




מולד המרכז להתחדשות הדמוקרטיה

# ההפיכה המשטרית:

כיצד הפכה משטרת ישראל  
לכוח אנטי-דמוקרטי –  
ואיך נבנה אותה מחדש



# ההפיכה המשטרית: כיצד הפכה משטרת ישראל לכוח אנטי-דמוקרטי – ואיך נבנה אותה מחדש

מחקר וכתובה: נבו שפיגל  
עריכה: יונתן לוי  
ייעוץ אקדמי: ד"ר ש"י אגמון וד"ר אבנר ענבר

© כל הזכויות שמורות למולד –  
המרכז להתחדשות הדמוקרטיה בע"מ (חל"צ)  
info@molad.org  
נובמבר 2024

נבו שפיגל הוא עמית מחקר במכון מולד,  
עורך דין, בוגר הפקולטה למשפטים  
באוניברסיטה העברית ודוקטורנט לפילוסופיה  
באוניברסיטת תל-אביב.

## תוכן העניינים

4	תקציר
6	הקדמה: עידן ההתפכחות
10	<b>פרק ראשון: שיטור, משטרה ודמוקרטיה</b>
10	על שיטור בחברה דמוקרטית
20	כישלון המשטרה כגירעון דמוקרטי
27	<b>פרק שני: המשבר הנוכחי ושורשיו ההיסטוריים</b>
27	מדוע יש צורך ברפורמה?
38	"החטא הקדמון": משטרה מנדטורית למדינה דמוקרטית
43	<b>פרק שלישי: הבעיות של משטרת ישראל</b>
43	בעיות מבניות
62	בעיות של תרבות ארגונית
73	<b>פרק רביעי: המלצות מדיניות</b>
96	סיכום המלצות מדיניות
99	<b>סיכום: המחנה הליברלי והמשטרה – מהגנה שמרנית ליוזמה שאפתנית</b>

## תקציר

משטרת ישראל נמצאת בימים אלה בעיצומו של משבר היסטורי, אשר בא לידי ביטוי בשני מישורים מרכזיים: מצד אחד, כישלון מתמשך בהתמודדות עם מגפת הפגיעה ששוטפת את הארץ; ומצד שני, ההשתלטות הפוליטית חסרת התקדים של השר איתמר בן גביר, שהפך את המשטרה לכלי בידיו.

ההשתלטות של הימין הקיצוני על המשטרה היא נדבך נוסף – מסוכן במיוחד – במאמצייה של הקואליציה לרסק את שלטון החוק ולהכפיף את מוסדות המדינה לאינטרסים הפוליטיים של המפלגות המרכיבות אותה. אבל בעוד גופים ציבוריים אחרים הצליחו להדוף את ניסיונות ההשתלטות מצד נתניהו ובעלי בריתו – משטרת ישראל נפלה במהירות וללא קרב. למעשה, בכירים רבים במשטרה התמסרו בהתלהבות לתהליך הפוליטיזציה וההשחתה שבן גביר הוביל. משימתו הראשונה של המסמך שלפניכם היא לנתח את הסיבות שבגללן המשטרה נכבשה בכזו קלות.

בשיח הציבורי התקבעו מספר הסברים להצלחתו המטרידה של יו"ר עוצמה יהודית. הסבר אחד, למשל, נוגע לשימוש האגרסיבי שבן גביר עשה בשיטת המינימים במשטרה. הסבר אחר תולה את הצלחתו בתוספות התקציביות שהביא לארגון. להסברים אלו יש אמנם אחיזה במציאות, אבל הם לוקים בכך שהם מבלבלים בין האמצעים שבהם נעזר בן גביר כדי להשתלט על המשטרה לבין סיבות העומק שאפשרו לו לעשות זאת מלכתחילה.

הטענה המוצגת כאן היא שבן גביר הצליח להכניע את המשטרה הודות לשורה של בעיות מבניות ותרבותיות שקיימות בה כבר עשרות שנים – ושהחמירו מאוד בעשור האחרון. השורש המשותף לכל הבעיות הללו הוא העובדה שמשטרת ישראל עדיין פועלת על בסיס פקודות, מבנים ארגוניים ותפיסה עצמית שקיבלה בירושה ממשטרת המנדט. כתוצאה מכך, היא מתפקדת כמשטרה בעלת אופי קולוניאלי: כזו שרואה את עצמה מחויבת לא לחוק אלא להוראות השלטון המרכזי; מקדשת הפעלת כוח ושיטות פעולה צבאיות על פני כל שיטת פעולה אחרת; נעדרת תחושת אחריות כלפי האזרחים; וחסרה מנגנוני פיקוח בסיסיים שמאפיינים גופי שיטור במדינות דמוקרטיות.

מכאן נובע כי ההרחקה של בן גביר מהמשרד לביטחון לאומי היא אמנם תנאי הכרחי לשיקום של המשטרה, אבל היא אינה פתרון לבעיות העומק שמהן סובל הארגון. לכן מטרתו השנייה של המסמך היא לפרוש בפני הקוראים שורה של המלצות מדיניות

שבכוחן גם להפוך את המשטרה לאפקטיבית יותר במילוי תפקידה וגם להתאים את אופיה לפעילות במדינה דמוקרטית.

מכיוון שהמצב במשטרה חמור כל-כך ומאחר שהמקור לבעיותיה הוא מבני בעיקרו, המסקנה המרכזית המוצגת כאן היא שאת משטרת ישראל יש צורך לפרק ולהרכיב מחדש. זאת בדומה לרפורמות משטרתיות רחבות היקף שבוצעו ב-20 השנים האחרונות במדינות כמו בלגיה, אוסטריה ואוסטרליה. לצד הצעה מקיפה זו מוצגות במסמך גם המלצות מדיניות צנועות יותר – חלקן ניתנות ליישום באופן מיידי – שיוכלו לשפר באופן משמעותי את התפקוד של משטרת ישראל ביום שאחרי בן גביר.

## הקדמה: עידן ההתפכחות

במאי 2019 שודרה ב"כאן 11" סדרה תיעודית בשם "מחוז ירושלים". הסדרה עקבה במשך כמה חודשים אחר הפעילות של שוטרי מחוז ירושלים, תוך התמקדות בגזרה הרגישה של מזרח העיר. רגע השיא שלה הגיע בפרק האחרון, כשבמהלך חיפוש לילי בבית פלסטיני בשכונת עיסאווייה, גילו השוטרים לפתע נשק אם-16 צה"לי תקני. המסר שהועבר לצופים היה ברור: מחוז ירושלים של משטרת ישראל ניצב בחזית המאבק בטרור ומגן על אזרחי ישראל. הבעיה היחידה? הסיפור התברר כבדוי לחלוטין. בתחקיר שפורסם ב"הארץ" זמן קצר לאחר שידור הפרק נחשף כי הנשק הושתל במקום על-ידי המשטרה לצורכי צילום הסדרה.<sup>1</sup> המשטרה מיהרה לפעול, ותוך שבועות אחדים פורסם דוח מטעמה שקבע כי האשמה בתקרית היא בכלל חברת ההפקה: "עמדת פיקוד משטרת ישראל היא שאין לתלות בשוטרים את האחריות".<sup>2</sup> לאחר שהתגלו בסדרה בדיות נוספות, היא נגנזה והפרקים שלה הורדו מהרשת.

עבור לא מעט ישראלים, אפיזודת "מחוז ירושלים" הייתה רגע מוזר של התפכחות. הסדרה הוזמנה על-ידי משטרת ישראל כדי לשפר את תדמית השוטרים בכלל ואת תדמית מחוז ירושלים בפרט. אם כך מתנהגים השוטרים מול המצלמות, כיצד הם מתנהלים כשלא מתעדים אותם? אם כך נראית המשטרה בשיא השתדלותה היחצנית, כיצד היא נראית בימי שגרה? האפיזודה המביכה הפנתה זרקור אל עובדה מטרידה: משטרת ישראל נמצאת בקריסה מוסדית וערכית.

הקריסה לא החלה, כמובן, באירוע מביך בסדרת טלוויזיה. בשנים האחרונות נקלעה המשטרה לשורה ארוכה של שערוריות ציבוריות, וכמה מבכיריה אף פרשו מתפקידם על רקע אירועים מביכים.<sup>3</sup> בציבור ובתקשורת שורר לפעמים הרושם שלפיו המינוי של איתמר בן גביר לשר לביטחון לאומי הוא הגורם העיקרי למשבר הפוקד את המשטרה.

1 ניר חסון "שוטרים שתלו נשק בבית משפחה מעיסאווייה לצורך הסדרה 'מחוז ירושלים' בכאן 11" הארץ 6.8.2019.

2 רועי ינובסקי "תחקיר שתילת הנשק: 'אין להטיל את האחריות על השוטרים'" כאן 12.9.2019.

3 בין השנים 2013-2015 פרשו מהמשטרה שבעה ניצבים על רקע אישומים שונים בדבר התנהלות פסולה בתפקידם. משבר זה הוביל להצנתת רוני אלישך כמפכ"ל מחוז לשורות הארגון. מבחינת רבים, המשבר הגדול שפוקד את המשטרה בימינו החל כבר בשנים אלו, כשהארגון מצא את עצמו בסחרור והדרג הפוליטי הגביר את מעורבותו בנעשה במשטרה.

בפועל, ההשתלטות המהירה של בן גביר על הארגון אינה אלא סימפטום לבעיות העומק הקשות שמלוות את המשטרה כבר שנים ומשוועות לתיקון. ללא תיקון יסודי כזה, לא תהיה למשטרת ישראל תקומה אפילו לאחר שבן גביר יעזוב את תפקידו.

הביקורת על משטרת ישראל מתמקדת לרוב באלימות שהיא מרבה להפעיל כלפי אזרחים ובפוליטיזציה הגוברת שלה, אבל בפועל משטרת ישראל כושלת גם בהיבטים הבסיסיים ביותר של תפקידה: שמירה על הסדר הציבורי ואכיפת החוק. כפי שיפורט בהמשך, הפשיעה בישראל גואה בשנים האחרונות.

### מעבר לפוליטיזציה

#### ולאלימות שהיא מפעילה

#### כלפי אזרחים, המשטרה

#### כושלת גם במילוי תפקידה

#### הבסיסי ביותר: אכיפת

#### החוק ושמירה על הסדר

#### הציבורי

סקר הביטחון האישי השנתי של הלשכה המרכזית בסטטיסטיקה מגלה כי שנת 2023 הייתה השנה הגרועה ביותר מאז שהחלה המדידה ב-2014: במהלך שנה זו מעל ל-10% מהאזרחים בישראל נפגעו מעבירות פרט (אלימות, איומים, הטרדה מינית וגניבה) – נתון שיא. אמון הציבור במשטרה נמצא אף הוא בשפל היסטורי: רק 25.6% מהנשאלים העידו כי ידווחו למשטרה על עבירה שממנה נפגעו.<sup>4</sup> אם התפקיד הבסיסי של משטרת ישראל הוא להבטיח את אספקת הטובין הציבורי המכונה "אכיפת החוק" – כלומר, אכיפה שוויונית ואפקטיבית של החוק הפלילי – הרי שהיא כושלת בכך כישלון חרוץ.

תלונות על איכות המשטרה ושוטריה מלוות את משטרת ישראל מאז קום המדינה, אך בשנים האחרונות חלה התפתחות נוספות, מדאיגה ביותר, במצבה: היא הפכה למזוהה פוליטית עם האגף הימני-קיצוני בחברה הישראלית. גם בעבר שוטרים נטו חסד לעמדות הימין הקיצוני, אך בשנים האחרונות, וביתר שאת לאחר המינוי של בן גביר, משטרת ישראל הפכה למשטרה פוליטית ממש – היא מזוהה בציבור כמי שפועלת עבור מפלגות מסוימות, מחזיקה בעמדות מסוימות, ומפעילה את סמכותה החוקית באופן סלקטיבי נגד יריבים פוליטיים.

ההפיכה המשטרית נבלמה לעת עתה, אך משטרת ישראל נפלה. במרץ 2023 פרסם פורום המפכ"לים והניצבים בדימוס קריאה חריגה וחרिפה לראש הממשלה בנימין נתניהו לפטר את בן גביר מתפקידו. במכתב, שעליו חתמו ארבעה מפכ"לים ועשרות

4 עידן ארץ "סקר הלמ"ס: זו העיר עם הכי הרבה נפגעי אלימות בישראל" גלובס 3.9.2024.

ניצבים בדימוס, נכתב: "הפנייה אליך באה מתוך חרדה לביטחוננו של הציבור בישראל, לביטחונה של מדינת ישראל ולשלמותה של משטרת ישראל. נבקש להעביר את ח"כ איתמר בן גביר מתפקיד השר לביטחון לאומי לכל תפקיד אחר שתמצא לנכון בממשלתך ויפה שעת אחת קודם".<sup>5</sup>

נתניהו, כהרגלו, שמע – ולא עשה דבר. ואכן, מאותו רגע ואילך, ההשחתה של המשטרה התקדמה בקצב מהיר ביותר. בפגישה של הפורום בדצמבר 2023 כבר הכריזו הבכירים לשעבר כי קו פרשת המים נחצה. "המבצר נפל", הצהירו. "המפכ"ל והמשטרה נפלו בשבי".<sup>6</sup> אפילו קובי שבתאי – שנושא באחריות לא מבוטלת להשתלטות המהירה של בן גביר על המשטרה – קבע בטקס סיום תפקידו כמפכ"ל כי "ההתמודדות נגד פוליטיזציה של המשטרה בעיצומה".<sup>7</sup> מחליפו בתפקיד, דני לוי, הוביל כמפקד מחוז חוף קו אגרסיבי במיוחד כלפי המפגינים נגד הממשלה ואף הוקלט ביולי 2024 כשהוא נשבע אמונים לבן גביר ("אני הולך איתך").<sup>8</sup> חוסר הניסיון שלו בהשוואה למועמדים האחרים, והרקורד העגום שצבר במחוז שעליו פיקד, מעלים את החשש כי מינויו למפכ"ל נבע, בראש ובראשונה, משיקולים פוליטיים ולא מקצועיים.<sup>9</sup>

נפילתה המהירה של המשטרה לידי בן גביר מעידה על שורה של בעיות עומק שמקורן בדי-אן-איי הארגוני שלה

במסמך שלפניכם מוצגת הטענה כי אפסו הסיכויים לתיקון של משטרת ישראל באמצעות רפורמות נקודתיות ומוגבלות בהיקפן. נפילתה של המשטרה לידי של בן גביר – במהירות מפתיעה וללא שמץ של התנגדות – מעידה על שורה של בעיות עומק מבניות ותרבותיות שמקורן בדי-אן-איי הארגוני שלה. אי-לכך, רפורמות נקודתיות וחילופי הנהגה יוכלו אמנם למתן בעיות מסוימות בהתנהלות המשטרה, אבל במאזן

---

5 יהושע (ג'וש) בריינר "מפכ"לים וניצבים לשעבר לנתניהו: פטר את בן גביר. הוא עלול להוביל לאינתיפאדה" **הארץ** 8.3.2023.

6 משה גורלי "רפיסות המפכ"ל מעמידה בסכנה את הדמוקרטיה" **כלכליסט** 12.12.2023.

7 מאיר תורג'מן "המפכ"ל נפרד – ותקף את בן גביר: 'ההתמודדות נגד פוליטיזציה של המשטרה בעיצומה'" **ynet** 14.7.2024.

8 מיכאל האוזר טוב ויהושע (ג'וש) בריינר "אני הולך איתך": המועמד למפכ"ל, דני לוי, הוקלט מתחייב לגבות את בן גביר מול נתניהו" **הארץ** 7.8.2024.

9 עמירם גיל "עתירה לבג"ץ: לבטל את מינוי דני לוי למפכ"ל המשטרה" **גלובס** 26.8.2024; משה שטיינמץ "אין אמון והרצון להתפטר בו הכי גדול: המחוז שהמפכ"ל פיקד עליו במקום האחרון במשטרה" **כאן** 16.9.2024.



הכולל, הם לא יפתרו את בעיות העומק החמורות שמהן היא סובלת. אם מדינת ישראל מעוניינת במשטרה שפעולותיה הולמות נורמות של מדינה דמוקרטית, יהיה עליה לערוך שינויים מרחיקי-לכת בארגון. במלים אחרות: את משטרת ישראל צריך לפרק ולבנות מחדש. רק מהלך כזה יוכל ליצור משטרה אפקטיבית יותר, שפעילותה מתבצעת בשקיפות, לאור כללי המנהל התקין, תוך מתן דין וחשבון שוטף לאזרחי המדינה; שרואה את עצמה כחלק מהקהילה שבה היא פועלת – ולא כאויבת שלה; ושאחד מיעדיה הבסיסיים הוא להבטיח את קיומם התקין של המוסדות הדמוקרטיים והחברה החופשית

רפורמות נקודתיות וחילופי הנהגה לא יפתרו את בעיות העומק שמהן המשטרה סובלת. את משטרת ישראל צריך לפרק ולבנות מחדש

מבנה המסמך הוא כלהלן. בפרק הראשון יתקיים דיון לגבי תפקידה של המשטרה בדמוקרטיה ליברלית ובמתחים הקיימים בין ייעודה החברתי לבין ערכי המשטר שבמסגרתו היא פועלת. בפרק השני יוצגו הסיבות שבגינן יש לערוך במשטרה רפורמה מקיפה. לאחר מכן יסקרו הגורמים ההיסטוריים שהביאו את משטרת ישראל למצבה

הנוכחי: המבנה הקולוניאלי שירשה מתקופת המנדט והיעדרם של מנגנוני פיקוח וביקורת ציבוריים. בפרק השלישי יתוארו הבעיות המבניות והתרבותיות שמהן סובלת המשטרה ושאפשרו את ההשתלטות של בן גביר. בפרק הרביעי יוצג מתווה לשינוי מהותי באופן שבו מדינת ישראל מספקת לתושביה שירותי שיטור.

חשוב לציין כי המסמך אינו מתיימר להציע פתרונות הרמטיים ומלאים לכלל ההיבטים התפעוליים של משטרת ישראל. תחת זאת, יש לו שתי מטרות עיקריות: הראשונה, לאבחן את הכשלים המהותיים שמצדיקים ביצוע של רפורמות עמוקות במבנה השיטור במדינת ישראל; השנייה, להציג חזון שאפתני שעל בסיסו ניתן יהיה לייסד גוף שיטור חדש – אפקטיבי, אמין ודמוקרטי יותר. מטרתו, בקיצור, היא לגרות את הדמיון הפוליטי של הקורא ולהרחיב את גבולות הדיון הציבורי לגבי עתיד המשטרה.

## פרק ראשון: שיטור, משטרה ודמוקרטיה

### 1. על שיטור בחברה דמוקרטית

נפתח בכמה הבהרות מושגיות. ההבחנה הראשונה שיש לקיים היא בין שיטור כפונקציה – אחת מפעולות הליבה שהמדינה המודרנית אמורה לספק לאזרחיה – לבין משטרה כמוסד ציבורי קונקרטי שתפקידו לספק את שירותי השיטור במדינה. פונקציית השיטור מוגדרת לרוב באופן מינימלי כאכיפת חוק ושמירה על הסדר הציבורי.<sup>10</sup> ואולם, גופי שיטור מודרניים מספקים שירותים נוספים שנועדו לשמור על ביטחון הציבור,<sup>11</sup> כמו הכוונת תנועה וטיפול במצבי חירום. בנוסף, כורח המציאות מחייב שוטרים לעסוק גם במתן טיפול רפואי דחוף, אבטחת אירועים המוניים, פתרון סכסוכים אזרחיים וכדומה. במקרים מסוימים, כוחות שיטור אף עוסקים במשימות צבאיות-למחצה, כמו טיפול בהפרות סדר והשתתפות בכוחות שמירת שלום.

בעבר התקיימה הבחנה בין שיטור "גבוה" (high policing) לבין שיטור "נמוך" (low policing).<sup>12</sup> שיטור "גבוה" עוסק בהבטחת הישרדותו של המשטר הקיים ובנושאים פוליטיים, תוך שימוש בשיטות פעולה כמו האזנות סתר והפעלת מודיעים, ואילו שיטור "נמוך" עוסק במניעת פשיעת רחוב ובשמירה על הסדר הציבורי. בדמוקרטיות ליברליות, שיטור "גבוה" מבוצע בעיקר על-ידי גופי מודיעין פנימיים ומופרד מבנית מגופי השיטור, למעט יחידות מיוחדות ללוחמה בטרור. שיטור "נמוך", לעומת זאת, מופקד בידי כוחות השיטור במדינה. הבחנה חשובה נוספת היא בין שיטור שמספק באופן קהילתי או

10 יש להבחין בין פעולה למניעת פשיעה לבין פעולה שנעשית בתגובה להפרת חוק לאחר שכבר הופר. אמנם רוב גופי השיטור בעולם מבצעים את שתי הפעולות בו-זמנית, אבל קיימים גם חריגים – לאור ההתמחות השונה הנדרשת עבור כל אחד משני סוגי הפעולה.

11 שיטור ואכיפת חוק הם חלק מפונקציה יותר רחבה של ביטחון ציבורי שכוללת גם שירותים כמו כיבוי אש, טיפול רפואי בשעת חירום, טיפול באסונות טבע ועוד. יש מדינות שמספקות יותר מפונקציה אחת של ביטחון ציבורי דרך אותו הסוכן. כך, לדוגמה, באנגליה, החל מ-2011 כל מחוז בוחר בעצמו נציב משטרה, כיבוי אש, וכשיעה, שאמון על הבטחת תפקודם התקין של גופי השיטור, אכיפת החוק וכיבוי האש השונים. בתקופה הקדם-מודרנית כוחות שיטור עסקו גם במשימות אחרות, כמו התקנת תאורת רחוב ושמירה על היגיינה ציבורית. רק לאחר הרפורמות הנפוליאוניות יחד למשטרה תפקיד אכיפת החוק ומניעת פשיעה.

12 ראו אצל: Jean-Paul Brodeur, *The Policing Web* (2010)

וולנטרי – קרי, על-ידי מתנדבים תוך אסדרה חוקית מינימלית – לבין שיטור ריכוזי, שמנוהל על-ידי סוכני ממשל תחת פיקוח מדינתי.<sup>13</sup>

## א. היווצרות המשטרה כמוסד מדינתי

שיטור הוא פונקציה הכרחית לקיומו של סדר חברתי. לא תיתכן חברה – קולקטיב שאורחות חייו ממוסדים על-ידי נורמות יציבות – מבלי שיהיו מוסדות או הליכים של שליטה חברתית שיאכפו ציות לאותן נורמות.<sup>14</sup> המחקר האנתרופולוגי מלמד כי מוסדות שאמונים על פונקציית השיטור מתפתחים בד בבד עם כינונם של מוסדות משפטיים העוסקים בהכרעה בסכסוכים ובפסיקת פיצויים.<sup>15</sup> כלומר, מערכת השיטור ומערכת המשפט נטות לצמוח כשהן שלובות זו בזו.

אכיפת חוק ושמירה על הסדר הציבורי הן פונקציות שיכולים לבצע גם אזרחים שאינם שוטרים. ואכן, לאורך רוב ההיסטוריה האנושית, פעולות השיטור לא בוצעו בידי גופי משטרה ממוסדים. שיטור בחברות קדם-מודרניות בוצע לרוב באופן וולונטרי ביוזמה מקומית, לעתים בתמיכת הממסד הדתי או האריסטוקרטי. גופי שיטור מקצועיים, שנועדו להבטיח את אספקת פונקציות השיטור באופן רציף, הם התפתחות מאוחרת ולא בכדי: קיומם השוטף מצריך השקעה כספית גדולה וכן יכולת שליטה אפקטיבית בתאי שטח גדולים – תנאים שנוצרו רק עם עלייתה של המדינה המודרנית במאות ה-17 וה-18.

גופי השיטור הממוסדים הראשונים קמו בעידן המרקנטיליזם. צרפת סללה את הדרך בתחום זה, כשבשנת 1666 הוקם בפריז כוח השיטור הקבוע הראשון. במהלך המאה ה-18 המשטרה הפריזאית הלכה והתעצמה, ועד מהרה הועתק המודל הנהוג בה לערים נוספות ברחבי הממלכה. באותה תקופה נוצרה בצרפת גם החלוקה החלוצית, שהשתמרה בחלקים גדולים בעולם עד היום, בין גופי שיטור אזרחיים לבין לז'נדרמריה – כוח שיטור צבאי-למחצה שהמדינה מפעילה לצרכי שמירה על הסדר, במיוחד

13 גם בפן זה בפועל ישנם מקרים היברידיים רבים. גופי שיטור רבים בעולם נסמכים על גיס מתנדבים בדמות משמר אזרחי או באזרחים מהשורה שנקראים לסייע להם לבצע משימות נקודתיות.

14 Benjamin Bowling, Robert Reiner, James Sheptycki, *The Politics of the Police* 4 (5th ed., 2019) (להלן: ריינר ואח').

15 Richard Schwartz and James Miller, "Legal Evolution and Societal Complexity", Vol. 70, No. 2 *American Journal of Sociology* 159 (1964).

באזורי ספר. נקודת המפנה ההיסטורית הבאה הייתה המהפכה הצרפתית, אז נהייתה המשטרה מגוף שפועל מכוח רצונו של השליט לגוף שפועל מתוקף של מנדט ציבורי, במסגרת החוק ותחת פיקוח אזרחי.

בתקופה הנפוליאונית הפיצה צרפת עם כיבושה את מודל השיטור שלה. למעשה, המודל המשטרי הקונטיננטלי, שקיים עד היום, התפתח על בסיס הדגם הצרפתי: משטרה ריכוזית הכפופה לשלטון מרכזי ומתאפיינת בחלוקה דואלית לשיטור אזרחי ולז'נדרמריה.<sup>16</sup> באותם ימים המשטרה הצרפתית נודעה באופיה הברוטאלי והדכאני. אנשיה חיטטו בדברי הדואר של האזרחים, חיפשו ללא הרף אחר "גורמים חתרניים" ונהגו באזרחים באלימות שרירותית וקשה. ידוע לשמצה במיוחד היה ז'וזף פּוֹשֶׁה, שר המשטרה הנכלולי של נפוליאון, שעשה שימוש פוליטי נרחב במשטרת פריז רבת העוצמה.<sup>17</sup>

הבריטים, שהחזיקו במסורת חזקה של לגאליות וחירות אישית, נרתעו מאופי השיטור הקונטיננטלי ונמנעו במשך תקופה ארוכה מהקמת כוחות שיטור ממוסדים. אלא שאז הגיעה המהפכה התעשייתית – ועמה גידול דרמטי ומהיר באוכלוסיית לונדון. גידול זה הביא איתו גם עלייה חדה בפשיעה, והטיפול בה היה למעלה מיכולותיו של כוח שומרי הלילה המצומצם שפעל בעיר. למרות כל זאת, הממשלה השמרנית שכינה באותם ימים סירבה להקים בבירה כוח משטרה חזק. הפוליטיקאי השמרן ג'ון וויליאם וורד נימק את ההחלטה כך: "בני האדם החליטו להניח לפשע, משום שהם רואים בו את מחירה של החירות. לצרפתים בפריז יש משטרה מצוינת, אך הם משלמים ביוקר בעד קיומה. אני מעדיף שמדי שלוש או ארבע שנים יירצחו חצי-תריסר אנשים ברחוב ראטקליף מאשר להסכים לביקורי משטרה בבתים, לריגול ולעיקוב ולכל יתר התעלולים של פּוֹשֶׁה".<sup>18</sup>

אבל גם הבריטים שוחרי החירות נאלצו לבסוף להכיר בחלוף הזמנים והחליטו להקים כוחות שיטור. לא פחות משש ועדות פרלמנטריות התכנסו בין 1812 ל-1822 כדי לעסוק בנושא. כולן המליצו בזו אחר זו על הקמת גופי שיטור בממלכה, אך לא הצליחו להתגבר על ההתנגדות הציבורית הרבה. כך נכתב בדוח הוועדה מ-1822: "קשה ליישב

16 בפועל, ברחבי אירופה מדינות רבות דווקא שמרו על מבנה מבוזר ואזורי של גופי שיטור עד המאה ה-21. זה היה המצב בין היתר בבלגיה, הולנד, שווייץ וארצות סקנדינביה. ראו: ריינר ואח', לעיל בה"ש 14, בעמ' 46-8.

17 פושה הפך לדמות ידועה במאה ה-20 הודות לביוגרפיה שכתב עליו הסופר האוסטרי היהודי שטפן צווייג. ראו ז'וזף פושה: **דיוקנו של איש פוליטי** (תרגמה: טלי שוורצשטיין, ספרי עליית גג, 2003).  
18 מתוך חוסה אורטגה אי גאסט, **מרד ההמונים**, עמ' 134 (תרגם: יורם ברונובסקי, תשל"ה).

בין מערכת אפקטיבית של משטרה עם אותה חירות הפעולה המושלמת וההגנה מהתערבות, שהן הפריבילגיה הגדולה והברכה של החברה במדינה זו".<sup>19</sup>

לבסוף, ב-1829 הקים שר הפנים רוברט פיל את כוח השיטור הראשון בבריטניה: משטרת המטרופולין של לונדון. על-מנת להכפיף את הגוף החדש לעקרונות הליברליזם, פיל ועמיתיו ביקשו לייסד משטרה המושתתת על עיקרון ה"שיטור בהסכמה" (policing by consent). עיקרון זה קובע כי כוח שיטור הינו לגיטימי רק כל עוד הוא נהנה מאמונו של הציבור שאותו נוסד לשרת.

חשיבותו של המודל הבריטי  
נעוצה בנאמנותו לערכים  
דמוקרטיים וליברליים, ולכן  
הוא מהווה השראה לגופי  
שיטור בכל העולם

חשיבותו הרבה של המודל הבריטי נעוצה בנאמנותו לערכים דמוקרטיים וליברליים, ולכן הוא מהווה השראה לגופי שיטור בכל רחבי העולם עד עצם היום הזה.<sup>20</sup> המודל שם דגש על שימוש מינימלי בכוח, פעילות בכפוף לשלטון החוק ושמירה על זכויות הפרט – כל זאת תוך הקפדה על עצמאות המשטרה ועל הפרדתה מהדרג הפוליטי.<sup>21</sup> רכיב נוסף במודל הוא אחריותיות מקומית (local accountability): גופי השיטור הוכפפו לשלטון המקומי ולא אוגדו במסגרת לאומית ריכוזית כדי להבטיח כי המשטרה תשרת, בראש ובראשונה, את האינטרסים של הקהילה המקומית שבתוכה – ולמענה – היא פועלת.

19 ריינר ואח', לעיל בה"ש 14, בעמ' 69. מדובר, כמובן, בגזמה. פריווילגיות אלו היו זמינות בעיקר לאצולה ולבעלי האמצעים שהיה בידם לממש את זכות הגישה לערכאות.

20 התפתחות המשטרה בארצות הברית יצרה מודל שלישי לשיטור בחברה דמוקרטית. ואולם, מפאת המאפיינים הייחודיים של השיטה האמריקאית – וגם, יש לומר, תחלואיה הרבים – מודל זה לא שימש השראה להקמת גופי שיטור במקומות אחרים בעולם, אפילו כאלה שהיו נתונים תחת שליטה אמריקאית.

21 יש הטוענים כי ההבדלים בין שני המודלים נובעים במידה רבה מהאופן שבו הם ממשיגים את שלטון החוק והמשפט. לפי תפיסה זו, המודל האירופי מבכר אסדרה היררכית, מלמעלה למטה, בעוד שהמודל הבריטי מבכר אסדרה מלמטה למעלה, כשתפקידו של המשפט הוא לפתור בעיות של קואורדינציה חברתית. על אבחנה זו ראו: M Damaška, *The Two Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process* (1986). לתפיסתנו, עדיפותה של הגישה הבריטית נובעת מכך שהיא מקפידה כי מגבלות דאנטולוגיות, כמו שמירה על זכויות אדם, ילוו כל היבט של הפעלת סמכות פוליטית.

עם הקמת המשטרה החדשה ניסח הלורד פיל תשעה עקרונות לשיטור אתי, שהתבססו על אידיאל השיטור בהסכמה:<sup>22</sup>

1. למנוע פשיעה ואי-סדר בדרך חלופית לדיכוי בכוח צבאי ולכפיית הענישה החוקית.
2. להכיר תמיד כי כוחה של המשטרה למלא את חובותיה ותפקידיה תלוי באישור הציבור לקיים את פעולותיה ואת התנהגותה וביכולתה להבטיח ולשמור על כבוד הציבור.
3. להכיר תמיד בכך שכדי להבטיח את תחושת הכבוד שהציבור רוחש למשטרה ולשמר אותה, יש גם להבטיח שיתוף פעולה מרצון של הציבור בשמירה על חוקים.
4. להכיר תמיד בכך שהמידה שבה ניתן להבטיח את שיתוף הפעולה של הציבור פוחתת באופן יחסי לצורך בשימוש בכוח פיזי ובכפייה להשגת יעדי המשטרה.
5. לחפש ולשמר את טובת הציבור לא על-ידי פנייה והסתמכות על דעת הקהל, אלא על-ידי הפגנה מתמדת של שירות חסר פניות לחלוטין לחוק, בעצמאות מוחלטת של המדיניות – וללא התחשבות בצדק או בעוול המהותיים של חוקים בודדים; על-ידי מתן שירות פרטני וידידותי לכלל הציבור, מבלי להתחשב בעושרם או במעמד החברתי; על-ידי הפעלת אדיבות והומור טוב וידידותי; ועל-ידי מוכנות להקרבה אישית בהגנה ושמירה על החיים.
6. להשתמש בכוח פיזי רק כאשר הפעלת שכנוע, ייעוץ ואזהרה אינם מספיקים להשגת שיתוף פעולה ציבורי במידה הדרושה להבטחת שמירת החוק או להחזרת הסדר, ולהשתמש במידת הכוח הפיזי המינימלי בלבד, אשר הכרחי בכל אירוע מסוים להשגת מטרה משטרית.

---

22 תרגום לעברית על-ידי פנחס יחזקאלי. למקור באנגלית ראו באתר משרד הפנים הבריטי: "Definition of Policing by Consent", Home Office (Dec. 12, 2012), <https://www.gov.uk/government/publications/policing-by-consent/definition-of-policing-by-consent>. בפועל, פיל לא ניסח עקרונות אלו כלל, והם מהווים ניסוח מאוחר יותר של עקרונות שונים שפיל ואחרים הנחילו למשטרה במהלך המאה ה-19. ראו: S.A. Lentz and R.H. Chaires, "The Invention of Peel's Principles: A Study of Policing 'Textbook' History", 35(1) *Journal of Criminal Justice* 69 (2007).

7. לשמור בכל עת על מערכת יחסים עם הציבור המעניקה מציאות למסורת ההיסטורית לפיה המשטרה היא הציבור והציבור הוא המשטרה, והמשטרה היא רק חלק מהציבור, שמשלמים לו כדי שיקדיש תשומת לב מלאה לתפקידים אשר מוטלים על כל אזרח באינטרסים של רווחת הקהילה והקיום.
8. להכיר תמיד בצורך בהקפדה על תפקידי המשטרה כמות שהם ולהימנע מכל פעולה שעלולה לגרום למישהו לסבור שהיא נוטלת לעצמה תפקידים לא לה, כמו שיפוט וענישה.
9. להכיר תמיד כי מבחן היעילות המשטרית הוא היעדר פשע ואי-סדר ולא פעולות המשטרה בהתמודדות איתן.

עקרונות אלו נועדו להבטיח כי החיכוך האינהרנטי בין הפעלת הכוח של המשטרה לבין הערכים הדמוקרטיים והליברליים יצומצם למינימום הנדרש. הדגש העיקרי היה על כך שהפעלת כוח צריכה להיות תמיד מוצאו האחרון של השוטור – ובמובן מסוים, גם אז עליה להיחשב ככישלון. ההנחה הייתה שבידי השוטרים עיקר האחריות והיכולת למנוע הידרדרות לכדי אלימות. "אין [לשוטור] תכונה נחוצה יותר משיטה מוחלטת ברוחו", כתב אחד ממייסדי משטרת לונדון. "אם הוא ימלא את תפקידו באופן שקט ונחוש, התנהגותו תגרום לעומדים מן הצד לסייע לו".<sup>23</sup> דוגמה לאופן שבו ערכים ליברליים הפכו לאחד מעיקרי האמונה של המשטרה הבריטית ניתן למצוא בפקודות הפנימיות שלה משנת 1925:

"כל חבר בכוח חייב לזכור כי חובתו היא להגן על חברי הציבור ולעזור להם, לא פחות מאשר לתפוס אשמים [בפשע]. לכן... עליו לראות את עצמו כמשרת הציבור וכשומרו, ועליו להתייחס לכל האזרחים שומרי החוק, ללא קשר למעמד החברתי, בסבלנות ובאדיבות בלתי-פוסקות".<sup>24</sup>

עם השנים חלו התפתחויות בתפיסת הפעילות של המשטרה הבריטית, אך גם השינויים הללו הותירו את פעילותה בתוך המסגרת הליברלית – ואף העמיקו את השפעת

23 הציטוט מיוחס לאחד ממייסדי המשטרה המטרופוליטית. ראו: שלומי שטרית, "בשוטור תלוי הדבר...": משטרת ישראל ואמון הציבור, 1953-1948 "משטרה והיסטוריה – כתב עת לתולדות השיטור בארץ ישראל", 1, 50, 55 (2019). (להלן: שטרית)

עקרונות הליברליזם על עבודתה. מטעמים אלו, המסמך שלפניכם יוצא מנקודת הנחה כי המודל המשטרתי שראוי לשאוף אליו הוא המודל הבריטי – תוך התאמתו, כמובן, לנסיבות הייחודיות הקיימות בישראל.

