

משילות ויעילות בשיטור מיעוטים בחברות שסועות: נקודת המבט של מפקדי תחנות משטרה על החברה הערבית בישראל

השיטור בחברות מרובות תרבויות ושסעים מזמן אתגרים לעבודת המשטרה, ואלה עשויים להתגבר כאשר ניכרים פערי תרבות, מעמדות ופוליטיקה בין קבוצת הרוב לקבוצות מיעוטים בחברה. חברות אשר השסע בהן עמוק כמו החברה הישראלית אף מזמנות מתחים גדולים יותר בין המיעוטים למשטרה, בעיקר בגלל השסעים הפוליטיים העמוקים והמיצוב של המגע של המשטרה עם המיעוטים בתוך ההקשר של שמירה על ביטחון הפנים. במאמר זה אנו מתארים את נקודת מבטם של מפקדי תחנות המשטרה בחברה הערבית בישראל בעניין האתגרים הניצבים בפניהם והדרכים להתמודדות עימם. ניתוח הראיונות חשף שני צירים תמטיים: משילות ויעילות. התמה הראשונה – משילות – עוסקת במציאות החברתית-פוליטית של משילות נמוכה בחברה הערבית, שמובילה גם לפגיעה במשילות המשטרה, כזרוע של המדינה. בתוך מצב זה של משילות נמוכה, ושל תרבות האי-לגליזם שצמחה בעקבותיה, נחשפת בתמה זו התפתחותה של משילות חלופית. התמה מתארת מנגנונים עוקפים שמפקדי התחנות מייצרים, אשר מאפשרים להם להתמודד עם המציאות של חוסר האמון והלגיטימיות מצד הציבור הערבי. מנגנונים אלה כוללים חריגה מתפקדי שיטור מסורתיים, פנייה לשיתופי פעולה עם הקהילה ושיטור הוגן. התמה השנייה – יעילות – מתארת את הסוציולוגיה של הפשיעה בחברה הערבית מנקודת המבט של המפקדים. התמה עוסקת בקשיים ובחסמים הנובעים ממאפייני התרבות והחברה של המיעוט הערבי, כגון חוסר נכונות לשתף פעולה עם המשטרה ודפוסי פשיעה ייחודיים אשר מחייבים תגובה מורכבת מצד המשטרה. בהמשך הדברים מוצגות גם הדרכים השונות להתמודדות עם מאפיינים אלו. מאמר זה מאפשר בחינה מעמיקה של האתגרים וההזדמנויות בשיטור חברות שסועות כמו שהם משתקפים בעיניהם של מפקדי תחנות משטרה ומדגיש את המרחב לחדשנות וליזמות שיש למשטרה בשיטור קהילות מיעוטים.

* פרופ' מן המניין וראש המכון לקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

** המכון לקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

מבוא

בחברות דמוקרטיות האזרחים זכאים ליחס שווה בפני החוק והמשטרה, אולם כאשר חורגים מהצהרה עקרונית זו ובוחנים את מערכת היחסים בין מיעוטים למשטרה בכמה ארצות, אנו מגלים דפוס חוזר של יחסים מתוחים, יותר עימותים ומגע שלילי, יותר ביטויים של אלימות, אמון ירוד של המיעוטים במשטרה ומוכנות ירודה לשיתוף פעולה. קהילות מיעוטים נוטות להיות עניות יותר, ובהן שיעורי פשיעה גבוהים יחסית, והדבר מגביר את הנוכחות ואת האכיפה של המשטרה באזור מגוריהן ומעלה את המתח עם המשטרה ואת ההסתברות לעימותים.¹ לפי הספרות האקדמית, כמה גורמים מרכזיים משפיעים על היחסים בין הציבור למוסדות אכיפת החוק; שלושה מהם נוגעים במיוחד להבנת ההקשר הישראלי, בתור מאפיינים של יחסי המשטרה עם מיעוטים בחברות שסועות:²

1. שכיחות המגעים עם גורמי אכיפה וטיבם – כפי שצינינו למעלה, במרבית החברות ניכר ריבוי מגעים יחסי בין קבוצות המיעוט ובין מנגנוני אכיפת החוק בכלל והמשטרה בפרט. מגעים אלה מתנהלים על רקע שלילי, והדבר מתבטא בקשר טעון יותר ואלים יותר עם השוטרים (מעצרים ושימוש בכוח);³
2. צביון המשטר – מיעוטים מסוימים (בעיקר בחברות דמוקרטיות שהשסעים בהן עמוקים) מתנגדים לאופי המשטר במדינה או שאינם מזדהים עימו.⁴ היות שהמשטרה היא חזית המשטר (state in the street),⁵ הדבר עלול להגביר את המתח בינה ובין המיעוט,⁶

-
- 1 David Eitle & John Taylor, *Are Hispanics the New 'Threat'? Minority Group Threat and Fear of Crime in Miami-Dade County*, 37 Soc. Sci. Rsch. 1102 (2008); Palma Irving Jackson, *Minority Group Threat, Crime and the Mobilization of Law in France*, in *ETHNICITY, RACE, AND CRIME: PERSPECTIVES ACROSS TIME AND PLACE* (Darnell F. Hawkins ed., 1995); Jospeter M. Mbuba, *Do Members of Racial Minority Groups Have an Affinity with Serious Crimes? An Empirical Analysis*, 7 J. ETHNICITY CRIM. JUST. 121 (2009); SIMON HOLDAWAY, *BLACK POLICE ASSOCIATION: AN ANALYSIS OF RACE AND ETHNICITY WITHIN CONSTABULARIES* (2009).
 - 2 Badi Hasisi & Ronald Weitzer, *Police Relations with Arabs and Jews in Israel*, 47 BRIT. J. CRIMINOLOGY 728 (2007) (להלן: Hasisi & Weitzer); Badi Hasisi, *Police, Politics, and Culture in a Deeply Divided Society*, 98 J. CRIM. L. & CRIMINOLOGY 1119 (2007) (להלן: Hasisi, *Police in a Deeply Divided Society*).
 - 3 Tammy Rinehart Kochel Et AL., *Effect of Suspect Race on Officers' Arrest Decisions*, 49 CRIMINOLOGY 473 (2011); Jacinta M. Gau & Rod K. Brunson, *Procedural Justice and Order Maintenance Policing: A Study of Inner-City Young Men's Perceptions of Police Legitimacy*, 27 JUST. Q. 255 (2010).
 - 4 Sammy Smootha, *Types of Democracy and Modes of Conflict Management in Ethnically Divided Societies*, 8 NATIONS & NATIONALISM 423, (2002) (להלן: Smootha).
 - 5 MERCEDES S. HINTON, *THE STATE ON THE STREETS: POLICE AND POLITICS IN ARGENTINA AND BRAZIL* (2006).
 - 6 RONALD J. WEITZER, *POLICING UNDER FIRE: ETHNIC CONFLICT AND POLICE-COMMUNITY RELATIONS IN NORTHERN IRELAND* (1995) (להלן: WEITZER, *POLICING UNDER FIRE*); Graham;

בעיקר אם קבוצת המיעוט אינה משלימה עם סדר הדברים ומבקשת לחולל שינויים מבניים ביחסים בינה ובין הרוב במדינה. במקומות אלה עלולים להתפתח עימותים בין קבוצת המיעוט למשטרה, בעיקר כאשר מופעלות פרקטיקות של "שיטור גבוה" (high policing):⁷ משימות שיטור על פי הוראה של גורמים פוליטיים או שיש להן השלכות פוליטיות;⁸

3. פערים בתרבות החוק – השיטור בחברה מרובת תרבויות הוא אתגר בעבור המשטרה, בעיקר משום שלרוב משטרות בעולם פועלות על פי קוד תרבותי שמשקף את תרבות הרוב.⁹ מיעוטים מסוימים נבדלים בתחומים שונים מקבוצות הרוב, ובכלל זה הבדלים בתחום התרבות (דת, שפה, לבוש, יחסי מגדר וכדומה). באותם מיעוטים יש אנשים שעלולים להרגיש כי הקוד התרבותי של קבוצתם אינו בא לידי לביטוי בתרבות החוק ובמערכת אכיפת החוק, ולכן מלכתחילה הם סבורים שהחוק מפלה אותם לרעה, מקפח אותם ומנוכר אליהם, ואף יוצר קרימינליזציה של קבוצת המיעוט.¹⁰

שלושת הגורמים האלה מעצבים את מערכת היחסים של קבוצות מיעוטים עם המשטרה, והחרפה באחד המרכיבים תביא לעליית המתח מול המשטרה. אין הכרח ששלושת הגורמים ינכחו בכל מערכת יחסים בין משטרה ובין מיעוטים, אולם מתכונת יחסים שכוללת את שלושת המרכיבים האלה יחד מאפיינת חברה שסועה מאוד וכזו שהיחסים בין המשטרה למיעוטים בה שבריריים מאוד.¹¹ אחד הביטויים של אותה שבריריות הוא התפתחות ריק חוקי, שמוסדות ממשלתיים בכלל ומשטרה בפרט אינם אוכפים בו את החוק במרחבי המחיה של

Ellison, *A Blueprint for Democratic Policing Anywhere in the World? Police Reform, Political Transition, and Conflict Resolution in Northern Ireland*, 10 POLICE Q. 243 (2007).

7 בפרקטיקות של "שיטור גבוה" הכוונה להתמקדות של המשטרה בנושאים אסטרטגיים שקשורים לביטחון המדינה, ולא באכיפת פשיעה ופתרון בעיות פרטניות שנוגעות לסדר ציבורי ("שיטור סטנדרטי" או "שיטור קלאסי"). פרקטיקה של "שיטור גבוה" מתאפיינת בהתמקדות בפיקוח על אזרחים ובמעקב אחריהם, ופחות במתן שירותי שיטור לאזרחים ראו, Jean-Paul Brodeur, *High Policing and Low Policing: Remarks about the Policing of Political Activities*, 30 SOC. PROBS. 507 (1983); David H. Bayley & David Weisburd, *Cops and Spooks: The Role of Police in Counterterrorism*, in TO PROTECT AND TO SERVE 81 (David Weisburd et al. eds., 2009).

8 Tom R. Tyler, Jeffrey Fagan & Amanda Geller, *Street Stops and Police Legitimacy: Teachable Moments in Young Urban Men's Legal Socialization*, 11 J. EMPIRICAL LEGAL STUD. 751 (2014); Tom R. Tyler & Cheryl J. Wakslak, *Profiling and Police Legitimacy: Procedural Justice, Attributions of Motive, and Acceptance of Police Authority*, 42 CRIMINOLOGY 253 (2004).

9 Roni Factor, Juan Carlos Castillo & Arye Rattner, *Procedural Justice, Minorities, and Religiosity*, 15 POLICE PRAC. & RES. 130 (2014) (להלן: Factor, Castillo & Rattner).

10 Hasasi, *Police in a Deeply Divided Society*, לעיל ה"ש 2.

11 Smootha, לעיל ה"ש 4; Hasasi & Weitzer, לעיל ה"ש 2.

מיעוטים. אנו קוראים למצב זה משילות נמוכה. מצב זה ניוון מעמדות ומתפוסות של קבוצות המיעוט שהשלטון אינו דואג להן, ורואה בהן איום שיש לנטרל, ולא אזרחים שיש לשרת. יש הבחנה רב-ממדית של המיעוט הערבי בישראל לעומת קבוצת הרוב היהודית (מבחינת לאום, דת, שפה, תרבות, וכולי'). הבחנה זו באה לידי ביטוי גם ביחסים עם המשטרה. עד כה הצביעה ספרות המחקר על ביטויי הבחנה זו מהצד של האוכלוסייה הערבית, בעיקר מסקרי דעת קהל ומחקרים איכותניים,¹² אולם חסרים מחקרים שישקפו את ההבחנה כפי שהיא נתפסת בעיני המשטרה ואת האתגרים שהיא מזמנת לשיטור החברה הערבית.

במאמר זה נתרכז בהעמקת ההבנה של שיטור מיעוטים מהזווית של מפקדי תחנות משטרה (להלן: מת"חים או מפקדים). עד כה התמקדו מאמרים אחדים בלבד בנקודת המבט של "מחזיקי הכוח" (power-holder perspective),¹³ ובייחוד בולט החסר בהקשר של חברות שסועות. תרומתו הייחודית של המאמר היא הענקת מבט מבנים על ניסיונות לשיטור מיעוטים בחברה שסועה בהקשר של משילות נמוכה וא-לגליזם, בארגון מטעם המשטרה שמנסה לקדם תיקון יסודי של "שיטור רב-תרבותי". המאמר יסייע להבין כיצד האינטגרציה של גישות שיטור נעשית בשטח וכיצד מפקדי תחנות משטרה מבינים את משימתם ואת הדרכים לבצע אותה. אנחנו חושפים תמונת עולם שהמשטרה – דווקא בהקשר שלא היינו מצפים לכך – מאמצת בה מנדט רחב של תפקידה כדי להצליח בתפקידה בשיטור קהילות מיעוטים, שמלכתחילה יש להם אמון ירוד בעבודת המשטרה ובכוונותיה.

במאמר אנו מתארים את השיטה, את הממצאים ואת המסקנות של מחקר איכותני אשר נעשה בו שימוש בראיונות עומק כדי להבין לעומק את נקודת המבט של מפקדי תחנות במגזר הערבי. אנו מזהים ומאפיינים תמות, פרקטיקות ואתגרים שיהיה אפשר לבחון גם במחקרים אמפיריים עתידיים. המחקר נטוע בשני הקשרים אשר שזורים יחד זה בזה: ההקשר החברתי של שיטור מיעוטים בחברה שסועה; וההקשר הארגוני של משטרת ישראל בשנת 2017. בחלק הראשון של המאמר נסרטט את שני ההקשרים אלו, הנחוצים להבנת הממצאים.

שיטור חברות שסועות: המיעוט הערבי בישראל

כבואנו לאפיין את היחסים בין המשטרה לערכים בישראל, חשוב לנו למנות את מתכונות היחסים של מיעוטים בחברה. יש שלוש תאוריות מרכזיות (פרדיגמות) להבנת היחסים בין-קהילתיים בחברות דמוקרטיות שסועות ולבחינתן: הפרדיגמה הליברלית-אינטגרטיבית, הפרדיגמה ההסכמית (הקונסנציואלית) והפרדיגמה האתנית. נסקור בתמצית את יסודותיה של כל אחת מהן.

בפרדיגמה הליברלית-אינטגרטיבית המדינה שואפת ליצור זהות קיבוצית מגשרת על בסיס האזרחות המשותפת, והיא שואפת להעניק לזהות זו קדימות על פני כל הזהויות הקיבוציות המקוריות של בני החברה. בתמצית, המדינה עוסקת כאן במיזם של "בינוי אומה". ארצות הברית היא הדוגמה הבולטת למתכונת זו. הפרדיגמה ההסכמית היא דפוס יחסים בין-קהילתיים שאיננו אינטגרטיבי. המדינה מקבלת את השסע הקהילתי, את ההפרדה החברתית, בתור

12 Smooha, שם; Factor, Castilo & Ratttner, לעיל ה"ש 9.

13 Justice Tankebe, *Viewing Things Differently: The Dimensions of Public Perceptions of* 13
Police Legitimacy, 51 CRIMINOLOGY 103 (2013).

נתון מבני ואולי קבוע של החברה. את המתח הטמון בהפרדה זו היא חותרת לאזן בדרך של שיתוף וחלוקת כוח (power sharing) בין הקהילות והקניית זכות וטו לענייניה המרכזיים של הקהילה. המיעוט הוא שותף לשלטון, והוא בעל עצמאות ואוטונומיה בתחומים חשובים של חייו הקהילתיים. גם בפרדיגמה הזאת, כמו הפרדיגמה הליברלית-אינטגרטיבית, המדינה ניטרלית: אין לה זיקה מוגברת לאחת הקהילות. הדוגמאות המוכרות לפרדיגמה זו הן שווייץ, בלגיה, וגם קנדה במישור היחסים אל מול המיעוט הדובר צרפתית.

הפרדיגמה האתנית היא השלישית שנציג. כאן, להבדיל מן הפרדיגמה האינטגרטיבית וכמו הפרדיגמה ההסכמית, המדינה מקבלת את שמירת הנפרדות החברתית בין הקהילות הלאומיות ואף חותרת אליה, ואולם שלא כמו הפרדיגמה ההסכמית, המדינה בפרדיגמה האתנית אינה גורם שיוצר שותפות בין הקהילות. היא מזוהה עם הקהילה השלטת בלבד. אין היא מתיימרת למלא תפקיד ניטרלי של מתווך או בורר הוגן ביניהן. העדפה זו מתבטאת בנגישות גבוהה יותר של קבוצת הרוב למנגנוני המדינה ושליטה בסמליה.

כפי שהראו חסייסי ווייצר (2007) במאמרם, מתכונת היחסים כלפי המיעוט הערבי בישראל נופלת לגדר הפרדיגמה האתנית שממנה התפתחו מודל של שיטור בחברות בעלות שסעים עמוקים, ששוררים בהן יחסים טעונים במיוחד בין המיעוטים האתניים ובין המשטרה. קבוצת המיעוט רואה במשטר ובמשטרה כלים אשר משרתים את טובת הקבוצה הדומיננטית, ולכן היא מתנגדת לאופי המשטר. לעומת זאת, הקבוצה הדומיננטית – ולרוב גם המשטרה – רואת בקבוצת המיעוט איום על ביטחון הפנים במדינה.¹⁴ את הדגם הזה פיתח וייצר (Weitzer), וכמה ממאפייניו מסייעים להבין את ההקשר הישראלי, כגון ייצוג יתר של הקבוצה האתנית הדומיננטית בחברה בכוחות המשטרה, בעיקר בקרב הדרגות הגבוהות; אחריות כפולה של המשטרה לא רק על הפשיעה השגרתית אלא גם על ביטחון הפנים; וחולשה יחסית במנגנוני הדיווחיות והפיקוח על המשטרה. בשל מאפיינים אלה דעת הציבור על המשטרה בחברות שיש בהן שסעים עמוקים, ובייחוד הדעות של קבוצת המיעוט, שליליות יחסית: במקרה שלנו, סקרי דעת קהל של הערבים בישראל מראים שהם ביקורתיים יותר מהרוב היהודי כלפי המשטרה, מאמינים כי שוטרים מפלים אותם לרעה וכי קיימות נורמות התנהגות שליליות בקרב שוטרים.¹⁵

חשוב לזכור כי מבין כל הרשויות הציבוריות שאזרחים באים עימן במגע, המשטרה היא אחד הגופים שהקשר עימם שכיח וחשוב למדי, בעיקר בקרב האוכלוסייה הערבית. בשל האחריות הכפולה של משטרת ישראל – הן לאכיפה קלאסית של החוק הפלילי והן לביטחון הפנים – המשטרה ניצבת לעיתים קרובות בחזית המאבק מול האזרחים הערבים. בתפקיד כפול זה, המשטרה מייצגת את השלטון בהתנגשויותיו עם החברה הערבית: למשל, כמפקחת על הפגנות או לצורך פינוי או הריסת בתים שנבנו שלא כחוק בערים ובכפרים ערביים. יתר על כן, משטרת ישראל נוקטת "שיטור גבוה" (מעקב ופיקוח) כלפי המיעוט

14 Hasisi & Weitzer, לעיל ה"ש 2.

15 שם; באדי חסייסי סקר עמדות 2014: שותפות ודיווחיות ביחסים בין משטרת ישראל לבין החברה הערבית 24, 27-29 (יוזמות קרן אברהם, 2014) (להלן: חסייסי שותפות ודיווחיות ביחסים).

