

צוותי המומחים של המשבר  
צוות משטרה-אזרחים  
מאי 2020

## יחסי אזרחים ומשטרה בישראל בצל משבר הקורונה

**אפרת ירדאי** | יו"ר אגודת יהודי אתיופיה

**עבד אבו שחאדה** | חבר מועצת העיר תל אביב-יפו

**פרופ' גיא בן פורת** | המחלקה לפוליטיקה וממשל, אוניברסיטת בן גוריון בנגב

**עולא נג'מי יוסף** | מנהלת שותפה של מיזם "קהילות בטוחות" בעמותת יוזמות אברהם

**רות לוין חן** | מנהלת שותפה של מיזם "קהילות בטוחות" בעמותת יוזמות אברהם

## תקציר

משטרת ישראל ממלאת תפקיד מרכזי במאבק במגיפת הקורונה, וסמכויותיה הורחבו באופן משמעותי בחודשים האחרונים. מצד אחד, אין עוררין על הצורך באכיפה יסודית של הוראות משרד הבריאות כדי להיאבק במגיפה. מצד שני, הנוכחות המשטרתית המוגברת והרחבת סמכויות המשטרה עלולות להחמיר את המתחים הקיימים בינה לבין קבוצות מיעוט בחברה, כמו אזרחי ישראל הערבים ויוצאי אתיופיה. בחודשים האחרונים, על רקע התפרצות המגיפה, כבר נרשמו כמה תקריות מדאיגות מסוג זה. על-מנת למנוע הידרדרות נוספת ביחסים בין המשטרה לאזרחי המדינה, המשטרה חייבת לנהוג באופן שוויוני כלפי כלל האזרחים גם בעתות חירום, לטפל באלימות משטרתית באופן יעיל ויסודי ולהעניק תשומת לב לצרכים הייחודיים של קבוצות שונות באוכלוסייה. המסמך שלפניכם מנתח את הרקע למשבר האמון בין המשטרה לבין חלקים גדולים בחברה הישראלית ומציע צעדי מדיניות לפתרון הבעיה. בטווח הקצר, צעדים אלה יכולים להביא להפחתת החיכוך בין גורמי האכיפה לאזרחים במהלך המשבר. בטווח הארוך, יש בכוחם להפוך את המשבר הנוכחי לנקודת מפנה חיובית ביחסים שבין המשטרה לבין אזרחי ישראל.

1. רקע

א. משבר ארון מתמשך

ההתמודדות עם מגיפת הקורונה כוללת הטלה של מגבלות משמעותיות על חופש התנועה בישראל ומתן סמכויות אכיפה יוצאות דופן למשטרה ולגופי ביטחון אחרים – מהטלת קנסות בגין הפרת התקנות ועד מעקב אחרי אזרחים. מצד אחד, הסכנה הבריאותית הממשית הנשקפת מהמגיפה מדגישה פעם נוספת את החשיבות של עבודת המשטרה לשמירה על שלומם של אזרחי ישראל. לפיכך, התפקוד של המשטרה בעת הזו יכול לחזק את הקשר בינה לבין אזרחי המדינה ולהגביר את האמון הציבורי בה. מצד שני, לאור היחסים המתוחים בין המשטרה לבין קבוצות מיעוט בחברה הישראלית, התקופה הנוכחית עלולה גם להוביל לתוצאות אחרות. לכן קיימת חשיבות רבה לפיקוח אזרחי על העבודה היומיומית של משטרת ישראל, כדילוודא שהגדלת סמכויות האכיפה של המשטרה אינה פוגעת בזכויות האזרחים – בדגש על אזרחים המשתייכים לקבוצות מוחלשות.