את עקרונות היסוד הללו הנחילו הבריטים גם לכוחות שיטור אחרים בבריטניה עצמה ובחלק ממושבות הכתר, כמו קנדה, אוסטרליה וניו זילנד. לעומת זאת, במושבות הקולוניאליות ובאירלנד משלו הבריטים בכוח הזרוע, לעתים קרובות באופן ברוטאלי, ולא דבקו בעקרונות השיטור הנאורים. כפי שנראה בהמשך, גם את משטרת המנדט הבריטי בפלשתינה הקים שלטון המנדט על-פי מודל המשטרה הקולוניאלית ולא ככזו שמתיימרת לפעול לאורם של תשעת העקרונות.<sup>25</sup>

## ב. אחגר השיטור במדינה דמוקרטית

לגופי שיטור יש מעמד מיוחד בחברה דמוקרטית, והם מעוררים אתגר תיאורטי עבור מי שמחזיקים בתפיסת עולם דמוקרטית-ליברלית. בעוד שבחברה לא-דמוקרטית השליט מפעיל גופי שיטור כחלק משליטתו בציבור, בחברה דמוקרטית על המשטרה לפעול מכוח הלגיטימציה הפוליטית שמעניק לה הציבור. השאלה העיקרית שעולה בהקשר זה היא במה נבדל גוף שיטור מגנגסטר שמשליט סדר בטריטוריה שלו?<sup>26</sup> אם שניהם מבצעים בסופו של דבר את אותה פונקציה, מה הופך את הסמכות המשטרתית למוצדקת ואת זו של הגנגסטר לבלתי-לגיטימית?<sup>27</sup> התשובה טמונה, כפי שנראה מיד, בעקרונות ובערכים שעל בסיסם פועלת המשטרה.

האסכולות השונות המרכיבות את המסורת הדמוקרטית-ליברלית חלוקות זו עם זו לגבי שתי שאלות מהותיות: הראשונה, מה היקף חובות המדינה לתושביה? השנייה,

25 בהתאם, משטרת ישראל שהוקמה בהתבסס על תשתית חלקית של משטרת המנדט, לא ירשה תפיסת הפעלה ליברלית או תרבות ארגונית של אחריותיות לציבור.

26 או, לדוגמה, מה ההבדל בין גוף שיטור רשמי של המדינה לבין מאבטחים של מרכז קניות שמספקים פונקציות שיטור אד הוקיות במקום מוגדר?

27 שאלה זו מהווה, למעשה, מקרה פרטי של שאלת הסמכות הלגיטימית של המדינה. נייר זה לא יעסוק בשאלה פילוסופית רחבה זו אלא רק בהיבטים הקשורים לתפקידה של המדינה באספקת פונקציות שיטור. לפיכך, נצא מנקודת הנחה שמסמכות פוליטית היא לגיטימית ועיקר השאלה הוא ההיקף הראוי של סמכות זו.



איזו הצדקה יש למונופול של המדינה על הפעלת כוח? התשובות שניתנו לשאלות אלו במרוצות השנים, מימין ומשמאל, הן רבות ומגוונות. אך למרות ההבדלים הרבים ביניהן, כל התפיסות המקובלות לגבי תפקידה של המדינה גורסות כי צריך להיות לה מונופול על הפעלת הכוח בשטחה ושכדי להחזיק במונופול כזה, עליה להפקיע מידי האזרחים את היכולת להפעיל אלימות למען השגת מטרותיהם. על-פי כלל הזרמים הדמוקרטיים-ליברליים, ההצדקה של המונופול נובעת מהחובה הבסיסית של המדינה להבטיח לפרטים החיים בה כי תשמור על שלמות גופם, קניינם ותחושת הביטחון שלהם.<sup>28</sup>

הכלי העיקרי שבאמצעותו המדינה המודרנית מגשימה את החובה הזו הוא החוק – ובפרט החוק הפלילי, שנועד להבטיח כי התושבים לא יסטו מהנורמות שקבעה הקהילה הפוליטית באמצעות מוסדותיה הלגיטימיים.<sup>29</sup> המדינה הדמוקרטית נבדלת מסוגים אחרים של מדינות בכך שהמקור הנורמטיבי לחוקים שלה הוא רצון האזרחים, ולכן החוקים שלה הם במידה מסוימת החוקים "שלהם". ואכן, אחת ההצדקות המרכזיות לציות לחוק במדינה דמוקרטית היא שהחוק "מדבר בשם כולם" ושהפרתו היא בגדר פגיעה בריבונות של האזרחים.

אבל חקיקת חוקים אינה מספיקה. היות שנורמה שאינה נאכפת אינה נורמה בכלל, על המדינה מוטלת גם החובה לדאוג כי חוקיה ייאכפו. איך ראוי לאכוף את החוק ומי אמור לעשות זאת? בספרות הפילוסופית מקובלת התשובה שעל המדינה לאכוף את החוק בעצמה באמצעות סוכנים מטעמה שמפעילים סמכות אכיפה לגיטימית.<sup>30</sup> הטעם העיקרי

28 בכפוף לחריגים מסוימים הקשורים בהגנה עצמית או עשיית דין עצמי לגיטימית. גישות ליברטריאניות יחזיקו בהמשגה עבה מאוד באשר לשאלה מה ראוי להיחשב בתור עשיית דין עצמי לגיטימית.

29 מדינות וחברות קדם-מודרניות נטו להשתמש בדיני נזיקין במקום דיני העונשין לצרכי קביעת נורמות ההתנהגות. חוסר היכולת לתחזק מנגנוני אכיפה הביא לכך שהאיסור על מעשים רבים נאכף באמצעות פיצויים ולא באמצעות ענישה. גם בימינו, עם כניסתה לשימוש של טכנולוגיה חדשה, האסדרה הראשונית היא קודם כל נזיקית. כך, לדוגמה, עם כניסת הרכב הפרטי לשימוש לקח זמן עד שנקבעו דיני התעבורה. במשך לא מעט שנים האכיפה היחידה הייתה דרך תביעות נזיקיות פרטיות. ראו: Sarah A. Seo,

*Policing the Open Road: How Cars Transformed American Freedom* (2019).

30 ישנה מידה משתנה של סמכות לפרטים להפעיל את המונופול על הכוח במישרין בעת הצורך. בישראל מדובר בסמכות רזה יחסית, שבאה לידי ביטוי, לדוגמה, בעיגון החוקי של סמכות העיכוב על-ידי אדם פרטי בסעיף 75 לחוק חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996. תיאורטית, אפשר לחשוב גם על דוגמאות עבות יותר, כמו, למשל, הקמת בתי דין אד חוקיים או ענישה פרטית. ככלל, ניתן לומר כי הנאורות והמודרנה הביאו עמם את הלך המחשבה שהמדינה הליברלית צריכה לצמצם ככל

לכך הוא שהסוכן הציבורי שואב את סמכותו מהציבור, בעוד שסוכן אכיפה פרטי אינו מחויב לכלל הקהילה הפוליטית.<sup>31</sup> בהתאם לכך, הסוכן הציבורי נדרש לתת דין וחשבון לציבור – וזה יכול, במקרה הצורך, להעביר אותו מתפקידו. במלים אחרות: כשהמדינה אוכפת את החוק באמצעות סוכן ציבורי היא שומרת על העיקרון שלפיו שלטון והפעלת כוח הם תוצר של הליך דמוקרטי לגיטימי.

סוכן האכיפה הציבורי המוכר ביותר הוא, כמובן, בית המשפט, שתפקידו לקבוע האם החוק הופר, האם הפרתו פגעה באחת מזכויותיו של הפרט וכן הלאה. עם זאת, בתי המשפט לרוב אומרים את דברם *ex post* (לאחר מעשה). כלומר, לאחר שהפרת החוק או הפגיעה בזכות כבר התבצעו. לכן הם מתקשים להגיב לאירועים באופן דינמי או צופה פני עתיד. זו הסיבה שלצד בתי המשפט צריכים לפעול סוכנים מדינתיים נוספים, שתפקידם הוא לוודא ציות ושמירה על החוק *ex ante* (מראש). מכאן אפשר לזקק את שתי התכליות העיקריות של גוף שיטור במדינה מודרנית: אכיפת חוק ושמירה על הסדר הציבורי.<sup>32</sup>

התפיסה הרווחת רואה בגופי השיטור, יחד עם בתי המשפט וגופי התביעה, מקשה אחת שהיא "מערכת אכיפת החוק".<sup>33</sup> מה שמבדיל את המשטרה משאר סוכני האכיפה היא העובדה כי לה יש לגיטימציה להפעיל כוח.<sup>34</sup> כאמור, ההצדקה הנורמטיבית לשימוש בכוח נובעת ממעמדם של השוטרים כסוכני המדינה. הצדקה זו מוטמעת בהגדרה

---

הניתן את הפעלת הסמכות על-ידי פרטים שאינם סוכני ממשל. כך, בהליך הדרגתי, בוטלו בתי משפט "פרטיים", וכוחות שיטור וולונטריים ומקומיים הוחלפו בכוחות שיטור ממוסדים מכוח חוק. הטעם לכך ברור: כשמדובר בסוכן ציבורי הפועל מכוח חוק דמוקרטי, לכל אזרח יש, על פניו, את היכולת להשפיע על פועלו, וחשוב מכך, גם לשאר הפרטים יש יכולת שווה לעשות כן.

31 בעידן הניאו-ליברליזם הולך וגובר השימוש של המדינה בגופים פרטיים לביצוע פונקציות ציבוריות באמצעות הפרטה, מיקור-חוץ או האצלת סמכויות. עם זאת, נקודת המוצא היא שעל המדינה לספק את הליבה בעצמה, ולכל היותר שיקולי יעילות יכולים להטות את הכף לעבר שימוש בגורמים פרטיים, כשימוש זה צריך להיעשות כך שהמדינה ממשיכה לפקח על האספקה הסדירה של המוצר החברתי שהועבר לידיים פרטיות.

32 אכיפת חוק היא אמנם הפונקציה העיקרית של המשטרה, אך מחקרים מראים כי בכל רחבי העולם כוחות שיטור מגיבים בעיקר לסיטואציות שאינן פליליות באופיין, כמו השכנת שלום בין שכנים או בני משפחה, טיפול באירועי התאבדות או מתן תגובה לפגועי נפש. ראו: ריינר ואח' לעיל ה"ש 14, בעמ' 5-24.

33 אפשר להוסיף למארג זה את הגוף השלטוני שתפקידו לאכוף את ביצועם של פסקי דין. לא בכל מדינה מדובר בגוף שיטור. לדוגמה, בישראל הסוכן העיקרי שאחראי על אכיפת פסקי דין הוא רשם ההוצאה לפועל שלעיתים נעזר במשטרה לשם כך.

34 Alice Ristroph, "The Constitution of Police Violence", 64 *UCLA Law Review* 1182 (2017). 34

המקובלת של המשטרה בתור "מכניזם חלוקתי להפעלת כוח מוצדק בחברה".<sup>35</sup>  
המשטרה, בקיצור, מפיחה כוח בחוק.

כעת אנו יכולים להשיב על השאלה שהוצגה קודם. המשטרה שונה מהגנגסטר ששומר על הסדר הציבורי בטריטוריה שלו בכך שהיא נהנית מסמכות נורמטיבית לגיטימית בתור סוכנת של המדינה: הגנגסטר שומר על הסדר למען רווחתו הפרטית, בעוד שהמשטרה שומרת על הסדר לטובת הציבור – בשם הציבור. הייעוד של המשטרה מקנה לה סמכות להפעלה לגיטימית של כוח, אבל לסמכות הזו גם

הייעוד של המשטרה  
מקנה לה סמכות להפעלה  
לגיטימית של כוח, אבל  
לסמכות הזו נלווית  
שורה ארוכה של חובות  
כלפי הציבור

נלווית שורה ארוכה של חובות כלפי הציבור: שמירה על שקיפות ומנהל תקין, הקפדה על הליך הוגן, הגנה על זכויות אדם ונטילת סיכונים לטובת האזרחים.<sup>36</sup> המשטרה קיימת כדי לשמור על הציבור – לא כדי לשמור מפניו.

יש לומר בכנות כי אופי פעולתם של גופי שיטור מעורר קושי בכל דמוקרטיה ליברלית. מכאן גם נובעת המורכבות שבפעולת משטרה. אחרי הכל, הפרת החוק או הפרעה לסדר הציבורי יכולים ללבוש צורות רבות ומגוונות שאי-אפשר לחזות מראש. אם עיקרון שלטון החוק מחייב שכל גוף ציבורי יפעל אך ורק בתוך הגבולות שהחוק מכתוב לו,<sup>37</sup> בכל הנוגע למשטרה מדובר בדרישה כמעט פרדוקסלית: העבודה המוטלת עליה מצריכה ממנה להגיב באופן אפקטיבי לאתגרים בלתי-צפויים, ולכן סמכויותיה תמיד "פתוחות" וקשות להגדרה. בצדק זכתה לפרסום האמירה כי סמכויות המשטרה הן "הכל ולא-כלום": המשטרה נדרשת למצוא באופן יומיומי פתרונות לא ידועים לבעיות שקשה לצפות מראש.<sup>38</sup>

התפקיד המיוחד של המשטרה כגוף מפעיל כוח מוביל לחיכוך מתמשך עם עקרונות הדמוקרטיה הליברלית, מאחר שאין דרך אופטימלית להפעלת כוח. הפעלת כוח היא תמיד "פתוחה": היא אינה תחומה מראש בכללים נוקשים ויש בה מימד של שיקול דעת,

Egon Bittner, *The Functions of the Police in Modern Society* 39 (1970). 35

Eric J. Miller, "The Concept of the Police", 17 *Criminal Law and Philosophy* 573 (2023). 36

יש לכך חריגים רבים כגון: הסמכות השיורית של המשלה, הסמכות הטבועה של בתי המשפט, סמכויות עזר של גופים מנהליים וכדומה. 37

Egon Bittner, "The Police on Skid Row", 32(5) *American Sociological Review* 699 (1967). 38

ולכן היא מעוררת תמיד חשש לחוסר הוגנות. זו גם הסיבה שפעילות המשטרה טומנת בחובה סכנה לא מבוטלת. האי-ודאות האינהרנטי לפעילותה משמעו שדברים תמיד עלולים להשתבש. היות והפרת חוק היא פעולה כוחנית, המשטרה נאלצת לעתים להגיב בכוח; היא "האש שנדרשת כדי להילחם באש"<sup>39</sup>. פעולותיה אינן נעימות, אך הן הכרחיות.

כדי למנוע מצב שבו הפעלת הכוח המשטרתית מפרה את העקרונות הליברליים שמצדיקים את סמכותה, על המשטרה לציית למגבלות נורמטיביות ליברליות. המגבלה העיקרית היא הצורך לשמור על זכויות האדם של התושבים: המשטרה נדרשת לבכר את זכויות האדם של האוכלוסייה שבה היא פועלת – גם במחיר פגיעה באפקטיביות של עבודתה.<sup>40</sup> זכויות האדם יוצרות גם חובות פרוצדורליות שעל המשטרה למלא, כמו ההקפדה על כשרות ראיות, הדרישה לציית לסדר הדין הפילי והדאגה לקיומו של הליך הוגן. בנוסף, עליה לוודא כי הכוח שהיא מפעילה הינו בהיקף המינימלי הדרוש כדי להגשים את מטרותיה הלגיטימיות.<sup>41</sup>

חשוב להבין כי מגבלות אלו אינן סייגים חיצוניים לפעולתה של המשטרה; הם נובעים מעקרונות היסוד שמצדיקים מלכתחילה את פעולתה כסוכן המופקד על הפעלת הכוח במדינה ומהתפקיד שלה כמי שאמונה על הגנת האזרחים.

## 2. כישלון המשטרה כגירעון דמוקרטי

ראינו, אם כן, שקיומה של חברה מתוקנת תלוי בקיומו של כוח שיטור לגיטימי ואפקטיבי. בנוסף, עמדנו על כך שקיימים מתחים מובנים בין קיומו של כוח כזה לבין עקרונות הדמוקרטיה הליברלית. כעת נעבור לדיון בהשלכות של כישלון המדינה לספק

39 ביטנר, לעיל בה"ש 35, בעמ' 96.

40 מכאן שהרטוריקה הפופוליסטית שמקדשת "חוק וסדר" ומהללת "שיטור חזק" היא לעתים קרובות ביקורת על האופי הליברלי של המדינה. ב"מדינת משטרה" לא יהיה פשע לכאורה, כי לא נהיה מוגבלים על-ידי עקרונות ליברליים (זה, כמובן, מיוקפק מבחינה עובדתית: מדינות אוטוריטריות נוטות להיות מוכות פשיעה ואלימות). משטרה הפועלת בדמוקרטיה ליברלית, וכמוה גם הציבור הרחב, מוכרחים לקבל את העובדה שלא תהיה אכיפת חוק מקסימלית וכי זהו מחיר שהחברה מוכנה לשלם בעבור הגנה על זכויות הפרט.

41 ביטנר, לעיל בה"ש 35, בעמ' 187. דרישה זו היא מקרה פרטי של עיקרון המידתיות הכללי, שלפיו בדמוקרטיה ליברלית על המדינה לבחור באמצעי שפגיעתו בזכויות הפרט תהיה מינימלית, אך עדיין יוכל לממש את המטרה החברתית הרצויה.

שירותי שיטור – ובכישלון המוסרי המיוחד שנוצר כשגופי שיטור חורגים מהמנדט שניתן להם מהקהילה הפוליטית. הטענה שתוצג כאן היא שמשטרה כושלת יוצרת גירעון משילותי-דמוקרטי, כלומר, מחסור באופן התפקוד המצופה ממדינה דמוקרטית; שמשטרה המפירה את הנורמות הליברליות יוצרת, בנוסף, גם גירעון מוסרי; ושעל המדינה והציבור מוטלת החובה לתקן את הגירעונות הללו.

## א. משטרה כושלת

תפקוד לקוי של המשטרה יכול לבוא לידי ביטוי בשלל דרכים. הצורה המוכרת ביותר נוגעת לשחיתות: מצב שבו המשטרה משתמשת בכוחה שלא בהתאם להסמכה שקיבלה ומטעמים ושיקולים פסולים.<sup>42</sup> תרחיש השחיתות הקלאסי הוא שבו שוטרים מקבלים אתנן מגורם כלשהו על-מנת לבצע את תפקידם באופן פסול – מקבלת שוחד על-ידי שוטר ברחוב כדי שיתעלם מעבירות ועד לשיתוף פעולה מוסדי עמוק עם ארגוני פשיעה. תרחיש נוסף של שחיתות הוא זה המכונה "שחיתות למטרות נאצלות" (noble cause corruption), והוא מתקיים כשהמשטרה מפירה את הכללים הפורמליים החלים עליה כדי לבצע את תפקידה בצורה "יעילה" יותר. כך קורה, למשל, כשהמשטרה משתמשת בכוח מופרז במסגרת חקירות או כשהיא מזייפת ראיות.

המשטרה פגיעה במיוחד לסכנת השחתה בגלל המאפיינים הייחודיים של עבודתה: שיקול הדעת הנרחב שיש לשוטרים בכל הנוגע להפעלת כוח, במיוחד ברחוב; היעדר פיקוח אפקטיבי מצד הדרג הניהולי על שוטרים בסיוור; הנראות הציבורית הנמוכה של פעולות משטרתיות המתבצעות בחללים סגורים, כמו תחנות משטרה; הסולידריות בין שוטרים וקשר השתיקה שנוצר ביניהם; המעמד החברתי הירוד של תפקיד השוטר; והחיכוך התכוף עם גורמים עברייניים שיוצר קשרים בינם לבין שוטרים.<sup>43</sup>

כישלון נפוץ נוסף של המשטרה הוא חוסר יכולת להתמודד כראוי עם פשיעה: כישלון למנוע פשיעה מצד אחד, וכישלון לפענח פשעים שבוצעו ולהביא את העבריינים לדין

42 ראו את ההבחנה בין שבעת סוגי השחיתות אצל: Maurice Punch, "Police Corruption and its Prevention", Vol. 8 *European Journal on Criminal Policy and Research* 301 (2000).

43 Tim Newburn, *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons From the Literature* (1999).

מצד שני. מחקרים אמפיריים מהעשורים האחרונים מלמדים כי גורמי העומק לפשיעה הם לרוב חברתיים וכלכליים, ולכן למטרה יש יכולת מוגבלת בלבד להפחית פשיעה באופן משמעותי.<sup>44</sup> עם זאת, אין ספק כי היעדר שיטור אפקטיבי מוביל להשתוללות של פשיעה, ולכן יש צורך במטרה כדי לייצב רף תחתון של אכיפה.<sup>45</sup> במלים אחרות, פעולות אכיפה לבדן לא יכולות לפתור את בעיית הפשיעה, אבל כשהן נעשות באופן גרוע, המצב מחמיר באופן מיוחד.<sup>46</sup> היבט נוסף של התופעה הוא ההשפעה שיש לכישלון המשטרה על המארג השלטוני-דמוקרטי בכללותו: כשנוצר חוסר אמון בתפקודי הליבה של המדינה, הוא נוטה להתפשט גם לפונקציות אחרות שנמצאות תחת אחריותה.

### בין אם הכישלון המשטרה

נובע משחיתות ובין אם

הוא נובע מחוסר יכולת

להתמודד עם פשיעה,

התוצאה זהה: הפרת החוזה

הבסיסי בין המדינה

לבין אזרחיה

כך או אחרת, בין אם הכישלון המשטרה נובע משחיתות ובין אם הוא נובע מחוסר יכולת להתמודד עם פשיעה, התוצאה זהה: הפרת החוזה הבסיסי בין המדינה לבין אזרחיה.<sup>47</sup> זאת מאחר שאכיפת החוק ושמירה על הסדר הציבורי נמצאים בליבת האחריות של המדינה הדמוקרטית כלפי אזרחיה.

כפי שראינו, את המונפול על הכוח שניתן למדינה אפשר להצדיק רק כל עוד היא פועלת להבטחת שלומם של תושביה: הפרט מותר על יכולתו להשתמש באמצעים אלימים כדי להשיג את מטרותיו ומקבל על עצמו את החובה לציית לחוק ולסוכנים המדינתיים שאמונים על אכיפתו; במקביל, הסוכנים המדינתיים נוטלים על עצמם חובת נאמנות מיוחדת לקהילה הפוליטית ולפרטים המרכיבים אותה. סוכנים אלה מקבלים סמכות נורמטיבית מיוחדת לקבוע עבור הפרטים כיצד עליהם לנהוג, אך הסמכות הזו

44 ראו על כך את הסקירה המקיפה אצל: ריינר ואח', לעיל בה"ש 14, בעמ' 18-110.

45 דוגמה היסטורית לכך ניתן למצוא במצב ששרר במדינות אירופה ששוחררו מהכיבוש הנאצי וכל מוסדותיהן הפנימיים קרסו. ראו: F.E. Louwage, "Delinquency in Europe After World War II", 42(1) *The Journal of Criminal Law and Criminology* 53 (1951).

46 J. P. Domínguez, I.M. García Sánchez & L. Rodríguez Domínguez, "Relationship Between Police Efficiency and Crime Rate: A Worldwide Approach", 39 *European Journal of Law and Economics* 203 (2015).

47 זו הפרה שהיא חמורה מבחינה איכותית, גם אם לא בהכרח מבחינה כמותית. כישלון לספק שירותי בריאות ראויים לאזרחים עלול להיות חריף יותר מכישלון מסוים בהבטחת סדר ציבורי. ואולם, מבחינה איכותית, הכישלון בהבטחת הסדר הציבורי נוגע לשיורש הלגיטימציה של המדינה, ולכן מהווה בעיה נורמטיבית חמורה יותר.

יכולה להיחשב לגיטימית אך ורק אם הם פועלים לטובת הציבור באופן שוויוני.<sup>48</sup> בנוסף, אסור להם להפעיל סמכות זו באופן שייטיב עם מצבם האישי ויקנה להם הטבות שלא היו זכאים להן אחרת.<sup>49</sup>

לסיכום, כישלון המשטרה לתפקד, גם כשלא מתלווה לו מימד של אלימות פוליטית, יוצר גירעון דמוקרטי חמור. זאת מאחר שהחוק הפלילי – תוצר של ההליך הדמוקרטי – אינו נאכף ומכיוון שהמדינה כושלת בעמידה באותן משימות בסיסיות שעבורן קיבלה מלכתחילה את המונופול על הכוח.

## ב. משטרה פוליטית

במסורת הליברלית, קיומם של הסדרים פוליטיים בלתי-הוגנים ופגיעה בזכויות אדם נחשבים כמצבים שיוצרים אי-צדק פוליטי בהתנהלות המדינה.<sup>50</sup> ואכן, הפילוסופיה הפוליטית הליברלית הקדישה לאורך השנים את עיקר תשומת לבה לשאלה כיצד נראים מוסדותיה של המדינה הצודקת. הפילוסוף הישראלי אבישי מרגלית טוען כי על המדינה מוטלת חובה נוספת: לא רק להבטיח את צדקת מוסדותיה אלא גם את הקיום של "חברה הגונה".<sup>51</sup> לפי תפיסתו של מרגלית, החובה היסודית של המדינה היא לנהוג באזרחיה באופן הגון ולהימנע מלהשפיל את הפרט. השקפה זו רלוונטית לעניינו, מאחר שפוליטיזציה של המשטרה והפעלת כוח על-ידי משטרה פוליטית – בנוסף לשלל הנזקים שהן גורמות – מהוות מקרה מיוחד של השפלה פוליטית ועוולה מוסרית.<sup>52</sup>

48 ראו לדוגמה: Joseph Raz, *The Morality of Freedom* 5 (1986) ("The only interest a government is entitled to pursue is that of its subjects").

49 מכאן הבעייתיות הרבה בכך שמוסדות ציבוריים מתנהלים באופן מושחת. נייר זה לא עוסק בשחיתות משטרתית אלא בראש ובראשונה בחוסר היעילות של משטרת ישראל ובפוליטיזציה שעברה.

50 בעבר הייתה נטייה לראות בשיטור כרכיב משני בתיאוריה פוליטית של צדק, אך כיום גוברת ההכרה בכך שגופי שיטור הם מהמוסדות העיקריים של המדינה ועל-כן מצריכים התייחסות אנליטית מדוקדקת יותר. ראו: Jake Monaghan, "Idealization and Ideal Policing", Vol. 22 No. 9 *Philosophers' Imprint* (2022).

51 אבישי מרגלית **החברה הגונה** (תרגום: גיא הרלינג, 2016).

52 לדוגמה, לפי מחקרים עדכניים, אגרסיביות מצד המשטרה אף מובילה לנזקים בריאותיים. ראו: Amanda Geller et al, "Aggressive Policing and the Mental Health of Young Urban Men", 104(12) *American Journal of Public Health* 2121 (2014).

כפי שנטען לעיל, סוכנים ממשלתיים פועלים כנאמנים מטעם הציבור: הם מפעילים סמכויות מכוח הרשאה נורמטיבית שמוענקת להם על-ידי הציבור – לטובת הציבור. למעשה, המשטרה ראויה להיחשב אפוטרופוס מיוחד מבין כל סוכני הממשל, משום שהיא היחידה שמקבלת הרשאה להפעיל כוח כלפי הציבור. מכאן נובע שיש לה גם חובת נאמנות מוגברת כלפי הציבור, הן בשל הסמכות יוצאת הדופן המוקנית לה והן בגלל שניצול לרעה של סמכות זו עלול להיות מסוכן במיוחד עבור הפרט. אי-לכך, פוליטיזציה של הכוח המשטרתי מהווה הפרה חמורה במיוחד של חובת הנאמנות לציבור.

במובן שטחי, הטענה שהמשטרה היא גוף פוליטי היא טענה בנאלית. החוק תמי פוליטי, מפני שהוא תוצר של מוסדות והסדרים פוליטיים. גם אכיפתו היא פוליטית, מפני שחלוקת המשאבים לביצועה נקבעת לפי שיקולים פוליטיים, והשוטרים עצמם מחזיקים בעמדות פוליטיות שמחלחלות, מן הסתם, לשיקול דעתם. אבל כשמדברים על פוליטיזציה של המשטרה, אין הכוונה לעצם העובדה שפוליטיקה מחלחלת לפעולות המשטרה, אלא לכך שוויכוח פוליטי, מפלגתי ומחנאי מוצא ביטוי ישיר בעבודתה.<sup>53</sup>

במובן הרלוונטי, פוליטיזציה של המשטרה משמעה התנערות מחובת הנאמנות לציבור באופן נטול פניות. במצב של פוליטיזציה, שליטה מפלגתית או מחנאית בפעולות המשטרה מעוררת חשד להעדפת עמדה פוליטית או חברתית אחת על פני אחרת. כדי לעמוד בחובותיה כלפי הציבור, על המשטרה להיות עיוורת להבחנה בין מחנות פוליטיים, כשם שעליה להיות עיוורת להבחנה בין כל התארגנות חוקית אחת לשנייה.<sup>54</sup> משטרה שחורגת מהניטרליות המצופה ממנה ופועלת על סמך שיקולים זרים יוצרת מקרה מיוחד של השפלה פוליטית. השפלה זו יוצרת תחושה של ניכור עצמי. זאת משום שהכוח שמופעל על-ידי המשטרה כלפי הפרט יוצא מן הפרט ומופנה כלפיו: האזרחים, שהדאגה לטובתם נמצאת בבסיס הגליטימיות של המשטרה, מוצאים את עצמם בתור קורבנותיה.<sup>55</sup>

---

R. Reiner and D. O'Connor, "Politics and Policing: The Terrible Twins", in *Police Leadership: Rising to the Top 42* (J. Fleming ed., 2015).

54 העובדה שמצופה מהמשטרה להנהוג בניטרליות אין משמעה כי זוהי הציפייה גם מכל שאר הארגונים המדינתיים.

55 יש כאן דמיון מעניין לטיעון נגד עינויים, שלפיו עינויים הם רע מוסרי מיוחד מכיון שהם גורמים לגופו של אדם לבגוד בו. ראו: D. Sussman, "What's Wrong with Torture?" Vol. 31 Iss. 1 *Philosophy & Public Affairs* 1 (2005).



כשהמשטרה פועלת כזרוע של גוף פוליטי, נוצרת תחושה מיוחדת של השפלה מסיבה נוספת והיא שפעולת אכיפת החוק הופכת להיות מבוצעת על-ידי יריביו הפוליטיים של מושא האכיפה. כשהחוק נאכף על-ידי יריבך הפוליטיים, הוא מאבד את הלגיטימציה

האוניברסלית שלו ככזה שנובע מכלל חברי הקהילה הפוליטית. כתוצאה מכך, האמון במוסד ובנורמות שהוא אוכף מתרופף. דבר נוסף שקורה כשיריבך הפוליטיים משתמשים בגוף ציבורי כדי לפעול נגדך, הוא שהם מוציאים אותך מגדר הקהילה הפוליטית. למעשה, הם מחלקים את ציבור האזרחים לשני מחנות: "בעלי הבית" מצד אחד (נאמני השלטון) ו"הזרים בארצם" מהצד השני (מתנגדי השלטון). בעשותם כן, הם הופכים את המדינה עצמה לסוכן זר בעיני חלק מהאזרחים.

פוליטיזציה של המשטרה  
מחלקת את ציבור האזרחים  
לשני מחנות: "בעלי הבית"  
מצד אחד (נאמני השלטון)  
ו"הזרים בארצם" מצד שני  
(מתנגדי השלטון)

במצב תקין במדינה דמוקרטית, כשהמשטרה אוכפת את החוק ומפעילה כוח כלפי האזרח, היא לא פוגעת בהיותו סובייקט פוליטי; כשהיא עושה זאת באופן משפיל – על סמך מניעים פוליטיים – היא הופכת אותו באחת לאובייקט. התחושה של הפיכה לאובייקט היא תחושה מיוחדת של זרות, והיא עולה, בין היתר, מהדיווחים של אזרחים רבים שסבלו מאלומות משטרתיות בהפגנות נגד ההפיכה המשטרית. תחושת זרות דומה, ואף חריפה מזו, חוות קהילות שונות בחברה הישראלית שהמשטרה פועלת נגדן ולא בשמן כבר שנים – ובראשן הציבור הערבי וקהילת יוצאי אתיופיה. אזרחים שחווים את תחושת הזרות הזו לא תופסים את המדינה כמי ששייכת גם להם ושפועלת בשמם ולטובתם; הם חשים כמי שזוכים ליחס של אויב חיצוני. הדבר נכון שבעתיים כשהרטוריקה של הפוליטיקאים שמששים בהם את המשטרה מעודדת את תחושת הזרות ומאשימה אותם גלויות בכך שהם פועלים למען אינטרסים זרים.

כאמור, ההבדל בין משטרה לגנגסטר טמון בסמכות הנורמטיבית שיש למשטרה להפעיל כוח כלפי אזרחים. סמכות לגיטימית זו היא שמבדילה בין הפעלת אלימות לבין הפעלת כוח. להפעלת כוח יש הצדקה נורמטיבית – גם כלפי האזרח המפר את החוק. מכאן שהמושג "אלימות משטרתית" מקבל משמעות מיוחדת כשהוא מתבצע על-ידי משטרה פוליטית. מימד ההשפלה משחק כאן תפקיד חשוב, מאחר שהפעלת האלימות מצד המשטרה מתחזה להפעלת כוח לגיטימית. בפועל, האלימות שמפעילה משטרה פוליטית איננה רק שימוש לרעה בכוח (הפעלת כוח ללא סיבה מוצדקת) אלא גם שימוש לרעה

בכוח המוענק בסמכות (הפעלת כוח תוך הפרה של בסיס הלגיטימציה להפעלתו). בשל כך היא צובעת במעשיה לא רק את המשטרה אלא את המדינה כולה: השוטר, אחרי הכל, אינו אדם פרטי אלא סוכן של המדינה הנהנה מהרשאה יוצאת דופן להפעיל כוח בשמה ומטעמה. אלימות משטרתית של משטרה פוליטית היא רדיפה, ומשטרה פוליטית היא מוסד בלתי-לגיטימי.

מכיוון שמשטרת ישראל

מתאפיינת גם בביצועים

כושלים וגם בפוליטיזציה,

קיים בסיס איתן לטענה

שיש לבצע בה רפורמה

מבנית יסודית

לסיכום, כשמשטרה פועלת בצורה כושלת, נוצר גירעון משילותי-דמוקרטי מיוחד שנוגע להפרת ההסכם היסודי שבין המדינה לבין אזרחיה. כשמשטרה עוברת פוליטיזציה, היא יוצרת בקרב אזרחי המדינה תחושה צורבת של השפלה ופוגעת בהגינותה הבסיסית של החברה. מכיוון שמשטרת ישראל סובלת משני הפגמים המהותיים הללו – ביצועים כושלים ופוליטיזציה – קיים בסיס איתן לטענה שיש לבצע בה רפורמה מבנית עמוקה ויסודית.

## פרק שני: המשבר הנוכחי ושורשיו ההיסטוריים

### 1. מדוע יש צורך ברפורמה?

כפי שראינו, לשאלה זו שתי תשובות עיקריות. הראשונה היא שמשטרת ישראל כושלת בתפקידה הבסיסי ביותר כמי שאמונה על אכיפת החוק, ועל-כן יוצרת גירעון משילותי-דמוקרטי במדינת ישראל. השנייה היא שבשנים האחרונות, וביתר שאת מאז מינויו של בן גביר לשר לביטחון לאומי, המשטרה עברה תהליך של פוליטיזציה, שהולך ומקרבת את היום שבו ניתן יהיה להכריז עליה כעל גוף בלתי-לגיטימי במדינה דמוקרטית.