הערבי (לדוגמה: שיטור טרור או שיטור אירועים גדולים). שיטות שיטור אלו מעוררת מתח, עוינות וניכור בין המשטרה ובין המיעוט הערבי.¹⁶

אחד המונחים המרכזיים הנחוצים להבנת יחסי החברה הערבית והמשטרה בישראל הוא המשילות. משייכים לאלברט איינשטיין את האמרה: "משמעות השלום איננה ההעדר של מלחמה, אלא הנוכחות של צדק, חוק וסדר, בקיצור, נוכחות הממשלה", כלומר איינשטיין מצביע על כך שנוכחות דלה של הממשלה ומשילות נמוכה עלולות לפגוע בשלום החברה, בשלטון החוק ואף מכשירות עשיית דין בידי האזרחים עצמם. מונח זה מכוון אותנו לשאלות מהותיות ליום-יום של החברה השסועה: האם המדינה נוכחת בחיי האזרחים? האם היא יכולה להשליט את מרותה, ובכך להשפיע על חייהם של האזרחים ולעצב אותם?

בהקשר של החברה הערבית בישראל, מחקרים קודמים של חסייסי¹⁷ מראים כי למרות הפיקוח הרב של המשטרה בחברות שסועות כלפי קבוצת המיעוט, אין הדבר מעיד על משילות גבוהה, אלא אולי להפך. למדינה השסועה לאורך קווים אתניים אין לעיתים יכולת – או רצון – לגרום לקבוצת המיעוט ללכת בתלם דרך מנגנוני חברות שגרתיים, רשמיים, כי אלה נשענים על ליבה תרבותית שהמיעוט אינו נמען שלה (כפי שצינינו לעיל). בצל מצב דברים זה משמשים ביטויים של היעדר חוק (אי-לגליזם) בקרב קבוצת המיעוט, בין היתר תוצאה של השונות התרבותית העמוקה בין תרבות קבוצת הרוב לתרבות קבוצת המיעוט. להבדל התרבותי מתווספות הרגשות של ניכור והזנחה של קהילת המיעוט מצד הממשל המרכזי, שיש בהם להגביר את מגמת האי-לגליזם.

מצב דברים זה עשוי להוביל את המשטרה כזרוע המשטר (לצד מוסדות אחרים) לבנות דפוס של שיטור מבדל שאחת המשמעויות שלו היא מעורבות מינימלית ודיפרנציאלית בענייני קהילת המיעוט.¹⁸ נוצר דפוס ששיטור יתר מתקיים בו לצד שיטור חסר, והתלונה השכיחה של מיעוטים היא שהם זוכים ל"יותר מדי" שיטור כפושעים ול"פחות מדי" שיטור כקורבנות.¹⁹ שני מאפיינים משלימים אלו של שיטור מיעוטים, ביחוד בהקשר של משילות חלשה, יוצרים מעגל קסמים של היעדר שיתוף פעולה עם המשטרה; זה מזין מצד אחד א-לגליזם, ומנגד – טיפול "פנימי" בבעיות פשיעה. כך מוסדות שיטור מסורתיים שנחשבים אותנטיים (למשל מנהיגות שבטית, חוק מנהגי ופנייה למוסדות פיקוח וענישה פנים-קהילתיים) משתמרים ומתחזקים בתוך קהילת המיעוט, ובו בזמן מתחזקות המגמה של נטילת אנשים או קבוצות מהקהילה את החוק לידיים – ויג'ילנטיות (Vigilantism).

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); GUY BEN-PORAT & FANY YUVAL, *POLICING CITIZENS: MINORITY POLICY IN ISRAEL* 68-106 (2019).

Hasisi, *Police in a Deeply Divided Society*, לעיל ה"ש 2. 17

Malcolm D. Holmes, *Minority Threat and Police Brutality: Determinants of Civil Rights Criminal Complaints in U.S. Municipalities*, 38 CRIMINOLOGY 343 (2000); Barbara Perry, *Nobody Trusts Them! Under- and Over-policing Native American Communities*, 14 CRITICAL CRIMINOLOGY 411 (2006); Guy Ben-Porat, *Policing Multicultural States: Lessons from the Canadian Model*, 18 POLICING & SOC. 411 (2008).

Coretta Phillips & Benjamin Bowling, *Racism, Ethnicity and Criminology. Developing Minority Perspectives*, 43 BRIT. J. CRIMINOLOGY 269 (2003). 19

משטרת ישראל: ההקשר הארגוני

כעת אנו פונים לתיאור ההקשר הארגוני של המחקר: משטרת ישראל. משטרת ישראל נטועה בהקשר החברתי-פוליטי שתיארנו בחלק הקודם, והקשרים אלו מעצבים את המבנה, את הערכים ואת הפרקטיקות שהיא נוקטת.²⁰ משטרת ישראל מתאפיינת במבנה לאומי-ריכוזי אשר מרכז את כלל סמכויות הפיקוד, הניהול והפיקוח של סוכנויות השיטור בישראל בצמרת פיקוד כללית אחת ("המטה הארצי"), המחזיקה באחריות הבלעדית להחלטות ולהפצתן בדרגים הנמוכים יותר.²¹ מבנה זה, שהוא חלק מהמורשת של משטרת מנדט, מאפיין משטרות שסגנוןן אזרחי פחות ודמוי צבאי יותר. נוסף על כך, בשנת 1974 התווספה לתפקידי המשטרה, שעד אותה שנה היו רק תפקידים של שיטור קלאסי (כגון מניעת עבריינות, גילוי שלה ותפיסת עבריינים והעמדתם לדין), האחריות לביטחון הפנים. שינוי זה אינו סמנטי או בירוקרטי בלבד: תפקידי ביטחון הפנים נהיו מרכזיים, דחקו הצידה את התפקידים הקלאסיים ועיצבו את אופי המשטרה, ולפיכך נעשה העיסוק בשיטור גבוה (כלומר כזה שנוגע למשימות ביטחון) חלק מכריע הן של היום-יום והן של דימוי המשטרה. המבנה הריכוזי מסייע להיאבק ביעילות נגד איומים מידיים על ביטחון הפנים (בזכות היכולת לנייד כוחות ולתאם פעילות עם גורמי אכיפה מקומיים); ואכן, משטרת ישראל זוכה למוניטין בין-לאומי בהתמודדות שלה עם טרור.²²

מאפיינים אלו של ארגון המשטרה – הריכוזיות, ההיררכיות, התפקידים המשולבים – משפיעים על אופי הקשר של המשטרה עם כלל האזרחים ועל טיבו, אך נושאים משמעות מיוחדת עבור קשר המשטרה עם המיעוט הערבי. עם הקמת מדינת ישראל היו הערבים שנשארו בשטחי המדינה נתונים לממשל צבאי²³ (תושבי הערים המעורבות הוחרגו מפיקוח זה, אך בשאר חלקי הארץ הוא נשאר על כנו עד שנת 1963). משטרת ישראל, שהוקמה באותן שנים, הייתה מופקדת על נתינת שירותי משטרה "קלאסיים" גם לאזרחים אלו. במצב מורכב זה התברר כי טיפול בפשיעה והתמודדות עם משימות אזרחיות הם אתגר לא פשוט.²⁴ אירוע קיצוני מכונן שנצרב בתודעת הציבור הערבי והציבור הישראלי בכלל הוא הטבח בכפר קאסם ב-1956. האירוע התרחש כאשר יחידת מג"ב ירתה למוות ב-54 חקלאים ערבים ששבו

David Alan Sklanski, *Police and Democracy*, MICH. L. REV 103, 1699 (2004); IAN 20
LOADER & AOGAN MULCAHY, *POLICING AND THE CONDITION OF ENGLAND: MEMORY, POLITICS
AND CULTURE* (2003)

Ronald Weitzer & Badi Hasisi, *Does Ethnic Composition Make a Difference? Citizens' 21
Assessments of Arab Police Officers in Israel*, 18 *POLICING & SOC.* 362 (2008)

ראו החלטת ב'5 של וועדת השרים לענייני ביטחון (1974), וכן החלטה 411 של הממשלה 22
ה-17 "האבטחה בישראל של מתקנים ומוסדות ממלכתיים" (26.1.1975). ראו גם שלמה בן
עמי "המשטרה כמכשיר לשיקום הקהילה" *משטרה וחברה* 4, 61 (2000).

דן סואן "מוצא והדרה: ערביי ישראל בתחתית הפירמידה" *סוגיות חברתיות בישראל* 13, 6, 23
11-10 (2012).

שלומי שטרית ואורי קוסובסקי מבני משטרה היסטוריים בארץ ישראל: משטרת ישראל בשביל 24
ישראל (2014).

לכפרם משום שהפרו עוצר. על אף פי שיחידה זו הייתה כפופה לצה"ל בזמן האירוע בשל מבצע קדש, מבחינת התודעה מדובר באירוע מכונן מבחינת יחסי משטרה-מיעוטים בישראל. אירוע מכונן אחר הוא מהומות אוקטובר שפרצו בשנת 2000 בעקבות האַנתפאדה השנייה וכך בכך עימה. באירועים נהרגו 13 אזרחים ערבים בעימותים עם משטרת ישראל, רובם מידי צלפים, ומאות נפצעו. בעקבות אירועים אלו הוקמה ועדת אור, וזו קבעה שהציבור הערבי מקבל טיפול ושיטור ירודים מאלה שהחברה היהודית מקבלת, והערבים אינם רואים במשטרה גורם נותן שירות אלא זרוע ארוכה של משטר לא אוהד שמוציאה מן הכוח לפועל מדיניות במחלוקת.²⁵ הוועדה קראה למשטרה להפנים שהציבור הערבי אינו אויב ופרסמה רשימה של עשרים המלצות לשינויים ארגוניים שיביאו להפנמה זו. מלבד הביקורת הנמתחת על יישום חלקי של המלצות, מהומות אוקטובר הן קו פרשת מים ביחסי המשטרה והמיעוט הערבי בישראל. המהומות וגם הימנעות ועדת אור מהטלת אחריות פלילית על רוב המעורבים העמיקו את חוסר האמון ההדדי. אחד המרואיניים למחקר זה כינה את העשור שלאחר המהומות "עשור אבוד", שלא הייתה בו התקדמות של ממש בשיקום יחסי משטרה-קהילות. בשני העשורים האחרונים נעשו כמה ניסיונות לתקן תיקון יסודי במשטרת ישראל, בשלושה תחומים שקשורים זה בזה: (1); בסגנון השיטור (2); בקשרי המשטרה עם האזרחים בכלל ועם קבוצות מיעוט בפרט (3) ביעילות המשטרה. רפורמות אלו נשענו על הכרה רחבה, מבוססת על ראיות מדעיות, בחשיבות של אמון הציבור ושיתוף הפעולה של הציבור – בייחוד קהילות מיעוטים – ליכולת המשטרה לעמוד ביעור של שמירה על שלום הציבור ומאבק מועיל בפשיעה.²⁶

ב-1995 נעשה ניסיון ראשון במשטרת ישראל לקדם עקרונות של שיטור קהילתי בעבודת הארגון.²⁷ שיטור קהילתי הוא גישת שיטור שההנחה בבסיסה היא כי לקהילה יש חלק חשוב בהתמודדות עם פשיעה. מתוך כך, משטרות שפועלות בגישה זו אמורות לקדם מעורבות של הקהילה הן בהגדרת סדרי העדיפויות של המשטרה בנוגע לבעיות פשיעה והן בהתמודדות עם בעיות אלה. שיטור קהילתי שם דגש פחות על אכיפה ויותר על עבודה משותפת להשגת מטרות משותפות לקהילה ולמשטרה.²⁸ במחקר הערכה נקבע כי הניסיון

25 ועדת החקירה הממלכתית לברור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 דו"ח הוועדה (2000).

26 PRESIDENT'S TASK FORCE ON 21ST CENTURY POLICING IMPLEMENTATION GUIDE: MOVING FROM RECOMMENDATIONS TO ACTION (2015); PROACTIVE POLICING: EFFECTS ON CRIME AND PROACTIVE COMMUNITIES (להלן: David Weisburd & Malay K. Majmundar eds., 2018) (POLICING).

27 דיויד וייסבורד ואח' דו"ח ועדה: שיטור קהילתי בישראל – סיכויים וסיכונים" משטרה וחברה, 109 (1996).

28 שיטור קהילתי נפוץ ברחבי ארצות הברית מאז שנות התשעים. אפשר לקרוא עוד על גישה זו: POLICE INNOVATION: CONTRASTING PERSPECTIVES (David Weisburd & Anthony A. Braga eds., 2006) (להלן: Weisburd & Braga).

להטמיע שיטור קהילתי במשטרת ישראל אינו מוצלח, שכן היישום היה שטחי וחלקי, לא הגיע "לשטח" ונשאר במטה.²⁹

הרפורמה החשובה הבאה היא רפורמת "שנת המפנה" שקידם המפכ"ל יוחנן דנינו (2015-2012). רפורמה זו הציבה בפעם הראשונה את אמון הציבור ואת שיפור השירות שהאזרחים שומרי החוק מקבלים.³⁰ הרפורמה לזוהתה גם במערכת מדידה – "מערכת המפנה"; זו נועדה לשקף את החשיבות של נתינת מענה מקומי מותאם. לשם כך צומצמו המדרים שעל פיהם הוערכה כל תחנה ויחידה וכן נקבעו יעדים דיפרנציאליים מותאמים.³¹

בין השנים 2016-2017 – שנות המחקר המתואר במאמר זה – הושקה רפורמה אחרת, שמסמנת עוד עליית מדרגה (מוצהרת לפחות) מבחינת התמקדות בקהילות ותפיסה מקומית של שיטור. במתווה אסטרטגיית מניעה ומיקוד ניהולי (אמו"ן) שקידם המפכ"ל רוני אלשיך עוצבה עבורת משטרת ישראל מחדש כך שתתמקד בפתרון בעיות אשר מטרידות את אזרחי המדינה. כדי להשיג מטרה זו על המשטרה המקומית (כלומר על כל תחנה) לברר עם האזרחים מהן הבעיות המטרידות אותם באמצעות סקרים ושולחנות עגולים. על בסיס נתונים אלו וגם על סמך ניסיונם והערכותיהם המבצעיות של מפקדי התחנה בחרה כל תחנה שלוש בעיות מרכזיות שעליה להתמודד עימן ובהן עליהם להשקיע את מרב המשאבים. גם מתווה האמו"ן עוצב מתוך הכרה שאוכלוסיית המדינה בנויה לא מקהילה אחת אחרת אלא מקהילות מקומיות רבות. לכן סביר שכל קהילה תסבול מבעיות שונות, וייתכנו גם דרכים שונות לטיפול בבעיות שהן סובלות מהן. הביזור, שהוא בליבת מתווה האמו"ן, עשוי להיות חשוב במיוחד לנתינת מענה לקהילות הערביות, שצורכיהן נדחקו הצידה כל עוד הבעיות המעסיקות את הרוב (במקרה זה הרוב היהודי, הלא פריפריאלי) הן אלו המעסיקות את המטה הארצי. ביזור זה – בשילוב תמריצים ארגוניים להצליח לעמוד ביעדים של משימות לוקליות – יכול לסייע למשטרה ריכוזית במהותה להתאים את פעולותיה לצורכי האוכלוסייה הערבית בתור אוכלוסיית מיעוטים ולהגדיר את היעדים ואת סגנון האכיפה המתאימים לאזורים מסוימים, לדוגמה באמצעות התאמה מקומית של האכיפה ופיתוח מנגנוני דיווחיות אפקטיביים.³²

כמעט שני עשורים לאחר שפרסמה ועדת אור המלצות אשר עוסקות ביסודן בצורך לשקם את הקשר בין המשטרה לחברה הערבית, מאמר זה מאפשר לבחון – מנקודת המבט של המשטרה – היכן היחסים בין המשטרה לחברה הערבית עומדים היום. מאמר זה יכול לספק עוגן לבחינת מקצת השפעותיהם של השינויים הארגוניים – השילוב של שיטור קלאסי ומשימות ביטחון פנים לצד הרפורמות המנסות לקדם שיטור קהילתי – כפי שהם מתבטאים בתפיסותיהם של מפקדי משטרה שמשרתים את החברה הערבית.

29 דיוד וייסבורד, אורית שלו ומנחם אמיר שיטור קהילתי בישראל – מחקר הערכה (2001) (להלן: וייסבורד, שלו ואמיר).

30 יוחנן דנינו "סיכום 'המפנה' מלידה ועד יישום" העיקר במחקר 2014-2015, 9 (2015).

31 חגי קדוש "התפתחות מערכות המדידה במשטרת ישראל" העיקר במחקר 2014-2015, 17 (2015).

32 Robin Fletcher, *Policing a Complex Community; Political Influence on Policing and its Impact on Local and Central Accountability*, 15 J. CMTY. & APPLIED SOC. PSYCH. (2005) 170.

מטרת המחקר

כפי שתיארנו למעלה, מטרת מחקר זה לקדם את ההבנה של תחום שיטור מיעוטים, באמצעות חקירה של הנושא מנקודת המבט של המשטרה. בשנים האחרונות פורסמו כמה מחקרים שעוסקים בתפיסות הערבים בישראל את המשטרה,³³ ואולם חסרה ספרות משלימה שתתאר את נקודת המבט של המשטרה, "הצד השני של המטבע" בדיאלקטיקה של היחסים בין החברה למשטרה. המחקר מתמקד בשיטור החברה הערבית בישראל בתור מקרה פרטני של שיטור מיעוטים בחברה שסועה, שיכול לסייע לזרוע אור על התופעה. שאלת המחקר היא כיצד מפקדי תחנות המשרתות את החברה הערבית בישראל מבינים את האתגרים העומדים בפניהם? כיצד הם מתמודדים עם אתגרים אלה? ומה אפשר ללמוד מכך על שיטור החברה הערבית בישראל בעת הזאת?

שיטת המחקר

לפי שאלת המחקר, שיטת המחקר מיועדת לבחינת נקודת המבט של מפקדי תחנות משטרה מההיבט הארגוני, המקצועי והאישי. שיטת מחקר איכותנית היא המתאימה ביותר למטרה זו, הן בשל הרצון להבין לעומק את ה"חוויה האנושית" של שיטור מיעוטים בישראל והן בשל מיעוט מחקרים קודמים בנושא בארץ ובעולם. ראיונות עומק שערכנו יאפשרו לנו לבחון הן כיצד מפקדי תחנות משטרה מנתחים את הבעיות הניצבות בפניהם והן אילו פתרונות הם נוקטים כדי להתמודד עימן. ניתחנו את הראיונות האלה כדי לזהות תמות מרכזיות; את התמות נבחן מול התאוריות הקיימות בתחום, ונמפה אותן מבחינת הקשרים ביניהן. האוכלוסייה שהתמקדנו בה במחקר היא של מפקדי תחנות. מדובר במפקדים בכירים בארגון; אין הם חלק משדרת הפיקוד הבכיר ביותר, אך הם בעלי ניסיון ופרספקטיבה של זמן ומקום. הם מייצגים בו בזמן את הלכי הרוח של השטח ושל המטה, ואפשר ללמוד מהם על כיווני פעולה ועל אתגרים ערכניים. במשטרת ישראל, שיש בה שמונים תחנות ומרחבים, מפקדי תחנות נושאים תפקיד ארגוני מרכזי ומובחן, שכן הם יכולים להשפיע על זירה גאוגרפית. שיקול הרעת שלהם משפיע על עיצוב אסטרטגיות ועל טקטיקות של שיטור. הם מתווים את דרכה של תחנת המשטרה (בבחינת "רוח המפקד") ואחראים גם לניהול השוטף שלה. הם משמשים עוצבות אנושיות אשר מקשרות בין המוח (המטה) לגוף (השוטרים וגם הקהילות). מתוך ראייה זו של מפקדי התחנות את תפקידם במערך הארגוני הם נבחרו להיות מוקד המחקר ובעלי הידע ונקודת המבט המתאימה להתחיל את חקר התחום. את הראיונות עם מפקדי תחנה אפשר לאפיין בתור ראיונות עיליים (elite interviews), שהם ראיונות מובחנים בארגז הכלים האיכותני.³⁴ במחקר זה מדובר בתת-קבוצה של ראיונות עיליים: ראיונות עם שדרת ניהול בכירה בארגון (organizational elite interviews). המיצוב נובע מעצם התפקיד שאותו אדם ממלא בארגון, במקרה זה מפקדי תחנות.³⁵ המרואיינים הם

33 Factor, Castillo & Rattner, לעיל ה"ש 9; חסייסי שותפות ודיווחיות ביחסים, לעיל ה"ש 15.
 34 Lewis Anthony Dexter, *Elite and Specialized Interviewing* (1970) (להלן: Dexter).
 35 Kevin J. Delaney, *Methodological Dilemmas and Opportunities in Interviewing Organizational Elites*, 1 Socio. Compass 208 (2007).

