

משפט פלילי, ריבוד אתני ולגיטימציה פוליטית: בין ייצוגיים קולנועיים לרפורמה מוסדית

מאת

עילי אהרנסון*

המאמר דן בהיבטים אמפיריים, פרשניים ונורמטיביים של האופן שבו דפוסי ריבוד חברתי משפיעים על שיעורי הפשיעה ושיעורי הוויקטימיזציה בקרב מיעוטים אתניים ועל מידת האמון שלהם במערכת אכיפת החוק. זאת, באמצעות עיון בתמות משותפות המוצגות בכתיבה על סוגיה זו בתחומי הסוציולוגיה של המשפט והקרימינולוגיה, מחד, ובסרטים ריאליסטיים המעניקים לה ייצוג קולנועי, מאידך, תוך ניתוח המאפיינים הפואטיים המאפשרים לקולנוע הריאליסטי לתרום תרומה ייחודית להבנתנו את האבחנות המוצגות בספרות המחקרית בתחום זה. כדוגמה פרדיגמטית לייצוגיה של סוגיה זו בקולנוע הריאליסטי העכשווי אתמקד בסרט עג'מי, המציג פרשנות מרתקת של המקום שמערכת האכיפה הפלילית תופסת בהווייתם ובתודעתם של צעירים המשתייכים לקהילות אתניות מוחלשות. המאמר מדגיש שתי תמות מרכזיות: התמה הראשונה עוסקת בחשיבותו של רכיב הלגיטימציה בכינון התנאים המאפשרים למערכת המשפט לאכוף את החוק באופן אפקטיבי. באמצעות דיון בתובנות המוצגות בכתיבה הסוציולוגית ובסרט עג'מי המאמר מנתח את האופן שבו גורמים מוסדיים, פוליטיים ותרבותיים הנטועים במבנה הריבוי המעצב את מתכונת היחסים שבין הרוב היהודי למיעוט הערבי בישראל מגבילים באופן מבני את יכולתה של מערכת המשפט להתמודד בהצלחה עם האתגרים הכרוכים בלגיטימציה של פעולותיה. התמה השנייה שבה יתמקד הדיון עוסקת בהזנה ההדדית שבין סימפטומים שונים של המבנה הריבוי הקיים (שיעורי הפשיעה ושיעורי הוויקטימיזציה בקרב המיעוט הערבי וגירעון הלגיטימציה של מערכת המשפט) ובדילמות הנוגעות לייצוגן התרבותי ולייצוגן הפוליטי של הזיקות ההדדיות שבין סימפטומים אלה. בחלקו האחרון של המאמר נבחנים מודלים שונים של רפורמה שיש בהם כדי לצמצם את הבעיות המתוארות בסרט עג'מי ובכתיבה המחקרית העוסקת בהשפעתו של הריבוד האתני על דפוסי האכיפה של המשפט הפלילי תוך ניתוח השיקולים הנורמטיביים והמוסדיים המשפיעים

* מרצה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה. אני מבקש להודות לשולמית אלמוג, לחברי הפורום למשפט וחברה באוניברסיטת חיפה על הערותיהם החשובות לטיוטה מוקדמת של מאמר זה, לדקל בריליאנט, על עזרה מצוינת במחקר, ולחברי מערכת דין ודברים על תרומתם המשמעותית לשיפור המאמר.
** כל אתרי האינטרנט המאזכרים להלן נצפו לאחרונה ב-10.6.2012, אלא אם נכתב אחרת.

על יכולת התממשותם ועל יכולת השפעתם של מודלים אלה במציאות הישראלית.

מבוא. א. אכיפה פלילית וריבוד אתני: היבטים אמפיריים ופרשניים. ב. אכיפה פלילית וריבוד אתני בפרספקטיבת הייצוג הקולנועי; 1. ההקשר האמנותי וההיסטורי של ייצוגיה הקולנועיים של הבעיה; 2. הקולנוע ככלי לייצוג התודעה המשפטית המתעצבת בשולי הסדר החברתי. ג. צמצום מעורבותו של המשפט הפלילי בהנצחת המבנה הריבודי: כיווני רפורמה נדרשים והיתכנותם המוסדית והפוליטית. ד. סיכום

State policing routinely produces and communicates an array of authoritative (if rarely uncontested) meanings regarding such matters as order/disorder, justice/injustice, normality/deviance, inclusion/exclusion, "us"/"them". In so doing, it operates [...] as a mediator of collective identity, a social institution through which recognition and misrecognition are relayed, a sender of resonant – sometimes coercive – signals about whose voices are to be heard or silenced, whose claims are to be judged legitimate, how and in what ways individuals and groups belong.

Ian Loader, Policing, Recognition and Belonging¹

מבוא

אחת ההתפתחויות המרתקות במחקר המשפטי הבין-תחומי בשני העשורים האחרונים היא צמיחת העניין המחקרי ביכולתה של אמנות הקולנוע לתרום להבנתנו את האופן שבו מערכת המשפט פועלת ואת האופן שבו ראוי כי תפעל.² הפנייה למדיום הקולנועי בהקשר זה מתבססת על ההכרה ביכולתן של יצירות קולנועיות מסוימות לשקף במדויק, או להאיר באור חדש, נורמות תרבותיות ופרקטיקות חברתיות שהן בעלות השפעה על תפקודה של מערכת המשפט ועל יכולתה להגשים את יעדיה.³ במאמר זה

1 Ian Loader, "Policing, Recognition and Belonging", 605 *Ann. Am. Acad. Polit. Soc. Sci.* (2006) 202, pp. 210–211.

2 כיוון מחקר זה מהווה מרכיב בולט, אך לא היחיד, של הדיסציפלינה של משפט וקולנוע. על מגוון כיווני המחקר המופיעים בתחום זה, ראו: אמנון רייכמן, "זה כל כך פשוט כשזה בסרט? הערות על שיח המשפט והקולנוע", *מחקרי משפט כב (תשס"ה–תשס"ו)* 45.

3 לניתוח מתודי של המאפיינים המאפשרים למדיום הקולנועי לתרום תרומה זו ראו: שם, בעמ' 66–72; אורית קמיר, "מבט משפט-קולנועי על (פוסט-) טראומה וזיכרון, החלמה

אבקש להשתמש בכלי הניתוח שמציעה הדיסציפלינה של משפט וקולנוע לצד כלי ניתוח מתחום הסוציולוגיה של המשפט והקרימינולוגיה כדי להציג תובנות חדשות – תאוריות ונורמטיביות – בנוגע לזיקות ההדדיות שבין דפוסי ריבוד אתני הקיימים בחברה לבין דפוסי אכיפתו של המשפט הפלילי.⁴ במישור הניתוח הקולנועי הדיון יתמקד בתובנות העולות מצפייה בסרט עג'מי, המאיר את האופן שבו מערכת האכיפה הפלילית משתלבת עם מנגנונים אחרים המעצבים את מציאות חייהם של צעירים המשתייכים למיעוט הערבי בישראל.⁵ אבקש להראות כי הסרט עג'מי מעניק ביטוי נרטיבי מדויק לתובנות המוצגות במחקר האמפירי והפרשני העוסק בהשפעת המבנה הריבוסי של החברה על דפוסי אכיפתו של המשפט הפלילי. הניתוח שאציג יבקש גם להסביר את המאפיינים הפואטיים המאפשרים לסרטי קולנוע לתרום תרומה ייחודית להבנתנו את ההקשר החברתי המעצב את תפקודיה של מערכת האכיפה הפלילית. ניתוח זה יתבסס על מיקומו של הסרט עג'מי בתוך ההקשר הרחב יותר של הסוגה הקולנועית (ז'אנר) המתארת את מציאות החיים של מיעוטים אתניים המתגוררים בגטאות עירוניים.

בבסיס הניסיון של מאמר זה לבחון את היחס שבין הייצוג הקולנועי לייצוג הסוציולוגי של השפעת דפוסי ריבוד אתני על דפוסי האכיפה של המשפט הפלילי מונחת תפיסה עקרונית בדבר תרומתו הייחודית של הקולנוע בהארת יחסי הגומלין שבין משפט לחברה. פוטנציאל התרומה הייחודי של יצירות קולנועיות בהקשר זה טמון לדעתי ביכולתן לגשר בין נקודת המבט המקרו-חברתית (המבקשת לאפיין את התנאים המבניים

וצדק, נשים וגברים בחברה שסועה – קריאה בסרטו המשפטי של רומאן פולנסקי העלמה והמוות", מחקרי משפט כב (תשס"ה–תשס"ו) 159, בעמ' 160–165; Richard K. Sherwin, "Nomos and Cinema", 48 *UCLA L. Rev.* (2001) 1519.

4 המונח ריבוד חברתי מתייחס לאופן שבו מתחלקים משאבים ותגמולים (מטריאליים וסימבוליים) בין קבוצות ופרטים בחברה, וכן לאופן שבו מחולקים ביניהם סיכונים שונים שהמציאות החברתית מזמנת. המבנה הריבוסי של חברה הוא תוצר פעילותם של מגוון מנגנונים המסדירים את מידת נגישותם של טובין חברתיים הניתנים לחלוקה לפרטים המשתייכים לקבוצות שונות. בניגוד לנטייה המוטמעת במחשבה הליברלית להסביר דפוסי קיימים של אי-שוויון חברתי כתוצר בלעדי של שונות בכישורים ובמידת ההשקעה של פרטים שונים בחברה (שונות המתוגמלת באופן דיפרנציאלי על ידי מנגנונים תחרותיים, ובכך מבססת משטר חלוקה מריטוקרטי שניתן להצדקה נורמטיבית), זרמים ביקורתיים במחקר הסוציולוגי של ריבוד חברתי נוטים לאבחן את מאפייניו השייכים של הפרט כגורמים המשפיעים בצורה המובהקת ביותר על נסיבות חייו. גישות אלה מעידות שהשתייכותו של הפרט לקבוצה מגדרית, אתנית או מעמדית מסוימת הינה בעלת השפעה מכרעת על יכולתו לרכוש את ההון האנושי הנדרש כדי ליהנות ממשאבים ציבוריים, להתמודד על תגמולים במסגרות תחרותיות ולצמצם את חשיפתו לסיכונים חברתיים. לסקירות מרכזיות של הכתיבה הסוציולוגית על ריבוד חברתי ראו: David B. Grusky, *Social Stratification: Class, Race and Gender in Sociological Perspective* (2008, 3rd ed.); Harold R. Kerbo, *Social Stratification and Inequality* (2002).

5 עג'מי (ירון שני וסכנדר קובטי, במאים) (2009).

המעצבים תופעות חברתיות מסוימות) לבין נקודת המבט האישית (המתארת את האופן שבו בני אדם שנוסכות חייהם מעוצבות על ידי תופעות חברתיות אלה מפרשים את מצבם, את אופקי הפעולה העומדים לרשותם ואת הזיקה שבין חוויותיהם ומצוקותיהם ה"פרטיות" לבין מגמות פוליטיות רחבות יותר).⁶ הזרם המרכזי של הדיון הסוציולוגי בסוגיית הזיקות שבין ריבוד חברתי לאכיפה פלילית מתבסס על נקודת המבט המקרו-חברתית. כתיבה זו מתמקדת בניסיון לזהות ולהסביר את קיומם של מתאמים (קורלציות) בין שיעורי הפשיעה ושיעורי ההיפגעות מאלמות בקרב חברי מיעוטים אתניים לבין דפוסים אחרים – דמוגרפיים, כלכליים ותרבותיים – המעצבים את ההתנסויות החברתיות הרווחות בקרב קבוצה זו.⁷ בשל טיבה של אמנות הקולנוע כמסגרת פואטית שלעלילה מוקנה בה מקום מרכזי,⁸ הדיון הקולנועי בדפוסים מקרו-חברתיים מתבסס בדרך כלל על מיקומם כגורמי רקע המעצבים את ההתרחשויות שחוות הדמויות. כלי המבע הקולנועי עשויים להנכיח בתודעת הצופה את תנאי חייהם, את מצוקותיהם ושאיופיהם של בני אדם שדפוסי האינטראקציה שלהם עם מערכת המשפט שונים מאלו המוכרים לו באופן בלתי אמצעי, ולסייע לו לגבש עמדה אתית כלפי הסוגיות הפוליטיות הרחבות המצויות ברקע הסיפור העלילתי.⁹

סרטים שונים נבדלים זה מזה במידה שבה הם מייחסים לגורמי הרקע החברתיים והפוליטיים שהם מתארים השפעה ישירה או עקיפה על האירועים שחוות הדמויות, וכמובן במידת הדיוק שבה הם אכן מייצגים את המציאות החברתית. למשל, סרטים מסוימים העוסקים בבעיית העוני מייצגים אותה כגורם הכובל באופן דטרמיניסטי את יכולתן של הדמויות להשיג מידה ממשית של שליטה על נסיבות חייהן,¹⁰ ואילו סרטים אחרים יבחרו לספר על הצלחתו של הגיבור לגאול עצמו מהרקע החברתי-כלכלי שלתוכו נולד ולהשתלב ב"חלום האמריקני", שהוליווד שימשה לאורך השנים מקור עיקרי

6 על ההבחנה בין נקודת המבט המקרו-חברתית לנקודת המבט המיקרו-חברתית בחשיבה הסוציולוגית ראו: דפנה הקר, "הזמנה לסוציולוגיה של המשפט ומיפוי ראשוני של התחום בישראל", *דין ודברים* ד (תשס"ח) 95, בעמ' 100.

7 עם זאת בעשורים האחרונים הולכת ומתפתחת גם כתיבה ענפה – המתבססת על כלי מחקר איכותניים – המבקשת לעמוד על האופן שבו בני אדם המתקיימים במציאות חברתית מסוימת מפרשים את חוויותיהם ואת הגורמים המעצבים אותם תוך שפרשנויות אלה עצמן הופכות למושא מחקר סוציולוגי. למחקרים הבוחנים מפרספקטיבה זו את מציאות החיים של מיעוטים אתניים וגזעיים בגטאות העירוניים ראו למשל: Elijah Anderson, *Code of the Street: Decency, Violence and the Moral Life of the Inner City* (1999); Victor M. Rios, *Punished: Policing the Lives of Black and Latino Boys* (2011).

8 לואיס ג'אנטי, *להבין סרטים* (דן דאור מתרגם, 2000), בעמ' 325–362.

9 בהקשר זה הצדקות לעיסוק משפטי בין-תחומי בייצוגים קולנועיים של סוגיות משפטיות ואתיות דומות במהותן להצדקות שפותחו בתחום המשפט בספרות לאורך העשורים האחרונים. השוו: מרתה ק' נוסבאום, *צדק פואטי: הדמיון הספרותי והחיים הציבוריים* (מיכאל שקודניקוב מתרגם, 2003).

10 לדוגמה קלסית ראו: *ענבי זעם* (ג'ון פורד, במאי) (1940).

להפצתו.¹¹ סרטים מסוימים יבחרו להדגיש את השפעתה של המדיניות הציבורית ושל מערכת המשפט בכבילת מרחב האפשרויות העומדות לרשות הגיבור,¹² ואילו אחרים יימנעו מהדגשת המקורות הפוליטיים של בעיית העוני. מגוון הווריאציות הנרטיביות לייצוגן של בעיות חברתיות הוא רחב ביותר. עם זאת מכיוון שחלק ניכר מהעשייה הקולנועית מאופיינת בפעילות במסגרת סוגות קולנועיות קיימות (תוך קבלה של מוסכמות פואטיות שהתבססו בסוגות אלה, ולעתים תוך הוספת חידושים כאלה ואחרים),¹³ הרי שההבחנה בין מאפייניהן הנרטיביים, החזותיים וההפקתיים של סוגות קולנועיות שונות מספקת כלי פרשני מועיל לאבחנת יכולתן ומחויבותן של יצירות קולנועיות שונות לייצג את ההיבטים המבניים של המציאות החברתית באופן מודגש ובאופן מדויק.

במסגרת זו המאמר מבקש להצביע על המאפיינים האמנותיים ועל התנאים ההיסטוריים המאפשרים לסוגה קולנועית מסוימת – הסוגה הקולנועית המתארת את מציאות החיים של צעירים המתגוררים בגטאות עירוניים תוך שימוש בסגנון ריאליסטי¹⁴ – לייצג ייצוג מעמיק ומדויק מגוון בעיות המזוהות בספרות המחקרית כאופייניות לאכיפתו של המשפט הפלילי בתנאים של אי-שוויון המובנה על ידי דפוסי ריבוד אתני ומעמדי.¹⁵ האופן שבו הסרט עגמי מתאר את מציאות החיים של צעירים ערבים בשכונת

- 11 ראו למשל: אשה יפה (גארי מרשל, במאי) (1990). לדיון ראו: J. Emmett Winn, *The American Dream and Contemporary Hollywood Cinema* (2007).
- 12 ראו לדוגמה: קר עד העצם (דברה גראניק, במאית) (2010).
- 13 Edward Buscombe, "The Idea of Genre in the American Cinema", *Film Genre Reader III* (Barry K. Grant – ed., 2003) 12.
- 14 במשמעות המשמשת בתאוריה הסוציולוגית העכשווית, המושג גטו עירוני מתייחס למרחב המופרד בדרכים פורמליות ולא פורמליות מהסביבה האורבנית שלצדה הוא ממוקם תוך שהפרדה זו מסייעת להנציח את המצוקה החומרית והסמלית ואת שלילתה דה פקטו של היכולת לניעות (מוביליות) חברתית פרוגרסיבית בקרב קבוצות האוכלוסייה המתגוררת בו. הסוציולוג הבולט שפיתח את מושג הגטו העירוני ככלי מחקר תאורטי והיסטורי הוא לואיק וקאן (Loïc Wacquant). ראו: לואיק וקאן, "מהו גטו? בנייה של מושג סוציולוגי", *סוציולוגיה ישראלית* 151 (תשס"ד) 151. בשל הקונוטציה הרווחת של המושג גטו בזיכרון הקולקטיבי היהודי יש מקום לציין כי וקאן רואה במושג האנליטי שפיתח תקף גם לאפיון ההיבטים החברתיים והפוליטיים של הגטאות של הפזורה היהודית באירופה, ומשלב מחקרים היסטוריוגרפיים בנושא במסגרת עבודתו (לצד דפוסים היסטוריים אחרים של גטאות, כגון קהילות של מנודים אתניים במזרח אסיה). עם זאת נראה כי הדפוס ההיסטורי המרכזי שעליו כותב וקאן, הדפוס שהתהווה בגטאות השחורים שבמטרופולין האמריקני וברובעי המצוקה בערים הצרפתיות הגדולות (banlieues) בעידן הכלכלי הפוסט-פורדיסטי מטים גם את עבודתו המושגית בכיוונים המתרחקים מהדפוסים החברתיים-פוליטיים של הגטאות היהודיים באירופה. לעבודות חשובות אחרות של וקאן ראו: Loïc Wacquant, *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality* (2007) – (להלן – Loïc Wacquant, *Punishing the Poor: The Neo-Liberal Government of Social Insecurity* (2009).
- 15 לדיון במקומה המתהווה של סוגה זו במסגרת הקנון הריאליסטי ראו: Julia Hallam and Margaret Marshment, *Realism and Popular Cinema* (2000) pp. 49–61.

