח מסמכים ראשוניים צור ממחישה את פעולות הדיכוי וההדרה המרחבית שביצעה המשטרה כלפי המצויים בזנות, ובכלל זה הטרדה, שלילת זכויות, מעצרים, כליאה והרחקה ממרכז העיר. בהשפעתן של אלה התחוללו שינויים במקומה של הזנות במרחב העירוני: מזנות גלויה שהתקיימה ברחובות מרכז העיר, לזנות נסתרת שמתקיימת בשוליה, בחוף הים, בתחנה המרכזית הישנה ובאזורי תעשייה. בו בזמן עברו זנות הרחוב ובתי הבושת הגלויים תהליך דומה, של התכנסות אל תוך דירות סמויות מעין. את מחיר הפעולות הללו שילמו המצויים בזנות, אשר עברו פריפריזציה ונדרקו למרחבים שמגבירים את רמת הסיכון והאלימות כלפיהם, אגב דחיקתם מהחברה והחלשת מעמדם ביחסי הכוח מול לקוחות הזנות. לקוחות, לעומת זאת, הושפעו מצעדים אלה במידה פחותה הרבה יותר.

ב. שער שני: משטרה וחברה

בשער השני של הכרך קובצו המאמרים העוסקים בקשר בין המשטרה והחברה בישראל, מתוך תפיסתה כחברה מרובת תרבויות ומרובת שסעים.⁵³ במציאות שבה קיימת מערכת יחסים מורכבת בין קהילות שונות בחברה ובין המדינה ומוסדותיה, ובהם מוסד המשטרה, האמון על שלטון החוק, לאמון הציבור במשטרה חשיבות רבה, פרקטית וסימבולית כאחת, להצלחת עבודתה, כפי שמוכיח מאמרו של טל יונתן-זמיר וגלי פרי על מודל ההליכים ההוגנים בשיטור בישראל, הפותח שער זה. המאמר סוקר את גוף המחקר בנושא ההליכים ההוגנים, בוחן בראייה אגרגטיבית את הידע שהצטבר בנושא ומציע מסקנות וכיוונים למחקר עתידי. בליבת מודל ההליכים ההוגנים עומדת הטענה כי אכיפת חוק בחברה דמוקרטית מערבית אינה יכולה להישען בעיקר על הרתעה, ולפיכך יש צורך בערך פנימי, הוא הלגיטימיות של המשטרה, המעודדת אזרחים לציית לחוק. לגיטימיות זו תלויה באופן שבו המשטרה מיישמת את סמכותה: אין מדובר בשביעות רצון האזרחים מתוצאות פעולתה, אלא בתהליך השיטור עצמו, כפי שהוא נתפס בעיני האזרח. מתוך התבססות על מחקרים שבחנו עמדות של אזרחים ושוטרים, יונתן-זמיר ופרי מציעות כמה תובנות בנושא שיטור הוגן בישראל. הערכות אזרחים בנוגע למידת ההוגנות הגלומה באופן שבו משטרת ישראל מיישמת את סמכותה וזהו כמשתנה בעל הקשר הסטטיסטי החזק ביותר להגיטימיות המשטרה בעיני הציבור. כן הכותבות מסיקות כי השוטרים בישראל אינם מבינים מספיק את החשיבות הרבה שהציבור מייחס להליכים הוגנים, אף שהם מביעים תמיכה כללית בהם. לפיכך, לטענתן הסיבה המרכזית לרמות נמוכות של אמון הציבור במשטרת ישראל בעשורים האחרונים היא תשומת לב מועטה לעקרונות העולים ממודל ההליכים ההוגנים.

53 יוער, כי כרכים שונים של כתב העת עסקו באוכלוסיות שונות בחברה הישראלית, ראו למשל משפט, חברה ותרבות א: המשפט והחרדים בישראל (יורם מרגליות וחיים זיכרמן עורכים 2018); משפט, מיעוט וסכסוך לאומי (משפט, חברה ותרבות, ראיף זריק ואילן סבן עורכים 2015).

מכאן הן מסיקות כי על משטרת ישראל מוטלת החובה להכשיר, למרוד ולפקח על הוגנות ההליכים כחלק מעבודתה, כדי לחזק את אמון הציבור בה.

