

מודל ההליכים ההוגנים (procedural justice) בשיטור בישראל: מה אנו יודעים ומה אנו צריכים לדעת

טל יונתן-זמיר*
וגלי פרי**

מאמר זה סוקר מחקרים אמפיריים בנושא מודל ההליכים ההוגנים (procedural justice) בשיטור בישראל, בוחן את הידע שהצטבר בראייה אינטגרטיבית ומציע מסקנות וכיוונים למחקר עתידי. עם המאמרים הנדונים נמנים מחקרים שנבחנו בהם הקשר בין הערכות הוגנות ללגיטימיות המשטרה ולציות לחוק ומחקרים שבחנו את נקודת המבט של שוטרים לגבי הליכים הוגנים. בנוסף, נדון מחקר שעסק בהתפתחותה ההיסטורית של משטרת ישראל דרך הפריזמה של מודלים קלאסיים לשיטור, שאפשר להסיק ממנו בדבר היכולת ליישם את מודל ההליכים ההוגנים בארץ לאור תפקידיה הביטחוניים של משטרת ישראל. הסקירה מעלה כי בדומה לממצאי רוב המחקרים בעולם, גם בארץ הליכים הוגנים הם הנמצא בקשר הסטטיסטי ההדוק ביותר ללגיטימיות המשטרה בעיני הציבור. שוטרי משטרת ישראל מביעים תמיכה ברעיון של הליכים הוגנים, אך מגלים מודעות חלקית לחשיבותו עבור האזרח. הממצאים בנוגע להשפעות של הכשרת שוטרים להתנהגות הוגנת מעורבים, ומסתמן כי תפקידיה הביטחוניים של משטרת ישראל הפכו את יישום המודל בארץ למאתגר במיוחד. מסקנות אלו נקשרות לדיון העכשווי בנושא אתגר אמון הציבור במשטרה בישראל.

* ד"ר טל יונתן-זמיר היא מרצה בכירה במכון לקרימינולוגיה, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים. ד"ר יונתן-זמיר היא זוכת מלגת פולברייט לשנת 2010 וכלת פרסי החוקר הצעיר מטעם החטיבה לשיטור באגודה האמריקנית לקרימינולוגיה (2015) ומטעם האגודה הישראלית לקרימינולוגיה (2015). מתחומי התמחותה: שיטור, מודל ההליכים ההוגנים, עמדות הציבור ביחס למשטרה ושיטור מבוסס ראיות. מחקריה פורסמו בכתבי עת מובילים, כגון *Justice Quarterly*, *Law & Society Review*, *Criminal Justice & Behavior*.

** ד"ר גלי פרי היא מרצה במכון לקרימינולוגיה, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים. ד"ר פרי היא זוכת הפרס על שם אליס ואלמה בירק במשפטים לשנת 2019. בין תחומי התמחותה שיטור הפגנות ואלימות פוליטית, קיצונות פוליטית ושיטור טרור. מחקריה פורסמו בכתבי עת מובילים, כגון *Journal of Experimental Criminology*, *Law & Society Review* ו-*European Journal of Criminology*.

מבוא

עמדות הציבור כלפי משטרת ישראל (ובכללן אמון הציבור במשטרה) נמדדו בישראל מראשית שנות התשעים לפחות.¹ עם זאת, פעמים רבות נעשתה המדידה ללא הכוונה של מסגרת תאורטית מעולם השיטור המצביעה על המשתנים המשפיעים על עמדות הציבור ועל הקשרים ביניהם, והדבר הקשה על הסקת מסקנות (תאורטיות ומעשיות) מהנתונים.² שאלות כגון "אילו עמדות בדיוק כדאי למדוד?" "אילו שאלות יש לשאול כדי להבין כיצד השוטר נתפס בעיני האזרח?" או "מה צפוי להשפיע על אמון הציבור במשטרה?" נעשות פשוטות יותר כאשר מסגרת תאורטית סדורה ורלוונטית מכוונת את המחקר, משלב בניית השאלון, דרך תכנון וביצוע הניתוחים הסטטיסטיים עד פרשנותם והסקת המסקנות. המסגרת התאורטית העשירה והמנומקת ביותר לדיון בעמדות הציבור כלפי המשטרה, אשר הניבה אלפי מחקרים בעשורים האחרונים ברחבי העולם,³ היא זו של לגיטימיות המשטרה (police legitimacy) והליכים הוגנים (procedural justice). ייחודיותה של מסגרת זו היא בכך שאינה עוסקת בקשרים צרים בין משתנים דמוגרפיים ספציפיים (כגון גיל או שיוך לאוכלוסיית רוב או מיעוט) ובין אמון במשטרה, אלא מציעה מערך רחב של קשרים סיבתיים (המבוססים על ממצאי מחקרים מתחום הפסיכולוגיה החברתית, כפי שיפורטו בהמשך) בין הערכות ממוקדות לגבי המשטרה (האם המשטרה יעילה בעבודתה; האם המשטרה הוגנת) לעמדות רחבות יותר כלפי המשטרה כגון אמון בה, ובין אמון/לגיטימיות המשטרה – למגוון התנהגויות רצויות כגון נכונות לשתף פעולה עם המשטרה ולציית לשוטרים ולחוק בכלל. אביה של מסגרת תאורטית זו הוא טום טיילר (Tom Tyler), פרופסור לפסיכולוגיה ומשפטים באוניברסיטת ייל, אך רבים אחרים סיפקו מחקרים אמפיריים ותובנות תאורטיות שתמכו משמעותית למודל במשך השנים.

בליבת המודל עומדת הטענה כי אכיפת חוק בחברה דמוקרטית-מערבית אינה יכולה להישען בלעדית (או בעיקר) על הרתעה, מאחר שבחברות אילו קשה עד בלתי אפשרי

1 הערכות ועמדות שונות כלפי המשטרה נמדדו עוד בשנות ה־70, אך מדידת האמון הראשונה שזיהינו נערכה ב־1991. ראו רפי סמית וקרן שרביט *הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל סקר אומניבוס דצמבר 2000* (2001). עמדות הציבור כלפי המשטרה נמדדו למשל בסקרי "הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל" שבוצעו מטעם לשכת המדען הראשי במשרד לביטחון פנים (ראו: www.gov.il/he/Departments/publications/?OfficeId=a4558f18-657b-450e-87c3-32d70f6e07b5&skip=0&limit=10&UnitId=c336e184-e2dd-421d-b904-ae63dfbe13f2) וכחלק ממחקר אורך בנושא תרבות החוק – ראו אריה רטנר *תרבות החוק: מערכת החוק והמשפט בראי החברה הישראלית, מחקר אורך 2009-2000* (2009) (להלן: אריה רטנר).

2 ראו לרוגמה רפי שמתה וורד שקל *הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל – 1998* (1998).

3 נכון לתאריך 9 באפריל 2019, חיפוש של שני הביטויים יחד במנוע google scholar נכון 3,770 תוצאות.

לייצר הרתעה עוצמתית מספיק כדי שתשמש בסיס עיקרי לציות לחוק.⁴ לכן יש צורך בערך מופנם המעורר אזרחים לציית לחוק גם ללא סנקציות או תגמולים חיצוניים. ערך פנימי זה הוא "לגיטימיות המשטרה" או "האמונה שהמשטרה זכאית לקרוא לציבור לציית לחוק ולסייע בהתמודדות עם הפשיעה, ועל הציבור חלה החובה לנהוג באופן זה".⁵ מעצם היותה אמונה, לגיטימיות המשטרה בהקשר זה לא נוגעת לגיטימיות פורמלית, חוקית או מוסרית, אלא מהווה מבנה פסיכולוגי – תחושה אישית וסובייקטיבית. המידה בה המשטרה נתפסת כלגיטימית בעיני הפרט נמדדת לרוב בסקרים, באמצעות היגדים העוסקים באמון במשטרה, לעיתים בשילוב היגדים המודדים את המידה בה הפרט מרגיש מחויב לציית למשטרה ולחוק. המחקרים האמפיריים הרבים שבוצעו לאורך השנים במקומות ובהקשרים שונים (פירוט בהמשך הדברים) מזהים בעקביות כי בניגוד לתפיסה המסורתית, לגיטימיות המשטרה בעיני הציבור קשורה פחות לתוצרים האינסטרומנטליים שהיא מצליחה לספק (כגון זיהוי העברין והבאתו לדין, מספר השוטרים ברחובות, זמן התגובה לאירועים או שיעור התיקים שהבשילו לכדי כתב אישום). נמצא כי לגיטימיות המשטרה קשורה בעיקר להוגנות הגלומה באופן שהיא מיישמת את סמכותה – האם המשטרה מבצעת את תפקידה באופן שהאזרח, בראייתו הסובייקטיבית, תופס כהוגן. במילים פשוטות – כשמדובר בלגיטימיות המשטרה בעיני האזרח (או במונח המקובל יותר בישראל – "אמון הציבור במשטרה"), האופן בו המשטרה מבצעת את תפקידה ("ה"איך") חשוב מהמוצר הסופי שהיא מספקת לאזרחים ("ה"מה"). בשל התפקיד המרכזי של טיפול הוגן בביסוס לגיטימיות המשטרה בעיני הציבור, הרעיון של הליכים הוגנים נתפס במידה רבה כמרכיב הבסיסי והחשוב ביותר במודל לגיטימיות המשטרה. את ההתייחסות הישירה הראשונה למודל ההליכים ההוגנים בישראל מצאנו עוד בשנת 1998,⁶ אך בעשור האחרון ניכרת תנופה בפרסומים הנשענים על המודל כבסיס תאורטי מרכזי. לאור זאת, אנו סבורות כי הבשילה העת לבחון את הידע שהצטבר בראייה אינטגרטיבית, ומתוכו להשיב על השאלה שבלב המאמר הנוכחי: מה אנו יודעים על שיטור הוגן בישראל ומה עדיין חסר בהבנתנו את הסוגיה? מאמצינו להשיב על שאלה זו לא הוגבלו לדיסציפלינה אקדמית כזו או אחרת, אלא התרכזו במחקרים אמפיריים, בממצאיהם ובמסקנות העולות מהם. במילים אחרות, מאמר זה אינו עוסק בדיונים נורמטיביים או תאורטיים. לחלופין, מטרתנו לבחון מה למדנו בשני העשורים האחרונים על המקום של "ההליכים ההוגנים" בשיטור הישראלי מתוך מחקרים שבחנו זוויות שונות של הנושא באמצעות שימוש בנתונים מהעולם האמיתי. לצורך כך זיהינו מחקרים אמפיריים בנושא שבוצעו בארץ עד סוף 2019 ובחנו בעיון את ממצאיהם ומסקנותיהם, כדי להגיע לתשובה אינטגרטיבית ורחבה לשאלת המקרו שבלב המאמר.

4 ראו למשל Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law* 32-50 (2006) (להלן: טיילר, *Why People Obey the Law*); Jason Sunshine & Tom R. Tyler, *The role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing*, 37 *LAW & Soc'y. REV.* 513, (2003) (להלן: סאנשיין וטיילר).

5 שם, בעמ' 514.

6 Arie Rattner, *Structural Models of Injustice and Illegalism in Israel*, 14 *J. QUANTITATIVE CRIMINOLOGY* 379, 379-396 (1998) (להלן: רטנר).

המשך המאמר מאורגן באופן הבא: פרק א יפתח בסקירה כללית המבהירה מהו מודל ההליכים ההוגנים ומדוע הוא תופס כיום מקום מרכזי בספרות המדעית בעולם הדמוקרטי- מערבי בנושא עמדות הציבור כלפי המשטרה. בפרק ב נתאר את המחקרים האמפיריים ברמת המיקרו (עמדות שוטרים ועמדות אזרחים) שבוצעו בנושא בישראל, תוך התייחסות הן למחקרים שעסקו בהליכים הוגנים כמנבא⁷ פוטנציאלי ללגיטימיות המשטרה בעיני הציבור והן למחקרים שעסקו במודל מהפרספקטיבה של השוטר. בפרק ג נעבור לרמת המקרו (רמת האסטרטגיה) ונציג מחקר היסטורי שבחן את התפתחותה של משטרת ישראל דרך הפריזמה של מודלים קלאסיים לשיטור, אגב קשירתו לספרות העוסקת בשיטור טרור בחברות דמוקרטיות-מערביות והשלכותיו. בפרק הדיון (פרק ד) נעסוק במשמעויות האינטגרטיביות של המחקרים מישראל, תוך שימת דגש מיוחד על סוגיית אמון הציבור במשטרה בארץ. בפרק האחרון (פרק ה) נסכם את דברינו ונציג הצעות להמשך המחקר האמפירי בתחום.

א. הליכים הוגנים במגעים שבין שוטרים לאזרחים – מה זה?

המונח "הליכים הוגנים" (או באנגלית procedural fairness, procedural justice או fair treatment)⁸ בהקשר של שיטור מתייחס למידת ההוגנות הגלומה באופן ששוטרים מיישמים את סמכותם. המונח לא עוסק בשביעות רצון האזרח מהתוצאות שסיפקו השוטר או המשטרה (מתן או אי-מתן דו"ח תנועה, איתור הרכוש הגנוב, זיהוי העבריין והבאתו לדין וכדומה), אלא בתהליך עצמו, כפי שהוא נתפס באופן סובייקטיבי על ידי האזרח המעורב.⁹ את מקור המונח אפשר לייחס לעבודתם פורצת הדרך של ט'ייבאוט וו'קר,¹⁰ שמצאו כי אנשים נכונים יותר לקבל תוצאות לא רצויות כאשר הם תופסים את התהליך שהוביל לתוצאות אלו כהוגן. הם שיערו כי הליכים הוגנים מעוררים בפרט הרגשה שהוא שולט על התהליך

7 המונח "מנבא" מתייחס למשתנה בלתי תלוי (משתנה מסביר), אשר קשור בקשר סטטיסטי למשתנה התלוי (המשתנה המוסבר). כך ערך המשתנה הבלתי תלוי מנבא את ערך המשתנה התלוי. על פי רוב, במדעי החברה כמה משתנים בלתי תלויים מסבירים יחד – או מנבאים – משתנה תלוי נתון.

8 Tom R. Tyler, Phillip Atiba Goff & Robert J. MacCoun, *The Impact of Psychological Science on Policing in the United States: Procedural Justice, Legitimacy, and Effective Law Enforcement*, 16 PSYCH. SCI. PUB. INT. 75, 76-100 (2015). המונח procedural justice מתורגם לעיתים לעברית כ"צדק תהליכי". תרגום זה לטעמנו איננו ברור ואינו משקף נאמנה את מהות המונח. בספרות, מלבד המונח הקלאסי procedural justice, משמשים תדיר שמותיו הנרדפים procedural fairness ו"fair treatment". בראייתנו, תרגומם לעברית ("הוגנות בהליכים", "הליכים הוגנים", "טיפול הוגן") משקף טוב יותר את תוכן המונח, ולכן נשתמש במונחים אלו במאמר הנוכחי.

9 Tal Jonathan-Zamir, Stephen D. Mastrofski & Shomron Moyal, *Measuring Procedural Justice in Police-Citizen Encounters*, 32 Just. Q. 845, 847-849 (2015) (להלן: יונתן-זמיר ואחרים); Daniel S. Nagin & Cody W. Telep, *Procedural Justice and Legal Compliance*, 13 ANN. REV. L. SOC. SCI. 5, 6-11 (2017) (להלן: נייגין וטלפ).

