

28 באוקטובר 2020

משטרת ישראל מול אתגרי משבר הקורונה

מני יצחקי, מאיר אלרן וכרמית פדן

מגפת הקורונה הציבה את משטרת ישראל (מ"י) מול מציאות חדשה, שעיקרה מעבר חד מטיפול נקודתי בפשיעה למיניה ושירות לביטחונם האישי של האזרחים לאכיפת תקנות והגבלות על האוכלוסייה הרחבה. מציאות זו מחייבת את המשטרה לרגישות רבה ולאבחנות מדויקות בין מצבים וציבורים שונים בשני מישורים עיקריים: אכיפת הנחיות הממשלה בעניין מניעת התחלואה ואכיפת הסדר הציבורי מול הפגנות המחאה. זאת, במקביל להמשך מילוי משימותיה "המסורתיות". נראה כי גם אם ככלל המשטרה משכילה לנקוט באיזונים המתבקשים באופן שוויוני לצורך הגנה על הציבור ועל הדמוקרטיה הישראלית, עדיין יש מקרים שבהם ההתנהלות של המשטרה וחלק מהשוטרים והמפקדים יוצרת פגיעה בלגיטימציה של מ"י ובאמון הציבור בה. המאמר מציע גישה דו-שלבית להעצמת יכולותיה ותפקודה של מ"י על בסיס הלקחים של התקופה האחרונה: תכליתו של השלב הראשון, המידי, הוא לייעל את התפקוד המבצעי של המשטרה במהלך המשבר המשולב – החל במינוי מידי של מפכ"ל קבוע דרך ארגון מחדש של הכוח על פי התמהיל החדש של משימות המשטרה וכלה בהסברה, בשקיפות ובשיח פתוח עם מנהיגי קהילות מקומיות, החברה האזרחית ומובילי המחאה. השלב השני, בטווח הארוך צריך לכלול רפורמה במבנה מ"י כארגון המהווה שחקן משמעותי במערכת הציבורית העוסקת (גם) בניהול משברים ברמה הלאומית.

משבר הקורונה המשולב - הבריאותי, הכלכלי, חברתי, התודעתי, הממשלי והפוליטי - הציב את משטרת ישראל (להלן מ"י) כאחת החוליות החיוניות יותר במערך הציבורי המתמודד עם האתגר המתמשך. יש בכך משום מהפך קיצוני בסדר העדיפויות של מ"י, מארגון לאומי הלוחם בעדיפות עליונה בפשיעה לסוגיה מול ציבור מצומצם (המעורב בפלילים), לארגון הנדרש להתמקד באכיפת הסדר הציבורי מול חלקים גדלים של הציבור (ה"נורמטיבי"), בתנאים של מצוקה חברתית מעמיקה בתנאים של אי וודאות ניכרת.

ממלא מקום המפכ"ל של מ"י, באחת מהתבטאויותיו הפומביות הנדירות, קבע (מעריב, 28 אוגוסט 2020) בין היתר כי "המשטרה היא מראה של החברה הישראלית... הגענו לצומת דרכים שמחייבת כל אחד ואחת לעצור ולנתח לאן פנינו מועדות כעם אחד וכחברה דמוקרטית... השוטרים יתייצבו תמיד... להגן ולנקוט באיזונים הנכונים, באופן הוגן ושוויוני לטובת כל הצדדים, לטובת שלום וביטחון הציבור ולטובת חוסן והמשכיות מדינתנו". השאלה העולה בעקבות מסרים ערכיים אלה היא אם דברי המפכ"ל חלחלו לתוך הארגון, ואם המשטרה משכילה לנקוט בפועל באיזונים הנכונים באופן שוויוני לצורך הגנה על הציבור ועל הדמוקרטיה הישראלית.

משימות המשטרה

על פי פקודות מ"י (2019), ייעודה הוא לאכוף את החוקים של מדינת ישראל שעניינם המשפט הפלילי ושאיכפתם לא נמסרה בדין לרשות אחרת, לקיים את הסדר הציבורי, לשמור על ביטחון הנפש והרכוש ולשאת באחריות לביטחון הפנים במדינה. כל זאת, על פי סמכויות שבדין ומתוך כיבוד זכויות היסוד של האדם בישראל. תפקידי מ"י (על פי סדר הופעתם במסמך היסוד) הם לחשוף עבירות ולמנען; לחקור עבירות; לגלות עבריינים ולהביאם לדין; לשמור על ביטחון הנפש והרכוש; לשמור על הסדר הציבורי, ובכלל זה להסדיר את חופש ההפגנה והמחאה על פי הדין; ולהסדיר את התנועה בדרכים.