מאמרם של נעמי לבנקרון, תמר קריכלי-כץ, מטר בן ישי, נועה הראל ולהב פסח עוסק בנקודת תורפה מרכזית בנוגע לגיטימיות המשטרה. המחברים כוחנים את נושא השימוש בכוח שלא כדין בישראל, סוגיה המצויה כיום בליבו של דיון ציבורי סוער שהצגנו בקצרה לעיל, בישראל ובארצות הברית, כפי שהוא משתקף מפסיקת בתי המשפט בעשור האחרון, אגב בחינת השוטר הנאשם, נפגע העבירה ותנאי הסביבה המשפיעים על שכיחות העבירה. המחקר מעלה כי השוטרים המבצעים את העבירות הללו הם על פי רוב שוטרים צעירים, בעלי ניסיון מועט בעבודת המשטרה, העושים זאת במרחב הציבורי ואף בנוכחות עדים. המאפיין הבולט של קורבנות העבירה הוא היותם בני קבוצות מיעוט, ובעיקר ערבים ויוצאי אתיופיה. כן מהמחקר עולה כי הסיכון לשימוש בכוח שלא כדין עולה כאשר נפגעת סמכותם של השוטרים על ידי אזרחים. לבסוף, הכותבים מראים כי מרבית התלונות בגין שימוש בכוח פסול נגד שוטרים אינן מתגבשות כלל לכדי חקירות, כי מרבית החקירות אינן מבשילות לכדי כתבי אישום וכי מרבית השוטרים המורשעים בעבירות הנלוות לשימוש בכוח שלא כדין אינם נידונים לעונשי מאסר. מחקר זה, המזהה גורמי סיכון לתופעת השימוש בכוח שלא כדין, מאפשר לקובעי מדיניות להשתמש בנתונים העולים ממנו כדי לבחון פתרונות אפשריים שיצמצמו את ממדי התופעה.

ארבעת המאמרים הנוספים בשער זה עוסקים בקבוצות שונות בחברה הישראלית, שהמשטרה זוכה לגיטימיות חלקית בלבד מצידן. לגיטימיות המשטרה משמשת נקודת מוצא גם למחקרם של אמין עזמה ואביטל מנטוביץ. לטענתם, המחקר הקיים מתמקד באוכלוסייה הבוגרת והנורמטיבית, אשר ממילא נוטה יותר לציית לחוק ולשתף פעולה עם המשטרה, והם מבקשים למלא את החלל הקיים במחקר בנוגע לגיטימיות המשטרה בקרב בני נוער בסיכון. המחקר האמפירי שערכו בקרב קבוצה זו מלמד כי לשיקולים האינסטרומנטליים (יעילות והרתעה) היה תפקיד גדול יותר בקרב בני נוער שבסיכון בעיצוב מידת הערכתם את לגיטימיות המשטרה, להבדיל מן השיקולים הנורמטיביים באוכלוסייה הבוגרת, שהעניקו משקל רב יותר להגיונות תהליכית. ממצאי מאמרם של עזמה ומנטוביץ עשויים לסייע למשטרה ולמערכת אכיפת החוק, בכניית אסטרטגיות שיטור מותאמות לבני נוער בסיכון, שיסייעו בעיצוב עמדות חיוביות כלפיהם.

מאמרם של באדי חסיי ויעל ליטמנוביץ מציע מקרה מבחן מובהק לחשיבות הלגיטימיות של המשטרה בעיני הציבור. הוא עוסק באתגרים שהמשטרה מתמודדת עימם בשיטור החברה הערבית, אגב שימוש במתודולוגיה איכותנית אשר מבוססת על נקודת מבטם של 11 מפקדי תחנות המשטרה בערים ערביות ומעורבות. המשילות הנמוכה המאפיינת חברה זו והאמון המצומצם שלה במשטרה הצריכו את מפקדי התחנות לחרוג מתפקידי שיטור מסורתיים ולאמץ פרשנות נרחבת של תפקידם לצורך יצירת שיתופי פעולה עם הקהילה המקומית. עוד המחברים מתארים קשיים וחסימים אשר נובעים מהמאפיינים התרבותיים והחברתיים הייחודיים של המיעוט הערבי, ובתוך כך, חוסר נכונות לשתף פעולה עם המשטרה וכן דפוסי פשיעה ייחודיים. המחברים מספקים ארגז כלים חשוב לאנשי אכיפת החוק הן בנוגע לחברה הערבית והן בנוגע לקבוצות מיעוט אחרות בחברה מרובת תרבויות.