10 JOHN W. THIBAUT & LAURENS WALKER, *PROCEDURAL JUSTICE* 6-16 (1975) (להלן: ט'ייבאוט וו'קר).

(למשל, על ידי האפשרות להביע את עמדתו), המרמזת כי גם התוצאות תהיינה הוגנות. מודל זה (The control model of procedural justice) היה הראשון לשלב את המסגרת הרעיונית של "הליכים הוגנים" עם מחקר אמפירי, והיה הדומיננטי בספרות בנושא הליכים הוגנים במשך מספר שנים.¹¹

בחלוף הזמן, טענו מבקרים כי המודל לא נותן את הדעת להיבטים נוספים בתהליך, מעבר לתוצאה הוגנת, שחשובים לפרט (כגון המסרים הגלומים בתהליך בנוגע לזהותו ולערכו העצמי). בתגובה לביקורות פיתחו לינדר וטיילר¹² שני מודלים נוספים של "הליכים הוגנים": The group value model of procedural justice (מודל הערך הקבוצתי של הליכים הוגנים) ו־ The relational model of procedural justice (מודל הקשר של הליכים הוגנים), כאשר האחרון מתמקד בזירות היררכיות. בבסיס מודלים אלו עומדת ההנחה כי קבוצות חברתיות (כגון כיתת סטודנטים) לא רק מספקות לחבריהן תוצרים אינסטרומנטליים (כגון ציון ונקודות זכות לטובת תואר אקדמי) אלא גם משמשות זירה שאנשים מגבשים בה את זהותם.¹³ לכן טיפול הוגן (בתוך קבוצה בכלל ועל ידי בעל סמכות בפרט) משמעותי ביותר עבור הפרט: הוא משפיע על תחושותיו לגבי זהותו וערכו העצמי. יחס הוגן מעביר את המסר כי הקבוצה מעריכה את הפרט, והוא, בתורו, מרגיש טוב לגבי עצמו ולגבי שייכותו לקבוצה.¹⁴ למה הכוונה בטיפול הוגן? מה גורם לאנשים להרגיש שזכו ליחס הוגן? בהתבסס על מחקרים מוקדמים בנוגע לחוויית הוגנות בקבוצות¹⁵ זיהו בליידר וטיילר¹⁶ ארבעה מרכיבים

- Steven L. Blader & Tom R. Tyler, *What Constituted Fairness in Work Settings? A Four-Component Model of Procedural Justice*, 13 Hum. RES. MGMT. REV. 107, 113-123 (2003)
E. ALLAN LIND & TOM R. TYLER, THE SOCIAL PSYCHOLOGY (להלן: בליידר וטיילר); (2003)
OF PROCEDURAL JUSTICE 7-39 (1988) (להלן: לינדר וטיילר).
- Tom R. Tyler & E. Allan Lind, *A Relational Model of Authority in Groups*, 25 ADVANCES EXPERIMENTAL SOC. PSYCH. 115, 119-133 (1992) שם. ראו גם
- Henri Tajfel & John Turner, *An Integrative Theory of Intergroup Conflict*, in THE SOCIAL PSYCHOLOGY OF INTERGROUP RELATIONS 33, 33-47 (William G. Austin & Stephen Worchel eds., 1979); Henri Tajfel & John Turner, *The Social Identity Theory of Intergroup Behavior*, in PSYCHOLOGY OF INTERGROUP RELATIONS 7, 7-24 (William G. Austin & Stephen Worchel eds., 1986)
- Ben Bradford, Kristina Murphy & Jonathan Jackson, *Officers as Mirrors: Policing, Procedural Justice and The (Re)Production of Social Identity*, 54 BRIT. J. CRIMINOLOGY 527, 537-542 (2014); TOM R. TYLER & STEVEN L. BLADER, COOPERATION IN GROUPS: PROCEDURAL JUSTICE, SOCIAL IDENTITY, AND BEHAVIORAL ENGAGEMENT 143-179 (2000)
- Tom R. Tyler, T. R., לינדר וטיילר, לעיל ה"ש 11; טייבאוט וווקר, לעיל ה"ש 10; ראו גם
Peter DeGoe & Heather J. Smith, *Understanding Why the Justice of Group Procedures Matters: A Test of the Psychological Dynamics of the Group-Value Model*, 70 J. PERSONALITY & SOC. PSYCH. 913, 914-923 (1996)
- Steven L. Blader & Tom R. Tyler, *A Four-Component Model of Procedural Justice: Defining the Meaning of a "Fair" Process*, 29 PERSONALITY & SOC. PSYCH. B. 747, 748-755 (2003)

המשקפים שני סוגי מידע עיקריים אליהם נותנים אנשים את הדעת כאשר הם מטופלים בידע בעל סמכות: מידע לגבי איכות הליך קבלת החלטות ומידע לגבי איכות היחס הבין-אישי. המידע מהסוג הראשון, זה הנוגע לאופן שבעל הסמכות (בהקשר הנוכחי – השוטר) מחליט, מרמז על הוגנות תוצאות המפגש וכולל: (1) "השתתפות" (או "קול") – מתן הזדמנות לאזרחים המעורבים להביע את עמדותיהם והתייחסות רצינית לדבריהם או לעמדתם בעת ההחלטה בעניינם; (2) "ניטרליות" – קבלת החלטות באופן ניטרלי, לא מוטה. ניטרליות בתהליך קבלת החלטות באה לידי ביטוי פעמים רבות בשקיפות, מכיוון ששקיפות לגבי מדוע בחר השוטר להתערב במקרה, למשל, או מדוע בחר לפתור אותו באופן כזה או אחר, מאפשרת לשוטר להראות כי החלטותיו נבעו משיקולים אובייקטיביים וענייניים בלבד. סוג המידע השני, אופי היחס הבין-אישי, מעביר מסר לגבי "האווירה החברתית של הקבוצה או המצב".¹⁷ טיפול שנחווה כהוגן מרמז כי הקבוצה מעריכה את הפרט ומכירה בערכו. ממד זה כולל: (3) "נימוס וכבוד" – טיפול מנומס ומכבד, אגב הכרה בזכויות המעורבים וכיבודן; (4) הפגנת "מניעים מעוררי אמון" – התנהגות המעידה כי בעל הסמכות באמת ובתמים מעוניין להטיב עם המעורבים (ו/או עם הציבור בכלל) ומונע מדאגה לשלומם, לרווחתם ולאיכות חייהם. מניעים מעוררי אמון באים לידי ביטוי פעמים רבות בהתעניינות בשלומם ובמצבו של האזרח ומתן סיוע (בדיבור או במעשה) אף מעבר לנדרש במסגרת התפקיד.¹⁸ כאשר בעלי סמכות מתייחסים לפרטים הכפופים להם לפי עקרונות של השתתפות, ניטרליות וכבוד ומפגינים מניעים מעוררי אמון, הם יכולים לצפות לתוצאות חיוביות משמעותיות. בזירת השיטור, חויית טיפול הוגן נמצאה כמעודדת שני תוצרים חיוביים עיקריים. הראשון בא לידי ביטוי בטווח הקצר, במפגשים בין שוטרים לאזרחים. מחקרים המבוססים על תצפית ישירה במפגשי שוטר-אזרח מעידים כי כאשר אזרחים חשים כי טופלו באופן הוגן, הם נוטים יותר להתנהג באופן חיובי במהלך המפגש, ובכלל זה היענות לבקשות השוטר או לדרישותיו, קבלת תוצאות המפגש גם אם אינן רצויות ומתן מידע וסיוע לשוטרים.¹⁹ שנית, כפי שהוזכר במבוא למאמר, הערכות כלליות לגבי הוגנות הליכי המשטרה נמצאו בקשר סטטיסטי הדוק להערכות לגבי לגיטימיות המשטרה – האמונה

17 שם, בעמ' 748.

18 בלידר וטיילר, לעיל ה"ש 11; יונתן-זמיר ואחרים, לעיל ה"ש 9; סאנשיין וטיילר, לעיל ה"ש 4. ראו גם NATIONAL RESEARCH COUNCIL, FAIRNESS AND EFFECTIVENESS IN POLICING: THE EVIDENCE (להלן: NRC); Stephen G. Skogan & Kathleen Frydl eds., 2004) (להלן: J. Schulhofer, Tom R. Tyler & Aziz Z. Huq, *American Policing at a Crossroads: Unsustainable Policies and the Procedural Justice Alternative*, 101 J. CRIM. L. & CRIMINOLOGY 335, 336-374 (2011) (להלן: Tom R. Tyler, *Enhancing Police Legitimacy*, 593 ANNALS AM. ACAD. POL. & SOC. SCI., 84, 90-95 (2004) (להלן: "טיילר, לגיטימיות המשטרה"); Tom R. Tyler, *Legitimacy and Criminal Justice: The Benefits of Self-Regulation*, 7 OHIO ST. J. CRIM. L. 307 (2009) (להלן: "טיילר, צדק פלילי"); TOM R. TYLER, WHY PEOPLE COOPERATE: THE ROLE OF SOCIAL MOTIVATIONS (2010).

19 Stephen D. Mastrofski, Jeffrey B. Snipes & Anne E. Supina, *Compliance on Demand: The Public's Response to Specific Police Requests*, 33 J. RSCH. CRIME & DELINQUENCY

הסובייקטיבית כי המשטרה זכאית להפעיל את סמכותה, לקרוא לציבור לציית ולסייע לה, ועל הציבור לעשות זאת. כאמור, לגיטימיות המשטרה נמדדת לרוב כאמון במשטרה ו/או מחויבות לציית למשטרה ולחוק. מדידה כזו מתבצעת על פי רוב באמצעות סקרים, על-ידי דיווח מידת ההסכמה עם היגדים כגון "יש לי אמון במשטרת ישראל"; "אם קרוב משפחה/ חבר היה נופל קורבן לעבירה, הייתי מעודד אותו לפנות למשטרה"; ו"אני תמיד משתדל לציית לחוק, גם אם הוא לא הוגן בעיניי".²⁰ הערכות לגבי הליכים הוגנים נמצאו לרוב כמנבא העיקרי, בעל הקשר החזק ביותר לגיטימיות המשטרה. הערכות בדבר ביצועי המשטרה בפועל (נוכחות משטרתית מספקת, יעילות בלוחמה בפשיעה וכדומה) נמצאו אף הן כמנבא חשוב ומובהק סטטיסטית, אך שני בעוצמתו להליכים הוגנים.²¹ הערכות לגיטימיות, בתורן, ניבאו תוצאות חשובות מבחינת המשטרה, ובכלל זה נכונות לשתף פעולה ולציית למשטרה, לספק מידע, לסייע בגילוי עבריינים, להעניק סמכויות למשטרה ואף לציית לחוק בכלל.²²

269 (1996); JOHN D. McCLUSKEY, POLICE REQUESTS FOR COMPLIANCE: COERCIVE AND PROCEDURALLY JUST TACTICS (2003).

20 שאלות אלו ואחרות שימשו בסקר שביצעו דייוויד וייסבורד, באדי חסיסי וטל יונתן-זמיר מהמכון לקרימינולוגיה שבאוניברסיטה העברית בירושלים בשנת 2008 ושימש למשל במאמר הזה: Tal Jonathan-Zamir & David Weisburd, *The Effects of Security Threats on Antecedents of Police Legitimacy: Findings From a Quasi-Experiment in Israel*, 50 J. RSCH. CRIME & DELINQUENCY 3 (2013) (להלן: יונתן-זמיר ווייסבורד).

21 ראו למשל סאנשיין וטיילר, לעיל ה"ש 4; שולהופר ואחרים, לעיל ה"ש 18; טיילר, "צדק פלילי", לעיל ה"ש 18; טיילר, "חיווק לגיטימיות המשטרה", לעיל ה"ש 18, בעמ' 90-95; ראו גם Ruth Gavison, *Privacy and the Limits of Law*, 89 YALE L. J. 421, 440-444 (1980); Jacinta M. Gau, Nicholas Corsaro, Eric A. Stewart & Rod K. Brunson, *Examining Macro-Level Impacts on Procedural Justice and Police Legitimacy*, 40 J. CRIM. JUST. 333, 338-339 (2012); Tammy Rinehart Kochel, Roger Parks & Stephen D. Mastrofski, *Examining Police Effectiveness as a Precursor to Legitimacy and Cooperation with Police*, 30 JUST. Q. 895, 913-915 (2013); Lorraine Mazerolle, Emma Antrobus, Sarah Bennett & Tom R. Tyler, *Shaping Citizen Perceptions of Police Legitimacy: A Randomized Field Trial of Procedural Justice*, 51 CRIMINOLOGY 33, 48-53 (2013); Kristina Murphy, Lyn Hinds & Jenny Fleming, *Encouraging Public Cooperation and Support for Police*, 18 POLICING & SOC. 136, 143-150 (2008); Tom R. Tyler & Cheryl J. Wakslak, *Profiling and Police Legitimacy: Procedural Justice, Attributions of Motive, and Acceptance of Police Authority*, 42 CRIMINOLOGY 253, 272-275 (2004); Tom R. Tyler & Jeffrey Fagan, *Legitimacy and Cooperation: Why do People Help the Police Fight Crime in Their Communities*, 6 OHIO ST. J. CRIM. L. 231, 247-262 (2008) (להלן: טיילר ופאגן); Tom R. Tyler, *Trust and Legitimacy: Policing in the USA and Europe*, 8 EUR. J. CRIMINOLOGY 254 (2011); Tom R. Tyler, *Public Trust and Confidence in Legal Authorities: What do Majority and Minority Group Members Want from the Law and Legal Institutions?* 19 BEHAV. SCI. & L. 215, 217-232 (2001).

22 ראו סאנשיין וטיילר, לעיל ה"ש 4; טיילר, WHY PEOPLE OBEY THE LAW, לעיל ה"ש 4, בעמ' 71-19; טיילר ופאגן, לעיל ה"ש 21; ראו גם Tom R. Tyler, Lawrence Sherman, Heather

לפיכך, כאשר בעל סמכות מקיים עם הפרט הנתון למרותו אינטראקציה הכוללת את ארבע ההתנהגויות המרכיבות את מודל ההליכים ההוגנים (השתתפות, ניטרליות, נימוס וכבוד והפגנת מניעים מעוררי אמון), צפוי האזרח לחוות את הטיפול שקיבל כ"הוגן". חוויית הוגנות, בתורה, צפויה להוביל הן לתוצאות חיוביות מיידיות (נכונות לציית ולשתף פעולה עם השוטר ולקבל את תוצאות המפגש) והן לחיזוק הערכות כלליות לגבי לגיטימיות הארגון כולו. תפיסת המשטרה כלגיטימית (או כראויה לאמון) צפויה לעודד התנהגויות חיוביות ארוכות טווח, ובכללן מתן מידע וסיוע למשטרה, שיתוף פעולה עם יוזמות משטרה־קהילה, נכונות להעניק סמכויות למשטרה ואף ציות כללי לחוק.