בעלי זהות אישית מובחנת בתוך הארגון ואף שאפשר להחליף אותם (בייחוד בהקשר של סכבי תפקידים תכופים במשטרה) אי אפשר להחליף אותם בשל החשיבות שיש לזהות האישית ולשיקול הדעת הנובע ממנה לביצוע התפקיד. בראיונות כאלה הדגש הוא על ידע מקצועי שיש למרואיין.³⁶ המראיין נמצא בעמדה של למידה: הוא מזמין את המרואיין ללמד אותו "מה הבעיה, מה השאלה, מה הסיטואציה" שניצבים בפניהן.³⁷ אחד היתרונות של ראיונות מסוג זה הוא שהם מספקים גישה למידע אשר טרם פורסם ואולי אינו זמין (ולא יהיה זמין) בחופשיות בשום מקום אחר.³⁸ בשל כך ראיונות אלו הם בסגנון חופשי ביותר ומאפשרים למרואיין מקום רב לניתוב של השיחה.

המחקר הנוכחי חושף תובנות וניסיון של מפקדים בכירים, ובמובן זה פונה לניתוח שיטתי של ידע מעשי (craft knowledge).³⁹ כך, רעיונות או עשייה שכבר קיימים בזירה הארגונית מאורגנים ומבוארים כחלק מהמחקר ויכולים לקבל מקום נכבד הן בידע הארגוני ובעשייה הארגונית והן בספרות התאורטית. עבודת משטרה מאופיינת בכך: אף שמקצוע המשטרה שומר על ליבה אחידה וקבועה במשך תקופות ולרוחב גאוגרפיות שונות,⁴⁰ קיימות בכל ארגון גרסאות מקומיות. וריאציות אלה הן תולדה של המבנה הארגוני ה"רופף"⁴¹ המאפיין ארגוני משטרה, שמשמעותו כי חלקים שונים של הארגון פועלים בנתק מסוים אלו מאלו, והדבר גורם פער בין מדיניות המטה להתנהגויות של יחידות השטח. לא תמיד פער זה שלילי משום שהוא מאפשר התאמה למציאויות השונות אשר שוטרים מתמודדים עימן באזורים שונים. עם זאת, המשמעות שלו היא שלעיתים ידע ארגוני נשאר בנקודות הקצה ואינו נלמד ומופץ גם כאשר הוא יכול לשפר את פעילות הארגון או לעורר שיחה בנוגע לאמצעים ולמטרות, שנחוצה לשם למידה וביקורת ארגונית. מחקר זה מבקש לקדם למידה ושיחה כאלה.

מבחינת המדגם, בחרנו את המפקדים בשני שלבים. ראשית, הגדרנו עם אגף התכנון במשטרת ישראל (אג"ת) אילו מהתחנות מתאימות למחקר זה. החלטנו לכלול שני סוגי תחנות: תחנות שמשרתות את האוכלוסייה הערבית, ובהן (לפי הגדרת המשטרה) יותר משמונים אחוזים מכלל האוכלוסייה ערבים, וכן תחנות בערים מעורבות, אשר האוכלוסייה הערבית בהן היא עשרים אחוזים לפחות מכלל האוכלוסייה. שנית, בחרנו מפקדים מתחנות אלו. הדגימה הייתה מכוונת, ובחירת משתפי המחקר אינה אקראית. התאמצנו לראיין בין מפקד אחד לשניים מכל מחוז רלוונטי כדי לשקף הבדלים מקומיים ולאפשר ייצוג לכלל המחוזות. מתוך 11 תחנות שענו על ההגדרה הפנים-משטרתית, אשר לפיה הן משרתות את האוכלוסייה הערבית, נערכו ראיונות עם תשעה מפקדי תחנות מרחבי הארץ. שלוש מהן במזרח ירושלים, שאנו רואים בהן תת-קבוצה נבדלת. כן ראינו את המפקדים של שתיים

36 DEXTER, לעיל ה"ש 34.

37 שם, בעמ' 19.

38 David Richards, *Elite Interviewing: Approaches and Pitfalls*, 16 POLITICS 199 (1996)

39 James J. Willis & Stephen D. Mastrofski, *Pulling Together: Integrating Craft and Science*, 8 POLICING J. POL'Y. & PRAC. 321 (2014)

40 PETER K. MANNING, *DEMOCRATIC POLICING IN A CHANGING WORLD* (2010)

41 John P. Crank, *Institutional Theory of Police: A Review of the State of the Art*, 26 POLICING

INT'L. J. POLICE STRATEGIES & MGMT. 186 (2003); EDWARD R. MAGUIRE, ORGANIZATIONAL

STRUCTURE IN AMERICAN POLICE AGENCIES: CONTEXT, COMPLEXITY, AND CONTROL (2003)

מתוך ארבע התחנות בערים מעורבות. בסך הכול רואיינו 11 מפקדים. מעטים מהראיונות התקיימו בתחילת 2016 בשלב פיילוט של המחקר, ורובם – ברבעון האחרון של שנת 2016 וברבעון הראשון של שנת 2017.

הראיונות כולם היו מובנים למחצה והתנהלו על פי תוכנית ריאיון (topic guide). הראיונות נמשכו בין שעה לשעה וחצי, ונכח בהם לצד החוקרים גם נציג של מדור המחקר במחלקת האסטרטגיה של משטרת ישראל. נוכחות נציג הייתה חשובה ביצירת סביבה בטוחה למפקדים לשוחח בחופשיות ולהתגבר על המחסום הקיים לעיתים ביחסי משטרה אקדמיה.⁴² הראיונות הוקלטו ותומללו כדי לאפשר ניתוח מדויק. ועדת האתיקה של המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים אישרה את המחקר ויוחדה תשומת לב לאתגרים הייחודיים של מחקר בארגון משטרה. ראשית, ההשתתפות של המפקדים במחקר הייתה בהתנדבות, ונדרשה הסכמה מלאה של מפקד התחנה להתראיין. כפי שהובהר בתחילת כל ריאיון, בכל שלב בריאיון היה רשאי הקצין להפסיקו. שנית, הראיונות אנונימיים, ולפיכך פרטיו של הקצין שרואיין לא יזוהו בשום מקום. בייחוד משום שמדובר בראיונות עיליים (מפקדים) של מנהיגות בעלת סמכות ומעמד במשטרה, אין מדובר במרואיינים פגיעים, ועל כן אין חשש של ממש לפגיעה בהם.

תוכנית הריאיון (topic guide) עסקה בהרחבה בשלושה תחומים: (1) תפיסות המפקד בעניין שיטור טוב. המסגרת לתחום צומחת מהעיסוק בשאלה מהי החברה הטובה, נושא מרכזי בפילוסופיה פוליטית ופילוסופיה של המוסר שנועד לבחון מהו צדק, ולפיו כיצד החברה האנושית האידיאלית נראית. בשנים האחרונות יש פנייה של חוקרים לבחון אתיקה מקצועית יום-יומית שמבררת כיצד הערכים שלנו משתקפים בחיים החברתיים שלנו.⁴³ אם כך, בריאיון ניסינו לברר עם המפקדים מהו שיטור אידיאלי מבחינתם, מה הערכים המנחים אותו וכיצד הם באים לידי ביטוי; (2) אפיון עבודת המשטרה בחברה הערבית, ובכלל זה פרופיל פשיעה ייחודי של כל תחנה. חלק זה נועד להבין לעומק את המציאות הלוקלית שהמפקדים פועלים בה, אגב שימת דגש על האתגרים המקצועיים הקשורים לליבה של פעילות המשטרה: התמודדות עם בעיות פשיעה וסדר חברתי; (3) מקום הקהילה בעבודת המשטרה. חלק זה של הריאיון נועד להבין במבט מהשטח את הרפורמות והתהליכים ארגוניים ששורטטו בסקירת הספרות. עד כמה רעיונות וגישות אלו מחלחלים לשטח ומשפיעים על תפיסות המפקדים? שלושת חלקי הריאיון יחד אפשרו למפקדים לשטוח את ראיית עולמם ואת הניסיון המעשי שלהם, אגב שימת דגש על דוגמאות מוחשיות.

שיטת המחקר כללה ניתוח תמטי של הטקסט, כלומר זיהוי של הרעיונות המרכזיים הבולטים בראיונות השונים.⁴⁴ הטקסטים קודדו ראשית ברמת משפטים ופסקאות, ופעולת הקידוד שילבה גישה אינדוקטיבית ודוקטיבית (כלומר כמה מהנושאים הם כאלה שחיפשנו

Robin S. Engel & James L. Whalen, *Police–Academic Partnerships: Ending the Dialogue of the Deaf, the Cincinnati Experience*, 11 POLICE PRAC. & RSCH. 105 (2010)

Sarah Banks, *Everyday Ethics in Professional Life: Social Work as Ethics Work*, 10 ETHICS & SOC. WELFARE 35 (2016)

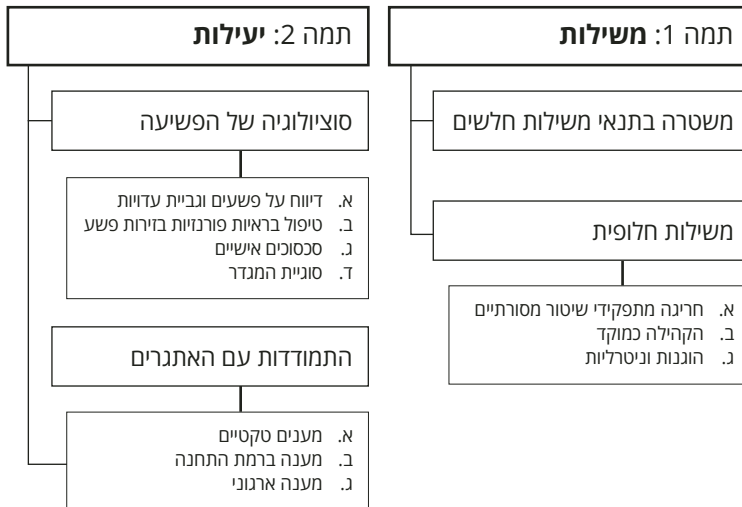
Virginia Braun & Victoria Clarke, *Using Thematic Analysis in Psychology*, 3 QUALITATIVE RSCH. PSYCH. 77 (2006)

מתוך היכרות עם הספרות, ואחרים עלו בחופשיות מהטקסט).⁴⁵ בתהליך הניתוח הסתמכנו על שני גופי ידע מהספרות האמפירית והתאורטית: ראשית, מחקרים ותאוריות בנוגע לפיקוח חברתי ומשילות, חברות שסועות ושיטור מיעוטים (כפי שסקרנו בתחילת המאמר); ושנית, גוף הידע בנוגע לאסטרטגיות שיטור, בייחוד בהקשר של חדשנות בשיטור וגישות שיטור יזום.⁴⁶ לאחר זיהוי התמות נותחו גם הקשרים ביניהן, ושורטטה מפה תמטית שמחברת ביניהן לכדי תמונת עולם.

הממצאים

מהראיונות שנערכו עם המפקדים עולים שני צירים תמטיים או תמות-על: משילות ויעילות. כל אחת משתי תמות-העל מורכבת משתי תמות. הראשונה מאפיינת בעיה, והשנייה מתייחסת לפתרונות לה. קשר זה של בעיה ופתרון מאפיין את המפה התמטית של המחקר (ראו מפת התמות). ארבע התמות שלובות זו בזו, ומכולן יחד משתקף המתח בין עבודה בהקשר של אי-אמון ובין הניסיון לבנות אמון בחברה זו. זוהי הדיאלקטיקה המרכזית שמפקדי התחנות פועלים בתוכה. בפרק זה נציג את כלל התמות אגב שילוב ציטוטים מדבריי המפקדים.

מפת התמות



Jennifer Fereday & Eimear Muir-Cochrane, *Demonstrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive and Deductive Coding and Theme Development*, 45

.5 INT'L. J. QUALITATIVE METHODS 80 (2006)

לדוגמה ראו: WEISBURD & BRAGA, לעיל ה"ש 26. 46

א. תמת־על ראשונה: משילות

תמת־העל הראשונה – משילות – מתייחסת לאתגר המשילות הניצב בפני משטרת ישראל בעבודתה בחברה הערבית. היא מורכבת משתי תמות. הראשונה מתארת את הבעיה, שיטור בתנאי משילות חלשה; והשנייה מתארת את הפנייה של מפקדי התחנות לאפיקים חדשים של משילות כדי להתמודד עם המצב הקיים.

תמה ראשונה: משטרה בתנאי משילות חלשה

מניתוח הראיונות עולה כי נושא המשילות חשוב להבנת יחסי משטרה־חברה בישראל. תיאורי המפקדים תואמים את ההנחה התאורטית שלפיה למרות הפיקוח הרב של המשטרה בחברות שסועות כלפי קבוצת המיעוט, אין בכך להעיד על רמת משילות גבוהה של המדינה כלפי קבוצת המיעוט.⁴⁷ נוצרים איים של חוסר משילות ותפיסה נבדלת לחוק ולסדר. אומנם ניתן מענה לאיום של המיעוט על ביטחון הפנים, אך אין מענה זה מחזק את המשילות ביום־יום ונוכחות המדינה מצטמצמת. כחלק הבא נתייחס להשלכות השימוש בפרקטיקות של שיטור גבוה בקרב הקהילה הערבית.

מדברי המפקדים עולה כי קיים מתח מובנה אשר נובע במידה רבה מתפקידה הכפול של המשטרה בישראל כלפי האזרחים הערבים: שירות שיטור קלאסי שעוסק בהתמודדות עם פשיעה למען הקהילה (שיטור נמוך) בד בבד עם תפקיד ביטחוני (שיטור גבוה). מנקודת המבט הביטחוני המיעוט הערבי נחשב מקור איום פוטנציאלי לביטחון הפנים, ומבט זה אינו נעלם לחלוטין גם בעת השירות בתפקיד השיטור. זהות כפולה זו באה לידי ביטוי בתיאור המת"חים את תפקידם: "יש פה משטרה לאומית [...] ביום יום בשגרה הצביון שלנו הוא צביון אזרחי אתה נותן שירות שוויוני לכולם [...] לעיתים אתה משנה את הכובע. או קיי. השינוי הזה [...] מייצר דילמות [...] יש מתח במדינה לאיזה צד שייך השוטור" (ריאיון ו). בשני אופני פעולה אלה, השיטור הקלאסי האזרחי אל מול הלאומי, ניכרים היחסים המתוחים והטעונים בין המשטרה למיעוט הערבי. מערכת יחסים טעונה זו 'טבעית' במובן שהיא צומחת מתוך המגע האינטנסיבי המתמשך בין המשטרה לאזרחים הערבים. ראשית, בזירה הפלילית קיים ייצוג יתר בעבירות אלימות (פי שניים מחלקם באוכלוסייה), וכן כקורבנות: יותר ממחצית הנרצחים בישראל הם ערבים, אף שייצוגם באוכלוסייה הוא עשרים אחוזים בערך. נוסף על כך, בייחוד בשני העשורים האחרונים,⁴⁸ נשנו אירועי מחאה, לעיתים אלימים, בעיקר בתגובה לאירועים בזירת הסכסוך הישראלי־פלסטיני: מאירועי אוקטובר 2000 (שתיארנו בסקירת

Badi Hasisi, *Policing Minorities in a Deeply Divided Society: Police Performance and Presence in Israel*, in PLURALITY AND CITIZENSHIP IN ISRAEL 152 (Dan Avnon & Yotam Benziman eds., 2010)

48 נורית יכימוביץ כהן נתונים על פשיעה בחברה הערבית – עדכון (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2020).

הספרות), ההפגנות בתקופת מלחמת לבנון השנייה⁴⁹ ומבצע צוק איתן,⁵⁰ עד הפגנות מחאה בעקבות הירי במפגינים בגבול עזה.⁵¹ גם אירועים אלו, שהמשטרה פעילה בהם על התפר שבין שיטור קלאסי של שמירה על הסדר הציבורי לשיטור גבוה של שמירה על ביטחון המדינה, תורמים לקשר המתוח בין המשטרה למיעוט הערבי.

התפקיד הכפול מזמן אתגר ליחסים של המשטרה עם החברה הערבית, והמפקדים מודעים להבחנה שיש ברחוב הערבי בין המשטרה הכחולה שנותנת שירות ובין המשטרה הירוקה, משמר הגבול ויחידות מיוחדות, שבעיני האזרחים היא כוחנית, לא הוגנת ולעיתים גם לא איכותית ולא יעילה. המשגה זו נובעת מההבדלים הקיימים בין המשטרה הרגילה ששוטריה לובשים מדים כחולים, לכוחות מג"ב הלובשים ירוק. אומנם מג"ב הוא חלק מהמשטרה, ושוטרי מג"ב מבצעים גם תפקידי שיטור קלאסיים, אך הדיכטומיה שנוצרה משקפת את שניות שהאזרחים (וגם מפקדי התחנות) חווים. הדואליות מועצמת מכך שמג"ב נמצא בחלקו בפיקוד המשטרה וחלקו בפיקוד הצבא, ושם הוא אחראי למשימות שיטור צבאיות למחצה מול האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית. דואליות זו מוגשת בראיונות עם המפקדים של התחנות במזרח ירושלים.

להערכת המת"חים, רוב הציבור הערבי מעוניין בנוכחות או בהעצמה של המשטרה הכחולה: "אם תשאל את האוכלוסייה, הם ירצו לראות כחול [...] והם יכבדו את הכחול. זו אחת הבעיות שלנו, שיש לנו חוסר בשוטרים [כחולים] במגזר הערבי. הרבה יותר ירוק" (ריאיון ט). המרואיינים אינם מתייחסים בביקורתיות למדיניות הקצאת כוח האדם ולהקצאת המשאבים המביאה למצב זה אלא להתמודדות של המרואיינים עם מצב נתון (אולי כמצופה ממקומם בארגון). הם מעוניינים למצב את המשטרה ככחולה כדי להשיג את מטרת השירות של התחנה: "אני רוצה שוטר כחול [...] [ש]בא להגן על התושב והוא בא שיהיה לו [לתושב] טוב" (ריאיון א). לדברי המרואיינים נוכחות של המשטרה הירוקה – שמתמקדת בשיטור אכיפתי, שממוקדת בתוצאה מהירה, ושמעוררת הרתעה – דווקא פוגעת במשילות ובאמון הציבור במשטרה, בין השאר משום שהיא פוגעת ביכולתם של המת"חים לבנות את הקשרים הנחוצים עם האזרחים: "זה גם מה שאתה משרד לסביבה. אם אני אסתובב פה עם קסדה על הראש יזרקו עליי אבנים [...] אם אני אסתובב עם כובע יגידו לי שלום" (ריאיון א).

המרואיינים יודעים שבעבור קהילות רבות ואזרחים רבים בחברה הערבית המשטרה היא הגוף העיקרי מטעם המדינה שהם באים עימו במגע, לטוב ולרע. כך ביטא זאת אחד המפקדים: "אנחנו נמצאים בציר ההדברות ובציר החיכוך היום-יומי הכי טוב והכי משמעותי מכל משרדי הממשלה האחרים. לא משרד הרווחה ולא משרד הפנים ולא משרד התשתיות ואף אחד אחר לא" (ריאיון ד). אם כן, המשטרה היא פני המדינה, ונחווית כחזית המשטר. לדברי המפקדים, הניכור שהמיעוט הערבי מרגיש מהמדינה, מעצים את המתח, פוגע בתדמיתה

49 קשב – מרכז להגנת הדמוקרטיה בישראל "מלחמה עד הרגע האחרון": התקשורת הישראלית במלחמת לבנון השנייה (2007).

