המכללה לביטחון לאומי

מחזור מ"ו, 2019-2018

עבודה שנתית

**"אמון הציבור" במשטרת ישראל -**

**התפיסה הארגונית ומימושה
בין השנים 2004 - 2018**

מגישה: נצ"ם הדס שפירא-מדמוני

מנחה אקדמי: פרופ' אסא כשר

מאי 2019

"הצבא הוא בטחון המדינה, המשטרה – כבודה. הצד השווה שבהם הוא שאלה ואלה מלומדי מלחמה. אנשי סדר ומשמעת, שחובה קודמת אצלם לכל' אפילו לחיים. בעוד שהצבא כוחו כלפי חוץ, המשטרה – כוחה כלפי פנים. תפקיד הצבא לשחרר, למחוץ ולהשמיד את האויב, והמשטרה - תפקידה לא רק בגילוי פושעים (ואפילו לא רק במניעת פשעים), אלא עליה לתת עזרה והדרכה לכל אזרח קטון וגדול. איש ואישה. בגלל התנאים ההסטוריים נוסף למשטרת ישראל גם תפקיד חנוכי-לאומי. מחובתה לחנך מחדש את העם היושב בארצו לאהוב את מדינתו גם אם הוא מתנגד לממשלתה ... **השוטר הוא הגילוי הראשון, המתמיד והיום-יומי בכפר ובעיר, של שלטון המדינה. בדרך ששלטון זה יתגלה על ידי השוטרים, על ידי נקיון כפיים, חריצות, אהבת המולדת, אהבת האומה, עזרה לעולים חדשים ומסירות לתפקידים הקשים המוטלים על המדינה, יווצר יחס חדש לא רק לשוטר אלא גם למדינה ולחוק.**"[[1]](#footnote-1)

**תוכן עניינים**

**תקציר 4**

**מבוא 5**

פרק ראשון - רקע תאורטי – 8

1. **מהו אמון הציבור?**
2. **אמון הציבור בצבא**
3. **שיח שופטים אודות המושג אמון הציבור**
4. **היבטים אתיים של חובת האמון המקצועי וההצדקה לקיומו**

פרק שני – המשטרה ואמון הציבור - 20
 **א. אמון הציבור במשטרת ישראל – רקע היסטורי**

**ב. היבטים אתיים של חובת אמון הציבור לשוטרי משטרת ישראל**

**ג. גישות המצביעות על הקשר שבין אמון הציבור למשטרה**

פרק שלישי - סקרים ונתונים אודות מדדי אמון הציבור במשטרה החל משנת 2000 29

1. **מדד הדמוקרטיה הישראלית**
2. ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית
3. תרבות החוק - מערכת החוק והמשפט בראי החברה הישראלית
4. הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל – המשרד לביטחון הפנים
5. אמון הציבור כפי שנתפס על ידי שוטרי משטרת ישראל בסקרי אקלים ארגוני

פרק רביעי – התפיסה המשטרתית בין השנים 2004 – 2018 - 40
**עיקרי התפיסה ו"סדר היום" של הפיקוד הבכיר במשטרה הנוגע לחיזוק אמון הציבור במשטרה על פי תקופות:**

1. **רב ניצב (בדימוס) משה קראדי**
2. **רב ניצב (בדימוס) דודי כהן**
3. **רב ניצב (בדימוס)יוחנן דנינו**
4. **רב ניצב רוני אלשיך**

פרק חמישי – עקרונות לשיפור התפיסה והטמעתה 56

סיכום ומסקנות 62

אחרית דבר 65

ביבליוגרפיה 66

נספחים **69**

**תקציר**

העידן הנוכחי, המהיר, המיידי, המושפע מטכנולוגיה ונגישות, מייצר לארגונים ולמוסדות את הצורך להשתנות. תפיסת קלאסיות שהתקבלו ב"עולם הישן", אינן עוד רלוונטיות ל"עולם החדש". גם מוסדות השלטון, הנחשבים מבוססים יותר, ושאינם מושפעים חדשות לבקרים משינויים כאלו ואחרים, נדרשים לתהליכי שינוי משמעותיים על מנת לשמור על מעמדם, ובעיקר על מנת לשמר את הלגיטימציה הציבורית לפועלם. "אמון הציבור" הוא מושג חשוב בהקשר זה, שזוכה בשני העשורים האחרונים לשיח ומדידה. הציבור בארגונים אלו הוא הלקוח, והתפיסה אודותיו, השתנתה לעין ערוך בשנים האחרונות.

משטרת ישראל כמוסד האמון על שמירת החוק, הסדר הציבורי וביטחון הפנים בישראל, משרתת את כלל אזרחי המדינה, ומתוקף כך נדרשת לאמונם. אמון זה, שהינו סוג של מבחן לשביעות רצון האזרח, על פי סקרים, נמצא במקום נמוך יחסית לאורך שנים. הסיבות לכך רבות ומגוונות ובחלקן אינן תלויות כלל ועיקר במשטרה. יחד עם זאת, גם למשטרה תפקיד חשוב ואף אחריות להגביר את האמון בקרב האזרחים.

עבודה זו בודקת את המושג אמון הציבור על משמעויותיו, ומערערת על התפיסה הקיימת. כמו כן בודקת את התפיסה הארגונית-הפנימית בנושא בחמש עשרה השנים האחרונות, באמצעות שיח מפכ"לים, ומצביעה על שינוי שהחל להתרחש בנושא זה, אך לא הושלם, וכן מצביעה על פערים הקיימים כיום.

כחלק ממסקנות העבודה נמצא כי לאורך השנים, האמינה משטרת ישראל כי עיקר פועלה הוא לחימה בפשיעה, ואת יהווה הקדישה לתפקיד זה. האזרח הנורמטיבי, הממלא אחר הוראות החוק, לא היה במרכז הקשב הארגוני. לצד זאת, לא הציבה המשטרה את העלאת אמון הציבור כיעד אותו נדרש להשיג.

העלאת אמון הציבור, כאמור תלויה בגורמים שונים, אך בראש ובראשונה, נדרשת משטרת ישראל לשנות את תפיסתה פנימה אודות מדרגי ההפעלה, ולהגדיר את הטיפול באזרח כמשימה עיקרית כתפיסה אסטרטגית.

**מבוא**

**המשטר הדמוקרטי מבוסס על יחסי גומלין בין אזרחים למוסדות השלטון. יחסים אלו דורשים מידה של אמון לצד ספקנות וביקורתיות. אמון זה נמדד לאורך השנים בצורות שונות והוא סוג של מבחן לשביעות רצון האזרחים מתפקוד המערכת הפוליטית ומוסדותיה. בשנים האחרונות אנו עדים לירידה ניכרת באמון שהאזרחים רוכשים למוסדות השלטון[[2]](#footnote-2) ובכלל זה משטרת ישראל – כגוף אוכף החוק במדינה. אמון הציבור במשטרה הוא אחד המדדים החשובים ביותר במשטר דמוקרטי, והוא משקף את הלגיטימציה הציבורית לעבודת המשטרה. רק כאשר המשטרה זוכה לאמון, היא תשכיל למלא את משימותיה ויעודה באופן מיטבי. חוסר אמון עלול לייצר אתגרים של אי ציות לחוק, של היעדר סולידריות חברתית ולגרום לפגיעה בחוסן הלאומי, בביטחון האישי של האזרח ובסופו של תהליך כמובן גם בביטחון הלאומי של מדינת ישראל.**

**אירועים שונים מעלים בכל פעם מחדש סוגיות הנוגעות לאמון הציבור בכלל ובמשטרה בפרט. בכל יום כמעט, זוכה המשטרה לכותרות בתקשורת, לעיתים על פעילות מוצלחת ולעיתים פחות. לצד אירועים נקודתיים שמפורסמים בציבור, בהם שוטר שפעל בחוסר מקצועיות, ניתן לציין אירועים משמעותיים שנחשפו בתקשורת שלא הביאו כבוד לארגון, כגון משבר הניצבים בשנת 2016, הליך מינוי המפכ"ל באותה שנה, שחזר על עצמו גם בשנה זו. חקירות ראש הממשלה שהובילו למתקפה ציבורית פוליטית על מוסדות אכיפת החוק, בדגש על המשטרה. ועוד אירועים, שעל פי פרסומים שונים מערערים את הלגיטימציה ואת אמון הציבור במשטרה. מתוך כך עולה פרדוקס בלתי ניתן לגישור; משטרת ישראל מקבלת את הלגיטימציה לקיומה מהציבור, כאשר אמון הציבור הוא המדד המצביע על כך. בפועל, המדד הינו נמוך משמעותית. משמע, משטרת ישראל פועלת בתנופה, אך למול המדד המרכזי, עליו היא נבחנת, היא אינה מצליחה למלא את ייעודה. האמנם?**

**ואכן, ירידת אמון הציבור במשטרת ישראל הוא נושא שיש לתת עליו את הדעת. אך אם מנסים לנתח לעומק את המונח, ומחפשים את המקור למושג "אמון הציבור" עולות שאלות רבות. מהו אמון הציבור? מה מכיל מושג זה בתוכו? מהו אמון, וכיצד ניתן למדוד אותו? האם השוטרים צריכים לייחס לו חשיבות? מיהו הציבור? לאחר הבירור הראשוני, עולות שאלות נוספות כמו על מי חלה החובה לייצר את האמון הזה? האם השימוש התדיר במונח זה מוגדר ומובן על ידי כלל העוסקים בו בצורה זהה? והאם אכן משקף המדד נאמנה את אמון כלל הציבור? יש הטוענים כי אין מקום לעסוק באמון הציבור באופן ישיר, אלא כתוצר של עבודת משטרה מקצועית, מוסרית ומשרתת נאמנה את הציבור. ואכן, מהי עמדת המשטרה בסוגיה זו? מעניין לבדוק עד כמה הציבה המשטרה את אמון הציבור כאחד מיעדה המרכזיים?**

**גם מדידת אמון הציבור הישראלי במוסדות השלטון בכלל ובמשטרה בפרט, הינו תחום נרחב ובעל מרכיבים מגוונים ושונים. המונח עצמו נמדד באופן המעורר שאלות רבות. נוסיף לכך את מגוון המרכיבים המשפיעים על אמון הציבור (למשל שירות, מאפיינים סוציו-דמוגרפיים, תקשורת, הוגנות, מקצועיות) כאשר כל מרכיב יכול להוות עבודת מחקר בפני עצמה. ניתן להשוות את מידת אמון הציבור במשטרת ישראל למשטרות אחרות בעולם, לנתח את השינויים בקבוצות האוכלוסייה השונות ויחסם למשטרה, השפעת הדרג הפוליטי על הלגיטימציה ועוד.**

**עבודה זו תנסה להאיר פן אחר בחקר אמון הציבור, כאשר נקודת ההתייחסות תהיה התהליכים הפנים משטרתיים והשפעתם על האמון, ועל חובתו של נותן השירות כמשפיע על אמון הציבור בארגונו.**

**מטרות העבודה, לברר את המושג "אמון הציבור" ובמיוחד את חשיבותו למשטרת ישראל כגוף אוכף החוק במדינה דמוקרטית, ולנתח את הפערים הקיימים בתפיסה המשטרתית שנועדה לשפר את אמון הציבור במשטרה בחמש עשרה השנים האחרונות. ולבסוף לנסות ולגבש עקרונות תפיסתיים והדרכתיים לשם שיפור האמון במשטרה.**

**חלקה הראשון של העבודה יניח את התשתית לבירור המושג "אמון הציבור" מתוך הכתובים, יציג את הפרשנות הקיימת בספרות למושג "אמון הציבור", על מרכיביו. בהיעדר שיח ספרותי רחב אודות המושג, ההמשגה תוצג בעיקר דרך האמון הציבורי בצבא, וכן השיח המשפטי הער אודות אמון הציבור במערכת המשפט. בסופו של פרק זה, יפורטו ההיבטים האתים הנדרשים לאמון מקצועי בארגון שנותן שירות לציבור וההצדקה לאמון זה, ותסוכם הגדרה לצורך עבודה זו. בפרק השני, יובא הרקע ההיסטורי להיותה של משטרת ישראל, משטרה המשרתת את הציבור, ומשם מקבלת את הלגיטימציה לפועלה, יוצגו ההיבטים האתים של אמון הציבור במשטרת ישראל, וכן גישות שונות המצביעות על הקשר שבין המשטרה לאמון הציבור. בחלק השלישי יוצגו הנתונים: אוסף סקרים ומחקרים, אודות מדדי אמון הציבור במשטרה החל משנת אלפיים, תוך השוואה ביניהם, וכן נסיון לאתר את המגמות השונות לאורך השנים. הפרק הרביעי יוקדש כולו לתפיסה המשטרתית בחמש עשרה השנים האחרונות, יעודה ותפקידיה של משטרת ישראל, וכן התפיסה האסטרטגית, בניסיונות להעלות את אמון הציבור במשטרה, על פי גישתם של ארבעת המפכ"לים האחרונים: משה קראדי, דודי כהן, יוחנן דנינו ורוני אלשיך, למול מדד אמון הציבור באותן השנים. הפרק החמישי ירכז את הפערים לאור הנתונים שהוצגו ויעלה הצעה לעקרונות תפיסתיים והדרכתיים לשם שיפור האמון במשטרה, ומתוך הסתכלות על עבודת השוטר וחובתו האתית לדאוג למימוש אמון הציבור במשטרה.**

**שיטת המחקר בעבודה זו הינה איכותנית ומתבססת על נתונים מפורסמים: סקרי אמון הציבור, פרסומים לציבור כגון דוחות שנתיים של משטרת ישראל, דין וחשבון שנתי, פרוטוקולים, תוכניות אסטרטגיות, ראיונות גורמים בכירים רלוונטיים וכד'.**

ההיסטוריה של משטרת ישראל רצופת תהליכים ושינויים בתפיסתה האסטרטגית ומכוונותה למימוש יעודה. תפיסה זו משפיעה על אופן פועלה ואופן הבנת המשימה של משרתיה. לצורך כך, ועל מנת לזכות בלגיטימיות לפועלה, היא נדרשת כל העת לאמונו של הציבור. אך אמון זה הוא חמקמק, ולרוב, מושפע מאירועים שליליים ופופוליזם. האם ניתן להשפיע על רכישת אמון הציבור, ואם כן כיצד? שאלות אלו ועוד הן שאלות מרכזיות שיתבררו במהלך עבודה זו, ויניחו את הקשר בין תפיסות פנים ארגוניות, לחיזוק אמון הציבור במשטרה.

**פרק ראשון – רקע תאורטי**

1. **מהו "אמון הציבור"?**

המושג "**אמון הציבור**" הינו שכיח, השגור בפי כל בשיח הציבורי היומיומי בתחומים רבים: בתחום הפוליטיקה, המשפט, התקשורת, גופי הביטחון, בדגש על צבא ומשטרה ועוד. בכל אירוע נקודתי החשוף לציבור, יש ניסיון להגדיר את מצבו של ה"אמון הציבורי" כלפי אותו גוף שעליו מדובר. על חשיבותו של אמון הציבור מסכימים כולם. בספרות אפשר למצוא את ההנחה הקיימת, כי אמון הציבור חשוב כדי לממש ולחזק את הדמוקרטיה בישראל, להעמיק את מעורבות הציבור בנעשה במדינה. שכן, חברה אזרחית בריאה היא תנאי הכרחי לאיכות חיים, לצמיחה ולכלכלה יציבה. כן מוזכר, כי באחריות גורמי השלטון לייצר אמון של האזרחים ברשויות.

כאשר עסקינן ב"אמון הציבור" באופן שגור כל כך, האם אנו יודעים על מה מדובר? האם קיימת הגדרה אחת מקובלת ושכיחה למושג זה? האם הקריטריונים למדידה ידועים לכל? האם משקפיו של האזרח, הנשאל אודות אמון הציבור, מתבוננות בקריטריונים הזהים לאלו של החוקרים, או שמא מדובר בפרשנות שונה לגמרי?

המושג "אמון הציבור" מורכב מהמילים "**אמון**" ו"**ציבור**", אך גם פרשנות רחבה של שתי המילים הללו, אינה נותנת מענה להגדרת המונח או מרכיביו - השלם במקרה זה גדול מסך חלקיו.

גם אם רבים משתמשים במונח זה, לא רבים כתבו עליו, הגדירו אותו וציינו את מאפייניו, אולי בשל מורכבותו. ניתן למצוא אנשי רוח ופילוסופיה, אתיקה, חוקרים בתחום הדמוקרטיה, שופטים בפסקי דין שונים המתפלפלים עם המונח, אך ככל שהמושג "אמון הציבור" רווח, כך הכתיבה על משמעותו מועטה. החיפוש אחר הגדרה מדוייקת למושג "אמון הציבור" פותח צוהר למורכבות הנושא. במרבית הכתבים נמנעים מלהגדיר את המונח, ויוצאים מנקודת הנחה כי בירור המושג אינו נדרש, ועל כן המושג נותר חסר הגדרה ונתון לפרשנויות. לצד השיח הער והמשמעותי אודות חשיבותו והלגיטימיות שאמון הציבור מייצר.

הגדרה ראשונית למושג אמון הציבור ניתן למצוא אצל החוקר **Devos** (2002): "**אמון במוסד מעיד על תפיסת הפרט, כי ניתן לסמוך על המוסד. כי המוסד שומר על החוקים שלהם הוא כפוף, עובד היטב ומשרת את אינטרסי הכלל**. כלומר, אמון הציבור חורג מעבר לשאלה, האם לפרט עמדה חיובית או שלילית כלפי המוסד. אמון מתייחס לאוסף של אמונות וציפיות"[[3]](#footnote-3). מדובר בהגדרה כללית, אשר ניתן ללמוד ממנה שני מאפיינים של מושג זה. ראשית, כי המוסד נדרש לשמור על החוקים אליהם הוא כפוף. שנית, שהמוסד משרת את האינטרסים של הכלל. הגדרה זו הינה הגדרה חלקית למדי, ואינה עונה על שאלת היסוד - מהו אמון הציבור, וכיצד מתגבשת תפיסתו אודות אותו מוסד?.

דורון טל מתמודד עם סוגיית ההמשגה ומגדיר את אמון הציבור כ"**מושג המייצג את תודעת הציבור, המבטאת יחסו של הציבור כלפי המציאות, בו מאמין נותן האמון כי הגורם בו ניתן האמון, מסוגל ליכולת מסוימת, יתנהג בצורה מסוימת בעתיד, או יחוש יחס מסוים כלפי המציאות"**[[4]](#footnote-4). גם כאן, ההגדרה אומנם רחבה מעט יותר ומדברת על מקצועיות הארגון בהיבט של יכולות, אך חסרה הרחבה על גיבוש האמון. ניתוח עומק, בהתייחס למושג אמון הציבור בחברה הישראלית, קשה למצוא.

בהעדר ניתוח מעמיק בספרות ובמחקר עם המושג, נתייחס בפרק זה לארגונים מקבילים אשר אודותם התקיים שיח בין הממשק הממסדי לנושא אמון הציבור. ארגונים אלו נבחנים גם הם באמצעות הגדרת אמון הציבור: הצבא ומערכת המשפט.

1. **אמון הציבור בצבא**

במאמרו על האמון הציבורי בצבא[[5]](#footnote-5), עורך אסא כשר ניתוח עומק על המושג. אף שהניתוח נעשה בהתייחס לארגון הצבאי, מתוך הפריזמה המקצועית הצבאית והאתיקה הצבאית, בחלקו הראשון של המאמר מובאת המשגה כללית, הרלוונטית למוסדות ולארגונים חברתיים באשר הם. תחילה הוא מניח את היסודות לבירור המושגים "**אמון חברתי בארגון**", "**ארגון**" ו"**מקצוע**" ומהם מגדיר את מאפייני המושג "**אמון חברתי בארגון מקצועי**".

מיהו הציבור הקובע את אמון הציבור? זוהי שאלת יסוד בשיח המושגי (והיא תידון גם בהמשך). בדיון התיאורטי על האמון הציבורי בארגון, נערכת הבחנה בין שתי קהילות הקשורות לארגון: האחת פנימית – הפועלת במסגרת הארגון, אותה יש לכנות "קהילת הליבה", והשניה היא הקהילה המקבלת שירותים מאותו הארגון, בין אם באופן ישיר (מגע ואינטראקציה) ובין אם באופן עקיף (כלל האזרחים). קהילה זו היא "קהילת המעטפת". הנחת היסוד של הדיון היא, כי "**בני קהילת המעטפת הם בעלי הדעה כי הארגון ממלא את תפקידיו, ברמה המתקבלת על הדעת, הודות לכך שבני קהילת הליבה ממלאים את תפקידיהם ברמה המתקבלת על הדעת**"[[6]](#footnote-6). חשוב להוסיף כי מדובר בהכללה, בהסכמה רווחת של קהילה המעטפת, ואין הכוונה שכולם בעלי אותה עמדה, אך זהו הבסיס למושג "**אמון חברתי**".

אם כך, מיהו אותו ציבור? "הציבור" הוא המענה החברתי; זוהי הדעה הרווחת בקרב הקהילה. כלומר, מרבית חברי הקהילה מחזיקים באותה הדעה. ברור, כי לא תיערך בדיקה לגבי מידת האמון או אי האמון על ידי מענה של כלל החברים, אלא עסקינן במדגם של האוכלוסייה המייצגת את קהילת המעטפת, והיא שתשקף אותו. על נקודה זו: מיהו הציבור המדובר, נעמוד גם בהמשך, שכן כיום הציבור, או קהילת המעטפת, אינה מורכבת מקהילה אחת, אלא מאופיינת בקהילות רבות המחפשות את ביטויין בארגון.

נקודה חשובה נוספת נוגעת לגיבוש וביסוס האמון. בניגוד לגורסים כי תחושת האמון היא רגעית ומבוססת על אירוע נקודתי, וכך גם פעמים רבות הוא מוצג בפני הציבור, לטענתו של כשר, האמון אינו תחושה, או דבר מה נקודתי רגעי, אלא הוא מבוסס על דעה מגובשת של ממש, שאינה משתנה אצל האדם חדשות לבקרים, אלא דבר הבא לידי ביטוי מעשי, שהתגבש לכדי דעה. והוא שנותן פרשנות למושג "אמון" . דעה זו לא נקבעה על ידי הממסד או על ידי מקורות מוסמכים, אלא על ידי הקהילה. ועל כן, אירוע נקודתי זה או אחר שהתרחש במציאות, אינו אמור לשנות ולהשפיע על אמון הציבור באופן קיצוני. נקודה זו מעניינת לבחינה בימינו אלו, בהם התקשורת והרשתות החברתיות מצליחות לעיתים להשפיע על סדר היום באופן מיידי.

לפרשנות המושג "**האמון החברתי בארגון מקצועי**", נדרש ברור נוסף של הגדרת הארגון המקצועי. על פי כשר, "הארגון" מיוצג על ידי מערכת של כללים, המגדירים את מטרותיו, קבוצת האנשים הפעילים בו על תפקידיהם, סמכויותיהם ואחריותם. את האמצעים העומדים לרשותם לשם השגת המטרות, וכן את הערכים וכללי היסוד של הארגון. המושג "מקצוע" זוכה להתייחסות נרחבת. הוא מתאר חמישה מרכיבים המגדירים את המונח מקצועיות: ידע (שאינו ידע כללי, אלא הכשרה מקצועית ייחודית למקצוע שאותו נדרשים למלא), מיומנות (היכולת לפתור בעיות בתחום המקצועי על בסיס תכנון, הוצאה לפועל, תחקור והפקת לקחים), השתכללות (למידה מהניסיון, אימוץ כל ידע חדש רלוונטי), הבנה (הבנה לעומק של הידע המקצועי, המיומנות), ואתיקה (האידאל המעשי של הפעילות המקצועית, כללי ההתנהגות הראויים).

מכאן, שאם ארגון מאופיין כארגון מקצועי, "הנהנה מאמון חברתי בה במידה שבני קהילת המעטפת שלו מחזיקים בדעה, המבטאת בדבריהם ובמעשיהם, בנסיבות שגרתיות וחריגות כאחד, לפיה הארגון משיג את מטרותיו, ברמה המתקבלת על הדעת, בהתאם לאתיקה המקצועית שלהם [...] ארגון מקצועי נהנה מאמון חברתי, בה במידה שבני קהילת המעטפת שלו פועלים כלפיו בהתאם לחזקת התקינות המקצועית שלו"[[7]](#footnote-7).

על כן ניתן להסיק נקודה חשובה אודות האמון; ההבדלים שבני קהילת המעטפת מייחסים לאמון החברתי בארגון מקצועי, נעוץ בתפיסות שונות של התקינות המקצועית של אותו ארגון. כלומר, תפיסה נכונה ומרחיבה של התקינות המקצועית תכלול את חמשת המרכיבים של המקצועיות ותדרוש תקינות בכל אחד מהם, ואילו תפיסה מצומצמת תגבש את דעתה, על בסיס התבוננות צרה וחלקית של מרכיבים אלו. תפיסה צרה שכזו משקפת לרוב מבט ראשוני וחובבני על תפיסת התקינות המקצועית, מה שכמובן ישפיע על תפיסת האמון באותו ארגון. אם כך, ניתן לומר כי האמון נובע: (א) מתפיסה של הארגון כ(ב)"מקצועי". כלומר, אין די במקצועיות, אלא שהציבור חייב להיות מודע לה. ולהפך, עשוי להיות מצב שבו גוף לוקה במקצועיותו, אך לא נתפס ככזה (לדוגמה, צה"ל לפני מלחמת יום כיפור או לבנון השנייה).

לאחר שהוגדרו מאפייניו של האמון החברתי בארגון מקצועי, ניתן לדבר על חשיבות האמון הציבורי בארגון ממלכתי ועל הנזקים שעלולים להתקיים בהיעדר אמון שכזה. הנחה חשובה היא כי על כל ארגון ממלכתי (בדגש על ארגונים המקבלים לגיטימציה מהציבור כמו גם ארגונים המשרתים את הציבור), חובה מוסרית לפעול לקיומו של האמון הציבורי.

חמישה נזקים אפשריים, בעלי משמעות מוסרית, בהיעדר אמון ציבורי: איכות החיים של האזרח - תפקידו של ארגון ממלכתי הוא לספק לאזרח שירות חשוב, שירות הגנה חיוני. במדינה דמוקרטית מתוקנת חיי האזרח מאפשרים חופש, מימוש זכויות, ולשם כך אמורים להתקיים תנאים מוקדמים. מצב של אי-אמון מגביל את החופש בצורה משמעותית, ועל כן לא מספיק שהארגון יעשה כמיטב יכולתו להגן על האזרחים, מחובתו המוסרית של הארגון לספק זאת.

תמיכת האזרח בארגון – דרוש שיתוף פעולה בין קהילת הליבה לבין קהילת המעטפת כדי להשיג את מטרות הארגון, שהן לטובת כלל האזרחים. שיתוף הפעולה הוא דו-סיטרי – העזרה שמגישים האזרחים לארגון, כדי שהארגון יוכל לשרת אותם כראוי. ושוב חזרנו לשאלת האמון: ברור כי האזרח יהיה מוכן לעזור לארגון ממלכתי, רק אם יש לו אמון בתקינות המקצועית שלו. ומתוך כך, על קהילת הליבה חלה החובה המוסרית לטפח את רצון כלל האזרחים לשתף פעולה עם הארגון.

הצטרפות האזרח לארגון – הארגון חייב לגייס לקהילת הליבה שלו אנשים מתאימים מבחינת כישוריהם המקצועיים, הנכונים לפעול למען מטרות הארגון ולטובת כלל האזרחים. תנאים של אי אמון בארגון, תפגום במידת ההתגייסות לארגון ובאופן ישיר במידת התקינות המקצועית לפעול למען הציבור.

הבקרה על הארגון – ארגון ממלכתי בעל כוח והשפעה על חיי האזרחים נדרש לפיקוח קפדני. נדרשת בקרה מקצועית פנימית, הנעשית בתוך קהילת הליבה, אך גם בקרה מקצועית חיצונית על ידי אנשים שאינם חלק מקהילת הליבה. במצב ראוי חייב ארגון ממלכתי הפרדה חדה בין סוגים שונים אלו של בקרה. זו גם חובתו המוסרית של הארגון, על מנת לחזק את האמון החברתי בתקינות המקצועית של הארגון.