למרות האטרקטיביות שבמודל, אין להתעלם מביקורת משמעותית שעלתה בספרות בשנים האחרונות. המבקרים²³ טוענים כי למרות הכמות המכובדת של מחקרים אמפיריים שהדגימו את הקשרים שתוארו לעיל, לא ניתן להסיק כי מדובר בהכרח בקשרים סיבתיים, כלומר שיחס הוגן "מייצר" את לגיטימיות המשטרה, והיא, בתורה, "מייצרת" ציות לחוק. מדוע? רוב המחקרים בנושא התבססו על סקרי עמדות אזרחים, ובהם עמדות מסוג א (הערכות לגבי הוגנות הליכי המשטרה והערכות לגבי ביצועיה בפועל) מנבאות עמדות מסוג ב (לגיטימיות המשטרה) ואלו, בתורן, מנבאות עמדות מסוג ג (נכונות לציית לחוק, לשתף פעולה עם המשטרה וכדומה). סקרים אלו מדגימים אמנם קשרים חזקים בין הערכות הוגנות ללגיטימיות, ובין הערכות לגיטימיות לנכונות לציית לחוק, אך ייתכן כי הקשר הסיבתי הפוך (דווקא הערכות לגיטימיות מובילות להערכות הוגנות) או שגורם שלישי (למשל, תמיכה בסדר החברתי הקיים) הוא הגורם הן להערכות הוגנות והן להערכות לגיטימיות.²⁴ עוד טוענים המבקרים כי לא ברור אופי הקשר בין הצהרות לגבי נכונות לציית לחוק ובין ציות לחוק בפועל.²⁵ חוקרים אחרים העלו סוגיות הקשורות למדידה ולהגדרות האופרציונליות של המונחים המרכזיים במודל – למשל, יש חילוקי דעות לגבי ההגדרה של המונח "לגיטימיות

Strang, Geoffrey C. Barnes & Daniel Woods, *Reintegrative Shaming, Procedural Justice, and Recidivism: The Engagement of Offenders' Psychological Mechanisms in the Canberra RISE Drinking-and-Driving Experiment*, 41 *Law & Soc. R.* 553, 563-576 (2007); Ben Bradford, *Policing and Social Identity: Procedural Justice, Inclusion and Cooperation Between Police and Public*, 24 *POLICING & Soc.* 22, 32-35 (2014); JONATHAN JACKSON, BEN BRADFORD, BETSY STANKO & KATRIN HOHL, *JUST AUTHORITY? TRUST IN THE POLICE IN ENGLAND AND WALES 187-209* (2012); Jonathan Jackson, Ben Bradford, Mike Hough, Andy Myhill, Paul Quinton & Tom R. Tyler, *Why do People Comply With the Law? Legitimacy and the Influence of Legal Institutions*, 52 *BRIT. J. CRIMINOLOGY* 1051, 1058-1062 (2012); Kristina Murphy & Julie Barkworth, *Victim Willingness to Report Crime to Police: Does Procedural Justice or Outcome Matter Most?* 9 *VICTIMS & OFFENDERS* 178, 189-194 (2014); TOM R. TYLER & YUEN HUO, *TRUST .IN THE LAW: ENCOURAGING PUBLIC COOPERATION WITH THE POLICE AND COURTS* 3-97 (2002)

בעיקר נייעין וטלפ, לעיל ה"ש 9. 23

Daniel D. Nagin & Cody W. Telep, *Procedural Justice and Legal Compliance: שם. ראו גם* 24
.A Revisionist Perspective, 19 *CRIMINOLOGY & PUB. POL'Y* 761, 761-786 (2020)

שם. 25

המשטרה" ולגבי האופן בו הוא צריך להימדד בסקרים. עוד נטען כי "לגיטימיות המשטרה" ו"הליכים הוגנים" משקפים עולמות תוכן דומים מאוד ונמדדים באמצעות היגדים דומים, ולפיכך אין להתפלא ש"הליכים הוגנים" נמצאו באופן עקבי כמנבא העיקרי של "לגיטימיות המשטרה".²⁶

דו"ח עדכני של ועדה מטעם האקדמיה הלאומית למדע, הנרסה ורפואה בארה"ב (National Academies of Science, Engineering and Medicine) שעסק בהשפעות של שיטור יזום (proactive policing) על הפשיעה, הציבור וזכויות הפרט²⁷ הגיע למסקנות דומות. הוועדה מציינת כי מחקרים מזהים בעקביות קשר הדוק בין תפיסת המשטרה כהוגנת ללגיטימיות שלה בעיני הציבור, ובין תפיסתה כלגיטימית לשלל תוצאות חיוביות, אך גורסת כי בסיס המחקר הקיים אינו מאפשר להסיק אם מדובר בקשרים סיבתיים או לאו. עם זאת, מציינת הוועדה כי יש תמיכה אמפירית חזקה יותר בטענות הסיבתיות ממחקרים שבוצעו בדיסציפלינות אחרות, כגון פסיכולוגיה חברתית וניהול וכן בהקשר של סוכנויות אחרות במערכת אכיפת החוק, כגון בתי המשפט.²⁸ הוועדה מסכמת כי מדובר במודל מבטיח, אך נחוצים מחקרים נוספים כדי לקבוע אם ההצלחה שנמצאה למודל בהקשרים אחרים יכולה להתממש גם בתחום השיטור. הוועדה מדגישה כי המחקרים הקיימים לא שוללים את המודל, הם רק אינם מספקים הוכחות חותכות לכך שהוא אכן "עובד" בעולם השיטור כפי שהיינו מצפים. בתגובה לביקורות הללו נציין כי חשוב להבחין בין התוצאות ארוכות הטווח של טיפול משטרת הוגן (חיזוק לגיטימיות המשטרה בעיני הציבור וכלל התוצרים החיוביים של לגיטימיות) ובין ההשלכות המיידיות במפגש שוטרי-אזרח. בעוד שישנן שאלות בספרות לגבי קיומו של קשר הסיבתי בין טיפול הוגן לתוצאות ארוכות טווח, יש תמיכה רבה יותר בטענת הסיבתיות בכל הנוגע להשלכות המיידיות של טיפול משטרת הוגן (ובכלל זה למשל שיתוף פעולה מצד האזרח המעורב, קבלת תוצאות המפגש גם אם אינן חיוביות מבחינתו, הבעת שביעות רצון מטיפול השוטר ועוד). במקרה זה, טענת הסיבתיות לא צומחת מסקרים אלא ממחקרים שהתבססו על תצפיות חברתיות שיטתיות (Systematic Social Observations). במחקרים מסוג זה התצפית נוכח במפגש, מתבונן ומתעד את פעולות השוטר והאזרח ואת סדר האירועים לפי פרוטוקול מוגדר ושיטתי. כך ניתן לזהות בביטחון רב יותר כי

Jacinta M. Gau, *The Convergent and Discriminant Validity of Procedural Justice and Police Legitimacy: An Empirical Test of Core Theoretical Propositions*, 39 J. CRIM. JUST. 489 (2011); Edward R. Maguire & Devon Johnson, *Measuring Public Perceptions of the Police*, 33 POLICING: INT'L. J. POLICE STRATEGIES & MGMT 703, 710-723 (2010); Michael D. Reisig, Jason Bratton & Marc G. Gertz, *The Construct Validity and Refinement of Process-Based Policing Measures*, 34 CRIM. JUST. & BEHAV. 1005, 1009-1023 (2007); Justice Tankebe, *Viewing Things Differently: The Dimensions of Public Perceptions of Police Legitimacy*, 51 CRIMINOLOGY 103, 107-124 (2013)

NATIONAL ACADEMIES OF SCIENCES, ENGINEERING, AND MEDICINE, PROACTIVE POLICING: EFFECTS ON CRIME AND COMMUNITIES (David Weisburd & Malay K. Majmundar eds., 2018).

28 שם, בעמ' 176-178.

יחס הוגן מצד השוטר קדם והוביל לתגובות חיוביות מצד האזרח.²⁹ לסיום, חשוב להדגיש כי גם בקרב המבקרים, אין עוררין על החשיבות הנורמטיבית של מודל ההליכים ההוגנים. במדינות דמוקרטיות, בהן המשטרה שואבת את סמכויותיה מהציבור והיא "של הציבור, על ידי הציבור ולמען הציבור", משקף מודל ההליכים ההוגנים את אופי הטיפול שנכון וראוי שהציבור יקבל, ללא קשר לתוצאות האינסטרומנטליות שהוא מייצר. מכיוון שבאופן אידיאלי אנו מעוניינים שהמשטרה תיתפס כביטוי של הציבור ולא כסוכנות מנותקת וזרה הפועלת נגדו, מודל ההליכים ההוגנים נתפס על ידי רבים כביטוי להתנהגות המשטרית הראויה.³⁰

ב. מחקרים ברמת המיקרו בנושא מודל ההליכים ההוגנים בשיטור בישראל: עמדות שוטרים ואזרחים

את המחקרים ברמת המיקרו שעסקו בהליכים ההוגנים בשיטור בישראל אפשר לסווג לשתי קבוצות עיקריות.³¹ מחקרים בקבוצה הראשונה בוחנים את התפקיד של חוויית טיפול משטרתי הוגן בגיבוש הערכות לגבי לגיטימיות המשטרה ו/או נכונות לציית לחוק (אגב פיקוח על משתנים רלוונטיים אחרים). ממחקרים אלו למעשה ניתן ללמוד אם בישראל, בדומה לארה"ב, אירופה ואוסטרליה, "הליכים הוגנים" קשורים בקשר סטטיסטי הדוק לאמון הציבור במשטרה. חלק מהמחקרים הללו עוסקים בשאלה זו בהקשר ישראלי ייחודי, כלומר אגב התייחסות לקבוצות אתניות ודתיות שונות,³² במצב של איום ביטחוני מיידי³³ ובהקשר של שיטור טרור על חשבון פשיעה "רגילה".³⁴ מחקרים אחרים בקבוצה הראשונה בחנו את

- 29 ראו למשל יונתן-זמיר ואחרים, לעיל ה"ש 9.
- 30 נייגין וטלפ, לעיל ה"ש 9; NRC, לעיל ה"ש 18; ראו גם, Daniel S. Nagin & Cynthia Lum, *Reinventing American Policing*, 46 CRIM. & JUST. 339 (2017).
- 31 המחקרים הנדונים במאמר זה עוסקים במודל ההליכים ההוגנים בהקשר של משטרת ישראל. מפאת מגבלת המקום ומיקוד המאמר, לא נכללים בסקירה מחקרים שעסקו בהליכים ההוגנים בהקשרים אחרים, כגון בידוק ביטחוני בנמל התעופה על שם בן גוריון. ראו למשל Badi Hasisi & David Weisburd, *Going Beyond Ascribed Identities: The Importance of Procedural Justice in Airport Security Screening in Israel*, 45 LAW & SOC. REV. 867 (2011); Gali Perry & Badi Hasisi, *Closing the Gap: Promoting Suspect Communities' Cooperation with Airport Security*, 32 TERRORISM & POL. VIOLENCE 1141 (2020); Tal Jonathan-Zamir, Badi Hasisi & Yoram Margalioth, *Is It the What or the How? The Roles of High-Policing Tactics and Procedural Justice in Predicting Perceptions of Hostile Treatment: The Case of Security Checks at Ben-Gurion Airport, Israel*, 50 LAW & SOC. REV. 608 (2016).
- 32 למשל, Roni Factor, Juan Carlos Castilo & Arye Rattner, *Procedural Justice, Minorities, and Religiosity*, 15 POLICE PRAC. & RSCH. 130 (2014) (להלן: פקטור ואחרים).
- 33 יונתן-זמיר ווייסבורד, לעיל ה"ש 20, בעמ' 3.
- 34 Christi Metcalfe, Scott E. Wolfe, Evelyn Gertz & Marc Gertz, *They Protect Our Homeland but Neglect Our Community: Homeland Security Overemphasis, Legitimacy, and Public Cooperation in Israel*, 53 J. RSCH. CRIME & DELINQ. 814 (2016) (להלן: מטקאלף ואחרים).

השאלה בזירות אוניברסליות יותר: שיטור הפגנות³⁵ וטיפול בקורבנות עבירה.³⁶ הקבוצה השנייה של מחקרים מתמקדת בפרספקטיבה של השוטור. מחקרים בקבוצה השנייה שואלים האם שוטרים מודעים לחשיבות הרבה שאזרחים מייחסים לטיפול משטרתי הוגן,³⁷ מהם הגורמים המשפיעים על מידת התמיכה של שוטרים במודל ועל נכונותם ליישמו בשטח³⁸ והאם תוכנית הכשרה שנועדה להוביל ליותר "הוגנות" בהתנהגות השוטרים אכן משיגה את מטרתה.³⁹ המחקרים משתי הקבוצות מתוארים להלן.

1. האם גם בישראל מתקיים קשר סטטיסטי הדוק בין תפיסת הליכי המשטרה כהוגנים לאמון הציבור במשטרה וציות לחוק?

שאלות בדבר הרלוונטיות המקומית של תאוריות או מודלים שפותחו ונבחנו באמפירית מחוץ לגבולות המדינה (למשל בארה"ב, באירופה או באוסטרליה) עולות לעיתים קרובות בזירת השיטור,⁴⁰ והדבר מוביל באופן טבעי למחקרי רפליקציה,⁴¹ פעמים רבות אגב התייחסות ממוקדת למאפיינים הייחודיים של הזירה הישראלית. אחד הכולטים שבהם הוא שסעים חברתיים בין המגזרים השונים בחברה הישראלית – אוכלוסיית הרוב היהודית-חילונית או המסורתית וקבוצות מיעוט, כגון ערבים וחרדים.⁴² בהקשר של שיטור, קבוצות מיעוט מפגינות באופן מסורתי רמות נמוכות של תמיכה במשטרה ונכונות לציית לחוק בהשוואה

Gali Perry, Tal Jonathan-Zamir & David Weisburd, *The Effect of Paramilitary Protest Policing on Protestors' Trust in the Police: The Case of the "Occupy Israel" Movement*, 51 LAW & SOC. REV. 602 (2017) (להלן: פרי ואחרים).

Gali Aviv & David Weisburd, *Reducing the Gap in Perceptions of Legitimacy of Victims and Non-Victims: The Importance of Police Performance*, 22 INT'L. REV. VICTIMOLOGY 83 (2016) (להלן: אביב ווייסבורד).

Tal Jonathan-Zamir & Amikam Harpaz, *Police Understanding of the Foundations of Their Legitimacy in the Eyes of the Public: The Case of Commanding Officers in the Israel National Police*, 54 BRIT. J. CRIMINOLOGY 469 (2014) (להלן: יונתן-זמיר והרפז).

Tal Jonathan-Zamir & Amikam Harpaz, *Predicting Support for Procedurally Just Treatment: The Case of the Israel National Police*, 45 CRIM. JUST. & BEHAV. 840 (2018) (יונתן-זמיר והרפז, *Predicting Support for Procedurally Just Treatment*).

Yael D. Litmanovitz, *Moving Towards an Evidence-Base of Democratic Police Training: The Development and Evaluation of a Complex Social Intervention in the Israeli Border* (להלן: ליטמנוביץ), Police (2016) (Ph.D. Dissertation, University of Oxford).

Tal Jonathan-Zamir, David Weisburd, Michal Dayan & Maia Zisso, *The Proclivity to Rely on Professional Experience and Evidence-Based Policing: Findings from a Survey of High-Ranking Officers in the Israel Police*, 46 CRIM. JUST. & BEHAV. 1456 (2019).

David Weisburd & Shai Amram, *The Law of Concentrations of Crime at Ramat Hashikma: Place: the Case of Tel Aviv-Jaffa*, 15 POLICE PRAC. & RSCH. 101, 104 (2014). המונח "מחקר רפליקציה" מתייחס למחקר שחוזר על מערך מחקר שבוצע בעבר כדי לבחון את מהימנות הממצאים או לבחון את הממצאים בתנאים שונים.

