

בית מורשת משטרת ישראל

משטרה והיסטוריה

גיליון מס' 4

תשפ"ג 2022

All Rights Reserved
Copyright © 2022

כל הזכויות שמורות
© תשפ"ג

אין להקליט, לשכפל, לצלם, לתרגם, לאחסן במאגר מידע או להפיץ ספר זה או קטעים ממנו
בשום צורה ובשום אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני (לרבות צילום והקלטה) ללא אישור בכתב
מאת משטרת ישראל

עורכות: נעמי לבנקרון וענת שטרן
עריכה לשונית: דניאלה רפאלי
עריכה ותרגום מאנגלית: גבריאל לני
גרפיקה: סטודיו Bata, אוקסנה קרבצוב
עיצוב הכריכה: שלומי שטרית

נדפס בישראל
ISSN 2664-2077
Printed in Israel

ועדה אקדמית: טל יונתן-זמיר, אסף לחובסקי, אורית רוזין,
ענת שטרן, יגאל שפי

התמונה בשער הקדמי: היערכות המשטרה לקראת פיזור מפגינים חרדים נגד חילול השבת בירושלים
על גבול שכונת מאה שערים 24.8.1987. צילום: מגי אילון, אוסף התצלומים הלאומי.

התמונה בשער האחורי: פרשי משטרה מפזרים מפגינים בהפגנת חקלאים בירושלים במחאה על
מדיניות הממשלה, 3.5.1980. צילום: חנניה הרמן, אוסף התצלומים הלאומי.

מבוא

נעמי לבנקרון וענת שטרן

גיליונו הנוכחי של כתב העת, המתמקד בשיטור בעיתות חירום ומצבי משבר, הינו תוצר מתבקש של אירועי השנה האחרונה. הקורונה (שהחלה עוד בשנת 2020), אסון מירון (30.4.2021) והעימותים האלימים שהתרחשו תוך כדי מבצע שומר החומות במאי 2021, סיפקו רצף מתמשך של אירועים שהצריכו מענים בתוך זמן קצר ולמידה תוך כדי תנועה, גם אם על פי חקיקה ונהלים קיימים. אף על פי שהמציאות המקומית התזזיתית וחסרת המנוח סיפקה למשטרת ישראל כבר מיום הקמתה אירועים מורכבים חדשות לבקרים, האתגרים שהציבה שנת 2021 בפניה התייחדו בממדיהם ובהיקף המשאבים וכוח האדם שנדרש לצורך מתן מענה הולם.

ישראל איננה חריגה כמובן, ופעולה בעיתות חירום או במצבי משבר היא נחלתה של כל משטרה באשר היא, כפי שמלמד המחקר האקדמי המתפתח בהתמדה בנושא זה, בארץ ובעולם. במסגרת המחקר בתחום זה נבחנות הדרכים המיטביות לתכנון אסטרטגי למענה למצבים אלה, דרכים לניהולם, וממשקים נדרשים בין המשטרה לבין ארגונים ציבוריים ואזרחיים במהלכם. לרוב מדובר באירועים המשבשים במידה רבה את הסדר הקיים, בשל היקפם הנרחב וזמן ההיערכות הקצר שעומד לרשות כוחות הביטחון. מכיוון שמדובר באירועים שהם החריג ולא הכלל, וסיכויי התרחשותם נמוכים, הם מציבים מנעד נרחב של אתגרים ביחס ליכולת ההתמודדות עימם. נוסף על כך, השפעתם לא פעם מרחיקת לכת מעבר לתוצאותיהם המיידיות, וחלקם יובילו לבדיקה מעמיקה של המערכות שתרמו ליצירתם במעשה או במחדל.