המשטרה, בכל מדינה, היא הגוף האמון על אכיפת החוק, והחוק מקנה לה סמכות להשתמש בכוח כדי לבצע את תפקידה. עם זאת, מכיוון שהמשטרה פועלת בקרב אזרחים, עליה להשתמש בסמכויות שניתנות לה בזירות הראויה, בלי להפעיל כוח מעבר למינימום הדרוש. הפעלה בלתי-מידתית של כוח היא גורם מרכזי להיווצרות של חוסר אמון במשטרה באופן ספציפי ובמוסדות המדינה באופן כללי. הנתונים מלמדים כי הנפגעים העיקריים מאלימות משטרתית הם בני אוכלוסיות מיעוט. זאת בשל שלל גורמים כגון דעות קדומות, פחד של שוטרים מפני קבוצות אלו ודרג פיקודי המאפשר התרת רסן מולן. הפעלת סמכות באופן מפלה לא מתמצה באלימות שוטרים בלבד, אלא כוללת מגוון של פרקטיקות הקשורות בשיטור-יתר, סימון קבוצות מיעוטים כ"מסוכנות" או "בעייתיות" ומדיניות של "תיג" (פרופילינג) אתני. תופעה זו באה לידי ביטוי מוחשי בשטח בבדיקות מפלות, בטיפול מחמיר ונוקשה במיוחד ובאלימות משטרתית.

בה בעת, אפליה של קבוצות מיעוטים עלולה גם לבוא לידי ביטוי בהזנחה משטרתית (שיטור-חסר). הימנעות המשטרה מטיפול בבעיות של פשיעה ואלימות בשכונות מיעוטים וקביעת סדרי עדיפויות שאינם לוקחים בחשבון את הרצונות של אזרחים מקבוצת מיעוט פוגעות באופן משמעותי באיכות החיים של קבוצות אלה ובאמון שהן נותנות במשטרה. שיטור-חסר הינו ביטוי למדיניות מפלה המתעלמת מצרכים בסיסיים של ביטחון אישי וקהילתי.

קשה להפריז בחשיבות המשטרה עבור אזרחים מקבוצות מוחלשות הזקוקים למשטרה באזורי המגורים שלהם הסובלים מפשיעה ומאלימות, אך נרתעים משיתוף פעולה איתה. בימים אלה, כשתפקידה של המשטרה משמעותי מתמיד, תופעות של שיטור-יתר ושיטור-חסר מורגשות באופן מיוחד על-ידי קבוצות מיעוט בחברה. מכאן יוצא שפיקוח אזרחי על עבודת המשטרה נדרש גם כדי לוודא שזכויות של אזרחים מקבוצות מיעוט אינן מופרות, אבל גם כדי להבטיח כי המשטרה מטפלת במצוקות של אזרחים אלו, שהולכות ומתרבות על רקע המשבר הכלכלי המתהווה.

ב. אלימות משטרתית ושיטור-יתר

אירועי אלימות משטרתית זכו לסיקור נרחב בשנים האחרונות. במקרים קיצוניים, אלימות זו גם כללה הריגת אזרחים על-ידי שוטרים. כך, לדוגמה, ב-2017 נורה למוות יעקוב אבו אלקיעאן במהלך פינוי הכפר הבדואי אום אל-חיראן. מיד לאחר התקרית הושמעה הטענה – שהופרכה מאז – לפיה אלקיעאן נורה בזמן שניסה לדרוס שוטרים שהיו במקום. בתחילת 2019 נורה למוות יהודה ביאדגה, צעיר ממוצא אתיופי שסבל מבעיות נפשיות. משפחתו של ביאדגה היא זו שהזעיקה את המשטרה למקום מחשש שיפגע במישהו. במקרה בולט נוסף, אף הוא מ-2019, סלומון טקה, צעיר ממוצא אתיופי, נורה למוות בידי המשטרה. השוטר ירה אל עבר רגליו של טקה במקום באוויר כמתחייב מההנחיות. בסוף אפריל 2020, במהלך משבר הקורונה, נורה למוות שיראל חבורה, צעיר ממוצא מזרחי, לאחר שמשפחתו הזעיקה את המשטרה מחשש שיפגע במישהו. חבורה סבל מבעיות נפשיות ושוחרר מבית החולים הפסיכיאטרי חצי שנה קודם לכן. האופן שבו נחקרו תקריות אלו, למעט האחרונה, הותירה את משפחות קורבנות הירי עם שאלות רבות פתוחות ופגעו באמון הציבורי במשטרה.