Dahlia Moore, *Intolerance of "Others" Among Palestinian and Jewish Students in Israel*, 70 SOCIO. INQUIRY 280 (2000); Oren Yiftachel, *Israeli Society and*

לאוכלוסיית הרוב,⁴³ ולכן אין זה מפתיע שהבדלים על רקע אתני ודתי היוו את מוקד העניין של המחקרים המוקדמים שהשתמשו ברעיון התאורטי של מודל ההליכים ההוגנים בישראל. בשנת 1995 ערך רטנר⁴⁴ סקר טלפוני בקרב מדגם של כ־2,000 בגירים, יהודים וערבים. בניגוד להשערת המחקר, נמצא קשר שלילי⁴⁵ בין סטטוס סוציו־אקונומי להערכות בדבר הוגנות הליכי המשטרה והחוק (כמשתנה אחד) בקרב שני מגזרי האוכלוסייה. כלומר, אזרחים במעמד סוציו־אקונומי גבוה יותר תפסו את הליכי המשטרה והחוק כפחות הוגנים. הערכות הוגנות, בתורן, נמצאו בקשר שלילי עם הנכונות לקחת את החוק לידיים. כלומר, ככל שהערכות ההוגנות היו גבוהות יותר, כך הנכונות לקחת את החוק לידיים הייתה נמוכה יותר. לימים ערכו רטנר ויגיל⁴⁶ סקר טלפוני נוסף בשלוש שנים עוקבות – 2000, 2001 ו־2002 – בקרב ארבעה מגזרים: האוכלוסייה היהודית הכללית, ערביי ישראל, חרדים ויהודים תושבי יהודה ושומרון. ההתייחסות להליכים הוגנים במחקר זה הייתה להוגנות המשטרה ובתי המשפט יחד, כמשתנה אחד. ממצאיהם הצביעו על ההוגנות הנתפסת של ארגונים אלו כאחד המשתנים בעלי השפעה מובהקת (ושלילית) על נכונות לקחת את החוק לידיים על רקע אידיאולוגי (דרך המשתנה המתווך – מחויבות לציית לחוק). נמצאו הבדלים מסוימים בין מגזרי האוכלוסייה בעוצמת ההשפעה של הליכים הוגנים: הליכים הוגנים נמצאו בקשר הדוק יותר עם מחויבות לציית לחוק מאשר תחושות ניכור בקרב יהודים תושבי יהודה ושומרון, כאשר המגמה הייתה הפוכה בקרב ערביי ישראל. יש לציין כי שני המחקרים הללו לא התייחסו להוגנות הליכי המשטרה כמשתנה עצמאי (אלא כחלק ממשתנה רחב יותר, הכולל מרכיבים נוספים) ולא התייחסו להערכות בדבר ביצועי המשטרה ("מה") כמנבא מתחרה להליכים הוגנים ("איך"). עם זאת, הם בהחלט מספקים אישור אמפירי ראשוני בישראל לקשר המשוער בין תפיסת המשטרה כהוגנת לנכונות לציית לחוק.

רפליקציה מדויקת יותר למודל לגיטימיות המשטרה בוצעה בידי פקטור ועמיתיו.⁴⁷ חוקרים אלו ערכו באוגוסט 2009 סקר טלפוני בקרב 1,216 בגירים. הדגימה נועדה לייצג אזורים ומגזרי אוכלוסייה שונים בישראל (חרדים, יהודים תושבי יהודה ושומרון, חילונים וכדומה) בשיעור זהה לייצוגם באוכלוסייה הכללית. בדומה למחקר קודם, מרכזי, שבחן את מודל לגיטימיות המשטרה בעיר ניו יורק,⁴⁸ השתמשו פקטור ועמיתיו בניתוח נתיבים

Jewish-Palestinian Reconciliation: Ethnocracy and its Territorial Contradictions, 51

MIDDLE E. J. 505 (1997)

Badi Hasisi & Ronald Weitzer, *Police Relations with Arabs and Jews in Israel*, 47 BRIT. 43

J. CRIMINOLOGY 728 (2007); Arye Rattner & Dana Yagil, *Taking the Law into One's Own*

Hands on Ideological Grounds, 32 INT'L. J. SOCIO. L. 85 (2004)

Rattner, Dana Yagil & Ami Pedahzur, *Not Bound by the Law: Legal Disobedience in Israeli Society*, 19 BEHAV. SCI. & L. 265 (2001)

רטנר, לעיל ה"ש 6.

משמעותו של קשר שלילי בין משתנים היא שככל שערך משתנה אחד עולה, כך ערך המשתנה השני יורד.

רטנר ויגיל, לעיל ה"ש 43.

פקטור ואחרים, לעיל ה"ש 32.

סאנשיין וטיילר, לעיל ה"ש 4.

(Path Analysis)⁴⁹ כדי לזהות את ההשפעות של הליכים הוגנים על לגיטימיות המשטרה בעיני הציבור והשלכותיה. מסקנתם הגורפת היא כי המודל תקף גם בישראל. כמו במחקרים קודמים, גם במחקרם נמצא כי הליכים הוגנים הם המנבא החזק ביותר של לגיטימיות המשטרה בעיני הציבור. הליכים הוגנים נמצאו בקשר הדוק להערכות לגיטימיות יותר מאשר שיקולים אינסטרומנטליים, כגון עמדות לגבי ביצועי המשטרה בפועל או הערכת הסיכון להיתפס ולהיענש בגין עבירה. אף שערביי ישראל תפסו את המשטרה כפחות לגיטימית בהשוואה ליהודים, ההשפעה הקריטית של הליכים הוגנים זוהתה בשני המגזרים. שיקולים אינסטרומנטליים היו חשובים יותר עבור הערבים בהשוואה ליהודים, אך, כאמור, השפעה זו לא הפחיתה מחשיבותם של הליכים הוגנים, שהיו משמעותיים עבור הערבים לא פחות מאשר עבור היהודים.

עם זאת, במחקר אחר שבחן את התפקיד של התנגדות חברתית (social resistance) בביצוע עבירות תנועה, זיהו פקטור ועמיתיו⁵⁰ השפעה שונה להליכים הוגנים במגזרי המיעוט אל מול מגזר הרוב היהודי. המונח "התנגדות חברתית" מתאר עמדות והתנהגויות אקטיביות (סיכונים/פליליות) מצד מגזרי מיעוט כדרך להביע התנגדות לסדר החברתי הקיים ולמעמדם בחברה. חוקרים אלו ערכו סקר בקרב כ-1,000 נהגים ישראלים (יהודים ולא יהודים) ומצאו כי, כצפוי, בקרב אוכלוסיית הרוב הליכים הוגנים אכן נמצאים בקשר חיובי ומובהק עם ציות לחוקי התנועה. עם זאת, בקרב מגזרי המיעוט לא נמצאה השפעה מובהקת לתפיסת הליכי המשטרה כהוגנים, והתנגדות חברתית הייתה הגורם המשמעותי שמשפיע על עבירות תנועה מדווחות בשנה טרם הסקר.

לצד השערים החברתיים בין המגזרים השונים, מאפיין נוסף המייחד את הזירה החברתית בישראל בכלל ואת זירת השיטור בישראל בפרט הוא האיום הביטחוני בתוך ומחוץ לגבולות ישראל, ובהתאמה – העיסוק הרב של משטרת ישראל בביטחון הפנים. האחריות לביטחון הפנים בתוך גבולות המדינה, אשר הוטלה על משטרת ישראל בהחלטת ממשלה בשנת 1974,⁵¹ השפיעה רבות על הארגון לאורך השנים, למשל כמתח סביב חלוקת משאבים ודרישות ורסטיליות מהשוט. ⁵² במסגרת הטיפול בפיגועי טרור אמונה משטרת ישראל על הטיפול בתושבי עוטף עזה, הנאלצים להתמודד עם שיגורי רקטות ואמצעי לחימה אחרים מרצועת עזה. המשטרה אמנם אינה אחראית לטיפול במקור האיום, אך נאלצת להתמודד

49 ניתוח נתיבים (Path Analysis) הוא שיטה סטטיסטית משמשת לבניית מודל לניתוח נתונים רב-משטני, שמיועד לשקף מערכת קשרים מורכבת בין המשתנים.

50 Roni Factor, David Mahalel, Anat Rafaeli & David R. Williams, *A Social Resistance Perspective for Delinquent Behavior Among Non-Dominant Minority Groups*, 53 BRIT. J. CRIMINOLOGY 784 (2013).

51 ראו החלטה ב/5 של ועדת השרים לענייני ביטחון (1974), וכן החלטה 411 של הממשלה ה-17 "האבטחה בישראל של מתקנים ומוסדות ממלכתיים" (26.1.1975).

52 Tal Jonathan-Zamir & Gali Aviv, *How has the Israel National Police Perceived its Role in Counterterrorism and the Potential Outcomes? A Qualitative Analysis of Annual Police Reports*, 15 POLICE PRAC. & RSCH 143 (2014).

עם השלכותיו בשטח – טיפול בנפל, בזירה ובאזרחים המעורבים.⁵³ בהקשר זה שאלו יונתן-זמיר ווייסבורד⁵⁴ האם החשיבות הרבה שמייחס הציבור לטיפול משטרתי הוגן תישמר גם במצבים של איום ביטחוני מידי. הספרות מרמזת שהתשובה עשויה להיות שלילית, שכן איום בפגיעה פיזית צפוי להציף תחושות של פגיעות, חוסר ביטחון וחרדה, המעוררות, בתורן, צורך "להעלים את האיום בכל מחיר". התוצאה עשויה להיות תמיכה בפעולות כוחניות הנתפסות כיעילות אך אינן בהכרח רגישות לזכויות אדם, לפרטיות וכדומה.⁵⁵ תפיסה זו עולה בקנה אחד עם פירמידת הצרכים של מאסלו,⁵⁶ לפיה הצורך בביטחון נמצא מעל ובצמוד לצרכים פיזיולוגיים בסיסיים, אך מתחת לצרכים כגון כבוד ומוסר.

יונתן-זמיר ווייסבורד השתמשו בנתוני סקר שכלל כ-2,000 משיבים ובחן את עמדות הציבור כלפי המשטרה בתקופה שאופיינה באיום ביטחוני אקוטי על תושבי עוטף עזה (אוקטובר-דצמבר 2008, לפני ובמהלך מבצע "עופרת יצוקה"). החוקרים השוו את המנבאים של לגיטימיות המשטרה בקרב תושבי שדרות (שהיו חשופים לאיום ביטחוני מידי), למנבאים של לגיטימיות המשטרה בקרב אזרחים המתגוררים בחמישה מרחבי שיטור אחרים בישראל, שלא התמודדו עם איום שכזה באותה תקופה. ממצאי המחקר הראו כי החשיבות שיוחסה לביצועי המשטרה בפועל הייתה אכן גבוהה יותר בשדרות אל מול קבוצת ההשוואה. עם זאת, בניגוד להשערת המחקר, החשיבות שיוחסה להליכים הוגנים בשדרות לא הייתה נמוכה יותר מבמרחבים אחרים. הן בשדרות והן בקבוצת ההשוואה נמצא במודלים הסטטיסטיים כי הליכים הוגנים הם המנבא החזק ביותר של לגיטימיות המשטרה בעיני הציבור. במילים אחרות, גם במצב של איום ביטחוני מידי, ולמרות התחזקות הצורך "לראות תוצאות בשטח", נשארים הליכים הוגנים בקשר הסטטיסטי ההדוק ביותר לאמון הציבור במשטרה. העיסוק הרב בביטחון הפנים בישראל עניין גם את מטקאלף ועמיתיה.⁵⁷ חוקרים אלו ביצעו בקיץ 2015 סקר בקרב מדגם נוחות⁵⁸ של כ-450 יהודים בגירים. הדגימה בוצעה במקומות ציבוריים בערים ירושלים ותל אביב. שאלת המחקר המרכזית הייתה האם, לאחר פיקוח על ההשפעה של המנבאים הידועים של לגיטימיות המשטרה (בעיקר הערכות בדבר הוגנות הליכי המשטרה וביצועיה), האמונה כי ישנו מיקוד יתר של המשטרה בביטחון הפנים על חשבון שיטור פשיעה "רגילה" פוגעת בלגיטימיות המשטרה בעיני הציבור ובנכונותו לשתף פעולה עימה. מודל ההליכים ההוגנים לא עמד במרכז המחקר, אך שימש משתנה פיקוח מרכזי. בדומה למחקרים שתוארו לעיל, גם מחקר זה זיהה כי הליכים הוגנים הם המנבא הישיר החזק ביותר של לגיטימיות המשטרה בעיני הציבור. גם כאן שיקולים אינסטרומנטליים (כגון

-
- David Weisburd, Tal Jonathan & Simon Perry, *The Israeli Model for Policing Terrorism: Goals, Strategies, and Open Questions*, 36 CRIM. JUST. & BEHAV. 1259 (2009) 53
- מטקאלף ואחרים, לעיל ה"ש 34. 54
- Leonie Huddy, Stanley Feldman, Charles Taber & Gallya Lahav, *Threat, Anxiety, and Support of Antiterrorism Policies*, 49 AM. J. POL. SCI. 593 (2005) 55
- .Abraham A. H. Maslow, *A Theory of Human Motivation*, 50 PSYCH. REV. 370 (1943) 56
- מטקאלף ואחרים, לעיל ה"ש 34. 57
- במונח "מדגם נוחות" הכוונה לדגימה לפי נוחות החוקר וזמינות הנבדקים, להבדיל מדגימה הסתברותית, בה לכל הפרטים באוכלוסייה יש הסתברות ידועה להיבחר למדגם, ולשום פרט אין סיכוי אפסי או ודאי להיבחר. 58

הערכות בדבר ביצועי המשטרה בהתמודדות עם טרור ופשיעה) הראו קשר חיובי ומובהק לגיטימיות, כמו גם האמונה כי המשטרה עוסקת יתר על המידה בטרור (על חשבון העיסוק בפשיעה "רגילה"), אך כאמור, עוצמת הקשר בין עמדות אלו לגיטימיות המשטרה הייתה פחותה מעוצמת הקשר שבין הליכים הוגנים לגיטימיות.

מחקר נוסף אשר התייחס להליכים הוגנים כמשתנה פיקוח מרכזי הוא זה של פרי ועמיתיה.⁵⁹ חוקרים אלו התעניינו בעיקר בהשפעות של שיטור פאראמיליטרי, כלומר שיטור המאופיין בסממנים צבאיים בולטים (כפי שהדבר משתקף בביגוד, בציוד, בהכשרות וכדומה), על אופן הציבור במשטרה. שאלה זו נבחנה בזירה של שיטור הפגנות, בקרב 470 מפגינים שהשתתפו ב-20 הפגנות הגדולות שהתקיימו במסגרת המחאה החברתית בשנת 2012 בערים תל אביב, ירושלים, חיפה ובאר שבע. ניתוח גורמים (Factor Analysis)⁶⁰ העלה כי במקרה זה נכון לפצל את ארבעת מרכיבי מודל ההליכים ההוגנים לשני משתנים שונים: "השתתפות" ו"נימוס וכבוד" כמדד אחד, ו"ניטרליות" כמדד נוסף ("מניעים מעוררי אמון" לא נקשר לאחד מהגורמים ולכן הושמט מניתוחי המשך). ניתוח המנבאים של לגיטימיות המשטרה בזירה של שיטור הפגנות העלה כי אומנם הערכות בדבר עוצמת הפאראמיליטריות שבאה לידי ביטוי בפעולות המשטרה משפיעות באופן מובהק (ושלילי) על לגיטימיות המשטרה בעיני הציבור, אך הסולם שכלל שניים ממרכיבי מודל ההליכים ההוגנים – "השתתפות" ו"נימוס וכבוד" – היה המנבא החזק ביותר במודל, בעל הקשר העוצמתי ביותר לגיטימיות המשטרה. ברומה למחקרים קודמים, גם כאן משתנים נוספים נמצאו בקשר מובהק סטטיסטית עם לגיטימיות המשטרה, אך עוצמת הקשר הייתה פחותה מזו של הליכים הוגנים.

