



המכון לאסטרטגיה ציונית  
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

# משטרת ישראל והמגזר הערבי – אמון ואכיפה

נתנאל שמחה נחשון

עריכה: נועה לזימי

ינואר 2018

שבט תשע"ט



המכון לאסטרטגיה ציונית  
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

**המכון לאסטרטגיה ציונית** הוא גוף עצמאי הפועל למען שמירת צביונה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל על פי עקרונות מגילת העצמאות.

המכון פועל לשמירת זכויות האדם במדינת ישראל ברוח עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל.

המכון פועל למען הידוק הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל על פי ערכי הציונות. המכון עוסק בעריכת מחקרים, כתיבת תכניות והגשתן, הדרכת מנהיגים צעירים, ייזום כינוסים, סמינרים, סיורים ופעילויות אחרות למען חיזוקה של מדינת ישראל כביתו הלאומי של העם היהודי.

**The Institute for Zionist Strategies** is an independent non-partisan organization dedicated to the preservation of the Jewish and democratic character of the state of Israel, according to the principles of Israel's Declaration of Independence.

The Institute strives to promote human rights within Israel in the spirit of the principles of freedom, justice, integrity, and peace as prescribed by the Jewish Heritage.

The Institute strives to fortify the bond between the Jews in the Diaspora and the state of Israel, according to the values of Zionism.

The Institute engages in research, formulation and advancement of programs, training of young leadership, organization of policy conferences, seminars, and field study missions, and in other activities to strengthen the State of Israel as the National Homeland of the Jewish People.

בית החברה האזרחית, יפו 224, מיקוד: 94383 ירושלים

224 Jaffa St., 94383 Jerusalem

Tel. +972 2 581 7196

[info@izs.org.il](mailto:info@izs.org.il); <https://izs.org.il/he/>

## תוכן

4	תקציר
8	מבוא
8	פתיח
11	רקע היסטורי
16	הספרות בנושא
20	שיטת העבודה
22	פרק א' – יחס לחברה הערבית כגורם עוין
22	רקע
26	אלימות משטרתית
29	שיטור יתר
32	אמון הציבור הערבי במשטרה
38	פרק ב' – הידברות בין המשטרה לחברה הערבית
38	רקע
40	שיטור קהילתי
46	משמר אזרחי
49	דיווחיות והידברות בלתי פורמלית
52	פרק ג' – אכיפה שוויונית של החוק במגזר הערבי
52	פתיח
54	פריסת תחנות משטרה
56	מספר שוטרים
61	סיכום והמלצות
67	רשימת מקורות

## תקציר

כשלוש שנים לאחר אירועי אוקטובר 2000, פרסמה ועדת אור את המלצותיה לשיפור היחסים בין משטרת ישראל והחברה הערבית, ואלו הן: לחדול להתייחס אל החברה הערבית כאל אויב, לקדם הידברות בין החברה הערבית למשטרה ולאכוף את החוק באופן שוויוני במגזר הערבי. מחקר זה מתמקד במידת יישומן של המלצות אלו. בדקנו אלו צעדים ננקטו בנושא החל משנת 2003 ועד היום, תוך התמקדות במספר סוגיות הנגזרות מהמלצות ועדת אור. להלן הממצאים העיקריים:

- **יחס המשטרה כלפי החברה הערבית – ככלל, מיצוי הדין עם שוטרים אלימים אינו מספק.** עם זאת, את הטענה שהאלימות המשטרתית כלפי החברה הערבית רבה יותר מאשר כלפי החברה היהודית לא ניתן לגבות בנתונים. **בנושא שיטור היתר, מצאנו כי החברה הערבית סובלת במידת מה מביצוע פעולות שיטור מיותרות כלפיה, אשר עלולות לנבוע מחשד מוקדם של השוטרים.** ערביי ישראל נתונים לבדיקות ביטחוניות מחמירות יותר בשל שיטת ה"פרופיילינג", ומשיעור גבוה של מעצרים ללא כתבי אישום ביחס לשיעור המקביל בחברה היהודית. אף שניתן להצדיק חלק משיטור היתר בהתנהגות חלקים מהחברה הערבית בישראל,

תופעות אלו, יחד עם האלימות המשטרתית, עשויות להסביר את

**הירידה באמון הציבור הערבי במשטרה מאז שנת 2003.**

● **הידברות בין המשטרה לחברה הערבית – במישור הפורמלי, משטרת ישראל מפעילה מרכזי שיטור קהילתי (מש"קים) בחברה הערבית, שמטרתם שיפור הקשר בין המשטרה לחברה והענקת שירותים לאזרח, אולם מספר מש"קים זה נמוך מהמלצת אגף התכנון של המשטרה. במסגרת תכנית חיזוק מגזר המיעוטים (תכנית 922) לא מפותח השיטור הקהילתי במגזר הערבי. כמו כן, אחוז הערבים המתנדבים בו קטן מאוד ביחס לשיעורם באוכלוסייה. במישור הבלתי פורמלי, הצגנו כי נכונות הערבים לשתף פעולה ולדווח למשטרה על פשעים נמוכה יותר מאשר נכונות היהודים, אך בעיה זו ידועה למשטרה והיא פועלת לשנותה.**

● **אכיפה שוויונית של החוק בחברה הערבית – במספר ערים גדולות במגזר הערבי חסרות תחנות משטרה. במסגרת החלטה 922 של משטרת ישראל מוקמות תחנות משטרה חדשות במגזר הערבי. כמו כן, כמות השוטרים הערבים במשטרת ישראל קטנה באופן משמעותי משיעורם באוכלוסייה. גם בהקשר זה, במסגרת החלטה 922, שואפת משטרת ישראל לגייס שוטרים רבים**

**מהחברה הערבית, ולהגדיל את שיעור הייצוג שלהם במשטרה. זאת, על אף התנגדות של מנהיגים ונבחרי ציבור ערבים שעורכים דה-לגיטימציה למשטרה ולשירות בה.**

לאור סקירה זו, ברצוננו להציע כמה המלצות שעשויות לשפר את טיב יחסי המשטרה והחברה הערבית, דבר שיועיל לחברה הישראלית בכלל ולחברה הערבית במיוחד:

1. על משטרת ישראל לפעול להפחתת האלימות המשטרתית ולמצות את הדין עם שוטרים אלימים. כמו כן, עליה לפעול נגד מקרים בלתי מוצדקים של שיטור יתר, במטרה לשקם את אמון הציבור הערבי במשטרה.
2. על המשרד לביטחון פנים לכלול את השיטור הקהילתי במסגרת חיזוק המשטרה במגזר המיעוטים. יש להקים מש"קים חדשים ולחזק את הקיימים.
3. על המשטרה לעודד ערבים להתגייס למשמר האזרחי. כמו כן, על מנהיגי ציבור ערביים מוטלת האחריות לתמוך בגיוס ולא להתייחס לכך באופן שלילי.
4. על המשטרה ליישם את תכניותיה להקמת תחנות משטרה חדשות במגזר הערבי ולגיוס שוטרים ערבים למשטרה.

5. על מנהיגי החברה הערבית מוטל לפעול למען שיפור היחסים עם המשטרה, לתמוך בתכניות המשטרה לחיזוק האכיפה במגזר, ולתת לגיטימציה לשירות במשטרה ולשיתוף פעולה עמה.

## מבוא

### פתיח

הטענה כי אכיפת החוק הישראלי במגזר הערבי בישראל מתבצעת באופן חלקי ביותר מוסכמת וידועה. טענה זו מושמעת על ידי מנהיגים במגזר הערבי, קציני משטרה בכירים, ואף שרים בממשלת ישראל.<sup>1</sup> החברה הערבית בישראל מונה כ-21 אחוזים מהאוכלוסייה, אך חלקה היחסי בפשעים המבוצעים במדינת ישראל גבוה בהרבה. לדוגמא, באום אל-פאחם לבדה התרחשו בשלוש השנים האחרונות כ-540 מקרי ירי, מדובר על מקרה ירי לכמעט כל יומיים.<sup>2</sup> על פי מצגת של המשרד לביטחון פנים, המבוססת על נתוני 2015, אף על פי שהחברה הערבית בישראל מונה כ-21% מהאוכלוסייה, היא אחראית ל-59% ממקרי הרצח, ל-58% ממקרי ההצתה, ל-55% מניסיונות הרצח ול-47% ממקרי השוד בישראל.<sup>3</sup> משטרת ישראל לא מצליחה להתמודד עם הפשיעה, ממנה סובלים בראש ובראשונה בני המגזר הערבי, ובעקיפין מדינת ישראל כולה.

העדר האכיפה במגזר הערבי פוגע בתחושת הביטחון של בני המגזר, ומאפשר תרבות אלימה. כמו כן, השלכה עיקרית שלו היא העדר אמון

---

<sup>1</sup> ראה לדוגמא כתבת תחקיר על הנושא: יניב קובוביץ, "באין משטרה, החברה הערבית אוכפת את החוק בעצמה", אתר הארץ, 20/11/2016.

<sup>2</sup> פוראת נאסר, "אין דבר כזה יום אחד בלי ירי", MAKO, 24/5/2018.

<sup>3</sup> מצגת המשרד לביטחון פנים, **יישום החלטת ממשלה 922**, (להלן: מצגת המשרד לביטחון פנים).



של הציבור הערבי במשטרת ישראל. מחקר שפורסם בכתב עת של המשטרה טוען כי אמון החברה הערבית במשטרת ישראל עבר שינויים עם השנים ולעיתים היה גבוה יותר מאשר האמון של החברה היהודית. עם זאת, בעת ביצוע המחקר (2011) מידת האמון של החברה הערבית הייתה נמוכה מזו של החברה היהודית.<sup>4</sup> אמון החברה במשטרה הוא קריטי שכן בלא אמון זה האזרחים בוחרים לקחת את החוק לידיהם ולהגן על שלומם ורכושם בעצמם, גם בדרכים לא חוקיות. העדר האמון גם מקשה על שיפור יחסי המשטרה עם המגזר, במידה ומדינת ישראל פועלת להגביר את האכיפה בו. אכן, בשנים האחרונות, התרחשו מספר אירועים בהם המשטרה ניסתה לאכוף את החוק כלפי המגזר הערבי ונתקלה בהתנגדות, אותה אפשר לתלות, בין היתר, בחוסר האמון במשטרה. כך באירועים באום אל-חיראן (18/1/2017),<sup>5</sup> בכפר קאסם (5/6/2018)<sup>6</sup> ובמקרים רבים נוספים.

לאור בעיות אלו ואחרות, קיבלה ממשלת ישראל ב-25 בדצמבר 2015 את החלטה 922, שעיקרה חיזוק המגזר הערבי בישראל בהשקעה של

---

<sup>4</sup> אבי ברוכמן, טלי גורן ומיכל דיין בן-זקרי, "שיפור אמון הציבור – האתגר של משטרת ישראל", **העיקר במחקר** (2010-2011), עמ' 19.

<sup>5</sup> על האירועים: טובה צימוקי ואילנה קוריאל, "פרקליט המדינה סגר את תיק אום אל-חיראן: 'לא ניתן להכריע בשאלה אם מדובר בפיגוע'", **Ynet**, 1/5/2018.

<sup>6</sup> על האירועים: אמיר לוי, "בכירי משטרה בדימוס: 'הפעילות במגזר הערבי מסוכנת יותר'", **NRG**, 6/6/2017.

עשרות מיליארדי שקלים.<sup>7</sup> בסעיף 5 להחלטה נקבע כי אחד הנושאים שיטופלו במסגרת ההחלטה הוא השיטור במגזר הערבי. הוחלט כי החל משנת 2016 יקים המשרד לביטחון פנים תחנות משטרה נוספות במגזר הערבי במטרה להגביר שם את אכיפת החוק. אכן, באפריל 2016, החל המשרד לביטחון פנים ביישום החלטה זו, והחל בתהליך הקמה של 10 תחנות משטרה חדשות במגזר הערבי (בשלב שני, בכוונת המשטרה להקים 7 תחנות נוספות), ובחיזוק עוד 10 תחנות קיימות, על ידי גיוס שוטרים נוספים, כל זאת בתקציב של שני מיליארד שקלים.<sup>8</sup>

נראה אם כן, שחיזוק האכיפה המשטרתית במגזר הערבי הוא נושא המונח כעת לפתחם של מקבלי ההחלטות, ושינויים מתבצעים בנושא. לאור זאת, ראינו מקום לבצע מחקר הבוחן את התפתחות האכיפה המשטרתית במגזר הערבי ב-15 השנים האחרונות. אף שכעת נושא זה משתנה באופן תדיר, ברצוננו בכל זאת לבדוק את המצב בנקודת זמן זו, בהשוואה לשנת 2003, שכן אולי הפרספקטיבה ההיסטורית תביא אותנו לתובנות על כשלים ואפשרויות בתחום זה, שעשויים, אם יאומצו מהם לקחים, לטייב את הפרויקט המשטירתי עתיר המשאבים המתבצע כעת. נתמקד בשלושה היבטים שצוינו במסקנות דו"ח ועדת אור: יחס

---

<sup>7</sup> החלטת ממשלה מס' 922, פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020, 31/12/2015.

<sup>8</sup> מצגת המשרד לביטחון פנים.

לאוכלוסייה הערבית כאל אויב, תוך התמקדות באלימות משטרתית ושיטור יתר; הידברות בין המשטרה לאוכלוסייה הערבית, תוך התמקדות בשיטור קהילתי ובמשמר אזרחי; ואכיפה שוויונית של החוק באוכלוסייה הערבית, תוך התמקדות בכמות השוטרים ונקודות המשטרה במגזר.

בפרק זה נציג תשתית היסטורית ותיאורטית למחקר. נקודת ההתחלה של מחקרנו זה היא במסקנות ועדת אור משנת 2003, שעסקה ביחסים בין משטרת ישראל לבין המגזר הערבי במדינה לאחר אירועי אוקטובר 2000, הנחשבים לנקודת שפל בתחום זה. בשל כך, בתחילה נסקור את אירועי אוקטובר 2000, את מסקנות ועדת אור, ואת תכניות המשטרה השונות לאחריה. לאחר מכן נערוך סקירת ספרות שתציג מחקרים קודמים שעסקו בנושא זה, ובסוף הפרק נרחיב על מטרת המחקר והסוגיות העיקריות בו הוא עוסק.

### רקע היסטורי

במגילת העצמאות קראה מדינת ישראל לתושביה הערביים של ארץ ישראל "ליטול חלקם בבניין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה". עם זאת, כבר מקום המדינה יחסיה של מדינת ישראל עם תושביה הערביים היו מתוחים ובעייתיים. ערביי ישראל חיו תחת משטר צבאי עד לשנת 1966, זאת בשל החשש מהעדר נאמנותם למדינה. אירוע

משמעותי מתקופה זו הוא טבח כפר קאסם, שהתרחש ביום הראשון של מבצע קדש, ב-29 באוקטובר 1956. החמרת העוצר בעת מלחמה, שגרמה לטבח, מעידה על חוסר האמון של מדינת ישראל בתושביה הערביים. גם לאחר ביטול הממשל הצבאי לא נראה שיפור ביחסים והמשיכו להתגלות מתחים, בעיקר סביב נושאים כמו זכויות על שטחי אדמה במדינת ישראל.

היחסים הבעייתיים בין מדינת ישראל לתושביה הערביים הגיעו לפיצוץ בראשית האינתיפאדה השנייה, באוקטובר 2000. האירועים התחילו יומיים לאחר פרוץ האינתיפאדה, ב-1 באוקטובר 2000, היום השני של ראש השנה תשס"א. ערבים אזרחי ישראל הפגינו בהזדהות עם הפלסטינים, בהפגנות שחלקן היו אלימות וכללו חסימת צירי תנועה ראשיים והתפרעויות. משטרת ישראל הגיבה להתפרעויות בשימוש נרחב באמצעים לפיזור הפגנות, ובמקרים מסוימים אף באש חיה. מרכזן של ההפגנות היה בוואדי ערה, ובעיקר בסמוך לעיר אום אל-פאחם. בהפגנות נהרג יהודי אחד מזריקת אבנים, ו-13 מפגינים ערבים מירי ומאמצעים לפיזור הפגנות.