תחליפי הארגון – כאמור, תפקידה של מדינה דמוקרטית מתוקנת, הוא להגן על האזרח בהיבטים בסיסיים של חייו. אם האזרח מקבל שירות זה, וסומך על התקינות המקצועית של אותו הארגון, אזי הוא חופשי מדאגות באותו העניין (משטרה, צבא, משפט, חינוך, בריאות וכו'), אולם אם הוא אינו סומך על התקינות המקצועית, ואין לו אמון באותו הארגון, הוא עסוק בלחפש תחליפים. ולכן, מחובתו המוסרית של הארגון לטפח את האמון הציבורי בארגון כך שלא יווצרו ארגוני תחליף לארגון ויפגעו בסמכויותיו.

לאחר שהוצג הבסיס התאורטי, הרלוונטי לארגון ממלכתי באשר הוא, מנתח כשר את העיסוק המקצועי באמון הציבורי בצבא, וכך הוא כותב "החובה המוטלת על הצבא לפעול כראוי, מחייבת אותו לפעול באופן מקצועי בכל תחום שבו הוא פועל. לפיכך, מוטלת על הצבא החובה לפעול באופן מקצועי גם בתחום הבנת הפער שבין המידה הראוייה של האמון הציבורי לבין המידה המצוייה של האמון הציבורי גם בתחום השקידה על הקטנת הפער במגמה לסלקו"[[8]](#footnote-8) כלומר, על הצבא חלה החובה להשפיע על אמון הציבור בו. ברור, כי כלל המשמעויות שהוצגו אודות הצבא, והבסיס המושגי, תואמים ארגונים מקצועיים מקבילים, המשרתים את הציבור. שיח ציבורי נוסף בנושא אמון הציבור, המלמד אותנו על המושג ומשמעותו, ניתן למצוא בשיח המשפטי.

1. **שיח שופטים אודות המושג "אמון הציבור"**

קיים דיון משפטי ער אודות סוגיות אמון הציבור. בפסקי דין רבים הנוגעים לסוגיה ציבורית, בדגש על בג"צ, עולה שאלת אמון הציבור מהיבטים שונים. בחלקם הגדול, המושג "אמון הציבור" אינו מקבל פרשנות, כאילו הגדרתו ברורה ומקובלת. מעטים השופטים שמבררים את המושג, מניחים לו אבני יסוד ועל בסיסו מרחיבים את המשמעות. דיון עקרוני מתקיים על חשיבותו ומקומו של האמון הציבורי במערכת המשפט. תפיסה אחת, שמוביל השופט ברק, גורסת כי "אין לו לשפוט לא חרב ולא ארנק. כל שיש לו הוא אמון הציבור בו"[[9]](#footnote-9). ותפיסה מנוגדת, המיוצגת על ידי השופט כהן, המנסה להפריך את הטענה, ולהראות שהמושג "אמון הציבור" הוא למעשה ריק מתוכן אמיתי ומשמעותי, ומייצר היסח דעת למערכת המשפט. כמו בדיון האקדמי גם במרבית פסקי הדין, קשה למצוא התייחסות מפורשת לניתוח המושג אמון הציבור. הוא לכאורה מובן מאליו, והוא מוזכר לרוב בקשר שבין הפרת אמונים והשפעתו על אמון הציבור, בעיקר במקרים שבהם ההתנהגות אינה תקינה.

השופט אהרון ברק, מבטא עמדה מוצקה על מושג אמון הציבור, חשיבותו ומאפייניו. בנאומו בטקס המינוי שלו כמשנה לנשיא בית המשפט העליון בנובמבר 1993, הקדיש פרק שלם לנושא אמון הציבור. לשיטתו, תפקידו של השופט הוא לתת ביטוי לערכים ולעקרונות ארוכי טווח של החברה הישראלית, מתוך שאיפה להבטיח את שלטון החוק ומסגרותיה החוקתיות של מדינת ישראל. "לשם הגשמת משימה זו, זקוקים אנו לאמון העם באובייקטיביות שלנו [...] אמון הציבור משמעותו, אמון בהגינות השיפוטית ובניטרליות השיפוטית"[[10]](#footnote-10). אמון הציבור הוא שמאפשר את תודעת השופטים לעיצוב הנורמות החוקתיות. בפסקי דין רבים של ברק, ניתן לראות את התייחסותו למושג ולחשיבותו. ברק הוא זה שמניח את היסודות לתפיסה כי עובד הציבור הוא נאמן הציבור. כלומר, קובע את חובתו של עובד הציבור לאמון וגם את הסטנדרטים הנדרשים ממנו על מנת למלא את האחריות הזו. בג"צ 93/7074 מאיר סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, דן בסוגיית הנחות כספיות שונות שקיבל מפכ"ל המשטרה דאז רפי פלד, במספר מקרים שונים, ודן בטענה כי ההנחות שניתנו לו הן למעשה טובות הנאה. בפסק דין זה מקדיש ברק פרק נרחב לסוגיית עובד הציבור כנאמן הציבור, ושם דגש על אמון הציבור כבסיס למערכות השלטון במדינה דמוקרטית: "עובדי הציבור, משלהם אין להם ולא כלום"[[11]](#footnote-11). לשם הגשמת נאמנות זו, עליהם לשמור על האינטרס של הציבור בכללותו. על עובד הציבור לנהוג באמינות, יושר, הגינות, שוויון, סבירות... עובד הציבור בא להבטיח הפעלה ראויה של הסמכות השלטונית כלפי הציבור. מהצד השני, ממש כהמשכו של רעיון זה, מגיע אמון הציבור כהפעלה ראויה של הסמכות השלטונית על ידי עובד הציבור. כאשר נקודת המוצא של השירות הציבורי: אמון הציבור בכך שעובדי הציבור פועלים מתוך הגינות, יושר, ענייניות, שוויון וסבירות. כלומר, מדובר בהדדיות המזינה את עצמה – ככל שעובד הציבור יהיה נאמן ואמין כלפי הציבור, כך הציבור יגביר את אמונו בו ויחזק את הסמכות הלגיטימית שלו לפעול באמינות ונאמנות וחוזר חלילה, ובכך בעצם מגדיר את מאפייניו של האמון. כהמשכו של רעיון זה: "בלא אמון הציבור ברשויות הציבור יעמדו הרשויות ככלי ריק. אמון הציבור הוא המשענת של רשויות הציבור והוא המאפשר להן למלא את תפקידן (בג"צ 6163/92). "בלא אמון לא יכולות מערכות השלטון לתפקד" (בג"צ 428/86 יצחק ברזילי נ' ממשלת ישראל).

גם את תדמית השירות הציבורי יש לחבר לאמון הציבור. התנהגות פלילית מודעת, שיש בה יסוד של שחיתות, הפרת אמונים, הנעשית על ידי העובד הבודד, משחיתה את מידותיו של השירות הציבורי, פוגעת בתדמית הארגון ואמון הציבור בו. ברק ממשיך ומזהיר מפני הסכנות הטמונות בפגיעה באמון הציבור "מכרסמות בעבותות הקושרות אותנו כבני חברה אחת הן מפרות את האמון של פרט בפרט, ושל הפרט בשלטון. הן מעודדות זלזול ברשויות הציבור ובעובדי הציבור [...] הן פוגמות באמון של הפרט בתפקודו של הכלל, ובכך מערערות את היציבות החברתית".[[12]](#footnote-12) ובכך על דרך השלילה, גם במקרה השיפוטי, אפשר להבין עד כמה הפגיעה באמון הציבור היא מסוכנת לסדר החברתי.

את מאמרו "הרהורי כפירה באמון הציבור"[[13]](#footnote-13) פותח השופט חיים ה' כהן במשפט "אם יש דעה אחת שעליה מסכימים כנראה כל שופטי בית המשפט העליון, הרי היא בדבר הצורך של הרשות השופטת באמון הציבור". אמירה זו מתאימה ונכונה הן לרשות המחוקקת, הן לרשות המבצעת והן לגופים ציבוריים נוספים. לכאורה, נראה כי גם הוא מסכים עם דעה זו. במאמרו מציג כהן שתי עמדות, בהתייחס להשפעה ולהתבססות על אמון הציבור במערכת המשפט. הוא מביא את עמדתו שהוצגה בתחילה, של ברק " אין לו לשופט לא חרב ולא ארנק. כל שיש לו זה אמון הציבור בו"[[14]](#footnote-14), ומן הצד השני את עמדתו, כי "תורת אמון הציבור תורת שווא היא ונטע זר בתורת המשפט ומן הראוי לנטשה כליל"[[15]](#footnote-15) ובכך הוא אומר כי ההתייחסות לאמון הציבור מהווה הסחת דעת מבעיות אמיתיות של השיפוט. עוד הוא אומר " שאם כל אשר יש לו לשופט הוא אמון הציבור, אין לו ולא כלום" [[16]](#footnote-16) את טענתו הוא מבסס לאורך המאמר. האמון במשפט מהותו בכך, שהציבור סומך על הדין המיושם בבתי המשפט, בכך שדין זה הוא צודק, יעיל, וסביר. כמו כן הוא אינו נדרש להיות מושתת על עובדות. "האזרח הממוצע אינו יודע מהו החוק עצמו ומה שלטון החוק"[[17]](#footnote-17). ובכך, הוא נוגד את תפיסתו של כשר אודות הידע המקצועי הנדרש על מנת לגבש דעה אודות האמון בארגון ציבורי.

לאחר הבחנה בין אמון במשפט לאמון בשופטים, מגדיר כהן קריטריונים המרכיבים לשיטתו, את אמון הציבור במערכת המשפט כולה: ראשון, הוא מציין את **אי תלות** השופטים ובתי המשפט, הנובע מהמבנה החוקתי של מדינת ישראל מחד גיסא, וביישום אי תלות זו בידי השופטים מאידך גיסא. שנית, את החשיבות בעשיית **משפט צדק** על ידם "כמיטב מצפונם ללא כל תכתיב או השפעה מן החוץ"[[18]](#footnote-18). כהן מנסה להראות על דרך השלילה, כי ישנם מרכיבים הרלוונטיים לאמון הציבור אך הם אלו המייצרים את הפגיעה בו. תפקוד לא נאות של שופטים, סדרי המנהל השיפוטי בדגש על עינויי דין, הפוליטיזציה של בית המשפט בעניינים שהינם במחלוקת ציבורית והאקטיביזם השיפוטי. "מסתבר שאמון הציבור הוא משרתם של אדונים רבים, כל אחד נופח בו רוח חיים משלו [...] למעשה איש אינו יודע ואינו יכול לדעת מראש כיצד "הציבור" יגיב"[[19]](#footnote-19). ועל כן קובע כי אי תלות השופט היא הדבר האמיתי. אמון הציבור הוא עניין נזיל, סוג של רעיון מופשט, שקל יותר לפגוע בו מאשר לשמור עליו.

הסתה פוליטית, מוזכרת כמשמעותית לפגיעה באמון הציבור (הדבר רלוונטי גם לימינו אנו), וכאן שוב עולה השאלה; מיהו הציבור? האם הוא האדם הבודד? האם קבוצה זו או אחרת? האם כלל התושבים במדינה? המסקנה המתבקשת היא, כי כל אדם שייך לאין ספור ציבורים שונים. מי מייצג, אם כן, את אמון הציבור –הציבור הרחב? הציבור הנאור? אולי דעת הציבור, שלעיתים מיוצגת על ידי קבוצה קטנה שיודעת לעשות רעש גדול? מתוך כך עולה כמובן גם השאלה על מקומו של הקונצנזוס. שגם הוא אינו ניתן לבחינה ומדידה.

מכיוון שדעתו של רוב הציבור לא ניתנת למדידה, כל עוד לא נעשה משאל עם שכזה, אזי אין דעת ציבור, ואין יכולת להיווצרותה של דעת קהל אמתית, ולרוב מי שהגיע לבית המשפט וזכה או יצא זכאי, ירכוש אמון מלא במערכת, לא כך מי שהורשע או נענש. הוא יאבד את האמון במערכת. גם ממסקנה זו, ניתן ללמוד כי אין כל תוקף למונח זה.

נקודה נוספת, שעליה מתקיים דיון זוטא חשוב היא, שהשופטים אינם תלויים בציבור. כלומר, אסור להם להכריע על בסיס הקשבה להלכי הציבור, ועל כך עוד יורחב בהמשך. המשטר הדמוקרטי, מסיים כהן, הוא זה המאפשר לשופטים להתקיים ולשפוט משפט צדק! הוא מסיים ואומר "הריצה אחר אמון הציבור כמותה כרדיפה אחר הכבוד; שאתה רץ אחריו, הוא רק בורח ממך"[[20]](#footnote-20).

השופט מישאל חשין, במאמר שכתב "אמון הציבור בבית המשפט – תגובה למאמרו של השופט חיים כהן ז"ל ולהרהורי הכפירה שלו במושג אמון הציבור", מדבר על שבועתו של השופט. חשין מנסה לערוך סדר במושגים, ולדייק בהמשגת "אמון" ובמושג "ציבור". לשיטתו, אמון הציבור אינו מחולל של הרשות השופטת, ובכך מסכים למעשה עם כהן. הוא גם מציין, כי אמון הציבור אינו מייחד את מערכת המשפט כי אם את שאר הרשויות, בדגש על אלו הנבחרות. על כן **אמון הציבור נגזר מהתנהלות ראויה או בלתי ראויה של בתי המשפט**[[21]](#footnote-21). אמון הציבור עלה לשיח הציבורי רק כאשר החברה בישראל הפכה חברה לשקופה, בעלת מקום לביקורתיות, מה שרלוונטי לכלל. בהתייחס לשופטים, ממקד חשין את העיסוק באמון הציבור בשני מישורים – בנושא הענישה בפלילים ובמשפט הציבורי בנושא החוקה. מישורים אלו שבהם שיקול הדעת של השופט הוא גדול, ובכך למעשה, הוא מייצר מדיניות משלו.

מכאן עולה הדיון, האם על השופט להיות קשוב לדעת הקהל או להתעלם ממנה? לטענת חשין נדרשת אינטגרציה בין ההשקפות השונות והן מושפעות זו מזו: "בסוף כל הסופות, לא הצורך באמון הציבור ולא כל שיקול חיצוני אחר יעמדו לו לשפוט ביום פקודה, ושופט לא יישמע בטענה – ולא במובלע – כי עשה מה שעשה בשל הצורך לשמור ולשמר את אמון הציבור. ואולם גם זו אמת: בית משפט בתוך עמו הוא יושב, ובפועלו ממילא נותן הוא ביטוי, ולו שלא במודע, גם לאשר סביבתו " [[22]](#footnote-22).

ההסתכלות בפסיקה בעניין זה, מגבירה את סימני השאלה. בג"ץ 232/16 התנועה למען איכות השלטון נגד ראש הממשלה, דינה עתירה שהוגשה כנגד ההחלטה למנות את השר דרעי לשר הפנים. בתוך פסק דין זה, ניתן למצוא התייחסות מעניינת, וחריגה, של השופט הנדל למושג אמון הציבור וכיצד הוא נמדד "אגיד זאת: אמון הציבור הוא עניין נורמטיבי ולא אמפירי. הדרך לבחון אותו איננה באמצעות עריכת "סקר דעת קהל". הסיכון בגישה כזו עשוי לבוא לידי ביטוי בשני הכיוונים. דהיינו, כשם שאמון הציבור בדמות של סקר וירטואלי אינו מחייב את התוצאה הנורמטיבית של אי התערבות במינוי, כך העדר אמון הציבור, המוסק באופן דומה, אינו מוביל באופן אוטומטי להתערבות במינוי [...] במצבים מעין אלה, ייתכן גם ייתכן שעל אף שרוב הציבור בעד תוצאה מיידית, אין לקבל זאת. הסיבה לכך היא, כפי שכבר צוין, כי אמון הציבור אינו עניין סטטיסטי"[[23]](#footnote-23). ניתן ללמוד, אם כך, כי על אף הדעה המקובלת בדבר תלות השופטים באמון הציבור, מדובר בסוגיה שאינה חד חד ערכית. מתוך הדעות השונות על מורכבותו של המושג, אנו מבינים כי מדובר במושג שהגדרתו לא ברורה עד הסוף ושאינו מוסכם על כולם. קשה לדעת מיהו הציבור הקובע אותו ובעיקר קשה לדעת כיצד ניתן להשפיע עליו. ברור כי הוויכוח שהוצג כאן מעורר שאלה בסיסית – האם לאור אי ההסכמה אודות חשיבותו של המושג, משמעותו ומורכבותו, ניתן לעשות במושג זה שימוש?

1. **היבטים אתיים של חובת האמון המקצועי וההצדקה לקיומו**

**לאחר שהובהר כי אמון הציבור במערכות השלטון ובמוסדות המשרתים את הציבור הוא בסיס המשטר הדמוקרטי, והוא שמאפשר לגיטימציה לפעולה של המוסדות השונים, ניתן היה לצפות כי ייערך שימוש באמון הציבור כבסיס** האתיקה של כל ארגון ציבורי. כפי שכבר נאמר, כאשר האזרח אינו סומך על התקינות המקצועית של הארגון אזי אין לו אמון גם בארגון. על כן מחובתו של הארגון לפעול לחיזוק אמון הציבור. על נקודה זו, הזוקפת את ההצדקה לפעול למען חיזוק והעלאת אמון הציבור, כחובתו המוסרית של עובד הארגון והארגון לכך, אפשר ללמוד מתוך מאמרו של כשר "חובת האמון: היבטים אתיים"[[24]](#footnote-24). במאמר זה מתאר כשר את חובת האמון כחובה אתית של נושא משרה לכונן יחס של אמון, לקיים אותו, לשמור עליו ואף לטפח אותו. כפי שטוען במאמרו גם השופט ברק. ראשית, הוא מגדיר את יחס האמון בין אדם לזולתו, שעומד על שני מצבי יסוד, האחד כאשר לאדם יש ציפייה מאדם אחר שיעשה את המעשה באותן נסיבות, והשני כי לאדם אחר יש נימוקים סבירים להאמין שלאדם אחר יש מוטיבציה מכרעת לעשות את המעשה באותן נסיבות. [[25]](#footnote-25) המוטיבציה למעשה נעוצה בתודעת אחריות (למשל אחריותו של רופא לבריאותו של אדם, של מורה להשכלתו של תלמיד וכו'). מתוך כך שהאדם, מקבל השירות, למעשה סומך על נותן השירות. וכך נוצר יחס אמון בין אדם בעל תפקיד בעל אחריות לתפקידו לבין נותן האמון, המאפשר שיתוף פעולה וטיפול מיטבי יותר לשני הצדדים. לפיכך, **יצירת אמון ושמירה עליו הוא בגדר חובה אתית של נותן השירות, וזו גם ההצדקה לטיפוח האמון מצד נותן השירות**.

גם כאן על דרך השלילה אפשר להבין את טיפוח האמון "רמת אימון נמוכה עלולה להשפיע על איכות תוצאות הטיפול שאדם יקבל מזולתו. לכן נקיטת אמצעים למניעת רמת אמון נמוכה תהיה צעד משמעותי להגנה על איכות הטיפול. מכיוון שיש חובה אתית לקיים טיפול באיכות גבוהה, יש חובה אתית להגן על איכות הטיפול, ובכלל זה חובה אתית למנוע ירידה משמעותית ברמת האמון "[[26]](#footnote-26) .

נמצא, אם כך, כי אמון הציבור בארגון כרוך בדעה הרווחת לגבי התקינות המקצועית שלו, לצד ההבנה כי האחריות על יצירת האמון, השמירה עליו וטיפוחו מוטלת לא רק על הארגון כארגון אלא יתרה מכך, זוהי חובתו ואחריותו גם של נותן השירות.

האם הנחה זו, נכונה גם במערכת המשפט? לאחר דיון עקרוני במקומו של אמון הציבור במערכת המשפט, מעניין היה לבדוק את תפקידו של אמון הציבור בכללי האתיקה לשופטים (תשס"ז 2007)[[27]](#footnote-27). בפרק "מקור הכללים ותכליתם", סעיף 2 מצויין כי:

 (א) כללי האתיקה לשופטים משקפים ומבטאים תפישות עומק ערכיות ומוסריות המהוות תשתית למעשה השפיטה ולדרכי התנהגותו ואורחותיו של השופט. כללים אלה מגבשים עיקרים ועקרונות מנחים השאובים ממסורת עתיקת יומין והמתאימים עצמם לזמננו ולמקומנו. **שופט ינהֵג דרכו על פי הדין ובהתאם לכללים אלה וישווה נגד עיניו כל העת את הצורך לקיים את אמון הציבור ברשות השופטת.**

לצד זה, בפרק 5 המדבר על "אי תלות", נכתב כי –

 (ג) שופט לא יגור מפני איש, ולא יושפע **במילוי תפקידו על ידי דעת קהל**, חשש מפני ביקורת או רצון לשאת חן.

האם מתקיימת כאן סתירה בין הכללים? מחד גיסא, השופטים מחוייבים שלא לפגוע באמון הציבור, לקיים את אמון הציבור ברשות השופטת משמע להקשיב לדעת הקהל. מאידך גיסא, לא יושפעו מדעת הקהל בהחלטותיהם. על הסימביוזה הזו דיבר גם השופט חשין באמרו. כיצד ניתן לשלב בין השניים? שהרי הציבור (או לפחות חלקו הבא לידי ביטוי) פעמים רבות, מבקש תוצאה שונה באופן מובהק מבית המשפט (משפטו של דרעי כדוגמא, כאשר "דעת הקהל" שהובלטה בציבור היתה "הוא זכאי"). ברור הוא שאין כאן סתירה. הציפייה מהשופט, לפסוק ולנהוג בדרך שלא תפגע בהצדקה שיש לציבור לחשוב שזה בסדר. בסיס האמון לא משתנה על פי דעת הקהל, להפך, יש כאן הדדיות לצד שמירה על גבולות ברורים. מכאן אנו למדים כי בכללי האתיקה של השופטים, השופט מחוייב לאחראי ליצירת האמון! וכך גם נדרש בשאר הארגונים המשרתים את הציבור. כלומר, לנותן השירות יש חובה אתית כלפי הציבור לשמירה והגברת האמון בארגון אותו הוא מייצג, והדבר צריך לבוא לידי ביטוי גם באמנת האתיקה של הארגון.

לסיכום הפרק הראשון, ניתן לראות כי הדיון אודות המושג "אמון הציבור" ומשמעותו, חלקי, ואינו ממוצה. בספרות המקצועית מצויים דיונים על חשיבותו של האמון הציבורי במשטר דמוקרטי, אך השיח אודותיו מדלג מעבר להמשגה הראשונית, למאפייניו ומרכיביו. בהנחה וניתן להסיק מארגונים דומים למערכת כולה, הצגת הדיון באמון בארגון הצבאי (הזוכה לאמון ציבורי גבוה יחסית) וכן השיח במערכת המשפט, מסייעים לנו להבין את מרכיבי האמון ולתת בידנו הגדרה בסיסית.

אנו למדים כי אמון הציבור אינו דבר של מה בכך, אלא הכרחי ונדרש מכל ארגון ציבורי הנותן שירות. זוהי חובתו האתית של הארגון לייצר ולהגביר אמון זה על מנת להגביר את הלגיטימציה לפועלו ולשמור על השלטון הדמוקרטי. יחד עם זאת, מתחזקת המסקנה כי משמעות חובה זו אינה מובהרת עד תום. מה הוא האמון הזה, כיצד הוא נמדד וכיצד ניתן להשפיע עליו?

ועל כן, המסקנה המתבקשת היא, כי מדובר במושג עמום, הניתן לפרשנות הן על פי מקבל השירות והן על פי נותן השירות. לאור כך, הבנתו של נותן השירות את תפקידו, את אחריותו להשגת אמון הציבור, מקצועיותו, ובוודאי המרכיב האתי בתפקודו ובתפיסתו של נותן השירות הופכים משמעותיים יותר ויותר.

לאור כל זאת, כבסיס לדיון בעבודה זו, תאומץ במלואה הגדרתו של כשר אודות אמון הציבור והנחת היסוד "**שבני קהילת המעטפת הם בעלי הדעה כי הארגון ממלא את תפקידיו, ברמה המתקבלת על הדעת, הודות לכך שבני קהילת הליבה ממלאים את תפקידיהם ברמה המתקבלת על הדעת**". כמו גם את שאר הנחות היסוד אודות מקצועיותו של הארגון.

בפרק הרביעי יוצגו תפיסותיהם של המפכ"לים לאורך השנים, והגדרתם את המושג על פי תפיסת עולמם.

פרק שני – המשטרה ואמון הציבור

1. אמון הציבור במשטרה – רקע היסטורי

בבואנו לבחון את הגדרת אמון הציבור הישראלי בהקשרה המשטרתי, ניתן למצוא מענה לכך בכתביו של פיני יחזקאלי[[28]](#footnote-28). יחזקאלי מציין כי מבחינה היסטורית, הראשון שעסק בחשיבות אמון הציבור למשטרה היה הלורד רוברט פיל, מי שייסד את משטרת לונדון בשנת 1829, המשטרה המודרנית הראשונה, שהיוותה את התשתית לכל המשטרות המודרניות. לטענתו משטרה ללא אמון הציבור, לא תוכל לתפקד. גישה זו מוצאת צידוק והרחבה במאמרו של שלומי שיטרית "בשוטר תלוי הדבר –משטרת ישראל ואמון הציבור, 1948 – 1953"[[29]](#footnote-29). רעיון המשטרה המטרופוליטני שיוסד בלונדון, רואה במשטרה גוף אזרחי שמטרתו להעניק שרות לקהילה בה הוא פועל. אך לצורך כך, זקוקה המשטרה לאמונם של חברי הציבור, ועצם קיומה מותנה בהסכמת הציבור לכך. מתוך רשימת עקרונות השיטור הפיליאנים, אנו למדים כי פעילות המשטרה אינו מבוססת על רצונו של השליט, אלא על הסכמתם המתמשכת של חברי הקהילה לשתף פעולה עם המשטרה, ומכיוון שכך, מוטלת על כל שוטר החובה למלא את תפקידו באופן שיוביל לחיזוק האמון בו אישית ובארגון אותו הוא מייצג[[30]](#footnote-30). דגם השיטור הייחודי הזה, התפשט במהלך המאה התשע עשרה למדינות רבות וזכה לשם "שיטור מטרופוליטני".

בארץ ישראל עם כינון שלטון המנדט, הקימו השלטונות הבריטיים את משטרת המנדט (1921). בניגוד למשטרה המטרופוליטנית, משטרת המנדט פעלה בדגם של משטרה קולוניאלית, וזאת מתוך מטרה ראשונה של הבטחת השלטון ושמירה על ביטחון הפנים, לצד אכיפת החוק ושמירה על הסדר הציבורי. המשטרה היתה פרוסה בכל הארץ על פי מחוזות טריטוריאליים ומאוגדת במטה ארצי אחד. מפקדי המשטרה ברובם היו בריטיים, ולצדם שרתו שוטרים מקומיים ערבים ויהודים, אשר לא ראו עצמם תלויים באמון מצד הציבור בקרבו פעלו. דעת הקהל על המשטרה בתקופת הישוב לא היתה אוהדת בלשון המעטה. כחצי שנה לפני סיום המנדט, החלו תוכניות אודות הקמתה של משטרת יהודית. שאלת אופייה של המשטרה נבחן, האם תהיה זו משטרה אזרחית או משטרה שעיקר עיסוקה בביטחון הפנים. תפיסתו הממלכתית של בן גוריון, שתמכה בדגם השיטור המטרופוליטני, בסופו של דבר הובילה.