50 נאדיה חילו, איתמר רדאי ומנאל חריב "השלכות 'צוק איתן' על יחסי ערבים-יהודים בישראל" צוק איתן: השלכות ולקחים 119 (ענת קורץ ושלמה ברום עורכים 2014).

51 יעל מרום "פצועים ועצורים בהפגנה למען עזה בחיפה: המשטרה רצתה להעביר מסר" שיחה מקומית 19.5.2018.

של המשטרה בעיני הציבור ויוצר אי־אמון עמוק במשטרה ונכונות מוגבלת לשתף איתה פעולה. כך תיאר זאת אחד המת"חים: "יש איזשהו סוג של תחושת קיפוח מול הממסד. וברגע שמגיעה נידת משטרה היא מסמנת, סמל לממסד, הגיע הממסד אלינו. [ו]הממסד כאשר הוא – בא לפגוע. [...] תפיסה [...] שמונעת מהסתה, שמונעת מניסיונות, התנסויות, לא נכונים, לא נעימים, בכל מיני סיטואציות מול גופים כאלו ואחרים. הם מחברים את כל הקשיים שלהם ביחד ומציפים את זה מול מי שנמצא מולם ומייצג את הממסד, כלומר המשטרה (ריאיון ג).

כדיבט מכריע של משילות ולגיטימיות מצומצמת עולה החוויה של המפקדים בנוגע לחוסר הנכונות של האזרחים הערבים לשתף פעולה. מהראיונות עולה כי במקרים רבים אנשי הקהילה הערבית בישראל אינם רואים במשטרה כתובת לפתרון בעיות ונוטים להתעלם ממנה ולא לשתף עימה פעולה: "המכשול העיקרי שלנו בהתמודדות עם הדברים האלה זה חוסר שיתוף פעולה, חוסר דיווח, חוסר מעורבות ומתן לגיטימציה" (ריאיון ג). המפקדים מסבירים תופעה זו במשילות נמוכה, בשימור של מנגנוני פיקוח לא רשמיים בתוך הקהילות הערביות המקיימים בקרה חברתית על התנהגות החברים בקהילה. מהראיונות עולה כי במקרים רבים האזרחים הערבים מתרחקים ממנגנוני הפיקוח הרשמי (המשטרה) וכך גדלה ההשפעה של מנגנוני פיקוח לא רשמי, כמו ועדות סולחה ופנייה לדין הנהוג, עירוב מנהיגות פוליטית (מקומית וארצית), אנשי דת ואף פנייה לגורמים עבריינים בעלי כוח. במקרים אלו קיימת העדפה לפנות אל מנגנונים אלו לפתרון של בעיות, ולא אל המשטרה: "בחלק מהמקומות זה נתפס: משטרה, לא רוצים לדבר" (ריאיון ט).

אי־לגליזם, שהוא פועל יוצא מאי־משילות (ומאי־אמון), עולה בבירור מהראיונות. המת"חים מתארים את פרופיל הפשיעה הייחודי של התחנות המשרתות את המגזר הערבי, ובכללו מגוון עבירות, כגון עבירות רכוש, עבירות תנועה, עבירות אלימות ושימוש בנשק (נושא זה מקבל התייחסות בתמת־העל השנייה – יעילות). אולם מלבד סוג העבירות או צבינון, קיים מאפיין־על מאחד של קיצוניות, עוצמת אלימות גבוהה ופוטנציאל גבוה להסלמה מהירה. לדברי המפקדים, זהו מאפיין ייחודי ושונה מאוד מתחנות שמשרתות את האוכלוסייה היהודית. המפקדים משייכים מאפיין זה גם להשפעות תרבותיות־מבניות כמו מבנה החמולה של הקהילה וסכסוכים משפחתיים על גבולות שטח או ירושה. עוצמה זו עלתה כמעט בכל הראיונות, וכך מומחש בציטוטים האלה: "עד שהגעתי לפה לא נתקלתי ברמה כל כך קיצונית [...] בהכול. זה סוג של רמת אגרסיביות מאוד־מאוד גבוהה שמלווה את האנשים. אפשר לראות את זה בנהיגה בכביש [...] גם בשימוש בנשק, רמה קיצונית של שימוש בנשק [...] ברמות מוגזמות" (ריאיון ג); "אלימות על כל רבדיה, מאלימות מילולית עד אלימות פיזית קשה, תקיפות, פגיעה, ניסיון רצח וכיוצא בזה. זה המאפיין העיקרי. המאפיין הזה מתבטא בזה שאם אני לא טיפלתי מהר מאוד באירוע אלימות קטן, הוא צובר ממדים ותאוצה" (ריאיון א). כאמור, למאפיין זה ולהתמודדות עימו נחזור בציר התמטי הבא – יעילות.

ניתוח הראיונות מגלה תפיסת מציאות של סכנה ואלימות בקרב שוטרים בתחנות אלו. מאפיין נוסף זה של חוסר המשילות מתבטא בחוסר נכונות לקבל את מרות השוטרים, אשר מתגלגל לעיתים תכופות לאלימות שמופנית כלפי השוטרים. לדברי המפקדים, שוטרים אשר משרתים בתחנות אלו נתונים במצב שהאלימות מופנית גם אליהם בקלות ובהסתברות

גדולה הרבה יותר מאשר בתחנות אחרות. כך לדוגמה אירועים מינוריים כמו מתן דו"ח תנועה מסלימים בקלות: "בגלל תרבות אי-הציות לחוק, אתה נתקל בהתנגדות ברישום דו"ח שיכול להוביל לתקיפת שוטרים ואלימות על רישום דו"ח" (ריאיון ג). חלק מתיאור המפקדים נסב על אלמנט של חוסר ודאות כיצד יפתח אירוע: "אני יכול להיכנס לסכסוך בין בני זוג, ולצאת עם תקיפת שוטרים [...] ובשניות" (ריאיון ט). אלמנט אחר הוא ההירתמות של הסכיבה למנוע מהשוטרים למלא את תפקידם, אגב שימוש באלימות כלפיהם: "אתה מצפה שמקום שיש עברייני בשכונה מסוימת והמשטרה מגיעה לטפל בו, אתה מצפה שהתושבים [...] יסייעו, ישמחו על כך, יבינו את הסיטואציה, ואתה נתקל בתופעה הפוכה" (ריאיון ג). חשוב לציין כי אין כאן מדרד אובייקטיבי של התופעה, אך חשיבותה נעוצה בכך שמפקדי התחנות ממסגרים אותה כחלק מהוויית השירות של השוטרים בפיקודם, כלומר כך השוטרים חווים את העבודה בתחנות אלה. ההווייה מעצבת את תפיסת עולמם של המפקדים ושל השוטרים, מבנה בתורה את יחס השוטרים לקהילה שהם משרתים ותורמת להרגשת איום וניכור. כמה מהתיאורים מבארים כי שוטרים נמנעים מהפעלת כוח כפועל יוצא מהחשש מפני הסלמה ואלימות כלפיהם: "יושב זוג שוטרים בניידת ומגיע לאירוע אתה יודע מה עובר להם בראש? הם לבד. הם לבד. עכשיו [...] באירוע כזה [...] במרכז [הארץ] ישר [השוטר] מקפל את הבן אדם ועוצר אותו [...] אבל כאן לא בטוח שלעצור את הבן אדם יוציא אותו בשלום מהאירוע" (ריאיון א). לא נאמר כאן שהשוטרים פוחדים להפעיל כוח (כלומר שבגלל פחד הם נסוגים מהסיטואציה, בבחינת תגובת בריחה אינסטינקטיבית), אלא שהם מבינים את מגבלות כוחם – שנובעות מהיעדר המשילות, ולכן מפעילים שיקול דעת אחר (מברל) באכיפה.

תמה שנייה: משילות חליפית

התמה הראשונה מתייחסת לבעיות שצומחות בצל משילות נמוכה, ואילו התמה השנייה מתייחסת לאפיקים חלופיים ליצירת משילות. מקצת המפקדים רואים בהיעדר המשילות או במשילות החלשה (weak state) של המדינה הזדמנות עבורם להיות נחוצים ולפעול לשינוי יסודי של היחסים הקיימים עם הקהילה המקומית.⁵² יזמות והפעלת שיקול דעת הן בליבה של עשיית המשטרה, ואסטרטגיות כמו שיטור צד שלישי, שהמשטרה מערבת בו גורמים אחרים לפתרון בעיות, היא פרקטיקה שצוברת תאוצה במשטרת ישראל וגם במשטרות אחרות (ושגם זכתה לתמיכה אמפירית).⁵³ אולם בהקשר של משילות נמוכה, תפקיד זה מועצם ובא לידי ביטוי בעבודת המשטרה בחברות דמוקרטיות. מהראיונות עולה כי המשטרה חורגת מתפקידיה המסורתיים (אכיפת חוק ושמירה על הסדר הציבורי) ומרחיבה את אחריותה למשימות אזרחיות (למשל בתחום התשתיות, איכות חיים או חיזוק הקשר עם משרדי ממשלה) כדי לסייע בקידום פתרונות לבעיות שהקהילה סובלת מהן. תמה זו נבחן שלוש תת-תמות: חריגה מתפקידי שיטור מסורתיים; הקהילה כמוקד של עבודת התחנה; וזהות המשטרה כהוגנת וניטרלית.

52 *Hasisi, Police in a Deeply Divided Society*, לעיל ה"ש 2.

53 *PROACTIVE POLICING*, לעיל ה"ש 26.

(א) חריגה מתפקידי שיטור מסורתיים

מהראיונות עלה כי סוגיה זו מהותית. בעיית המשילות נשענת על כך שהמשטרה היא של המדינה, וכהמשכה של המדינה, הלוקה בחוסר משילות, ואילו המת"חים מתארים את תמונת הראי בתור נתיב חלופי. דווקא במקומות שהמדינה חלשה ואינה ממלאת את אחריותה בתחומים רבים (שאינם שיטור, כגון תשתיות), מפקדי התחנות ממלאים את מקומה ונהיים כתובת לצרכים ולשירותים של המדינה (תשתיות, רווחה, נוער וכולי) שצביונם אינו אכיפה בהכרח. המפקדים שואפים להיות נוכחים ולהשפיע בקהילות שהם פועלים: "נוכחות זה המושג הכי דרמטי הכי חשוב בכל הנושא הזה של הגברת אמון. המשטרה צריכה להיראות, להיות נוכחת, ולטפל בהכול. לטפל בהכול" (ריאיון ג).

כמה מת"חים תיארו את כניסתם לרִיק שנוצר מהזנחה או מאי־העדפה של יישובים ערביים ואזרחים ערבים. המפקדים תיארו פעולות שנעשות הן בשיתוף אנשי ציבור ברשות המקומית והן ישירות מול האזרחים, אשר מכוונות לטיפול בבעיות שעיקרן שיפור איכות החיים ואשר לעיתים קרובות אינן כלולות בהגדרת התפקיד של השוטרים. עם אלו אפשר למנות: סלילת כבישים, התקנת רמזורים או מעגלי תנועה, התקנת מצלמות ותאורה ברחובות, איסוף פסולת, הקמת מתחמי חניה והקמת מסגרים ומבני ציבור אחרים. כך תיאר אחד המרואיינים את מעשיו ואת המניעים להם:

אני אומר לך את זה מניסיון. אני הלכתי ופתחתי סתימות ביוב של אנשים. אני הלכתי הבאתי טרקטור כדי לפתוח תעלה שלא יהיה סתימה, אני דאגתי שיבנו מסגד, אני דאגתי שיסללו כביש. כי בסופו של דבר היכולת שלנו ליצור את השיח הזה. לגרום לעירייה לדבר עם הרשות, עם האוכלוסייה המקומית. לקחת את משרד הפנים, להביא אותם לדבר עם האוכלוסייה המקומית [...] אנחנו אלה שיכולים לפתוח ולייצר את השיח בין המגזר הערבי ובין משרדי הממשלה האחרים. אם יתנו לנו את הכוח ואם יתנו לנו את הצייר ואם ישמעו לנו [...] נעשה שולחן עגול בכל מקום כזה ונגיד להם [למשרדי הממשלה האחרים] חבר'ה אלה הבעיות, אלה הדברים שצריך לגעת בהם (ריאיון ד).

המניע העולה מדברי המפקדים משולב: המפקדים מזהים בעיות בשטח, שמשפיעות על חייהם של התושבים, ומקצתן – בהחלט לא כולן – יכולות להשפיע בטווח הארוך על ביצוע עבירות בדרגות שונות. הם משוכנעים כי ביכולתם להביא לפתרון, לרוב באמצעות רתימת הגורמים הממסדיים הרלוונטיים. הרווח משלב את ביסוס מעמדם כשחקנים בעלי יכולות (potent actors), יצירת קשרים חזקים עם הקהילה ומניעה של עבריינות עתידית שעלולה לנבוע מחוסר טיפול בבעיות. כך המפקדים מתארים פעולות גומלין ייחודיות אלו: "פונים אליך [...] החוכמה שלך זה לא להגיד זה לא שלי. זה לראות איך אתה מייצר מצב שאתה כן מנסה לעזור לו גם במשהו שהוא לא שלך" (ריאיון ו). המפקדים מהגישים שהבחירה להיות מעורב נובעת מהסתכלות רחבה, ארוכת טווח: "אומרים תשמע אנחנו רוצים לעשות מצלמות בכניסה אתה יכול לדבר עם האלה של התשתיות שיעשו גם לנו? מה זה קשור אליי עכשיו אתה מבין? [...] אבל אתה מבין שזה כן בעיה שלך [...] צריך להסתכל רחב [...] צריך להבין את המכלול של העניין. מה תורם למה בסוף" (ריאיון ו).

אותה תת-תמה העוסקת בהתרחבות התפקידים המסורתיים משתקפת גם בפעילות התחנות המשרתות את מזרח ירושלים (כלומר תושבים שאינם אזרחים): "הבנתי ש [...] אם אני לוקח את העירייה, מכניס אותה פנימה, פתרתי לי 50% מהבעיה [...] גם התחברתי לאוכלוסייה הרבה יותר בקלות, ואולי פתרתי קצת יותר, פחות הפרעות סדר, אולי צמצמתי את כמות האירועים" (ריאיון ט).

(ב) הקהילה כמוקד התייחסות

הנושא השני העולה מהראיונות כחלק מתמה זו הוא הקהילה כמוקד התייחסות. הוא מכיל כמה תתי-נושאים מובדלים, ובכלל זה בניית קשרי עבודה עם מנהיגות מקומית ובניית תקשורת עם הקהילה. בשני מאמצים אלו המת"חים חורגים מהמקום המסורתי של שיטור בישראל, הנשען בעיקר על כוח ועל הרתעה⁵⁴ ומנסים לחזק את הלגיטימיות ואת המשילות באמצעות שימוש במגוון כלים חדשים. המת"חים מעוניינים לבנות מערכת יחסים חדשה עם הקהילה, וכך ביטא זאת אחד המרואיינים: "חתירה למגע זה לא רק דרך כוונות. חתירה למגע זה גם במגע אישי" (ריאיון ד).⁵⁵

לצד ההתייחסות הנרחבת לאתגרי השיטור במגזר הערבי, הקשורים במידה רבה לחוסר האמון של האזרחים במשטרה, התייחסו המפקדים בהרחבה גם לפעולות ולצעדים אשר ננקטים כדי לשפר את השירות ולרכוש את אמון החברה הערבית. מהראיונות עולה שהמפקדים מבינים כי המשטרה אינה יכולה לפעול ביעילות ללא לגיטימציה ואמון מצד הציבור וכי הקהילה היא גורם מרכזי בהתמודדות יעילה עם פשיעה. הנחה זו היא הבסיס של גישת שיטור מכוון קהילה (ושיטור קהילתי בפרט).⁵⁶ הנרטיב של המפקדים בנושא זה יכול להצביע על חלחול של רפורמות שנועדו לקדם תפיסה זו במשטרת ישראל.

חלק מהאתגר המתואר הוא חוסר נכונות של החברה הערבית לתת פעולה עם המשטרה, הן בקרב הפרט כפי שכבר תיארו בתמות הקודמות, והן בקרב מנהיגי ציבור ובשלטון המקומי. מדובר בתהליך לא דווקא קווי, בבחינת שני צעדים קדימה, צעד אחורה. מפקד תחנה ששימש יותר משני עשורים שוטר בחברה הערבית תיאר כך את ההתקדמות לעבר שיתוף פעולה עם הקהילה:

מפקד: "אני חושב שבעשור האחרון [...] אנחנו מוצאים את עצמנו באופן הדדי רוצים להתקרב. הדוגמא הכי טובה לכך: אני הייתי לפני עשר שנים מפקד תחנת

54 ראו: שלומי שטרית "בשוטר תלוי הדבר...": משטרת ישראל ואמון הציבור, 1953-1948 "משטרה והיסטוריה", 1, 50 (2019). שטרית מתייחס לדמות משטרת ישראל כשילוב של הדגם המטרופוליני הבריטי שנסען על שיטור בהסכמה (Policing By Consent) ושל הדגם הקולוניאלי הבריטי ששואב ממקורות סמכות של כוח גלוי.

55 זוהי פרפרזה על המונח "חתירה למגע", שנחשב אחד מערכי צה"ל ומתייחס לנורמה ולשאפה שבמפגש עם אויב החייל לא יירתע אלא דווקא יסתער. הציטוט מבטא במקרה זה את האמונה של המרואיין שבשביל ל"נצח" את הבעיה המתוארת בתמה הקודמת, של משילות נמוכה, יש לחתור למגע אישי עם החברה הערבית, לא להסתכל עליה כאויב.

56 Wesley G. Skogan, *Advocate the Promise of Community Policing*, in POLICE INNOVATION: CONTRASTING PERSPECTIVES 27 (David Weisburd & Anthony A. Braga eds., 2006)

--- עמד בראש הרשות שם בחור שהוא מבחינתי דמות כריזמטית ואיכותית יוצאת מן הכלל [...] עם הרבה יכולות אישיות. אני הגעתי למצב שאני מתחנן אליו שיהיה מש"קים [כינוי לשוטרים קהילתיים], והוא אמר לי בפירוש 'הציבור לא מוכן אצלנו'.

מראיין: "לא יקבלו את זה".

מפקד: "היום העירייה מחזרת אחרינו שיכנסו מש"קים. ואני חושב שזאת התפנית".

הפנייה לעבודת משטרה שמגייסת את הקהילה או מנהיגים בקהילה מסתמכת על שימוש בכוח "רך", ובעצם פונה לאפיקי משילות אחרים מאלו שהמת"חים (ומשטרת ישראל) היו רגילים להשתמש בהם. השימוש במקור סמכות נוסף מסייע לא לשחוק את מקור הסמכות שנשען על כוח גלוי:⁵⁷

(אכיפה וכוח) אנחנו יודעים כמשטרה להפעיל. אני מחפש לעבוד דרך הקהילה. כשאני בא דרך הקהילה אני ממזער את [הבעיות] שנוצרות והפגיעות הנוספות בלא מעורבים [...] תשעים ומשהו אחוז פה מהאוכלוסייה נורמטיביים, רוצים שיהיה להם חיים טובים [...] ושנאנחנו כמשטרה משתמשים בסמכות הלא פורמלית, המקומית, יש לזה יתרונות. והיתרונות הם לא להפעיל את הכוח המסיבי שהמשטרה יודעת להפעיל אלא להשתמש בראש (ריאיון א).

