



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**מדיניות הטיפול של המשרד לביטחון
הפנים והמשטרה באלימות חמורה
בחברה הערבית**

ב' באב תשע"ד

29 ביולי 2014

כתיבה: ראדה חסייסי ונעמה טשנר

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

1	1. רקע
2	1.1. ממצאים מרכזיים על פשיעה ואלימות בישראל
2	1.2. החברה הערבית בישראל
4	1.3. משטרת ישראל והאוכלוסייה הערבית
6	1.4. אמון הציבור במשטרה ועמדותיו כלפיה
7	2. נתוני המשטרה על פשיעה מדווחת בעבירות אלימות חמורה בחברה הערבית בישראל
8	2.1. נתונים על תיקי עבירות אלימות חמורה
10	3. מדיניות המשטרה ופעולותיה לטיפול בפשיעה בחברה הערבית בישראל
13	3.1. מבצעי אכיפה ממוקדים
14	3.1.1. עבירות בנשק בחברה הערבית
15	3.2. תוכניות מניעה ואכיפה ייחודיות
15	3.2.1. אגף "מצילה" ומניעת פשיעה במשרד לביטחון הפנים
16	3.2.2. "עיר ללא אלימות"
18	3.2.3. שיטור עירוני
19	3.3. מדיניות פנים-ארגונית של המשטרה (תחנות משטרה וכוח-אדם ביישובים ערביים)
20	4. דוגמאות מהעולם: פעולות שיטור למניעת פשיעה ולהתמודדות עם פשיעה במדינות רב-תרבותיות
21	4.1. תוכניות להכשרת שוטרים
22	4.2. פעולות שיטור מבוססות-קהילה (COMMUNITY- BASED) למניעת פשיעה
23	4.3. פעולות משלימות במערכת המשפט הפלילי
23	4.4. פעולות נוספות

מסמך זה הוכן לבקשת חברת הכנסת חנין זועבי ובמוקדו טיפול המשדד לביטחון הפנים והמשטרה בפשיעה בחברה הערבית, בדגש על עבירות אלימות חמורה (ראו פירוט בהמשך). במסמך מוצגים נתונים על אלימות חמורה מדווחת, על בסיס נתוני המשטרה על מספר התיקים הגלויים שנפתחו בשנים האחרונות,¹ בפילוח לפי קבוצות אוכלוסייה (יהודית וערבית). נוסף על כך מפורטות במסמך תוכניות המשטרה למניעת אלימות ולהתמודדות עם אלימות בכלל החברה בישראל ובחברה הערבית בפרט. בפרק האחרון במסמך נסקרות פעולות משטרה בהתמודדות עם פשיעה בחברות רב-תרבותיות באנגליה, בקנדה ובמדינות נוספות²

1. רקע

תפקידי המשטרה במדינה המודרנית הם אכיפת החוק, שמירה על הסדר הציבורי ודאגה לביטחון האישי של האזרחים. על-פי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, "משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילוי, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש".³

יחסי המשטרה עם קבוצות חברתיות משקפים במידה רבה את מצבן החברתי של קבוצות אלה.⁴ על-פי רוב, מערכת היחסים בין קבוצות מיעוט ובין המשטרה במדינות דמוקרטיות נוטה להיות מתוחה. מערכת יחסים זו מתאפיינת בחיכוך יתר בין מיעוטים למשטרה כלומר בשיעורי מעצר גבוהים של צעירים מקרב המיעוט ובשכיחות עימותים אלימים בין בני המיעוט ובין המשטרה. יחסים אלו מציבים אתגרים בפני המשטרה בכל הקשור לאכיפת החוק ולביסוס הלגיטימציה שלה בקבוצות המיעוט. קבוצות מיעוט נוטות לדווח על יחס מפלה של המשטרה נגדן בשני אופנים: האחד, חברי קבוצות מיעוט חשופים לשיטור יתר כעבריינים ("פרופיילינג"), בעיקר כאשר הם מעוררים חשש בקרב קבוצת הרוב. השני, ידועה תופעת "שיטור חסר" ואי-טיפול המשטרה בפשיעה בתוך קהילת המיעוט.⁵ אתגרי האכיפה של המשטרה נעשים מורכבים עוד יותר כאשר יש פער תרבותי בין קבוצת הרוב ובין קבוצת המיעוט. במדינות רב-לאומיות ורב-תרבותיות שבהן קבוצות מיעוט אינן מרוצות ממעמדן החברתי עשויים להיווצר מתחים ואף עימותים אלימים בינן ובין המשטרה. עימותים אלו עלולים לחזק עמדות שליליות של קבוצות המיעוט כלפי המשטרה ולהגביר את חוסר האמון שלהן בה.⁶

נתונים ממקומות שונים בעולם מצביעים על ייצוג יתר של מיעוטים בשיעורי הפשיעה בכלל האוכלוסייה. עם זאת, יש מחקרים בתחום הקרימינולוגיה שלפיהם הדבר אינו בהכרח נכון לגבי מיעוטים של חברות מסורתיות, קרי, לפי מחקרים אלה, בחברות מסורתיות, דוגמת החברה הערבית והחברה החרדית בישראל,

¹ תיקים גלויים: תיקים שיש בהם חשוד בביצוע עבירה שנחקר ואושר כחשוד בתיק באמצעות טופס פרטי חשוד.

² תודה לנטע כאנר, מתמחה מהאוניברסיטה העברית במרכז המחקר והמידע של הכנסת, על סיועה בהכנת מסמך זה.

³ [פקודת המשטרה \[נוסח חדש\], תשל"א 1971](#), סעיף 3.

⁴ Ron Reiner, *The Politics of the Police*, Oxford University Press, 2000.

⁵ Badi Hasisi, "Police, politics, and culture in a deeply divided society", *Journal of Criminal Law & Criminology* 98(3), 2008.

⁶ אורי גופר וגיא בן-פורת, "שיטור בישראל ובעולם: אתגרים משותפים, אתגרים ייחודיים", מתוך [שיטור בחברה משוסעת](#), "יוזמות קרן אברהם", פרדס הוצאה לאור, 2013.

קיימים מנגנוני פיקוח חברתיים לא פורמליים ("social control") המשמשים גורם המרסן סטייה ופשיעה.⁷ לחלופין, לפי תפיסה אחרת, דווקא פיקוח חברתי חזק מדי עלול להגביר את מעשי האלימות בקבוצה.⁸

1.1. ממצאים מרכזיים על פשיעה ואלימות בישראל⁹

לאחרונה פרסם המשרד לביטחון הפנים את "מדד האלימות", כלי למדידת האלימות בכלל החברה בישראל על בסיס נתונים שנאספים מכלל הגופים העוסקים במניעת אלימות וביטוייה ובאכיפת החוק בהקשר של עבירות אלימות. הנתונים על עבירות חולקו לארבעה "סלי" אלימות: אלימות חמורה, אלימות קלה, עבירות מין ועבירות שוד. להלן נתונים מרכזיים המתבססים על מדד האלימות:¹⁰

- בשנים 2010–2013 נעשו במוצע לשנה כ-620,000 עבירות אלימות, כ-85% מהן מוגדרות עבירות אלימות קלה.
- כ-410,000 עבירות אלימות (כ-66% אינן מדווחות לשום גורם ממסדי. 79% מכלל העבירות הלא-מדווחות מוגדרות עבירות אלימות חמורות או קלות.
- בשנים 2003–2012 חלה ירידה עקבית במספר עבירות האלימות שנעשו; בשנים אלה חלה ירידה גם בחומרת עבירות האלימות שנעשו, פרט לשנים 2010–2012, שבהן חלה עלייה בחומרת עבירות האלימות שנעשו.
- בשנת 2012 חלה עלייה של כ-14% במספר עבירות השוד שנעשו לעומת שנת 2011. בשאר סוגי העבירות חלה ירידה דווקא.
- **ברוב מקרי האלימות התוקף והקורבן הם מאותו רקע דתי.**

לפי השנתון הסטטיסטי של המשטרה לשנת 2013 נרשמה עלייה של כ-1.75% בהשוואה לשנת 2012 במספר תיקי החקירה שנפתחו, וגידול בשיעור דומה במספר תיקי החשיפה (עבירות המתגלות על-ידי פעילות יזומה של המשטרה). כמו כן צוין בדוח זה בין היתר כי בשנת 2013 גדלו סיכויי העברייני להיתפס וחל גידול במספר כתבי-האישום שהוגשו בכמה סוגים של עבירות (למשל עבירות סמים) בהשוואה לשנת 2012.¹¹

1.2. החברה הערבית בישראל

החברה הערבית היא כ-20% מכלל אוכלוסיית ישראל. כ-84.3% מכלל הערבים בישראל הם מוסלמים, 3.2% בדואים, 7.7% נוצרים ו-8% דרוזים. קרוב ל-56% מכלל האוכלוסייה הערבית בישראל מתגוררים בצפון הארץ (42.8% במחוז הצפון ו-14.4% במחוז חיפה), 11% במחוז המרכז ותל-אביב ו-13% במחוז הדרום.¹² 58% מכלל האוכלוסייה הערבית בישראל מתגוררים ב-69 מועצות מקומיות, כ-9% מתגוררים בערים

⁷ Social Control Theory – תיאוריה המניחה כי רובנו נמנעים ממעשי סטייה ופשע רק בשל הקשרים החזקים הכובלים אותנו למוסדות החברתיים הקונבנציונליים. מתוך: אריק גוד, על הסטייה, הסוציולוגיה של שימוש בסמים, מיניות חריגה, פשיעה, מחלות-נפש ועוד, הוצאת האוניברסיטה הפתוחה, 2002.

⁸ שם. לדוגמה, רצח נשים (המכונה "רצח על רקע כבוד המשפחה") ורצח על רקע נקמת דם.

⁹ כאמור, הנתונים במסמך זה מתמקדים באלימות חמורה בחברה הערבית, ולפיכך הפירוט שלהלן מצומצם בהיקפו. נתונים נוספים מרוכזים במקורות המפורטים בהערות השוליים 11 ו-12.

¹⁰ המשרד לביטחון הפנים, "מדד אלימות לאומי", ביטחון פנים 6, מאי 2014.

¹¹ משטרת ישראל, שנת המפנה 2013: השנתון הסטטיסטי, מאי 2014.

¹² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ישראל במספרים לשנת 2013.



מעורבות (עכו, חיפה, תל-אביב-יפו, רמלה, לוד, נצרת-עילית ומעלות-תרשיחא) וכ-9% מתגוררים ב-45 יישובים השייכים למועצות אזוריות.¹³

כאמור, המיעוט הערבי הוא כחמישית מכלל האוכלוסייה בישראל, ועם זה שיעור האסירים הפליליים הערבים בבתי-הכלא גבוה בהרבה משיעור הערבים בכלל האוכלוסייה, ובשנת 2010 האסירים הערבים היו כ-42% מכלל האסירים בישראל.¹⁴ מנתונים עדכניים שהתקבלו משירות בתי-הסוהר עולה כי ביוני 2014 היה שיעור הערבים בקרב האסירים גבוה עוד יותר, כ-49%.¹⁵ ממצאי מחקר שבחן את התפלגות עבירות האלימות בישראל בשנים 1980–2007 לפי לאום מלמדים על ייצוג יתר של צעירים ערבים גילאי 12–18 בקבוצת העבריינים. שיעורם בכלל האוכלוסייה בישראל היה 22.8% בממוצע מכלל הצעירים במדינה, אולם ייצוגם בקרב העבריינים בקבוצה זו היה 33%.¹⁶

מחקרים מצביעים על קשר בין פשיעה ובין המצב החברתי-כלכלי. קבוצות מיעוט נוטות להתאפיין בשיעורים גבוהים של אבטלה, עוני, נשירת תלמידים מבית-הספר ועוד, בהשוואה לכלל האוכלוסייה, ואלה תורמים ליצירת סביבה המעודדת סטייה חברתית ופשיעה. על-פי דוח המוסד לביטוח לאומי על ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2012, תחולת העוני של המשפחות הערביות בשנת 2012 הייתה 54.3%. תחולת העוני של הנפשות הערביות הייתה באותה שנה 57.9%, ותחולת העוני של הילדים הערבים הייתה 65.8%.¹⁷ שיעור האבטלה בקבוצת אוכלוסייה זו באותה שנה היה 12.6%, לעומת 5.7% בחברה היהודית.¹⁸

כאמור, נשירת תלמידים מבתי-ספר נחשבת מדד לחולשה חברתית וליצירת קבוצת סיכון למעורבות בפשיעה. לפי מסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שנושאו: שיעורי הנשירה של תלמידים ממערכת החינוך, שיעור הנשירה במיעוט הערבי בכיתות ז'–י"ב כפול משיעור הנשירה במגזר היהודי, 3.6% לעומת 1.7% בהתאמה, ועשרת היישובים שבהם שיעור הנשירה הוא הגבוה ביותר משתייכים כולם למגזר הלא-יהודי.¹⁹ יתרה מכך, הפערים בהשכלה ניכרים גם בשיעורי הזכאות לתעודות בגרות והלומדים לימודים מתקדמים.²⁰

¹³ מתוך: "יזומות קרן אברהם", החברה הערבית בישראל – אוגדן מידע, מהדורה שנייה, 2013. הנתונים הם לשנת 2009 ומבוססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

¹⁴ הרשות לשיקום האסיר, [אסירים שפוטים פליליים אזרחי ישראל: נתוני 2010](#).