אירועי אוקטובר 2000 חיזקו את תחושת הקרע בין מדינת ישראל לבין תושביה הערביים.<sup>9</sup> בעקבות האירועים, וכדי לנסות להגיע לפיוס, הוקמה ב-8 בנובמבר 2000 ועדת חקירה ממלכתית שנקראה "ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000". יושב ראש הוועדה היה השופט תיאודור אור (על שמו מכונה הוועדה "ועדת אור") וחברים נוספים היו השופט האשם חטיב ופרופ' שמעון שמיר. הוועדה עסקה באירועים ובהתנהלות כוחות הביטחון בהם, ובדו"ח המסקנות, שהוציאה באוגוסט 2003, הציעה שורה של המלצות ולקחים.

מלבד ההמלצות האישיות והלקחים הפרטניים הכלולים בדו"ח ועדת אור, הוועדה התייחסה גם ליחסים העכורים בין כוחות הביטחון הישראליים בכלל, ומשטרת ישראל בפרט, לערביי ישראל. בפרק השישי של דו"ח הוועדה הופיעו מספר קביעות והמלצות רלוונטיות לנושא זה:

1. גורם עומק לפרוץ מהומות אוקטובר הוא ההזנחה והקיפוח של

ממשלות ישראל לדורותיהן את הציבור הערבי במדינת ישראל.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> למחקר על אירועי אוקטובר 2000 בהקשר של אכיפת החוק הישראלי בחברה הערבית ראו: אלי אסייג, **בחינת המשילות במגזר הערבי (צפון ומרכז) – ואדי ערה כמקרה בוחן**, עבודת סיום שנתית (פיני יחזקאל מנחה) – המכללה לביטחון לאומי, 2015, עמ' 30-40.

<sup>10</sup> ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, **דין וחשבון**, ירושלים: אוגוסט 2003, (להלן: ועדת אור), פרק שישי סעיף 5. בסעיפים הבאים מנתה הוועדה גורמי עומק נוספים.

2. הטיפול במגזר הערבי הוא נושא רגיש שמחייב מעורבות וטיפול

אישי של ראש הממשלה.<sup>11</sup>

3. המשטרה נתפסת לעיתים בחברה הערבית כגורם עוין ולא כנותן

שירות, ולכן יש לחזק את השיטור הקהילתי במגזר הערבי. הומלץ

להשקיע משאבים ותקציבים בנושא זה.<sup>12</sup>

4. יש להטמיע במשטרה התנהלות מתונה ושקולה ביחס לאוכלוסייה

הערבית ועקירת דעות קדומות כלפי אוכלוסייה זו – אסור

להתייחס אליה כאל אויב.<sup>13</sup>

5. יש לייצר הידברות עם מנהיגי החברה הערבית בדרגים הבכירים

של המשטרה, כדי לזהות מקרים ואירועים מועדים לפורענות

ולאפשר חופש הפגנה בלי לסכן את שלום הציבור.<sup>14</sup>

6. יש לאכוף את החוק בצורה החלטית, ברורה ושיטתית במגזר

הערבי, באופן שוויוני, ואין להתעלם מקריאות לאלימות. הוועדה

ציינה כי גם האוכלוסייה הערבית עצמה תצא נשכרת מאכיפה

נחרצת של המשטרה נגד תופעות פשיעה בה.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> שם, סעיף 12.

<sup>12</sup> שם, סעיף 14.

<sup>13</sup> שם, סעיף 15.

<sup>14</sup> שם, סעיף 16.

<sup>15</sup> שם, סעיף 17.

מפרסום מסקנות ועדת אור ועד ימינו עברו כ-15 שנים. ניכר כי בעיית אכיפת החוק במגזר הערבי בישראל לא נפתרה מאז, ולראייה: התכנית המשטרית להגברת האכיפה המקודמת בימים אלו. קיומה של התכנית עתירת המשאבים מעיד על הצורך הברור בנושא. במהלך השנים קידם המשרד לביטחון פנים תכניות שונות לקידום השיטור במגזר הערבי, בהתאם למסקנות ועדת אור. זמן קצר לאחר אירועי אוקטובר, בנובמבר 2000, גיבשה המשטרה את "תרי"ש 2000" – תכנית רב שנתית שמטרתה פריסה מאסיבית של כוחות משטרה ביישובים הערביים, במטרה להשוות את רמת השירות לאזרח הערבי לזה שמקבל האזרח היהודי.<sup>16</sup> התכנון היה להקים 10 תחנות משטרה, 14 נקודות משטרה, 72 מרכזי שיטור קהילתי (מש"קים), ולהגדיל את כוח האדם המשטרתי בכ-1,500 תקנים. עם זאת, רק תחנת משטרה אחת הוקמה לבסוף (תחנת אום אל-פאחם, בשנת 2005), ורק 35 מש"קים.<sup>17</sup>

במרץ 2010 החליטה הממשלה על תכנית חומש לפיתוח כלכלי ב-12 ישובים במגזר המיעוטים. אחד התחומים בהם התמקדה תכנית החומש היה הגברת תחושת הביטחון. לצורך כך הוקצבו 24 מיליון שקלים בשנה (20 מיליון למשטרה ו-4 מיליון לתחומים אזרחיים כמו תכנית "עיר ללא אלימות" וכדומה). משטרת ישראל תכננה להקים יחידות סיור מיוחדות

<sup>16</sup> מבקר המדינה, דו"ח שנתי 63ג, ירושלים, מאי 2013 (להלן, מבקר המדינה, 2013), עמ' 505.

<sup>17</sup> שם, עמ' 506.

(יס"מ) לשיטור במגזר הערבי ולהגדיל את פריסת המשטרה ביישובי המגזר הערבי ב-3,000 שוטרים.<sup>18</sup> גם תכנית זו יושמה באופן חלקי בלבד, ומספר השוטרים והתחנות לא עמד בתקנים ובציפיות.

כאמור, כיום המשרד לביטחון פנים פועל על פי תכנית רב שנתית שלישית, הנגזרת מהחלטת ממשלה מסי' 922. אולם ההיסטוריה של הטיפול בנושא זה מראה כי תכניות היו גם בעבר, הקושי והאתגר הוא ביישומן. בשל כך, מחקר זה יעסוק בבחינת הצעדים שנקטו לאורך השנים, במטרה לבחון את ההתפתחויות בנושא יחסי המשטרה והאוכלוסייה הערבית בישראל מאז מסקנות ועדת אור, וכיצד ניתן לשפר את אכיפת החוק במגזר הערבי.

### הספרות בנושא

בבואנו לחקור התפתחויות בתחום אכיפת החוק במגזר הערבי בישראל אנו ניצבים בפני שפע של מידע ונתונים. ראשית, תחום זה לא נעלם מעיני התקשורת וישנן כתבות עיתונאיות רבות העוסקות ביחסים בין המשטרה למגזר הערבי בישראל. כתבות אלו מתמקדות לרוב באירועים ספציפיים, אך לעיתים מרחיבות על בעיות העומק בנושא זה.

מקור חשוב נוסף הוא דו"חות העוסקים באמון הציבור במוסדות ציבוריים של המדינה, ומתמקדים גם במשטרת ישראל. המכון הישראלי

---

<sup>18</sup> שם, עמ' 508.



לדמוקרטיה מוציא בכל שנה דו"ח "מדד הדמוקרטיה הישראלית". במסגרת דו"חות אלו מציג המכון הישראלי לדמוקרטיה תוצאות סקר גדול העוסק בהיבטים שונים של מצב הדמוקרטיה בישראל, ביניהם אמון הציבור במוסדות. בכל הדו"חות מופיעה גם משטרת ישראל. בדו"ח של שנת 2003 לא הציג המכון הישראלי לדמוקרטיה פילוח של אמון הציבור על פי מגזרים,<sup>19</sup> אולם בדו"חות חדשים יותר מידע זה כבר נמצא.<sup>20</sup> בדו"ח האחרון, קיים גרף המציג את העלייה והירידה באמון הציבור במוסדות במהלך השנים, משנת 2003 ועד היום, במגזר הערבי ובמגזר היהודי.<sup>21</sup> חשיבותם העיקרית של דו"חות אלו היא בהשוואת המשטרה לגופים שלטוניים אחרים במדינת ישראל בכל הקשור לאמון החברה הערבית.

לשכת המדען הראשי של המשרד לביטחון פנים עצמו, גם היא אוספת מידע על אמון הציבור במשטרת ישראל, ומפרסמת אותו בדו"חות הגלויים לציבור. דו"חות אלו מתמקדים במשטרה בלבד, אך הם מציגים תמונה מורכבת בכל הנוגע לאמון הציבור במשטרה, יותר מאשר מדד הדמוקרטיה הישראלית. דו"חות "הערכות ועמדות הציבור כלפי

---

<sup>19</sup> אשר אריאן, דוד נחמיאס, דורון נבות ודניאל שני, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2003**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מאי 2003, (להלן: מדד הדמוקרטיה, 2003).

<sup>20</sup> ראו לדוגמה את הדו"ח החדש ביותר עד כה: חנן כהן, אלה הלר, ציפי לזר-שואף ופאדי עומר, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2017**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017, (להלן: מדד הדמוקרטיה, 2017), עמ' 120.

<sup>21</sup> שם, עמ' 125-126.

משטרת ישראל<sup>22</sup> בוחנים היבטים שונים ומגוונים הקשורים לתפקוד המשטרה. דו"חות המדען הראשי לא יצאו בכל שנה. הדו"ח האחרון הוא משנת 2015,<sup>22</sup> וגם בין השנים 2008-2011 לא בוצע מחקר זה. עם זאת, קיימים מחקרים על מרבית השנים החל מ-2003 וניתן לשאוב מהם מידע רב.<sup>23</sup>

בשנת 2004, הוציאה לשכת המדען הראשי במשרד לביטחון פנים מחקר ספציפי העוסק בשיטור בחברה הערבית בישראל.<sup>24</sup> מחקר זה יצא בסמוך לתקופה שהיא נקודת הפתיחה של המחקר הנוכחי, ולפיכך ניתן ללמוד ממנו על המצב בתקופה זו.

ארגוני חברה אזרחית הוציאו דו"חות ומחקרים העוסקים ביחסים בין החברה הערבית למשטרת ישראל. ארגון חשוב בתחום זה הוא קרן אברהם העוסקת בניסיון לשלב את המגזר הערבי בחברה הישראלית. קרן אברהם הפיקה מספר מחקרים העוסקים בנושא זה. מחקר אחד

---

<sup>22</sup> שוקי הנדלס, **הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל – אפריל 2015**, פתח תקווה: המשרד לביטחון פנים – לשכת המדען הראשי, יוני 2015, (להלן: עמדות הציבור, 2015).

<sup>23</sup> ישנם גם דו"חות מלפני שנת 2003, אך זו השנה ההתחלתית הרלוונטית למחקרנו. הדו"ח של שנת 2003: רפי סמית וקרן שרביט, **הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל – 2003**, המשרד לביטחון פנים – לשכת המדען הראשי, ינואר 2004, (להלן: עמדות הציבור, 2003).

<sup>24</sup> יואב סנטו ונוהאד עלי, **שיטור בחברה הערבית ישראלית – סקר עמדות וציפיות בקרב ציבור הערבים אזרחי מדינת ישראל**, המשרד לביטחון פנים – לשכת המדען הראשי, 2004, (להלן, שיטור בחברה הערבית, 2004).

עוסק בשותפות ודיווחיות בין המשטרה לחברה הערבית בישראל,<sup>25</sup> ומחקר נוסף שיצא לאחרונה עוסק באופן ספציפי בבחינת תפקוד השיטור בישובים הערביים בישראל.<sup>26</sup> ממחקרים אלו ניתן לשאוב מידע רב על המצב הקיים בכל הקשור לשיטור במגזר הערבי בישראל.

ישנם מחקרים וניירות עמדה נוספים של ארגונים ומוסדות אחרים העוסקים בנושא זה. תקצר היריעה מלהציג כל אחד בנפרד, אולם נציין רק כמה מן הבולטים שבהם. כתב העת החדש "הדים" בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), שיצא לראשונה ביולי 2017, ועד כה יצאו בו שלושה גיליונות, כולל מאמרים אחדים העוסקים בפשיעה או בשיטור בחברה הערבית;<sup>27</sup> מרכז המידע והמחקר של הכנסת הוציא בשנת 2014, לבקשת חברת הכנסת חנין זועבי, מחקר העוסק במדיניות הטיפול של המשטרה לביטחון פנים באלימות חמורה בחברה הערבית;<sup>28</sup> ובדו"ח מבקר המדינה משנת 2012 קיים חלק העוסק בפעילויות השונות לחיזוק השיטור בחברה הערבית.<sup>29</sup> מגוון מקורות מידע אלו מאפשר לנו

---

<sup>25</sup> באדי חסייסי, שותפות ודיווחיות ביחסים בין משטרת ישראל לבין החברה הערבית, יוזמות קרן אברהם, סקר עמדות 2014, (להלן: חסייסי, 2014).

<sup>26</sup> קרן אברהם, מדד הביטחון האישי – אלימות, פשיעה ושיטור ביישובים הערבים, דו"ח 2017, לוד: יוזמות קרן אברהם, מאי 2018, (להלן: מדד הביטחון האישי).

<sup>27</sup> את מאמרי כתב העת "הדים" ראו באתר המכון למחקרי ביטחון לאומי:

<http://www.inss.org.il/he/publication/?ptype=799>

<sup>28</sup> ראדה חסייסי ונעמה טשנר, מדיניות הטיפול של המשטרה לביטחון פנים באלימות חמורה בחברה הערבית, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2014.

<sup>29</sup> מבקר המדינה, 2013, עמ' 510-505.

להציג תמונה מפורטת של היחסים בין החברה הערבית לבין משטרת ישראל לאורך השנים.

### שיטת העבודה

במחקר זה נעסוק בשלושה גורמי עומק הקשורים לאכיפת החוק במגזר הערבי, והוזכרו במסקנות ועדת אור, לכל אחד מהם יוקדש פרק. בכל פרק נבחן את המצב הקיים ושינויים מהותיים שחלו בו מאז שנת 2003, ולבסוף נציע המלצות לאור מסקנות המחקר.

בתחילה נתמקד בסוגיית היחס של המשטרה כלפי האוכלוסייה הערבית. ועדת אור המליצה לראות במגזר הערבי חלק מהחברה הישראלית ולא אויב, ולהתייחס אליו בהתאם. אנו נתמקד בשלושה היבטים של יחסי משטרה-חברה הקשורים לנושא זה: אלימות משטרתית, שיטור יתר וחיזוק אמון הציבור במשטרה. בחינת שלושת ההיבטים הללו תאפשר לנו לקבל תמונה של המצב הקיים מבחינת יחס המשטרה לחברה הערבית, והחברה הערבית למשטרה, דבר שיהווה בסיס לשני הפרקים שלאחר מכן.

בהמשך נתמקד בהמלצת ועדת אור לחזק את ההידברות בין החברה הערבית לבין המשטרה. במסגרת זו נעסוק בשני סוגי שיטור המדגישים את ההידברות בין המשטרה לאוכלוסייה: שיטור קהילתי (מש"קים) ומשמר אזרחי.

לבסוף, נעסוק בהמלצת ועדת אור לאכוף את החוק באופן שוויוני גם בחברה הערבית בישראל. הדיון בנושא זה יעסוק בכמות השוטרים הערבים המשרתים במשטרת ישראל, ובמספר תחנות המשטרה במגזר, תוך בחינת שינויים עכשוויים בנושא זה. אנו סבורים כי שלושת הפרקים הללו מעניקים תמונה רחבה של יחסי משטרת ישראל והחברה הערבית, ומאפשרים לייצר המלצות לעתיד.

## פרק א' – יחס לחברה הערבית כגורם עוין

### רקע

בפרק המסקנות (פרק שישי) של דו"ח ועדת אור, בסעיף 15, נכתב:

"זאת ועוד. לסוגיית הטיפול המשטרתי במגזר הערבי היבטים, אשר אינם תקציביים גרידא. חשוב להטמיע, בכל דרגי המשטרה, את חשיבותה של התנהלות שקולה ומתונה ביחסים עם המגזר הערבי. בתוך כך, חשוב לפעול על מנת לעקר תופעות של דעות קדומות שליליות שנתגלו, גם אצל קציני משטרה ותיקים ומוערכים, כלפי המגזר הערבי. המשטרה חייבת להטמיע בקרב שוטריה את התובנה, כי הציבור הערבי בכללו אינו אויב שלהם, וכי אין לנהוג בו כאויב" (ההדגשה שלי).