#### א. הכישלון התפקודי

בשנים האחרונות גוברת בישראל התחושה שהפשיעה בעלייה ושהמשטרה אינה מגיבה למגמה המדאיגה באופן אפקטיבי. ההסתמכות על אינטואיציות היא פרקטיקה בעייתית, מאחר שלציבור יש פעמים רבות תפיסה מוטעית של היקף הפשיעה. כך, למשל, אזרחים רבים בארצות הברית מאמינים כי הפשיעה נמצאת בעלייה ברמה הפדרלית, כשבכפועל ההיקף שלה הולך ומצטמצם באופן עקבי כבר עשורים.<sup>56</sup> עם זאת, אינטואיציות יכולות להיות נקודת התחלה טובה לדיון, מאחר שפעמים רבות הן מתבססות על ניסיונו האישי של האדם מול מערכת אכיפת החוק. ואכן, ישראלים רבים מדווחים על חוסר עניין הולך וגובר מצד המשטרה בכל הנוגע לטיפול בפשיעה "פשוטה", שאינה כוללת פגיעה פיזית בבני אדם.<sup>57</sup>

ומה לגבי הנתונים? בחינה כמותית של האפקטיביות של גופי שיטור ידועה כמשימה מורכבת.<sup>58</sup> ההתבססות הקלאסית על שיעור סגירת תיקים (clear-up rates) הוכחה

John Gramlich, *What the Data Says About Crime in the U.S.*, Pew Research Center (Apr. 24, 2024), <https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/04/24/what-the-data-says-about-crime-in-the-us>. 56

ראו קקוריז את הסיפור על התנהלות המשטרה אצל: חיים לוינסון "משטרת ישראל היא ארגון כושל הרבה לפני בן גביר. זה העתיד שמחכה למדינה כולה" הארץ 3.7.2024. 57

Robert Reiner, "Process or Product? Problems of Assessing Individual Police Performance", in *How to Recognize Good Policing* 55 (J-P Brodeur ed., 1998). 58

במהלך השנים כבעייתית ביותר. זאת משתי סיבות: הראשונה היא שרק מיעוט מהתיקים שנפתחים במשטרה מתאימים לתבנית של תלונה-חקירה-פתרון-כתב אישום; השנייה היא שבמהלך השנים נוצרו עוד ועוד עילות חדשות לסגירת תיקים, והעמימות שמאפיינת את חלקן מקשה על הערכת מצב הפשיעה.<sup>59</sup>

### בישראל, כל תיק חקירה

#### אמור להוביל לפתיחת

#### חקירה. בפועל, תיקים

#### רבים מאוד נסגרים בלי

#### שהתבצעה כל פעולת

#### חקור בעניינם

בישראל, כל תיק חקירה שנפתח אמור להוביל לפתיחת חקירה, שבסיומה מתקבלת ההחלטה אם להעמיד לדין את החשוד או לא.<sup>60</sup> בפועל, תיקים רבים מאוד נסגרים בלי שהתבצעה כל פעולת חקור בעניינם.<sup>61</sup> העילות שבגינן משטרת ישראל סוגרת

תיקי חקירה הן רבות ומגוונות: היעדר אשמה, העברין לא נודע, חוסר ראיות מספיקות, חוסר עניין לציבור, מות החשוד, קטינות, התיישנות, אי-שפיות הדעת של החשוד או קיומה של רשות מוסמכת אחרת לניהול החקירה.<sup>62</sup> הניסיון מלמד כי המשטרה מרבה לסגור תיקים על סמך העילות האלה – שרבות מהן מצריכות חקירה, ולו מינימלית – לבצע שום חקירה.

נוסף על כך, מדי שנה המשטרה סוגרת אלפי תיקים שנפתחו בעקבות תלונות של אזרחים. רבים מהתיקים הללו נסגרים בלי שבוצעה שום חקירה בעניינם – ועל סמך שיקול דעתו של קצין חוקר שמחליט כי לא קיים מספיק "עניין ציבורי" כדי להשקיע בהם זמן ומאמץ. חשוב לציין כי אין מדובר בתיקים שנפתחים על עבירות זניחות אלא גם על עבירות חבלה, תרמית ואימים.<sup>63</sup> העילה "חוסר עניין לציבור" – שמשמשת את משטרת ישראל לעתים תכופות – מתאפיינת בעמימות רבה שמותירה למשטרה שיקול דעת נרחב מדי. עמימות זו מאפשרת למשטרה להחיל את העילה על מגוון רחב מאוד של תיקים, ללא סטנדרטיזציה ושקיפות מספקות, ומקשה על היכולת של האזרחים להבין מהו היקף הפשיעה הלאומי ועד כמה אפקטיבית עבודת המשטרה.

59 ראו אצל ריינר ואח', לעיל בה"ש 14, בעמ' 18-113 (והמובאות שם).

60 סעיף 62(א) לחוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב-1982. יש לציין שעם הופעת מוסד ההסדר המותנה, נוצרה עוד אפשרות ביניים שבין העמדה לדין לסגירת התיק.

61 שם, בסעיף 63(א).

62 פקודת המטה הארצי 14.01.50 "סמכות התובע המשטרתי לסגור תיק חקירה" (19.6.2011).

63 אלון חכמון "המשטרה סוגרת אלפי תלונות מבלי לחקור אותן" מעריב 20.2.2020.

בנוסף, בתיקים רבים המשטרה כלל אינה טורחת לגלות את זהות העבריין, מה שמוביל לסגירתם. עובדה זו פוגעת אף היא ביכולת לאמוד את היקף הפשיעה.

נתוני הפשיעה הרשמיים של המשטרה לא מפזרים את הערפל, אך אין ספק כי גם מהם עולה תמונה עגומה (ראו טבלה בעמוד הבא). ניתוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שבחן את השנים 2017-2021, מראה כי כבר בסוף העשור הקודם חלה עלייה דרמטית בהיקף הפשיעה. כך, לדוגמה, במהלך התקופה האמורה מספר עבירות המין זינק בכמעט 19% ומספר העבירות נגד חיי אדם – בכמעט 46%.<sup>64</sup>

באשר לשלוש השנים האחרונות, השנתון הסטטיסטי של המשטרה משנת 2021 מציין עלייה של 6.5% בכמות תיקי החקירה משנת 2020 (305,006 תיקים בשנת 2021), כשרק ב-14.4% מתוכם הוגש כתב אישום (ירידה ביחס לשנת 2020). אמנם תועדה ירידה בכמות עבירות הרכוש והמוסר, שאת חלקה ניתן לייחס לשינוי המדיניות בתחום הקנאביס, אך בשורה של סוגי עבירות חמורות חלה עלייה: 0.5% בתיקים על איומים, 4.6% בתיקים על אלימות גופנית, 3.2% בתיקים על תקיפה, 5.5% בתיקים על שוד, 2.9% בתיקים על סחיטה ו-15.3% בתיקים על עבירות אמל"ח.<sup>65</sup>

השנתון הסטטיסטי משנת 2022 מצביע על יציבות במספר תיקי החקירה שנפתחו ועל ירידה קלה בכמות כתבי האישום שהוגשו. בשורה של סוגי עבירות נרשמה עלייה נוספת בהשוואה לשנה הקודמת: 0.7% באיומים, 2.3% באלימות גופנית, 2.1% בתקיפה, 19.3% בעבירות רכוש ו-5% בעבירות אמל"ח.<sup>66</sup> את נתוני שנת 2023 המשטרה ניאותה לפרסם רק לאחר שהוגשו אליה פניות מכוח חוק חופש המידע. נתונים אלה מציינים תמונה עגומה עוד יותר של עלייה חדה בשורה של סוגי עבירות:<sup>67</sup> 18% בעבירות סדר ציבורי,<sup>68</sup> 10% בעבירות כלפי רכוש, 5% בעבירות נגד גוף, 9% בעבירות מרמה ו-53% בעבירות נגד אדם. זאת במקביל לירידה של 16% בעבירות מוסר, שקשורה בחלקה להקלה במדיניות הענישה כלפי צרכני סמים.

64 רוני הרשקוביץ ורמי שוורץ לקט נתונים על פשיעה בישראל (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2023).

65 משטרת ישראל השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2021 (2022).

66 משטרת ישראל השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2022 (2024).

67 נינה פוקס וסער הס "ההסתרה המשטרתית, והזינוק בפשיעה בממשלת נתניה-בן גביר" ynet 9.7.2024.

68 "עבירות סדר ציבורי" היא כותרת מטעה, מאחר שהיא כוללת גם קטטות ואיומים.

נתוני המשטרה מלמדים, אם כן, על עלייה דרמטית רב-שנתית בהיקף הפשיעה בארץ. אבל יש יסוד סביר להניח כי המצב חמור עוד יותר. בדצמבר 2021 שודר בערוץ 13 תחקיר שבו נחשפה תופעה של זיוף נתוני פשיעה שיטתי בידי שוטרים, אשר נעשתה בהוראת הקצינים הממונים עליהם. לתחקיר התראיינו שוטרים רבים שביקשו להישאר בעילום שם. הללו חשפו כי נתוני המשטרה המצביעים על ירידה עקבית בעבירות רכוש, לדוגמה, מקורם בהחלטה מודעת של קציני משטרה לעוות נתונים הקשורים באירועים מסוג זה למטרות יחצניות. מן התחקיר עולה כי השיטה המרכזית ששימשה את השוטרים היא סיווג תיקים מסוג מסוים תחת קטגוריה שאינה תואמת את סוג העבירה.<sup>69</sup>

### שינוי בהיקף הפשיעה לפי סוג עבירה, 2017–2023

שינוי ב-5 שנים האחרונות	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	סיווג עבירה
↑ 25.1%	143,210	120,816	127,172	121,545	114,466	119,061	119,018	סדר ציבורי
↑ 14.7%	140,020	127,228	117,764	108,005	122,044	129,250	138,323	רכוש
↑ 10.4%	62,915	59,935	58,905	56,787	56,978	58,593	58,003	גוף
↑ 10%	17,805	16,342	15,557	15,581	16,187	15,616	14,946	מרמה
↑ 51%	16,826	14,277	14,194	10,274	11,139	12,085	13,800	ביטחון
↓ -45.5%	16,024	18,988	25,655	26,465	29,410	37,744	36,289	מוסר
↑ 18.5%	6,841	6,846	6,836	5,777	5,771	5,971	5,943	מין
↑ 224.7%	1,614	1,054	1,000	872	718	735	763	חיי אדם

מקור: השנתונים הסטטיסטיים לשנים 2017–2023

<sup>69</sup> בסדרת התחקירים "השומר במסכה", שהוכנה על-ידי העיתונאי בר שם-אור ושודרה בתוכנית "הצינור"

ברשת 13 מדצמבר 2021 ועד ינואר 2022.

נתונים שקשה לזייף הם נתוני רצח. ואכן, שנת 2023 נודעה כאחת השנים הקשות בתולדות ישראל מבחינת מספר מקרי הרצח שהתרחשו במהלכה. הפשיעה המשתוללת בחברה הערבית הובילה לעלייה של 124 מקרי רצח ביחס לשנת 2022 (מ-109 ל-233). גם בחברה היהודית מספר מקרי הרצח כמעט הוכפל (מ-38 ל-66). לפי מחקר של מרכז טאוב מ-2024, מאז 2018 זינק מספר מקרי הרצח בחברה הערבית כמעט פי שלושה. ב-2011 מספר מקרי הרצח בחברה היהודית ובחברה הערבית היו זהים, אבל מאז, למרות הידרדרות המצב בשתי החברות גם יחד, נפתח פער ניכר לרעת החברה הערבית.<sup>70</sup>

ראיה נסיבתית נוספת להיקף העלייה בפשע ניתן למצוא בענף ביטוח הרכב. חברות הביטוח נאלצות להתאים את תעריפי הביטוח שהן גובות בהתאם לתכיפות גניבות הרכב במדינה. לכן זה נוטה לשקף באופן מדויק את היקף הגניבות. ואכן, חברות הביטוח העלו ב-2024 את התעריף ב-64% – ואפילו יותר במקרה של דגמים המועדים במיוחד לגניבה. זאת במטרה להתמודד עם העלייה הדרמטית בגניבות רכב בשנים האחרונות. בענף מעריכים כי מדי לילה נגנבים בארץ כ-50 כלי-רכב.<sup>71</sup>

אם כן, לתחושה האינטואיטיבית בדבר הזינוק בהיקף הפשיעה ניתן למצוא אישוש אמפירי ממגוון מקורות. מעבר לכך, על-פי נתונים מרכז המידע של הכנסת, האמון הציבורי ביכולות המשטרה נמוך כל-כך שאזרחים רבים כלל לא טורחים לדווח על עבירות שהתבצעו נגדם. ב-2021, למשל, כ-34% בלבד מהישראלים שחוו אלימות או איום באלימות דיווחו על כך למשטרה.<sup>72</sup> כאמור, לפי סקר הביטחון האישי של הלמ"ס לשנת 2024, רק רבע מהישראלים הצהירו כי דיווחו למשטרה על עבירה שממנה נפגעו (ראו תרשים בעמוד הבא).<sup>73</sup>

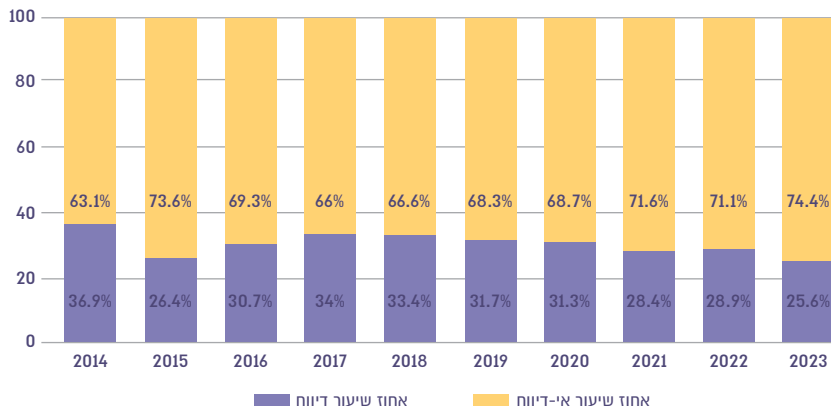
70 אלכס וינרב, אבי וייס, לביב שאמי, וניר קידר, שיעור מקרי רצח בישראל: מגמות עכשוויות והשוואה בינלאומית (מרכז טאוב, 2024).

71 רועי ויינברגר "עליה של 64% במחירי הביטוח: זה הרכב הנגנב ביותר מתחילת המלחמה" גלובס 19.5.2024.

72 רוני הרשקוביץ ורמי שוורץ לקט נתונים על פשיעה בישראל (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2023).

73 לנתונים אלו ונתונים מטרידים אחרים המצביעים על עלייה בפשיעה וירידה בתחושת הביטחון האישי, ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עשור לסקר ביטחון אישי – ממצאים רב-שנתיים (2014-2023) (2024).

## שיעור הדיווח על עבירות פרט (גניבה, אלימות, אימים באלימות והטרדה מינית), 2014–2023



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עשור לסקר ביטחון אישי – ממצאים רב-שנתיים (2014–2023)

לסיכום, ישראל סובלת מבעיה של פשיעה גוברת ומשטרה כושלת. בעיה זו באה לידי ביטוי גם באמון הציבורי הנמוך במשטרה וביכולתה להעניק מזור לאזרחים. למעשה, במצב שנוצר, אכיפת החוק הפלילי – שנועדה להגן על התושבים – הפכה למשאב במחסור.<sup>74</sup> וכפי שקורה פעמים רבות כשמשאב מסוים נמצא במחסור, מי שחשים אותו על בשרם בצורה הקשה ביותר הם הפגיעים ביותר. כפי שנטען בפרק הקודם, מצב זה יוצר גירעון דמוקרטי חמור ומהווה הפרה של חובה בסיסית של המדינה כלפי אזרחיה. יתרה מכך, העובדה שהיעדר האכיפה מורגש במיוחד בקרב הציבור הערבי הופך את בעיית הגירעון הדמוקרטי גם לבעיה של אפליה פסולה. נראה שדי במצב העגום הנוכחי כדי להצדיק רפורמה מקיפה במשטרה. אבל אם לא די בכך, משימה זו זוכה למשנה חשיבות עקב התפתחות מדאיגה אף יותר: הפוליטיזציה של הפעלת הכוח המשטרתית, שבגללה קשה לדמיין רפורמה משטרתית שלא עוסקת במבנה המשטרה.

74 כפי שהובהר לעיל, המשטרה בעצמה לא יכולה לפתור את הפשיעה שנובעת מגורמי רקע חברתיים וכלכליים, אך היא יכולה למתן את העלייה בפשיעה. יחד עם זאת, יש להדגיש שהנתונים מדגימים שהבעיה הגדולה ביותר היא שהציבור למעשה הרים ידיים ביחס ליכולת של המשטרה להתמודד עם פשיעה. כמו כן, יש להבהיר שהמשטרה היא צד אחד בלבד של המשוואה הזו ובנושא זה יש אחריות גם לגופים אחרים כמו הפרקליטות ובתי המשפט.



## ב. הפוליטיזציה של המשטרה

עם כניסתו של איתמר בן גביר לתפקיד, הזהיר המפכ"ל לשעבר משה קראדי כי "הפוליטיזציה של המשטרה תביא לקריסתה. כך נאבד את הדמוקרטיה"<sup>75</sup>. בשנתיים שחלפו מאז, נבואת הזעם של קראדי התגשמה בצורה מבהילה. כיום משטרת ישראל מתוארת לעתים קרובות בתור המוסד היחיד במדינה שנפל במהלך ההפיכה המשטרית:

את מה שיריב לויין נכשל לעשות בבית המשפט העליון, הצליח בן גביר לעשות במשטרה. משטרת ישראל הפכה תחת הנהגתו למשטרה פוליטית – כלומר, משטרה ששיקולים פוליטיים-מפלגתיים מקבלים בה בכורה על פני שיקולים של אכיפת החוק ושמירה על הסדר הציבורי. המוטיבציה מאחורי המהלך של בן גביר ושותפיו בימין ברורה: המשטרה היא השריר שהמדינה מפעילה על-מנת לאכוף את

כשהמשלה שולטת  
באכיפת החוק היא יכולה  
להשתמש בה לצרכיה:  
שלטון החוק הופך לשלטון  
באמצעות החוק

החוק, ושליטה פוליטית במשטרה פירושה שליטה באכיפת החוק. לרשות השופטת אין, כידוע, לא חרב ולא ארנק. כלומר, אין לה יכולת לאכוף את החוק בעצמה. ללא משטרה עצמאית, שלטון החוק – אחד התנאים הבסיסיים לקיומה של דמוקרטיה ליברלית – פשוט לא יכול להתקיים. חמור מכך, כשהמשלה שולטת באכיפת החוק היא יכולה להשתמש בה לצרכיה: שלטון החוק הופך לשלטון באמצעות החוק.

מאז השבעת "ממשלת הימין על מלא", המשטרה על כל דרגיה – מדרגי השטח ועד הדרגים הבכירים ביותר – פועלת באופן מעורר דאגה. בסקר שפורסם בחדשות 12 ביוני 2024 השיבו 51% מהנדגמים כי המשטרה בתקופת בן גביר פועלת בעיקר ממניעים פוליטיים, לעומת 29% בלבד שהשיבו כי היא פועלת ממניעים ענייניים. תפיסה זו מתבטאת גם בחוסר האמון הגובר במשטרה. סקר של "המכון למחקרי ביטחון לאומי" מאוגוסט 2024 העלה כי 29% בלבד מהציבור רוחשים למשטרה אמון "במידה רבה" או "במידה די רבה" – צניחה תלולה של 36% מתחילת מלחמת "חרבות ברזל"<sup>76</sup>.

75 עמיר קורץ "הפוליטיזציה של המשטרה תביא לקריסתה. כך נאבד את הדמוקרטיה" **כלכליסט** 15.12.2022.  
 76 מורן דיטש ואח' "ממצאי סקר 'חרבות ברזל' – אוגוסט 2024" **המכון למחקרי ביטחון לאומי** (18.8.2024).

משטרת ישראל מצויה בעיצומו של משבר לגיטימציה חריף, ולגיטימיות ציבורית היא, כידוע, מעמודי התווך של כל מוסד ציבורי הפועל בחברה דמוקרטית.

במה באה לידי ביטוי הפוליטיזציה של המשטרה? נדבך אחד הוא הדיכוי האלים של הפגנות, לרבות שימוש בלתי-תקין בסמכויות המעצר של אזרחים,<sup>77</sup> איום על פעילי מחאה,<sup>78</sup> שימוש בסמכויות חיפוש באופן אגרסיבי<sup>79</sup> ורגולציה של שלטים שמונפים בהפגנות.<sup>80</sup> נדבך שני, מטריד אף יותר, הוא היעדר אכיפה כלפי אנשי ימין שמפרים את החוק, ובפרט נערי גבעות וטרוריסטים יהודים בגדה המערבית. אותו עיקרון של אי-אכיפה תקף גם לגבי פרויקטים פוליטיים אחרים שהימין הדתי מושקע בהם. כך, לדוגמה, בחודשים האחרונים, בהוראת בן גביר, המשטרה הפסיקה לאכוף את ההגבלה על תפילות יהודים בהר הבית. זוהי דוגמה חמורה ביותר של פוליטיזציה: המשטרה פועלת, למעשה, על-פי הוראה פוליטית שניתנה לה בחוסר סמכות. במצב כזה, אפילו מראית העין של שלטון החוק אינה קיימת עוד.

המסר שבן גביר מעביר  
לשוטרים ברור: אתם  
תהיו אלימים כלפי יריביי  
בשמאל או כלפי ערבים,  
ואני אגבה אתכם

סלחנות דומה הופגנה כלפי פעילי הימין שחסמו באופן שיטתי את משאיות הסיוע ההומניטרי לעזה והשחיתו את תכולתן, ואפילו כלפי הפורעים שפרצו באלימות למחנות שדה תימן ובית ליד.<sup>81</sup>

בן גביר מנסה לקנות את לבם של השוטרים באמצעות הגיבוי שהוא מעניק להם לנהוג באלימות. השר לביטחון לאומי מלווה באופן מתוקשר שוטרים לחקירות במח"ש ומצהיר כי הוא תומך בהם. האמור הוא, חשוב

77 המשטרה מרבה לספוג ביקורת עזה משופטי מעצרים שמסרבים להאריך את מעצרו של מפגינים ופעילי מחאה ומעירים כי הפרשנות של המשטרה לדיני המעצרים שגויה. המשטרה מתמידה במדיניותה בכל זאת. ראו לדוגמה: בר פלג "17 העצורים בהפגנות נגד הממשלה שוחררו. שופט למשטרה: 'צריך להפעיל שיקול דעת'" **הארץ** 10.3.2024.

78 ניר חסון "שוטרים עצרו פעיל מחאה נגד הממשלה בביתו שלושה שבועות לאחר ההפגנה" **הארץ** 2.8.2024.

79 בר פלג "שנה אחרי שאילון בער ב'ליל גלנט', חופש המחאה בישראל נסוג לאחור" **הארץ** 26.3.2024.

80 יהושע (ג'וש) בריינר "יועמ"ש המשטרה: לשוטרים אסור להחרים שלטים בהפגנות, גם אם הם ביקורתיים" **הארץ** 20.6.2024.

81 למעשה, התגלה כי מזכירו הביטחוני של בן גביר, תנ"צ משה פינצ'ו, הנחה קציני משטרה להימנע מהפעלת כוח כלפי מוחים מהימין (ראו: יהושע (ג'וש) בריינר ובר פלג "מזכירו של בן גביר הנחה קצינים במשטרה שלא להפעיל כוח בזמן ההתפרעויות בבית ליד" **הארץ** 8.9.2024). פינצ'ו קודם מאז לדרגת ניצב על-ידי בן גביר.

להדגיש, בשוטרים שחרגו באופן קיצוני מהנהלים – ולעתים אף ביצעו מה שעולה לכדי עבירות פליליות.<sup>82</sup> המסר ברור: אתם תהיו אלימים כלפי יריביי בשמאל או כלפי ערבים, ואני אגבה אתכם. בן גביר משתמש בתמיכה פומבית זו על-מנת לבסס בקרב השוטרים והציבור כאחד את ההבחנה החדשה בין מי שזכאים להגנת החוק לבין "האויבים מבית". כשהתפרסם תיעוד מהלולת מירון – שהתנהלה ללא רישיון ובניגוד להוראות הצבא – ובו נראים שוטרי מג"ב מטיחים גבר חרדי לרצפה, בן גביר דרש באופן אישי ממפקד מג"ב להשעותם.<sup>83</sup>

התוצאה מבהילה. בצמרת המשטרה, קצינים בכירים נוהגים בחנופה מופגנת כלפי השר הממונה ומנסים לרצותו – בין היתר, על-ידי נקיטת פעולות בלתי-חוקיות תוך שימוש בסמכויות שלא בהתאם לדין ולנהלים. בו-בזמן, בדרגי השטח מסירים כל עול ונוהגים באגרסיביות כלפי כל מי שאינו יקיר שלטון הימין. כתוצאה מתהליכים אלו, חלק לא מבוטל מאזרחי המדינה אינם יכולים לתפוס עוד את השוטרים כמי שמפעילים את סמכותם באופן לגיטימי; נוצר מעמד שמוגן מהמשטרה, ומעמד שהמשטרה מגנה מפניו.

השאלה המתבקשת היא איך כל זה קרה מהר כל-כך? למה בן גביר, עברייני מורשע ויעד מוכר של המשטרה, לא נתקל בהתנגדות פנימית חזקה יותר בארגון? ומדוע נראה לעתים כי השוטרים ששים "להסיר את המסכות" ולהזדהות במופגן עם הימין? כתב המשטרה של "הארץ", יהושע (ג'וש) בריינר, הפנה את השאלה הזו לחלק ניכר מצמרת המשטרה. לפי בריינר, הסיבות העיקריות להשתלטות המהירה הן השימוש בשיטות "מאפיוזיות" נגד הקצונה הבכירה ומעורבותו חסרת התקדים של בן גביר במינוי הדרג הבכיר בארגון.<sup>84</sup> התזה של בריינר מקובלת על רבים מהמרואיינים למסמך שלפניכם: בכירים לשעבר במשרד לביטחון פנים, קציני משטרה בכירים בדימוס ועיתונאים שמסקרים את התחום. הללו מוסיפים לסיבות שבריינר מונה גם את התוספות התקציביות שבן גביר השיג למשטרה והזרים לדרגי השטח.

82 ראו לדוגמה: סיון חילאי ולירן לוי "בן גביר תקף את אנשי מח"ש לצד אנשי יס"מ, הפרקליטות: 'מטיל דופי'" *ynet* 2.8.2023; לירן תמרי, טובה צימוקי וסיון חילאי "בן גביר ליווה למח"ש את הלוחם שירה בבן 12 בשועפט, היועמ"שית: 'אתה עובר על החוק'" *ynet* 13.3.2024.

83 יהושע (ג'וש) בריינר "בן גביר דרש להשעות שוטרים שנהגו באלימות במירון; שבתאי עדכן את היועמ"שית" *הארץ* 27.5.2024.

84 יהושע (ג'וש) בריינר "בכירים במערכת הביטחון מתריעים כי המשטרה נכבשת בידי בן גביר. כך זה קרה" *הארץ* 11.6.2024.

אבל נראה שתהיה זו טעות לייחס את נפילת המשטרה לסיבות אלו בלבד. אין ספק שיש להן תרומה למה שאירע בשנתיים האחרונות – אבל חשוב לזכור כי הן הגיעו בסופו של תהליך ארוך שנים ולא חוללו אותו. באופן כללי, קיימת נטייה להקל ראש בבעיות ארוכות הטווח שאפיינו את המשטרה

ולתלות בבן גביר אשמה בלעדית לכל מה שקורה. אבל נראה שנכון יותר יהיה להתייחס להשתלטות של בן גביר על המשטרה בתור שינוי כמותי, שהגיע בסופו של תהליך ארוך שנים, וחולל בסופו של דבר שינוי איכותי.

### להשתלטות של בן גביר

#### ראוי להתייחס בתור

#### שינוי כמותי, שהגיע בסופו

#### של תהליך ארוך שנים

#### וחולל בסופו של דבר

#### שינוי איכותי

לעניין השיטות המאפיוזיות, אין ספק כי בן גביר פועל באופן כוחני ומניפולטיבי, אך עלינו לזכור כי

"קורבנותיו" הם קצינים מנוסים שעבודתם היומיומית היא התמודדות עם עבריינים ועם פשיעה מאורגנת. הטענה שלפיה הבריונות של בן גביר היא שהכניעה את הקצינים הללו נשמעת, לפיכך, תמוהה. שר האוצר בצלאל סמוטריץ' לא נוקט בגישה מכבדת יותר כלפי בכירי משרדו, ועדיין, "נערי האוצר" מגלים עמוד שדרה חזק יותר מקציני משטרה הנלחמים כבר שנים בטרור ובפשיעה.

גם בכל הנוגע למינויים, לא ברור מדוע ההתערבות הדרמטית של בן גביר בנושא היא תנאי מספק למה שאירע.<sup>85</sup> גם במשרדי ממשלה אחרים הקידום של פקידים בכירים תלוי בדרג הפוליטי, אך בשום גוף ממשלתי אחר לא נרשמה התקפלות מערכתית כמו במשטרת ישראל. גם בצה"ל שר הביטחון נדרש לאשר מינוי קצינים בכירים, אך עובדה זו לא מאפשרת לו שליטה פוליטית בצבא. בנוסף, אם הכל נובע באמת מסוגיית המינויים, מה אנו למדים מכך על הקצונה הבכירה במשטרה, שמוכנה להקריב את כל יושרתה המקצועית תמורת קידום אישי? עובדה זו כשלעצמה מעידה על בעיה עמוקה.

לבסוף, אין ספק שמשטרת ישראל סובלת מבעיה תקציבית, ובעיה זו מובילה למחסור בתקנים ולמרמור בקרב השוטרים. ואכן, בן גביר הצליח להשיג תוספת תקציבית משמעותית כחלק מתקציב המדינה של השנים 2023 ו-2024. אך גם עובדות אלה לא מסבירות את שאירע למשטרה. ברוב העולם משטרות נתקלות בבעיות תקציביות,

85 וזאת מבלי להקטין מחומרת ההתנהלות של בן גביר. ראו לדוגמה: יהושע (ג'וש) בריינר "בן גביר פועל להשתלט על תפקידי מפתח במשטרה, ומסרב לאשר 200 מינויים" הארץ 16.8.2024.

והעבודה כשוטר אינה רווחית במיוחד. לא ניתן, לפיכך, לתלות את מה שאירע למשטרת ישראל אך ורק במצוקת המשכורות והתקציבים. ושוב: מה אנחנו למדים על מצבה של המשטרה, אם כל מה שדרוש על-מנת לקנות את נאמנותה זו תוספת תקציבית?

הסבר אפשרי נוסף להצלחה של בן גביר היא זהות המפכ"ל במהלך כהונתו. כל אנשי המקצוע שרואיינו למחקר זה הסכימו כי קובי שבתאי היה מפכ"ל חלש, לא אפקטיבי ונטול רקע מתאים בשיטור (שבתאי צמח במג"ב).<sup>86</sup> אין ספק כי יש ממש בטענה זו. שבתאי מונה לתפקיד לאחר שנתיים שבהן המשטרה התנהלה ללא מפכ"ל קבוע, כשהממשלה אינה מסתירה את כוונותיה להחליש את הארגון ואת עצמאותו. ואכן, סביר מאוד להניח שאם היה מגלה בדל של התנגדות לבן גביר, תהליך ההשתלטות היה נבלם במעט. ואולם, בסופו של דבר, אפילו התנגדות נמרצת מצד שבתאי הייתה בסך הכל דוחה במעט את הקץ. אחרי הכל, יש בשורות המשטרה לא מעט קצינים בכירים אחרים שגילו מוכנות "להישבע אמונים" ליו"ר עוצמה יהודית תמורת קידום, ובהם דני לוי, מחליפו של שבתאי בתפקיד המפכ"ל.

אם כל אלה אינם הסברים מספקים, כיצד ניתן בכל זאת להסביר את ההשתלטות המהירה על המשטרה? התשובה טמונה בחולשות המבניות והתרבותיות שמאפיינות את משטרת ישראל מיום הקמתה. אלה, לצד תהליכי השחתה הדרגתיים, הביאו את הארגון למצב שבו היה לבן גביר קל יחסית להשתלט עליו ולדחוק אותו מעבר לקצה. במלים אחרות, המשטרה נפלה לידי בן גביר כפרי בשל בגלל מאפיינים שהתקיימו בה זמן רב לפני מינויו לשר. מכאן נובע שהפתרון לבעיות המשטרה לא יכול להסתכם בהחלפתו של בן גביר. זוהי, כמובן, מטרה ראויה ודחופה, בהתחשב בנזק האדיר שהוא גורם, אך אין לראות בה פתרון קסם שיביא להחלמת המשטרה מכל תחלואיה.

86 ראו: גיא אסיף "הוא עלה על הטרקטור ורמס את הבית" הקדנציה הסוערת של המפכ"ל שבתאי" ידיעות אחרונות 2.8.2024 (להלן: אסיף).

## 2. החטא הקדמון – משטרה מנדטורית למדינה דמוקרטית<sup>87</sup>

משטרת ישראל לא הוקמה על בסיס תהליכי תכנון מדוקדקים בידי אנשי מקצוע שביקשו לייסד גוף שיטור אפקטיבי עבור מדינה דמוקרטית. ההפך הוא הנכון: משטרת ישראל הוקמה בחופזה, תוך התבססות על המבנה הקולוניאלי שירשה מתקופת המנדט. וכך, בעיות רבות שאפיינו אותה כבר לפני הקמת המדינה ממשיכים ללוותה עד היום.<sup>88</sup>

משטרת ישראל הוקמה  
תוך התבססות על המבנה  
הקולוניאלי שירשה  
מתקופת המנדט. וכך,  
בעיות שאפיינו אותה לפני  
הקמת המדינה ממשיכות  
ללוותה עד היום

### א. הקמת כוח שיטור בארץ ישראל

בתקופה העות'מאנית לא פעל בארץ כוח שיטור אפקטיבי, אלא תערובת של שיטור באמצעות חיל ז'נדרמריה, שנהל מאיסטנבול והיה ידוע ברמה הנמוכה במיוחד של חייליו ובמנהגם לקחת שוחד,<sup>89</sup> ושל שיטור וולונטרי שפעל בערים ובכפרים.<sup>90</sup> לאחר כיבוש הארץ בידי הבריטים השתנה המצב. בהתאם להוראות כתב המנדט, הבריטים הקימו בפלשתינה מוסדות בטיחות ציבוריים מודרניים חדשים,<sup>91</sup> וב-1921 הקימה ממשלת המנדט את המשטרה הארצית הראשונה (Palestine Police Force).<sup>92</sup>

ב-1926 חוקקו הבריטים פקודת משטרה מעודכנת, מקיפה יותר, והיא בנויה במתכונת שהשתמרה במידה רבה עד ימינו.<sup>93</sup> בראשות המשטרה הועמד מפקח כללי, שמונה בידי

87 נייר זה משתמש בביטויים משטרה מנדטורית ומשטרה קולוניאלית באופן תחליפי.

88 קוראים מסוימים עלולים לתמוה על כך שניתוח הכשלים שמאפיינים את משטרת ישראל ב-2024 מצריך דיון בנסיבות הקמתה ב-1948. חזרה זו לעבר הרחוק מתבססת על האבחנה כי כשלים מבניים ותרבותיים לא נוצרים כתוצאה מאירועים בודדים או בטווח הקצר. הניתוח הגנאלוגי הינו הכרחי, לפיכך, לחשיפת השורשים העמוקים של בעיות ההווה. לניתוח דומה ראו לדוגמה: Arvind Verma, "Cultural Roots of Police Corruption in India", Vol. 22 Iss. 3 *Policing* 264 (1999).

89 משטרת ישראל התפתחות השיטור העברי: מתקופת המקרא ועד קום מדינת ישראל (1991).

90 שם, בעמ' 70-71. כזה לדוגמה היה ארגון "השומר".

91 Article 17, *The Mandate for Palestine* ("The Administration of Palestine may organise on a voluntary basis the forces necessary for the preservation of peace and order").

92 The Palestine Police Ordinance of 1921.

93 לראיה, החוק שמכוחו פועלת משטרת ישראל הוא פקודה (פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971)

הנציב העליון, ותחתיו הוקמו שבעה מחוזות שיטור אזוריים.<sup>84</sup> משטרה זו נשאה אמנם מאפיינים מודרניים, אך עיקר העיסוק שלה ותפיסת הפעלה היו של שיטור "גבוה" – כלומר, אכיפת הסדר הקולוניאלי בארץ ושמירה על יציבות המשטר המנדטורי. לשם כך, הבריטים יצרו בידול מבני ברור בתוך הארגון: הקצונה הבכירה הורכבה כולה מאנשי משטרה וממשל קולוניאלי בריטים, ואילו השוטרים הפשוטים היו אנשי היישוב העברי או ערבים תושבי הארץ.

משטרת המנדט עסקה אמנם גם בשיטור "נמוך" – כלומר, בתפקידי שיטור קלאסיים, כמו טיפול בפשיעת רחוב – אבל חוסר היציבות הפוליטי, במיוחד לאחר פרוץ המרד הערבי הגדול, גרם לה לאמץ עם הזמן יותר ויותר מאפיינים צבאיים ולהפנות את רוב מאמציה לפעולות שנועדו לשמור על יציבות המשטר. כוחות שיטור וולונטריים, שפעלו בתוך היישוב העברי ופעלו בכפוף להוראות של מוסדותיו, ניסו למלא את הריק שנוצר בכל הנוגע לאכיפה פלילית רגילה. בתל אביב, לדוגמה, הוקמה משטרה עירונית שהייתה כפופה לראש העירייה ופעלה כמשטרה רגילה, אך בשנות ה-30 גם היא הוכפפה למשטרת המנדט.

להיותה של משטרת המנדט משטרה קולוניאלית היו השלכות רבות על אופי הפעילות שלה. בניגוד למשטרה הבריטית, שחרטה על דגלה את ה"שיטור בהסכמה" כעיקרון מכונן, השיטור הקולוניאלי ברחבי האימפריה התפתח על בסיס הדגם של המשטרה שהבריטים הקימו בדבלין, בתקופה שאירלנד כולה הייתה נתונה תחת שליטה בריטית. המטרה העיקרית של משטרות מסוג זה הייתה "שמירת השלום", שמשמעה, בלשון פחות מכובסת, הגנה על המשטר מהתקוממות אלימה של הנתנים הקולוניאליים.