נקודת מבט אחרת על יחסי המשטרה וקבוצת מיעוט מציע מאמרם של **פקדה אבבה ועודד רון**, אשר עוסק בגיוס אזרחים מקבוצות מיעוט למשטרה, בתור אחת הדרכים להפחתת החיכוך בין השתיים. המחברים בוחנים סוגיה זו מזווית מיוחדת: קללות שכוונו כלפי שוטרים מקבוצות מיעוט שונות משמשות בו כלי ניתוח לבחינת המידה שהאוכלוסייה האזרחית מקבלת בה את מרותם של אלה. קללות אלה, לדברי הכותבים, משקפות את הגזענות הטמונה בחברה הישראלית. הסמכות והכוח המצויים בידי השוטרים אינם משמשים חסם בפניה, והיא ממשיכה לבוא לידי ביטוי בצורתה הבוטה ביותר גם במצבים שאין ספק כי הכוח מצוי בידי המשתייכים לקבוצות המיעוט דווקא. בכך אבבה ורון מסיטים את מבטנו מן הגזענות המיוחסת למשטרה עצמה תדיר בשיח הציבורי ובמחקר האקדמי בחזרה אל הציבור, בטענה כי שורשיה נעוצים בו.

שער זה נחתם במאמרה של **צילי פז**, העוסקת בתמורות שחלו בעבודת המשטרה בכל הקשור לטיפול בנפגעי פגיעות מיניות. מאמרה של פז מבוסס על ראיונות שהיא קיימה עם שלושים רכזות ממרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית, אשר אפשרו לה להצביע על שינויים רחבי היקף שנערכו בתחום. מאמר זה ייחודי בספרות המחקר העוסקת בנושא, המבליטה במידה רבה את הביקורת על עבודת המשטרה ואת "האונס השני" שעשוי להתרחש בחקירותיה. הוא חריג גם ביחס לתקופה שבה הוא נכתב, בעת מסעות הפרסום במרשתת #ME TOO וכן #WhyIDidntReport שמתמקדים בהוקעת כישלונות המשטרה בתהליכי החקירה בתיקים אלה.⁵⁴ פז מציגה ביקורת נוקבת זו כנקודת מוצא למאמרה, אך את רובו היא ממקדת בדרך בה יושמו רעיונות מתחום המשפט הטיפולי במשטרת ישראל בנוגע לחקירת עבירות מין. המתודולוגיה של המחקר, המבוססת על ראיונות עם שחקניות מרכזיות בעלות ניסיון רב בליווי נפגעות עבירות משטרה, מאפשרת לה להתבונן על המתרחש בתוך חדרי החקירות, שאינם נגישים לציבור (להבדיל מפומביות ההליך בבית המשפט). נקודת מבט זו מאפשרת לה לסרטט תמונה שונה מן הביקורת המקובלת על חקירות המשטרה בנוגע לעבירות מין ולהציג תמונה מורכבת יותר של תהליכי שינוי שמתרחשים במשטרה, אשר יישום מיטבי שלהם עשוי לעודד נפגעי תקיפות מיניות לפנות למשטרה, להיטיב את העדות שהם מוסרים ולאפשר השאת תוצאות מאחות עבור הנפגעים בהליך.