בחלוקה גסה, ניתן להציע שלוש קטגוריות מרכזיות של עיתות חירום ומצבי משבר: אירועים ביטחוניים, פליליים ואזרחיים. אירועים ביטחוניים מזהים בשני העשורים האחרונים בעיקר עם טרור, אך גם מלחמות הציבו בפני המשטרה המודרנית מאז הקמתה אתגרים לא מבוטלים, שנבעו מהצורך לתת מענה לאזרחים במצבי מצוקה, מגיוס שוטרים לצבא שהפחית את כוח האדם, ומהצורך לאכוף חוקים ותקנות חדשים, כגון תקנות צנע

או חובת האפלה.¹ לקטגוריה הפלילית משתייכים, למשל, אירועים שגובים מספר הרוגים ניכר, או כאלה שמתרחשים בלב אזור הומה אזרחים. ביניהם ניתן למנות מקרים של ירי בבתי ספר,² או אירוע של השתלטות על מבנה מסוים ולקייחת בני ערוכה.³

אירועי משבר אזרחיים מהווים קבוצה הטרוגנית ביותר של עיתות חירום ומצבי משבר: אסונות טבע, כגון רעידות אדמה או גל הצונאמי ששטף את דרום מזרח אסיה בשנת 2004;⁴ מגפות המצריכות פיקוח על סגר או עטיית מסכות, כמו השפעת הספרדית בסוף מלחמת העולם הראשונה או הקורונה בשנים האחרונות;⁵ ואירועים המסתיימים במוות כתוצאה מצפיפות קהל במקומות קדושים,⁶ במשחקי כדורגל,⁷ או אירועי המון אחרים.⁸

על אף רבגוניותם של האירועים השונים, כמה היבטים ישפיעו על הדרך שבה ייבנה המענה עבורם: האם הם ידועים במידת מה מראש כדוגמת סופה מתקרבת, או מתרחשים בפתאומיות ואינם מותירים מרווח תכנון ומחשבה, כמו אירועי טרור? מה דרגת המשילות המאפיינת את המדינה, ומהם ממדי האי-לגליזם שבה, ומאפייניו? האם זהו אירוע שבו מטפלת המשטרה לבדה, או שמא נדרש שיתוף פעולה בינה לבין גופים

- 1 David 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).
- 2 Cheryl Lero Johnson, *Preventing School Shootings: The Effectiveness of Safety Measures* 12(6) *VICTIMS & OFFENDERS* 956 (2017); Atte Oksanen, Riittakerttu Kaltiala-Heino, Emma Holkeri & Nina Lindberg, *School Shooting Threats as a National Phenomenon: Comparison of Police Reports and Psychiatric Reports in Finland*, 16(2) *JOURNAL OF SCANDINAVIAN STUDIES IN CRIMINOLOGY AND CRIME PREVENTION* 145 (2015).
- 3 Amy Grubb, *Modern Day Hostage (Crisis) Negotiation: The Evolution of an Art Form within the Policing Arena* 15(5) *AGGRESSION AND VIOLENT BEHAVIOR* 341 (2010).
- 4 Benjamin Sins, *'The Day After the Hurricane': Infrastructure, Order, and the New Orleans Police Department's Response to Hurricane Katrina* 37(10) *SOCIAL STUDIES OF SCIENCE* 111 (2007).
- 5 Andrea M. Luna, Corina Sole Brito & Elizabeth A. Sanberg, *CRITICAL ISSUES IN POLICING SERIES: POLICE PLANNING FOR AN INFLUENZA PANDEMIC: CASE STUDIES AND RECOMMENDATIONS FROM THE FIELD* (Police Executive Research Forum 2007); Julian Laufs & Zoha Waseem, *Policing in Pandemics: A Systematic Review and Best Practices for Police Response to COVID-19*, 51 *INTERNATIONAL JOURNAL OF DISASTER RISK* 1 (2020).
- 6 Sara M. Amin, Danielle Watson & Tanya Trussler, *Policing and Religion in Tuvalu: Perspectives on Navigating Tensions Between Multiple Security Actors*, 38(3) *JOURNAL OF CONTEMPORARY CRIMINAL JUSTICE* 330 (2022).
- 7 *FINAL REPORT: THE HILSBOROUGH STADIUM DISASTER* (1989); פיקוח להכלה חברתית: הטיפול באלימות בכדורגל הישראלי לעומת הטיפול באלימות בכדורגל האנגלי "סוגיות חברתיות בישראל", 21, 102, 105-109 (2016).
- 8 ראו למשל שתי דוגמאות שהתרחשו רק במהלך התקופה בה נכתב המבוא: אורן אהרוני "אסון על המגרש: 125 הרוגים במשחק כדורגל באינדונזיה" *ישראל היום* (2.10.2022); חיים איסרוביץ "מצב חירום בקוריאה הדרומית: 120 הרוגים ומאות נפגעים באסון האלווין" *מעריב* (29.10.2022).