¹⁵ לשכת נציב שירות בתי-הסוהר, תשובה על פניית מרכז מחקר והמידע של הכנסת, 26 ביוני 2014.

¹⁶ אריה רטנר וגדעון פישמן, דוח מחקר סופי – ניתוח מיקרו ומקרו של אלימות בישראל 1980–2007, אוניברסיטת חיפה, מרס 2009.

¹⁷ המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון, [ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2012](#), דצמבר 2013.

¹⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [השנתון הסטטיסטי לישראל 2013](#), לוח 12.1. הנתונים הם על שיעור הבלתי-מועסקים גילאי 15 וגילאי 25–54. יצוין כי על-פי ממצאי המדד החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות בישראל לשנת 2008, כ-80% מכלל היישובים הערביים מדורגים בארבעת האשכולות הראשונים, המתאפיינים בערכים הנמוכים ביותר. יישובים אלה הם העניים ביותר במדינה ועומדים בראש רשימת מוקדי האבטלה בישראל. מתוך: "יזומות קרן אברהם", [החברה הערבית בישראל – אוגדן מידע](#), מהדורה שנייה, 2013.

¹⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שיעורי הנשירה של תלמידים ממערכת החינוך](#), כתב יובל וורגן, 22 בנובמבר 2011.

²⁰ נתוני המועצה להשכלה הגבוהה מלמדים כי שיעור התלמידים הערבים הזכאים לתעודת בגרות בשנת תשע"א היה 31%, לעומת 55% במגזר היהודי. אשר לסטודנטים לתואר ראשון, בשנת תשע"א היה שיעור הסטודנטים הערבים 12% מכלל הסטודנטים, כמחצית משיעורם באוכלוסייה, 8.2% לתואר שני ורק 4.4% לתואר שלישי. מתוך: המועצה להשכלה גבוהה, [פלורליזם ושוויון הזדמנויות בהשכלה הגבוהה – הרחבת נגישות האקדמיה לערבים, דרוזים וצירקסים בישראל](#), כתבו מרב שביב, נועה בינשטיין, ארי סטון ואורן פודם, מרס 2013.



1.3. משטרת ישראל והאוכלוסייה הערבית

מערכת היחסים בין המיעוט הערבי ובין המשטרה ידעה עימותים אלימים מאז קום המדינה, אולם אירועי אוקטובר 2000, שנהרגו בהם 12 אזרחים ערבים,²¹ נחשבים נקודת מפנה ביחסים אלה. בעקבות אירועי אוקטובר 2000, ובעקבות החלטת הממשלה בנושא זה,²² הקים נשיא בית-המשפט העליון דאז, השופט אהרן ברק, ועדת חקירה ממלכתית לבירור האירועים (להלן: ועדת אור). **מלבד בדיקת גורמי העומק לאירועי אוקטובר 2000 גיבשה ועדת אור והציגה המלצות מערכתיות בין היתר לממשלת ישראל, למשרד לביטחון הפנים, למשטרת ישראל ולמנהיגות החברה הערבית בישראל. דוח ועדת אור פורסם בספטמבר 2003. להלן עיקר המלצות של הוועדה בכל הקשור למערכת היחסים בין משטרת ישראל ובין המיעוט הערבי:**

▪ על משטרת ישראל מוטלת החובה לשפר את הקשר בינה ובין המיעוט הערבי מתוך הנחה כי המשטרה אינה נתפסת במגזר הערבי כגורם שנותן שירות כי אם "כגורם עוין המשרת שלטון חסר התחשבות". לכן יש חשיבות רבה לפריסת השיטור הקהילתי בחברה הערבית באופן שישפר את השירות המשטרתי ביישובים הערביים.

▪ על המשטרה להטמיע בקרב עובדיה בכל הדרגים את חשיבותה של התנהלות שקולה ומתונה ביחסים עם האוכלוסייה הערבית. כמו כן יש להילחם בדעות קדומות כלפי החברה הערבית בקרב השוטרים, הקצינים והעובדים בדרגים בכירים: "המשטרה חייבת להטמיע בקרב שוטריה את התובנה כי הציבור הערבי בכלל אינו אויב שלהם, וכי אין לנהוג בו כאויב".

▪ כדי לאפשר מחאה בלי לסכן את שלום הציבור ובהפרעה מינימלית לסדר הציבורי, על המשטרה לקיים קשרים שוטפים עם מנהיגות החברה הערבית. בהמלצה זו צוין בדוח הוועדה כי חברי הוועדה התרשמו שנעשות פעולות ממשיות בכיוון זה.

▪ על המשטרה להפגין עמדה ברורה בכל הקשור לאכיפת החוק על המגזר הערבי. גישת רשויות האכיפה בנושא זה חייבת להיות עקבית ושיטתית.

▪ על מנהיגות החברה הערבית להפגין יותר אחריות במסריה ובמעשיה המופנים לאזרחי החברה הערבית.

אחרי פרסום דוח ועדת אור הקימה הממשלה דאז ועדת שרים²³ שתפקידה ללמוד את מסקנות הוועדה ואת המלצותיה וליישמן. ועדת השרים קיימה כ-25 מפגשים, ובמסגרתם הציגה המשטרה את מסקנותיה מבדיקת אירועי אוקטובר 2000, והדגישה שלושה נושאים מרכזיים שהיא מוצאת לנכון להתמקד בהם בעבודתה כלפי המיעוט הערבי. להלן עיקרי הדברים:

▪ **פריסת משטרת ישראל במגזר הערבי ומתן שירותים למגזר זה.** לדוגמה, הוקמה תחנת אום-אלפחם, נוספו 51 מש"קים (מרכזי שיטור קהילתי), תוגברו תחנות ביישובים שיש בהם אוכלוסייה ערבית, נוספו 250 תקני כוח-אדם, גויסו 3,937 מתנדבים מהמגזר הערבי למשמר אזרחי, נעשה פיילוט לגיוס בני מיעוטים למשטרת ישראל בצפון ובדרום ועוד.

²¹ הרוג ערבי נוסף היה תושב הרשות הפלסטינית. באירועים נהרג גם אזרח יהודי, מאבן שהושלכה ליד הכפר ג'סר-אלזרקה.

²² החלטת הממשלה מס. 2490, מיום 8 בנובמבר 2000. ועדת החקירה הגישה את המלצותיה לממשלת ישראל ב-1 בספטמבר 2003.

²³ החלטת הממשלה מס' 772, מיום 14 בספטמבר 2003. בראש הוועדה עמד סגן ראש הממשלה ושר המשפטים דאז, חבר הכנסת יוסף לפיד, וחברי הוועדה היו חברי הכנסת אברהם פרוז, ציפי לבני, צחי הנגבי, אפרים איתם, בני אלון וגדעון עזרא.



▪ **היחסים עם המגזר הערבי – ההסברה הפנים-משטרית.** הועברו קורסים והכשרה לקצינים ולשוטרים במטרה להפגיש אותם עם נושאים כגון זכויות אדם, חברה רב-תרבותית, אתיקה, הכרת קבוצות אוכלוסייה ייחודיות, גישור במצבי קונפליקט ועוד.

▪ **פעולות משטרת ישראל בתחומי ההסברה וההידברות עם המגזר הערבי.** בחלק זה הודגש כי מתקיימים מפגשים תקופתיים של גורמים במשטרה עם מנהיגות החברה הערבית, וכן הרצאות והשתלמויות בבתי-ספר, סדנאות תכנון משותפות ליישום השיטור הקהילתי ביישובים ערביים בצפון ועוד.²⁴

ועדת השרים פרסמה בשנת 2004 דוח בנושא המלצות ועדת השרים לעניין ועדת אור, שבין היתר דובר בו על יישום המסקנות במשטרת ישראל ובמשרד לביטחון הפנים. בדוח צוין כי "חלק ניכר מעבודת הוועדה עסק בנושא המלצות ועדת אור בעניין משטרת ישראל והמשרד לביטחון הפנים. התרשמנו שהמשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל הפנימו את המלצות דוח אור והוציאו את המסקנות המתבקשות".²⁵ בעקבות פרסום דוח ועדת השרים נשמעה בחברה הערבית ביקורת שעיקרה הטענה כי ועדת השרים פעלה ליישום המלצות ועדת אור באופן חלקי בלבד, בין היתר בעניין התנהלות המשרד לביטחון הפנים והמשטרה בחברה הערבית. כתגובה על כך, וביוזמת חברי הכנסת הערבים, הוחלט לקיים דיונים בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת במטרה לקדם את יישום המלצות ועדת אור בכל תחומיהן.²⁶

בשנת 2012 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא: מקומה ותפקודה של התחנה במשטרה. בדוח זה צוין כי "מתחילת העשור הקודם, ובייחוד לאחר אירועי אוקטובר 2000 ומסקנות ועדת אור שקמה בעקבותיהם, הצביעו החלטות ותוכניות של הממשלה, של המשרד לביטחון הפנים ושל המשטרה על פערים במענה המשטרתי למגזר המיעוטים בהשוואה למענה למגזר היהודי, וכן על תחושת קיפוח ואפליה של אוכלוסיית המגזר. החלטות ותוכניות אלה עסקו בדרכים לשיפור השירות במגזר המיעוטים,²⁷ לחיזוק האכיפה המשטרית ביישובי המגזר ולחיזוק הקשר עם הקהילה והגדלת מעורבותה בכל הנוגע למניעת פשיעה ואלמות. למרות זאת, רק מקצת המלצות יושמו, ורק בתחילת 2012 החלו המשטרה והמשרד לביטחון הפנים ביישום מענה כולל לצורכי האוכלוסייה הערבית". בהמלצות שבדוח זה נקבע כי ראוי שהמשטרה והמשרד לביטחון הפנים יקפידו ליישם את התוכניות שנקבעו בדוח ועדת אור, בהתחשבות בצרכים הייחודיים של האוכלוסייה הערבית.²⁸

נוסף על מסקנות הוועדות הממשלתיות והמלצותיהן שפורטו לעיל, טיפול המשטרה בפשיעה בחברה הערבית מעורר עניין רב גם בארגוני החברה האזרחית. בשנת 2009 קידמה עמותת "יוזמות קרן אברהם" מיזם חדש בנושא: הקהילה הערבית – משטרה, שפותח בעקבות אירועי אוקטובר 2000 במטרה לסייע ביישום המלצות ועדת אור. המיזם התמקד בפיתוח מודלים יישומיים של שיטור למען הקהילה ("שיטור קהילתי"). כיום פועלות בחברה הערבית כמה עמותות בתחום זה, ובהן עמותת "אמאן למלחמה באלמות", שמטרתה להגביר את המודעות למקרי הרצח והאלמות בחברה הערבית בהדגשת שיתוף הפעולה עם המשטרה למלחמה בתופעה זו; עמותת נשים נגד אלימות, שפועלת להגברת המודעות לאלימות נגד נשים

²⁴ ועדת השרים לעניין ועדת אור בראשות סגן ראש הממשלה ושר המשפטים יוסף (טומי) לפיד, [דוח והמלצות](#), יוני 2004.

²⁵ שם.

²⁶ הדיונים התקיימו בוועדת הפנים ואיכות הסביבה במועדים האלה: 21 ביוני 2005, 28 ביוני 2005, 5 ביולי 2005, 7 בספטמבר 2005 ו-20 בספטמבר 2005, ונסבו על מגוון נושאים, ובהם: יחס המשטרה לחברה הערבית, חלוקת קרקעות בחברה הערבית, תעסוקה ושוויון תקציבים לרשויות הערביות, הגנה על שוטרים בוועדת אור ועוד.

²⁷ מגזר המיעוטים: ערבים מוסלמים, ערבים נוצרים, דרוזים ובדואים.

²⁸ משרד מבקר המדינה, [דוח שנת 2013](#), לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, [משטרת ישראל – מקומה ותפקודה של התחנה במשטרה](#), 8 במאי 2013.