ההבנה של מגבלות הכוח מתקשרת בנרטיב של המפקדים לראייה לטווח ארוך של תפקידם, ולכן כוללת ראייה של האזרחים ומצוקותיהם:

היום יש צו הריסה בעיר --- אז אני מבצע אותו, אבל אני מבין מה זה גורם לתושבים ואני חי את התושבים [...] שאני אדבר אני אדבר גם את הכאב שלהם, אני גם אגיד איך אפשר לעשות את זה פחות נזק ואיך [...] ומה צריך לתת להם כדי שזה ילך בלי אלימות. אני אחשוב לא על אלף שוטרים שהגיעו לפה וביצעו את ההריסה, אני אחשוב מה קרה אחרי שהם הלכו. ההריסה זה לא בעייה לעשות אותה. אני מומחה בהריסות [...] ההריסה זה החלק הקל [...] אני חושב היום מה קורה אחרי שהם הלכו. מה יש לי עכשיו עם ראש העיר. מה יש לי עכשיו עם הבן אדם שהרסנו לו (ריאיון ז).

האפיק החדש שהמפקדים משתמשים בו – ציר הידברות – עלה בכמה ראיונות בתור שיטה שזוכה לתמיכה מצד הארגון ונחשבת יעילה לטווח קצר וגם לטווח ארוך. בסופו של דבר אפיק זה גם מאפשר להפנות משאבים נחוצים ומוגבלים לפשיעה קשה. מת"ח אחד נתן כדוגמה שיתוף פעולה עם אזרחים ועם הרשות המקומית סביב אירוע של הריסת מבנים לא חוקיים:

ההריסה הזו עשיתי אותה בפחות משבעים שוטרים [...] כי ציר ההידברות או ציר ההיכרות הוא מאוד מאוד... חזק. נכון, אמרו לי "ככה? אתה בא להרוס לנו?" וקצת קיללו, קצת התעצבנו. אבל הגורמים השפויים שם שראו אותי שם

57 הכוונה היא להבדיל בין כוח גלוי – שימוש בכוח פיזי (אנושי או הקשור בהפעלת אמצעים שונים) – לכוח סמוי או מובלע שנמצא ברשות המדינה והמשטרה ועצם קיומו, ללא הוצאה מן הכוח לפועל, מספיק כדי להשפיע על התנהגות.

אמרו "מה אתם רוצים [...] הוא אמר לנו, הוא התריע" וגם ביום שאחרי לא היה שם כלום. לא הפגנה, לא באו בנו את הבית מחדש, ולא עשו את כל הפעולות האחרות. ההפך. הבאתי אותם שישבו עם העירייה וימצאו פתרון למשפחות שם (ריאיון ד).

אותו מפקד הסביר עוד כי מכיוון שמדובר בדרך פעולה יעילה המפקדים מחויבים להשתמש בה משום שזה תורם בסופו של דבר להגשמת ייעודם כמשטרה: "אז זה עוד כלי שאתה כן צריך להכיר אותו וכן צריך להבין אותו כי בסופו של דבר אתה גורם למערכת לחסוך. לחסוך בכוח אדם, לחסוך בלחצים ואתה מפנה אותנו לטפל בבעיות האמיתיות, לטפל באירועי הרצח, לטפל באמל"ח, לטפל בעבירות סמים. אז דרך הציר הזה אתה מרוויח בסופו של דבר" (ריאיון ד).

אחד הנושאים המובנים העולים מהראיונות הוא הצורך בשיתוף פעולה שיטתי עם מנהיגות הקהילה: בייחוד עם הנציגים הרשמיים של הקהילה ברשויות המקומיות והעירוניות, אך גם מנהיגות דתית, אנשי עסקים מרכזיים וגורמים בחברה האזרחית. מפקדים מתארים שיפור מסוים שבא לידי ביטוי בהידברות שוטפת בין המשטרה לבעלי תפקידים רשמיים (ראשי עיריות, אימאמים, מנהלי בתי ספר, ראשי המנהל המקומי, בעלי תפקידים בו וכדומה). המפקדים מבינים שנדרשת העזה מצד אנשי ציבור ערכים לתמוך בפומבי במשטרה: "המנהיגות פה היא מנהיגות אמיצה שהבינה שכדי שיהיה איכות חיים לתושבים צריך פה שוטרים, צריך פה שוטרים כי בסוף ילד שמשתולל עם רכב בשכונה זה לא נגמר בזה שהוא השתולל ברכב בשכונה" (ריאיון א). כלומר הקביעה שיש צורך במשטרה כדי לשמור על החוק ועל הסדר דורשת את תמיכת המנהיגות המקומית.

מדברי המפקדים עולה כי שיתוף הפעולה בין המשטרה ובין נציגי הקהילה מקל את זיהוי בעיות העומק הייחודיות המטרידות את האזרחים, והוא גורם חשוב ביכולתה של המשטרה לעמוד ביעדיה, להילחם בפשיעה ביעילות ולשפר את השירות לאזרח: "אני אומר עבודה נכונה זה לא דווקא באכיפה ולא דווקא במעצרים. לאו דווקא [...] קודם כל המעורבות של המנהיגות המקומית. [...] צריך לזהות בכל מקום את המנהיגות המקומית ולעבוד איתה. מה שהם מסוגלים לעצור, למנוע, בהבנה של תהליך שיכול לקרות, ובאופן, יכול לחסוך גם לקהילה וגם למשטרה הרבה מאוד משאבים, הרבה מאוד תסכול" (ריאיון ג). ההידברות הזאת דו־כיוונית ודורשת כבוד והכרה בכוחו של בן השיח: "אני נותן להם להבין את זה, זה חשוב מאוד. שהם חלק אינטגרלי מההחלטות שאני מקבל, ואני לא אעשה דברים בלי שאני אשתף אותם. מפקד תחנה שיבוא פה וייכנס חזיתית בכל אחד כדי להגיד שהוא הבוס, הוא לא יצליח" (ריאיון ב).

אחד האמצעים לקיומו של שיח זה, שעלה ברוב הראיונות, הוא מיסוד פורומים קבועים של דיווח והידברות, המתכנסים לפגישות מתועדות אשר נגזרות מהן משימות לכל אחד מהגורמים המעורבים לצורך טיפול אפקטיבי ויעיל בפשיעה בקהילה: "עיקר השיח שלי איתם זה דרך המש"קים, אבל אני עושה איתם מפגש [...] ושם להם על השולחן את הסוגיות העיקריות שפוגעות בחברה, לבקש את עזרתם [...] יש פה מלאכת מחשבת" (ריאיון א). ניכרת חשיבות המפגשים של מפקד התחנה עם הקהילה כדי לגייס את הקהילה לסייע למשטרה ולטפל בבעיות שמטרידות אותם.

מהראיונות עלתה תפיסתם של המרואיינים שחלק לא נפרד מהעבודה של המשטרה עם הקהילה הוא הדיווח הסדיר לאזרחים ולשותפים בדרגים שונים. כחלק ממגמה רחבה יותר שמשתרשת במשטרת ישראל בשנים האחרונות, המפקדים רואים חשיבות וערך לדיווח וסקיפות כאמצעי לשיפור תדמיתה של המשטרה בעיני הציבור והגברת האמון בה, שכן זו מסמלת את מחויבותה של המשטרה לאספקת השירותים הבסיסיים לציבור, כגון שליטה בפשיעה ושמירה על הסדר הציבורי. הדיווח מסמן את מחויבותם של השוטרים כלפי תושבי המדינה, ובכללה מתן דין וחשבון בדבר פעולותיה על פי סמכותה, דיווח על תוצאות הפעולות שננקטו ונשיאה באחריות לתוצאות. כך הגדיר זאת אחד המת"חים: "אם האזרח לא יודע מה עשית, אתה לא רלוונטי" (ריאיון ח).

חלק מהדיווח של מפקדים נעשה בישיבות ובאספות עם הקהילה הרחבה יותר, לא רק ראש העירייה או הרשות: "באתי לישיבה, ואמרתי הינה, עשינו אחת, שתיים, שלוש, ארבע, העברתי להם את כל הדברים [...] הייתי שקוף" (ריאיון ב). המרואיין מתאר שהאסטרטגיה שלו היא לדווח דיווח מלא ככל האפשר על פעילויות התחנה מתוך כוונה לא רק להיות שקוף אלא להראות לציבור שהוא דוגל בשקיפות. מהראיונות עולה שמדובר בשינוי גישה, שכן חשיפת הפעילויות נחשבה בעבר חשיפת הקלפים של המשטרה, שתפגע ביעילותה, ועתה היא נחשבת חלק מהדרך ליעילות. חשוב לציין שהמפקדים תיארו דרך לתקשורת עם הציבור, ולא זרימת מידע חד-כיוונית. דרך מסגרות אלה יש למפקדים אפשרות לא רק למסור מידע אלא גם לקבל תגובות ולאפשר לתושבים להשמיע את קולם: "לשמוע אותם ולשמוע את המצוקות שלהם ולנסות לתת להם פתרונות" (ריאיון ג).

אפיק אחר שהמפקדים משתמשים בו כדי לתקשר עם הציבור הרחב הוא העיתונות המקומית, זו נחשבת כמה למסרים הן בנושא פעילות אכיפה והן להצבת נורמות בנוגע למה חוקי ולגיטימי ומה מחוץ לגבול: "באמצעותה [עיתונות מקומית...] אני מפרסם. מפרסם על אירועים שלנו, מפרסם על אכיפה. מתריע. נותן לאוכלוסייה הנגשת משטרה. זאת אומרת דעו מותר לכם, אם עשו לכם, מותר לכם להתלונן שימו לב אנחנו אוכפים בציר הזה ובציר הזה אוכפים על ידי ניירות תנועה. שימו לב מי שישתמש בנשק [...] אגב כל תפיסות הנשק אני מפרסם" (ריאיון א). המת"ח מדגיש את חשיבות השקיפות והדיווח לציבור על פעילות המשטרה, הן ברובד של הגברת אמון הציבור ("המשטרה עובדת") והן בציר ההרתעה, לסמן לעבריינים פוטנציאליים שכדאי להם לא לבצע את העבירה ("המשטרה בשטח"). המת"ח גם מקרין אפס סובלנות לסוגיית החזקת הנשק ובעיניו תפקידו הוא לשנות דפוסי תרבות בכל הקשור לשימוש בנשק: "שימו לב אני תופס נשק, אנחנו מביאים את האנשים לדין. גם אם הוא לא השתמש בנשק הוא החזיק בנשק לא ברישיון אבל תופס. למה זה? זה חלק מהתהליך של הטמעת המסרים ושינוי התרבות בעיר" (ריאיון א).

ג) המשטרה בתור גורם הוגן וניטרלי

תת-התמה השלישית מתייחסת לבניית זהות המשטרה כגורם הוגן וניטרלי. ככלל, המפגש האידיאלי (כלומר זה ששואפים אליו ולעיתים מצליחים להגשים) המתואר בין המשטרה לחברה הערבית דומה במרכיביו למפגש הפרסונלי בין אזרח לשוטר המתואר במודל הוגנות בהליכים (procedural justice). מודל זה מתבסס על כך שביחסים שבין המשטרה לציבור

הלגיטימיות של המשטרה היא גורם מרכזי ביכולתה להוציא מן הכוח לפועל את מטרותיה; במילים אחרות, ביכולת המשילות שלה. על פי המודל, מנבא חשוב ביותר לגיטימיות הוא ההרגשה של האזרח שהשוטר והמשטרה פועלים בהוגנות. הוגנות נמדדת על פי איכות המפגש, כלומר אם התנהל מתוך כבוד ומתוך שמירה על זכויות האזרח, ועל פי איכות ההחלטות של השוטר, כלומר אם החליט על בסיס ניטרלי ושקוף, מתוך דאגה לרווחת האזרח, ואגב נתינת מקום לאזרח להשמיע את קולו.⁵⁸ קיים גוף מחקר נרחב המתקף את ממצאי המודל בנוגע למפגשי אזרחים ושוטרים, ולאחרונה נטען כי המודל פועל לא רק בקרב למען הפרט אלא גם ברמת הקהילה, כלומר יש חשיבות גם להוגנות המפגש בין קהילות שלמות לשוטרים.⁵⁹ מהראיונות עולה כי גם מנקודת מבטם של המפקדים, שמירה על עקרונות ההוגנות היא המפתח לשיטור טוב ולחיזוק האמון של הציבור. חשוב לציין שהמפקדים לא נשאלו בנוגע למרכיבים אלה, ולמיטב ידיעתנו לא נחשפו חשיפה מסודרת למודל זה, ולפיכך מדובר בתפיסות טבעיות של הוגנות. ארבעת הרכיבים של הוגנות עלו מהראיונות (לא כל הארבעה מכל מראיין, אבל התייחסות אחת לפחות לאחד המרכיבים ברוב הראיונות). כבוד, או יחס מכבד, הוא הרכיב הראשון, ומוכר בתור חלק בסיסי נדרש במפגש עם אזרחים: "בסופו של דבר [...] שיטור טוב] זה היחס שאני נותן לאנשים. אני יכול לעשות הכול, הוא [האזרח] אומר: תעשה הכול, תבדוק אותי, תעשה מה שאתה צריך – תכבד אותי. זה מה שדורש האזרח" (ריאיון ט).

ניטרליות, הרכיב השני, עולה בראיונות בשני אופנים. ראשית, בהקשר של הימנעות מאפליה לרעה על רקע השתייכות למיעוט במגע עם המשטרה. המרואיינים מתייחסים במפורש לכך שהמדינה אינה ניטרלית ושבהקשר זה דווקא יש חשיבות רבה ליכולת שלהם להצטייר ככאלה: "אנחנו לא אנשי פוליטיקה, ולא מעניין אותנו אם הממסד צדק או טעה או כשל או הכשיל. זה לא מעניין בכלל, אבל מעניין מה הבן אדם שאתה יושב מולו חושב. מעניין מול מי אתה מתמודד. מעניין איך אתה יכול לגשת אליו ואיך אתה יכול לייצר מהלך" (ריאיון ז). שנית, המרואיינים מתייחסים לניטרליות מבחינת חוסר מעורבות של המשטרה בפוליטיקה פנים-ישובית שנגועה בנפוטיות; והדבר טרם נחקר בספרות. המרואיינים מתייחסים לחשיבות של מיצובם כגורמים ניטרליים שאינם מעדיפים צד אחד על חשבון אחר לפי שיוך משפחתי אלא משרתים את כולם: "תפקידי לא להיכנס לשיקולים הזרים. תפקידי לבוא ולרתום את הרשות המקומית לטובת התושב. לעשייה שתשפיע על טובת התושב" (ריאיון א).

הרכיב השלישי – דאגה לרווחת האזרח – נועד לשקף לאזרחים את המניעים ההוגנים של המשטרה, שאיננה דואגת לענייניה בלבד או נגועה בשיקולים זרים אלא מונעת מרצון לשמור על חיי אדם ולקדם רווחה חברתית שנובעת משמירה על חוק וסדר. החשיבות של מיצוב המניעים ההוגנים של השוטר עולה בכירור מהציטוט הזה: "באת לתת שירות נקודה.

Tom R. Tyler, *Enhancing Police Legitimacy*, 593 ANNALS AM. ACAD. POL. & SOC. SCI. 84 (2004).

Tal Jonathan-Zamir, Gali Perry & David Weisburd, *Illuminating the Concept of Community (Group)-Level Procedural Justice: A Qualitative Analysis of Protestors' Group-Level Experiences with the Police*, CRIM. JUST. & BEHAV. (2021).

המסר שלי תמיד לציבור אני לא באתי עכשיו לאכוף [...] הוא מבין שהחוק אצלי והכוח אצלי. זה בדיוק העניין [...] בסוף אנשים מכבדים אותך לא בגלל שאתה באת לעשות אכיפה כי הם מבינים שאתה באת לעזור להם" (ריאיון ו). הרכיב הרביעי, נתינת קול לאזרחים, קיבל התייחסות כחלק מתת-התמה הקודמת.

לעיתים קרובות, בעיקר בהקשר של שיטור חברות שסועות, מוטלות על המשטרה עבודות אשר שנויות במחלוקת בקרב הציבור.⁶⁰ מטלות אלו הן הזירות שרצון המת"חים לקדם שיטור הוגן, הנשען על שיתופי פעולה עם הקהילה נמצא בהן במבחן. אחת הדוגמאות הממחישות זאת יותר מכול, שעלתה בכמה ראיונות, היא נוכחות המשטרה בהריסות בתים.⁶¹ זהו אחד הנושאים הטעונים ביותר בחברה הערבית.⁶² אף שהמשטרה אינה אחראית לנושא התכנון והבנייה ואינה מחליטה בנושא, הנוכחות שלה באירועים אלה גורמת נזק רב לתדמיתה בתור גוף שמטרתו לשרת את הציבור ולהגן עליו ופוגעת בלגיטימיות של המשטרה ברחוב הערבי, כמתואר בציטוט הזה: "הם רואים המשטרה באה להרוס, לא [תולים את האשמה] ברשות ולא באף גורם אחר. הוא רואה משטרה באה להרוס כי אנחנו שומרים שם על הסדר" (ריאיון ד). הקושי והאתגר של המת"חים הוא להצליח לשמור על דימוי של משטרה הוגנת בתוך מציאות זו, בה יום אחרי הריסת הבית הם יבקשו להעניק שירות: "אתה בבוקר מגיע ואתה אומר שלום אדוני אני באתי לעזור לך ולמוחרת אתה מגיע בכובע אחר [ללוות הריסת בנייה לא חוקית]" (ריאיון ו). המת"חים מודדים את עצמם סביב יכולתם לשמר את ההתקדמות בתוך משימות אלו ולא במנותק מהם.

בחרנו להביא תיאור מקרה של טיפול בהריסת בית שהביא בשלמותו אחד המרואיינים, ובכללו שילוב של הרכיבים השונים של הוגנות לפי המודל של טיילר. הוא מייצג קידום של שיטור הוגן במציאות מורכבת ומאתגרת: ניטרליות, דאגה לרווחת האזרח, נתינת קול ומקום לאזרח ויחס של כבוד:

--- לא מזמן היה צו הריסה מאוד בעייתי של מבנה. של בית של שלוש קומות [...] שהשקיעו בו מאות אלפי שקלים והיה דד ליין [...] ואני לא נותן להם אישור להרוס [...] ולמה אני לא נותן לו כי בבוקר אמר לי הבן אדם [שביתו עומד להיחרס] אני הגשתי לבית משפט ובשעה עשר יהיה לי תשובה [...] יש לו בעשר תשובה אני אחכה לעשר. אני רק בעשר יהרוס [...] אני לא אהרוס דקה לפני. ובעשר הוא בא אליי ואומר לי תשמע הוא צריך עוד עשר דקות. אז אני אומר לו תשמע אני נותן לך רבע שעה. אנחנו בעשר ורבע הורסים זה המקסימום אתה רצית, אתה ביקשת [...] אתה קיבלת [...] עשר ורבע אני הרסתי שאני ידעתי שאין לו צו [לעצור את העבודות] ולא יהיה לו סיכוי שיקבל. אני ידעתי בשמונה בבוקר אני ידעתי את זה כבר שהוא לא יקבל כי אני ידעתי את זה מבית משפט שלא

60 Hasisi & Weitzer, לעיל ה"ש 2; WEITZER, POLICING UNDER FIRE, לעיל ה"ש 6.
 61 הריסות בתים מתבצעות בידי חברות אזרחיות. ככל אירוע הריסה, כדי למנוע שיבוש של ההריסה המתבצעת בצו בית משפט, נדרשת נוכחות המשטרה. מן הראיונות עולה כי נוכחים במקום שוטרים מתחנת המשטרה, ולרוב מתלווים אליהם גם שוטרים מיחידת מג"ב שמוצבות באזור.
 62 ראסם ח'מאסי תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל: תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה (2019).

