

נעמי לבנקרון,
תמר קריכלייכץ,
מטר בן ישי, נועה
הראל ולהב פסח

שימוש פסול בכוח במשטרת ישראל בראי המשפט: תובנות ראשוניות מן הפסיקה

הפעלת כוח שלא כדין בידי שוטרים ניצבת כיום במרכזו של דיון ציבורי נרחב על אודות גבולות הפעלת הכוח של המשטר הדמוקרטי. התפתחויות טכנולוגיות שאפשרו את התייעוד של מקרי הפעלת כוח ואת העברתו במהירות לקהלי יעד נרחבים תרמו במידה רבה להתרחבותו של השיח בנושא. לצד הדיון הציבורי הער, סוגיה זו זכתה לעיסוק נרחב במחקר האקדמי; החל בשאלת הציודוק להפעלת הכוח, עבור דרך תפקידי המשטרה במדינה, וכלה במאפייני הפעלת הכוח ומושאו, בעיקר כשאלה משתייכים לקבוצות מיעוט. עם זאת, בישראל קיים מחקר מועט בלבד בנושא חשוב זה.

מחקרנו מתאר את מאפייני השימוש בכוח שלא כדין בישראל, כפי שהוא מצטייר מפסיקת בתי המשפט בעשור האחרון. באמצעות ניתוח פסקי דין שנאשמו בהם שוטרים בעבירות אלה, נצביע על מאפייניהם של השוטרים הנאשמים, נפגעי העבירה ותנאי הסביבה, שגם הם משפיעים על שכיחות העבירה, ועוד. מהמחקר עולות תבניות חוזרות של הפעלת כוח שלא כדין, אשר דומות לאלה שנמצאו במחקרים שנעשו בנושא זה במדינות אחרות וגם לאלה שתועדו במחקר המועט הקיים לגבי ישראל: השוטרים המבצעים עבירות אלה הם לרוב צעירים בעלי ניסיון מועט בעבודת המשטרה. מלבד זה, פגיעה בסמכותם במפגשים עם האזרחים, מגדילה את הסיכון לשימוש בכוח שלא כדין וגם את ממדיו. עוד מצאנו כי מרבית האירועים מתרחשים במרחב הציבורי, בנוכחותם של עדים או של שוטרים אחרים ונגד נפגעי עבירה מקבוצות מיעוט, בעיקר ערבים (הן אזרחים והן פלסטינים) ואזרחים מקהילת יוצאי אתיופיה. לבסוף, ראינו שמרבית התלונות בגין שימוש בכוח

* המכון לקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים; המחלקה ללימודים רב-תחומיים, מכללת כנרת; פוסט-דוקטורנטית בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בראיילן.

** הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב.

*** תלמידים לתואר בוגר במשפטים, אוניברסיטת תל אביב.

תודה להילה גולדשמיד, שי דרומי, גיא לוריא, אסף לחובסקי, עמוס עצמון, מיכאל קגזנוב ועודד רוזן על הערותיהם לטיטות מוקדמות של מאמר זה. בזמן כתיבת המאמר התקיים שולחן עגול בנושא המחקר, ומשתתפיו תרמו רבות למידע שנאסף עבורו. על כך נתונה להם תודתנו: סנ"צ רותי שטרית (שבין תפקידיה במשטרה כיהנה בבית הדין המשמעתי שלה), עו"ד נועה לוי (הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל), עו"ד אן סוצי"ו (האגודה לזכויות האזרח), עו"ד ד"ר גיא לוריא (המכון הישראלי לדמוקרטיה) וד"ר אראלה שדמי (קרימינולוגית פמיניסטית, חוקרת משטרה ושיטור).

פסול נגד שוטרים אינן מתגבשות לחקירות, שמרבית החקירות אינן מבשילות לכתבי אישום, ומרבית השוטרים המורשעים בעבירות הנלוות לשימוש בכוח שלא כדין אינם נענשים במאסר.

מבוא

המונופול על השימוש בכוח כלפי אזרחים הוענק למשטרה במדינה המודרנית מאז הקמתה, והוא משמש נדבך מרכזי בהגנה על הסדר החברתי במרבית החברות הדמוקרטיות והליברליות כיום. שוטרים מוסמכים להשתמש בכוח אם מתקיימים ארבעה תנאים מצטברים¹: קיום צידוק להפעלתו; בדרכים הקבועות בחוק; נעדרת חלופה פוגענית פחות; והוא יוצר את הפגיעה המזערית הנדרשת במושא הפעלתו. השילוב בין הסמכות לשימוש בכוח ובין חברה דמוקרטית וליברלית יצר את הפרדוקס הניצב בבסיס עבודת המשטרה עד היום: אכיפת זכויות האדם והאזרח, אגב שימוש באמצעים המהווים הפרה יסודית שלהן.

בסוגיה זו מתקיים דיון ציבורי ער, הנטוע בליבן של מחלוקות מהותיות אחרות: על אודות מגבלות כוחה של המדינה, על אודות מערכת היחסים שבינה ובין האזרח, על אודות גזענות ומופיעה השונים בחברה ובמדינה, ועוד.² נוסף על כך, ההקשר החברתי של שימוש בכוח שלא כדין בידי שוטרים זוכה לתשומת לב רבה ולעניין גובר בקרב הציבור, בעיקר בעשורים האחרונים.³ נזקי השימוש המופרז של שוטרים בכוח רבים ומהותיים: פגיעתו אינה מתמצה בפגיעה הפיזית בנפגעי העבירה, אלא יוצרת בהם לעיתים גם נזקים נפשיים ארוכי טווח,⁴

1 Egon Bittner, *The Function of the Police in Modern Society* 38 (1970). במאמר זה שימשה לשון זכר בעת התייחסות לשוטרים, בשל מספרם הגבוה מאוד של גברים לעומת נשים ברובן ככולן של המשטרות בעולם. לדיון בנושא זה ראו להלן ה"ש 56, 81 והטקסט הנלווה להן.

2 שלוש התפתחויות טכנולוגיות מרכזיות העצימו דיון זה בשני העשורים האחרונים. ראשית, התפתחות אמצעי הצילום בכלל והופעת הטלפון החכם, מצלמות במרחב הציבורי ומצלמות הגוף של השוטרים בפרט. אלה אפשרו את תיעוד האירועים; שנית, התפתחותן של הרשתות החברתיות. אלה אפשרו הענקת תהודה ציבורית רחבה לקולות שהודרו בעבר מן הזירה הציבורית או זכו למקום מצומצם בה; ולבסוף, תחילת השימוש בדיי-אן-איי. זה אפשר בדיקת הרשעות שווא בריעבד. להרחבה בנושא זה ראו למשל: Gregory R. Brown, *The Blue Line on Thin Ice: Police Use of Force Modification in Era of Cameraphones and Youtube*, 56 Br. J. Criminol. 293 (2016).

3 להרחבה על אודות ההקשר החברתי של השימוש בכוח שלא כדין ראו למשל: Geoffrey P. Alpert, *Police Use of Force*, in *INTERNATIONAL ENCYCLOPEDIA OF THE SOCIAL & BEHAVIORAL SCIENCES* 255, 256-257 (2nd ed., James D. Wright ed., 2015).

4 Amanda Geller et al., *Aggressive Policing and the Mental Health of Young Urban Men*, 104 Am. J. Public Health 2321 (2014); Jacob Bor et al., *Police Killing and their Spillover Effects on the Mental Health of Black Americans: A Population-based, Quasi-experimental Study*, 92 LANCET 302 (2018).

סיכון גבוה יותר מהמוצע באוכלוסייה להתאבדות,⁵ ונטיה לדרווח למשטרה במידה פחותה על עבירות כלפיהם.⁶ הפעלת כוח שלא כדין פוגעת גם במשטרה עצמה: מפחיתה את אמון הציבור בה⁷ החיוני לפעילותה התקינה,⁸ מתורגמת לעיתים למחאה ציבורית נרחבת בהיקפה (Police Riots)⁹ ועלותה גבוהה.¹⁰ לבסוף, גם השוטרים עצמם ובני משפחתם משלמים מחיר כבד כשנפתחים הליכי חקירה ומשפט נגדם בעבירה זו, לרבות אוכרן מקום עבודתם וקושי במציאת מקום עבודה אחר לאחר הרשעה.

על אף האמור, בישראל, שבה יתמקד מחקר זה, הדיון בסוגיה הוא לרוב דיון נקודתי, צר בהיקפו, בעיקר בתקשורת וברשתות החברתיות, שנעלם כעבור זמן קצר. וכך, המחקר האקדמי המועט בסוגיה עומד בהיפוך מוחלט לחשיבותו ולמידת הצורך בו. רובו המכריע של המידע הקיים מגיע מדוחות משרדי ממשלה שונים, ולצד הדיון המתלהט והולך ברשתות החברתיות, נעדר מחקר אמפירי ודיון מושכל על אודות התופעה, הגורמים לה, מאפייניה ודרכים אפשריות לצמצומה.

מחקר זה בא למלא מקצת מן החסר ולבחון את מופעיו השונים של השימוש של שוטרים בישראל בכוח פסול בעשור האחרון (2010–2020),¹¹ כפי שהם משתקפים בפסיקת בתי המשפט. טבעי הוא כי הפסיקה בנושא אינה משקפת את התמונה המלאה של השימוש בכוח בידי שוטרים, בשל תת־הדיווח וקשיי הנגישות לבתי המשפט של כמה מנפגעי העבירה (בייחוד אם הם בני קבוצות מוחלשות בחברה). למרות מגבלה מהותית זו, בחרנו בכל זאת להתמקד במחקר זה בשימוש פסול בכוח כפי שהוא עולה מפסקי הדין ולנסות ללמוד מהם בנוגע לסיבות ולנסיבות השימוש בכוח, מושאיו ומאפייניו, בניסיון להצליב את מכלול

Jordan E. DeVlyder et al., *Elevated Prevalence of Suicide Attempts among Victims of Police Violence in the USA*, 94 J. URBAN HEALTH 629 (2017) 5

Matthew Desmond, Andrew V. Pappachritos & David S. Kirk, *Police Violence and Citizen Crime Reporting in the Black Community*, 81 AM. SOCIOLOGICAL REV. 1 (2016) 6

לאחר הכאתו של רודני קינג בידי משטרת לוס אנג'לס הורה סקר דעת הקהל של לוס אנג'לס טיימס על ירידה של ממש באמון הציבור בה: בקרב לבנים מ-74% ל-41%, בקרב היספנים מ-80% ל-31%, ובקרב שחורים מ-64% ל-14%. Ronald Weitzer & Steven A. Tuch, *Police Minority Relations in America*, in RACE AND POLICING IN AMERICA: CONFLICT AND REFORM 1 (2006) 7

ראו את מאמרן של טל יונתן־זמיר וגלי פרי "מודל 'ההליכים ההוגנים' (procedural justice) בשיטור בישראל: מה אנו יודעים ומה אנו צריכים לדעת" משפט, חברה ותרבות ד: משפט ומשטרה 167 (נעמי לבנקרון ותמר קרילי־כץ עורכות) (2021) (הכרך להלן: משפט ומשטרה). 8

CATHY LISA SCHNEIDER, *POLICE POWER AND RACE RIOTS: URBAN UNREST IN PARIS AND NEW YORK* (2014) 9

John Rappaport & Aurelie Ouss, *Is Police Behavior Getting Worse? The Importance of Data Selection in Evaluating the Police*, COASE-SANDOR WORKING PAPER SERIES IN LAW AND ECONOMICS 865 (2019) 10

הפסיקה שנבדקה היא זו שפורסמה עד יום 31.8.2020, אם כי סביר שהמפגשים התכופים והטעונים אשר זימנה מגפת הקורונה בין שוטרים לאזרחים וגם אירועי המחאה מול בית ראש הממשלה בתקופה בה נכתב המאמר עשויים להיות בעלי השפעה על הנתונים במהלכה. 11

הזיקות וההקשרים בין מאפייני השוטרים המעורבים בשימוש בכוח פסול, האירוע עצמו והמאפיינים המבניים של המשטרה. עם זאת, בשל המגבלה האמורה, אין כוונתנו לטעון כי התמונה המצטיירת מהמחקר שערכנו משקפת במדויק את כל מקרי השימוש בכוח בידי שוטרים בעשור האחרון, אלא אך את המקרים שאותרו בפסיקה אשר פורסמה בשנים אלה. בחלקו הראשון של המאמר נעסוק בגורמי הרקע להפעלת כוח פסול. הפרק יתמקד בתרבותה הארגונית של המשטרה, שכן לטעמנו מדובר בבעיה שהיא, במובנים רבים, מבנית, ואינה נובעת ממקרים אחרים וחריגים של "תפוחים רקובים". הסקירה תתבסס על הספרות האמפירית והתאורטית העוסקת בתרבות הארגונית של המשטרה ובמאפיינים המייחדים אותה, כדי שיהיה אפשר לבחון לעומקה את הפריזמה הקוגניטיבית המעצבת את שיקול דעתם של השוטרים בנוגע להפעלת סמכותם, לרבות ההחלטה על הפעלת כוח שלא כדין. נוסף על כך, נבחן בחלק זה בקצרה מחקרים אמפיריים הקשורים לצביונו של האירוע שהוביל לשימוש בכוח שלא כדין, מקום המפגש בין השוטרים והאזרחים, ומשתנים שקשורים לנתונים האישיים של השוטרים. כל אלה, לצד התרבות הארגונית ולא במנותק ממנה, עשויים לתרום עוד משתנים מסבירים לשימוש בכוח שלא כדין.

בחלקו השני של המאמר נעסוק בפסקי הדין שאספנו, קידדנו וניתחנו, הן בניתוח כמותני והן בניתוח איכותני. בחלק זה נציג את המאפיינים שהיה אפשר לדלות מפסקי הדין, לרבות זהותם של השוטרים, של נפגעי העבירה, נסיבות המפגש בין השניים, נסיבות השימוש בכוח והסביבה שבוצעה בה העבירה. באמצעותם נבקש לחלץ תובנות רחבות יותר על גורמי השימוש בכוח שלא כדין בקרב שוטרים בישראל ומאפייני התופעה. בחלקו השלישי של המאמר נשווה בין ממצאי סקירת הספרות ובין הנתונים שעלו מניתוח הפסיקה ונציג המלצות יישומיות למאבק בתופעה. לבסוף, נסכם ונציע פתרונות אפשריים לבעיות שמעוררת התופעה.

א. גורמי הפעלת כוח פסול בראי הספרות המחקרית

שוטרים מפעילים כוח משני סוגים:¹² הכוח (Force), במובנו הבסיסי, נגזר מהסמכות שהעונקה לשוטר על פי דין ומאפשר לו לעצור אנשים, לעכבם וגם להפעיל נגדם כוח פיזי, לרבות כוח ממית. הפעלת כוח פסול נחלקת לשתי קטגוריות משנה: האחת, שימוש בכוח כדין, אך במידה העולה על הנדרש, והאחרת, שימוש בו שמנוגד לדין והוא אלימות לשמה (Brutality).¹³ לפיכך נשתמש במאמר במונח "הפעלת כוח פסול" או "הפעלת כוח שלא כדין", ובמקרים המתאימים נציין לאיזו משתי קטגוריות המשנה הכוונה.

לכאורה שורה של חוקים, תקנות ונהלים פנימיים של משטרה מסדירה אימתי, כיצד ונגד מי יש להשתמש בכוח. בפועל, קשה לתחום במדויק גבולות אלה. לדברי Brodeur,

12 מנחם אמיר כח בפיקוח: התנהגות אלימה של שוטרים: אנשים, מצבים וארגון 10-20 (1998).

13 שתי הקטגוריות מתייחסות למעשה לשני השימושים הלא חוקיים בכוח: האחד, כשהמטרה חוקית כשלעצמה, אבל האמצעי המופעל איננו חוקי. האחר, כשהמעשה איננו חוקי כלל. לדיון בסוגים שונים של כוח ראו: Robert E. Worden, *The Causes of Police Brutality: Theory and Evidence on Police Use of Force*, in POLICE VIOLENCE: UNDERSTANDING AND CONTROLLING POLICE USE OF FORCE 23, 33-35 (William A. Gellr & Hans Toch eds., 1996)

השימוש בכוח בידי שוטרים משול לכיבוי אש באמצעות אש: מאבק בתופעה פסולה, אגב שימוש באותו אמצעי פסול בדיוק.¹⁴ מהותה של האש, כגורם מסוכן ובלתי נשלט, עלולה ליצור פגיעה ונזק גדולים מן הדלקה המקורית שניסו לכבותה: מעת שהובערה, לא ברור אם יהיה אפשר לרסנה בשנית; ואם כן, כיצד. בהקשר קרוב, הצביע Klockars על הקושי הטמון בהיעדרם של כללים מקצועיים מדויקים בנוגע לשימוש בכוח ובדיקת מידת הפעלתו בכל פעולת גומלין בין שוטר לאזרח.¹⁵ על אף הקושי קיימת ציפייה מהשוטרים להשתמש בכוח כאשר הדבר נדרש; ציפייה זו, לצד חוסר היכולת לתחם את גבולות הפעלת הכוח, נעדרת אחיזה במציאות, וספק אם ניתנת ליישוב.¹⁶

זאת ועוד, אף שהשימוש בכוח עומד במרכזו של דיון ציבורי מתרחב והולך, הפעלתו של הכוח בידי שוטרים היא החריג, ולא הכלל.¹⁷ במילים אחרות, השימוש בכוח הוא המאפיין הבולט והמהותי ביותר של סמכות המשטרה, אך לא של עבודתה היומ-יומית. השוטרים המיומנים, במיטבם, אינם נזקקים לשימוש בכוח, או מפעילים אותו בצמצום ובריסון, וגם כאשר כוח מופעל, לרוב הוא יופעל כדין.¹⁸ נוסף על כך, שורה ארוכה של תפקידים במשטרה אינה כרוכה כלל במגע ישיר עם אזרחים (מחלקת זיהוי פלילי, משאבי אנוש, סייבר, יומן). עד אמצע המאה העשרים רווחה ההנחה כי המשטרה ממלאת את תפקידיה (לרבות הפעלת כוח) על פי החוק הפלילי בלבד ופועלת רק על פי הסמכות המפורשת שהוא מקנה לה. תפיסה זו השתנתה בשנות השישים בשל הבנת ממדי שיקול הדעת הנרחב העומד לרשותם של השוטרים, ההולך ומתרחב דווקא עם הירידה בסולם הדרגות.¹⁹ ריבוי האפשרויות לפרשנות החוק, השאלות אם יש לאוכפו בנסיבות נתונות ואם כן כיצד הביאו ללידתם של מדעי המשטרה (Police science). ספרו המכונן של Skolnick שפורסם בשנת 1966 JUSTICE WITHOUT TRIAL,²⁰ הניח את אבן הפינה לחקר התרבות הארגונית של המשטרה. תרבות זו מספקת כלי פרשנות לעבודת המשטרה בכלל ולמתחים העשויים להיווצר בכל מפגש בין אזרחים לשוטרים בפרט, שאחד הבולטים והקשים שבהם הוא הפעלת כוח שלא כדין. בדיון הציבורי התרבות הארגונית מוצגת לא פעם כשורש כל רע בעבודת המשטרה, ומודגשים

-
- JEAN-PAUL BRODEUR, THE POLICING WEB 107 (2010) 14
 Carl B. Klockars, *Dirty Harry Problem*, in MORAL ISSUES IN POLICE WORK 55-71 (1985) 15
 BITTNER, לעיל ה"ש 1. 16
 David H. Bayley & James Garofalo, *The Management of Violence by Police Patrol Officers*, 27 CRIMINOLOGY 1 (1989) 17
 Kenneth Adams, *Measuring the Prevalence of Abuse of Force*, in POLICE VIOLENCE: UNDERSTANDING AND CONTROLLING POLICE USE OF FORCE 52 (William A. Gellr & Hans Toch eds., 1996) 18
 לטענה כי שוטרים אינם רק מיישמים מדיניות אלא משמשים שחקני מפתח בעיצובה ראו למשל: Anat Gofen, *Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street Level Divergence*, 24 J. PUBLIC ADM. RES. & THEORY 473 (2014) 19
 JEROME. H SKOLNICK, JUSTICE WITHOUT TRIAL: LAW ENFORCEMENT IN DEMOCRATIC SOCIETY (1966) 20

בעיקר הקשריה השלייליים,²¹ אך בפועל היא ממלאת גם תפקידים חשובים, אשר חיוניים לתפקודה התקיין, הן כמנגנון חניכה והן כמנגנון תמיכה הדדית בין שוטרים. המחקר הקיים מציג הסברים שונים לשימוש בכוח שלא כדין בידי שוטרים. חוקרים מעטים בלבד מאמצים את הטענה כי מדובר ב"תפוחים רקובים", כלומר נקודת מבט הממוקרת בפרט, ומטילה את האחריות עליו כבעל נטיות לאלימות, לשימוש הפסול בכוח.²² בזרם המרכזי של המחקר הרגש מושם על הליך החברות במשטרה, ובעיקר על תרבותה הארגונית.²³ כמאמר זה נתמקד הן בתרבות הארגונית והן במאפייני השוטרים ובמקום התרחשות האירוע, מתוך ההבנה כי לצד הדפוסים הארגוניים הקיימים, המשפיעים בהכרח על ההחלטות של השוטרים, גם מאפייני השוטרים כפרטים נוגעים להפעלת הכוח.