אחרים? מה היקפו של שיתוף פעולה מעין זה, ומה טיבם של הגופים שלצידם תפעלו? האם קיים שיתוף פעולה יעיל בין משרדי ממשלה שונים, ובין עובדי ציבור לאזרחים ומגזר שלישי עובר להתרחשות האסון? או שמא עלול להיווצר כשל ביצירת הממשק הנדרש, שיגדיל את היקף הנזק הקיים ממילא?¹⁰ האם הציבור שנפגע באירוע נותן אמון במשטרה ומאפשר לה לסייע לו בפועל?

שני גורמים מרכזיים מבחינים בין ישראל לבין מדינות אחרות ביחס להיקפם של מצבי משבר, מאפייניהם וצורת הטיפול בהם. הראשון, מצבה הגיאואסטרטגי של ישראל שחייב ומחייב את כוחות הביטחון ובראשם צה"ל והמשטרה להתמודד עם שורה של מלחמות, ארועי הסלמה ביטחונית ופיגועי טרור. אף על פי שמשטרת ישראל נדרשה להתמודד עם סוגיות ביטחון פנים כבר מאז הקמתה,¹¹ הרי שבאופן רשמי הועבר הנושא לטיפול בהחלטת ממשלה 411 משנת 1975.¹² החלטה זו, שהתקבלה בעקבות שורה של פיגועים בעורף האזרחי, לרבות אסון מעלות והשתלטות מחבלים על מלון סבוי בלב תל אביב,¹³ נועדה להעביר את הטיפול במקרים אלה למשטרה המצויה ממילא בריכוזי האוכלוסייה האזרחית, תוך הפחתת הנטל על צה"ל, והשפיעה רבות על פעילות המשטרה.¹⁴ היבטים אחרים הקשורים למצבה הגיאואסטרטגי של ישראל ולמצבה הביטחוני, אשר הביאו למצבי משבר, היו הסכמים פוליטיים שהובילו לפינוי שטחים בהסכם השלום

9 William Waugyt & Gregory Streib, *Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management*, 66 PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 131 (2006); Claudia Berchtold, Maik Vollmer, Philip Sendrowski, Florian Neisser, Larissa Muller & Sonja Grigoleit, *Barriers and Facilitators in Interorganizational Disaster Response: Identifying Examples Across Europe*, 11(1) INTERNATIONAL JOURNAL OF DISASTER RISK SCIENCE 46 (2020).

10 Ihab Hanna Salman Sawalha, *Collaboration in Crisis and Emergency Management: Identifying the Gaps in the Case of Storm 'Alexa'*, 7(4) JOURNAL OF BUSINESS CONTINUITY & EMERGENCY PLANNING 312 (2014).

11 יוסף אוהיון *התפתחות משמר הגבול (מג"ב) ככוח שיטור צבאי-למחצה ושאלת תרומתו לביטחון השוטף של מדינת ישראל בשנים 1953-1956* (חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה" אוניברסיטת בר-אילן, 2019); שלומי שטרית "בשוטר תלוי הדבר": משטרת ישראל ואמון הציבור 1948-1953" *משטרה והיסטוריה* 1, 50, 86-83 (2019).

12 החלטה 411 של הממשלה ה-16 "האבטחה בישראל של מיתקנים ומוסדות ממלכתיים" (1.4.1975).

13 על המתח בין תפקידי ביטחון הפנים לתפקידי הסדר הציבורי והשירות לאזרח ראו אראלה שדמי *ארץ מאובטחת: משטרה, שיטור והפוליטיקה של הבטחון האישי* (2012).

14 Sergio Herzog, *Militarization and Demilitarization Processes in the Israeli and American Police Forces: Organizational and Social Aspects*, 11 POLICE & SOCIETY 181 (2001).