בחברה הערבית, ועוד. יצוין כי גם אמצעי התקשורת בחברה הערבית בישראל משתתפים בשיח הציבורי בנושאים כגון תפקיד המנהיגים, אנשי הדת, אנשי החינוך והחוקרים בהתמודדות עם האלימות ובמיגורה.²⁹

1.4. אמון הציבור במשטרה ועמדותיו כלפיה

לאחרונה פרסם המשרד לביטחון הפנים סקר בנושא תחושת הביטחון האישי של הציבור בישראל. 82% מהאזרחים הערבים שהשתתפו בסקר דיווחו על רמת ביטחון אישי בינונית ומעלה, ו-18% דיווחו כי הם חווים ביטחון אישי ברמה נמוכה. בקרב הנשאלים היהודים דיווחו 69% על רמת ביטחון אישי בינונית ומעלה, ו-31% דיווחו כי רמת הביטחון האישי שהם חשים נמוכה או אף שהם אינם חשים ביטחון אישי כלל. על השאלה "באיזו מידה אתה חושש להיפגע מאלימות באזור מגוריך" השיבו 63.8% מהנשאלים הערבים כי הם מרגישים ביטחון אישי בעיר מגוריהם במידה רבה, ו-35% השיבו כי הם חוששים להיפגע. בחברה היהודית דיווחו 57.4% מהנשאלים כי הם אינם חוששים להיפגע מאלימות באזור מגוריהם, ו-43% השיבו כי הם חוששים להיפגע. יצוין כי הסקר נערך על בסיס 505 נשאלים במדגם ארצי של גילאי 18 ומעלה (80% יהודים ו-20% ערבים).³⁰

נתונים אחרים הוצגו לאחרונה ביום עיון במכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא: שותפות ודיווחיות ביחסים בין משטרת ישראל לבין החברה הערבית. במחקר זה נבדקו **אמון הציבור היהודי והערבי במשטרה ועמדותיהם כלפיה** ונמצא פער גדול בין תשובות המשתתפים הערבים ובין תשובות המשתתפים היהודים בהערכות של רמת הפשיעה ובחשש להיפגע מעבירת אלימות. **לדברי החוקרים, הממצאים משקפים פחד רב להפוך לקורבנות אלימות בקרב המשיבים הערבים ומסבירים את הדיון החברתי הער בחברה הערבית על האלימות החמורה**:³¹

- 36% מהמשיבים הערבים ציינו כי **רמת הפשיעה באזור מגוריהם גבוהה**, לעומת 18.7% מהמשיבים היהודים.
- אשר **לתחושת הביטחון האישי**, 51.9% מהמשיבים הערבים הביעו חשש רב שהם או מישהו ממשפחתם ייפגע מעבירת אלימות, לעומת 30% מהמשיבים היהודים.

²⁹ למשל, במסגרת תוכנית למלחמה באלימות בחברה הערבית שודר ברדיו "אל-שמס" משדר קבוע בנושא זה. רדיו "קול ישראל בערבית" משדר באופן קבוע תוכנית בוקר בנושא אלימות ופשע בחברה הערבית וחשיבות ההתמודדות עמם. תוכנית זו עוקבת בין היתר אחרי מקרי אלימות, רצח ושימוש בלתי חוקי בנשק בחברה הערבית.

³⁰ המשרד לביטחון הפנים, **נתוני סקר תחושת ביטחון אישי – 76% מהציבור בישראל חי בתחושת ביטחון גבוהה**, חדשות המשרד, 12 במאי 2014. **נתונים אלו דומים לתוצאות סקר דומה בהיקף המשתתפים שנערך על-ידי המשרד לביטחון הפנים בקרב הנרשמים לכנס הלאומי לביטחון אישי כחלק מתהליך ההרשמה לכנס באתר האינטרנט, ולסקרים אחרים של המשרד**. שי עמרם, האגף למדיניות ותכנון אסטרטגי – מחלקת מחקר במשרד לביטחון הפנים, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע, דוא"ל, 14 במאי 2014, וראו גם: המשרד לביטחון הפנים, האגף למדיניות ותכנון אסטרטגי – מחלקת המחקר, **תחושת הביטחון האישי של הציבור בישראל**, מאי 2014.

ראו עוד: דרורית פורת, לשעבר ראש מחלקת תכנון במשטרה, **פעילות המשטרה בחברה רב-תרבותית, מדיניות ציבורית – עיתון לחידושי מדיניות בישראל**, מרס 2013.

³¹ "יזמויות קרן אברהם", נתונים שהתקבלו במענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 במאי 2014.



2. נתוני המשטרה על פשיעה מדווחת בעבירות אלימות חמורה בחברה הערבית בישראל

בפרק זה יוצגו נתונים על הפשיעה בישראל, ובחברה הערבית בפרט, שהועברו מהמשטרה לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת.³² יש לשים לב להגדרות הנתונים שלהלן:

- הגדרת המשטרה ל"לא יהודי" בנתונים שבפרק זה חלה על קבוצות האוכלוסייה האלה: מוסלמים, נוצרים, ערבים-נוצרים, דרוזים וצ'רקסים.³³
- הנתונים הם על פשיעה מדווחת (תיקים גלויים)³⁴ בלבד, שבה החשוד/ הנאשם הוא מעל גיל 12.
- בנתונים על מספר התיקים שנפתחו בעבירות המוצגות הכוונה היא לתיקים שנפתחו בשנה נתונה (או – כאשר מדובר בתקופה של כמה שנים – בכל אחת מהשנים באותה תקופה).
- עיון בספרות המקצועית על מדידת פשיעה מעלה כי לצד מדידה והצגה של נתוני פשיעה על-פי ערכים מוחלטים (כלומר מספר תיקים) יש חשיבות להצגת נתונים על הפשיעה המדווחת למשטרה על-פי שיעור הפשיעה באוכלוסייה נתונה, אשר מאפשרת לנטרל את השפעת גודל האוכלוסייה הנחקרת ולכן מאפשרת בחינה של שינויים לאורך שנים ושל הבדלים בין קבוצות אוכלוסייה במדינה.³⁵ בהתאם לכך, בפרק זה יוצגו הן נתונים על מספר התיקים המוחלט והן נתונים על שיעור התיקים בעבירות נבחרות, בכל קבוצת אוכלוסייה (יהודית, ערבית), ל-100,000 נפש.

העבירות המוצגות בפרק זה הן מתוך "סל" העבירות שהמשטרה מגדירה עבירות אלימות חמורה, ובכללן, עבירות נגד חיי אדם, עבירות נגד גוף אדם, עבירות מוסר ועבירות שוד, כמפורט להלן:³⁶ רצח, ניסיון רצח, הריגה, תקיפה (למעט עובדי ציבור), תקיפת עובד ציבור בתפקיד, תקיפת שוטר בנסיבות חמורות, חבלה גופנית חמורה, אינוס בכוח או באיומים, אינוס ובעילה שלא כחוק, מעשה מגונה בכוח, שוד, שוד בנסיבות חמורות, חטיפת ארנק ותקיפה לשם גנבה. כמו כן מוצגים בפרק זה נתונים על עבירות שימוש בלתי חוקי בנשק.

בנתונים שלהלן מפורטים מספר תיקים בעבירות אלימות חמורה בפילוח לפי מוצא החשוד והקורבן בשנים 2006–2013; שיעור התיקים הגלויים שנפתחו בשנים אלה בעבירות נבחרות, ל-100,000 נפש, לפי מוצא החשוד; מספר כתבי-האישום בארבע עבירות אלימות נבחרות בתקופה האמורה; התפלגות התיקים הגנוזים שנסגרו ללא הגשת כתב-אישום, לפי עילות סגירה, ונתונים על מספר התיקים בעבירות בנשק, לפי מוצא החשוד, ועל שיעורם ל-100,000 נפש.

³² הנתונים בפרק זה מבוססים על נתוני משטרת ישראל שהתקבלו מאסף שחור, במענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בפגישה, 1 ביולי 2014.

³³ חשוב לציין כי בנתונים לא נכללים פלסטינים או ערביי מזרח-ירושלים שאינם בעלי תעודות זהות ישראליות.

³⁴ **תיקים גלויים** – תיקים שיש בהם חשוד בביצוע העבירה שנחקר ואושר כחשוד בתיק בטופס פרטי חשוד.

³⁵ בשורה רגב, "מדידת פשיעה", העיקר במחקר – מחקרים וסקרי ספרות בתחומי העשייה של משטרת ישראל, בהוצאת משטרת ישראל – אגף תכנון, מחלקת אסטרטגיה, מדור מחקר אסטרטגי וסטטיסטיקה, 2008, עמ' 35–40; אריה רטנר וגדעון פישמן, דוח מחקר סופי ניתוח מיקרו ומקרו של אלימות בישראל 2007–1980, אוניברסיטת חיפה, מרס 2009; משטרת ישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פשיעה 1999–2008, סטטיסטי-קל 100.

³⁶ יש לשים לב לכך שיש סיווגים שונים של קבוצות עבירות, שנעשה בהם שימוש בפרסומי המשטרה ועשויים להיות מקבילים או משיקים. כך, למשל, בשנתון הסטטיסטי של המשטרה יש סיווג "עבירות נגד חיי אדם" (הכולל עבירות רצח, ניסיון רצח, הריגה, גרימת מוות ברשלנות ושאר עבירות כלפי חיי אדם) וסיווג "עבירות נגד גוף אדם" (הכולל עבירות חבלה גופנית חמורה, תקיפה ושאר עבירות נגד גוף אדם). אפשר לראות שחלק גדול מעבירות האלימות החמורה, אך לא כולן, נכללות בשני הסיווגים האלה. סיווג אחר שנכללות בו חלק מעבירות האלימות החמורה הוא עבירות "תקיפה חמורה" (הכוללות עבירות רצח וניסיון רצח, הריגה, חבלה חמורה, תקיפת עובד ציבור, תקיפת שוטר ללא הכשלה ותקיפת שוטר בנסיבות חמורות). ראו למשל: משטרת ישראל, שנתון הסטטיסטי לשנת 2012, עמ' 8 ו-38.



2.1. תיקי עבירות אלימות חמורה

בנתונים שלהלן מוצג מספר התיקים הגלויים בעבירות אלימות חמורה לפי מוצא החשוד והקורבן.³⁷ הנתונים מעידים על ריבוי עבירות האלימות החמורה בחברה הערבית בישראל ובייחוד בהשוואה לשיעור בכלל האוכלוסייה. כמו כן אפשר לראות בנתונים את מספר הקורבנות הגדול בעבירות אלה, המעיד על היקף ההיפגעות של האוכלוסייה ומשלים את התמונה של מידת האלימות החמורה בקבוצות האוכלוסייה השונות.

מספר התיקים הגלויים בעבירות אלימות חמורה לפי מוצא החשוד והקורבן, בפילוח לפי עבירה, 2013–2006³⁸

מוצא הקורבן		מוצא החשוד		סוג עבירה
לא יהודי	יהודי	לא יהודי	יהודי	
382	406	334	267	רצח
415	488	406	325	ניסיון רצח
120	129	194	162	הריגה
8,773	12,409	10,633	15,291	חבלה גופנית חמורה
906	6,286	1,419	1,821	שוד
1,466	4,054	1,625	1,535	שוד בנסיבות חמורות
357	1,983	401	1,737	אינוס ובעילה שלא כחוק
788	4,656	1,234	3,899	אינוס בכוח או באיומים
1,486	15,422	2,724	10,417	מעשה מגונה בכוח
383	3,438	772	1,260	תקיפה לשם גניבה
989	5,769	2,054	5,217	תקיפת עובד ציבור בתפקיד
259	1,312	2,769	2,653	תקיפת שוטר בנסיבות חמורות
20,988	34,424	21,318	31,230	תקיפה (למעט עובדי ציבור)
163	2,906	305	413	חטיפת ארנק

להלן נתונים בפירוט נוסף על תיקים גלויים בארבע עבירות, בפילוח לפי מוצא החשוד ובבחינת מגמת השינוי בשנים 2013–2006 (שנות ההודעה).³⁹ כפי שאפשר לראות, מספר תיקי הרצח שבהם החשוד יהודי נמצא

³⁷ **תיקים גלויים לפי מוצא החשוד** – הנתונים הם על מספר התיקים לפי שנת ההודעה (קרי, שנת הדיווח במשטרה) בשנים 2013–2006. אם בתיק בוצעה יותר מעבירה אחת הוא נספר בכל עבירה לחוד. אם בתיק היו שני חשודים מאותו מוצא, התיק נספר פעם אחת, אך אם היו בתיק שני חשודים ממוצא שונה (יהודי וערבי), התיק נספר פעמיים, פעם אחת כתיק שבו החשוד יהודי ופעם אחת כתיק שבו החשוד ערבי.

³⁸ הנתונים שלעיל על חשודים וקורבנות אינם בהכרח על אותם תיקים. כמו כן יוזכר כי שיעור האוכלוסייה הערבית היה 20% ולא השתנה בין השנים האמורות.