לסיום, אביב ווייסבורד⁶¹ בחנו את הקשר בין הערכות בדבר הוגנות הליכי המשטרה בישראל לגיטימיות שלה בקרב קורבנות עבירה. חוקרים אלו שאלו האם שני המנבאים המרכזיים של לגיטימיות המשטרה שזוהו בספרות – הוגנות הליכי המשטרה והערכות בדבר ביצועיה בפועל – משפיעים אחרת על קורבנות עבירה אל מול אזרחים שלא נפלו קורבן לדבר עבירה בשנה שקדמה לסקר. הם השתמשו באותו בסיס נתונים ששימש את יונתן-זמיר ווייסבורד.⁶² יש לציין כי מדובר בנתונים מסקר רחב היקף, אשר כלל מסגרת דגימה של קרוב לשליש מאוכלוסיית ישראל. כ-12 אחוזים מהמשיבים לסקר ציינו כי נפלו קורבן לעבירה בשנה האחרונה (כ-470 משיבים). המנבאים של לגיטימיות המשטרה בקרב קבוצה זו הושוו לאלו של יתר משיבי הסקר (כ-3,300 משיבים). בדומה לממצאים של יונתן-זמיר ווייסבורד (במחקרם שבדק את עמדותיהם של תושבי שדרות נוכח איום הרקטות מרצועת עזה), מצאו חוקרים אלו כי ביצועי המשטרה חשובים לקורבנות עבירה יותר מאשר לאלו שלא נפגעו מעבירה. כלומר, הקשר בין ביצועי המשטרה לגיטימיות שלה חזק יותר אצל קורבנות עבירה אל מול כלל האוכלוסייה. עם זאת, בשתי הקבוצות היו

59 פרי ואחרים, לעיל ה"ש 35.

60 ניתוח גורמים (Factor Analysis) היא שיטת ניתוח סטטיסטית אשר מאפשרת להבחין בין המשתנים שנבחנו במחקר באמצעות חיפוש מגמות משותפות בניהם, מה שמאפשר חיבור מספר משתנים לצורך בניית משתנה משותף רחב.

61 אביב ווייסבורד, לעיל ה"ש 36.

62 יונתן-זמיר ווייסבורד, לעיל ה"ש 20.

הליכים הוגנים המנבא הראשי, בעל הקשר החזק ביותר ללגיטימיות המשטרה, ללא הברדל מובהק בין הקבוצות בעוצמת הקשר. ניתוח שכלל את כל משיבי הסקר יחד (אגב פיקוח על מגוון משתנים) העלה אף הוא כי מודל ההליכים ההוגנים הנו המשתנה בעל הקשר ההדוק ביותר ללגיטימיות המשטרה. ביצועי המשטרה בפועל וכן משתנים נוספים נמצאו כקשורים אף הם ללגיטימיות המשטרה, אך בעוצמה פחותה מזו של הוגנות.

2. מודל ההליכים ההוגנים מהפרספקטיבה של השוטר

כאמור, המונח procedural justice עוסק בהערכות סובייקטיביות של הפרט בדבר מידת ה"הוגנות" לה זכה מצד בעל סמכות. לכן אין זה מפתיע שבמשך תקופה ארוכה התרכזו המחקרים בתחום בעיקר במדידת ההערכות הסובייקטיביות של אזרחים את הוגנות הליכי המשטרה (באמצעות סקרים בהיקפים שונים ובקרב אוכלוסיות שונות), ובהשלכותיהן על לגיטימיות המשטרה ועל נכונות הציבור לשתף פעולה עם המשטרה, לסייע לה, להעניק לה סמכויות ולציית לשוטרים ולחוק בכלל.⁶³ עם זאת, מספר מחקרים, בעיקר בשנים מאוחרות יותר, בחרו לבחון את הרעיון של טיפול משטרתי הוגן מהפרספקטיבה של השוטר, לאור היעדר בולט של מחקרים בנושא באותה התקופה. הראשון שבהם בוצע בארץ, בידי יונתן-זמיר והרפז.⁶⁴ חוקרים אלו התעניינו במה שוטרים חושבים שהציבור חושב עליהם, ובאופן ספציפי – בהערכות שוטרים בדבר הלגיטימיות לה זוכה המשטרה מהציבור, והגורמים אשר (לדעת השוטרים) עומדים בבסיס לגיטימיות זו. במילים אחרות, שאלו החוקרים האם שוטרי משטרת ישראל מודעים לחשיבות הרבה שאזרחים מייחסים להליכים הוגנים, או, לחלופין, האם הם סבורים כי לגיטימיות המשטרה או אמון הציבור בה קשורים בעיקר להישגי המשטרה בפועל (איתור עבריינים והבאתם לדין, נוכחות מספקת, יכולת לייצר הרתעה וכדומה). החוקרים ערכו, בשנים 2011-2012, סקר בקרב 290 שוטרי שטח במשטרת ישראל. כמחצית השוטרים נדגמו בעשר תחנות משטרה ברחבי הארץ, השונות זו מזו בגודל, במיקום ובמאפייני האזור (כפרי או עירוני). המחצית השנייה נדגמה באוניברסיטת חיפה, במסגרת לימודים לתואר ראשון או שני כחלק מקורס קצינים/פיקוד ומטה של המשטרה. השאלון התבסס על סקרי האזרחים המקובלים בתחום, אך עם שינוי משמעותי: ההיגדים אותם התבקש השוטר לדרג (לפי מידת הסכמתו עימם) שונו כך שבמקום שיכוונו לאזרח שנשאל על עמדותיו כלפי המשטרה, הן כווננו לשוטר שנשאל על עמדות "האזרח הממוצע" כלפי המשטרה, להערכתו.

הממצאים הראו, ראשית, כי שוטרי משטרת ישראל סבורים שעמדות הציבור כלפי המשטרה אינן חיוביות במיוחד. מבין שלושת המדרגים שנבחנו (לגיטימיות המשטרה, רמת הביצועים שלה בפועל ורמת הוגנות הליכיה), מדד ה"הליכים הוגנים" זכה להערכות הגבוהות ביותר (כלומר המשיבים סברו כי הציבור מעריך את הוגנות המשטרה באופן חיובי יותר מאשר את הלגיטימיות שלה ועמידתה במשימותיה), אך גם הן היו נמוכות למדי: 62 בסולם של 1-100. שנית, הניתוח הראה כי השוטרים סבורים שהן ביצועי המשטרה בפועל והן רמת ההוגנות שמשטרת ישראל מפגינה חשובים ומשפיעים על הלגיטימיות שלה בעיני

63 יונתן-זמיר ואחרים, לעיל ה"ש 9.

64 יונתן-זמיר והרפז, לעיל ה"ש 37.

הציבור. עם זאת, בניגוד לממצאים של סקרי אזרחים, השוטרים סבורים כי לגיטימיות/אמון במשטרה מקורם בראש ובראשונה בכיצועי המשטרה ולא ברמת ההוגנות ששוטרים מפגינים. הוגנות הליכי המשטרה, לדעת השוטרים, אמנם חשובה לציבור, אך משפיעה בעוצמה פחותה יותר, וזאת כמובן לאחר פיקוח על סדרת משתנים מתערבים כגון ניסיון ורקע במשטרה, גיל השוטר, מינו, מצב משפחתי וכדומה. במילים פשוטות, החוקרים מזהים פער בין סדרי העדיפויות של הציבור (ה"איך" חשוב יותר מה"מה") ובין הבנת השוטרים את סדרי העדיפויות של הציבור (להערכת השוטרים, עבור הציבור ה"מה" חשוב יותר מה"איך"). מחקר דומה שבוצע בארה"ב שנה מאוחר יותר זיהה כי שוטרים כן היו מודעים לחשיבות הרבה של הוגנות הליכי המשטרה בגיבוש הערכות בדבר הלגיטימיות שלה, אך סברו כי שיתוף פעולה עם המשטרה קשור יותר לביצועיה בפועל ופחות ללגיטימיות שלה בעיני הציבור.⁶⁵ ממצאים אילו מעידים כי פערים בתיאום הציפיות בין המשטרה לציבור ככל הנראה אינם ייחודים לישראל.

בשנת 2018 התפרסם מאמר נוסף אשר עסק בפרספקטיבה של השוטר הישראלי על מודל ההליכים ההוגנים.⁶⁶ לאור הספרות הרבה המצביעה על החשיבות שבטיפול משטרתי הוגן, שאלו יונתן-זמיר והרפז אלו משתני רקע ועמדות ברמת השוטר מנבאים תמיכה ברעיון של "הליכים הוגנים" ונכונות ליישמו בעת מגע עם אזרחים בשטח. החוקרים מסבירים כי לעמדות חיוביות כלפי מודל ההליכים ההוגנים צפויה להיות השפעה משמעותית על התנהגות השוטר בפועל עקב שיקול הדעת הנרחב העומד לרשותו, ומאחר ולא מדובר בהתנהגות המוגדרת באמצעות חוק או נהלים (בניגוד, למשל, לביצוע מעצר או חיפוש). יונתן-זמיר והרפז ביצעו, בין אוקטובר 2015 לינואר 2017, סקר בקרב שוטרי השטח ב-15 תחנות משטרה ברחבי הארץ, שנבחרו עקב השונות ביניהן בגודל, במיקום, במאפייני האזור ובמאפייני האוכלוסייה. מעל 90 אחוזים מהשוטרים שהתבקשו להשיב לסקר נענו בחיוב, כך שהמדרג הסופי כלל 571 שוטרי שטח.

ממצאי המחקר הצביעו על רמות גבוהות יחסית של תמיכה בקרב השוטרים ברעיון וביישום של מודל ההליכים ההוגנים בעת מגע עם אזרחים: בסולם של 1-5 (כאשר הציון 5 מסמל תמיכה מרבית במודל), מעל 90 אחוזים מהשוטרים קיבלו את הציון 3 ומעלה. בנוסף, מצאו החוקרים כי ארבעה משתנים נמצאים בקשר חיובי ומובהק סטטיסטית עם תמיכה ברעיון של טיפול הוגן, כאשר המשתנה "שנות ניסיון במשטרה" הראה את הקשר החזק ביותר. המשתנה הבא היה "לגיטימיות עצמית", מונח הנוגע ל"ביטחון עצמי מקצועי" ומשקף את אמונת השוטר כי הסמכויות שהופקדו בידיו נכונות וצודקות מבחינה מוסרית.⁶⁷ המשתנה השלישי הוא אמונת השוטר בדבר מידת התמיכה לה המשטרה זוכה מהציבור, ולסיום – שוטרים ממוצא ערבי או דרוזי הראו יותר תמיכה במודל ההליכים ההוגנים מעמיתיהם היהודים. כלומר, שוטר בעל שנות ניסיון רבות במשטרה, לגיטימיות עצמית גבוהה, אמונה כי הציבור תומך

Justin Nix, In the Eye of the Beholder: Exploring the Dialogic Approach to Police 65
Legitimacy (2015) (Ph.D dissertation, University of South Carolina)

יונתן-זמיר והרפז, *Predicting Support for Procedurally Just Treatment*, לעיל ה"ש 38. 66

Anthony Bottoms & Justice Tankebe, *Beyond Procedural Justice: A Dialogic Approach* 67
to Legitimacy in Criminal Justice, 102 J. CRIM. L. & CRIMINOLOGY 119 (2012)

במשטרה ומוצא ערכי/דרווי, יתמוך יותר ברעיון של טיפול באזרחים לפי מודל ההליכים ההוגנים בהשוואה לחברו השונה ממנו באחת או יותר מהתכונות הללו. בניגוד לציפיות החוקרים, לאמונות השוטרים בדבר מידת ההוגנות לה הם זוכים בתוך הארגון לא נמצאה השפעה מובהקת על נכונותם לנהוג עם האזרחים בהוגנות. במסקנותיהם מדגישים החוקרים כי שוטרים אינם אדישים למסרים מצד הציבור ומבהירים כי הציבור חולק עם המשטרה את האחריות למערכת יחסים פורה. בעוד שחשוב לפקח על ארגוני משטרה ולבקדם, הביקורת צריכה להתבצע באופן המשמר את מעמדם כחלק אינטגרלי ומוערך מהציבור. עוד מדגישים החוקרים את החשיבות בפיתוח "לגיטימיות עצמית" בקרב השוטרים, כפי שהדבר מתבטא בחיזוק תחושות בדבר הצידיק המוסרי לסמכותם. בהתייחס למשתנים שלא הראו השפעה מובהקת, משערים החוקרים כי הליכים הוגנים פנים-ארגוניים לא נמצאו בקשר מובהק עם תמיכה במודל ההוגנות מאחר ששוטרי משטרת ישראל אינם מצפים, אולי, לסגנון תקשורת פנים-ארגוני כזה, אלא לסגנון תקשורת סמכותי-פיקודי מצד הממונים. לסיום, מסיקים החוקרים כי מאחר שתמיכה במודל ההליכים ההוגנים ונכונות ליישמו מתחזקות עם הגיל והניסיון, הכשרות בנושא מודל ההליכים ההוגנים חשובות במיוחד וצפויות להביא את התועלת הרבה ביותר בשלבים מוקדמים של הקריירה המשטרתית.

המחקר האחרון אליו נתייחס בסקירה הנוכחית בוצע במסגרת עבודת הדוקטורט של יעל ליטמנוביץ.⁶⁸ לאור גוף הספרות הרחב המעיד על חשיבות השיטור ה"הוגן", החלו בשנים האחרונות חוקרי שיטור ברחבי העולם לשאול האם (וכיצד) ניתן להכשיר שוטרים לנהוג באזרחים באופן התואם את מודל ההליכים ההוגנים.⁶⁹ בעבודה שנמשכה כשלוש שנים, למדה ליטמנוביץ את עקרונות ההפעלה של מערך החינוך במשמר הגבול (מג"ב) ופיתחה יחד עם הגורמים הרלוונטיים בחיל תוכנית הכשרה העוסקת בשיטור הפגנות אגב יישום מודל ההליכים ההוגנים. היתכנות ההכשרה נבדקה באמצעות מחקר פיילוט, ולאחריו נבדקה יעילות ההכשרה באמצעות מערך מחקר דמוי-ניסויי.⁷⁰ השאלה המרכזית הייתה האם ההכשרה שפותחה מצליחה לחולל שינוי בידע של השוטרים לגבי מודל ההליכים ההוגנים (כלומר, הבנה טובה יותר של עקרונות המודל), בעמדותיהם כלפיו (תמיכה רבה יותר ברעיונות העומדים בבסיס המודל) ובתחושה כי יש להם את הכלים ליישמו בשטח, כפי שהללו נמדדים בשאלון לשוטר. השינויים המצופים בידע, בעמדות ובכישורים של השוטרים נבחנו בנפרד בהכשרות שהועברו במסגרת קורס מ"כים בבסיס ההדרכה של החיל, ובהכשרות "תוך-תפקיד" שהועברו במסגרת שבוע סדרות חינוך.