יביא לו, אין לו סיכוי שיקבל. אבל אני נתתי לו עד עשר ורבע. הם כולם [הקבלן האחראי להריסה מטעם משרד הפנים] היו עם הציוד עליהם ועם הכלים ועמדו שם. אני יכול להגיד לך שהוא לחץ לי את היד בסוף והוא אמר לי תודה רבה על מה שעשית. אוהב אותי הוא בטח לא אבל לחץ את היד ולא היה שום דבר. לא היה שום דבר. לא נזרקה אבן, לא היה ברדק (ריאיון ז).

לסיכום תמה זו – משילות חליפית – המפקדים מתארים תהליך, ובו באמצעות יצירת משילות חליפית, ובשל פעילותם למען הקהילה והיותם הוגנים, הם חוזרים להיות כתובת לפניות בציבור הערבי. שינויים חיוביים בתפיסת האזרח והקהילה את המשטרה יעודדו אזרחים לפנות אליה. כך תחנת המשטרה בחברה הערבית יכולה לשמש "בסיס אם" או "שחקן ציר" לשינויים בטיב הקשר בין המדינה לאזרח ואפילו להיות חוליית הקישור בתחומים שהמדינה חלשה בהם. כך תיאר אחד המפקדים את מצבו בעקבות בניית משילות אלטרנטיבית: "אני יכול לומר לך שלא משנה מה קורה ביישוב תמיד פונים אלייך. אתה המדינה. תמיד פונים אלייך... [ו]אם אתה כתובת, אם אתה הופך להיות כתובת אתה מתחיל בתהליך של שינוי" (ריאיון ו).

ב. תמת-על שנייה: יעילות

תמת-העל השנייה – יעילות – מתייחסת לאתגרים העומדים בפני השוטרים להצליח לבצע את תפקידם מבחינת אכיפה ומניעה של פשעים ושל עברות בחברה הערבית. בתוך המציאות של חוסר משילות ואי-לגליזם שתוארו בתמת-העל הראשונה המת-חיים נדרשים לבצע את עבודתם. המתח או הפרדוקס של משימתם ניכר בניתוח שלהם את המציאות שהם פועלים בתוכה: מצד אחד מצב הדברים כמו שהוא (אמון, לגיטימיות ומשילות נמוכים) יוצר קושי אובייקטיבי להצליח, והם נדרשים לנחישות וליצירתיות, ומצד אחר המפקדים מכירים בכך שהצלחה או יעילות יחזקו את אמון הקהילה והפרטים ויקלו את ביצוע המשימה בעתיד. גם תמת-על זו מורכבת משתי תמות משלימות (ראו מפת התמות). התמה הראשונה מתארת את הסוציולוגיה של הפשיעה בחברה הערבית; והתמה השנייה מתארת את האפיקים שהמפקדים פועלים בהם כדי להצליח להתמודד עם ההשלכות של מאפיינים ייחודיים אלה התמודדות טקטית, אסטרטגית (התחנה) וארגונית.

תמה ראשונה: הסוציולוגיה של הפשיעה בחברה הערבית

התמה הראשונה בתוך תמת-העל יעילות מתייחסת לאתגרים של שיטור יעיל בחברה הערבית. במוקד תמה זו תיאורים של מאפיינים סוציולוגיים ייחודיים שבעיני המפקדים מעצבים מצד אחד את פרופיל הפשיעה ומצד אחר את מרחב התגובה והפעולה של המשטרה. תיאורים אלו מסייעים לאפיין את הסוציולוגיה של הפשיעה בחברה הערבית באופן שמאפשר להבין

את ההקשרים התרבותיים והחברתיים המעצבים אותה ולהימנע מאתנוצנטריות בחשיבה על פשיעה ועל התמודדות עימה.⁶³

כפי שתיארנו לעיל, הפשיעה בחברה הערבית מתאפיינת בשכיחות ובחריפות גבוהה עם נטייה להתדרדרות מהירה של סכסוכים לעימותים אלימים רבי-משתתפים. מרכים מהראיונות עולה תמונת מצב קשה של פשיעה אלימה נרחבת: מאות מקרי ירי, זמינות גבוהה של אמצעי לחימה לא חוקיים וכניסת נורמות עברייניות למעגלים של ציבור נורמטיבי (תמונת מצב זו מתועדת בנתונים רשמיים).⁶⁴ ההתמודדות עם מצב זה היא אתגר אמיתי למפקדי התחנות. היטיב לתאר את ההשלכות האפשריות של היעדר תגובה הולמת אחד המרואיינים: "חבל לי על הזמן [...] אני יכול לאבד את העיר, אני מאבד את העיר בצ'יק. אני מאבד אותה" (ריאיון ב). ציטוט זה מתאר מצב קיצוני ביותר, שאי אפשר להפחית מחומרנו. מדברי המרואיינים עולה כי ההתמודדות של המשטרה עם אירועים קיצוניים אלו ועם ההסלמה הפוטנציאלית מסיטה את המשטרה לעיתים מתפקידי השירות היום-יומיים שלה, והדבר עשוי להוביל לפגיעה באפקטיביות שלה בטווח הארוך: "לעיתים אתה יכול למצוא את עצמך פה שלושה חודשים באירועי קטטות שהם מסיטים אותך מהבסיס של העשייה שלך היום-יומית [...] אתה אמור לתת שירות, ובסופו של דבר [...] אתה מתעסק באזור מסוים, נקודתי" (ריאיון ו). על רקע מאפייני פשיעה אלו התייחסו המפקדים לקושי בטיפול רגיל בפשיעה. הקושי להצליח קשור למאפייני התרבות של החברה הערבית. כפי שתיארנו בפרק המבוא, השיטור מכונן מטבעו לתרבות הרוב, שוטרים מקבלים לרוב הכשרה למגע עם האזרח הממוצע, ולכן מתקשים להגיב ביעילות בהקשר תרבותי שונה (כלומר עבודה בקהילות מיעוטים). נושא זה עלה בראיונות בעניין המונח "ייחודיות": כל המפקדים התייחסו לצורך להבין לעומק את ההקשר המקומי המסוים כדי להצליח בעבודתם. מהראיונות עולה כי לתפיסת המפקדים, ללא התמודדות מותאמת לתרבות וללוקליות לא ניתן להתמודד ביעילות עם האתגרים ששיטור החברה הערבית מזמן. כמה מהתיאורים התייחסו לשיקול דעת ששוטרים צריכים להפעיל, ואחרים – לסדר פעולות (פרוטוקול פעילות) שקיים בחברת הרוב, שאינו מתאים להקשר של החברה הערבית.

כפי שתיארנו בתמה הקודמת, קיימת הכרה (חלקית לפחות) בקרב המפקדים כי אמון הציבור במשטרה הוא רכיב חשוב בתפקודה, שכן הוא מאפשר לה ליהנות משיתוף הפעולה של הציבור בעבודתה. בהיעדר האמון בקרב החברה הערבית והעמדות השליליות של

David Nelken, *Comparative Criminal Justice: Beyond Ethnocentrism and Relativism*, 63 6 Eur. J. CRIMINOLOGY 291 (2009); Ian Loader & Richard Sparks, *For an Historical Sociology of Crime Policy in England and Wales since 1968*, 7 CRITICAL REV. INT'L. SOC. & POL. PHIL. 5 (2004); Maureen Cain, *Orientalism, Occidentalism and the Sociology of Crime*, 40 BRIT. J. CRIMINOLOGY 239 (2000)

64 אומנם מדובר במחקר איכותני שמבקש להביא ממצאות חייהם של מפקדי משטרה, אך נתונים אלה נמתכים גם בנתונים רשמיים. למעשה, מאז קיום מחקר זה הקצינו בעיית האלימות והירי בחברה הערבית אף יותר ועלו לכותרות כמה פעמים, בייחוד בקיץ 2019; ראו: רינת בניטה נתונים על אלימות חמורה במגזר הלא-יהודי (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2018); מבקר המדינה התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים (2018); משטרת ישראל השנתון הסטטיסטי 2019 (2020).

האזרחים כלפי המשטרה בולטים היעדר שיתוף הפעולה בכמה תחומים אשר יוצרים קשיים של ממש בעבודת משטרה יעילה. ללא מעורבות ושיתוף פעולה מצד הקהילה המשטרה מתקשה למגר את הפשיעה. הנושאים המרכזיים שעלו ונפרט כאן הם: דיווח על פשע וגביית עדויות, איסוף ממצאים פורנזיים בזירת עבירה, סכסוכים אישיים בקהילות בעלות קשרים חזקים וסוגיות של מגדר.

(א) נכונות לשתף פעולה עם המשטרה בגלוי או בסמוי: דיווח על פשע וגביית עדויות

עבודת המשטרה בחברה הדמוקרטית נסמכת על ציות ועל שיתוף פעולה מכוח לגיטימיות, ולכן לאזרחים שפונים למשטרה תפקיד מרכזי בהיקף עבודתה של המשטרה וביעילות תפקודה.⁶⁵ מתוך הראיונות עולה בחדות כי בתחנות המשרתות את החברה הערבית משאב זה – נכונות לשתף פעולה – אינו זמין למפקדים באותו היקף כמו בתחנות שמשרתות את אוכלוסיית הרוב. היעדר שיתוף הפעולה משפיע על רמת הדווח על עברות ועל הנכונות למסור עדות למשטרה כקורבן פשיעה או כעד לפשע, ולאחר מכן בבית המשפט. כך תיאר מפקד תחנה של עיר ערבית גדולה את התגובה בציבור לתקרית ירי דמיונית: "קודם כל לפני שמגיע שוטר [...] במגזר היהודי יהיו אני מעריך 100 שיחות [למוקד...] אצלי יכול להיות שלא תהיה אפילו שיחה אחת [...] הכול צף [רק] מודיעינית... יש פחד מאוד גדול ורתיעה מלהיות מעורבים בסכסוכים [...] הפחד מלהיות מעורב הוא בלתי נתפס" (ריאיון ג). גם כאשר יש נכונות לדווח על פשע, יש קושי ממשי בגביית עדויות. אחד המפקדים תיאר זאת כך:

מודיעין יש, אבל זה לא מספיק [...] כי אתה צריך לתרגם את זה לראיות. ואם אתה לא מתרגם את זה לראיות, זה בעיה [...] אנחנו מבחינת ראיות פורנזיות יש לנו מעט בשטח, והשיתוף פעולה מבחינת לא מודיעין, מבחינת עדויות שאנחנו צריכים לגבות מהאנשים, הוא שואף לאפס [...] השיתוף פעולה הוא ממש נמוך [...] כאן הם לא ימסרו עדות. לא ימסרו עדות, הם לא מוכנים למסור עדות, וגם לפעמים ייתנו לך עדות עם פיקציה [כלומר עדות שקר] (ריאיון ב).

אפילו במקרים שעדויות כן נמסרות, לדברי המרואיינים, יש סבירות גבוהה כי העד או המתלונן יחזרו בהם:

גם אחרי שהבאתי את הראיות אם זה לא ראיות מוחשיות [...] גם בתהליך עצמו אחרי שנתנו עדויות יש מצב שאנשים יחזרו בעצמם, יחזרו מהעדות. זאת אומרת יבוא בן אדם יגיד כן פלוני אלמוני פגע בי עשה לי זה – יגיד בעדות [באופן מסודר] [...] אחרי שבוע שהם הגיעו לסולחה ביניהם, [...] שהתנאים שלה הם] תשלם לי ככה או תעשה לי ככה, או יגיעו לאיזה הסכם ביניהם, הוא יכול לבוא [למשטרה] ולהגיד לא, אני חוזר בי. כל מה שאמרתי לא נכון (ריאיון א).

65 Mike Hough et al., *Procedural Justice, Trust, and Institutional Legitimacy*, 4 POLICING 65 .J. POL'Y. & PRAC. 203 (2010)

(ב) קושי בטיפול פורנזי בזירות פשע

אחד הנושאים התורמים להצלחת המשטרה בגילוי עבריינים ובהעמדתם לדין הוא היכולת לטפל ביעילות ובמקצועיות בזירות של עבירות אלימות. לדברי המפקדים, במקרים רבים קיים קושי ממשי באיסוף של ראיות בזירת העבירה. קושי זה יכול להיווצר מפגיעה מכוונת או בלתי מכוונת בראיות, כפי שמתואר בדוגמאות המשקפות סיפורים דומים שעלו כרוב הראיונות. אפשר להבחין בגרעין הבעיה: היעדר הנכונות לשיתוף פעולה עם המשטרה או השתרשות דפוסי פעולה שמקשים על פעולת המשטרה הרצויה.

מובאות כאן כמה התייחסויות משלושה מחוזות שונים המתארות שיבוש הליכי חקירה באמצעות פגיעה מכוונת ולא מכוונת בראיות, המתארות את המציאות שיש להתמודד עימה: "מורידים לך את ה-DVR, אוספים תרמילים, שוטפים את הזירה. אז יש מקומות שכבר אנחנו מגיעים והזירה נשמרת ויש את התרמילים, יש מקומות כאלה, אני לא אגיד שלא. יש, אבל עדיין אנחנו נתקלים בלא מעט זירות [שנוקו]" (ריאיון ז). עוד עלה הנושא של פגיעה בלתי מכוונת בראיות, שנוצרת מהתקהלויות המונים סביב זירת עבירה: "בדרך כלל בזירות, בשונה מזירה שתהיה בבאר שבע או [...] אני לא מדבר על פיגועים [...] אבל זירת פשע רגילה, אתה לא תראה התגודדויות, אתה לא תראה קהל, ירדו כמה סקרנים. פה בכל אירוע שיכול להתחיל ממתן דוח [...] מהר מאוד יש לך פה התקהלויות של עשרות עד מאות" (ריאיון א). המפקדים הסבירו שמדובר במאפיין תרבותי ובהיווצרות של נורמה שמקשה את הטיפול בזירה: "קשה מאוד להתנהל בתוך זירה כזו מבחינה ראייתית. עכשיו, תגיד לי אם במגזר היהודי יותר קל לפנות סקרנים? התשובה היא כן, מה לעשות. אנחנו זוכים פה לזירות של מאות אנשים על אירועים ש [...] זה מלחמה אמיתית [...] יש פה משהו ש [...] הסקרנות, ההצגה הכי טובה בעיר. אני לא יודע" (ריאיון ה).

(ג) סכסוכים אישיים בקהילות בעלות "קשרים חזקים"

אחד הנושאים שעלו ממפקדים בכל המחוזות הוא התגובה הנדרשת לסכסוכי שכנים בקהילות אשר מאופיינות בקשרים חזקים – במקרה זה קהילות שמורכבות מחמולות, כלומר משפחות שקשורות יחד ויש ביניהן קשרי דם ונישואים ומחויבות פנימית חזקה. הספרות התאורטית וספרות המחקר נוטה לראות בקשרים חברתיים חזקים בקהילות קשרים שתורמים ליכולות של הקהילה (collective efficacy), והיכולות האלה מקדמות בתורן פיקוח חברתי פנימי שמביא לירידה בפשיעה או לירידה בפחד מפשיעה.⁶⁶ עם זאת, קיימת גם התייחסות לקשרים חברתיים חזקים בקהילות מיעוטים שמאפשרים פשיעה אלימה בין פרטים בקהילה,⁶⁷ בייחוד

Robert J. Sampson, Stephen W. Raudenbush & Felton Earls, *Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy*, 277 SCIENCE 918 (1997) 66

Christopher R. Browning, Seth L. Feinberg & Robert D. Dietz, *The Paradox of Social Organization: Networks, Collective Efficacy, and Violent Crime in Urban Neighborhoods*, 83 Soc. FORCES 503 (2004); Mark R. Pogrebin & Eric D. Poole, *Culture Conflict and Crime in the Korean-American Community*, 4 CRIM. JUST. POL'Y REV 69 (1990) 67

בקרב קהילות מיעוטים מוחלשות שנמנעות משיתוף פעולה עם המשטרה.⁶⁸ במקרה של סכסוכי שכנים מדובר בסכסוך אשר אף שהוא מינורי, על הנייר הוא מסוגל להשפיע על פעילותה של התחנה ומחייב את המת"חים לפעול, גם במצבים שלכאורה אינם דורשים התערבות משטרה. מובאים כאן שני תיאורים של פוטנציאל ההסלמה של אירוע כזה, ובשניהם מתוארת בחירה לטפל באירוע במלוא הרצינות דווקא כשהוא עוד נמצא בשלב התחלתי. הניסיון של המת"חים מלמד אותם שללא תגובה מהירה (שכביכול נראית לא מידתית), יצא האירוע מכלל שליטה.

אחד המרואיינים הסביר את ההבדל המהותי בקטגוריה של סכסוך שכנים – אחת הקטגוריות הנפוצות של אירועים ששוטרים מטפלים בהם ברחבי הארץ – בין החברה היהודים לחברה הערבית:

בתחנת משטרה יהודית כשבאים [לדווח על סכסוך שכנים] ללא עבירה פלילית אומרים לך "חבר עוזב נו, תסתדר" [...] אבל] כשמגיעה לפה [תלונה], זה משהו אחר לגמרי. [כש]אנחנו יודעים על סכסוך [...] אם ילד ממשפחה מסוכסכת יבוא לפה עכשיו ויגיד "קיללו אותי, עברו ליד הבית שלי" [...] זה אירוע שיצריך ממני להעמיד שם ניידת. זה מסוג האירועים שאני אתן להם מענה גם בזמן ובמקום גם אם אין עבירה פלילית על פניו. אנחנו כן נעשה את זה כי אחר כך בליה זה יצריך ממני להביא מאה שוטרים במקום שני שוטרים לשלוש ארבע שעות ביום (ריאיון ה).

בגלל הקשרים החברתיים ההדוקים, בכל סכסוך או קטטה בין ילדים במסגרות החינוך, למשל:

"אם היה בבית ספר סכסוך בין שני ילדים על המחק – וזה קורה פה [...] אם אני לא הגעתי מהר, הבאתי את הילדים לתחנה, קראתי להורים, טיפולתי טיפול כמצופה ממני כמשטרה בתחום הנוער אני בערב פוגש קטטה בין שתי חמולות בין שתי משפחות. שזה מהר מאוד עובר מפסים של אלימות קטנה לאלימות שמלווה בדרך כלל בזריקות אבנים, בזריקות בקת"בים, רימונים, ירי. זה לא [...] ההכלה של אירוע כזה היא חייבת להיות במימד הקטן כדי לא לצמוח למימד הגדול (ריאיון א).

(ד) סוגיית המגדר ואלימות נגד נשים

סוגיה אחרת שעלתה בראיונות והעלתה דילמות רבות בקרב המפקדים נגעה בהתנהלות המשטרה מול נשים, בייחוד בנושא האלימות נגד נשים במשפחה. מבחינת המפקדים, המסגרת המשפחתית היא ממשול לאכיפה משום שעבירות הקשורות לנשים (לא רק עברות אלימות במשפחה) עשויות להיחשב עניין פנים-קהילתי, והיכולת לגבות עדויות ולהגיש תלונות מוגבלת אף יותר מדרך כלל, בשל חשש לסבך קרובי משפחה בפלילים, הפחד מנקמה או חוסר אמון שמשטרה תגן על הקורבן.

חלק מהאתגר של המפקדים נובע מקושי בהתנהלות מול נשים באופן שלא יקומם את הקהילה. המצב המורכב דורש שיקול דעת זהיר וגמישות מרובה: "עצרו פה שתי נשים ושבעה

Robert C. Davis & Nicole J. Henderson, *Willingness to Report Crimes: The Role of Ethnic Group Membership and Community Efficacy*, 49 CRIME & DELINQ. 564 (2003)

גברים. עכשיו האם להכניס את העצורות לתא מעצר מבוגרות, כאילו נשים? וזה (דורש גם) כוח אדם (כי אם) תשים אותם אתה צריך שומרת [...] אז זה פתרון שאתה נותן במגזר הערבי, לא לעצור אותם להושיב אותם בחוץ. להשגיח עליהם" (ריאיון ד). כאשר מת"ח מחליט על חריגה מהנורמות המקובלות בנוגע לנשים – לדוגמה אכיפת חוק בפומבי – החלטה זו עלולה לעורר התנגדות בקרב הקהילה: "חרגתי מהנורמה ובאירוע מסוים עיכבתי אישה בתחנה. להביא אישה לתחנה באירוע מסוים במגזר הברואי זה וואו, זה וואו ענקי. ארבעים איש היו פה בכניסה לתחנה מעשר בכוקר עד אחת עשרה בלילה [...] עד ככה עמוק בשורשי התרבות הברואית הכבוד ובדגש על נשים" (ריאיון א).