במרץ 1948, עם הפקודה של ראש הממשלה הראשון להקמת מדינת ישראל, הפכה השקפה זו למובילה ולקובעת את מבנה משטרת ישראל ואת תפיסת הפעלתה. המטרה היתה להנחיל לציבור תודעה אזרחית. כדי להשיג מטרה זו, היה על המשטרה לזכות באמון הציבור, אשר אינו נתון לה מסיבות היסטוריות. "בשוטר תלוי הדבר, ורק בו, שהיחס אליו מצד העם ישתנה."[[31]](#footnote-31). בן גוריון הרחיב ואמר כי השוטר הוא הגילוי הראשון של שלטון המדינה לאזרחים, והוא זה שייצר את האמון כלפי כלל המוסדות כולם. כלומר מעבר לאחריותו להגן ולטפח את אמון הציבור במשטרה, האחריות של השוטר גדולה יותר – דרך המשטרה האזרח יאמין בכל מוסדות השלטון, ונאמנותו למדינה ולחוק תגבר "יעילותה של המשטרה מעלה את המדינה בעיני העם. ייתכן ויעילותה של המשטרה מהווה את הגורם החשוב ביותר בחיי המדינה, הקובע את יחסו של העם למדינה".[[32]](#footnote-32) כלומר, על האופן שבו השוטרים ממלאים את תפקידם ביקש בן-גוריון לבסס את הלגיטימציה לא רק למשטרה, אלא גם למדינה ולמוסדותיה. העם היהודי, טען בן-גוריון, "התרגל במשך דורות להתייחס למדינה שבה הוא חי, לחוק ולמשטרה – בלי אמון [...] המדינה הזרה והחוק היו נגדו, והשוטר היה סוכן לשנאה זו."[[33]](#footnote-33) אם כך, תפקידה ואחריותה של המשטרה בעניין זה היה ברור וחד משמעי.

על מנת להשיג מטרה זו פעלה המשטרה בדרכים רבות ומגוונות כדי לחזק את אמון הציבור ועיקרן בתפקידה החינוכי. מעבר לפעולות תקשורת רבות, יזמה המשטרה פעולות הסברה, תחרויות בנושא שמירה על החוק, הוצאת ירחון, מפגשים יזומים בבית ספר, פגישות עם הקהל הרחב, במטרה להסביר לקהל את תפקידי המשטרה, אך גם לאפשר לאזרחים להשמיע את דבריהם. המשטרה היתה חלק מ"בינוי האומה" ונרתמה לכל פעולה שיכלה לסייע גם אם היא לא היתה חלק מתפקידה. המפקדים ראו במאמץ זה להעלאת אמון הציבור, יעד מרכזי. בחודש מאי 1949 פרסם מחוז ירושלים חוברת הדרכה, במטרה ללמד את השוטרים כיצד לטפל בעבירות קלות בתחומי העיר. בדברי המבוא לחוברת, מופיעה הקביעה כי: "השוטר הנו משרת הציבור ומחובתו לדאוג לביטחונו, לשלומו ולטובתו של האזרח [...] תוך מילוי תפקידו עליו להיות ישר, אדיב, סבלני וקר רוח [...] התנהגותו של השוטר תקבע את יחסו של הציבור אליו, ובה תלוי במידה רבה אם האזרח יראה בו את שומר החוק וגם את ידידו הדורש טובתו של הכלל והפרט יחד"[[34]](#footnote-34). עם השנים, לשיטתו של שיטרית, משטרת ישראל לא אימצה את המודל המטרופוליטני במלואו, מסיבות שונות ובניהן קבלת אחריות ביטחונית על הגבולות, ולימים, משנת 1974 אחריות על ביטחון הפנים, אחריות זו רק הגבירה את המתח בין השירות לאזרח והגברת אמון הציבור לאתגרים הביטחוניים ואימוץ גישה לוחמנית.

בספרה "ארץ מאובטחת – משטרה, שיטור והפוליטיקה של הביטחון האישי" טוענת אראלה שדמי[[35]](#footnote-35) כי ברוב שנות המדינה, לא הציבור ולא התקשורת גילו עניין בנושאים הקשורים למשטרה, אלא רק בעת אירועים משמעותיים בהם פעלה המשטרה: הפגנות ואדי סאליב, "הפנתרים השחורים", יום האדמה, אירועי הר הבית ב- 1990, כביש בר אילן ב-1999 ועוד. ברוב המקרים לא התקיים דיון ציבורי עמוק על תפקידה של המשטרה ואמון הציבור בה. שדמי מתארת שיח משפטי ער בדגש על סוגיות שקשורות בשימוש בכח או התרשלות ופחות בעניינים הקשורים בשיטור פרטי וציבורי. גם לגבי הכנסת ניתן לטעון טענה דומה: הכנסת מרבה להתייחס למשטרה ולהיבטים שונים בפעילותה, אך במרבית המקרים אין מדובר בשיח ציבורי נרחב. זאת נובע לדעתה, **כי לציבור ונציגיו חסר ידע בנושא משטרה ושיטור בישראל**. השינוי חל בעשרים השנים האחרונות, עם התמורות שחלו במדינה ובחברה כולה. בעקבות פעולות הטרור, ריבוי מקרי האלימות בחברה, ותפקודה של המשטרה, בדגש על מחאות, איתן התמודדה המשטרה באלימות, הפנה הציבור אצבע מאשימה כלפי המשטרה. הביקורת הציבורית העלתה את סוגיית הלגיטימציה החברתית:" האם משטרת ישראל ממשיכה לזכות בתמיכה הציבורית הבלתי מסויגת כמעט, אשר לה זכתה מאז הקמתה ב-1948? האם ייתכן שהציבור מתחיל לחוש כי המשטרה אינה נענית לצרכיו, או אולי אינה משרתת אותו?"[[36]](#footnote-36).

אירועי אוקטובר 2000 היוו נקודת שינוי. אינתיפאדת אל-אקצה שהופיעה מיד לאחר מכן, היתה הזדמנות לזכות מחדש באמון הציבור, ואכן כך היה. התרחקותה של המשטרה מתפקידיה הקלאסיים – אכיפה החוק, שמירה על הסדר הציבורי ומניעת פשיעה, החזירו לה את אמון הציבור מחדש. בסיום הפרק הזה חזרה המשטרה לעסוק בתפקידיה הקלאסיים, ומעמדה ירד חזרה. בשנת 2005 נטלה המשטרה, יחד עם הצבא חלק מהותי בהתנתקות, מהלך שנוי במחלוקת בציבור. שנה לאחר מכן, במלחמת לבנון השניה, פעלה משטרת ישראל בעורף בכל ימי הלחימה, סיפקה סיוע לאזרחים וטיפלה בכל מוקדי הפגיעה. השנים לאחר מכן היו בעיקרן שנים של לחימה בפשיעה המאורגנת, עד לשינוי התפיסתי ביחס למתן מענה לאזרח עם כניסתו לתפקיד של המפכ"ל דנינו, כפי שיובא בפרק הרביעי לעבודה. מגמה נוספת שהחלה בעשור האחרון, אותה חשוב להזכיר, היא שינויים מבניים ויוזמות בנושא השיטור הקהילתי שצברו תאוצה. שיתופי פעולה עם רשויות מקומיות (שיטור עירוני), הקמת תנועת נוער למשטרה, פרויקטים של עיר ללא אלימות, סיירות הורים ועוד, ניסו לתת מענה לחיזוק הקשר עם האזרח מחד גיסא, ופתרון לבעיית כח האדם במשטרה שיכול להפנות קשב לבעיות איכות החיים של האזרח מאידך גיסא. מכאן כי לאורך שנות קיומה של המשטרה, בדגש על כפל התפקידים שמוטלים עליה, פעלה המשטרה לעיתים בכובע של השיטור הקלאסי ולעיתים תחת הכובע של אחריות על ביטחון הפנים. שינויים אלו, השפיעו גם על רמת האמון של האזרח. **עוד** ניתן להסיק כי אמון זה, שנתוניו יוצגו בפרק הבא, עבר גם הוא תמורות ושינויים במשמעות המושג מאז הקמת המדינה. אם בעת הקמת המדינה, תפקידו של אמון הציבור, כפי שהוצג, היה נכונותו של הציבור לקבל את ההסכם החברתי; בתמורה להגנות שהמדינה מספקת – חופש, שירותים, זכויות שוויון, הפרט שומר על החוק, נמנע מלהשתמש בכח, ומעביר את הסמכות הזו למשטרה. בשל ההיסטוריה של העם היהודי, בעת הקמת המדינה, נדרש היה לחנך את הציבור לכך, ולייצר את האמנה החברתית-ממלכתית הזו. עם השנים מצב זה השתנה. אומנם, האמון במשטרה משמע לגיטימציה לעבודתה ולשמירה על הדמוקרטיה, אך היום האזרחים נולדים להסדר זה, האמון אינו עוד יצירת הסדרים עם המדינה, זה מובן מאליו. ועל כך בעצם המושג "אמון הציבור" מקבל משמעויות אחרות.

1. היבטים אתיים של חובת אמון הציבור לשוטרי משטרת ישראל

בהמשך לסקירה ההיסטורית, מלבד חזונו של בן גוריון, ניתן לראות שהחל בימים הראשונים לקיומה, פעלה המשטרה לחיזוק זהותו המקצועית של השוטר כשליח ציבור. למשל, ב-17 ביוני 1948 אמר המפקח הכללי סהר לבוגרי קורס שוטרים כי **"השוטר צריך להיות עוזר הציבור ולא שומרו [...] אתם תשמשו דוגמה וסמל בהתנהגות, יושר, נימוס ודרך ארץ"**[[37]](#footnote-37) אמירות מסוג זה היו כחלק מהשגרה. מספר פקודות פנו לשוטרים בבקשה לנהוג בנימוס כלפי הציבור, וזו היתה הדרך להשיג את מעמד המשטרה, לחזק את אמונם של התושבים, ולאפשר לשוטרים למלא את תפקידם.

בשנת 1952 נכתב בדו"ח השנתי על שיפור במעמדה הציבורי של המשטרה, והוצגה רשימת הסיבות, אשר תרמו לכך: **"ההדרכה המקצועית והחינוך לאזרחות טובה הניתנים למשטרה, השינון היומיומי שמשננים המפקדים באזני אנשיהם בדבר הצורך והחובה להתייחס בנימוס ובהתאפקות אל האזרח, ­לכבד את זכויותיו ולשרת את הציבור באמונה וברצון,** **טיפוח ההכרה שאיש המשטרה הוא איבר וחלק בלתי נפרד מגופם של הציבור ושל האומה, ולא נוגש העומד מחוץ ומעל לגוף זה"**[[38]](#footnote-38) בנוסף, ציין הדו"ח כי תפיסתה של המשטרה על ידי הציבור כחסרת פניות וכמי שאינה מפלה בין אנשים על רקע פוליטי, מעמדי או אחר, תרמה גם היא לעמדה החיובית כלפיה.[[39]](#footnote-39) בשנים ראשונות אלו, ניתן לדגש לתדמיתה של המשטרה. תדמית שהיתה מחוברת באופן הדוק עם אמון הציבור.

עם זאת, למרות השיחה והדאגה הארגונית לקוד התנהגותו של השוטר, ולאחריותו כלפי אמון הציבור, למעלה משלושים שנה, לא הוגדרה במשטרה רשימת ערכים מחייבים, או קוד אתי ברור עד לשנת 1985. בשנה זו סבלה המשטרה ממשבר תדמיתי אולי החמור בתולדותיה. בשל המשבר הכלכלי החמור, אליו נקלעה מדינת ישראל בראשית שנות השמונים, נפגע מאוד שכרם של השוטרים והארגון התקשה לגייס כוח אדם איכותי, או לשמרו. במקביל, באותה התקופה פורסמו מקרים רבים בהם השתמשו שוטרים בכוח תוך חריגה מסמכות. סיבות אלו, יצרו למשטרת ישראל דימוי המעסיק אנשים לא-ראויים המתנהגים באלימות. באותה השנה, נוסחו לראשונה, כפתרון לבעיות אלו, **"דברות השוטר"**[[40]](#footnote-40). רשימה זו כללה תשעה עקרונות, שנועדו לוודא כי השוטרים יפעלו ברוח מגילת העצמאות, על פי חוק ובמסגרת סמכויותיהם. העקרונות הצביעו על האתגרים עמם התמודדה המשטרה באותו הזמן. למשל, נכתב כי "איש משטרה ישתמש בסמכויותיו אך ורק במידה הנדרשת למילוי תפקידו", רמז ברור לטענות כנגד אלימות משטרתית. עיקרון אחר, "איש משטרה ישמור על סודיות בנושאים המוגדרים חסויים או מסווגים", מעיד על שאיפת הפיקוד להיאבק בתופעת ההדלפות לתקשורת, שנתפסה אז כנרחבת וכפוגעת באמון הציבור. דברות השוטר היו הצעד הראשון לגיבושו של קוד אתי משטרתי. יחד עם זאת, אחריותו של השוטר לאמון הציבור לא הוזכרה כלל, גם לא באופן עקיף. אחת עשרה שנים לאחר מכן, עם כניסתו לתפקיד של המפכ"ל יהודה וילק ז"ל, שבה המשטרה לבחון את הערכים לאורם היא פועלת. בקוד האתי שפורסם ב- 1997, מצוינת לראשונה אחריותו של השוטר להגברת אמון הציבור. בערך של **שמירת זכויות האדם – יפעל מתוך שמירה על זכויות הפרט; ינהג באדיבות ובסובלנות כלפי כל אדם; יפעל להגברת אמון הציבור ויראה עצמו משרת הציבור ולא אדוניו**[[41]](#footnote-41).

לא ברור כיצד שב הנושא לסדר היום הארגוני, אולי כחלק מהמשמעויות של בג"צ 93/7074 מאיר סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה שהוזכר בשיח השופטים, וקביעתו של ברק על אחריותו של עובד הציבור. ניתן להסיק מכך על חשיבותו. אחריותו של השוטר וההצדקה לפועלו להגברת האמון, הפכו דומיננטיים בעבודת המשטרה.

בשנת 2004, עודכן מסמך הקוד האתי לערכי משטרת ישראל לראשונה, כולל פתיח שמוגדר כחזון הארגון. וכעת, אמון הציבור נכנס לחזון משטרת ישראל, בפסקה המובילה את הקוד. גם שם אחריותו של השוטר לנושא מובהקת. "**נעשה לחיזוק אמון הציבור במשטרה תוך שמירה על זכויות הפרט**"[[42]](#footnote-42) ופעם נוספת בערך השירות, שם נדרש השוטר לפעול להגברת אמון הציבור. לכאורה, כעולה ממסמך זה, ניתן היה לצפות כי גם מדיניות המשטרה תוביל לפעולות אקטיביות בנושא, אך לא בטוח כי כך הדבר.

בשינוי הנוסף שנערך בשנת 2009, מעמדו של האמון לא שונה, והוא נשאר חלק מחזונה של המשטרה. בשנת 2018 נבחן מסמך הערכים בפעם האחרונה. גם כאן מקומו של אמון הציבור לא נעלם, אך הוחזר תחת ערך שירות לציבור בלבד, ולא מעבר.

מתוך סקירה על מקומו של המושג "אמון הציבור" בקוד האתי של משטרת ישראל לאורך השנים, אנו יכולים להבין את השינויים שחלו בהבנת המושג. בראשית הדרך, חשיבותו של האמון היה ברור, היה לו תפקיד קריטי, גם אם שמו היה אחר, כוונתו היתה ברורה. ברור היה כי היתה הצדקה משמעותית להגברת האמון במשטרה, על מנת להגביר את האמון והלגיטימציה של כלל מוסדות המדינה. בעשורים לאחר מכן, נראה כי הנושא יורד מסדר היום. כך גם משתקף בחלקים האתים. לעומת זאת, לקראת סוף האלף, הנושא מקבל משנה תוקף, לפחות כך נראה, בחשיבות ובנוכחותו של המושג בקודים האתים לאורך השנים. היינו מצפים שכך גם יבוא לידי ביטוי במדיניות הארגונית.

1. גישות המצביעות על הקשר שבין אמון הציבור למשטרה

המחקר, המנסה להצביע על הקשר בין אמון הציבור למשטרה, משותף למדינות רבות. ברוב הדמוקרטיות המודרניות, ובייחוד בחברות משוסעות, המשטרה כזרוע הביצוע המובהקת של המדינה, המשקפת את קווי המדיניות כלפי האזרח, נאלצת לעמוד במוקד המתח בין המדינה ובין קבוצות שונות באוכלוסייה. יעילותה של המשטרה נשענת, בין היתר, על לגיטימציה ציבורית המתבטאת בנכונות לדווח על פשיעה, לזהות חשודים ולגנות מפרי חוק. הלגיטימציה הציבורית כבסיס לשלטון בכלל ולאכיפת החוק בפרט, שהוזכרה לא אחת בעבודה, הינה תפיסה מחקרית במדעי החברה, שהחלה להתגבש לקראת סוך המאה העשרים. "**לגיטימציה**" (Legitimacy ) היא יכולתו של השלטון לשכנע את נתיניו כי הוא פועל "מכח זכות ולא בזכות הכח" ודרכו תואמת את הערכים המקובלים בחברה. התוצאה הרצויה, לפי גישה זו, היא שחברי הציבור יפנימו כי מחובתם לציית לשלטון, לא בשל פחד מענישה, אלא מתוך הכרה בסמכותו.[[43]](#footnote-43) לגיטימציה זו, בארגוני שיטור , מוצאת את ביטויה בהגברת שיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה, באופן סביל, כלומר באמצעות ציות לחוק והימנעות מהפרעה לפעילותה, אך גם באופן פעיל, על ידי דיווח על פשיעה, התנדבות לסייע לה, וכיוצא בזה.[[44]](#footnote-44) הלגיטימציה הזו היא הלכה למעשה אמון הציבור.

עקרון "**הצדק התהליכי**" (Procedural justice) הינו אחת מהשיטות המרכזיות העומדות בפני מוסדות השלטון לקבלת לגיטימציה. משמעות המונח היא כי כאשר פעולות המוסד נתפסות כהוגנות, גם אם תוצאות הפעולה, אינן נעימות לאזרח. לדוגמא הפרעה לחופש הפעולה. בהתאם לגישה זו, על השוטרים המבקשים להיתפס כהוגנים לפעול באופן המעורר כבוד כלפיהם, להפגין כבוד כלפי האנשים שעימם הם באים במגע, להוכיח היעדר משוא פנים, ולהיתפס כמי שטובת הפרט והכלל לנגד עיניהם.[[45]](#footnote-45)

חוקרים רבים בעולם ניסו להבין את הגורמים המשפיעים על אמון הציבור במשטרה, על מנת להגביר את האפקטיביות והלגיטימציה המשטרתית. הם ניסו לבחון את השפעתה של ירידה בפשיעה בהקשר זה. להערכתם ירידה בפשיעה אמורה להיות מלווה בעלייה בהערכת הציבור את מוסדות אכיפת החוק במדינה [[46]](#footnote-46) אך לא כך בפועל. מהספרות עולה כי אין קשר ישיר בין ירידה בפשיעה לבין הערכות הציבור את המשטרה. להערכת החוקרים בתחום, מגוון של גורמים נוספים עשוי להשפיע על אמון הציבור במשטרה ותחושת הביטחון של התושבים. חלקם תלויים בהתנהלות המשטרה ומידת האפקטיביות שלה וחלקם תלויים במאפייני האוכלוסייה והחברה. חלק מהגישות שיוצגו רלוונטיות לאמון הציבור גם בגופים האחרים (ואף נותנות הסבר גם לאמון הציבור כפי שהוצגו בשיח השופטים). תרומתן של גישות אלו היא בעובדה שאף גישה לבדה אינה מסבירה את העלאת האמון, אלא שילובן יחד, בדגש על מדיניות המשטרה ותפיסת השיטור הפנימית אותה היא מאמצת.

להלן סקירה קצרה של מספר גישות לצד הצבעה על מאפיינים שונים, המנסים להסביר את הקשר הזה[[47]](#footnote-47):

1. **הגישה האינסטרומנטאלית** - גישה זו מתמקדת בבחינת אפקטיביות פעילות המשטרה. הרעיון העומד בבסיס גישה זו הוא כי שיטור אפקטיבי מונע פשיעה ומעלה את תחושת הביטחון ובכך מגביר את אמון הציבור במשטרה. השאלות המרכזיות, בהן מתמקדת גישה זו, מתייחסות למידה בה אזרחים חשים בטוח בסביבתם והתדירות בה הם הופכים לקורבנות עבירה (Manning , 1998) .
2. **אתיקה משטרתית** – גישה זו מתמקדת בתפיסת הציבור את מידת ההוגנות בה נוקטת המשטרה בפעילותה. גישה זו גורסת כי משטרה הפועלת בצורה הוגנת ואתית תזכה באמון הציבור ( Tyler & Sunshine, 2003). בהקשר זה) Goldsmith 2005) הגדיר רשימת פעילויות העלולות לפגוע באמינות המשטרה בעיני הציבור ובכך לפגוע במידת האמון בה, כשימוש מופרז בכוח, מתן עדות שקר, שחיתות ועוד.
3. **שיטור קהילתי** – השיטור הקהילתי מתמקד במעורבות ובשותפות הקהילה באופן מעשי בעבודת המשטרה. על פי גישה זו על המשטרה לשרת את הקהילה, ללמוד מן הקהילה ולהיות אחראית בפניה, כל זאת תוך הנגשת שירותי המשטרה לאזרח. כפועל יוצא, אמון הציבור במשטרה צפוי לעלות (וייסברוד,2001). המדדים החשובים להגברת תחושת הביטחון והאמון בגישה זו: נוכחות ובולטות כוחות המשטרה בשכונת המגורים, מרחק נקודת המשטרה מהציבור, תדירות מפגשים עם המשטרה ומהירות התגובה של המשטרה (2008Kaariainen, ).
4. **מגע עם המשטרה ושירות** Skogan(2006) וחוקרים נוספים בחנו את הקשר בין אמון הציבור במשטרה לבין מגע קודם של הציבור עם המשטרה. מהממצאים עולה כי לסיבת הקשר עם המשטרה ולאופי הקשר יש השפעה על מידת האמון במשטרה. כך, לדוגמא, קורבנות פשיעה יהיו ביקורתיים יותר כלפי התנהלות המשטרה ויגלו פחות אמון במערכת. בדומה, מפגש שלילי בין האזרח לבין המשטרה עלול לפגוע ברמת האמון של האזרח במשטרה. מנגד, התנסות חיובית בין האזרח למשטרה לא בהכרח תוביל לאמון ושביעות רצון מהמשטרה.
5. **מאפיינים חברתיים וסוציו דמוגרפים של האזרחים** – מחקרים רבים (יוגב, 2010, רטנר, 2010) מצאו כי מאפיינים סוציו דמוגרפים שונים של האזרחים עשויים להשפיע על מידת האמון שלהם במשטרה. אוכלוסיות חלשות נוטות לתת פחות אמון במשטרה בפרט ומערכות השלטון בכלל. במקרים רבים עשוי חוסר האמון לגרום לכך שתקרית מקומית תצית גל מחאה נרחב. לדוגמה: השחורים בארצות הברית, המוסלמים בצרפת ובבריטניה, עולי ארצות ערב בשנות החמישים והשבעים, עולי אתיופיה, ערביי ישראל, החרדים. כמו כן ניתן לראות במגוון סקרים כי נשים וצעירים מדווחים על אמון רב יותר במשטרה בהשוואה לגברים ומבוגרים.
6. **תקשורת** – דעת הקהל במאה העשרים ואחת מושפעת מהזירה המרכזית שיוצרים אמצעי התקשורת. לתקשורת יכולת להאדיר אירועים ולעצב את עמדות הציבור. התקשורת מהווה את המקור המרכזי למידע על פשיעה ועל פעילויות המשטרה ומהם מעצב הציבור את תדמית המשטרה (Melville & Marsh , 2006) מהספרות גם עולה כי לתקשורת השפעה רבה יותר על אוכלוסייה שלא באה במגע קודם עם המשטרה ולא מכירה את אופן התנהלות המשטרה ) רטנר, 2010 .(

כפי שאנו רואים, ישנן גישות רבות המנסות להסביר את הקשר הזה, רובן מכוונות בעיקר כלפי הציבור המגבש את עמדתו, וחלקן המועט מסתכל על נותני השירות ומעביר את האחריות והחובה אליהם. ברור הוא כי השגת אמון הציבור היא שילוב של כמה תאוריות יחדיו.

לאור העובדה כי קשה להסביר את הצורך באמון באמצעות תאוריה זו או אחרת, יש להציע מודל אחר. כפי שנראה בהמשך, את אמון הציבור קשה להעלות, או לשמור עליו במצב סטטי. אך קל מאוד, באירוע זה או אחר, לפגוע במדד ואף לגרום להערכה נמוכה יותר. אם נחזור ונתבונן בסכנות הטמונות בהעדר לגיטימציה ואמון ציבור במוסדות השונים כפי שהציע אסא כשר, ונבחן את חלקן בכלים משטרתיים, נבין טוב יותר את הנזקים האפשריים למדינה דמוקרטית, בהעדר אמון במשטרה, מה שמסביר לנו, על דרך השלילה, את החשיבות ואת הקשר המיוחד הזה ומה "מחיר" הפגיעה בדמוקרטיה בעידן של דה-לגיטימציה למשטרת ישראל -

איכות החיים של האזרח – תחושת החופש והביטחון של האזרח בחיי היומיום הם המאפשרים את איכות חייו של האזרח. בהעדר אמון ציבורי במשטרה, האזרח לא יחוש בנוח בחופש התנועה בחיי היומיום, בהגנה על חייו וכד', מה שיוביל לתחושת פחד וחרדה ופגיעה משמעותית באיכות חייו. משם לחוסר תמיכת האזרח בארגון הדרך קצרה. במקומות בהם תחושת האמון נמוכה, כך גם שיתוף הפעולה עם המשטרה, ניתן לראות זאת בצורה מובהקת למול החברה החרדית או החברה הערבית במקומות מסויימים. דוגמאות אלו ממחישות כי חוסר אמון מוביל לאי דיווח ונסיונות לפתור בעיות (גם אם פליליות) בתוך החברה פנימה. בהיעדר שיתוף פעולה דו-סיטרי, קהילת הליבה לא תוכל לשרת את הציבור בהעדר מידע, קהילת המעטפת לא תגביר את אמונה, וחוזר חלילה, כמעגל שמזין את עצמו. ושוב חזרנו לשאלת האמון, נכון הוא כי האזרח יהיה מוכן לעזור לארגון ממלכתי, רק במידה ויש לו אמון בתקינות המקצועית של הארגון. כך גם בנושא הצטרפות האזרח לארגון –בהיעדר קבוצות ייצוג שונות המרכיבות את הארגון, ייוצרו תנאים של אי אמון בארגון על ידי אותן קבוצות שלא מיוצגות וכך תיפגע מידת ההתגייסות לארגון, ובאופן ישיר תיפגע מידת התקינות המקצועית לפעול למענו. ועל כן הארגון מגייס לקהילת הליבה שלו אנשים המתאימים מבחינת כישוריהם המקצועיים, ובמקביל משקיע בשנים האחרונות בגיוס קבוצות אזרחים המייצגות את הציבור השונה. המרכיב האחרון מדבר על תחליפי הארגון – כאמור, תפקידה של המשטרה במדינה דמוקרטית מתוקנת, היא להגן על האזרח בהיבטים בסיסיים של חייו. במצב בו האזרח אינו סומך על התקינות המקצועית, ואין לו אמון במשטרה, הוא עסוק בחיפוש תחליפים. משטרה מקומית, ארגון שמירה, חוקרים פרטיים ועוד. מה שיגביר את חוסר האמון ויצמצמם עוד ועוד את הלגיטימיות של המשטרה לפעול.

המאפיינים השונים מלמדים כי מגוון גדול של גורמים עשוי להשפיע על אמון הציבור במשטרה, ביניהם גורמים הקשורים לאופי פעילות המשטרה וגורמים שאינם תלויים בה, וכן מתחושת הביטחון של הציבור. בהיעדר אמון כזה הסכנות ברורות ומוחשיות ועלולות לייצר כח שיטור חלופי. לבסוף, מדובר בתחושה סובייקטיבית. ועל כן המסקנה היא כי על המשטרה להבין את המשמעות העמוקה של אמון הציבור בלגיטימציה לפועלה, לצד ההבנה כי השגת אמון זה, הוא משימה חמקמקה ורב מימדית.