ממצאי המחקר הצביעו על השפעות מעורבות ומורכבות של תוכנית ההכשרה. למשל, שוטרים בקבוצת הניסוי הבינו טוב יותר מעמיתיהם בקבוצת הביקורת את החשיבות בהפגנת מניעים מעוררי אמון. עם זאת, בכל הנוגע להבנה כי לגיטימיות המשטרה בעיני הציבור מהווה

68 ליטמנוביץ, לעיל ה"ש 39.

69 Wesley G. Skogan, Maarten Van Craen & Cari Hennessy, *Training Police for Procedural Justice*, 11 J. EXPERIMENTAL CRIMINOLOGY 319 (2015)

70 דמוי ניסוי הוא מערך מחקר שנועד לאפשר הסקה סיבתית, אך אינו עומד בשני תנאים הכרחיים של ניסוי: שליטה במועד מתן הטיפול והקצאה רנדומלית של נחקרים לקבוצת מחקר וביקורת. פעמים רבות מדובר במעין ניסוי שנערך ב"עולם האמיתי", וה"טיפול" התרחש ממילא ולא ביוזמת החוקר.

בסיס חשוב לשיתוף פעולה עימה, ושיתוף פעולה, בתורו, משפיע על יעילות המשטרה, נמצאה השפעה חיובית להכשרה כאשר זו הועברה במסגרת סדרת החינוך, אך שלילית כאשר היא הועברה במסגרת קורס מ"כים. בכל הנוגע להפגנת כבוד כלפי האזרחים, נמצא בשתי הקבוצות כי ההכשרה דווקא עוררה התנגדות לדרישה להתייחס לאזרחים בכבוד גם כאשר הם אינם נוהגים בשוטר באופן זה. לא נמצאו כל הבדלים מובהקים בין קבוצת המחקר לקבוצת הביקורת לגבי כשירות ליישם את מודל ההליכים ההוגנים בעת טיפול בהפגנה. לממצאים הללו ניתנו שלל הסברים, המבוססים על צפייה בהכשרות, קבוצות מיקוד והספרות. למשל, בנוגע לממצא כי ההכשרה דווקא עוררה התנגדות להעניק יחס מכבד לאזרח בכל מצב, משערת החוקרת כי ההכשרה עוררה זיכרונות מכעיסים ממגעים לא נעימים עם אזרחים בהפגנות בעבר, שהובילו לתוצאה הפוכה מהמצופה.

ג. מחקר ברמת המקרו: מודל ההליכים ההוגנים בשיטור בישראל בראייה היסטורית, על רקע מודלים קלאסיים לשיטור ותפקידי ביטחון הפנים של משטרת ישראל

זווית אחרת לבחינת הרעיון של שיטור הוגן בישראל היא זו של ניתוח היסטורי העוסק בדגמי השיטור שאומצו על ידי משטרת ישראל לאורך שנות קיומה. כפי שיפורט להלן, שטרית⁷¹ מזהה במשטרת ישראל מעבר (הדרגתי ולא רציף) ממודל השיטור המטרופוליטני, שאמון הציבור הוא נר לרגליו, למודל השיטור הקולוניאלי, המוכוון מדאגה לביטחון הפנים. שטרית מייחס את המעבר, במידה רבה, לחיזוק מעורבותה של משטרת ישראל בתפקידי ביטחון. כדי להבין את ניתוחו של שטרית יש להבהיר תחילה את ההבחנה בין המודל הקולוניאלי למודל המטרופוליטני, שניהם מודלים קלאסיים לשיטור. השיטור הקולוניאלי פותח באנגלייה בראשית המאה ה-19 במטרה לשלוט בקולוניות על אוכלוסייה זרה ולעיתים עוינת. לפי מודל זה, המשטרה היא "כוח" (force) מטעם השלטון הבריטי, אשר מטרתו העיקרית היא מניעת מרידות ודאגה ליציבות השלטון. תחת מודל זה, המשטרה אינה רואה באמון "המקומיים" בה צורך או מטרה, ובהתאמה – אופן פעולתה לא נועד לחזקו. הדבר בא לידי ביטוי למשל בייחוס חשיבות מעטה לגישה והתנהגויות שתואמות את מודל ההליכים ההוגנים. מדובר במשטרה סמייצבאית (ז'נדרמריה), בשליטה מרכזית, תחת פיקודו של קצין צבא בכיר, חמושה בנשק חם ולבושה במדים בסגנון צבאי. מפקדיה הם בריטים, ואילו השוטרים הזוטרים הם בני המקום. את מודל השיטור המטרופוליטני פיתח ב-1829 סר רוברט פיל, שר הפנים של אנגלייה. בניגוד לשיטור הקולוניאלי, השיטור המטרופוליטני פותח במטרה לשרת את תושבי לונדון, ונתפס כשירות אזרחי (service) שהמדינה מעניקה לאזרחיה בהתאם לצורכיהם. עצם קיום השירות תלוי בהסכמה ציבורית, כמו גם אופי פעילותו. מודל שיטור זה מדגיש מניעת פשיעה (בניגוד לאכיפה), שיתוף פעולה מצד הציבור, עידוד ציות לחוק מרצון ושימוש מינימלי בכוח (פרט לאלות, שוטרי לונדון לא נשאו בשגרה נשק). אם כן,

71 שלומי שטרית "בשוטר תלוי הדבר": משטרת ישראל ואמון הציבור, 1948–1953 "משטרה והיסטוריה" 1, 50, 53–60 (2019) (להלן: שטרית, "בשוטר תלוי הדבר"); ראו גם שלומי שטרית "דגם השיטור בישראל" (הרצאה, האוניברסיטה העברית בירושלים 8.4.2019). (להלן: שטרית, "דגם השיטור בישראל").

ארגון משטרה תחת מודל זה נשען על אמון והסכמה ציבורית שאף מהווים מדד להצלחתו, והדבר משתקף במערכת יחסים המהדהדת את מודל ההליכים ההוגנים ואת החתירה לאמון הציבור במשטרה.

משטרת ישראל נוסדה מבחינה חוקית, ארגונית ותפעולית על בסיס משטרת המנדט, שפעלה כמובהק לפי מודל השיטור הקולוניאלי. עם זאת, ניתוחו של שטרית מעלה כי מראשית דרכה שאפו מקימיה של משטרת ישראל לבדל אותה ממשטרת המנדט, שהשאירה אחריה "עזובה, ריקבון ורצון רע", ולבססה על מודל השיטור המטרופוליטני. בדבריהם של ראש הממשלה, דוד בן גוריון והמפקח הכללי הראשון, יחזקאל סחרוב (סהר) ניתן לראות הכרה בכך ששוטרים הם גורם קריטי בכיסוס יחסי האזרח עם המדינה. לדידם, תפקיד משטרת ישראל הנו, בין היתר, לעקור מן השורש את התפיסה הגלותית לפיה השלטון והמשטרה אינם "מטעמנו" ופועלים "נגדנו". השוטר אמור היה להפגין כי הוא "עוזר הציבור ולא שומר". דגש רב הושם על התנהגותו של השוטר, ובכלל זה על פנייה לאזרחים בנימוס, ללא רוגז וללא התנשאות, והובהר לו כי התנהגותו תקבע את יחס הציבור אליו. מעניינת במיוחד העובדה כי זו הייתה "רוח המפקד" למרות שמדובר היה בימי מלחמה, בהם עצם קיומה של מדינת ישראל היה מוטל בספק. במהלך השנים אימצה משטרת ישראל שיטות פעולה נוספות שתאמו את המודל המטרופוליטני, ובהן "שיטור קבוצתי" ב־1950 שאופיין בסיוורים רגליים וממונעים ברחובות הערים, הנחיות לסיים את הטיפול בקריאות לעזרה במקום כדי לא לאלץ את האזרח "לבזבז את זמנו" בהגעה לתחנה, והפעלת שוטרי מקוף המשויכים לאזורים קבועים.⁷²

למרות ההתחלה המבטיחה, לאורך השנים השתנתה מגמה זו בהדרגה עקב הכורח לעסוק בבעיות ביטחוניות. ב־1953 הוקם חיל משמר הגבול, אשר הווה למעשה ז'נדרמריה שפעלה במקביל למשטרה האזרחית. עם זאת, גם משמר הגבול עסק בחיזוק אמון הציבור באזורים בהם פעל, בעיקר ביישובי עולים. שטרית⁷³ מסביר כי בעשורים הבאים ניכרת תנודת מאזניים בין שני המודלים המתחרים כתלות במצב הביטחוני: בתקופות של רגיעה ביטחונית יחסית (למשל בין סוף שנות ה־50 לסוף שנות ה־60) הושם דגש משמעותי יותר במשטרת ישראל על שירות ומניעת פשיעה, בעוד שבתקופות סוערות יותר, כגון אחרי מלחמת ששת הימים, עבר הדגש לביטחון הפנים. עם זאת, החלטת ממשלת ישראל ב־1974 להטיל על משטרת ישראל את האחריות לביטחון הפנים הוותה משקולת משמעותית במאזניים המתנדנדים בין שיטור מטרופוליטני לקולוניאלי, וגלי האינתפאדה שהכו החל מסוף שנות ה־80 הוסיפו משקל משמעותי נוסף לצד של המודל הקולוניאלי, אשר כאמור, מוטרד פחות מהרעיונות המובעים במודל לגיטימיות המשטרה וההליכים ההוגנים. לסיכום, גורס שטרית כי למרות שבחזון מייסדיה הייתה משטרת ישראל אמורה להדמות למשטרה הלונדונית (המשקפת במידה רבה את מודל לגיטימיות המשטרה וההליכים ההוגנים עקב הדגש על אמון והסכמה ציבורית כבסיס לפעולתה, שיתוף פעולה מצד הציבור וציות לחוק מרצון), בחלוף השנים

72 דוגמאות רבות אחרות אפשר למצוא במאמרו של שטרית, "בשוטר תלוי הדבר", שם, בעמ' 67-79. כמונח "שוטר מקוף" הכוונה לשוטר שהוצב באופן רציף כדי לפקח על אזור מסוים או שכונה מסוימת.

73 שטרית, "דגם השיטור בישראל", לעיל ה"ש 71.

עברה משטרת ישראל לפעול באופן הדומה יותר למודל השיטור הקולוניאלי, בו הדגש על ביטחון בא על חשבון דברים רבים, כולל, בין היתר, אופי הטיפול הידידותי באזרח.⁷⁴ מסקנותיו של שטרית מהדהדות דיונים מספרות השיטור בעולם הדמוקרטי-מערבי בנושא ההשפעה של עיסוק אינטנסיבי בביטחון פנים על ארגוני משטרה אזרחיים. ביילי ווייסבורד,⁷⁵ למשל, טענו כי מעורבות רבה בביטחון פנים עלולה לשנות את האוריינטציה של המשטרה מ"שיטור נמוך", שהנו ה"שיטור הקלאסי" העוסק בבעיות פשיעה וסדר ציבורי ברמה המקומית, ל"שיטור גבוה", הנועד להגן על המדינה ועוסק בבעיות אסטרטגיות ברמת המקרו, כגון ביטחון פנים. שיטור גבוה אף מאופיין בטקטיקות חסויות וסודיות עליהן קשה לפקח, כגון איסוף מודיעין ממגוון מקורות וניתוחו לצורכי הערכת סיכונים.⁷⁶ שינוי מעין זה צפוי להשפיע על מטרות המשטרה, האסטרטגיות שלה, אופייה ואופי המגעים ששוטרים מקיימים עם אזרחים. המטרה, כמו גם שיטות הפעולה המאפיינות את השיטור הגבוה, עלולות לשנות את הנטייה של המשטרה, כך שבמקום לראות אזרחים כלקוחות שזכאים לשיירות הם ייתפסו כאוכלוסייה שיש לפקח עליה ולשלוט בה. יתרה מכך, חוקרים אלו טוענים כי בהינתן שתי פונקציות השיטור, שוטרים (וארגוני משטרה) עשויים להעדיף את השיטור הגבוה על פני שיטור נמוך "רגיל" עקב ההילה, היוקרה והתקציבים המשוויכים לתפקידים ביטחוניים.

חששות דומים הועלו בידי מסטרופסקי⁷⁷ בהקשר של "שיטור קהילתי". בין היתר טען מסטרופסקי כי התמקדות בביטחון פנים עלולה לקרב בין ארגוני משטרה אזרחיים לארגוני מודיעין או צבא, מה שעשוי לתרום למיליטריזציה של ארגוני המשטרה. תהליך זה צפוי לפגוע בניסיונות של העשורים האחרונים לקרב בין המשטרה לציבור. ואכן, ישנם מחקרים המצביעים על כך שאחרי פיגועי ה-11 בספטמבר 2001 בארה"ב, ארגוני משטרה אמריקניים עסקו פחות בשיטור מכוון קהילה.⁷⁸ כמובן, יש לצפות כי ההשפעות הללו תהיינה משמעותיות במיוחד בקרב קהילות מיעוטים הקשורות בקשר אתני ו/או לאומי למקור איום הטרור (מוסלמים בארה"ב, ישראלים ממוצא ערבי בישראל).⁷⁹ יש לציין, באופן שעל פניו אינו עולה בקנה אחד עם הטענות הללו, כי איומי טרור אקוטיים נמצאו כקשורים דווקא

74 שם; שטרית, "בשוטר תלוי הדבר", לעיל ה"ש 71, בעמ' 86-88.

75 David H. Bayley & David Weisburd, *Cops and Spooks: The Role of Police in Counterterrorism*, in TO PROTECT AND TO SERVE: POLICING IN AN AGE OF TERRORISM 81 (David Weisburd, Thomas E. Feucht, Idit Hakimi, Lois Felson Mock & Simon Perry eds., 2009).

76 Jean-Paul Brodeur, *High Policing and Low Policing: Remarks About the Policing of Political Activities*, 30 Soc. Prob. 507, 512-517 (1983).

77 Stephen D. Mastrofski, *Community Policing: A Skeptical View*, in POLICE INNOVATION: CONTRASTING PERSPECTIVES 44 (David Weisburd & Anthony Braga eds., 2006).

78 MoonSun Kim & Melchor C. de Guzman, *Police Paradigm Shift After the 9/11 Terrorist Attacks: The Empirical Evidence From the United States Municipal Police Departments*, 25 CRIM. JUST. STUD. 323, 332-337 (2012).

79 Badi Hasisi, Geoffrey P. Alpert & Dan Flynn, *The Impacts of Policing Terrorism on Society: Lessons from Israel and the US*, in TO PROTECT AND TO SERVE: POLICING IN AN

לחיזוק אמון הציבור במשטרת ישראל. עם זאת, מדובר בחיזוק קצר מועד בלבד, המשוך במידה רבה לנטייה להתאחד ולתמוך בהנהגה "שלנו" בעת איום אקוטי מצד גורם חיצוני.⁸⁰

ד. דיון ומסקנות: מה אנו יודעים על שיטור "הוגן" בישראל?