מלבד הצלחה או כישלון אובייקטיביים בטיפול בעבירות אלימות במשפחה, עולה מהראיונות כי בעיני כל המרואיינים הנושא חשוב ביותר והם מתייחסים אליו בכובד ראש. רובם מתארים פרוטוקול פעולה פנימי, ובכללו מעורבות עמוקה של קצינים בכירים בכל מקרה של איום על שלמותה הגופנית של אישה: "אין תלונה של אלימות במשפחה שלא מועברת ישירות לידעתי ולא משוחרר אף מעוכב או עצור על אלימות במשפחה בלי אישור שלי בלבד. אין לאף אחד סמכות בתחנה לשחרר מישהו עם אלימות במשפחה. לאף אחד אין סמכות. רק לי" (ריאיון י). בעת הראיונות היה מדובר בנוהל שהתפתח בתחנות, כדרך התמודדות, ולא בנוהל ארצי.

מהראיונות עולה כי המאפיינים של עוצמה והסלמה מהירה באים לידי ביטוי גם בעבירות של אלימות נגד נשים. מאפיינים אלו מחייבים את המפקדים לטיפול חירום מידי בעבירות אלו כדי להגן ביעילות על נפגעות העבירה: "אם מישהי הרימה טלפון ואומרת מנסים לפגוע בי או פגעו בי אנחנו עוברים למצב קרב [...] תקשיב המשוואה מאוד פשוטה. הרימה אישה טלפון אני לא טיפלתי מהר אני מוצא גופה. זה הקו. אישה התלוננה קודם כול היא אצלי; ואם לא היא אצלי הבעל אצלי" (ריאיון א).

תמה שנייה: התמודדות עם האתגרים

לעומת פרופיל הפשיעה הייחודי, שהוא תוצר ושיקוף של משילות נמוכה וא-לגליזם, ובייחוד ארבע הסוגיות שזוהו ותוארו, זיהינו בראיונות תמה שנייה שמתייחסת למענים לאתגרים אלו. בתוך תמה זו שלוש סוגי מענים, שהם שלוש תת-תמות: מענה טקטי, מענה תחנותי ומענה כלל-ארגוני.

(א) מענה טקטי: "עקרון המיידיות" והחשיבות של טיפול מהיר באירועים

מהראיונות עלה שבתוך ההקשר הסוציולוגי של הפשיעה בחברה הערבית המפקדים מפתחים פרוטוקולים ייחודיים להתמודדות עם מגוון אירועים כדי להצליח להגיב תגובה הולמת ויעילה לפשיעה. הדוגמאות שעלו בראיונות ממחישות כי הצורך בהתאמה לחברה הערבית נובע משילוב של מאפייני תרבות (מבנה של חמולה, מעמד האישה) ושל יחסי משטרה-קהילה קיימים (חוסר אמון, נורמות של אי-ציות למשטרה). כך לדוגמה, כמה מפקדים בחרו להמחיש את הצורך בפרוטוקול פעולה מותאם דרך משימת חיפוש בבתים פרטיים: "שני שוטרים יכולים לבצע חיפוש בדירה במגזר היהודי, שני שוטרים לא מסוגלים לעשות חיפוש (בחברה הערבית), הם ייתקלו בהתנגדות [...] אתה יכול להיכנס למשפחה שבדיוק [...] נפטר

להם מישוהו, וזה נתפס אצלם כסוג של עלבון ... וצריך להיות רגיש לדברים האלה" (ריאיון ג). דוגמה אחרת נגעה לתשאול של חשודים, עדים או קורבנות עבירה. בקרב אוכלוסייה זו השפעות חברתיות ותרבותיות (כמו פחד להיות מתויג כמשתף פעולה) קשורות בהיעדר מוכנות לשתף פעולה עם המשטרה, ועובדה זו מצריכה דרכי התנהלות שונות מחקירה "רגילה":

ברגע שאתה מטפל באירוע אתה לא מטפל בו בצורה קלאסית של "משטרה שלום אדוני בוא תיתן לי עדות". אתה כבר עושה חישובים רגע שנייה, אל תיקח, (או) קח אותו לתחנה, פה הוא לא יעיד. בסדר. רגע, שנייה, זאת אישה צריך שיבוא איתה מישוהו אבל בוא נראה שהמישהו הזה לא קשור. אם אתה לא מכיר את זה [את ההקשר החברתי-תרבותי] אתה כנראה לא מטפל באירוע נכון (ריאיון ו).

בהמשך לתיאור של ארבע הסוגיות המרכזיות עלה מענה טקטי משותף להם, שאנו מכנים עקרון המיידיות. לדברי המרואיינים, מאפייני השיטור בחברה הערבית, כפי שתוארו לעיל, יוצרים הכרח בטיפול מידי באירועי פשיעה. המפקדים מסבירים כי לטיפול המהיר באירועים במגזר הערבי שתי מטרות. ראשית, מניעת ההסלמה של אירועים אלו והפגיעה בחפים מפשע: "ברור לנו שכדאי שכמה שיותר מהר אנחנו ניכנס לתמונה, נמצא את החשודים ונבצע מעצרים ואז אתה מפסיק את ההסלמה, אתה מפסיק את המעגל של האלימות [...] איפה שאין משטרה אז ייקחו את החוק לידים מהר מאוד" (ריאיון ג). שנית, על המשטרה להפוך את עצמה מייד לגורם חשוב בסיטואציה. בשל נכונות נמוכה יחסית של האוכלוסייה הערבית לשתף פעולה עם המשטרה ולאפשר לה לבצע את עבודתה ביעילות, הפעילות המיידית מכוונת להשגת ראיות ועדויות בטרם ייכנסו למשוואה השפעות אחרות (סולחה, פחד מנקמה בשל מסירת עדות ועוד): "ככל שעשיתי את זה מהר יותר, ככה אני אצליח ליצור מספיק ראיות להביא את העבריין לדין. ככל שהתמהמהתי עם זה, ייכנסו כוחות נוספים. מה זה כוחות נוספים? ייכנסו השלכות שבטיות" (ריאיון א).

עקרון המהירות עלה בייחוד בנוגע לאיסוף ראיות בזירות פורנזיות. הדרך להתמודד עם מאפיין פשיעה זה בחברה הערבית הוא טיפול מהיר, בלתי מתפשר בזירה. המהירות כאן היא סממן מברל, שמכתיב פרוטוקול טיפול שונה, שהמרואיינים ממצבים אותו כפרוטוקול המקצועי, הנכון ביותר, כפי שעולה משני הציטוטים האלה: "[ב]הרבה מהמקרים אין לי זמן כי זה נעלם ואני לא יכול לתפוס, לא יכול להשתמש, הם מוחקים את זה [המצלמה], פתאום אתה רואה שאין שום דבר, אז אנחנו כמה שיותר מהר קודם כל תופסים את המכשיר, אחרי זה מוציאים את הצו כדי להיכנס" (ריאיון ב). וגם: "השוטר שלי כשהוא מגיע לזירה, הוא מבין שהוא צריך לתפוס את הזירה לפני שמטשטשים לו אותה" (ריאיון ג).

המהירות מתוארת גם ככלי למשילות משום שבתוך ה"משחק" פועלים עוד שחקנים. המת"חים מבינים שאם המשטרה לא תדע למלא את חלל המשילות באפקטיביות, ייכנסו אליו גורמי פיקוח חוץ-מדינתיים ויפגעו ביכולתה לטפל ביעילות במצב ככלים שבעיני המדינה נכונים (הגשת כתבי אישום, ענישה). כך הסביר זאת אחד המרואיינים:

סוד המשחק הוא מהירות התגובה [...] פה אתה מתמודד עם שעון זמן. זה אתה מבין שאם זה לא קורה מהר, כנראה שזה ילך בסופו של דבר לערוצים אחרים שהם יותר תרבותיים [...] עניין תרבותי, זה לא רוצים זה [...] זה סולחה וסולחה סוגרת את העניין. יש אחר כך שיבוש הליכים, עדים שחוזרים בהם, עדויות

שמשתנות. זה תלוי בזמן שאתה מגיע. מה שאספת – אספת. אחרי זה, זה לא יכול להשתנות (ריאיון 1).

המהירות נחוצה כדי לאפשר למשטרה להיות השחקן המרכזי בטיפול בפשיעה בחברה הערבית, כפי שעולה בציטוט הזה: "איפה שאין משטרה אז ייקחו את החוק לירידיים מהר מאוד. ולהפך. איפה שיש משטרה, איפה שהמשטרה נכנסת, מבצעת זה [...] זה מרתיע. אם כבר בפנים, אז הם אומרים עזוב, בואו ניתן למשטרה לעשות את העבודה שלה" (ריאיון ג).

(ב) מענים בתחנה: מקום השוטרים הקהילתיים בעבודת התחנה

בראיונות יש התייחסויות מפורטות לפתרונות ארגוניים בתחנה שבעיני המת"חים נחוצים מאוד ליכולתם להגיב וליזום בעילות. נושא שעלה ברכים מהראיונות וקיבל התייחסות נרחבת הוא החשיבות של שוטרים קהילתיים (במשטרת ישראל הם נקראים מש"קים) כדרך פעולה שמסייעת לתחנה להשיג את מטרותיה.⁶⁹ על רקע הבעיות והקשיים שתוארו בתמה הראשונה הדגישו המרואיינים את חשיבות הפעלת המש"קים לתפקוד יעיל של התחנה. מהראיונות עולה כי המש"קים הם חוליית קישור חיובית מרכזית בין המשטרה ובין הקהילה. בייחוד בהיעדרן של עדויות ישירות בנוגע לשיתוף פעולה סדיר עם הקהילה (כגון פגישות קהילתיות חודשיות), בולט בראיונות מקומם של השוטרים הקהילתיים בתחנות. אומנם, כפי שתוארו לעיל, רפורמות קודמות שניסו להטמיע שיטור קהילתי בישראל לא עלו יפה, אך מהראיונות עולה תמיכה של ממש בעקרונות של גישת שיטור זו, כפי שהם מתבטאים בהפעלת שוטרים קהילתיים: פחות אכיפה נוקשה, יותר כוח לשוטרי שטח ליצור שיתופי פעולה ולקדם פתרונות קהילתיים.

מסתמן כי דווקא בהקשר של יישובים ערביים, על אף חוסר אמון במסד ובמשטרה כארגון, נוצר אמון "מקומי", וזה מאפשר ביטויים של שיטור קהילתי:

פתאום אנחנו מופיעים בשכונה. אם בשכונה היו רגילים לראות [רק] ניידות [...] אז [עכשיו] אתה חלק מהנוף, זה חלק, טבעי [...] שוטר נוסע, רוצה לשתות קפה, עוצר באיזשהו מקום, הולך שותה קפה, שואלים אותו שאלה [...] נוצרת פה מערכת בריאה ונכונה של קשרים אנושיים. ולא של "הנה מישהו בא לאכוף את החוק" (ריאיון ג).

תיאור זה שונה מהדימוי של שיטור האכיפה, ה"ירוק", המאופייין בדרך כלל בריחוק מהקהילה בחברה הערבית. למש"קים בכפרים ובערים יש אוריינטציה של שירות; ולדברי המרואיינים, התושבים מכבדים את המש"קים, פונים אליהם ומסייעים להם במילוי תפקידם:

בכל כפר כמעט יש מש"ק [...] די מכבדים אותם, די מעריכים אותם, הם יודעים, הם מדברים באותה השפה שלהם, הם לא באים בצעד של אכיפה וכוח. יש להם ערך אדיר. הרי בסופו של דבר, אותו בן אדם, למשל, סתם סוחר ב---, אם

69 נציין כי כמה מרואיינים התייחסו גם לנושא השיטור העירוני, שאפשר לראות בו שיטור בעל מאפיינים קהילתיים. מדובר בכוח שיטור שהרשות המקומית או העירייה מפעילות בו בזמן ונותן מענה נוסף, מלבד המענה מן המשטרה, בעיקר לבעיות איכות חיים.

הוא צריך משהו, הוא לא יפנה אליי. הוא יפנה קודם כול למש"ק, שהוא מכיר אותו (ריאיון ט).

פן חשוב בעבודתם של המש"קים הוא הטיפול המונע. המש"קים מסוגלים לתת מענה מהיר ויעיל לבעיות בשלב התחלתי, לפני תפיחתן לממדים גדולים אשר ידרשו טיפול אגרסיבי יותר, וזה יפגע גם בתושבים, בעבודת המשטרה וכיחסים השבירים בין הצדדים. כך תיאר זאת אחד המפקדים: "אם יש קטטה בבית ספר הם הולכים כבר לבתים האלה. הם הולכים אליהם למשפחות, הולכים להריח מה קורה שמה, עד כמה הכעס [...] כי קטטה בבית ספר בערב זה אירוע ירי בפירוש אני אומר לכם. ואם מגיע מש"ק כזה ועד הצהריים מכבה את האש ויוצר איזה קרבה [...] איזשהו שקט" (ריאיון ה).

בהקשר של היעדר נכונות של אזרחים להעיד או לשתף פעולה, יש למש"קים גם תפקיד של איסוף מידע מודיעיני מוקדם לצד איסוף ראיות בשטח, מתוך היכרות מעמיקה עם המקום: "תשתית מודיעינית עוזרת לי להבין מה קרה באירוע, ואם אני יודע מה קרה באירוע אז אני יכול ללכת ולבנות את תשתית הראיות: [...] בדיקות פורנזיות, לעשות צילום, בדיקות מעבדה של איזה ירי בוצע [...], DNA, טביעות אצבע [...] אני מסתמך עליהם הרבה יותר מאשר [על] עדויות ישירות" (ריאיון ג).

המש"קים גם מאפשרים למפקד התחנה להימנע מ"שיטור גבוה" או כוחני, שגובה משאבים רבים וגם מרוקן את מצבורי האמון של הקהילה ופוגע ביעילות: "המשטרה [...] יכולה לכפר: הרבה דברים שאנחנו פעם היינו עושים בכוח היום אנחנו עושים בעבודה קהילתית. הרבה מאוד מעצרים שפעם היו שולחים צוות יס"מ ובלשים ו [...] אז היום עושים בשיחת טלפון עם המש"ק שאומר לו לבוא" (ריאיון ג).

ג) מענים ברמת הארגון: שינוי בסדרי עדיפויות וחלוקת משאבים

תת-התמה השלישית מתייחסת לחשיבות האפשרית של רפורמות ארגוניות כלל-ארציות, שביכולתן לשנות את סדרי העדיפויות ואת חלוקת המשאבים למען שיפור יעילות התחנות המשרתות את החברה הערבית. מחקר זה התבצע על רקע כניסתו לתפקיד של מפכ"ל המשטרה רב-ניצב רוני אלשיך, אשר הנהיג את תוכנית אמו"ן (אסטרטגיית מניעה ומיקוד ניהולי) ששולבה בתוכניות העבודה בשנת 2016. כפי שתואר בסקירת הספרות, מטרתה של תוכנית אמו"ן היא לעצב מחדש את עבודת משטרת ישראל כך שתתמקד בפתרון בעיות המטרידות את אזרחי המדינה. לפי התוכנית, כדי לספק את הצורך של האזרחים בחוק וסדר, על המשטרה המקומית לברר עם האזרחים מהן הבעיות המטרידות אותם.⁷⁰ בירור זה נעשה בעיקר דרך סקרי דעת קהל (באמצעות חברת סקרים חיצונית) וכן במפגש עם נציגי הקהילה, מנהיגות מקומית וחברה אזרחית (בתבנית שולחנות עגולים). המשמעות היא שכל תחנה ממקדת את משאביה האנושיים והחומריים במספר מצומצם של בעיות שמטרידות את התושבים, ואין עוד יעדים אחרים לכלל התחנות, שהיסטורית היו מוטים לבעיות שהפריעו לקבוצת הרוב ולא למיעוטים.

David Weisburd et al., *Institutionalizing Problem-Oriented Policing: An Evaluation of the EMUN Reform in Israel*, 19 CRIMINOLOGY & PUB. POL'Y 941 (2020)

בראיונות נשאלו המת"חים ישירות בעניין ההתאמה של רפורמת אמו"ן לעבודה בתחנות ערביות.⁷¹ הרפורמה זכתה לתגובות חיוביות בקרב המרואיינים. למפקדים הרפורמה מאפשרת התאמה מקומית של התנהלות התחנה לצרכים המסוימים והמקומיים של החברה הערבית, כפי שציינו לעיל: "אתה לא מבין כמה זה חכם. [...] זה [...] מחייב [...] קודם כול להיות 'מיינדד' לדברים שמפריעים לתושבים" (ריאיון א). ובאותו האופן: "היום אני מתעסק עם העיקר: אני מתעסק בירי, אני מתעסק בבירונות בכביש, אני מתעסק באלמות. אין לי דרך לא להתעסק בדברים האלה: אלו הדברים הכי מעניינים והכי חשובים בגזרה. אמו"ן או שם אחר זה לא משנה – אנחנו מתעסקים עם העיקר" (ריאיון ז).

התייחסות ממוקדת לתחומים החשובים לאזרחים גם מסייעת להידוק הקשרים בין המשטרה למיעוט הערבי ותורמת לפעילותה היעילה של התחנה. שני ההישגים מזינים זה את זה ומקדמים זה את זה. לפי תיאורו של אחד המת"חים, האמון והיעילות אינם נפרדים, ורפורמת אמו"ן מאפשרת לתפוס אותם כך: "אתה בעצם פועל בכעיות שהציבור רואה בהם הבעיות הקריטיות שלך, והוא הלקוח העיקרי שלך, אז זו הראייה הנכונה.. במיוחד במגזר הערבי, במיוחד, כשאתה פועל בתחומים שכואבים להם ומעניינים אותם אתה מגביר את האמון, וברגע שאתה מגביר את האמון זה יבוא לידי ביטוי בתחומים אחרים גם כן ותוצרי הלוואי של האמון הזה הם קריטיים להכול, מקיפים את כל עולם העשייה של התחנה" (ריאיון ג). בראיונות הודגשה החשיבות של מענה ארגוני שהצליח ליצור ההבחנה בין עיקר לטפל והשקעת המשאבים בעיקר בתחומים שמטרידים את הקהילה. אחד הנושאים שבנוגע אליהם עלתה החשיבות של הפניית משאבים מתאימים הוא טיפול פורנזי בזירות ירי (זה קיבל התייחסות כחלק מן התמה הראשונה בתמת-על זו). עניין זה ראוי לבחינה גם בהקשר של שיטור חסר, כלומר התייחסות פחותה למיעוטים כקורבנות של פשיעה. האם מופנים מספיק משאבים להתמודדות נכונה לטיפול בזירות פשע? לדברי המפקדים, התמיכה שהם מקבלים מהמחוז ומהמטה בעקבות רפורמת אמו"ן – אמצעים טובים יותר וזמינים יותר לטיפול פורנזי בממצאים – חשובים מאוד ליכולתם להתמודד בהצלחה עם אתגר זה. במובן זה משאבים שמופנים לתחנות הערביות (כלכליים, טכנולוגיים, ופורנזיים) מאפשרים לפצות על חוסר ההשקעה בטיפול בפשיעה בחברה הערבית.