מסקנה זו פירושה קביעה של הוועדה כי אירועי מהומות אוקטובר אינם מקרה חד פעמי, אלא צורת התנהלות הנובעת מהנחות יסוד של המשטרה לגבי החברה הערבית ויחסה למדינת ישראל. לטענת הוועדה, שוטרי משטרת ישראל לא השכילו לערוך הבחנה בין האוכלוסייה הערבית-ישראלית, בעלת האזרחות הישראלית, לבין ערביי האזור שאינם חלק מהחברה הישראלית, וחלק גדול מהם אף אויבים שלה. חוסר הבחנה זה גרם במהומות אוקטובר 2000 לשימוש באמצעים ללחימה בטרור כנגד הפגנות של אזרחי המדינה. גם הצד השני של

המטבע מופיע בדו"ח ועדת אור. החברה הערבית תפסה את המשטרה לא כנותן שירות אלא כאויב. בדו"ח הוועדה מצוין כי עוד לפני המהומות הייתה קיימת אווירה של עוינות כלפי המשטרה בקרב האוכלוסייה הערבית, והיא התגברה בעקבות האירועים.<sup>30</sup>

הקושי להבחין בין האוכלוסייה הערבית-ישראלית לבין הערבים אויבי המדינה מוסבר במסקנות ועדת אור כ"דעות קדומות שליליות", אולם הוא נוגע בבעיית עומק ביחסי מדינת ישראל והחברה הערבית. טרם הקמת מדינת ישראל לא היה הבדל בין האוכלוסייה הערבית שמאוחר יותר הפכה להיות מיעוט בחברה הישראלית לבין האוכלוסייה הפלסטינית שכיום איננה אזרחית המדינה. חלקה הראשון של מלחמת העצמאות היה מלחמת אזרחים בין האוכלוסייה הערבית בשטחי ארץ ישראל לבין האוכלוסייה היהודית, ולאחר המלחמה, התושבים הערבים שנשארו בשטח מדינת ישראל נחשבו עדיין לאויב והושמו תחת ממשל צבאי. ביטול הממשל הצבאי בשנת 1966, היווה שינוי מגמה, לפיו מדינת ישראל החלה להכיר באוכלוסייה הערבית שבשטחה כמיעוט שיישאר בשליטה ישראלית גם בעתיד<sup>31</sup> ולכן יש לשלב אותו בחברה הישראלית.

---

<sup>30</sup> ועדת אור, פרק ראשון, סעיף 137.

<sup>31</sup> נציין שישנה הצעה, שהוצגה על ידי אביגדור ליברמן, להעביר חלק מהאוכלוסייה הערבית-ישראלית לשלטון פלסטיני במסגרת משא ומתן עתידי. על הרעיון לחילופי אוכלוסיות ראו במצע מפלגת ישראל ביתנו שם נכתב: "כל פתרון חייב לכלול הפרדה מקסימאלית בין שני העמים".

<https://beytenu.org.il/%D7%91%D7%98%D7%97%D7%95%D7%9F->

בקרב ערביי ישראל עצמם ישנן גישות שונות כלפי מדינת ישראל. יש השואפים להשתלב בחברה הישראלית ומכירים בשלטון היהודי בישראל, ויש המתנגדים לקיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. דוגמה בולטת לגישה הראשונה היא האוכלוסייה הדרוזית. אף על פי שבמלחמת העצמאות לחם גדוד דרוזי נגד מדינת ישראל במסגרת צבא ההצלה של קאוקג'י, לאחר המלחמה הכירו הדרוזים במדינת ישראל והם אף משרתים בצה"ל. האפשרות השנייה מיוצגת באופן הבולט ביותר במסמכי החזון של האוכלוסייה הערבית בישראל, שפורסמו בשנת 2006, על ידי הועד הארצי לראשי הרשויות הערביות בישראל וועידת המעקב העליונה לערבים בישראל. על פי מסמכי החזון, ערביי ארץ ישראל הינם חלק מהלאום הפלסטיני והאומה הערבית, והם שואפים לבטל את צביונה היהודי-ציוני של מדינת ישראל ולא להשתלב בתוכו כמיעוט שווה זכויות, אך ללא שאיפה לאומית.<sup>32</sup>

מגמות שונות אלו בקרב החברה הערבית-ישראלית מקשות על מדינת ישראל להפסיק להתייחס לחברה זו כאל אויב. אילו החברה הערבית כולה הייתה בוחרת בדרך של השתלבות, הרי שהיה זה מקל על ביעור הדעות הקדומות השליליות, וגילוי יחס חיובי כלפיה. כל עוד חלק גדול

---

[%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9E%D7%99](#). גם במסגרת פתרון מסוג זה, סביר שחלק

מהאוכלוסייה הערבית-ישראלית יישאר תחת שליטה ישראלית.

<sup>32</sup> הועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, **החזון העתידי לערבים הפלסטינים**

**בישראל, 2006.**



מן הציבור הערבי בוחר להתבדל ולהתנגד לעקרונות היסוד של המדינה היהודית, הרי שבאופן טבעי החשדנות כלפיו גואה. עם זאת, דווקא קיומן של אפשרויות שונות ביחס החברה הערבית למדינת ישראל מחייב את המדינה לנקוט בצעדים שיעודדו שילוב ואמון, כדי לחזק את רצונם של ערביי ישראל להיות חלק מן החברה הישראלית, ולהחליש את הקולות השואפים לבדלנות.

מתוך נקודת מוצא זו, מטרת פרק זה לבחון את המצב הקיים ביחסים בין החברה הערבית בישראל לבין המשטרה, כגוף המייצג את מדינת ישראל בתחום אכיפת החוק. במסגרת זו לא נעסוק במסקנה הספציפית של ועדת אור – ביעור הדעות הקדומות במשטרה בנוגע לערביי ישראל,<sup>33</sup> אלא נבחן שני היבטים הקשורים ליחס אל האוכלוסייה הערבית כאל אויב. ראשית, נעסוק באלימות משטרתית כלפי האוכלוסייה הערבית, ובתופעות של שיטור יתר במגזר זה; ושנית, נעסוק באמון החברה הערבית במשטרת ישראל ובניסיון של משטרת ישראל להגביר אמון זה, מתוך הנחה כי "כמים הפנים לפנים", והתייחסות עניינית של המשטרה אל החברה הערבית היא גורם חשוב בבניית אמון החברה במשטרה.

---

<sup>33</sup> לצורך כך נדרש מחקר עומק הכולל סקר עמדות בקרב שוטרים, שהוא מעבר להיקף ולמטרות נייר עמדה זה.

## אלימות משטרתית

בכל מדינה, המשטרה היא הגוף האמון על אכיפת החוק, ויש לה סמכות חוקית להשתמש בכוח כדי לבצע את תפקידה. עם זאת, מכיוון שהמשטרה פועלת בקרב אזרחים, היא צריכה לנצל את סמכותה בזהירות, ולא להפעיל כוח מעבר לנדרש. הפעלה מוגזמת של כוח היא גורם משמעותי לחוסר אמון במשטרה ובמוסדות המדינה באופן כללי, ולפיכך על המשטרה לייצר מנגנונים שימנעו שימוש מופרז בכוח, ולבצע אכיפה כנגד שוטרים המשתמשים בכוח באופן לא מידתי. בדרך כלל, הנפגעים העיקריים מאלימות משטרתית הם אוכלוסיות מיעוט. זאת בשל שלל גורמים המניעים שוטרים לשימוש באלימות כנגד קבוצות אלו כגון: דעות קדומות, חשש ופחד של השוטרים מפני אוכלוסיות אלו בהן נראית לעיתים רבות רמת פשיעה גבוהה יותר, ומערכת משטרתית המאפשרת "התרת רסן" כנגדן.<sup>34</sup>

בישראל, אחת מקבוצות המיעוט המרכזיות היא החברה הערבית, ואכן, נשמעות טענות שונות על אלימות משטרתית מוגזמת כלפי מגזר זה. לאחרונה (2018) נטען כי המשטרה הפעילה אלימות מופרזת כנגד ערבים ישראלים במקרה של הפגנה שהתרחשה בחיפה ב-18 במאי, בה נשברה

---

<sup>34</sup> מנחם אמיר, כוח בפיקוח – התנהגות אלימה של שוטרים: אנשים, מצבים וארגון, לשכת המדען הראשי במשרד לביטחון הפנים, נובמבר 1998.

רגלו של הפעיל החברתי ג'עפר פרח, בעת שנעצר.<sup>35</sup> לטענת גורמים בחברה הערבית אין זה מקרה יחיד, והאלימות המשטרתית המופנית כלפיהם בדרך כלל רבה יותר מאשר האלימות המופנית כלפי החברה היהודית.<sup>36</sup>

את הטענה שהאלימות המשטרתית כלפי החברה הערבית רבה יותר מאשר כלפי החברה היהודית לא ניתן לגבות בנתונים. הגוף האחראי על הטיפול בתלונות על אלימות שוטרים בישראל הוא "המחלקה לחקירות שוטרים" (מח"ש) במשרד המשפטים. גוף זה מפרסם מדי שנה דו"ח על פעילותו,<sup>37</sup> אולם אין הוא מפלח את התלונות על אלימות שוטרים על פי מגזר. לבקשת נתונים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת על אלימות שוטרים כלפי אוכלוסיית העולים מאתיופיה השיבה מח"ש כי "מח"ש כגוף אכיפה הנה עיוורת לצבעו, ללאומו או למינו של המתלונן, העד או השוטר".<sup>38</sup> עם זאת, באותה התשובה הסכימה מח"ש ש"מרבית המתלוננים במח"ש משתייכים לקבוצות מיעוט ולקבוצות חלשות באוכלוסייה, שהן קבוצות בעלות פוטנציאל יתר לסבול ממעשי

---

<sup>35</sup> עינת פיישבין, "המשטרה מסרבת להסביר איך נשברה רגלו של מנהל מוסאוא כשהיה במעצר", **המקום הכי חם בגיהנום**, 20/5/2018.

<sup>36</sup> יואב איתאל, דניאל דולב ויקי אדמקר, "אלימות המשטרה נגד ערבים נמשכת – אך איש אינו יודע מה היקפה", **וואלה חדשות**, 3/6/2018.

<sup>37</sup> ראו לדוגמא הדו"ח מן השנה האחרונה: המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה, **דין וחשבון שנתי לשנת 2017**, ירושלים, פברואר 2018.

<sup>38</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **אלימות משטרתית כלפי קבוצות שונות באוכלוסייה**, 12 בדצמבר 2016, עמ' 2.

התעמרות וניצול כוח לרעה מצד שוטרים".<sup>39</sup> לפיכך, סביר להניח כי תלונות רבות במיוחד על אלימות שוטרים קיימות גם באוכלוסייה הערבית.

במדינת ישראל קיימת גם בעיה מוכרת של אכיפה כלפי שוטרים אלימים. מתוך אלפי התלונות אותן מקבלת מח"ש בכל שנה, רק בודדות מבשילות לכתבי אישום ולסנקציות של ממש. מערכת הפיקוח על אלימות שוטרים נבדקה ובוקרה כמה פעמים על ידי מבקר המדינה, כאשר הדו"ח האחרון בנושא זה הוא דו"ח ביקורת מיוחד משנת 2017,<sup>40</sup> וכן על ידי גורמים ממלכתיים נוספים כמו מרכז המחקר והמידע של הכנסת,<sup>41</sup> וגופים לא ממלכתיים. בחינת מערכת האכיפה כלפי אלימות שוטרים חורגת מתחומו של מחקר זה, אך גם בלי להיכנס לעובי הקורה ניתן לומר כי מדינת ישראל לא ממצה את הדין באופן מספק עם שוטרים אלימים, דבר הפוגע באמון הציבור במשטרה. בנוסף, העדר הרתעה כלפי שוטרים עשוי להביא להמשך אלימות זו ולפיכך לפגיעה ביחסי המשטרה והחברה הערבית.

---

<sup>39</sup> שם, עמ' 1-2.

<sup>40</sup> מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד: הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים, אפריל 2017.

<sup>41</sup> ראו: אורי טל, אלימות שוטרים – מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 10 בדצמבר 2006; אורי טל-ספירו, נתונים על אלימות שוטרים: עדכון, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 26 בינואר 2011; רינת בניטה ואילה אליהו, חומר רקע לדיון ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא הטיפול בתלונות על עבירות שוטרים, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 25 ביוני 2018.

## שיטור יתר

ישנה טענה לפיה משטרת ישראל מבצעת "שיטור יתר" כלפי החברה הערבית בישראל. שיטור יתר פירושו חשד מוקדם כלפי קבוצת אוכלוסייה מסוימת, וכתוצאה מכך, ביצוע פעולות שיטור רבות יותר כלפיו. שיטור היתר נובע מחששות ודעות קדומות כלפי קבוצת אוכלוסייה, הגורמים לכך שהמשטרה תמהר להשתמש באמצעי אכיפה כלפיה.

דוגמה אחת לשיטור יתר בישראל היא שיטת ה"פרופיילינג", במסגרתה נעשית בדיקה ביטחונית מחמירה יותר כלפי אדם מאוכלוסייה אתנית מסוימת (בישראל, בדרך כלל ערבים), ששימשה, ובמידה רבה עדיין משמשת כוחות אבטחה ישראלים בשדות תעופה ובכניסה למקומות ציבוריים. שיטה זו גרמה לפעולות שיטור רבות יותר כלפי האוכלוסייה הערבית.<sup>42</sup> בארצות הברית ובאירופה שיטת הפרופיילינג איננה חוקית, שכן היא נחשבת לאפליה אסורה על סמך מוצא. אף שניתן להצדיק שימוש בפרופיילינג בישראל מסיבות ביטחוניות, זוהי גישה הגורמת לעויינות של האוכלוסייה הערבית כלפי כוחות הביטחון הישראליים, ביניהם המשטרה.

---

<sup>42</sup> על הפרופיילינג ראו: ענבר פלד, ארז בן ארצי, עפרי לוי, לונא סולימאן, ארין נאשף, אור ורשבסקי ונעה לרינמן, פרופיילינג – תמונת מצב בישראל ולקחים מהעולם, הקליניקה לרב תרבותיות ומגוון, יולי 2017.

דוגמה נוספת לשיטור יתר היא עודף מעצרים. על פי נתוני משטרת ישראל, בין השנים 2011-2015, נעצרו בישראל 295,654 בני אדם, כ-60% בוצעו כנגד לא יהודים, וכ-59% ממעצרים אלו הסתיימו ללא הגשת כתב אישום.<sup>43</sup> לעומת זאת, כ-40% מן המעצרים בוצעו כנגד יהודים, וכ-39% הסתיימו ללא הגשת כתב אישום. כלומר, ניתן לראות כי שיעור המעצרים של לא יהודים שנסתיימו ללא כתב אישום גבוה ב-20% מהשיעור המקביל במגזר היהודי. לא יהודים נעצרו בישראל באופן משמעותי יותר מאשר יהודים גם בתחומים כמו: עברות תנועה, עברות מרמה, עברות כלפי רכוש, עברות רישוי ועברות מנהליות.

כאן חשוב לציין כי עודף המעצרים עלול להיות מוסבר בכך שהחברה הערבית בישראל נוטה יותר לפשיעה, ולא דווקא במדיניות מפלה מכוונת. אכן, בדו"ח של מרכז המידע והמחקר של הכנסת משנת 2010, העוסק בפשיעה במגזר הערבי נאמר כי בשנת 2009 חלקם של ערביי ישראל בעברות אלימות חמורות היה גדול בהרבה משיעורם באוכלוסייה.<sup>44</sup> כך גם בתחום עברות האלימות במשפחה.<sup>45</sup> הדו"ח מזהה גם עלייה עקבית בהיקף הפשיעה בחברה הערבית במשך השנים שקדמו

<sup>43</sup> על פי ניתוח נתוני מעצרים של משטרת ישראל באתר התנועה לחופש המידע. ראו בטבלאות: כל המעצרים עם ובלי כתב אישום לפי סוג סטטיסטי; מעצרים ללא כתב אישום. לפי סוג סטטיסטי.