³⁹ **שנת ההודעה** – השנה שבה דווחה העבירה במשטרה (פתיחת התיק), או שנת הגניזה של התיק (סגירת תיק). בהקשר זה יצוין כי רוב העבירות המדווחות למשטרה מדווחות על-ידי קורבן העבירה או אדם אחר, ומיעוטן מדווחות על-ידי המשטרה עצמה. יש גם עבירות המדווחות על-ידי המשטרה, בעקבות פעילות מבצעית יזומה, לדוגמה: עבירת סחר בכלי נשק, סחר בסמים, הימורים לא חוקיים וכדומה, המכונות גם "עבירות חשיפה".



הכנסת

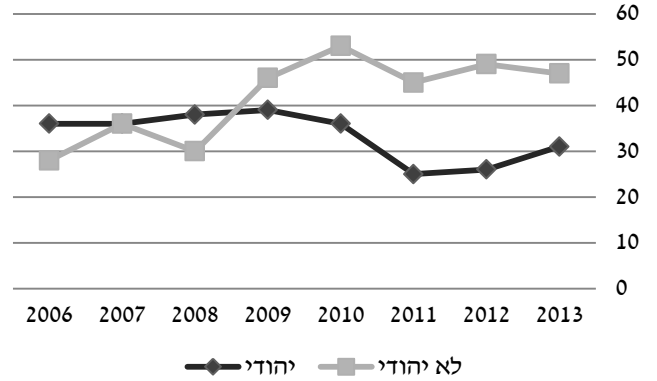
מרכז המחקר והמידע

במגמת ירידה משנת 2006, ומנגד ניכרת מגמה בולטת של עלייה במספר תיקי הרצח שבהם החשודים הם לא יהודים.

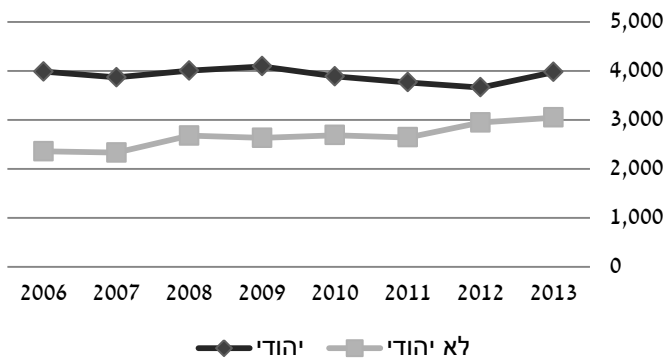
תיקים בעבירת ניסיון רצח לפי מוצא החשוד



תיקים בעבירת רצח לפי מוצא החשוד



תיקים בעבירת תקיפה (למעט עובדי ציבור)



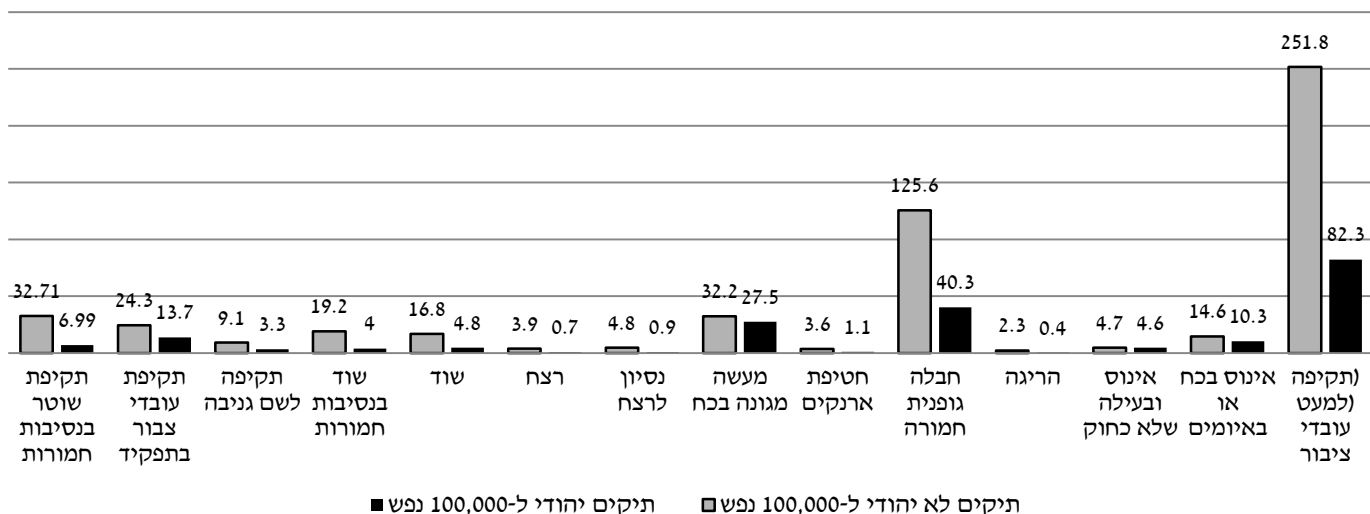
תיקים בעבירת שוד בנסיבות חמורות לפי מוצא החשוד



הכנסות

מרכז המחקר והמידע

**שיעור התיקים הגלויים בעבירות אלימות ל-100,000 נפש (מעל גיל 12) בפילוח לפי מוצא החשוד, סך הכול
בשנים 2006–2013 (שנות ההודעה)**



בתרשים המוצג לעיל מסוכמים הנתונים שהוצגו בטבלה בתקנון ל-100,000 נפש (מעל גיל 12). אפשר לראות בו כי ייצוג החשודים היהודים והלא-יהודים משתנה לפי סוג העבירה. עם זאת בולט בתרשים כי בכל עבירות האלימות החמורה יש שיעור גבוה יותר של תיקים שבהם מוצא החשוד לא יהודי. ברוב העבירות, כגון תקיפה, ניסיון רצח, רצח ושוד, שיעור התיקים שבהם מוצא החשוד לא יהודי גבוה פי-שניים או יותר משיעור התיקים באותן עבירות שבהם מוצא החשוד הוא יהודי. בעבירות בודדות (כגון עבירות מין) נמצא שיעור דומה של תיקים שבהם החשוד יהודי ושל תיקים שבהם החשוד לא יהודי (ל-100,000 נפש באוכלוסייה). בהקשר של תיקים הקשורים לעבירות מין חשוב לציין כי אלו נפתחים בדרך כלל בהתאם לדיווחי הקורבנות, ומאחר שבחברות מסורתיות יש חשש מתיוג חברתי קשה גם של הקורבנות עקב היוודע דבר עבירת מין בקהילה,⁴⁰ קשה להעריך את מידת הייצוג של האוכלוסייה הערבית הן בקרב החשודים והן בקרב הקורבנות בעבירות אלו.

2.2. תיקים עם כתבי-אישום

בבחינת הנתונים על מספר התיקים שבהם הוגש כתב-אישום לאורך תקופה של שבע שנים עולה כי יש פער בין מספר התיקים הגלויים שנפתחו בתקופה זו (כולל תיקים של קטינים) ובין מספר התיקים שבהם הוגש כתב-אישום לבית-משפט בגין עבירות שונות. עם זאת חשוב להדגיש כי אין בהכרח מתאם בין שני סוגי הנתונים על מספרי תיקים, וייתכן פער של כמה שנים בין פתיחת תיק להגשת כתב-אישום בו. להלן פירוט מספר התיקים שנפתחו לצד מספר התיקים שבהם הוגשו כתבי-אישום בארבע עבירות אלימות חמורה, ושיעורם ממספר התיקים שנפתחו, בשנים 2006–2013. הנתונים משקפים את הפער האמור בפילוח לפי אוכלוסייה.⁴¹

⁴⁰Madelaine Adelman, Edna Erez and Nadera Shalhoub-Kevorkian, "Policing Violence against Minority Women in Multicultural Societies: Community and the Politics of Exclusion", *Policy & society* 7, 2003, pp. 103–131.

⁴¹ מספר כתבי-אישום – נתון זה משקף את מספר כל התיקים הגלויים בעבירות הנבחרות שהוגש בהם כתב-אישום בשנים 2007–2013. במקרה שבתיק מסוים הוגש יותר מכתב-אישום אחד בשנים שונות, התיק ייספר בכל שנה שבה הוגש בו כתב-אישום.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מספר התיקים, מספר כתבי-האישום ושיעורם בכלל התיקים בארבע עבירות אלימות חמורה, 2006–2013

עבירה	יהודי		לא יהודי	
	תיקים לפי חשוד	כתבי-אישום (ושיעורם ממוספר התיקים באותה תקופה)	תיקים לפי חשוד	כתבי-אישום (ושיעורם ממוספר התיקים באותה תקופה)
רצח	267	155 (58%)	334	155 (46%)
ניסיון רצח	325	131 (40%)	406	125 (31%)
חבלה גופנית חמורה	15,291	8,945 (58%)	10,633	5,513 (52%)
תקיפה (למעט עובד ציבור)	31,230	13,332 (43%)	34,424	5,111 (15%)

2.3. עילות סגירת תיקים

להלן פירוט מספר התיקים הגלויים שנסגרו (לפני הליך משפטי) בשנים 2006–2013 בפילוח לפי מוצא החשוד בתיק ולפי עילות סגירה בעבירות אלימות חמורה (המפורטות לעיל בסעיף 2.1).

עילות סגירת תיקים בשנים 2006–2013 בעבירות אלימות חמורה בפילוח לפי מוצא החשוד

עילת סגירת התיק	חשוד יהודי		חשוד לא יהודי	
	סך כל התיקים	שיעור התיקים שנפתחו באותה תקופה	סך כל התיקים	שיעור התיקים שנפתחו בכלל התיקים שנפתחו באותה תקופה
אחרת	20		12	
אין אשמה פלילית	21		16	
אין עניין לציבור	10,637	14%	7,061	15%
העברה לרשות אחרת	14		13	
התיישנות	208		99	
חוסר הודעה מסייעת	44		29	
חוסר עניין לציבור/עד מדינה	10		2	
חוסר ראיות	28,293	37%	24,700	53%
חנינה	2		--	
אי-איתור נאשם או חשוד	36		49	
חשוד/נאשם אינו בר-עונשין	110		53	

כאמור, בהצגת היחס בין כלל התיקים לפי מוצא החשוד לתיקים עם כתב-אישום חשוב להדגיש כי אין בהכרח מתאם בין שני סוגי התיקים ואף ייתכן פער של כמה שנים בין פתיחת תיק להגשת כתב-אישום בו. ראו הצגה דומה של נתונים בשנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2013, עמ' 20–21.

נוסף על כך, מקורות שונים מצביעים על פער גדול בין מספר התיקים שנפתחים ובין מספר התיקים שנסגרים ללא כתב-אישום, בעבירות שונות, למשל עבירות סמים. הסיבות לכך מגוונות, בין היתר תיקים נסגרים בשל אילוצי כוח-אדם ואילוצי זמן שיפוטי, ראו: רותם קדוש, [הצרת חקיקה: סגירה מותנית של תיקים פליליים והסדרי טיעון – בחינת הזיקה לאור הצעת חוק סדר הדין הפלילי \(תיקון מס' 61\) \(הסדר לסגירת תיק מותנית\), התשס"ט-2008, חוקים בקצרה](#), יוני 2011; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ענישה בתחום הסמים](#), כתב גלעד נתן, 30 בינואר 2011.

לבסוף יש לציין כי הנתונים של השנים 2006–2009 שהועברו אלינו מהמשטרה משקפים כ-90% מכלל כתבי-האישום שהוגשו, משום שלא נכללים בהם תיקים שהוגש בהם כתב-אישום על-ידי פרקליטות המדינה.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

	175		390	מות חשוד/נאשם
	33		39	עבריין לא נודע
70%	46,188	52%	76,277	סך הכול

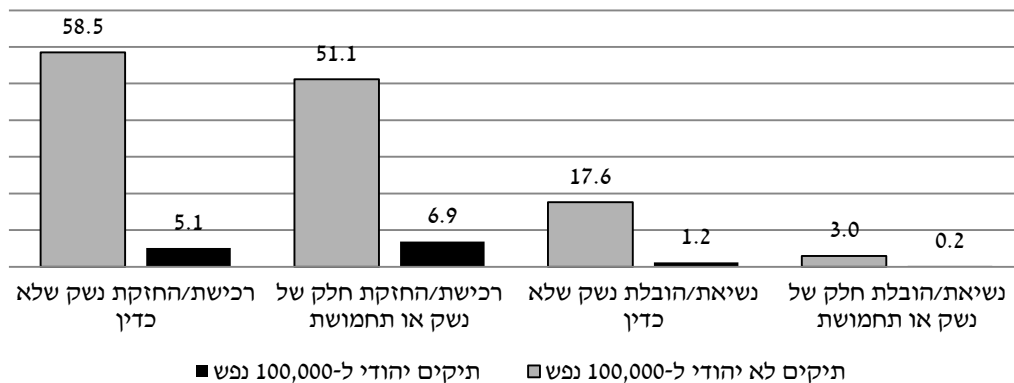
לפי הטבלה העילות העיקריות לסגירת תיקים בעבירות אלימות חמורה ללא הליך משפטי בתקופה האמורה הן "אין עניין לציבור" ו"חוסר ראיות". שיעור התיקים שנסגרו בעילות אלה מכלל התיקים שנפתחו (באותן השנים – ראו טבלה סעיף 2.1) ובהם החשוד אינו יהודי גבוה משיעור התיקים האלה שבהם החשוד הוא יהודי. כ-70% מכלל התיקים שנפתחו ובהם החשוד לא יהודי נסגרו ללא הליך משפטי, לעומת 52% מכלל התיקים שבהם החשוד יהודי. יוזכר כי בהצגת היחס בין כלל התיקים לפי מוצא החשוד ובין תיקים שנסגרו אין בהכרח מתאם בין שני סוגי התיקים, ואף ייתכן פער של כמה שנים בין פתיחת תיק לסגירתו.