בניגוד לשוטרים בבריטניה, השוטרים הקולוניאליים נשאו נשק חם ואורגנו ביחידות צבאיות. בנוסף, המשטרה הקולוניאלית כולה אורגנה כגוף ארצי שכפוף למפקד אחד, החייב דין וחשבון אך ורק למושל הבריטי. הארגון הארצי נועד לאפשר נידוד זריז של כוחות מזירה לזירה, בהתאם לצרכים הביטחוניים המשתנים. במשטרות שנבנו על בסיס הדגם הקולוניאלי לא התקיימו שום מנגנוני אחריותיות, פורמליים או בלתי-פורמליים, והן

84. שהיא בעיקרה תרגום והתאמה של הפקודה המנדטורית לתנאים של מדינה עצמאית.

פעלו במתכונת צבאית-למחצה ולעתים אף צבאית לחלוטין.<sup>95</sup> וזה, כאמור, היה הדגם שעל בסיסו נבנתה משטרת ישראל עם הקמת המדינה.

## ב. הקמת משטרת ישראל כממשיכתה של משטרת המנדט

לאחר קבלת תוכנית החלוקה על-ידי העצרת הכללית של האו"ם בנובמבר 1947, הסוכנות היהודית החלה לארגן את מוסדות המדינה שבדרך. בסוף מרץ 1948 הורה דוד בן גוריון ליחזקאל סהר (סחרוב) להקים את משטרת ישראל.<sup>96</sup> סהר היה קצין לשעבר בצבא הבריטי ואיש מנגנון בסוכנות היהודית, שתפקידו בעבר היה לקשר בין כוחות הנוטרים העבריים לבין ממשלת המנדט, אך הוא נעדר כל רקע משטרה.

תוך זמן קצר גילה סהר כי גם אותם אנשים ביישוב העברי שכן היו בעלי רקע משטרה, לא החזיקו בידע והכשרה מספקים. השיטה הבריטית, שלפיה אנשי היישוב ממלאים תפקידים זוטרים בלבד במשטרה, הביאה לכך שעם הקמת המדינה, לא היו בנמצא אזרחים ישראלים בעלי הבנה מעמיקה באופן פעולתה של המשטרה. מן הטעם הזה, סהר החליט להסתמך על המבנה של משטרת המנדט ועל פקודת המשטרה משנת 1926 כבסיס להקמת משטרת ישראל. הנחת העבודה שלו הייתה שיש במשטרת המנדט, למרות תדמיתה הירודה, מאפיינים ארגוניים חיוביים שצריך לשמר.<sup>97</sup>

מבחינות רבות, משטרת ישראל של ימינו עדיין דומה להפליא למשטרה המנדטורית שהתקיימה כאן לפני קום המדינה. בראש ובראשונה, גם היא מאורגנת בכוח ארצי ריכוזי תחת פיקוד היררכי. את מקומו של הנציב העליון הבריטי תפס שר המשטרה (כיום: השר לביטחון לאומי) שפועל מטעם ממשלת ישראל ההיפר-ריכוזית. בניגוד לגופים ממלכתיים אחרים שעברו ארגון-מחדש והתאמה למסגרת הדמוקרטית עם הקמת המדינה – פרקליטות המדינה, למשל – משטרת ישראל חריגה בכך שנותרה כגוף עם מנגנוני אחריותיות מינימליים המחויבת בדין וחשבון אך ורק לשר הממונה עליה.

95 לסקירת מודל דבלין ראו: שטרית, לעיל ה"ש 23, בעמ' 59-56.

96 משטרת ישראל הקמת משטרת ישראל: שלבים ראשונים, 5 (2004).

97 שם, בעמ' 7.



ומדוע שלשר המשטרה לא תהיה שליטה על הגוף שעליו הוא ממונה? בדומה למצב במשרד המשפטים, שבו לשר המשפטים אין השפעה על הפרקליטות ועל התביעה הפלילית, בשיטה הבריטית מקובל שגם פעילות

עיקרון מרכזי של שיטור

בחברה דמוקרטית הוא

"עיקרון עצמאות שיקול

הדעת": איסור על

התערבות הדרג הפוליטי

בהחלטה על פתיחת חקירות

ואופן ניהולן

המשטרה מורחקת מן הדרג הפוליטי במטרה למנוע פוליטיזציה של המשפט הפלילי.<sup>98</sup> למעשה, אחד העקרונות המרכזיים ביותר של שיטור בחברה דמוקרטית הוא עיקרון עצמאות שיקול הדעת (operational independence) המקובל לא רק בבריטניה אלא גם במדינות הרבות שהמשטרות הפועלות בהן עוצבו דווקא לפי הדגם המתחרה, הקונטיננטלי. בכל המדינות הללו המשטרה נהנית

מעצמאות מבצעית מלאה וחל איסור חמור על התערבות של הדרג הפוליטי בהחלטה על פתיחת חקירות ואופן ניהולן. המעורבות של הדרג הפוליטי מסתכמת בהתוויית מדיניות כללית, חלוקת תקציבים, קביעת תקנים וביצוע שינויים ארגוניים.

הבעייתיות של המצב שנוצר במשטרת ישראל הייתה ברורה מהרגע הראשון. עם קום המדינה התנהל קרב על השליטה במשטרה בין מפכ"ל המשטרה סהר לבין שר המשטרה, בכור שלום שטרית, ומנכ"ל המשרד מטעמו, יצחק צ'ק. בסופו של דבר, בן גוריון הכריע לטובת המפכ"ל וקיבע את הנהוג שלפיו המשטרה והמפכ"ל נהנים מעצמאות רחבה בהפעלת שיקול דעת.<sup>99</sup> החלטה זו של בן גוריון התבססה על הנהוג הבריטי שמקדש, כאמור, עצמאות מהדרג הפוליטי.

כך מצאה את עצמה משטרת ישראל כשהיא מונחית לפעול על-פי עיקרון עצמאות שיקול הדעת, אבל כלאוה בתוך מבנה מנדטורי ריכוזי. כדי לנסות לרכך את האנומליה, פעלו במשטרה על-מנת לאמץ כמה שיותר נורמות התנהלות של משטרה דמוקרטית ברוח המודל הבריטי.<sup>100</sup> ואכן, בתקופה שבין 1948 ל-1953 נעשו מאמצים רבים "לאזרח"

98 גם באירופה קיימים קיימים מסמים מבניים מהותיים שמונעים השפעה ישירה של פוליטיקאים על מדיניות המשטרה. לדוגמה, בגרמניה החוקה אוסרת על השלטון המרכזי הפדרלי לעסוק בנושאי שיטור וקובעת כי סמכויות השיטור יהיו בידי המדינות והרשויות המקומיות השונות (Grundgesetz [Basic Law], §73(1)9a), כשבכל מדינה בפדרציה מכהן נציב משטרה שנהנה מעצמאות בהפעלת סמכויותיו.

99 הקמת משטרת ישראל, לעיל ה"ש 96, בעמ' 21.

100 ראו לעניין זה: שטרית, לעיל ה"ש 23, בעמ' 8-67.

את המשטרה, להגביר את האמון הציבורי במוסד ובו-בזמן להגביר את יעילותה באכיפת החוק נוכח הפשיעה הגוברת.<sup>101</sup> ואולם, תוך זמן קצר סטתה המשטרה ממסלול זה בעקבות האיזמים הביטחוניים החיצוניים ההולכים ומחריפים. תופעת ההסתננות הפלסטינית עוררה בעיות קשות ביישובי הספר, ובתגובה הוקם משמר הגבול – תחילה כחיל צבאי ולאחר מכן תחת משטרת ישראל. עד מהרה המאמצים להתאמת המשטרה לחברה דמוקרטית נדחקו לשוליים, כשאת מקומם תופסת ההתמקדות במשימות הביטחוניות הדחופות.

בכיר לשעבר במשטרה:  
"במשטרת ישראל 'הירוק'  
(הביטחוני) תמיד גובר על  
'הכחול' (האזרחי)"

זהו החטא הקדמון של המשטרה: ההתבססות על המודל המנדטורי בעל המאפיינים השליליים והאנטי-דמוקרטיים, שהשפעתם רק הלכה והעמיקה עם השנים. המאפיין הבעייתי מכולם הוא התפיסה העצמית של המשטרה בתור גוף שתכליתו העיקרית היא ביטחונית. כפי שניסח זאת בכיר לשעבר במשטרה בראיון שנערך לטובת כתיבת מסמך זה: "במשטרת ישראל 'הירוק' [הביטחוני] תמיד גובר על 'הכחול' [האזרחי]". כתוצאה מתפיסה זו, המשטרה נעדרת תודעה חזקה של שירות הציבור ורואה את עצמה – בדומה למשטרה קולוניאלית – כמי שתפקידה לאכוף את החוק על הציבור ולא עבור הציבור ובשם הציבור.<sup>102</sup> ביטוי נוסף של המורשת הקולוניאלית הוא העובדה שהמשטרה בארץ נעדרת מנגנוני פיקוח ואחריותיות, שמאפיינים גופי שיטור בחברה דמוקרטית, ופועלת כמי שחייבת דין וחשבון אך ורק לממשל הריכוזי.

ביטוי נוסף של המורשת  
הקולוניאלית הוא העובדה  
שמשטרת ישראל נעדרת  
מנגנוני פיקוח ואחריותיות  
שמאפיינים גופי שיטור  
בחברות דמוקרטיות

101 שם, מעמ' 69 ואילך.

102 ראו את דבריו של רנ"צ בדימוס יהודה וילק ב-2004: "אם אני מסתכל לאחור, ההחמצה הגדולה היא ברמה של השוטר הבודד וברמה המקצועית. עדיין יש לנו כברת דרך ארוכה מאוד ללכת בעיצוב דמותו של השוטר הבודד כמשרת ציבור יש לנו הרבה מה לעשות בתחום המקצועיות". (גדעון פישמן איזון בפעילות המשטרה: טרור וסדר ציבורי [מפגש ראשון של פורום "משטרה וחברה", המכון הישראלי לדמוקרטיה 2004]) (להלן: איזון בפעילות המשטרה). במידה רבה, אם כך, מצב העניינים אף הורע מאז.

## פרק שלישי: הבעיות של משטרת ישראל

לאחר שסקרנו את השורשים ההיסטוריים של הבעיות שמהן סובלת המשטרה, נעבור לניתוח הבעיות כפי שהן באות לידי ביטוי בפעילותה כיום. את הבעיות הללו ניתן לחלק לשני סוגים: בעיות מבניות – כאלה הקשורות למבנה המוסדי של המשטרה וליחסים שלה עם מוסדות מדינה אחרים; בעיות תרבותיות – נורמות שליליות שהתפתחו לאורך השנים כחלק מהתרבות המשטרתית. שני סוגי הבעיות שלובים, מן הסתם, זה בזה: בעיות מבניות מולידות בעיות תרבותיות, ובעיות תרבותיות מעודדות יצירה של מבנים מוסדיים מסוג מסוים. ואולם, המסמך שלפניכם יוצא מנקודת הנחה כי המבני קודם לתרבותי וכי המקור לבעיות העומק של המשטרה הינו סטרקטורלי בעיקרו.<sup>103</sup> תרבות ארגונית מתפתחת בעיקרה לאור המבנה שבו פועל הארגון והיחסים שלו עם מוסדות אחרים. לכן המפתח לשינויים תרבותיים טמון קודם כל בשינוי המאפיינים המבניים.

### 1. בעיות מבניות

#### א. פגיעות בפני התערבות פוליטית

כפי שראינו, משטרת ישראל הוקמה על בסיס פקודת המשטרה המנדטורית. כתוצאה מכך, העיקרון שלפיו פעילות המשטרה צריכה להיות חסינה מפני התערבות הדרג הפוליטי – שאינו קיים בפקודה – לא עוגן מעולם בחוק אלא התבסס על נוהג.

לאורך שנים ארוכות שרי המשטרה אמנם לא שברו את הכלים, אך בצדק העיר המפכ"ל לשעבר יעקב טרנר כי "כמעט כל מפכ"ל סיים את תפקידו בנסיבות של מתיחות או אי-הסכמה או קשיים עם השר הממונה עליו... משום שהסיטואציה של מפכ"ל ושר משטרה מעליו מזמינה בעיות".<sup>104</sup> השרים, שהם פוליטיקאים, מחפשים להרחיב את השפעתם, והדבר מוביל להתנגשויות בין שרי המשטרה למפכ"לים.<sup>105</sup> נקודת המפנה הגיעה ב-1990,

103 משמע, הכלים לפתרון בעיות מבניות ותרבותיות כאחד טמון ברפורמות מבניות.

104 פנחס יחזקאלי ואורית שלו "היחסים שבין המפכ"ל לשר הממונה בישראל, 1997-1948" *משטרה וחברה* 4, 89 (2000).

105 יוסף בן פורת *מחסום לתוהו: שנים מכריעות בתולדות משטרת ישראל* (1988).

כשוועדת זמיר קבעה כי השר הממונה על המשטרה נדרש לגלות התערבות פעילה יותר בעבודתה מכוח אחריותו המיניסטריאלית. בשנים שלאחר מכן נטו השרים לפרש את אחריות מוגברת זו כסמכות מורחבת.<sup>106</sup> כך, למשל, השר רוני מילוא היה הראשון שביטל בפומבי החלטות של המפכ"ל ואף הוביל סבב מינויים שנוי במחלוקת בצמרת המשטרה.<sup>107</sup>

אבל למרות המחלוקות והמתחים לאורך השנים, ההסדר בין השר הממונה לבין צמרת המשטרה נותר יציב ונשען על נכונותה של המערכת הפוליטית שלא לשבור את הכללים הבלתי-כתובים.<sup>108</sup> כל זה השתנה במהלך העשור האחרון עם עליית הפוליטיקה הפופוליסטית בישראל, ששחקה בהדרגה את מעמדן של הנורמות הדמוקרטיות – במערכת הפוליטית בכלל ובמשטרה בפרט.

בן גביר ניצל את הפרצות  
הקיימות בפקודת המשטרה,  
ועם מינויו לתפקיד החל  
לפעול כמו הנציב העליון  
מימי המנדט שמנחית  
פקודות על המשטרה

המפתח להשתלטות של בן גביר על הארגון טמון בסמכויות המוקנות לו בפקודת המשטרה בתור השר הממונה. מצד אחד, הפקודה לא מגדירה באופן מפורש ומדויק את הסמכויות של השר ביחס למשטרה. מצד שני, היא מקנה לו סמכויות עזר שונות, ואלה מעניקות לו השפעה רבה על צמרת הארגון – כמו, למשל, מעורבותו בהליך המינויים. נוסף על כך, כפי שכבר הוזכר לעיל, הפקודה אינה מעגנת באופן מפורש עקרונות חשובים, כמו עיקרון עצמאות שיקול הדעת או העיקרון שקובע כי המחויבות העליונה של המשטרה היא לחוק ולא לממשלה.

בן גביר ניצל את הפרצות הללו. עם כניסתו לתפקיד הוא רמס לחלוטין את הנוהג שהתקיים במשך עשרות שנים והחל לפעול כמו הנציב העליון מימי המנדט שמנחית פקודות על המשטרה. בניגוד לכל קודמיו בתפקיד, בן גביר מתערב תדיר בהחלטות מבצעיות, מביע עמדה בנושאים ניהוליים נקודתיים, מגיע לחפ"קים, ומעל לכל, עוסק

106 יחזקאלי ושלו, לעיל ה"ש 104, בעמ' 101.

107 שם, בעמ' 115.

108 אך לעתים הדברים הסלימו לעימותים קשים. לדוגמה, ב-1981 אברהם בורג פיטר את המפכ"ל הרצל שפיר לאחר שורה ארוכה של חיכוכים הנוגעים לסמכויות. בשיא המשבר בורג אף השתמש בסמכותו כדי לעכב את מינויים של קציניים שתפס כמורדים בסמכותו (שם, בעמ' 106-103).

באופן כפייתי במינויים. בנוסף, השר מתעלם באופן שיטתי מפסיקות בית המשפט  
ומהחלטות הייעוץ המשפטי בעניינו.<sup>109</sup>

ואם כל זה לא מספיק, בן גביר אף העביר בכנסת את תיקון פקודת המשטרה (תיקון  
37), שמרחיב באופן דרמטי ומסוכן את סמכויותיו המיניסטריאליות ומעתיק את מבנה  
השליטה של שר הביטחון בצה"ל ליחסים שבין השר לביטחון לאומי לבין משטרת  
ישראל. בין היתר, התיקון קובע כי השר לביטחון לאומי יורשה להכתיב מדיניות עבור  
המשטרה, כולל בנוגע לחקירות ספציפיות. בימים אלו נדונה בבג"ץ עתירה לביטול  
התיקון. עמדת משרד המשפטים, שהוגשה לבית המשפט העליון, גורסת כי התיקון פוגע  
בעצמאות שיקול הדעת של המשטרה, ולכן הוא אינו חוקתי.<sup>110</sup>

יהיה אשר יהיה גורל העתירה, כבר היום, במצב הנוכחי, השר הממונה על המשטרה  
נהנה מסמכויות בעייתיות שבאות לידי ביטוי בשני תחומים עיקריים: היכולת לקבוע  
את התקינה עבור המשטרה (כמה שוטרים ישרתו בה, באילו דרגות ובאילו תפקידים)  
והשליטה במינוי קציני בכירים (נושא שיידון בהמשך). בהיעדר בסיס חוקי להבטחת  
עצמאות שיקול הדעת המשטרתי, המשטרה נותרת פגיעה וחשופה להתערבות

---

109 בן גביר לא מכיר בסמכות של הייעוץ המשפטי לפרש עבורו את הדיון, כך שפניות מצד היועץ המשפטי  
לממשלה זוכות להתעלמות. כך לדוגמה: טובה צימוקי "היועמ"שית לבן גביר, שליווה למח"ש את הלוחם  
שירה בבן 13: 'אתה עובר על החוק'" ynet 13.3.2024. בן גביר אף מפר באופן עקבי צו ביניים שהוציא בית  
המשפט העליון ואוסר עליו להתערב בנושאי חקירות ואכיפה בפועל. ראו לדוגמה: איציק סבן "בן גביר  
נגד היועמ"שית והמפכ"ל: 'חותרים תחת' בניסיון להשפיע על החלטת בג"ץ" ישראל היום 17.6.2024.

110 בב"ץ 532/23 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת. חרף העניין הרב שתיקון 37 מעורר, החלטנו  
שלא להתייחס אליו באריכות בנייר זה מכמה טעמים. ראשית, סביר להניח כי הוא ייפסל על-ידי בית  
המשפט העליון. שנית וחשוב מכך, כהונת בן גביר הוכיחה שעצמאות שיקול הדעת המשטרתי מבחינה  
משפטית היא נתאי הכרחי אך לא מספיק להבטחת עצמאות שיקול הדעת בפועל. עם כניסתו לתפקיד,  
אמר מפכ"ל המשטרה החדש, דני לוי, כי הוא רואה כיעד עליון את הצורך לשמור על "סמכות השלטון"  
(לירן תמרי "דני לוי מונה למפכ"ל: 'משילות וריבונות - אבני יסוד. ניאבק במי שינסה לפגוע בסמכות  
השלטון'" ynet 25.8.2024). לכן, גם לאחר פסילתו הצפויה של התיקון, ייוותר על כנו מצב שבו בכירי  
המשטרה בוחרים לבטל את שיקול דעתם בפני דעתו של השר. במלים אחרות, ייעוץ משפטי של עצמאות  
שיקול הדעת איננו אפקטיבי כשבעל הסמכות בוחר למשכן אותה. אמנם באופן תיאורטי למשפט המנהלי  
יש כלים להתמודד עם תופעה זו (בעיקר באמצעות עילות שונות, כגון פסילת החלטות שהתקבלו  
כתוצאה מהפעלת שיקולים זרים או מכוח התפרקות משיקול הדעת), אך יש ספק רב שהמשפט המנהלי  
מסוגל לעמוד בציפיות ממנו. לא ניתן להביא כל החלטה והחלטה של המפכ"ל לביקורת שיפוטית, מה גם  
שסדר הדיון המנהלי בישראל בנוי בצורה שמעניקה למוסדות השלטון יתרון דינמי מהותי בבירור עתירות  
בפני בית המשפט. לכן הפתרון אינו נעוץ רק בהבטחת עצמאות שיקול הדעת, אלא בעיגונו בחוק לצד  
שינוי מבני של האופן שבו מוסדרים היחסים בין הדרג הפוליטי לבין המשטרה.

פוליטית: כל אשר דרוש הוא שר שמוכן לדרוס ברגל גסה את העקרונות הבלתי-כתובים ולנצל לרעה את הסמכויות שמקנה לו החוק בעל השורשים המנדטוריים.

## ב. היעדר מנגנוני אחריותיות

צד אחד של המטבע הוא היעדר הפרדה מבנית קשיחה בין השר לבין המשטרה. צד שני שלו הוא היעדרם של מנגנוני אחריותיות (accountability), שתפקידם לפקח על פעילות המשטרה בחברה דמוקרטית ולהגביל את כוחה. כפי שראינו בפרק הראשון, בעולם הדמוקרטי קיימים שני מודלים משטרתיים עיקריים: מודל השיטור הקונטיננטלי הריכוזי (הדגם הצרפתי) ומודל השיטור האנגלו-סכסי המבוזר (הדגם הבריטי). בשני הדגמים הוטמעו במהלך השנים שלל מנגנונים המאפשרים לציבור האזרחים לפקח על המשטרה ולהשפיע על עבודתה.

סוג אחד של מנגנון אחריותיות שקיים בעולם הוא קביעת זהותם של העומדים בראש גוף השיטור באמצעות בחירות. בארצות הברית, לדוגמה, קיימים יותר מ-17 אלף גופי שיטור שונים, שעל רבים מהם ממונים שריפים אשר נבחרים על-ידי הציבור. הניסיון מלמד, אגב, כי בחירה ישירה של מפקדי משטרה היא הסדר שסובל מחסרונות רבים ועלול לגרום לחדירה של שיקולי פופולריות למלאכת אכיפת החוק ולפגיעה קשה בזכויות אדם. מנגנון שני של אחריותיות הוא קיום בחירות לא לקביעת זהותו של הממונה על גוף השיטור אלא של המפקחים עליו. בבריטניה, לדוגמה, האזרחים בוחרים נציגי פשיעה ושיטור שמפקחים על פעילות המשטרה, ובעבר פעלו בה גם גופי פיקוח אזוריים נבחרים בעלי תפקיד דומה. סוג שלישי של מנגנון אחריותיות הוא גוף מייעץ שבעלי תפקידים במשטרה נדרשים לתת לו דין וחשבון על פעילותם. סוג רביעי הוא מנגנון ביקורת חזק, חיצוני למשטרה, בעל סמכויות ענישה. סוג חמישי הוא קיומם של אפיקים מוסדיים לשיתוף הציבור בעבודת המשטרה, המאפשרים לו לחוות את דעתו על פעילותה באופן ישיר.

בישראל לא קיים כיום

מערך של מנגנוני

אחריותיות וביקורת שהולם

מדינה דמוקרטית, ואלה

שכן קיימים חלשים מדי

בישראל לא קיים כיום מערך של מנגנוני אחריותיות שהולם מדינה דמוקרטית, ומנגנוני האחריותיות המעטים שכן קיימים, חלשים מדי. בפועל, משטרת

ישראל לא נותנת דין וחשבון לאף אחד, פרט לשר הממונה ומדי פעם גם לחברי הוועדה

לביטחון פנים של הכנסת. המפכ"ל ממונה על-ידי הממשלה בהמלצת השר לביטחון לאומי, שגם ממונה על הארגון.<sup>111</sup> מפקדי המחוזות, שמתפקדים הלכה למעשה בתור מפקדי המשטרה באזורים השונים בארץ, ממונים אף הם על-ידי השר. מנגד, לאזרחים אין שום השפעה על הליך המינוי או על מדיניות המשטרה במחוז. יתרה מכך, אין בנמצא שום מנגנון שקוף ונגיש שמאפשר לתושבים להתלונן על עוולות שנגרמות להם מצד המשטרה.

כשמפקד מחוז תל אביב, ניצב פרץ עמר, עונה לשאלה לגבי אלימות משטרתית במשפט "אף אדם לא התלונן בפניי"<sup>112</sup> מתבקש לתהות כיצד בכלל יכול אזרח ישראלי לפנות למפקד המחוז? התשובה היא שלאזרח במדינת ישראל אין שום דרך ליצור אינטראקציה עם הקצונה הבכירה במשטרה, והקצונה הבכירה בתורה לא חשה כל צורך לתת לאזרחי המדינה דין וחשבון על התנהלותה וביצועיה. מלבד הגשת תלונה למחלקת פניות הציבור של המשטרה או הגשת תביעה אזרחית, הדרך היחידה העומדת בפני אזרח ישראל להעביר משוב שלילי למשטרה היא פנייה לחברי הוועדה לביטחון פנים של הכנסת – ולרוב האזרחים, כמובן, אין גישה ישירה גם לחברי הכנסת. הפער הקיים, אם כן, בין השוטר לבין האזרח הוא עצום, ונכון להיום, בהתחשב במבנה של המשטרה ושיטת המינויים הנהוגה בה, אין לקצונה הבכירה שום תמריץ להשקיע בהגברת האחריות של הארגון.

לאור הסיכון שהמשטרה תשמש לרעה בכוחה ולאור התכלית הבסיסית של שיטור בחברה דמוקרטית, לא ייתכן מצב שבו לא קיימים שום מנגנוני אחריותיות שמגנים על הציבור מפני כוחה של המשטרה. הפיקוח הרופף והספורדי של הוועדה לביטחון פנים בכנסת בוודאי אינו מספק בהתחשב בגודלה של המשטרה, בפריסה הארצית של פעילותה ובסמכויות הרבות שנתונות בידיה.

111 סעיפים 38-1 לפקודת המשטרה.

112 אדם קוטב "מפקד מחוז ת"א נגד הטענות לאלימות משטרתית: 'אף אדם לא התלונן בפניי'" ynet

## ג. שיטת המינויים: פתח לפוליטיזציה ופגיעה בתפקוד

כל הבכירים שרואינו  
למחקר זה הסכימו על דבר  
אחד: יש לשנות, ובהקדם,  
את שיטת המינויים  
במשטרה

שיטת המינויים היא הכלי שבאמצעותו השתלט בן גביר על המשטרה בכזו מהירות ואפקטיביות. כל הבכירים לשעבר שרואינו לצורך המחקר שלפנינו הסכימו על דבר אחד: יש לשנות, ובהקדם, את שיטת המינויים במשטרה. במצב הנוכחי, פקודת המשטרה מקנה לשר הממונה על המשטרה סמכות נרחבת להחליף את כל הקצינים מדרגת סגן ניצב ומעלה ולמנות במקומם את אנשי שלומו: "השר רשאי למנות או אדם אחר למלא כל תפקיד מתפקידיו של קצין משטרה בכיר או להשתמש בכל סמכות מסמכויותיו, הכל בכפוף לתנאים שנקבעו"<sup>113</sup>.

קודמיו של בן גביר בתפקיד השתמשו בסמכות זו במתינות ופעלו בעיקר בעצת  
המפכ"לים (מה שהעניק לאחרונים כוח רב בתוך הארגון): המפכ"ל ממליץ – והשר  
ממנה. במקרים יוצאי דופן שרים השתמשו בסמכות  
זו גם ללא התייעצות עם המפכ"ל – כך, למשל,  
כשהיו נתונים במחלוקת איתו,<sup>114</sup> ובעיקר כשמינו  
לתפקיד המפכ"ל או לתפקידי קצונה בכירה אנשים  
שלא צמחו בתוך המשטרה.<sup>115</sup> לאורך השנים היו שרים  
שהתעניינו יותר במינויים (רוני מילוא, לדוגמה) לצד  
אחרים שלא עסקו בנושא כמעט בכלל (צחי הנגבי,  
למשל). השינוי הגדול החל בעשור שלאחר חזרתו  
של נתניהו לתפקיד ראש הממשלה ב-2009. במהלך

113 סעיף 7 לפקודת המשטרה.  
 114 לאורך השנים חיכוכים בין השר למפכ"ל הובילו לשימוש אגרסיבי של השר בסמכותו לעניין מינויים כנשק יום הדין. ראו אצל: יחזקאלי ושלון, לעיל ה"ש 104.  
 115 דוגמאות בולטות לכך הן: המפכ"ל השני, יוסף נחמיאס, שהוצנח לפקד על המשטרה ממשרד החוץ; המפכ"ל השביעי, הרצל ספיר, שהגיע למשטרה לאחר שהשתחרר מצה"ל בדרגת אלוף; השופט בדימוס יעקב קדמי שמונה לתפקיד ראש אגף החקירות באמצע שנות ה-70, תקופה שבה המשטרה התמודדה עם האשמות קשות בשחיתות; המפכ"ל העשירי, יעקב טרנר, שמונה לדרגת ניצב לאחר שהשתחרר מצה"ל בדרגת תא"ל; וכמובן המפכ"ל השמונה עשר, רוני אלשיך, שהוצנח למשטרה מהשב"כ.



עשור זה, שרי הליכוד שהיו ממונים על המשטרה החלו למקד יותר ויותר תשומת לב ומאמצים בסוגיית המינויים. התהליך החמיר עוד יותר לאחר הגשת כתבי האישום נגד נתניהו.<sup>116</sup> התפיסה שאותה קידם נתניהו ב-15 השנים האחרונות – לא רק במשטרה אלא בכלל השירות הציבורי – היא שיש להתחשב פחות בכישורים, בניסיון או במגבלות חוקיות שונות ולהתמקד מעל לכל בנאמנותם של בעלי התפקידים לשר הממונה. כך נוצר במשטרה מערך תמריצים מסוכן שבו קציני משטרה מקבלים החלטות על-מנת למצוא חן בעיני פוליטיקאים מהימין.<sup>117</sup>

בתקופת "ממשלת השינוי" נעשה ניסיון לתקן במידת מה את בעיית הפוליטיזציה. ועדה בראשות המפכ"ל בדימוס משה קראדי העבירה לשר לביטחון לאומי דאז, עמר בר לב, מספר המלצות, ובהן: להתאים את המינויים במשטרה לשיטה הצה"לית, שלפיה השר מאשר מינויים רק מדרגת ניצב משנה ומעלה; במקרה של מחלוקת בין השר למפכ"ל לגבי מינויים הקשורים למערך החקירות, להעביר את ההכרעה ליועץ המשפטי לממשלה; ולהטמיע עקרונות של גיוון תעסוקתי בהליך מינוי הבכירים.<sup>118</sup> בר לב קיבל את ההמלצות. לפי בכיר לשעבר במשרד לביטחון פנים, בן גביר לא מקיים כיום אף אחת מהן.

עם כניסתו לתפקיד, בן גביר הבין כי השרים שקדמו לו בתפקיד בשנים האחרונות, למעט בר לב, יצרו מערך תמריצים המעודד קציני משטרה להתחנף לדרג הפוליטי, ופעל במהירות כדי לבסס את שליטתו הישירה בארגון. שוב ושוב אותת לקצונה הבכירה כי המפכ"ל הפך שולי לחלוטין בתהליך ההחלטה על מינויים וכי מהיום הוא המחליט הבלעדי בנושא. מפכ"ל בדימוס, שרואיין למחקר זה, ציין כי המפכ"ל הקודם שבתאי

116 טענת רב-ניצב בדימוס אסף חפץ, תהליך הפוליטיזציה של המינויים החל בקדנציה הראשונה של נתניהו כראש ממשלה בשנות ה-90. אמנם גם לפני כן הדרג הפוליטי התערב לעתים במינויים, אך העיסוק בהם כניסיון להשתלט על הארגון החל בממשלת נתניהו הראשונה. התייעוד היסטורי לעניין זה אינו חד-משמעי. ההבדל החשוב לעניין זה היא בתכלית שלשמה השתמשו השרים בסמכות הזו. בעבר, השימוש בסמכות זו באופן חד-צדדי נועד לאפשר להם השפעה גדולה יותר על מדיניות המשטרה, אבל לא לצורך הפיכת המשטרה לגוף פוליטי הכפוף להם. השימוש ששרי הימין, וביתר שאת איתמר בן גביר, עשו בסמכות זו תכליתית הייתה להכפיף את הארגון לצרכים הפוליטיים שלהם.

117 אחד המרואיינים, בכיר לשעבר במשטרה, סיפר כי ב-2010 הופעל לחץ מצד גורמי ימין לשלב מתנחלים בתפקידי שיטור בירושלים. אותו קצין נזעק ושאל את מפקד המחוז מדוע הוא מסכים לכך, שהרי מדובר בצעד שרק יגביר את החיכוך בעיר הנפיצה ממילא. מפקד המחוז הסביר כי זה מה שהדרג הפוליטי רוצה, ולכן צריך להשתדל "לספק את הסחורה".

118 אלון חכמוני "סמכויות יועברו מהשר – למפכ"ל: הרפורמה שמתכנן בר לב בהליך המינויים הבכירים

הפגין "היעדר עמוד שדרה" עוד בטרם מונה לתפקיד, כשעלה לרגל לאירוע משפחתי של בן גביר. לדברי המפכ"ל לשעבר, היה בפעולה זו כדי לאותת לצמרת המשטרה כי יו"ר עוצמה יהודית הוא מהיום "השריף החדש". מאוחר יותר, לאחר שנה וחצי של עבודה תחת בן גביר, התלונן שבתאי: "בן גביר סוחט אותי... אתם לא מבינים מה אני עובר איתו. הוא כל היום וכל הלילה סביב מינויים".<sup>119</sup>

בספטמבר 2024 הושלם מהלך ההשתלטות, כשבן גביר והמפכ"ל החדש דני לוי קיימו סבב מינויים מקיף וחריג בצמרת המשטרה, שזכה לביקורת ציבורית נוקבת.<sup>120</sup> שורת ניצבים התפטרה ואפשרה לבן גביר לאייש את סגל הפיקוד הבכיר כרצונו. סבב המינויים כלל שדרוג מעמדם של קצינים המקורבים לבן גביר – כך, לדוגמה, תנ"צ משה פינצ'י, מזכירו הביטחוני של השר, אשר קודם לדרגת ניצב וקיבל לידין את מחוז ש"י (יהודה ושומרון) הרגיש. במקרים אחרים בן גביר קידם לתפקיד ניצב קצינים שכיהנו זמן קצר בלבד בתפקידי תנ"צ ולא צברו ניסיון הולם. בשורה התחתונה, בן גביר הצליח להעמיד לרשותו סגל פיקוד בכיר חלש, שחב לו את קידומו. בכך הוא לא רק הבטיח לעצמו צמרת משטרה נוחה וצייטנית, אלא גם אותת לשאר הקצינים בארגון מה יידרש מהם כדי להתקדם במעלה סולם הדרגות.<sup>121</sup> חשוב לזכור כי גם אם בן גביר יוחלף בקרוב, הבכירים שאותם מינה לתפקידי מפתח ימשיכו לאחוז בעמדות כוח ולקדם את מדיניותו ומשנתו.

שיטת המינויים הבעייתית לא גורמת רק לפוליטיזציה אלא גם לפגיעה ישירה בתפקוד המשטרה. מהרגע שקצינים מגיעים לדרגת רב-פקד, הם מתחילים להשקיע חלק ניכר מזמנם בקידומם העתידי – תוך ידיעה שהקשר בין קידום במעלה סולם הדרגות לבין איכות הביצועים בתפקיד הינו רופף בלבד. גם היום, בשיא המשבר שפוקד

119 יהושע (ג'וש) בריינר "המפכ"ל לקצינים במשטרה: בן גביר סוחט אותי, נהיית חולה בגללו" הארץ 9.5.2024.

120 שלומי הלר "שימור תפקידים מיותרים והנפצת מנהלות: המהפך של בן גביר כמעט והושלם – והסיאוב הארגוני נותר" וואלה 13.9.2024.

121 לירן תמרי "משטרה ללא ניסיון, בתהליך מינוי בכירים שנוי במחלוקת: 'היו עבדים של בן גביר'" ynet 14.9.2024.

את המשטרה, הקצונה הבכירה לא עוסקת במצב החירום שבה מצוי הארגון אלא במינויים.<sup>122</sup> במצב שנוצר, לקצינים מדרגות ביניים ועד הקצונה הבכירה אין תמריץ משמעותי להצטיין בתפקידים או לעסוק בענייני עומק. משך הכהונה הממוצע בדרגות אלו נע בין שנה וחצי לשנתיים, כשאת חצי השנה האחרונה בתפקיד עושה הקצין לאחר שכבר קיבל את השיבוץ לתפקיד הבא. כתוצאה מכך, קצינים רבים כמעט ולא עוסקים במתרחש ביחידות שעליהן הם מפקדים, אלא בעיקר בניסיון לרשום הישגים מהירים שאותם יוכלו להציג בפני ועדת המינויים.