<https://www.odata.org.il/dataset/maazarim>

<sup>44</sup> יניב רוני, נתונים על הפשיעה בחברה הערבית בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2010, (להלן, רוני, 2010), עמ' 3.

<sup>45</sup> שם, עמ' 4.

לפרסומו.<sup>46</sup> נתונים עדכניים יותר נמצאים במצגת של המשרד לביטחון פנים ומתייחסים לשנת 2015, על פי מצגת זו, חלקה של האוכלוסייה הערבית בפשעים מסוגים שונים גבוה משיעורה באוכלוסייה. כך בעברות של: סחר בסמים, עברות רכוש, שוד, ניסיון לרצח, הצתה ורצח.<sup>47</sup> עם זאת, העובדה שרוב המעצרים לא הגיעו לכדי כתבי אישום עשויה להעיד על כך כי הפשיעה הרבה בחברה הערבית אינה הגורם היחידי שתורם להם. נתונים אלו מעוררי חשד כי חלק מן המעצרים אינם מוצדקים והם מעידים על תופעה של שיטור יתר.

שיטור היתר בולט במיוחד לאור שיטור החסר המאפיין היבטים רבים בחייהם של האוכלוסייה הערבית, וייסקר בפרק השלישי. על פי גיא פורת ופני יובל, היחסים העכורים בין החברה הערבית למשטרת ישראל מתאפיינים בדינמיקה בעייתית של שיטור יתר ושיטור חסר כאחד. דבר זה, לדבריהם, מאפיין יחסים בין מיעוטים למשטרות במקומות רבים בעולם.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> שם, עמ' 3.

<sup>47</sup> מצגת המשרד לביטחון פנים.

<sup>48</sup> גיא בן פורת ופני יובל, "המשטרה והמיעוט הערבי בישראל", בתוך: (אורי גופר וגיא בן פורת, עורכים),

שיטור בחברה משוסעת, חיפה: פרדס, 2013, 264-265.

## אמון הציבור הערבי במשטרה

ישנם מספר ארגונים המודדים באופן קבוע את אמון הציבור במשטרת ישראל. ארגון אחד הוא המשרד לביטחון פנים עצמו, שכמעט מדי שנה מפרסם "סקר הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל". ארגון נוסף הוא המכון הישראלי לדמוקרטיה, שמוציא בכל שנה את "מדד הדמוקרטיה הישראלית" ובו הוא בוחן את עמדות הציבור כלפי מוסדות ציבוריים, ביניהם משטרת ישראל. בכדי להבין מהי מידת האמון של הציבור הערבי במשטרת ישראל בפרספקטיבה היסטורית, נבחן את המצב בשנת 2003, בה התפרסם דו"ח ועדת אור והיא נקודת הראשית של מחקר זה, ובהשוואה לכך נציג את הנתונים מן הדו"חות העדכניים ביותר.

על פי דו"ח המכון הישראלי לדמוקרטיה משנת 2003, 66% מן הציבור הביעו אמון במשטרת ישראל בשנה זו, זהו המקום הרביעי מבין המוסדות שנבדקו. את המשטרה הקדימו: צה"ל (83%), בית המשפט העליון (70%) ונשיא המדינה (68%), והיא הקדימה את הפרקליטות (58%), הממשלה (55%), ראש הממשלה (53%), הכנסת (51%), התקשורת (49%), הרבנות (43%), ההסתדרות (42%) ואת המפלגות (32%).<sup>49</sup> בדו"ח זה לא מופיע פילוח של אמון הציבור על פי מגזר, אולם

---

<sup>49</sup> מדד הדמוקרטיה, 2003, עמ' 21.



בדו"ח משנת 2017, מופיע גרף רב שנתי ועל פיו נראה שבאוכלוסייה הלא יהודית אמון הציבור במשטרה בשנת 2003 היה מעט פחות מ-60%, אך היא הייתה במקום השני מבין המוסדות שנבדקו, רק בית המשפט העליון הקדים אותה.<sup>50</sup>

סקר עמדות והערכות הציבור כלפי משטרת ישראל משנת 2003 דן בפירוט רב יותר באלמנטים שונים של תפקוד המשטרה. על פי סקר זה נראה כי תדמית המשטרה בעיני האוכלוסייה הערבית הייתה טובה יותר באופן כללי מאשר בעיני האוכלוסייה היהודית. הערבים חשבו שהמשטרה יעילה יותר (49%, לעומת 40% אצל היהודים), מקצועית יותר (69%, לעומת 55%), היה להם אמון רב יותר במשטרה (60%, לעומת 51%) והם פחות האשימו אותה בשחיתות (39%, לעומת 35%). מאידך גיסא, הם גם חשבו שהמשטרה מפריזה בשימוש בכוח (37%, לעומת 27%) ונוהגת באופן מפלה (35%, לעומת 29%) יותר מאשר היהודים.<sup>51</sup> גם ביחס לתדמית השוטר התוצאות דומות, הם ראו בשוטרים יעילים (60%, לעומת 39%), אדיבים (44%, לעומת 25%) ומקצועיים (56%, לעומת 35%) יותר מאשר האוכלוסייה היהודית, אך גם מפריזים יותר בשימוש בכוח (46%, לעומת 28%) ומפלים יותר (40%,

---

<sup>50</sup> מדד הדמוקרטיה, 2017, עמ' 126.

<sup>51</sup> עמדות הציבור, 2003, עמ' 59.

לעומת 27%).<sup>52</sup> תוצאות אלו אינן מתאימות בדיוק לתוצאות מדד הדמוקרטיה מאותה השנה.

כעת נבחן את הסקרים העדכניים. בדו"ח מדד הדמוקרטיה משנת 2017, משטרת ישראל נמצאת במקום החמישי מבין המוסדות שנבדקו אצל היהודים עם 42% שנתנו בה אמון. מתחת לצה"ל (88%), נשיא המדינה (71%), בית המשפט העליון (57%) והיועץ המשפטי לממשלה (44%). ובמקום השישי אצל הערבים עם 29% שנתנו בה אמון. מתחת לבתי הדין השריעים (59%), בית המשפט העליון (54%), צה"ל (41%), נשיא המדינה (34%) והיועץ המשפטי לממשלה (31%).<sup>53</sup>

על פי הגרף הרב שנתי שבדו"ח זה, בעוד האמון במוסדות בקרב היהודים פחות או יותר יציב לאורך השנים, ניכרות תנודות באמון בקרב האוכלוסייה הערבית, כאשר האמון ירד והגיע לשפל בשנים 2009-2010, ומאז הוא עולה ויורד חליפות.<sup>54</sup>

סקר הערכות ועמדות הציבור של המשרד לביטחון פנים העדכני ביותר הוא מאפריל 2015. בסקר זה 48% מהערבים העריכו את המשטרה באופן חיובי לעומת 42% מהיהודים, אך רק 23% מהערבים נתנו אמון

---

<sup>52</sup> שם, עמ' 60.

<sup>53</sup> מדד הדמוקרטיה, 2017, עמ' 120.

<sup>54</sup> שם, עמ' 125-126.

במשטרה לעומת 36% מהיהודים.<sup>55</sup> בנוגע לנכונות לשתף פעולה עם המשטרה, 32% מהערבים הביעו נכונות כזו, לעומת 76% מהיהודים.<sup>56</sup> לגבי הדינמיקה באמון הציבור במשטרה, על פי הגרפים שבדו"ח זה הנתונים דומים לאלו שבמדד הדמוקרטיה הישראלית.<sup>57</sup>

משקלול נתונים אלו נראה כי חלה ירידה באמון הציבור הערבי במשטרה ב-15 השנים האחרונות. הירידה היא גם בהשוואה לאמון שנתנו הערבים במשטרה בשנת 2003, וגם בהשוואה לאמון שנותנת האוכלוסייה היהודית במשטרה. הירידה באמון הציבור הערבי עשויה להעיד כי הליקויים שהוצגו בדו"ח ועדת אור לא תוקנו כיאות מאז, וכי יש מקום לשיפור ההתייחסות של המשטרה אל האוכלוסייה הערבית.

בשנת 2017 נעשה סקר נוסף, על ידי יוזמות קרן אברהם, ובו נבדקו עמדות של הציבור הערבי ביחס למשטרה. סקר זה, שפורסם כ"מדד הביטחון האישי", מתמקד במגוון נושאים שלא נבדקו בשני הדו"חות האחרים, חלק מהנושאים קשורים לפשיעה בחברה הערבית, נושא שלא נסקר כאן, אך חלק קשורים באופן ספציפי ליחס הציבור הערבי אל המשטרה. מכיוון שלא מדובר בסקר הנעשה באופן רציף, לא ניתן להפיק

---

<sup>55</sup> עמדות הציבור, 2015, עמ' i.

<sup>56</sup> שם, עמ' ii.

<sup>57</sup> שם, עמ' 3.

ממנו נתונים השוואתיים איכותיים, אך נציג את עיקר ממצאיו כדי לקבל תמונה מלאה יותר של המצב הקיים כיום.

על פי מדד הביטחון האישי, 59% מהציבור הערבי לא נותן אמון במשטרה, לעומת 54% מהציבור היהודי. שאלת האמון הופיעה גם בסקר קודם של יוזמות קרן אברהם משנת 2014, ובו רק 41% מהערבים הביעו אי אמון במשטרה ו-25% מהיהודים.<sup>58</sup> כמו כן, 61% מהערבים ו-53% מהיהודים לא שבעי רצון מפעילות המשטרה ביישובם.<sup>59</sup> עם זאת, בסקר של יוזמות קרן אברהם יש גם כמה ממצאים מעודדים. על פי הסקר 77% מהנשאלים הערבים ענו שהם תומכים בהקמת תחנת משטרה ביישובם, 79% יהיו מוכנים לדווח למשטרה על פשיעה (לעומת 89% במגזר היהודי) ו-72% תומכים בשילוב ערבים במשטרה.<sup>60</sup>

היוצא מן הסקרים הללו, שאף כי הירידה באמון הציבור במשטרה התרחשה גם באוכלוסייה היהודית וגם באוכלוסייה הערבית, ירידה משמעותית יותר התרחשה באוכלוסייה הערבית. כמו כן, אמון הציבור הערבי במשטרה נמוך כיום מאשר היה בעת פרסום מסקנות ועדת אור. מנתונים אלו ניתן להסיק כי יש עוד מקום רב לשיפור ביחסי המשטרה והחברה הערבית.

---

<sup>58</sup> מדד הביטחון האישי, עמ' 28.

<sup>59</sup> שם, עמ' 29.

<sup>60</sup> שם, עמ' 30-31. עם זאת, רק 48% מוכנים לשרת, או שבן משפחתם ישרת במשטרה.

בפרקים הבאים נבחן גורמים נוספים ביחסי המשטרה והמגזר הערבי שהוצגו בדו"ח ועדת אור ונסקור את השינויים שחלו בהם במהלך השנים. גורמים אלו עשויים להסביר באופן מקיף יותר את ירידת אמון הציבור במשטרה בשנים האחרונות, ירידה שניכרת מכל הדו"חות שמציגים סקרים והוצגו כאן.

## פרק ב' – הידברות בין המשטרה לחברה הערבית

### רקע

ועדת אור זיהתה בעיה בתחום ההידברות בין משטרת ישראל לבין החברה הערבית. כך נכתב במסקנותיה:

”המשטרה חייבת להעלות את הפרופיל והטיב של קשרי מפקדיה עם מנהיגות המגזר הערבי ואת ההידברות עימם. עליה לקיים קשרים שוטפים על בסיס קבוע עם המנהיגים בכל הרמות, כדי לזהות מבעוד מועד מקומות וזמנים מועדים לפורענות, וכדי לקבוע הסדרים מוסכמים, אשר יאפשרו הבעת מחאה בלא לסכן את שלום הציבור ותוך הפרעה מינימלית לסדר הציבורי. במהלך עבודת הוועדה התרשמנו, כי פעולות ממשיות בכיוון זה הולכות ונעשות, ואנו מברכים על כך.”<sup>61</sup>

ההידברות בין המשטרה לחברה הערבית חשובה הן בכדי לאתר מראש בעיות – זמנים ומקומות נפיצים, במטרה לייעל את פעילות המשטרה ולשמור על הסדר הציבורי, כפי שכתבה ועדת אור, והן כדי לייצר אמון ושיתוף פעולה בין המשטרה לבין המגזר הערבי. המורכבות בנושא האמון בין המשטרה לחברה הערבית הוצגה בפרק הקודם. הידברות

---

<sup>61</sup> דו"ח ועדת אור, פרק שישי, סעיף 16.

אפקטיבית בין המשטרה לחברה הערבית עשויה לסייע בפתרון בעיית האמון, דבר שייעל את פעילות המשטרה וגם יקל על חיי התושבים.

הידברות בין משטרה לחברה נעשית בשתי צורות: הידברות פורמלית והידברות לא פורמלית. הידברות פורמלית פירושה תכניות עבודה ושיטות פעולה של המשטרה היוצרות קשר ושיח בין החברה וצרכיה לבין כוחות השיטור. הידברות פורמלית שכזו יכולה להתקיים הן ברמה הארצית-האסטרטגית, והן ברמה מקומית – כתכנית עבודה של מרחב או תחנה. בפרק זה נתמקד בשתי צורות הידברות פורמלית בין המשטרה לבין המגזר הערבי ברמה הארצית-אסטרטגית: במרכזי שיטור קהילתי ובמשמר האזרחי במגזר הערבי.

הידברות לא פורמלית קשורה למידת שיתוף הפעולה בין המשטרה לבין החברה. הידברות כזו יכולה להתבטא בקשר האישי בין השוטר לבין האזרח (בדרגים השונים), בהיכרות של המשטרה את צרכיה ובעיותיה הייחודיות של כל אוכלוסייה, ובמידת ההיענות של האוכלוסייה לשיתוף פעולה עם המשטרה. סוג כזה של הידברות קשה יותר למדידה ולבחינה. כדי לבדוק את איכות ההידברות הלא פורמלית יש לערוך סקר עמדות מקיף בקרב שוטרים ואזרחים, דבר החורג מגבולותיו של מחקר זה. בכל זאת יש כמה מאפיינים מדידים יותר המעידים על איכות ההידברות מסוג זה כגון: כמות שוטרים המשרתים בתחנות שבמקום מגוריהם

וכמות הפשיעה המדווחת. בפרק זה נעסוק בהידברות הלא פורמלית באופן כללי בלבד, ונתמקד בהיקף הפשיעה המדווחת ובגורמים המשפיעים עליה.

עיסוק בשני סוגים אלו של הידברות, ובחינת ההתפתחות שחלה בהם מאז פרסום מסקנות ועדת אור, יאפשרו לנו להעריך את מידת היישום של מסקנות ועדת אור בתחום ההידברות עם החברה הערבית.

### שיטור קהילתי

שיטור קהילתי הוא אסטרטגיית שיטור שהתפתחה בארצות הברית, בקנדה ובבריטניה החל מהמחצית הראשונה של שנות ה-80 במאה ה-20.<sup>62</sup> השיטור הקהילתי התפתח לאור משבר אמון בין המשטרה לבין קבוצות שונות בחברה במדינות המערב הדמוקרטיות-ליברליות במהלך שנות ה-60. שיטות שונות שנוסו במהלך שנות ה-70, במטרה להביא לשיפור אמון הציבור במשטרה לא הצליחו להשיג שינוי משמעותי. גישת השיטור הקהילתי הציעה שינוי רעיוני בתפיסת תפקיד המשטרה – מארגון שמטרתו מאבק בפשיעה ובהפרת הסדר הציבורי, לארגון שמטרתו הטבת חייהם של התושבים וסיוע להם. מניעת הפשיעה, על פי תפיסת שיטור זו, נעשית בשיתוף פעולה עם החברה, ולא "מעל ראשה",

---

<sup>62</sup> הרקע הכללי על התפתחות השיטור הקהילתי על פי: דני גימשי, שיטור קהילתי בישראל ובעולם, משטרת ישראל, היחידה לשיטור קהילתי, ירושלים, 1999.