2.4. נתונים על עבירות של החזקת נשק, העברת נשק או מכירת נשק⁴²

שימוש לא חוקי בנשק והסכנה הנשקפת מתופעה זו עלו בשנים האחרונות לשיח הציבורי בחברה הערבית הן בקרב המנהיגות והן באמצעי התקשורת.⁴³ מידע על פעולות המשטרה לטיפול בעבירות נשק באוכלוסייה הערבית יוצג בפרק 3. בתרשים שלהלן מוצג מספר התיקים הגלויים בארבע עבירות נשק, לפי מוצא החשוד. נתונים אלו מלמדים על היקף התופעה בחברה הערבית, שכן בבחינת שיעור התיקים שנפתחו בגין עבירות נשק ל-100,000 נפש בשנים 2006–2013 נמצאו פי-עשרה תיקים שבהם החשוד לא יהודי מתיקים שבהם החשוד יהודי.

שיעור התיקים הגלויים בעבירות נשק בפילוח לפי עבירה ולפי מוצא החשוד ל-100,000 נפש (מעל גיל 12),

2006–2013



⁴² יש לציין כי בעבירות המוצגות בסעיף זה (ובסעיף זה בלבד) נכללים בנתונים גם תיקים שבהם החשודים הם פלסטינים. ⁴³ העיגון החוקי בנושא זה ראו: חוק העונשין, התשל"ז-1977, סעיף 144, עבירות בנשק [א/א66(א)-(ה), (ז)] [תשל"ב] (תיקון מס' 12) תש"ם-1980 (תיקון מס' 33) תשנ"א-1991.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מספר התיקים הגלויים, מספר כתבי-האישום ושיעורם בכלל התיקים בעבירות בנשק, 2006–2013

לא יהודי		יהודי		עבירה
כתבי-אישום	תיקים לפי חשוד	כתבי-אישום	תיקים לפי חשוד	
71 (28%)	252	25 (29%)	86	נשיאת/הובלת חלק של נשק או תחמושת
806 (54%)	1,489	268 (61%)	439	נשיאת/הובלת נשק שלא כדין
849 (20%)	4,330	666 (26%)	2,603	רכישת/החזקת חלק של נשק או תחמושת
1,733 (35%)	4,955	891 (46%)	1,931	רכישת/החזקת נשק שלא כדין

בדומה לאמור בעבירות אלימות, גם במקרה של עבירות בנשק יש פער ניכר בין מספר התיקים שנפתחים בתקופה של שבע שנים ובין מספר התיקים שבהם מוגש כתב-אישום בתקופה זו. בשלוש מארבע העבירות שלעיל שיעור כתבי-האישום בכלל התיקים במגזר היהודי גבוה במידה מסוימת מזה שבמגזר הלא-יהודי.

3. מדיניות המשטרה ופעולותיה לטיפול בפשיעה בחברה הערבית בישראל

כאמור, נושא שיפור ותגבור השיטור בחברה הערבית עלה למודעות הציבורית בעיקר אחרי אירועי אוקטובר 2000. הדגשתו בדוח ועדת אור אף תרמה להגברת מודעות המשטרה לחשיבות הטיפול בצורכי החברה הערבית במגוון נושאים, ובהם הקמת תחנות חדשות בקרב האוכלוסייה הערבית, הוספת כוח-אדם לתחנות הקיימות המשרתות את האוכלוסייה הערבית, הקמת מערך שיטור קהילתי וגיוס מתנדבים להפעלתו, ועוד.

עבודת המשטרה נחלקת לשתי אסטרטגיות מרכזיות, שיפורטו להלן: תגובה על פשיעה ומניעת פשיעה. האסטרטגיה הראשונה מתבטאת במבצעי אכיפה ממוקדים במטרה לטפל בבעיות שעולות בשטח ולמגר אותן, כגון תופעת העבירות בנשק. מטרת האסטרטגיה השנייה היא מניעת אלימות בטווח הארוך, ובה מושם דגש על שיתוף פעולה עם הקהילה. בסעיף זה נתמקד במסמך הנוכחי בשתי תוכניות עיקריות: "עיר ללא אלימות" ופרויקט שיטור עירוני.

3.1. תגובה על פשיעה – מבצעי אכיפה ממוקדים

מבצעי אכיפה מתמקדים בעבירות חשיפה, קרי עבירות שאפשר לגלותן בעיקר בפעילות יזומה של המשטרה, משום שבדרך כלל אין בהן מתלוננים, ובהן עבירות בנשק (ראו להלן), עבירות סמים ואלימות בין כנופיות. מבצעי אכיפה ממוקדים אחרים נעשים להתמודדות בפשיעה בדרכים ובאי-שמירת חוק בתוך היישובים. טיפול ממוקד בבעיות שמהן האוכלוסייה סובלת עשוי לתרום משמעותית למיגורה, אך מנגד יש חשש שבתום המבצע הפשיעה תחזור לרחובות.⁴⁴

⁴⁴ Lawrence W. Sherman, "Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence" in M. Tonry and N. Morris (eds.), *Crime and Justice: an Annual Review of Research* 12, pp. 1–48: Chicag, 1990.



3.1.1. עבירות בנשק בחברה הערבית

סוגיית עבירות בנשק בחברה הערבית עלתה לסדר-היום הציבורי בעקבות גידול במספר מקרי הרצח של אזרחים ערבים. הנושא עלה גם בכמה דיונים במליאת הכנסת, וכן בהצעות חוק ובשאלות. בדיון מהיר בוועדת הפנים והגנת הסביבה בשנת 2010 בנושא: היערכות המשטרה לטיפול בתופעת הפשיעה במגזר הערבי⁴⁵ טענו חברי הכנסת מהסיעות הערביות כי נשקפת סכנה גדולה לאוכלוסייה הערבית מכמויות הנשק שבידי אזרחים ערבים, וכי על משטרת ישראל ליזום מבצעי אכיפה בתחום. מפכ"ל המשטרה ציין בתגובה כי בין היעדים המרכזיים של משטרת ישראל לאותה שנה (כאמור, 2010) טיפול באירועי ירי ומבצעי איסוף אמצעי לחימה בכלל האוכלוסייה, לדבריו, "בשנת 2009 המשטרה אספה 1,200 כלי נשק במבצע שנקרא 'ניקוי כלים' בכל הארץ, נשק לא חוקי... רובו כולו במחוז הצפוני".⁴⁶ באוקטובר 2011 יזם חבר הכנסת אחמד טיבי עצומה שכותרתה "די לאלימות, הנשק הורג אותנו",⁴⁷ שנועדה להגביר את המודעות ולחזק את המלחמה באלימות לסוגיה, בדגש על השימוש בנשק בחברה הערבית. באותה שנה התקיים דיון נוסף בכנסת, בוועדה למאבק בנגע הסמים, בנושא: האלימות במגזר הערבי – גורמים ודרכים להתמודדות עם תופעה זו.⁴⁸ בדיון דווח על גידול במספר מקרי הרצח בחברה הערבית עקב שימוש בלתי חוקי בנשק, ונטען כי המשטרה אינה ממלאת את תפקידה באכיפת החוק ובתפיסת נשק בחברה הערבית. יתרה מכך, נטען כי רוב מקרי הרצח בחברה הערבית אינם מפוענחים על-ידי המשטרה. **בדיון ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא: קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי ציין השר לביטחון הפנים יצחק אהרונוביץ' כי "ברוב הבתים במגזר הערבי יש נשק לא חוקי".**⁴⁹

בפברואר 2013 הגיש חבר הכנסת עפו אגבאריה שאילתה דחופה בנושא "אוזלת ידה של המשטרה במיגור תופעת האלימות במשולש, על רקע רצח תושב קלנסואה". בתשובתו על השאלתה ציין השר לביטחון הפנים כי בתחנת טייבה, במרחב השרון ובמחוז המרכז משקיעים מאמץ בטיפול באירועי הירי בכלל ובאזור המשולש בפרט, והדבר הוביל לירידה של 21% באירועי הירי בשנת 2012. עוד ציין השר כי **הוקמה תחנת משטרה חדשה והופעל שיטור עירוני בטירה, הופעל פרויקט "עיר ללא אלימות" בערי המשולש והוצבו כוחות ייעודיים של משמר הגבול הפועלים ביישובי המשולש בכל שעות היממה.**⁵⁰

משטרת ישראל הודיעה בעבר כי בכוונת לקיים כמה מבצעי אכיפה למניעת עבירות בנשק ביישובים ערביים. כך, למשל, בחודש מאי 2014 פורסם באתר האינטרנט של המשטרה כי המשטרה והמשרד לביטחון הפנים יערכו מ-19 במאי עד 8 ביוני מבצע לאיסוף כלי נשק המוחזקים ברשות הציבור שלא כדין עוד צוין בהודעה כי אדם שיפקיד את הנשק שהוא מחזיק בתקופה האמורה יקבל חסינות מפני העמדה לדין בגין עבירה זו.⁵¹ עד מועד סגירת המסמך טרם התקבלה תשובת המשטרה על בקשתנו לקבל מידע מפורט על מבצעי האכיפה שביצעה לאיסוף נשק המוחזק שלא כדין.

לדברי האחראי לקשרי החברה הערבית במיזם קשרי חברה ערבית עם המשטרה בעמותת "יוזמות קרן אברהם", הטיפול בבעיית הנשק המוחזק שלא כדין בחברה הערבית דורש מדיניות ארוכת טווח ונוכחות

⁴⁵ הכנסת – ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 24 בפברואר 2010.

⁴⁶ שם, דברי המפכ"ל רנ"צ דודי כהן, מתוך פרוטוקול הישיבה.

⁴⁷ הקמפיין, "לא للعنف, السلاح يقتلنا", התפרסם ביוזמת חבר הכנסת אחמד טיבי ואתר האינטרנט "בוקרא".

⁴⁸ הכנסת – הוועדה למאבק בנגע הסמים, 27 בדצמבר 2011.

⁴⁹ הכנסת – ישיבת ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי, 13 בפברואר 2012.

⁵⁰ מליאת הכנסת, השר לביטחון הפנים יצחק אהרונוביץ', 20 בפברואר 2013.

⁵¹ משטרת ישראל, [מבצע לאיסוף נשק המוחזק ללא רישיון](#), 13 במאי 2014, כניסה: 22 במאי 2014.



יומיומית של שוטרים בכפרים הערביים, ולא רק מבצעי אכיפה שמתקיימים אחד לכמה חודשים, משום שלטענתו אחרי מבצעים אלה הסחר והשימוש בנשק חוזרים לקדמותם.⁵²

3.2. תוכניות מניעה ואכיפה ייחודיות

מבחינה אסטרטגית מניעת פשיעה בחברה הערבית מתבססת על שותפות בין המשטרה ובין הקהילה, שבאמצעותה אפשר לטפל בבעיות הייחודיות לאוכלוסייה הערבית שאינן זוכות לטיפול בדרך של אכיפה ממוקדת. בתוכניות מניעה האוכלוסייה משתתפת באכיפת החוק ובשמירה על ביטחון התושבים, לדוגמה בשיטור עירוני ובתוכנית "עיר ללא אלימות". בהמשך פרק זה יוצגו שלוש תוכניות מניעה מרכזיות הפועלות בכלל החברה הישראלית וברשויות הערביות בפרט.