המחקרים שתוארו לעיל מציעים מספר תובנות לגבי שיטור הוגן בישראל. ראשית, המחקרים בקבוצה הראשונה, אשר עסקו כאמור בקשר שבין הוגנות הליכי המשטרה (כפי שזו נתפסת בעיני האזרח) ללגיטימיות המשטרה (או לאמון בה), מעלים כי, באופן כללי, המודל "עובר" בישראל באופן דומה מאוד למקומות אחרים בעולם הרמוקרטי-מערכי, גם כאשר נלקחים בחשבון מאפיינים ישראליים ייחודיים. הערכות אורחים בדבר מידת ההוגנות הגלומה באופן בו משטרת ישראל מיישמת את סמכותה זוהו כמשתנה בעל הקשר הסטטיסטי החזק ביותר ללגיטימיות המשטרה בעיני הציבור, וזאת לאחר פיקוח על קשת רחבה של משתנים הקשורים אף הם ללגיטימיות המשטרה, ובכלל זה משתנים ייחודיים (מידת ה"צבאיות" שמפגינה המשטרה, נפילת האזרח קורבן לדבר עבירה בשנה טרם הסקר). פעמים רבות, הערכות אינסטרומנטליות (כגון עמדות בדבר הישגיה של המשטרה בהתמודדות עם הפשיעה והטרור והערכת הסיכוי להיתפס בגין ביצוע עבירה) הראו אף הן קשר חזק ומובהק סטטיסטית ללגיטימיות המשטרה, אך קשר זה נמצא, באופן עקבי, כחלש בעוצמתו מזה שהודגם על ידי ההליכים ההוגנים. ישנה אינדיקציה מסוימת לכך שהערכות בדבר הוגנות הליכי המשטרה משפיעות באופן שונה במגזר הערבי בהשוואה למגזר היהודי,⁸¹ אך רפליקציה מלאה של המודל מעלה כי גם במגזר הערבי תפיסות הוגנות נמצאות בקשר ההדוק ביותר ללגיטימיות המשטרה.⁸² ממצאים אילו מעידים כי אין ממש בטענות כגון "המודל אולי מתאים למקומות כמו ארה"ב ואירופה, אבל אצלנו זה עובר אחרת..." עם זאת, יש לזכור כמוכח כי הביקורת שהופנתה כלפי המודל רלוונטית גם למחקרים שבוצעו בארץ. אומנם נמצא קשר חזק בין הערכות הוגנות ללגיטימיות, חזק יותר מאשר בין לגיטימיות לכל משתנה מנבא אחר, אך אין בקשר זה כדי להעיד בוודאות כי הוגנות מולידה לגיטימיות. עם זאת, כפי שפורט לעיל, ישנן סיבות תאורטיות משמעותיות, וכן ראיות מדיסציפלינות וזירות אחרות, לשער השערה סבירה כי סיבתיות זו אכן מתקיימת. כאמור, מחקרים נוספים נדרשים על מנת לאשש (או להפריך) השערה זו.

המסקנות העולות מקבוצת המחקרים השנייה מורכבות יותר. ראשית, מסתמן כי שוטרי משטרת ישראל מודעים פחות לחשיבות הרכה שמייחס הציבור לטיפול הוגן. הם סבורים אמנם כי אמון הציבור במשטרה נעוץ הן בכיצועי המשטרה בפועל והן בהוגנות שהיא מפגינה, והדבר אכן תואם את ממצאי סקרי האזרחים השונים, אך בניגוד לציבור המייחס חשיבות

AGE OF TERRORISM 81 (David Weisburd, Thomas E. Feucht, Idit Hakimi, Lois Felson
Mock & Simon Perry eds., 2009)

Tal Jonathan, The Effects of Security Threats and the Policing of Terrorism on Public Attitudes Towards the Police: The Case of Majority Communities in Israel (2010) (Ph.D dissertation, Hebrew University) (להלן: יונתן).

81 רטנר ויגיל, לעיל ה"ש 43.

82 פקטור ואחרים, לעיל ה"ש 32.

רבה יותר ל"איך", שוטרים סבורים, באופן שתואם את "תרבות המשטרה הקלאסית",⁸³ כי האמון בהם תלוי בראש ובראשונה ב"מה". עם זאת, מפגינים שוטרי השטח של משטרת ישראל תמיכה כללית ב"מודל ההליכים ההוגנים", בעיקר כאשר הם מבוגרים יותר, בטוחים יותר בצידוק המוסרי של סמכותם, מאמינים כי הציבור תומך בהם ומשתייכים לקבוצת מיעוט. לגבי האפשרות לעודד שימוש במודל באמצעות הכשרות ייעודיות – הממצאים מעורבים. בהחלט ייתכן כי ניתן לחזק תמיכה במודל באמצעות הכשרות, לפחות בחלקים מסוימים שלו, אך במקביל קיים סיכון כי ההכשרה דווקא תעורר תגובת נגד. זהו ללא ספק אחד התחומים בהם נדרשים מחקרים נוספים, לא רק בארץ.

הניתוח ההיסטורי שתואר בחלק השלישי של המאמר, אשר, כאמור, מתכתב עם דיונים בספרות בנושא ההשפעות של שיטור טרור על יחסי משטרה-קהילה,⁸⁴ מוביל למסקנה כי יישום מודל ההליכים ההוגנים בשיטור הישראלי עשוי להיות מאתגר במיוחד. משטרת ישראל החלה אמנם את דרכה כמשטרה מטרופוליטנית, אך לאורך השנים, עם אימוץ הרעיון של "משטרה דו-תכליתית", עברה בהדרגה לפעול באופן המזכיר יותר את המודל הקולוניאלי. מדובר בגישות שונות בתכלית, המשקפות סדרי עדיפויות שונים (שירות לאזרח ברמה המקומית אל מול טיפול באיומי ביטחון ברמה הלאומית), הבנה אחרת בדבר המקור ללגיטימיות המשטרה והגורם אליו יש לתת דין וחשבון (האוכלוסייה המקומית אל מול השלטון), ובהקשר שלנו – גישה אחרת בכל הנוגע לאופן ההתנהלות מול האזרח (שירותיות, נעם וכבוד אל מול פיקודיות ושלטה). כאמור, יש לשער כי עיסוקה הרב של משטרת ישראל בביטחון פנים לא תרם להתפתחות סגנון שיטור התואם את מודל ההליכים ההוגנים. חשוב להדגיש כי אין באמירה זו לטעון כי משטרת ישראל לא צריכה לעסוק בביטחון פנים. אין ספק שמדובר בדיון מורכב בעל היבטים רבים שאינם מענייניו של המאמר הנוכחי. טענתנו היא שעיסוקה הרב של משטרת ישראל בתפקידי ביטחון לאורך השנים, ובייחוד מסוף שנות ה-80, הפך את יישום הרעיון של "ההליכים ההוגנים" בשיטור הישראלי למאתגר במיוחד. אם כך, מהן המשמעויות וההשלכות? לטעמנו, הנושא המרכזי אליו יש להתייחס לאור ממצאי המחקרים והדיונים שתוארו לעיל הוא חידת אמון הציבור במשטרת ישראל. נושא אמון הציבור במשטרה זכה לתשומת לב מיוחדת על רקע משבר הקורונה וביקורת ציבורית על אופן אכיפת התקנות לשעת חירום על ידי המשטרה,⁸⁵ כמו גם על רקע ירי משטרתי

83 "תרבות המשטרה הקלאסית" כמונח בספרות השיטור כוללת את המאפיינים האלה: חשדנות תמידית מצד השוטרים ואי-אמון בכל מי שאינו שוטר, גישה סמכותית-פיקודית במגע עם אזרחים, דגש על לוחמה בפשיעה ואכיפת החוק (לעומת מתן שירות ופתרון בעיות), נטייה להצדיק את המעשה בדעיכה אגב הסתרת טעויות, בידור חברתי ונאמנות קבוצתית – גישת ה"אנחנו" מול "הם" במגע עם אזרחים. למידע נוסף ראו: Eugene A. Paoline III, *Taking Stock: Toward a Richer Understanding of Police Culture*, 31 J. CRIM. JUST. 199, 209-210 (2003).

84 לסקירה ראו TAL JONATHAN-ZAMIR, DAVID WEISBURD & BADI HASISI, *POLICING TERRORISM, CRIME CONTROL, AND POLICE-COMMUNITY RELATIONS* 53-77 (2014).

85 דני זקן "אלימות ברוטלית של המשטרה: דיון סוער בכנסת על אכיפת תקנות הקורונה" גלובס 8.7.2020.

בצעירים המתמודדים עם לקויות⁸⁶ ואופן טיפול המשטרה בהפגנות הסוערות נגד מדיניות הממשלה.⁸⁷ ואכן, כמגמה כללית, ולמרות שהמספרים משתנים במידת מה כתלות בשנים, בסקר ובאופן המדידה, אמון הציבור במשטרת ישראל איננו מיטבי לפחות בשני העשורים האחרונים, הן בהשוואה לראשית שנות ה-2000,⁸⁸ הן בהשוואה למסודות אחרים בישראל,⁸⁹ והן בהשוואה למדינות דמוקרטיות מערביות אחרות.⁹⁰ הסוגיה מוכרת למשטרה⁹¹ ואף זכתה לסיקור תקשורתי.⁹² לעיתים מוסברות תנודות באמון הציבור באמצעות גורמים שאינם בשליטת המשטרה, כגון אמון בשלטון בכלל, אופן הצגת המשטרה בתקשורת ומאפייני האזרחים.⁹³ עם זאת, לא סביר לטעון כי אמון הציבור במשטרה כלל לא תלוי בה. לכן, פעמים רבות עולות תהיות בדבר היעדר הקשר כביכול בין הישגיה המרשימים של המשטרה בהתמודדות עם מגוון משימותיה (הבאים לידי ביטוי למשל באחוזי גילויים בתיקי חקירה ובהיקפי פשיעה ותאונות דרכים בשנה נתונה) ובין אמון הציבור בה. מדוע שיפור במגוון מדדי ביצוע לא מתרגם (או מתרגם באופן חלקי בלבד) לאמון במשטרה? אין ספק שמדובר בפער מתסכל עבור העוסקים במלאכה.

לאור הסיקרה הנוכחית, אנו טוענות כי סיבה מרכזית לרמות הנמוכות של אמון במשטרת ישראל בעשורים האחרונים היא תשומת לב מועטה בשיטור הישראלי לרעיונות המשתקפים במודל ההליכים ההוגנים.⁹⁴ לטענה זו שלושה בסיסים עיקריים. הראשון נובע מהמחקרים האמפיריים שעסקו במנבאים של לגיטימיות המשטרה. כאמור, המחקרים הרבים שבוצעו בעשורים האחרונים, כולל אלו שבוצעו בישראל, מראים כי הגורם שנמצא בקשר ההדוק ביותר עם אמון במשטרה הוא ההוגנות באמצעותה היא מיישמת את סמכותה – ה"איך". לכן, אם אמון הציבור במשטרת ישראל נמוך, "החשוד" הטבעי הראשון הנו רמות נמוכות של הוגנות בשיטור הישראלי. מעבר למחקרים שתוארו בפרק ב לעיל, סברה זו נתמכת בממצאים מהסכב החמישי של הסקר החברתי האירופי (European Social Survey), אשר

- 86 ליאת בר סתו "בין מיניאפוליס לירושלים" Mako 30.5.2020.
- 87 ראו למשל סיגל בן דויד "אמהות נגד אלימות משטרתית: נחצוץ בגופנו בינה לבין ילדינו" מעריב 28.7.2020.
- 88 ראו למשל שוקי הנדלס סקר משוב בנושא: הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל (המשרד לביטחון פנים, לשכת המדען הראשי 2015).
- 89 ראו למשל אריה רטנר, לעיל ה"ש 1.
- 90 ראו למשל Jonathan Jackson, Mike Hough, Ben Bradford, Tia Pooler, Katrin Hohl & Jouni Kuha, Trust in Justice: Topline Results from the Round 5 of the European Social Survey 5-6 (2011).
- 91 אבי ברוכמן, טלי גורן ומיכל דיין בן-זקרי "שיפור אמון הציבור – האתגר של משטרת ישראל" העיקר במחקר 22, 9 (2012) (להלן: ברוכמן ואחרים).
- 92 ראו למשל תומר זרחין "אמון הציבור במשטרה – מהנמוכים במערב" הארץ 6.9.2009.
- 93 ראו למשל יונתן, לעיל ה"ש 80; וכן ברוכמן ואחרים, לעיל ה"ש 91.
- 94 טענה זו הוזכרה בדיונים קודמים: ראו יונתן-זמיר והרפז, לעיל ה"ש 37; וראו גם Simon Perry & Tal Jonathan-Zamir, *Lessons From Empirical Research on Policing in Israel: Policing Terrorism and Police-Community Relationships*, 15 POLICE PRAC. & RSCH. 173, 181-182 (2014).

בחן את המשתנים המרכזיים הנוגעים לעמדות הציבור כלפי המשטרה, ובכלל זה לגיטימיות והליכים הוגנים. סקר זה מעיד כי אזרחי ישראל מייחסים מעט הוגנות להליכים באמצעות מיישמת משטרת ישראל את סמכותה. למשל, מתוך 26 מדינות אירופיות, מדינת ישראל נמצאת במקום השלישי (אחרי אוקראינה ורוסיה) באחוז המשיבים שחשים כי המשטרה במדינתם כלל לא נוהגת באנשים בכבוד או עושה זאת לעיתים נדירות בלבד.⁹⁵ כפי שתואר לעיל, אין עוררין על כך שגם ביצועיה של המשטרה בפועל חשובים ומשפיעים על אמון, והמחקרים מראים זאת באופן עקבי. עם זאת, הישגים בהתמודדות עם הפשיעה ועם משימות נוספות אינם הגורם המשפיע היחיד, ואף לא הראשון בחשיבותו.

הבסיס השני לטענתנו הוא הממצא של יונתן-זמיר והרפז,⁹⁶ לפיו שוטרי השטח במשטרת ישראל לא מודעים באופן מלא לעוצמת חשיבות הטיפול ההוגן עבור האזרח. כאמור, בעוד מחקרים מראים שהציבור שם דגש רב יותר על ה"איך", שוטרים סבורים שהציבור שם דגש רב יותר על ה"מה". אם כך, ניתן לשער כי השוטרים ידגישו בעבודתם "ביצועים" על פני "הוגנות". הבסיס השלישי והאחרון לטענתנו מעוגן בניתוחו של שטרית,⁹⁷ המזהה את המעבר שביצעה משטרת ישראל מהמודל המטרופוליטני, המתבסס על מתן שירות לאזרח ותופס את אמון הציבור כתנאי הכרחי לקיום ולפעילות המשטרה, למודל הקולוניאלי מכוון הביטחון. דגש על ביטחון פנים בעבודת המשטרה, בתורו, צפוי להקשות על אימוץ נורמות ההתנהגות המרכיבות את מודל ההליכים ההוגנים ולהגביר תחושות ריחוק מהציבור. יונתן-זמיר והרפז⁹⁸ זיהו כי תחושות של ניכור והיעדר תמיכה מצד הציבור שוב צפויות, בתורן, לפגוע בנכונות השוטר ליישם את מודל ההליכים ההוגנים בשטח. עם זאת, חשוב להדגיש כי חוקרים אילו אף זיהו רמות גבוהות יחסית של תמיכה במודל ההליכים ההוגנים בקרב שוטרי השטח של משטרת ישראל, ולכן ישנו מקום לאופטימיות לגבי הסבירות ששוטרים יבחרו ליישם את המודל בשטח אם יוכוונו לכך על ידי הארגון (באמצעות הדרכה, מדידה, תגמולים, סנקציות ועוד).