מפקד שעוסק בעיקר בהישגים מהירים יימנע בדרך כלל מתיקון של ליקויים ובעיות עומק. את אלה יעדיף לטאטא מתחת לשטיח בתקווה שיטופלו במשמרת של משהו אחר. מנטליות זו מובילה לתופעות כמו זיוף נתונים שיטתי ותרבות טיוח ושקר: אף אחד לא רוצה להיות מואשם באי-עמידה ביעדים או להודות בכישלון; המשימה העיקרית היא יצירת רושם חיובי אצל מי שעתיד להחליט על הקידום שלך. כפי שניסח זאת מפכ"ל בדימוס: "חייב להיות שינוי בעניין המינויים. מפקדים צריכים להבין שהתפקיד שלהם זה לא לתפוס את הגנב בעצמם אלא לחנוך שוטרים ולשפר את הכוח שתחתיהם".

מכאן נובע כי המפתח לפתרון המשבר בכפול במשטרה – משבר חוסר התפקוד ומשבר הפוליטיזציה – טמון בשינוי שיטת המינויים הנהוגה בה.

#### ד. רובים במקום אלות: המיליטריזציה של המשטרה

מאפיין נוסף שהשתמר ממשטרת המנדט, ואף הלך והקצין עם השנים, הוא התפיסה של המשטרה כגוף שתפקידו הוא בראש ובראשונה ביטחוני: גוף בעל מאפיינים צבאיים, התנהלות צבאית וגרוע מכל – מטרות צבאיות.

החטא הקדמון הזה בא לידי ביטוי כבר באופן שבו הוקמה המשטרה. כאמור, משימת ההקמה הוטלה על יחזקאל סהר. התוכנית שהוציא תחת ידיו הייתה אמורה להוביל להקמת משטרה על-פי הדגם הבריטי: פשעים חמורים נחקרים בידי גוף ארצי, ואילו מחוזות המשטרה השונים עוסקים בתפקידי סיור ואכיפת חוק. בנוסף, הייתה אמורה

122 אלי סניור "העימות בין המפכ"ל לניצבים: ויכוח בסגל הפיקוד על עצירת המינויים" רשתת 13 14.2024.

לקום ז'נדרמריה שעיקר עיסוקה ביטחוני, מתוך כוונה שזו תוכפף בעתיד לצה"ל.<sup>123</sup> אבל עד מהרה נקלע סהר לקשיים. עם עזיבתם את הארץ, הבריטים נקטו בגישה של אדמה חרוכה ולקחו איתם את כל הרשומות המשטריות והתיקים הפלייליים, יחד עם ציוד משטרתי רב וכלי נשק.<sup>124</sup> פעולה זו הקשתה מאוד על סהר בהקמת המשטרה החדשה. באוגוסט 1948 סיכם את המצב במלים אלו: "ריקבון, עזובה ורצון רע היו שלוש הירוסות שמשטרת המנדט הניחה למשטרת ישראל."<sup>125</sup>

על-מנת לפתור את המשבר, בן גוריון החליט להפוך את משטרת ישראל הצעירה לאגף בתוך ארגון "ההגנה" ומאוחר יותר בצה"ל. סהר הוכפף ליעקב דורי, מפקד "ההגנה" ובהמשך רמטכ"ל צה"ל – מה שהעביר למעשה את הקמת המשטרה מידיה האזרחיות של הסוכנות היהודית לידיים צבאיות.<sup>126</sup> וכך, "ההגנה" הקימה את המטה הארצי של משטרת ישראל. שלא במפתיע, המטה הארצי של המשטרה החדשה דמה מאוד לארגון הצבאי של המפקדה הארצית של "ההגנה".<sup>127</sup> סהר מונה למפקד הראשון וכיהן במעמד של ראש אגף במטה הכללי – תחילה של "ההגנה" ובהמשך של צה"ל עד שהופרדה המשטרה מצה"ל והכפה לגוף עצמאי ב-1949. בסוף שנות ה-50 מבנה הדרגות שהשתמר ממשטרת המנדט עבר אף הוא מיליטריזציה והפך לבבואה של סולם הדרגות הצבאי.<sup>128</sup>

ההחלטה להכפיף את משטרת ישראל הצעירה לגוף ביטחוני נראתה בזמנו הגיונית ונחוצה נוכח האי-סדר הכללי ששרר בה. בפועל, היא קיבעה מכוח האינרציה שני מאפיינים מבניים בעייתיים שמלווים את המשטרה עד היום: הראשון הוא השרשטן של תפיסת הפעלה צבאית ותרבות ארגונית צבאית בשורות המשטרה; השני הוא הכפפת הפעילות המשטרית לשיקולי ביטחון לאומי. כתוצאה משני מאפיינים אלו,

123 יש לציין כי סהר לא עסק כמעט בכלל בשאלה כיצד ימוסדו תרבות משטרית ועבודה משטרית תקינה. עצם כינון המשטרה קיבל חשיבות גדולה יותר משאלות פרקטיות יומיומיות כגון: כיצד חוקרים תיק פלילי, איך מבצעים סיור, איך כותבים דוח תנועה או איך מנהלים יומן משטרתי.

124 משטרת ישראל **תולדות משטרת ישראל: כרך א' (שלב המסד) 1948-1958**, 148 (2004).

125 שם, בעמ' 50.

126 שם, בעמ' 12. אמנם המטה הכללי של צה"ל מיעט לעסוק בנושאי שיטור, גם מטעמים ערכיים וגם משיקולי זמן, אך דפוסים צבאיים אכן עברו.

127 שם, בעמ' 14.

128 במשטרה ובצבא אותו מספר דרגות בסולם חרף העובדה שהצבא גדול פי כמה מהמשטרה. מצב עניינים זה יוצר עומס בצמרת המשטרה בדמות ריבוי קצינים צמאי קידום בדרגות הגבוהות.

תפקידי המשטרה הקלאסיים, אכיפת החוק והשמירה על הסדר הציבורי, נדחקו עם השנים לשוליים.

נקודת המפנה הבאה הגיעה שני עשורים לאחר מכן. ב-1974 צה"ל מצא את עצמו מותש לאחר מלחמת יום הכיפורים, כשהוא נאלץ להחזיק כוחות גדולים בקווי הפסקת האש ובמבלעת הסורית. בחודש מאי של אותה שנה מחבלים פלסטינים חדרו ליישוב מעלות ולקחו קבוצת נערים ישראלים כבני ערובה. התגובה האיטית של צה"ל וניסיון החילוץ הכושל, שהסתיים במותם של 22 מבני הערובה, עוררו תרעומת ציבורית. ראש הממשלה דאז, גולדה מאיר, הקימה ועדה בראשות אלוף (מיל') עמוס חורב כדי לבחון את חלוקת הסמכויות בין צה"ל לבין המשטרה בנושאי ביטחון פנים. הוועדה המליצה להעביר את תחום ביטחון הפנים בכללותו לידי המשטרה, בתוספת אמצעים ותקציבים מתאימים.<sup>129</sup>

ההחלטה עוררה ויכוח סוער בתוך המשטרה. רבים מבכירי הארגון סברו כי העיסוק בנושאי ביטחון יגזול מהמשטרה זמן ומשאבים שאמורים להיות מוקדשים למלחמה בפשיעה. ואולם, במשרד המשטרה סברו כי העברת הסמכויות תאפשר לחדש את פני הארגון, לשפר את איכות כוח האדם המשרת בו ולהגדיל את תקציביו.<sup>130</sup> ואכן, במידה מסוימת התהליך באמת היה חיובי מבחינת המשטרה: הוא איפשר לה לעבור מתיחת פנים, לפתוח תוכניות חדשות לגיוס כוח אדם איכותי ולזכות בתוספות תקציביות משמעותיות. לצד זאת, צדקו המתנגדים שחששו כי השלכותיו ארוכות הטווח יתגלו כהרסניות.

דווקא ממשלת בגין הראשונה תפסה את המשטרה כצבאית וכפוליטית מדי והחליטה על ביטול משרד המשטרה והכפפת המשטרה למשרד הפנים. זאת בהתאם למודל הבריטי ותוך שימת דגש מיוחד על עיקרון עצמאות שיקול הדעת – קרי, הפרדת המשטרה מהדרג הפוליטי הממונה. הכפיפות למשרד הפנים הגיעה לקצה ב-1984, עם הקמתו מחדש של משרד המשטרה. אבל במהלך השנים שבהן המשטרה הייתה כפופה למשרד הפנים, היא הצליחה להקדיש משאבים ניכרים למשימות השיטור הקלאסיות והתמקצעה בתחום החקירות והסיור – בין היתר, באמצעות מאמצים לגייס כוח אדם איכותי לשורותיה ישירות לדרגות קצונה.

129 עמוס חורב, משה אונא, וארזין שמרון דין וחשבון הוועדה לבדיקת ההתרחשויות במעלות (1974).

130 פנחס יחזקאלי "ביטחון הפנים והביטחון הלאומי בישראל" מבוא לביטחון לאומי, 94, 97 (2011).

גם במשימות שאינן קשורות  
ישירות לפשיעה – כמו  
שמירה על סדר בהפגנות,  
אבטחת משחקי כדורגל  
או אכיפת בטיחות בדרכים  
 – הגישה שמנחה את  
 המשטרה היא צבאית

פרוץ האינתיפאדה הראשונה ב-1987 דחק את המשטרה לעיסוק גובר בסוגיות ביטחוניות ומלחמה בטרוור. המיקוד הביטחוני גבר עוד יותר ב-2002, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה.<sup>131</sup> לדברי ניצב בדימוס ניסו שחם, "האינתיפאדות הלבישו את משטרת ישראל בשכפ"ץ". כלומר, השלימו את תהליך המיליטריזציה של המשטרה והביאו אותה לסגל לעצמה אורחות צבאיים מובהקים, שהשפיעו מאוד גם על אופן הפעולה שלה בעת שעסקה בנושאים אזרחיים. את תהליך המיליטריזציה הגובר של המשטרה אפשר לזהות גם כשבוחנים את השינויים שחלו בשמו של המשרד הממשלתי הממונה עליה: ממשרד המשטרה בקום המדינה, למשרד לביטחון פנים החל משנות ה-90 ועד למשרד לביטחון לאומי בעידן בן גביר.

הצבאיות של המשטרה באה לידי ביטוי קודם כל בסדר העדיפויות המבצעי שלה, במסגרתו הביטחוני מקבל תמיד קדימות על פני האזרחי. פעם אחר פעם המשטרה מוכנה "להקריב" תפוקות במאבק בפשיעה הפלילית כדי לספק שירותים בתחום הביטחוני. בשגרת העבודה המשטרתית, סדר עדיפויות זה בא לידי ביטוי בולט במיוחד בניוד כוח אדם בין המשימות השונות. בתקופות סוערות מבחינה ביטחונית, חוקרים ובלשים מוצאים את עצמם פעמים רבות כשהם מתגברים את משטרת ירושלים או את אחת מתחנות המשטרה בערים המעורבות. כלומר, לא עוסקים בתפקיד שעבורו הוכשרו. בהתחשב בכך שהמשטרה סובלת ממחסור בכוח אדם, ניוד מסוג זה פוגע באופן טבעי בהיקף השירותים ה"כחולים". כל זה קורה כשגם כך הניוד הפנים-ארגוני בתוך המשטרה גבוה מאוד ופוגע הן ביעילות השיטור והן ביכולת של היחידות השונות לצבור ידע ארגוני לאורך זמן.

בנוסף, הצבאיות ההולכת וגוברת משפיעה על הגישה הכללית של המשטרה כלפי האזרחים. גם במשימות שאינן קשורות באופן ישיר לפשיעה – כמו שמירה על סדר בהפגנות, אבטחת משחקי כדורגל ואפילו אכיפת בטיחות בדרכים – הגישה שמנחה את

131 לדעת בכירים לשעבר במשטרה, גם בתקופת אוסלו עד התפרצות האינתיפאדה השנייה הייתה עדנה מסוימת לשיטור ה"כחול". ראו: איזון בפעילות המשטרה, לעיל ה"ש 102, בעמ' 6-15.

משטרת ישראל היא צבאית: היא מתייחסת אל הישראלים לא כאל אזרחים המקבלים ממנה שירותים אלא כאל איום – ובמקרים מסוימים, אפילו כאל אויב.

קיימים מקומות בעולם שבהם יש היגיון כלשהו בגישה הזו. באזורים אלימים במיוחד בארצות הברית, לדוגמה, שוטרים חוששים להיפגע בכל אינטראקציה עם אזרחים. ואולם, בארץ יש מעט אזורים מסוג זה, אם בכלל, ואין הצדקה מבצעית לצבאיות של המשטרה כשהיא עוסקת במשימות אזרחיות. ההצדקה היחידה שניתנת למצב עגום זה היא פרקטית: המשטרה מסגלת הרגלים צבאיים, מפני שהיא חובשת בכל רגע נתון "כובע כפול" ונאלצת לתפקד גם ככוח ביטחוני וגם ככוח אזרחי.

בישראל, הפעלת כוח היא  
האפשרות הראשונה שבה  
בוחרת המשטרה – ולעתים,  
כשמדובר בקבוצות מיעוט,  
זהה גם האפשרות היחידה

המיליטריזציה מביאה גם להעדפה של הפעלת כוח על כל כלי אחר בארגז הכלים המשטרתית. עקרונות פיל, שנסקרו בפרק הראשון, קובעים מפורשות כי הפעלת כוח צריכה להיות המוצא האחרון של המשטרה. בישראל, לעומת זאת, הפעלת כוח היא האפשרות הראשונה שבה בוחרת המשטרה – ולעתים, כשמדובר בקבוצות מיעוט, זהה גם האפשרות היחידה.

כשהיחידה להפעלת כוח מצטרפת לשיקולי תדמית מתקבלות תוצאות גרוטסקיות. לדוגמה, בכתבה שפורסמה לרגל סיום הקדנציה של המפכ"ל שבתאי מסופר כיצד ניסה ליזום "פשיטה של כוחות משטרה גדולים וחמושים באמצעות מסוקים לתוך קלנסווה, במטרה לבצע תפיסות ומעצרים"<sup>132</sup>. מובן שלא הייתה שום הצדקה לפעילות מוסקת של שוטרים, אך הרצון של המשטרה להצטייר כמי שמפעילה כוח ומחזיקה בכוחות מיוחדים גבר על כל שיקול אחר.<sup>133</sup> לעתים המיליטריזציה לא מגיעה מתוך המשטרה אלא דווקא מכיוון השר הממונה, שמחפש להצמיד הילה ביטחונית לתפקיד מיניסטריראלי אפור. ב-2021, לדוגמה, במהלך אירוע פשיטה על היישוב אבו תלול בפזורה הבדואית, צוטט השר לביטחון פנים דאז, עמר בר לב, כשהוא מכריז בגאווה: "עברנו מהגנה להתקפה"<sup>134</sup>.

132 אסיף, לעיל בה"ש 86.

133 אך יחסי ציבור הפכו למטרה בפני עצמה, ולבסוף אכן התבצע מבצע מוסק בפזורה הבדואית שתועלתו מפוקפקת.

134 אסיף, לעיל בה"ש 86.

מיותר לציין כי בחברה דמוקרטית משטרה לא אמורה "לצאת למתקפה" על אזרחיה.<sup>135</sup>

בשנים האחרונות התופעה רק הלכה והחמירה עם הקמתן של יחידות כמו-צבאיות חדשות שתפקידן לטפל ב"הפרות סדר לאומניות" בתוך ישראל. אותן יחידות טקטיות חדשות, שמתכוננות לכרעות בערים המעורבות בסגנון אירועי "שומר חומות", גורעות כוח אדם ומשאבים מיחידות המשטרה הרגילות.

בנוסף, שוטרים רגילים נאלצים להקצות יותר ויותר מזמנם על-מנת להיערך לתרחישי הייחוס הביטחוניים.

ביטוי מרכזי נוסף  
למיליטריזציה של  
המשטרה הוא המשקל  
ההולך וגובר של משמר  
הגבול בתוך הארגון

הדוגמה המטרדידה ביותר היא המשמר הלאומי שקורם עור וגידים בימים אלו על בסיס מג"ב וכוחות המילואים שלו, ועתיד לתפקד, למעשה, כצבא חי"ר

קל הפועל בתוך שטחי ישראל תחת אחריותה של המשטרה. בראשות הוועדה לבחינת הקמת המשמר הלאומי הציב בן גביר את איש אמונו שלמה בן אליהו,<sup>136</sup> אשר המליץ על הקמת גוף צבאי-למחצה שיוגדר ככוח לוחם ולא כגוף שיטור.<sup>137</sup> בן אליהו המליץ לגייס למשמר הלאומי 17,500 שוטרים – כמחצית ממספר השוטרים המשרתים במשטרת ישראל כיום – ולארגנם בלא פחות מ-12 חטיבות.<sup>138</sup> יש לציין כי הכפפת המשמר למפכ"ל, ולא ישירות לשר, הינה חסרת משמעות בעידן שבו מכהן מפכ"ל שמתיישר עם כל רצונותיו של השר.

לבסוף, ביטוי מרכזי נוסף למיליטריזציה של המשטרה הוא המשקל ההולך וגובר של משמר הגבול בתוך הארגון, הן מבחינת המקום שבכיריו תופסים בצמרת הארגון והן מבחינת זליגת שיטות הפעולה שלו לשגרת השיטור הרגילה. מג"ב הוקם בתחילת שנות ה-50 וייעודו המקורי היה לשמש כז'נדרמריה: חיל משטרה צבאי-למחצה שתפקידו העיקרי הוא אספקת שירותי שיטור באזורים כפריים והתמודדות עם מהומות בעת

135 מיותר לציין שהמבצע המיוחד הניב יבול דל ונתפסו בו בסך הכל שני רובים ומעט קנאביס (שם).

136 יהושע (ג'וש) בריינר "מנכ"ל המשדר לביטחון לאומי התפטר; מקורות במשרד: בן גביר התערב בעבודתו"

הארץ 20.9.2024.

137 שלומי הלר "הוועדה המליצה: המשמר הלאומי יוכפף למנכ"ל המשטרה" **וואלה** 4.12.2024. למעשה, הצעה זו היבטים רבים מטרידים שקצרה היריעה מלסקור. כפי שיפורט בפרק הרביעי, המלצתנו היא לבטל את קיומו של הגוף.

138 שם.



הצורך בכל חלקי המדינה.<sup>139</sup> בפועל, משמר הגבול מעולם לא הפך לז'נדרמריה ולא סיפק שירותי שיטור במובנם הקלאסי באזורי הספר. תחת זאת, הוא שימש מיומי הראשון כיחידה צבאית שנועדה להתמודד עם איומים ביטחוניים: תחילה התמקד בתופעת ההסתננות ממצרים ומירדן, ומאוחר יותר בתפקידי שיטור צבאי בשטחים הכבושים וביישובי קו התפר.

מג"ב שונה מאוד ממקביליו במדינות אחרות, כמו ה-Gendarmerie nationale בצרפת, ה-Carabinieri באיטליה או ה-Guardia Civil בספרד. בהשוואה לכוחות אלו, מג"ב עוסק במעט מאוד משימות "כחולות", והן הולכות ומתמעטות עם הזמן. למעשה, במהלך כהונתו כמפכ"ל ביטל קובי שבתאי את הכפיפות המבצעית של מג"ב לתחנות המשטרה המקומיות ובכך ניתק אותו סופית ממלאכת השיטור הרגילה.<sup>140</sup>

מהראיונות שקוימו במסגרת המחקר עם בכירים לשעבר במשטרה עולה כי רובם מכירים בבעייתיות של הנורמות הצבאיות שהשתרשו במשטרה. עם זאת, רובם לא רואים במיליטריזציה בעיה כשלעצמה.<sup>141</sup> בכירים אלה הוסיפו להחזיק בעמדה זו, גם כשעומתו עם העובדה שהמחויבויות הביטחוניות פוגעות ביכולת של המשטרה לאכוף את החוק ולהיאבק בפשע. אחד המפכ"לים בדימוס אף אמר כי המשטרה צריכה לקבל החלטה רשמית שלפיה פריצות לבתים חשובות פחות מטיפול באיומים ביטחוניים.

לא תמיד היו אלה פני הדברים. בעבר אנשי משטרה ידעו לזהות את הבעייתיות בתפקיד הדואלי של משטרת ישראל. בפאנל שערך "המכון הישראלי לדמוקרטיה" ב-2004 בהשתתפות שלושה מפכ"לים בדימוס – שלמה אהרונישקי, יהודה וילק ואסף חפץ – נדונה בהרחבה שאלת האיזון בין הכחול לירוק.<sup>142</sup> וילק אבחן את הבעיה באופן חד: "ברגע שאתה נותן למשטרת ישראל תפקיד לא משטרתי, היא כבר אינה

139 ניתוח זה נוגע למאפיינים המבניים של מג"ב. יש לציין בעצב רב כי מאז הקמתו נוצר למג"ב דימוי מוצדק יחסית של כוח אלים, במיוחד בכל הנוגע לציבור הערבי. די להזכיר את טבח כפר קאסם לצד אינספור תקריות אחרות, פחותות בחומרתן.

140 אסיף, לעיל ה"ש 86.

141 זאת בניגוד גמור לשיח הביקורתי בישראל ובעולם המערבי על המיליטריזציה של כוחות משטרה, במיוחד לאור המאבק העולמי בטרור. ראו לדוגמה: Eliav Lieblich & Adam Shinar, "The case against police militarization", Vol. 23 Iss. 1 *Michigan Journal of Race and Law* 105 (2018).

142 איזון בפעילות המשטרה, לעיל בה"ש 102.

משטרה".<sup>143</sup> לתפיסתו, האיזון הופר ב-1974 עם ההחלטה להסמיך את המשטרה לעסוק בענייני ביטחון בתוך הקו הירוק, ומאז הסכר נפרץ כשהמשטרה נאלצת לעסוק בנושאי ביטחון ובעניינים לא-משטרתיים אחרים. חפץ, מצדו, קבע כי המטרה המרכזית של המשטרה צריכה להיות מתן שירות לציבור וכי האירועים הביטחוניים מפרים את האיזון הראוי. לדבריו, המשטרה צריכה להקדיש 80% מזמנה לציבור ברמה המקומית.<sup>144</sup> אהרונישקי הסכים כי העיסוק בטרור מסיט את המשטרה מדרכה בטווח הקצר, אך הוסיף כי תכנון טוב יותר לטווח הארוך יוכל להביא לאיזון נכון יותר בין שני סוגי המשימות.<sup>145</sup> משתתפי הפאנל הכירו בכך שהמשטרה משלמת מחיר משמעותי על "הפעלת שוטרים ורסטיליים [שעוסקים גם בביטחון – נ.ש.], המתבטא בעלייה בשיעורי הפשיעה וחומרתם".<sup>146</sup>

גם בדור הנוכחי של הקצונה הבכירה יש מי שחושבים כי גם אם הפעילות ה"ירוקה" חשובה מן ה"כחולה", חשוב שלא לערבב בין תורות ההפעלה של השתיים. כך, למשל, תנ"צ בדימוס דני חדד, שפרש באחרונה מן המשטרה, השמיע באוגוסט 2024 ביקורת קשה על תהליך המיליטריזציה ועל גישתו של המפכ"ל שבתאי: "התפיסה של שבתאי אומרת 'אם יש לי התפרצות של פשיעה בנצרת או באום אל-פחם, אני שופך סופרטנקר של יחידות מג"ב, קומנדו, חטיבות טקטיות'. כל מיני שמות מפוצצים כאלה. ויש את התפיסה שמקובלת בכל העולם, שמהותה לחזק את תחנות המשטרה בערים, כי כשיש לך נוכחות של שוטרים ולתושבים יש בהם אמון, אז דרך תלונות ומודיעין תדע לזהות את הדברים עוד כשהם קטנים".<sup>147</sup> ראש אגף המבצעים לשעבר, ניצב בדימוס אמנון אלקלעי, התראיין אף הוא לאותה כתבה והוסיף: "היתרון של המשטרה זה שהיא נמצאת בפריסה רחבה, עם צוותים קטנים שיכולים להגיע מהר, ושזה ארגון פתוח שניזון מהציבור. כשאתה משקיע בגופים ארציים כמו-צבאיים שאין להם קשר ומחויבות

143 שם, בעמ' 22.

144 שם, בעמ' 21.

145 שם, בעמ' 23.

146 שם, בעמ' 46. כאמור לעיל, שאלת הקשר הסיבתי שבין שיטור לשיעורי פשיעה היא מורכבת. הניסיון לאמוד את היקף הפשיעה שנגרמת כתוצאה מעיסוק בנושאים ביטחוניים קשה שבעתים. עם זאת, יש לציין כי קיים מתאם בין מידת העיסוק בנושאים ביטחוניים לבין העלייה בפשיעה. לדוגמה, אירועי הטרור בשנים 1995-1996 חייבו את המשטרה להפנות משאבים גדולים בתגובה ואף אילצו אותה לנטרל מדי פעם את מערכי החקירות והמודיעין. באותן שנים נרשמה עלייה של עשרות אחוזים בהיקף הפשיעה (יחזקאלי, לעיל ה"ש 130, בעמ' 102).

147 אסיף לעיל ה"ש 86.

למקום ולקהילה, אתה מקבל ארגון חלש, שאין לו את היתרונות של המשטרה ואין לו את היכולות של הצבא".<sup>148</sup>

אבל ההבנה הזו נשחקת עם הזמן. כל דור חדש של אנשי משטרה תופס את הפעלת הכוח כחשובה יותר ומשתמש בה באופן נרחב יותר. הדור שמגיע לאחר מכן כבר ספוג בתפיסה הזו – ומקצין אותה עוד יותר. לא בכדי קצינים רבים בדימוס טוענים כי במצב כיום מג"ב שולט במשטרה ומכתיב בה את הטון. עם זאת, לצד הדאגה הגוברת והביקורת החריפה, בכירי משטרה – משלושת המפכ"לים בדימוס ועד לקצינים לשעבר שרואיינו למחקר זה – מתייחסים אל התפקיד של הדואלי של הארגון כאל עובדה מוגמרת שיש להשלים עמה. למעשה, התפיסה הזו הושרשה באופן עמוק כל-כך במערכת שאפילו בכיר לשעבר במשרד לביטחון פנים, שלא שירת מעולם במשטרה, הגדיר אותה באוזני כותב המסמך כחלק אינטגרלי מ"תפיסת הביטחון של ישראל".

יש מידה רבה של נאיביות  
במחשבה שמשטרה  
שעוסקת לאורך זמן  
במשימות לא-משטריות  
תצליח לשמור על  
אופיה האזרחי

ההנחה שעומדת בבסיס התפיסה הזו אומרת כי במדינה כמו מדינת ישראל, שמתמודדת עם שלל איומים ביטחוניים, אין ברירה אלא להשלים עם התפקיד הכפול, האזרחי-ביטחוני, של המשטרה. אלא שזהו רעיון הרסני. בפועל, דווקא משום שאנו חיים במציאות ביטחונית מסוכנת, עלינו להקפיד בצורה מיוחדת על הרחקתה של המשטרה ממילוי תפקידים ביטחוניים. האתגר הלאומי שניצב בפני

המדינה אינו רק להתמודד עם האיומים הביטחוניים אלא להתמודד עמם תוך שמירת אופיה הדמוקרטית של המדינה. משימה זו מחייבת את מדינת ישראל לנקוט בצעדים מיוחדים כדי להדוף את הלחצים הטבעיים שמובילים מדינות במצב מלחמה לכוון בתחומן משטרים סמכותניים. יש מידה רבה של נאיביות במחשבה שמשטרה שעוסקת לאורך זמן במשימות לא-משטריות תצליח לשמור על אופיה האזרחי. בפועל, ככל שהמשטרה ממשיכה במילוי בו-זמני של פונקציות צבאיות ואזרחיות, כך היא מוסיפה לסגל לעצמה עוד ועוד מאפיינים צבאיים. בסופו של התהליך, ה"כחול" שבה ייבלע כליל על-ידי ה"ירוק".<sup>149</sup>

148 ש.ם.

149 בניגוד לתפיסה הרווחת, משטרים אוטוקרטיים שנשמכים על שיטור צבאי לא נהנים בהכרח משיעורי שיעיה נמוכים יותר. ראו: Gary LaFree and Andromachi Tseloni, "Democracy and Crime: A

## ה. תשתית מקומית לקוויה: כישלון התחנות

את רוב השירותים המשטרתיים אמור האזרח הישראלי לקבל מהתחנה המקומית הקרובה לאזור מגוריו: שם אמורה המשטרה לעבד פניות ותלונות ומשם מנוהלת פעילות השיטור האזורית. דווקא בתחום זה משטרת ישראל ניסתה בעבר להתנער מהמסורת המנדטורית הריכוזית ולהעניק משנה חשיבות לתחנות המקומיות. עם קום המדינה נעשתה עבודה רצינית להקמת תחנות משטרה בפרישה ארצית. תחנות אלה הפעילו שוטרי מקוף שהכירו היטב את הסביבה ואת הקהילות שבתוכן פעלו. אבל ככל שגבר העיסוק הביטחוני של המשטרה, כך נשחק מעמדה של תחנת המשטרה המקומית.

בימינו הקשר בין התחנה לבין האזור שעליו היא ממונה רופף בלבד. למעשה, תחנת המשטרה, שאמורה להיות אמונה על הקשר בין התושב לבין הארגון, היא כיום גוף חלש ולא אפקטיבי. בכתבה שפורסמה לרגל פרישת המפכ"ל שבתאי העידו בכירים בארגון כי "התחנות ריקות, אין שוטרים בתחנות, אין סיירים, אין חוקרים, אין רכזי מודיעין. להוציא היום ניידת לפעילות זה כמעט קסם"<sup>150</sup>. מספר בכירים לשעבר במשטרה שראוינו לטובת המחקר אף ציינו כי התהליך הוחרף בזמן כהונת שבתאי, שנייד תקנים מתחנות המשטרה על-מנת להקים עוד יחידות מג"ב – שוב, כחלק ממגמת העדפת ה"ירוק" על ה"כחול". כבר ב-2013 התריע משרד מבקר המדינה בדוח חריף:<sup>151</sup>

"משנת 2007 הגדירה המשטרה את חיזוק התחנות ושיפור האפקטיביות של פעילות התחנות כאחד מיעדיה האסטרטגיים. במסגרת עבודות מטה, הושקעו משאבים לאבחן בעיות במגוון רחב של נושאי הנוגעים להיערכות התחנה ולתפקודה ולגיבוש פתרונות לחיזוקה באמצעות שינויים ארגוניים, שינויים בתהליכי עבודתה ותוספת משאבים. אולם רוב ההמלצות לא יושמו, אף שנבחנו ואושרו בידי דרגי הפיקוד הבכיר במטה הארצי; ומיעוטן הלכו ודעכו או ננטשו לאחר שנוסו בהצלחה, בלי שהתקבלה כל החלטה רשמית בעניינן. אי-יישומם

Multilevel Analysis of Homicide Trends in Forty-Four Countries, 1950-2000", Vol. 605 The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 26 (2006).

150 שם.

151 מבקר המדינה מקומה ותפקודה של התחנה במשטרה (2012).

לאורך זמן של רוב הפתרונות שגובשו בתוכניות המטה הותירו בעינן את בעייתיה של התחנות וייתכן שאף החמירו, לנוכח המשימות הנוספות שהוטלו על התחנות במהלך אותן השנים".

בהמשך הדוח מצביע המבקר על מספר בעיות חמורות במיוחד, ובהן: יחסים לקויים עם התושבים, אי-הקפדה על נהלים וחוסר תפקוד ביישובים הערביים. מספר שנים לאחר פרסום הדוח, אוזלת יד זו הובילה להתפרצות משבר האלימות ולקריסת תחנות הביטחון והסדר בחברה הערבית.

כל הבכירים לשעבר שרואיינו למחקר הזהירו מפני חוסר התפקוד של התחנות. לדבריהם, הקצינים הממונים אינם מתעניינים בתפעול היומיומי של התחנה ובעיקר טרודים בשאלת התפקיד הבא, ואילו השוטרים הכפופים להם מתחלפים בתדירות גבוהה שמונעת היווצרות של מומחיות, היכרות עם הקהילות המקומיות וצבירת ידע ארגוני. בנוסף, מאחר שהמשרה מעניקה באופן עקבי עדיפות לסוגיות הביטחוניות,

מתבצע ניוד כוחות מסיבי של כוח אדם מן התחנות לטובת משימות אחרות, כגון עיבוי נוכחות באזורים מתוחים מבחינה ביטחונית, תגבור כוחות בהפגנות ואבטחת אירועים שונים. בקיצור, מתן הקדימות למשימות ביטחוניות פוגע באופן ישיר בתחנות המקומיות וביכולת שלהן לטפל בפשיעה.<sup>152</sup>

כישלונה של תחנת המשטרה בימינו הוא פועל יוצא של המבנה הריכוזי מדי של המשטרה ושל העניין

המועט בלבד שיש לה בשיטור "כחול". תחנת המשטרה היא חלק אינטגרלי בממשק התקין שבין תושב למשטרה במדינה דמוקרטית. הוא נותן לתושב כתובת ברורה וקרובה לפנות אליה ויוצר קשר ישיר ומקומי בין המשטרה לבין הציבור. לפיכך, שיקום תחנות המשטרה חייב להיות נדבך חשוב בכל רפורמה במשטרת ישראל.

לדברי בכירים לשעבר  
שרואיינו למחקר, הקצינים  
הממונים על התחנות אינם  
מתעניינים בתפעול היומיומי  
שלהן וטרודים בעיקר  
בשאלת התפקיד הבא

## 2. בעיות של תרבות ארגונית

התרבות הארגונית הייחודית המתפתחת בתוך כוחות שיטור נקראת בעגה הסוציולוגית "תרבות שיטור" (cop culture).<sup>153</sup> תרבות זו מקשה לעתים על ההכרח לאזן בין הפעלת הכוח המשטרית לבין הדרישות המופנות כלפי המשטרה בחברה דמוקרטית.

במהלך השנים הצביעו חוקרים על מספר מאפיינים המשותפים לתרבויות שיטור שונות ברחבי העולם. אחד הבולטים שבהם הוא התחושה הנפוצה בקרב שוטרים ולפיה הציבור מפגין כלפיהם כפיות טובה, על אף שהם מסכנים את חייהם למענו באופן קבוע. תחושה זו מביאה שוטרים רבים לאמץ תפיסת עולם צינית ופסימית,<sup>154</sup> למרות שהבחירה של רבים מהם בקריירה משטרית נובעת דווקא מהמשיכה שלהם לטבעה הדינמי והמסוכן.<sup>155</sup> בין המאפיינים האחרים ניתן למצוא: חשדנות כלפי הציבור; החזקה בדעות קדומות כלפי קבוצות מוחלשות באוכלוסייה; מאצ'ואיזם וקידוש ערכים גבריים; ונטייה פוליטית ימנית.<sup>156</sup> נוסף על המאפיינים הכלליים שהיא חולקת עם תרבויות שיטור מעבר לים, לתרבות השיטור הישראלית יש גם מאפיינים ייחודיים משלה, שחלקם יפורטו מטה.

בעולם קיימים תקדימים ליוזמות לשינוי תרבות השיטור, מהן מוצלחות יותר ומוצלחות פחות. כך או אחרת, אין ספק שכדי לשנות תרבות ארגונית בצורה אפקטיבית, יש צורך בעבודה מחקרית מקדימה בידי אנשי מקצוע המתמחים בשינוי נורמות חברתיות, תחום שהולך וצובר תאוצה בשנים האחרונות.<sup>157</sup> מומחים אלו יצטרכו לאבחן את הנורמות הבעייתיות במדרגים השונים (דרגים נמוכים, קצונת ביניים או קצונה גבוהה), כמו גם בחלוקה על-פי תחומי עיסוק וממשקי עבודה שונים. רק לאור ממצאים מחקריים אלו ניתן יהיה להציע צעדים קונקרטיים ליישום. אי-לכך, בפרק ההמלצות לא יוצגו הצעות ספציפיות בתחום זה, פרט לנושא ההכשרות ולשינויים מבניים שעשויים להשפיע בעקיפין גם על תרבות השיטור.

153 למעשה, בימינו נהוג לדבר על "תרבויות שיטור" לאור העובדה שגם בתוך המשטרה נוצרות כמה תתי-תרבויות שונות שנבדלות זו מזו על בסיס הדרגה שבה מחזיק השוטור או מומחיתו המקצועית.

154 Sarah Charman, *Police Socialisation, Identity and Culture* (2017).

155 John P. Crank, *Understanding Police Culture* (2nd ed., 2004).

156 ראו את הסקירה אצל ריינר ואח', לעיל בה"ש 14, בפרק 8.

157 Cristina Bicchieri, *Norms in the Wild: How to Diagnose, Measure, and Change Social Norms* (2017).

אחת הבעיות התרבותיות המרכזיות במשטרת ישראל היא מה שניתן לכנות "המנטליות הביצועיסטית" שלה: המשטרה, מהדרג הזוטר ועד לדרג הבכיר ביותר, תופסת את עצמה כמי שתפקידה היחיד הוא להפעיל כוח לצורך השגת יעדים מידיים. בניגוד לצה"ל ולמשרד הביטחון, שחלק ניכר מפעילותם כולל תכנון ארוך טווח וביקורת עצמית, למשטרה אין תפיסה רפלקסיבית בנוגע לאופן שבו היא פועלת.<sup>159</sup> כפי שתיאר זאת בכיר לשעבר במשרד לביטחון פנים, המשטרה מצפה לקבל משימות ולבצע אותן: אין זה משנה אם המשימות מופרכות או מופרזות בדרישותיהן – מבחינת המשטרה, אם הממשלה תספק לה את התקנים הדרושים והתקציב הנחוץ, הן יבוצעו; המשטרה לעולם לא תטען כי המשימה עצמה בעייתית. תומר לוטן, מנכ"ל המשרד לביטחון פנים בתקופת בר לב, ניסח זאת כך: "המשטרה] לא תגיד בחיים 'אני לא יכולה לעשות' או 'אני מתנגדת' אלא 'תביא עוד משאבים ונעשה'".