והמשטרה מקבלת, בנוסף, תפקיד של "פותרת בעיות" לטובת האזרחים. לגישת השיטור הקהילתי מספר היבטים, היא תפיסה פילוסופית-ערכית מחד גיסא, אך היא כוללת גם דוקטרינת פעולה מעשית של שיתוף פעולה בין הציבור לבין המשטרה וגם אסטרטגיה שמתוכה על המשטרה לגזור אופן התמודדות במקרים ספציפיים.<sup>63</sup>

למשטרת ישראל הגיעה תפיסת השיטור הקהילתי באמצע שנות ה-90. בשנת 1994, הציע המפכ"ל, רב ניצב אסף חפץ, לערוך במשטרת ישראל רפורמה שבבסיסה הרעיונות של שיטור קהילתי. כתוצאה מכך, היחידה לשיטור קהילתי הוקמה במשטרת ישראל בשנת 1995.<sup>64</sup> כדי להסביר לאזרחים את מהות השינוי, פרסם רנ"צ חפץ, מאמר בכתב העת "משאבי אנוש" וכותרתו: "לקראת שיטור קהילתי".<sup>65</sup> במאמרו, טען המפכ"ל כי התמקדותה של המשטרה בבעיות ביטחוניות, יחד עם העובדה כי משטרת ישראל היא משטרה ארצית-ריכוזית ולא עירונית (כמו בארצות הברית למשל), מקשים על הטיפול השוטף בבעיות פשיעה ושמירת הסדר הציבורי. מודל של שיטור קהילתי, הממוקד בבעיות ספציפיות של כל עיר ועיר, יאפשר, לדעת המפכ"ל, שיתוף פעולה עם האוכלוסייה

---

<sup>63</sup> שם, עמ' 46-49.

<sup>64</sup> שם, עמ' 217.

<sup>65</sup> אסף חפץ, "לקראת שיטור קהילתי", משאבי אנוש 105-106, ספטמבר-אוקטובר 1996, עמ' 22-24.

המקומית, ויביא לטיוב הפעילות המשטרתית ואיכות החיים של התושבים.

ההיבט האופרטיבי של מימוש תפיסת השיטור הקהילתי בישראל התבטא במוסד "מרכזי השיטור הקהילתי" (מש"קים). מרכזים כאלו הוקמו במקומות שונים בארץ ומטרתם להיות למרכזים של שיתופי פעולה בין המשטרה לאוכלוסייה. המש"קים, תפקידם לעסוק בעיקר בפתרון בעיות לאזרחים ולהיות חלק מהמאבק בעבריינות ובפשיעה, באמצעות שיתוף פעולה ורתימת האוכלוסייה למאמץ. כמו כן, מפעיל המש"ק מערך מתנדבים.<sup>66</sup>

שיטור קהילתי, אם יבוצע בצורה אפקטיבית בחברה הערבית, עשוי להוות גשר מועיל ופורה בין החברה הערבית למשטרה. במאמר משנת 2013, קרא תת ניצב (בדימוס) פרופ' דני גימשי, מי שהיה המפקד הראשון של האגף לשיטור קהילתי במשטרת ישראל, לפתח את השיטור הקהילתי במגזר הערבי.<sup>67</sup> לדבריו, השיטור הקהילתי יכול להועיל לחברה הערבית, למשטרת ישראל ולמדינת ישראל. שיטור קהילתי יכול לצמצם את המתח והקונפליקטים בין המשטרה לחברה הערבית על ידי בניית יחסי אמון בין המשטרה למגזר, חיזוק והעצמת שכונות וקהילות,

---

<sup>66</sup> מבקר המדינה, 2013, עמ' 485-486.

<sup>67</sup> דני גימשי, "שיטור קהילתי במגזר הערבי בישראל", בתוך: (אורי גופר וגיא בן פורת, עורכים), שיטור בחברה משוסעת, חיפה: פרדס, 2013, (להלן: גימשי, 2013), עמ' 381-357.

חיזוק הממד השירותי והכלת הממד הלוחמני, הכלת דילמת השימוש בכוח, אפשרות למאבק יעיל בפשיעה ובעבריינות, אפשרות השפעה על התרבות הארגונית של המשטרה והקפדה יתרה על זכויות האדם. נושא זה מופיע גם בהמלצות של דו"ח ועדת אור, נכתב שיש לחזק את השיטור הקהילתי והמש"קים במגזר הערבי.<sup>68</sup> ואכן, בעקבות ועדת אור קודם פיתוח השיטור הקהילתי במגזר הערבי, ובעשור הראשון של שנות האלפיים הוקמו 70 מש"קים במגזר הערבי (מתוכם 39 הוקמו עד שנת 2002, לפני פרסום מסקנות ועדת אור).<sup>69</sup>

עם זאת, נראה כי מצב השיטור הקהילתי במגזר הערבי הינו בעייתי גם היום. ראייה אחת לכך היא עדותו של גימשי עצמו במאמרו. גימשי מעיד כי המאמץ, שהוא היה מובילו הראשון, לבסס שיטור קהילתי במדינת ישראל נכשל:

"בשנת 1994 החליט מפכ"ל משטרת ישראל דאז, אסף חפץ, להנהיג שיטור קהילתי בישראל והטיל את המשימה על כותב חיבור זה. אולם התהליך נכשל, ומשטרת ישראל אינה פועלת על פי אסטרטגיה של שיטור קהילתי אמתני, המהווה בשנים

---

<sup>68</sup> דו"ח ועדת אור, פרק שישי, סעיף 14.

<sup>69</sup> מבקר המדינה, 2013, עמ' 490.

האחרונות בית יוצר לחדשנות בשיטור בארצות שבהן הוא פועל

כיאות".<sup>70</sup>

כישלון הנחלת השיטור הקהילתי בחברה הערבית הוא בולט. על כך עומד דו"ח מבקר המדינה משנת 2013. מבקר המדינה מציין כי בשנת חיבור הדו"ח פעלו 384 מש"קים במדינת ישראל ובהם הוצבו 479 שוטרים. מתוכם 296 מש"קים פעלו במגזר היהודי ו-88 במגזר הערבי. כל המש"קים במגזר היהודי אוישו על פי התקן הקבוע בנהלי המשטרה, ואילו ב-10 מן המש"קים במגזר הערבי התקן לא אויש במלואו.<sup>71</sup> 16% מן המש"קים במגזר הערבי הוצבו במקום לא מרכזי ונגיש, לעומת 11% מן המש"קים במגזר היהודי.<sup>72</sup> מיקום במקום לא נגיש מהווה, מן הסתם, קושי למימוש יעדי המש"ק. עם זאת, ממוצע ימי הפתיחה של המש"קים בחודש היה גבוה יותר בחברה הערבית מאשר בחברה היהודית (56% מן המשקים בחברה הערבית נפתחו יותר מ-19 יום בחודש, לעומת 21% במגזר היהודי).

בנוגע לכמות המש"קים הפעילים בחברה הערבית ביחס למתוכנן, נראה שיש הבדל בין מחוזות המשטרה. מבקר המדינה מציין כי במחוז צפון הוקמו שמונה מתוך תשעת המש"קים במגזר הערבי על הקמתם המליץ

---

<sup>70</sup> גימשי, 2013, עמ' 375.

<sup>71</sup> מבקר המדינה, 2013, עמ' 487.

<sup>72</sup> שם.

אגף התכנון של המשטרה, במחוז המרכז הוקם מש"ק אחד כמתוכנן, אך במחוז הדרום לא הוקם אף אחד מעשרת המש"קים שעל הקמתם הוחלט.<sup>73</sup>

ב-31 בדצמבר 2015 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה 922, שמטרתה חיזוק מגזר המיעוטים במדינת ישראל. החלטה זו הקצתה תקציבים גדולים לחיזוק תחומים שונים במגזר המיעוטים: חינוך, תשתיות, כלכלה ועוד, וגם בתחום ביטחון הפנים. בהמשך לכך, קיבלה הממשלה ב-10 באפריל 2016 את החלטה 1402, שעניינה חיזוק המשטרה בירושלים ובמגזר המיעוטים בקרוב ל-3,000 תקנים. על פי דו"ח המרכז להעצמת האזרח, החלטה זו יושמה במלואה.<sup>74</sup> עם זאת, ביישום החלטה זו, מלבד הקמת תחנות חדשות, חיזקה המשטרה את המערכים בתחום החקירות והמודיעין, ולא את השיטור הקהילתי.<sup>75</sup>

לסיכום, תפיסת השיטור הקהילתי, שהחלה להתבסס במשטרה עוד לפני מהומות אוקטובר היא תפיסה שיכולה לקדם הידברות ושיתוף פעולה בין המגזר הערבי למשטרת ישראל. אמנם ניכר שמאז פרסום מסקנות ועדת אור, ועוד לפני כן, אכן חוזק תחום השיטור הקהילתי במגזר

---

<sup>73</sup> שם.

<sup>74</sup> המרכז להעצמת האזרח, דו"ח מעקב – שיפור רמת הביטחון האישי במגזר הערבי וחיזוק הביטחון בירושלים, דצמבר 2017.

<sup>75</sup> שם, עמ' 6.

הערבי, אולם הדרך לקראת יצירת הידברות עם הציבור הערבי בתחום השיטור הקהילתי עוד ארוכה.

### משמר אזרחי

המשמר האזרחי הוקם במדינת ישראל באמצע שנות ה-70. בעקבות מלחמת יום כיפור, והעברת האחריות המלאה על תחום ביטחון הפנים במדינת ישראל למשטרת ישראל בשנת 1974, החליטה הממשלה ב-10 ביולי 1974 על הקמת המשמר האזרחי כארגון לאומי התנדבותי.<sup>76</sup> המשמר האזרחי הוקם כארגון נפרד מן המשטרה, שסייע לה בחלק מפעולותיה. בעקבות בעיות שונות בתפקוד המשמר האזרחי, הוקמה בשנת 1982 ועדת קופל, בראשותו של רב ניצב (בדימוס) פנחס קופל, שהיה המפקח השלישי של המשטרה ושימש באותה התקופה כמנכ"ל משרד הפנים, ומטרתה לבחון את פעילות המשמר האזרחי. ועדת קופל המליצה שהמשמר האזרחי יעסוק גם בתחומים כמו מאבק בפשיעה, שהם תפקידים מובהקים של משטרת ישראל. בעקבות זאת, הוחלט לשלב את המשמר האזרחי במסגרת המשטרה, ואכן בשנים 1986-1987, שולב ארגון זה במשטרה, ובהמשך הפך לחלק מ"אגף קהילה ומשמר אזרחי" במשטרת ישראל, שהוקם בשנת 1999, ובראשו עמד קצין בדרגת

---

<sup>76</sup> יפה מושקוביץ, "התקנת מטרות במשמר האזרחי והפיכתו לחלק ממערך המשטרה", **משטרה וחברה** – גיליון מקוון, יוני 2007.

ניצב. בשנת 2011 הוחלט להפוך את המשמר האזרחי למחלקה באגף מבצעים של המשטרה, ובראשו עומד היום קצין בדרגת ניצב משנה המוגדר כ"ראש מחלקת מתנדבים".

התנדבות של האזרחים לסייע למשטרה היא תופעה הקיימת במדינות רבות בעולם. האימפריה הבריטית הפעילה מתנדבים לסייע בפעולות שיטור כבר במאה ה-19, ומאז תופעה זו קיימת במדינות רבות. מחקרים מצביעים על כך שהתנדבות במשטרה משפיעה לטובה על יחסי המשטרה והקהילה, אך היא גם מושפעת מאמון הציבור במשטרה – ככל שהאמון רב יותר, כך תתרחב הנכונות להתנדבות.<sup>77</sup>

רעיון ההתנדבות במשטרה משתלב עם תפיסת השיטור הקהילתי. אין זה פלא כי כיום, המרכזים המפעילים את המתנדבים באזורים השונים הם המש"קים. יתר על כן, בדיון שנערך במשטרה על פיתוח התפיסה של השיטור הקהילתי שימשה הצלחתו של המשמר האזרחי בישראל מודל לכך שניתן לייצר יחסים טובים בין המשטרה והחברה בישראל.<sup>78</sup>

עוד לפני אירועי אוקטובר התנדבו ערבים למשמר האזרחי, אולם דווקא בראשית שנות ה-2000 נראתה עלייה גדולה בנכונות להתנדב לסייע למשטרה. על פי נתונים שפרסם אגף קהילה ומשמר אזרחי של המשטרה

---

<sup>77</sup> שם.

<sup>78</sup> דוד וייסבורד, מנחם אמיר, ישראל ברק, אבי טננבאום ואורית שלו, "דו"ח ועדה: שיטור קהילתי בישראל – סיכויים וסיכונים", **משטרה וחברה** 1, נובמבר 1997, עמ' 117.

בשנת 2005, מספר הערבים שהתנדבו למשמר האזרחי בשנת 2001 עמד על 3,945. בשנת 2004 מספר המתנדבים מקרב החברה הערבית כמעט הוכפל ועמד על 7,092, שהיוו כ-10% מהמתנדבים בישראל באותה השנה. הגידול המשמעותי ביותר היה דווקא במחוז הצפון, בו אירעו אירועי אוקטובר: מ-700 מתנדבים בשנת 2001, ל-4,400 בשנת 2004.<sup>79</sup> עם זאת, גידול זה לא התמיד, ובשנת 2017, מתוך 29,950 מתנדבים, רק 7% היו לא יהודים.<sup>80</sup>

בסקר שערכה יוזמת קרן אברהם נשאל מדגם של יהודים וערבים האם הם היו מוכנים להתנדב למשמר האזרחי במקום מגוריהם. נמצא כי כמות המשיבים בחיוב במגזר היהודי לא הייתה גדולה בהרבה מאשר במגזר הערבי (32.2% במגזר היהודי, לעומת 28.0% במגזר הערבי).<sup>81</sup> הנכונות הגדולה ביותר להתנדבות למשמר האזרחי במגזר הערבי הייתה בגליל ובמשולש (30.7%), לאחריהם החברה הבדואית בדרום (29.5%), והנכונות הפחותה ביותר הייתה בקרב ערבים החיים בערים מעורבות (21.1%).<sup>82</sup>

<sup>79</sup> אלי אסייג, *בחינת המשילות במגזר הערבי (צפון ומרכז)*, ואדי ערה כמקרה מבחן, עבודת סיום למכללה לביטחון לאומי, אפריל 2015, עמ' 39.

<sup>80</sup> אגף תכנון וארגון במשטרת ישראל, *משטרת ישראל – השנתון הסטטיסטי 2017*, ירושלים, מאי 2018, (להלן, השנתון הסטטיסטי, 2017), עמ' 100.

<sup>81</sup> חסייסי, 2014, עמ' 26.

<sup>82</sup> שם, עמ' 50.



עם זאת, בפועל, כמות הערבים המשרתים במשמר האזרחי עדיין קטנה יחסית. על פי השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2017, בשנה זו התנדבו במשטרה 29,950 בני אדם. 93% מהם יהודים ורק 7% בני דתות אחרות: 3% מוסלמים, 2% נוצרים, 1% דרוזים ו-1% דתות נוספות.<sup>83</sup> זהו אחוז התנדבות נמוך מאוד. בהתחשב בכך שעל פי דו"ח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2016 גם הדרוזים וגם הנוצרים מנו פחות מעשרה אחוזים מהחברה הלא יהודית בישראל, נתונים אלו ביחס לחברה המוסלמית חמורים עוד יותר.<sup>84</sup> אם כן, נראה שאף על המגמות החיוביות והנכונות להתנדבות, פוטנציאל השיתוף של המגזר הערבי במשמר האזרחי עדיין רחוק ממימוש. שיתוף זה חשוב, שכן הוא יסייע בקידום הבנה הדדית בין החברה הערבית למשטרת ישראל.