התרבות הארגונית כוללת ערכים, גישות ורגשות, סמלים, חוקים ופעולות משותפים לחברי הארגון. עם זאת, התרבות הארגונית של המשטרה איננה מונוליתית, ולצד הערכים המוצהרים, תת-התרבות הארגונית (הלא פורמלית), הנוצרת בידי השוטרים עצמם, כוללת ערכים שונים ואף מנוגדים לאלה של התרבות הארגונית הרשמית, אך הם בעלי השפעה דומה, ולעיתים אף רבה יותר.²⁴ אלה ישמשו חסם בפני שינויים ארגוניים, לרבות בפני מאבק בהפעלת כוח שלא כדין, כפי שנראה בהמשך הדברים. אף שחלפו יותר מחמישים שנה מאז החל המחקר על אודות התרבות הארגונית של המשטרה, המאפיינים שתוארו בראשית הדרך תקפים גם היום. אומנם קיימת הסכמה בין חוקרים כי התרבות הארגונית משתנה בין אזורים גאוגרפיים שונים, דרגות שונות וקבוצות שונות במשטרה; אך רבים מעקרונות היסוד שלה משותפים למשטרות בתרבויות שונות ונותרו בעינם במשך השנים.²⁵

מחקרו החלוצי של SKOLNICK סימן שלושה גורמי יסוד אשר מעצבים את "אישיותו המקצועית" של השוטר, מבחינים בין השיטור ובין סוגי עיסוק אחרים ומעצבים את המסגרת למילוי תפקידו:²⁶ הסיכון, הסמכות לשימוש בכוח, והלחץ לחתור ליעילות. שלושת אלה מעצבים את התרבות הארגונית הייחודית המאפיינת את המשטרה, את הפרשנות שיעניק השוטר לסביבתו ואת אמצעי הפעולה שיבחר. לפיכך ראוי להתעכב עליהם תחילה.

- 21 נעמה לנסקי ואיציק סכן "משיב אש" ישראל היום 15.1.2016.
- 22 הגישה האינדיווידואליסטית מציעה גישה מרוככת, שלפיה מאפייני העבודה במשטרה, ובעיקר השכר הנמוך ואופי העבודה, מושכים מלכתחילה מועמדים ברמה נמוכה. עובדה זו, בשילוב חוסר פיקוח, יוצרת הלכה למעשה תפקוד משטרת לקוי. ראו: Ellwyn R. Stoddard, *Informal Code of Police Deviancy: A Group Approach to Blue-Coat Crime*, 59 J. CRIM. L. & CRIMINOLOGY & POLICE SCI. 201 (1968).
- 23 שם, בעמ' 203.
- 24 Steve Herbert, *Police Subculture Reconsidered*, 36 CRIMINOLOGY 343 (1998); ROBERT REINER, *THE POLITICS OF THE POLICE* 115 (2010).
- 25 Betha Loftus, *Police Occupational Culture: Classic Themes, Altered Times*, 20 POLIC. & SOC. 1 (2010); REINER; Soc. 1 (2010). לעיל ה"ש 24. לגישה אשר מצביעה על שינויים אפשריים עקב שינוי כח האדם במשטרה ראו: David Alan Sklansky, *Not your Father's Police Department: Making Sense of the New Demographics of Law Enforcement*, 96 J. CRIM. L. & CRIMINOLOGY 1209 (2006).
- 26 זהו תרגום של המונח "working personality", שטבע SKOLNICK בספרו, לעיל ה"ש 20.

הגורם הראשון – הסיכון. השוטרים אינם העובדים היחידים המסכנים את חייהם בעבודתם, אך שלא כפועלי בניין, לוחמי אש, ואף אנשי אבטחה, המודעים היטב למקומות שעלול להיווצר בהם הסיכון, עבור השוטרים קיים סיכון בכל שעה ובכל מקום: בכל אחד מן המפגשים שעבודתם מזמנת להם עם מגוון איך-סופי של אנשים, בכל צלצול בפעמון הדלת ובכל פינת רחוב.²⁷ הגורם השני המשפיע על השוטרים הוא הסמכות לשימוש בכוח על כל גווניה: לעכב אנשים, לעוצרם, לרשום דוחות ועוד. במפגשים, השוטרים בוחנים את התנהגות האזרחים, ואם יפרשו אותה כמבקשת לחתור תחת סמכותם, תגבר נטייתם להפעיל כוח.²⁸ זהו מעגל שמזין את עצמו: הסיכון המהותי בעבודה מעניק צידוק לפעילות השוטרים וגם לשימוש בכוח, אך השימוש בסמכות מול אלו המבקשים למרוד בה דווקא מזין את הסיכון ומגביר אותו.²⁹ הגורם השלישי הוא הציפייה מצד פיקוד המשטרה ליעילות של שוטרי השטח. אף שלמשטרה ככלל ולשוטרי השטח בפרט יש מגוון תפקידים בתחום הסדר הציבורי והשירות לציבור, שוטרים בפועל נבחנים ומתומצאים בעיקר על לחימתם בפשיעה. לפיכך מידת יעילותם נבדקת לפי משתנים סטטיסטיים, כגון מספר מעצרים, בצורה שמביאה למתיחת גבולות הסמכות בכסות של "יעילות ביצועית".³⁰ בהתנגשות הנוצרת לא פעם בין יעילות ובין יישום הוגן של החוק, הציפייה שפיקוד המשטרה מקריין לשוטרים היא להעדיף את היעילות.³¹

לצד שלושת אלה קיימים עוד מאפיינים בתרבותה הארגונית של המשטרה, הקשורים בטבורם בתאוריות סוציולוגיות של מגדר, מעמד ואתניות, ואינם ייחודיים למשטרה בלבד. מאפיינים אלה ניזונים מהחברה שהיא מתקיימת בתוכה, וכמה מהם עשויים להתעצם תוך כדי השירות בה. מחקרים מלמדים כי מרבית האנשים הפונים להתגייס למשטרה הם בעלי תפיסת עולם שמרנית.³² עובדה זו איננה מפתיעה כשלעצמה מכיוון שעבודת המשטרה מתמקדת בהגנה על הסדר החברתי ובשימורו. הגורם המניע אותם להתגייס כפול: מחד גיסא הרגשת שליחות, החותרת להגנה על הציבור בכלל ועל נפגעי עבירות בפרט, ומאידך גיסא חיפוש עבודה לא שגרתית, כזו שלצידה טמונים אדרנלין וריגוש.³³ עם זאת, בקרב חוקרי

27 REINER, לעיל ה"ש 24, בעמ' 119.

28 שם.

29 JOHN SHJARBACK, COPS, CULTURE, AND CONTEXT: THE INTEGRATION OF STRUCTURAL AND CULTURAL ELEMENTS FOR EXPLANATIONS OF THE POLICE USE OF FORCE 48 (2016).

30 John P. Crank & Michael Caldero, *The Production of Occupational Stress in Medium-Sized Police Agencies: A Survey of Line Officers in Eight Municipal Departments*, 19 J. CRIM. JUSTICE 339 (1991).

31 REINER, לעיל ה"ש 24, בעמ' 118.

32 Jasmine R. Silver & Justin T. Pickett, *Toward A Better Understanding of Politicized Policing Attitudes: Conflicted Conservatism and Support for Police Use of Force* 53 REINER; Criminology 650 (2015), לעיל ה"ש 24, בעמ' 126-128.

33 שם, בעמ' 119.

תרבות המשטרה קיימת הסכמה כי תכונות פסולות שמיוחסות לשוטרים, ובעיקר גזענות וגבריות במידה מוגברת, קיימות אצלם במידה פחותה בעת גיוסם.³⁴ עד מהרה הם נתקלים במציאות היום-יומית של עבודת המשטרה, המפגישה אותם עם צדדיה הכעורים והאפלים ביותר של החברה האנושית: מריבות שכנים, עבירות מרמה והונאה, שחיתות פוליטית, אלימות במשפחה, תאונות דרכים, התאבדות, פדופיליה, רצח, טרור ועוד. עם כל אלה הם נדרשים להתמודד, ולרשותם עומדים לעולם משאבים וכוח אדם מועטים מן הנדרש לצורך מילוי מטלותיהם האינסופיות. הם ירגישו תסכול מהתמודדות מערכת המשפט עם תופעות אלה, מדיני הראיות הכובלים אותם ומעונשים נמוכים או מזיכויים ששופטים פוסקים. התסכול הנוצר ממערכת המשפט עשוי להוביל שוטרים לעשיית דין עצמית. התופעה זכתה לכינוי "הארי המזוהם": שוטר שפועל למטרות מקובלות על המשטרה ועל החברה, אך בדרכים אשר חורגות מסמכותו.³⁵ שיקול דעתם הרחב של השוטרים, כפי שהובהר לעיל, הולך ומתרחב עם הירידה בסולם הדרגות, ועובדה זו מקילה עשיית דין עצמית.³⁶ באחד המחקרים האמפיריים הראשונים שנערכו על הפעלת כוח שלא כדוין, ראיין William Westley שוטרים, ואלה הטיבו להמחיש את רוחב שיקול הדעת הנתון להם: בריאיון אחד אמר השוטר שכאשר הוא תופס אנס הוא לוקח אותו ליער, מכה אותו עד שאינו מסוגל לזחול ומבהיר לו כי אם יאנוס שוב, יירה בו ויביים את התאבדותו באמצעות אקדח נוסף שהוא נושא עימו תמיד. בריאיון אחר, לעומת זאת, דיווח שוטר שהחליט לא לנקוט צעדים נגד חשוד צעיר באונס, מחשש לפגיעה בהמשך חייו.³⁷ העבודה במשטרה איננה מסתיימת עם עזיבת התחנה, אלא משפיעה על כל מעגלי חייהם של השוטרים: היא כרוכה במשמרות ארוכות, בשעות לא שגרתיות ובהקפצות בשעת חירום. עבודה בלילות והשלמת שעות שינה במשך היום מקשה את הניהול של חיי חברה ומשפחה שגרתיים, במציאות שהחירום הוא השגרה בה. המראות הקשים ששוטרים נחשפים להם בעבודתם מייצרים לא פעם לחץ, שחיקה וסממנים פוסט-טראומטיים,³⁸ ואלה מייצרים סיכון מוגבר לשימוש בכוח שלא כדוין.³⁹ הפער בין הרגשת השליחות המקורית שעזימה התגייסו השוטרים למשטרה ובין מיעוט האמצעים העומדים לרשותם יוצר בהם תפיסת עולם צינית, וזו מסייעת להם להתמודד עם הקושי ועם התסכול הנלווים לעבודתם.⁴⁰

Ellwyn R. Stoddard, *Informal Code of Police Deviancy: A Group Approach to Blue-Coat Crime*, 59 J. CRIM. L. & CRIMINOLOGY 201 (1968) 34

"הארי המזוהם" הוא סרט אמריקני משנות השבעים, אשר מתאר שוטר שנאלץ להתמודד עם המתח בין שאיפתו להשגת צדק (לכידת רוצח סדרתי) ובין המגבלות שהחוק מטיל עליו. להרחבה ראו: Carl B. Klockars, *Dirty Harry Problem*, in MORAL ISSUES IN POLICE WORK: 55 (Michael Feldberg & Frederick Elliston eds., 1985) 35

Gofen, לעיל ה"ש 19. 36

William A. Westley, *Violence and the Police*, 59 AM. J. SOCIOL. 34, 37 (1953). 37

ראו את מאמרם של דני חורש ואח' "שיטור קשוב": (Mindful Policing): אפיק חדש ומבטיח לחיזוק חוסנם ורווחתם הנפשית של שוטרים בישראל" משפט ומשטרה, לעיל ה"ש 8, בעמ' 359. 38

שם, בעמ' 363. 39

ARTHUR NIEDERHOFFER, *BEHIND THE SHIELD: THE POLICE IN URBAN SOCIETY* (1967) 40

גם החשדנות היא חלק מאישיותם המקצועית של השוטרים: חוסר הוודאות בנוגע למקור הסיכון האפשרי לחייהם מעצים אותה, כמשמרת וגם מחוצה לה. החשדנות זוכה לעידוד גם בזמן הכשרתם, ככלי עבודה חשוב עבורם.⁴¹ החשדנות התמידית שהם נדרשים לגלות כלפי סביבתם מביאה בהדרגה לכידוד ולריחוק שלהם מן הציבור, ולעיתים גם לגילוי ניכור כלפי אזרחים שאינם מבינים את עבודתם ואת הסכנות ששוטרים מגינים עליהם מפניהן מדי יום ביומו.⁴² שוטרים רואים תדיר במשטרה את "הקו הכחול הדק", המפריד בין החברה ובין הכאוס העלול להתרחש בהיעדרה.⁴³ גם מפקדיהם נתפסים בידי השוטרים כמי שאינם מבינים את הקשיים אשר הם מתמודדים עימם ברחוב, בשל מחויבותם המוגברת לציבור ולפיקוד הבכיר.⁴⁴

המראות הקשים, המשמרות המרובות והאינטנסיביות, הדילמות הרבות שהם נדרשים להתמודד עימן מדי יום ביומו, החשדנות המתעצמת והרגשת הניכור מהחברה – כפי שסקרנו לעיל, יוצרים הרגשת לכידות ושותפות גורל של השוטרים עם עמיתיהם ומשמשים נדבכים חשובים לבנייתה ולביסוסה של אחווה בין השוטרים. אחווה זו מעניקה להם חוסן רגשי אל מול הקשיים שבעבודתם ותמיכה בשעות קשות וכן משפרת את יכולתם לפעול כצוות מגובש. עם זאת, לצידה מצויים גם הקשרים שליליים, כאשר רוח הצוות והנאמנות ההדדית גוברת על חובת הציות לחוק,⁴⁵ ומייצרת כחלק מתת-התרבות של המשטרה את "חומת השתיקה הכחולה" (The blue wall of silence). חומה זו מובילה להסתרת התנהגות אשר נוגדת את הדין המשמעתי או הפלילי של השוטר בידי עמיתיו מפני מפקדיו, לתמיכה שקרית בעמיתים בשעת חקירה ולהוקעת מי שאינם מגלים סולידריות דומה כלפי שוטרים עמיתים.⁴⁶ על רקע זה יש לבחון שתי תכונות אחרות אשר מאפיינות את התרבות הארגונית של המשטרה והן מרכזיות למחקר זה: הגזענות והגבריות. נפתח בגזענות, שעצם הדיון בה משמש חומר בערה נפוץ לדיונים באקדמיה, בפוליטיקה ובתקשורת כאחת. הטענה בדבר קיומה של גזענות במשטרה ניצבת במרכזו של דיון אקדמי נרחב בהיקפו,⁴⁷ אשר ארבעה מופעים

41 REINER, לעיל ה"ש 24, בעמ' 121-122.

42 לגישה מעין זו ראו את דוח ועדת החקירה בפרשת רודני קינג: REPORT OF THE INDEPENDENT COMMISSION ON THE LOS ANGELES POLICE DEPARTMENT 99-100 (1991), שם נאמרו בין היתר הדברים האלה: "The police department divides everybody into two categories: blue and everyone else".

43 שם, בעמ' 120.

44 JEROME H. SKOLNICK & JAMES J. FYFE, ABOVE THE LAW: POLICE AND THE EXCESSIVE USE OF FORCE 97-98 (1993).

45 שם, בעמ' 92.

46 שם, בעמ' 13.

47 מאריה (מאקי) הברפלד "הכשרה לשיטור שווייני במציאות בלתי-שוויונית" שיטור בחברה משוסעת 131, 131-136 (אורי גופר וגיא בן-פורת עורכים) (2013) (הספר להלן: שיטור בחברה משוסעת); Brad W. Smith & Malcolm D. Holmes, *Community, Accountability, Minority Threat, and Police Brutality: An Examination of Civil Rights Criminal Complaints*, 41 CRIMINOLOGY 1035, 1035-1036 (2003); Richardson L. Song, *Police Use of Force*, in ACADEMY FOR JUSTICE, A REPORT ON SCHOLARSHIP AND CRIMINAL JUSTICE REFORM 1-3

שונים שלה מוצגים בו: שיטור יתר, המתאפיין במעצרים וחיפושים רבים מאלה שמופנים כלפי קהילת הרוב;⁴⁸ שיטור חסר, המתאפיין בהקצאת משאבים וכוח אדם מועטים מהנדרש במשטרה לטיפול בבעיות שקהילות המיעוטים מתמודדות איתן;⁴⁹ ייצוג חסר של שוטרים מקבוצות המיעוט במשטרה;⁵⁰ והפעלת כוח פסול כלפי חברי קבוצות מיעוט.

מערכת יחסים טעונה ומתמשכת בין חברת הרוב ובין קבוצת המיעוט משפיעה על היחסים בין קבוצת המיעוט ובין המשטרה ותשפיע על מופיעיהם של ארבעת המאפיינים שפירטנו לעיל כחלק ממנה. כך למשל השפיעה העבדות בארצות הברית השפעה מכרעת על מערכת היחסים בין המשטרה ובין הקהילה האפרו-אמריקנית. הכאתו של האזרח רודני קינג בידי שוטרים ממשטרת לוס אנג'לס רק חשפה את עומק השסע המפלג זה שנים ארוכות חברה זו.⁵¹ באירלנד לעומת זאת היה לשסע הדתי תפקיד מרכזי במערכת היחסים בין המשטרה

(Erik Luna ed., 2017); Badi Hasisi & Ronald Weitzer, *Police Relations with Arabs and Jews in Israel*, 47 Br. J. CRIMINOL. 728 (2007); Ronald Weitzer, *Police Race Relations*, in THE OXFORD HANDBOOK FOR POLICE AND POLICING (Robert J. Kane & Michael Dean Reisig eds., 2014).

Barbara Perry, *Nobody Trusts Them! Under-and Over-Policing Native American* 48
Satzewich & Shafir של *Communities*, 14 CRITICAL CRIM. 411, 430-432 (2006)
שוטרים שרואיינו (לרבות כאלה המשתייכים לקבוצת מיעוט) טענו כי מה שמוגדר פרקטיקה
גזענית הוא שיקול מקצועי מאוזן, אשר לפיו המראה האתני של האזרח הוא חלק ממכלול
השיקולים שהדעת ניתנת להם בהחלטתם אם להתערב באירוע מסוים. Vic Satzewich &
William Shaffir, *Racism versus Professionalism: Claims and Counter-claims about*
Racial Profiling, 51 CAN. J. CRIMINOL. & CRIM. JUSTICE 199 (2009)
גיא בן-פורת ופני יובל "המשטרה והמיעוט הערבי בישראל" שיטור בחברה משוסעת, לעיל 49
ה"ש 47, בעמ' 261, 264-265, Perry; שם, בעמ' 422-424.

UK National Statistics, *Police workforce, England and Wales: 31 March 2015* (Jul. 50
.16th, 2015), <https://bit.ly/3wHe3yV>

SKOLNICK & FYFE, לעיל ה"ש 44. נקודת המוצא של ספר זה היא סיפורו של רודני קינג, אזרח 51
אפרו-אמריקני, שארבעה שוטרים ממשטרת לוס אנג'לס עצרו והכו באפריל 1992. האירוע
תועד במצלמת וידאו של אדם שמתגורר באזור, והסרט שודר בטלוויזיה כעבור ימים מספר.
חבר מושבעים שלא היה בו שום אדם שחזר זיכה את השוטרים, ובמהומות שפרצו לאחר הזיכוי
(Police riots) נהרגו יותר משישים אנשים, כ-2,300 נפצעו, ואלפי בתי עסק נבזזו. במשפט
חוזר שנערך לשוטרים הורשעו שניים מן הארבעה ונדרונו לשנתיים וחצי מאסר. קינג זכה
כתביעה נזיקית שהגיש נגד עיריית לוס אנג'לס. 27 שנים לאחר מכן, במאי 2020, עצר שוטר
במיניאפוליס את ג'ורג' פלויד, גם הוא אזרח אפרו-אמריקני. עוברי אורח תיעדו את השוטר
לוחץ בכרכו על גרונו של פלויד עד שזה חדל לנשום. הפעם הופצה התמונה ברשתות החברתיות
במהירות, והמהומות פרצו מייד לאחר מכן, בשל זיכוי, כמו בעניינו של קינג. כתב אישום בגין
רצח הוגש נגד השוטר וגם נגד שלושה שוטרים שנמצאו לצידו ולא התערבו בנעשה. לעיון
כתב האישום ראו: <https://bit.ly/3fWQDQd>.