#### בניגוד למערכת הביטחון,

#### שחלק ניכר מפעילותה כולל

#### תכנון ארוך טווח וביקורת

#### עצמית, למשטרה אין

#### תפיסה רפלקסיבית בנוגע

#### לאופן שבו היא פועלת

תרבות ביצועיסטית זו אינה נדירה בקרב גופי שיטור בעולם. חוקרי משטרה רבים הצביעו בעבר על קיומה של תרבות שיטור המקדשת עמידה ביעדים על פני כל יעד אחר. החוקרים תיארו את התופעה בתור תגובה טבעית של שוטרים לסביבת העבודה ההיררכית שלהם ולסיכון היומיומי שהם נוטלים על

עצמם.<sup>160</sup> עוד מצאו החוקרים כי שוטרים רבים תופסים את עבודתם כמי שמונעת מן החברה להידרדר להתפרקות וכאוס כללי. כתוצאה מכך, הם נוטים לראות במגבלות פרוצדורליות ומשפטיות מכשולים שמפריעים להם לעשות את עבודתם החשובה. תפיסת עולם זו מביאה חלק מהשוטרים לחרוג מהנורמות והכללים המקובלים.<sup>161</sup>

158 הדיון בסעיף זה כרוך בדיון על היררכיות ועדריות, אך הופרד ממנו משיקולים מבניים.

159 "המשטרה סבלה תמיד, לרוב גם לא תמיד בצדק, מתסביך נחיתות לעומת צה"ל. זה לא אותו דבר, סיכם קצין שעבר מהצבא למשטרה וחווה את התרבות הארגונית השונה. 'בצבא משרתים', פסק, 'במשטרה עובדים. בצבא כולם נגד אויב משותף, מבחוץ. המשטרה נשלחת למלחמת אזרחים' (אמיר אורן "המפכ"לים: היחסים הסבוכים של מפקדי המשטרה והפוליטיקאים" ליברל 14.3.2021).

160 Jerome H. Skolnik, *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society* (1966).  
161 Carl B. Klockars, "The Dirty Harry Problem", Vol. 352 *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 33 (1980).

במקומות אחרים בעולם, מה שממתן את הנטיות הביצועיסטיות – לפחות באופן חלקי – הם המסרים שעוברים לגופי השיטור מהדרג הנבחר וההסדרים המבניים שכופים על המשטרה אחריותיות כלפי הציבור. בישראל, לעומת זאת, התקבע מצב שלפיו למשטרה אין "הורה" שבוחן את פעולותיה באופן רציף ומשרטט לה גבולות נורמטיביים ברורים.

בניגוד למשרד הביטחון, על אגפיו הרבים ותקציבו העצום, המשרד לביטחון פנים הוא גוף קטן ודל תקציבי, שחסר את היכולת לנהל עבודת מטה רצינית. לפי הערכה של בכיר לשעבר במשרד, מועסקים בו כמה מאות בני אדם. אלה אמורים לפקח באופן יומיומי גם על משטרת ישראל, שבה משרתים יותר מ-30 אלף שוטרים, וגם על שורה של גופים נוספים כמו שירות בתי הסוהר והרשות הארצית לכבאות והצלה – בכל אחד מהם משרתים אלפי בני-אדם. יתרה מכך, חלק לא מבוטל מעובדי המשרד עוסק בכלל בפעולות רישוי ורגולציה – למשל, באגף לרישוי כלי ירייה. בקיצור, המשרד הממשלתי שאמור לפקח על המשטרה אינו מסוגל לעשות זאת באופן אפקטיבי ואינו עוסק כמעט בתכנון ארוך טווח. תחת זאת, פעילותו מתמקדת בעיקר ב"כיבוי שריפות" נקודתיות. כאמור, במדינות אחרות קיימים מנגנוני אחריותיות נוספים, פרט למשרד הממשלתי הממונה, שתפקידם לפקח על פעילות המשטרה. העובדה שמנגנונים אלו לא קיימים בארץ הופכת את אוזלת ידו הפיקוחית לחמורה עוד יותר.

התרבות הביצועיסטית היא גם אחת הסיבות לכך שבן גביר הצליח להשתלט על המשטרה בכזו מהירות. כפי שראינו, תרבות זו שמה דגש רב מאוד על תוצאות. ואכן, השר החדש הצליח לקנות את לבו ונאמנותו של הדרג הזוטר כשהשיג למשטרה תוספות תקציביות חדשות. הערכה זו רק התעצמה כשהלך והתברר עד כמה ראש הממשלה נתניהו חושש ממנו. באופן גס, ניתן לומר כי משטרת ישראל היא ארגון שבו מעריכים התנהלות גברית דומיננטית – ובן גביר, מנקודת ראות זו, נתפס בעיני שוטרים רבים בתור השחקן החזק בזירה. כפי שניסח זאת בכיר לשעבר במשרד לביטחון פנים: "השוטרים רואים שבן גביר מחזיק את ביבי בביצים, אז הם מעריכים אותו".

לסיכום, בניגוד למשרדי ממשלה אחרים, שבהם מנטליות ביצועיסטית מתקיימת לצד נורמות של אחריותיות ושיקול דעת, משטרת ישראל מתמקדת כבר שנים ארוכות רק בכאן ובעכשיו. גישה זו מביאה לקידום של אנשי ביצוע קשוחים, שלא בהכרח רואים עצמם ככופים לנורמות משפטיות ודמוקרטיות. בנוסף, בשעה שהצבא מאדיר את דמותו של האסטרטג הגאון, במשטרה לא רוחשים כבוד מיוחד כלפי קצינים המקדישים ממרצם לטובת תכנון ארוך טווח. לעובדה זו יש השלכות כבדות משקל על התנהלותו של הארגון.



## ב. היררכיות ועדריות

התרבות המשטרית בישראל מתאפיינת בהיררכיות ועדריות. תכונות אלה נובעות, בין היתר, מהמורשת המנדטורית של המשטרה ומהיעדר נורמות ומנגנונים של אחריותיות. על כך מעידים בכירים לשעבר במשטרה שהתראיינו למחקר זה. לדבריהם, המשטרה מתפקדת כארגון היררכי ביותר: הכל מתיישרים על-פי העומד בראש. בעבר היה זה המפכ"ל; היום זה השר בן גביר. כפי שניסח זאת ניצב בדימוס: "המשטרה היא סוס דוהר. מי שאוחז במושכות קובע את הכיוון". לתרבות ארגונית ריכוזית יש ערך, מן הסתם, בגופים מפעילי כוח. עם זאת, מדובר בעניין של מינון, מאחר שתרבות כזו יוצרת גם אחידות מחשבתית מסוכנת. בצה"ל, למשל, קצינים יכולים להעביר ביקורת פנימית על פקודות, ובתוך הצבא עצמו נשמר פלורליזם של דעות וקיימים מספר מוקדי כוח. במשטרת ישראל, לעומת זאת, לא מתקיים דיון פנימי. אותו ניצב בדימוס הסביר: "בצבא יש פלורליזם פיקודי. במשטרה אין פלורליזם ואין חופש ביטוי".

פורום ספ"כ (סגל פיקודי כללי) אמר לדמות את המטה הכללי של צה"ל ולאפשר דיון פנימי בצמרת המשטרה. בפועל, זהו פורום שבו הקצונה הבכירה מתיישרת דרך קבע עם עמדת המפכ"ל. ככלל, מפכ"לים חדשים נוטים לשנות סדרי עולם בתוך המשטרה לאחר המינוי שלהם לתפקיד ולא נתקלים בדרך כלל בשום ניסיון לאתגר את תפיסותיהם, על אף שהתוכניות שלהם נשענות פעמים רבות על עבודת מטה דלה. גופים זזים ממקום למקום, סמכויות עוברות, אגפים מוקמים, יחידות נסודות – כל מפכ"ל חדש מבקש להקים גוף כלשהו שיזוהה איתו. כך, לדוגמה, יחידת להב 433 הוקמה ב-2008 ביוזמת המפכ"ל דודי כהן, ועד היום קיימת מחלוקת לגבי מידת היעילות שלה. אגף החקירות והמודיעין (אג"ם), שלו תפקיד מרכזי במאבק בפשיעה חמורה, הופרד ב-1998 לשני אגפים שונים למספר שנים, רק כדי לעבור לבסוף איחוד מחדש. המפכ"ל שבתאי הקים חטיבות ויחידות טקטיות להתמודדות עם הפרות סדר בסגנון "שומר חומות" והסיט תקנים ותקציבים לגופים החדשים. כל הצעדים הללו נתקלו בהתנגדות מועטה בלבד מתוך המשטרה.

התרבות העדרית, המקדשת ציות ואחידות, הפכה את מלאכת ההשתלטות של בן גביר לקלה ומהירה. ברגע שהבינו בארגון כי המפכ"ל הוא כבר לא הדמות הדומיננטית ביותר במערכת, הקצונה הבכירה התיישרה לימינו של "האיש החזק" החדש.

## ג. תרבות כבוד ותרבות שקר

במשטרת ישראל התפתחה עם השנים "תרבות כבוד" (culture of honor) שבמסגרתה בכירי הארגון עוסקים באופן תמידי בכבודם, מעמדם ותדמיתם. בהתאם לכך, הם אינם עורכים הפרדה בינם לנמוכים מדים ומשרתי ציבור לבין זהותם הפרטית. כבודם העצמי נהפך לחזות הכל, ולכן הם עוסקים כל-כך בשאלת המינויים. המחקר האקדמי מלמד כי בתרבויות המתאפיינות בדינמיקה מסוג זה, בני אדם נוטים לפעול באלימות ובאגרסיביות כדי להבטיח שכבודם נשמר ולהעניש את מי שפוגע בו.<sup>162</sup> בנוסף, מחקרים אמפיריים מצביעים על כך שבחברות המתאפיינות בתרבות כבוד, המשטרה נוטה לפעול בצורה אלימה יותר.<sup>163</sup>

לתרבות הכבוד מופעים רבים במשטרת ישראל. בין היתר, היא באה לידי ביטוי במלחמות המינויים בארגון ובהתנהלות האדנותית של קצינים מסוימים ביחידותיהם. אבל הביטוי החמור ביותר שלה הוא האופן שבו שוטרים תופסים את תפקידם ברמה היומיומית. לדוגמה, כששוטר מגיע להפגנה ונתקל במפגין לעומתו, הוא תופס את התנהגותו של האזרח העומד מולו בתור עלבון אישי צורב המופנה כלפיו – לא כפעולה פוליטית הנוגעת ליחסים כלליים בתוך החברה. התפיסה המעט-ילדותית הזו מובילה שוטרים לאובדן עשתונות בעת הפעלת כוח וכן להפעלת כוח גם כשאינו נדרש. דפוס פעולה זה שונה מהותית מהתפיסה הבריטית, שבאה לידי ביטוי בעקרונו פיל ולפיה שוטרים צריכים לפעול ב"הומור" ובקלילות על-מנת לנטרל סיטואציות מתוחות.

עליית תרבות הכבוד במשטרה באה לידי ביטוי מובהק גם בשימוש הבלתי-ראוי שעושה המשטרה בעבירת "העלבת עובד ציבור".<sup>164</sup> בתקופת "ממשלת השינוי" התקיים בכנסת דיון על הצעה לביטול עבירה זו. באופן חריג, המפכ"ל דאז שבתאי הגיע לדיון, התנגד בתקיפות לביטול והפציר בפאתוס:

---

R.E. Nisbett & D. Cohen, *Culture of Honor: The Psychology of Violence in the South* (1996). 162  
 Pomerantz, A.L., Bell, K., Green, K. et al, "Badge of Honor": Honor Ideology, Police Legitimacy, 163  
 and Perceptions of Police Violence", 36 *Journal of Police and Criminal Psychology* 473 (2021).  
 יואב ספיר "העלבת עובד ציבור": המשטרה מנצלת את כוחה לרעה" הארץ 30.7.2023 164

"אני פונה לכל חברי הוועדה, מצאתי לנכון להגיד את דבריי בשם כל השוטרים המתמודדים יום-יום, שעה-שעה, בתת-תנאים מול כל התחלואות של מדינת ישראל באשר הן, והכל מתנפץ

כששטר נחקל במפגין

לעומתי, הוא תופס את

התנהגות האזרח בתור

עלבון אישי המופנה

כלפיו - לא כפעולה

פוליטית הנוגעת ליחסים

כלליים בחברה

בסופו של דבר על אותו שטר בשטח שאמור לבוא ולתח ביטחון לאזרח. לכן, על-מנת שנוכל להגיע ולספק את הביטחון הזה, אני מצפה למעטפת ביטחון והגנה לשוטרים שלי, לשוטרים של כולנו, שנמצאים בשטח ועושים את העבודה על מנת שכל אחד מכם יוכל לישון טוב בלילה".<sup>165</sup>

שבטאי התעלם מהנתונים המלמדים על מספר מופרז

של תיקים שנפתחים בגין העלבת עובד ציבור ורק

מיעוט קטן מתוכם מתגבש לכדי כתב אישום.<sup>166</sup> הוא גם לא התייחס לשאלות העקרוניות

הנוגעות למקום שיש לעבירה כזו במשטר דמוקרטי. תחת זאת, שבתאי הציג בפני

הנוכחים מה שכמה בכירים לשעבר במשטרה מכנים "מנטליות קורבנית": תפיסה

עצמית של המשטרה כ"מוכה" וכמי שלא זוכה בהערכה חברתית מספקת. בן גביר

מיטיב לנצל את המנטליות הזו למטרותיו: הוא מרבה להחמיא לשוטרים בדרגי השטח

ומעניק להם את התחושה כי נעשה להם עוול. זו אחת הדרכים שבהן הצליחו לסחוף

אחריו את הדרג הזוטר של המשטרה בכזו מהירות.

השפעה נוספת שהייתה לתרבות הכבוד על המשטרה היא תרומתה לעליית תרבות

השקר והטיח בארגון. במערכת הפוליטית שורר קונצנזוס נדיר מימין ומשמאל לגבי

חומרת הבעיה.<sup>167</sup> למעשה, בדיון שנערך בוועדת הפנים של הכנסת ב-2022 העידו על

165 כנסת ישראל "דיון סוער על הצ"ח לביטול עבירת העלבת עובד ציבור מפכ"ל המשטרה הציג באופן חריג בוועדת החוקה התנגדות לעמדת הממשלה" (חדשות הכנסת, 15.6.2022).

166 לפי מחקר של מרכז המידע והמחקר של הכנסת, בין השנים 2018-2022 נפתחו 2,370 תיקים בגין עבירת העלבת עובד ציבור, כשמתוכם רק 224 נגמרו בהגשת כתב אישום, ומתוך אלה רק 138 הסתיימו בהרשעה (נורית יכימוביץ-כהן) נתונים על שלוש עבירות: הפרעה לשוטר במילוי תפקידו, העלבת עובד ציבור, והפרעה לעובד ציבור (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2023). יש לציין שהגשת כתבי האישום בעבירות כאלו נעשית לרוב על-ידי התביעה המשטרתית, מה שמציב אותה בניגוד עניינים בעייתי. ראו: גיא אלון "העלבה מרשיעה - הרשעה מעליבה? על רשויות התביעה והכרעות בתי המשפט ביחס לעברה של העלבת עובד ציבור" משפט ועסקים כד 365, 394 (2021).

167 וגם בקרב בכירים לשעבר בארגון: "בכיר לשעבר על פרשת ניצב חרוש: 'במשטרה יש תרבות שקר, גיבוי הופך לחיפוי'" התוכנית של ינון מגל וכן כספית, 103FM 2022.1.25.

הבעיה זה לצד זה השר לשעבר ח"כ אמיר אוחנה (הליכוד)<sup>168</sup>, ח"כ משה ארבל (ש"ס) וח"כ מוסי רז (מרצ).<sup>169</sup>

בשנים האחרונות תרבות השקר המשטרית עלתה לכותרות עם חשיפתה של "פרשת פגסוס", במסגרתה התגלה כי המשטרה הפעילה רוגלות מעקב ללא אישור ועקבה אחר נבחרי ציבור ובכירים בשירות הציבורי. ביטויים נוספים של תרבות השקר המשטרית הם הסילוף השיטתי של נתוני הפשיעה (שכבר הוזכר לעיל), המילוי השקרי של דוחות אירוע בידי שוטרים ומתן עדויות שקר בבתי המשפט.<sup>170</sup> הציבור הרחב נחשף לדפוס פעולה אלה בתקופת המחאה נגד ההפיכה המשטרית, אז הצדיקה המשטרה אלימות כלפי אזרחים בטענות מופרכות בדבר תקיפת שוטרים והפרת סדר – טענות שהופרכו פעם אחר פעם באמצעות תיעוד מהשטח.<sup>171</sup>

אבל גם אם הבעיה החמירה בשנים האחרונות, יש לה שורשים עמוקים. כבר ב-1993 פרסם מבקר המשטרה, אלוף (מיל') אברהם "ברן" אדן, דוח שהזהיר מפני "תרבות של טיול ושקר במשטרה". ב-2003 כתב השופט תאודור אור, בדוח ועדת החקירה הממלכתית שבראשותו: "לא השתרשה [במשטרה] תרבות של דיווח ותחקיר מלא ואמיתי. בצמרת המשטרה התגלתה תופעה של אי-דיווח על נושאים בעייתיים, ובפעמים אחרות של מתן דיווחים חלקיים".<sup>172</sup>

יש לציין כי תרבות השקר והטיחוח אינה ייחודית למשטרה. בגופים רבים בארץ התפתחה ברבות השנים תרבות שקר, כולל בצה"ל.<sup>173</sup> עם זאת, תרבות השקר המשטרית מתייחדת בכך ששוטרים משקרים גם ללא סיבה נראית לעין: חלקם משקרים גם בדוחות אירוע זניחים, אשר לא ישפיעו כלל על מעמדם ועתידם.<sup>174</sup> ובעוד שגופים אחרים ניסו

168 איציק סבן "השר לביטחון פנים לשעבר אוחנה: יש תרבות של שקר במשטרה" **ישראל היום** 3.2.2022.

169 משה ארבל ומוסי רז "במשטרה התפתחה תרבות ארגונית עבריינית. חייבים ועדת חקירה" **הארץ** 8.2.2022.

170 ראו לעיל בתחקירים של בר שם-אור.

171 לשתי דוגמאות מני רבות ראו: חיים גולדברג "המשטרה עצרה חשוד בתקיפת שוטר; הסרטון מוכיח אחרת" **כיכר השבת** 7.7.2019; אלון חכמן "המפגינים טענו: המשטרה שיקרה, השוטרת לא הותקפה.

במשטרה חזרו בהם" **מעריב** 7.4.2024.

172 ראו: דרור מרמור "תרבות השקר פשטה במשטרה, והיא חשוכה" **גלובס** 7.2.2022.

173 יצחק בריק "תרבות השקר בצה"ל מכה שורשים" **גלובס** 12.2.2020.

174 ראו לדוגמה: טובה צימוקי "שוטר בדה חקירה והמשיך בתפקידו, אזרח התלונן ונחקר בעצמו: דו"ח נציב התלונות" **ynet** 16.8.2021.

בעוד שגופים אחרים ניסו

לטפל באופן מערכתי

בתרבות השקר שהתפתחה

בהם - לדוגמה, השב"כ

אחרי פרשת קו 300 -

במשטרה התופעה רק

הלכה והחריפה

לטפל באופן מערכתי בתרבות השקר שהתפתחה בהם - לדוגמה, בשב"כ לאחר פרשת קו 300 - במשטרת ישראל התופעה רק הלכה והחריפה עם השנים ולא נעשו ניסיונות רציניים לטפל בה.

לאורך השנים עסקו חוקרים רבים בתרבות השקר שפשתה במשטרה. אלא שמעטים בלבד דנו במקור לאותה תרבות. חשוב לומר כי במקומות רבים בעולם גופי שיטור סובלים מבעיית אמינות. עם זאת, ברוב המקרים, בעיה זו קשורה לקיומה של סולידריות

רוחבית חזקה בין השוטרים: היווצרות של קשר שתיקה בין קולגות, במסגרתו שוטרים מסייעים זה לזה לטייח חריגה מפקודות. בארץ, לעומת זאת, נראה כי תרבות השקר נובעת בעיקר מהשאיפה לקידום אישי ולמעמד - כלומר, היא נגזרת מתרבות כבוד ולא מתרבות שיטור.

בכיר לשעבר במשרד לביטחון פנים הסביר בראיון למחקר זה כי תרבות השקר המשטרתית נובעת מהחשש של השוטרים לגבי מעמדם ותדמיתם. הללו תופסים את עצמם כמי שעושים עבודה קשה ולא זוכים להערכה מספקת, ולכן מפתחים חרדה מפני הביקורת המופנית כלפיהם. אין ספק כי יש ממש בהסבר הזה, אך הוא גם מחמיץ היבט חשוב של התופעה: השקר נועד, בין היתר, לשרת את כבודו של השוטר. שוטרים תופסים את מעמדם כלובשי מדים ככזה שמקנה להם כבוד; הם מצפים להכרה של הסביבה בכבודם ופועלים באופן שגרת לשימורו. וכאן בדיוק טמונה הבעיה: שוטרים אמורים לתפוס את המדים שהם לובשים ככאלה שמקנים להם לא כבוד מיוחד כי אם חובות מיוחדים.

#### **ד. תסביך נחיתות מול הצבא - ומיליטריזציה בחגובה**

עוד מימיה הראשונים התקבעה במשטרת ישראל תחושת נחיתות כלפי אחיה הגדול והמוצלח: צה"ל. הצבא קיבל תקציבים ויוקרה, בעוד שהמשטרה הסתפקה תמיד בשאריות. יתרה מכך, לא אחת קצינים שלא הצליחו להתקדם בסולם הדרגות הצה"לי מצאו את עצמם במשטרה. בכירים רבים לשעבר שהתראיינו למחקר זה תיארו את תחושת הקנאה בצבא, שהולידה לאורך השנים ניסיונות חיקוי.

עם השנים הפכה השפה המשטרית לצבאית יותר ויותר. קצינים מדגישים "הפעלת כוח", "חתירה למגע", "סיכול" ושאר מושגים אחרים שמקומם בצבא או בשיטור בגדה המערבית. במקביל, הפעילות המשטרית עצמה הפכה לצבאית יותר: מפקדים מקבלים על עצמם סממנים צבאיים, ההכנות לפעילות נדמות להכנות לפעולה צבאית והגישה הכללית נהיית יותר ויותר לעומתית.

ככל שהמשטרה תופסת את עצמה יותר כגוף צבאי, כך היא נוטה יותר להתנהג כגוף צבאי באינטראקציה עם אזרחים. תופעה זו בולטת במיוחד בהפגנות. במחאה נגד ההפיכה המשטרית הציבור הליברלי הבין פתאום על בשרו – וגם, באופן מוגבל בלבד – איך המשטרה והצבא מתנהגים "שם", כשהם בשטחים, מול "הפרות סדר" (מעבר לקו הירוק אין הפגנות לגיטימיות, כי אין זכות לחופש ביטוי).

את הנורמות שנצרכו  
בשוטרים במהלך השירות  
בשטחים הם ייבאו לתוך  
ישראל. וכך, מפגש עם  
מפגינים הפך מבחינתם  
ל"יציאה לקרב"

המפגינים מצאו את עצמם פתאום כשהם מגלמים את התפקיד של האויב שצריך לפזר בכוח. ואכן, חלק ניכר מהשוטרים שניצבו מולם ב-2023 שירתו בשטחים עד לפני שנים ספורות, וחלקם אף משרתים בשטחים בתפקידי שיטור בהווה. את הנורמות שנצרכו בהם במהלך השירות מעבר לקו הירוק הם ייבאו לתוך שטחי ישראל, וכך, מפגש עם מפגינים הפך מבחינתם ל"יציאה לקרב".

## ה. בעיות הכשרה וכוח אדם

דאגות הנוגעות לכוח האדם מלוות את משטרת ישראל מימי הקמתה. משבר כוח האדם של המשטרה, שנמשך עד היום, בא לידי ביטוי בשני היבטים. היבט ראשון נוגע לתקינה: המשטרה בארץ מתמודדת כבר עשרות שנים עם מחסור בשוטרים. מחסור זה אינו מאפשר לה להקצות את המשאבים הדרושים למילוי כל המשימות המונחות לפתחה.<sup>175</sup> לפי אומדן של בכיר לשעבר במשרד לביטחון פנים, למשטרה חסרים היום לא פחות מ-3,000 שוטרים.

175 תולדות משטרת ישראל, לעיל בה"ש 124, בעמ' 257.

היבט שני של הוא רמתו הבלתי-מספקת של כוח האדם במשטרה. גם זוהי בעיה ארוכת שנים. כבר עם קום המדינה המשטרה נתקלה בקושי לגייס כוח אדם איכותי ונאלצה לגייס עולים חדשים שלעתים חסרו ידע בסיסי בעברית.<sup>176</sup> בנוסף, המשטרה היוותה בשנותיה הראשונות של המדינה מסלול שירות חלופי לצבא ונאלצה לקבל לשורותיה את אלו שצה"ל דחה.<sup>177</sup>

גם היום המשטרה נתקלת בקשיים משמעותיים לגייס כוח אדם איכותי. למעשה, איכות המגויסים כיום מצויה בשפל קיצוני.<sup>178</sup> לעתים קרובות, בשל המחסור החמור בשוטרים, המשטרה נאלצת לגייס מועמדים שנמצאים באופן מובהק מתחת לרף הכשירות. מועמדים אלה נכשלים לפעמים בהכשרה הבסיסית של המשטרה – ועדיין עוברים לשרת בשטח. נוסף על כך, תוכנית ההכשרה עצמה התקצרה מאוד נוכח מצוקת כוח האדם: משבעה חודשים בעבר לשבעה שבועות בלבד כיום. ומאז כניסת המפכ"ל הקודם שבתאי לתפקיד, המצב רק הידרדר. לפי קצין בכיר, "בעבר היה צריך ציון 4 בשביל לעבור ו-3.5 היה ועדת חריגים. בקורס הקצינים האחרון של המשטרה סיים צוער שהתגייס למשטרה עם ציון 1.5. אין דברים כאלה".<sup>179</sup>

בשל המחסור החמור  
בשוטרים, המשטרה  
נאלצת לגייס מועמדים  
שנמצאים באופן מובהק  
מתחת לרף הכשירות

שוטרים פחות איכותיים הם שוטרים פחות מקצועיים. כפי שציין קצין בכיר בדימוס בראיון למחקר זה, האיכות הירודה מובילה להגברת האלימות המשטרתית: "יוצאים שוטרים באיכות נמוכה, שעברו הכשרה קצרה, אז הם פחות מקצועיים. ומה עושה שוטר בסיטואציה שבה הוא לא יודע איך להגיב בצורה מקצועית? נוקט באלימות".

לקיצור ההכשרה יש השפעה שלילית על התפקוד של המשטרה גם מנקודת מבט דמוקרטית. הכשרה קצרה יכולה אולי להעניק למתגייסים מושג כללי על עבודת השוטר, אך היא אינה יכולה להקנות להם מושג ברור לגבי עבודת השוטר בחברה דמוקרטית. כשאחד המפכ"לים לשעבר, שרואיין למחקר זה, נשאל האם כחלק

176 שם, בעמ' 262.

177 שם, בעמ' 348.

178 חן ארצי סרור "הנתונים מוכיחים: איכות המתגייסים למשטרה - בשפל קיצוני" ynet 25.8.2023.

179 אסיף, לעיל בה"ש 86.

ההכשרה הקצרה יכולה  
אולי להעניק למתגייסים  
מושג כללי על עבודת  
השוטר, אך היא אינה  
יכולה להקנות להם מושג  
ברור לגבי עבודת השוטר  
בחברה דמוקרטית

מהכשרתם השוטרים לומדים על עקרונות פיל, הוא חייך במבוכה והשיב בשלילה. אין לכך זמן או קשב, הסביר. במקרה הטוב, אמר, השוטרים זוכים להכשרה קצרה על זכויות הפרט.

כדי להפוך לשוטר על כל מתגייס להישבע שבועת אמונים בפני המפכ"ל.<sup>180</sup> נוסח השבועה הוא: "אני הח"מ מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, לקבל על עצמי את עול משמעתה של

משטרת ישראל ולמלא את תפקידי במסגרת הסמכויות שהוקנו לי לשם כך ותוך כיבוד זכויות הפרט".<sup>181</sup> למרבה הצער, במהלך הכשרתם הקצרצרה שוטרים רבים כלל לא מקבלים מושג בסיסי לגבי אותן זכויות פרט שבשמן הם נשבעים.

---

180 סעיף 14 לפקודת המשטרה.

181 בתוספת לתקנות המשטרה (גיוס), תשי"ח-1957.



## פרק רביעי: המלצות מדיניות

כפי שראינו עד כה, משטרת ישראל סובלת משורה של בעיות מבניות ותרבותיות ארוכות טווח. את הבעיות הללו ניצל בן גביר לטובת השתלטות מהירה על המשטרה. המלצות המדיניות שיוצגו בפרק זה נועדו לטפל הן בבעיות העומק והן בנזקים שהשר לביטחון לאומי הסב לארגון בשנתיים האחרונות. ההמלצות אינן תלויות זו בזו, ועל אף שהן משלימות אחת את השנייה, יש לתכניסנו ערך רב אפילו בהטמעה של חלקן. הן יוצגו מן המקיפה ביותר לנקודתית ביותר, כשהעיקרון המנחה שבבסיסן הוא אחד: שיפור איכות השיטור בישראל והתאמתו למשטר דמוקרטי.

ההמלצות משורטטות בקווים כלליים בלבד, והן נועדו בראש ובראשונה על-מנת להרחיב את הדמיון הפוליטי של המחנה הליברלי בארץ. בישראל התפתח במהלך השנים טאבו פולטי בכל הנוגע לשינויים מבניים: אפילו המבקרים החריפים ביותר של מוסדות המדינה נמנעים מקידום הצעות שנועדו לחולל בהם שינויים מרחיקי לכת. ואכן, ב-76 שנות קיומה של המדינה התבצעו בגופי השלטון שלה שינויים מבניים מעטים בלבד. זאת למרות העובדה שרבים מגופים אלו עדיין מתבססים על דגמים מיושנים שהועברו לנו בירושה מממשלת המנדט. כתוצאה מכך, רוב הרפורמות שכן נעשות בארץ מתבצעות באמצעות הוספת גופים חדשים על גבי המארג הקיים – וללא בביצוע של שינויים משמעותיים בגופים הקיימים. במקרה של משטרת ישראל, שינויים קוסמטיים מסוג זה לא יספיקו יותר.

רוב הרפורמות שנעשות בארץ מתבצעות באמצעות הוספת גופים חדשים על גבי המארג הקיים. במקרה של המשטרה, שינויים קוסמטיים כאלה לא יספיקו

כהערה כללית יש לציין כי רפורמות מבניות בגופים משטרתיים הן עניין מורכב שהשלמתו עשויה לקחת כמה שנים – ובמקרה שלפנינו, אפילו עשור. סביר להניח גם כי יישומן ידרוש התאמות ושינויים נקודתיים רבים לאורך הדרך. למעשה, בחברה דמוקרטית רפורמה משטרתית היא עניין שוטף ומתמשך – מה שנקרא בספרות המחקרית בהלצה "טרזקי בכחול", כלומר, מהפכה מתמדת.<sup>182</sup> זוהי תובנה חשובה:

J.P. Brodeur, "Trotsky in Blue: Permanent Policing Reform", 38(2) *Journal of Criminology* 254 182 (2005).

אי-אפשר אף פעם להסתפק ברפורמה חד-פעמית; שיטור בחברה דמוקרטית מצריך תשומת לב תמידית מצד המערכת הפוליטית.

## א. החלפת משטרת ישראל בגוף שיטור חדש

כפי שתואר בפרק השני של מסמך זה, משטרת ישראל בנויה באופן ריכוזי מדי וללא מנגנוני אחריותיות המתאימים למשטר דמוקרטי. מבנה בעייתי זה הוליד בתורו בעיות מהותיות בתרבות המשטרתית, שרק הלכו והחריפו עם השנים. לכן המחשבה שיהיה די ברפורמות נקודתיות או בהחלפת העומדים בראש הארגון היא שגויה. **בטווח הארוך, אין מנוס מהחלפת משטרת ישראל בגוף שיטור חדש.**

רפורמות מבניות בגופי שיטור נעות על גבי ציר שבין התאמה (adjusting), דרך רפורמה (reforming) ועד בנייה מחדש (rebuilding).<sup>183</sup> המלצת המדיניות העיקרית של המסמך

שלפניכם היא החלפת משטרת ישראל בגוף שיטור ארצי חדש. פעולה זו מצויה בין רפורמה לבין בנייה מחדש, מכיוון שבאופן טבעי מנגנונים מסוימים יועברו לגוף השיטור החדש כפי שהם וכך גם כוח האדם המשרת בהם כיום. לפיכך, ההמלצה בפועל היא בנייה מחדש על בסיס הקיים. במידה מסוימת, מכיוון שמשטרת ישראל עדיין מתבססת על המודל הקולוניאלי שירשה ממשטרת המנדט, טיב השינוי הנדרש בארץ הוא מעברי (transitional), והוא דומה

לשינויים שהתרחשו במדינות רבות באסיה ובמזרח אירופה עם התאמתם של גופי שיטור קיימים למציאות החדשה של פעילות תחת משטר דמוקרטי.

אמנם לאוזן הישראלית רפורמות מבניות במשטרה נשמעות כאופציה רדיקלית, אבל חשוב לדעת כי רפורמות מקיפות הכוללות החלפת גופי שיטור מתבצעות מדי פעם ברחבי העולם. אחרי הכל, שיטור הוא פונקציה חשובה מדי בחברה המודרנית מכדי להפקירו בידי ארגונים שאינם משרתים את מטרותיהם הבסיסיות. בבלגיה, למשל, שורה

Tibor Kozma, "From Adjusting to Rebuilding Police Institutions", Vol. 13, No. 3 *Connections* 117 183 (2014).

של שערוריות ציבוריות, כשלים תפקודיים וכרשיות שחיתות הובילה ב-2001 לפירוק כוחות השיטור במדינה – שחלקם היו בני כמאתיים שנה באותה העת – ולאיחודם בשני מדרגים: משטרות מקומיות חדשות וסוכנות שיטור ארצית חדשה.<sup>184</sup> רפורמות דומות התרחשו גם באוסטריה ב-2005 ובלוקסמבורג בשנת 2000. בשני העשורים האחרונים הוקמו גופי שיטור ארציים חדשים גם בהולנד, דנמרק, שוודיה וסקוטלנד.<sup>185</sup>

המגמה הנוכחית באירופה היא של ריכוז כוחות שיטור תחת גופים בעלי סמכויות כלל-ארציות. זאת לאור הביזור הרב שאפיין את גופי השיטור ביבשת לאורך השנים ולאור בעיות הפשיעה החדשות שנוצרו עם פתיחת הגבולות בין מדינות האיחוד האירופי. מצד שני, ניתן למצוא בעשורים האחרונים גם לא מעט דוגמאות של רפורמות הכוללות ביזור סמכויות. ב-1987, למשל, ממשלת אוסטרליה ערכה רפורמה במשטרה של מדינת ניו סאות' ויילס, שכללה ביזור מהסוג המוצע כאן. עד אותה עת גופי השיטור השונים שהרכיבו את המשטרה נבדלו זה מזה על-פי תחום התמחותם. לאחר הרפורמה הם הוחלפו בגופי שיטור שחולקו על-פי אזורים גיאוגרפיים.<sup>186</sup>

בהתחשב בריכוזיות הקיצונית שמאפיינת את משטרת ישראל, בארץ המטוטלת צריכה לנוע אל עבר ביזור. עם זאת, על-מנת שרפורמה מבנית כזו תצליח, עליה להתקיים במקביל לחיזוק כללי של השלטון המקומי ולביזור סמכויות השלטון המרכזי גם בתחומים אחרים. ביזור מסוג זה, אגב, הוא מהמלצות המדיניות המרכזיות של ארגון ה-OECD עבור המדינות החברות בו, ובפרט עבור ישראל.<sup>187</sup>

לישראל יש שורה של מאפיינים שעלולים להקשות על תהליך ביזור הסמכויות. ראשית, נוכח המציאות הביטחונית שבה אנו חיים, גופי שיטור מקומיים עשויים להידרש לסייע למאמצים ביטחוניים ברמה הלאומית מפעם לפעם. שנית, באזורים רבים בארץ השלטון

184 Elke Devroe and Paul Ponsaers, "Reforming the Belgian Police System Between Central and Local", in *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe* 77 (N.R. Fyfe, J. Terpstra, and P. Tops eds., 2013).

185 Jan Terpstra and Nicholas R. Fyfe, "Introduction: A Transformative Moment in Policing" in *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe* 1 (N.R. Fyfe, J. Terpstra, and P. Tops eds., 2013).