3.2.1. אגף "מצילה" ומניעת פשיעה במשרד לביטחון הפנים

אגף "מצילה" ומניעת פשיעה שבמשרד לביטחון הפנים מפעיל תוכניות מיוחדות בתחום המניעה ב-11 רשויות בחברה הערבית, לסיוע להורים, נשים, נוער בסיכון בכלל זה נערות במצוקה, וכן תלמידי בית-ספר, מורים, מערכת החינוך הבלתי-פורמלי ובני הגיל השלישי. האגף קבע כי חיזוק תחושת הביטחון האישי, צמצום האלימות בכלל ובקבוצות היעד בפרט ישמשו מדדי הצלחה עיקריים לפעילותו, והערכה נעשית בסוף כל שנה לכל תוכנית לחוד ולתוכניות בכלל הרשויות הערביות.⁵³ בנתוני האגף שהועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת ניכרת מגמה מעורבת (בשנים 2007–2013) במספר **עבירות האלימות** ל-10,000 נפש ב-11 יישובים ערביים המשתתפים בפרויקט המניעה; בכמה יישובים, למשל פקיעין ומגיד-אלשמס, מספר מקרי האלימות פחת במידה ניכרת, ואילו בשלושה יישובים אחרים מספר מקרי האלימות נמצא במגמת עלייה: אבו-גוש (משנת 2008), אכסאל ובוסתן-אלמרג' (בשני האחרונים יש קפיצה של ממש במספר מקרי האלימות בשנת 2013, לאחר ירידה מסוימת בשנה שקדמה לה). מעניין שבמקרים המוצגים, פרט לאבו-גוש, ממוצע העבירות קטן מהממוצע הארצי, שנמצא במגמת ירידה.⁵⁴

⁵² עו"ד רדא גאבר, אחראי קשרי חברה ערבית, "יזומות קרן אברהם", תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 במאי 2014.

⁵³ גוני פרנקל, עוזר למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 באפריל 2014.

⁵⁴ אין בידנו פירוט של סוגי עבירות האלימות שנמדדו. את הנתונים מסר גוני פרנקל, שם, וכן: מגמת עבירות אלימות ביישובי המגזר ערבי, מצגת, 24 באפריל 2014.



3.2.2. "עיר ללא אלימות"

תוכנית "עיר ללא אלימות" היא מודל שיטור עירוני להתמודדות עם אלימות לסוגיה, ובייחוד אלימות של בני-נוער. יישום תוכנית זו החל בעיר אילת בשנת 2004, ובשנת 2007 הורחב בהדרגה לכלל הארץ, כך שמדי שנה מצטרפות רשויות נוספות. כיום התוכנית מופעלת במגוון בפרויקטים יזומים (למשל: מדריכי מוגנות, שיטור משולב, מנחי מנחים, מדריכי פנאי לפעילות בלתי פורמלית, מדריכי ספורט למניעת אלימות, מצלמות, סירת הורים ועובד/ת סוציאלית/ת ל"עיר ללא אלימות", המחזקים תהליכים קהילתיים בשיתוף בין הרשות, הקהילה והמשטרה) ביותר מ-140 רשויות מקומיות,⁵⁵ ובהן 60 רשויות ערביות.⁵⁶ המימון מתקבל משלושה מקורות תקציביים: ממשלת ישראל באמצעות המשרד לביטחון הפנים, הקרן לידידות והרשות המקומית. ככל שהתוכנית הורחבה ליישובים נוספים, התקציב שהועבר לכל רשות מקומית המשתתפת בה קטן, ובמקביל חלקה של הרשות במימון גדל.⁵⁷

מעצבי התוכנית התוכנית "עיר ללא אלימות" קבעו מסגרת עבודה בתחום האכיפה, הכוללת הקמת פורום אכיפה של תחנות המשטרה והרשויות המקומיות. תחנות המשטרה אחראיות במסגרת זו ליישום כמה "תוכניות ליבה" ברשות המקומית ובכללן: תוכנית אכיפה עירונית משותפת עם הרשות, הקמת מתחמים מפוקחים, מבצעי אכיפה, הפעלת יחידת שיטור משולב של התחנה והרשות המקומית, השתתפות בהקמת מערך שליטה ובקרה ברשות המקומית והפעלת סירות הורים.⁵⁸ לצורך זה הוחלט ליישם תוכנית שיטור משולב, שבה שוטרים מצטרפים לפעילות הפקחים העירוניים.⁵⁹ הרחבה על מודל השיטור העירוני ראו להלן בסעיף 3.2.3.

בהקשר זה יצוין כי לפי דוח מבקר המדינה לשנת 2012, תוכניות הליבה (שפורטו לעיל) כמעט שאינן מיושמות ברשויות הערביות. לדברי המבקר, היישום הוא חלקי בלבד בשל חוסר יוזמה של התחנות עצמן או בשל בעיות במרכיבי התוכנית כמו חוסר התאמה ליישום משותף עם הרשויות המקומיות. המצב נכון לכלל הרשויות, אך כאמור, הוא בולט בעיקר ברשויות הערביות. בדוח המבקר האמור צוינה גם הקצאת התקציבים המצומצמת ליישובים הערבים בהשוואה למספר הרשויות המשתתפות בתוכנית "עיר ללא אלימות".⁶⁰

בתשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נכתב כי מתקיים שיתוף פעולה ראוי לציון בין המשטרה ובין רוב הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית, בהתחשב במגבלת התקציב ברשויות ובהתחשב בכך שלא אחת יש ברשויות שבמגזר הערבי בעיות תשתית, בעיקר בתחום הפנאי והאכיפה. עוד צוין בתשובת המשרד לביטחון הפנים על פנייתנו כי ברוב הרשויות במגזר הערבי שבהן פועלת התוכנית "עיר ללא אלימות" שנה אחת או יותר, על-פי עקרונותיה, אפשר לראות בשנים 2012-2013 ירידה בעבירות נגד גוף ובעבירות שוד וונדליזם.

⁵⁵ דני שחר, מנהל התוכנית "עיר ללא אלימות" במשרד לביטחון הפנים, דבריו בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה בנושא: מקומה ותפקודה של התחנה במשטרה – דוח מבקר המדינה 63ג, עמ' 459, 18 בפברואר 2014.

⁵⁶ ד"ר ימית אלפסי, מנהלת תחום מקצועי במטה "עיר ללא אלימות", מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 במאי 2014.

⁵⁷ הרחבה על מטרות התוכנית, אופן יישומה, יעילותה ונושאים נוספים ראו במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת [הערכת השפעתה של התוכנית "עיר ללא אלימות" על אלימות בני-נוער וילדים](#), כתבה אתי וייסבלאי, 25 באוקטובר 2010.

⁵⁸ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 63ג, לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, פרק שני: המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, [מקומה ותפקודה של התחנה במשטרה](#), 8 במאי 2013.

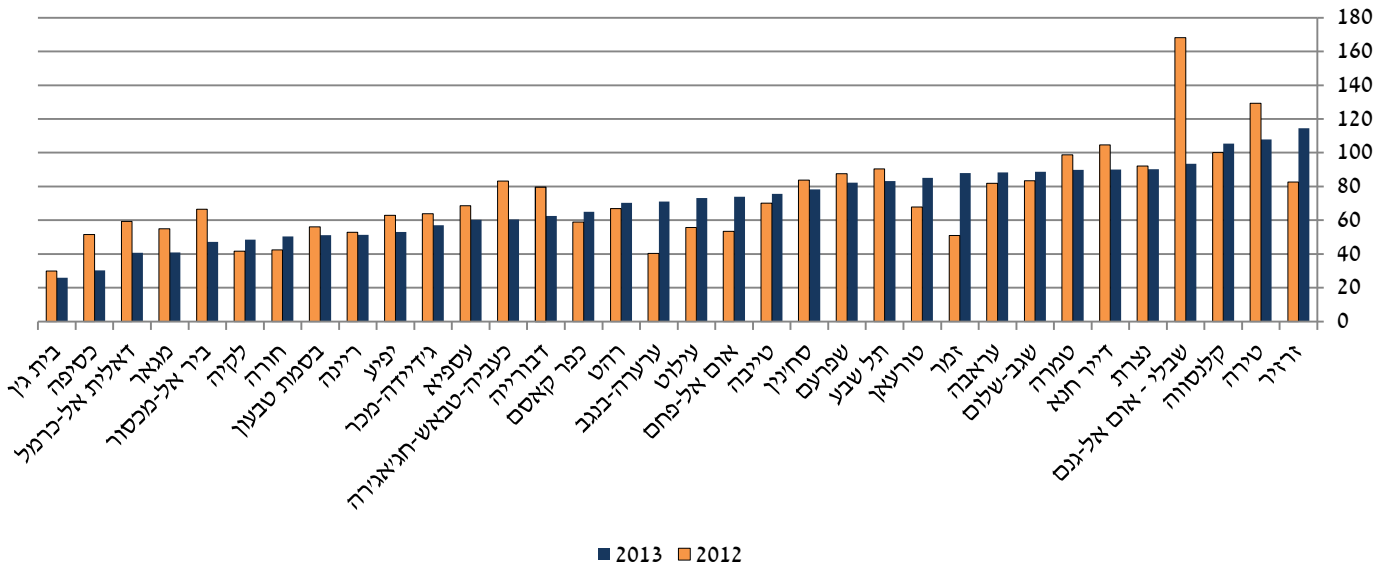
⁵⁹ מודל השיטור המשולב מיושם גם ברשויות שטרם הצטרפו לתוכנית "עיר ללא אלימות" וללא תלות בתקציבים ייעודיים משלה. איתמר שוורץ, מנהל תחום אכיפה בתוכנית "עיר ללא אלימות", המשרד לביטחון הפנים, שיחת טלפון, 19 במאי 2014.

⁶⁰ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 63ג, לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, פרק שני: המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, [מקומה ותפקודה של התחנה במשטרה](#), 8 במאי 2013.



במענה על פנייתנו למשרד לביטחון הפנים התקבלו נתונים על שיעור העבירות (לא התיקים) ל-10,000 נפש בעבירות נגד גוף. הנתונים נאספים במסגרת עבודת אגף המדידה וההערכה של התוכנית "עיר ללא אלימות"⁶¹.

שיעור העבירות נגד גוף ל-10,000 נפש ברשויות מקומיות ערביות, 2012-2013

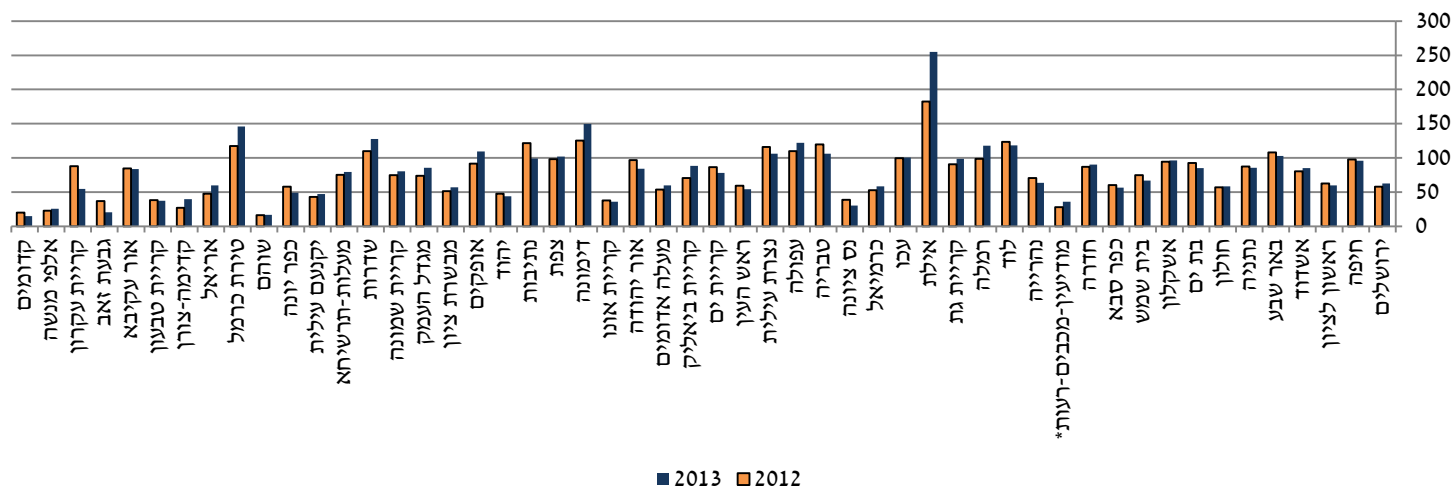


לפי התרשים, בין שנת 2012 לשנת 2013 חלה בכמה יישובים ערביים ירידה ניכרת במספר העבירות שנבדקו- עבירות נגד גוף, ובהם שיבלי, דאלית-אל-כרמל ואחרים. ביישובים אחרים נמדדה ירידה מסוימת במספר העבירות נגד גוף, למשל, בטירה, בדיר-חנא, בשיבלי ובדבוריה. עם זאת, בחלק מהיישובים נרשמה עלייה ניכרת במספר העבירות מסוג זה, ובהם זרזיר, זמר וערעה בנגב. ביישובים היהודיים והמעורבים המוצגים בתרשים שלמטה משתקפת מגמה מעורבת גם כן.