לחברה.⁵² כאשר קהילת הרוב חושדת שקהילת המיעוט היא סיכון ביטחוני או פלילי, מערכת היחסים בין המשטרה לקהילת המיעוט מוקצנת.⁵³ קשה להפריז במידת יכולתו של שיטור מפלה לרעה לפגוע במשטר דמוקרטי.⁵⁴ כוחה הרב של המשטרה, שיקול הדעת הרחב של השוטרים וניסיון העבר של גברים צעירים מקבוצות מיעוט במפגש עימם עשויים לעורר הרגשת ניכור שלהם ממערכת אכיפת החוק ומן החברה כולה. לדברי Janet Chan, לא כוונתו האמיתית של השוטר חשובה בעיניהם, כי אם הרגשת חוסר הצדק וחוסר הביטחון שהם מרגישים מלכתחילה במפגש עימו.⁵⁵ רכיב חשוב אחר שמשפיע על התרבות הארגונית של המשטרה קשור בתפיסות ובתסריטים תרבותיים בנוגע לגבריות. רובו המכריע של כוח האדם במשטרה מורכב מגברים, גם במדינות החותרות לשוויון מגדרי. על אף התרחשותם של שינויים מהותיים בחברה ובתרבות, הדימוי המצ'ואיסטי של המשטרה נותר בעינו, ובהרכבה המגדרי חל אומנם שינוי, אך זה מצומצם בהיקפו: על אף שמספר השוטרות גדל מאז שנות השבעים בהתמדה, עדיין אין הוא עולה על שלישי מכוח האדם (ולרוב הוא נמוך מכך); נשים עודן נתקלות בתקרת זכוכית (כחולה, במקרה זה) בסולם הפיקוד; ומספרן נמוך יותר בתפקידי השטח.⁵⁶ עיצובה המגדרי של המשטרה, הבא לידי ביטוי הן בכוח האדם שלה והן ביעדיה ובדרכי עבודתה, מבוסס על תפיסתה כמצריכה תכונות אשר מזוהות עם גבריות, כגון תוקפנות, עצמאות, שליטה ויכולות גופניות מצוינות, לרבות היכולת להשתמש בכוח.⁵⁷ גברים, כפרטים, נתונים בה לחץ מתמיד לשאוף לצורת גבריות הגמונית זו. לדברי אן מקגינלי, לא רק לתפיסות גזעניות, כי אם גם לאמונות תרבותיות מגדריות יש תפקיד מכריע ברגע ההחלטה להפעיל כוח, והוא בא לידי ביטוי בהתנגשות בין הפגנת התנהגויות גבריות מצד שוטרים וקרבנותיהם.⁵⁸ רכיבים של תפיסת הגבריות ההגמונית, לצד רכיבים מעבודת

- 52 גראהם אליסון "מתווה לשיטור דמוקרטי בכל מקום בעולם? רפורמה במשטרה, שינוי פוליטי ופתרון סכסוכים בצפון אירלנד", *שיטור בחברה משוסעת*, לעיל ה"ש 47, בעמ' 155; RONALD J. WEITZER, *POLICING UNDER FIRE: ETHNIC CONFLICT AND POLICE-COMMUNITY RELATIONS IN NORTHERN IRELAND* (1995).
- 53 להרחבה בנושא ראו: Jackson Arrick & Alynna Lyon, *Policing after Ethnic Conflict: Culture, Democratic Policing, Politics, and the Public*, 24 *POLICING* 563 (2001); Joshua B. Hill, *Conflict Policing: Policing in a Time of War*, 20 *INT. CRIM. JUSTICE REV.* 384 (2010).
- 54 Ian Loader, *Policing, Recognition, and Belonging*, 605 *ANNALS AM. ACAD. POL. & SOC. SCI.* 201 (2006).
- 55 Janet Chan, *Racial Profiling and Police Subculture*, 53 *CAN. J. CRIMINOL. & CRIM. JUSTICE* 75 (2011). *כן ראו*: Loader, *שם*, בעמ' 201-221.
- 56 *ראו*: Tim Prenzler & Georgia Sinclair, *The Status of Women Police Officers: An International Review*, 41 *INT. J. L. CRIME & JUSTICE* 115 (2013); Helem H. Yu, *An Examination of Women in Federal Law Enforcement: An Exploratory Analysis of the Challenges They Face in the Work Environment*, 10 *FEM. CRIMINOL.* 259 (2014).
- 57 רייווין קונל גברויות 101-105 (עודד וולקשטיין מתרגם 2009).
- 58 אן ס' מקגינלי "שיטור והתנגשות הגברויות" *עיוני משפט* לט 497, 515-516 (2016).

השיטור, יוצרים מסגרת אשר נתפסת בעיני שוטרים ככזו שמעניקה להם צידוק לשימוש פסול בכוח. צעירים מקבוצות מיעוט או חזים בנורמות של גבריות, ובכללן ערעור על סמכות השוטרים או יחס כלפיהם בחוסר כבוד והוכחת גבריותם בדרך זו. שתי הקבוצות עשויות להרגיש צורך להוכיח את גבריותן ולחתור להוכחת שליטה במצב אגב שימוש בכוח, והדבר גורר הסלמה מהירה במצב.⁵⁹ מקגינלי מציעה כמה צעדים לביטול השפעת רכיב הגבריות על הפעלת כוח שלא כדין מצד שוטרים, לרבות בחינת האפשרות להכשרת שוטרים אשר מתמקדת בביטול מגדור כוחות המשטרה ובצמצום התנהגויות ותגובות "גבריות" מצידם.⁶⁰ כל אלו הם רכיביה של התרבות הארגונית, הסוללים, יחד ולחוד, את הדרך לשימוש בכוח פסול בידי שוטרים. לצידם, קיימים מחקרים אשר מצביעים על שלושה גורמים אחרים שעשויים להביא לשימוש בכוח שלא כדין בידי שוטרים: מאפייני אירוע מסוים שהוא מטפל בו, מאפייני הסכיבה שהאירוע מתרחש בה ומאפייניו האישיים של השוטר.

המחקרים העוסקים במאפייני האירוע עצמו מתמקדים במפגש בין השוטרים לאזרחים; למשל, מי מהם יום אותו ואיזה יחס גילו האזרחים כלפי השוטרים. בהקשר זה נמצא כי במפגשים שהשוטרים יוזמים קיים סיכוי גדול יותר להפעלת כוח.⁶¹ עוד נמצא כי גילוי יחס לא מכבד כלפי השוטרים – הפגנת זלזול או שימוש בשפה מעליבה – אינו מגביר בהכרח את הסיכויים להפעלת כוח מצד השוטרים.⁶² אולם אכן, מעשים שנתפסים בעיני השוטרים ככאלו המשמשים לחתירה תחת סמכותם מגדילים את הסיכוי להפעלת כוח פסול מצידם ומשפיעים גם על מידת חומרתו.⁶³ מלבד זה, הסיכוי שהשוטרים יפעילו כוח, גבוה יותר גם במקרים שקיים עימות גלוי בין אזרחים בעת הגעת השוטרים לזירת האירוע.⁶⁴

מחקרים אחרים מתמקדים במאפייני הסכיבה אשר השוטרים פועלים בה ובמאפייני האזרחים שהם פוגשים או מצפים (בצדק או שלא בצדק) לפגוש בסכיבה זו. מרבית המחקרים הללו מבוססים על תצפית שכחלק ממנה התלוו החוקרים לשוטרים ובחנו את שגרת עבודתם. אולי במפתיע, בכמה ממחקרים אלו נמצא כי שוטרים יפעילו כוח באופן תדיר יותר במרחב הציבורי דווקא, ולא במרחב הפרטי.⁶⁵ מלבד זה, לפי מחקרי תצפיות מסוימים, סביר יותר ששימוש פסול בכוח יתרחש בנוכחותם של כמה עדים.⁶⁶

אפשר לנסות להסביר ממצאים אלה בכך ששוטרים באים במגע עם אזרחים רבים יותר במרחב הציבורי, שכן מספר הנחקרים והעצורים במתקני המשטרה מוגבל, ומגיעים במרחב הציבורי מאופיינים במתח גבוה יותר, שכן המפגש עם השוטר בדרך כלל אינו צפוי. גם הפעולות המתבצעות במרחב זה, כמו עיכוב חשוד או שמירה על הסדר הציבורי אף מעוררות,

59 שם, בעמ' 515-523.

60 שם, בעמ' 541.

61 William Terrill & Stephen D. Mastrofski, *Situational and Officer-based Determinants of Police Coercion*, 19 JUSTICE Q. 215, 239-240 (2002). (להלן: Terrill & Mastrofski).

62 שם, בעמ' 239-240.

63 Alpert, לעיל ה"ש 3.

64 Terrill & Mastrofski, לעיל ה"ש 61; Bayley & Garofalo, לעיל ה"ש 17.

65 Eric C. Riksheim & Steven M. Chermak, *Causes of Police Behavior Revisited*, 21 J. CRIM. JUSTICE 353, 357 (1993).

66 Worden, *The Causes of Police Brutality*, לעיל ה"ש 13, בעמ' 165-181.

מטבען, התנגדות רבה יותר מפעולות כמו חקירה. נוסף על כך, גם תאוריית שימור הסמכות עשויה לספק הסבר לממצאים הללו. לפי תאוריה זו, תקריות בין שוטרים לאזרחים צריכות להיבחן על רקע פעולות הגומלין בין הצדדים. ככל שהתנהגות האזרחים משקפת פגיעה גדולה יותר בסמכות השוטרים, יגברו הסיכויים לשימוש פסול בכוח מצד האחרונים.⁶⁷ בהחלט אפשר להניח שאינטראקציות מסוג זה גוברות במרחב הציבורי.

השמרנות, המאפיינת אנשי משטרה, נמצאת בקורלציה חיובית עם תפיסות סטראוטיפיות של שוטרים כלפי מיעוטים,⁶⁸ אם כי חשוב להדגיש כי התפיסות הסטראוטיפיות ששוטרים מפגינים כלפי חוץ אינן משקפות בהכרח את התנהלותם בפועל.⁶⁹ Bayley & Mendelsohn טענו במאמר משנת 1968 (שכמו רבים מן המחקרים על התרבות הארגונית של המשטרה, מסקנותיו בעיני עומדות): "האם שוטרים הם בעלי דעות קדומות? התשובה היא כן, אבל רק מעט יותר מאשר הקהילה כולה. שוטרים משקפים את הדעה הרווחת בקרב רוב האוכלוסייה כלפי מיעוטים."⁷⁰

אם כך, גם אם עמדותיהם של שוטרים כלפי קבוצות מיעוט אינן שונות מן הנורמה המקובלת בחברה, התנהגותם כלפי קהילות מיעוט מושפעות מטיב עבודתם: המגע התכוף בינם ובין קהילות המיעוט וכן הסמכויות הרחבות המוקנות להם יוצרים מערכת יחסים טעונה פוליטית וחברתית. זאת ועוד, שיעור השתתפותן הגבוה של קהילות מיעוט במחאות ובהפרות סדר מגביר את החיכוך בינן ובין המשטרה, והדבר מגביר את הסיכון לשימוש בכוח, כדין ושל א כדין.⁷¹

עוד עולה מהמחקר הקיים כי גברים צעירים, ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, הם מושאי העיקריים של השימוש בכוח בידי שוטרים,⁷² וכי שוטרים משתמשים בשימוש רב יותר בכוח בשכונות המאופיינות בשיעורי פשיעה גבוהים או שאפשר לאפיין אותן כמוחלשות מסיבות

67 GEOFFREY P. ALPERT & ROGER G. DUNHAM, UNDERSTANDING POLICE USE OF FORCE 170-187 (2004).

68 Chaney Cassandra & Ray V. Robertson, *Racism and Police Brutality in America*, 17 J. AFR. AM. STUD. 480, 501-503 (2013). כן ראו REINER, לעיל ה"ש 24, בעמ' 119.

69 Jason R. Ingram, Terrill William & Paoline A. Eugene, III, *Police Culture and Officer Behavior: Application of a Multilevel Framework*, 56 CRIMINOLOGY 780 (2018); Robert E. Worden, *Situational and Attitudinal Explanations of Police Behavior: A Theoretical Reappraisal and Empirical Assessment*, 23 L. & SOC'Y REV. 667 (1989).

70 ובמקור: "Are policemen prejudiced? The answer is yes, but only slightly more so than the community as a whole. Policemen reflect the dominant attitude of the majority people towards minorities". DAVID H. BAYLEY & HAROLD A. MENDELSON, MINORITIES AND THE POLICE: CONFRONTATION IN AMERICA 144 (1968).

71 בן-פורת ויובל, לעיל ה"ש 49, בעמ' 261-267; גיא בן-פורת ואורי גופר "שיטור בישראל ובעולם: אתגרים משותפים, אתגרים ייחודיים" שיטור בחברה משוסעת, לעיל ה"ש 47, בעמ' 1, 14-20.

72 Riksheim & Chermak, לעיל ה"ש 65, בעמ' 372-373; Terrill & Mastroski, לעיל ה"ש 61.

אחרות.⁷³ מעניינת כשלעצמה הזיקה בין שני אלה: מחקרים מלמדים כי מאפייני השכונה שהתרחש בה האירוע משפיעים יותר ממאפייני נפגע העבירה הספציפי על סיכויי שימוש בכוח שלא כדין.⁷⁴ בארצות הברית נמצא כי השימוש בכוח ממוקד בשכונות שקיימים בהן ריכוזים גבוהים של תושבים שחורים או היספנים,⁷⁵ ואף כי בערים בהן גדל מספר האזרחים השחורים, גובר הסיכוי לירי של שוטרים בהם.⁷⁶

גם הקשר בין המאפיינים האישיים של השוטרים ובין הפעלת כוח על ידם נבחן במחקרים שונים. מכל המחקרים שאותרו עולה תמונה דומה, אשר לפיה קיים יחס הפוך, בין הגיל, הוותק וההשכלה של השוטרים ובין שימוש בכוח שלא כדין: ככל שהגיל, הוותק וההשכלה עולים, השימוש בכוח שלא כדין יורד.⁷⁷ חוקרים מצאו כי שוטרים צעירים, בעלי ניסיון מקצועי מועט, יגלו אמפתיה מעטה וייצרו עם אזרחים קשר טוב פחות משוטרים ותיקים.⁷⁸ מנגד, הקשר בין הגזע או המוצא של השוטרים ובין שימוש שלהם בכוח מובהק הרבה פחות.⁷⁹ אם כך, המחקר הקיים בעולם מצביע על התרבות הארגונית, לצד מאפייני האירוע, מאפייני הסביבה ונתוניו האישיים של השוטר עצמו, כבעלי השפעה מכרעת על הסיכוי לשימוש בכוח פסול. כעת נפנה לבחון את הסוגיה, על רכיביה השונים, כפי שהיא באה לידי ביטוי במשטרת ישראל.

-
- William Terrill & Michael D. Reisig, *Neighborhood Context and Police Use of Force*, 73
40 J. RES. CRIME & DELINQ. 291 (2003)
- Riksheim & Chermak, לעיל ה"ש 65, בעמ' 373. במחקר זה נאספו ונבחנו נתונים ממחקרים
רבים שנערכו בשנים 1980-1993, אגב השוואתם לנתונים של מחקר מקיף דומה שערך Sherman,
שבו אסף ובחן נתונים מהשנים 1959-1978. ראו: Lawrence W. Sherman, *Causes of Police*
Behavior: The Current State of Quantitative Research, 17 J. RES. CRIME & DELINQ. 69
(1980).
- Kim M. Lersch et al., *Police Use of Force and Neighbourhood Characteristics: An*
Examination of Structural Disadvantage, Crime, and Resistance, 18 POLIC. & SOC. 282
(2008).
- David Jacobs & Robert M. O'Brien, *The Determinants of Deadly Force: A Structural*
Analysis of Police Violence 103 AJC 837 (1998)
- Eugene A. Paoline, III & William Terrill, לעיל ה"ש 17, בעמ' 3-6; Bayley & Garofalo
Police Education, Experience, and the Use of Force, 34 CRIM. JUSTICE & BEHAV. 179
(2007); Terrill & Mastrofski, לעיל ה"ש 61.
- Bayley & Garofalo, שם.
- Ivan Y. Sun & Brian K. Payne, *Racial Differences in Resolving Conflicts: A Comparison between Black and White Police*
Officers, 50 CRIME & DELINQ. 516 (2004)

ב. סקירה היסטורית וחברתית של שימוש בכוח שלא כדין במשטרת ישראל

משטרת ישראל היא משטרה לאומית ריכוזית, כלומר פועלת כמקשה אחת ואינה מפוצלת לתתי-ארגונים. נכון לשנת 2020 משרתים בה 32,000 איש.⁸⁰ כמו משטרות אחרות בעולם, המשרתים במשטרה הם בעיקר גברים (76%).⁸¹ הפעלת כוח המשטרה בישראל מעוגנת בכמה מקורות שונים.⁸² הפקודה המרכזית המסמיכה את השוטר להפעלת הכוח היא פקודת סדר הדין הפלילי, אשר מעניקה בסעיף 19 סמכויות הפעלת כוח במקרים של מעצר, לרבות ריסון העצור וסיכול בריחתו.⁸³ אולם סמכות זו מוגבלת על ידי עקרון הפגיעה המזערית:⁸⁴ נדרש ניסיון להשגת הסכמת האזרח תחילה; והפעלת כוח כפופה לזכויות היסוד המרכזיות ולמבחני המידתיות החוקתיים, שנדונו לא פעם בפסיקה.⁸⁵ נוהלי המשטרה בתחום זה טרם נחשפו עד היום.⁸⁶ ממחקרים קודמים עולה כי אופי העבודה במשטרה (המשאבים העומדים לדידי השוטרים, הניסיון שלהם במשטרה, היקף העבודה ועוד) עשוי להשפיע על שימוש בכוח שלא כדין. מלבד זה, על השוטרים במשטרת ישראל חל איסור להתאגר. איסור זה עשוי להשפיע לא רק על תנאי העסקתם של השוטרים⁸⁷ אלא גם על הנטייה לשימוש בכוח שלא כדין: ראשית,

- 80 "שקיפות נתוני שוטרים לשנת 2019" אתר משטרת ישראל <https://bit.ly/3uGv6PT> (9.10.2020).
- 81 בשנת 2019 שירתו במשטרת ישראל 9,283 שוטרים ו-22,812 שוטרים, שם. לדין במצב בישראל בנושא זה ראו: טל גוטפריד-עוז ועוזי ששון "שילוב נשים במשטרת ישראל" העיקר במחקר Erella Shadmi, *Female Police Officers in Israel: Patterns of Integration and Discrimination*, 13 FEMINIST ISSUES 23 (1993).
- 82 עמיקם הרפז ומרים גולן **משפט ושיטור: זכויות אדם וסמכויות משטרה** 473-489 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2018). ראו גם התייחסות לנושא בקודר האתי של השוטרים, הקובע כי יש להשתמש בכוח שימוש מוצדק ומידתי, בעוצמה הנדרשת ובאיפוק הראוי ובגבולות הסמכות. את הקוד אפשר למצוא בקישור: <https://bit.ly/3s7Zi4V>.
- 83 ס' 19 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969. ראו גם את פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971: ס' 4(א)3 (שימוש בכוח סביר לצורך הצלת הנפש או הרכוש), וס' 90ד(ה) (שימוש בכוח סביר באירוע חירום אזרחי).
- 84 הרפז וגולן, לעיל ה"ש 82, בעמ' 206-208.
- 85 ע"פ 57/53 גולד נ' היועץ המשפטי, פ"ד ז 1126 (1953); ע"פ 486/88 אנקונינה נ' התובע הצבאי הראשי, פ"ד מר(2) 353, 372 (1990); בג"ץ 2478/05 עזבון דהן נ' מדינת ישראל (נבו 3.12.2009); ע"פ 8133/09 מזרחי נ' מדינת ישראל (נבו 21.7.2010); הרפז וגולן, לעיל ה"ש 82, בעמ' 206-213.
- 86 בשנת 2018 הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה לבג"ץ בדרישה להורות למשטרה לחשוף את הנהלים שלפיהם היא פועלת, עת"מ (מחוזי י-ם) 65106-07-18 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל (נבו 28.6.2020). בעקבות העתירה פרסמה המשטרה ביוני 2020 פקודת מטא"ר "עבודת המטה לגיבוש ולפרסום נהלים" (1.2.2001), אך טרם פרסמה את הנהלים עצמם.
- 87 כך לדוגמה במרבית מדינות מערב אירופה, וגם בארצות הברית קיימות התארגנויות שוטרים. להרחבה בנושא זכות ההתאגדות במשטרה: נעמי לבנקרון "אהיה אני המרטין לותר קינג של

אית-שלום עבור שעות נוספות ואפשרות להכרזה על "שלדי" (מעבר לעבודה של כל המשטרה במצב חירום ל-12 שעות ביום) יוצרים תסכול רב בקרב השוטרים ומעצימים את השחיקה בקרבם. שנית, תנאים אלה מגדילים את היקף ההתפטרויות, והדבר מוביל לאובדן ניסיון רב. נוסף על כך, כוח המיקוח של שוטרים כלפי מפקדיהם מועט, גם בנוגע לסוגיות שלדעתם מהותיות לכיטחונם.⁸⁸ לפיכך יציאה לשטח אגב שימוש בצידור פגום או בכוח אדם שאינו מספק עשויה להגביר את הרגשת האיום שלהם. נוסף על כך, בישראל, כמו במדינות אחרות, שיעור הלחץ והשחיקה בקרב שוטרים גבוה מן הממוצע באוכלוסייה, אך המחקרים בתחום זה מעטים.⁸⁹ כמצוין בפרק הקודם, כל הגורמים האלה – השחיקה, הרגשת האיום ואובדן שוטרים ותיקים – משמשים רקע לשימוש בכוח שלא כדיון.