186 Janet Chan, "Changing Police Culture", Vol. 36, No. 1 *British Journal of Criminology* 109 (1996).

187 ראו את המחקר בנושא: מיכל לרר **ביזור סמכויות לשלטון המקומי – רקע, המלצות ה-OECD בנושא סטטוס מהלך הביזור בישראל** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2023).

המקומי חלש מאוד ותפקודו תלוי בפיקוח והתערבות מתמידים מצד השלטון המרכזי. שלישית, ישראל היא מדינה קטנה מבחינת השטח וגודל האוכלוסייה, ולכן צעדים כמו יצירת מספר גופי שיטור מקבילים שפועלים באותו תא שטח לא מתאימים לה.<sup>188</sup> מפאת שטחה המצומצם, גם אין הצדקה להקים בה מספר רב של גופי שיטור מקומיים במספר מדרגים.<sup>189</sup> מכאן נובע כי המודל המתאים ביותר לישראל הוא המבנה הדו-מדרגי (two-tiered), מהסוג שקיים בבלגיה.

כאמור, בשנת 2001 התבצעה בבלגיה רפורמה משטרית מקיפה. ברמה הפדרלית, הבלגים החליפו את הז'נדרמריה וגופי שיטור נוספים במשטרה פדרלית חדשה; ברמה המקומית, הם ארגנו מחדש את כל כוחות השיטור המקומיים תחת מבנה ארגוני אחד.<sup>190</sup> כל מדרג במדינה מתנהל באופן עצמאי: המשטרה הפדרלית כפופה לממשל הפדרלי, והמשטרות המקומיות כפופות לרשויות המקומיות השונות. עם זאת, כלל גופי השיטור

השונים – הפדרליים והמקומיים – מקיימים קשרים ענפים אלה עם אלה בכל הנוגע לסיוע הדדי, גיוס והכשרת שוטרים, ניווד כוח אדם וחקירות משותפות במקרה הצורך. המשטרה הפדרלית מתערבת בענייני המשטרה המקומית רק בעקבות הזמנה מצד הכוחות המקומיים – ובעיקר בנושאים שמצריכים התמחות מקצועית שקיימת רק אצלם. שיתופי פעולה אלו קיימים על-מנת לעמוד בדרישה המרכזית של חוק המשטרה הבלגי: לספק לתושבים שיטור אינטגרטיבי ברמת הקהילה.<sup>191</sup> במסגרת הרפורמה הוקמו גם

### ההצעה המוצגת כאן אינה

זרה לחלוטין למערכת:

בכירים במשטרה הביעו

לאורך השנים תמיכה

ברעיון ביזור הסמכויות

והידוק שיתוף הפעולה עם

השלטון המקומי

188 הדוגמאות הבולטות לעניין זה הן איטליה וספרד, שבהן קיים מבנה שיטור כפול: ז'נדרמריה ארצית ומשטרות מקומיות. במקרים רבים האזרח יכול לבחור לאיזה כוח שיטור לפנות.

189 זאת תחת הסתייגות אחת שנייר זה לא יעמיק בה ונוגעת למשטרת התנועה. כפי שתואר בדוח מבקר המדינה בנושא ממרץ 2024, המאבק בתאונות הדרכים הוא מאבק חשוב שמתנהל באופן כושל בין היתר מפאת חוסר התיאום בין גופי הממשלה השונים. ייתכן ויש מקום לאחד גם את פונקציית השיטור הנוגעת לעבירות תנועה תחת גוף אחד שיעסוק בנושא באופן הוליסטי ויפעל תחת משרד התחבורה.

190 יש לציין כי בלגיה היא פדרציה רב-לשונית, מה שמסבך במידה מסוימת את מבנה השליטה ויוצר מוקד כוח יריב לשלטון הפדרלי בדמותו זו פרובינציות בעלות מעמד חוקתי עצמאי.

191 משמע, החוק שהקים את המשטרה לא רק ניסח עקרונות שליליים שלמשטרה אסור לחרוג מהם, אלא הוסיף דרישות מהותיות שהיא חייבת לעמוד בהן באופן אקטיבי. נוסף על כך, החוק דורש משני משרדים ממשלתיים שונים – משרד המשפטים ומשרד הפנים – לדאוג לרמת השיטור המקומי.

שתי מועצות מייצגות שמסייעות למשטרה הפדרלית ולמשטרות המקומיות לתכנן את פעילותן לטווח הארוך.

ישראל שונה, כמובן, מבלגיה מכמה בחינות חשובות, אבל בקווים כלליים המודל הבלגי מתאים לתנאים הקיימים בארץ. ההצעה, חשוב לציין, אינה זרה לחלוטין למערכת: בכירים במשטרה הביעו לאורך השנים תמיכה ברעיון ביזור הסמכויות והידוק שיתוף הפעולה עם השלטון המקומי. כך, לדוגמה, ב-2004 אמר המפכ"ל לשעבר אסף חפץ:<sup>192</sup>

"אני חושב שהמשטרה צריכה להיות מחולל, אבל האחראי צריך להיות הדרג המקומי, המערך המוניציפלי. העוצמה המוניציפלית היא העוצמה האמיתית שבשיתוף פעולה עם המשטרה. השאלה היא שאלה שמעבר למשטרה: איך צריכה מדינת ישראל להיראות בעשר השנים הקרובות? אני רואה את המערכת המוניציפלית היום כנקודת משען ארכימדית בכל פעולת המשטרה. דרוש שיתוף פעולה הדוק עם הציבור ומתן סמכויות רבות יותר למערכת המקומית.

"ברמה הלאומית, המשטרה יכולה לתת פתרונות במגוון רחב של נושאים. המשטרה היא אחד הגופים שנלחמים בפשיעה, לצד מערכות אכיפת חוק אחרות, והיא בעיקר מייצרת הרתעה. הלחימה בפשיעה צריכה להתבצע בשיתוף עם המערכת המקומית. הנושא של שיתוף פעולה חברתי הוא הנושא המרכזי. המשטרה צריכה בראש ובראשונה לתת שירות לאזרח, ויכולתה לתת טיפול צריכה להיות מיידית. כלומר, כל המערכת של קליטת הדרישה מהאזרח צריכה להיות הרבה יותר משוכללת. למערכת הזאת יהיה יתרון ברגע שהדרג המקומי יהיה אחראי עליה. בבחירות המקומיות ראש העיר נשפט גם לפי שירותי המשטרה שהוא נותן.

"על-מנת לחזק את המימד של השטח, רשמתי לפניי שיש להוריד דרג בכל מערך המטה הארצי, מחוז, מרחב ותחנה. צריך להיות דרג אחד שמשרת את האוכלוסייה, דרג מרחבי ודרג לאומי. עצם הורדת הדרג מחזקת את הקשר של

---

192 בראיון לצורך הכנת המסמך אמר חפץ כי הוא מסכים עם ההצעה, אך העלה מספר הסתייגויות. ראשית, את תהליך הרה-ארגון יש לבצע לאורך זמן ארוך כדי להבטיח את יציבות הארגונים החדשים שקמים ואת תפקודם התקין. שנית, יש לדאוג להגדלה דרמטית של כוח האדם במשטרה הארצית, על-מנת שתוכל להגיב לאירועים ביטחוניים וארציים בעצמה. שלישית, את המהלך יש לקדם אך ורק אם הוא מתרחש בד בבד עם חיזוק השלטון המקומי, באופן שיאפשר לגורמים המוניציפליים לפקח כראוי על גופי המשטרה האזוריים. רביעית, חפץ סבור כי חייבים להשאיר בידי המשטרה הארצית את היכולת "להלאים" כוחות מהמשטרות האזוריות במצבי משבר.

המשטרה עם הקהילה. אני חושב שזה צריך להיות אחד היעדים של המשטרה. זה לא יחסוך כוח אדם, אבל זה ייצור מצב שהשירות או נקודת הכובד יהיו ברמה המקומית, יותר מברמה המרחבית והארצית".<sup>193</sup>

ההבדל העיקרי בין התפיסה שהציג המפכ"ל לשעבר לבין זו המוצגת כאן הוא הפיצול הארגוני המוצע בין המשטרה הארצית לבין המשטרה האזורית. זאת מן הטעם הפשוט שככל שתהיה למשטרה הארצית גישה חופשית יותר למשאבים המקומיים, כך היא תתקשה לרסן את עצמה ותנייד כוח אדם בין האזורים השונים לפי צרכיה הנקודתיים. לכן מוצע להקים שני מדרגים נפרדים: המשטרה הארצית החדשה תעסוק בפשיעה חמורה, פשיעה מאורגנת, שיטור ימי ואווירי, הדרכה והכשרה, נושאי ביטחון ונושאים אחרים שמצריכים ארגון ברמה הארצית; גופי השיטור האזוריים יעסקו בפעילות משטרתית מקומית כגון סיוור, מענה מידי לאזרחים ושמירה על הסדר במרחב הציבורי.

רמת הביזור לא תהיה אחידה בכל רחבי המדינה, אלא תיקבע לפי שני קריטריונים: היכולת של גוף השיטור המבוזר לתפקד באופן אוטונומי והיכולת של השלטון המקומי לפקח עליו באופן אפקטיבי.<sup>194</sup> רשויות מקומיות גדולות וחזקות יוכלו להפעיל משטרות עירוניות שיהיו כפופות לראשיהן תוך שמירה על עצמאות שיקול הדעת של אנשי המשטרה. לעומת זאת, ערים בינוניות, שיתקשו להפעיל בעצמן גוף שיטור אוטונומי, יפעילו את המשטרה המקומית במשותף עם רשויות נוספות במסגרת אשכול ערים.<sup>195</sup> אותו עיקרון יחול גם על המועצות האזוריות בסביבה הכפרית. אם באזורים מסוימים יתעורר קושי לבזר סמכויות אפילו לרמת אשכול הערים או המועצות האזוריות,<sup>196</sup> המשטרה המחוזית תחזיק בסמכויות עד אשר יבשילו התנאים לביזור סמכויות נוסף.

הרפורמה תתבצע בשלבים. בשלב הראשון משטרת ישראל תהפוך לגוף ארצי שעיסוקיו כפי שפורטו לעיל, ומחוזות המשטרה הקיימים יוסבו לגופי שיטור עצמאיים שייטלו על עצמם את כל הפונקציות האחרות. בשלב השני יוקמו גופי שיטור עצמאיים

193 איזון בפעילות המשטרה, לעיל בה"ש 102, בעמ' 7-16.

194 מאחר שישראל הינה מדינה היפר-ריכוזית, ביזור של סמכויות שיטור לא יכול להתרחש ללא חזקת השלטון המקומי והעברת סמכויות לידי. אחרת גופי המשטרה המקומיים החדשים יהיו חלשים ויתנהלו באופן בלתי-יעיל, ללא סנכרון ביניהם וללא מסגרת תומכת.

195 לדוגמה, באזור הקריות אין היגיון בהקמת מספר גופי שיטור נפרדים, ולכן עדיף להקים גוף שיטור אחד לכלל הרשויות באזור.

196 נראה שכך הדבר בנגב ובחלק ניכר מהגליל.

ברמת הרשות המקומית או אשכול הרשויות המקומיות, ומשטרת המחוז החדשה תעביר להן סמכויות באורח הדרגתי בהתאם ליכולותיהן. המטרה היא שתוך מספר לא רב של שנים כל הפונקציות הבסיסיות יעברו ממשטרות המחוז למשטרות המקומיות, ומשטרת המחוז תמשיך להתקיים כגוף שמעניק תמיכה כללית ולוגיסטית למשטרות האזוריות שבתחומה.

במקביל, בדומה לבלגיה ולבריטניה לפני הרפורמה של 2011, לכל מחוז שיטור תוקם ועדה מייעצת וכך גם ברמה הארצית. ועדות אלו יכללו מומחים בתחומי השיטור, המשפט והרווחה ואליהם יצורפו גם נבחרי ציבור. לוועדה המייעצת הארצית יצורפו מספר חברי כנסת שיכהנו לאורך כהונת הכנסת שבחרה אותם, ואילו לגופים המחוזיים יצורפו נציגי רשויות מקומיות. הוועדות המייעצות יפקחו על עבודת גופי השיטור וייצרו מנגנון אחריותיות בין התושבים לבין המשטרה הפועלת באזור מגוריהם. בין היתר, הוועדות יפקחו על מינויים בתחנות המקומיות ויכללו לערוך הליכי ביקורת לגופי השיטור. כך יתקיים תהליך ביקורת ורפלקסיה ממוסד לגבי האופן שבו המשטרה פועלת.<sup>197</sup> חשוב לומר כי הקמת ועדה ארצית מייעצת לפיקוח על המשטרה היא צעד מתבקש – המבוסס על תקדימים ממקומות רבים בעולם – וראוי לקדמה גם ללא קשר לרפורמה הרחבה יותר המוצעת כאן.

השאלה המתבקשת היא איך כל זה יעבוד? מה יתרחש, למשל, במקרה רצח? המודל המוצע בנוי כך שהמשטרה המקומית תספק את המענה הראשוני (first respondent) לקריאה של האזרח. אם היא מגיעה לזירה כשהרוצח עדיין נמצא בה, עליה לבצע מעצר, ואם זהותו ידועה, עליה לפתוח בחיפושים. אבל אם מדובר במקרה מורכב מכך, עליה להיעזר במשטרה הארצית. מצב זה אינו שונה מהותית מהמצב הקיים היום: תחנות משטרה קטנות לא מנהלות חקירות מורכבות בעצמן, ויש אמצעי זיהוי פלילי וחקירה שהמשטרה מפעילה רק ברמת המחוז או ברמה הארצית.

ומה באשר לנושאים הביטחוניים? האם ישראל, בהיותה מדינה המתמודדת עם שלל איומים ביטחוניים, יכולה להרשות לעצמה להפוך את המשטרה למבוזרת ולצמצם את מידת הגמישות בניוד כוח האדם? התשובה לשאלה זו היא חיובית. לא זו אף זו:

---

197 בבריטניה קיים גוף נוסף שעורך ביקורת על גופי השיטור: His Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services. גוף זה עורך ביקורת לגופי השיטור ואכיפת החוק השונים ונותן דין וחשבון ישיר לפרלמנט.

דווקא משום שישראל  
עומדת בפני אתגרים  
ביטחוניים רבים, עליה  
להקפיד על הפרדה בין  
המשטרה שהאזרח פוגש  
ברחוב לבין הכוח המטפל  
בנושאים ביטחוניים

דווקא משום שישראל היא מדינה העומדת בפני אתגרים ביטחוניים רבים, עליה להקפיד על הפרדה משמעותית בין המשטרה שהאזרח פוגש ברחוב לבין הכוח המטפל בנושאים ביטחוניים. אי-אפשר יהיה לעקור את התפיסה הכוחנית-מיליטריסטית מתוך המשטרה, כל עוד שוטרים נדרשים למלא גם תפקיד אזרחי וגם תפקיד ביטחוני. בעתות חירום אפשר יהיה, כמובן, להשתמש במשטרות המקומיות לטובת משימות ביטחוניות. העניין הוא שהמבנה הנוכחי של המשטרה הופך את השימוש הביטחוני בכוחות המשטרה לנזק וקל מדי.

באשר לכפיפות מיניסטריאלית, המשטרה הארצית החדשה תיתן דין וחשבון למשרד לביטחון לאומי, ואילו המשטרות המחוזיות והמקומיות – לרשויות המקומיות שבהן הן פועלות ולמשרד הפנים בנושאי רוחב מסוימים. נוסף על כך, כדי להבטיח שהפעלת הכוח המשטרית מתבצעת באופן תקין, יהיה צורך להכפיף את כלל גופי השיטור לחוות הדעת של משרד המשפטים בנושאי חוק ואכיפה ושל משרד הביטחון בנושאי ביטחון. כך ייווצר דיאלוג בין הרשויות שישפר את פעילות המשטרה – וחשוב מכך, ימנע את הקיום של מוקד כוח ממשלתי יחיד שיוכל להכפיף את כוחות השיטור לרצונו.

האם במציאות כזו תהיה בכלל הצדקה לקיומו של המשרד לביטחון לאומי? כפי שתואר בפרק הקודם, במהלך התקופה שתוארה כ"תור הזהב של המשטרה" פורק משרד המשטרה על-ידי ממשלת בגין והמשטרה הוכפפה למשרד הפנים. ואכן, כפי שלמדנו על בשרנו בשנתיים האחרונות, יש פוטנציאל לנזק רב בהצבה של פוליטיקאי בראש משרד שמתקיימת בו פעילות מועטה בלבד, כמו המשרד לביטחון לאומי: מצב עניינים זה מקל על שרים כוחניים למקד את כל תשומת לבם בהתערבות בעבודת המשטרה ומוביל לחיכוכים תכופים. כבר היום משמר הגבול הישראלי חריג בקרב הז'נדרמרים בעולם בכך שאינו כפוף למבנה הפעלה כפול.<sup>198</sup>

המשטרה הארצית החדשה  
תיתן דין וחשבון למשרד  
לביטחון לאומי, ואילו  
המשטרות המקומיות –  
לרשויות המקומיות,  
ובנושאי רוחב מסוימים  
למשרד הפנים



בנוסף, חשוב לזכור כי קיומו של משרד ממשלתי מובחן העוסק בענייני שיטור אינו נפוץ במערב. בבריטניה, לדוגמה, המשטרה נותנת דין וחשבון למשרד הפנים, באוסטרליה לתובע הכללי (משרד המשפטים), בגרמניה למשרד הפנים והשיכון, באירלנד למשרד המשפטים ובצרפת למשרד הפנים. מצד שני, נכונה הטענה כי ישראל מתמודדת עם אתגרי ביטחון בהיקף שונה מרוב מדינות המערב. בשורה התחתונה, אין תשובה מובהקת לשאלת הצדקת קיומו של המשרד לביטחון לאומי.<sup>199</sup> תהיה אשר תהיה הכפיפות המיניסטרילית של המשטרה הארצית, העיקרון שעליו יש להקפיד – ושעומד בבסיס הרפורמה המוצעת כאן – הוא יצירה של שני גופי שיטור חדשים, האחד ארצי והשני מקומי, שנבדלים זה מזה בסוג השירות שהם מציעים לציבור.

## ב. עיגון עצמאות שיקול הדעת בחקיקה<sup>200</sup>

הרפורמה בגופי השיטור צריכה להגיע יד ביד עם שורה של שינויי חקיקה. אחד החשובים שבהם הוא עיגון בחוק של עיקרון עצמאות שיקול הדעת של המשטרה. כפי שראינו, עצמאות זו הינה חיונית לקיומו של שיטור תקין בחברה דמוקרטית. עיגון של העיקרון בחקיקה יסייע בהגנה על המשטרה מפני התערבות פסולה מצד הדרג הפוליטי.

אם כן, את פקודת המשטרה הארכאית יש להחליף בחוק חדש, אשר מעגן מפורשות את עצמאות שיקול הדעת של המשטרה בנושאי הליבה: חקירות, אכיפה במקרים ספציפיים, מעצרים ותביעות.<sup>201</sup> אין ספק שקשה לשרטט במדויק את הגבול שבין

199 בשנות ה-90 התכנסה ועדה ציבורית בראשות שר המשפטים לשעבר חיים צדוק כדי לדון בגיבוש המלצות לחקיקת חוק משטרה חדש. גם ועדת צדוק לא קבעה מסמרות בעצם ההצדקה בקיומו של משרד לביטחון פנים. ראו: המשרד לביטחון פנים **דין וחשבון הוועדה הציבורית לחוק המשטרה החדש** (1999) (להלן: דוח צדוק).

200 הצעה זו וההצעות שבהמשך ניתנות ליישום גם בנפרד מבנייה מחדש של גופי השיטור. גם אם משטרת ישראל מתמידה במבנה הנוכחי, יש להבטיח את הגברת האחראיות של המשטרה כלפי הציבור ואת עצמאות שיקול הדעת.

201 בבריטניה עצמאות שיקול הדעת המשטרתי מעוגנת בהלכה פסוקה (*Fisher v. Oldham Corporation*) משנת 1930, שקבעה כי שוטרים מפעילים את סמכויות השיטור שלהם כאצילה מהכתר, ולכן לא כפופים להוראות ישירות בהפעלת סמכויות אלו מנציגים נבחרים או מעובדי ציבור. בישראל קשה לראות כיצד ניתן ליצור מנגנון דומה הזה בהיעדר מוסד כמו הכתר, שלכאורה פועל במקביל למדינה ויש לו סמכויות יותר רחבות ממנה. אפשרות אחת שניתן לעלות על הדעת היא הוספה של הוראה חוקתית לאחד מחוקי היסוד שלפיה "באכיפת חוק אין מרות על מי שבידו סמכות אכיפה, זולת מרותו של הדין". זאת בדומה

מעורבות לגיטימית של הדרג הנבחר במדיניות המשטרה לבין התערבות כסולה בעצמאות שיקול הדעת. עם זאת, ועדת צדוק - שפרסמה את מסקנותיה בשנת 1999 כהכנה לחקיקת חוק משטרה חדש (שמעולם לא חוקק) - ניסחה כמה כללי אצבע שאותם ראוי לאמץ, בכפוף לשינויים המתחייבים לאור הלקחים מתקופת בן גביר. כך, למשל, הוועדה המליצה כי בכל מקרה של ספק בדבר התנהלותה של המשטרה בחקירות, עליה להישמע להוראות היועץ המשפטי לממשלה, בהיותו ראש מערך התביעה.<sup>202</sup>

כך או אחרת, חשוב להבין כי שום תיקון חוק לא יועיל לשמירה על עצמאות המשטרה אם המשטרה עצמה לא תהיה מוכנה להיאבק על עקרון זה. לכן כל רפורמה חקיקתית צריכה להיות מלווה גם ביוזמות לשינוי התרבות הארגונית במשטרה ולהדגיש את החשיבות של עצמאותה במדינה דמוקרטית.

### ג. ביטול התביעה המשטרתית

למשטרה, בהיותה הגוף  
שמוסמך לאכוף את החוק,  
יש גם כך כוח רב בידיים.  
העובדה שהיא גם מגישה  
כתבי אישום מעניקה לה  
כוח מופרז ומסוכן

מערכת התביעה בישראל פועלת עדיין על-פי המתכונת המנדטורית: פרקליטות המדינה ופרקליטות המחוז עוסקות בתיקים החמורים, ואילו התביעה המשטרתית עוסקת בפשיעת רחוב ובתיקים הקלים יחסית, שמהווים את רוב עבירות החטא והעוון שבחוק הפלילי.<sup>203</sup> אמנם קיימות מדינות נוספות שבהן המשטרה מתפקדת גם כתובעת, אבל בתנאים המוסדיים השוררים בארץ, רצוי להימנע ממצב עניינים זה. למשטרה, בהיותה הגוף שמוסמך לאכוף את החוק, יש גם כך כוח רב מאוד בידיים. העובדה שהיא משמשת גם כגוף שמגיש כתבי אישום נגד אזרחים מעניקה לה כוח מופרז ומסוכן. לפיכך, יש ל**יטול מהמשטרה את רוב סמכויות התביעה המצויות בידיה כיום.**

להוראה בסעיף 2 לחוק יסוד: השפיטה.

202 דוח צדוק, לעיל בה"ש 199.

203 רשויות מקומיות מסוימות פועלות כתובעות בעניינים מסוימים שדנונים בבתי המשפט לעניינים מקומיים. נוסף לכך, קיימים גופי תביעה מיוחדים שעוסקים במסגרות חוקיות ספציפיות, כמו רשות התחרות או רשות המיסים.

ההסדר הנדיר שקיים בישראל זכה לאורך השנים לביקורת קשה.<sup>204</sup> כבר בשנת 2001 פרסם מבקר המדינה דוח שביקר בחריפות את עצם קיומה של התביעה המשטרית הנפרדת. הממשלה דאז קיבלה את ממצאי הדוח וקבעה בהחלטת ממשלה כי יש לאחד את רשויות התביעה השונות תחת קורת גג אזרחית אחת.<sup>205</sup> ואולם, הליכי האיחוד תקועים מאז. בשנת 2019 פורסם דוח נוקב נוסף של מבקר המדינה, שקבע כי יש צורך לבחון את המודל פעם נוספת עקב הכשלים הרבים שהתגלו בו.<sup>206</sup>

יש לשים קץ לדחייה ארוכת השנים ולמסד סוף-סוף הפרדה מבנית בין המשטרה, שתפקידה לאכוף את החוק, לבין התביעה, שתפקידה להביא את הנאשם לדין וגם לבדוק כי הראיות נאספו באופן תקין וכי החקירה נוהלה כהלכה. חלוקת עבודה זו תאזן את כוחה של המשטרה ותטיל עליה שכבה נוספת של פיקוח.

### יש לשים קץ לדחייה ארוכת

#### השנים ולמסד הפרדה

#### מבנית בין המשטרה,

#### שתפקידה לאכוף את החוק,

#### לבין התביעה, שתפקידה

#### להביא את הנאשם לדין

לפי המודל המוצע, הגשת תביעות תתבצע בידי פרקליטות המדינה או המחוז. במקביל, יעובה מערך התביעות ברשויות המקומיות, באופן שיאפשר להן להגיש כתבי אישום בגין עבירות שמבוצעות בתחומן, כמו עבירות תעבורה.<sup>207</sup> התביעה המשטרית

תבוטל כליל, וסמכויות התביעה היחידות שיישארו בידי המשטרה יהיו אלה הקשורות למעצרים.<sup>208</sup> בנוסף, יורחב היקף התיקים שבהם מתבצעת חקירה עם ליווי צמוד של תובע מטעם הפרקליטות.

204 לסקירה היסטורית וכללית של העניין ראו: איל לוריא ומרדכי קרמיניצר **איחוד התביעה המשטרית עם פרקליטות המדינה** (הצעה לסדר 8, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2014); גיא לוריא, "משטרה בשביל ה'נייטיביס': ההיסטוריה של הקמת התביעה המשטרית", **משטרה והיסטוריה - כתב עת לתולדות השיטור בארץ ישראל** 1 119-149 (2019).

205 החלטה 123 (תמ/10) של הממשלה ה-29 "התביעה הפלילית בפרקליטות ובמשטרה - דו"ח מס' 351 של מבקר המדינה" (3.4.2001).

206 מבקר המדינה **מעריך התביעה המשטרית - שיוכו הארגוני ועצמאותו** (2019).

207 לאור הכשלים המהותיים באכיפת החוק בישראל, יש לחזק גם את הכלי של קובלנה פלילית פרטית כאמצעי להעצמת הפרט שנפגע מעבירה. ואולם, נושא זה חורג מגדרי המסמך שלפניכם.

208 גם בתחום זה יש לקדם רפורמה מקיפה שעניינה חורג מנייר עמדה זה.

## ד. הקמת גוף ביקורת ופיקוח אפקטיבי על המשטרה

המנגנונים הקיימים כיום לטיפול בתלונות הציבור על שוטרים מתאפיינים בגירעון משמעותי של אחריותיות.<sup>209</sup> גם לאחר העברת המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) המשטרה לפרקליטות ב-2009, נותר מצב הטיפול בתלונות עגום ולוקה בחסר. הטיפול בתלונות על המשטרה אינו נושא שולי או פרוצדורלי: מדובר במנגנון ביקורת חשוב שמרסן את המשטרה בהפעלת כוחה. כפי שנטען בפרק הראשון, פיקוח אפקטיבי על הפעלת כוח משטרתית הוא בגדר חובה בסיסית של המדינה כלפי אזרחיה, ובלעדיו אין הצדקה דמוקרטית להפעלת כוח זו. כפי שכתב ד"ר גיא לוריא במאמר על גירעון האחריותיות:

"מערך טוב לטיפול בתלונות יאפשר נשיאה של שוטרים באחריות על מעשיהם, יגן על זכויות אדם, יאפשר להשתמש בתלונות כדי לזהות בעיות מערכתיות במשטרה, יהיה כלי ניהולי לשיפור תפקודה, יאפשר לאזרחים להשמיע את קולם ויחזק את הקשר בין המשטרה ובין הקהילה".<sup>210</sup>

המערך הקיים בנוי משני מדרגים:<sup>211</sup> המדרג הראשון והפנימי כולל גופים פנים-משטרתיים שבודקים תלונות שמוגשות על-ידי הציבור (היחידה לתלונות הציבור ומחלקת המשמעת, שמפעילה מערך דין משמעתי פנימי); המדרג השני הוא חיצוני וכולל את מח"ש שפועלת תחת הפרקליטות.<sup>212</sup> הגוף המטפל בתלונה נקבע בהתאם לטיבה: ככל שהתלונה חמורה יותר ומעלה חשד לעבירה פלילית, כך גובר הסיכוי כי הטיפול בה יועבר לידי מח"ש.

דוח מבקר המדינה משנת 2017 לעניין הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים צייר תמונה עגומה: "הטיפול המערכתי בנושא סובל מבעיה יסודית – רוב התלונות והמידע המתקבלים אינם נבחנים בכל המישורים הרלוונטיים ובדגש על המישור הפיקודי".<sup>213</sup>

209 גיא לוריא, "גירעון אחריותיות במערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל", **משפט חברה ותרבות ד: משפט ומשטרה** 415 (תמר קריכלי כץ ונעמי לבנקורן עורכות, 2021).

210 שם, בעמ' 417.

211 נורית יכימוביץ-כהן **טיפול בתלונות על שוטרים** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2024).

212 למעשה, בתי משפט מהווים גם אפיק לביור תלונות באמצעות תביעות אזרחיות ועתירות מנהליות.

213 מבקר המדינה **דוח ביקורת מיוחד: הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה; הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה; הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים; הטיפול בעבירות משמעת במוסדות**

מהדוח עולה כי הרוב המוחלט של התלונות לא זכו לביורור הולם: 90% מהתיקים שמח"ש סגרה לא הועברו בכלל למשטרה לביורור משמעותי, שאמור להתרחש במקביל לביורור הפלילי שמח"ש עורכת. חשוב להבין כי מח"ש מתעניינת אך ורק בשאלה אם התלונה מגיעה לרף הפלילי. המצב שבו המשטרה מתייחסת לסגירת תיקים על-ידי מח"ש כאישור להתעלמות מהתלונה גם מנקודת מבט משמעותית הינה בלתי-תקינה: יכולות להיות תלונות רבות שמצדיקות נקיטת צעדים משמעותיים כלפי שוטרים, גם אם אינן מצדיקות העמדה לדין.

גם הברור שמח"ש מבצעת מניב תוצאות מעוררות דאגה. בחינת הנתונים לגבי תלונות על שימוש בכוח שלא כדין מצביע על כך שרק אחוז בודד מהתלונות הסתיים בהעמדה לדין. לעומת זאת, הטיפול בתלונות מאותה קטגוריה על-ידי בית הדין המשמעותי של המשטרה הוביל לפיטורים – באופן מיידי או באמצעות אי-הארכת שירות – ב-67% מהמקרים.<sup>24</sup> זהו פער בלתי-נסבל שנובע מהקשיים הראייתיים בהעמדה לדין פלילי של שוטרים. אלימות משטרתית שלא כדין היא תקיפה לכל דבר ועניין, והעובדה שהיא מסתכמת בטיפול משמעותי בלבד פוגעת באמון במשטרה ולא יוצרת כל הרתעה לשוטרים כשהם באים במגע עם הציבור.

המקורות המבניים של הבעיה מוכרים היטב. מח"ש כפופה לפרקליטות. הפרקליטות עובדת בצמוד למשטרה באופן שוטף, ולכן מעדיפה במקרים רבים לא להיכנס לעימות ישיר איתה. בנוסף, השימוש בדין משמעותי בתור הכלי המרכזי להנחלת משמעת אינו יעיל דיו. המשטרה אמנם מעוניינת לשמור על רמת משמעת גבוהה, אך היא גם מבינה שאם שוטרים יתפסו את ההליכים כנוקשים מדי הם יעזבו את עבודתם. עיון בפסיקות בתי הדין המשמעותיים של המשטרה מגלה כי במקרים רבים שאינם בדרגת חומרה גבוהה, ההליכים מסתיימים בקנסות ואזהרות בלבד מפאת הנראות הציבורית הנמוכה שלהם.

גם בהיבט זה ניתן להתייחס לבריטניה בתור מודל ראוי לחיקוי. ב-2002, לאחר דיונים ארוכים, הוקם בממלכה נציב תלונות עצמאי על המשטרה (Independent Police Complaints Commission). הנציבות הופקדה, בין היתר, על חקירת כל מקרי המוות והחבלה שנגרמו כתוצאה מפעילות משטרתית. המומחים שאיישו אותה לא היו משפטנים

להשכלה גבוהה (2017).

כדי להבטיח את העצמאות  
של הנציבות שתטפל  
בתלונות הציבור במקום  
מח"ש, יש להקימה כגוף  
נפרד שאינו כפוף לאף  
משרד ממשלתי

בלבד אלא גם עובדים סוציאליים, מומחים פיננסיים ואחרים.<sup>215</sup> בשנת 2017 התקיימה רפורמה נוספת<sup>216</sup> והנציבות הוחלפה בגוף חדש: המשרד העצמאי לבחינת התנהלות משטרתית (Independent Office for Police Conduct). לגוף החדש ניתנו סמכויות רחבות עוד יותר משל קודמו: הוא בעל יכולת עצמאית לפתוח בחקירות נגד שוטרים, והוא אינו מסתמך רק על ראיות שהמטרה מעבירה לו.

גם בישראל יש למסד נציבות עצמאית שתטפל בתלונות הציבור על גופי השיטור והאכיפה ותחליף את מח"ש.<sup>217</sup> כדי להבטיח את עצמאות המוסד, יש להקימו כגוף נפרד שאינו כפוף למשרד ממשלתי, כשאת הנציב העומד בראשו בוחרת הכנסת בבחירה חשאית. לנציב תהיה סמכות לפתוח בבדיקה עצמאית של כל תלונה ביחס להתנהלותם של עובדי ציבור בעלי סמכויות אכיפה, והוא יוכל לבחור בין הליך משמעת לבין הגשת כתב אישום.<sup>218</sup> בנוסף, הנציבות תנהל הליכי ביקורת על התנהלות גופי השיטור והאכיפה ותתפקד כמעין מבקר מדינה ייעודי לעניינים אלו. לנציב יהיה מקום מתוקף תפקידו בוועדה המייעצת למשטרה הארצית, ונציגים מטעמו יישבו בכל ועדה מייעצת אזורית.

אחת הבעיות המרכזיות של מח"ש היא שהכלי היחיד העומד לרשותה הוא המשפט הפלילי. כדי להימנע מבעיה זו, לנציב יהיו גם סמכויות מנהליות ומשמעתיות. בנוסף, הנציבות תכלול גם מומחים שאינם משפטנים ופעילותה תעביר את הדגש מענישה של שוטרים לתיקון ארגוני של גופי שיטור. הנציבות תיזום גם כתיבת מסמכי מדיניות, עריכת מחקרים ומתן המלצות לגופי השיטור השונים. במקביל להקמתה יהיה צורך לייסד במשטרה מחלקה פנימית חדשה שעניינה בחינה של התנהלות שוטרים ותפקוד המשטרה. המחלקה תגיש מדי שנה דוח לנציב ולוועדות המייעצות, ועל המפקדים של גופי השיטור השונים יהיה לדווח לאותם הגופים כיצד התייחסו להערות שבדוח.

215 ריינר ואח', לעיל בה"ש 14, בעמ' 245.

216 כדאי לשים לב לתכיפות הרבה שבה מתבצעות רפורמות במשטרה הבריטית ולחשיבות הציבורית הרבה המיוחסת לנושא זה.

217 יש למסד גם נציבות ביקורת עצמאית על גופי התביעה, אך סוגיה זו חורגת מהיקף המסמך הנוכחי.

218 את ההליך המשמעתי יוכל הנציב לנהל בעצמו או להפנות את התיק לבית דין של המשטרה.

לבסוף, על הנציבות החדשה לכלול גם מחלקה שתפקידה הוא תיווך של שירותי השיטור לאוכלוסיות שונות בחברה הישראלית וייזום תהליכי הידברות שוטפים מולן. קיומה של מחלקה כזו יוכל לשפר את איכות שירותי השיטור ולחזק את הלגיטימציה שלהם בקרב כלל הציבור.

## ה. טיפול באלימות משטרתית: חבות אישית, צמצום פערי כוחות והגברת אחריות פיקודית

הצעדים שפורטו לעיל, ובפרט הקמת נציב הביקורת, אמורים להביא גם להפחתת האלימות המשטרתית. אבל אין די בהם: במקביל, יש לנקוט צעדים לשינוי התרבות המשטרתית בכל הנוגע להפעלת כוח כלפי אזרחים.