העוני היפואית מתכתב עם יסודות נרטיביים, ויזואליים והפקתיים שבהם השתמשו יוצרי קולנוע בשני העשורים האחרונים בסרטים המתארים חוויות ובעיות דומות המתרחשות בגטאות עירוניים בברזיל,¹⁶ בצרפת¹⁷ ובארצות הברית.¹⁸ באמצעות ניתוח הרקע ההיסטורי שהוביל להתגבשותה של סוגה קולנועית זו ואפיון התובנות התיאוריות והנורמטיביות המרכזיות שסרטים אלה מציגים לפנינו, המאמר מבקש לקשר את הבעיות שהסרט עג'מי מזהה במציאות הישראלית העכשווית עם תהליכים כלליים יותר המאפיינים את מצבן של קבוצות מיעוט אתני בחברות רבת-תרבותיות אחרות, ולתרום להבנתנו את האופן שבו המדיום הקולנועי מסייע להאיר בעיות אלה.

מבנה הדיון הוא כדלהלן. בפרק ב של המאמר אציג בקצרה את הממצאים האמפיריים והתובנות הפרשניות המרכזיות המפותחות בספרות העוסקת באופן שבו ריבוד אתני משתקף בדפוסי האכיפה של המשפט הפלילי. ספרות זו מראה כיצד המבנה הריבודי של החברה – המעצב את יחסי הגומלין בין גורמים תרבותיים, כלכליים, דמוגרפיים ופוליטיים המבנים באופן דיפרנציאלי את התנסויותיהם החברתיות של חברי קבוצות שונות – משפיע על האופן שבו המשפט הפלילי מופעל בחיי היום-יום. דגש מיוחד יושם בדיון בסוגיית ההשפעה של דפוסי אכיפה אלה על מידת האמון של מיעוטים אתניים במוסדות המשטרה ואכיפת החוק ובהשלכות של גירעון הלגיטימציה שממנו סובלת המשטרה על יכולות האכיפה שלה, וכנגזרת מכך – על חשיפת היתר של מיעוטים אלה לסכנת ההיפגעות מאלמות.¹⁹

לאור הדיון בתובנות המרכזיות המוצגות על ידי הספרות הסוציולוגית הבוחנת את הזיקות שבין ריבוד אתני לאכיפה פלילית פרק ג בוחן את האופן שבו סוגיות אלו מיוצגות בסוגה הקולנועית המתארת את מציאות חייהם של מיעוטים אתניים במדינות שונות תוך התמקדות בתובנות שמציג הסרט עג'מי באשר למציאות הישראלית. יצירות קולנועיות אלה, אטען, לא רק משקפות את המציאות אלא גם מעצבות אותה, לפחות במובן זה שהן משתתפות בהבניית תפיסות פוליטיות וחברתיות רווחות באשר לדרכים שבהן אפשר להתמודד עם בעיות הפשיעה, הוויקיטימציה ואכיפת החוק בקרב מיעוטים

16 *Cidade de Deus* (Fernando Meirelles and Kátia Lund, dir.) (2002)

17 *Banlieue 13* (Pierre Morel, dir.) (2004)

18 קלוקרס (ספייק לי, במאי) (1995).

19 בכתיבה הסוציולוגית, המונח לגיטימציה מתייחס לתהליכים המכוננים את מערכת האמונות המניעה בני אדם הכפופים לסמכות מסוימת לקבל על עצמם את החיוב הנורמטיבי הנובע מהפעלתה של סמכות זו. בעקבות עבודתו של יורגן הברמס, אני משתמש במאמר במונח גירעון לגיטימציה כדי להתייחס לכישלון כרוני של המערכת הפוליטית לגבש אמון ציבורי בכך שפעולותיהם של המוסדות השלטוניים עולים בקנה אחד עם הערכים והנורמות המרכיבים את מערכת האמונות המקובלת בציבור להערכתו. ראו: Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis* (1975)

אתניים.²⁰ בהקשר זה המאמר בוחן דילמות אתיות ופוליטיות הנוגעות לחשש כי לצד התרומה החשובה של סרטים אלה בחשיפת המצוקות של קבוצות מוחלשות שמידת הגישה שלהן לאמצעי ייצוג תרבותיים ותקשורתיים הינה מוגבלת, הרי שההתמקדות הטיפוסית שלהם בתופעת האלימות הפנים-מגזרית עשויה לחזק תפיסות סטראוטיפיות נגד חברי המיעוט האתני ולטשטש את תפקידה של המדיניות השלטונית בהנצחת הבעיות המתוארות בסרט.

פרק ד עובר ממישור הניתוח התרבותי למישור הניתוח הנורמטיבי והמוסדי. פרק זה מבקש לבחון כיוונים אפשריים של רפורמה שעשויה לשפר את האופן שבו מערכת האכיפה הפלילית מתמודדת עם דפוסי פשיעה וויקטימיזציה הצומחים על רקע דפוסי הריבוד האתני הקיימים בחברה הישראלית. אחד המסרים המתחדדים בעקבות צפייה בסרט עג'מי ובעקבות עיון בכתיבה המחקרית בנושא הוא כי הדיון השיפוטי והדיון הציבורי העוסקים בהיבטים החלוקתיים של דפוסי אכיפת המשפט הפלילי אינם צריכים להתרכז באופן בלעדי בסוגיית החמרת היתר עם חשודים ונאשמים המשתייכים למיעוטים אתניים, סוגיה העומדת כיום במרכז הכתיבה האקדמית והליטיגציה בנושא. הם נדרשים לעסוק גם בשיעורים הגבוהים במיוחד של היפגעות בידי אלימות בקרב אוכלוסיות אלה. אטען כי מעורבות שיפוטית אפקטיבית יותר בהתמודדות עם סוגיה זו מצריכה להרחיב את היריעה מעבר להגנה על ההיבט השלילי של הזכות להליך נאות (כלומר הגנה על נאשמים וחשודים המשתייכים למיעוטים אתניים מפני פרקטיקות אכיפה הנוגעות באפליה) לעבר שאלות הנוגעות להיבט החיובי של הזכות להגנה שוויונית על ידי החוק (כלומר, פיקוח על האופן שבו המדינה מקצה משאבי שיטור בקרב קהילות מיעוט ומנצלת משאבים אלה). הדיון בוחן מספר דרכים שבהן אפשר להשתמש בכלי המשפט המנהלי והחוקתי כדי לאפשר הכלה רחבה יותר של תפיסות הצדק והצרכים של קהילות המיעוט במסגרת פרקטיקות האכיפה של מערכת המשפט הפלילי.

א. אכיפה פלילית וריבוד אתני: היבטים אמפיריים ופרשניים

בניגוד לסרטים רבים שבהם עוסקת הדיסציפלינה של משפט וקולנוע, הסרט עג'מי אינו מקנה למערכת המשפט תפקיד בולט ביצירתם או בהתרתם של הקונפליקטים

²⁰ המחקר הקרימינולוגי בנושא ויקטימיזציה בוחן בין היתר את דפוסי החלוקה המגדרית, המעמדית והאתנית של ההיפגעות מעברות פליליות ואת האופן שבו ההיחשפות לפגיעה מסוג זה נחווית ברמת הפרט וברמת הקהילה. אשתמש במאמר במונח זה כדי להתייחס להיפגעות מידי עברות אלימות. להרחבה ראו: Carolyn Hoyle and Lucia Zedner, "Victims, Victimization and Criminal Justice", *Oxford Handbook of Criminology* (4th ed., Mike Maguire, Rod Morgan and Robert Reiner – eds., 2007) 461

המופיעים בסרט.²¹ העלילה אינה מתרחשת באולמות בתי המשפט, בחדרי חקירות משטרתיים או באתרים אחרים המזוהים בתודעתו של הצופה עם סמליה של מערכת עשיית הצדק. עם זאת ברצוני לטעון כי הסרט עג'מי מציג סדרת אמירות חשובות באשר לטבעו של המשפט כמוסד חברתי, וזאת דווקא מפני שהוא נמנע מלהעמיד את ההליך המשפטי במוקד העלילה במפורש. הסרט עוסק בחייהם של צעירים המתגוררים בשכונת העוני היפואית עג'מי, והוא מייצג את מערכת המשפט כפי שהיא משתקפת בעיני צעירים אלה. בכך הסרט מסייע להנכיח בתודעה הציבורית את האופן שבו המשפט פועל ב"חצר האחורית" של החברה הישראלית ואת המקום שהוא תופס בהווייתן ובתודעתן של קבוצות אוכלוסייה שמידת גישתן לכלים של ייצוג תקשורתי ומוביליזציה משפטית מצומצמת ביותר. כמו סרטים אחרים המשתייכים לסוגה זו, הסרט עג'מי מנכיח בתודעה הציבורית היבט מסוים של מה שמנחם מאוטנר כינה "המשפט הסמוי מן העין", ואגב כך גם את האופן שבו המשפט פועל כלפי האנשים הסמויים מן העין הציבורית.²² צורת ייצוג זו מתכתבת עם מגמות פרשניות עכשוויות בחקר המשפט והחברה. גישות אלה מציעות להעתיק את המוקד המחקרי מניתוח הייצוגים הפורמליים שמערכת המשפט מפיקה (למשל בפסקי הדין ובדיונים המתקיימים באולמות המשפט) לניתוח האופן שבו כללים משפטיים מפורשים ומיושמים בחיי היום-יום, וזאת לא רק על ידי סוכני האכיפה של מערכת המשפט אלא גם על ידי הדיוטות הבאים במגע עם מערכת זו, או פועלים בצלה.²³

אולי יותר מכל ענף משפטי אחר, הסטת הדגש המוצעת לנו על ידי פרדיגמות מחקריות המתמקדות בניתוח הפנמנולוגיה של "משפט בפעולה" (law in action) היא בעלת כושר הסברי וביקורתי חשוב בניתוח האופן שבו המשפט הפלילי פועל.²⁴ תפיסה פופולרית רואה במשפט הפלילי מכשיר המשמש את המדינה כדי להבטיח כי האזרחים יצייתו לנורמות התנהגות מסוימות.²⁵ זוהי תפיסה הממשיגה את היחסים שבין משפט

- 21 לאפיון התמות שבהן נוטים "סרטי משפט" לעסוק ראו: Steve Greenfield, Guy Osborn, and Peter Robson, *Film and the Law* (2001) pp. 14–21.
- 22 בניסוחו של מאוטנר: "למרות שהמשפט מסדיר תחומים רחבי היקף בחייהם של בני האדם, הליכים שיפוטיים הם 'מדיום' ו'צורה' המאפשרים לעניינים מסוימים לבוא לידי ביטוי יותר מאשר אחרים [...] מכיוון שכך, רק קבוצות מסוימות בחברה יכולות לבטא את ענייניהן בבית-המשפט העליון ובבתי-המשפט האחרים של המדינה, בעוד שעניינים בוערים ורחופים של קבוצות אחרות נותרים סמויים מן העין". מנחם מאוטנר, "המשפט הסמוי מן העין", אלפיים 16 (תשנ"ח) 45, בעמ' 66–67.
- 23 ראו למשל: Patricia Ewick and Susan S. Silbey, *The Common Place of Law* (1998); Austin Sarat and Thomas R. Kearns (eds.), *Law in Everyday Life* (1998).
- 24 ההבחנה המפורסמת בין "משפט עלי ספר" (law in books) לבין "משפט בפעולה" (law in action) נטבעה כזכור על ידי רוסקו פאונד בתחילת המאה העשרים, והפכה לאחד המוטיבים הבולטים במחקר המשפטי בעידן הפוסט-אליסטי. ראו: Roscoe Pound, "Mechanical Jurisprudence", 8 *Colum. L. Rev.* (1908) 605.
- 25 ש"ז פלר, יסודות בדיני עונשין (כרך א, תשמ"ד) בעמ' 108–113.

לחברה באמצעות מודל הייררכי שבו למוסדות המדינה מוקנה מונופול על קביעת תוכן ואכיפתן של הנורמות הפליליות, ואילו תפקידם של האזרחים מתמצה בציות לנורמות אלה. נדמה שתפיסה פופולרית זו ממשיכה לשקף, גם אם באופן אינטואיטיבי, ניסוחים אנכרוניסטיים של הגישה הפוזיטיביסטית, המאפיינים את המשפט כאוסף כללים המוצא ונאכף על ידי הריבון.²⁶ אלא שהתבוננות מעמיקה יותר על האופן שבו המשפט הפלילי פועל בחיי היום-יום חייבת להוביל לאפיון מורכב יותר. גם אם המדינה מחזיקה במונופול על קביעת הניסוח הרשמי של כללי המשפט הפלילי ועל הפעלת אמצעי הכפייה הממוסדים לצורך אכיפתם, הרי שיכולתה של המדינה להגשים את מטרות המשפט הפלילי מושתתת במידה רבה על נכונותם של האזרחים להשתתף באופן קונסטרוקטיבי במאמצי האכיפה.²⁷

למשל, חלק מכריע של התיקים הנפתחים על ידי מערכת האכיפה הפלילית מבוססים על דיווחי אזרחים (קרבתנות ועדים) ולא על פעילות אכיפה יזומה של המשטרה. בשלב איסוף הראיות וההעמדה לדין רשויות האכיפה תלויות בשיתוף הפעולה של העדים. בשלבים אלה מידת האפקטיביות של מנגנוני האכיפה הפלילית תלויה במידה מכרעת בכך שהנורמות הפליליות המוגדרות בחוק אכן משקפות גינוי ציבורי של ההתנהגות המופללת ובמידה שבה האזרחים אכן סבורים כי ראוי להעביר את ההתמודדות עם התנהגות זו לידי רשויות האכיפה הפלילית. גם בשלב הסופי של ההליך, שלב הענישה, יכולתה של מערכת המשפט להטמיע את המסרים שהיא מבקשת להעביר ביעילות תלויה ביכולתה לבסס את הלגיטימיות המוסרית שלה בקרב סביבת הנמענים הרלוונטית. זאת, הן מפרספקטיבה תועלתנית, המבקשת לצקת תוכן נורמטיבי לסנקצייה הפלילית כדי להבחין את ההרתעה המשפטית מסוגים אחרים של איום בהפעלת אלימות, והן מפרספקטיבה גמולית, המבקשת לעשות כן כדי לבדל את המסר הענישתי (שליטת התוקף המוסרי של ההתנהגות האסורה) מנקמה גרידא.²⁸ אפשר אפוא לסכם ולומר כי מערכת משפט אשר סובלת מאמון ציבורי מועט בלגיטימיות של פעילויותיה משלמת מחיר לא רק מבחינת דימויה אלא גם מבחינת יכולות האכיפה האופרטיביות שלה. לפיכך, אחת משאלות המפתח בנוגע לדפוסי האכיפה של המשפט הפלילי נוגעת ליכולתן של המערכת הפוליטית והמשפטית בחברה נתונה לסייע בגיבושם של התנאים

26 ניסוחים אלה, המזוהים עם עבודתם של אוסטין ובנת'האם, הפכו לאנכרוניסטיים בעקבות עבודתו של הל"א הארט, אשר הראה את חשיבותו של היסוד הפנימי (הטמון במידת ההפנמה של הערך הנורמטיבי של כללים על ידי האזרחים) כממד קונסטרוקטיבי של המשפט.

27 Nicola Lacey, "Introduction: Making Sense of Criminal Justice", *Criminal Justice* (Nicola Lacey ed., 1994) 1, pp. 10–12.

28 R.A. Duff, "Punishment, : מוסד הענישה ראו: Communication and Community", *Punishment and Political Theory* (Matt Matravers ed., 1999) 48.