פרק שלישי - סקרים ונתונים אודות מדדי אמון הציבור במשטרה
החל משנת 2000

סקרים רבים המודדים את אמון הציבור במוסדות מפורסמים חדשות לבקרים. גופים שונים בוחנים את דעת הקהל אודות אמון הציבור במוסדות השונים, בדגש על המגזר הציבורי. המחקרים נעשים בתדירות גבוהה (אחת לשנה-שנתיים), על ידי מספר מכונים ונמדדים בצורה שונה בכל אחד מהם. נתונים אלו, המציגים מעקב והסתכלות ארוכת שנים מאפשרים ניתוח ונסיון להבין את הגורמים המשפיעים, לצד בחינת תהליכים פנימיים שהתחוללו בארגון כמשפיעים על המדד. יחד עם זאת, לאור ריבוי הגופים המבצעים זאת, בהתייחס למושג, שאינו נמדד באופן חד חד ערכי, מתקבלת תמונת מצב מבלבלת, שאינה נמדדת בצורה אחידה, אינה משקפת תוצאות דומות, ולאור כך מקשה על ניתוח והפקת לקחים מתוך הנתונים המוצגים. חשוב לציין כי במרבית הסקרים, ישנה התייחסות לקבוצות אוכלוסייה שונות ודעתן אודות אמון הציבור. בפרק זה, מרבית התוצאות הן התוצאות הכלליות של המחקר, ללא חלוקה מגזרית, אלא אם צויין אחרת. בהמשך, יוצג הקשר בין מדיניות משטרתית לתוצאות המדד. גם בסקר אקלים ארגוני של המשטרה, נשאלת שאלת אמון הציבור לשוטרים. לאור ההצדקה לעיסוק באמון הציבור ולאחריותו של השוטר, יוצגו גם הציונים שניתנו על ידי השוטרים.

ניתן להצביע על מספר גופים המבצעים בדיקה אודות המדד וביניהם:

* המכון הישראלי לדמוקרטיה/ **מדד הדמוקרטיה הישראלית**/ פרופ' תמר הרמן
* אוניברסיטת חיפה בשיתוף אוניברסיטת בן גוריון/ **ביצועי המגזר הציבורי בישראל**/ פרופ' ערן ויגודה גדות, דר' ניסים כהן, פרופ' שלמה מזרחי
* אוניברסיטת חיפה/**תרבות החוק**/ פרופ' אריה רטנר
* המשרד לבט"פ/**הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל/** לשכת המדען הראשי
* משטרת ישראל/ **סקר עמדות**/ אגף התכנון

**המכון הישראלי לדמוקרטיה** מפרסם מדי שנה את "**מדד הדמוקרטיה"**. מדד הדמוקרטיה הישראלית בודק מאז שנת 2003 ובתדירות קבועה אחת לשנה, היבטים מבניים, תהליכיים ותפיסתיים של הדמוקרטיה הישראלית. המדד מבוסס על סקר דעת קהל, ונועד להציג תמונה עכשווית רבת פנים, תוך אבחון מגמות של שינוי ורכיבים של יציבות בעמדות הציבור בישראל בזירות הפוליטיות והחברתיות. ניתוח התוצאות מבקש לתרום לדיון הציבורי במצב הדמוקרטיה בישראל וליצור מאגר מידע רחב שיעמיק את הדיון בנושא.[[48]](#footnote-48) הסקר מודד את האמון בעשרה מוסדות המדינה המשמעותיים וביניהם בית המשפט העליון, הצבא, המשטרה, הכנסת, הממשלה ועוד. סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, מפורסם ומוגש לנשיא המדינה מדי שנה, וזוכה לסיקור תקשורתי רחב.

**"ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית"**[[49]](#footnote-49) הינו מחקר אורך, המתקיים מאז שנת 2001, על ידי המחלקות למנהל ומדיניות ציבורית של אוניברסיטת חיפה ואוניברסיטת באר שבע יחדיו, בהובלתו של ערן ויגודה-גדות. מטרת המחקר הינה לזהות מגמות והתפתחויות בעמדות הציבור כלפי השירות הציבורי לאורך שנים, ולאפשר מחקרי עומק ותובנות במרחב העשייה השלטונית בישראל. לשיטת עורכי המחקר, האופן בו נתפס המגזר הציבורי בעיני האזרחים, הוא בעל חשיבות מכרעת בכל הקשור לבניית אמון ומהווה גורם מכריע בהשגת רווחה חברתית. זאת ועוד, הגורם העיקרי המסביר את אמון הציבור במערכות ציבוריות הוא איכות הניהול במערכות אלו. נתוני המחקר מראים כי בישראל, לעומת מגמות המתפתחות בעולם, ישנה יציבות יחסית באמון הציבור, אם כי ההערכות נמוכות יחסית בערכים מוחלטים. בסקר משתתפים 450 נשאלים לערך, בשאלון הנערך פנים מול פנים, ובו שלושה אשכולות ניתוח: שביעות רצון מרמת השירותים, מידת האמון כלפי מוסדות ואמון במשרתי הציבור, והערכת אזרחים את ביצוע המנהל הציבורי. לציין כי התשובות דורגו על פני רצף הנע בין אחת – מאוד לא מרוצה, ועד חמש – מרוצה מאוד.

**"תרבות החוק** - **מערכת החוק והמשפט בראי החברה הישראלית"**[[50]](#footnote-50) הינו פרוייקט רחב היקף בראשותו של אריה רטנר מאוניברסיטת חיפה, שהחל בשנת 2000 ועד היום, העוסק במדד שלטון החוק בישראל. מדד שלטון החוק בוחן את עמדות הציבור בישראל לסוגיות הקשורות לגורמי מערכת החוק והמשפט (משטרה, בתי משפט ובית המשפט העליון), בדגש על תרבות החוק. המחקר בודק את עמדות ותפיסות הציבור כלפי המשטרה ובית המשפט העליון בנושאים הקשורים להוגנות, שוויוניות ואמון, בדגש על מדדים העוסקים בתפיסת הלגיטימציה של בתי המשפט בישראל. הסקרים נערכו בקרב מדגמים גדולים במיוחד (למעלה מ-2000 נשאלים) כדי לאפשר פילוח וייצוג הולם של תתי-אוכלוסיות בחברה הישראלית.

**בסקר הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל**[[51]](#footnote-51) הנערך אחת לשנה על ידי לשכת המדען הראשי של המשרד לביטחון הפנים החל משנת 1991 ועד לשנת 2015 (למעט מספר שנים בודדות בהן הסקר לא נערך כלל או נערך בצורה שונה ולכן לא ניתן להשוואה), אפשר למצוא נתונים נוספים אודות אמון הציבור במשטרה. מדובר במחקר המשך הבוחן שינויים לאורך זמן. במסגרת סקר זה נבחן תפקוד המשטרה, האמון כלפי המשטרה, תדמית המשטרה והשוטר, תחושת הביטחון של האזרח, נכונות לשיתוף פעולה עם המשטרה ועוד נושאים רבים נוספים.

סקר דומה התקיים גם על ידי משטרת ישראל בשנת [[52]](#footnote-52)2016, יתכן וכמשלים את הסקר שנערך עד 2015 על ידי המשרד לביטחון הפנים. הסקר נקרא **סקר עמדות שביעות רצון ואמון כלפי המשטרה**. מטרתו של הסקר היתה לבחון את רמת אמון הציבור במשטרה, את שביעות הרצון מתפקוד המשטרה ומתן כלי עבודה למפקדי התחנות על פי תמונת המצב באזור מגוריהם. הדגם כלל 24,912 מרואיינים המייצגים את האוכלוסייה הבוגרת בישראל, כמות נשאלים שאינה דומה בהיקפה לכל סקר אחר שנערך עד כה בנושא. צוין על ידי עורכי הסקר כי הוא שונה מהותית מסקרים שנערכו קודם לכן הן לאור כמות הנשאלים והן לאור העובדה כי הסקאלה למענה הנשאלים שונתה לתשובות מאחת ועד עשר (שלא כמו בעבר בין אחת לחמש), כנהוג בעולם. לאור העובדה כי הסקר שונה משמעותית מהסקרים האחרים שבוצעו, לא ניתן להשוות את התוצאה למדדים שהתקבלו עד כה. סקר זה אומנם היה המקיף ביותר, השאלות היו מדויקות, רלוונטיות לניתוח המדד ואף המשטרה קיבלה ציון גבוה משמעותית. יחד עם זאת, הוא לא יוצג כאן לאור העובדה שהוא נערך שנה אחת בלבד, ככל הנראה בשל עלותו הגבוהה.

למעט העובדה כי כלל הסקרים שואלים על אמון הציבור, וכמעט כולם נערכו טלפונית, ברור כי כל סקר נערך אחרת, לנשאלים הופנו שאלות בניסוח שונה, ובחינת הנתונים וניתוחם נעשו בשיטות אחרות. המסקנות היו שונות מסקר לסקר. כמו כן התקופה בה נערך הסקר שונה ויכולה להטות את תוצאותיו.

בבואנו לבצע השוואה בין הסקרים השונים, אנו מוצאים קושי רב שכן כאמור, בסיס הנתונים שונה, כמו גם רציפות הסקרים והשנה האחרונה בה נערך הסקר. לאור כל זאת ועוד, הנתונים שיובאו להלן וכן ההשוואה הסופית, אינם בגדר השוואה מדעית, ומובילים למסקנה שגם הליך המדידה בנושא אינו מקצועי דיו ואינו נותן מענה על מהות המושג "אמון הציבור" בהקשרו למשטרת ישראל.

אומנם העבודה מתייחסת לשנים 2004 ועד 2018, בזמן כהונתם של ארבעת המפכ"ל האחרונים, אך לאור הנתונים הגבוהים באמון הציבור שקיבלה המשטרה בראשית שנות האלפיים (בדגש על שנים 2002 – 2003 שהסיבות לכך הוצגו בפרק הקודם), יוצגו הנתונים גם משנים אלו לשם השוואה. מאחר ובשנים שבהם היה הטרור בשיאו, 2002-2000, עלה אמון הציבור במשטרה באופן חד, ניתן לשער כי לדימוי המשטרה כמי שלוחמת בחזית הטרור היתה השפעה חיובית על האמון שניתן לה. משום כך, ניתן לראות בירידה, שחלה לאחר השגתה של רגיעה ביטחונית, גם תוצאה של "חזרה לשגרה" מבחינת אמון הציבור במשטרה.

1. **מדד הדמוקרטיה הישראלית**

בסקר 2018 של מדד הדמוקרטיה הישראלית, ניתן לראות את ציוני אמון הציבור במשטרה בישראל בחמש עשרה השנים האחרונות. חשוב לציין כי הסקר בשנת 2018 הקיף 1,041 אנשים, בגילים 18 ומעלה. מתוכם 851 מרואיינים ומרואיינות שהם מדגם מייצג של יהודים ואחרים,190 מרואיינים ומרואיינות שהם מדגם מייצג של הערבים אזרחי ישראל.

התשובות האפשריות מבחינת הנשאלים (לגבי כלל הגופים) הינן על סקלה של 1-5: אין לי אמון בכלל, יש לי די מעט אמון, יש לי די הרבה אמון, יש לי הרבה מאוד אמון וכן, לא יודע/מסרב להשיב. על פי **הסקר מידת האמון הגבוהה נמדדת בחיבור המענה של "די הרבה אמון" ו"הרבה מאוד אמון**". בחיבור זה ניתן לראות את נתוני אמון הציבור במשטרה לאורך השנים:

* אמון הציבור על פי מדד הדמוקרטיה של המכון הישראלי לדמוקרטיה. הסקר החל בשנת (עמ' 2003. השוואה שנתית – עמ' 198.
* השאלה שנשאלה (שאלה 22: **עד כמה את/ה נותנ/ת אמון בכל אחד מהמוסדות הבאים? (התקשורת, בית המשפט, .....) המשטרה**. המענה האפשרי – אין לי בכלל אמון, יש לי די מעט אמון, יש לי די הרבה אמון, יש לי הרבה מאוד אמון, לא יודע/ת.
* מדובר בממוצע כלל תשובות האוכלוסייה וללא חלוקה למגזר ערבי למול יהודי (חלק מהנתונים בהמשך יוצגו בחלוקה למגזרים).

מניתוח התוצאות ניתן לראות כי משנת 2003 ועד שנת 2008 קיימת ירידה משמעותית במדד אמון הציבור במשטרה. משנת 2008 ועד 2012 במשך ארבע שנים עלה המדד בהדרגה, ובאופן עקבי עד לציון משמעותי, כמעט כמו המדד בראשית שנות האלפיים. משנת 2013, החלה שוב ירידה עד לשנת 2016. את העלייה בשנים 2017 עד 2018, ניתן לייחס את לתפקוד המשטרה בחקירות ראש הממשלה. על פי עורכי המחקר, מניתוח הנתונים בסקר, האמון במשטרה הוא מהתזזיתיים ביותר לאורך השנים.

1. **"ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים
והערכת מצב לאומית"**

מתוצאות נייר עבודה מספר חמש עשרה של ביצועי המגזר הציבורי בישראל ניתן ללמוד על שביעות רצון משרותי המשטרה מאז שנת 2001. לאורך השנים מדידת אמון הציבור כלפי המשטרה נמדדה בנפרד משירות בתי הסוהר, אך החל משנת 2015 השאלות אוחדו, לאור דמיון בתוצאות.

* סקלת התשובות – 1-5
* רמת האמון כלפי משטרה ושירותי בתי הסוהר נמדדה בנפרד עד 2014 ולאור דמיון בנתונים אוחדה בסקר 2015-16. הנתונים עד 2014 הם נתוני האמון במשטרה.

מניתוח נתוני המחקר, עולה כי משנת 2012, באופן כללי חלה עליה ברמת אמון הציבור במשטרה ושירות בתי הסוהר, אל מול המגמה הכללית שמעידה על כך שלא חל שינוי מהותי באמון האזרחים במוסדות הציבור השונים [[53]](#footnote-53). כמו כן, ניתן להצביע על שחיקה באמון הציבור לגבי רוב משרתי הציבור.

1. **תרבות החוק - מערכת החוק והמשפט בראי החברה הישראלית**

פרוייקט "תרבות החוק" נערך, כאמור, החל משנת 2000, כמעט בכל שנה, ומסתכל על גורמי מערכת החוק והמשפט. המחקר עורך השוואה בין הגופים השונים, כמו כן הוא מנסה לנתח את הנתונים המתקבלים.

* בשנת 2006 לא נערך סקר, כך גם בשנים 2015-2016.
* למעלה מ-2000 נשאלים בכל שנה.

על פי הדוח, הממצאים בנושא האמון מצביעים על המגמות הבאות: הן באופן כללי והן באופן יחסי, בקרב כלל המגזרים בחברה הישראלית האמון של הציבור במשטרת ישראל נמוך באופן בולט במיוחד, גם במגזר היהודי הכללי. גם סקר זה מצביע כי בשנים 2002 עד 2003 היה אמון הציבור במשטרה ברמתו הגבוהה ביותר, ומאז חלה ירידה דרמטית. ירידה זו נעצרה בשנת 2018. והחלה עליה קלה, משנת 2009. בשנת 2010 רק 24% ממשתפי הסקר מביעים אמון במשטרה (כל יתר המשתתפים מביעים אמון במידה בינונית ובמידה נמוכה). למרות שמדובר בעלייה לעומת שנת 2009, הרי שמדובר בעלייה קלה ביותר, ומידת האמון במגזר זה עדיין נמוכה לעומת תחילת שנות ה-2000 ותחילתו של הפרוייקט. בסיכום הסקר האחרון שנערך בשנת 2017 נמצא כי הממצאים בכל המדדים מצביעים של שחיקה ניכרת בעמדות הציבור כלפי מוסדות החוק והמשפט במדינת ישראל בדגש על סוגיית האמון.

1. **הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל – המשרד לביטחון הפנים**

מדי שנה נערך הסקר בצורה דומה יחסית. הסקר של שנת 2014 נערך בראשות חגית שמואלי, וכלל 1,502 נשאלים מקבוצות אוכלוסייה שונות. הסקר נערך כחודשיים לאחר סיום מבצע "צוק איתן" ותקופת פיגועי הטרור בירושלים, התחושה היתה כי לאור האירועים, אמון הציבור במשטרה יעלה.אחת ממטרות הסקר שהוגדרו, מעבר לקבלת משוב מהציבור לגבי הערכתו את משטרת ישראל, גיבוש המלצות למקבלי החלטות שיאפשרו את שיפור השירות לציבור, ומענה לציפיות הציבור וצרכיו בתחומי אכיפת החוק וביטחון הפנים. אמון הציבור כלפי המשטרה נבדק באמצעות שתי שאלות: באיזו מידה יש לך אמון במשטרת ישראל? האם בשנה האחרונה חל שינוי ברמת האמון שלך במשטרה?

* אמון הציבור על פי סקר "הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל" - המשרד לבט"פ

על פי סקר זה, האמון במשטרת ישראל נמצא במגמת ירידה בין השנים 2003 ועד 2007. שוב, בדומה לסקרים האחרים. בין השנים 2010 ועד 2013, קיימת עליה של 15% במדד, ולאחריה מגמת ירידה חזרה לערך של 34%. גם בתוצאות סקר זה מוזכרות ראשית שנות ה- 2000 כתקופה בה אמון הציבור היה גבוה הרבה יותר.

מניתוח נתוני המחקר[[54]](#footnote-54) , נמצאו מספר משתנים עיקריים המסבירים את הערכת האמון שרוחש הציבור למשטרה: יחס רציני של המשטרה ושל השוטר אודות פנית האזרח, משטרה יעילה, הערכת השוטר כנותן יחס שוויוני לכל האנשים וכן אי הפרזה בשימוש בכח. לכל המשתנים הללו נמצאו מתאמים גבוהים יחסית כמשפיעים על האמון. כמו כן, מציינת עורכת המחקר כי נשאלים אשר היו במגע עם המשטרה בשנתיים האחרונות הביעו פחות אמון במשטרה בהשוואה לנשאלים אשר לא היה להם אירוע לו נדרשו טיפול משטרתי. בהמלצות הסופיות נכתב כי על מנת לנסות לעלות את רמת האמון, יש למקד מאמצי הסברה במשתנים המסבירים את האמון, כלומר לפעול לשיפור רמת המוסריות, לשיפור התייחסות ורצינות המשטרה לפונים אליה תוך מתן יחס שוויוני ולהימנע משימוש מופרז בכח. וכן מציינת שהבעת האמון ככל הנראה מושפעת יותר מהיבטים רגשיים אשר ניזונים ממגע ישיר, ופחות על הערכה רציונלית!

מהשוואת ארבעת המחקרים המרכזיים שנערכו כמחקרי אורך החל משנת 2000 לערך, ניתן לראות מספר מגמות תואמות, בדגש על שלושה מחקרים עיקריים: מדד הדמוקרטיה, מדד שלטון החוק וסקר אמון הציבור של המשרד לבט"פ -

* ביצועי המגזר הציבורי נורמלו לסקלה של 100.

על אף השוני במתודולוגית המחקר, כמות הנשאלים, ניסוח השאלה, מועד עריכת הסקר ועוד, עיקרי המגמות, כפי שעולות מכלל המחקרים, הן ברורות ואחידות למדי. בין השנים 2002- 2003 מדדי אמון הציבור היו הגבוהים ביותר, וניתן להסביר זאת בתפקידה של המשטרה במיגור הטרור. מיד לאחר מכן, כאשר חזרה המשטרה לתפקידיה הקלאסיים של לחימה בפשיעה והסדרת הסדר הציבורי, באופן מלא, חלה ירידה ניכרת של עשרות אחוזים במדד אמון הציבור. זאת עד לשנת 2008. שנת 2008 היתה מעין נקודת מפנה, בה המדד התחיל לעלות משמעותית עד לשנת 2012, ובחלק מהמחקרים, הציון כמעט והשתווה לראשית שנות האלפיים. מגמת ירידה החלה שוב בשנת 2013, ונמשכה עד שנת 2016 ונבלמה. מגמת העליה שהחלה ב-2017 על פי מדד הדמוקרטיה, טרם קיבלה תוקף במחקרי האורך האחרים.

מחקר ביצועי המגזר הציבורי בישראל שונה משמעותית משאר הסקרים הן במגמות הכלליות והן במתינות השינויים.

חשוב גם בנקודה זו, לאור בחינת שאלות הסקר, לשוב ולהדגיש כי השאלה הנשאלת היא שאלה כללית, ואינה מובילה לפרשנות המלאה של המושג. הציפייה שהשאלה תבדוק את האמון על בסיס המקצועיות של הארגון, או לחלופין תבחן את ההצדקה של האמון בארגון, מתפוגגת. נראה, במרבית השאלונים שהוצגו, השאלה מייצגת בעיקר בדיקת פופולריות ותו לא.

על אף מסקנה זו, מעניין יהיה לראות, האם יש הלימה בין מדדי האמון, על מגמותיהן, למדיניות המשטרתית כלפי האזרח. וכן כיצד רואים השוטרים, בתוך הארגון, מדד זה.

1. **אמון הציבור כפי שנתפס על ידי שוטרי משטרת ישראל בסקרי אקלים ארגוני**

**סקרי אקלים ארגוני מתקיימים במשטרת ישראל אחת לשנתיים בערך, החל מסוף שנות התשעים (1998). עד שנת 2012, הסקר נשלח בדואר משטרתי ישירות לשוטרים, על פי מדגם מייצג של כלל אוכלוסיית השוטרים. כמות השאלונים שנשלחו עמדה על 2000 לערך, וכמות המשיבים היתה כ-50% . כלומר בין 900 ל- 1000 שוטרים ענו על השאלון באופן אנונימי. מתוך הסקר אפשר היה לקבל תמונת מצב כלל ארגונית, בדגש על רמת המחוז, אך לא למטה מכך (מרחב, תחנה). סולם המדידה בשאלונים אלו היה 1 עד 5.**

**בשנת 2012, ביקש מפכ"ל המשטרה דאז, יוחנן דנינו, לקבל תמונת מצב מקיפה אודות שירות הפנים במשטרת ישראל, מתוך רצון לעשות שימוש בסקר ל"תוכנית המפנה" (עליה יפורט בפרק הבא). לבקשתו, נערך סקר אקלים ארגוני לכלל המשרתים במשטרת ישראל כולל אוכלוסיות נוספות כגון שוטרי חובה, שירות לאומי ואזרחים, באופן ממוחשב. לא עוד מדגם, אלא סוג של מפקד, ששותפים בו כלל השוטרים. הסקר נתן תמונה מקיפה ומדויקת עד רמת יחידת הקצה אודות שביעות הרצון משירות הפנים הניתן במשטרה. כל יחידה קיבלה ציון שירות פנים, אשר נלקח בחשבון בציון הכולל של היחידה. במסגרת זו נשאלו גם שאלות נוספות במסגרת שאלון אקלים ארגוני, וכן על תחושת האמון במשטרה. השאלון נערך אחת לשנתיים (2012, 2014, 2016, 2018) והקיף למעלה מעשרים אלף שוטרים שענו עליו (80% מענה). בסקרים אלו, השתנה סולם המדידה לסולם של 1 עד 7, ולכן קשה יהיה להשוות בין הנתונים.**

**חשוב לציין כי השאלה אודות הערכת השוטרים את האמון שהציבור נותן במשטרה נמדדה רק בשני הסקרים האחרונים של השנים 2016, 2018. שאלה אחרת, אודות הערכת השוטרים את תדמית המשטרה, נמדדה לאורך כל השנים (להוציא את 2012), בדרך זו או אחרת. תוצאות המענה, על כלל השינויים והציונים מופיעים בנספח א'.**

**השאלה שנשאלה אודות אמון הציבור –** "**אני חש כי הציבור נותן אמון במשטרה". קיבלה בשנים 2016, 2018 ציון דומה יחסית על ידי השוטרים 4.29, 4.48 בהתאמה, בסולם מדידה כאמור של 1 עד 7. כלומר – מסכים במידה בינונית. אם משווים זאת לסקרים הנערכים בציבור, גם השוטרים מבינים כי קיים פער, וכי הציבור אינו נותן אמון מלא במשטרה. יחד עם זאת, באופן יחסי לתוצאות הציבור בסקרים השונים, השוטרים ממקמים את האמון גבוה יחסית לסקרים המפורסמים (בהקבלה, ציון של 62 בערך, לעומת ציון של 40).**

**בשאלה שנוגעת לתדמית המשטרה, אומנם לא ניתן להשוות לסקרי הציבור (עבודה זו לא התמקדה בשאלת התדמית), ניתן לראות כי חלה עלייה משמעותית בהערכת השוטרים את התדמית לאורך השנים מציון נמוך מאוד (2.96 בשנת 1998) ועד לציון של 4.45 (2018), גם הוא אומנם לא גבוה מאוד, אך בהחלט במגמת עלייה.**

**מניתוח נתונים אלו, ועיון בתוצאות הסקרים לאורך השנים, ניתן להסיק כי הנושא לא זכה להתייחסות מיוחדת, אלא נשאל עם עשרות שאלות נוספות. יתכן שאם העלאת אמון הציבור היה יעד משטרתי, אפשר היה למצוא שאלות נוספות המרכיבות את האמון, ושאלה אודות אחריותו של השוטר להגברת האמון. כמו כן, לא מצאנו עדות לכך שהנתונים הללו תורגמו להיבטים מעשיים כדוגמת: תהליכי הכשרה, נהלים, תורות מקצועיות ועוד. כמו כן, כתוצאה מהסקר, לא התקיים דיון אסטרטגי ייעודי, הדן בהיבטים השונים של האמון, למול חלקים אחרים מתוך הסקר שטופלו.**

**בסיום פרק זה, לאחר שהוצגו המדגמים המרכזיים הבוחנים את אמון הציבור, נצפו המגמות המרכזיות במדד לאורך השנים, וכן עיקרי הבעיות העולות מסקרים אלו. חשוב להצביע גם על הפרשנות של הממצאים, מה הם מודדים? ברור כי מועד ביצוע הסקר משפיע על התוצאות, ועל כן מעניין להבין מהם הגורמים המשפיעים על המענה, ובהמשך לכך מה הם מסמלים. האם מדובר במדד המשקף פופולריות של הארגון? אם המענה מתבסס על אירועים שהוצגו בתקשורת, על שיח של אישי ציבור, אזי הוא מעיד בעיקר על הפופולריות של הארגון ולא מציג דעה על בסיס ידע כהגדרתו של המונח אמון הציבור. אם המענה מבוסס על הכרות וידע על רקע סיטואציה שהתקיימה מול שוטר, או היכרות מקצועית עמוקה יותר, אזי מדובר במענה נכון ומהותי על השאלה.**

**הואיל וסקרים אלו, לא התנו את השתתפות הנשאלים בקיומה של אינטראקציה עם שוטרים, או מענה משטרתי כזה או אחר, סביר להניח, כי מרבית הנשאלים ענו על בסיס תחושה, ופחות על דעה המבוססת על ידע והערכה מקצועית. במצב הדברים, המדדים המוצגים לציבור, מייצגים בעיקר פופולריות ותדמית, ועל כן פרשנותם מוטלת בספק.**

**מסקנה זו, ניתן להרחיבה, גם בהקשר לשאלון האקלים הארגוני שנערך בתוך המשטרה. אך במקרה זה, קשה יותר לדעת, האם השוטרים שענו על שאלה זו, התייחסו להיכרותם המקצועית את המשטרה והמענה שהיא מעניקה לאזרחים (ולכן הציון גבוה מעט יותר), או שמא הושפעו מהצגת המדדים השונים בפני הציבור, המייצגים בעיקר פופולריות ותדמית (ועל כן הציון נמוך באופן יחסי).**

פרק רביעי – התפיסה המשטרתית בין השנים 2004 – 2018

במהלך השנים 2018-2004 הובילו את משטרת ישראל ארבעה מפקחים כלליים.[[55]](#footnote-55) כל אחד מהם הביא עמו תפיסה אישית בנוגע לייעוד המשטרה ולתפקידיה, לצד פתרונות שונים בנוגע לדרך בה יש לבצעם. בסקירה בפרק זה, יוצגו עיקרי העשייה של כל מפכ"ל, בדגש על העיסוק בתחומים הקשורים באמון הציבור, במישרין או בעקיפין. כמו כן, ייסקר מדד אמון הציבור במשטרה כפי שהוצג בפרק הקודם, לאורך כהונת כל מפכ"ל, כאמצעי לבחינת השפעת המדיניות על התפיסות של הציבור כלפי הארגון (. לצורך ניתוח זה, ויעשה שימוש בנתוני המכון הישראלי לדמוקרטיה, כמחקר הרוחב המפורסם לציבור וכן במחקרי המשרד לבט"פ שהינם ממוקדי אמון ציבור במשטרה. על מנת להשלים את התמונה נדרש היה לבחון את תפיסתם של ארבעת המפכ"לים ולראיינם בנושא אמון הציבור, למול משנתם (השאלון מופיע כנספח ב' לעבודה זו). כחלק מהריאיון חשוב היה להבין את הגדרתם למושג "אמון הציבור", לבחון את תפיסתם ביחס לנתונים, לבדוק האם הנושא עמד על סדר יומה של המשטרה. וכן בפרספקטיבה של זמן, מעניין היה לבדוק האם תפיסתם השתנתה לאור המגמות שחלו עם השנים במדד אמון הציבור כפי שנמדד.