לצורך ייעוד ותפקידים אלה נבנתה מ"י כגוף לאומי ביטחוני, ריכוזי במהותו, המנסה לאורך שנים להעצים את תודעת השירות בקרב מפקדיו ושוטריה. על פי זאת [נקבעו ערכי הגישה המשטרתית](#), הכוללים בין היתר: **ממלכתיות** – שירות ל"טובת הכלל... כנציגיה... של מדינת ישראל... בכל הנסיבות, באופן ניטרלי ומקצועי, ענייני, שוויוני וסובלני..."; **שירות** – "נפעל כמשרתי הציבור, הבאים להגן על חירותו... לקיים את אורח חייו על פי השקפת עולמו ובהתאם לרוח החוק... כך שתתחזק הרגשת הביטחון האישי... ואמונו במשטרת ישראל"; **ריסון ומידתיות** – נפעל כמומחים מקצועיים להפעלה מוצדקת ומידתית של הכוח... נפעל בשיקול דעת, בעוצמה הנדרשת ובאיפוק הראוי... אך ורק באופן מוצדק ומידתי".

לא כאן המקום לבחון באיזו מידה השכילה מ"י למלא את תפקידיה בנסיבות "הרגילות". נסתפק בנתון אחד (מהשנתון הסטטיסטי של מ"י, 2019) הקובע כי 56 אחוזים (בלבד) מאזרחי ישראל נותנים אמון במשטרה ו-55 אחוזים מרוצים מתפקודה.

האתגרים הניצבים בפני המשטרה במילוי משימותיה במשבר הקורונה

מגפת הקורונה פרצה ללא הכנה מוקדמת, תורתית, ארגונית ומנטלית והציבה את מ"י, בדומה למערכות הציבוריות האחרות, מול מציאות חדשה. עיקרה: מעבר חד מטיפול נקודתי בפשיעה למיניה ושירות לביטחונם האישי של האזרחים לאכיפת תקנות והגבלות על האוכלוסייה, על כל קבוצותיה. זאת, מול הציבור המתמודד עם האתגרים החדשים, כשמפגשיו הבלתי מוכרים עם מ"י כופים עליו, בנסיבות של לחץ הדדי, בחינה של גבולות התגובה המשטרתית. הגבולות בין המותר והאסור עבור הציבור והמשטרה מיטשטשים ויוצרים "אזור אפור" ובלתי מוכר. כך, תוך כדי תנועה, ללא איום יחוס מוגדר וברור, בנוהל חפוז, נדרשת מ"י למתכונת הפעלה מורכבת ואולי מאולתרת התובעת יצירתיות, גמישות, למידה ותיקון ליקויים תוך כדי תנועה.

המציאות המתגבשת מאז פרוץ המגפה הובילה להגדרה משטרתית מבצעית שונה, של התייבשות בליבת המעגל האזרחי. זו מחייבת רגישות רבה ואבחנות מדויקות בין מצבים וציבורים שונים בשלוש חזיתות עיקריות: אכיפה של הנחיות הממשלה בעניין מניעת התחלואה (בעיקר מניעת התקהלויות ואכיפת סגרים), אכיפת הסדר הציבורי מול ההפגנות המחאה – כל זאת במקביל להמשך מילוי משימותיה "המסורתיות".

לא כאן המקום להעריך את הצלחת מ"י לעמוד כנדרש בשלוש החזיתות הללו בעת הנוכחית. נסתפק במדדים המציגים את יחס הציבור למשטרה מאז הסגר הראשון כפי שעלה מתוך [הסקר של המכון לקרימינולוגיה של האוניברסיטה העברית](#): בתקופת הסגר הראשון השיבו 59 אחוזים

מהנשאלים שהם סומכים על השוטרים שינהגו ביושר גם בעת אכיפת תקנות לשעת חירום. לעומת זאת, במהלך הסגר השני רק 38 אחוזים מהנשאלים קבעו כי השוטרים פועלים ביושר על מנת לאכוף את תקנות החירום. כמו כן בעוד שבאפריל, סגר ראשון, רק 17 אחוזים סברו כי לתפקוד מ"י באכיפת תקנות הקורונה יש השפעה רעה על יחסי המשטרה עם האזרחים, בסקר האחרון, סגר שני, כ-52 אחוזים מהציבור סבורים כך. ועוד: רק 19 אחוז מהנשאלים מסכימים בסקר במהלך הסגר השני כי המשטרה מקבלת את ההחלטות הנכונות עבור האזרחים (לעומת 34 אחוזים באפריל). אחוז המשיבים כי המשטרה פועלת בצורה שוויונית כלפי כל האזרחים (24%) ומתייחסת אליהם באופן הוגן (31%) ירד ל-16% ול-19%, בהתאמה. אין ספק כי מתקבלת תמונה עגומה ביחסי המשטרה עם הציבור הישראלי.