#### דיווחיות והידברות בלתי פורמלית

מלבד הקשר וההידברות הפורמלית, הבאה לידי ביטוי בגישה של שיטור קהילתי ובעידוד התנדבות למשמר האזרחי, נדרשת גם הידברות בלתי פורמלית בין החברה הערבית למשטרה. הכוונה לשיח בכל הדרגים בין האוכלוסייה לשוטרים, לקשר אישי, ולנכונות הדדית לסייע. קשר כזה הוא תוצר של אמון הציבור במשטרה ואמון של המשטרה בציבור.

<sup>83</sup> אגף תכנון וארגון במשטרת ישראל, **משטרת ישראל – השנתון הסטטיסטי 2017**, ירושלים, מאי 2018, (להלן, השנתון הסטטיסטי, 2017), עמ' 100.

<sup>84</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **דו"ח שנתי לשנת 2017**, פרק 2, לוח 2.

דוגמה לחשיבות של הקשר הבלתי פורמלי היא בדבריו של מפכ"ל המשטרה היוצא, רב ניצב רוני אלשיך, בפני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת:

"רבותיי, התהליך הוא תהליך. אני אתן רק דוגמא או קוריוז. זה נכון שאולי האזרח הערבי לא מוכן להגיד, ראיתי, ולתת עדות ולהסתבך עם החמולה השנייה, וזה תהליך. התהליך הזה ישתפר, אבל כאשר הוא עובר ליד השוטר ואומר, ההוא שם עם השקית, ונעלם, זה גם משהו וזאת התקדמות. זה לא קורה ביום אחד, ומגיעים אל ההוא עם השקית. לא צריך עכשיו עדות. מספיק ברור. בתוך השקית יש לו את הגרלגוסטה וזה בסדר. בסופו של דבר יש פה תהליך"<sup>85</sup>.

אלשיך מדבר על נכונות של האזרח הערבי לשתף פעולה עם המשטרה ולסייע לה ללכוד חשוד. הוא מתייחס לכך שהיה עדיף שהאזרח הערבי יבוא ויעיד בבית המשפט בצורה מסודרת, אך גם ההידברות הבלתי פורמלית היא חשובה, והיא מסייעת למשטרה לבצע את פעילותה ביעילות. להידברות בלתי פורמלית יש קשר הדוק לאמון הציבור במשטרה. מחקרים מראים כי ככל שאמון קבוצה מסוימת במשטרה נמוך יותר, כך קטנה נכונות חברי קבוצה זו להידבר עם המשטרה, לדווח

---

<sup>85</sup> פרוטוקול מס' 449 של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, 11 ביולי 2017, עמ' 21.

לה על פשיעה או לסייע לה.<sup>86</sup> אי לכך, הידברות בלתי פורמלית גם משפיעה על הקשר והאמון בין הציבור למשטרה וגם משקפת אותו.

בדו"ח המציג סקר עמדות שערך הארגון יוזמות קרן אברהם בשנת 2014 נבחנה סוגיית השיתופיות והדיווחיות בין המשטרה לחברה הערבית בישראל.<sup>87</sup> עיקרו של הסקר עוסק בהידברות פורמלית, אולם נבחנו בו גם נכונות לסייע למשטרה או לדווח לה על פשיעה. על פי תוצאות הסקר, יהודים רבים יותר משיבים כי הם ידווחו למשטרה על פשע שהם עדים לו מאשר ערבים.<sup>88</sup> בפילוח על פי אזורים, נמצא כי הערבים הבדואים בנגב, וערביי הגליל והמשולש הביעו נכונות רבה יותר לדווח למשטרה מאשר ערבים החיים בערים מעורבות.<sup>89</sup> מסקר זה ניתן לראות כי בזמן ביצוע הסקר הנכונות לדווח למשטרה על פשיעה, כמייצגת נכונות לעזרה למשטרה ולשיתוף פעולה אתה באופן פרטי ולא פורמלי, הייתה נמוכה יותר בחברה הערבית מאשר בחברה היהודית. המפכ"ל רוני אלשיך, בדבריו שהובאו בפתיחת הסעיף, טען כי תופעה זו משתנית כעת. אנו קוראים לטפח תהליך זה של שינוי ולעודד הידברות בלתי פורמלית (וגם הידברות פורמלית) בין החברה הערבית למשטרת ישראל.

---

<sup>86</sup> שיטור בחברה הערבית, 2004, עמ' 16.

<sup>87</sup> חסייסי, 2014.

<sup>88</sup> שם, עמ' 35. יש לציין כי נבדקו בסקר העמדות סוגי פשעים שונים, ובמקרה של עברת תנועה אין הבדל בנכונות לדווח למשטרה בין האוכלוסייה היהודית לערבית.

<sup>89</sup> שם, עמ' 48.

## פרק ג' – אכיפה שוויונית של החוק במגזר הערבי

### פתיח

המלצה נוספת של ועדת אור למשטרת ישראל היא לאכוף את החוק באופן שוויוני גם בקרב החברה הערבית. בסעיף 17 לפרק השישי של דו"ח הוועדה נכתב:

"בד בבד, על המשטרה לגלות עמדה ברורה בכל הנוגע לאכיפת החוק מול המגזר הערבי. לא אחת מתקבל הרושם, כי ננקטת גישה בלתי ברורה בהקשר זה. אין לכך מקום. מדינת ישראל היא מדינת חוק. שלטון החוק מחייב שוויון בכפיפות לחוק, ואת אכיפתו של החוק על כולם. גישת רשויות האכיפה בנושא זה חייבת להיות עקבית ושיטתית, בין אם מדובר בקריאות בלתי חוקיות לשימוש באלימות לסוגיה ובין אם מדובר בתופעות בלתי חוקיות אחרות. בראייה כוללת, ניתן להוסיף, שיישובי המגזר הערבי יפיקו תועלת מפעילות אכיפה נמרצת של המשטרה לביעור תופעות קשות של עברייניות אצלם, כמו עבירות סמים ורכוש הפוגעות במרקם החברתי של יישובים אלה".

מסקנה ברורה זו של ועדת אור נראית מובנת מאליה, על משטרה לאכוף את החוק באופן שוויוני על כלל אזרחיה. עם זאת, המגזר הערבי במדינת ישראל סובל, כמו מיעוטים אחרים במדינות נוספות, גם משיטור חסר.

שיטור החסר מתבטא במחסור במשאבים לאכיפת החוק במגזר הערבי: מיעוט נקודות משטרה, חוסר בכוח אדם, בציווד או בתקציבים, וגם מתבטא בהתעלמות, לעיתים שיטתית ומכוונת מהפרות חוק בתחומים מסוימים.<sup>90</sup> יש לציין כי פעמים רבות, במיוחד במקרה של מיעוט, בוחרת מערכת אכיפת החוק להפעיל שיקול דעת ולבחור לא לאכוף את החוק באופן שוויוני לחלוטין, בבחינת "ייקוב הדין את ההר". במקום זאת, לעיתים פועלים בשיטה של הידברות והגעה להסכמות. זו דרך פעולה שיש בה היגיון. עם זאת, העדר אכיפת חוק יעילה ושוויונית, מקשה על יצירת אמון בין החברה למשטרה, וגם יוצרת בעיות חברתיות קשות במגזר הערבי.

בפרק זה נבחן את חוסר השוויון באכיפת החוק בין המגזר היהודי למגזר הערבי בישראל. בחרנו להתמקד בכמות השוטרים ותחנות המשטרה במגזר הלא יהודי. זאת מתוך הנחה כי אכיפה שוויונית ויעילה מתחילה מהקצאת משאבים שוויונית ומספיקה כדי לאפשר שוויון כזה. אם כן, נתמקד בשני נושאים כמותיים: מספר תחנות המשטרה במגזר הערבי וכמות השוטרים הלא יהודים המשרתים במשטרת ישראל. מספר תחנות המשטרה משפיע באופן ישיר על השירותים לאזרח ואכיפת החוק

---

<sup>90</sup> לדוגמא: מהפרת החוק למניעת מפגעים (מפגע רעש) בכל הנוגע לקריאת המואזין. על כך ראו: אחמד ח'טיב וליאור בן דוד, שימוש ברמקולים לשידור קריאת המואזין – סקירה משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוגוסט 2011.

במגזר הערבי, ומעיד באופן ישיר על שוויוניות באכיפה. כמות השוטרים מהמגזר הערבי המשרתים במשטרת ישראל מעידה יותר על ייצוג של החברה הערבית במשטרה, אולם מאחר וחלק גדול מן השוטרים משרתים בסמוך למקומות מגוריהם, ונוכחותם מסייעת ליצירת הבנה בין החברה הערבית למשטרה, לפרמטר זה יש השפעה על יעילות האכיפה. אי לכך, אנו סוברים כי בחינת שני נושאים אלו תיתן תמונה, גם אם חלקית, של אכיפת החוק במגזר הערבי.

### פריסת תחנות משטרה

בשנת 2015<sup>91</sup> למשטרת ישראל היו 70 תחנות משטרה הפרושות ברחבי מדינת ישראל.<sup>92</sup> מתוך תחנות אלו היו 8 תחנות משטרה במגזר הערבי.<sup>93</sup> לערים מרכזיות ומרובות אוכלוסייה כמו: טמרה, סכנין, כפר קאסם ובאקה ג'ת לא הייתה תחנת משטרה משלהן, והשיטור בהן נסמך על כוח אדם של תחנות סמוכות. בנוסף, כמה מתחנות משטרת ישראל מוקמו בערים מעורבות בהן אוכלוסייה ערבית גדולה,<sup>94</sup> ותחנת משטרה אחת מוקמה במזרח ירושלים.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> הבחירה בשנת 2015 נובעת מכך שהיא השנה שקדמה לקבלת החלטה 922. אין בידינו נתונים על תחנות משטרת ישראל בשנת 2003, שהיא השנה ששמנו כשנת ההתחלה למחקר זה.

<sup>92</sup> הנתונים על פי: אגף תכנון וארגון במשטרת ישראל, **משטרת ישראל – השנתון הסטטיסטי 2015**, ירושלים, מאי 2016, עמ' 14.

<sup>93</sup> תחנות: משגב, נצרת, שפרעם, אום אל-פאחס, עירון, רהט, עיירות וקדמה (טייבה).

<sup>94</sup> תחנות: רמלה, לוד, חיפה, יפו.

<sup>95</sup> תחנת קדם.

בדצמבר 2015 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה מס' 922 שעניינה חיזוק מגזר המיעוטים במדינת ישראל. במסגרת החלטה זו, הוקצו תקציבים לפתיחת תחנות משטרה נוספות במגזר הערבי. על פי תכנית המשרד לביטחון פנים, במסגרת החלטה זו, משטרת ישראל החלה בתהליך של בניית 10 תחנות משטרה חדשות, 6 במחוז צפון,<sup>96</sup> 3 במחוז חוף<sup>97</sup> ותחנה אחת במחוז מרכז.<sup>98</sup> בנוסף, הוחלט על הפיכת שני ארגונים משטרתיים במחוז מרכז לתחנות,<sup>99</sup> ועל חיזוק תחנות משטרה נוספות המשרתות את המגזר הערבי בכוח אדם נוסף ובמשאבים.<sup>100</sup>

תכנית זו יצאה לפועל ואכן חלק מהתחנות כבר הוקמו,<sup>101</sup> אולם הקמת התחנות נתקלה בקשיים. קושי מרכזי להקמת התחנות הוא בעיית הקצאת הקרקע. לצורך הקצאת קרקע לתחנת משטרה נדרש אישור של הרשות המקומית, וחלק מן הרשויות המקומיות הערביות הערימו קשיים להקצאה זו. בדיון בנושא זה בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת נטען כי במקומות כמו כפר קאסם הרשויות המקומיות הערימו קשיים וזמן רב נדרש להקצאת הקרקע.<sup>102</sup> כדי לפתור בעיה זו הועבר

---

<sup>96</sup> הנתונים על פי: מצגת המשרד לביטחון פנים. תחנות: סחנין, איכסאל, מעיאר, כפר כנא, טמרה ומגידל כרום.

<sup>97</sup> תחנות: ג'סר, ג'דידה-מכר ובאקה.

<sup>98</sup> תחנת קלנסואה.

<sup>99</sup> בכפר קאסם ובטירה.

<sup>100</sup> תחנות: נצרת, משגב, שפרעם, כרמיאל, טובה זנגריה, אום אל-פאחם, טייבה, רהט ועיירות.

<sup>101</sup> איציק סבן, חרף המכשולים: שתי תחנות משטרה ייפתחו במגזר הערבי, **ישראל היום**, 12/11/2017.

<sup>102</sup> פרוטוקול מס' 338 של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, 23 בינואר 2017.

ביולי 2018 תיקון לפקודת העיריות, בהוראת שעה ל-5 שנים, הקובע כי במקרה שראש מועצה מעוניין בפתיחת תחנה משטרה בעירו, אך המועצה מתנגדת, בסמכות שר הפנים לכפות עליה הקצאת קרקע לתחנת משטרה.<sup>103</sup> התיקון התקבל על אף התנגדותם של חברי הכנסת הערביים.<sup>104</sup> בעיות נוספות שהפריעו להקמת תחנות המשטרה נובעות מהתנגדות של האוכלוסייה, שלא תמיד מקבלת בברכה תחנת משטרה בעירה.<sup>105</sup>

אנו סוברים כי הקמת תחנות המשטרה במגזר הערבי היא מבורכת ויש לקדם ולפעול ליישום תכנית זו, במטרה לייעל את האכיפה בחברה הערבית, ולהפוך אותה לשוויונית יותר, כך שגם המגזר הערבי ייהנה משירותי משטרה ומסדר וביטחון, כמו מגזרים אחרים במדינה.

### מספר שוטרים

מספר השוטרים מהמגזר הערבי המשרתים במשטרת ישראל יכול להעיד גם הוא על אכיפה שוויונית של החוק במגזר הערבי. זאת מתוך ההנחה כי משטרה שבה אין ייצוג לקבוצה מסוימת תתקשה לאכוף את החוק בצורה שוויונית כלפי אותה קבוצה, ותלקה מן הסתם בדעות

---

<sup>103</sup> מדינת ישראל, **רשומות – ספר החוקים 2736**, 24 ביולי 2018.

<sup>104</sup> אמיר לוי, שיא הצביעות: הח"כים הערבים הצביעו נגד הקמת תחנות משטרה במגזר, **אתר מידה**, 2/9/2018.

<sup>105</sup> גיא נרדי, במגזר הערבי רוצים ביטחון – אבל לא רוצים תחנות משטרה, **גלובס**, 5/9/2017.



קדומות שיביאו לשיטור יתר ולשיטור חסר. בכך הכיר מחקר על הפשיעה במגזר הערבי שערך מרכז המידע והמחקר של הכנסת, שם נכתב:

”אחת הדרכים שננקטות כדי להגביר את אכיפת החוק בקרב הערבים בישראל היא צירוף יותר אזרחים ערבים לשורות המשטרה. צעד זה עשוי להגדיל את אמון האוכלוסייה במערכת אכיפת החוק מצד אחד, ולשפר את יכולת המשטרה לטפל באירועי פשיעה באוכלוסייה הערבית עקב ההיכרות של השוטרים הערבים עם השפה והמנטליות של האזרחים הערבים”<sup>106</sup>.

בנוסף, כפי שנראה, גיוס ערבים למשטרת ישראל מגיע בד בבד עם הקמת תחנות משטרה נוספות לחברה הערבית ושאיפה לשוויון באכיפה.

אין בידינו נתונים על מספר השוטרים במשטרת ישראל, בפילוח על פי מגזר לשנת 2003, השנה ששמנו לנו כנקודת התחלה למחקר זה. משטרת ישראל מדווחת על כמות כוח האדם באתר האינטרנט שלה, החל משנת 2012.<sup>107</sup> בשנה זו, כוח האדם של משטרת ישראל עמד על 26,378 שוטרים, מתוכם 23,265 יהודים (88.2%). כמות השוטרים במגזר הלא יהודי עמדה על 1,589 דרוזים (6%), 448 נוצרים (1.7%) ו-359 מוסלמים

---

<sup>106</sup> רונן, 2010, עמ' 7.