⁶¹ מדובר ב"סלי" עבירות נגד גוף שהוגדר לפי פעילות "עיר ללא אלימות" (חבלה גופנית חמורה, תקיפת עובד ציבור בתפקיד ותקיפה [למעט עובד ציבור]) ובשיעור עבירות (לא תיקים) מתוקנן ל-10,000 נפש. ברשויות המוצגות לא נכללות הרשויות שנכנסו לתוכנית רק בשנה וחצי האחרונה. הנתונים התקבלו מאריאל כדורי, ראש תחום מדידה והערכה בתוכנית "עיר ללא אלימות", במענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 15 במאי 2014.



שיעור העבירות נגד גוף ל-10,000 נפש ברשויות מקומיות יהודיות ומעורבות, 2012-2013



במענה על פנייתנו למשטרת ישראל נמסר כי מתוכננת הכנת **מודל ייחודי לתחנות המגזר הערבי**.⁶² להלן פירוט כמה היבטים מרכזיים במבנה ובתפקוד תחנות המשטרה המותאמים כיום לצורכי הרשויות הערביות:

- הוצבו מצלמות מעקב ("מוקד רואה") באשכולות טכנולוגיים המשרתים כמה יישובים (במקום מוקד יישובי); היתרונות הם חיסכון כספי ליישובים קטנים ונייטרליות הגורם הצופה והמדווח.
- מופעלים מודלים לגיוס מנהיגות מסורתית ולקידום מנגנוני פיוס קהילתיים.
- ב-25 יישובים בארץ ישולבו משנה זו עובדים סוציאליים דוברי ערבית בתחנות משטרה המשרתות את החברה הערבית.
- פותחו מודלים להתמודדות עם תופעות פשיעה ייחודיות לחברה הערבית, כגון ונדליזם במוסדות ציבור ביישובי הבדואים בדרום או ירי בחתונות.⁶³

נציין כי פנינו לשש רשויות מקומיות ערביות בבקשה לקבל את חוות דעתן על מידת היעילות של התוכנית ועל אופני שיתוף הפעולה עם המשטרה במסגרתה, אך עד סיום כתיבת מסמך זה לא קיבלנו כל תשובה על פניות אלה.⁶⁴

3.2.3. שיטור עירוני

מערך השיטור העירוני המופעל תחת ועדת היגוי בין-משרדית (בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים) מוסדר בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011, שהוא המשך להחלטת הממשלה בנושא. במסגרת החלטה זו הוקם מערך אכיפה עירוני ייעודי הכולל יחידת שוטרים ופקחים עירוניים בעלי סמכויות שיטור לעבירות מסוימות. תכלית הקמת המערך היא הפחתת רמת

⁶² גל יונה, המשרד לביטחון הפנים, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 23 במרס 2014.

⁶³ ד"ר ימית אלפסי, מנהלת תחום מקצועי במטה "עיר ללא אלימות", מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 במאי 2014.

⁶⁴ הרשויות המקומיות שאליהן הועברה פנייה: נצרת, שפרעם, רהט, אום-אלפחם, טייבה וטירה.



האלימות והפשעה וטיפול בעבירות הפוגעות באיכות החיים של התושבים ברשויות המקומיות. ייחודיות המודל של שיטור עירוני היא שלראש הרשות המקומית יחד עם מפקד התחנה יש השפעה על תוכנית העבודה של יחידה משטרתית המופעלת ברשות.⁶⁵

בהחלטת הממשלה האמורה נקבע כי בכל עשר רשויות המאמצות מודל של שיטור עירוני (כל רשות כזאת צריכה לקבל אישור לכך מוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת) תהיה רשות אחת מהמגזר הלא-יהודי. עם זה, לא ברור כיצד נקבע יחס זה, שאינו תואם את חלקה של האוכלוסייה הערבית בכלל האוכלוסייה. מ-25 רשויות שבהן פועל שיטור עירוני, ועוד 16 רשויות שבהן מערך שיטור קהילתי נמצא בתהליך הקמה, יש כיום שיטור עירוני ברשויות הערביות האלה: נצרת וטירה (משנת 2011), באקה-אלע'רביה (משנת 2014), שפרעם (2014/2015) – הרשות הייתה בתוכנית משנת 2011, ועקב קשיים לא הוקמה בפועל. כיום היא בתהליך הקמה מחודש), ועראבה (בשנת 2014 בהליך כניסה).

3.3. מדיניות פנים-ארגונית של המשטרה (תחנות משטרה וכוח-אדם ביישובים ערביים)

כמפורט בפרק הראשון של מסמך זה, בעקבות מסקנות ועדת אור גיבשה משטרת ישראל תוכנית פעולה נרחבת. עם זאת, בדוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2013 נקבע כי "התוכנית שגיבשה המשטרה בנובמבר 2000 להגדלת מספר התחנות, נקודות המשטרה והמש"קים, וכן להוספת שוטרים, ונועדה לתת מענה לנוכחות המשטרתית הדלה ביישובי המגזר, יושמה באופן חלקי".

בהתאם להחלטת הממשלה שהתקבלה במרס 2010 גובשה תוכנית רב-שנתית לפיתוח כלכלי מואץ של 12 יישובים בחברה הערבית.⁶⁶ בתוכנית זו נכללו גם הגברת הביטחון האישי, האמון השותפות, שיפור השירות לאזרח וחיזוק השלטון באותם יישובים.⁶⁷ במסגרת החלטה זו הכין המשרד לביטחון הפנים תוכנית דו-שלבית: בשלב הראשון יוקמו יחידות סיור מיוחדות ב-11 יישובים, ובשלב השני יוקמו 14 יחידות משטרתיות אורגניות שייתנו מענה משטרתית מרחבי ליישובים הערביים. מבקר המדינה ציין בדוח שהוזכר לעיל כי רק בתחילת שנת 2012 החלו המשטרה והמשרד לביטחון הפנים במתן מענה לצורכי החברה הערבית: "השר לביטחון פנים קבע שעד תחילת נובמבר 2011 יוקמו שלושה אורגנים, ואולם בביקורת עלה כי שנתיים לאחר החלטת הממשלה לא הוקמו כל יחידות סיור, והקמת שלושת האורגנים טרם הושלמה".⁶⁸

בתשובת המשרד לביטחון הפנים על פנייתנו צוין כי בכניסת המפכ"ל הנוכחי לתפקידו גובשה תוכנית "מפנה", שבמסגרתה נקבעה מדיניות מפורטת לעבודת המשטרה בחברה הערבית. עוד נמסר כי "קיימת הבנה במשטרה וכן נכונות בחברה הערבית למעורבות גדולה יותר של המשטרה מאשר בעבר".⁶⁹ תוכנית זו עניינה בין היתר הגברת הנוכחות המשטרתית בתוך הערים והכפרים והגדלת מספר השוטרים בתחנות המשרתות את החברה הערבית; שיטור קהילתי; הפעלת פרויקט "עיר ללא אלימות"; עידוד גיוס מתנדבים; פורומים משותפים; הנגשת שירותי המשטרה לדוברי ערבית במוקד 100 והרחבת גיוס אזרחים ערבים לשורות המשטרה.

⁶⁵ איתמר שוורץ, מנהל תחום אכיפה בפרויקט "עיר ללא אלימות", המשרד לביטחון הפנים, שיחת טלפון, 19 במאי 2014.
⁶⁶ החלטת הממשלה מס' 1539, מיום 21 במרס 2010, שבמסגרתה אושרה תוכנית של הרשות לפיתוח כלכלי בשיתוף משרדי הממשלה בהיקף בתקציב של כ-800 מיליון ש"ח.

⁶⁷ הרחבה ראו: משרד ראש הממשלה, [דוח הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי, 2011](#).

⁶⁸ משרד מבקר המדינה, [דוח שנתי 63](#), לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, [משטרת ישראל – מקומה ותפקודה של התחנה במשטרה](#), 8 במאי 2013.

⁶⁹ המשרד לביטחון הפנים – משטרת ישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 במרס 2014.



כיום משרתות את האוכלוסייה הערבית בישראל תשע תחנות המשטרה האלה :

- מחוז הצפון – תחנת שפרעם, תחנת משגב ותחנת נצרת;
 - מחוז החוף – תחנת עירון ותחנת אום-אלפחם;
 - מחוז הדרום – תחנת העיירות ותחנת רהט;
 - מחוז המרכז – תחנת קדמה (מינואר 2014);
 - מחוז ירושלים – מרחב דוד ומרחב קדם (תחנות המשרתות גם את תושבי מזרח-ירושלים).
- למרות פניות חוזרות ונשנות למשרד לביטחון הפנים טרם התקבלו נתוני המשטרה על מצבת כוח-האדם בתחנות המשטרה המשרתות את החברה הערבית, ולפיכך בשלב זה מוצג מידע זמין ממקורות קודמים בלבד.

על-פי דוח מבקר המדינה, בינואר 2008 הכינה המשטרה תוכנית להוספת כ-3,000 שוטרים לחיזוק התחנות המשרתות את האוכלוסייה הערבית, אך תוכנית זו לא קודמה. עם זה חשוב לציין כי 459 מ-1,000 תקני שוטרים שהוקצו למשטרה בשנת 2009 יועדו לאוכלוסייה הערבית.⁷⁰

בתשובת המשרד לביטחון הפנים על פנייתנו נמסר כי בשנת 2011 נוספו 680 תקנים לשיפור השירות בכלל תחנות המשטרה.⁷¹ נוסף על כך, לפי דברי ההסבר לתקציב המשרד לביטחון הפנים לשנים 2013 ו-2014, יוקצו משאבים להוספת 130 תקני שוטרים במגזר הלא-יהודי. הוספה זאת היא הרחבה של תוכנית הגברת הביטחון האישי שהתקבלה בהחלטת הממשלה שהוזכרה לעיל⁷² משנת 2010 בדבר "העצמה כלכלית של רשויות מקומיות". יישום תוכנית זו החל בשנת 2011.⁷³

כיום משרתים במשטרת ישראל כ-22,442 שוטרי קבע בהתפלגות כדלקמן: 88% יהודים, 6.0% דרוזים, 1.8% מוסלמים, 1.4% נוצרים, 0.4% בדואים, 0.3% צ'רקסים ו-1.8% בקטגוריה "אחר".⁷⁴ סמפכ"ל המשטרה ניצב נסים מור, אמר בכנס שנערך לאחרונה כי מדובר ב-1,400 שוטרים דרוזים ו-800 שוטרים מוסלמים.⁷⁵ יצוין כי חלק מהיעדים בתוכנית המשטרה "מפנה" התייחסה במדיניותה להרחבת הגיוס של בני מיעוטים לשורות המשטרה, והרחבת גיוס המתנדבים.⁷⁶

4. דוגמאות מהעולם: פעולות שיטור למניעת פשיעה ולהתמודדות עם פשיעה במדינות רב-תרבותיות

מדינות רבות מתמודדות עם אתגרי שיטור ומלחמה בפשיעה. שינויים חברתיים, דמוגרפיים ואחרים אילצו מדינות רבות להתמודד עם סוגיית הפשיעה בקבוצות מיעוט מגוונות (אתני, דתי, לאומי). למשל, בעקבות "הסכם יום שישי הטוב", שנחתם באירלנד בשנת 1998, עברה המשטרה בצפון-אירלנד רפורמה רחבת היקף

⁷⁰ מתוך: משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 63, לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, [משטרת ישראל – מקומה ותפקודה של התחנה במשטרה](#), 8 במאי 2013.

⁷¹ המשרד לביטחון הפנים – משטרת ישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 במרס 2014.

⁷² החלטת הממשלה מס' 1539, מיום 21 במרס 2010, שבמסגרתה אושרה תוכנית הרשות לפיתוח כלכלי בשיתוף משרדי הממשלה בהיקף של כ-800 מיליון ש"ח.

⁷³ עיקרי התקציבים לשנים 2013 ו-2014, למשרד לביטחון הפנים.

⁷⁴ משטרת ישראל, [השנתון הסטטיסטי](#), יוני 2013.

⁷⁵ דברי ניצב נסים מור בכנס הלאומי לביטחון אישי, ירושלים 2014.

⁷⁶ המשרד לביטחון הפנים – משטרת ישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 במרס 2014.