עם מצרים (1977)¹⁵ ותהליך ההתנתקות (2005),¹⁶ אשר יצרו עימותים קשים בין שוטרים שנדרשו לפנות את תושבי המקום לבין חלק מהתושבים שסירבו לעזוב את בתיהם. גורם שני המשפיע על שכיחותם וטיבם של עיתות חירום ומצבי משבר בישראל הוא המשילות הנמוכה המאפיינת אותה. בישראל קיים איילגליזם אינהרנטי, כפי שהגדיר זאת אהוד שפרינצק, הנעוץ בשורשי היהדות בתפוצות השונות ושזור לאורך כל ההיסטוריה שלה מאז הקמתה.¹⁷ על רקע זה, ניתן להבין את טענתה של אורית קמיר בדבר היותה של ישראל מדינה "מאלתרת אסונותיה" בשל "תרבות הסמוך" המהווה חלק בלתי נפרד מהווייתה,¹⁸ אשר הובילה עד היום לשורה של מקרים קשים וחמורים כמו אסון המכביה (1997),¹⁹ אסון ורסאי (2001),²⁰ ועוד. הפרטה חלקית של שירותי החירום בישראל ללא דיון מעמיק דיו בסוגיה יצרה קשיים נוספים במענה לאירועים משבריים, שכן הובילה לגידול במספר המתנדבים הפועלים לצד אנשי מקצוע, ולא פעם בהיעדר הכשרה מספקת.²¹ אף שהקול הקורא לכתב העת הגדיר את נושאו כשיטור מצבי משבר ועיתות חירום, הרי שמבין מכלול האפשרויות הקיימות לדיון בסוגיות המשתייכות לקבוצה זו, היו אלה השסעים המאפיינים את החברה הישראלית מיום הקמתה, שניצבו במרכזם של מרבית המאמרים. ריבוי השסעים החברתיים – העדתי, הדתי, הלאומי והפוליטי – יצרו סיכון להתפרצות אירועים משבריים, ומאבקים בין קבוצות חברתיות שונות לרבות יהודים וערבים, דתיים וחילוניים, מרכז ופריפריה כמו גם השסע האתני והמעמדי וחילוקי דעות פוליטיים ואידיאולוגיים, פגעו לא פעם בלכידות החברתית והובילו להתלקחות והסלמה.²² על רקע זה נדרשה המשטרה לטפל בהתנגשויות שנוצרו בין קבוצות שונות, תוך שמירה על זכויות האזרחים מחד גיסא ועל הסדר הציבורי מאידך גיסא.

15 יעל הדר "מבט היסטורי: דעת הקהל על הסכם השלום בין ישראל למצרים, 1978-1982" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009); שלומי שטרית "מבצע שער": משטרת ישראל בביקור סאדאת (בית מורשת משטרת ישראל, 2018).

16 משה קראדי המפכ"ל: בקדמת הבמה ומאחורי הקלעים 192-218 (2012).

17 אהוד שפרינצק איש הישר בעיניו: איילגליזם בחברה הישראלית (1986).

18 אורית קמיר "ארץ מאלתרת אסונותיה: על סיפור ה'סמוך' במשפט ובתרבות הישראלים" תרבות דמוקרטית 1, 137 (1999).

19 במהלך טקס הפתיחה של המכביה ה-15 התמוטט חלק מהגשר עליו צעדו הספורטאים. 4 ספורטאים אוסטרלים נהרגו באסון, 69 איש נפצעו, וזיהום במי הירקון החמיר את מצב הפצועים ופגע במי שסייעו בחילוץם. ראו: דין וחשבון ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין לקחי אסון גשר המכביה (2003).

20 בזמן חתונה שהתרחשה באולמי ורסאי בירושלים (24.5.2001) קרס חלק מהמבנה וגרם למותם של 23 איש ולפציעתם של מאות. בעקבות האירוע הוקמה ועדת חקירה ממלכתית בראשות השופט זיילר, שהצביעה בדוח המסכם שלה על ריבוי הכשלים בתחום הבניה בישראל. דוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין מביחות ומקומות המשמשים ציבור (2003).

21 Dikla Yogev, *Community Society Equilibrium: Religious Organizations in the Service of a Secular State*, 41 CONTEMPORARY JEWRY 369 (2021).