החברתיים שבתוכם צפוי להתפתח גינוי מוסרי רווח של צורות ההתנהגות הנאסרות בקוד הפלילי, וכן נכונות אזרחית נרחבת לשתף פעולה עם רשויות האכיפה כדי לצמצם את היקפה של הפעילות הפלילית. בהקשר זה הולך ומתרחב לאורך העשורים האחרונים המחקר האמפירי הבוחן את הגורמים המשפיעים על מידת האמון הציבורי במערכת המשפט ובמשטרה ואת ההשלכות של מידת האמון הציבורי על יכולתה של מערכת המשפט לאכוף את הדין ביעילות.²⁹ במסגרת זו גוף נרחב של מחקרים אמפיריים מראה כי מידת האמון בלגיטימיות של מערכת המשפט הפלילי הינה בעלת השפעה מכרעת על נכונותם של אזרחים לציית לחוק ולסייע באכיפתו.³⁰ על פי מחקרים מסוימים, גורם זה הוא בעל השפעה מובהקת אף יותר מאשר שיקולים תועלתניים (בהקשר הציות לחוק – החשש להיתפס ולשאת בסנקציה; בהקשר הנכונות לסייע לאכיפתו – אמון מכשירני ביכולותיה של מערכת המשפט לצמצם את רמת הפשיעה שהאזרח חשוף לה).³¹ עם זאת נמצא כי אזרחים המשתייכים לקבוצות שונות נוטים להשתמש בקריטריונים שונים כדי להעריך את מידת הלגיטימיות של מערכת המשפט.³² ממצא זה מובהק במיוחד בחברות המתאפיינות בדפוסים חריפים של ריבוד גזעי/אתני החופפים דפוסי ריבוד מעמדי. למשל, במחקרים שנעשו בנושא בארצות הברית נמצא שאזרחים לבנים ייחסו חשיבות עליונה לקיומם של אלמנטים פורמליים של הליך נאות ושל שלטון החוק, ולעומתם אזרחים ממוצא אפריקני-אמריקני והיספני הדגישו את ההיבט החלוקתי של מדיניות האכיפה, כלומר את דרך השפעתה של מדיניות זו באופן דיפרנציאלי על קבוצות שונות באופן הפועל להנצחתן או לצמצומן של הייררכיות חברתיות קיימות.³³ בשל האפקט הלא שוויוני המתלווה לרבות מפרקטיקות ההפללה, האכיפה והענישה הנהוגות בארצות

-
- 29 Ben Brown and William R. Benedict, : למשל: "Perceptions of the Police: Past Findings, Methodological Issues, Conceptual Issues, and Policy Implications", 25 *Policing* (2002) 543
- 30 Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law* (2nd ed., 2006); Tom R. Tyler and Yuen J. Huo, *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts* (2002).
- 31 Jason Sunshine and Tom R. Tyler, "The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing", 37 *Law & Soc'y Rev.* (2003) 513
- 32 Blaine Bridenball and Paul Jesilow, "What Matters: The Formation of Attitudes Toward the Police", 11 *Police Q.* (2008) 151; Ronald Weitzer, "Citizens' Perceptions of Police Misconduct: Race and Neighborhood Context", 16 *Justice Quarterly* (1999) 819; John Hagan, Carla Shedd and Monique R. Payne, "Race, Ethnicity, and Youth Perceptions of Criminal Injustice", 70 *Am. Sociol. Rev.* (2005) 381
- 33 Tom R. Tyler, "Public Trust and Confidence in Legal Authorities: What do Majority and Minority Group Members Want from the Law and Legal Institutions?", 19 *Behav. Sci. Law* (2001) 215

הברית,³⁴ נראה כי אין מקום לתמיהה על כך ששיעורי האמון הציבורי במערכת האכיפה בקרב מיעוטים אתניים וגזעיים הינם נמוכים בהרבה משיעורי האמון שנמדדו בקרב האוכלוסייה הכללית. למשל, במחקר שנעשה בשנת 2007 השיבו כ-35% מקרב הנשאלים האפריקנים-אמריקנים כי יש להם מידת אמון קטנה או אפסית במשטרה, ולעומת זאת רק 9% מקרב הנשאלים הלבנים השיבו תשובה דומה.³⁵

ממצאים דומים נתקבלו במחקר האמפירי הבוחר את מידת האמון של המיעוט הערבי בישראל במשטרה. במחקר שנעשה מטעם המשרד לביטחון פנים בשנת 2008 כדי לבחון את מידת האמון של הציבור הערבי במשטרת ישראל, ביטאו רוב הנשאלים עמדה ביקורתית כלפי תפקוד המשטרה.³⁶ 76.3% מהנשאלים השיבו כי המשטרה מפלה את ערביי ישראל, 59.2% מהנשאלים השיבו כי המשטרה מפריזה בשימוש בכוח, ו-57% מהנשאלים הגדירו את גישת המשטרה כעוינת.³⁷ משאל שנעשה בשנת 2003 על ידי הקרימינולוגים באדי חסייסי ורונלד וייטצ'ר (Weitzer) העלה ממצאים דומים. מחקרם הצביע על קיומם של פערים נרחבים בין אזרחים יהודים לאזרחים ערבים בכל הנוגע למידת האמון הכללי במשטרה, למידת הביטחון שחש האזרח כאשר הוא בא במגע עם המשטרה ולמידת שביעות הרצון מפעילויות אכיפת החוק בסביבת המגורים של הנשאלים.³⁸ משאל זה אף המחיש כי גירעון הלגיטימציה של המשטרה בקרב המיעוט הערבי מצמיח השפעות שליליות הדומות באופיין לאלה המתוארות בספרות האמריקנית בנוגע לנכונות האזרחים לסייע באכיפת החוק. למשל, שיעור הנכונות לדווח על עברות אלימות ועל עברות רכוש למשטרה בקרב נשאלים ערבים היה נמוך מזה שבקרב נשאלים יהודים (66% לעומת 82%, בהתאמה, כאשר לעברות אלימות; 70% לעומת 86%, בהתאמה, כאשר לעברות רכוש).³⁹ גירעון הלגיטימציה של רשויות אכיפת החוק בקרב המיעוט הערבי הודגש גם על ידי ועדת החקירה הממשלתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, בראשות השופט בדימוס

³⁴ לסקירה מקיפה של מצבם של אפריקנים-אמריקנים במערכת המשפט הפלילי ראו: Michael Tonry, *Punishing Race* (2011).

³⁵ Reported Confidence in the Police, by Demographic Characteristics, 2007 Sourcebook of Criminal Justice Statistics Online, [available at: <http://www.albany.edu/sourcebook/pdf/t2212010.pdf>]

³⁶ יואב סנטו, שיטור בחברה הערבית ישראלית – סקר עמדות וציפיות בקרב ציבור הערבים אזרחי מדינת ישראל (2008). [ניתן לצפייה באתר: http://old.mops.gov.il/BP/ResearchNDevelopment/Researches/Social/PoliceNPolicingInIsraeli-ArabSociety2008_116.htm]

³⁷ שם, בעמ' ח.

³⁸ Badi Hasisi and Ronald Weitzer, "Police Relations with Arabs and Jews in Israel", 47 *Br. J. Crim.* (2007) 728, pp. 733–734.

³⁹ שם, בעמ' 739.

תאודור אור (להלן – ועדת אור).⁴⁰ הועדה קבעה במסקנותיה כי "המשטרה ערה לכך שפעמים רבות היא אינה נתפסת במגזר הערבי כגורם נותן שירות, כי אם כגורם עוין, המשרת שלטון חסר התחשבות".⁴¹ בין ממצאיה ציינה הוועדה כי "המנהיגים והתושבים טענו, כי הם רואים את השוטרים רק כשהם באים לכפות עליהם את מדיניות ההפליה והנישול, וכי לדידם השוטרים הפכו לקלגסי דיכוי".⁴² לפיכך, הועדה קובעת, "תקיפת שוטרים התקבלה בקרב צעירים כנורמה לגיטימית, כמעט כחובה פטריוטית".⁴³ בעיית גירעון הלגיטימציה היא תוצר של היבטים שונים של מבנה הריבוד האתני בחברה. שלושת ההיבטים המרכזיים בהקשר זה הם דפוסי ההתנהלות המוסדית של רשויות אכיפת החוק, דפוסי הקצאת משאבים על ידי הרשויות הפוליטיות ודפוסים תרבותיים הנובעים מהשונות – ומהקונפליקט – בין הרכיבים התרבותיים המעצבים את זהותם של חברי קהילות אתניות לבין הרכיבים התרבותיים הדומיננטיים בתרבות הכללית. במישור ההתנהלות המוסדית של רשויות האכיפה מידת האמון של מיעוטים אתניים נשחקת לא רק בשל התנסויות אישיות שליליות אלא גם בשל דפוסים כלליים של אכיפה לא שוויונית המשתקפים בכל הגזרות של ההליך הפלילי.⁴⁴ בישראל שיעור הכלואים המשתייכים למיעוט הערבי מגיע לכדי כ-45% מכלל האסירים הפליליים (שיעור הגבוה פי שניים משיעורם באוכלוסייה הכללית).⁴⁵ נתון זה אינו יוצא דופן בפרספקטיבה השוואתית. בארצות הברית אפריקנים-אמריקנים מהווים כ-13% מהאוכלוסייה הכללית, אולם שיעור ייצוגם בבתי הכלא נכון לשנת 2009 היה למעלה מ-46.30%.⁴⁶ באנגליה מיעוטים אתניים הם כ-9% מהאוכלוסייה הכללית, אולם שיעור ייצוגם בבתי הכלא עומד על כ-47.22%.⁴⁷ גוף נרחב של מחקרים, בישראל ובעולם, ייחס את ייצוג היתר של מיעוטים אתניים בבתי הכלא לדפוסים של החמרת יתר מטעם רשויות האכיפה. למשל, במחקר מקיף שערכו אריה רטנר וגרעון פישמן הם מצאו כי סיכויי ההרשעה של נאשמים ערבים וחומרת העונשים המוטלים עליהם גבוהים יחסית

40 ועדת החקירה הממלכתית לביורר ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 – דין וחשבון (2003) (להלן – דוח ועדת אור) [ניתן לצפייה באתר:

http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside_index.htm

41 שם, בעמ' 768.

42 שם, בעמ' 90.

43 שם, שם.

44 Rod K. Brunson, "'Police Don't Like Black People': African-American Young Men's Accumulated Police Experiences", 6 *Crim. & Pub. Pol'y* (2007) 71; Michael Reisig and Roger Parks, "Experience, Quality of Life, and Neighborhood Context: A Hierarchical Analysis of Satisfaction with Police", 17 *Justice Quarterly* (2000) 607.

45 ראו באתר הרשות לשיקום האסיר: <http://www.pra.co.il>.

46 ראו באתר משרד המשפטים האמריקני: <http://bjs.ojp.usdoj.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=2200>.

47 Nicola Lacey, *The Prisoners' Dilemma: Political Economy and Punishment in Contemporary Democracies* (2008) p. 150.

לנאשמים יהודים המואשמים בעברות דומות.⁴⁸ מחקרם של אורן גזל-אייל ורענן סוליציאנו-קינן (ואחרים), שבחן את השפעת הזהות האתנית של חשודים על החלטות מעצר לפני הגשת כתב אישום, מצא כי סיכוייהם של חשודים ערבים להשתחרר ממעצר כשהמשטרה מבקשת לעצור נמוכים משל אחרים.⁴⁹ הטענה הפרשנית המייחסת את ייצוג היתר של חברי המיעוט הערבי כחשודים ונאשמים בביצוע עברות פליליות לדפוסים של אפליה מוסדית, מצאה ביטוי גם במסקנותיה של ועדת אור. הוועדה קבעה כי "נדרש שידוד מערכות ביחס המשטרה למגזר הערבי... חשוב לפעול כדי לעקר תופעות של דעות קדומות שליליות שנתגלו, גם אצל קציני משטרה ותיקים ומוערכים, כלפי המגזר הערבי. המשטרה חייבת להטמיע בקרב שוטריה את התובנה כי הציבור הערבי בכללו אינו אויב שלהם, וכי אין לנהוג בו כאויב."⁵⁰

ואולם, גירעון הלגיטימציה של המשטרה בקרב מיעוטים אתניים אינו נובע רק מדרכי התנהלותה בקרב האוכלוסייה המקומית אלא גם ממעמדה כסמל מובהק של רשויות המדינה ושל הסדר החברתי-פוליטי השורר בה.⁵¹ חלק מהעיונות המופנית כלפי מוסדות המשטרה נטוע בביקורת של קבוצות אוכלוסייה אלה על דפוסים שיטתיים של חלוקה לא שוויונית, אפליה והדרה, המנציחים את המבנה הקיים של ריבודיות אתנית. מקור זה של גירעון הלגיטימציה זוהה על ידי ועדת אור, שהדגישה כי הנזק הנגרם לדימויה של המשטרה בעיני הציבור הערבי בשל מעורבותה באכיפת מדיניות כללית הנתפסת ככלתי צודקת (בראש ובראשונה, בתחום הפקעת הקרקעות) מצמצם את מידת שיתוף הפעולה גם בסוגיות שגרתיות של אכיפת חוק.⁵²

48 Arye Ratner and Gideon Fishman, *Justice for All? Jews and Arabs in the Israeli Criminal Justice System* (1998); ממצאים דומים הוצגו במחקר שבחן את העונשים המוטלים על נאשמים יהודים וערבים שהואשמו בעברות דומות במדגם תיקים של בתי משפט שלום, פער שהחוקרים ייחסו אותו להבדלים מבחינת מדיניות התביעה כלפי נאשמים משתי הקבוצות (במחקר נמצא כי התביעה ביקשה להחמיר בכ-40% מהתיקים של נאשמים ערבים, אך רק בכ-20% מהתיקים של נאשמים יהודים). ראו: מוחמד סלים חג' יחיא, גיורא רהב ומאיר טייכמן, "בית משפט השלום ותיפקודו עם המיעוטים בישראל", פלילים ד (תשנ"ד) 157.

49 אורן גזל-אייל ורענן סוליציאנו-קינן, גל עינב ועטאללה שובאש, "ערבים ויהודים בהליכי הארכת מעצר ראשוני", משפטים לח (תשס"ט) 627. לפער זה חשיבות מכרעת בהבניית הפערים בין נאשמים יהודים וערבים גם בשלבים מאוחרים יותר של ההליך, שכן החלטות בנושא מעצר עד תום ההליכים (שלעתים קרובות נובעת מפערים מעמדיים ותרבותיים המקשים עליהם לשכנע את בית המשפט ביכולתם לעמוד בתנאי השחרור בערובה) נמצאו כמגבירות את סיכויי הרשעה גם כאשר שולטים במשתנים אחרים כגון מאפייני העברה או הרשעות קודמות (שם, בעמ' 633).

50 דוח ועדת אור (לעיל, הערה 40) בעמ' 768.

51 על תפקודיה הסימבוליים של המשטרה בחברה המתאפיינת בהטרוגניות אתנית ראו: Loader (לעיל, הערה 1).

52 דוח ועדת אור (לעיל, הערה 40) בעמ' 767-768.

כשלי האכיפה הנובעים ממצב זה פוגעים בראש ובראשונה בחברי קבוצות המיעוט עצמם. הספרות האמריקנית הבוחנת את ההתפלגות הבין-קבוצתית של ויקטימיזציה פלילית מראה כי שיעור ההיפגעות מאלימות בקרב מיעוטים גזעיים ואתניים המתגוררים בגטאות עירוניים גבוה בהרבה משיעורי ההיפגעות בקרב האוכלוסייה הכללית. למשל, שיעור הנרצחים בקרב אוכלוסיית הגברים האפריקנים-אמריקנים גבוה פי כשבעה מבקרב אוכלוסיית הגברים הלבנים.⁵³ באנגליה שיעור הנרצחים בקרב האוכלוסייה השחורה גבוה פי חמישה מבקרב האוכלוסייה הלבנה.⁵⁴ נתונים דומים משתקפים גם ביחס למגוון עברות אחרות. למעשה, קיים יסוד סביר להניח כי חשיפת היתר של מיעוטים אתניים להיפגעות מעברות פליליות גבוהה אף יותר מהמשתקף בנתונים הללו. שכן, כפי שצוין לעיל, שיעורי הדיווח של אזרחים המשתייכים לקבוצות אלה למשטרה נמוכים יחסית לאוכלוסייה בכללותה. מרבית האלימות המדווחת היא פנים-מגורית: ארבעה מתוך חמישה מקרי פשע אלים בארצות הברית מתבצעים בין עברייני לקרבן המשתייכים לאותה קבוצה אתנית/גזעית,⁵⁵ ורובם מתרכזים – מבחינה מרחבית – באזורים עירוניים המתאפיינים ברמות חריפות של עוני וסגרגציה, ושבהן מתגוררות קבוצות האוכלוסייה המוחלשות ביותר בקרב מיעוטים אתניים וגזעיים.⁵⁶

דפוסי הוויקטימיזציה שתוארו לעיל מרמזים כי אף כי אנחנו נוטים לחשוב על סכנת ההיפגעות מאלימות פלילית כסכנה המתחלקת באופן אקראי בין הפרטים בחברה, למעשה אפשר לזהות מתאמים בין דפוסי השתייכות מעמדיים, דמוגרפיים ואתניים לבין מידת החשיפה לסיכון זה. בהתבוננות סוציולוגית מעמיקה יותר אפשר אף להצביע – כמו באשר לסימפטומים אחרים של המבנה הריבוני בחברה – על האופן שבו פערים אלה מעוצבים או למצער משתמרים על ידי מדיניות פוליטית שיטתית. על רקע הכתיבה הקרימינולוגית הענפה המזהה מתאמים בין שיעורי פשיעה גבוהים לבין מאפיינים אחרים של מציאות החיים בגטאות עירוניים (למשל: שיעורים גבוהים של אבטלה, נשירת בני נוער ממסגרות חינוכיות ותת-תקצוב של מוסדות קהילתיים וציבוריים שתפקידם לעודד את השתלבותן התרבותית והכלכלית של קהילות המיעוט)⁵⁷ אפשר לראות כי המדיניות החלוקתית המונהגת ברמה הלאומית וברמה המוניציפלית בתחומים

Randall Kennedy, *Race, Crime and the Law* (1998) p. 20. 53

Coretta Phillips and Ben Bowling, "Ethnicities, Racism, Crime and Criminal Justice", 54 *Oxford Handbook of Criminology* (4th ed., Mike Maguire, Rod Morgan and Robert Reiner – eds., 2007) 421, p. 432.

Kennedy (לעיל, הערה 53) בעמ' 19. 55

Douglas S. Massey, "Getting Away with Murder: Segregation and Violent Crime in Urban America", 143 *PA. L. Rev.* (1995) 1203. 56

Richard Block, "Community, Environment, and Violent Crime", 17 *Criminology* 57 (1979) 46; Robert J. Sampson and W. Byron Groves, "Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory", 94 *Am. J. Sociol.* (1989) 774.