טענות בנוגע לשימוש בכוח פסול הופנו כלפי משטרת ישראל עוד משנותיה הראשונות,⁹⁰ לצד טענות על קיומה של "חומת שתיקה כחולה" שנועדה להסתירה.⁹¹ עם זאת, דיון ציבורי נוקב על אודותיה, שאינו ממוקד בפרשה נקודתית, החל רק בשנות השבעים.⁹² תרמו לכך, בין היתר, השפעותיה החברתיות והפוליטיות ארוכות הטווח של מלחמת יום הכיפורים על חילופי השלטון שנלוו לה; עליית המודעות לזכויות אדם בחברה הישראלית; מחאת הפנתרים

משטרת ישראל': איסור ההתארגנות על שוטרים בישראל והשפעתו על זכויותיהם כעובדים" **עבודה, משפט וחברה** טז 27 (2020).

88 שם.

89 איילה מלאך-פיינס וג'ורא קינן **לחץ ושחיקה בעבודת שוטרי משטרת ישראל** (לשכת המדען הראשי, המשרד לביטחון פנים 2003); איילה מלאך-פיינס וג'ורא קינן **לחץ ושחיקה בעבודת שוטרי משמר הגבול** (לשכת המדען הראשי, המשרד לביטחון פנים 2003).

90 עיקר הדיון הציבורי בנושא בעשור הראשון התקיים בנוגע לפרשיות מרכזיות, כגון שביתת הימאים, פרשת ג'לאמי או אירועי ואדי סאליב. הדיווח על אודות הפעלת כוח שלא כדיון בידי שוטרים בעיתוני האופוזיציה, ובעיקר "קול העם" ו"על המשמר" היה אינטנסיבי הרבה יותר מאשר בעיתונים אחרים. ראו למשל את הביקורת שנמתחה בעיתונים אלה על התנהלותו של מג"ב בנוגע לאוכלוסייה הערבית בשנות החמישים: יוסף אוהיון "מערך השיטור של משמר הגבול ביישובי הספר בשנים 1953-1956: בין משימתיות ביטחונית לפעולות אורחיות וחברתיות" **משטרה והיסטוריה** 2, 48, 58 (2020).

91 תרבות השקר היא בת לווייה קבועה לשימוש בכוח שלא כדיון, אך מורכבות הנושא מצדיקה דיון נפרד. לכמה התייחסויות כלליות אליה במשך השנים ראו למשל את דו"ח ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עזירי המחנה בג'לאמה 7 (ארכיון הכנסת, 3.8.1951); מ"ח 3032/99 ברנס נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(3) 354 (נבו 14.3.2002); תפ"ח (מחוזי ת"א) 4063/98 הררי נ' מדינת ישראל (נבו 14.2.2000). ראו גם את דבריה של בלה וינשטוק, שעמדה בראש מדור חקירות פנים של המשטרה, בריאיון משנת 1994: "עשרה שוטרים יעידו לטובת שוטר שהכה וכולם יודעים את האמת. שוטרים מפברקים ראיות או לא מוסרים גירסה שלמה ואמיתית בבתי המשפט. כך הם גדלים במערכת". טל בשן "וינשטוק משחררת ניצרה" **מעריב סופשבוע** 10.6.1994, 17.

92 ראו למשל: ראובן שפירא "סיפורו של תיק-עלילה על אלימות שוטרים" **דבר** 15.5.1981, 17; אילן בכר "שיפוט אלימות שוטרים – לבתי-משפט אורחיים" **מעריב** 22.7.1985, 8; אמיר גילת "1500 תיקים נגד שוטרים נסגרו אשתקד" **מעריב** 24.3.1989, 7.

השחורים, שהופנתה בין היתר כלפי הפעלת כוח שלא כדין של שוטרים;⁹³ וחשיפת כמה הרשעות שווא שהתקבלו בתקופה זו, אגב שימוש בכוח שלא כדין,⁹⁴ אשר תרמו להפניית הזרקור גם אל המתרחש בחדרי החקירות. גזרי דינם של שוטרים אשר הוגש נגדם כתב אישום הדגישו את חומרת העבירה ואת פגיעתה הקשה באמון הציבור במשטרה.⁹⁵ נוסף על כך, מינויה של המשטרה לטיפול בנושא ביטחון הפנים מאז שנת 1974 והסע: הלאומי והביטחוני העמוק בישראל עוררו חשדנות מוגברת בקרב שוטרים בנוגע לחברה הערבית ולמיליטריזציה מוגברת בשורותיה של המשטרה. על כפל התפקידים של משטרת ישראל (שיטור וביטחון פנים) נמתחה בעבר ביקורת, בטענה ששיטור ביטחון פנים פוגע במשאבים שאפשר להקצות לשיטור האזרחי, והן משום שהמיומנויות הנדרשות מלוחמים וממשרתי ציבור שונות זו מזו וקיים סיכון לא מבוטל כי שיטות שיטור מיליטריסטיות תופעלנה כלפי אזרחים.⁹⁶ בהמשך הדברים נראה כי בעקבות כל אלה הופנה השימוש בכוח שלא כדין בעיקר לעבר האזרחים הערבים.

מסוף שנות השבעים ואילך מונו כמה ועדות לבדיקת שימוש פסול בכוח במשטרה: בשנת 1979 בדקה ועדת סירוטה איתן שימוש פסול בכוח בעת חקירה ומעצר של חשודים;⁹⁷ בשנת 1993 פרסם מבקר המשטרה אברהם אדן דוח על טיפול הארגון בשימוש פסול בכוח בשורותיו;⁹⁸ בשנת 1993 מונתה ועדת קרמניצר לדון בנושא,⁹⁹ ולבקשתה ערך הקרימינולוג מנחם אמיר סקירה מקיפה של מחקרים על שימוש פסול בכוח במשטרה;¹⁰⁰ בשנת 2000

93 דבורה ברנשטיין "הפנתרים השחורים: הסיפור האישי והקולקטיבי כמעשה פוליטי וכזירת פוליטיזציה" ישראל/פלסטין – מחקרים בעקבות מסעו המדעי של ברוך קימרלינג 257 (אור שלינגר, גדי אלגזי וירון אזרחי עורכים) (2017).

94 עניין ברנס ועניין מע"צ, לעיל ה"ש 91. ראו גם: רונן ברגמן "שיקרנו, היכינו, פיברקנו. כולם ידעו ושתקו" ידיעות אחרונות – מוסף לשבת 25.1.2002, 4.

95 ע"פ 64/86 אשש נ' מדינת ישראל (נבו) 31.12.1986.

96 Sergio Herzog, *Militarization and Demilitarization Processes in the Israeli and American Police Forces: Organizational and Social Aspects*, 11 POLIC. & SOC. 181 (2001); David Weisburd, Tal Jonathan & Simon Perry, *The Israeli Model for Policing Terrorism*, 36 CRIM. JUSTICE & BEHAV. 1259 (2009). עמיקם הרפז "משטרת ישראל: אכיפת חוק, שירות לציבור וביטחון פנים – סקירת ספרות" העיקר במחקר 8, 46 (2018). ראו גם: יניב קובוביץ "משטרת פוסט אינתיפאדה: איזו משטרה תקבל ישראל בסוף גל האלימות" הארץ 6.11.2015.

97 דוח הוועדה לא פורסם, אך אזכורים על אודותיה אפשר למצוא בדוחות שפורסמו מאוחר יותר, של ועדת קרמניצר ושל מבקר המשטרה אברהם אדן וכן בספרו של פנחס יחזקאלי **מבוא ללימודי משטרה ושיטור** 82 (2004).

98 משרד המשטרה דוח בקורת מבקר משרד המשטרה בנושא הטיפול המערכתי בתופעת אלימות שוטרים (1993). בדו"ח הוזכרה תגובת המשטרה, שהיא "שוללת את התיזה המרכזית הטוענת כי שורש הרע בטיפול באלימות שוטרים נעוץ בתרבות הארגונית של מ"י". שם, בעמ' 68.

99 משרד המשטרה דין וחשבון הוועדה בנושא הטיפול המערכתי באלימות שוטרים (1994).

100 אמיר, לעיל ה"ש 12.

מונתה ועדת אור. זו עסקה בין היתר בשימוש פסול בכוח כנגד גל המחאות של ערביי ישראל באותה השנה.¹⁰¹

אף שכותבי הדוחות הגיעו מתחומים שונים – שופטים, אנשי אקדמיה או במקרה של אברהם אדן איש צבא שהתגייס למשטרה – התמונה שנשקפה הייתה דומה והתמקדה בהקשרים המבניים שבעבודת המשטרה המשמרים את השימוש בכוח שלא כדין. המלצותיהן התמקדו בעיקר באמצעים המשמעותיים והמשפטיים הנדרשים לשינוי.¹⁰² במשך השנים הזמינה המשטרה כמה מחקרים, עובדה המלמדת על עניין מסוים שלה ושל המדינה בתופעה, אך לא ברור אם יושמו ההמלצות שפורסמו בהם; ואם כן, כיצד.¹⁰³ אומנם חקירות השוטרים הועברו לגוף חיצוני, הוא המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים (מח"ש), כפי שהמליצה ועדת סירוטה-איתן, אך ספק אם היה בכך כדי לשנות את המצב.¹⁰⁴

משנות התשעים ואילך גדלה מעורבות החברה האזרחית במאבק בתופעה. ארגוני המגזר השלישי החלו להשתתף בדיוני ועדות הכנסת,¹⁰⁵ והגישו עתירות.¹⁰⁶ בוועד הציבורי נגד עינויים¹⁰⁷ קיים מאז שנת 2015 מיזם שכחלק ממנו הארגון מסייע לנפגעי עבירה זו במיצוי הליכים עם מח"ש;¹⁰⁸ ובאגודה לזכויות האזרח החל לפעול בשנת 2016 מיזם "דוקורייטס", וכחלק ממנו משתתפים מפגינים בסדנאות שניתן בהן, בין היתר, מידע על סמכויות המשטרה לפני ההפגנה ובזמן ההפגנה, על סמכויות למעצר ועיכוב מפגינים ועל מגבלות שימוש בכוח

101 דין וחשבון ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 (2003).

102 למעט ועדת קרמניצר, שהרחיבה את המלצותיה אל מעבר לתחום העונש – להדרכה וחינוך, למנגנוני המיון הנדרשים ועוד.

103 בשנת 2000 פורסם מחקר אמפירי שנערך לבקשת המשרד לביטחון פנים ועסק בהפעלת כוח שלא כדין. אברהם כרמלי ונעמה שמיר אלימות שוטרים כלפי אזרחים: דו"ח מחקר (המשרד לביטחון פנים, לשכת המדען הראשי 2000) (להלן: כרמלי ושמיר). מחקר אחר שנערך לבקשת מחלקת המשמעת של המשטרה, על טוהר המידות במערכות אכיפת החוק בעולם, פורסם בשנת 2006 והובאה בו רק סקירת ספרות בנושא הפעלת כוח שלא כדין. שמחה ב' ורנר ומינה צמח טוהר המידות במערכות אכיפת החוק בעולם ובישראל: גישות, אפיונים, מדיניות ודרכי התמודדות (המשרד לביטחון פנים, לשכת המדען הראשי 2006).

104 גיא לוריא "גירעון אחריותיות במערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל" משפט ומשטרה, לעיל ה"ש 8, בעמ' 415 Sergio Herzog, *Is there a Distinct Profile of Police Officers*; 415 Herzog, *Accused of Violence? The Israeli Case*, 28 J. CRIM. JUSTICE 457 (2000) (להלן: Herzog, *Distinct Profile*).

105 זה כמה שנים מתקיימים בוועדות הכנסת דיונים על התמודדות עם התופעה. ראו למשל: יהונתן ליש "שדולה בכנסת תרכז תלונות על אלימות שוטרים ותעקוב אחרי חקירת החשדות נגדם" הארץ 1.6.2017; יקי אדמקר "שדולה נגד אלימות שוטרים לא הוקמה – בגלל שיש שדולה בעד המשטרה" וואלה! 20.7.2017.

106 בג"ץ 4845/17 חמדאן נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 28.10.2019).

107 למידע נוסף על הארגון ראו אתר הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל (10.10.2020) <http://stoptorture.org.il>

108 ראו למשל: בג"ץ 1331/19 איינהורן נ' ראש המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים (נבו 27.5.2020); בג"ץ 9729/17 אבר-אלקיעאן נ' פרקליט המדינה (נבו 19.3.2018).

מצד שוטרים ומפגינים.¹⁰⁹ תביעות נזיקין לפיצויים הוגשו נגד המשטרה,¹¹⁰ ולעיתים גם נגד השוטרים עצמם,¹¹¹ והם חויבו בפיצוי.¹¹²

התקשורת סיקרה בהרחבה פרשיות אשר נחשדו בהן שוטרים בהפעלת כוח שלא כדין, ומאמריה סיפקו תמריץ לדיונים בכנסת על אודות הסוגיה. כך למשל בעקבות כתבה חמורה בנושא שפורסמה בעיתון "ידיעות אחרונות" בינואר 2002¹¹³ הוחלט בכנסת להעביר את נושא השימוש בכוח שלא כדין לטיפול של ועדת הפנים.¹¹⁴ נוסף על כך, במשך השנים פורסמו גם כמה דוחות של מבקר המדינה בסוגיה, ואלה התמקדו בעיקר בטיפול המערכתי בשוטרים בדיעבד, לאחר שהוגשה התלונה.¹¹⁵

שלוש קבוצות מיעוט בחברה הישראלית הפכו מזוהות כמושאי שימוש פסול בכוח משטרתי: החברה הערבית, שאירועי אוקטובר 2000 היו נקודה קיצונית, אך רק חוליה אחת בשרשרת אירועים מתמשכת במשך שנים, של מערכת היחסים הטעונה בינה ובין

- 109 לדוח האגודה בנושאים אלה ראו ספיר סלוצק עמראן, אורן זיו וקרן מנור המדריך המלא לתיעוד הפגנות (האגודה לזכויות האזרח 2016).
- 110 ראו למשל: ת"א (שלום י-ם) 8380-09 מוראר נ' ברזילי (נבו 27.9.2015); ת"א (שלום ת"א) 2027-08-07 ספיר נ' נימר (נבו 15.08.2016); ת"א (שלום י-ם) 25665-06-15 שרגא נ' ניצקנסקי (נבו 16.04.2019).
- 111 ראו: ת"א (שלום ת"א) 13100-05-13 אלעזר נ' מדינת ישראל (נבו 29.8.2017); ת"א (שלום ת"א) 3252-11-15 בימרו נ' המחלקה לחקירות שוטרים (נבו 20.2.2019). ראו גם: "שוטרי מג"ב הורשעו בהתעללות – וישלמו מכיסם" ידיעות אחרונות 18.11.2001, 10. והשוו לפסיקתו המוקדמת של בית המשפט העליון בנושא זה בעניין שוורץ: "ובאשר לאותו חלק של החלטת בית המשפט בו הוא קובע ומפתח את הרעיון כי יש לראות במעשי התקיפה כמעשי-המדינה בשל היותם מבוצעים על-ידי בני-אדם הממלאים תפקיד של שוטר או סוהר, נראה לי כי רעיון זה מוטעה ביסודו מאחר ואין לו כל סמוכין לא בחוק ואף לא בפסיקה שלנו". ע"א 358/63 מדינת ישראל נ' שוורץ, פ"ד יז 2894, 2899 (1963).
- 112 סוגיה זו מצדיקה מחקר נפרד, אך נסתפק כאן בציון העובדה כי משטרת ישראל שילמה סכומים נכרים בגין שימוש בכוח שלא כדין בידי שוטרים בשנים האחרונות: 367,345 ש"ח שולמו בשנת 2015, 1,475,188 ש"ח בשנת 2016, 7,491,949 ש"ח בשנת 2017, 3,248,921 ש"ח בשנת 2018, 2,273,360 ש"ח בשנת 2019. ראו: משטרת ישראל נתוני הנזיקין של משטרת ישראל – תמונת מצב לשנת 2019 (משטרת ישראל 2019).
- 113 ברגמן, לעיל ה"ש 94.
- 114 פרוטוקול ישיבה 280 של הכנסת ה-15, 229 (30.1.2002).
- 115 למדגם של דוחות מבקר המדינה בנושא ראו למשל: מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד 167 (2017) ("הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים"); מבקר המדינה דוח שנתי 56 א 354 (2005) ("הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים").

המשטרה.¹¹⁶ תפיסתם של אזרחים ערבים כסיכון ביטחוני¹¹⁷ יצרה מיליטריזציה מוגברת¹¹⁸ וגם שיטור יתר ושיטור חסר שלהם.¹¹⁹ הקמת המנהלת הערבית במשטרה בשנת 2016 נועדה לתת מענה לכמה מבציות אלה והובילה להגדלת מספרם של השוטרים הערבים במשטרה;¹²⁰ החברה החרדית, שחלקים ממנה התבדלו מרשויות המדינה עוד מימיה הראשונים, עדיין מתאפיינת בתת-דיווח על עבירות המתרחשות בה ובמיעוט שיתוף פעולה עם המשטרה.¹²¹ נקודת המפגש העיקרית בינה ובין המשטרה היא באירועי מחאה של המונים;¹²² וקהילת יוצאי אתיופיה, ששיטור היתר נגדה והפעלת כוח שלא כדין נגד חבריה, ובעיקר נערים וגברים צעירים, יצרו כמה מחאות רחבות בשנים 2015–2019.¹²³ פעילותה הנרחבת של המשטרה בנושא בשנים האחרונות הביאה לגידול במספרם של בני הקהילה בשורותיה,

- 116 על מערכת היחסים בין משטרת ישראל לחברה הערבית ראו: Guy Ben-porat, Fany Yuval & Shlomo Mizrahi, *The Challenge of Diversity Management: Police Reform and the Arab Minority in Israel*, 45 POL'Y SCI. 243 (2012); באדי חסיסי ויעל ליטמנוביץ' "משילות ויעילות בשיטור מיעוטים בחברות שסועות: נקודת המבט של מפקדי תחנות משטרה בישראל" **משפט ומשטרה**, לעיל ה"ש 8, בעמ' 265 (להלן: חסיסי וליטמנוביץ').
- 117 David Weisburd et al., *Terrorist Threats and Police Performance: A Study of Israeli Communities*, 50 BR. J. CRIMINOL. 725 (2010); Badi Hasisi & David Weisburd, *Policing Terrorism and Police-community Relations: Views of the Arab Minority in Israel*, 15 POL. PRACTICE & RESEARCH 158 (2014).
- 118 אראלה שדמי ארץ מאובטחת: משטרה, שיטור, והפוליטיקה של הביטחון האישי 96–102 (2012); Herzog, *Militarization*, לעיל ה"ש 96.
- 119 ריאר טיבי וסאיד תלי "לוד וטייבה: שיטור-יתר ושיטור-חסר" שיטור בחברה משוסעת, לעיל ה"ש 47, בעמ' 295. טיבי ותלי התמקדו במחקרם בערים טייבה ולוד והראו כי החברה הערבית בישראל סובלת משיטור יתר ומשיטור חסר גם יחד. בלוד באה לידי ביטוי מגמת שיטור היתר, ובטייבה – מגמת שיטור החסר.
- 120 לנתוני הגידול בשוטרים ערבים משנת 2016, ראו לעיל ה"ש 80.
- 121 בשנים האחרונות המשטרה חותרת להגברת האמון בה בחברה החרדית, בין היתר באמצעות גיוס ייעודי שלהם, מינוי דובר מיוחד של המשטרה לקהילה החרדית ויצירת קשר עם מנהיגי הקהילות. ראו למשל: טלי גורן, טלי רוטשילד ואשר מלמד "תופעת האלימות במגזר החרדי ובחינת יחסי גומלין עם המשטרה" **העיקר במחקר** 117 (2009).
- 122 גדעון ספיר "סגירת כבישים לתנועת כלי רכב בשבת" **ספר יעקב וינרוט** (צפוי להתפרסם ב-2021).
- 123 משרד המשפטים הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה – דו"ח מסכם יולי 2016 (2016) (להלן: דוח פלמור); רוני אלשיך מפכ"ל בחזית: ערכים במבחן 199–202 (2020) (להלן: אלשיך); Ofir Abu, Fany Yuval & Guy Ben-Porat, *Race, Racism, and Policing: Responses of Ethiopian Jews in Israel to Stigmatization by the Police*, 17 ETHNICITIES 688 (2016).