22 דן הורוביץ ומשה ליסק מצוקות באוטופיה: ישראל חברה בעומס יתר 69-137 (1990).

המאמרים הכלולים בגיליון מציעים נקודות מבט שונות ומרתקות על שיטור הנדרש לתת מענה לאירועים משבריים שנבעו משסעים אלה. האירועים הנידונים במאמרים השונים נתפסו לא פעם כאיום על המשטר, על אינטרסים חיוניים לו או על קיומה של מדינת ישראל בכללותה, עובדה שהשפיעה על המענה שניתן להם בידי המשטרה. המאמרים מופיעים בגיליון לפי סדר התרחשותם הכרונולוגי של האירועים המתוארים בהם, על ציר הזמן. שני המאמרים הפותחים את הגיליון עוסקים בתוצרי השסעים אשר פילגו את החברה הישראלית בעשור הראשון, ואף קודם לכן, במאבקים על צביונה העתידי. מאמרה של אופירה גראוויס קובלסקי מתמקד באחד מתוצריו של השסע הדתי-חילוני: אתגר האלימות הפוליטית שהציבה המחתרת החרדית "ברית קנאים" בפני המשטרה, בדמות הצתת כלי רכב, אטליזים לא כשרים ושליחת מכתבי איום לגורמים שונים. המאמר מתמקד ב"מבצע כלה", שהיה חלק מן המאבק שניהלה הקהילה החרדית כנגד יוזמת גיוס נשים לצבא. במסגרתו ביקשו פעילי "ברית קנאים" לסכל דיון בכנסת בנוגע לחוק שבו יעוגן גיוסן של נשים במאי 1951. כפי שממחישה גראוויס קובלסקי, המענה שנתנו המשטרה והש"ב לפעילות המחתרת, כארגונים צעירים וחסרי ניסיון, היה רצוף תמיהות וכשלים.

מאמרם של יוסף אוהיון וטל יצחקי עוסק בשסע האידיאולוגי שיצר את הפילוג בתנועה הקיבוצית, והוביל לשורת אירועים שהצריכו התערבות משטרתית לרבות איומים בנשק, קטטות, תגרות ידיים ופגיעה ברכוש. המאמר מתמקד בפילוג שהתרחש בשנת 1953 בקיבוץ יפתח כמקרה מבחן, שכן עובדת היותו מעוז של מפ"ם, שהוקם בידי יוצאי הפלמ"ח, הפכה אותו לסמל העשוי להכריע את תהליך הפילוג כולו. עומקה של המחלוקת, שהובילה לפירוק קשרים ומשפחות אך אילצה את הצדדים הניצים להמשיך ולהתגורר בצוותא בשל אופיו של הקיבוץ, לצד העובדה שבידי שני המחנות נמצאו כלי נשק, הובילה למענה משטרתית חריג בהיקפו, שגרר ביקורת אזרחית עזה שהושמעה בכנסת ומחוצה לה. בשני המקרים, הן ביחס לפילוג בקיבוצים והן ביחס ל"ברית קנאים", הושפעו הבעיה והמענה לה מצד המדינה והמשטרה מהיעדר מסורת דמוקרטית מספקת בתקופה זו.

שני המאמרים הבאים עוסקים בתוצרי השונים של השסע הלאומי-פוליטי בין יהודים לערבים בגבולות המדינה ומחוצה לה, על היבטיהם השונים: מאמרו של עודד רון עוסק בשיטור במהלך המהומות על בסיס אתני שהתרחשו בישראל בשנות השישים, בערים המערובות ובערים בעלות רוב יהודי מכריע, שבהן חיו ואליהן הגיעו על בסיס יומי תושבים, פועלים, סטודנטים וצרכנים ערבים. המאמר דן בגורמי המהומות, שהיו נעוצים ביחס הדואלי של המדינה ושל הציבור היהודי כלפי האוכלוסייה הערבית במרחבים המשותפים: קבלה ועידוד הגעתם, מחד גיסא, לעומת דחייה ותפיסתם כאיום דמוגרפי, כלכלי, ביטחוני וזהותי, מאידך גיסא.