הבעיה הגדולה ביותר הנוגעת לאלימות המשטרתית בישראל היא העובדה שעברה נורמליזציה: הציבור תופס התנהגות אלימה זו כחלק טבעי מעבודת המשטרה, והמשטרה תופסת אותה כנזק אגבי סביר שנלווה בהכרח להפעלת כוח. אבל כפי שקבעה ועדת קרמניצר לפני 30 שנה, המשטרה בישראל אלימה מדי אלימה מאוד ביחס לעמיתותיה ברחבי העולם.<sup>219</sup> הוועדה הגישה שורת המלצות להתמודדות עם הבעיה הנוגעות לנהלים הפנימיים במשטרה, אבל אלה יושמו באופן חלקי ביותר אם בכלל. גם הצוות לבחינת הפעילות של מח"ש, שפרסם את מסקנותיו ב-2024, קבע בצער כי אלימות שוטרים הפכה לנורמה בישראל.<sup>220</sup>

בבעיה קשה זו יש לטפל באופן מערכתי. ראשית, שוטר אלים צריך לדעת שעשויה להיות לו חבות אישית על הנזק שגרם. במצב הנוכחי, היכולת לתבוע שוטר באופן ישיר על מעשיו היא מוגבלת ביותר,<sup>221</sup> ולמדינה, מצדה, יש כיסים עמוקים כך שהיא יכולה לספוג את התביעות שמוגשות בגין אלימות שוטרים. נוסף על כך, שוטרים נהנים מחזקת התקינות המנהלית – הנחה משפטית שקובעת כי עובדי ציבור הפעילו את סמכותם כדיון, כל עוד לא הוכח אחרת. זהו מצב בעייתי, משום שהוא מקנה לשוטרים מרחב

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

220 אבישי גרינצייג ושלי טפיירו "המהלך להוצאת מח"ש מהפרקליטות יוצא לדרך" כאן 17.9.2024.

221 לעובדי המדינה יש חסינות נגד תביעות נזיקין בכפוף לחריגים המצומצמים הקבועים בסעיפים לא ו-ז בפקודת הנזיקין [נוסח חדש].

חסינות בלתי-מבוטל וגורם לכך שאין להם שום תמריץ משמעותי להימנע מהפעלת כוח. מצד שני, גם יצירה של אפיק תביעה ישיר בין אזרחים לשוטרים עלולה להיות בעייתית, מאחר שתגרוור שוטרים לבית המשפט לעתים תכופות ותרתיע אותם ממילוי תפקידם.

דווקא ההיסטוריה של משטרת ישראל מעלה פתרון אפשרי. בתקופת המנדט סבלה המשטרה מבעיית שחיתות קשה. בשלב מסוים התגלה כי שוטרים גונבים חפצים וכסף שהופקדו למשמורת בתחנות משטרה – ציוד שהופקד בחדר הראיות וכספים שחולטו. שלטונות המנדט החליטו להילחם בתופעה זו באמצעות קביעת "אחריות פיננסית של שוטרים" בתיקון לפקודת המשטרה משנת 1946. תיקון זה קבע כי שוטרים יצטרכו לתת את הדין בפני המפקח הכללי במקרה של היעלמות ציוד או כסף שהופקדו בידיהם. בצורה זו שוטרים לא היו חייבים כלפי הציבור, אבל עדיין הורתעו מסנקציה אישית.<sup>222</sup> ניתן לקבוע הוראה חדשה ברוח זו גם בימינו. ההוראה תיצור חבות של שוטר אליו כלפי המדינה, וזו, בתורה, תפצה את האזרח שנפגע.

שנית, יש לצמצם את פערי הכוחות המשפטיים שקיימים כיום בין אזרחים שנפגעו מאלימות משטרתית לבין השוטרים האלימים. במצב הנוכחי, כשמקרים של אלימות משטרתית מגיעים לבית המשפט, נטל הראיה מוטל על האזרח שנפגע, השוטר נהנה

מהגנתה של חזקת התקינות המנהלית, ובתי המשפט נוטים לפרש באופן רחב ומתירני את הסמכות המשטרתית להפעלת כוח. כדי לתקן מצב זה צריך לקבוע בחוק כי הפעלת כוח הינה האמצעי האחרון – ולא הראשון – בארגז הכלים של השוטר. שינוי זה יביא לכך שאזרחים התובעים שוטרים אלימים לא יצטרכו להוכיח כי השוטר נהג באופן בלתי-

כדי לחקן את המצב הקיים  
צריך לקבוע בחוק כי  
הפעלת כוח הינה האמצעי  
האחרון – ולא הראשון –  
בארגז הכלים של השוטר

סביר כשהפעיל כוח, אלא רק שהיה אפיק פעולה אחר שלא נבחר ולכן השוטר פעל שלא כדוין. בנוסף, יש לחייב את המשטרה בחוק להשתמש במצלמות גוף שיתעדו את פעילותה.<sup>223</sup> אם המשטרה לא תציג בפני בית המשפט תיעוד מצולם או שהתיעוד לא יהיה ברור מספיק בגלל התנהלות השוטרים (הסתירו את זווית הראייה, למשל), ייקבע

222 לא ניתן היה למצוא נתונים אמפיריים לגבי השפעות התיקון על גניבת ציוד וראיות.  
 223 לפי נתוני המשטרה, השימוש במצלמות גוף הפחית ב-35% את התלונות על אלימות שוטרים. ראו: עינת עובדיה "להציל את המשטרה מהאלימות המשטרתית" גלובס 10.2.2021.



היפוך של נטל הראיות ועל המדינה יהיה להוכיח כי השימוש בכוח היה כדין. לבסוף, תבטל חזקת התקינות המנהלית במקרים של עבירות אלימות מצד המשטרה.

צעד שלישי שיש לנקוט כדי לשנות את היחס הארגוני לאלימות משטרתית נוגע לדרג הפיקודי. בשנת 2000 התפרסם דוח מטעם ועדה בראשות המדען הראשי דאז של המשטר לביטחון פנים, פרופ' ישראל ברק. הדוח קבע כי למפקדים יש השפעה משמעותית על האופן שבו פקודיהם מפעילים כוח.<sup>224</sup> על בסיס מסקנה זו יש ליצור מערכת תמריצים שמעודדת מפקדים למנוע מקרי אלימות ולפקח באופן אפקטיבי על פקודיהם. כך, למשל, יש להאריך את התקופה שבה קצינים מכהנים בתפקידם. הניסיון מלמד כי קצינים שמבלים יותר זמן בתפקיד, מגלים כלפיו יותר אחריות. עוד צריך לקבוע כי מפקד שתחת פיקודו אירעו מקרי אלימות רבים – קידומו ייעצר.

## ו. שינוי תהליך הכשרת השוטרים

הליך ההכשרה של שוטרים בישראל מעולם לא היה אופטימלי. מלבד איכות כוח האדם הבלתי-מספקת ורמת המקצוענות הנמוכה, הן דוח ועדת קרמניצר (1994) והן דוח ועדת ברק (2000) קבעו כי הפתרון לאלימות המשטרתית טמון, בין היתר, בשינוי תהליך ההכשרה של שוטרים. לכן כל רפורמה במשטרה חייבת לכלול גם נדבך של רפורמה במערך ההכשרה.

מרכיב אחד ברפורמה כזו הוא טיוב כוח האדם. על-מנת לעשות זאת יש צורך בשיפור תנאי השירות של השוטרים, ובכללם גובה המשכורת שלהם. אבל נושא חשוב לא פחות הוא התוכן של ההכשרה הבסיסית ששוטרים מקבלים, שם בולט בהיעדרו החינוך לשיטור בחברה דמוקרטית.

לאורך השנים מלאכת הכשרת השוטרים התפזרה בין בתי ספר רבים, שהרמה של חלקם הייתה ירודה ותוכניות ההכשרה שהועברו בהם לא היו אחידות. רק בשנת 2014 נחנכה המכללה הלאומית לשוטרים שנועדה לתפקד כאקדמיה ארצית לשיטור. למרבה הצער, פתיחתה הגיעה בד בבד עם משבר הולך ומחריף במשטרת ישראל ועם קושי הולך וגובר בגיוס שוטרים. בשנת 2022 הוביל המשבר את המשטרה לצעד חסר תקדים

224 המשטר לביטחון פנים: לשכת המדען הראשי אלימות שוטרים כלפי אזרחים (2000).

של קיצור קורס ההכשרה לשוטרי סייר מ-27 שבועות לשבעה שבועות בלבד.<sup>225</sup> כיום כוללת הכשרה בסיסית זו שבעה שבועות בלבד במכללה הארצית ועוד 20 שבועות של הכשרה מעשית בשטח. הרציונל שהנחה את הקיצור היה להגדיל את כוח האדם בשטח כמה שיותר מהר. בפועל, השוטרים זוכים להכשרה רק במשך שבעת השבועות הראשונים, מאחר שהשלב המעשי הוא כבר עבודה לכל דבר.<sup>226</sup>

במצב הנוכחי הכשרת השוטרים בישראל היא מהקצרות בעולם, וכעת היא אפילו קצרה יותר מההכשרה בארצות הברית שניצבה בעבר

### ב-2022 נקטה המשטרה

#### בצעד חסר תקדים

#### כשקיצרה את קורס

#### ההכשרה הבסיסי

#### מ-27 שבועות לשבעה

#### שבועות בלבד

בתחתית הטבלה עם 21-18 שבועות הכשרה בלבד.<sup>227</sup> בפועל, שוטרים בישראל מתחילים לשרת בתפקידם אחרי כ-315 שעות הכשרה. לשם השוואה, הכשרת שוטרים בגרמניה אורכת 4,050 שעות, באוסטרליה 3,500 שעות, ובבריטניה כ-2,250 שעות. גם בארצות הברית משך הזמן הקצר של ההכשרה זוהה כגורם מרכזי לאלימות משטרתית: השוטרי האמריקאי

מקדיש הרבה יותר זמן לאימוני נשק מאשר להכשרה הנוגעת להתנהלות תקינה מול אזרחים ולנטרול סיטואציות מתוחות ללא הפעלת כוח.<sup>228</sup>

ומה באשר למשטרת ישראל? להלן הרכיבים המרכזיים בתוכנית ההכשרה הנוכחית:<sup>229</sup>

- שבועות 1-2 (כשירות מבצעית): ירי, הגנה עצמית, כושר גופני, שימוש בפלפל, שימוש בטייזר.
- שבועות 3-4 (סביבת עבודה והיבטים חוקיים): אוריינטציה לתפקיד, כשירות מנטלית, בסיס חוקי וסמכויות, מצלמות גוף, הסבת רישיון נהיגה.

225 לירן לוי "בעקבות גל הפרישות: הכשרת השוטרים תקוצר מ-7 חודשים ל-7 שבועות" *ynet* 20.6.2022.

226 מפכ"ל בדימוס שראויין למחקר הסביר כי המצב חמור אפילו יותר, מפני שמדובר בשעות ברוטו הכוללות גם מסדרים, שעות מורשת, שעות גיבוש ופעילויות אחרות שלא נוגעות במישור ההכשרת שוטרים.

227 Federica Cocco and Oliver Hawkins, "US police receive less training than plumbers", *Financial Times* (Feb. 3, 2022), <https://www.ft.com/content/0ec78d2e-9a3b-403b-9d5a-fc68c2804e1f>.

228 *The Problem*, The Institute for Criminal Justice Training Reform, <https://www.trainingreform.org/the-problem-1>.

229 "הכשרת יסוד לתפקיד סייר" משטרת ישראל <https://www.police.gov.il/join/patrol>

- שבועות 5-7 (עקרונות הטיפול באירועי סדר): כלים לטיפול באירוע, מהלך משמרת, טיפול בעבירות איכות חיים, רכוש ונגד בני אדם.

העובדה שכך נראית תוכנית ההכשרה של שוטר בישראל היא בלתי-נסבלת. עבודת השוטר היא דורשנית, חשובה ומורכבת, וקשה להבין כיצד אחרי הכשרה קצרה כל-כך יכול אדם להיות כשיר לצאת לשטח ולבוא במגע עם הציבור. כשמוסיפים לכך את המורכבות שעולה ממלאכת השיטור בחברה

דמוקרטית, התמונה נראית עגומה עוד יותר:

ההכשרה שהשוטרים מקבלים לגבי חוקי המדינה

ההכשרה שהשוטרים מקבלים לגבי חוקי המדינה היא מינימלית, והתוכנית אינה כוללת התייחסות רצינית לאתגרי השיטור בחברה דמוקרטית.

היא מינימלית, והתוכנית

אינה כוללת התייחסות

רצינית לאתגרי השיטור

בחברה דמוקרטית

לפיכך, יש לעצב תוכנית הכשרה חדשה למשטרה, הכוללת התייחסות לכלל הכלים ששוטר נדרש להפעיל במילוי תפקידו – תוך שימת דגש על

העיקרון שלפיו הפעלת כוח צריכה להיות מוצא אחרון בלבד, ותוך הקדשת זמן לחינוך לערכים דמוקרטיים. את החלוקה הקיימת כיום לפרק של לימודים תיאורטיים ולפרק של למידה מעשית ניתן לשמר, אבל משכו של הפרק התיאורטי-חינוכי חייב להתארך.

לבסוף, המחקר מצביע על כך שתפיסות בעייתיות בקרב שוטרים – גזענות, ציניות, דעות קדומות לגבי מיעוטים וכדומה – נמצאות ברמתן הנמוכה ביותר בתקופה שלאחר סיום ההכשרה.<sup>230</sup> בשלב זה, השוטרים טרם נכנסו לשגרה השוחקת וטרם באו במגע עם שוטרים שקהו ערכית. אי-לכך, יש לקבוע כי השוטרים יחזרו להכשרת שבתון מדי מספר שנים, במסגרתה יהיה עליהם לרענן את היכרותם עם ערכי היסוד הדמוקרטיים ועם עקרונות השיטור. באופן זה אפשר יהיה להפחית את ההשתרשות של נורמות ותפיסות בעייתיות בקרב שוטרים.

## ז. משמר הגבול: התאמה לפעילות במדינה דמוקרטית

קיומו של מג"ב במתכונתו הנוכחית מעורר קשיים רבים. מדובר בגוף צבאי באופיו, בעל היסטוריה ארוכה של שימוש מופרז בכוח, וכפי שראינו לעיל, המשטרה הגיעה למשבר הנוכחי בין היתר בשל תהליכי מיליטריזציה שנבעו מעליית ההשפעה של מג"ב בתוך הארגון.

ב-20 השנים האחרונות, לא מעט מדינות בעולם – אוסטריה ובלגיה, למשל – החליטו לסגור את כוחות הז'נדרמריה שלהן כחלק מהרפורמות שביצעו במשטרה. ואכן, בעולם אידיאלי אפשר היה להמליץ על סגירה של מג"ב ללא מחשבות נוספות בנדון.

עם זאת, נראה כי הצרכים הביטחוניים של ישראל מחייבים קיום של גוף שיטור שיכול לתת מענה דינמי להפרות סדר ציבורי חריפות ולאירועים ביטחוניים ברחבי המדינה. לכן, ככל שגוף זה מתקיים בישראל, יש להקפיד כי הוא פועל באופן שהולם מדינה דמוקרטית.

כבר היום משמר הגבול  
הישראלי חריג בקרב  
הז'נדרמריות בעולם  
בכך שאינו כפוף למבנה  
הפעלה כפול

אם תתבצע הרפורמה המוצעת כאן, עולות על הפרק

שתי אפשרויות. האחת היא להקים יחידה משטרתית ארצית חדשה שתחליף את מג"ב ותתמחה בשמירה על הסדר הציבורי ובמתן מענה דינמי לאירועים ביטחוניים. היחידה תהיה "כחולה" באופיה ותוכפף למשטרה הארצית. אפשרות שנייה היא לשמור על מג"ב במתכונתו הנוכחית, אך להכפיפו לאחריותה המקצועית של המשטרה החדשה. במקרה כזה, כוחות מג"ב שיפעלו בתוך מדינת ישראל ככוח שיטור רגיל, במיוחד במרחב הכפרי, יוכפפו למשטרות המחוזיות העצמאיות, כך שיימצאו תחת פיקודם של קצינים שנותנים דין וחשבון לוועדות המייעצות ומסוגלים לוודא כי שוטרי מג"ב מתנהלים לפי הנורמות המצופות משוטרים "כחולים".

מבחינת כפיפות מיניסטריאלית, כבר היום משמר הגבול הישראלי חריג בקרב הז'נדרמריות בעולם בכך שאינו כפוף למבנה הפעלה כפול – כלומר, גם למשרד הממשלתי הממונה על המשטרה (בשגרה) וגם למשרד הממשלתי הממונה על הביטחון (בחירום). זה המצב במדינות אירופיות רבות כמו צרפת, איטליה, ספרד ופורטוגל. כפיפות זו נועדה להבטיח כי כוחות אלו עומדים הן במשימות הצבאיות והן במשימות האזרחיות המוטלות עליהם, תוך הבטחת התנהלותם לאור ערכים דמוקרטיים.

**את מודל הכפיפות הכפולה ראוי להעתיק גם לישראל.** בנסיבות הקיימות, נראה כי האופציה הטובה ביותר היא להכפיף את מג"ב למשרד לביטחון לאומי (בשגרה) ולמשרד הביטחון (בחירום) וליתר דיוק – לפיקוד העורף. בצורה זו, אנשי צבא לא יפעלו בשגרה מול אזרחים, ואופי ההפעלה הצבאי של מג"ב יתוחם בזמן ובהיקף. כך, למשל, במקרה של התפרצות מהומות בתוך שטחי ישראל (כמו בזמן מבצע "שומר חומות"), יפעל מג"ב על-פי ההוראות של פיקוד העורף. כאן עולה השאלה האם אין פסול בכך שגוף צבאי יהיה ממונה על משימות שיטור בתוך ישראל? התשובה היא שהניסיון המצטבר בארץ מלמד כי המצב גרוע פי כמה כשגוף שיטור אזרחי מתפקד לאורך זמן בתור גוף צבאי במשרה חלקית. עוד חשוב לזכור כי לפיקוד העורף יש תשתית ארגונית בפרסיה ארצית וכן היסטוריה של עבודה מוצלחת מול הרשויות המקומיות ומול הציבור.<sup>231</sup>

**ביחס למשמר הלאומי, ההמלצה היא לסגור גוף זה במתכונת הצבאית שהוצעה.** מג"ב הוא גוף צבאי דיו, ואין צורך שמשטרת ישראל תפעיל חטיבות באופן אורגני תחת פיקודה. ככל שיידרש, ניתן יהיה בעתיד להקים ועדה בלתי-תלויה לבחון את הצורך בגוף זה. אך עמדת הנייר העקרונית היא שכלל שיש צורך להפעיל מסגרות לחימה צבאיות בתוך מדינת ישראל בשעת חירום, אחריות זו צריכה ליפול על צה"ל.

## ח. תיקון נזקים לאחר החלפת בן גביר

כאמור לעיל, המסמך שלפניכם יוצא מנקודת הנחה כי בן גביר לא גרם לקריסה של משטרת ישראל, אלא רק החמיר וניצל תהליכים הרסניים שהתחוללו בה במשך שנים. מכאן נובע שהחלפתו – הגם שתהיה רצויה ומבורכת – לא תפתור את בעיות העומק שממנה סובלת המשטרה. עם זאת, אין זה אומר שלצד השינויים המבניים המוצעים כאן, אין צורך גם לתקן באופן נקודתי את הנזק הרב שהטב בן גביר למשטרה. במלים אחרות, יש צורך גם בפעולות מהירות שתכליתן אינה לתקן את המשטרה אלא "לעצור את הדימום".

<sup>231</sup> יחד עם זאת, יש לציין כי קיימת בעייתיות אינהרנטית בהפעלת צבא מול אזרחים. ראו: Avishay Ben, "Citizenship, Enmity, and the Normative Theory of Domestic Military Use", Vol. 50 Iss. 2 *Armed Forces & Society* 455 (2024).

ראשית, כפי שממשלתו האנטי-פופוליסטית של דונלד טוסק בפולין נאלצה לערוך ניקוי ארוות מקיף בשירות הציבורי לאחר הקמתה ב-2023, כך נדרש גם בישראל. אחד הצעדים החשובים ביותר שממשלה חדשה בישראל יכולה לעשות הוא להחליף את צמרת המשטרה שמונתה על-ידי בן גביר.<sup>232</sup> כדי לעשות כן יוכל השר הבא לביטחון לאומי להשתמש בסמכות המצויה בסעיף 7 לפקודת המשטרה. על-

מנת לייצב את המערכת, ייתכן שיצטרך לגייס

קצינים בכירים במשטרה כדימוס לצד אנשי מקצוע מבחוץ, המשרתים כעת בצה"ל, מערכת המשפט וגופים אחרים.<sup>233</sup> רבים מדי מהקצינים הבכירים במשטרה (ניצבים ותתי-ניצבים) שיתפו פעולה עם הפוליטיזציה וההשחתה של הארגון, ואי-אפשר יהיה להשלים עם הישארותם בתפקיד. למעשה, על ראשי מפלגות האופוזיציה להודיע כבר עכשיו שיש בכוונתם להעביר מתפקידו כל קצין שסרח, על-מנת להרתיע את הקצונה משיתוף פעולה עם מעשיו הפסולים של בן גביר בזמן שנותר לכהונתו.

במקביל, יש לטפל במנגנון המינויים הבעייתי שקיים במשטרה באמצעות ייסום מידי של המלצות ועדת קראדי. שתיים מההמלצות החשובות ביותר הן שינוי המצב הנוכחי, כך שהשר הממונה על המשטרה יאשר מינויים מדרגת נצ"מ ומעלה בלבד והתניית מינויים בעלי רגישות גבוהה – כמו ראש אגף החקירות והמודיעין (וכן מפקדים של יחידות חשובות באגף, דוגמת להב 433) – בהסכמה של גורמים חוץ-משטריים כמו פרקליט המדינה. בנוסף, יש להאריך את משך הכהונה בכל תפקיד קצונה לשנתיים וחצי לכל הפחות.

לבסוף, בכל הקשור למאזן הארגוני הפנימי בין משימות "כחולות" ל"ירוקות", יש לפעול לעצירת תהליך המג"ביזציה של המשטרה. על-מנת לעשות זאת יש להכפיף מחדש את יחידות מג"ב לתחנות ולמרחבים; לשקול את צמצום הסד"כ של מג"ב והפניית חלק משוטריו לשירות ביחידות "כחולות"; להתחיל בעבודת מטה שתבחן את הפיכת מג"ב

232 נבו שפיגל "כדי להחלים מההפיכה נדרשת תוכנית הבראה לאומית" כלכליסט 8.9.2024.  
233 בהקשר זה יש להזכיר את תקדים יעקב קדמי, ששימש כפרקליט המחוז לפני שמונה לתפקיד ראש אגף החקירות ובהמשך – לשופט בבית המשפט העליון.

לכוח שיטור לכל דבר ועניין במרחב הכפרי; ולשקול הפרדה מבנית במג"ב, כך שמג"ב איו"ש יוכפף לצה"ל באופן קבוע.

לבסוף, נושא נוסף שמצריך טיפול דחוף הוא משבר הפשיעה בחברה הערבית ומערכת היחסים העכורה בין המשטרה לבין אזרחי המדינה הערבים. נושא זה טרם נדון באופן ישיר במסמך – ולא בגלל חוסר חשיבותו. ההפך הוא הנכון: מדובר באחת הבעיות החברתיות החמורות ביותר המונחות לפתחה של המדינה. אלא שפתרון משבר זה איננו עניין משטרת גרידא, והוא כרוך בפתרון של סוגיות נוספות – חברתיות, כלכליות ופוליטיות – הנוגעות למערכת היחסים בין המדינה לבין אזרחיה הערבים.

להתנהלות של משטרת ישראל מול הציבור הערבי יש היסטוריה ארוכה, כואבת ומורכבת: מאירועי "יום האדמה" ב-1976, דרך "מהומות אוקטובר" בשנת 2000 ועד אירועי "שומר חומות" ב-2021. עבור הציבור הערבי, משטרת ישראל תמיד הייתה משטרה פוליטית, תמיד הייתה משטרה אלימה ותמיד נקטה בגישה צבאית שאינה מתאימה לגוף שיטור במדינה דמוקרטית. ואולם, בהינתן מדיניות מתאימה מצד הממשלה, ונוכח רצון הולך וגובר בקרב הציבור הערבי להשתלב בחברה הכללית בישראל, ייתכן כי המשבר הנוכחי יוכל לשמש דווקא כנקודת מפנה.

מבחינת המלצות מדיניות, סביר להניח כי היישום של כל אחת מההמלצות שהוצגו לעיל (למשל, הצעדים השונים לדה-מיליטריזציה של המשטרה וחיזוק מנגנוני האחראיות והביקורת) ישפיעו לחיוב גם על מערכת היחסים בין המשטרה לבין אזרחי ישראל הערבים. יחד עם זאת, קיים גם צורך דחוף במתן פתרונות ממוקדים למשבר הספציפי הזה. לכן אחד הצעדים הראשונים של הממשלה הבאה צריך להיות **הקמה של ועדת חקירה ממלכתית לעניין משבר הפשיעה בחברה הערבית**. לוועדה, שבראשה יוצב שופט בדימוס בן החברה הערבית, יינתן מנדט להגיש לממשלה המלצות בנושאים הבאים: שיפור האפקטיביות של השיטור בחברה הערבית; הגברת הלגיטימציה של המשטרה בקרב האוכלוסייה הערבית; ודרכי התמודדות בטווח הארוך עם גורמי העומק למשבר הפשיעה בקרב אוכלוסייה זו.

## שינויים מערכתיים (הצעדים אינם חלויים זה בזה)

- רפורמה מבנית מקיפה במשטרה, במסגרתה תוחלף המשטרה במערך שיטור חדש.** המערך יורכב משני מדרגים: (1) מדרג ארצי – משטרה ארצית שתעסוק בפשיעה חמורה, פשיעה מאורגנת, שיטור ימי ואווירי, הדרכה והכשרה ונושאי ביטחון; (2) מדרג מקומי – משטרות אזוריות שיעסקו בפעילויות מקומיות, כמו סיוור, מענה מידי לאזרחים ושמירה על הסדר במרחב הציבורי. המשטרה הארצית תהיה כפופה למשרד לביטחון לאומי, ואילו המשטרות האזוריות יהיו כפופות לרשות המקומית, לאשכול רשויות מקומיות או למחוז.
- הקמת ועדה מפקחת ארצית.** תוקם ועדה שתפקח על פעילות המשטרה, תייעץ לה ותגבש המלצות מדיניות וחקיקה. הוועדה תורכב מנציגי ציבור, חברי כנסת ומומחים. אם תיושם הרפורמה המבנית המוצעת לעיל, יוקמו ועדות מקבילות גם ברמת מחוזות השיטור החדשים.
- עיגון בחוק של עצמאות המשטרה מהדרג הפוליטי.** פקודת המשטרה הארכאית תוחלף בחוק חדש, שיעגן באופן מפורש את עיקרון עצמאות שיקול הדעת של המשטרה בנושאי הליבה: חקירות, אכיפה במקרים ספציפיים, מעצרים ותביעות.
- ביטול התביעה המשטרתית.** המשטרה תאבד את רוב סמכויות התביעה המצויות בידיה כיום, ואלה יועברו לפרקליטות המדינה. סמכויות התביעה היחידות שיישארו בידיה יהיו אלה הקשורות למעצרים. במקביל, יעובה מערך התביעות ברשויות המקומיות.
- סגירת מח"ש והקמת נציבות עצמאית לטיפול בתלונות ציבור נגד שוטרים.** הנציבות החדשה תיהנה מעצמאות מלאה ולא תהיה כפופה למשרד ממשלתי. הנציב העומד בראשה ייבחר על-ידי הכנסת בבחירות חשאיות ותהיה לו הסמכות לפתוח בבדיקה של כל תלונה הנוגעת להתנהלות של עובדי ציבור בעלי סמכויות אכיפה.



• **טיפול באלימות משטרתית:**

< **החלת חבות אישית על שוטרים אלימים.** החוק ישונה כך ששוטרים יישאו בחבות אישית כלפי המדינה במקרה של הפעלת כוח מופרז נגד אזרחים. המדינה, בתורה, תהיה זו שתפצה את האזרח שנפגע.

< **צמצום פערי הכוח המשפטיים בין שוטרים לאזרחים.** החוק יתוקן באופן הקובע כי הפעלת כוח הינה האמצעי האחרון – ולא הראשון – שאמור לשמש שוטרים במגע עם אזרחים. בצורה זו, אזרחים התובעים שוטרים אלימים לא יצטרכו להוכיח כי השוטר נהג באופן בלתי-סביר כשהפעיל כוח, אלא רק שהיה אפיק פעולה אחר, בלתי-אלים, שלא נבחר. בנוסף, תבוטל חזקת התקינות המנהלית במקרים של עבירות אלימות מצד המשטרה.

< **קביעת תמריצים ברמה הפיקודית למניעת אלימות.** המשטרה תיצור מערכת תמריצים ארגונית המעודדת מפקדים להפעיל פיקוח מוגבר על פקודיהם כדי למנוע אלימות כלפי אזרחים. זאת על בסיס מסקנות ועדת ברק משנת 2000.

< **שינוי תהליך ההכשרה.** ההכשרה הסטנדרטית הניתנת לשוטרים תוארך באופן משמעותי לאחר הקיצור המסיבי של השנים האחרונות. במקביל, תוכן ההכשרה ישונה כך שתהיה בו התייחסות לכלל הכלים ששוטר נדרש להפעיל במילוי תפקידו – תוך הדגשת העיקרון שלפיו הפעלת כוח צריכה להיות מוצא אחרון בלבד והקדשת זמן לחינוך לערכים דמוקרטיים.

• **שינויים במג"ב:**

< **הכפפה לשני משרדי ממשלה.** בימי שגרה מג"ב ימשיך להיות כפוף למשרד לביטחון לאומי, אבל בעתות חירום הוא יעבור לאחריות פיקוד העורף, שכפוף למשרד הביטחון.

< **הכפפה למשטרות המקומיות בזמן פעילות "כחולה".** אם תתבצע הרפורמה המבנית המוצעת, מג"ב יישאר תחת אחריותה המקצועית הכללית של המשטרה הארצית החדשה. עם זאת, כוחות מג"ב שעוסקים במשימות שיטור "כחולות", במיוחד במרחב הכפרי, יוכפפו למשטרות המקומיות בהתאם לאזור פעילותם.

< **ביטול המשמר הלאומי במתכונתו הנוכחית.** תוקם ועדה בלתי-תלויה שתבחן מחדש את הצורך בגוף מסוג זה. כך או אחרת, ככל שיהיה צורך להפעיל מסגרת לחימה צבאית בתוך ישראל בשעת חירום, אחריות זו תיפול על צה"ל ולא על המשטרה.

## צעדים נקודתיים לאחר החלפת בן גביר

- **ניקוי אורוות במשטרה: החלפת צמרת הארגון.** כדי לייצב ולשקם את המערכת, יוחלפו כלל הקצינים הבכירים ששיתפו פעולה עם ההשתלטות הפוליטית של בן גביר. מחליפיהם יגויסו גם מחוץ לשורות הארגון ויכללו בכירים לשעבר במשטרה ואנשי מקצוע מארגונים אחרים (זרועות הביטחון, מערכת המשפט וכדומה).
- **שינוי שיטת המינויים.** המלצות ועדת קראדי משנת 2022 ייושמו באופן מלא. בין היתר, ייקבע כי השר הממונה על המשטרה יהיה מעורב במינויים מדרגת נצ"מ ומעלה בלבד. בנוסף, מינויים בעלי רגישות גבוהה, כמו ראש אגף החקירות, יצריכו אישור גם של גורם חוץ-משטרתית, כמו פרקליט המדינה.
- **עצירת תהליך המג"ביזציה.** יחידות מג"ב השונות יוכפפו מחדש לתחנות ולמרחבים. בנוסף, יישקל צמצום הסד"כ של מג"ב והפניית חלק משוטרי ליחידות "כחולות". במקביל, תחל עבודת מטה שתבחן אם להפוך את מג"ב לכוח שיטור רגיל במרחב הכפרי ואם להפריד מבנית את מג"ב איו"ש משאר יחידות הארגון.
- **הקמת ועדת חקירה ממלכתית לעניין משבר הפשיעה בחברה הערבית.** הוועדה, שבראשה יוצב שופט בדימוס בן החברה הערבית, תגיש המלצות בנושאים הבאים: שיפור האפקטיביות של השיטור בחברה הערבית; הגברת הלגיטימציה של המשטרה בקרב האוכלוסייה הערבית; ודרכי התמודדות בטווח הארוך עם גורמי העומק למשבר הפשיעה.

## סיכום: המחנה הליברלי והמשטרה – מהגנה שמרנית ליוזמה שאפתנית

ב-15 בספטמבר 2024, על רקע סבב המינויים המקיף שכן גביר ביצע בצמרת המשטרה, הכריזה הכותרת הראשית של "ידיעות אחרונות": "כך דמוקרטיה נפלות". במאמר שהופיע בעמוד השער הסביר נדב איל כי השר לביטחון לאומי "הבין שהדרך לחיסול שלטון החוק עוברת דרך מינוי נאמנים ודחיקת אנשי מקצוע" וכי הצליח להקים "משטרה שמשרתת את השלטון במקום את האזרחים... כמו ברוסיה של פוטין".<sup>234</sup> מאמר המערכת של "הארץ" מאותו יום קבע כי יו"ר עוצמה יהודית "הכפיף את המשטרה אליו באופן מלא, וזו קרסה כמעט ללא מאבק". ההשתלטות הכהניסטית על המשטרה, הסביר המאמר, הינה "צעד נוסף, קריטי, בדרך לריסוקה הסופי של הדמוקרטיה".<sup>235</sup>

המסמך שלפניכם שותף, כמובן, לאבחנות הקודרות הללו. אלא שהוא מבקש לקדם את הדיון המתקיים במחנה הליברלי משלב אבחון הבעיה לשלב העיסוק בפתרונות. כשפוליטיקאים מהמחנה הליברלי נשאלים לגבי עמדתם בנושא, הם מרבים לסמן את החלפתו של בן גביר בתור פתרון הקסם למשבר ההיסטורי הפוקד את המשטרה. הטענה שעומדת בבסיס המסמך היא אחרת: החלפתו של בן גביר היא אמנם תנאי הכרחי לשיקום המשטרה, אך היא אינה פתרון לבעיות העומק שמהן סובל הארגון. למעשה, בעיות ארוכות שנים אלה הן שאפשרו מלכתחילה את ההשתלטות המהירה של בן גביר. על-מנת לשקם את המשטרה, יש לבצע בה רפורמה מקיפה אשר תהפוך אותה גם לגוף אפקטיבי יותר וגם תתאים את אופיה למדינה הדמוקרטית שאת אזרחיה היא אמורה לשרת.

### בשנים האחרונות ליברלים

רבים אימצו עמדה

שמרנית, שמסתפקת

בהגנה על מוסדות

המדינה וכבר אינה

שואפת לשנותם ולשפרם

בשנים האחרונות המחנה הליברלי התרגל לשמש בתור קו ההגנה האחרון של מוסדות המדינה, המצויים תחת מתקפה מצד הימין האנטי-ליברלי. כתוצאה מכך, ליברלים רבים אימצו עמדה שמרנית, שמסתפקת בהגנה על מוסדות המדינה וכבר אינה

234 נדב איל "כך דמוקרטיה נפלות" ידיעות אחרונות 15.9.2024.

235 מאמר מערכת "מי צריך מיליציה?" הארץ 15.9.2024.

שואפת לשנותם ולשפרם – גם כשהם סובלים מחוסר תפקוד ומפגמים חמורים. אלא שמי שמבקש לשנות את מציאות החיים במדינת ישראל, לא יכול להרשות לעצמו לקדש את הסטטוס קוו ולוותר על ביצוע של שינויים משמעותיים במוסדותיה. לכן כל דיון רציני הנוגע לעתיד המשטרה חייב להיפתח בשאלה: איזה מין משטרה אנו מעוניינים שתהיה לנו כאן בישראל?

### אם המחנה הליברלי מעוניין

למצב את עצמו כמי

שמסוגל לטפל

במגפת הפשיעה ובאובדן

תחושת הביטחון האישי,

עליו לנסח חזון משלו

בנוגע לעתיד המשטרה

כדי לספק למחנה הליברלי את הרקע הדרוש כדי להשיב על שאלה זו, המסמך פרש בפני קוראיו את ההצדקות העקרוניות לקיומה של משטרה בדמוקרטיה ליברלית, את השורשים ההיסטוריים של הבעיות שממנה סובלת משטרת ישראל ואת הפתרונות האפשריים לבעיות הללו.

אל המלצות המדיניות שהוצגו כאן יש להתייחס, בראש ובראשונה, בתור תרגיל להרחבת הדמיון

הפוליטי. אם המחנה הליברלי מעוניין למצב את עצמו ציבורית כמי שיכול לא רק להגן על הדמוקרטיה אלא גם לטפל בצורה רצינית במגפת הפשיעה ובאובדן תחושת הביטחון האישי, עליו לנסח חזון נבדל משלו בנוגע לעתיד המשטרה. יתרה מכך, ביום שבו יהיה שותף שוב בשלטון, יהיה על המחנה הליברלי לסמן את הרפורמה במשטרה כאחד מיעדי המדיניות העיקריים שלו – בין היתר, כדי ליצור בה מנגנוני הגנה מוסדיים חדשים, שיוכלו לסכל ניסיונות השתלטות עתידיים מצד הימין הקיצוני.

עם כתרונות המדיניות הספציפיים המפורטים כאן אפשר, ואף רצוי, להתווכח. העיקר הוא שדיון רציני לגבי עתיד המשטרה – המבוסס על תפיסת עולם ליברלית ועל מוכנות לביצוע רפורמות מרחיקות-לכת – יתחיל סוף-סוף להתקיים.