וכיום הוא כמעט כפול מזה שבאוכלוסייה.¹²⁴ קבוצות אלה נבדלות כמוכן זו מזו, וקיימים ביניהן פערי כוחות של ממש.¹²⁵

הקבוצות השונות מייצרות תפיסת איום שונה בקרב שוטרים כלפי המשתייכים לקבוצות אלה. ממחקר שערכו ויצמן-שגיא ושורצולד בקרב 402 שוטרים עלה כי יחסם לקבוצות המיעוט בישראל משקף מגמות אשר רווחות באוכלוסייה היהודית כלפי קבוצות אלה: האיום החמור ביותר נתפס כנשקף מצד החברה הערבית, ואחריהם, בסדר יורד, חרדים, רוסים ואתיופים.¹²⁶ על בעיה אחרת בהקשר זה, של מעצרי יתר של אזרחים ערבים, פלסטינים וזרים, מצביע מחקרו של גיא לוריא.¹²⁷

רוני אלשיך תיאר בספרו על אודות תקופת כהונתו כמפכ"ל (2015-2018) את הכוח הנתון בידי המשטרה מנקודת מבט רחבה, הרואה הן בכוח הפיזי כלפי האזרחים והן בסמכויות לסגירת כביש, לרישוי, לעיכוב או למעצר כוח בפני עצמו. גם בהטרדות מיניות בידי קציני משטרה כלפי פקודות, או עריצות בניהול ובפיקוד, הוא ראה תוצר של היעדר ריסון הכוח.¹²⁸ לפי המתואר בספרו, בעת דיון על ערכי המשטרה שקיים סגל הפיקוד הבכיר בתקופת כהונתו התעורר דיון סוער על הכללת הערך של ריסון הכוח בין ערכי המשטרה: "ניכר היה שקשה לבכירי המשטרה לקבל את הניסוח של הערך, שמרמז שכוחה של המשטרה איננו מרוסן".¹²⁹ עוד הוא תיאר דיונים פנימיים אשר בהם עסקה המשטרה בשאלה כיצד עיסוק בריסון הכוח לא ייצור שוטרים משותקים, שמהססים אם לפעול אם לאו.¹³⁰

עם זאת, על אף פעילות נרחבת זו נגד הפעלת כוח שלא כדין בידי שוטרים, קיימת בישראל גם תמיכה בה. במחקר שערכה אפרת שהם, ובו סקרה עמדות ציבוריות על בסיס טוקבקים למאמרים שפורסמו בתקשורת אשר תוארו בהם שני אירועים של שימוש בכוח

124 נכון לינואר 2020 שרתו במשטרה 1,021 שוטרים מקהילת יוצאי אתיופיה. מכתבו של רפ"ק חנא קבטי, עו"ד, היחידה לחופש המידע במשטרת ישראל, לעו"ד עודד רון, המכון הישראלי לדמוקרטיה (9.1.2020). תודה לעו"ד עודד רון שהעביר לירינו מכתב זה. לצעדים אחרים שהמשטרה נוקטת לצורך שיפור יחסיה עם הקהילה ראו: נעמי לבנקרון "האם המשטרה באמת אלימה במיוחד כלפי הקהילה האתיופית?" **מוסף הארץ** 23.8.2017.

125 ראו למשל: גילה שטופלר "המיעוט הערבי, המיעוט החרדי, והתיאוריה הרב־תרבותית במדינה יהודית ודמוקרטית" **משפט, מיעוט וסכסוך לאומי** 11 (משפט, חברה ותרבות, ראיף זריק ואילן סבן עורכים) (2016).

126 לימור ויצמן-שגיא ויוסף שורצולד "ביחנת התוקף האמפירי של תאוריית האיום הבין-קבוצתי על התייחסות שוטרים לקבוצות מיעוט בישראל" **מגמות** נד 2, 304, 319 (2019). הנתונים נאספו במחקר שנערך בשנת 2008 והותרו לפרסום רק כעשור מאוחר יותר. בעקבות השינוי המהותי שחל ביחסי המשטרה וקהילת יוצאי אתיופיה בשנים אלה ייתכן כי חל שינוי בהרגשת האיום של שוטרים בנוגע לקבוצה זו.

127 גיא לוריא **מדיניות ריבוי המעצרים ופגיעתה בשוויון** 36-48 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, הצעה לסדר 18, 2018).

128 אלשיך, לעיל ה"ש 123, בעמ' 275.

129 שם, בעמ' 274.

130 שם, בעמ' 275.

שלא כדין, עלתה תמיכה מעין זו.¹³¹ בין היתר, נקטו המגיבים טכניקות של הכחשת הפעלת הכוח והפחתת המהימנות שיוחסה לראיות שהצביעו על שימוש פסול בכוח. נוסף על כך, נפגעי העבירה הוצגו כאלימים ומסוכנים ויוחס להם אשם תורם, ולעיתים אומץ נרטיב חלופי שהצדיק את המעשה.¹³² במחקרן של שהם ויהושע-שטרן הושוו שלוש קבוצות נבדקים שהורכבו משוטרים "כחולים", שוטרי משמר הגבול (מג"ב) ואזרחים; ונמצא כי אזרחים סברו שציות לחוקים בסוגיית השימוש בכוח בידי השוטרים מקשה עליהם בטיפול באירועים שונים (68% בקרב אזרחים לעומת 69% בקרב שוטרים, 74% במג"ב) וכי לעיתים אין מנוס מכיפוף כמה חוקים (64.7% בקרב אזרחים, 76.4% בקרב שוטרים, 72% שוטרי מג"ב).¹³³ רק שלושה מחקרים אמפיריים נערכו עד היום, למיטב ידיעתנו, בנוגע לעצם הפעלת כוח שלא כדין בישראל בידי שוטרים. שניים מהם עסקו בניתוח דמותם של השוטרים, נפגעי העבירה ונסיבות האירוע, והשלישי – בתפיסות של שוטרים בנוגע לשימוש בכוח. שני המחקרים שעסקו בדמותם של השוטרים פורסמו בשנת 2000: האחד נערך בידי אברהם כרמלי ונעמה שמיר לבקשת המשרד לביטחון פנים,¹³⁴ והאחר – בידי סרג'ו הרצוג, שעבודת הדוקטור שלו במכון לקרימינולוגיה של האוניברסיטה העברית בירושלים עסקה בנושא.¹³⁵ בשני המחקרים שימשה מתודולוגיה דומה, והחוקרים הגיעו לתוצאות דומות, בנוגע לתקופה דומה.¹³⁶ בשני המחקרים עלה כי הנילונים היו לרוב שוטרים ולא קצינים, בעלי ניסיון מועט, ששירתו בתפקידים אשר הצריכו חיכוך לא מבוטל עם הציבור, ובעיקר בתפקידי בילוש ויס"מ, ומייד לאחר מכן – סיור.

גורמים מעניינים אחרים שעלו במחקרם של כרמלי ושמיר היו כי הוותק של השוטרים אשר נגדם הוגשו תלונות היה מועט יחסית, שלוש עד שבע שנים; כי מרבית המקרים (65%)

131 שהם עומדת באמרה על היתרונות ועל החסרונות של השימוש בתגובת ככלי מחקר. גם מנקודת מבטנו התגובות אינן משקפות בהכרח את הלך הרוח של הרוב בחברה הישראלית, אך הן מספקות נקודת מבט אחת נוספת על סוגיה מורכבת זו. Efrat Shoham, *Techniques of Denial towards Excessive Use of Force by the Police among Israeli Talkbacks*, 5 J. L. & POLITICS 172 (2012).

132 שני האירועים שבחרה שהם הם ילד פלסטיני בחברון שהוכה בידי שוטר מג"ב, ו"פרשת השוטרים הנוקמים" (שוטרים שבעקבות איומים עליהם ועל בני משפחתם והשלכת רימונים על בתיהם הניחו מטעני נפץ בביתו של ראש ארגון הפשיעה שחשדו בו בביצוע המעשים). שני המקרים משקפים בעיה מתודולוגית, שכן אלה מקרים קיצוניים שאינם משקפים את התופעה, ונוכח זאת בהמשך הדברים. לפיכך יתכן כי הסכמת הציבור להפעלת הכוח תחומה לגבולות צרים למדי.

133 אפרת שהם ושירלי יהושע-שטרן "עמדות שוטרי משמר הגבול כלפי מגבלות השימוש בכוח במסגרת פעילויות שיטור" קרימינולוגיה ישראלית ב 67, 79 (2013).

134 כרמלי ושמיר, לעיל ה"ש 103.

135 Herzog, *Distinct Profile*, לעיל ה"ש 104.

136 מחקרו של הרצוג התמקד במדגם תיקי מח"ש שנפתחו, נדונו או הושלמו בשנים 1993-1998. מ־10,000 תיקים נבחרו 612 תיקים, ובהם 815 נילונים. מחקרם של כרמלי ושמיר נערך בשנים 1994-1999 והתבסס על 240 תיקי מח"ש, נתוני משטרה על כוח האדם שלה ואחרים, וכן 95 ראיונות עם אזרחים, שוטרים ומפקדים (כרמלי ושמיר, לעיל ה"ש 103).

התרחשו בזירות ציבוריות, לא פעם בנוכחות שוטרים ואזרחים; לבסוף, נמצאו הברלים בשימוש בכוח שלא כדין בין תחנות משטרה שונות. אלה לא התמצו במאפייני הסביבה של התחנה (ובעיקר האוכלוסייה), אלא לטענת החוקרים נבעו מהשפעת המפקדים בתחנה ומשיטת הפיקוח והבקרה שהנהיגו. מסקנתם העיקרית של כרמלי ושמיר הייתה כי תהליכי למידה ואימוץ דפוסי התנהגות בידי שוטרים הם הגורמים העיקריים להפעלת כוח שלא כדין. בשנת 2010 בחנו שהם ויהושע-שטרן את מידת הצידוק ששוטרים מעניקים לשימוש בכוח שלא כדין, וכן לפיקוח ובקרה מפנים ומחוץ על עבודתם.¹³⁷ המחקר הורה כי שוטרים, ובעיקר שוטרי מג"ב, הצדיקו שימוש בכוח בעבודתם והתנגדו לפיקוח חיצוני על השימוש בו. קעת נפנה להציג את המתודולוגיה שבחרנו ולבחון את מופעיה של בעיה זו בישראל.

ג. מתודולוגיה

בחלק זה נבקש לבחון את מופעיו השונים של השימוש בכוח שלא כדין בידי שוטרים בישראל בעשור האחרון כפי שהוא בא לידי ביטוי בפסיקת בתי המשפט. מיפוי הסוגיה הניצבת במרכזו של מחקר זה, השימוש בכוח בידי שוטרים, מעורר קושי רב, בישראל ומחוצה לה, מכמה סיבות. ראשית, יש תתי-דיווח מצידם של נפגעי העבירה: כך למשל במחקר שנערך בארצות הברית עלה כי רק אחד מכל שלושה שנפגעו בידי שוטרים דיווח על כך.¹³⁸ השתייכותם של נפגעי העבירה במקרים רבים לקבוצות מיעוט מוחלשות חברתית-כלכלית תורמת למיעוט התלונות.¹³⁹ שנית, גם בקרב רשויות המדינה ריכוז המידע חלקי ולא תמיד נגיש לציבור. כך למשל בארצות הברית עד לאחרונה לא היה מידע על מספר האנשים שנורו למוות בידי שוטרים, והמידע נאסף בעיקר בידי עיתונאים,¹⁴⁰ ארגוני חברה אזרחית¹⁴¹ וחוקרים מהאקדמיה.¹⁴²

נציין בהקשר הזה כי מרבית המחקרים שנערכו בעולם בנוגע לשימוש בכוח שלא כדין בידי המשטרה ובייחוד על רקע של גזענות, מתמקדים בנעשה בארצות הברית, ששונה מאוד מישראל, הן לעניין זהות השסע המרכזי המפלג את החברה (העברות בארצות הברית לעומת

137 שהם ויהושע-שטרן, לעיל ה"ש 133.

138 Charles Winick, *Public Opinion on Police Misuse of Force: A New York Study*, in REPORT TO THE GOVERNOR: VOL. III. CONSULTANT REPORTS 5 (New York State Commission on Criminal Justice and the Use of Force, 1987); Graham Smith, *Why Don't More People Complain against the Police*, 6 EUR. J. CRIMINOL. 249 (2009).

139 כרמלי ושמיר, לעיל ה"ש 103, בעמ' 19-20; Smith, לעיל ה"ש 138; Kim Lersch, *Police Misconduct and Male Practice: A Critical Analysis of Citizens' Complaints* 21 POLICING 80 (1998).

140 *The Counted*, THE GUARDIAN <https://bit.ly/3e9zElb>; *Why Cops Shoot*, TEMPA BAY TIMES [.HTTPS://BIT.LY/3G1zAWP](https://bit.ly/3G1zAWP)

141 ראו למשל: אתר MAPPING POLICE VIOLENCE :[HTTPS://MAPPINGPOLICEVIOLENCE.ORG](https://mappingpoliceviolence.org)

142 ראו למשל: אתר THE LAW ON POLICE USE OF FORCE WORLDWIDE :[HTTPS://WWW.POLICINGLAW.INFO](https://www.policinglaw.info)

השסע היהודי-ערבי בישראל), והן לעניין אופייה של המשטרה (משטרה אזורית וכפופה לממשל המקומי בארצות הברית לעומת משטרה לאומית ריכוזית בישראל).

בישראל המשטרה איננה אוספת מידע בנושא,¹⁴³ ומח"ש החלה לפרסם דוחות על אודות פעילותה רק משנת 2015 ואילך.¹⁴⁴ לאלה נוספים מקורות שנפרט בפרק הבא, ובעיקר דוחות מבקר המדינה אשר מתמקדים בטיפול הנדרש לבעיה ובמידה פחותה במופעיה השונים וכן דוחות של צוותים בין-משרדיים. בתחום הפיקוח והאכיפה קיימים ארבעה מנגנונים אשר מיועדים, בין היתר, לטיפול בהפעלת כוח שלא כדין לאחר מעשה: מח"ש, הפועלת מאז שנת 1992 במשרד המשפטים, במנותק מהמשטרה, ומעמידה שוטרים לדין במקרים שהעונש עליהם הוא שנת מאסר ומעלה; בית הדין המשמעתי של המשטרה, הדין בעבירות שעונשן עד שנת מאסר אחת, לרבות מקצת העבירות שאין מח"ש מתאימה להעמיד בגינן לדין;¹⁴⁵ היחידה לתלונות הציבור, המקבלת תלונות העוסקות בין היתר בהתנהלות פסולה של שוטרים או של המשטרה בכללותה; והקצינים הבודקים הממונים מינוי ייעודי לצורך חקירת אירוע אשר מעלה חשש שנעברה עבירה משמעטית. אף שהקמת גוף חקירה חוץ-משטרי, נחשבה פעולה שתסייע בחקר האמת ובהגברת אמון הציבור במשטרה, בפועל לא כך קרה.¹⁴⁶ כדי להתמודד עם האתגר שבמיפוי התופעה בחרנו לבחון את מאפייניה במשטרת ישראל במקרים שהבשילו לכדי פסקי דין, המאפשרים בחינה שיטתית של התופעה. בפסקי הדין מפורטות עובדות רבות שמאפשרות ניתוח עומק "עבה" של נסיבות המקרה. נדגיש כי אנו סבורים שאין פסקי הדין משקפים את התופעה בישראל במלואה: רחוק מכך. כל פסק דין שאותר משקף צירוף של שורת גורמים שאפשרו את תרגומו של המעשה לכדי הליך משפטי שהסתיים בפסק דין: התרחשות האירוע, זהותו של נפגע העבירה, מידת נכונותו להגיש תלונה ולדבוק בה במהלך ההליך המשפטי, הסכמתה של מח"ש כי אומנם התיק מצדיק חקירה, הימצאותם של עוד עדים שיתמכו בעדויות נפגע העבירה והשוטר, מידת התכונות של ייצוג משפטי עבור אזרחים אשר מח"ש החליטה שלא לטפל בתלונתם, דרך הניתוח של בית המשפט את הראיות, ועוד.

לפיכך מחקר זה אינו מתיימר למפות את התופעה בכללותה, כי אם להתמקד בניתוחה כפי שהיא עולה מפסיקת בית המשפט. לכן אי אפשר להסיק ממספר התקריות המתועדות בפסיקה על היקף התופעה בישראל ואף לא בנוגע לאופי התופעה בכלל. אם כן, המדגם משמש לנו אך ורק כדי להבין את אופייה של הפעלת כוח שלא כדין בידי שוטרים המתוארת בפסקי הדין בשנים הרלוונטיות שהתמקד בהן המחקר, 2010-2020. תקופה זו נבחרה כדי לנסות לתאר תמונה עדכנית במידת האפשר, אגב צמצום השפעת השינויים לאורך הזמן באופייה של התופעה על האופן שהיא מצטיירת בפסקי הדין. אפשר להניח שלפחות בכמה

143 בג"ץ 5260/17 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' המחלקה לחקירות שוטרים (נבו 10.2.2021).

144 "המחלקה לחקירות שוטרים" משרד המשפטים – פרקליטות המדינה <https://bit.ly/3uKjpYK>.

145 דוח ביקורת מיוחד, לעיל ה"ש 115; לוריא "גירעון אחריותיות", לעיל ה"ש 104.

146 ראו למשל את מחקרו של סרג'יו הרצוג, שנערך שנים מספר לאחר הקמת מח"ש. מן המחקר

עלה שהמחלקה לא הביאה לשינוי ממשי באכיפה ובהרתעה בשנים הראשונות לפעילותה,

Sergio Herzog, *Evaluating the New Civilian Complaints Board in Israel in CIVILIAN*

OVERSIGHT OF POLICING: GOVERNANCE, DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS 140 (Andrew

Goldsmith & Colleen Lewis eds., 2000).

מפסקי הדין מדובר במקרים שהשימוש בכוח היה חמור יותר מאשר במקרים אחרים, כזה שהעונש עליו יותר משנת מאסר.¹⁴⁷

כרקע, נפתח בתיאור מהלכם של תיקים אלה משלב הגשת התלונה עד הכרעת דינו של השוטר וגזירת עונשו, אם הורשע. בהמשך הדברים נראה כי לרוב אין נפתחת חקירה בעקבות תלונה ואין מוגש כתב אישום בעקבות חקירה; שיעורי ההרשעה של שוטרים בעבירות אלה נמוך מעט משיעורי ההרשעה בעבירות אלימות בחברה הכללית, וכך גם גובה העונשים. לאחר מכן נמשיך בתיאור השימוש בכוח כפי שהוא מצטייר בפסקי הדין.

על אף המדגם הקטן יחסית, פסקי הדין סיפקו לנו מידע מגוון ועשיר, וזה אפשר לנו לתאר תמונה מורכבת של הפעלת כוח שלא כדין בישראל, לרבות מקומות התרחשותה, זהותם של הנאשמים ונפגעי העבירה, יחסו של בית המשפט לעבירות אלה והסיבות המרכזיות שהוצגו בפסיקה להפעלת הכוח. חיפוש פסקי הדין בוצע במאגר המשפטי המרכזי בישראל "נבו", באמצעות מילות החיפוש "משטרה", "מח"ש" ו"אלימות משטרתית",¹⁴⁸ וחיפוש ממוקד יותר של סעיפים מתוך חוק העונשין שעלו בבדיקה המדגמית הראשונית: 244 (שיבוש מהלכי משפט), 280 (שימוש לרעה בכוח המשרה), 378 (תקיפה – מהי), 379 (דין תקיפה סתם), 380 (תקיפה הגורמת חבלה ממשית), 382 (תקיפות בנסיבות מחמירות).

בחרנו להתייחס לפסקי דין פליליים בלבד, בשל נטל הראיה הגבוה יותר בהליכים אלו לעומת הליכים אזרחיים¹⁴⁹ או הליכים מנהליים.¹⁵⁰ הליכים אחרים שבחרנו לא לכלול במאגר

147 ס' 49 לפקודת המשטרה קובע כי מח"ש תטפל בעבירות שבוצעו בידי שוטרים ודינן יותר משנת מאסר.

148 מילות חיפוש אלה נבחרו, בין היתר, כדי להפריד תיקים אלה מתיקים הנוגעים לשימוש באלימות שאינו קשור למשטרה, לדוגמה פינוי פולשים מכוח דיני המקרקעין וגם הפעלת כוח בידי נושאי משרות ככלל.

149 בהקשר זה ראוי לציין כי כוחן של תביעות נזיקיות ליצירת שינוי חברתי או הרתעה מוגבל, ועל כך ראו למשל: GEORGE P. FLETCHER, *THE LIABILITY OF HUMAN RIGHT ABUSES* (2008); אריאל פורת נזיקין כרך א 25–53 (2013); יפעת ביטון "ההגנה על עקרון השוויון בדיני הנזיקין והאחריות ברשלנות במסגרת יחסי-כוח" משפטים לח 145, 148–149 (2008). בתוך כך, גם כוחן של תביעות נזיקין שמוגשות נגד המשטרה מוגבל, ולא ברורה מידת השפעתן על צמצום השימוש בכוח. עם זאת, קיים בהן ערך מוסף מסוים, בעיקר מנקודת מבט של צדק מאחה, כאשר השוטר נדרש להביט בנפגע העבירה כאולם בית המשפט, להעיד ולענות על שאלות, וגם כשנמתחת עליו ביקורת בפסק הדין. ראו Richard Emery & Ilann Margalit Maazel, *Why Civil Rights Lawsuits Do Not Deter Police Misconduct: The Conundrum of Indemnification and a Proposed Solution*, 28 *FORDHAM URB. L. J.* 587 (2000) כן נטען שם כי תביעות נזיקיות יכולות להועיל ולהרתיע אם יופנו נגד השוטרים עצמם, ואלה ייאלצו להשתתף בתשלום הפיצויים, ולא רק הארגון המשטרתית או הרשות המעסיקה אותם. בישראל מוגשות מרבית התביעות נגד המשטרה, ולעיתים גם נגד השוטר ומח"ש. ראו את פסקי הדין הנזכרים לעיל בה"ש 110 וכן ע"א (מחוזי ת"א) 12104-04-19 בימרו נ' המחלקה לחקירת שוטרים (נבו 24.9.2019).