1. **רנ"ץ (בדימוס) משה קראדי – מפכ"ל המשטרה בין השנים 2007-2004**

רנ"ץ בדימוס משה קראדי, שימש כמפכ"ל ה-15 של משטרת ישראל. את תפקידו החל באוגוסט 2004 וכיהן כמפכ"ל עד להתפטרותו במאי 2007.

מינויו של משה קראדי למפכ"ל סימל שינוי בדרכה של משטרת ישראל. לאחר תקופה בת כמעט כעשור, בה עסקה המשטרה בעיקר בהתמודדות עם גלי הטרור הפלסטיני שפרצו בעקבות הסכמי אוסלו, חל שיפור משמעותי במצב הביטחון בארץ. שינוי זה, שהחל כבר בשלהי כהונתו של שלמה אהרונישקי כמפכ"ל, הביא את פיקוד המשטרה לחזור ולהתמקד במשימות שיטור "קלאסי".[[56]](#footnote-56)

נראה, כי אמון הציבור במשטרה לא נתפס בתקופה זו כנושא העומד בפני עצמו, או כתנאי לפעילות אפקטיבית. ההתייחסות לאמון הציבור, המופיעה במסמכים בני הזמן, היא לרוב כאל תוצר לוואי של פעילות מוכוונת קהילה או הסברה ולאו דווקא כמטרה ארגונית מוצהרת. לדוגמה, בתכנית העבודה של המשטרה לשנת 2004 נזכר המונח "אמון הציבור" רק בהקשר של האמון במוסדות השלטון ובמערכת הדמוקרטית, ללא התייחסות לאמון בארגון עצמו.[[57]](#footnote-57)

האיום המרכזי, בו ביקשה המשטרה להתמקד באותן השנים, היה הפשיעה החמורה והמאורגנת. העובדה כי ארגוני הפשיעה החלו להשתמש במאבקים ביניהם באמצעי לחימה שאפיינו עד אז ארגוני טרור, כגון טילים נגד-טנקים ומטעני חבלה גדולים, הביאה לתפיסתם על ידי פיקוד המשטרה כבעלי השפעה מהותית על תחושת הביטחון האישי של האזרחים.[[58]](#footnote-58) נוסף על כך, הקשר האפשרי שבין גורמים עבריינים לבין מוסדות המדינה נתפס כמאיים על אמון הציבור במערכות השלטון וכסכנה של ממש לדמוקרטיה הישראלית.[[59]](#footnote-59)

מבחינה ארגונית, בא הדבר לידי ביטוי במיוחד בהחלטה על איחודם של אגפי החקירות והמודיעין, בחיזוקה של היחידה לחקירת פשיעה חמורה ובין-לאומית (יאחב"ל), בהקמתה מחדש של יחידה ארצית למאבק בתופעת גניבות הרכב (אתג"ר) וביסוד יחידות חקירה ומודיעין מרכזיות (ימ"ר) נוספות.[[60]](#footnote-60)

פעילות ארגונית אחרת, שאותה הוביל המפכ"ל, במטרה לחזק את אמון הציבור במשטרה נעשתה באמצעות מהלכים לשיפור השירות הניתן לאזרח. לשם כך פעלה המשטרה בשני ערוצים מקבילים: השיטור הקהילתי ושיפור אופן מתן השירות. השיטור הקהילתי ומתנדבי המשמר האזרחי נתפסו כגורמים המעניקים לאזרחים שומרי-חוק את השירותים הדרושים להם ובכך מחזקים את אמון הציבור במשטרה בדרך של אפקטיביות. לכן, אוחדו בשנת 2004 היחידה לשיטור קהילתי ואגף המשמר האזרחי, במטרה לחבר בין שני גורמים, שפעלו עד אז במקביל באותן הקהילות. במקביל הוקמו נקודות שיטור קהילתי ביישובים רבים נוספים.[[61]](#footnote-61) בסוף שנת 2004 הכריז קראדי על תכנית דו-שנתית לשיפור השירות, שהאחריות ליישומה הוטלה על מפקדי היחידות, בתמיכת המנהלת לשיפור השירות שבמטה הארצי. מטרת התכנית הייתה להביא ל"מהפך", שינוי בתרבות הארגונית המשטרתית במתן שירות לציבור. לשם כך נעשה שימוש גם במערכת מדידה, ניהול, והערכה למפקד (מנה"ל) שהוטמעה במשטרה באותן שנים. קראדי אף קבע כי "אין ספק, כי שירות מקצועי, אמפתי ואפקטיבי מגביר את אמון הציבור במשטרה, וזה, בתורו, מהווה מפתח להערכה ולשיתוף פעולה."[[62]](#footnote-62) במסגרת זו הוקמה במשטרה יחידת השירות אשר הובילה סדנאות לכלל השוטרים בנושא שיפור השירות וכן החלו להיערך מטעם המשטרה סקרים מקיפים לציבור בנושא שירותי המשטרה הניתנים, כמו גם תרגילי "לקוח סמוי" פנים משטרתיים, שבדקו את רמת השירות הניתנת לאזרח על ידי השוטרים בתרגילי פתע.

לאחר כניסתו של קראדי לתפקיד המפכ"ל, כפי שהוזכר בסקירה האתית, עודכן הקוד האתי של משטרת ישראל. לראשונה, נעשה שימוש מוצהר במילה "ערכים", והכותרת "ערכי משטרת ישראל" החליפה את הקוד האתי. הדבר נועד כנראה להפוך את האתיקה לנושא מעשי יותר. בראש רשימת הערכים הוגדר, גם כן לראשונה, חזון משטרת ישראל, הכולל את האמירה כי: "על אנשי המשטרה לפעול מתוך שליחות ומחויבות כדי להקנות ביטחון אישי וביטחון חברתי לאזרחי המדינה, לתושביה ולאורחיה, להעניק להם שירות שיוויוני לשפר את איכות חייהם".[[63]](#footnote-63)

למרות זאת, בתקופת כהונתו של קראדי נרשמה ירידה תלולה ועקבית באמון הציבור במשטרה, כפי שהשתקף בסקרי דעת קהל. לדוגמה, על פי סקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירד שיעור המביעים אמון (מקרב האוכלוסייה היהודית הבוגרת) מ-65.4% בשנת 2004 ל-40% ב- 2007 . בסקרים שערך המשרד לבט"פ זוהתה מגמה דומה.[[64]](#footnote-64) ניתן להציע מספר הסברים לכך: ראשית, ירידה זו תואמת ירידה דומה באמון הציבור במערכות שלטון אחרות באותן שנים. למשל, על פי המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירד אמון הציבור במוסדות השלטון בשיעור דומה (מ-65% בשנת 2004 ל-31% בשנת 2008).[[65]](#footnote-65) שנית, כפי שכבר הוצג בעבודה זו, בשנים שקדמו למינוי קראדי נטלה המשטרה חלק מרכזי במאבק בטרור המתאבדים הפלסטינים, שנתפס כמלחמה קיומית. מאחר ובשנים שבהם היה הטרור בשיאו, 2002-2000, עלה אמון הציבור במשטרה באופן חד (מ-40% ל-66%), ניתן לשער כי לדימוי המשטרה כמי שלוחמת בחזית הטרור היה השפעה חיובית על האמון שניתן לה. משום כך, ניתן לראות בירידה, שחלה לאחר השגתה של רגיעה ביטחונית, וחזרה לעיסוק בתפקידיה הקלאסיים, גם תוצאה של "חזרה לשגרה" מבחינת אמון הציבור במשטרה. שלישית, התפקידים שמילאה המשטרה ביישום תכנית ההתנתקות העמידו אותה במוקד ויכוח סוער אודות מדיניות, שהייתה שנויה במחלוקת עזה בציבור הישראלי. הדבר הביא את השוטרים לידי חיכוך, אלים לעתים, עם מתנגדי התכנית וניתן להניח כי הביא לירידה באמון שניתן לה על ידי אזרחים שומרי-חוק, אשר חלקו על מדיניות הממשלה או שנפגעו ממנה.

לבסוף, סיום כהונתו של קראדי עמד בסימן פרשת האחים פריניאן, שהעלתה חשדות חמורים לשחיתות בקרב קציני משטרה בכירים. ועדת זיילר, שמונתה על מנת לבדוק את הפרשה, המליצה במסקנותיה שלא להאריך את כהונת המפכ"ל על רקע כשלים שנמצאו באופן מילוי תפקידו.[[66]](#footnote-66) ניתן להניח כי גם פרשה זו, שזכתה להד תקשורתי רב, הביאה לפגיעה בתדמית המשטרה ותרמה לירידה באמון הציבור בה.

בראיון שנערך עם משה קראדי[[67]](#footnote-67), עולה תמונה ברורה לגבי עמדתו בסוגיית אמון הציבור. ראשית מגדיר קראדי את המושג "אמון הציבור". לשיטתו, המשטרה היא משרתת הציבור, ואין לה זכות קיום ללא אמונו של הציבור. **המפגש בנקודות החיכוך בין האזרח לציבור, והדרך בה תופס האזרח את השירות שניתן לו, הוא שמגדיר את האמון. ככל שהשירות והטיפול שניתן לו יהיה איכותי יותר ומשביע רצון, כך האמון שלו במשטרה, ורצונו לשתף איתה פעולה יגברו**.

קראדי מציין כי הבנתו את משמעות האמון הציבורי, והשינוי שמשטרת ישראל צריכה לעשות בתפיסתה את האזרח, נבטה אצלו כאשר היה בתפקיד של מפקד מרחב לכיש בשנת 1996. מדובר במרחב כפרי, שמעורבות האזרחים בלטה מאוד למול מקומות קודמים בהם שרת. מספר אירועים גרמו לו להבין שיש בעיה בתפיסה שלנו השוטרים כמשרתי הציבור.

לשיטתו, הגישה עוד מימי משטרת המנדט היתה כי "השוטר הוא אדונו של השוטר!" קראדי מציין כי היו נהוגים מספר כללים שהעידו על כך. לדוגמא, עמדת יומנאי התחנה, הנמצאת בכניסה לכל תחנות המשטרה, היתה מוגבהת מעמדת האזרח העומד מולו. סמל סטטוס למעמדו של השוטר למול האזרח. המוטיב הזה עבר למשטרת ישראל בירושה ממשטרת המנדט, וזה השתרש. השוטר ראה עצמו כמחנכו של הציבור ואדונו, ולא כמשרתו של הציבור. יש להוסיף לכך את תפיסת הלקוח. **אם מבחינת השוטר, הלקוח הוא העבריין, אזי השילוב הזה של תפיסת האדון, ללקוח העבריין, היא שמיצבה כל אינטראקציה בין השוטר לציבור**. תפיסה שכזו, לא יכולה להוביל לאמון הציבור במשטרה. בוודאי לא בעידן שנות האלפיים, בו השתנתה התפיסה החברתית כולה, הציבור והלקוחות הפכו מרכז ההתעניינות.

כאשר מנתחים את הנתונים, מבינים כי העבריינים, בדגש על הרצידיוויסטים, הם 3% בלבד מהאוכלוסייה שהמשטרה משרתת. שאר האזרחים, הם אזרחים שומרי חוק, ולהם מספר נקודות חיכוך עם המשטרה – בתנועה, במוקד 100, האזרח שפרצו לביתו ונדרש להזמין ניידת. שם "איבדה" המשטרה את האזרחים. הנתונים שהוצגו בפניו על המדדים השונים, הירידה המשמעותית במדד האמון שבלטה במספר סקרים שונים, גם באופן יחסי וגם למול מוסדות שלטון אחרים, הראתה לטענתו, כי המשטרה ובעיקר השוטרים, לא רואים במדד זה רלוונטי, והבין כי יש לעשות מהפכה בנושא זה. מבחינתו, **אמון הציבור במשטרה, היא הדרך בה רואה האזרח את המשטרה ונותן לה ציון. ציון זה בא לידי ביטוי לשיטתו, בעיקר על פי השירות הניתן לו,** ועל כן יש לעשות מאמץ בנושא זה.האמון נדרש על מנת להגביר את האפקטיביות של המשטרה ולעודד את האזרחים לדווח על עבירות.

כאשר נכנס לתפקיד בשנת 2004 ורצה להנחיל את התפיסה הזו, הגיעה משימת ההתנתקות, ולכן בשנה הראשונה לכהונתו, היה זה בלתי אפשרי. לאחר שנה, כאשר הציג את משנתו על "מהפכת השירות" לא זכה לגיבוי מצד סגל הפיקוד הבכיר של המשטרה (ספ"כ). הספ"כ נחלק לשתי גישות מרכזיות, האחת, שהאמינה בתפיסה והבינה את חשיבותו של השיטור הקהילתי. ואילו הגישה השניה, שהתנגדה נחרצות לגישה זו (ביניהם היה דודי כהן, מי שיהיה המפכ"ל הבא של המשטרה), וטענה כל העת שהמשטרה צריכה לטפל בפשיעה, ואמון הציבור אינו עיסוק ישיר של המשטרה, אלא תוצר של פעילות איכותית כנגד עבריינים ומיגורם. לאורך השנים, הנושא הזה עלה על ידי מספר מפקדים בכירים ומפכ"לים, אך לא זכה למיקוד הנדרש. חלק גדול מהמפקדים טענו כי העלייה המתמדת בפניה למוקד 100 מעידה על הגברת אמון ולא ירידה. לטענתו של קראדי, העובדה שאין משטרה אחרת, ויש מונופול למשטרה על הביטחון האישי, שנים רבות, היא שמפצה. "**לאזרח אין אלטרנטיבה אחרת, ובמקום שזה יוביל אותנו למהפכת שירות, זה רק הציב אותנו במקום שלא נדרש לעשות דבר**". לטענתו, יש בעיה קשה למשטרה בנושא השירות, והתעלמות מהבעיה רק תחמיר אותה. אומנם המשטרה השתפרה באופן משמעותי בהבנת הפער ובטיפול בו, אך עדיין יש עוד הרבה לעשות, ואין זה פשוט. ודאי שאין רציפות בהבנת התפקיד החשוב הזה. היום כאשר הוא עובד במגזר העסקי, אפילו יותר מבעבר, מאמין קראדי בחשיבות השירות למשטרה, ובדיעבד, היה משקיע יותר בפרוייקט הזה.

נקודה נוספת, אליה התייחס קראדי, הוא השינויים שחלו בציוני המדד. הוא ידע שכאשר המשטרה עוסקת במשימה של ביטחון פנים, כמו פיגועים, התנתקות וכד', המדד יעלה, אך יישאר בסטטוס גבוה למשך חודשים ספורים בלבד, ואילו השקעה בשגרה, במפגשי שוטר-אזרח, יעלה את המדד לאט לאט, אם בכלל.

לסיכום מציין קראדי, השינוי הזה אינו קל, אך הכרחי. נדרש עשור לפחות כדי לשנות את התפיסה הזו, עד רמת השוטר הבודד, יש צורך ברציפות מפכ"לים שיאמינו בחשיבות הדבר. וגם אז, בתקווה שזה יעלה בקנה אחד עם מדיניות השר.

1. **רנ"ץ (בדימוס) דודי כהן – מפכ"ל המשטרה בין השנים 2011-2007**

רנ"ץ בדימוס דודי כהן, שימש כמפכ"ל ה- 16 של משטרת ישראל. את תפקידו החל במאי 2007 וכיהן כמפכ"ל במשך ארבע שנים עד מאי 2011.

כמפכ"ל הציג כהן **תוכנית אסטרטגית רב שנתית לראשונה במשטרת ישראל**. הוא האמין כי משטרה יציבה צריכה להצביע על תוכנית רב שנתית, מכוונת יעדים ותקציב. בתוך התוכנית נקבעו יעדי משטרת ישראל לשנים הבאות, נקבעו תוכניות בתחום בניין הכח והתעצמות, וכן נקבעה מסגרת תקציבית סגורה. כהן האמין שתוכנית סדורה שכזו תקבל את גיבוי הממשל. כהן המשיך את הקו שהתווה קודמו; העברת מוקד העיסוק הארגוני מתחום ביטחון הפנים לתפקידי משטרה קלאסיים.

בהתאם לתפיסה זו, השקיעה המשטרה בתקופת כהונתו משאבים רבים בלחימה בפשיעה החמורה והמאורגנת, אשר נתפסה אז כאיום משמעותי.[[68]](#footnote-68) צעד מרכזי היה הקמתה של יחידת להב 433, על ידי איחודן של ארבע יחידות החקירה הארציות ויחידת הגדעונים.[[69]](#footnote-69) לצד הקמת היחידה, שנועדה להתמודד עם תופעות פשיעה מורכבות, פעל כהן לשיפור הפעילות נגד כל סוגי הפשיעה, באמצעות תחנות המשטרה. בין היתר, ניתן בתקופתו של כהן דגש לנתוני מערכת המנה"ל בעת בחינת קידומם של קצינים, במטרה להביא לפעילות מתמשכת כנגד הפשיעה בתחנות.

לצד זאת, הורה כהן לתגבר את התחנות בשוטרי מטות, על מנת להגדיל את כוח האדם בנמצא ב"קו הקדמי" של המשטרה. זאת, במטרה לשרת את הציבור. "עבירות האלימות והרכוש מהוות את אחד הנושאים המטרידים ביותר את הציבור," אמר כהן. "אנו מרגישים היטב את רחשי הלב ורואים את הסקרים השונים [...] לכן דרשנו מהתחנות להתחייב על יעדים עם רף גבוה, אבל באותה נשימה עשינו כל מאמץ לחזק את התחנות."[[70]](#footnote-70)

גם בתקופת כהונתו של כהן, נערך תיקוף למסמך הערכים של משטרת ישראל, ומקומו של אמון הציבור נשאר משמעותי במסמך זה. עיקר השינויים התמקדו בהזדהות השוטר עם הארגון, וכן בערך חתירה למגע.

בדומה לתקופת קראדי, קשה למצוא התייחסות לאמון הציבור כנושא נפרד, העומד בפני עצמו ובוודאי שלא כתחום עיסוק מרכזי. לדוגמה, בדין וחשבון השנתי של המשטרה לשנת 2009 נזכר אמון הציבור רק פעם אחת, כנושא שנחקר באגף התכנון במהלך שנת הדו"ח.[[71]](#footnote-71) גם בראיון שנערך עימו לא הזכיר כהן את סוגיית אמון הציבור, ואף חידד את אמונתו לגבי עיקר העשייה המשטרתית: "**חשבתי, ועודני חושב, שהשירות הטוב ביותר שאנו יכולים לתת לאזרח הוא לחימה בפשיעה**."[[72]](#footnote-72)

כאשר נכנס כהן לתפקידו היה אמון הציבור במשטרה בשפל. בסקר המכון הישראלי לדמוקרטיה משנת 2008 אמרו רק 31% מהנשאלים היהודים ו-33% מהערבים כי יש להם אמון במשטרת ישראל. תדמיתה של המשטרה נפגעה מרצף פרשיות שונות בהן תפקדו שוטרים באופן לקוי, כגון הפיגוע במרכז הרב בירושלים או מקרה חטיפתה של שוטרת סיור באשדוד, או בניגוד לחוק, בפרשיית "השוטרים הנוקמים". עם זאת, משנת 2009 ועד לתום כהונתו של כהן נרשם שיפור עקבי ומרשים בסקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה, בסקרי המשרד לבט"פ וסקרים נוספים שבחנו את אמון הציבור במשטרה. בשנת 2011 עמד אמון הציבור בקרב האוכלוסייה היהודית על 59%, עליה של כ-90%(!). בקרב האוכלוסייה הערבית נרשם שיפור דומה, מ-19% בשנת 2009 ל-39% ב-2011. למרות עימותים לא פשוטים שהתרחשו בין המשטרה לאזרחים ערבים, כגון מהומות יום הכיפורים בעכו בשנת 2008 והפרות סדר אלימות בגליל במהלך מבצע "עופרת יצוקה" ב-2009. עליה זו, על פי הסקרים המודדים את אמון הציבור, היא המובהקת ביותר מבין ארבעת המפכ"לים, מה שמחזק את תפיסתו של כהן, כי המדד אינו עולה בקנה אחד עם העשיה המשטרתית.

משנתו של דודי כהן, מתוך הראיון שנערך עימו[[73]](#footnote-73), ברורה וחדה גם היום. לשיטתו המשטרה לא צריכה לעסוק באמון הציבור כלל. **כהן מאמין כי המושג הינו ריק מתוכן.** כהן מגדיר את אמון הציבור כתוצאה של עבודה סדורה. אמון הציבור להגדרתו, הוא הבנתו של האזרח כי הארגון המשרת אותו הוא ארגון סדור, בעל תוכנית עבודה רב שנתית, עם יעדים ברורים ומוגדרים, עם הגדרת גבולות גזרה ביחס לעבירות בהן מטפלת המשטרה, עם תוכנית תקציבית - כל אלו יחד מובילים לאמון הציבור בארגון. **לא היחס לציבור הוא שמגביר את האמון, אלא העובדה שהציבור רואה מולו רצינות ארגונית, בגרות, כמו גם השוטר**. לצד זה מציין כי המשטרה פועלת על פי חוק, ועל כן הלגיטימציה מהציבור אינה הכרחית לביצוע תפקידה.

על פי תפיסתו, משטרת ישראל סובלת מבעיות אקוטיות ביחס לארגונים ביטחוניים מקבילים, ביניהם היעדר חוק המגדיר את אחריותה, משאבים מוגבלים למול משימות נרחבות, היעדר קשב שלטוני ועוד. לכן, **כל עוד המשטרה לא תקבל תעדוף בסדר היום הלאומי**, ובעיות הפנים לא יקבלו קדימות מצד השלטון, **העיסוק שלה ימשיך ויתמקד בשמירה על הביטחון הפנימי של מדינת ישראל, בלי שום יכולת לשרת את האזרח בעבירות איכות חיים**.

כהן משווה את היחס שמקבל הצבא והמשאבים העומדים לרשותו, למול אלו המשטרתיים. תפיסת הביטחון עומדת על סדר היום הלאומי בכל עת, ואילו הבעיות החברתיות, בהן מטפלת המשטרה, והן האיום המשמעותי, לא מקבלות את הקשב הנדרש. הקוטביות הזו היא שמובילה כמעט כל נושא במדינה ומשפיעה כמובן גם על דעת הקהל. השקעת משאבים במשטרת ישראל יכולה לשנות את תמונת המצב במדינה: אם בלחימה בתאונות הדרכים, אם בהורדת הפשיעה, אם במתן מענה לעבירות איכות חיים ובתחומים נוספים שיכולים לצמצם את השסע החברתי ומטרידים את האזרח. לכן מבחינתו של כהן, כל עוד לא תהיה השקעה ממשלתית במשטרה, אין מקום לדבר על אמון הציבור. במצב בו היא נמצאת כיום, המשטרה אינה יכולה לטפל בכל תחלואי החברה ועל כן היא חייבת לתעדף. על פי תפיסתו המדיניות המשטרתית צריכה להתמקד בלחימה בפשיעה. עבירות איכות חיים ומניעה מצבית הן תקן ביצוע. ואין לשנות בעניין הזה את הדנ"א של המשטרה.

"ב-2007 האמנתי שהמעשים וההצלחות יובילו להגדלת האמון, בתחומים שהמשטרה אחראית עליהם – פשיעה, תאונות דרכים, וסדר ציבורי"[[74]](#footnote-74). התוכנית הרב שנתית אותה הציב, סימנה את גבולות הגזרה, הגדירה את התהליכים המרכזיים, סימנה את התקציב, אך גם הסתכלה באופן עמוק על התרבות הארגונית. כהן האמין, כי יש לטפל במערכת הערכים של השוטרים ובתרבות הארגונית. אם השוטר יזדהה באופן מלא עם הארגון מחד גיסא, ויחתור למגע מאידך גיסא, אזי הוא עצמו ישרת את הציבור ואת המשטרה באופן מלא, ויוביל לאמון הציבור באופן עקיף.

לצד זה מציין כהן, כי תחלופת אסטרטגיה משטרתית בכל מספר שנים אינה יכולה לטפל בשינוי הנדרש, להפך. הדרך צריכה להיות ארוכה ומתמשכת, ולא כזו שמשתנה כל קדנציה של מפכ"ל. לשיטתו, המשטרה צריכה להסתכל בראיה ארוכת טווח של עשר עד חמש עשרה שנים קדימה. יחד עם המשרד לביטחון הפנים להגדיר את יעדי המשטרה, את התפיסה המשטרתית ואת תחומי העיסוק שבטיפולה. רק בדרך זו הארגון יהיה סדור יותר, ובמקביל האזרחים יבינו את גבולות הגזרה של המשטרה, במה היא מטפלת ובמה לא. הסדרה שכזו יכולה להוביל לאמון, שכן מהותו של האמון הוא ארגון סדור, הפועל וממלא אחר ייעודו.

הנתונים, לטענתו, מדברים בעד עצמם. במהלך הקדנציה, החליט לא להתעסק בכך, וגם היום הוא חושב ששיטת המדידה אינה נכונה. עם זאת, הנתונים הובאו בפניו במהלך הקדנציה, ורק הוכיחו כי התיאוריה נכונה. העלייה הגדולה ביותר היתה בתקופת כהונתו, מה שמחזק את התפיסה. כלומר, כהן מאמין כי אמון הציבור במשטרה יגיע בדרך עקיפה, אם משטרת ישראל תפעל כנדרש ברצינות ונחישות לקיים את ייעודה.

1. **רנ"ץ (בדימוס) יוחנן דנינו – מפכ"ל המשטרה בין השנים 2011 - 2015**

רנ"ץ בדימוס יוחנן דנינו שימש כמפכ"ל ה-17 של משטרת ישראל. את תפקידו החל במאי 2011 וכיהן כמפכ"ל למעלה מארבע שנים עד יולי 2015.

במהלך כהונתו של יוחנן דנינו כמפכ"ל **יישמה משטרת ישראל את תכנית "המפנה", שמטרתה המוצהרת חיזוק אמון הציבור בארגון**. כפי שנראה, התכנית התבססה על מרכיבים שונים, שרובם התקיימו במשטרה גם קודם לכן. עם זאת, עצם הגדרתו של אמון הציבור לראשונה כיעד מרכזי וכתנאי ליכולתה של המשטרה להרגיש כי היא ממלאת את ייעודה היווה חידוש משמעותי בתפיסה המשטרתית. "היעד המרכזי שבחרתי לעצמי," כתב דנינו, "היה העלאת רמת הביטחון האישי של אזרחי המדינה, דבר שישפר את איכות החיים ויחזק את הצביון הדמוקרטי של מדינת ישראל. כדי לעשות זאת היה ברור לי כי על המשטרה להיות אפקטיבית ויעילה הרבה יותר, וסברתי כי הדבר המרכזי ביותר המשפיע על יעילות המשטרה הוא רמת אמון הציבור במשטרה. **ככל שרמת אמון הציבור בנו תגדל כך תעלה האפקטיביות שלנו"**[[75]](#footnote-75).