מקרי ההרג הללו אמנם זכו לתהודה הציבורית רבה, אבל הם רק הביטוי הקיצוני ביותר לבעיה רחבה בהרבה. מחקרים, כתבות עיתונות ועדויות של צעירים יוצאי אתיופיה מלמדים כי שיטור-יתר הוא פרקטיקה משטרתית יומיומית בקרב אוכלוסייה זו הכוללת עיכובים משפילים לבדיקה, יחס מזלזל והפעלת כוח לא מידתית לסיטואציה: שימוש בטייזר<sup>1</sup>, השפלת והכאת עצורים<sup>2</sup> והפעלת אלימות פיזית במפגש עם שוטרים.<sup>3</sup> בפברואר השנה התפרסמו בתקשורת התכתבויות וואטסאפ בין שוטרי תחנת קריית מלאכי המעידות על גזענות בוטה, השפלה וחוסר מקצועיות וכוללת התבדחויות על מראה עצור מדמם ממוצא אתיופי. זאת על אף שבקריית מלאכי, לפי המשטרה, הוקם מרכז קהילתי המאויש על-ידי שוטר ממוצא אתיופי והתקיימו "מגוון פעילויות ערכיות ושיח של שוטרי התחנה... עם מנהיגי העדה והאוכלוסייה כולה"<sup>4</sup>.

היחס של המשטרה ליוצאי אתיופיה הוא, אם כן, בעיה כלל-מערכתית שנובעת מתרבות ארגונית לקויה המבוססת על אפליה עמוקה יותר. אוכלוסיות מוחלשות שבאות במגע עם המשטרה תופסות אותה כמי שאינה רואה בהם אזרחים שווי זכויות הזכאים לשירותי שיטור מיטיבים ושוויוניים, אלא כמי שמאיימים על הסדר הציבורי – איום המצדיק שיטור-יתר. כך, עבור אזרחים ערבים ויוצאי אתיופיה, המשטרה עלולה להיתפס כמי שפוגעת בזכויותיהם במקום להגן עליהם.

<sup>1</sup> [https://www.mako.co.il/news-law/2019\\_q4/Article-48062e930d4dd61027.htm](https://www.mako.co.il/news-law/2019_q4/Article-48062e930d4dd61027.htm)

<sup>2</sup> <https://news.walla.co.il/item/3239512>

<sup>3</sup> <https://www.kan.org.il/item/?itemid=67046>

מחקרים שנעשו לאורך השנים מראים כי קבוצות מיעוטים רוחשות מידה מועטה של אמון במשטרה בהשוואה לקבוצת הרוב. דוח ועדת אור על אירועי אוקטובר 2000 קבע כי "חשוב להטמיע, בכל דרגי המשטרה, את חשיבותה של התנהלות שקולה ומתונה ביחסים עם המגזר הערבי. בתוך כך, חשוב לפעול על מנת לעקר תופעות של דעות קדומות שליליות שנתגלו, גם אצל קציני משטרה ותיקים ומוערכים, כלפי המגזר הערבי. המשטרה חייבת להטמיע בקרב שוטריה את התובנה, כי הציבור הערבי בכללו אינו אויב שלהם, וכי אין לנהוג בו כאויב". עוד הצביע הדוח על "תרבות עוינת" כלפי אזרחי ישראל הערבים. ועדת פלמור של משרד המשפטים הצביעה בדוח המסכם שלה מ-2016 על בעיית שיטור-היתר כלפי יוצאי אתיופיה, בהסתמך על מדגם של 150 קטינים. על-פי הדוח, המשטרה מפעילה כוח מופרז ואכיפה בררנית ובלתי-שוויונית כלפי אזרחים ממוצא אתיופי.<sup>5</sup> התנהלות זו באה לידי ביטוי בעיקר בקבלת ההחלטות של שוטרים בשלבים הראשונים של ההליך הפלילי. בנוסף, הדוח מצא כי שוטרים שגילו יחס גזעני או מפלה טופלו באופן סלחני על-ידי הממונים עליהם ועל-ידי גורמי הפיקוח השונים.<sup>6</sup> עוד הומלץ בדוח לקיים "בקרה הדוקה" על המפגש הראשוני בין כוחות המשטרה לאזרחים.<sup>7</sup> חוסר האמון הציבורי במשטרה קשור גם למנגנוני הפיקוח שאמורים להגן על האזרחים אך נתפסים כמי שמועלים בתפקידם. דוגמה מרכזית לכך היא המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים (מח"ש), שברוב המכריע של המקרים מזכה שוטרים הנוהגים באלימות כלפי אזרחים. על-פי דוח מיוחד של מבקר המדינה מ-2017, "אלפי תיקים שנפתחו עקב טענות בדבר התנהגות פסולה של שוטרים, בדרגות חומרה שונות, נגזזים למעשה בהמשך לסגירתם במישור הפלילי ואינם מקבלים טיפול משמעותי ואף לא טיפול מערכתי-ארגוני הכולל בין היתר הפקת לקחים מבצעיים ואחרים, ניתוח נתונים וזיהוי דפוסי התנהגות".