שיש להם השפעה מוכחת על רמות הפשיעה – למשל תחומי החינוך, התעסוקה, הדיור והרווחה – חושפת את התושבים המתגוררים בשכונות מצוקה אלה לסיכונים מוגברים של ויקטימיזציה פלילית. בניתוח רב השפעה של סוגיה זו עמד ריצ'רד פורד (Ford) על האופן שבו קיומם של גטאות עירוניים "המזוהים גזעית" (racially identified spaces) מאפשר לגופי המדינה השונים לשמר דפוסים קיימים של ריבוד גזעי ומעמדי גם בלי שהם מפעילים קריטריונים גזעניים גלויים. זאת, באמצעות מדיניות חלוקתית הממסדת את נחיתותם של השירותים הציבוריים באזורים אלה ומנציחה את הפתולוגיות החברתיות המאפיינות אותם.⁵⁸ ההפרדה המרחבית הברורה שבין ערבים ליהודים בישראל – כ-90% מחברי המיעוט הערבי בישראל מתגוררים ברשויות מקומיות שבהן גרים ערבים בלבד, ורוב התושבים הערבים בערים מעורבות מתגוררים בשכונות נפרדות (דוגמת השכונה עג'מי)⁵⁹ – מאפשרת להפעיל פרקטיקות דומות של חלוקת משאבים.⁶⁰ הפערים השיטתיים בתקצוב שירותי חינוך, תעסוקה, דיור, רווחה ותשתיות ברשויות מקומיות המשתייכות לשני המגזרים לאורך השנים תורמים ישירות הן להזנת שיעורי הפשיעה והן להחרפת שיעורי הוויקטימיזציה הגבוהים בקרב המיעוט הערבי.⁶¹

לסיכום, הדיון שהוצג בפרק זה הראה כי השפעתם של דפוסים ריבוד אתני על דפוסים אכיפה פלילית אינה מתבטאת אך ורק בהחמרת יתר עם חשודים ונאשמים המשתייכים למיעוטים אלה, בעיה המושכת את מרב העניין המחקרי; היא מתבטאת גם בהגנת חסר המוענקת לקבוצות אוכלוסייה אלה. הגנת חסר זו אינה נובעת רק מהיעדר נוכחות פיזית של המשטרה באזורי מגוריהן אלא גם מכישלונה של המשטרה ושל מוסדות שלטוניים אחרים לגבש את מידת האמון הציבורי החיוני כדי לאפשר לרשויות אכיפת החוק לפעול ביעילות.⁶² כפי שאראה בפרק הבא, הסרט עג'מי וסוגת הסרטים העוסקת במציאות החיים של צעירים המתגוררים בגטאות עירוניים מיטיבים להראות את ההזנה ההדרתית שבין דפוסים החמרת יתר ודפוסים הגנת חסר המאפיינים את התנהלותה של המשטרה בקרב האוכלוסייה המקומית.

Richard T. Ford, "The Boundaries of Race: Political Geography in Legal Analysis", 58 *Harv. L. Rev.* (1994) 1841.

Ghazi Falah, "Living Together Apart: Residential Segregation in Mixed Arab-Jewish Cities in Israel", 33 *Urban Studies* (1996) 823, p. 829.

ישי בלנק, "קהילה, מרחב, סובייקט – תזות על משפט ומרחב", דין ודברים ב' (תשס"ו) 19, בעמ' 28.

עלי חיידר, דו"ח סיכוי 2009: מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל (2010) [ניתן לצפייה באתר: <http://www.sikkuy.org.il/docs/madad2010/>]; [sikkuyamadad_2010.pdf]

Rodney Stark, "Deviant Places: A Theory of the Ecology of Crime", 25 *Criminology* 62 (1987) 893.

ב. אכיפה פלילית וריבוד אתני בפרספקטיבת הייצוג הקולנועי

1. ההקשר האמנותי וההיסטורי של ייצוגיה הקולנועיים של הבעיה

הסרט 'עג'מי, אשר זכה לתגובות נלהבות מצד הממסד האמנותי⁶³ ועורר עניין ציבורי נרחב,⁶⁴ מעניק ביטוי נרטיבי מרתק למסקנות המוצגות במחקר הסוציולוגי והקרימינולוגי בנושא פשיעה ואכיפת חוק בקרב מיעוטים אתניים. עלילת הסרט מורכבת מעלילה מרכזית ומשלוש עלילות משנה הנשזרות זו בזו. העלילה המרכזית עוסקת בסיפורו של עומר, צעיר המתגורר בשכונת העוני עג'מי שביפו. עומר סומן כקרבן הבא במעגל הדמים המתקיים בין משפחתו המוסלמית למשפחה בדווית מהיישוב תל-שבע, מעגל שהחל במעשה ירי שביצע בן דודו בתגובה לדרישת דמי חסות. אף כי נוכחותה הפיזית של משטרת ישראל ברחובות שכונת העוני היפואית ניכרת לאורך הסרט, הרי שהתמודדותן של הדמויות עם מקרי האלימות ואף עם סכנת החיים המרחפת מעליהם מתנהלת כולה מחוץ למערכת המשפט הפורמלית והרחק מהישג ידה. במסגרת המאמצים לחלץ את עומר ואת בני משפחתו, הסכסוך מועבר לטריבוטל שבטי, המטיל על עומר לשלם למשפחה היריבה סכום כסף הגדול מהיכולות הכלכליות שלו ושל משפחתו, וזאת כתנאי לביטולה של נקמת הדם. מרחב האפשרויות החוקיות העומדות בפני עומר כדי להשיג את סכום הכסף הנדרש הולך ומצטמצם במהלך העלילה, והוא בוחר לבסוף לשמש בלדר בעסקת סמים. גם שתיים מעלילות המשנה המשתלבות בסיפור עוסקות במסלול המנתב את בחירותיהם של צעירים ערביים המתגוררים בשכונת העוני היפואית לעבר עיסוק בעברות פליליות, ואילו עלילת המשנה השלישית מציגה את ההקשר המעצב את פעילותם של שוטרים המופקדים על אכיפת החוק ברחובות השכונה. סיפורו של מאלק, שוהה בלתי חוקי משכם העובד במסעדה יפואית כדי לממן ניתוח הנדרש להצלת חייה של אמו, וסיפורו של בינו, צעיר מקומי המבקש לעזוב את שכונת הפשע ולעבור להתגורר עם חברתו היהודייה בשכונת נווה צדק, המצויה מעבר לקו הדמיוני המפריד את שכונת עג'מי מהישראליות הנורמטיבית – מסתיימים שניהם במוותם של שני הצעירים, הראשון כקרבן ירי בעסקת הסמים והשני בגין שימוש בסמים. עלילת המשנה השלישית

63 בין היתר זכה הסרט במועמדות לפרס האוסקר בקטגוריית הסרט הזר הטוב ביותר, לציין לשבח בפסטיבל קאן ולחמישה פרסים במסגרת פרס אופיר (פרס האקדמיה הישראלית לקולנוע ע"ש שייקה אופיר), לרבות הפרס הראשון בקטגוריית הסרט הטוב ביותר.

64 הסרט 'עג'מי אף עורר סערה פוליטית, לאחר שאחד מיוצריו, סנדר קובטי, הכריז בריאיון עיתונאי, ערב טקס האוסקר, כי הוא אינו רואה בעצמו נציג של מדינת ישראל. התבטאות זו גררה לא רק ביקורות פוליטיות מצד שרים וחברי כנסת אלא אף הצעת חוק, המתנה הענקת מימון ציבורי לסרט בכך ש"עורכי הסרט, מפיקיו, הבמאים שלו, והשחקנים המשתתפים בסרט, יחתמו על הצהרת נאמנות למדינת ישראל, לסמליה, ולערכיה היהודים והדמוקרטיים". ראו: הצעת חוק הקולנוע (תיקון – הצהרת נאמנות), התש"ע–2010, ס"ח תשנ"ט 53 [ההצעה ניתנת לצפייה באתר "כנסת פתוחה": <http://oknesset.org/bill/3043>].

מתמקדת בדמותו של דנור, שוטר המוצב בשכונה, תוך שהיא נעה בין התנסויותיו המקצועיות (ובכך מספקת צוהר לאופן שבו תופסים השוטרים היהודיים את מערכת יחסיהם עם האוכלוסייה המקומית) לבין חייו המשפחתיים, המיטלטלים בעקבות היעלמותו של אחיו החייל באירוע שנרמז כי בוצע על רקע לאומני.

כדי לפתוח את הדיון בתרומתו של הסרט עג'מי להעמקת ההבנה של סוגיות חשובות הנוגעות לאכיפתו של המשפט הפלילי בקרב מיצוטים אתניים, חשוב להציג בקווים כלליים את ההקשר האמנותי שבתוכו הסרט נוצר. במיוחד חשוב להבין את משמעותו של המונח "ראליזם קולנועי" ואת קווי ההתפתחות ההיסטוריים של סרטים המתארים את מציאות חייהם של צעירים המתגוררים בגטאות עירוניים, הסוגה הקולנועית שבה משתלב סרט זה.

אפשר לאפיין סרט קולנוע כבעל סגנון ראיסטי על יסוד השתלבותם של שני קריטריונים: הקריטריון הראשון עוסק בזיקה שבין היצירה הקולנועית למציאות החיצונית שאותה היא מבקשת להציג לפני הצופה. יצירה הניחנת באיכויות ראיסטיות (במובן האונטולוגי של המונח) מתאפיינת בקיומה של מידה ניכרת של הלימה בין היצירה הקולנועית לבין המציאות החיצונית שאותה היא מתארת.⁶⁵ הכוונה אינה בהכרח כי כל מרכיבי העלילה הקולנועית התרחשו במלואם במציאות (ובכך בין היתר נבדל הסגנון הראיסטי מהתפיסה הקונוונציונלית – אך המוטעית – של הסגנון התיעודי).⁶⁶ אלא, הממד הראיסטי נובע מכך שאפשר להתייחס אל הסיפור העלילתי כאל אפשרות ממשית, שכן תרחשי המציאות שהסרט מציג לפנינו תואמים את הידע המוכר לנו על אודות סיטואציות עובדתיות דומות ועל אודות התנאים החברתיים המעצבים אותן. רצוי להבחין כי בהקשר האונטולוגי האיכויות הראיסטיות של היצירה הקולנועית טמונות באופן שבו היא מייצגת את התופעות החברתיות שלאורך מתרחשת העלילה גם כשפירטי העלילה עצמם הם בדיוניים. ייצוג זה, כשהוא נתמך בראיות אמפיריות ובעדויות מכלי ראשון, המתארות את מהותן של הבעיות החברתיות המיוצגות בסרט,⁶⁷ יש בו כדי לסייע לקהל הצופים להעמיק את היכרותם עם תופעות חברתיות אלה ולגבש עמדה מושכלת

65 שורשיה של האמונה ביכולותיו הראיסטיות של הצילום הקולנועי מופיעים כבר בעבודות תאורטיות מוקדמות על מהותו של הקולנוע כמדיום אמנותי. רבת השפעה במיוחד בהקשר זה הייתה עבודתו של התאורטיקן הצרפתי אנדריי באזין בשנות הארבעים של המאה העשרים. ראו: André Bazin, *What is Cinema?* (Hugh Grey – trans.) (1967).

66 על התפיסה הקונוונציונלית של הסגנון התיעודי ועל ביקורות תאורטיות עכשוויות על תפיסה זו ראו: Hallam and Marshmant (לעיל, הערה 15) בעמ' 226–230.

67 כפי שכותב אמנון רייכמן, אפשר להשתמש בסרטי קולנוע מסוימים "כאינדיקציה לאפשרות קיומה של מציאות מסוימת, מציאות שכללי המשפט הפוזיטיבי, ובכלל זה הפרקטיקות המשפטיות, מתעלמים ממנה או לכל הפחות אינם מעניקים לה משקל ראוי. שימוש כזה בקולנוע [...] אינו יכול כשלעצמו לתמוך בביקורת על הדין הקיים בהיעדר תימוכין אמפיריים עצמאיים המתארים נכוחה את המציאות..." רייכמן (לעיל, הערה 2) בעמ' 67.

יותר בשאלת התגובות המוסדיות הנדרשות כדי להתמודד עמן.⁶⁸ הסקירה שהוצגה בפרק הקודם בנוגע לדפוסי אכיפתו של המשפט הפלילי בקרב מיעוטים אתניים המתגוררים בגטאות עירוניים הציבה לפנינו תשתית אמפירית ופרשנית המסייעת להמחיש את הצלחתו של הסרט עגימי בהגשמת קריטריון זה. אכן, גם סרטים שאינם נוקטים סגנון ראליסטי עשויים לספק תובנות חשובות על המציאות החברתית ועל מערכת המשפט, הן ברמה התיאורית והן ברמה הנורמטיבית. אולם אפשר לטעון כי החתירה של סרטים ראליסטיים לייצוג מדויק של תנאים חברתיים המתקיימים במציאות הממשית מגבירה את יכולתנו להסתמך עליהם כדי לבסס טיעונים מסדר ראשון על אודות המאפיינים האקטואליים של בעיות חברתיות שונות ודרכי ההתמודדות הרצויות של מערכת המשפט עמן.

עם זאת, כמו כל שדה אחר של פעילות חברתית, אי אפשר להבין את מהותו של הקולנוע הראליסטי תוך התמקדות בלעדית בקריטריון השאוב מהמציאות החיצונית לאותו שדה.⁶⁹ כדי להבין כיצד הסגנון הראליסטי בקולנוע מצליח להשעות את אי-האמון של הצופה בדבר ממשותם האונטולוגית של האירועים המוצגים לפניו, אף כי ברור כי מדובר במעשה ייצוג הכרוך בתהליכי הפקה ועריכה מורכבים (ולפיכך מערב מגוון בחירות סלקטיביות ותכסיסים נרטיביים וויזואליים), עלינו להתייחס גם להיגיון הפנימי של אמנות הקולנוע ולאופן שבו אמצעים שונים של מבע קולנועי מסייעים להגברת תחושת הממשות בקרב הצופים. לפיכך הקריטריון השני, והמשלים, לאפיונה של יצירה קולנועית כראליסטית מתמקד באמצעי המבע שבהם השתמשו יוצרי הסרט כדי לעצב צורה אמנותית מחומרי הגלם שהמציאות מספקת להם. סגנונות קולנועיים שונים נבדלים זה מזה בהתבססותם על שימוש באמצעים ויזואליים ונרטיביים שונים. בין היתר אמצעים אלה כוללים טכניקות מסוימות של צילום ותאורה, בחירה אופיינית של אתרי צילומים, קומפוזיציה של המרחב המצולם והעיצוב הנרטיבי של הדמויות.⁷⁰ כך למשל, בנושא עיצוב התאורה, סרטים ראליסטיים מתאפיינים בהעדפת השימוש באור

⁶⁸ ראו למשל את הניתוח שמציעה שולמית אלמוג באשר לתרומתם של סרטים ראליסטיים לערעור הסיפור ההוליוודי המקובל של תופעת הזנות (סיפור המפרש את הזנות כתוצר של התקשרות חוזית וולונטרית בין פרטים אוטונומיים). מאמרה מראה כיצד סרטים ראליסטיים העוסקים בזנות תורמים ליצירתו של נרטיב חלופי, המדגיש את ממד הכפייה וחוסר המוצא המאפיין את חייהן של זונות, ממדים המשתקפים גם בכתיבה המחקרית. שולמית אלמוג, "זה הסיפור של זנות" – משפט פוגש קולנוע, המשפט טו (תשע"א) 471.

⁶⁹ הבחנה זו עולה בקנה אחד עם הבחנה כללית יותר, הנוגעת ליחס שבין הממדים האוטונומיים לממדים ההטרונומיים של שדות שונים של פעילות חברתית, ובכלל זה המשפט. ראו למשל: Brian Z. Tamanaha, "The Internal-External Distinction and the Notion of a 'Practice' in Legal Theory and Socio-Legal Studies", 30 *L. & Soc'y Rev.* (1996) 163.

⁷⁰ לדיון באופן שבו ההבחנה בין ראיזם לפורמליזם משתקפת במגוון ההיבטים של היצירה הקולנועית ראו: ג'אנטי (לעיל, הערה 8).

טבעי על פני תאורה מלאכותית, וזאת כדי להקנות לאובייקט המצולם איכויות ממשיות יותר בעיני הצופה. לעומת זאת ביצירות קולנועיות המתבססות על סגנון פורמליסטי השימוש בתאורה כאמצעי אקספרסיבי מודגש יותר.⁷¹ מבחינת המבנה העלילתי סרטים ריאליסטיים רבים נוטים להתמקד בקשיי היום-יום של דמויות המשתייכות למעמד הבינוני והנמוך. לעתים קרובות העלילה אינה מובילה להתגברות על המכשולים המוצבים בפני הדמויות אלא דווקא מהגישה את הכוח הדטרמיניסטי של התנאים החברתיים המעצבים את נסיבות חייהן ואת חוסר יכולתן להתגבר עליהם. פעמים רבות העלילה מסתיימת באופן אמביוולנטי ומעורפל, ללא התרה ברורה של הקונפליקט והדילמות שאתם התמודדו הגיבורים לאורך הסרט. גם במוסכמה אמנותית זו יש כמובן כדי לתרום להגברת אמונתו של הצופה בממשותה של העלילה. כפי שהאירועים בחיינו אינם מתנהלים לפי תבניות פורמליות של התגלות קונפליקט – העצמתו – ופתרונו (כפי שמתקדם המבנה העלילתי ההוליוודי הקלסי), כך גם הסרט הריאליסטי.

הסגנון הריאליסטי משמש אפוא מסגרת רחבה של אמצעי מבע קולנועיים שבהם משתמשים יוצרי קולנוע כדי להציג בפני הצופה תיאור החותר לייצג במדויק את המציאות הממשית. בתוך מסגרת זו התפתחו לאורך השנים סוגות שונות המשתמשות באמצעי מבע אלה תוך שהן מפתחות רפרטואר ייחודי של אמצעים ויזואליים ונרטיביים ושל דגשים תמטיים. אחת הסוגות הבולטות שהתפתחו בשני העשורים האחרונים במסורת הריאליסטית היא הסוגה המתארת את מציאות החיים של חברי מיעוטים אתניים בגטאות העירוניים בני זמננו. מבחינה תמטית סרטים אלה מציגים מציאות חברתית המתאפיינת בשיעורים פתולוגיים של עוני, אבטלה ופשיעה; הזנחה ואזלת יד של מוסדות שלטוניים; אלימות משטרתית, חוסר אפקטיביות והיעדר לגיטימציה של מוסדות האכיפה הפלילית וסגרגציה דמוגרפית ותעסוקתית חריפה בין קבוצות אתניות וגזעיות שונות, המגבילה את יכולתם של הצעירים המקומיים להשתלב במסלולי חיים נורמטיביים מחוץ לגבולות הגטו העירוני והכלכלה הבלתי-לגאלית המשגשגת בו.⁷² מלבד הסרט עגמי אפשר לציין בהקשר זה את הסרט הברזילאי עיר האלוהים (2002),⁷³ המתאר את מציאות החיים של ילדים וצעירים בשיכונני העוני של ריו (הפולות); את הסרט האיטלקי גומורה,⁷⁴ העוסק בשכונות מצוקה הנשלטות על ידי הפשע המאורגן

71 כך למשל, סגנון הפילם-נואר, שבו מקובל להשתמש באופן מניפולטיבי במשחקי אור וצל ובתאורה עמומה כדי להשיג מטרות נרטיביות, כגון הדגשת צדדים אפלים באישיותן של הדמויות או המחשת תחושת סכנה האופפת אותם. ראו: Janey Place and Lowell Peterson, "Some Visual Motifs of Film Noir", *Film Noir Reader* (Alain Silver, James Ursini – eds., 2004) 65.