ג. שער שלישי: המשטרה כארגון

השער החותם את הכרך מתמקד בהיבטים ארגוניים שונים ומגוונים בעבודת המשטרה, אגב שימת דגש על משטרת ישראל. שני המאמרים הראשונים בשער זה עוסקים ברווחתם של השוטרים. המאמר הראשון, של **מיטל טל**, ולרי שושן, יעקב בינה, איתי גליק, חנן יפת ודני חורש, מתייחד בשיתוף פעולה בין כותבים מן הפרקטיקה (מן המשטרה וממערכת הבריאות) ומן האקדמיה. מחקרם מתמקד בקשיים הנפשיים עימם שוטרים נאלצים להתמודד בעבודתם ובחשיבות הטיפול בהם בשל המחירים הכבדים שהם גובים מן השוטרים, מסביבתם, מן המשטרה ומן החברה כולה. לצד המחיר הנפשי והגופני אותו השוטרים משלמים, אשר עשוי להשפיע גם על הסובבים אותם, התפתרויות תכופות פוגעות במשטרה, שכן היא מאבדת

54 ראו למשל דנציג-רוזנברג ופלאג "Post ופוסט-טראומה", לעיל ה"ש 15, בעמ' 343-348.

ניסיון מקצועי ותקציב שיושקע בהכשרת שוטרים חדשים, ובחברה כולה, שכן היא זוכה לשוטרים מיומנים פחות. החוקרים מציגים במאמרם אפיק אפשרי להתערבות טיפולית המבוססת על קשיבות (mindfulness). הקשיבות מבקשת לטפח את היכולת להפנות את תשומת הלב לחוויה הנוכחית בכל רגע נתון. התערבות שמבוססת על קשיבות נחקרה בקרב אוכלוסיות שונות והראתה השפעה חיובית על מדדים פיזיולוגיים וכן על תסמינים של חרדה, דיכאון ופוסט-טראומה. מחקרים על אודות התערבות שמבוססת על קשיבות שנעשו בקרב שוטרים ברחבי העולם (mindful policing) הוכיחו את האפקטיביות שלה כלפיהם והמחישו כיצד היא תורמת להפחתה בבעיות פיזיות ופסיכולוגיות. לצד סקירה ספרותית ענפה של המחקר בתחום בשנים האחרונות, המחברים מציגים גם מיזם ראשוני מסוגו שנערך בקרב שוטרים ממחוז ירושלים, אשר כחלק ממנו יושמה התערבות שמבוססת על קשיבות. אף שטרם הסתיים ניתוח תוצאות המחקר, ממצאיו הראשוניים מעורדים ומצביעים על שיפור שחל ברווחתם הנפשית של השוטרים שהשתתפו בסדנת הקשיבות.

מאמרה של לילך ליטור מציב במרכזו את זכות השביתה של השוטרים. זכות זו היא חלק בלתי נפרד מזכויות העובדים לקיום בכבוד, ולפיכך הגבלתה צריכה להיות החרגי, ולא הכללי. עם זאת, בישראל זכות ההתארגנות והשביתה נשללו מכלל אנשי המשטרה, אף שמקצתם מועסקים בתפקידים שאינם חיוניים, ולפיכך היעדרות מהם לתקופה מסוימת אינה כרוכה בסיכון לחיי אדם, בלי להציע להם חלופה למימוש זכויותיהם כעובדים. ליטור מציעה להשתמש בגישת החוקתיות הגלובלית כמסד להכרה בזכות השביתה כזכות חוקתית, באופן שיאפשר ביקורת שיפוטית על האיסור הגורף לשביתה והתארגנות של שוטרים בישראל. מתוך מודעות לבעייתיות הטמונה ביישום זכויות אלה במשטרה, היא מציעה ליישמן אגב יצירת אבחנה בין יחידות מיקוח שונות בתוכה.