מוסדות המדינה נטו לאורך השנים להגיב לבעיה באחת משתי דרכים: הכחשה מוחלטת של קיומה או ניסיון להפחית מחומרתה על-ידי ייחוס הדפוסים הבעייתיים לשוטרים חריגים שהתנהגותם אינה מעידה על הכלל. במקביל, המשטרה פעלה לחיזוק היחסים בינה לבין קבוצות מיעוטים באמצעות מיזמים שונים של יחסי משטרה-קהילה או סדנאות בנושא כשירות תרבותית. עם זאת, הממצאים מעידים כי מדובר בבעיה עמוקה יותר – בעיה מבנית – המצריכה טיפול שונה ומקיף בהרבה. בעיה זו עלולה להחריף כשסמכויות המשטרה מתרחבות והפיקוח עליה מצטמצם כמו במצב החירום הנוכחי.

<sup>5</sup> <http://graphics-lapam.org.il/clients/roam/gizanut/files/assets/basic-html/page-1.html>

<sup>6</sup> שם, עמ' 17.

<sup>7</sup> שם, עמ' 79.

## ג. שיטור-חסר

רמת האמון הנמוכה במשטרה בקרב קבוצות מיעוטים נובעת לא רק משיטור-יתר אלא גם משיטור-חסר – תוצאה של אפליה ארוכת שנים מצד המדינה. שיטור חסר משמעו שהמשטרה אינה מספקת שיטור מיטיב ומספק לחברי קבוצות מיעוטים, בעיקר בחברה הערבית. מחקרים העוסקים באמון של אזרחים ערבים כלפי משטרת ישראל מצביעים על כך שמקורו לא רק בהתייחסות לאזרחים הערבים כ"סיכון ביטחוני" אלא גם בתחושת הזנחה והפקרה. הפשיעה ביישובים הערביים – מקרי הרצח, הנשק הבלתי-חוקי והאלימות היומיומית – מתוארים בידי המנהיגות הערבית כ"אסון חברתי" וכסכנה קיומית, ותחושת חוסר הביטחון מיוחסת להזנחה מכוונת או לאדישות מצד המדינה ומוסדותיה, ובכללם המשטרה.

כך, אזרחים אלה חשופים יותר לפשיעה אלימה שאינה מקבלת מענה משטרתי הולם. פשעים מבוצעים ללא עצורים וללא כתבי אישום, ואיש לא נותן את הדין. התנהלות זו מחזקת את התחושה שמצוקת אזרחים אלה אינה בראש מעיניה של המשטרה ובתורה, מפחיתה את האמון במשטרה ומובילה לירידה בשיתוף הפעולה מצד האזרחים.

## 2. משבר הקורונה

המשטרה ממלאת תפקיד מרכזי במאבק בנגיף הקורונה, שאינו מבחין בין קבוצות רוב ומיעוט. המצב הנוכחי עשוי להפוך לנקודת מפנה חיובית ביחסים בין המשטרה לכלל אזרחי ישראל, מכיוון שאין חולק על הצורך באכיפה יעילה ויסודית של הוראות משרד הבריאות. פוטנציאל זה לא יוכל להתממש אם המשטרה לא תקפיד לנהוג באופן שוויוני כלפי כל האזרחים, אם תלונות על אלימות משטרית לא יטופלו באופן יעיל ומקצועי ואם לא תוענק תשומת לב למצוקות ולצרכים של קבוצות שונות באוכלוסייה.