72 מאפיינים אלה נסקרים גם על ידי הספרות הסוציולוגית והאתנוגרפית המתארת את תנאי החיים בגטאות עירוניים. ראו למשל: Wacquant (לעיל, הערה 14).

73 לעיל, הערה 16 והטקסט שלידה.

74 *Gomorra* (Matteo Garrone, dir.) (2008).

בעיר נאפולי; את הסרט הצרפתי רובע 13 (Banlieue 13),⁷⁵ העוסק בגטאות העוני של פריז; ועשרות סרטים המשתייכים ל"גל החדש של הקולנוע השחור" (new black cinema) בארצות הברית. סרטים אלה, ובהם עבודתו רבת ההשפעה של הבימאי ספייק לי (בסרטים כגון עשה את הדבר הנכון⁷⁶ וקלוקרס⁷⁷), מתארים את מציאות חייהם של צעירים המשתייכים למיעוטים גזעיים ואתניים בגטאות המבודדים של המטרופולין האמריקני. מכיוון שצלה של מערכת האכיפה הפלילית ודפוסי האינטראקציה בין נציגיה לבין האוכלוסייה המקומית ממלאים תפקיד מרכזי בעיצוב המרקם החברתי המתקיים באזורי מצוקה רוויי פשיעה אלה, תמות רבות שבהן עוסקת סוגה קולנועית זו מתארות את פעילותה של מערכת המשפט ואת התנאים החברתיים המשפיעים על מידת האפקטיביות של מערכת זו ועל מידת הלגיטימציה שלה בקרב האוכלוסייה המקומית. העניין של יוצרי קולנוע בייצוג ההווה החברתית שבאזורי מצוקה עירוניים הופיע כבר במחצית הראשונה של המאה העשרים.⁷⁸ בקולנוע האירופי זרמים אוונגרדיים כגון הראליזם הפואטי שצמח בצרפת בשנות השלושים והנאו־ראליזם שצמח באיטליה בשלהי שנות הארבעים התמקדו בייצוג קשיי היום־יום של בני המעמדות הנמוכים תוך הדגשת סיפורים אנושיים המשקפים מגמות פוליטיות כלליות יותר.⁷⁹ ההקשר הפוליטי שבו צמחו זרמים אמנותיים אלה – אירופה שלאחר החורבן הכלכלי והחברתי שאליו הובילו מלחמות העולם ושנות השלטון הפשיסטי – השפיעה על היסודות התמטיים והן על היסודות הצורניים של המסורת הראליסטית. מבחינה תמטית הניסיון לחשוף את מציאות חייהן של דמויות המצויות בשולי הסדר החברתי התחדד כתגובת־נגד לנטייתו של הקולנוע המסחרי בן התקופה להתמקד באידאליזציה של חיי הבורגנות ובסרטים שמרניים מבחינה חברתית־פוליטית (מגמה שבאיטליה למשל נתמכה והתוותה על ידי השלטון הפשיסטי, שייחס לקולנוע חשיבות רבה ככלי לעיצוב תודעת ההמונים).⁸⁰ מבחינה פואטית המינימליזם הוויזואלי שהפך למאפיין סגנוני מרכזי של הקולנוע הראליסטי מאז ועד עתה הושפע לא רק משיקולים אמנותיים אלא גם משיקולים גשמיים יותר, כגון המשאבים התקציביים המוגבלים שעמדו לרשות יוצרי קולנוע בני התקופה. אפשר להצביע על קווי דמיון מסוימים בין מאפיינים תמטיים ופואטיים אלה לבין המאפיינים שהתהוו בקולנוע העצמאי השחור ממחצית המאה העשרים לערך. עד לשנות השבעים של המאה העשרים אפריקנים־אמריקנים הודרו לחלוטין ממערך הייצור

75 לעיל, הערה 17 והטקסט שליידה.

76 עשה את הדבר הנכון (ספייק לי, במאי) (1989).

77 לעיל, הערה 18 והטקסט שליידה.

78 שלמה זנד, הקולנוע כהיסטוריה – לדמיין ולביים את המאה העשרים (תשס"ב) בעמ' 167–169.

79 ג'ראלד מאסט וברוס פ' קאוויין, קיצור תולדות הקולנוע (יורם שדה – מתרגם, 2003) בעמ' 460–472.

80 שם, בעמ' 462.

וההפקה של הקולנוע ההוליוודי. ככל שדמויות אפריקניות-אמריקניות נראו על גבי המסך הגדול בתקופה זו, יועדו להן בדרך כלל תפקידי משנה שוליים שהתבססו על סטראוטיפים רווחים בקרב התרבות הלבנה.⁸¹ ואולם כמו בתחומים אחרים של יצירה אמנותית, דווקא על רקע הדרה זו החלו יוצרי קולנוע אפריקנים-אמריקנים לפתח סגנון קולנועי עצמאי שלא היה כבול במוסכמות ההוליוודיות.⁸² הקולנוע השחור העצמאי שצמח בארצות הברית הוסיף נדבך חשוב לקנון הראליסטי העולמי כשמיקם את סוגיית הריבוד הגזעי כבעיה מרכזית, המצטלבת עם מישורי הריבוד שבהם עסק הקולנוע הראליסטי האירופי קודם לכן (הריבוד המעמדי וההפרדה המרחבית). כפי שמעיר סטיוארט הול (Hall), נדבך זה היה תרומה מבורכת לראליזם האירופי בעידן שבו קטגוריות אתניות/גזעיות ששורשיהן בעידן הקולוניאליזם הפכו לבעלות משקל הולך וגובר בפוליטיקה הפנימית ובדמוגרפיה העירונית של יבשת זו.⁸³

אף כי היסודות הפואטיים של הסוגה הקולנועית העוסקת במציאות החיים האופיינית לגטאות עירוניים החלו להתגבש ממחצית המאה העשרים, הכרת הממסד האמנותי באיכויות הייחודיות של סוגה זו התבלטה משנות השמונים המאוחרות. התהודה הגוברת של יצירות אלה בעשורים האחרונים ניזונה ממגמות אינטלקטואליות, תרבותיות ופוליטיות שהתגבשו בעולם המערבי החל משנות השמונים בהשפעה אמריקנית דומיננטית. במה שנודע כמפנה התרבותי (the cultural turn) חוקרים בדיסציפלינות שונות בתחומי מדעי החברה, מדעי הרוח, חינוך ומשפטים, החלו להתמקד בתפקודיה ובהשפעותיה הפוליטיות של התרבות הפופולרית והראו כיצד מדיומים אמנותיים ותקשורתיים שקודם לכן נחשבו בעלי ערך בידורי גרידא, ובכלל זה אמנות הקולנוע, מתפקדים למעשה כמנגנון אידאולוגי רב השפעה הפועל לעצב תפיסות ונורמות רווחות בעלות משמעות פוליטית.⁸⁴ בין היתר הראו חוקרות וחוקרים שבחנו את תפקודיה הפוליטיים של אמנות הקולנוע מנקודת מבט פמיניסטית, קווירית, פוסט-קולוניאלית, ובתחום התאוריה הביקורתית של רעיון הגזע (critical race theory), כיצד אמנות הקולנוע פעלה, מאז היווצרותה בתחילת המאה העשרים, לכינון ולהנצחתן של הנחות תרבותיות המתקפות דפוסיים קיימים של אי-שוויון כלכלי, פוליטי ותרבותי.⁸⁵ עלייתו בד

81 Robert Stam, *Film Theory: An Introduction* (2000) p. 273

82 על התפתחות הייצוג הקולנועי של ההווה החברתית בגטאות השחורים בארצות הברית משנות העשרים ועד לצמיחתו של "הקולנוע השחור החדש" בשנות התשעים ראו: Mark A. Reid, "The Black Gangster Film", *Film Genre Reader II* (Barry K. Grant – ed., 1997) 456.

83 Stuart Hall, "What is this 'Black' in Black Popular Culture?", *20 Soc. Jus.* (1993) 104.

84 אווה אילון, "מדוע לימודי התרבות חיוניים לתיאוריה של צדק: תשובה לריצ'רד רורטי ולנסים קלדרון", *סוציולוגיה ישראלית ג* (ליאון שלף – עורך, תשס"א) 395.

85 Rey Chow, "Film and Cultural Identity", *The Oxford Guide to Film Studies* (John Hill and Pamela C. Gibson – eds, 1998) 169.

בכד של שיח הרב-תרבותיות, שביקר את ההטיות הפרטיקולריסטיות של הקנון התרבותי המערבי, חיזקה עוד יותר את ההכרה בצורך לשלב קבוצות שקודם לכן הודרו מהשתתפות בעיצוב הקנון של תחומי ידע ואמנות שונים, ובכלל זה הקולנוע. השינויים שהתחוללו באקלים התרבותי של מדינות מערביות בשנות השמונים יצרו אפשרויות חדשות לבחינת יכולתו של הקולנוע הראליסטי לפעול לחיזוק מעמדן התרבותי והפוליטי של קבוצות מוחלשות.⁸⁶ אף כי חלק ניכר ממאמץ השילוב של מיעוטים גזעיים ואתניים בקולנוע האמריקני התרכז בזירת הקולנוע ההוליוודי – והושפע, מטבע הדברים, משיקולים מסחריים המגבילים את מידת העצמאות האמנותית והפוליטית העומדת לרשות היוצרים⁸⁷ – עלו בשנים אלה אפשרויות חדשות לצמיחתה של סוגה קולנועית המתמקדת בבעיות אלה ומפתחת פואטיקה קולנועית מתאימה כדי לייצגן. פואטיקה זו, הקוראת תיגר על מגוון קונוונציות נרטיביות הוליוודיות קלאסיות, שוכללה באופן מובהק אף יותר על ידי יוצרים המתארים את מציאות החיים בגטאות עירוניים מחוץ לארצות הברית.

2. הקולנוע ככלי לייצוג התודעה המשפטית המתעצבת בשולי הסדר החברתי

מאפיין מרכזי של הסוגה הקולנועית העוסקת בייצוג ראליסטי של מציאות החיים בגטאות העירוניים נעוץ במחויבותה לייצג את ההתרחשויות ולפרש את המציאות החברתית מבעד לנקודת המבט של צעירים החיים באזורים אלה. מאפיין זה מודגש באמצעות בחירות פואטיות והפקתיות, אשר חלק מהן מאתגרות את המקובל בקולנוע המסחרי. למשל, בסרט עגמי ובסרט עיר האלוהים בחרו היוצרים שלא ללהק שחקנים מקצועיים לגילום הדמויות. במקום זאת הורכבה קבוצת השחקנים מצעירים המתגוררים בשכונות אלה ושחוו מניסיונם האישי את המציאות המתועדת בסרט. בחירה זו נועדה לא רק להגביר את האיכויות הראליסטיות של הסרט ולתרום להשעיית אי-האמון העובדתי של הצופים בדבר היתכנותו של הסיפור (הבדיוני) וממשה של המציאות המתועדת על המסך, אלא גם להבהיר כי מדובר בנקודת מבט שיש בה יסוד אישי וביוגרפי. מסר זה מוצא ביטוי נוסף בבחירת דמות המספר שבסרט. בשל תפקידו הנרטיבי של המספר כמי שמתווך למעשה בין הצופים לבין האירועים המיוצגים על המסך, בחירת דמות המספר ממלאת תפקיד מכריע בעיצוב ההקשר הפרשני שבתוכו מעניקים הצופים משמעות לאירועים המיוצגים לפנייהם, ולכן גם בהשפעה על התובנות המוסריות והפוליטיות שמתגבשות אצלם בעקבות הצפייה בסרט. בסצנות הפתיחה ולאורך חלקים ניכרים של הסרט עגמי היוצרים מפקידים את תפקיד דמות המספר בידיו של נאסרי, אחיו בן

Cornell West, "The New Cultural Politics of Difference", *Out There: Marginalization and Contemporary Cultures* (Russell Ferguson, Martha Gever, Trinh T. Minh-ha, and Cornell West – eds., 1990)

.Ed Guerrero, *Framing Blackness: The African-American Image in Film* (1993) p. 147 87

השלוש-עשרה של גיבור הסרט עומר. הבחירה לפרוס את העלילה דרך עיניו של נאסרי, שאינו מעורב ישירות באירועים אלא צופה מהצד במערבולת שמשפחתו נקלעת אליה בעקבות הטלת נקמת הדם על אחיו, מסייעת לחזק את הזדהותם של הצופים עם חוסר האונים של הדמויות המבוגרות יותר. היא גם מסייעת לרכך את חומרת השיפוט המוסרי של הצופים את בחירתו של עומר במסלול הפלילי, לאחר שנחסמו בפניו, לאורך העלילה, מסלולי התמודדות חוקיים עם המצב שנוצר.

בחירת דמות המספר היא אחת מתוך מגוון טכניקות נרטיביות שבאמצעותן מבקשים היוצרים לאפשר לצופה להיחשף לנסיבות החיים המעצבות את הווייתם ואת תפיסת עולמם של קבוצות אוכלוסייה המתקיימות בחצר האחורית של החברה הישראלית, ואגב כך לחזות ברובדי פעולה של מערכת המשפט שהם סמויים בדרך כלל מהעין הציבורית. יכולתו של הסרט להשתמש בכלי המבע הקולנועי כדי לתאר את עולמן הפנימי של הדמויות מסייע לנו להכיר לא רק את הביטויים החיצוניים של "משפט בפעולה" באזורים אלה (ביטויים הכוללים, לאורך הסרט, ריבוי מקרים של אי-ציות לחוק וריבוי כישלונות של מערכת המשפט במניעת עברות – לעתים בשל העלמת עין ולעתים בשל התנגדותה של האוכלוסייה המקומית), אלא גם את ההיבטים התודעתיים המעצבים את גישתה של האוכלוסייה המקומית כלפי החוק ומוסדות אכיפתו. אחד הכלים הפוריים בתאוריה המשפטית לניתוח היבטים אלה הוא מושג התודעה המשפטית, המתייחס לאופן שבו בני אדם מפרשים את התפקיד שהמשפט ממלא בסביבתם החברתית ובעיצוב האינטראקציות החברתיות שבהן הם משתתפים.⁸⁸ כפי שאוזכר קודם לכן, בהקשר הממוקד יותר של המשפט הפלילי, מתמקדת פרדיגמת מחקר זו בניתוח הגורמים הסביבתיים המעצבים את האופן שבו בני אדם מפרשים את נוכחותו של המשפט הפלילי ומוסדות האכיפה בחייהם, ואת התוצאות ההתנהגותיות והמוסדיות הנובעות מהתבססותן של פרשנויות רווחות בעיצוב דפוסים אישיים וקולקטיביים של התנהלות אל מול רשויות האכיפה (למשל: נכונות לציית לחוק או לדווח למשטרה). הנרטיב שמציג הסרט עג'מי לאפיון הגורמים המעצבים את התודעה המשפטית הרווחת בקרב הצעירים המקומיים ממחיש את ההזנה ההדדית שבין היבטים שונים של המערכת המייצבת את הריבוד האתני בחברה: היבטים הנוגעים להתנהלותה של מערכת המשפט עצמה, היבטים תרבותיים (שחלקם משקפים את התרבות המסורתית של קהילת המיעוט עצמה וחלקם צומחים על רקע האינטראקציה שלה עם התרבות ההגמונית) והיבטים פוליטיים.

במישור הבוחן את השפעת אופני התנהלותה של מערכת המשפט הפלילי עצמה על תודעתם המשפטית של תושבי שכונת עג'מי, הסרט מדגיש את הצירוף של החמרת היתר והגנת החסר שחווים התושבים המקומיים. התמה של החמרת יתר של המשטרה נגד מיעוטים אתניים אינה ייחודית לסוגה זו. דפוסים של אלימות ונוקשות משטרתית

Ewick and Silby (לעיל, הערה 23).

הנטועים בעוונות גזענית ומעמדית מופיעים תדיר גם בייצוגים הוליוודיים של הפעילות המשטרית. ואולם, תמה המודגשת באופן בולט יותר בסרטים אלה נוגעת דווקא להיעדרו של המשפט. התמה הקולנועית של היעדר המשפט מובעת באמצעות שבירת הציפיות של הצופים להתערבותם הרגולטיבית של מוסדות משפטיים בסיטואציות חברתיות שבהן התערבות כזו נתפסת כטבעית וכמתבקשת. כפי שמראה שולמית אלמוג בניתוחה את היעדרו של המשפט מסרטי צבא ישראליים, תמה זו עשויה לגלם אמירה נורמטיבית ותיאורית חשובה לא פחות מתמות המראות כיצד המשפט מתערב באופן אקטיבי בהסדרת יחסים חברתיים.⁸⁹ בסרט עג'מי היעדרותו המוחלטת של המשפט לאורך הסלמתו של רצף מעשי האלימות והפרות החוק המופיעים לאורך הסרט היא בעלת משמעות נרטיבית חשובה. הסרט מסייע בהבנת הגורמים המניאים קרבנות אלימות המשתייכים לקהילות אלה מלפנות למשטרה, ואת הנסיבות המובילות אותם להעדיף להזדקק למוסדות לא פורמליים ליישוב סכסוכים או לפעול בכוחות עצמן כדי להיחלץ מסכנת ההיפגעות (לעתים תוך הפרת החוק). לצד זאת הסרט מרמז שהיעדרו של המשפט לאורך הסלמת האלימות הקטלנית בין המשפחות משקף לא רק את מידת האמון הנמוכה של הקרבנות ביכולתה ובנכונותה של המשטרה להגן עליהם, אלא גם את היעדר המחויבות של המשטרה עצמה לסכל מקרים של אלימות פנים-מגזרית. התמה של היעדר המשפט מודגשת כבר בסצנת הפתיחה של הסרט, שבה נרצח ילד בן שתיים-עשרה בצהרי היום ברחובות השכונה, אירוע שאינו מוביל להתערבות משטרית. על דרך ההנדה, תמה זו שבה ומודגשת באירוע רצח של תושב יהודי ברחובות השכונה, שגורר נוכחות מסיבית וקולנית של ניידות משטרה ואף מדווח במהדורת החדשות.