<sup>107</sup> ראו באתר המיועד לכך של משטרת ישראל:

<https://www.police.gov.il/GraphSkifout.aspx?mid=67#>

(1.36%).<sup>108</sup> לשם השוואה, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, באותה השנה הדרוזים מנו 1.65% מאוכלוסיית מדינת ישראל, הנוצרים 2% והמוסלמים 17.34%.<sup>109</sup> השנה האחרונה המדווחת היא שנת 2017, אז שרתו במשטרת ישראל בסך הכול 31,195 שוטרים, מתוכם 27,204 יהודים (87.2%). לעומתם, במגזר הלא יהודי שירתו 2,041 דרוזים (6.54%), 692 נוצרים (2.22%) ו-572 מוסלמים (1.83%). על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המעודכנים לשנת 2016, הדרוזים מנו 1.61% מאוכלוסיית ישראל, הנוצרים 1.95% והמוסלמים 17.66%.<sup>110</sup> מדובר על ייצוג ייתר של הדרוזים, ייצוג שוויוני יחסית לנוצרים, וייצוג חסר קיצוני למוסלמים, ולא ניכרה עלייה משמעותית בייצוג של קבוצות אלו בחמש השנים הללו.

הלא יהודים שמשרתים במשטרת ישראל זוכים לייצוג בדרגות הקצונה, באופן דומה למידת הייצוג שלהם במשטרה כולה. על פי השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2017, במשטרת ישראל משרתים 5,726 בני אדם בתפקידי קצונה, מתוכם 87.1% יהודים, 7.1% דרוזים, 2.1% נוצרים ו-1.8% מוסלמים.<sup>111</sup> לא ניתן להסיק מנתונים אלו על מידת הייצוג של האוכלוסייה הלא יהודית בדרגים הבכירים של

<sup>108</sup> השאר הם בני דתות אחרות עם ייצוג נמוך יותר.

<sup>109</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דו"ח שנתי לשנת 2017, פרק 2, לוח 2.

<sup>110</sup> שם.

<sup>111</sup> השנתון הסטטיסטי, 2017, עמ' 96.

המשטרה, שכן מרבית הקצינים הם בדרגות זוטרות, אולם כיום במשטרת ישראל מכהן קצין לא יהודי אחד בדרגת ניצב – ג'מאל חכרוש, שהוא ערבי מוסלמי. יצוין כי חכרוש הוא המוסלמי הראשון במשטרת ישראל שקיבל דרגת ניצב.<sup>112</sup>

כחלק מתוכנית המשרד לביטחון פנים, הנגזרת מהחלטת ממשלה 922, הוחלט להגדיל משמעותית את תקני המשטרה במגזר הערבי, ולגייס שוטרים ערבים, בדגש על ערבים מוסלמים, למשטרה. בשנת 2017 פתח המשרד לביטחון פנים בקמפיין שכלל פרסום בשפה הערבית ומפגשים של השר לביטחון פנים, גלעד ארדן, עם ראשי רשויות ערביות במטרה לעודד גיוס למשטרה.<sup>113</sup> האחראי על קמפיין גיוס זה הוא ניצב ג'מאל חכרוש, המכהן כראש המנהלת לשיפור שירותי המשטרה במגזר הערבי. בראיון אתו הסביר חכרוש כי המטרה היא לאייש את תחנות המשטרה החדשות במגזר הערבי ב-1,350 תקנים, והשאיפה היא שרובם הגדול של השוטרים יהיו ערבים. הוא טען כי המאמץ לגיוס החברה הערבית למשטרה נושא פירות – כ-4,000 צעירים מוסלמים ביקשו להתגייס, וכ-300 התגייסו.<sup>114</sup> עם זאת, הוא מנה בעיות שונות בתהליך הגיוס כמו

---

<sup>112</sup> שוש מולא, מהפכת חכרוש, ידיעות אחרונות – מוסף 7 ימים, 23/11/2016.

<sup>113</sup> איציק סבן, דרושים: שוטרים מוסלמים, ישראל היום, 2/7/2017.

<sup>114</sup> זיו קריסטל, ניצב חכרוש נגד חברי הכנסת הערבים: מעודדים אלימות והתלהמות, אתר פוסטה,

14/6/2018.

חוסר שיתוף פעולה מצד נבחרי הציבור הערבים, שיוצרים חוסר לגיטימציה לשירות במשטרה.<sup>115</sup>

פרויקט זה, של גיוס הערבים למשטרת ישראל, הוא חשוב והכרחי. ואנו קוראים להמשיך אותו ולעודד אותו. יש להיאבק במנהיגי ציבור שמקשים על התקדמות התהליך, ולעודד צעירים להתגייס למשטרה. כך תוכל משטרת ישראל לאכוף את החוק באופן שוויוני יותר גם כלפי החברה הערבית, ולהגדיל את אמון הציבור הערבי במשטרה.

---

<sup>115</sup> ש.ם.

## סיכום והמלצות

מחקר זה דן ביחסי משטרת ישראל והמגזר הערבי בישראל. נקודת הבסיס למחקר היא מסקנות ועדת אור, שהתכנסה בעקבות אירועי אוקטובר 2000, שהיוו נקודת שבר בין החברה הערבית-ישראלית ומוסדות אכיפת החוק של מדינת ישראל. בדו"ח שפרסמה הוועדה בשנת 2003, הציעה הוועדה שלוש המלצות חשובות למשטרת ישראל: להפסיק להתייחס לערביי ישראל כאל אויב, לחזק את ההידברות בין החברה למשטרה, ולאכוף את החוק בצורה שוויונית גם בחברה הערבית. במחקר זה עסקנו בשלוש המלצות אלו, תוך בחינת צעדים שנקטו בנושא מאז שנת 2003, והתמקדות במצב העניינים היום. להלן ממצאי המחקר ביחס לשלושת התחומים הללו:

ביחס להמלצת ועדת אור לשנות את יחס המשטרה אל החברה הערבית כאל גורם עוין, מצאנו כי על פי נתוני המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש), **המגזר הערבי אכן סובל מאלימות משטרתית, אך קיים קושי לקבוע אם הרקע לכך הוא גזעני**. מח"ש מודה כי רוב התלונות המתקבלות בנוגע לאלימות של שוטרים מוגשות על ידי בני קבוצות מיעוט ואוכלוסיות חלשות, אך מאחר ולרוב אלו אוכלוסיות עם פוטנציאל חיכוך גבוה יותר עם המשטרה, יש קושי להעריך האם מדובר באפליה של המגזר הערבי.

מן המחקר עולה כי **במשטרת ישראל קיימת בעיה כללית של אכיפה כלפי שוטרים אלימים**. מתוך אלפי התלונות אותן מקבלת מח"ש בכל שנה, רק בודדות מבשילות לכתבי אישום ולסנקציות של ממש. מצאנו גם כי **המגזר הערבי סובל מתופעה של שיטור יתר**. לדוגמא, על פי נתוני משטרת ישראל, כ-60% מן המעצרים שבוצעו כנגד לא יהודים בין השנים 2011-2015 הסתיימו ללא הגשת כתב אישום (בהשוואה ל-40% במגזר היהודי). ייתכן כי תופעות אלו גורמות לירידת אמון הציבור הערבי במשטרה, ואכן, על פי סקרים שנעשו על ידי המשרד לביטחון פנים ועל ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, הירידה באמון הציבור במשטרת ישראל, שניכרה בכל המגזרים בין 2003-2017, הייתה משמעותית יותר במגזר הערבי מאשר במגזר היהודי. מכל המדדים ניתן ללמוד כי **כיום ערביי ישראל נותנים אמון פחות במשטרת ישראל מאשר המגזר היהודי**.

ביחס להמלצת ועדת אור להידברות בין המשטרה לחברה בישראל, מצאנו כי **המשטרה אכן השקיעה בהקמת מרכזי שיטור קהילתי (מש"קים) במגזר הערבי, אך לא באופן מספיק**. על פי דו"ח מבקר המדינה משנת 2013, אחד עשר ממרכזי השיטור הקהילתי (מש"קים) במגזר הערבי שעל הקמתם המליץ אגף התכנון של המשטרה לא הוקמו, ובחלק מהמש"קים התקן לא אויש במלאו. עם זאת, **ימי הפתיחה**

**הממוצעים בחודש של המש"קים בחברה הערבית היה גבוה יותר מאשר בחברה היהודית.** בשנים האחרונות, במסגרת שיפור השיטור בחברה הערבית לאור החלטה 922 של ממשלת ישראל משנת 2015, עיקר המאמצים מושקעים בחקירות ובטיפול בפשיעה חמורה ולא בפיתוח השיטור הקהילתי במגזר הערבי. מצאנו גם כי על אף שנראה גידול במספר הערבים המתנדבים במשמר האזרחי בראשית שנות ה-2000, גידול זה לא התמיד, וחלקם של הערבים בקרב המתנדבים למשמר האזרחי כיום עודנו קטן יחסית לחלקם באוכלוסייה. על פי השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל, בשנת 2017 93% מן המתנדבים היו יהודים ורק 3% ערבים מוסלמים. כמו כן, ההידברות בין החברה הערבית למשטרה לוקה בחסר גם במישור הלא פורמלי. על פי סקר עמדות של יוזמות קרן אברהם, הנכונות לדווח למשטרה על פשעים נמוכה יותר בחברה הערבית מאשר בחברה היהודית.

לבסוף, ביחס להמלצת ועדת אור לאכוף את החוק באופן שוויוני גם כלפי החברה הערבית, מצאנו כי עד לאחרונה פרישת המשטרה בחברה הערבית לקתה בחסר, ובערים גדולות ומשמעותיות כמו סכנין וטמרה לא הוצבה תחנת משטרה. במסגרת החלטת הממשלה 922, שעניינה חיזוק מגזר המיעוטים בישראל, הוחלט להקים 10 תחנות משטרה חדשות, ולחזק תחנות משטרה קיימות במגזר הערבי. תכניות אחרות

לחיזוק המשטרה במגזר הערבי מאז שנת 2003 ("תרי"ש 2000" ו"תכנית חומש לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים 2010") יוּשְׁמוּ באופן חלקי בלבד. מצאנו גם כי **בשנים האחרונות ישנה עליה בכמות השוטרים הלא יהודיים המשרתים במשטרת ישראל**, ובשיעורם בכוח האדם של המשטרה. עם זאת, **הייצוג של המגזר הערבי במשטרה רחוק מלהיות משביע רצון**. בשנת 2017 87.2% משוטרי משטרת ישראל היו יהודים, ורק 1.83% היו ערבים מוסלמים, זאת כאשר האוכלוסייה המוסלמית מנתה 17.66% מאוכלוסיית ישראל. **המוסלמים שמשרתים במשטרת ישראל מגיעים גם לתפקידי קצונה**, בשנת 2017, 1.8% מקציני משטרת ישראל היו מוסלמים, אחוז דומה לשיעור השוטרים המוסלמים במשטרה. במסגרת יישום החלטה 922 **הוחלט על עידוד גיוס של ערבים למשטרת ישראל**, במטרה לגייס למעלה מ-1,000 שוטרים ערבים. אנו קוראים לפעול למען יישום החלטה זו.

במחקרנו עמדנו על כך **שאחת הבעיות המשמעותיות לניסיונות המשטרה לחזק את הקשר עם המגזר הערבי, ולאכוף בו את החוק באופן יעיל היא המדיניות שנוקטים מנהיגים של החברה הערבית עצמה**. בשנים האחרונות, כאשר רצתה המשטרה להקים תחנות בערים ערביות, כמה מועצות ערים התנגדו להקצות קרקע לתחנות, וחברי הכנסת הערבים התנגדו לחקיקה שתאפשר למשטרה להקים את התחנות על אף ההתנגדות. בנוסף, התנגדות נבחרים הציבור הערבים



לגיוס למשטרה, והדה-לגיטימציה שהם עורכים למשטרת ישראל הוצגו על ידי ראש המנהלת לשיפור שירותי המשטרה במגזר הערבי, ניצב ג'מאל חכרוש, כגורם מפריע לחיזוק המשטרה במגזר.

לאור מחקר זה, להלן המלצות שמטרתן טיוב הקשר בין המשטרה לחברה הערבית, ואכיפת החוק בחברה זו בצורה יעילה:

1. על משטרת ישראל להגביר האכיפה הפנימית כנגד שוטרים אלימים, במטרה לשקם ולטפח אמון עם הציבור בכלל, והחברה הערבית בפרט.

2. על משטרת ישראל לנקוט באמצעים כנגד מעצרים מיותרים, ופעולות אחרות של שיטור יתר.

3. על המשטרה והמשרד לביטחון פנים לפעול לחיזוק השיטור הקהילתי במגזר הערבי.

4. על מנהיגי החברה הערבית, ביחד עם משטרת ישראל, לעודד ולתמוך בהתנדבות הערבים למשמר האזרחי.

5. על ממשלת ישראל לעמוד על כך שתכנית המשרד לביטחון פנים, על פי החלטת ממשלה 922 תיושם במלואה.

6. על מנהיגי החברה הערבית לחדול מיצירת דה-לגיטימציה לשירות במשטרת ישראל, ולמשטרת ישראל בכלל, ולפעול ביחד עם משטרת ישראל כדי ליעל את האכיפה במגזר הערבי.

לדעתנו, שיפור היחסים בין משטרת ישראל לחברה הערבית הוא חשוב וקריטי לחוסנה של מדינת ישראל. לא ייתכן כי אזרחי מדינת ישראל, מכל מגזר שהוא, לא יזכו באכיפת חוק ברמה נאותה. הנפגעים הראשונים והעיקריים מהאכיפה החסרה הם בני המגזר הערבי עצמם, שסובלים מפשיעה בהיקפים רבים הרבה יותר משיעורים באוכלוסייה. שיפור אכיפת החוק צריך להיעשות תוך הקדשת מאמץ ומשאבים של מדינת ישראל ומשטרת ישראל, ותמיכה של החברה הערבית והנהגתה במהלך. אם אחד משני המרכיבים הללו יחסר, לא ייווצר אמון בין החברה למשטרה, החשוב מאין כמוהו לייעול אכיפת החוק. אנו ממליצים הן למשרד לביטחון פנים ולמשטרת ישראל, והן להנהגת החברה הערבית, לפעול בשיתוף פעולה, במתינות, בפתוחות ובהידברות, במטרה להגיע לתוצאות שייטיבו עם המגזר הערבי ועם מדינת ישראל.

## רשימת מקורות

דו"חות, פרוטוקולים ומסמכים

אגף תכנון וארגון במשטרת ישראל, **משטרת ישראל – השנתון**

**הסטטיסטי 2015**, ירושלים, מאי 2016,

<https://www.police.gov.il/Doc/TfasimDoc/shnaton2015.pdf>

אגף תכנון וארגון במשטרת ישראל, **משטרת ישראל – השנתון**

**הסטטיסטי 2017**, ירושלים, מאי 2018,

[https://www.gov.il/BlobFolder/reports/police\\_statistical\\_abst](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/police_statistical_abst)

[ract\\_2017/he/shanton\\_2017.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/police_statistical_abst_ract_2017/he/shanton_2017.pdf)

החלטת ממשלה מס' 922, **פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי**

**באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020**, 31/12/2015,

[https://www.gov.il/he/Departments/policies/2015\\_des922](https://www.gov.il/he/Departments/policies/2015_des922)

הועד הארצי לראשי הראשויות המקומיות הערביות בישראל, **החזון**

**העתידי לערבים הפלסטינים בישראל**, 2006, <http://reut->

[institute.org/data/uploads/PDFVer/%D7%94%D7%97%D7%96](http://reut-institute.org/data/uploads/PDFVer/%D7%94%D7%97%D7%96)

[%D7%95%D7%9F%20%D7%94%D7%A2%D7%AA%D7%99%](http://reut-institute.org/data/uploads/PDFVer/%D7%94%D7%A2%D7%AA%D7%99%)

[D7%93%D7%99%20%D7%A9%D7%9C%20%D7%94%D7%A2](http://reut-institute.org/data/uploads/PDFVer/%D7%93%D7%99%20%D7%A9%D7%9C%20%D7%94%D7%A2)

[%D7%A8%D7%91%D7%99%D7%9D%20%D7%94%D7%A4%](http://reut-institute.org/data/uploads/PDFVer/%D7%A8%D7%91%D7%99%D7%9D%20%D7%94%D7%A4%)

[D7%9C%D7%A1%D7%98%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%99](http://reut-institute.org/data/uploads/PDFVer/%D7%9C%D7%A1%D7%98%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%99)

[D%20%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C  
%20heb%5b1%5d\\_1.pdf](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_582/b7a82f18-86cd-4b6d-a897-a58f105369b8/30-police.pdf)

ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, **דין וחשבון**, ירושלים: אוגוסט 2003,

[.http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside\\_index.htm](http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside_index.htm)

**פרוטוקול מס' 338 של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, 23 בינואר 2017.**

**פרוטוקול מס' 449 של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, 11 ביולי 2017.**

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **דו"ח שנתי לשנת 2017.**

מבקר המדינה, **דו"ח ביקורת מיוחד: הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים**, אפריל 2017,

[http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_582/b7a82f18-  
.86cd-4b6d-a897-a58f105369b8/30-police.pdf](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_582/b7a82f18-86cd-4b6d-a897-a58f105369b8/30-police.pdf)

מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 63**, ירושלים, מאי 2013,

[http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_114/73bc456a-  
.5df9-469f-878f-65a28b940f11/7939.pdf](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_114/73bc456a-5df9-469f-878f-65a28b940f11/7939.pdf)

מדינת ישראל, רשומות – ספר החוקים 2736, 24 ביולי 2018,

[https://fs.knesset.gov.il//20/law/20\\_lsr\\_504186.pdf](https://fs.knesset.gov.il//20/law/20_lsr_504186.pdf)

המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה, דין וחשבון שנתי

לשנת 2017, ירושלים, פברואר 2018,

<http://www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Documents/Di>

[piReport2017.pdf](http://www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Documents/Di_piReport2017.pdf)

המרכז להעצמת האזרח, דו"ח מעקב – שיפור רמת הביטחון האישי

במגזר הערבי וחיזוק הביטחון בירושלים, דצמבר 2017.