תכנית המפנה התבססה על שלושה מרכיבים מרכזיים (מצ"ב כנספח ג'), **כשאמון הציבור** מהווה את הציר המרכזי ביניהם, ניזון מהם ותומך אותם. המרכיב הראשון היה מיקוד במתן **שירות לאזרחים שומרי-חוק**, בניגוד לעיסוק בעבריינים. לשם כך ניתן דגש למענה לבעיות המטרידות את האזרחים הנורמטיביים, המכונות גם "עבירות איכות חיים" (כגון הקמת רעש, הסגת גבול, סכסוכי שכנים וכיוב'). כן נקבע כיעד שיפור השירות הניתן במערכים עמם באים אזרחים במגע, כגון מוקד 100, מרכזי השירות בתחנות, שוטרי הסיור ושוטרי התנועה (תהליך שהחל כאמור בכהונתו של קראדי). לדוגמה, הונחו שוטרי התנועה להתמקד באכיפת עבירות בריונות בכבישים, המסכנות חיי אדם, על חשבון מתן דוחות על עבירות טכניות, כגון אי-נשיאת רישיון רכב[[76]](#footnote-76). המרכיב השני בתכנית היה **הרתעה**, באמצעות פעילות שתוביל להעלאת סיכוייו של עבריין להיתפס על ידי המשטרה. לשם כך, קבע דנינו כמדד את שיעור התיקים הפליליים שהובילו לכתב אישום, בהנחה כי הדבר ישקף את יעילות עבודת המשטרה מחד גיסא וירתיע עבריינים מועדים מאידך גיסא.[[77]](#footnote-77) יישום התכנית אכן הביא לעלייה ניכרת באחוז התיקים שהגיעו לבית משפט מכלל אחוז התיקים הפליליים, שנפתחו ובמקביל לכך גם במספרם של המעצרים עד תום הליכים.[[78]](#footnote-78) מנגד, גררה מדיניות זו לביקורת חריפה, בכלל זה מצד פרקליטות המדינה דאז, בטענה כי מדיניות זו מביאה למעצרי שווא רבים ופוגעת באופן לא-מידתי בזכויותיהם של אזרחים. המרכיב האחרון בתכנית היה שיפור תחושות הגאווה וההזדהות של **השוטרים** עם הארגון. דנינו גרס, כי שוטר הגאה במקום שירותו יתפקד טוב יותר, וכך יתרום לחיזוק האמון במשטרה בקרב אזרחים שיבואו עמו במגע. לשם כך יזמה המשטרה מגוון תכניות, שנועדו לשפר את רווחת השוטרים. לדוגמה, ביטל דנינו עם כניסתו לתפקיד את שליחתם של שוטרי מטות לתגבור בתחנות המשטרה, משימה שהקשתה על המשרתים במטה ועל תחנות המשטרה גם יחד. דוגמה נוספת היא תפיסת "חושבים אנשים" שיושמה באגף משאבי האנוש ואשר נועדה לשדר לשוטרים כי הפיקוד הבכיר קשוב לרחשי ליבם ונכון לסייע להם.

מערכת המדידה המשטרתית, מנה"ל, הוחלפה במערכת חדשה, "מפנה". על מנת לקדם את יעדי התכנית, הושם במערכת דגש על יעדים התומכים את חיזוק אמון הציבור במשטרה. למשל, 25% מהציון שניתן לכל תחנת משטרה התבסס על תוצאות סקרי שביעות רצון מתפקוד השוטרים, שנערכו בקרב התושבים באזור (בניגוד ל-10% במנה"ל). לראשונה נמדדה גם פעילות בתחום השיטור הקהילתי, שהיוותה 20% מהציון השנתי[[79]](#footnote-79) . כמו כן, נערך סקר אקלים ארגוני שהקיף את כלל משטרת ישראל כפי שכבר הוזכר.

מה הייתה השפעתה של תכנית המפנה על אמון הציבור? הסקרים שנערכו באותן השנים הצביעו על המשך מגמת השיפור, שהחלה לאחר שנת 2008 (שנה בה נמדד שפל היסטורי באמון הציבור במשטרה)[[80]](#footnote-80) . עם זאת, על פי סקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה, נראה כי לאחר תחילת יישום התכנית בשנת 2012 הואטה המגמה. בשנת 2013 ציינו 59% מהנשאלים כי הם חשים אמון או אמון רב במשטרה, לעומת 60.9% בשנת 2012. ההאטה נמשכה גם בשנה השלישית לתכנית ונתוני הסקרים מצביעים על שינוי קל באמון[[81]](#footnote-81) . בשנה המלאה האחרונה לכהונתו של דנינו חלה ירידה דרמטית במדד אמון הציבור במשטרה, והגיע על פי מדד הדמוקרטיה לציון של 42.4% בשנת 2015. דנינו העריך כי ירידה חדה זו באמון הציבור נבעה מרצף פרשיות מביכות (במיוחד "פרשת הניצבים", "פרשת הרב והניצב"), בעקבותיהן פרשו או פוטרו בתוך זמן קצר קציני משטרה בכירים רבים. משום כך, האמין כי ירידה זו היא זמנית וכי, אם יימשך יישום עקרונות המפנה, אמון הציבור במשטרה ישוב לעלות בתוך זמן קצר: "אני משוכנע שמדובר בטווח הקצר בלבד שכן הציבור ראה את הדרך הנחושה והבלתי מתפשרת שנקטנו נגד מי שחרג מן הנורמה. הרף הערכי הגבוה שקבענו לצד הישגי "המפנה", שמדברים בעד עצמם, יחזיר את אמון הציבור לרף הגבוה של שנות "המפנה"."[[82]](#footnote-82)

יוחנן דנינו מצביע על המהפך התפיסתי, שביצע במשטרת ישראל בתקופת כהונתו. בראיון שנערך איתו[[83]](#footnote-83), מתאר דנינו את התהליך שהוביל אותו לשינוי הדרמטי בתפיסת המשטרה. הגדרתו את אמון הציבור היא כי **האמון של הציבור במשטרה הוא אינו פופולריות, אלא הערכה למקצועיות. כאשר האזרח נזקק לשוטר, הוא יודע שהוא יעשה ככל יכולתו. כמובן שמדובר בדעה סובייקטיבית.** חשוב לייצר לאזרח תחושה שיש לו על מי לסמוך.

לאורך כל שנותיו כקצין משטרה, הטרידה אותו המחשבה כי הציבור אינו מעריך את המשטרה כפי שהיא באמת. טרום כניסתו לתפקיד, החליט לבדוק זאת, הן על ידי שיח עם אנשי ציבור רבים ממגזרים שונים והן על ידי למידה ממשטרות שונות בעולם שהצליחו לעשות שינוי באמון הציבור, קרי הערכה למקצועיות השוטר והמשטרה. מסקנתו המרכזית אוששה את תפיסתו, והיא כי לאורך שנים "הוזנח", מבלי משים, האזרח שומר החוק בישראל. המשטרה לא השכילה לתת לאזרח את הקשב והשירות שהוא מצפה לו. וכך נוצר פער גדול בין רמת הציפיות שלו ובין יעדי הארגון הקלאסיים שנקבעו על ידי המפקדים לאורך השנים, וכללו הורדת פשיעה ותאונות דרכים. יעדים אלו הינם נכונים בכל משטרה מערבית מתוקנת, אולם לצד זה, צריך היה לתת משקל גדול יותר ליעדי השירות לאזרח שומר החוק. "**פער זה פגע קשה באמון הציבור במשטרה, ויצר הבדל בין המשטרה שאנחנו כמשרתים מכירים אותה, משטרה טובה מאוד על בסיס השוואתי בינלאומי, לבין המשטרה כפי שנתפסה על ידי האזרחים**".

על פי הניתוח שעשה, בכל המקומות בהם הציבור בא במגע עם המשטרה, במספרים גדולים, לא נעשה די כדי לרצות את האזרח. כדי לתת לו הרגשה שיש על מי לסמוך. הסיבות לכך היו רבות, ועיקרן היעדר משאבים. ברור היה לו כי מפקד שיידרש לבחור בין יעד של לחימה בפשיעה לבין עבירות איכות חיים, אין לו דילמה, ויבחר בלחימה בפשיעה. זאת, מתוך תפיסה כי יעודה של המשטרה הוא למגר אותה. על בסיס תובנות אלו כאמור, הוא גיבש את תפיסת "המפנה", שאינה זונחת את היעדים הקלאסיים, אך היא ממוקדת יותר. את שלוש נקודות המפגש המשמעותיות בין השוטר לאזרח החליט לחזק: מוקד 100, אכיפת תנועה ותחנות המשטרה. היוזמות הקהילתיות היו אף הן במרכז הקשב. כל פעילות למול האזרחים חיזקה את התפיסה. במקביל, בתוך הארגון חשוב היה להשקיע גם בשוטר, לצד שירות פנים טוב יותר לשוטר, האמין כי יש לחזק את התרבות הערכית והנורמטיבית של המשטרה. זאת היתה מטרה כדי להשיג את האמון הציבורי צריכה להיות דוגמא ומופת לציבור כולו. ואכן גם תהליך זה הוכיח את עצמו. השוטרים התחברו לתוכנית מהר יותר מהמפקדים, לאור הקשר היומיומי שלהם עם הציבור. וראו בכך את חובתם ואחריותם.

 **מבחינתו של דנינו, האמון, היתה המטרה!** גם מבחינת הדרכים לבדוק את האמון, הבין דנינו כי מעבר למדדים שמתפרסמים, שאינם משקפים את המושג כפי שהוא, צריך היה לבדוק את מידת הדיווח למשטרה. לטענתו, העלאת אחוזי דיווח מעידים על הצלחה. מידת הדיווח, בדגש על אלו שלא נפגעו בעצמם, אלא מתלוננים על עבירה לגבי גורם אחר היא החשובה, ובנתון זה היתה עליה משמעותית. גם סקר נפגעי עבירה (סקר הבודק את היקפי הפשיעה הלא מדווחת) היה כלי לבדיקת השיטה, וגם שם נמדדה הצלחה. לאורך הקדנציה עקב דנינו באדיקות אחר השינויים שחלו במדידה, למול המכון הישראלי לדמוקרטיה, סקר המשרד לבט"פ והסקרים האחרים, ושמח על היציבות והשינוי, אם כי חשב שהמדידה הנעשית בסקרים אלו אינה נכונה, ואינה משקפת את משמעותו של אמון הציבור. כמו כן, את הירידה הדרסטית במדד בשנה האחרונה לכהונתו, הוא מייחס כמובן למשבר הניצבים. עוד מוסיף דנינו בעניין הזה, כי אם תוכנית המפנה לא היתה מיושמת כל השנים הללו, הירידה היתה דרסטית אפילו יותר.

לשיטתו, התוכנית הוכיחה את עצמה, הן בהשגת יעדי הפשיעה והן בהעלאת אמון הציבור במשטרה.

1. **רנ"ץ רוני אלשיך – מפכ"ל המשטרה בין השנים 2018-2015**

רנ"ץ רוני אלשיך שימש כמפכ"ל ה-18 של משטרת ישראל. את תפקידו החל בדצמבר 2015 וכיהן כמפכ"ל במשך שלוש שנים עד לדצמבר 2018.

בדומה לדנינו, יזם גם רוני אלשיך, זמן קצר לאחר כניסתו לתפקיד המפכ"ל, מהלך ארגוני מקיף שנועד לחזק את אמון הציבור במשטרה. הדבר אינו מפתיע, מאחר ועצם מינויו של אלשיך, שלא שירת במשטרה עד אז, העיד על חומרת משבר האמון ממנו סבלה המשטרה.

זמן קצר לאחר מינויו הכריז אלשיך על שורה של רפורמות במבנה המשטרה ובשיטות פעולתה, שכונו בשמות "רפורמת אמו"ן" (אסטרטגית מניעה ומיקוד ניהולי) ו"סיגמ"א" (סידור גופי המטה הארצי). שתי הרפורמות נועדו לשפר את יכולתה של המשטרה למלא את ייעודה, תוך התאמתה לאתגרים הניצבים מולה.

שם התכנית מעיד על החשיבות הרבה שייחס אלשיך לאמון הציבור במשטרה. בבסיס הרפורמה עמדה ההנחה כי "**משטרה במדינה דמוקרטית אינה יכולה לתפקד ללא אמון הציבור, והתרופפות בתחושת הביטחון האישי של הציבור, כמו גם כרסום במידת האמון של הציבור במשטרה, מהווים איום אסטרטגי על חוסנה של החברה הדמוקרטית**"[[84]](#footnote-84). תפיסה זו שמה את הציבור במרכז הקשב. זוהי תפיסה חדשנית יחסית למשטרה, והחל בה יוחנן דנינו. על מנת לזכות באמון זה דגלו מנסחי התכנית ב"רעיון מסדר", לפיו האזרח הנורמטיבי הוא הלקוח העיקרי והמרכזי של המשטרה. לכן על המשטרה, לכוון עצמה לצרכיו ולמצוא פתרונות לבעיותיו. כל זאת, תוך התייחסות לשוני שבין קהילות ומגזרים שונים באוכלוסייה, "במטרה לספק לכל תושבי המדינה שירותי משטרה איכותיים ויעילים ולתת מענה ופתרון פרקטיים לבעיות המפריעות לתושבים בתחומי הביטחון האישי ואיכות החיים".[[85]](#footnote-85)

היו לתכנית אמו"ן ביטויים מעשיים רבים. בין היתר, הוקמו תחנות משטרה חדשות, במיוחד ביישובים ערביים (להלן); נערכו שינויים במערכת המדידה הארגונית, כך שתאפשר למפקד התחנה למקד את פעילות היחידה במתחמים מוגדרים ("פוליגונים"), בהם זיהה בעיות מיוחדות; דוברות המשטרה גדלה באופן ניכר והפכה לחטיבת אוכלוסייה ותקשורת, במטרה לשפר את האופן שבו המשטרה מוצגת בפני הציבור, בין אם באמצעות כלי התקשורת המסורתיים או דרך המדיה החדשה; הוקמה תנועת נוער משטרתית, "שחקים"; נוסחו מחדש ערכי המשטרה, במטרה להתאימם לאתגרי השעה; ונוסדו מערכים שונים, במטרה לשפר את שירותי המשטרה הניתנים לפלחים ייחודיים באוכלוסייה. כל זאת תוך התבססות על כלים מחקריים והיוועצות באנשי אקדמיה.

אחד הצעדים המשמעותיים בתכנית היה הניסיון לשפר את הקשרים שבין המשטרה לאזרחים הערבים. לשם כך, הוקמה המנהלת לשיפור שירותי משטרה למגזר הערבי ובראשה הקצין המוסלמי הראשון בדרגת ניצב. המנהלת פועלת לגיוס שוטרות ושוטרים מוסלמים, להקמת תחנות חדשות ביישובים ערביים וליצירת שיח עם מנהיגי הקהילות השונות במגזר. כל זאת, במטרה לספק שירותי משטרה לאוכלוסייה, שעד אז סבלה הן מ"שיטור חסר" (כלומר, העדר אכיפה בעבירות קלות) והן מ"שיטור יתר" (אכיפה כוחנית של עבירות חמורות יחסית).

במהלך השנתיים הראשונות לכהונתו של אלשיך, הראו הסקרים על יציבות במידת האמון שרחשה האוכלוסייה היהודית למשטרה, והוא נותר ברמה הנמוכה יחסית (סביב ה-42%, לעומת ממוצע רב-שנתי של כ-53%), אליה הגיע בסיום כהונת דנינו. עם זאת, בשנת 2018 חלה עלייה של 7% באמון הציבור במשטרה, על פי המכון הישראלי לדמוקרטיה. על סמך נתון זה ניתן, לכאורה, לטעון כי רפורמת אמו"ן הצליחה. אך הנתונים שהתקבלו בסקרים שנערכו בקרב החברה הערבית מציבים סימני שאלה בנוגע למידת הצלחתה של התכנית. לאחר עלייה קלה באמון הציבור הערבי במשטרה, מ-27% ל-29%, שנרשמה במהלך שנת 2017, דיווח הסקר של שנת 2018 על ירידה חדה, בת 11%. למעשה, שיעור האמון במשטרה בקרב ערביי ישראל בשנה זו, 18%, היה הנמוך ביותר שנמדד מאז שנת 2003 והוא נמוך במידה ניכרת מהממוצע הרב-שנתי בחברה זו (43.6%). נתונים אלה מעוררים עניין, הואיל ואחת ממטרותיו המוצהרות של אלשיך, כאמור, היתה שיפור ניכר בשירותי המשטרה הניתנים לאוכלוסייה הערבית וחיזוק האמון בקרבה. המכון הישראלי לדמוקרטיה, מסביר את העלייה הכללית באמון הציבור בחקירות ראש הממשלה והעמדה שתפסה המשטרה בהקשר זה[[86]](#footnote-86).

על פי תפיסתו של אלשיך, מראיון שנערך עימו[[87]](#footnote-87), **המשטרה חייבת לזכות באמון הציבור על מנת להתקיים.** **ללא אמון הציבור במשטרה אין שיתוף פעולה עם הציבור,** אין לגיטימציה לפעולה, אין הצדקה לקיומה. המושג "אמון הציבור" עונה על השאלה – האם המשטרה נמצאת בשבילי (האזרח)? לטענת אלשיך, האזרח יפנה אל המשטרה וישים את מבטחו במשטרה, רק כאשר יהיה בטוח כי המשטרה נמצאת שם לצידו, משרתת אותו, ויתרה מכך, אכפת לה. רק אם יאמין בה, הוא גם יבטח בה וזהו המבחן. עוד מוסיף אלשיך כי נתוני הפשיעה ואחוזי הגילוי אינם מעניינים את הציבור, הם פחות חשובים ליצירת אמון. הציבור מעוניין בטיפול באירועי שיטור קלאסיים. הוא רוצה "להרגיש" את המשטרה. על הציבור לדעת כי המשטרה שמה את יהבה בטיפול באזרח, ותפקידה לשרת אותם. עד כה עסקה המשטרה בעיקר בהתקפה, והתפיסה חייבת להשתנות ולעבור לתפיסת מניעה. גיבוש מחדש של תפיסה קיימת, הוא מהלך לא פשוט. לא עוד לדבר על ה"איך", אלא לחזור ולדבר על ה"למה".

המסר הזה אינו קל ליישום, בדגש על משטרה שעובדת על פי תפיסה של מניעת פשיעה לאורך שנים. כדוגמה לקושי, ניתן לראות את השינוי באמצעות העבודה שנעשתה מול דוברות המשטרה. לדוגמה, ניסוח הודעת דוברות כאשר המיקוד עובר לנקודת המבט של האזרח ולא של מניעת הפשע. בהודעות כאלו, היוצאות מאות ביום, נדרש היה לשכנע כי המסר צריך להיות – לעולם המשטרה נמצאת שם בשבילך, מסר שתפקידו היה לייצר חלק מהשינוי. גם העיסוק בערכים נדרש בשינוי שכזה, יש לנסות ולייצר מערכת ערכים בה השוטר מבין כי הוא פועל למען האזרח הנורמטיבי. גם הכשרת השוטר עוסקת במחויבות הזו לאזרח.

אלשיך מאמין כי דרך המדידה הקיימת כיום אינה נכונה ממספר סיבות. הראשונה הינה השאלה הנשאלת בסקר. כיום השאלה ששואלים את המרואיין, משקפת תחושה, ולא עמדה או דעה של ממש. חלק גדול מהנשאלים כלל לא בא במגע עם המשטרה, או לא נחשף אליה ולכן השאלה צריכה להתמקד באוכלוסייה שקיבלה שירותים. שנית, אחוז הגיוס למשטרה גם הוא צריך להיות לשיטתו פרמטר לבדיקת אמון (בדיוק כפי שטוען אסא כשר במאמרו שהובא בפרק השני). בשלוש השנים האחרונות חלה מהפכה של ממש בכמות המגוייסים למשטרה, ואף עליה באיכותם, וכן מגזרים שהדירו רגלם בעבר מגיוס ושירות במשטרה, כמו חרדים, ערבים ויוצאי אתיופיה, מתגייסים בכמויות גדולות. שלישית, אחוז הדיווח. די לבדוק את כמות העליה בדיווחים, בעיקר במקומות בהם הנוכחות המשטרתית עלתה, אם בפתיחת תחנה חדשה, בדגש על המגזר הערבי, אם במיזם עם הקהילה, אפשר היה להבין את השינוי. לאור כל זאת ועוד, צריך לפתח מדד משוכלל יותר.

**לסיכום, ארבעת המפכ"לים האחרונים של המשטרה, ראו בתפיסתם את המשטרה כמשרתת הציבור,** אך הסתכלו על מימוש אחריות זו בדרך שונה.בכל האמור ביחס המשטרה לאמון הציבור, ניתן לחלק את התקופה הנסקרת לשניים. בחלקה הראשון, במהלך כהונתם של קראדי וכהן (2011-2004), נראה כי הנושא לא זכה להתייחסות מיוחדת ובוודאי שלא היה הגורם המנחה את פעילות המשטרה. קראדי אומנם ראה את הצורך בשינוי התפיסה בנושא זה דרך הטיפול בשירות לציבור, אך על פי דבריו, מהפכת השירות בתקופתו, לא קיבלה את מלוא תשומת הלב. בחלקה השני של התקופה, תחת המפכ"לים דנינו ואלשיך (2018-2011), הפך אמון הציבור לסוגיה מרכזית שעל סדר היום בארגון, ויוחסה לה חשיבות רבה, אולי מעל ומעבר לכל נושא אחר.

כל ארבעת המפכ"לים, ציינו כי המשטרה נדרשת לפעול בארבעה כיוונים מרכזיים: **לחימה בפשיעה, שירות לאזרח בעבירות איכות חיים, שמירה על הסדר הציבורי ושמירה על ביטחון הפנים**. תפקידה של המשטרה בביטחון הפנים, אינו ניתן לערעור וברור כי הוא עומד במקום הראשון כשהמשטרה נדרשת לכך. בשגרה לעומת זאת, קיים מתח מתמיד, בין המפקדים הרואים בלחימה בפשיעה את תפקידה העיקרי של המשטרה, לבין אלו שמאמינים כי ללא שירות לאזרח והעלאת אמון הציבור, אין למשטרה לגיטימציה לפועלה, וכן שיתוף הפעולה נפגע. מהסקירה ניתן לראות כי למדיניות המפכ"ל בנושאים אלו, יש השפעה ניכרת על הכיוון אליו תצעד המשטרה. כלומר, לכאורה, **אם תשקיע המשטרה בשירות לאזרח כתפיסה, היא תוכל להשפיע משמעותית על הגברת אמון הציבור**!

שלושה מתוך ארבעת המפכ"לים, הגדירו וציינו את הצורך באמון הציבור למען שתי מטרות. הראשונה, אמון הציבור דרוש על מנת לקבל **שיתוף פעולה מן הציבור**. אמון מסוג זה יגביר את האפקטיביות המשטרתית. המטרה השניה היא **הגברת הלגיטימציה** לפועלה של המשטרה, הנובעת במסגרת ההסדר החברתי, בו נותן האזרח למדינה ומוסדותיה סמכויות, בתמורה לוויתורים שהוא עצמו עושה, וביניהם, מילוי החוק. שתי מטרות חשובות אלו הן שונות במהותן, אך שתיהן יחד, נדרשות לשם הגשמת יעודה של המשטרה. כהן לעומתם, ציין כי אמון הציבור היא אינה מטרה.

משום כך, מעניין לראות כי המתאם שבין אמון הציבור במשטרה, כפי שהוא משתקף בסקרי דעת קהל, לבין מדיניות המפכ"ל בנוגע אליו אינו בהכרח ישיר. אמנם, ניתן לראות קשר בין יישום התכניות לחיזוק אמון הציבור, "מפנה" ואמו"ן, לבין מדד האמון במשטרה. אך לצד זה, לא ניתן להתעלם מהעובדה כי העלייה המרשימה והממושכת ביותר במדד אמון הציבור התרחשה דווקא בעת כהונתו של כהן, ללא כל תכנית מובהקת לעניין זה.

האם זה, על פי עדותו של קראדי, תהליך שהחל בתקופתו והאדוות למהפכת השירות נתנו את פירותיהן רק אז, או שמא, כתוצאה ישירה מהתפיסה של כהן, כי אין מקום לעיסוק ישיר בנושא? דווקא העיסוק בחיזוקו של הארגון והצבת יעדים ברורים בלחימה בפשיעה, הם שיביאו את האמון. כמו כן, לא תמיד ניתן לראות השפעה חיובית למאמצים לשפר את האמון. לראייה, בתום תקופתו של אלשיך נמצא אמון הציבור הערבי במשטרה בנקודת שפל. זאת, למרות המאמצים והמשאבים הרבים שהושקעו על ידי מפכ"ל זה בחיזוק האמון במגזר הערבי דווקא. כל זאת ועוד מחזק את המסקנה כי מדד האמון כפי שהוא נמדד כיום אינו מייצג את משמעות המושג נאמנה.

על פי המידע שניתן להסיק מסקרי דעת הקהל, אפשר להניח כי מלבד ממדיניות המפכ"ל השפיעו גורמים נוספים על אמון הציבור במשטרה. אלה כוללים את המצב הביטחוני. ואכן בתקופה בה עסקה המשטרה בביטחון הפנים באופן בולט (לדוגמה תקופת הפיגועים בראשית שנות האלפיים, מלחמת לבנון השניה, אינתיפאדת הסכינים), מעמדה של המשטרה השתפר לעין ערוך, אך הדבר לא החזיק מעמד זמן רב, וכאשר חזרה המשטרה לעיסוקיה הקלאסיים של לחימה בפשיעה ושמירה על הסדר הציבורי והשירות לאזרח, לא זכרו האזרחים את יתרונה היחסי ואת מקצועיותה, ודעתם הושפעה שוב, מאירועים אלו או אחרים (למשל אירוע חטיפת השוטרת, רצח גדי ויכמן בבאר שבע) שנצרבים בתודעה זמן רב. מתוך כך אפשר להסיק כי פעולות שנעשות לשמירה או הגברת אמון הציבור, תוצאותיהן ארוכות טווח אם בכלל, ואילו אירועים נקודתיים, מבטלים את העבודה הקשה במחי יד.

זאת ועוד, נראה כי יותר מכל, ישנו גורם אחד, שיכול להשפיע באופן שלילי על אמון הציבור במשטרה: טוהר המידות של אנשיה. בשני המקרים, שבהם חלה ירידה משמעותית באמון הציבור במשטרה, בתקופת המפכ"לים קראדי ודנינו, התלוו לכך פרשיות שבהן נחשדו או נחשפו קציני משטרה בכירים כמי שפועלים באופן לא ראוי, המנוגד לערכי הארגון ולערכים הראויים בעיני הציבור הישראלי. הדבר בולט במיוחד בשנים 2015-2014, בהן ביטלו פרשיות הניצבים (ופרשות נוספות) את העלייה במדד האמון, שנרשמה בעקבות תכנית המפנה, והחזירו את האמון בארגון לנקודת שפל, בה הוא נמצא חמש שנים קודם לכן.

**פרק חמישי – עקרונות לשיפור התפיסה והטמעתה**

פרק זה, יעלה מספר עקרונות תפיסתיים והדרכתיים שעל המשטרה לאמץ על מנת לנסות ולשפר את האמון במשטרה, כל זאת מתוך התבוננות על עבודת השוטר וחובתו האתית להצדקת אמון הציבור. מתוך העבודה, עלו מסקנות רבות וחשובות. כל אחת מהן יכולה לייצר סדרת המלצות ומהן סדרת פעולות לשם שיפור האמון. ההמלצות שיובאו להלן הינן בתחומים פנים משטרתיים בלבד.

תהליך שכזה, שיהבו בשינוי ושיפור תפיסה בארגון מבצעי, מכוון משימה, בעל אחריות הפעלה שוטפת, אינו פשוט כלל ועיקר. האתגר של הטמעת מושג מופשט וקשה למדידה לתוך ערוצי פעולה ארגוניים, מורכב, ועל כן חייב להתנהל במספר ערוצים במקביל.