האתגר העיקרי של המשטרה הינו בתחום התמודדותה עם ההפגנות. אלה מפנות את השאלה הישר לשדה הפוליטי המאפיל ממילא על כל ההתנהלות הממשלתית בהתמודדות עם המשבר המשולב. ההפגנות הנוכחיות הן חדשניות באפיון ומייצרות אתגר ניכר למ"י (כמו במדינות דמוקרטיות אחרות) וללגיטימציה שלה, וכעת לא רק בקבוצות "סקטוראליות" אלא גם בקרב הקבוצה "הנורמטיבית". משמעות הדבר הינה פגיעה בלגיטימציה של המשטרה בעיני הציבור ובאמונו בה. בכך מתערער מאד החוזה החברתי בין הציבור למשטרה גם בתחום היחס הבינאישי ברמה הנקודתית וגם במדיניות ההפעלה שלה, החסרה מידה של שוויון אכיפתי גם בהקשר להגבלות הבריאותיות וגם בהקשר להפגנות המחאה. בעניין האחרון נציין במיוחד כי היכולת להגיע למדיניות אחודה באכיפה המשטרית בתרחישים מגוונים הינה הלכה למעשה בלתי אפשרית כמעט. זאת, בשל גורמים רבים, ביניהם: מאפייני האירוע ודינמיקת ההשתנות שלו בכל זירה, האתגר המוצג על ידי האזרחים, שיקול הדעת של המפקד המקומי ותפיסת האחריות העצמית שלו.

בתפיסה הכוללת ובמבנה הקיים של מ"י, מפקד מקומי באירועים המוניים אינו אמור לפעול באורח סלקטיבי. אולם דווקא במקרים כאלה התנהלותו של המפקד המקומי, בדומה לזו של השוטר הבודד, מותנית במידה רבה בשיקול דעתו ברגע נתון, דבר הגורם לחלק מהתקלות המזינות את הפגיעה באמון הציבורי ובלגיטימציה של המשטרה. לצורך התמונה המלאה נדגיש כי במרבית המקרים בהם נוצר חיכוך המשטרה נוהגת באיפוק ומצליחה לשמור על הסדר הציבורי. זאת, כאשר מפקדי המשטרה מגיעים למשבר הנוכחי עתירי ניסיון וביטחון כשהם תופסים עצמם כמשרתי הציבור והמדינה.

האם המשטרה יכולה לעמוד במבחן ההפגנות / אכיפת תקנות הקורונה?

נבהיר כי מ"י אינה הגורם המחולל של הכאוס שבו נמצאת עתה החברה הישראלית. שוטריה נשלחו למשימותיהם כשהם חשופים לנגיף. מ"י מתפקדת בנסיבות שנכפו עליה על ידי המגפה, הלחץ הקשה שבו מצוי הציבור הישראלי ובעיקר החלקים היותר פגיעים בו, בריאותית וכלכלית, ומעל לכל על ידי המציאות הפוליטית הבלתי אפשרית בישראל. זו האחרונה מאפשרת חוקים ותקנות קיצוניים, חלקם ללא היגיון ברור, ללא שקיפות וללא תהליך הסדרה מובן. על מנת לעמוד במשימות ובציפיות נדרש פיקוד יציב, שבראשו מפכ"ל ממונה וקבוע, תפיסה משטרית ברורה המחלחלת כלפי מטה והתנהלות של השר הממונה שאינה נתפסת כפוליטית במובהק. גם המשטרה, כמו גורמים ציבוריים אחרים במעגל האכיפה, נמצאת זה זמן תחת ביקורת ומתקפה

מתמשכת, בעיקר מהממשלה וראשה. כל אלה מחלישים את מ"י, מקשים עליה את העבודה בשטח, פוגעים בלגיטימציה שלה ומהווים נזק לטווח הארוך לאחד הגופים חשובים ביותר במדינה דמוקרטית בחיבור הרגיש בין הציבור לבין המדינה.