מצגת המשרד לביטחון פנים, יישום החלטת ממשלה 922,

[http://d922.shivyon.gov.il/1787/File/Index/btp\\_1605](http://d922.shivyon.gov.il/1787/File/Index/btp_1605)

מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אלימות משטרתית כלפי קבוצות

שוניות באוכלוסייה, 12 בדצמבר 2016,

<http://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/81375769-54b5->

[e611-80ca-00155d020699/2\\_81375769-54b5-e611-80ca-](http://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/81375769-54b5-e611-80ca-00155d020699/2_81375769-54b5-e611-80ca-)

[00155d020699\\_11\\_8507.pdf](http://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/81375769-54b5-e611-80ca-00155d020699/2_81375769-54b5-e611-80ca-00155d020699_11_8507.pdf)

קרן אברהם, מדד הביטחון האישי – אלימות, פשיעה ושיטור

ביישובים הערבים, דו"ח 2017, לוד: יוזמות קרן אברהם, מאי 2018,

<https://www.abrahamfund.org/webfiles/fck/%D7%9E%D7%9>

[3%D7%93%20%D7%94%D7%91%D7%99%D7%98%D7%97%](https://www.abrahamfund.org/webfiles/fck/%D7%9E%D7%93%20%D7%94%D7%91%D7%99%D7%98%D7%97%3)

[D7%95%D7%9F%20%D7%94%D7%90%D7%99%D7%A9%D7%99%20%D7%91%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%94%20%D7%94%D7%A2%D7%A8%D7%91%D7%99%D7%AA%202017.%20-%20%D7%9C%D7%93%D7%A4%D7%95%D7%A1.pdf](http://www.xn--7dbl2a.com/wp-content/uploads/2015/05/%D7%90%D7%9C%D7%99-%D7%90%D7%A1%D7%99%D7%99%D7%92-%D7%91%D7%97%D7%99%D7%A0%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%92%D7%96%D7%A8-%D7%94%D7%A2%D7%A8%D7%91%D7%99-.pdf)

## מחקרים

מנחם אמיר, **כוח בפיקוח – התנהגות אלימה של שוטרים: אנשים, מצבים וארגון**, לשכת המדען הראשי במשרד לביטחון הפנים, נובמבר 1998.

אלי אסייג, **בחינת המשילות במגזר הערבי (צפון ומרכז) – ואדי ערה כמקרה בוחן**, עבודת סיום שנתית (פיני יחזקאלי מנחה) – המכללה

לביטחון לאומי, 2015, <http://www.xn--7dbl2a.com/wp-content/uploads/2015/05/%D7%90%D7%9C%D7%99-%D7%90%D7%A1%D7%99%D7%99%D7%92-%D7%91%D7%97%D7%99%D7%A0%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%92%D7%96%D7%A8-%D7%94%D7%A2%D7%A8%D7%91%D7%99-.pdf>

אשר אריאן, דוד נחמיאס, דורון נבות ודניאל שני, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2003**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מאי 2003,

<https://www.idi.org.il/media/4871/61.pdf>

רינת בניטה ואילה אליהו, **חומר רקע לדיון ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא הטיפול בתלונות על עברות שוטרים**, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 25 ביוני 2018,

[http://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/197c6da9-af68-e811-80de-00155d0a0b8d/2\\_197c6da9-af68-e811-80de-00155d0a0b8d\\_11\\_10604.pdf](http://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/197c6da9-af68-e811-80de-00155d0a0b8d/2_197c6da9-af68-e811-80de-00155d0a0b8d_11_10604.pdf)

גיא בן פורת ופני יובל, "המשטרה והמיעוט הערבי בישראל", בתוך: (אורי גופר וגיא בן פורת, עורכים), **שיטור בחברה משוסעת**, חיפה: פרדס, 2013, 261-293.

אבי ברוכמן, טלי גורן ומיכל דיין בן-זקרי, "שיפור אמון הציבור – האתגר של משטרת ישראל", **העיקר במחקר** (2010-2011), עמ' 9-22,

<https://www.police.gov.il/Doc/TfasimDoc/DocSEH.pdf>

דני גימשי, **שיטור קהילתי בישראל ובעולם**, משטרת ישראל, היחידה לשיטור קהילתי, ירושלים, 1999.

דני גימשי, "שיטור קהילתי במגזר הערבי בישראל", בתוך: (אורי גופר וגיא בן פורת, עורכים), **שיטור בחברה משוסעת**, חיפה: פרדס, 2013, עמ' 357-381.

שוקי הנדלס, **הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל – אפריל 2015**, פתח תקווה: המשרד לביטחון פנים – לשכת המדען הראשי, יוני 2015,

[https://www.gov.il/BlobFolder/reports/public\\_attitudes\\_ip\\_feedback\\_apr2015/he/public\\_attitudes\\_ip\\_feedback\\_2015.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/public_attitudes_ip_feedback_apr2015/he/public_attitudes_ip_feedback_2015.pdf)

דוד וייסבורד, מנחם אמיר, ישראל ברק, אבי טננבאום ואורית שלו, "דו"ח ועדה: שיטור קהילתי בישראל – סיכויים וסיכונים", **משטרה וחברה** 1, נובמבר 1997, עמ' 109-130.

אחמד ח'טיב וליאור בן דוד, **שימוש ברמקולים לשידור קריאת המואזין – סקירה משווה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוגוסט

2011, [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/314e6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2\\_314e6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977\\_11\\_7378.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/314e6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2_314e6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977_11_7378.pdf)



**באדי חסייסי, שותפות ודיווחיות ביחסים בין משטרת ישראל לבין**

**החברה הערבית, יוזמות קרן אברהם, סקר עמדות 2014,**

<http://www.abrahamfund.org/webfiles/fck/badi.pdf>

**ראדה חסייסי ונעמה טשנר, מדיניות הטיפול של המשרד לביטחון**

**פנים באלימות חמורה בחברה הערבית, ירושלים: מרכז המחקר**

**והמידע של הכנסת, יולי 2014,**

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03433.pdf>

**אסף חפץ, "לקראת שיטור קהילתי", משאבי אנוש 105-106,**

**ספטמבר-אוקטובר 1996, עמ' 22-24.**

**אורי טל, אלימות שוטרים – מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה,**

**מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 10 בדצמבר 2006,**

<http://knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01625.pdf>

**אורי טל-ספירו, נתונים על אלימות שוטרים: עדכון, מרכז המידע**

**והמחקר של הכנסת, 26 בינואר 2011,**

[http://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/794b6b58-e9f7-](http://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/794b6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2_794b6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977_11_8407.pdf)

[e411-80c8-00155d010977/2\\_794b6b58-e9f7-e411-80c8-](http://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/794b6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2_794b6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977_11_8407.pdf)

[.00155d010977\\_11\\_8407.pdf](http://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/794b6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2_794b6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977_11_8407.pdf)

חנן כהן, אלה הלר, ציפי לזר-שואף ופאדי עומר, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2017**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017,

<https://www.idi.org.il/media/9684/israeli-democracy-index-2017-he.pdf>

יפה מושקוביץ, "התקנת מטרות במשמר האזרחי והפיכתו לחלק ממערך המשטרה", **משטרה וחברה – גיליון מקוון**, יוני 2007,

<http://www.xn--7dbl2a.com/2007/06/23/%D7%99%D7%A4%D7%94-%D7%9E%D7%95%D7%A9%D7%A7%D7%95%D7%91%D7%99%D7%A5-%D7%94%D7%AA%D7%A7%D7%AA-%D7%9E%D7%98%D7%A8%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%9E%D7%A9%D7%9E%D7%A8-%D7%94%D7%90%D7%96%D7%A8%D7%97%D7%99-%D7%95/#sthash.arIakNrK.dpbs>

רפי סמית וקרן שרביט, **הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל – 2003**, המשרד לביטחון פנים – לשכת המדען הראשי, ינואר 2004,

[https://www.gov.il/BlobFolder/reports/pub\\_eval\\_police\\_2003/he/pub\\_eval\\_police\\_2003.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/pub_eval_police_2003/he/pub_eval_police_2003.pdf)

יואב סנטו ונוהאד עלי, **שיטור בחברה הערבית ישראלית – סקר עמדות וציפיות בקרב ציבור הערבים אזרחי מדינת ישראל**, המשרד לביטחון פנים – לשכת המדען הראשי, 2004,

[https://www.gov.il/BlobFolder/reports/policing\\_israeli\\_arab\\_society\\_2008/he/policing\\_israeli\\_arab\\_society\\_2008.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/policing_israeli_arab_society_2008/he/policing_israeli_arab_society_2008.pdf)

ענבר פלד, ארז בן ארצי, עפרי לוי, לונא סולימאן, ארין נאשף, אור ורשבסקי ונעה לרינמן, **פרופיילינג - תמונת מצב בישראל ולקחים מהעולם**, הקליניקה לרב תרבותיות ומגוון, יולי 2017,

[https://hebarb.csmd.huji.ac.il/sites/default/files/multiculturalism/files/profiling\\_paper\\_1306.pdf](https://hebarb.csmd.huji.ac.il/sites/default/files/multiculturalism/files/profiling_paper_1306.pdf)

יניב רוני, **נתונים על הפשיעה בחברה הערבית בישראל**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2010,

[http://www.qsm.ac.il/userfiles/elwaldi%20wlosra/mwad\\_nazaria/%D7%A0%D7%AA%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D%D7%A2%D7%9C%D7%A4%D7%A9%D7%99%D7%A2%D7%94%D7%91%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%94%D7%A2%D7%A8%D7%91%D7%99%D7%AA.pdf](http://www.qsm.ac.il/userfiles/elwaldi%20wlosra/mwad_nazaria/%D7%A0%D7%AA%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D%D7%A2%D7%9C%D7%A4%D7%A9%D7%99%D7%A2%D7%94%D7%91%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%94%D7%A2%D7%A8%D7%91%D7%99%D7%AA.pdf)

## כתבות עיתונות

יואב איתאל, דניאל דולב ויקי אדמקר, "אלימות המשטרה נגד ערבים נמשכת – אך איש אינו יודע מה היקפה", **וואלה חדשות**, 3/6/2018,

<https://news.walla.co.il/item/3162697>

אמיר לוי, "בכירי משטרה בדימוס: הפעילות במגזר הערבי מסוכנת יותר", **NRG**, 6/6/2017,

<https://www.makorrishon.co.il/nrg/online/1/ART2/880/983.htm>

אמיר לוי, שיא הצביעות: הח"כים הערבים הצביעו נגד הקמת תחנות משטרה במגזר, **אתר מיזדה**, 2/9/2018,

<https://mida.org.il/2018/09/02/%D7%A9%D7%99%D7%90-%D7%94%D7%A6%D7%91%D7%99%D7%A2%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%97%D7%9B%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%A2%D7%A8%D7%91%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%A6%D7%91%D7%99%D7%A2%D7%95-%D7%A0%D7%92%D7%93-%D7%94>

שוש מולא, מהפכת חכרוש, **ידיעות אחרונות** – מוסף 7 ימים,

<https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-4883112,00.html>

פוראת נאסר, "אין דבר כזה יום אחד בלי ירי", **MAKO**, 24/5/2018.

[https://www.mako.co.il/news-law/crime-q2\\_2018/Article-2f351fc3a639361004.htm](https://www.mako.co.il/news-law/crime-q2_2018/Article-2f351fc3a639361004.htm)

גיא נרדי, במגזר הערבי רוצים ביטחון – אבל לא רוצים תחנות

משטרה, **גלובס**, 5/9/2017,

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001203442>

איציק סבן, דרושים: שוטרים מוסלמים, **ישראל היום**, 2/7/2017,

<https://www.israelhayom.co.il/article/487495>

איציק סבן, חרף המכשולים: שתי תחנות משטרה ייפתחו במגזר

הערבי, **ישראל היום**, 12/11/2017,

<https://www.israelhayom.co.il/article/515057>

עינת פיישבין, "המשטרה מסרבת להסביר איך נשברה רגלו של מנהל

מוסאוא כשהיה במעצר", **המקום הכי חם בגיהנום**, 20/5/2018,

<https://www.ha-makom.co.il/post/einat-haifa-jafer>

טובה צימוקי ואילנה קוריאל, "פרקליט המדינה סגר את תיק אום אל-

חיראן: 'לא ניתן להכריע בשאלה אם מדובר בפיגוע'", **Ynet**,

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-1,5/2018>

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-1,5/2018>

יניב קובוביץ, "באין משטרה, החברה הערבית אוכפת את החוק  
בעצמה", אתר הארץ, 20/11/2016.

<https://www.haaretz.co.il/news/law/.premium-1.3127259>

זיו קריסטל, ניצב חרוש נגד חברי הכנסת הערבים : מעודדים אלימות  
והתלהמות, אתר פוסטה, 14/6/2018,

<http://posta.co.il/article/18991->

[%D7%A0%D7%99%D7%A6%D7%91-](#)

[%D7%97%D7%9B%D7%A8%D7%95%D7%A9-](#)

[%D7%A0%D7%92%D7%93-](#)

[%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%99-](#)

[%D7%94%D7%9B%D7%A0%D7%A1%D7%AA-](#)

[%D7%94%D7%A2%D7%A8%D7%91%D7%99%D7%9D-](#)

[%D7%9E%D7%A2%D7%95%D7%93%D7%93%D7%99%D7%](#)

[9D-%D7%90%D7%9C%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%AA-](#)

[%D7%95%D7%94%D7%AA%D7%9C%D7%94%D7%9E%D7](#)

[.%95%D7%AA](#)

## אתרי אינטרנט

מצע מפלגת ישראל ביתנו, באתר המפלגה (אוחזר בתאריך : 8/1/19):

<https://beytenu.org.il/%D7%91%D7%98%D7%97%D7%95%D7%9F-7%9F>

ניתוח נתוני מעצרים של משטרת ישראל באתר התנועה לחופש המידע

(אוחזר בתאריך : 8/12/19):

<https://www.odata.org.il/dataset/maazarim>

מאמרי כתב העת "הדים", באתר המכון למחקרי ביטחון לאומי

(אוחזר בתאריך : 8/12/19):

<http://www.inss.org.il/he/publication/?ptype=799>

נתוני שוטרים באתר משטרת ישראל (אוחזר בתאריך : 8/12/19):

<https://www.police.gov.il/GraphSkifout.aspx?mid=67#>