ואכן, הסרט מחדד את מודעותו של הצופה להזנה ההדרית שבין מידת האמון הנמוכה וגירעון הלגיטימציה שממנו סובלת המשטרה בקרב האוכלוסייה המקומית לבין ביצועיה המוגבלים בהגשמת יעדיה החברתיים באכיפת החוק ובמניעת אלימות. בכך הוא מקדם את אחת המטרות המרכזיות של התפיסה הרואה ביצירה הקולנועית כלי לחידוד תודעתם הפוליטית ורגישותם המוסרית של הצופים באמצעות הנגשת תובנות המוצגות במחקר האמפירי והתאורטי העוסק בסוגיה חברתית מסוימת לקהלים רחבים, תוך שימוש באמצעי המבע הוויזואליים והנרטיביים של אמנות הקולנוע כדי לייצגן. באחת הסצנות המעניינות בהקשר זה ניסיון מעצר של סוחר סמים, תושב השכונה החשוד בהפרת תנאי מעצר הבית שהוטל עליו, מסוכל על ידי האוכלוסייה המקומית. כוח המשטרה שמוזעק למקום נתקל בצעירים מקומיים המונעים את ביצועו של הליך הזיהוי הנדרש לצורך המעצר. בדיון שנערך בין השוטרים לאחר מכן הם תמהים על מה שנתפס בעיניהם כפרדוקס: דווקא האזרחים המקומיים, שהם הנפגעים הישירים מפעילותו של אותו סוחר סמים, מתנגדים בחריפות לפעילות האכיפה שנועדה להגן

89 שולמית אלמוג, "משפט בסרטי צבא ישראליים – כרוניקה של העדר", משפט ועסקים י (תשס"ט) 233.

עליהם ועל ילדיהם. ואולם, כפי שהראינו בדיון העוסק בהשפעת גירעון הלגיטימציה של המשטרה על דפוסים של ציות לחוק וסיוע לאכיפתו בקרב מיעוטים אתניים המתגוררים בגטאות עירוניים, מה שנתפס בעיני השוטרים כמעורר תמיהה הוא למעשה סימפטום מוכר מבחינה מחקרית של כישלונה של המשטרה לגייס את רמת האמון הציבורי הנדרשת להבטחת האפקטיביות של פעילותה, וזאת דווקא באזורים המאופיינים ברמת פשיעה גבוהה במיוחד.

הסצנה שהוזכרה לעיל מדגימה את הפרשנות הרב-ממדית שהסרט מציג בנוגע לכישלונות האכיפה של מערכת המשפט הפלילי. הדיאלוג בין השוטרים כולל התבטאויות המעידות על עוינותם כלפי האוכלוסייה האזרחית שעליה הם נדרשים להגן. אך הסצנה בכללותה מבהירה כי הכשל המוסדי אינו נובע אך ורק מהטמעתן של נורמות גזעניות במסגרת התרבות הארגונית של המשטרה אלא גם מחשדנות ומעוינות עמוקה שמגלים התושבים עצמם כלפי מוסדות האכיפה. בכאן לאפיין את המקורות המעצבים את התנגדות התושבים מדגיש הסרט כי אין מדובר רק בתגובה לאופן שבו המשטרה פועלת ולמערך השליטה הפוליטי שאותו היא מייצגת, אלא גם בתוצר של קודים תרבותיים מסורתיים של החברה הערבית, שהם בעלי השפעה עצמאית על הימנעותה של האוכלוסייה המקומית מלפנות למערכת המשפט לצורך יישוב סכסוכים. במובן מסוים לא מפתיע כי בחירתם של יוצרי הסרט לספר את הסיפור מבעד לנקודת המבט של צעירי השכונה מובילה לאמירה ביקורתית נוקבת לא רק על התנהלותן של רשויות האכיפה אלא גם על האופן שבו מיושבים קונפליקטים פנימיים בתוך החברה הערבית עצמה, וזאת כנגזרת של היררכיות פנימיות המושרשות בתרבותה. הקונפליקט הראשי בעלילה אינו נובע מעימות בין יהודים לערבים אלא מסכסוך בין משפחה מוסלמית למשפחה בדווית. קונפליקט זה נוצר בעקבות הטלתה של נקמת הדם על עומר בשל מעשה פלילי שביצע בן דודו. הקונפליקט הולך ומתעצם לאורך העלילה לאחר שהניסיון ליישוב הסכסוך מתבסס על פנייה לטריבונל שבטי אשר דרכי הכרעתו חורגות באופן בולט מסטנדרטים בסיסיים של הגינות דיונית ומידתיות המקובלים במערכות משפט מודרניות. ללא ספק, השלטון הישראלי מוצג כמי שתורם בדרך המחדל ליצירת תנאים חברתיים-כלכליים ומוסדיים המקלים על קונפליקטים אלה להידרדר באין מפריע לכיוונים אלימים, הרחק מתחומיה של מערכת המשפט. אולם בחירתם של יוצרי הסרט למקם את מעורבות השלטון הישראלי ברקע הקונפליקט הראשי שבעלילה ולא במרכזו היא בעלת משמעות. בחירה זו נועדה לאפשר דיון קולנועי במגוון רחב יותר של גורמים המזינים את דפוסי האלימות בתוך החברה הערבית עצמה תוך הפניית המבט הביקורתי פנימה.

בעוד תיאורים של החברה הערבית מנקודת מבט חיצונית לוקים לא פעם בהשטחת ההטרונגויות הפנימית של חברה זו, הרי שנקודת המבט הפנימית שהסרט מאמץ פותחת צוהר להבנה מורכבת יותר מבחינה סוציולוגית. הסכנות המאיימות על עומר ומשפחתו

מקורן בקונפליקטים על בסיס דת, קונפליקטים בין-דוריים ושסעים תרבותיים עמוקים בין קהילות ערביות המשמרות דפוסים היררכיים מסורתיים ושבטיים לבין קהילות המתקיימות בסביבה עירונית ומושפעות מתהליכי מודרניזציה. להבנת המורכבות הפנימית של קונפליקטים אלה – ושל מגוון הגורמים התרבותיים המעצבים אותם, כגון אמונות דתיות, מבנה המסגרת המשפחתית ונורמות של סמכות קהילתית – רלוונטיות רבה להבנת דפוסי הוויקטימיזציה בקרב בני המיעוט הערבי. זאת, בשל הנתונים האמפיריים שנסקרו בפרק השני של המאמר, והמצביעים על ההיקף הנרחב של אלימות פנים-מגזרית כגורם דומיננטי ביצירת שיעורי הוויקטימיזציה הגבוהים במיוחד בקרב מיעוטים אתניים.⁹⁰ ואכן, אפשר לזהות אמירות דומות גם בסרטים אחרים העוסקים בסוגיית הוויקטימיזציה הפנים-מגזרית תוך אימוץ נקודת מבט קהילתית פנימית. למשל, בסרט עטאש (צימאון) עוסק הבימאי תאופיק אבו ואיל במוטיבים דומים, הנוגעים לאופן שבו ערכים מסורתיים דכאניים הנטועים בתרבות הערבית מעודדים מעשי אלימות כשברקע הדברים מודגשים אזלת ידה של מערכת המשפט וחוסר העניין של המערכת השלטונית הישראלית.⁹¹ עלילת הסרט עוסקת במשפחה הנאלצת לעזוב את העיר אום אל-פחם בשל סירובו של האב לקיים את המנהג המסורתי של רצח על כבוד המשפחה לאחר שבתו נפלה קרבן לתקיפה מינית. הקונפליקטים המרכזיים בעלילה מתרחשים בתוך המשפחה, כשהבנות והאם מערערות על דבקותו של האב בנורמות השבטיות שהובילו לתיוגה של הבת כאשמה בתקיפתה המינית ולחיי הבידוד שנכפו עליהם בעקבות זאת. תמת היעדרו של המשפט מודגשת באמצעות התמקמותה של המשפחה בשטח אימונים נטוש של צה"ל, שאליו פלשה. מבעד להריסות המבנים הצבאיים ועל רקע תרמילים ריקים ונצרות רימונים הנאספים על ידי ילדי המשפחה ומשמשים בידיהם כלי משחק לאורך הסרט, מדגישה עלילת הסרט את האופן שבו האלימות הפנים-מגזרית מתרחשת כמעין שטח הפקר, שלרשויות השלטון אין בו עניין ואין בו אחיזה. כמו בסרט עג'מי, נקודת המבט הפנים-קהילתית של יוצרי הסרט עטאש מדגישה את האופן שבו פעולתן הסימביוטית של נורמות תרבותיות מסורתיות, הזנחה שלטונית והיעדר אפקטיביות של גורמי האכיפה מעמידה קבוצות פגיעות בתוך קהילת המיעוט האתנית בסכנה מוגברת של חשיפה לאלימות.

בחירתם של יוצרי הסרט לכרוך זו בזו את תרומתם המשולבת של גורמים מוסדיים המאפיינים את דרכי פעילותה של המשטרה ושל גורמים תרבותיים המאפיינים את החברה הערבית עצמה הופכת את המבנה העלילתי של הסרט עג'מי למורכב יותר הן מבחינה נרטיבית והן מבחינה נורמטיבית. עם זאת אפשר שבחירה זו תהיה חשופה לביקורת בטענה כי היא מחזקת סטראוטיפים שליליים של המיעוט הערבי ומסיטה

90 ראו: לעיל, הערות 53, 54, 55, 56 והטקסט שלידן. ראו גם: William Wilbanks, "Is Violent Crime Intra-racial?", 31 *Crime and Delinquency* (1985) 117.
91 עטאש (צימאון) (תאופיק אבו ואיל, במאי) (2004).

למעשה חלק ניכר מחצי הביקורת מן השלטון אל עבר האוכלוסייה שעליה הוא נדרש להגן. יהיו שיבקשו להתנער מביקורת זו באמצעות עמידה על הממד האוטונומי של יצירת האמנות ועל העיקרון כי את ערכה של יצירת אמנות יש לבחון אך ורק על פי קריטריונים אסתטיים ולא על פי מסריה הפוליטיים או המוסריים. אולם אף אם יש לצדד בעמדה זו בכל הנוגע להערכתן של סוגות אמנותיות רבות אחרות, ייתכן כי היא אינה מתאימה להערכת הסוגה הקולנועית שבה עוסק מאמר זה, שכן סוגת הסרטים העוסקים במציאות החיים של מיעוטים אתניים בגטאות עירוניים מנקודת מבט ראיסטית מתבססת במוצהר על אתוס הכופר בהפרדה הקלסית בין אמנות לפוליטיקה, הן במישור תיאור המצוי והן במישור הגדרת הרצוי. אתוס זה, שניצניו הופיעו הן בארצות הברית והן באירופה כבר בשנות השלושים של המאה העשרים,⁹² הלך והתחדד מאז עליית השיח בנושא "פוליטיקה של זהויות" (identity politics) באקלים האמנותי והאינטלקטואלי של שנות השמונים.⁹³ יוצרים רבים הפועלים במסגרת הקולנוע הראליסטי העצמאי נוטים לראות עצמם שותפים בפרויקט של הנעת שינוי פוליטי, בטענה כי אפשר לרתום את כוח ההשפעה של כלי המבע הקולנועי למטרות של הגברת השוויון החברתי ושיפור מצבן של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות. גם בקולנוע המסחרי הלכה והתחזקה לאורך שני העשורים האחרונים התפיסה שלפיה אחריותם החברתית של יוצרים פרוגרסיביים, ובמיוחד של יוצרים המשתייכים לקבוצות מוחלשות, מחייבת אותם להימנע מלאמץ קונוונציות עלילתיות וויזואליות המנציחות סטראוטיפים פטריארכאליים, גזעניים והומופוביים, ואף לחתור להטמעתם של ייצוגים חיוביים של קבוצות אלה מתוך הכרה בכוחו של המדיום הקולנועי לעצב תפיסות קולקטיביות. את המשמעויות הפוליטיות של הסרט עג'מי אפשר אפוא לבחון במסגרת ביקורת אימננטית המקבלת את הנחות המוצא והמוטיבציות של הפועלים במסגרת שדה זה של פרקטיקות קולנועיות ומעמידה למבחן את הצלחתו של הסרט להגשימן.

אולם גם באספקלריה זו אפשר לדעת לטעון כי הגישה המבקרת את בחירתם של יוצרי הסרט לעסוק בבעיית האלימות הפנים-מגזרית ולהבליט את הזיקה שבינה לבין רכיבים מסורתיים של התרבות הערבית אינה משכנעת, וכי דווקא הנרטיב שמציג לפנינו הסרט עג'מי מהווה הזמנה לדיון ציבורי מעמיק ומועיל יותר בסוגיה זו. חולשתו המרכזית של הטעון המבקר את בחירתם של יוצרי הסרט עג'מי להבליט את סוגיית הוויקיטימיזציה הפנים-מגזרית נעוצה בהנחתו כי מערכות תרבותיות מתפתחות באופן אוטונומי לחלוטין מהסביבה הפוליטית והחברתית-כלכלית שבהן הן משוקעות. אולם את הנורמות ההתנהגותיות המוצגות בסרט – למשל ההזדקקות למנגנונים שבטיים ליישוב סכסוכים – אין להבין בלא להתייחס לרקע הפוליטי והחברתי המאפשר להן להמשיך ולהתקיים בישראל של ראשית המאה העשרים ואחת. כיוון וקצב התפתחותן

92 זנד (לעיל, הערה 78) בעמ' 169.

93 Stam (לעיל, הערה 81) בעמ' 271.

הפנימית של מערכות תרבותיות הם לעולם תוצר של מאבק בין כוחות החותרים לשנות מסורות והיררכיות קיימות לבין כוחות החותרים לשמרן. בהקשר התפתחותן של מערכות תרבותיות המעצבות את תודעתם של בני אדם המשתייכים למיעוטים אתניים במסגרת דמוקרטיה ליברלית נודעת חשיבות למידה שבה התרבות ההגמונית פועלת, בהקשרים מסוימים, להכיל יסודות מסוימים של תרבותה של קהילת המיעוט, ובהקשרים אחרים – לסייע לכוחות הפועלים בתוך קהילת המיעוט עצמה כדי לשנות מנהגים מסורתיים הפוגעים בזכויות אדם ולקדם הטמעה של ערכים הומניסטיים. לכן הביקורת המופנית בסרט נגד השתמרותן של פרקטיקות תרבותיות דכאניות בקרב המיעוט הערבי בישראל כרוכה באופן בלתי נמנע בביקורת על כישלונה המתמשך של המערכת הפוליטית בישראל, לדורותיה, להשיג את אחד היעדים המרכזיים של שיטות משפט מודרניות. יעד זה נוגע להשלמת תהליך הלגיטימציה של תביעתה של המדינה למונופול על השימוש בסמכויות אכיפה וענישה, וזאת כדי לצמצם את הפוטנציאל ההרסני המתלווה להמשך החזקתן המבוזרת של סמכויות אלה בידי ריבוי מקורות סמכות (לרבות דתית ושטבית) בשטח השיפוט המדינתי. ניתוח מעמיק של כישלון זה אינו יכול להתבסס על ההנגדה הפשטנית שבין מודרניות ישראלית למסורתיות ערבית, אלא עליו גם להביא בחשבון את ההשפעה השלילית של המדיניות הפוליטית שננקטה לאורך השנים כלפי המיעוט הערבי בסיכול אפשרויות לאינטגרציה תרבותית שהייתה מחלישה את משקלם של יסודות א-לגליסטיים בתרבותו של המיעוט הערבי. השפעה זו נפרסת מתקופת הממשל הצבאי,⁹⁴ דרך היסטוריה ארוכה של הפקעת קרקעות ומיסוד אי-שוויון בחלוקת משאבים,⁹⁵ וממשיכה להתבטא בצעדים חקיקתיים עכשוויים המרחיבים את תחושת הניכור וההדרה בקרב המיעוט הערבי.⁹⁶

סיפור ההתפתחות ההיסטורי של מערכת המשפט הפלילי של מדינת הלאום המודרנית עוסק, בראש ובראשונה, בהצלחתה ההדרגתית לגבש ארון ציבורי ביתרונות מרכזון של סמכויות האכיפה בידי מוסדותיה. תהליך זה אפשר להמיר את הפרקטיקות החברתיות שנועדו לסמל הגנה על הקרבן כעניין של מסורת (פרקטיקות של "עין תחת עין", ובציוויליזציה האירופית: Lex Talionis) בפרקטיקות מוסדיות המספקות את הדרישה החברתית לגמול לעבריינין (וברובד רגשי עמוק יותר, לממש את יצר הנקמה

94 אילן סבן, "המשפט והמיעוט הערבי-פלסטיני בשלושת העשורים הראשונים למדינה: מתכונת הפיקוח", מחקרי משפט כד (תשס"ח-תשס"ט) 565, בעמ' 637; אלינה קורן, "קרימינליזציה של קונפליקט פוליטי: פשיעה בקרב האזרחים הערבים בשנות החמישים", פלילים ח (תש"ס) 157, בעמ' 191.

95 אלכסנדר (סנדי) קדר, "זמן של רוב, זמן של מיעוט: קרקע, לאום, ודיני ההתיישנות הרוכשת בישראל", עיוני משפט כא (תשנ"ח) 665.

96 אילן סבן, "אזרחות ומהלכים לשחיקתה: משפט, מוסר ותחשיבי תועלת בנוגע להצעת 'ישראל ביתנו' לחילופי שטחים מאוכלסים ולהתניית הזכות לבחור לכנסת בשבועת אמונים", הפרקליט נא (תשע"א) 105.