150 נראה שלהבדיל מן התביעה הנזיקית, עתירות דווקא עשויות להשפיע על המשטרה לשקול שנית את מדיניותה או צעדיה, וכך גם בכל הנוגע לקידום או הפסקת העסקה של שוטרים שהפעילו כוח שלא כדין, גם אם לא הורשעו בפלילים. ראו למשל עתירות מעין אלו שהגישו ארגונים

הם הליכים משמעותיים אשר מנוהלים על ידי בית הדין המשמעתי של המשטרה ומתפרסמים אגב השמטת פרטים רבים החשובים למחקרנו.¹⁵¹ פסקי דין אחרים שהוחרגו מן המחקר היו עבירות מין שביצעו שוטרים. אף שאין להטיל ספק בחומרתן של עבירות אלה, הן משקפות פן נפרד של הפעלת כוח שלא כדין, ועל כן מאפייניהן וגורמיהן מצדיקים מחקר נפרד.¹⁵² לצד מאגר הפסיקה וזכרע לניתוחו שימשו גם מאמרים שפורסמו בעיתונים, אך אלה נבחנו בזהירות ומתוך הבנה כי הם מגלמים הטיה מובהקת לסיקור התנהלות פסולה של שוטרים, ולא את זו הנורמטיבית והיום-יומית דווקא.¹⁵³ לצורך עיבוי המידע הקיים נעזרנו גם בשיחות עם עורכי הדין המטפלים בנושא דרך קבע.¹⁵⁴ במאמרים ובשיחות השתמשנו שימוש לא שיטתי, ובעיקר כדי לקבל רקע לתמונה שהצטיירה מקידוד ומניתוח פסקי הדין.

בסך הכול נבדקו 73 פסקי דין שעסקו בהפעלת כוח שלא כדין בידי שוטרים בישראל, בשנים 2010–2020. בפסקי הדין האלה היו מעורבים 94 נאשמים (חלקם הואשמו במשותף). רובם המכריע של התיקים התנהלו בבית משפט שלום (70%), והאחרים – בבית משפט מחוזי (30%) ותיק אחד בבית המשפט העליון. מרבית התיקים התנהלו במחוז ירושלים (26%), ולאחר מכן במחוזות תל אביב (20%), באר שבע (22%) וחפיפה (13%). התיקים האחרים התחלקו בין בתי המשפט בערים כפר סבא (6%), ראשון לציון (5%), קריית גת (1.5%), נצרת (4%) וערים אחרות (2.5%).

ד. ממצאים: שימוש בכוח שלא כדין בראי הפסיקה הישראלית (2010–2020)

עתה נבקש לעסוק בקצרה באופי הענישה כלפי השוטרים המואשמים בהפעלת כוח פסול כפי שמצטייר במחקר הנוכחי; ואחרי כן נציג את ממצאי המחקר הנוגעים למאפייני הפעלת כוח פסול לפי חלוקה משולשת: השוטר הנאשם; נפגע העבירה; הסביבה והאירוע.

שונים נגד המשטרה: בג"ץ 5562/07 שוסהיים נ' שר לבטחון פנים (נבו 23.7.2007) וגם בג"ץ 4585/06 ועד משפחות הרוגי אוקטובר 2000 נ' השר לבטחון פנים (נבו 24.10.2006); ואף עתירה שהוגשה נגד מח"ש בעקבות החלטתה לא להעמיד לדין שוטר שירה למוות באזרח. עניין חמדאן, לעיל ה"ש 106.

151 עם זאת, עיון בפסקי דין משמעתיים עורר לא פעם סימני שאלה בנוגע להליכים מסוימים, שהופנו להליך משמעתי דווקא. ראו למשל בעניין פלוני, שם כתב עו"ד יוסף תוסיה-כהן, שופט בית הדין המשמעתי: "מעשים אלה מהווים בעיני כשל יסודי ובסיסי היורד לשורש תפקידו של שוטר במשטרת ישראל שפלא בעיני שעברו את בחינת חוקר מח"ש ללא תגובה ראויה". כיד"מ 74/14 מדינת ישראל נ' פלוני (נבו 3.5.2015).

152 Philip Matthew Sinson et al., *Police Sexual Misconduct: Arrested Officers and their Victims*, 10 VICTIMS & OFFENDERS 117 (2015). למצב בישראל ראו: נעמי לבנקרון "חשופות בניירת: הטרדות מיניות במשטרת ישראל" המשפט ברשת: זכויות אדם כ 124 (2014).

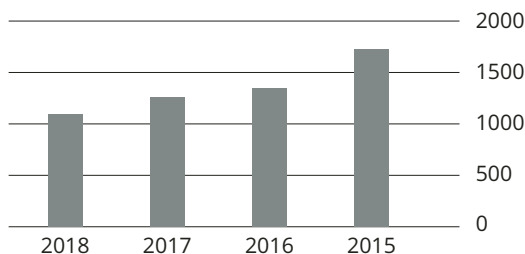
153 ALPERT & DUNHAM, לעיל ה"ש 67.

154 ראו הערת כוכבית, בעמוד הראשון למאמר.

1. מתלונה לענישה

בחלק זה נתאר את התהליך משלב הגשת התלונה עד הכרעת דינו של השוטר וגזירת עונשו, אם הורשע. בהמשך הדברים נראה כי לרוב אין נפתחת חקירה בעקבות תלונה ואין מוגש כתב אישום בעקבות חקירה; שיעורי ההרשעה של שוטרים בעבירות אלה נמוך מעט משיעור ההרשעה בעבירות אלימות בחברה הכללית, וכך גם גובה העונשים.

מספר התלונות שהוגשו למח"ש בשנים 2015–2018 בגין הפעלת כוח שלא כדין בידי שוטרים ירד משנה לשנה:¹⁵⁵ בשנת 2015 הוגשו 1,725 תלונות, בשנת 2016 הוגשו 1,344 תלונות, בשנת 2017 הוגשו 1,258 תלונות, ובשנת 2018 הוגשו 1,096 תלונות. רק בשליש לערך מהתלונות שמגיעות למחלקה נפתחת חקירה, ורק כ-12% מהחקירות מבשילות לכתב אישום ו-15% – לדין משמעתי. בתרשים הזה מוצג מספר התלונות שהוגשו למחלקה בשנים הללו:



תרשים 1: מספר התלונות שהוגשו למח"ש (2015–2018)¹⁵⁶

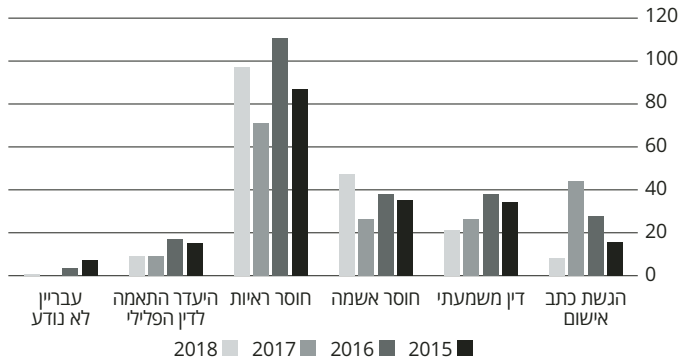
בתרשים 2 אפשר לראות כי סיבת הסגירה העיקרית של תיקי חקירה היא חוסר ראיות,¹⁵⁷ ואת העובדה הזאת אפשר לתלות בכמה גורמים, לרבות יכולתה ונכונותה של מח"ש לפעול לאיתורן;¹⁵⁸ חומת השתיקה הכחולה המקשה את איסופן; או חוסר נכונות של אזרחים להעיד נגד שוטרים.

155 מכתבה של מיטל כץ, הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים, לד"ר גיא לוריא, המכון הישראלי לדמוקרטיה (4.7.2019). אנו מודים לד"ר לוריא שהעמיד את המכתב לרשותנו.

156 שם.

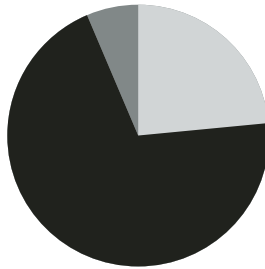
157 חוסר ראיות היא העילה הנפוצה ביותר לסגירת תיקי הפעלת כוח שלא כדין לאחר שלב החקירה. כך למשל בשנת 2014 נסגרו כ-143 תיקים בשל עילה זו, בשנת 2015 כ-87 תיקים, בשנת 2016 כ-110 תיקים, בשנת 2017 כ-71 תיקים ובשנת 2018 – כ-97 תיקים.

158 בשולחן העגול שהתקיים לקראת פרסום המאמר טענה עו"ד נועה לוי מהוועד הציבורי נגד עינויים בישראל כי מח"ש נעדרת משאבים מספיקים לחקירה יסודית וממצה של אירועים, גם כשראיות ניתנות להשגה והושגו על ידה, כגון תעוד חזותי של האירוע, וכי במקרים רבים מאומצת אימוץ גורף גרסת השוטרים, שלפיה השימוש בכוח היה הכרחי ולא חרג מן הנחוץ.



תרשים 2: החלטות לאחר חקירה

מרבית הנאשמים (70%) שהוגש נגדם כתב אישום הורשעו, 23% זוכו, ו-6% נענשו ללא הרשעה.



תרשים 3: תוצאות ההליך המשפטי

הניתוח מעלה כי שיעור ההרשעות נמוך משיעורן בפסקי הדין הפליליים במערכת המשפט הישראלית (87.7% ב-2018 למשל), ואף נמוך משיעור ההרשעות בעבירות אלימות שבוצעו בידי מי שאינם שוטרים (81%).¹⁵⁹

לכסוף, רק תשעה מהנאשמים אשר עניינם נידון בתיקים שניתחנו נדונו למאסר (8%). בתיקים אלה שהסתיימו במאסר הייתה ההרשעה בהריגה (תיק אחד), בהתעללות בחסר ישע (תיק אחד) ובתקיפה סתם (שלושה מקרי תקיפה סתם; ובשניים מהמקרים הייתה מעורבת עבירה נוספת) או בגרימת חבלה חמורה (ארבעה מקרים).

בתיקים שהסתיימו ללא עונשי מאסר נפסקו בדרך כלל כמה עונשים משולבים: 17 תיקים הסתיימו בקנס, 52 בפיצוי לנפגע העבירה, 44 בעבודות שירות ו-52 במאסר על תנאי. על שוטר שהורשע בהריגה נגזר עונש של 30 חודשי מאסר, ואילו בתיקים האחרים נגזרו חמישה חודשי מאסר בממוצע.

159 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מורשעים בדין במשפטים פליליים, שנת פסק דין 2018 (2020).

את יחס השופטים לתיקים אלה, הן בנוגע להרשעה והן בנוגע לגובה העונש – לעומת תיקי אלימות אחרים שמובאים לפתחו של בית המשפט – אפשר לתלות בכמה סיבות: סיבה אפשרית אחת היא השוני בטיב הראיות של תיקי מח"ש, לעומת תיקים שכתב אישום בהם מוגש בידי הפרקליטות או מדור התביעות של המשטרה. ואולם מכל התלונות המוגשות והחקירות הנפתחות, תיקים מעטים בלבד מבשילים במח"ש לכתב אישום, ולכן נראה כי אין סיבה זו סבירה. סיבה אפשרית אחרת היא שהשופטים נותנים את הדעת לעובדה שמדובר לרוב בעבירה ראשונה של השוטרים, לוותק שלהם במשרה ציבורית וכן להיתכנות כי אם יורשעו, יאבדו את מקום עבודתם ולסבירות שאם יועלה סרטון של האירועים לרשתות החברתיות, הם ייחשפו לביוש (שיימינג).¹⁶⁰

עם זאת, על אף הענישה המקילה יחסית לעומת עבירות דומות שאזרחים מבצעים, שופטים מציינים כי עובדת היותם של הנאשמים שוטרים שעברו על החוק כשהם לובשים מדים וחמושים היא נסיבה מחמירה. בכמה פסקי דין מצוטטים הדברים האלה מתוך עניין אשש:

בעיני, העבירה שבצעו המערערים חמורה ביותר, דוקא משום היותם שוטרים. שוטרי ישראל, מלאכתם קשה ואחראית, מלווה לא אחת סיכונים והתנכלויות, והינם ראויים לכל אהדה שיכולים בתי המשפט לתת להם. אך במה דברים? כל עוד הם זוכרים וערים לכך שהסמכות והמרות שהוענקו להם, רק לצרכי ביצוע התפקיד ניתנו ואסור שיעשה בהם שימוש לרעה. עליהם לשנן זאת לעצמם השכם והערב, דוקא משום שמלאכתם מחייבת לעתים קרובות נוקשות ואפילו שימוש בכוח. המעבר מ"כח סביר" לאלימות מיותרת הוא מהיר ומפתה וחלילה להם לעבור את הגבול. עליהם לדעת ולהבין כי אם יעברו את הגבול ואם ישתמשו לרעה בסמכויות שנתנו להם, ובעיקר אם ינהגו באלימות מיותרת, לא יעניקו להם בתי המשפט אהדה, וימצו עמם את הדין ומן העבר השני, אזרח הבא במגע עם אנשי משטרה, אפילו הוא חשוד או עברין, זכאי לצפות ולהניח שאם יתנהג כהלכה לא יגעו בו לרעה. מעשי אלימות ברוטלית כמו אלה של המערערים, פוגעים קשות הן במערכת היחסים, העדינה בלאו וכי, שבין האזרח למשטרה, והן במוניטין של המשטרה וביכולתה לתפקד כרבעי.¹⁶¹

2. השוטר הנאשם

כפי שתוארנו בחלקו הראשון של המאמר, מהספרות עולה דמותם של השוטרים המפעילים כוח פסול, כתוצרים של התרבות הארגונית, לצד מאפייניהם האישיים ונסיבות האירועים

160 ת"פ (שלום ראשל"צ) 32050-09-17 מדינת ישראל נ' פונדקי (נבו 12.9.2018) (להלן: עניין פונדקי); ת"פ (שלום י-ם) 46143-04-17 מחלקה לחקירות שוטרים נ' פלוני (נבו 6.11.2018); ת"פ (שלום כ"ס) 17451-12-17 מדינת ישראל נ' לוי (נבו 23.12.2018); ת"פ (שלום חי) 56554-06-17 מדינת ישראל נ' זכנון (נבו 27.5.2019).

161 עניין אשש, לעיל ה"ש 95, בפס' 4 לפסק הדין של השופט מלץ. לאזכורים מאוחרים של עניין אשש, כפי שהופיעו במסד הפסיקה שבו השתמשנו, ראו עפ"ג (מחוזי ב"ש) 9983-07-13 מדינת ישראל נ' ברדה, פס' 9 (נבו 30.10.2013); עפ"ג (מחוזי מר') 8846-11-11 סכנ נ' מדינת ישראל, פס' 32 (נבו 4.12.2011); רע"פ 8241/13 ברדה נ' מדינת ישראל, פס' 8 (נבו 25.3.2014); ת"פ (שלום ב"ש) 5664-01-14 מדינת ישראל נ' פלס, פס' 10 (נבו 26.5.2016).

שהם מעורבים בהם: גברים, צעירים, ללא השכלה אקדמית, ובעלי ותק מועט במשטרה. דגם זה נתמך גם במחקרים המועטים שנעשו בישראל בנושא זה: כרמלי ושמיר הצביעו על שיעור תלונות גבוה כלפי שוטרים בטווח הגילים 25-29 (38%), ולאחר מכן בטווח הגילים 30-34 (31%).¹⁶² בנוגע לוותק, כרמלי ושמיר מצאו כי התלונות מוגשות בעיקר כלפי שוטרים בעלי ותק של שלוש-שבע שנים, וירידה ניכרת במספר התלונות המוגשות חלה רק בקרב שוטרים בעלי ותק של 16 שנים.¹⁶³ נוסף על כך, פגיעה בסמכות שוטרים, לפי ראיונות שערכו כרמלי ושמיר עם שוטרים ומפקדים, האיצה שימוש בכוח שלא כדין.¹⁶⁴ במחקרנו ניתחנו ניתוח כפול – כמותני ואיכותני: בניתוח הכמותני חולצו קטגוריות גיל, ותק, מין ושיוך אתני; ובניתוח האיכותני שימשו קטגוריות אשר קשורות בתרבות ובסביבה שהם התרחשו בה, כדי לנסות לאתר מצבים אשר מעלים את הסיכון לשימוש בכוח שלא כדין. במאגר המידע היו 94 שוטרים נאשמים. כולם, למעט מקרה אחד, גברים. בפחות ממחצית מפסקי הדין שניתחנו (34) היה אפשר לאתר נתונים בנוגע לגילם של השוטרים הנאשמים. הגיל הממוצע היה 31 שנים. הוותק של השוטרים צוין רק בנוגע ל-25 מהנאשמים: הוותק הממוצע של הנאשמים במאגר הוא 9.45, והחציון הוא 9. השוני בין הוותק הממוצע של השוטר במחקרנו לעומת מחקרם של כרמלי ושמיר,¹⁶⁵ נובע אולי מכך שוותק השוטר הנאשם צוין כטיעון להקלה בעונש, ומכך שפסקי הדין אשר צוין בהם הגיל היו דווקא אלו אשר השוטרים בהם היו ותיקים יותר. לעומת זאת, ותק נמוך אינו מוסיף או מוריד לעונש, ולכן לא בהכרח צוין בפסקי הדין.

מתוך הקידוד לפי שמות המשפחה של השוטרים עולה כי 28% מהנאשמים ממוצא יהודי מזרחי, 10% ערבים, 7% ממוצא יהודי אשכנזי. נתונים חלקיים אלה תואמים את ייצוגן של קבוצות אלה במשטרה (87% יהודים, 13% בני דתות אחרות). את מוצאם של שאר הנאשמים לא היה אפשר לאתר בדרך של קריאת פסק הדין או זיהוי מקור שמותיהם הפרטיים ושמות המשפחה שלהם. בהקשר זה חשוב לציין כי מאגר של 94 שוטרים נאשמים הוא מאגר קטן יחסית, ועל כן בהחלט ייתכן כי כמה מהמאפיינים שזיהינו מקריים או קשורים לאיכות הייצוג בהליך הפלילי, דהיינו ייתכן שכמה מהם לאו דווקא משקפים את מאפייניו של השוטר האלים (להבדיל מהשוטרים האחרים). נוסף על כך, כדי להבין טוב יותר את הפער בין ההתפלגות במאפייני השוטרים שהועמדו לדין לעומת שוטרים במשטרה בכלל, היה מקום להתייחס למאפייני השוטרים במשטרה כללית, וספציפית ביחידות הסיור שיש בהן מגע רב יותר עם אזרחים. על פי הממצאים במחקרנו, מרבית הנאשמים, שהם 53 שוטרים (55.78%) היו שוטרי סיור. 12 נאשמים היו שוטרי יס"מ (12.63%), והיתר – שישה קצינים (6.31%) ושמונה בלשים (8.42%). יתר המקרים התחלקו בין שישה נאשמים שמילאו תפקידים שונים (למשל חוקר, מפקד צוות, מפקד תחנה). בשישה מקרים נוספים לא ניתן היה לזהות את סיווג הנאשם (6.31%).

162 כרמלי ושמיר, לעיל ה"ש 103, בעמ' 41.

163 שם, בעמ' 39.

164 שם, בעמ' 24-25.

165 שם, בעמ' 41.

3. נפגע העבירה

החלק השני בתיאור השימוש הפסול בכוח במשטרה נוגע לרמותם של נפגעי העבירות. מחקרים שונים הצביעו על תמונה אמביוולנטית, שלפיה לסביבה עשויה להיות השפעה רבה על השימוש בכוח שלא כדין יותר מאשר על מאפייניהם האישיים של נפגעי העבירה, ובשכונות מסוימות שכיחותו של השימוש בכוח גבוהה מאוד. בישראל, לעומת זאת, הודגשה במחקר בעיקר שכיחותן של קבוצות המיעוט בקרב נפגעי העבירה, אגב התמקדות בחברה הערבית. כרמלי ושמיר הראו כי כרבע מהתלונות נגד המשטרה¹⁶⁶ ויותר ממחצית התלונות בנוגע למג"ב¹⁶⁷ הוגשו בידי ערבים. ייצוג גבוה במיוחד של נפגעי עבירה ערבים עולה גם במחקר של הרצוג, ששם כשני שלישים מנפגעי העבירה (67.9%) היו יהודים, והשאר – ערבים.¹⁶⁸ נוסף על כך, כ-10% לפחות מהמתלוננים לדברי כרמלי ושמיר היו עולים חדשים, ו-10% אחרים סבלו מפגיעות מסוימת: נרקומנים, פגועי נפש או שיכורים.¹⁶⁹

מן המידע שאספנו עולה תמונה מורכבת בנוגע לזהות נפגעי העבירה: רובם המכריע היו גברים, וחלקן של קבוצות המיעוט מהם גבוה משיעוריהן באוכלוסייה. 36% היו יהודים, 37% ערבים, ו-4% – מבקשי מקלט. ב-23% מהמקרים אין התייחסות מפורטת דייה למוצא נפגע העבירה או ששמו אינו מוזכר.