מאמרו של גיא לוריא מתיק את מוקד הדיון מרווחת השוטר אל עבר הפיקוח על עבודתו. לוריא טוען כי מערך יעיל לטיפול בתלונות הוא תנאי יסוד לאחריות המשטרה: בהיעדרה, ייפגעו הלגיטימציה של מערכת אכיפת החוק ואמון הציבור בה. במאמר מובאת סקירה יסודית ומקיפה של מערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים, כדי לבחון אם הוא מגשים את מטרותיו. בישראל, תלונות שדינן עד שנת מאסר אחת מטופלות במחלקה לחקירות שוטרים, ותלונות קלות יותר מטופלות מכוה הדין המשמעתי של המשטרה או היחידה לתלונות הציבור. לפיכך המצב הקיים היום, שתיקים רבים נסגרים ללא טיפול הולם וקיים פיקוח חיצוני מועט על התהליך כולו, אינו מקדם את אחריות המשטרה במידה מספקת. זאת ועוד, תהליכי הטיפול בתלונות כיום מתמקדים ברמת הפרט, של השוטר היחיד אשר פעל שלא כדיו, ואינם כוללים ניסיון מספק לתיקון מערכתי במשטרה, המבוסס על ניתוח ברמת מקרו של כישלונות הנחשפים בהליכים פרטניים אלה. לוריא מציע גישה חדשה לשיפור אחריות המשטרה, המתבססת על כמה עקרונות, לרבות עצמאות, יסודיות, מהירות, שקיפות ומעורבות המתלוננים בתהליך.

מאמרם של נרי רמתי וקרין תורן היבלר, המבוסס על ניסיונם המקצועי כעורכי דין אשר מייצגים חשודים ונאשמים, מצביע על פגם שיטתי הקיים בעבודת המשטרה: שיתוף פעולה בינה ובין השב"כ בחקירת חשודים בעבירות ביטחון. המאמר מצביע על הפער הקיים בין שיטות החקירה של השב"כ, המיועדות לחקירת עבירות ביטחון ועשויות לכלול פגיעה בזכויות הנחקרים, ובין שיטות החקירה המצומצמות יותר שהמשטרה מוסמכת לנקוט בנוגע

לעבריינות פלילית במהותה, שפגיעתן בזכויותיהם של נחקרים פחותה. הפער בין שתי שיטות החקירה הללו מעלה את השאלה כיצד יש להתייחס לראיות שהמשטרה מפיקה לאחר חקירת השב"כ. בהתבסס על מאה תיקי חקירה מהשנים 2013-2014, הכותבים מסרטטים את התהליך שחקירה ביטחונית של השב"כ הופכת בו להודעה משטרית אשר משמשת ראייה פלילית בבתי המשפט הצבאיים. הכותבים מראים כי אף שנדרשת הפרדה בין חקירות השב"כ, הסיכוליות בצביון, ובין חקירות המשטרה שבאות אחריהן ומטרתן איסוף ראיות ועובדות לצורך העמדה לדין, דה פקטו הפרדה זו אינה קיימת. בדרך זו חקירות המשטרה מכשירות למעשה את תוצרי חקירות השב"כ, בלי שתבוצע חקירה עצמאית ובלי שתיגבה עדות נפרדת מהחשוד. הבעייתיות מקבלת משנה תוקף בעקבות הממצא של הכותבים, שלפיו חקירות השב"כ מביאות ל-96.8 אחוזים הודאות מסך הנחקרים, לעומת 64.8 אחוזים הודאות בקרב נחקרים אשר נחקרו במשטרה בלבד. הכותבים מצביעים במחקרם על הפגיעה החמורה שפרקטיקה זו גורמת לזכויות חשודים וקוראים ליצירת הפרדה ממשית בין החקירות של שני הגופים, תחת ההפרדה המלאכותית הקיימת כיום.

מאמרה של עירית פורת עוסק בדפוסי השיטור המוניציפליים של השיטור העירוני, שהתפתחו לצד פעולתה של משטרת ישראל. המאמר עוסק במודלים של השיטור המשולב והשיטור העירוני ובניסיונות השילוב בין המשטרה ובין הרשות המקומית, ומטרתו היא זיהוי מקור הקשיים המשפטיים ביחסי העוצמה שבין משטרת ישראל ובין השלטון המקומי. לטענתה של פורת, אף שמודל השיטור העירוני התפשט בכמה רשויות, תקציבו אינו מבטיח המשכיות, ואין הסדרה אחודה של סמכויות הפקחים. נוסף על כך, למרות חלקן הגדול של הרשויות המקומיות במימון השיטור העירוני, עיקר העיסוק של הצוותים המשולבים אינו אכיפה עירונית, אלא שיטור עם דגש על מניעת אלימות, תפקיד מסורתי של המשטרה הכללית. פורת מצביעה על הצורך להסדיר בפן המשפטי את המודלים המשולבים אשר נכון לעתה פועלים מתוקף הוראות שעה, לטייב את עבודת המשטרה והרשויות המקומיות ולוודא שהשיטור המשולב עונה גם על הצרכים הייחודיים של השלטון המקומי.