סיכום והמלצות

מציאות קשה זו מהווה אתגר ניכר למ"י במילוי משימותיה החדשות והמסורתיות כאחד. הנסיבות הציבוריות והשלטוניות אינן מאפשרות עתה שינוי מהיר. לכן אנו מציעים כאן גישה דו שלבית לקידום יכולותיה ותפקודה של מ"י.

תכליתו של השלב הראשון, המידי, הוא לייעל את התפקוד המבצעי של המשטרה במהלך המשבר המשולב. במסגרת זו נציע:

- מינוי מידי של מפכ"ל למשטרת ישראל (מ"י פועלת ללא מפכ"ל ממונה כבר שנה ושבעה חודשים).
- ארגון מחדש של הכוח – כולל מג"ב - על פי התמהיל החדש של משימות המשטרה. תמציתו בניית מבנים ארגוניים מקצועיים ומבצעיים שיותאמו למציאות החדשה ובתוך כך דגש על פעילות אכיפה בתווך של אוכלוסיות "נורמטיביות".
- חלוקה מעודכנת של נטל האכיפה בין מ"י לרשויות המקומיות: המשטרה תתמקד במשימות של הפרות של הסדר הציבורי ובסיוע ואבטחה לפקחי העירייה והרשויות המקומיות. אלה יוסמכו לאכיפה בעניין מגבלות הריחוק הפיזי (יציאה למרחב הציבורי בסגר, פתיחת עסקים, עטיית מסכות וכו'), כפי שמתקיים למשל בניו יורק).
- הידוק נוהלי האכיפה במוקדי עימות פוטנציאליים (הפגנות רחבות, ישובים חרדיים). אלה יאפשרו אכיפה הדוקה כשנדרש, תוך מתן מרחב שיקול דעת רחב למפקדים מקומיים. מדובר במתכונת גמישה, המעניקה מענה מבצעי לתרחישים מגוונים המתפתחים בשטח, בצד מתן גיבוי ומרחב תמרון סביר למפקד הגזרה לנהל אירוע מתגלגל.
- צמצום ניכר של אכיפה משטרתית בתחומים שאינם קריטיים להגברת התחלואה (כמו דו"חות על אי עטיית מסכות במקומות פתוחים, מעקב מודיעיני אחר אזרחים).
- שימוש בענישה מוסדית מאוחרת (שאינה מעמידה את השוטרים בעימות עם הנענש) ככלי אפקטיבי ומרתיע.
- הדרכה ממוקדת משימה והכנה מנטאלית בנושאי התנהלות מול אזרחים שאינם עבריינים, תוך הקפדה על זכויות הפרט. זאת, בצד הבלטת פעילות שוטרים שגילו יכולת מקצועית גבוהה מול אזרחים, בצד נקיטת אמצעים משמעתיים נגד שוטרים שחרגו מפקודות המשטרה.
- הסברה, שקיפות ושיח פתוח עם הציבור, מנהיגי קהילות מקומיות, החברה האזרחית ומובילי המחאה.

השלב השני, צופה פני עתיד, יתבסס על לקחי המשבר. במסגרת זו נדרשת רפורמה נרחבת במבנה מ"י בפועלו כארגון המהווה שחקן משמעותי במערכת הציבורית העוסקת בניהול משברים. משמעות הדבר היא העצמה של מ"י כך שתוכל להמשיך ולהתפתח במכלול עיסוקיה המסורתיים לצד התמודדות מול אתגרים אזרחיים חדשים. המשבר הסוציו-אקונומי כבר מביא לעלייה בפשיעה ולאלימות במשפחה ובקהילה. אלה צפויים לגדול בתקופה שלאחר שוך המגפה ועשויים לדרוש התייחסות נרחבת ומאתגרת של מ"י. בצד זאת יהיה צורך לתת מענה ארגוני וחוקתי ליכולת המשטרה להתמודד עם הפרות רחבות של הסדר הציבורי. כמו כן תצטרך הרפורמה לכלול הסדרה מחודשת ומתוקנת של מעמדה של מ"י מול המשרד לביטחון פנים, השר הממונה, הממשלה והדרג הפוליטי. התנאי להצלחת השלבים האמורים הוא בנייה מחודשת של הלגיטימציה של מ"י ושל אמון הציבור בה.