באופן דומה, מדיניות השיטור במהלך המהומות שיקפה במידה רבה את החשדנות והעוינות הממסדית והאזרחית כלפי האוכלוסייה הערבית, ובה בעת, גם את הניסיון לראות באזרחים הערבים בישראל חלק בלתי נפרד, גם אם כזה שזכויותיו פחותות, מהקולקטיב הישראלי.

מאמרו של חיים צרפתי מוקדש לעיון מזווית לא שגרתית, בתופעה ייחודית שהתפתחה בישראל בעקבות גל הפיגועים שהתרחש לאחר החתימה על הסכמי אוסלו בשנים 1993-1996 ופיגועי האינתיפאדה השנייה בשנים 2000-2003. ריבוי מקרי המוות ההמוניים והפומביים שעיצבו נדרשה המשטרה באזור חיפה להתמודד בתקופות אלה, הצריך אותה לפתח מענה לטיפול בגופות לפי ההלכה תוך שמירה על כבוד המת. צורך זה הוביל אותה ליצירת מענה ייחודי, בדמות אזרחים חרדים שהתנדבו למשמר האזרחי והפכו ליחידה המכונה כיום "זק"א. מהלך זה הביא בעקבותיו שרשרת של שינויים במשולש היחסים שנקרם משלב זה ואילך בין המשטרה, מתנדבי הארגון והחברה החרדית.

את הגיליון חותמים שני מאמרים קצרים: הראשון, של אורית מילר־כתב, עוסק באופן שבו התמודדה משטרת ישראל עם הרחבתם הניכרת של ממדי האוכלוסייה והשטחים שלהם נדרשה לתת מענה בעקבות מלחמת ששת הימים. שינוי זה הצריך גיוס מהיר של מספר רב של שוטרים, שיסכימו לעבוד פעמים רבות הרחק מביתם, תוך חשיפתם לסיכון שהלך וגבר עם השנים, ותוך העדפה ברורה לכאלה היודעים את השפה הערבית ומכירים את תרבותה של החברה המקומית. אחד הפתרונות שאומצו היה גיוס שוטרים פלסטינים למשטרת ישראל, שסייעו לה באכיפת חוק וסדר במישור האזרחי בשטחי יהודה ושומרון בשנים שלאחר המלחמה, בעוד הטיפול בתחום הביטחוני נותר בידי שוטרים ישראלים.

המאמר החותם את הגיליון הוא ביקורת ספרים מאת שלומי שטרית, על ספרו של העיתונאי והפובליציסט האמריקאי רדלי בלקו (Balko).²³ ספר זה סוקר את שורשי המיליטריזציה של המשטרה בארה"ב, המטשטשת את ההבחנה בין צבא ומשטרה, ובין מלחמה ואכיפת חוק. מצב זה, כפי שממחיש ספרו של בלקו, היה תוצר של כמה אירועי משבר ומצבי חירום, אך גם הוביל, בתורו, לשורה ארוכה של אירועים אלימים המתרחשים בעטייה של המיליטריזציה עד היום.

ההתייחסות לכל אחד ממושאי המאמרים המופיעים בגיליון זה כאירוע בודד ויחיד מבלי לנהל דיון ביקורתי ומחקר אקדמי על אודות גורמיהם ודרכים אפשריות לטיפול יעיל בהם או אף למניעתם בעתיד, מאפשרת את שעתוקם העתידי. לפיכך, מבקש גיליון זה לבחון באופן אנליטי אירועי משבר שטופלו בעבר בידי משטרת ישראל: מה היו

RADLEY BALKO, RISE OF THE WARRIOR COP: THE MILITARIZATION OF AMERICA'S POLICE 23 FORCES (2013).

מאפייניהם, מה היו האתגרים שעימם התמודדה המשטרה במהלכם, ומה היה המענה שניתן בכל מקרה ומקרה. אנו מודות לוועדה האקדמית המלווה, לשופטות ולשופטי המאמרים, לצוות בית המורשת ולעורכת הלשונית על עזרתם הרבה בהבאת גיליון זה של כתב העת לדפוס, מקוות כי תמצאו עניין בקריאתו, וכי יהווה מקור לידע על אודות טיפול במצבי משבר ועיתות חירום בעתיד.