ה. סיכום והצעות למחקרי המשך

במאמר זה סקרנו מחקרים אמפיריים בנושא מודל ההליכים ההוגנים בישראל. למרות שעמדות הציבור כלפי המשטרה בישראל נמדדו כמובן גם קודם, לבחינתן בתוך המסגרת התאורטית של לגיטימיות המשטרה וההליכים ההוגנים יתרונות רבים: התאוריה מכתובה את התמות בהן יש להתרכז, את ההגדרות האופרציונליות של המשתנים, את אופן הניתוח (מהם המשתנים התלויים והבלתי תלויים? מה צפוי להיות הקשר בין העמדות?) ומסייעת לזהות את השאלות שנתרו עדיין פתוחות. מדובר במסגרת הרעיונית המעמיקה והמקובלת ביותר

Mike Hough, Jonathan Jackson & Ben Bradford, *The Drivers of Police Legitimacy: Some European Research*, 8 J. POLICING, INTEL. & COUNTER TERRORISM 144, 151-156 (2013).

96 יונתן-זמיר והרפז, לעיל ה"ש 37.

97 שטרית, "בשוטר תלוי הדבר", לעיל ה"ש 71; שטרית, "דגם השיטור בישראל", לעיל ה"ש 71.

98 יונתן-זמיר והרפז, *Predicting Support for Procedurally Just Treatment*, לעיל ה"ש 38.

בספרות המדעית כיום לבחינת עמדות הציבור כלפי המשטרה. סקירת המחקרים שבוצעו בישראל במסגרת המודל מעלה מספר מסקנות, כמו גם שאלות שטרם זכו למענה מספק. כפי שפירטנו לעיל, המחקרים מראים כי הטענות העומדות בבסיס מודל לגיטימיות המשטרה מקבלות אישוש אמפירי גם בישראל, באופן דומה מאוד למקומות אחרים בעולם הדמוקרטי־מערבי. גם בישראל, וגם כאשר משתנים הייחודיים לזירה המקומית נלקחים בחשבון, שני המנבאים העיקריים של לגיטימיות המשטרה בעיני הציבור הם ביצועי המשטרה (ה"מה") והוגנות ההליכים באמצעותם מיישמים שוטרים את סמכותם (ה"איך"). כאשר מבין השניים, הוגנות נמצאה באופן קבוע בקשר הדוק יותר לגיטימיות. שנית, המחקרים מלמדים כי בעוד ששוטרים מודעים לחשיבות של ביצועים והוגנות בבסיס אמון הציבור במשטרה, הם סבורים כי אמון הציבור קשור בקשר הדוק יותר דווקא לביצועי המשטרה בשטח, לא להוגנות הגלומה באופן בו היא מיישמת את סמכותה. עם זאת, מלמדים המחקרים כי שוטרי השטח במשטרת ישראל מפגינים תמיכה רבה יחסית ברעיון של הליכים הוגנים וביישום התנהגות כזו בשטח, כאשר משתנים מסוימים נמצאו כמשפיעים על מידת תמיכה זו (שנות ניסיון, ביטחון השוטר בצידוק המוסרי של סמכותו ועוד). ניתוח היסטורי שבחן את התפתחותה של משטרת ישראל דרך הפריזמה של מודלים לשיטור מצביע על מעבר הדרגתי של הארגון ממודל השיטור המטרופוליטני, המאופיין בשירותיות מקומית, למודל הקולוניאלי, המאופיין באוריינטציה ביטחונית־ריכוזית. ספרות השיטור, בתורה, קושרת בין עיסוק רב בתפקידים ביטחוניים לשימת דגש על בעיות ברמה הלאומית ולסגנון שיטור פיקודי־סמכותי, וזאת על חשבון העיסוק בבעיות שמטרידות את האזרח במקום מגוריו וסגנון שיטור שירותי ונגיש.

המסקנה המרכזית שלטעמנו עולה מסקירה זו היא הקשר הפוטנציאלי בין תשומת לב מועטה למודל ההליכים ההוגנים בשיטור הישראלי, לרמות נמוכות יחסית של אמון הציבור במשטרת ישראל בעשורים האחרונים. באופן מסורתי, דיונים באמון הציבור בישראל עסקו בהשפעתם של גורמים כגון המאפיינים הסוציו־דמוגרפיים של האזרחים, הסיקור התקשורתית לו זוכה המשטרה וביצועיה בפועל. טענתנו אינה שוללת השפעות מסוג זה, אך מכל הטעמים שפורטו לעיל אנו סבורות שלא מדובר במנבאים העיקריים. באופן שתואם את הספרות בנושא לגיטימיות המשטרה, אנו טוענות כי ניתן לייחס את רמות האמון הבינוניות המאפיינות את השיטור הישראלי לתשומת לב דלה לרעיון של שיטור "הוגן" בישראל. עם זאת, כפי שצינו, מסתמן כי שוטרי השטח של משטרת ישראל דווקא תומכים בתפיסה ובהתנהגויות המשתקפות במודל, מה שמאפשר אופטימיות זהירה לגבי האפשרות ליישמו בארץ, כמובן במידה ויזכה להכשרה, להכוונה ולפיקוח ברמת הארגון. בראיתנו, על משטרת ישראל מוטלת החובה להכשיר, למרוד, לפקח ולדווח לא רק על ה"מה" אלא גם על ה"איך". כאן, להערכתנו, טמון פתרון חידת "אמון הציבור במשטרת ישראל".

למרות תרומתם המשמעותית של המחקרים והניתוחים שתוארו במאמר זה, אין ספק כי שאלות רבות נותרו פתוחות, ואין זה מפתיע כי שאלות אלו זכו עדיין למענה מספק גם מחוץ לגבולות ישראל. ראשית, מכלל המחקרים שתוארו בסקירה הנוכחית, זה המצביע על התחום בו עדיין רב הנסתר על הגלוי הוא זה של ליטמנוביץ.⁹⁹ כאמור, חוקרת זו זיהתה

השפעות מורכבות (לעיתים ככיוון ההפוך מהמצופה) של הניסיון להכשיר שוטרים לנהוג באזרחים לפי מודל ההליכים ההוגנים. בעולם, מחקרים הבוחנים את היעילות של הכשרת שוטרים בהליכים ההוגנים החלו להתפרסם רק בשנים האחרונות, והם ספורים. רובם עסקו בהשפעות ההכשרה על עמדות השוטרים, כאשר בודדים בחנו אם ההכשרה אכן שינתה את התנהגותם בפועל. בהתבסס על סקירת ספרות רחבה, מסיקים נייגין וטלפ¹⁰⁰ כי הידע הקיים בדבר יעילות הכשרות להליכים הוגנים מוגבל, ולמרות שחלק מהמחקרים מראים ממצאים מעוררים, ממצאים אילו אינם עקביים. לא ברור האם ניתן באמצעות הכשרה לגרום לשוטרים ליישם יותר "הוגנות" בעבודתם, ואם כן, כיצד בדיוק צריכה הכשרה כזו להתבצע (מבחינת עיתוי ההכשרה, משכה, מתודולוגיות וכדומה) וכך אילו מנגנוני חיזוק ארגוניים נדרשים על מנת שתוכני ההכשרה ימשיכו להשפיע על השוטר לאורך זמן.

שנית, כאמור, אולי השאלה המשמעותית ביותר בשלב זה במחקר בנושא מודל ההליכים ההוגנים היא שאלת הסיביות שפורטה לעיל – האם הליכים הוגנים אכן "גורמים" ללגיטימיות המשטרה בעיני הציבור?¹⁰¹ סוגיה זו מעסיקה את חוקרי המודל בעולם ובוודאי צריכה להעסיק גם את החוקרים הישראלים העוסקים בתחום. שיטת המחקר המהווה את "סטנדרט הזהב" לבחינת השערות סיבתיות היא כמובן הניסוי בהקצאה מקרית (Randomized Control Trial).¹⁰² בהקשר הנוכחי ניתן להציע למשל את הניסוי הבא: שוטרים בזירת שיטור מסוימת מחולקים באופן אקראי לקבוצת ניסוי וקבוצת ביקורת. שוטרים בקבוצת הניסוי עוברים הכשרה בנושא מודל ההליכים ההוגנים (כזו שלפי הספרות היא בעלת הסיכוי הרב ביותר להוביל לשינוי בידע, בעמדות ובכלים הזמינים לשוטרים ליישם את המודל בפועל)¹⁰³ בעוד קבוצת הביקורת ממשיכה בשגרה ללא התערבות מיוחדת. בתום ההכשרה, למשך פרק זמן מוגדר, נמדדת התנהגות השוטרים בשתי הקבוצות באמצעות תצפית שיטתית. בנוסף, נמדדות עמדות האזרחים שבאו במגע עם השוטרים בשתי הקבוצות. ניתן לבצע את המדידות בתקופה הסמוכה לתום ההכשרה, כמו גם במועד מאוחר יותר, וזאת על מנת להעריך השפעות הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. במידה והתנהגות השוטרים בקבוצת הניסוי אכן תואמת יותר את מודל ההליכים ההוגנים, נוכל להסיק ברמת ביטחון גבוהה כי תוכנית ההכשרה אכן הצליחה לחולל את השינוי המיוחל בהתנהגות השוטרים. בנוסף, אם יימצא הבדל בחוויית ובעמדות האזרחים שבאו במגע עם שוטרים אילו, נוכל להסיק כי טיפול לפי מודל ההליכים ההוגנים אכן משפיע על עמדות הציבור מבחינת חוויה סובייקטיבית של הוגנות הטיפול, נכונות לשתף פעולה ולסייע לשוטר, אמון במשטרה, ואולי אף נכונות

100 נייגין וטלפ, לעיל ה"ש 9.

101 שם.

102 לדוגמה, Barak Ariel, *Not All Evidence is Created Equal: On the Importance of Matching Research Questions with Research Methods in Evidence-Based Policing*, in EVIDENCE BASED POLICING: AN INTRODUCTION (Renee J. Mitchell & Laura Huey eds., 2019). בניסוי בהקצאה מקרית מוקצים נבדקים רנדומלית לקבוצה המקבלת טיפול ולקבוצת ביקורת, והתוצאה נמדדת בתום הניסוי ומושוות בין שתי הקבוצות. מכיוון שאין סיבה לשער הבדלים בין הקבוצות פרט לקיום או אי-קיום הטיפול (עקב ההקצאה המקרית), אפשר לייחס לטיפול את ההבדלים בין הקבוצות שימצאו בסוף הניסוי (ככל שיש כאלה).

103 ראו ליטמנוביץ, לעיל ה"ש 39.

רבה יותר לציית לחוק בטווח הארוך. מחקר מסוג זה מגלם בחובו יתרונות רבים, אך אינו פשוט לביצוע מסיבות שונות, ובכללן הקושי המעשי ברתימת ארגוני משטרה לשתף פעולה ולממן פרויקט שכזה.

פרט לניסויים מהסוג שתואר לעיל, ניתן להציע דרכים נוספות לבחינת סיבתיות. למשל, מחקרי אורך עוקבים אחר נבדקים לאורך שנים ומאפשרים לבחון כיצד חוויות (ישירות ועקיפות) עם המשטרה ונציגיה במועד א משפיעות על הערכות בדבר לגיטימיות המשטרה במועד ב, וכיצד הן, בתורן, משפיעות על ציות לחוק במועד ג.¹⁰⁴ רצף הזמנים הקיים במחקר מסוג זה מאפשר הסקות סיבתיות בטוחות יותר מאשר מסקנות המבוססות על סקר בו שלושת סוגי העמדות נמדדים בו בזמן, ברגע נתון. עם זאת, למיטב ידיעתנו טרם הוקם מאגר מידע בישראל שמאגד נתוני אורך על קבוצת נבדקים נתונה, כגון סקרים עקביים ורציפים, מגעים עם המשטרה, תיקים פליליים, נשירה מבית ספר וכדומה, וזאת לאורך שנים.¹⁰⁵ ברצוננו בהחלט לעודד מחקר אורך שכזה בזירה הישראלית, אך יש כמובן לקחת בחשבון כי הוא צפוי להיות כרוך בפרק זמן ממושך ובעלויות משמעותיות. הגישה האחרונה שנציג בניסיון להתגבר על אתגר הסיבתיות עושה שימוש במערך מחקר איכותני.¹⁰⁶ אף ששיטות מחקר איכותניות במדעי החברה נועדו, באופן מסורתי, לתאר חוויות סובייקטיביות בתוך הקשרן,¹⁰⁷ בנסיבות מסוימות ניתן להשתמש בהן לבחינת סיבתיות סובייקטיבית. גישה זו של סיבתיות סובייקטיבית נמצאת זה מכבר בשימוש במדעי החברה,¹⁰⁸ אך טרם יושמה במחקר בתחום השיטור. אנו מציעות לעשות בה שימוש בהקשר הנוכחי, למשל במסגרת ניתוח ראיונות עומק. כאשר אזרח מתאר חוויה עם המשטרה, ומסביר כיצד, עבורו, האופן בו התנהג השוטר בעת המפגש (המידה בה יישם את מודל ההליכים ההוגנים) השפיע על תחושותיו ארוכות הטווח לגבי המשטרה (אמון), יש בכך כדי להעיד על סיבה ותוצאה בעיני

- 104 לדוגמה עדכנית ראו: Kimberly Kaiser & Michael D. Reisig, *Legal Socialization and Self-Reported Criminal Offending: The Role of Procedural Justice and Legal Orientations*, 35 J. QUANTITATIVE CRIMINOLOGY 135 (2019).
- 105 ראו לדוגמה מאגר דומה באנגליה, Centre for Analytic Criminology, UNIVERSITY OF CAMBRIDGE, <https://www.cac.crim.cam.ac.uk/research/padspres>.
- 106 Gali Perry & Tal Jonthan-Zamir, Presented at the Hebrew University Drapkin Conference: Using Qualitative Research to examine subjective causality: The Case of Procedural Justice and Trust in the Police (June 2019). (להלן: פרי ויונתן־זמיר).
- 107 ראו לדוגמה: Joseph A. Maxwell, *Designing a Qualitative Study*, in THE SAGE HANDBOOK OF APPLIED SOCIAL RESEARCH METHODS 214 (Leonard Bickman & Debra J. Rog eds., 2008).
- 108 פרי ויונתן־זמיר, לעיל ה"ש 106; ראו גם: JOSEPH A. MAXWELL, QUALITATIVE RESEARCH DESIGN: AN INTERACTIVE APPROACH (3rd ed. 2012); Michael A. Huberman & Matthew B. Miles, *Data Management and Analysis Methods*, in HANDBOOK OF QUALITATIVE RESEARCH 428 (Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln eds., 1994); Joseph A. Maxwell, *Causal Explanation, Qualitative Research, and Scientific Inquiry in Education*, 33 EDUC. RESEARCHER 3 (2004); Jacques Tacq, *Causality in Qualitative and Quantitative Research*, 45 QUALITY & QUANTITY 263 (2011).

הפרט שחוזה את המגע עם השוטר. העיסוק בשאלת הסיבתיים מוביל היום את המחקר המדעי בנושא הליכים הוגנים ולגיטימיות המשטרה, ולהערכתנו ימשיך להעסיק מחקרים עתידיים בתחום גם בישראל.