בשונה מתחומים כמו חינוך ובריאות, אין בידינו עדיין נתונים מלאים על עבודת המשטרה במהלך המשבר. עם זאת, בשבועות האחרונים כבר התרחשו מספר תקריות מעוררות דאגה, שבהן שוטרים הפעילו אלימות וסנקציות בלתי-מידתיות כלפי אזרחים, והטיפול במקרים אלו לא היה שונה מבעבר. השינוי המתבקש הוא הפעלת מנגנון פיקוח אזרחי אפקטיבי על המשטרה. בטווח הקצר פיקוח כזה ימנע פגיעה באזרחים בכלל, ובאזרחים המשתייכים לקבוצות מוחלשות בפרט, ויבטיח כי המשטרה מטפלת בצרכים ובמצוקות של קבוצות אלה. בטווח הארוך פיקוח כזה יחזק את האמון הציבורי במשטרה – ומכאן שתהיה לו תרומה משמעותית לאפקטיביות שלה, שנשענת במידה רבה על אמון האזרחים. מנגנון של פיקוח אזרחי חייב לכלול טיפול יסודי והוגן באלימות שוטרים, מיפוי הצרכים והמצוקות של קבוצות אזרחים שונות בחברה ומעקב שוטף אחר עבודת המשטרה וסדרי העדיפויות המנחים אותה.

## א. אלימות משטרית במהלך המשבר

משבר הקורונה מציב את המשטרה בחזית ההתמודדות עם המגיפה, כמי שנדרשת לאכוף את התקנות לשעת חירום. מתן סמכויות נוספות למשטרה ללא פיקוח הולם מוביל כבר עכשיו לפגיעה באזרחי ישראל בכלל ובאוכלוסיות מוחלשות בפרט. הנוכחות הגבוהה של כוחות משטרה ברחבי הארץ מגבירה את המתח בינה לבין קבוצות מיעוט, במיוחד אזרחי ישראל הערבים, ועלולה להעמיק את משבר האמון הקיים ממילא בין משטרת ישראל לבין.

אלימות משטרתית אמורה להיות מטופלת בידי מח"ש. על-פי מבקר המדינה, מחלקה זו הוקמה "על סמך ההנחה שהפקדת חקירתם של שוטרים שנחשדים בביצוע עבירות פליליות בידי גוף שמחוץ למשטרה תסייע בשמירת טוהר המידות בקרב אנשי המשטרה ותתרום להגברת אמונו של הציבור במשטרה". מדוח מבקר המדינה לשנת 2019 עולה כי חלוקת העבודה בין הפרקליטות לבין התביעה המשטרתית מתבססת על חומרת העבירה. כתוצאה מכך, רק 10% מכלל התביעות הפליליות מועברות לפרקליטות, והתביעה המשטרתית מטפלת בכ-90% מהתיקים הפליליים – כלומר, בכ-70 אלף תיקים בשנה. כך יוצא שהמשטרה, מעבר להיותה הגוף החוקר, משמשת גם כתובעת בהליכים פליליים. לפי מבקר המדינה, מצב זה, שבו אחת משתי הזרועות של התביעה הפלילית פועלת כחלק מהמשטרה ומנהלת את רוב ההליכים הפליליים במדינה, הינו יוצא דופן בעולם המשפט המקובל. על-פי דוח הסניגוריה הציבורית מהשנה שעברה, במהלך 2017 הסניגוריה הציבורית טיפלה ב-276 תלונות שהגיעו לידי המחלקה לחקירות שוטרים. 193 מהן נגנזו על-ידי מח"ש – רובן בלי שנערכה לגביהן חקירה שמוצתה עד תום. רק לגבי תלונה אחת התקיימה חקירה שבסיומה הוחלט להעמיד את השוטרים המעורבים לדין פלילי או משמעתי. עוד עולה מהדוח כי רק כשליש מכל התלונות שמוגשות למח"ש מדי שנה מביאות לפתיחת חקירה של ממש וכי התוצאות של החקירות שכן מתקיימות מתאפיינות בשיעור נמוך של מיצוי דין עם השוטרים. על-פי דוח של אגודת יהודי אתיופיה, בין השנים 2015-2017 חלה עלייה דרסטית במספר התיקים הפליליים שנפתחו ליוצאי אתיופיה. מספר תיקי המשטרה שנפתחו לישראלים ממוצא אתיופי בגין כלל העבירות גדל ביותר מ-20%, והסבירות לפתיחת תיק משטרתית בגין תקיפת שוטר לישראלים ממוצא אתיופי גדלה ב-25% בשנים אלו.<sup>8</sup> לפיכך, יש חשיבות רבה בליווי התרחבות סמכויות המשטרה בחיזוק מנגנוני הפיקוח עליה. זאת במטרה להבטיח איזון בין צורכי השעה האפידמיולוגיים לבין שמירה על זכויותיהן של קבוצות מיעוט.