הקולקטיבי) באופן העולה בקנה אחד עם סטנדרטים בסיסיים של הגינות פרוצדורלית ומהותית כלפיו.⁹⁷ רוברט ריינר מצביע בניתוח קלסי של התהליך ההדרגתי והמורכב שבו השכיחה המשטרה האנגלית לבסס את המונופול על הפעלת האלימות הלגיטימית, על האופן שבו השתלבו זה בזה, החל מהקמתה של המשטרה המודרנית במחצית המאה התשע-עשרה, שני סוגי רפורמות:⁹⁸ ראשית, רפורמות מוסדיות, שנדרשו מזמן לזמן כדי ליישב את האופי הכוחני הטבוע בפעילות המשטרה עם הערכים הליברליים שלאורם נבחנת תקינות פעילותן של רשויות השלטון באופן כללי (ערכים כגון התניית הלגיטימיות של הפעלת הכוח השלטוני בהסכמת האזרחים, ציפייה להפעלה מינימלית של כוח כפייה על ידי השלטון ונשיאה באחריות של בעלי הסמכות בפני הציבור). בהקשר זה הוא מציין מהלכים שנועדו לעגן את כפיפותה של המשטרה לשלטון החוק, כגון מיסוד מנגנוני פיקוח שיפוטי על דרכי הפעולה של המשטרה והגברת הייצוג של שכבות נרחבות יותר ויותר מהאוכלוסייה בקרב סגל המשטרה;⁹⁹ שנית, רפורמות פוליטיות רחבות יותר, שפעלו לנטרל את הגורמים החברתיים-כלכליים והגורמים התרבותיים שזוהו כמעודדי-פשיעה וכמכרסמים באמון הציבור במוסדות המשטרה.¹⁰⁰ בהקשר זה מציין ריינר כי הכלתם ההדרגתית של המעמדות הנמוכים בספרה האזרחית, הפוליטית והכלכלית – וזאת, לאורך תקופת התמסדותם של מדינת הרווחה ושל אתוס הסולידריות החברתית שעליו התבססה – הייתה לזרז החשוב ביותר בתהליך ביסוס הלגיטימיות של המשטרה ומערכת המשפט.

אף כי היבטים רבים של פרויקט הלגיטימציה של מוסדות האכיפה האנגליים ייחודיים לתרבות הפוליטית של אומה זו (ולמעשה נשחקו גם באנגליה עצמה מאז העידן ה'תאצ'ריסטי'), הלקח העמוק של ניתוח היסטורי זה נוגע לנחיצות השתלבותן של רפורמות מוסדיות ורפורמות פוליטיות להצלחתו של פרויקט הלגיטימציה של מערכת האכיפה הפלילית. תהליך ביסוס הלגיטימציה של מוסדות האכיפה בקרב מיעוטים אתניים מציב אתגר סבוך גם בפני דמוקרטיה אחרות בעולם המערבי, ואתגר זה מוחרף בהקשר הישראלי בשל התמשכותו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. אולם הניסיון לשלב רפורמה מוסדית המגבירה את כפיפותם של מוסדות האכיפה לעקרונות שלטון החוק ורפורמה פוליטית המגבירה את מידת השתלבותם של מיעוטים אלה במערכות הנורמטיביות של החברה והכלכלה חיוני כדי להביא לשיפור המצב הנוכחי. בפרק הבא אבקש להצביע באופן קונקרטי על רפורמות שנקטו לאחרונה במדינות אחרות כדי להתמודד עם אתגר זה.

97 Nicola Lacey, *State Punishment* (1988), pp. 18–21

98 Robert Reiner, *The Politics of the Police* (3rd edition, 2000), pp. 47–59

99 שם, בעמ' 50–58.

100 שם, בעמ' 58–59.

ג. צמצום מעורבותו של המשפט הפלילי בהנצחת המבנה הריבודי: כיווני רפורמה נדרשים, והיתכנותן המוסדית והפוליטית

הדיון שהוצג בפרק הקודם ביקש להצביע על יכולתם של סרטים המשתייכים לסוגת הייצוג הראליסטי של מציאות החיים בגטאות עירוניים להעמיק את הדיון הציבורי בבעיות הקשורות בפשיעה, אכיפת חוק וויקטימיזציה בקרב המיעוט הערבי. דרכי המבע של הקולנוע הראליסטי מאפשרות ליוצרים להנכיח בעיות אלה בתודעה הציבורית ולעודד את הצופים לגבש עמדה אתית באשר לדרכי ההתמודדות הנחוצות עמן. עם זאת משימת התרגום של התובנות המוצגות בסרט לכדי הצעות קונקרטיות לרפורמה מוסדית אינה פשוטה. מכלול הפונקציות הרגולטיביות והנורמטיביות שמערכת המשפט מופקדת על הגשתן מגביל באופן בלתי נמנע את יכולתה להתחשב בשיקולי החמלה והאמפתיה שהסרט מבקש לעודד בקרב הצופה, כאשר היא נדרשת להתמודד עם הפרות חוק הנובעות מהרקע החברתי המוצג בסרט.¹⁰¹ עם זאת, כפי שאבקש להראות בפרק זה, אפשר בהחלט להציע מספר כיוונים מרכזיים לרפורמות מוסדיות שיש בהן כדי להתמודד עם הבעיות המתועדות בסרט. הצעות אלה, שחלקן מתבסס על רעיונות שישמו בשיטות משפט אחרות המתמודדות עם בעיות דומות, יידונו להלן תוך ניסיון לשרטט באופן כללי את השיקולים הנורמטיביים והמוסדיים המרכזיים המשפיעים על ישימותן ועל יכולת השפעתן במציאות הישראלית.

במישור השיפוטי כיוון אפשרי של רפורמה טמון בפיתוח דוקטרינלי נרחב יותר של שאלות הנוגעות לממד החלוקתי של מדיניות אכיפת החוק בישראל. בהקשר שבו מתמקד מאמר זה הכוונה היא לשאלות העוסקות באופן שבו דפוסי אכיפה והקצאת משאבים שיטוריים פועלים להעמקתם, או לצמצומם, של מבנים רחבים יותר של ריבוד חברתי בישראל. ההתמודדות השיפוטית נדרשת לעסוק בשני האופנים שבהם אכיפה פלילית נוטה לשקף דפוסי רחבים יותר של אי-שוויון על בסיס השתייכות אתנית ומעמדית: ראשית, פרקטיקות אכיפה המבוססות על תיוג אתני או הנחות פרשניות אחרות המובילות להחמרת יתר עם חשודים ונאשמים ערבים בשל השתייכותם הקבוצתית;¹⁰² שנית, דפוסי מבניים של אכיפה לא אפקטיבית בקרב ריכוזי אוכלוסייה ערבית, המובילים לשיעורי ויקטימיזציה גבוהים במיוחד בקרב קהילה זו.¹⁰³ ההבחנה בין שני האופנים שבהם פרקטיקות אכיפה פלילית משקפות דפוסי רחבים יותר של ריבוד אתני משיקה במידה רבה להבחנה התורת-משפטית בין צורות של פיקוח שיפוטי

101 לדיון במאפיינים המוסדיים המשפיעים על מידת יכולתה של מערכת המשפט הפלילי להתחשב בשיקולי חמלה במסגרת אכיפת החוק ראו: Carol S. Steiker, "Tempering or Tampering? Mercy and the Administration of Criminal Justice", *Forgiveness, Mercy and Clemency* (Austin Sarat and Nasser Hussain – eds., 2007) 16

102 ראו: לעיל, הערות 48, 49 והטקסט שלידן.

103 Hasisi and Weitzer (לעיל, הערה 38) בעמ' 729.

המגנות על ההיבט השלילי של החירות האנושית (כלומר חוסמות את השלטון מפני פגיעה בזכויות היסוד של הפרט) לבין צורות של פיקוח שיפוטי המגנות על תפיסה חיובית של מושג החירות (כלומר מחייבות את השלטון לנקוט את האמצעים הנדרשים כדי לאפשר לפרט לממש זכויות אלה).¹⁰⁴ בהשראת ניתוחים תורת-משפטיים חשובים המצביעים על הצורך לבחון את האופן שבו זכויות שונות משלבות הגנה הן על חירויותיו השליליות והן על חירויותיו החיוביות של הפרט,¹⁰⁵ אבקש לבחון את היקף פריסתה של הזכות להגנה שוויונית על ידי החוק תוך היעזרות בתובנות שהסרט עג'מי מספק באשר לאופן שבו דפוסי האכיפה המקובלים בגטאות עירוניים מובילים לפגיעות כרוניות הן בחירויות שליליות והן בחירויות חיוביות של התושבים המתגוררים בהם.

אופן החשיבה שאנו מורגלים בו על אודות מהותה של הזכות להליך הוגן מוטה לטובת תפיסה שלילית של החירות. הקנון של הפסיקה בתחום סדר הדין הפלילי מתמקד בפיתוח הגבלות על דרכי הפעולה של השלטון אל מול חשודים ונאשמים, מתוך תפיסה הרואה באישום הפלילי את הגילום המובהק ביותר של פערי הכוחות בין האזרח לבין השלטון. דרכי הפיקוח השיפוטי על התנהלותן של רשויות האכיפה מבוססות על מגוון תפיסות באשר לתכליות ההליך הפלילי. חלק מהתפיסות הללו עוסקות באופן ישיר וסדור יותר מאחרות בשאלות נורמטיביות הנוגעות לאופן שבו דרכי האדמיניסטרציה של ההליך הפלילי מבצרות דפוסים קיימים של אי-שוויון. כך למשל, בניתוח קלסי של התכליות והגבולות של פיקוח שיפוטי בדמוקרטיה חוקתית, טען התאורטיקן החוקתי ג'ון הארט אילי (Ely) כי בית המשפט נדרש להתאים את סטנדרט הפיקוח על דרכי התנהלותן של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת למידה שבה פעילותן צפויה לפגוע באופן דיספרופורציוני בקבוצות מיעוט הסובלות מתת-ייצוג כרוני במוסדות הפרלמנטריים והביצועיים.¹⁰⁶ גישתו של אילי מבוססת למעשה על פיתוח תאורטי של עקרונות חוקתיים המעוגנים באופן פוזיטיבי בפסיקה האמריקנית שמאז עידן ה"ניו דיל". עקרונות אלה עוגנו לראשונה בשלהי שנות השלושים על ידי השופט Stone, שקבע כי יש מקום להפעיל סטנדרט מחמיר במיוחד של ביקורת שיפוטית על פרקטיקות שלטוניות הפוגעות באופן דיספרופורציוני בקבוצות מיעוט מוחלשות (discrete and insular minorities).¹⁰⁷ השפעתם של עקרונות אלה ניכרה במיוחד בשנות השישים של המאה העשרים, עת שימשו מקור השראה לרבים מציוני הדרך ההלכתיים שנקבעו על ידי בית

104 לניסוח הקלסי של ההבחנה בין חירות שלילית לחירות חיובית ראו: ישעיהו ברלין, "שני מושגים של חירות", ארבע מסות על חירות (יעקב שרת – מתרגם, 1987) 170.

105 גיא מונדלק, "זכויות חברתיות-כלכליות בשיח החוקתי החדש: מזכויות חברתיות לממד החברתי של זכויות האדם", שנתון משפט העבודה ז (תשס"ט) 65.

John Hart Ely, *Democracy and Distrust* (1980) 106.

United States v. Carolene Products Co. 304 U.S. 144 (1938) 107.

המשפט העליון בהנהגת הנשיא ארל וורן בתחום ההליך הפלילי.¹⁰⁸ עם זאת גם כאשר המדיניות השיפוטית בנושא אינה מתבססת על תאוריות נורמטיביות המדגישות את ההיבטים החלוקתיים של כללים פרוצדורליים, פיקוח חוקתי אקטיביסטי על אופני פעולתן של רשויות האכיפה צפוי לסייע בצמצום דפוסים של אי-שוויון אתני ומעמדי. מכיוון ששיעור הייצוג של אזרחים המשתייכים למיעוטים אתניים ולשכבות מצוקה כחשודים וכנאשמים במערכת המשפט הפלילי גבוה בהרבה משיעור ייצוגם באוכלוסייה, הרי שמידת חשיפתם לפוגעניות של צעדי האכיפה העומדים לביקורת חוקתית הינה גבוהה במיוחד. ככל שהתרבות הארגונית של מוסדות המשטרה אכן מטמיעה נורמות של ציות לקביעות בית המשפט והפנמתן לתוך פרקטיקות האכיפה המקובלות, הרי שהתרבות היקף הכללים החוקתיים המגבילים את שיקול הדעת של השוטר הבודד באשר לדרכי ההפעלה של הסמכויות המופקדות בידיו צפויה להיטיב את מצבן של קבוצות אוכלוסייה שאינן בעלות גישה לערוצים אחרים של השפעה על המדיניות המשטרית (כגון ערוצי הפוליטיקה העירונית או הלאומית).

ואולם, אחד המסרים המתחדדים בעקבות צפייה בסרט עג'מי ובעקבות עיון בכתיבה האמפירית והאתנוגרפית הענפה המנתחת את תנאי החיים בגטאות מצוקה עירוניים¹⁰⁹ הוא כי הדיון השיפוטי והדיון הציבורי העוסקים באופן שבו דפוסים אכיפת חוק משקפים דפוסים כלליים של ריבוד אתני ומעמדי אינם צריכים להתרכז באופן בלעדי בסוגיית החמרת היתר עם חשודים ונאשמים המשתייכים לקבוצות אוכלוסייה אלה. הם נדרשים לעסוק גם בשיעורים הגבוהים במיוחד של היפגעות מאלימות בקרב קבוצות אלה. מבחינה תורת-משפטית מעורבות שיפוטית ניכרת יותר בהתמודדות עם סוגיה זו מצריכה להרחיב את היריעה מעבר להגנה על ההיבט השלילי של הזכות להליך נאות לעבר שאלות הנוגעות להיבט החיובי של זכותם להגנה שוויונית על ידי החוק. בבסיס הרחבה זו של היקף הפיקוח השיפוטי עומדת ההכרה בכך שלאופן שבו המדינה מקצה משאבי שיטור ואכיפה יש השפעה מכרעת על מידת יכולתו של הפרט לממש את זכויות היסוד הבסיסיות ביותר שלו. המציאות המתוארת בסרט עג'מי היא מציאות של שטח הפקר שמערכת המשפט נעדרת ממנו כמעט כליל – אם לא מבחינה פיזית, הרי שמבחינת אפקטיביות רגולטיבית ואמון ציבורי. תובנה זו מעוררת את השאלה אילו מנופי השפעה מוסדיים ניתן להפעיל כדי לצמצם את הפערים הקיימים בין קבוצות אתניות ומעמדיות שונות בנוגע ליכולתן ליהנות מהטובין החברתיים המתאפשרים בזכות תפקודם התקין של מוסדות שיטור ואכיפה.

דיוויד סקלנסקי (Sklandsky) מציע להתמודד עם אתגר זה באמצעות עיגון מעמדה החוקתי של הזכות ליהנות מסטנדרטים מינימליים של הגנה שיטורית אפקטיבית

Dan M. Kahan and Tracey L. Meares, "The Coming Crisis of Criminal Procedure", 86 108 *Geo. L. J.* (1998) 1153, pp. 1155–1159.

109 ראו למשל: Loïc Wacquant, *Urban Outcasts* (לעיל, הערה 14) בעמ' 204–213.

וקונקרטיזציה הדרגתית של מדדים להערכת מידת עמידתו של הממשל בסטנדרט חוקתי זה בדרך של פסיקת בתי המשפט.¹¹⁰ בשל הרגישות המובנית ביחסי הקהילה המקומית עם כוחות המשטרה על מדדים אלה להתייחס לא רק להיבט הכמותי של הקצאת המשאבים השיטוריים (כלומר להיקף הנוכחות המשטרתית בגטאות עירוניים) אלא גם להיבט האיכותי של פעילות האכיפה (למשל, למידה שבה מדיניות הגיוס וההכשרה של המשטרה מאפשרת להפנים לתוך התרבות הארגונית של מוסדותיה מודעות ורגישות גבוהה יותר לצורכי האוכלוסייה המקומית). הצעתו של סקלנסקי מעניינת מפני שהיא מאתגרת את הפירוש המסורתי של הוראת ההגנה השוויונית שבתיקון הארבעה-עשר לחוקה האמריקנית. על פי הפירוש המסורתי, הוראת ההגנה השוויונית אינה מטילה על המדינה חובה פוזיטיבית לפעול בתחומים שבהם היעדר מעורבותה מוביל לפגיעה בזכויות אזרחים (על ידי צדדים פרטיים) אלא רק חובה להימנע מלפעול, באמצעות נציגיה המוסמכים, באופן הפוגע ישירות בזכויותיו החוקתיות של האזרח.¹¹¹ לאורך מרבית ההיסטוריה האמריקנית הוביל פירוש זה את בתי המשפט להימנע מלחייב את ממשלי המדינות להשתמש באמצעי האכיפה העומדים לרשותן כדי להעניק לאזרחיהן הגנה מינימלית מפני אלימות של אזרחים אחרים. הימנעות זו הובילה לתוצאות קשות במיוחד בתקופות שבהן מדינות הדרום סירבו במוצהר להגן על אפריקנים-אמריקנים מפני אלימות ויג'ילינטיסטיית ברוח הקו קלאקס קלאן.¹¹² אולם כפי שממחישים הנתונים העכשוויים בנושא שיעורי ההיפגעות מאלימות בקרב אפריקנים-אמריקנים (למשל, שיעורי הנרצחים בכלי ירי, הגבוהים בקרב אפריקנים-אמריקנים פי שבעה מאשר בקרב לבנים),¹¹³ בעיה זו מוסיפה ומבעבעת גם כיום. גילומיה העכשוויים של הבעיה ניזונים מחוסר הסינכרוניזציה הקיים כיום בין המישור הפוליטי והתרבותי, שבו מחויבות מוצהרת לאידאליים של שוויון פורמלי מתבססת כנורמה מקובלת (שחריגות ממנה ממושטרות על ידי התמסדות קודים של תקינות-פוליטית), לבין המישור הכלכלי והדמוגרפי, שבו דפוסים של הדרה על רקע גזעי ומעמדי ממשיכים להתקיים, ואף מוחרפים, בשל שקיעתה של מדינת הרווחה ורעיונות הסולידריות החברתית שאותן ביקשה להגשים.¹¹⁴

David A. Sklansky, *Democracy and the Police* (2008) p. 141 110

111 לדיון ביקורתי ראו: Frank I. Michelman, "The Protective Function of the State in the United States and Europe: The Constitutional Question", *European and US Constitutionalism* (Georg Nolte ed., 2005) 156 ; לדוגמאות קנוניות לניסוח שיפוטי של עיקרון זה ראו: *The Civil Rights Cases* 109 U.S. 3 (1883); *Flagg Brothers, Inc. v. Brooks*, 436 U.S. 149 (1978).

112 Allen W. Trelease, *White Terror: The Ku Klux Klan Conspiracy and Southern Reconstruction* (1979)

113 Kennedy (לעיל, הערה 53) בעמ' 20.

114 לניתוח בולט של סוגיה זו ראו: William Julius Wilson, *The Declining Significance of Race* (1980).