את המאמץ המשטרתי להגברת אמון הציבור, יש למקד בשלושה כיוונים מרכזיים. הראשון מדבר על אסטרטגית המשטרה ותפיסת ההפעלה שלה, ומכאן נובע המאמץ השני, והיא תפיסת שיטור קהילתית, והכיוון השלישי, יתמקד בשוטר נותן השירות.

1. **אסטרטגיה ותפיסת הפעלה**

מתוך ראיונות המפכ"לים, עולה כי אמון הציבור מושפע מהדרך בה בוחרת המשטרה להסתכל על האזרח. עוד עלה כי אם תשכיל המשטרה, להשקיע בשירות לאזרח כתפיסה, ניתן יהיה להשפיע על מדד זה משמעותית. כל אחד מהמפכ"לים (למעט דודי כהן שמחזיק בתפיסה שונה), הבינו כי התפיסה חייבת להשתנות, וכי יש לתת משקל רב יותר לאזרח הנורמטיבי, המצפה לקבל שירות מקצועי והוגן. בעולם המשתנה, הפך הלקוח למרכזי, ועל כן משעה שהמשטרה תציב את הטיפול באזרח הנורמטיבי במרכז הקשב הארגוני, ותיתן לו תעדוף, לאורך זמן, היחס אליו ישתנה, ויחסו אל המשטרה ישתנה בהתאמה. לעומת העיסוק בפשיעה שהוביל את תפיסת ההפעלה של המשטרה לאורך שנים. יש לזכור כי 3% בלבד מהאזרחים קשורים לפשע, למול 97% מהאזרחים המוגדרים אזרחים נורמטיביים, אותם יש לשרת.

**הבחירה באמון הציבור כאסטרטגיה**, תכוון את פעולות המשטרה לקהילת המעטפת, ותגדיר יעדים ברורים להשגת מטרה זו. בנוסף היא תעצב שוטר, הרואה באזרח הנורמטיבי את קהל היעד, רואה את עצמו כמשרת הציבור ולא רק כמי שפועל לתפיסת העבריין או המפגע הפוטנציאלי. גיבוש מחדש של תפיסת התפקיד המשטרתי, תייצר משטרה אחרת. מכוונת קהילה, ולצד זה, ממלאת אחר תפקידיה הייעודיים. חשוב עוד להוסיף בעניין זה, את השפעת דעת הקהל על קבלת החלטות במשטרה. גם כאן, כפי שראינו בכללי האתיקה של השופטים, על המשטרה להכיר ולדעת מה הם רחשי הציבור, אך לא לקבל החלטות על בסיס זה.

תפיסה זו, הרואה את האזרח במרכז, החלה לחלחל למשטרה בשנים האחרונות. אך היא חייבת להיות ארוכת טווח, בעלת רציפות אירגונית, מתפתחת ומתקדמת יותר. על המפ"כלים בשנים הבאות לאמץ את חשיבותו ומהותו של אמון הציבור ברובד הבסיסי ביותר, ולא על פי הפרשנות שהיתה קיימת, והתייחסה בעיקר לתדמית ולפופולריות.

לאחר הבחירה באמון הציבור כאסטרטגיה משטרתית, יש להגדיר הגדרה מחייבת למושג "אמון הציבור", בתהליך שיובל על ידי סגל הפיקוד הבכיר של משטרת ישראל. הגדרה זו שתהיה מקובלת ומוכרת במשטרה, תיתן את ההצדקה לאמון חברתי בארגון לצד הקביעה כי עובד הציבור הוא נאמן הציבור. ועל בסיסה תגובש תוכנית פעולה – יוגדרו יעדים שנתיים, תבנה תוכנית מדידה לבחינת השגת האמון. תוכנית האמו"ן המשטרתית תהיה מוכוונת לאזרח ולעבירות המשפיעות עליו.

זאת ועוד, הרצף הארגוני בהקשר זה, מהותי להצלחתו. אימוץ מדיניות שכזו לאורך זמן, תשנה את הדנ"א הארגוני. מעבר לתפיסה כי השוטר הוא משרת הציבור, יש לעבור לתפיסה מניעתית, ולא עוד התקפית. עד כה פעלה המשטרה לרוב בגישה התקפית – כמענה לבעיות ביטחון פנים, פשיעה, הפרות סדר וכדומה. אם שיטת ההפעלה תהיה מניעתית, תעסוק המשטרה לרוב בפעולות שעיקרן מניעת עבירות וחינוך הציבור לנורמת הציות לחוק.

1. **תפיסת שיטור קהילתית**

הטיפול באזרח הנורמטיבי כאסטרטגיה משטרתית יגביר את הממשקים עם הקהילה, יגדיר את תפיסת השיטור כשיטור קהילתי: "שיטור עם פנים". כבר היום ניתן לראות במשטרה ניצנים של פרוייקטים חדשים למול הציבור: תנועת נוער משטרתית "שחקים", פרוייקט מיל"ה – מובילים יחד למען הנוער, להחזרת נוער עברייני לחברה נורמטיבית, הגדלת מרכזי שיטור קהילתיים במגזר הערבי ועוד. זאת, על מנת לאפשר לאזרח ממשק הדוק יותר עם המשטרה, והיכרות עמוקה יותר.

בתחום זה מתקיימת בשנים האחרונות מהפכה של ממש. לקהילה במרחב הציבורי של היום, יש משקל רב, ועל כן הקרקע פורייה ליוזמות מול הציבור. ציר מרכזי המומלץ לפעולה, הוא ציר השלטון המקומי. בשילוב עם השלטון המקומי יש להוביל מועצות וועדי שכונה, עם שותפויות של מוסדות וארגונים קהילתיים, בהם השוטר הקהילתי יהיה גורם דומיננטי.

לצד זאת, יש להשקיע ב"חינוך הציבור" להכרות עם המשטרה ולקבלת כלים לבחון את מקצועיותה. באחריותה של המשטרה להגביר את החשיפה לעבודת המשטרה מגיל צעיר בגני ילדים, בתי ספר ותיכונים. עליה לבצע פעולות הסברה וחשיפה לכלל הקהלים, באמצעות ימי קהילה, מרכז מבקרים, הדרכות וחוגי בית. זאת, במטרה לאפשר לאזרח לבחון את המשטרה בכלים מקצועיים, לבסס את עמדתו על המשטרה מתוך חשיפה ממושכת ולא נקודה רגעית או מפגש בודד. אין הכוונה ליצר יותר אהדה או חיבה, אלא לגרום לציבור להבין את עבודת המשטרה. גם סדרות טלוויזיה, במקביל, הנעשות בשיתוף המשטרה וביוזמתה, מייצרות אפקט דומה.

המלצה נוספת נוגעת לצורך לבחון כיצד הציבור רואה את שרותי המשטרה וכיצד ניתן לשפרם. הקשב לאוכלוסייה וקבלת משוב הם שלבים חשובים בתאום הציפיות, ומתוכם ניתן לצאת לבניית "חליפת שיטור" המתאימה וייחודית לכל מקום. ניתן לעשות זאת באמצעות סקר מקומי, באמצעות ועדה מייעצת של גורמים רלוונטיים בקהילה ועוד.

המלצות אלו, מטרתן לייצר בקרב הציבור, כלים לבחון את המשטרה ולקבוע את דעתו כיצד ממלאת המשטרה את תפקידה, על פי חמשת מרכיבי המקצועיות של השוטר: ידע, מיומנות, השתכללות, הבנה ואתיקה.

תפיסת השיטור הקהילתי, מובלת על ידי אגף השיטור. והקמת חטיבת קהילה ומתנדבים לאחרונה, ייעודה בחיזוק הקשר עם הקהילה ותפקידה להוביל את תפיסת השיטור הקהילתי ברוח זו.

1. **השוטר כנאמן הציבור**

על הדרך בה השוטר נדרש לנהוג על מנת לזכות באמון הציבור, ניתן ללמוד בעיקר מהאירועים השליליים המשפיעים על תדמית המשטרה, ומתוך כך על האמון: הערכיות והמקצועיות. כאמור, קשה מאוד להעלות את האמון, אך קל להורידו. על כן ניתן להצביע על שלושה מרכיבים המשפיעים ביותר על תפיסת האמון של האזרח את המשטרה, שהשוטר הוא המשפיע עליהם, ואין מדובר על פופולריות או נחמדות.

הראשון עוסק ב**תחושת ההוגנות** של האזרח. ככל שהשוטר ינהג באופן הגון כלפי האזרח, ללא תחושה של זלזול או נקמה, ניסיון להסביר מדוע הפעולה שנעשתה שומרת ומגנה עליו ועל החברה, ומתוך אחריות להגברת נורמת הציות לחוק של האזרח, כך תגבר אפקטיביות האכיפה לצד הגברת הלגיטימציה. במקרה זה, חשובה הדרך מהתוצאה. ככל שהציבור יתפוס את המשטרה כהוגנת יותר, כך יתחזק האמון שלו בה. על מנת להשיג תוצאה זו, יש להשקיע יותר במרכיב מתן השירות לציבור ולטייבו. בתקופתו של משה קראדי כמפכ"ל, כפי שצויין, הוגדר השירות לאזרח כיעד ארגוני. שוטרי התחנות עברו סדנאות, תרגילים סמויים ונמדדו במרכיב השירות על ידי זמן הגעת ניידת, מענה בפניות למוקד 100 וכדומה. בקוד האתי של המשטרה, השירות הוא ערך ארגוני ועל כן, יש לשוב ולבצע פעולות ומדידה בנושא זה. אגף ההדרכה נדרש להגביר את מרכיב השירות בהכשרות השוטרים, בערכות הלמידה ובתרגילי שוטר-לקוח. עיקר המאמץ הוא להכווין ולהכשיר את השוטר להסביר את המניעים בקבלת ההחלטה ולנמק זאת בהצדקה. אין ספק כי פעילות שכזו, תגביר את נורמת הציות לחוק ותעלה את רמת האמון. הדבר דורש אימון לשוטרים בכל הרמות. בשנתיים האחרונות במסגרת קורס השוטרים הבסיסי מתקיים שבוע משמעות, בו מוסברת לשוטר המתחיל משמעות היותו שוטר במדינת ישראל, מדינת דמוקרטית. יש מקום להכניס שיעור בנושא אמון הציבור לשבוע זה, כולל ניתוח הגדרת המושג כפי שיתגבש והדרכים להשגת יעדי המשטרה בנושא זה, באמצעות ניתוחי אירוע וסימולציות.

תפקיד זה הינו באחריות אגף ההדרכה בשילוב המנהלת לשיפור השירות הכפופה לאגף השיטור.

המרכיב השני הוא **מרכיב המקצועיות**. מקצועיות השוטר, ואף מקצוענות, גם הם מרכיבים חשובים להגברת האמון במשטרה. בעידן הנוכחי, בו כולם יודעים הכל, מקצועיות השוטר חשובה להיותו אוטוריטה, מנחה ומכוון הציבור. השוטר נדרש להעמקת הידע, המיומנות המקצועית שלו, הבנה לעומק את התפקיד והמשימות והשתכללות מקצועית כל הזמן. משימה זו מוטלת על השוטר ועל המשטרה כאחד. באחריותו של העובד ללמוד ולהשתכלל כל העת. להישאר מעודכן ורלוונטי על מנת לשמור על כשירותו. במקביל, על המשטרה לפעול להגברת מקצועיות השוטר לאורך שנות שירותו ולהשקיע בכך יותר. במרכיב המקצועיות, חשוב לציין כי על השוטר מוטלת גם האחריות לפעול כך שהאזרח יוכל להבין ולבחון אותה, על מנת שהערכתו את הארגון תהיה רלוונטית. גם בתחום זה, יש לערוך מספר רפורמות בהכשרת השוטרים. נכון להיום, מתרכזת הכשרת השוטר בשנים הראשונות לשירותו. כמעט ולא מוטלת על השוטר החובה להתמקצע, להשתפר והוא אינו נמדד על כך, למעט בוחן כושר וירי שעליו לעבור פעמיים בשנה, וכן מבחני דרגה אחת למספר שנים. ועל כן נדרשת רפורמה מקיפה בתחום ההכשרה שתותאם לעידן הנוכחי למול תפיסתה של המשטרה.

על אגף ההדרכה מוטלת החובה לפתח ערכות הדרכה אונליין, במדיה המתוקשבת, בנושאים מקצועיים, אליהן השוטר יוכל להיכנס מהבית, ללמוד ולהתמקצע. בסופן ייערך בוחן קצר הבוחן את ידיעותיו בנושא ואף נותן הסמכה. על ערכות אלו להכיל תחומי הכשרה מגוונים ולשלב בתוכנן היבטים אתיים העולים בכל התמודדות מקצועית של שוטר. ברור הוא, כי את דעתו של האזרח, הפוגש בשוטר, שלא טיפל בו באופן מקצועי, קשה יהיה לשנות ואף לצפות כי ייתן במשטרה אמון.

עבודה זו לא עסקה אומנם בנושא התקשורת והדוברות, אך תפקידה של הדוברות בהקשר זה, הוא לשווק ולפרסם עבודה מקצועית של השוטרים כל העת.

ולבסוף **טוהר המידות**: ערכי הארגון, אתיקה וטוהר המידות של אנשי המשטרה. כמי שאמון על מילוי החוק ואכיפתו, הציפייה של החברה היא כי השוטר יהיה ללא רבב במילוי אחר כללי האתיקה. משרתי הציבור, בדגש על שוטרים נדרשים להקפיד על מילוי הכללים על מנת שלא תהיה תחושה של אכיפה סלקטיבית. בשל כך האירועים הקלים ביותר של עבירות אתיות הנעשות על ידי שוטרים, מקבלים תהודה רחבה, ומשפיעים על אמון הציבור, כפי שהוא נמדד היום, בצורה דרמטית. העיסוק בערכים במשטרה, ידע עלויות ומורדות לאורך הדרך. ברור הוא, כי ארגון המצוי בתווך העשייה בכל רגע, מגיב ונותן שירות ללא הפסקה, אינו יכול להרשות לעצמו לעצור את פעילותו ולהקדיש את זמנו ללמידה ולפעילויות ערכיות, ועל כן הדרך הנכונה, היא עיסוק מתמיד, יומיומי, ללא פשרות בערכים.

על הארגון לאמץ לתוך שגרת העבודה שלו את העיסוק בערכים ובטוהר מידות. בכל אירוע שגרה, חירום, מבצעי או מנהלתי, בכל רמות הפיקוד, יש להקדיש התייחסות להיבט הערכי. אין צורך להכביר במילים על חשיבותן של דילמות ערכיות והתמודדות עימן. על אחת וכמה וכמה כאשר מדובר בשוטר! העיסוק היומיומי בערכים מייצר שדרה פיקודית ערכית יותר – שנותנת דוגמה אישית, העוברת כחוט השני בין רמות הפיקוד. למותר לציין כי התוכנית הערכית, נדרשת לביצוע מהרמה הגבוהה ביותר (מפכ"ל וספ"כ), ועד לאחרון השוטרים.

בנוסף לכך, יש מקום להשלים מהלכים נוספים שהחלו בשנים האחרונות בתחום הערכים, במטרה לייצר ארגון דן ומתלבט והם; פתיחת אולם ערכים לשיח ערכי, המשך כתיבת האתיקה המשטרתית וכן כתיבת כללי התנהגות למול סיטואציות משטרתיות מורכבות. כמו גם שילוב ואינטגרציה עם הכשרות השוטרים המתקיימות בבסיס ההדרכה של המשטרה – המכללה הלאומית לשוטרים בבית שמש. בשגרת העבודה ביחידות השונות יש להגביר את העיסוק בערכים במסגרת שיעורים שבועיים, תדריכים, פקודות מבצע ועוד בדגש על דילמות ערכיות בניתוח אירוע והכנה למבצע וכמובן בעת תחקירים.

אם ימלא השוטר את שלושת אלו, הוא יצליח לעורר באזרח, אותו הוא משרת, אמון. וכמעין תהליך המזין את עצמו, הוא גם ישכיל להניע אותו, ולממש את ייעודו להגברת נורמת הציות לחוק על ידי האזרח.

גם בגיוס שוטרים למשטרה תלוי הדבר. בימים אלו בהם שכר השוטר המתחיל הוא גבוה ומכבד, אל לה למשטרה להתפשר על איכות אנשיה. נדרשת הקפדה יתרה על איכות המתגייסים בדגש על טוהר מידות כחלק מהליך המיון. אם דרך שאלון דילמות ערכיות ואם דרך ראיון אישי כפי שקיים היום לאיתור מועמדים לגיוס עם נטייה לתוקפנות. המפתח לאמון וללגיטימציה כאמור, הוא מפגש חיובי בין השוטר לאזרח וכך ייעשה השינוי.

למול ההמלצות הנוגעות לפיתוח מדיניות משטרתית תומכת תפיסת "האזרח במרכז" לשם הגברת האמון, ופיתוח תפיסת השיטור הקהילתי, תוך חיזוק שיתופי הפעולה עם גורמים קהילתיים ומוניציפליים, וכן פעולות להגברת החשיפה לעבודת המשטרה, ההמלצות המוצעות הנוגעות לפיתוח השוטר – הינן המלצות מעשיות אשר ניתנות ליישום לאלתר. שינוי תהליכי ההכשרה, פיתוח ערכות הלמידה, הסברה פנים ארגונית לצד ממדי הערכה של שוטרים בהתאם לתפיסה הנגזרת מהגדרת המושג, הינם המפתח לשינוי הארגוני. וניתנים לביצוע מכוח החלטה ומיקוד פיקודי. חיבור בין ישימות המלצות אלו, לגוף ארגוני מבצע בדמות אגף ההדרכה, הופך את יישום ההמלצה, למתחייב.

עבודה זו ניסתה למקד את התובנות המרכזיות, הנוגעות בעיקר לתהליכים פנים משטרתיים ארוכי טווח כמשפיעים על מדד אמון הציבור. יחד עם זאת, במקביל, נדרש לעשות מעשה גם בתחום המדידה - סקר מדד אמון הציבור, ויש ביכולתה של המשטרה להשפיע גם עליו. כמות המשתתפים במדגם, מידת חשיפתם לעבודת המשטרה, השאלה הנשאלת, המועד בו נערך הסקר, כאמור, משפיעים על התוצאה הסופית. אם מאמצים את התפיסה במלואה, חשוב במקביל גם לעודד שיח אקדמי אודות משמעות המונח והמשגתו.

כל זאת ועוד, הינן הצעות תפיסתיות, לצד הצעות אופרטיביות לתחילת תהליך השינוי. המלצות אלו, יובילו לתהליך בו הן האפקטיביות ושיתוף הפעולה עם הציבור והן הלגיטימציה לפועלה של המשטרה יקבלו משנה תוקף. ברור הוא, כי תהליך שכזה נדרש לזמן ולאורך רוח, אך בעיקר לאומץ פיקודי והמשכיות במדיניות קודמת ולאורך זמן!

**סיכום ומסקנות**

לאורך השנים, עשתה משטרת ישראל מאמצים רבים לזכות באמון הציבור. תחילה על מנת לחנך את האזרח, בהמשך לזכות בלגיטימציה לפועלה, ועם השנים גם במטרה להגביר את שיתוף הפעולה עם האזרחים על מנת להגביר את האפקטיביות. שיתוף פעולה עם האזרח, והכרה בסמכות המשטרה הם אלמנטים בסיסיים ומרכזיים ביכולותיה של המשטרה למלא אחר יעודה. זאת במקביל, לתהליך הפוך, לכאורה, הנמדד בסקרים ומוצג בתקשורת, המתקיים בחברה כולה, ובו מוצג כי הציבור מאבד את האמון וההערכה שלו כלפי מוסדות השלטון והחוק. הפער הזה, שבין הרצוי למצוי מחייב את הבנת המושג, המשמעויות, בחינה ותוכנית פעולה לשינוי המציאות.

עבודה זו, ראשיתה בברור **המושג "אמון הציבור" וכן הפערים והדילמות שהתגלו בהמשגת המונח ובפרשנויות השונות הניתנות לו. לאחר מכן הוצג הקשר בין המשטרה לאמון הציבור, וסקרים שמדדו אותו. בהמשך הוצגו ונותחו הפערים הקיימים בתפיסה המשטרתית שנועדה לשפר את אמון הציבור במשטרה בחמש עשרה השנים האחרונות על פי תפיסת ראשי הארגון. ולבסוף הונחו עקרונות תפיסתיים והדרכתיים לשם שיפור האמון במשטרה.**

**למידת המושג "אמון הציבור"** היא נושא חשוב בשיח אודות האמון. מונח שגור זה, מצוטט ומובא ללא הבנה עמוקה שלו. ולרוב מייצר מצג של תדמית ופופולריות. ברמה התאורטית והאקדמית אמון הציבור הכרחי במדינה דמוקרטית למתן לגיטימציה לפעולת המוסדות השונים. עם הקמת המדינה תפקידה של המשטרה היה לחנך את הציבור להאמין במוסדות המדינה, לציית להם ולהבין את משמעותם. עם השנים, משמעותו של מונח זה השתנתה, האזרחים מבינים כי מידה מסוימת של חופש וכוח נלקחים מהם, על מנת לאפשר חיים דמוקרטיים, חופשיים ושוויוניים. כיום, נדרשים האזרחים, להאמין כי אכן תפקידם של המוסדות הוא להגן עליהם ולא רק על השלטון. ולכן יש צורך להגביר בכל עת את האמון במוסדות. תפקידה של המשטרה בהקשר זה הוא קריטי, בעיקר בשל יכולתה לשלול את חרותו של האזרח באופן מיידי.

**זאת ועוד, אין די בכך שעבודת המשטרה תהיה טובה. חשוב שלציבור תהיה הצדקה לחשוב שהיא באמת כזו. הנימוק להצדקה היום הוא בעיקר תכליתי. כלומר, אינו נובע מהדמוקרטיה לשמה, אלא מנכונותם של האנשים לפעול על פי חוק, לציית. על המשטרה להגן על המדינה מפני סכנות אי ציות שאם לא כן יכולה להתקיים אלימות חברתית, אי צדק וכו'. יש לגרום לאזרח להבין כי פגיעה בחוסנה של המשטרה, תפגע באופן אישי באזרח.**

**גם להבחנה בין אפקטיביות בעבודת המשטרה לבין לגיטימציה לעבודתה יש חשיבות. האפקטיביות מחייבת את הציבור לשיתוף פעולה, ואילו הלגיטימציה מאפשרת את ההסדר החברתי. לכן שני המצבים הללו הנוצרים מאמון הציבור הינם משמעותיים להבנה ולפעולה בהתאם לרמות ההישג הנדרש.**

**האם זו התפיסה הקיימת כלפי המושג? נראה כי המושג בשימושו השכיח מוחמץ. אין הבנה עמוקה שלו, כפי שצריכה היתה להיות. הדבר מוביל לשתי מסקנות נדרשות. האחת, כי כיום מדובר במושג המכוון בעיקר לדעת קהל המבטאת הלך רוח, ומושפעת לרוב, מתנודות רגעיות. ועל כן מדובר בעיקר בפופולריות, באינטואיציה (הדעה היא ההצדקה לחשוב כך). ומסקנה שנייה, המנוגדת לכך, גורסת כי במצב האידאלי, האזרח יודע כי מוסדות המדינה פועלים בצורה תקינה, וכל אחד על פי ייעודו, פועל במקצועיות ומתוך אפקטיביות, את זה האזרח רוצה (אידאל), ואת זה נידרש להשיג, כפי שראינו בהנחת היסוד –בכדי להשיג אמון** נדרש כי "בני קהילת המעטפת הם בעלי הדעה כי הארגון ממלא את תפקידיו, ברמה המתקבלת על הדעת, הודות לכך שבני קהילת הליבה ממלאים את תפקידיהם ברמה המתקבלת על הדעת". כלומר, האמון אינו סטטיסטי או מבוסס תחושה, כי אם נורמטיבי! השאלה אם כן, אינה צריכה להיות מה הציבור חושב או מרגיש כלפי המשטרה, כי אם מה האזרח יודע ומבין בהקשר של המשטרה.

בשלב הבא התברר **תפקידו של עובד הציבור** – עליו להיות נאמן הציבור. מי שמייצג את האמון הזה הוא השוטר הנמצא במגע עם האזרח, אך גם הפיקוד הבכיר של המשטרה. תפקידו של השוטר באשר הוא, משמעותי להגברת האמון ולהצדקת האמון. זוהי חובתו האתית. חובתו של השוטר, לנקוט את כל האמצעים, ולהעניק לאזרח טיפול איכותי ברמת שירות ומקצועיות גבוהה. השוטר הוא הפנים של המשטרה והוא מייצגה. ככל שיפעל במקצועיות, בהגינות, באתיקה ובשירות, כך יגרום לאזרח לתת בו אמון ולהגביר את הלגיטימציה והאפקטיביות לעבודת המשטרה.

מהצד השני, מהעבודה עלה כי **תפיסת המשטרה** היא אחד המרכיבים המשמעותיים ביותר ברכישת אמון הציבור. אומנם **שיטת המדידה** הקיימת כיום, אינה מעידה על קשר ישיר לכך, אך ניתן לכפור בשיטת המדידה המוצעת, לאור הממצאים שעלו: ראשית היקף המדגם ביחס לציבור כולו (שאלת מיהו הציבור) וכן השאלה הנשאלת בסקר. שנית, בהיעדר הלימה בין התהליכים לציונים, קשה לבודד ולבדוק את מידת ההשפעה. ושלישית, נמצא כי ההשפעה העיקרית על המדד היא רגעית, ומועד ביצוע הסקר גם הוא משפיע על הציונים. זאת ועוד, יש משמעות להיעדר יכולתו של הציבור להבין האם הארגון פועל על פי נורמות מקצועיות נדרשות. מכאן עולה כי המדד כפי שהוא מחושב היום, מעיד יותר מכל על תדמית ופופולריות, ופחות על אמון הציבור במשמעותו הנכונה של לגיטימציה ואמון בדעה כי הארגון וקהילת הליבה שלו, ממלאים את תפקידם כנדרש.

יתכן כי היותה של משטרת ישראל משטרה לאומית, מייצר פער ביכולתה של המשטרה למתן קשב לקהילות השונות ולאזרח הנורמטיבי. אך בעידן הנוכחי כאמור, לא ניתן לפעול אחרת, ואין ספק כי כך יהיה גם בעתיד. ועל כן, המענה לשאלת אחריותה של המשטרה, ומקומו של השוטר, בהגברת אמון הציבור במשטרה הוא ברור וחד משמעי.

לאור כל זאת, ופערים נוספים שצפו ועלו לאורך העבודה, לשם הגברת האמון, נדרשת המשטרה לתוכנית אסטרטגית סדורה וארוכת טווח, ותפיסה ארגונית המובלת על ידי הפיקוד, הגורסת כי האזרח הנורמטיבי הוא מקבל השירות. זאת לצד ההבנה כי תפקידו ואחריותו של כל שוטר, לפעול למען העלאת האמון.

אימוץ כלל מרכיבי התוכנית – **אסטרטגיה משטרתית, תהליכי שיטור קהילתי וכן הגדרת השוטר כנאמן ציבור** (הוגנות, מקצועיות וטוהר מידות), יכולים לייצר מהפכה באמון הציבור במשטרה וכמו גם לשנות את האקלים הארגוני הפנימי במשטרה, בדגש על ערכים ואתיקה, ולכך נדרשת מדיניות מפכ"ל תומכת ומצדיקה הנושא.

זאת ועוד, יתכן כי עיסוק משטרתי שכזה, בהגדרת המושג, בהפיכתו ליעד ואסטרטגיית פעולה, יחייב את שאר הארגונים בעלי זיקה לציבור לשיח שכזה. ויוביל להמשגה, למדידה נכונה של המושג, אך בעיקר יוביל להבנה עמוקה של הציבור ושל הארגונים כאחד, אודות משמעות המושג ולהצדקת הפעולות להשגתו.