סיכום

מבחינה של המתרחש בתקופה האחרונה ברחבי העולם, וכיחוד בארצות הברית, אפשר ללמוד על נפיצות היחסים של קבוצות מיעוטים עם המשטרה; יחסים אלה אף מחריפים באותן ארצות שיש בהן לא רק פערים חברתיים ותרבותיים אלא גם שסעים ואי-הסכמה פוליטיים. במאמר זה ביקשנו לקדם את ההבנה בנוגע לשיטור מיעוטים בחברות שסועות. המאמר חן את עמדותיהם ואת תפיסותיהם של מפקדי תחנות משטרה שמשרתות את החברה הערבית בישראל, מתוך מטרה ללמוד על הייחודיות של החברה הערבית בעיני מפקד התחנה, להבין את האתגרים הייחודיים לשיטור החברה הערבית ואת הדרכים להתמודדות איתם. ניתוח

71 הראיונות החלו לפני כניסתה של הרפורמה לתוכנית העבודה, ולכן האמור מתייחס לרוב הראיונות (שמונה מהם) שהתקיימו כחצי שנה לאחר תחילת יישומה.

הראיונות העיליים שבוצעו עם מפקדים ברחבי הארץ חשף שתי תמות-על: משילות ויעילות. לא זוהו הבדלים מהותיים בין מחוזות או בין תחנות "ערביות" לתחנות בערים מעורבות. תמת-העל הראשונה שעליה המחקר מצביע – משילות – כוללת הן תמה שמתייחסת למציאות שהמשטרה פועלת בה בתנאים של משילות נמוכה (הבעיה) והן תמה שמתייחסת לאפיקים אפשריים להתמודדות עם כך (הפתרונות). המשילות הנמוכה היא בעיית היסוד שעליה המפקדים מצביעים, וזוהי גם הליכה אשר ממנה נגזרות שאר ההתמודדויות של המשטרה בחברה הערבית בישראל. קיימים איים של חוסר משילות, ושל תפיסה נבדלת לחוק ולסדר. מתמה זו עולה כי נוכחות המשטרה במרחב החברה הערבית דלה יחסית. היא נוכחת כגוף זר, מאיים וגם מאוים. מצב זה מזין תרבות של אי-לגליזם וחוסר שיתוף פעולה בקרב הציבור. מהראיונות עולה כי במקרים רבים הערכים בישראל אינם רואים במשטרה כתובת לפתרון בעיות ונוטים להתעלם ממנה ולא לשתף עימה פעולה. קיימת התרחקות של הקהילה ממנגנוני הפיקוח הרשמי (המשטרה) והגדלת השפעתם של מנגנוני פיקוח לא רשמי. זהו המצע להתחזקות האי-לגליזם. המת"חים מתארים מציאות של פשיעה חמורה, אשר מאופיינת בקיצוניות, בעוצמה גבוהה ובפוטנציאל גבוה מאוד להסלמה מהירה.

לעומת מצב זה של משילות נמוכה הוצגו אפיקים חלופיים ליצירת משילות בהקשר של שיטור. כמה מהמפקדים הסבירו שהיעדר המשילות של המדינה הוא הזדמנות בעבורם לתרום במעשים לשינוי יסודי של היחסים הקיימים עם הקהילה המקומית. הפן הראשון שהם תיארו הוא של חריגה מתפקידי שיטור מסורתיים (תת-תמה ראשונה). לדבריהם, בבסיס בעיית המשילות עומדת ההנחה שהמשטרה היא "של המדינה", ואילו לפי תמונת הראי, מפקדי התחנות ממלאים בו את מקומה ונהיים מעין מדינה חלופית, או תחליף למדינה, שיש לה הלגיטימיות לפעול בשטח. כמה מת"חים תיארו את כניסתם לווקום שנוצר מהזנחה או מחוסר העדפה של יישובים ערביים ושל אזרחים ערבים. המפקדים מאמינים שהם מסוגלים להביא לפתרון של הבעיות, אשר עיקרן שיפור איכות החיים ואשר לעיתים קרובות אינן כלולות בהגדרת התפקיד של השוטרים, לרוב באמצעות רתימת הגורמים הממסדיים המתאימים. הרווח כפול: ביסוס מעמדם ביצירת קשרים חזקים עם הקהילה; ומניעה של עבריינות עתידית שעלולה לנבוע מאי-טיפול באותן בעיות.

תת-התמה השנייה מבחינן בקהילה בתור מוקד התייחסות מרכזי בעבודת המת"ח. בעיקר מדובר בכניית קשרי עבודה עם מנהיגות מקומית ובכניית תקשורת טובה עם הקהילה. בשני מאמצים אלו המת"חים חורגים מהמקום המסורתי של שיטור, הנשען על כוח ועל הרתעה ומנסים לחזק את הלגיטימיות ואת המשילות באמצעות שימוש במגוון כלים חדשים. תת-תמה שלישית מתייחסת ליצירת זהות אחרת למשטרה כהוגנת: מכבדת, ניטרלית, מושתתת על דיאלוג ובעלת כוונות טובות.

בנוגע לשלוש תת-התמות עלתה מהראיונות שונות בין המפקדים בנוגע לקידומה המעשי של משילות אלטרנטיבית: עד כמה הם יוזמים, מהי זהות השותפים שלהם ומה המגוון שלהם (מגדר, גיל, חלוקות אתניות, וכו') ועד כמה ניכר דיאלוג שוויוני בין המשטרה לקהילה. ייתכן שבחינה של תפקוד המת"ח בחברה הערבית תגלה כי הסתמכות על גישת משילות חלופית היא בבחינת נייר לקמוס להצלחת המפקד בתחנה. בשלושת האפיקים שאליהם פנו המפקדים אפשר לראות שיטור רגיל, ואולם בהקשר הישראלי – של שיטור

חברה שסועה – מדובר בממצאים מאירים עיניים, אשר חורגים מההנחות המקובלות שאת שיטור המיעוטים מאפיינים רק שיטור יתר ושיטור חסר.⁷²

תמת-העל השנייה שעלתה בראיונות היא יעילות, שגם היא מורכבת משתי תמות משלימות: סוציולוגיה של הפשיעה בחברה הערבית; ודרכי התמודדות עם פרופיל הפשיעה הייחודי הזה. מפקדי התחנות המשרתות את החברה הערבית נאלצים להתמודד עם אתגרים מורכבים; אלה פוגעים ביעילות תפקודה של המשטרה באותן קהילות. החברה הערבית מתאפיינת בשיעורי אלימות גבוהים יחסית, לצד אירועי המון, הדורשים משאבי שיטור רבים לטיפול. רבים מהראיונות עולה תמונת מצב קשה של פשיעה אלימה נרחבת: מאות מקרי ירי, זמינות גבוהה של אמצעי לחימה לא חוקיים וכניסת נורמות עברייניות למעגלים של ציבור נורמטיבי. פרופיל פשיעה זה מתקיים בצילם של ארבעה מאפיינים סוציולוגיים שמרכיבים את התמה הראשונה: נכונות נמוכה לשתף פעולה עם המשטרה בגלוי בדיווח על פשע וגביית עדויות; קושי בטיפול פורנזי בזירות פשע; סכסוכים אישיים בקהילות בעלות קשרים פנים-חברתיים חזקים; והסוגיות של מגדר ואלימות נגד נשים. כל המפקדים התייחסו לצורך להבין לעומק את ההקשר המקומי המסוים כדי להצליח בעבודתם.

כדי להתמודד עם סוגיות אלו נדרשו המת"חים לפתח דרכי התמודדות ייחודיות, ואלה מרכיבות יחד את התמה השנייה. זוהו שלושה סוגי מענים. הראשון הוא מענה טקטי, שכחלק ממנו נוצרו פרוטוקולים ייחודיים שמאופיינים במיידיות ובהחלטיות. לטיפול המהיר שתי מטרות. ראשית, מניעת ההסלמה של אירועים אלו ופגיעה נוספת בחפים מפשע. שנית, על המשטרה להפוך את עצמה מיידית לגורם מתאים בתוך הסיטואציה. אם כן, המהירות היא גם כלי למשילות, משום שבתוך ה"משחק" פועלים שחקנים נוספים בקהילה. תת-התמה השנייה מתמקדת בכלים מתחום השיטור הקהילתי אליהם פונים המפקדים ובייחוד הרחבת השימוש בשוטרים קהילתיים, שמסומנים כבעלי היכולת לתת מענה לאתגרי השיטור הייחודיים. תת-התמה השלישית מתייחסת לחשיבות של תמיכה מבנית-ארגונית להצלחת המפקדים, ובייחוד ליתרונות של רפורמת האמוץ עבור מפקדים בתחנות אלה. פילוסופיית השיטור המנחה את תוכנית אמוץ מכירה בשונות של כל קהילה ובצרכים הייחודיים הנובעים ממנה. מכיוון שהשיטור מטבעו מכונן לתרבות הרוב, יש סיכוי סביר שבבסיס העבודה של השוטרים עד כה עמדה יכולתם להכיל את השונות בין ערים יהודיות שונות, אך לא בין עיר יהודית לעיר ערבית. אפשר להניח כי הנזק בעבודה מונוליטית של המשטרה היה אפוא רב לאוכלוסייה הערבית יותר מאשר לזו היהודית. העבודה לפי תוכנית אמוץ נותנת פתח ארגוני להתמודדות עם שוני גדול יותר, וכך אולי תוכל להציע מענים יעילים יותר לבעיות ולפרופיל הפשיעה בחברה הערבית, שלא ניתן עד היום.

ממצאים אלו מובילים אותנו לכמה מסקנות. ראשית, הם מאפשרים להבין לעומק את האתגרים הייחודיים בשיטור החברה הערבית, באופן שמשלב את היום-יומי עם הפוליטי. הממצאים מאירים, לראשונה למיטב ידיעתנו, את הפנייה של ארגוני משטרה בחברות שסועות לפתח את יכולת המשילות שלהם בתוך הקשר של משילות חלשה של המדינה.

72 שיטור בחברה משועת (אורי גופר וגיא בן-פורת עורכים 2013); Ben Bowling, Alpa Parmar & Coretta Philips, *Policing Minority Ethnic Communities*, in HANDBOOK OF POLICING (Tim Newman ed., 2nd ed. 2012). 611.

מקריאה בראיונות אפשר להיווכח כי המפקדים שואפים להצליח בתפקידם: להיות יעילים בהתמודדות עם הפשיעה, להיות הכתובת לאזרחים, לחזק את שלטון החוק (המשילות). שתי תמות-העל יחד: משילות ויעילות מבטאות אופן חשיבה שמקבל תמיכה בספרות ומספק ביסוס מהשטח (craft knowledge) לפרדיגמת הלגיטימיות, אשר המונחים "אמון", "מועילות" ו"צדק" קשורים בה זה בזה ומשמים מרכיבים מרכזיים בתפקודה של המשטרה. חשיבותה של מערכת גומלין זו, המבוססת על אמון ועל שיתוף פעולה בין המשטרה ובין החברה שהיא פועלת בה מקבלת משנה תוקף בחברות שיש בהן שסעים עמוקים כמו החברה הישראלית. משטרה שאינה אחראית למילוי חובותיה על פי סמכויותיה ואינה מספקת לציבור דין וחשבון על תוצאות פעולותיה תתקשה לרכוש את אמון הציבור, תתקשה לתפקד ביעילות ואף תיתקל בקשיים בבואה לבצע את משימותיה.

במבט-על, ה"פתרונות" שהמפקדים מספקים נכללים בגישת השיטור היזום, שיש ראיות מדעיות בנוגע ליעילותו: בייחוד שיטור קהילתי שהתייחסו אליו במאמר (שעולה הן בתת-התמה הקהילה כמוקד התייחסות והן בתת-התמה החשיבות של השוטרים הקהילתיים), אך גם שיטור מכוון בעיות (problem oriented policing), כלומר שיטור שאין צבינו אכיפה בלבד, אלא כזה המבקש לטפל בשורשי הבעיה ובמחולליה, וכך למנוע את הישנותה בעתיד ושיטור צד שלישי (third party policing) אשר מבקש לערב בהליך הטיפול בבעיה גורמים חוץ מהמשטרה, כמו שלטון מקומי או חברה אזרחית. כאמור, גישות אלו מקבלות תמיכה אמפירית.⁷³ אם כך, מלבד תיאור תפיסות המפקדים, מאמר זה מאיר התפתחויות בעלות משמעות באופי הפעולה של משטרת ישראל מול מיעוטים ככזה התואם או לפחות מתקדם לעבר שיטור שמבוסס על ראיות (evidence-based policing). שיטור שמבוסס על ראיות – בתור אמצעי להגברת היעילות של המשטרה בכיצוע תפקידה והגשמת ייעודה בחברה הדמוקרטית – נחוץ לקידום החריות של האזרחים בכלל ושל המיעוטים בפרט.⁷⁴ על בסיס הממצאים אפשר גם לקבוע שלמרות ממצאים קודמים בנוגע לכישלון ההטמעה של גישת השיטור הקהילתי, העקרונות של גישה זו חלחלו במשך שנים, והם היום חלק מסל הכלים של מפקדי תחנות בחברה הערבית. לצד היתרונות בשיתוף אזרחים וגורמי קהילה בפתרון בעיות שהמשטרה מקדמת, חשוב להצביע על נקודות עיוורון שייתכן כי קיימות בתפיסות המפקדים והן עלולות לעורר בעיות נוספות; בייחוד שיתופי פעולה עם מתווכים קהילתיים עלולים להוביל להשתקת קורבנות (בעיקר נשים), הימנעות מפתרון מעמיק והסתפקות ב"טיפול חירום", ביסוס נורמות לא חוקיות ועוד.⁷⁵

73 ראו לדוגמה Proactive Policing, לעיל ה"ש 26, Charlotte Gill et al., *Community-Oriented Policing to Reduce Crime, Disorder and Fear and Increase Satisfaction and Legitimacy Among Citizens: A Systematic Review*, 10 J. EXPERIMENTAL CRIMINOLOGY 399 (2014).

74 Lawrence W. Sherman, *Evidence and Liberty: The Promise of Experimental Criminology*, 9 CRIMINOLOGY & CRIM. JUST. 5 (2009).

75 עליאן אל-קרנאווי ונאוה טבו "שיתוף מתווכים מסורתיים כמתווכי-תרבות בפעולות התערבות של שוטרים ושל עובדים סוציאליים בחברה הערבית בישראל" *משטרה וחברה* 6, 33 (2002); באדי חסיסי "ביקורת על הספר 'מפגיעה לאיחוי: צדק מאחה ושיח מאחה'" (אורי ינאי וטלי גל עורכים) *מגמות* נד 341 (2019).

מונח שמקבל במאמר זה משמעויות חדשות הוא "נוכחות משטרה". אחד האמצעים להגברת היעילות שהמפקדים מתארים הוא יצירת נוכחות אחרת של המשטרה בערים ובכפרים ערביים. הרעיון של נוכחות משטרה רב-עוצמה הן בהקשר של המודל המסורתי, התקני של שיטור שביקש ליצור הרתעה כללית באמצעות נוכחות משטרתית של סיור אקראי,⁷⁶ והן בהקשר של שיטור שמבוסס על ראיות, ששם הוכח כי נוכחות שוטרים ב"נקודות חמות" יעילה בירידת הפשיעה.⁷⁷ לעומת זאת, לנוכחות משטרה יש גם הקשר שלילי בחקר שיטור מיעוטים; שם הוא מתקשר לפיקוח על המיעוטים, לאפיונם כעבריינים ולנוכחות מאיימת של שיטור יתר. מהראיונות עולה ההצטלבות של שתי המשמעויות בהקשר הישראלי. רוב המפקדים תיארו גידול במצבת כוח האדם שלהם בתקופה האחרונה ואת הנחיצות להוסיף שוטרים בשטח כדי להיות מסוגלים לטפל ביעילות בבעיות המורכבות של הקהילה. הגברת הנוכחות והנראות "הכחולה" של המשטרה ברחוב הערבי נחשבת אמצעי לשיפור היעילות: טיפול ממוקד ומעמיק במגוון הבעיות המכבידות על האזרחים. השיח הוא סביב נוכחות ופעילות שמגבירות את אמון האזרחים:

זה צריך להיות מה שינחה את משטרת ישראל: בניית צעדי אמון עם החברה הערבית. זה לא יקרה ביום, לא קורה בשעה, וזה נבנה מאירוע לאירוע למשך תקופה, כי זה מה שייתן את הפתרון. ביום שהמגזר יאמין במשטרה [...] לשם כך צריך להעביר [...] מסרים. כמו למשל, אחד הצעדים שעושים עכשיו עם העלאת כמות השוטרים שמטפלת במגזר, זה אחד מהצעדים שאמורים מאוד לתרום להגברת האמון כי זה יגביר את היעילות של המשטרה. יגביר את העוצמה של המשטרה, הנוכחות. ... נוכחות זה המושג הכי דרמטי, הכי חשוב, ככל הנושא הזה של הגברת אמון. המשטרה צריכה להיראות, להיות נוכחת ולטפל בהכול (ריאיון ג).

הכלים שתיארו המפקדים אמורים לסייע בבניית האמון במשטרה ובהגברת הלגיטימיות ושיתוף הפעולה של החברה הערבית בישראל עם המשטרה. המפקדים מעוניינים להגביר את נוכחותם ולספק כך שירותי שיטור אפקטיביים יותר, אולם אין ודאות שאכן נוכחות זו תהיה אחרת, כלומר שלא תהיה בעלת אופי אכיפתי, שיוצרת בעיות, אלא דווקא נוכחות אשר מכוונת לפתרון בעיות ולשיקום היחסים. נדרשת נוכחות מודעת ושקולה, המותאמת למציאות המורכבת של עבודת המשטרה בחברה הערבית.

בשל מטרות מחקר זה שיטת המחקר שהסתמכנו עליה היא של ראיונות איכותניים עיליים. יש לתת את הדעת כי לראיונות אלו, המבקשים להבין את המציאות מפי הראש, אינם משקפים בהכרח את העשייה או את המתרחש בשטח. ייתכן שעילית ארגונית תיטה לראות מציאות או חלקים ממציאות שמתעלמים מתמונה גדולה ומורכבת יותר. אליטה ארגונית רואה בעצמה אחראית למציאות בשטח שיפוטם, ולכן הם עלולים להיקלע לניגוד

Albert J. Reiss, *Consequences of Compliance and Deterrence Models of Law Enforcement for the Exercise Police Discretion*, 47 LAW & CONTEMP. PROBS. 83 (1984)

ANTHONY A. BRAGA & DAVID WEISBURD, *POLICING PROBLEM PLACES: CRIME HOT SPOTS AND EFFECTIVE PREVENTION* (2010)

עניינים בכל הקשור לאותה מציאות שהם מנהלים. עם זאת, יש חשיבות להבנת התפיסות של האנשים הנמצאים בעמדה זו, החשובה לזהות ולדרך שהארגון צועד בה. המשך מתבקש למחקר שהתחלנו בו הוא מחקר רחב יותר, שישקף גם את נקודות המבט של דרגי השטח במשטרה ושל האזרחים שהם משרתים, בייחוד אזרחים שבאים במגע עם המשטרה, הן בתור שותפים בשיטור קהילתי והן בתור קורבנות או פושעים. כדאי לבחון את המפה התמטית שהצגנו במחקר זה גם מזוויות אלו. נקודות מבט מרובות אלו נחוצות להבנה מעמיקה של מציאות זו, המעצבת בסופו של דבר את החברה כולה. נוסף על כך, ממצאי מחקר זה עשויים לתרום להבנת שיטות שיטור בחברות שסועות אחרות, וגם בקרב אוכלוסיות אחרות בישראל כמו האוכלוסייה החרדית, שגם היא מתאפיינת ביחסים מתוחים עם מוסדות המדינה בכלל ועם המשטרה בפרט. גם בקרב קהילה זו נוכחות המדינה נמצאת בחסר, והמשטרה יכולה למלא תפקיד מרכזי בפתרון בעיות מורכבות.