אם כך, מחקרנו מאשש את ממצאי המחקרים הקודמים, אשר נמצא בהם ייצוג גבוה מאוד של ערבים בתוך קבוצת נפגעי העבירה. במחקרנו הם 37% מבין נפגעי העבירה, וחלקם בחברה הישראלית הוא 21%. בהיעדר נתונים על דת או על אזרחות נפגע העבירה ברכים מפסקי הדין, לא היה אפשר לחלץ את מספרם של הפלסטינים, שאינם אזרחי מדינת ישראל, מקרב קבוצה זו. המכנה המשותף במקרים אלה היה שימוש באלימות חמורה גם כאשר לא נשקפה כלל סכנה מצד נפגע העבירה. כך למשל, במקרה אחד הוכה נפגע העבירה אף שהיה כבול באזיקים,¹⁷⁰ ובמקרה אחר נעשה שימוש באקדח טייזר ללא אזהרה או סיבה ברורה.¹⁷¹

166 שם, בעמ' 16.

167 שם, בעמ' 66. עם זאת, נתוניהם של כרמלי ושמיר בנושא זה מתייחסים לשנת 2000, שאז היה כוח האדם המגויס למג"ב שונה מזה הקיים כיום, עת מג"ב הוא אחד המקצועות המבוקשים בצה"ל, ועובדה זו מאפשרת קבלה בררנית יותר של אנשים לשורותיו. ראו: יוני בן צבי "מג"ב האומה: איך הפכה מג"ב ליחידה המבוקשת ביותר?" *חדשות* 13, 6.10.2017; עמוס הראל ויניב קובוביץ "לפני גולני וצנחנים: מג"ב הפך ליחידה המבוקשת ביותר בקרב מתגייסים לקרבי" *הארץ* 8.9.2016.

168 סרג'ו הרצוג אלימות שוטרים בישראל: מערכת התלונות נגד שוטרים בגין השימוש בכוח 146, 152 (חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים (1998).

169 כרמלי ושמיר, לעיל ה"ש 103, בעמ' 16.

170 ע"פ (מחוזי ת"א) 22421-06-12 מדינת ישראל נ' כהן (נבו) (11.11.2012).

171 ת"פ (מחוזי ת"א) 37609-08-13 מדינת ישראל נ' אנעים (נבו) (19.3.2014). השופט גורפינקל הגדיר את המעשה התעללות: "השימוש בכוח חצה כאן מגבלות השימוש הסביר והחוקי והפך להתעללות של ממש במתלונן כבול שנמצא תחת חסותו של הנאשם" (שם, בעמ' 2).

העובדה שכמה מהמקרים החלו בזמן תשאל ודרישת הזדהות בסיוורים שגרתיים,¹⁷² ולא במעצר פלילי, עשויה לחזק את הטענה כי לא נשקפה סכנה מנפגע העבירה, והיא עולה בקנה אחד עם המחקרים המצביעים על שכיחות גבוהה יותר של שימוש פסול בכוח כאשר השוטר הוא זה שיוזם את המגע עם האזרח.

את ייצוגם הגבוה של הערבים בקבוצת נפגעי העבירה אפשר לזקוף הן לתפיסתם כאיום ביטחוני על ידי המשטרה, ולתהליכי המיליטריזציה שנדונו לעיל הנלווים לו,¹⁷³ לסטראוטיפים גזעניים בתרבותה הארגונית של משטרת ישראל, והן לנתוני הפשיעה הגבוהים ביישובים הערביים,¹⁷⁴ שגם הם עשויים לתרום למפגשים טעונים תכופים בין שוטרים לאזרחים ערבים. זאת ועוד, ייתכן כי ההנחה שאזרחים ערבים לא יפעלו למיצוי זכויותיהם תרמה להחלטת הנאשמים להפעיל כלפיהם כוח במידה שלא נדרשה בנסיבות המקרה.¹⁷⁵

שיעור היהודים בקרב נפגעי העבירה (36%) זהה כמעט לזה של הערבים, אך נמוך משיעורם באוכלוסייה (74%).¹⁷⁶ רוב נפגעי העבירה היהודים נשאו שם מזרחי (32%), והאחרים – אשכנזי (21%), מוצא אתיופי (כ-15%) ורוסי (כ-6%). נעסוק בקבוצות אלה לפי סדרן. כאמור, מספרם של יהודים ממוצא מזרחי היה הגדול ביותר מכלל נפגעי העבירה. חוקרים הצביעו זה מכבר על תפקידה של המשטרה בשעתוק המדרג האתני-גזעי בהיסטוריה של מדינת ישראל, אגב התמקדות באירועים מרכזיים, כגון ואדי סאליב והפנתרים השחורים.¹⁷⁷ פערים של ממש בין מזרחים לאשכנזים במדדים שונים, לרבות בתחום החינוך, האקדמיה, בצבא, בדיוור ובשוק העבודה, הקיימים גם כיום, משעתקים ומשמרים תפיסות סטראוטיפיות קיימות בחברה הישראלית,¹⁷⁸ וקרוב לוודאי כי אלה משפיעים גם על עמדות השוטרים כלפי קבוצה זו. כ-70% מהמקרים שהופעל בהם כוח שלא כדין כלפי יהודי מזרחי בוצעה פרובוקציה מסוימת מצד נפגע העבירה, כגון איום או פגיעה בסמכותו של השוטר (שעל תוצריה האפשריים הצבענו בפרק הקודם). ממצא כזה אותר רק כ-50% מפסקי הדין העוסקים בנפגע עבירה יהודי אשכנזי.

172 ת"פ (שלום ב"ש) 1895/08 מדינת ישראל נ' כהן (נבו 27.5.2011); ת"פ (שלום ת"א) 36259-01 מדינת ישראל נ' קרוש (נבו 7.9.2011); ת"פ (שלום י-ם) 34173-10-12 מדינת ישראל נ' ריינשטיין (נבו 7.9.2014); עפ"ג (מחוזי חי') 31263-11-17 ציונג נ' מדינת ישראל (נבו 18.1.2018).

173 ראו לעיל ה"ש 118.

174 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פוערים בין מרכז לפריפריה 322-330 (פני החברה בישראל, דו"ח 11, 2016); אריה רטנר תרבות החוק – מערכת החוק והמשפט בראי החברה הישראלית 43-44 (מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים, האוניברסיטה העברית בירושלים 2013); חסיסי וליטמנוביץ', לעיל ה"ש 116.

175 כרמלי ושמיר, לעיל ה"ש 103.

176 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אוכלוסיית ישראל בפתחה של שנת 2020 (2019).

177 טלי לב ויהודה שנהב "אל תקרי פועל – אלא פנתר!" הפנתרים השחורים ופוליטיקת הזהויות בראשית שנות השבעים" תיאוריה וביקורת 34, 141 (2009).

178 יפעת ביטון "מזרחים במשפט: ה'אין' כ'יש'" משפטים מא 455, 463-458 (2011).

הקבוצה השלישית בגודלה מבין נפגעי העבירה היהודים הייתה של קהילת יוצאי אתיופיה (15%), שחבריה הם פחות מ-2% מאוכלוסיית המדינה.¹⁷⁹ קרוב לוודאי כי ייצוגם הגבוה בקרב נפגעי העבירה מושפע משני גורמים שונים: האחד – שיטור היתר כלפיהם, שגם המשטרה הודתה בו.¹⁸⁰ אף שננקטה שורת צעדים למאבק בתופעה, ספק אם תושג מטרה זו בקרוב. והאחר – המלצות ועדת פלמור, שנועדו לעודד בין היתר הגשת תלונות למח"ש במקרה של הפעלת כוח שלא כדין כלפי חברי הקהילה.¹⁸¹ אחד המדדים שנקבעו ברוח פלמור להצלחת התוכנית שבנתה הוועדה הוא הגדלת מספר המתלוננים במח"ש מתוך קהילת יוצאי אתיופיה ומיצוי חקירה בתיקים רבים יותר. ייתכן כי מספר התיקים משקף הצלחה, ולו חלקית, של יישום המלצה זו.¹⁸² העובדה שבכל המקרים נפגע העבירה נמצא לבדו וללא עדי ראיינה, מחזקת את ההנחה כי מח"ש שיפרה את מאמציה למיצוי הליכים בתיקים אלה, ולא סגרה אותם כבעבר בטענה להיעדר ראיות. אם כך, נראה שהמסקנות העולות מניתוח הנתונים מציינות תמונה אמביוולנטית בנוגע לקהילת יוצאי אתיופיה: מחד גיסא נדמה שקיימת נכונות מוגברת מצד המשטרה ומערכת המשפט לטפל בתופעה. מאידך גיסא ייצוגם הגבוה של נפגעי העבירה מתוכה מעיד שהתופעה רחוקה ממיגור.

נפגעי העבירה החרדים היו 3.5% מכלל התיקים של נפגעים יהודים. נתון זה נמוך מחלקה היחסית של הקבוצה החרדית מכלל האוכלוסייה (14%).¹⁸³ קשה לעמוד על מאפיינים דומים בין שלושת המקרים שהיו בהם נפגעי עבירה חרדים, למעט טענה חוזרת בכל המקרים (המועטים, כאמור) על מידת הלחץ שהיה שרוי בה השוטר הנאשם בשל הרגשת האיום שעורר בו הטיפול באירוע רב-משתתפים.¹⁸⁴ חשוב לסייג ממצאים אלו משתי סיבות. ראשית, האחוז הקטן של החרדים באוכלוסייה היה עשוי להוביל לכך שבמדגם המוגבל לא יופיעו נפגעי עבירה חרדים כלל, גם בלי שייצביע הדבר על הבדל מובהק סטטיסטית בנטייה להפעיל נגדם כוח שלא כדין. שנית, מתודולוגיית המחקר התבססה על איתור מאפייני נפגעי העבירה על

179 נכון לסוף שנת 2018 היוותה הקהילה 1.66% מכלל האוכלוסייה. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה האוכלוסייה ממוצא אתיופי בישראל – לקט נתונים לרגל חג הסיגד (2019).

180 מפכ"ל המשטרה לשעבר רוני אלשיך כתב בספרו: "המשטרה מצדה טעתה לא מעט בהתייחס לקהילה ולקתה בעיקר ב'שיטור יתר' כלפי חבריה". אלשיך, לעיל ה"ש 123, בעמ' 200. בריאיון עם ניצב גילה גזיאל, עם פרישתה מתפקיד ראש אגף משאבי אנוש במשטרה, היא הודתה: "בדקתי את הנתונים והבנתי שיש שיטור יתר. חד וחלק". ראו עמירם ברקת "הכירו את האישה שהצליחה להוציא ממשרד האוצר צ'ק של 22 מיליארד שקל" גלובס 28.6.2019.

181 ועדת פלמור הוקמה על פי החלטה של ועדת שרים מיוחדת בראשות ראש הממשלה ובעקבות מחאת יוצאי אתיופיה במאי 2015.

182 דוח פלמור, לעיל ה"ש 123, בעמ' 95.

183 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה דת והגדרה עצמית של מידת דתיות 41 (החברה בישראל, דו"ח 10, 2018).

184 ראו עניין פונדקי, לעיל ה"ש 160, בעמ' 42: "הנאשם תיאר בפני קצינת המבחן את הכאוס והלחץ ששרר במהלך האירוע נושא כתב האישום, ובפרט לקראת סיומו [...] לטענתו פעל באופן תגובתי לאחר שהיה נתון בלחץ רב, תוך שחוהו אוכרן שליטה שהובילה לתגובה לא מידתית מצידו".

בסיס שמותיהם. ייתכן שנפגעי העבירה החרדים לא זוהו ככאלה אם נסיבות האירוע נעדרו הקשר מובהק לחברה החרדית.

כ-4% מנפגעי העבירה היו מבקשי מקלט מאריתראה ומסודאן. בישראל חיים היום 31,547 מבקשי מקלט, רובם המכריע ממדינות אלה.¹⁸⁵ מבין שלושה פסקי דין שאותרו, אחד הסתיים בזיכוי הנאשם,¹⁸⁶ ובשני פסקי הדין האחרים הוזכר שימוש באללימות מהסוג שהופעל נגד נפגעי העבירה הערבים: בעניין אדיר עצרו שני שוטרים מבקש מקלט מסודאן, נסעו עימו למבנה נטוש ושם נטלו את כספו והכו אותו.¹⁸⁷ בעניין נזרוב¹⁸⁸ נכנס מפקד צוות יס"מ למועדון של מבקשי מקלט מאריתראה בדרום תל אביב והחל להכות את הנוכחים, מבקשי מקלט, ללא סיבה ברורה או דרישה מסוימת.¹⁸⁹ בהכרעת דינו של נזרוב כתב בית המשפט: "הצפיה במכלול סרטוני האבטחה מלמדת על מצב של 'עולם הפוך' מזה האופטימלי, כלומר עולם שבו החשודים לכאורה הם דווקא אלה שמתנהגים באופן שקט ותרבותי, יושבים ומשוחחים ביניהם, ואילו השוטר – איש החוק – נכנס למועדון לפתע, מתנהל באופן פרובוקטיבי [...] ובסמוך לאחר מכן עובר לאללימות חמורה ו'הולך מכות'; והכל בעוד החשודים רק מנסים להגן על פניהם ממכותיו החוזרות ונשנות ואפילו נמנעים מלקלל".¹⁹⁰

4. הסיבה והאירוע

עד כה התמקד הדיון בשוטרים ובנפגעי העבירה, וכעת נתמקד במאפייני האירועים עצמם וגם במאפייני הסיבה שהם התרחשו בה. מבחינת מאפייני האירוע, מצאנו כי הימצאם של מספר שוטרים בזירה, ובעיקר התגרות וערעור על סמכותם מצד נפגע העבירה או מצד אדם אחר בזירה שיש בה כמה שוטרים, מאפיינים את מרבית האירועים שאותרו בפסיקה. בנוסף, מרבית האירועים התרחשו באזורים ציבוריים.¹⁹¹

אם כן, בחנו אם השוטרים היו עם אחרים או לבדם בזמן האירועים המתוארים בפסקי הדין ואם היה שוני בתגובתם לפגיעה בסמכות כאשר היו עם שוטרים אחרים או לבדם. מבין כלל פסקי הדין שנבדקו, כ-56% מהמקרים היו כמה שוטרים במקום, ואילו כ-23% מהמקרים היה שוטר אחד בלבד. בתיקים האחרים אין מידע בנושא זה. כפי שצוין בסקירה, הפגיעה מועצמת כאשר השוטר נמצא בחברת שוטרים אחרים, והיא מבטאת לא רק פגיעה

185 רשות האוכלוסין וההגירה דוח סיכום פעילות לשנת 2019 בעמ' 35 (2020). על מעמדם של מבקשי מקלט בישראל ראו: לוינסקי פינת אסמרה: היבטים חברתיים ומשפטיים של מדיניות המקלט בישראל (טלי קריצמן-אמיר עורכת 2015).

186 ת"פ (שלום ת"א) 16-07-15850 מחלקה לחקירות שוטרים נ' כהן (נבו 17.1.2018).

187 ת"פ (מחוזי ב"ש) 09-8325 מדינת ישראל נ' אדיר (נבו 28.1.2013).

188 ת"פ (שלום ת"א) 17-01-17504 מדינת ישראל נ' נזרוב (נבו 16.9.2019).

189 שם, בעמ' 17.

190 שם, בפס' 63.

191 המונח "אזורים ציבוריים" מתייחס לזירות אירוע שעשויות להיות שונות זו מזו באופיין, כגון רחובות, פארקים ומרכזים מסחריים. עם זאת, המשותף לכלל השטחים הציבוריים הוא שהמתרחש בהם גלוי לעין כל, ועדי ראיה עשויים להגיע למקום ולהיות עדים למעשיו של השוטר.

בסמכותו, כי אם גם בגבריותו, כפי שמקגינלי מציעה, שכן שוטרים רואים בקריאת תיגר על סמכותם קריאת תיגר על גבריותם.¹⁹²

הממצאים מאששים את טענותיה של מקגינלי: מתוך 41 פסקי הדין בהם היה השוטר הנאשם בחברת שוטרים אחרים, כ־24 מהם (58.5% מתוך קבוצה זו) נשמעה פגיעה מילולית או שהייתה פגיעה פיזית, והשוטר הנאשם ראה בפגיעה חתירה תחת סמכותו. עם הפגיעות האלה נמנו צעקות, קללות, ניסיונות לפגיעה פיזית ואי־ציות להוראות השוטר. כך למשל בעניין שחר¹⁹³ קרא המתלונן לשוטרים במחסום להזדרז, והנאשם, שהיה עימם, בעט בתגובה בכרכו בחוזקה. בעניין ברדה¹⁹⁴ התבקשו השוטרים לטפל ברעש שהקימו בני נוער במרכז מסחרי. המתלונן ניסה לשכנע את הנאשם שלא לעכב את אחד מחבריו ואף חצץ ביניהם פיזית. הנאשם, בתגובה, הפילו ארצה, והמשיך לחבוט בו כששכב על הקרקע, לאחר שכבר היה אזוק בניידת, וגם בחדר החקירות. לעומת זאת, בפסקי הדין שהשוטר היה לבדו תוארה פגיעה בסמכות בשבעה מהם בלבד (41.17%). הפער בנתונים אלה יכול להעיד שפגיעה בסמכות שוטר המצוי בחברת שוטרים אחרים מעצימה ומגבירה את תחושת הפגיעה, ובכך מגדילה את הסיכוי להפעלת כוח פסול.

האירועים שסקרנו התרחשו במגוון מקומות, אך בחלוקה גסה, אפשר לחלקם לשלוש קטגוריות מרכזיות: כ־45% מהאירועים מתרחשים באזורים ציבוריים, שיכולים להימצא בהם עדים לאירוע או שהיו כאלו בפועל;¹⁹⁵ כ־40% התרחשו במתקני משטרה, לרבות ניידות, ואילו 15% התרחשו במקומות אשר קיימת בהם הסתברות נמוכה לקיומם של עדים. כעת נדון במאפייני כל אחד ממקומות אלה כסדרם. ממצאיהם של כרמלי ושמיר העידו כי רוב המקרים שהם בדקו (כ־65%) קרו ברחוב או בשטח ציבורי, והאחרים – במתקני משטרה (22%) או בשטח פרטי (13%).¹⁹⁶ מחקרו של סרג'ו הרצוג הורה על נתונים דומים: 44.2% ברחוב, 15.9% בשטח ציבורי, 16% בתחנת משטרה, 13.9% בשטח פרטי, 9.9% במקומות אחרים.¹⁹⁷ את השוני בין האחוז היחסי של המקומות שהאירועים מתרחשים בהם בין מחקר זה למחקרים קודמים אפשר להסביר בכמה דרכים. ראשית, המחקרים נערכו בתקופות שונות, ולפיכך היו הנחיות התייעור שונות. נוסף על כך, במחקר של כרמלי ושמיר וכן במחקרו של הרצוג, נבחרה מתודולוגיה של ניתוח תלונות. השוני בין מתודולוגיה זו למתודולוגיה שהשתמשנו בה במחקר הנוכחי, של ניתוח פסיקה, מוביל לכך שהמקרים שניתחנו הם כאלה שהופעל בהם כוח רב יותר. תבנית זו נפוצה יותר במתקני המשטרה. אפשרות אחרת להסבר הגידול בתיקים בגין הפעלת כוח פסול בתחנות המשטרה הוא היחלשותו של קוד

192 מקגינלי, לעיל ה"ש 58, בעמ' 536.

193 ע"פ (מחוזי חי') 15-03-43484 מדינת ישראל נ' שחר (נבו 14.5.2015).

194 רע"פ 8241/13 ברדה נ' מדינת ישראל (נבו 25.3.2014).

195 בחרנו להתייחס לאירועים שהתרחשו ברחוב כחלק מן האירועים שהתרחשו באזורים ציבוריים, להבדיל ממחקריהם של כרמלי ושמיר ושל הרצוג, שנדגמו בהם אירועים רבים יותר, בהתבסס על תלונות שהוגשו למח"ש. מנקודת מבט משפטית, יש חשיבות לבחינת פומביותן של הזירות שהאירועים שהתרחשו בהן הבשילו בסוף לכדי כתבי אישום. מבחינה זו, רחובות ושטחים ציבוריים אחרים מהווים זירות פומביות דומות, שיכולים להימצא בהן עדים לאירוע.

196 כרמלי ושמיר, לעיל ה"ש 103, בעמ' 13.

197 הרצוג, לעיל ה"ש 168.

השתיקה, על רקע השינויים שחלו לאורך השנים במאפייני השוטרים, עובדה המסייעת לחשיפת מקרים במקומות אלה.

כאמור, מרבית האירועים התרחשו באזורים ציבוריים, ובעיקר במרחבים עירוניים,¹⁹⁸ בצירי תנועה¹⁹⁹ ובמחסומים.²⁰⁰ לאירועים שהתרחשו בהפגנות היה ייצוג נמוך מאוד במאגר המידע (שלושה תיקים בלבד), אף שבאירועים מעין אלה מספר העדים הפוטנציאליים גבוה, וגם היקף התייעוד החזותי שלהם. למצב זה אפשר להעלות כמה השערות: ייתכן כי שוטרים מגלים זהירות רבה יותר בשל התייעוד הרב של התנהלותם, בשל נוכחותם של קצינים באירוע או בשל הנחיות ברורות יותר בנוגע למידת הכוח ולשאלה אימתי יש להפעילו. אפשרות אחרת היא כי מפגינים מקבוצות מסוימות נותנים אמון מועט במח"ש, ולפיכך ממעטים לפנות אליה.