אשר נועדה לתת מענה משלים לפתרון הסכסוך שם. על-פי מחקרים בנושא, הרפורמה הסתמכה על כמה עקרונות יסוד, ובהם: הסכמה כי על הרכב המשטרה לשקף את הרכב האוכלוסייה שבה היא פועלת; הכבוד לזכויות האדם הוא בבסיס חינוך והכשרת כוח-האדם במשטרה; הגברת האמון של האוכלוסייה היא יעד ראשוני ומרכזי, והעיקרון של "שיטור לצד הקהילה", שעל-פיו המשטרה והקהילה לוקחות אחריות משותפת לביטחון ולסדר הציבורי. לדעת חוקרים בתחום, אף שההתקדמות אטית ויש כמה ליקויים ביישום הרפורמה במשטרה בצפון-אירלנד, רפורמה זו היא רחבה ויציבה ומשמשת מודל לרפורמות אחרות בעולם.⁷⁷

חשוב לציין כי בהתמודדות עם פשיעה אלימה בקבוצות מיעוט יש למשטרה תפקיד חשוב, אך לא בלעדי. למשל, במסמך מקיף של פורום אירופי שעניינו אתגרי שיטור במדינות שונות צוין כי נדרשת גישה של **מדיניות משולבת** למניעת פשיעה, הכוללת מדיניות בתחומי עבודה, דיור, בריאות, מניעת אלכוהול וסמים, שילוב נציגי מיעוטים, ועוד.⁷⁸

במקרים רבים שיעור הפשיעה בקבוצות מיעוט גבוה משיעורה בכלל האוכלוסייה,⁷⁹ ולפיכך נתון זה אינו ייחודי לישראל. לטענת חוקרים, לתמונת יחסי המשטרה עם המיעוט הערבי בישראל היבטים רבים, ובהם השתלשלות היסטורית, הגדרת אופי המדינה, הגדרה עצמית לאומית של קבוצת המיעוט וכדומה. עם זאת, חרף מורכבות התמונה וייחודיות יחסי המשטרה עם חברות מיעוט בישראל, יש ליחסים אלו מאפיינים דומים ליחסים המקבילים במקומות אחרים בעולם המתמודדים עם שיטור בחברות מיעוט, כגון אירלנד (מיעוט דתי), אוסטרליה וארצות-הברית (מיעוטים אתניים). בין המאפיינים הדומים: מידת ה**לגיטימיות** של המדינה בעיני המיעוט ועמדותיו כלפי המשטרה; מידת יעילות המשטרה בביצוע תפקידה **כלוחמת בפשיעה (שיטור יתר או שיטור חסר)**, וכאמור, **שכיחותם וחריפותם של אירועי פשיעה בקבוצת המיעוט.**⁸⁰

להלן דוגמאות בולטות מהעולם לפעולות התמודדות עם פשיעה בקרב אוכלוסיות מגוונות. בהקשר זה מתאים להזכיר סקירה משווה בנושא שיטור בחברות רב-תרבותיות שהיא חלק ממסמך שנכתב במשרד לביטחון הפנים ונדונון בו כמה דוגמאות, ובהן מארצות-הברית ומאוסטרליה.⁸¹

4.1. תוכניות להכשרת שוטרים

בחלק מהמדינות יש תוכניות הכשרה והשתלמות לצוערים ולשוטרים המתמקדות בחינוך ואימון שוטרים להערכת שונות תרבותית/ אתנית ולשוויון.⁸² עקרונות אלו הוטמעו למשל באנגליה, בשנים 2004–2007, בשיטות העבודה של המשטרה בכל הרמות והדרגים, כחלק מרפורמה מקיפה שנערכה במשטרה כמה שנים קודם כן. על סמך הניסיון שנצבר בשנים אלו הוכנה "אסטרטגיית שוויון, שונות וזכויות אדם לכוחות המשטרה והביטחון לשנים 2009–2012", על-ידי משרד הפנים והמשטרה. בתוכנית ההכשרה נכללו בין היתר

⁷⁷ גראהם אליסון, "מתווה לשיטור דמוקרטי בכל מקום בעולם: רפורמה במשטרה, שינוי פוליטי ופתרון סכסוכים בצפון אירלנד", בתוך: שיטור בחברה משוסעת, עורכים: אורי גופר וגיא בן-פורת, 2013 (המאמר המקורי התפרסם בשנת 2007).

⁷⁸ European Forum for Urban Safety, Secucities – Urban crime prevention policies in Europe: towards a common culture?. With the support of the European Commission, 2004.

⁷⁹ למשל: Public Safety Canada, Supporting the Successful Implementation of the National Crime Prevention Strategy, 2009.

⁸⁰ Janet B. L. Chan, Changing Police Culture: Policing in a Multicultural Society, Cambridge University Press, 1997; Hasisi, B., "Police, politics, and culture in a deeply divided society", Journal of Criminal Law & Criminology, 98(3), 2008, pp. 1119–1145.

⁸¹ הדי וגשל, סקירה משווה: שיטור בחברות רב-תרבותיות, המשרד לביטחון הפנים – היחידה לשירותי מידע, 2010.

⁸² ראו דוגמאות הכשרה נוספות מהעולם (דנמרק, בלגיה, פינלנד וצרפת), עקרונות מעשיים בתוכניות הכשרת שוטרים, פירוט שיטות ההדרכה ונושאי הקורס והפניה לחומר רקע נוסף: מאריה (מאקי) הברפלד, "הכשרה לשיטור שוויוני במציאות בלתי שוויונית", בתוך: שיטור בחברה משוסעת, עורכים: אורי גופר וגיא בן-פורת, 2013.



המרכיבים האלה: תוכנית לימודים מפורטת (כולל אפשרות של קורסים מקוונים); הקמת צוותים בתוך יחידות המשטרה שתפקידם לפקח על יישום; הטמעת האסטרטגיה בכל נוהלי המשטרה ובתוכניות המדיניות שלה; ביקורי שוטרים ביחידות משטרה כדי ללמוד מניסיון ולפתח המלצות נוספות; שילוב קהילות מקומיות במעגל ההכשרה של צוערים ושוטרים; הקמת פורומים וצוותי חשיבה לקידום ההכשרה. במחקר שנעשה להערכת יישום התוכנית עלו כמה נקודות חוזק שלה, ובהן: מתן מענה מקומי, גמיש ורלוונטי ומיתוג התוכנית כקידום עבודת המשטרה, ולא דווקא כחינוך למגוון תרבותי. בין החסרונות נמצאו מחסור באנשי מקצוע להכשרה והתנגשות עם תכנים אחרים בהכשרת השוטרים. הסוכנות לשיפור המשטרה (National Policing Improvement Agency) היא הגוף שאחראי לקידום ההכשרה ולהכנת תוכניות מפורטות, לוחות זמנים, דיווח על יישום ודוחות התקדמות.⁸³

4.2. פעולות שיטור מבוססות-קהילה (community-based) למניעת פשיעה

בקנדה, כמו במדינות אחרות, שיעור קטן של האוכלוסייה "אחראי" לרוב הפשיעה. למשל, שיעור הפשיעה באוכלוסייה האבורגינית הבוגרת גבוה פי-שישה משיעור הפשיעה בכלל האוכלוסייה. בשנת 1998 הושקה תוכנית "האסטרטגיה הלאומית למניעת פשיעה", שהתמקדה בגורמי הסיכון לפשיעה ובקבוצות סיכון, וכן בפיתוח תוכניות קהילתיות למניעת פשיעה. התוכנית תוקצבה בכ-30 מיליון דולר קנדי מדי שנה, ובשנת 2008 ממשלת קנדה הכפילה את הסכום. האסטרטגיה הסתמכה על ההנחה שמניעת פשיעה בקבוצות אוכלוסייה רגישות (vulnerable) תפחית לא רק את הפשיעה, אלא גם את העלויות החברתיות והכלכליות שתיקום פליליים משיתים על מערכת המשפט.⁸⁴ מרכיב חשוב באסטרטגיה היה בסיס ידע שמאפשר לזהות את גורמי הסיכון, את האנשים שהכי רגישים לגורמי סיכון אלו ואת הדרכים האפקטיביות להתערבות מניעתית. האסטרטגיה מנוהלת, מפוקחת ונתמכת על-ידי המרכז הלאומי למניעת פשיעה (National Crime Prevention Center), שבראשו המועצה הלאומית למניעת פשיעה שבמשרד הממשלתי לביטחון הציבור. המרכז עובד בשיתוף פעולה עם המשטרה, עם הרשות הקנדית לשיקום האסיר, עם משרד המשפטים, עם המשרד לבריאות הציבור ועם גופים אחרים, לא ממשלתיים. יש לציין שבאסטרטגיה צוין כי קביעת מדדים והערכה תקופתית של יעילות התוכניות הן קריטיות להצלחתן.⁸⁵

בין העקרונות המרכזיים של שיטור קהילתי הגברת נגישות שירותי השיטור לקהילה. בפועל אפשר ללמוד על הצבת שוטרים קהילתיים בשכונות ממוקדות מהניסיון הקנדי; השוטרים עברו הכשרה ייעודית ובשירות הם לומדים על הקהילה מתוך מעורבות יומיומית בחיי התושבים, וכמו כן נציגי התושבים והמשטרה ישבו בפורומים משותפים וכך נוצרה היכרות הדדית.⁸⁶

⁸³ National Policing Improvement Agency, [An Evaluation of 'A Strategy for Improving Performance in Race and Diversity 2004-2009' - The Police Race and Diversity Learning and Development Programme \(PRDLDP\)](#), UK, 2009.

⁸⁴ Ngo, H. V., Rossiter, M. J., & Stewart, C., [Crime and crime prevention in a multicultural society](#). Calgary, AB: Centre for Criminology and Justice Research, Canada, 2011.

⁸⁵ Public Safety Canada, [Supporting the Successful Implementation of the National Crime Prevention Strategy](#), 2009; [National Crime Prevention Centre](#), website, accessed: 10 March 2014.

⁸⁶ גיא בן-פורת, "שיטור במדינות רב-תרבותיות: לקחים מהמודל הקנדי", בתוך: [שיטור בחברה משוסעת](#), עורכים: אורי גופר וגיא בן-פורת, 2013.



4.3. פעולות משלימות במערכת המשפט הפלילי

ממשלת בריטניה מוציאה אחת לכמה שנים מסמכים של "הסכמי השירות הציבורי" (Public Service PSAs – Agreements) במגוון תחומים. בהסכמים אלו מפורט האופן שבו משרדי הממשלה מתכוונים להשיג את יעדיהם. בין ההסכמים התקפים כיום הסכם מס' 23: "הפיכת קהילות לבטוחות יותר", והסכם מס' 24: "הגברת היעילות, השקיפות והתגובה של מערכת המשפט הפלילי למען נפגעי עבירה והציבור". לפי הסכם 24 מוסדות המשפט הם נדבך חשוב בפעולות שיטור והתמודדות עם פשיעה, והשיפורים הדרושים בכל שלבי השיפוט והמאסר הם קריטיים להגברת האפקטיביות של השיטור ולמניעת פשיעה, בפרט פשיעה חמורה. לפי מסמך זה יש ייצוג יתר של מיעוטים אתניים בקרב הפושעים, ויש להקדיש לתופעה זו תשומת לב מיוחדת. במסמך מפורטים צעדים שיש לנקוט לשיפור מערכת המשפט הפלילי בכללה, ובהם פיתוח אסטרטגיות אזוריות ומקומיות למלחמה בפשיעה חמורה.⁸⁷

4.4. פעולות נוספות

במחקר שערך מכון המחקר הבין-לאומי RAND על מידת האפקטיביות של משטרת ישראל הודגשה המורכבות של שיטור בקהילות מיעוט וצוין כי למרות ניסיונות של כמה וכמה מדינות לנקוט פעולות להגברת האפקטיביות של השיטור, חסרות עדויות למידת הצלחתן. הכותבים מסכמים בקצרה שבעה סוגים מרכזיים של פעולות לשיפור השיטור בחברות מגוונות:

- גיוון כוח-האדם בכוחות המשטרה (אשר כולל שינוי בדפוסי גיוס שוטרים);
- הכשרת קציני משטרה לרגישות תרבותית;
- קביעת נהלים ומדיניות אנטי-גזענית (antiracism) רשמית של המשטרה;
- בחינה ותיקון של פעולות משטרתיות שעלולות להוביל להפליה שיטתית של קבוצות מסוימות לרעה;
- יצירת שיתוף פעולה בין המשטרה ובין האוכלוסייה (למשל בגישת השיטור הקהילתי);
- הכללת נציגי קהילת המיעוט בגופי הפיקוח הממשלתיים על המשטרה;
- חיזוק מדיניות המשטרה לאחר שנבחנה בדקדקנות.⁸⁸

⁸⁷ HM Government, [PSA Delivery Agreement 24: Deliver a more effective, transparent and responsive Criminal Justice System for victims and the public](#), October 2007.

⁸⁸ Jessica Saunders, Steven W. Popper, Andrew R. Morral, Robert C. Davis, Claude Berrebi, Kristin J. Leuschner, Shira Efron, Boaz Segalovitz, and K. Jack Riley, [Effective Policing for 21st-Century Israel](#), RAND, 2013.