#### ב. שיטור-חסר וביטחון במהלך המשבר

המשבר הכלכלי שהחל בעקבות המגיפה פוגע באופן מיוחד בקבוצות חלשות מבחינה סוציו-אקונומית. רבים מבני קבוצות אלה עובדים בעבודות כפיים ובעבודות זמניות ואינם זכאים לדמי אבטלה. כתוצאה מכך, בחודשים האחרונים אזרחים רבים נוטלים הלוואות בשוק האפור, מאחר שהלוואות מגורמים ממוסדים אינן זמינות עבורם.<sup>9</sup> בלית ברירה ישראלים רבים לוקחים הלוואות בריבית גבוהה מגורמים הקשורים לארגוני פשע, ולווים המתקשים להחזיר את הכסף נמצאים כבר עכשיו תחת איומים וסובלים מפגיעות פיזיות.

בעשור האחרון ארגוני הפשע בחברה הערבית התחזקו והעמיקו את אחיזתם בפוליטיקה המקומית ובחיי היומיום. במהלך משבר הקורונה עבריינים אלה מנצלים את מצבם הכלכלי של האזרחים, במיוחד העניים שבהם, כדי להמשיך להתעצם מבחינה כלכלית ופוליטית, בין היתר באמצעות העמקת מעורבותם בבחירות לרשויות המקומיות.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> [shorturl.at/nsFG7](https://shorturl.at/nsFG7)

<sup>9</sup> <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5706515,00.html>

<sup>10</sup> [shorturl.at/gloH5](https://shorturl.at/gloH5)

באופן כללי, גם בתחום האלימות המשטרית וגם בתחום ההזנחה המשטרית, קיימת חשיבות רבה לאיסוף ולניתוח של מידע, שיוכל לשמש כבסיס למדיניות מושכלת והוגנת יותר בעתיד. נתונים הם מרכיב הכרחי במערך של פיקוח אזרחי על המשטרה.

## המלצות

1. **פיקוח אזרחי:** הקמת גוף ציבורי המייצג את כלל הקבוצות שמהן מורכבת החברה הישראלית, בדגש על אוכלוסיות שהאמון שלהן במשטרה נפגע. גוף זה יוכל לעקוב אחרי עבודת המשטרה השוטפת, יעמדו לרשותו נתונים על פשיעה ואלימות וכן תחקירים על אלימות משטרית.
2. **הצבת שוטרים ותיקים ביישובים ערביים:** ביישובים ערביים ובשכונות ערביות ביישובים מעורבים יש לשלב במשימות האכיפה שוטרים ותיקים, המנוסים בטיפול במצבים מורכבים תוך הפעלת שיקול דעת.
3. **תיאום עם הרשויות המקומיות:** יש לתאם מראש את האכיפה המוגברת עם ראשי הרשויות המקומיות ולבקש מהן להקצות בעלי תפקידים בכירים שיתלוו אל השוטרים. במידת האפשר, יש להשתדל כי בעלי תפקידים אלה ינהלו את הקשר עם הציבור ולא המשטרה.
4. **טיפול באלימות שוטרים:** היענות לתלונות אזרחים, בדיקה מקיפה ומעמיקה של התלונות ושיקיפות של הליכי התחקיר וההחלטות.
5. **הידוק השת"פ עם החברה האזרחית:** על המשטרה לשתף פעולה עם ארגוני החברה האזרחית כדי להפחית את החיכוך בינה לבין קבוצות מיעוט.
6. **מאבק בשוק האפור:** על המשטרה לפעול באופן מקיף ומיידי לעצירת ההתפשטות של השוק האפור נוכח המשבר. הממשלה, מצדה, צריכה לספק פתרונות חלופיים לאוכלוסיות שאינן עומדות בתנאי ההלוואות של הבנקים.