את הגיליון חותם ריאיון עם הפרופ' דיוויד וייסבורד, קרימינולוג פורץ דרך שזכה בשורה ארוכה של פרסים בעקבות מחקריו הרבים, אשר רובם עוסקים בחקר המשטרה. מחקריו, המחקרים בין תאוריה לפרקטיקה, מאפשרים בחינה מעמיקה ויסודית של המשטרה ומאפשרים הסקת מסקנות ישימות בנוגע לעבודתה. מחקריו הרבים של וייסבורד, שהמוכר מהם הוא קרוב לוודאי תאוריית "הנקודות החמות", השפיעו רבות על עבודת המשטרה ותרמו להפיכתה מארגון מגיב לארגון יוזם. המלצתו המרכזית של וייסבורד בריאיון מתמקדת בהידוק הקשר בין האקדמיה למשטרה, אגב הגברת השקיפות במשטרה, כדי לחבר את המחקר לשטח ואת השטח למחקר, ובכך להביא בסופו של דבר, למשטרה אשר עובדת באופן מיטבי עבור החברה בה היא פועלת.

לסיכום, עבורנו זוהי זכות גדולה וגם חובה נעימה לחתום מבוא זה בהכרת תודה לאנשים יקרים שהשתתפו במיזם מאתגר וחשוב זה. לעורך הראשי של כתב העת "משפט, חברה ותרבות" פרופ' אסף לחובסקי על ליווי מוקדם של עבודת המערכת על כרך זה מראשית דרכו.

לעורכות הכרך ד"ר נעמי לבנקרון וד"ר תמר קריכלי-כץ על הזכות שהפקידו בידינו, להנחות את עבודת המערכת. אנו מודים להן על החניכה, על האוזן הקשבת, על העצות המועילות ועל הדרישות הגבוהות במעלה הדרך, כל אלה סייעו להפקת הכרך. לקוראים ולקוראות החיצוניים של הכרך, שתרמו רבות והציעו תובנות, מחשבות והערות מחכימות.

למחברי המאמרים על שקיבלו עליהם את המשימה המאתגרת להעמיק את המחקר על אודות המשטרה ועל שיתוף הפעולה הפורה עם מערכת כתב העת. לרכזת המערכת הגברת נירית פוטרמן שניווטה במסירות את הפקת הכרך וסייעה לנו להתקדם בדרך פתלתלה של הפקת כרך נוסף של כתב העת. לעורכת הלשון הגברת ריית דלויה ולמעצבות הגברת מיכל סמו-קובץ והגברת יעל ביבר על עבודתן היסודית והמקצועית.

לבסוף, ברצוננו להודות תודה אחרונה ומיוחדת לחברי המערכת, שעבדו עימנו על הכרך בהשקעה רבה, במקצועיות, בחריצות ובאהבה גדולה. עבודה זו החלה לפני קרוב לשנתיים – מהשלב הבוסרי של טיוטות – קרמה עור וגידים ומוגשת בזאת לקוראי הכרך. כרך זה של כתב העת מבקש להעמיד את המשטרה במרכז במת המחקר האקדמי, ולהציעה כאחת התשובות החשובות להבנת הפער בין המשפט עלי ספר לבין המשפט בפעולה. הכרך בוחן את מורכבות עבודתה והאתגרים המונחים לפתחה, מתוך נקודת מבט רב תחומית המתמקדת בצומת הדרכים שבין החברה לתרבות ולמשפט. אנו סבורים כי בפתחה של הקהילה האקדמית מונחת החובה, ולא רק אפשרות גרידא, לעבות את המחקר האקדמי המשפטי, אשר ממנו הייתה המשטרה נוכחת-נפקדת עד כה, ומקווים כי כרך זה יהווה פיסה נוספת בתצרך המחקר על אודות המשטרה בישראל.