**אחרית דבר**

הבחירה לבדוק את "אמון הציבור במשטרה" במסגרת העבודה השנתית במכללה לביטחון לאומי, היתה לאחר התלבטויות רבות. בחירה זו לא היתה פשוטה כלל ועיקר לאורך כל הדרך.

רוחב היריעה, היותו של המושג "אמון הציבור" אמורפי, בעיות שעולות מהמדידה, ובעיקר חוסר היכולת להבין ולבודד את הגורמים המשפיעים עליו, העלו שאלות רבות. העבודה מדגישה את חשיבותו של הנושא לסדר יומה של המשטרה!

לאורך שנים, כקצינת משטרה, הטריד אותי הפער הגדול בין היכרותי העמוקה והפנימית את המשטרה: הרצינות, המקצועיות, האתיקה והערכים, איכות כח האדם והתהליכים המרכזיים שהיא עוברת לאורך השנים, למול הערכת הציבור את המשטרה. פער שלא ניתן להבנה. חדשות לבקרים שומעים על היעדר אמון במשטרה. פוליטיקאים תוקפים את מוסדות "שומרי החוק" ובראשם ההתקפה חסרת הלגיטימיות של שרים וחברי כנסת. כל זאת ועוד מובילים לתסכול רב של שוטרים וקצינים כאחד. פעמים רבות נשאלת בארגון השאלה – האם ניתן לשנות זאת? האם אפשר להשפיע ולייצר אווירה חיובית יותר בקרב הציבור כלפי המשטרה? ובעיקר האם זה תלוי גם בנו?

היום, לאחר מספר חודשים של עיסוק בנושא מרתק זה, ברור לי שכן! האפשרות לצאת לרגע ולהסתכל בפרספקטיבה אחרת על המשטרה, הרחיבה את נקודת המבט ויצרה פרשנות מרחיבה.

אחד המרכיבים המרכזיים כדי לפצח נושא מורכב זה, הוא רציפות שלטונית ותפיסה אסטרטגית למשטרה, מה שחסר. תפיסה שכזו, תייצר אמון רב יותר בקרב הציבור, אך גם בקרב השוטרים מבית. משטרת ישראל היא משטרה איכותית, מקצועית, המשתנה, מתפתחת ומשפרת כל הזמן. יחד עם זאת, עליה לעשות בחינה מחודשת של תפיסת ההפעלה בעידן של היום, מה שיהפוך אותה לטובה יותר, מקצועית יותר וערכית יותר.

אני מקווה כי עבודה זו תסייע, ולו במעט, למקד את המאמצים החשובים ולהשפיע על התהליכים הפנים-ארגוניים להעלאת אמון הציבור במשטרה.

**ביבליוגרפיה**

ברוכמן אבי, גורן טלי, דיין מיכל (2011), "**שיפור אמון הציבור – האתגר של משטרת ישראל**", <https://www.police.gov.il/Doc/TfasimDoc/DocSEH.pdf>.

ברק אהרון (תש"ס), "בית המשפט העליון ואמון הציבור", **מבחר כתבים**, כרך א', עמ' 965-972.

בשן ענת (2010), **משטרת ישראל, דין וחשבון שנתי 2009** ,ירושלים, משטרת ישראל.

דיין מיכל (2015), "**העיקר במחקר - המפנה בעין מחקרית**", ירושלים, משטרת ישראל

הדר יעל (2009), "אמון הציבור הישראלי במוסדות השלטון בעשור האחרון" , **סיכום העשור הראשון של שנת אלפיים בפוליטיקה הישראלית**, גליון מס' 63. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הרמן, תמר ואחרים (2018), "**מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018"**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

ויגודה-גדות, כהן ניסים, מזרחי שלמה (2016), "**ביצועי המגזר הציבורי בישראל, ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית 2016** ", המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, ביה"ס למדעי המדינה אוניברסיטת חיפה בשיתוף המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן- גוריון בנגב.

חומסקי איתי ובן-דוד סיגל (2004), **"עיקרי תכנית העבודה השנתית של משטרת ישראל לשנת 2004**" , ירושלים, משטרת ישראל.

חשין מישאל (2002), "אמון הציבור בבית המשפט – תגובה למאמרו של השופט חיים כהן ז"ל ולהרהורי הכפירה שלו במושג אמון הציבור", **המשפט: כתב עת לענייני משפט**, כרך 14, וכן פורסם ב- המשפט ט' ,תשס"ד, עמ' 491-500.

יחזקאלי פנחס (2004), "**מבוא ללימודי משטרה ושיטור**", משרד הביטחון, האוניברסיטה המשודרת.

כהן חיים (2002), "הרהורי כפירה באמון הציבור", **המשפט: כתב עת לענייני משפט**, כרך 14, עמ' 9-20. וכן פורסם בספר שמגר, תשס"ג, כרך ב'.

כשר אסא (תשס"א), "האמון הציבורי בצבא", בתוך: דפנה ארז-ברק, עורכת,  **צבא, חברה ומשפט**, הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב, עמ' 1 - 20.

כשר אסא (2016), חובת אמון: היבטים אתיים", בתוך: רות פלאטו-שנער ויהושע (שוקי) שגב, עורכים, **חובות אמון בדין הישראלי**, נבו, צפרירים, והמכללה האקדמית נתניה, נתניה, עמ' 1- 18.

**משטרת ישראל, דין וחשבון שנתי 1950** ,ירושלים, משטרת ישראל

**משטרת ישראל, דין וחשבון שנתי 1952**,ירושלים, משטרת ישראל

פרידמן דניאל (2013), "**הארנק והחרב המהפכה המשפטית ושברה**", ידיעות אחרונות. תל אביב.

קליין מנחם (מריו) ואיגרא אביעד (נכתב בין השנים 2014 עד 2017), "ירידת האמון בבתי המשפט ותופעת השפיטה המתגוננת", **קרית המשפט,** כרך י"א.

רופין דנה (2011), **השוטר מספר 1: סיפורם של 16 המפקחים הכלליים במשטרת ישראל,** ירושלים: משטרת ישראל.

רטנר אריה (2017), **"מדד שלטון החוק 2000-2017",** ביה"ס לקרימינולוגיה, החוג לסוציולוגיה, אוניברסיטת חיפה.

שדמי אראלה (2012) **ארץ מאובטחת – משטרה, שיטור והפוליטיקה של הביטחון האישי**, הקיבוץ המאוחד, ת"א.

שיטרית שלומי (2019), "בשוטר תלוי הדבר..."- משטרת ישראל ואמון הציבור 1948-1953", **משטרה והיסטוריה1** , עמ' 88-50.

שיטרית שלומי, קוסובסקי אורי (2016), "**לשרת ולהגן – משטרת ישראל סקירה היסטורית**", בית מורשת משטרת ישראל.

שמואלי חגית, (2015), **"הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל 2015** ", לשכת המדען הראשי, המשרד לביטחון הפנים.

אלטהולץ-מרום אפרת (2006), **משטרת ישראל, סיכום שנת העבודה 2005: דברי המפכ"ל בכינוס מפקדים** , ירושלים, משטרת ישראל.

מחלקת החינוך, **חוברת הנחלת ערכי משטרת ישראל** – מארז למפקד (2018), סקירה היסטורית של ערכי משטרת ישראל.

"השוטר ושליחותו" (1950), **שוטר ישראל**, חוברת ב'. ציטוט מדברי דוד בן גוריון.

"**בנעלי האזרח – תפיסות הציבור את המשטרה"** מצגת פנים משטרתית שנערכה בדצמבר 2014, על ידי אגף התכנון והארגון של משטרת ישראל.

משטרת ישראל (2017), "רפורמת אמו"ן במשטרת ישראל - מרעיון מסדר לשינוי עומק", **העיקר במחקר.** ירושלים, משטרת ישראל.

מחלקת אסטרטגיה (2016), **"**סקר עמדות שביעות רצון ואמון כלפי המשטרה**"**, **העיקר במחקר**, אגף התכנון והארגון משטרת ישראל.

 **כללי האתיקה של השופטים**, תשס"ז 2007.

בג"ץ 232/16, **התנועה לאיכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל**.

בג"ץ 7074/93, **מאיר סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מח(2) 749.

עפ 9878/09 , **מדינת ישראל נגד רמי מוסא**.

פ"ח 4067/07 **מדינת ישראל נגד רמי מוסא**.

דורון טל, **אמון הציבור-תודעת הציבור** , <http://dorontal.net/Emun.htm>

 http://www/ידע..com יחזקאלי פיני, אמון הציבור במשטרה, **אתר ייצור ידע,**

**דו"ח ועדת זיילר**, <https://www.makorrishon.co.il/nrg/images/news1/zailerreport18207.pdf>

Devos, T, Spin D. & Schwartz SH (2002) "Conflicts among Human Values and Trust" , **Institutions British Journal of Social Psychology** **41**, pp. 481 – 484.

Tom R. Tyler (2006), **Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation**, 57 Ann. Rev. Psych. 375-377.

Pavla Homolová (2018), Theories of Police Legitimacy – Its Sources and Effects**, 2 AUC Philisophica et Historica** 93-96 .

Tal Jonathan-Zamir & Amikam Harpaz (2018), Predicting Support for Procedurally Just Treatment: The Case of the Israel National Police, 45 Crim. **Justice & Behavior** , 840-842.

ראיון רב ניצב בדימוס משה קראדי מתאריך 27/11/19.

ראיון רב ניצב בדימוס דודי כהן מתאריך 11/3/19.

ראיון רב ניצב בדימוס יוחנן דנינו מתאריך 11/3/19.

ראיון רב ניצב רוני אלשיך מתאריך 10/3/19.

**נספח א' – תוצאות סקר אקלים ארגוני**

**מידת ההסכמה עם האמירה: "אני חש כי הציבור נותן אמון במשטרה"**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **שנת מדידה** | **ממוצע** | **סולם מדידה** | **אוכלוסיה** | **מס' משיבים על הסקר** | **שיטת העברה** |
| **2018** | **4.48** | **1 עד 7** (1: "כלל לא מסכים", 4: מסכים במידה בינונית,7: מסכים לחלוטין") | **הסקר הופץ לכלל המשרתים בארגון** (כולל שוטרים, חיילים, משרתי שירות לאומי, אזרחים וסטודנטים/שמ"ז). | 27,358 | **סקר ממוחשב** |
| **2016** | **4.29** | 24,855 |

**מידת ההסכמה עם האמירה: "תדמית המשטרה בציבור הינה חיובית"**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **שנת מדידה** | **ממוצע** | **סולם מדידה** | **אוכלוסיה** | **מס' משיבים על הסקר** | **שיטת העברה** |
| **2018** | **4.45** | **1 עד 7** (1: "כלל לא מסכים", 4: מסכים במידה בינונית,7: מסכים לחלוטין") | **הסקר הופץ לכלל המשרתים בארגון** (כולל שוטרים, חיילים, משרתי שירות לאומי, אזרחים וסטודנטים/שמ"ז). | 27,358 | **סקר ממוחשב** |
| **2016** | **4.30** | 24,855 |
| **2004** | **3.18** | **1 עד 5** (1: "בכלל לא מסכים", 3: ללא נטיה ברורה,5: מאוד מסכים") | **מדגם מייצג של שוטרי הקבע**  | 814 | **סקר דואר** |
| **2003** | **3.23** | 663 |
| **2001** | **3.20** | 665 |
| **2000** | **2.98** | 826 |
| **1999** | **3.17** | 880 |
| **1998** | **2.96** | 789 |

**הערכת מצב הנושא: תדמית המשטרה בציבור**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **שנת מדידה** | **ממוצע** | **סולם מדידה** | **אוכלוסיה** | **מס' משיבים על הסקר** | **שיטת העברה** |
| **2009** | **2.15** | **1 עד 5** (1: "טוב מאוד", 3: בינוני,5: גרוע") | **מדגם מייצג של שוטרי הקבע**  | 773 | **סקר דואר** |
| **2007** | **1.95** | 1135 |

* מתוך סקרי אקלים ארגוני/ מחלקת מדעי ההתנהגות/ משטרת ישראל

**נספח ב' – שאלון לראיון המפכ"לים**

מטרת הראיון:

**להכיר, להבין ולנתח את ייעודה ותפקידיה של המשטרה בהקשר של אמון הציבור, על פי התפיסה האסטרטגית בתקופת כהונך כמפכ"ל.**

שאלות:

1. מהי לדעתך הגדרת המושג "אמון הציבור"? **מיהו הציבור?**
2. **כמפכ"ל בין השנים \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, כיצד ראית את אמון הציבור במשטרה?**מה היתה התוכנית האסטרטגית שלך בנושא**?
האם היתה תפיסה משטרתית מוגדרת להעלאת אמון הציבור?**
3. "סדר היום" של הפיקוד הבכיר במשטרה הנוגע לחיזוק אמון הציבור במשטרה -
**האם התקיימו דיונים אודות מדד אמון הציבור? האם הנושא נכנס לסדר היום המשטרתי? תוכניות עבודה? יעדים? (פרוטוקולים,** **אקלים ארגוני, הליך גיבוש הקוד האתי, סקרים משטרתיים?)**
4. **האם אתה זוכר את הסקרים והמדדים השונים? האם הם השתנו לאורך תקופת כהונתך ומה השפיע עליהם?** האם הנתונים היוו פקטור לשינוי התפיסה האסטרטגית **או לפעולות מערכתיות שונות?**

1. **כיצד משפיע השוטר על אמון הציבור במשטרה?** האם לשוטר הבודד תפקיד בהעלאת אמון הציבור**? מה מחויבותו ואחריותו לנושא זה.**
2. התפיסה אודות הפעילות להעלאת אמון **הציבור נחלקת לשתיים – האחת הגורסת כי יש לפעול ולהשפיע על אמון הציבור באופן ישיר, והשניה גורסת כי מדובר בתוצר לווי של פעילות אחרת? בתקופתך, מה היתה המדיניות בנושא זה?**
3. **היום,** בפרספקטיבה של זמן**, האם צריך להשפיע על הציבור בנושא זה?
כיצד ניתן** לפעול להעלאת אמון הציבור**?**
* **לכל מפכ"ל תוצג עיקרי התוכנית אותה ניסה לממש בהתייחס לאמון הציבור.**
* **המדדים השונים בפילוח השנים, מוצגים בגוף העבודה.**

**נספח ג' - "משולש המפנה"**

על פי תפיסת המפכ"ל יוחנן דנינו, אלו עיקרי שיטת הפעולה של משטרת ישראל:

**קדקודו האחד** – האזרח שומר החוק, שהוא בעצם הלקוח.

**קדקודו השני** – השוטר, שאותו אנו רוצים ״להחזיר לארגון״ ואיתו לשרת, להגן ולהילחם בפשיעה על ידי ״הגדלת סיכויי העבריין להיתפס״.

דבר שייצור את **הקדקוד השלישי** – ההרתעה, אשר נדרשת כדי לשפר את הביטחון האישי ולהעלות את אמון הציבור במשטרה.



1. דוד בן גוריון, "השוטר ושליחותו", **שוטר ישראל**, חוברת ב' (1950). הציטוט המלא מובא בפסק דינו של השופט ג'ובראן בע"פ 9878/09 **מדינת ישראל נ' רמי מוסא** (פורסם בנבו, 20.9.10). ההדגשה אינה במקור. [↑](#footnote-ref-1)
2. הדר יעל (2009), "אמון הציבור הישראלי במוסדות השלטון בעשור האחרון", **סיכום העשור הראשון של שנת אלפיים בפוליטיקה הישראלית**, גליון מס' 63, המכון הישראלי לדמוקרטיה. [↑](#footnote-ref-2)
3. in" Trust and Values Human among Conflicts) "2002 (SH Schwartz. & D Spin, T, Devos .484 – 481. pp, 41 Psychology Social of Journal British Institutions [↑](#footnote-ref-3)
4. דורון טל, אמון הציבור-תודעת הציבור (אתר אינטרנט) http://dorontal.net/Emun.htm [↑](#footnote-ref-4)
5. כשר אסא (תשס"א), "האמון הציבורי בצבא", **צבא, חברה ומשפט,** הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב, 257 - 283. [↑](#footnote-ref-5)
6. שם, עמ' 2. (המאמר הנמצא ברשותי אינו חלק מקובץ). [↑](#footnote-ref-6)
7. שם, עמ' 4. [↑](#footnote-ref-7)
8. שם עמ' 15. [↑](#footnote-ref-8)
9. ברק אהרון (תש"ס), "**בית המשפט העליון ואמון הציבור**", מבחר כתבים (ח' ה' כהן וי' זמיר עורכים), כרך א', עמ' 970. [↑](#footnote-ref-9)
10. שם. עמ' 970. [↑](#footnote-ref-10)
11. בג"צ 7074/93 מאיר סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, עמ' 774-775, נבו. [↑](#footnote-ref-11)
12. שם. עמ' 777. [↑](#footnote-ref-12)
13. כהן חיים (2002), "הרהורי כפירה באמון הציבור", **המשפט: כתב עת לענייני משפט**, כרך 14, עמ' 9-20. [↑](#footnote-ref-13)
14. אהרון ברק, "**בית המשפט העליון ואמון הציבור**" משל החרב והארנק (הערה 6 ו-85 אצל חיים כהן). [↑](#footnote-ref-14)
15. שם, עמ' 20, הערה 83. [↑](#footnote-ref-15)
16. שם. עמ' 20 . [↑](#footnote-ref-16)
17. שם, עמ' 9. [↑](#footnote-ref-17)
18. שם עמ' 9. [↑](#footnote-ref-18)
19. שם. עמ' 11. [↑](#footnote-ref-19)
20. שם. עמ' 20. הערה 87. [↑](#footnote-ref-20)
21. חשין מישאל (2002), "אמון הציבור בבית המשפט – תגובה למאמרו של השופט חיים כהן ז"ל ולהרהורי הכפירה שלו במושג אמון הציבור", **המשפט: כתב עת לענייני משפט**, כרך 14, וכן פורסם ב- המשפט ט' ,תשס"ד, עמ' 497. [↑](#footnote-ref-21)
22. שם. עמ' 500. [↑](#footnote-ref-22)
23. בג"ץ 232/16 , **התנועה לאיכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל** , עמ' 46 . [↑](#footnote-ref-23)
24. כשר אסא (2016), חובת אמון: היבטים אתיים", **חובת האמון בדין הישראלי**, נבו, צפרירים והמכללה האקדמית נתניה. [↑](#footnote-ref-24)
25. שם. עמ' 2. [↑](#footnote-ref-25)
26. שם. עמ' 10. [↑](#footnote-ref-26)
27. כללי האתיקה לשופטים. תשס"ז, 2007. פורסם באתר נבו. ההדגשה אינה במקור! [↑](#footnote-ref-27)
28. אמון הציבור במשטרה – אתר ייצור ידע, דר' פיני יחזקאלי, [↑](#footnote-ref-28)
29. שיטרית שלומי (2019), "בשוטר תלוי הדבר... - משטרת ישראל ואמון הציבור 1953-1948", משטרה והיסטוריה 1. [↑](#footnote-ref-29)
30. שם. עמ' 4. [↑](#footnote-ref-30)
31. דברי ראש הממשלה בפני כנס קצינים (סגל ג'), 9.11.1950, המקור בבית מורשת משטרת ישראל [↑](#footnote-ref-31)
32. שם. [↑](#footnote-ref-32)
33. שם. [↑](#footnote-ref-33)
34. מדריך עבירות קלות א"מ 2160/15 , 5/1948 , משטרת מחוז ירושלים. [↑](#footnote-ref-34)
35. שדמי אראלה (2012) **ארץ מאובטחת – משטרה, שיטור והפוליטיקה של הביטחון האישי**, הקיבוץ המאוחד, ת"א. עמ' 15-16. [↑](#footnote-ref-35)
36. שם. עמ' 16. [↑](#footnote-ref-36)
37. משטרת ישראל (1951) , **דין וחשבון שנתי 1950** , עמ' 43. [↑](#footnote-ref-37)
38. משטרת ישראל (1952) , **דין וחשבון שנתי,** **1953,** עמ' 32. [↑](#footnote-ref-38)
39. שם. [↑](#footnote-ref-39)
40. מחלקת החינוך (2018), **חוברת הנחלת ערכי משטרת ישראל** – מארז למפקד, סקירה היסטורית של ערכי משטרת ישראל. עמ' 11. [↑](#footnote-ref-40)
41. הקוד האתי של משטרת ישראל 1997 . [↑](#footnote-ref-41)
42. ערכים 2004 [↑](#footnote-ref-42)
43. Tom R. Tyler, *Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation*, 57 Ann. Rev. Psych. 375, 376-377 (2006). [↑](#footnote-ref-43)
44. Pavla Homolová, *Theories of Police Legitimacy – Its Sources and Effects*, 2 AUC Philisophica et Historica 93, 96 (2018). [↑](#footnote-ref-44)
45. Tal Jonathan-Zamir & Amikam Harpaz, *Predicting Support for Procedurally Just Treatment: The Case of the Israel National Police*, 45 Crim. Justice & Behavior 840, 841-842 (2018). [↑](#footnote-ref-45)
46. 2006. Skogan, 2008, Kaariainen, [↑](#footnote-ref-46)
47. מתוך עבודתם של ברוכמן אבי, גורן טלי, דיין מיכל (2011), "**שיפור אמון הציבור – האתגר של משטרת ישראל**", <https://www.police.gov.il/Doc/TfasimDoc/DocSEH.pdf>. [↑](#footnote-ref-47)
48. הרמן, תמר ואחרים (2018) "**מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018"**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים. [↑](#footnote-ref-48)
49. ויגודה-גדות, כהן ניסים, מזרחי שלמה (2016), "**ביצועי המגזר הציבורי בישראל, ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית 2016** ", המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, ביה"ס למדעי המדינה אוניברסיטת חיפה בשיתוף המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן- גוריון בנגב. [↑](#footnote-ref-49)
50. רטנר אריה (2017), **"מדד שלטון החוק 2000-2017",** ביה"ס לקרימינולוגיה, החוג לסוציולוגיה, אוניברסיטת חיפה. [↑](#footnote-ref-50)
51. שמואלי חגית, (2015), **"הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל 2015** ", לשכת המדען הראשי, המשרד לביטחון הפנים. [↑](#footnote-ref-51)
52. העיקר במחקר (2016), **סקר עמדות שביעות רצון ואמון כלפי המשטרה**, מחלקת אסטרטגיה, אגף התכנון והארגון משטרת ישראל. [↑](#footnote-ref-52)
53. ויגודה-גדות, כהן ניסים, מזרחי שלמה (2016), "**ביצועי המגזר הציבורי בישראל, ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית 2016** ", המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, ביה"ס למדעי המדינה אוניברסיטת חיפה בשיתוף המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן- גוריון בנגב. עמ' 23. [↑](#footnote-ref-53)
54. שמואלי חגית, (2015), **"הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל 2015** ", לשכת המדען הראשי, המשרד לביטחון הפנים. עמ' 101. [↑](#footnote-ref-54)
55. וכן ממלא-מקום מפכ"ל אחד, ניצב בנצי סאו, בתקופה שבין כהונות המפכ"לים דנינו ואלשיך. [↑](#footnote-ref-55)
56. דנה רופין, **השוטר מספר 1: סיפורם של 16 המפקחים הכלליים במשטרת ישראל** (ירושלים: משטרת ישראל, 2011), עמ' 211. [↑](#footnote-ref-56)
57. איתי חומסקי וסיגל בן-דוד (עורכים), **עיקרי תכנית העבודה השנתית של משטרת ישראל לשנת 2004** (ירושלים: משטרת ישראל, 2004). [↑](#footnote-ref-57)
58. אפרת אלטהולץ-מרום (עורכת), **משטרת ישראל, סיכום שנת העבודה 2005: דברי המפכ"ל בכינוס מפקדים** (ירושלים: משטרת ישראל, 2006), עמ' 7. [↑](#footnote-ref-58)
59. חומסקי ובן-דוד, עמ' 43. [↑](#footnote-ref-59)
60. דנה רופין, **השוטר מספר 1: סיפורם של 16 המפקחים הכלליים במשטרת ישראל** (ירושלים: משטרת ישראל, 2011), עמ' 211. [↑](#footnote-ref-60)
61. אלטהולץ-מרום, עמ' 11; איתי חומסקי וסיגל בן-דוד (עורכים), **עיקרי תכנית העבודה השנתית של משטרת ישראל לשנת 2004** (ירושלים: משטרת ישראל, 2004), עמ' 120-119. [↑](#footnote-ref-61)
62. אלטוהלץ-מרום, עמ' 23-22. [↑](#footnote-ref-62)
63. מחלקת החינוך, **חוברת הנחלת ערכי משטרת ישראל** – מארז למפקד (2018), סקירה היסטורית של ערכי משטרת ישראל. [↑](#footnote-ref-63)
64. שוקי הנדלס, **הערכות ועמדות ציבור כלפי משטרת ישראל, 2013**, (ירושלים: המשרד לביטחון פנים, 2013). [↑](#footnote-ref-64)
65. "**בנעלי האזרח – תפיסות הציבור את המשטרה**" מצגת פנים משטרתית שנערכה בדצמבר 2014, נערכה על ידי אגף תכנון וארגון. [↑](#footnote-ref-65)
66. **דו"ח ועדת זיילר**, עמ' 159-158, <https://www.makorrishon.co.il/nrg/images/news1/zailerreport18207.pdf> [↑](#footnote-ref-66)
67. ראיון משה קראדי מתאריך 27/3/19. [↑](#footnote-ref-67)
68. רופין, עמ' 224. [↑](#footnote-ref-68)
69. ארבע היחידות הן: היחידה הארצית לחקירת פשיעה חמורה ובין לאומית (יאחב"ל), היחידה הארצית לחקירות הונאה (יאח"ה), היחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית (יאל"כ) ויחידת איתור ותפיסת גנבי רכב (אתג"ר). [↑](#footnote-ref-69)
70. רופין, עמ' 227. [↑](#footnote-ref-70)
71. ענת בשן (עורכת), **משטרת ישראל, דין וחשבון שנתי, 2009** (ירושלים: משטרת ישראל, 2010). [↑](#footnote-ref-71)
72. רופין, עמ' 231. [↑](#footnote-ref-72)
73. ראיון שנערך עם דודי כהן ביום 11/3/19. [↑](#footnote-ref-73)
74. ראיון מיום 11/3/19. [↑](#footnote-ref-74)
75. יוחנן דנינו, "סיכום ״המפנה״ מלידה ועד יישום", **העיקר במחקר** (2015), עמ' 9. [↑](#footnote-ref-75)
76. שם, עמ' 11. [↑](#footnote-ref-76)
77. שם, עמ' 12. [↑](#footnote-ref-77)
78. דוידי גרדר-שגיב, "מעצרי תום הליכים בשנות "המפנה" 2012 – 2014", **העיקר במחקר** (2015), עמ' 50. [↑](#footnote-ref-78)
79. חגי קדוש, "התפתחות מערכות המדידה במשטרת ישראל", **העיקר במחקר** (2015), עמ' 18. [↑](#footnote-ref-79)
80. עדית חכימי, "אמון הציבור במשטרת ישראל", **העיקר במחקר** (2015), עמ' 157-155. [↑](#footnote-ref-80)
81. חכימי, עמ' 156-155. [↑](#footnote-ref-81)
82. יוחנן דנינו, "סיכום ״המפנה״ מלידה ועד יישום", **העיקר במחקר** (2015), עמ' 15. [↑](#footnote-ref-82)
83. ראיון שנערך עם יוחנן דנינו ביום 11/3/19. [↑](#footnote-ref-83)
84. מחבר לא ידוע, "רפורמת אמו"ן במשטרת ישראל - מרעיון מסדר לשינוי עומק", **העיקר במחקר** (2017), עמ' 11. [↑](#footnote-ref-84)
85. שם. [↑](#footnote-ref-85)
86. הרמן, תמר ואחרים (2018) "**מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018"**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים. עמ' 93. [↑](#footnote-ref-86)
87. ראיון שנערך עם רוני אלשיך, מתאריך 10/3 . [↑](#footnote-ref-87)