הקבוצה השנייה של האירועים קרתה באזורים המאופיינים בתנועת אנשים וכלי רכב דלילה, שסביר כי לא ימצאו בהם עדים, כמו אתרי בנייה,²⁰¹ שטחים חקלאיים,²⁰² ואף בית המגורים של נפגע העבירה.²⁰³ נראה שבסביבות אלה שוטרים משתמשים בכוח רב יותר, והם חוששים פחות גם מביצוע מעשים חמורים.²⁰⁴ כך, למשל, בעניין בירוודקר, הגיע השוטר לבית ספר בעיר באר שבע, בשעות הערב, בחיפוש אחר פורצים. השוטר נתקל בנער שפרץ לבית הספר הריק, כבל אותו, הכה אותו ואף ניסה לחנוק אותו.²⁰⁵ לעיתים, אם השוטר מחליט מראש על ביצוע עבירה שאינה קשורה לסמכויותיו, הוא עשוי להוביל את הנפגע לאזור מבודד, וכך לא יהיו עדים לאירוע.²⁰⁶ הסבר אפשרי למספרם הנמוך של מקרים אלה בפסיקה אפשר למצוא בקשיי ההוכחה הנלווים להם, אשר ישפיעו לכל אורך הדרך: הסיכוי שתוגש תלונה, שתיפתח חקירה, שיוגש כתב אישום ושהתיק יסתיים בהרשעה יהיה נמוך יותר.

- 198 מרחבים כגון שכונות מגורים – ראו למשל ע"פ (מחוזי י-ם) 12538-09-18 זקן נ' מדינת ישראל (נבו 15.10.2018); גינות ציבוריות – ראו למשל עפ"ג (מחוזי ת"א) 31838-01-16 לזובסקי נ' מחלקה לחקירות שוטרים (נבו 29.2.2016); מרכזי בילוי – ראו למשל ע"פ (מחוזי מר') 3622-12-14 קשת נ' מדינת ישראל (נבו 28.4.2015), ועוד.
- 199 ראו למשל ת"פ (שלום ק' גת) 409/05 מדינת ישראל נ' בלקר (נבו 27.5.2009); ת"פ (שלום נצ') 39516-06-14 מדינת ישראל נ' עאסי (נבו 29.8.2017).
- 200 ראו למשל עניין שחר, לעיל ה"ש 193; ת"פ (מחוזי י-ם) 2420-05-11 מדינת ישראל נ' בן עוזרי (נבו 12.1.2012).
- 201 עפ"ג (מחוזי מרכז) 8846-11-11 סבן נ' מדינת ישראל (נבו 4.12.2011).
- 202 ת"פ (שלום י-ם) 34193-10-12 מדינת ישראל נ' למה (נבו 19.6.2014).
- 203 ת"פ (שלום ב"ש) 42966-09-17 מדינת ישראל נ' סימן (נבו 16.6.2019).
- 204 למשל בעניין סבן, לעיל ה"ש 201, שוטרים הכו ושדרו פועלים באתר בנייה.
- 205 ת"פ (שלום ב"ש) 990-09 מדינת ישראל נ' בירוודקר (נבו 2.7.2012).
- 206 ראו למשל עניין אדיר, לעיל ה"ש 187. ראו גם את תוכנית "המקור" ששודרה בתאריך 22.11.2020 ועסקה בחמישה אנשי מג"ב אשר שדרו בפלסטינים שנכנסו לישראל שלא כדיון, ובתוך כך גם התעללו בהם ותייעדו את מעשיהם בסרטים שצילמו תוך כדי המעשים. בפרשה הוגש כתב אישום, אך הדיון טרם הסתיים. לדיון מקדמי בנושא איסור פרסום בפרשה ראו ע"פ (מחוזי ב"ש) 28571-08-20 אדרי נ' מדינת ישראל (נבו 19.11.2020).

אירועים אחרים מתרחשים במתקני המשטרה, ובעיקר בתחנות ובניידות. אם קיימים עדים להתרחשותם אלה לרוב שוטרים. אפשר להניח כי נוכחותם משפיעה במידה פחותה מאשר מנוכחותם של אזרחים כחסם להפעלת כוח פסול, ואירועים אלו אף דומים במאפייניהם לאירועים שמתרחשים במקומות ללא עדים, ששם האלימות חריגה וקשה. בפסיקה נמצאו עדויות לכמה אירועים כאלה: בעניין רוזן שבר הנאשם את שיני המתלונן, וגרם לו חבלות בצלעות.²⁰⁷ בעניין מלחם הוכה המתלונן באמצעות אלה,²⁰⁸ ואילו בעניין כהן שימוש באקדח טייזר גרם לכוויות בגופו של המתלונן.²⁰⁹ בעניין עלמני הובל המתלונן לחדר המקלחות בתחנה ונשטף במים בעודו לבוש בכגדיו.²¹⁰

גם בניידות משטרה התרחשו כמה מקרים של שימוש פסול בכוח,²¹¹ אם כי הדבר נעשה כשהניידות נמצאו במקומות ציבוריים, ולא בשטח התחנה. כך, למשל, בעניין אסייהין הוכה המתלונן בעת נסיעתו בניידת, ולאחר מכן הורידו אותו השוטרים באמצע הדרך.²¹² בעניין ליבוביץ' עצר השוטר את הניידת סמוך לשער תחנת המשטרה והכה את המתלונן במכת אגרוף בצלעות.²¹³

גם במקרים אלו, שבכמה מהם נטען כי הופעל כוח קשה במיוחד, ניכרים קשיי ההוכחה, והם הסתיימו לעיתים בזיכוי מלא או בזיכוי חלקי של הנאשמים.²¹⁴ אופי המקרים וקשיי ההוכחה שהם מעלים קשורים גם לתרבות המשטרה: ללחץ מצד הפיקוד לתת מענה לפשיעה, לתסכול ממערכת המשפט העשוי להוביל לעשיית דין עצמית וכן ל"חומת השתיקה הכחולה", שמקנה לשוטרים הרגשת ביטחון במתקני המשטרה, ששם שוטרים אחרים הם העדים העיקריים למעשיהם.

- 207 ת"פ (שלום ראשל"צ) 3767-07 מדינת ישראל נ' רוזן (נבו 4.8.2010).
- 208 ת"פ (שלום ראשל"צ) 27537-11-09 מדינת ישראל נ' מלחם (נבו 28.4.2011).
- 209 ת"פ (שלום כ"ס) 42935-07-17 מדינת ישראל נ' כהן (נבו 3.4.2019).
- 210 ת"פ (שלום חי') 43833-01-18 מדינת ישראל נ' עלמני (נבו 5.5.2019). לרועמאות נוספות לאלימות קשה ראו ת"פ (שלום י-ם) 8625-05-16 מחלקה לחקירות שוטרים נ' בחבוט (נבו 15.02.2017); ע"פ (מחוזי י-ם) 13038-09-18 מדינת ישראל נ' פיקארד (נבו 14.11.2018).
- 211 גם בספרות אפשר למצוא עדויות לשימוש פסול בכוח שמתרחש בניידות המשטרה. ראו למשל מקגינלי, לעיל ה"ש 58, בעמ' 523. מקגינלי מתארת נוהג במשטרת בולטימור, שלפיו עצורים מוכנסים לניידת המשטרה אזוקים ולא חגורים. בנסיעתם של חשודים אלו בניידת, הנהג עוצר עצירות פתע, ואלה עשויות לגרום לעצור חבלות חמורות. נוהג זה מכונה בשם "נסיעה קשה" (Rough ride).
- 212 ראו ת"פ (שלום כ"ס) 32388-09-17 מדינת ישראל נ' אסייהין (נבו 28.11.2018).
- 213 ת"פ (שלום ראשל"צ) 26092-03-10 מחלקה לחקירות שוטרים נ' ליבוביץ' (נבו 27.6.2012).
- 214 בעניין סבג טען המתלונן כי הופעלה נגדו אלימות קשה בחקירה בתחנת המשטרה, לרבות שפיכת מים רותחים עליו, ואלה גרמו לו כוויות חמורות. כל השוטרים זוכו. ת"פ (מחוזי ב"ש) 4135-01-15 מדינת ישראל נ' סבג (נבו 23.6.2016). בעניין גטקין הועלתה טענה להפעלת אלימות קשה נגד קטין, לרבות בעיטה באשכיו. הנאשם הורשע בבית משפט שלום וזוכה בערעורו במחוזי. ע"פ (מחוזי נצ') 41800-01-17 גטקין נ' מדינת ישראל (נבו 19.4.2017).

ה. סיכום והצעות לפתרונות אפשריים

ממצאי מחקרנו מצביעים בכיבוד על תבניות חוזרות של הפעלת כוח שלא כדין, אשר דומות לאלה שנמצאו במחקרים שנעשו בנושא זה במדינות אחרות, וגם למחקר המועט הקיים בישראל: השוטרים המבצעים עבירות אלה הם לרוב צעירים בעלי ניסיון מועט בעבודת המשטרה. מלבד זה, פגיעה בסמכותם במפגשים עם האזרחים, מגדילה את הסיכון להופעת שימוש בכוח שלא כדין, וגם את ממדיו. מצאנו כי מרבית האירועים מתרחשים במרחב הציבורי, בנוכחותם של עדים או של שוטרים אחרים ונגד נפגעי עבירה מקבוצות מיעוט, בעיקר ערבים (הן אזרחים והן פלסטינים) ואזרחים מקהילת יוצאי אתיופיה. עוד מצאנו שמרבית התלונות בגין שימוש בכוח פסול נגד שוטרים אינן מתגבשות לחקירות, שמרבית החקירות אינן מבשילות לכתבי אישום, ומרבית השוטרים המורשעים בעבירות הנלוות לשימוש בכוח שלא כדין אינם נענשים במאסר.

טבעי הוא כי מהמחקר האמפירי שערכנו אין נובעות המלצות מדיניות ישירות, אך ספרות המחקר הענפה שהשתמשנו בה להנחת התשתית למחקר זה מלמדת לא רק על הגורמים להפעלת כוח שלא כדין אלא גם על פתרונות אפשריים, אשר עשויים לתת להם מענה, ונחלקים לשלוש קטגוריות שונות: פתרונות מבניים, המתמקדים בשינויים הנדרשים בעבודת המשטרה, פתרונות אינדיווידואליים אשר מתמקדים בענישה ובהרתעה, ופתרונות שקשורים למחקר האקדמי הנוסף הנדרש בסוגיה זו ובאחרות שנלוות לה.

כאמור, **קבוצת הפתרונות הראשונה** מתמקדת בשינויים ארגוניים חיוניים. סקירת הספרות הצביעה על גורמי הסיכון לשימוש בכוח שלא כדין הקיימים בקרב שוטרים, וקשורים לתנאי העסקתם, לרבות שחיקה וניסיון מקצועי מועט. שיפור תנאי העסקתם ומענה נפשי הולם עשויים לתת מענה לבעיות אלה, להגדיל את מספר השוטרים הוותיקים והמנוסים, ולפיכך גם להפחית את הישנות תופעת השימוש בכוח שלא כדין. צעדים אחרים אפשר לנקוט בתהליכי הכשרת השוטרים, עם גיוסם וגם בהכשרות בהמשך השירות, ויש להן חלק חשוב בתהליכי שינוי במשטרה. ההכשרות נדרשות בשלושה מישורים שונים: ריסון השימוש בכוח, המשך הטמעת נושא הכשירות התרבותית²¹⁵ והקניית כלים מעשיים להתמודדות עם מצבים מורכבים, כמו יישוב סכסוכים, התדיינות והחלטות, אגב ניתוח מקרי מבחן, שיאפשרו להבין באילו נקודות השוטרים מתקשים לפעול כמצופה.²¹⁶ אומנם עם הקמת המכללה החדשה לשוטרים בבית שמש בשנת 2015 החל שימוש בסימולטור ובקבוצת שחקנים שמתרגלים עם השוטרים תרחישים שמתאימים לעבודת המשטרה,²¹⁷ אך למיטב ידיעתנו אין בתרגולים אלה התייחסות פרטנית למצבים שעשויים להוביל לשימוש בכוח פסול.

215 ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות "כ-10,000 שוטרים מוכשרים להכרת אוכלוסיות ייחודיות" **אתר הכנסת** (12.12.2016); משטרת ישראל "יחידה משטרתית חדשה לשוויון מגדרי ומגוון תרבותי" **אתר משטרת ישראל** (28.10.2019).

216 Michael L. Birzer, *The Theory of Andragogy applied to Police Training*, 26 POLICING 216 (2003).

217 המידע נמסר למערכת כתב העת בעת סיור שנערך במכללה לשוטרים בשנת 2020.

קבוצת הפתרונות השנייה מתמקדת בסוגיית הפיקוח וההרתעה, ובעיקר בצורך לשיפור פעולתה של מח"ש ולהחמרת עונשי השוטרים שיורשעו.²¹⁸ איננו מזלזלים בחשיבותם של הליכים אלה, אך אנו סבורים כי יש להם משמעות מועטה הרבה יותר מן השינויים המבניים המוצעים, בשל שני גורמים עיקריים: הראשון הוא היותם של האמצעים כאלו שנקטים בדיעבד, לאחר התרחשות הפגיעה, להבדיל מפתרונות מבניים שחותרים למניעה ולצמצום. השני הוא שספרות פנולוגית ענפה מלמדת כי ודאות, מיידיות וחומרה הם הגורמים המרכזיים המשפיעים על סיכויי ביצוע עבירה.²¹⁹ כאשר מבצע העבירה הוא שוטר, הודאות פוחתת ובתנאי מערכת המשפט בישראל – גם המיידיות.²²⁰ בנוסף, כפי שהמחשנו, הענישה ביחס לשוטרים חמורה פחות מזו הנגזרת על אזרחים בעבירות דומות. מצלמות הגוף של השוטרים, שנכנסו לשימוש נרחב בשנים האחרונות, הן דוגמה מובהקת לאמצעי פיקוח מעין זה.²²¹ עם זאת, לצד ההנחה כי שימוש בהן יוביל להפחתת השימוש בכוח מופרז וגם לשקיפות ולהגברת אמון הציבור במשטרה,²²² קיימים מחקרים אשר מלמדים כי תרומתן שנויה במחלוקת: אומנם אזרחים מרגישים ביטחון רב יותר כשהם יודעים שהאירוע מתועד, אך דווקא בשל כך הם עשויים לנהוג כלפי השוטרים בצורה מתריסה יותר מזו שהיו נוהגים בה לולא המצלמה, והתנהגות זו עשויה להוביל להפעלת כוח פסול.²²³

קבוצת פתרונות שלישית מבוססת על חשיבותם של מחקרים, הן באקדמיה, הן במשטרה והן בשילוב פעולה בין השתיים, על נושא חשוב זה. עם זאת, מחקר אקדמי בתחום נתקל תדיר במחסור במידע הנחוץ להבנת סוגיות הליכה הכרוכות בשימוש פסול בכוח. בדוחות שונים של המשטרה מובא מידע רב על אודות פעולתה, אך בנוגע לשימוש פסול בכוח מתפרסם נתון אחד בלבד – הפיצויים המשולמים בתביעות נזיקיות שהוגשו נגדה, מקצתן

218 ראו למשל: בועז סנג'רו "כשסמכות ללא ביקורת משחיתה, מי ישמור על האזרחים מפני השוטרים?" **גלובס** 14.1.2019; יניב קובוביץ "בתי המשפט מבקרים את מח"ש: סוגרת תיקים נגד שוטרים ללא בדיקה" **הארץ** 19.4.2015; עמית זיו "מחדל של מח"ש: זוכה קצין שהואשם בתקיפה" **ynet** 22.6.2019.

219 Travis C. Pratt et al., *The Empirical Status of Deterrence Theory: A Meta-Analysis*, 15 *ADVANCES CRIM. THEO.* 367 (2011).

220 קרן וינשל-מרגל, ענבל גלון ויפעת טרבולוס "יצירת מדד משקלות תיקים להערכת העומס השיפוטי בישראל" **משפטים** מד 769 (2015).

221 במשטרת ישראל החל השימוש במצלמות בשנת 2016 בפילוט שתוצאותיו דווחו על ידה כחיוביות ביותר. ראו: אלון הולנברג "מצלמות גוף במשטרת ישראל – ההיבט המחקרי" **העיקר במחקר** 87, 91-102 (2017).

222 Barak Ariel, William A. Farrar & Alex Sutherland, *The Effect of Police Body-Worn Cameras on Use of Force and Citizens' Complaints Against the Police: A Randomized Controlled Trial*, 31 *J. QUANT. CRIMINOL.* 509 (2015); **רוח פלמור**, לעיל ה"ש 123, בעמ' 95. להרחבה בנושא אמון הציבור במשטרת ישראל ראו למשל: תמר הרמן ואח' **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2020**, 99 (המכון הישראלי לדמוקרטיה (2021).

223 Barak Ariel et al., *Wearing Body Cameras Increases Assaults against Officers and does not Reduce Police Use of Force: Results from a Global Multi-site Experiment*, 13 *EUR. J. CRIMINOL.* 744 (2016).

בגין שימוש בכוח שלא כדין. עם זאת, לא קיים פרסום של מידע בסיסי הנוגע לאירועי הפעלת כוח בכלל ולאירועי הפעלת כוח פסול בפרט. המשטרה איננה מחויבת לדווח לכנסת או לציבור כמה תלונות הוגשו לה בכל שנה בנוגע להתנהלות שוטרים, באילו נסיבות, כמה שוטרים הורשעו בכל שנה בהליכים פלילים או משמעתיים ומה נעשה כדי ליישם את המידע שנאסף מתיקים אלה לצורך מאבק בתופעה. חוסר השקיפות מקשה את הבנת ממדי התופעה ומאפייניה וגם עריכת מחקרים בנוגע אליה. כן הוא תורם לתדמית לא מבוססת של המשטרה בקרב הציבור, שאינו מכיר את כלל עבודתה ואת שיעור הפעולות שמופעל בהן כוח. לטעמנו, שקיפות היא כלי חשוב לפיקוח ולבקרה, ובו בזמן היא מעבירה לציבור מסר של זמינות, לכידות, עקביות, אמינות וקפדנות בנוגע לפיקוח על השימוש בכוח, ולטיפולה בהפעלת כוח פסול. לכן ראוי שהמשטרה תספק לציבור מידע בנוגע לכלל פעילותה השוטפת, כמו מספרי העיכובים והמעצרים, אופן ההתמודדות של המערכת עם שוטרים שהורשעו בדיון משמעת ופלילי והצעדים שננקטו נגדם, אגב איסוף נתונים שגם אם לא כולם בתחום פעילותה (נתוני מח"ש, למשל, בידי משרד המשפטים), ברי שעדיין כולם נוגעים לסוגיה חשובה זו ולטיפול בה.

אי אפשר לסיים מאמר זה בלי להתייחס, ולו בקצרה, למגפת הקורונה, אשר העמיקה והחריפה שסעים חברתיים ופוליטיים קיימים והציבה את הנושא שמחקר זה עוסק בו במרכזו של סדר היום הציבורי.²²⁴ אכיפת התקנות שנועדו להגביל את התפשטות המחלה, הפגיעה הכלכלית החמורה שנוצרה בעקבותיה כמו גם שורה של מחאות פוליטיות ובעיקר הפגנות ענק בסמוך למעון ראש הממשלה, הגדילו במידה ניכרת את מספר המפגשים הטעונים בין אזרחים לשוטרים. אלה, בתורם, הובילו למספר רב של התנגשויות במסגרתן הופעל כוח, כדין ושלא כדין, שכוון לאו דווקא כלפי קבוצות מיעוט. בעקבות פרסום סרטונים אשר מתעדים הפעלת כוח שלא כדין ברשתות החברתיות,²²⁵ הוגשו כתבי אישום נגד קצינים בכירים בעבירות אלה והתרחב השיח בנושא, ככנסת, בחברה ובתקשורת. אף ששינוי זה נוצר עקב שינוי זהותם של הנאשמים ונפגעי העבירה, אנו מקווים כי הדיון שהחל בעקבותיו יתורגם לשינויים בפועל, אגב בחינת האפשרות לאימוץ הממצאים וההמלצות במחקר זה.

224 לדיון בהתמודדות משטרת ישראל עם הקורונה ראו: גיא לוריא "משטר קורונה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה 13.4.2020); Gali Perry & Tal Jonathan-Zamir, *Expectations, Effectiveness, Trust, and Cooperation: Public Attitudes towards the Israel Police during the COVID-19 Pandemic*, 14 POLICING 1073 (2020).

225 כתבי האישום לא פורסמו, אך מידע על אודותיהם קיים בתקשורת. ראו: יהושע (גי'וש) בריינר "מפקד תחנה בירושלים מואשם בתקיפת שני מפגינים חרדים" הארץ 31.12.2020; אלון מכמון ומתן וסרמן "תקף מפגיני וצלם עיתונות: כתב אישום נגד ניסו גואטה" מעריב 29.11.2020.