אפשר בהחלט לטעון כי גם פיקוח שיפוטי הדוק יותר על האופן שבו מחולקים ומנוצלים משאבי שיטור ואכיפה בין קבוצות אתניות ומעמדיות שונות יוכל להתמודד רק עם קצה הקרחון של הבעיה. כפי שראינו, דפוסים של אכיפה לא אפקטיבית בקרב מיעוטים אתניים אינם נובעים אך ורק מתפקוד לקוי של המשטרה עצמה אלא גם מהזנחה שלטונית רחבה יותר של תקצובם ופיתוחם של שירותים ציבוריים אחרים שיש להם השפעה מוכחת על שיעורי הפשיעה בקהילה (למשל: מוסדות לעידוד תעסוקה, חינוך ורווחה) ומנורמות תרבותיות המעודדות גישות של א-לגליזם בקרב האוכלוסייה הערבית. את הצעתו של סקלנסקי יש לתפוס אפוא כחלק ממכלול רעיוני רחב יותר המקצה לבית המשפט תפקיד בפיקוח על האופן שבו המבנה הארגוני, חלוקת המשאבים וההתנהלות השוטפת של מוסדות המדינה השונים (לרבות אלה המשפיעים על שיעורי הפשיעה בעקיפין) מותאמים למשימה של צמצום דפוסים קיימים של אי-שוויון על בסיס אתני. בהקשר זה יש מקום לציין כי במישור התורת-משפטי הביקורות הצפויות להישמע נגד מעורבות שיפוטית ניכרת יותר בהבטחת יכולתם של אזרחים המשתייכים לקבוצות אתניות ומעמדיות מוחלשות ליהנות מהטובין החברתיים שהגנה שיטורית אפקטיבית מספקת דומות לביקורות כלליות המושמעות נגד מעורבות שיפוטית אינטנסיבית יותר בהגנה על הממד החיובי של זכויות.¹¹⁵ בין היתר ביקורות אלה מפקקות בכשירותו המוסדית של בית המשפט להכריע בסוגיות בעלות השלכות תקציביות ניכרות, ומצביעות על החשש מ"פלישה" שיפוטית לתחומי אחריותן של הרשויות הפוליטיות הנבחרות. לטעמי גישות אלה אינן משכנעות ברמה התורת-משפטית, וכך גם נגזרותיהן בהקשר הקונקרטי של הזכות ליהנות מרמה נאותה של הגנה שיטורית. הטענה לאי-כשירות מוסדית מבוססת על דיכוטומיה מדומה בין הממד השלילי של זכויות לממד החיובי שלהן. ואולם, אי אפשר לקבוע באופן אפריורי וגורף כי עלויותיה של מדיניות שיפוטית המחייבת את המשטרה לבצע שינויים ארגוניים הנדרשים לאספקת סטנדרטים נאותים של הגנה אפקטיבית לאזרחים המתגוררים בשכונות רוויות פשיעה ועוני, צפויות להיות גבוהות בהרבה מהעלויות הנדרשות כדי להחליף פרקטיקות אכיפה שנמצאו על ידי בית המשפט כפוגעניות באופן בלתי מידתי בחירויות שליליות של האזרח. ביחס לביקורת הכופרת בלגיטימיות הדמוקרטית של התערבות שיפוטית באופן שבו מוקצים משאבי שיטור ואכיפה, ניתן לטעון כי היא משקפת תפיסה צרה מדי של מושג הדמוקרטיה. שכן, ביקורת זו מייחסת משקל בלעדי להיבט מוסדי ספציפי של הרעיון הדמוקרטי אך מתעלמת מהיבטים מהותיים אחרים (למשל, הבטחת יכולתם של מיעוטים הסובלים מתת-ייצוג כרוני במוסדות הפוליטיים להשפיע על תפקודם של המוסדות המספקים שירותים חיוניים לקהילותיהן,¹¹⁶ אם באמצעות מנגנונים המבטיחים את ייצוגם הנאות במוסדות אלה ואם באמצעות מיסוד מנגנוני פיקוח חיצוניים).

115 מונדלק (לעיל, הערה 105) בעמ' 91–104.

116 Ely (לעיל, הערה 106) בעמ' 135–180.

הבעיה המרכזית, לטעמי, אינה בגזרה הנורמטיבית – העוסקת בהערכת הלגיטימיות של התערבות בתי משפט בתחומים אלה של המדיניות הציבורית לאור עקרונות היסוד של הרעיון הדמוקרטי – אלא בגזרה הסוציולוגית, העוסקת ביכולתם של בתי משפט להניע שינוי ארגוני וחברתי ממשי באמצעות הרחבת היקף הפיקוח השיפוטי על אופני התנהלותן של רשויות אכיפת החוק כשמדובר במיעוטים אתניים. הספרות הסוציולוגית וההיסטורית בישראל ובמדינות אחרות גדושה בדוגמאות המעידות כי יכולתם של בתי משפט להניע שינוי חברתי תלויה במידה שבה החלטותיהם עולות בקנה אחד עם תפיסת העולם המאומצת על ידי הדרגים הפוליטיים והאדמיניסטרטיביים, השולטים למעשה על תהליכי התקצוב והיישום של ההלכות השיפוטיות.¹¹⁷ תובנה מפוכחת זו אינה בהכרח שוללת את הערך של הרחבת המעורבות השיפוטית בפיקוח על האופן שבו שירותי שיטור מוקצים ומופעלים בקרב המגזר הערבי, אך היא מרמזת כי ערך זה עשוי להתגלות בעצם חשיבותה של האמירה הנורמטיבית המושמעת מצד בית המשפט על בעייתיותו של המצב הקיים גם כאשר בית המשפט אינו מסוגל, בכוחות עצמו, לקדם מהותית את פתרונן של בעיות אלה.¹¹⁸

אחת הדרכים בהן ניתן לצקת תכנים קונקרטיים בזכות להגנה שוויונית על ידי החוק היא להתבסס על שימוש נרחב יותר בכלי המשפט המנהלי כדי לפעול להגברת שיעור הייצוג וההשתתפות של בני המיעוט הערבי בקרב רשויות אכיפת החוק. אחד המסרים החשובים של הסרט עג'מי באשר לדרכי ההתנהלות המוסדית של המשטרה אל מול האוכלוסייה המקומית טמון בהמחשת האופן שבו השוטרים פועלים מתוך השקפת עולם המנותקת מהאופן שבו התושבים המקומיים מגדירים את צורכיהם הקהילתיים ואת ציפיותיהם מהמשטרה. אף כי דפוסים אלה של התנהלות מוסדית נעוצים במקורות מגוונים שחלקם ניזונים מהתרבות הכללית לא פחות משהם ניזונים מהתרבות הארגונית של המשטרה עצמה, אין ספק כי שיעור הייצוג הנמוך במיוחד של שוטרים המשתייכים למיעוט הערבי בקרב גופי האכיפה הוא לא רק סימפטום של בעיה זו אלא גם אחד המקורות המרכזיים שלה. שיעור הייצוג של המיעוט הערבי בקרב השוטרים בישראל הוא כיום כ-1.8% בלבד, כעשירית בלבד משיעור ייצוגם באוכלוסייה הכללית.¹¹⁹ על רקע ממצאים המעידים על ההשפעה השלילית שיש לדפוס תת-ייצוג של מיעוטים אתניים במוסדות אכיפת החוק על דרכי טיפולן בקבוצות אוכלוסייה אלה ועל מידת

117 Gerald Rosenberg, *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* (1991).

118 פיתחתי טיעון זה ביתר פירוט במאמר קודם, ראו: עילי אהרנסון, "המשפטיזציה של התרבות הפוליטית בישראל: כיצד היא השפיעה על הדיון הציבורי בסוגיות אמנציפטוריות?", *עיוני משפט לא (תשס"ח-תשס"ט)* 157, בעמ' 209-215.

119 יניב רונן, *נתונים על הפשיעה בחברה הערבית בישראל* (דוח שהוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2010), בעמ' 7 [ניתן לצפייה באתר: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02469.pdf>].

האמון של חבריהן במוסדות האכיפה, מתבקש לבחון אם יש מקום לשימוש בכלים חקיקתיים או שיפוטיים כדי להתמודד עם המצב הנוכחי. הוראות חקיקתיות או שיפוטיות המחייבות רשויות ציבוריות להעניק ייצוג הולם לקבוצות הסובלות מתת-ייצוג הפכו בעשורים האחרונים לאמצעי מקובל של התמודדות עם דפוסי אי-שוויון חברתי הנטועים בדפוסים היסטוריים של הדרה הן במשפט הישראלי¹²⁰ והן בשיטות משפט זרות.¹²¹ בארצות הברית ובאנגליה נקבעו דברי חקיקה והלכות שיפוטיות המחייבים את המשטרה להבטיח ייצוג הולם למיעוטים הסובלים מתת-ייצוג בשורותיה. בראייה כמותית, מהלכים אלה אכן הצליחו להגדיל באופן ניכר את שיעור הייצוג של קבוצות אלה במשטרה. כך למשל שיעור הייצוג של אפריקנים-אמריקנים בשלוש מאות מחלקות המשטרה הגדולות בארצות הברית גדל מ-6% בשנת 1970 ל-18% בשנת 2003.¹²² הניסיון שנצבר בתקופה זו מאפשר לבחון את השפעתן של רפורמות מסוג זה על התנהלותה של המשטרה בעניינם של מיעוטים אלה ועל מידת האמון שלהם בלגיטימיות של פעילותה.

נהוג להצדיק מהלכים שיפוטיים או חקיקתיים שנועדו להבטיח ייצוג הולם לקבוצות מוחלשות במוסדות השלטוניים בעזרת שתי קבוצות טיעונים מרכזיות: קבוצת הטיעונים הראשונה מציגה נימוקים מכשירניים (אינסטרומנטליים). מעצם טיבם נימוקים אלה יכולים וצריכים להיבחן בכלים אמפיריים. אפשר לציין שלושה טיעונים מכשירניים מרכזיים להצדקת סטנדרטים של ייצוג הולם. הטיעון הראשון מצביע על התועלת שמביאים מהלכים אלה לחבריה של קבוצת המיעוט עצמה. השתלבותם במערכת מסייעת לנפץ סטראוטיפים רווחים בקשר ליכולותיהם וכישוריהם של בני הקבוצה. דימויים אלה – הניזונים מהדרתם הממושכת של חברי קבוצת המיעוט ממסגרות מוסדיות שבהן נרכש הון סימבולי הזוכה להערכה בקרב קבוצות אחרות – משפיעים לרעה על ההערכה העצמית של בני המיעוט ועל ההערכה שהם זוכים לה מחברי הקבוצה ההגמונית.¹²³ הציפייה היא כי הבטחת ייצוג הולם תסייע לפרוץ את המעגל הכובל את אופקי ההשתלבות של קבוצות אלה במארג החברתי והפוליטי. שנית, נטען כי ייצוג הולם מסייע לא רק לקבוצות המוחלשות עצמן אלא גם למוסדות השלטוניים, שכן הידע

120 כך למשל, בעקבות תיקון שהוצג בשנת 2000, סעיף 18א(1)(א) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, ס"ח 770, קובע כי "בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית"; לדיון ראו: דפנה ברק-ארו, משפט מינהלי (תש"ע) בעמ' 706-702.

121 לדיון השוואתי ראו: אילן סבן, סקוט סטריינר, "על שני סוגים של ייצוג הולם": מסגרות תיאורטיות, הדוגמה הקנדית והשוואה ראשונית לישראל, עבודה, חברה ומשפט יא (תשס"ו) 247, בעמ' 254-262.

122 Sklansky (לעיל, הערה 110) בעמ' 142; על התפתחויות מקבילות באנגליה ווילס, ראו: Bethan Loftus, "Dominant Culture Interrupted: Recognition, Resentment and the Politics of Change in an English Police Force", 48 Br. J. Cr. (2008) 756.

123 סבן וסטריינר (לעיל, הערה 121) בעמ' 250.

התרבותי שמביאים חברי קבוצת המיעוט לעבודתם מסייע למוסדות אלה לפתח הבנה מעמיקה יותר ולהעניק מענה טוב יותר לצרכיה ולתפיסותיה של הקהילה שאותה הם נדרשים לשרת.¹²⁴ טיעון שלישי בעל אופי מכשירני מתייחס לתרומתו של ייצוג הולם להגברת הלגיטימציה והאמון הציבורי במוסדות המשטרה בקרב קהילות אלה.¹²⁵ לצד טיעונים מכשירניים אלה ואחרים אפשר להצביע על קבוצת טיעונים המצדיקה אכיפת סטנדרטים של ייצוג הולם בשל הערך האינטרני של סטנדרטים משפטיים אלה, ללא תלות במידה שבה הם אכן מקדמים תועלת חברתית שאפשר להוכיחה בדרך אמפירית. מעצם טיבם של טיעונים אלה יש להעריך את משקלם לפי מידת השתלבותם עם עקרונות יסוד בדבר עיצובם הראוי של מוסדות שלטוניים במשטר דמוקרטי ולפי מידת הגשמתם עקרונות אלה.

הממצאים האמפיריים הבוחנים את מידת התממשותן של ההצדקות המכשירניות לאכיפת סטנדרט של ייצוג הולם של מיעוטים אתניים בקרב כוחות המשטרה אינם חד-משמעיים לחלוטין. חלק מהמחקרים שנעשו בארצות הברית, למשל, הראו כי שוטרים אפריקנים-אמריקנים נוטים לנהוג בחומרה יתרה ביחס לעבריינים שחורים.¹²⁶ ממצאים אלה נתמכים בכתיבה פרשנית המצביעה על האופן שבו התרבות הארגונית של המשטרה מתמרצת שוטרים המשתייכים לקבוצות מיעוט "ליישר קו" עם נורמות קיימות של התנהלות מוסדית, בין היתר כדי לבדל עצמם בעיני עמיתיהם מקבוצות אוכלוסייה עברייניות המשתייכות לקהילתם האתנית.¹²⁷ מנגד, מחקרים רבים איששו את הטענה כי שוטרים המשתייכים לקבוצות מיעוט מוחלשות אכן נוטים להימנע מהפעלת כוח מופרז ומשיפוטים סטראוטיפיים כלפי שחורים (וכן כלפי לבנים) יותר משעמיתיהם נמנעים מכך.¹²⁸ יתרה מכך, מחקרים נוספים הראו אף כי שילובם של שוטרים המשתייכים לקבוצות מיעוט במשטרה יש בו כדי לעודד שינוי הדרגתי בתפיסותיהם ובפעולותיהם

Sklansky 124 (לעיל, הערה 110) בעמ' 146.

שם, שם. 125

James J. Fyfe, "Who Shoots? A Look at Officer Race and Police Shooting", 9 *Journal of Police Science and Administration* (1981) 367, p. 372; Robert E. Worden, "Situational and Attitudinal Explanations of Police Behavior: A Theoretical; Reappraisal and Empirical Assessment", 23 *Law & Soc'y Rev.* (1989) 667, p. 700 היעדר תוצאות חד-משמעיות מאפיין גם את המחקר האמפירי הבוחן את השפעת זהותם הגזעית של שופטים על נכונותם להקל עם נאשמים בכלל ועם נאשמים אפריקנים-אמריקנים בפרט. למחקרים המצביעים על קיומה של נכונות כזו ראו: Susan Welch, Michael Combs and John Gruhl, "Do Black Judges Make a Difference?", 32 *Am. J. Pol. Sc.* (1988) 126. ומנגד, ראו: Darrell Steffensmeier and Chester L. Britt, "Judges' Race and Judicial Decision Making: Do Black Judges Sentence Differently?", 82 *Soc. Sci. Quart.* (2001) 749.

John L. Cooper, *The Police and the Ghetto* (1983, 2nd ed.) pp. 29–53 127

James P. McElvain and Augustine J. Kposowa, "Police Officer Characteristics and the Likelihood of Using Deadly Force", 35 *Crim. Justice Behav.* (2008) 505 128

של עמיתיהם כלפי קבוצות המיעוט. זאת, הן בשל תרומתה של אינטראקציה אנושית בתנאים של שיתוף פעולה מקצועי לניפוץ סטראוטיפים שליליים הנוגעים למאפיינים הקולקטיביים של חברי קבוצת המיעוט, והן בשל יכולתם ההולכת וגוברת של השוטרים המשתייכים לקבוצת המיעוט להשפיע על זרמים דומיננטיים בתרבות הארגונית בעקבות גידול בשיעור ייצוגם והשתלבותם ההדרגתית בשדרות גבוהות יותר של ההיררכייה הארגונית.¹²⁹ באשר לטיעון המכשירני העוסק בתרומתו של ייצוג הולם להגברת מידת האמון של מיעוטים אתניים ברשויות אכיפת החוק, טיעון זה זוכה לאישוש אמפירי מובהק אף יותר.¹³⁰

כמובן, את הממצאים האמפיריים הנוגעים לאפקט שיצרו דוקטרינות ייצוג הולם בשיטות משפט זרות יש לנתח לאור המאפיינים המוסדיים, התרבותיים והפוליטיים שצפויים לעצב את מידת היקלטותן במציאות הישראלית. יהיו שיטענו כי ייחודיות ההקשר המעצב את דפוסי היחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי במדינת ישראל – ייחודיות הנובעת מהשפעת הקונפליקט הישראלי-פלסטיני על יכולת ההשתלבות של אזרחים המשתייכים למיעוט הערבי בחברה הישראלית – אינה מאפשרת להקיש מהניסיון שנצבר בדמוקרטיות רבות-תרבותיות אחרות ביחס לסיכויי השילוב של חברי המיעוט הערבי במוסדות האכיפה הפלילית. ייתכן שיש בכך ממש, אך לטעמי עמדה זו לוקה בהערכת-חסר של עומק האנטגוניזם השרירי וקיים גם כיום בארצות הברית ובאנגליה בין קבוצות הרוב לבין חלקים ניכרים מקבוצות המיעוט. קבוצות אלו נושאות עמן לא רק את הזיכרון ההיסטורי של אסונות הומניטריים שהתרחשו בתקופת העבדות והקולוניאליזם ושל דפוסי אפליה חוקית ואלומות ויג'ילינטיסטית שזכו להכשרה נורמטיבית או להעלמת עין מצד מערכת המשפט במשך עשרות שנים.¹³¹ הן גם ממשיכות להיות לכודות במציאות עכשווית של הדרה כלכלית ותרבותית שבהקשרים

Lawrence W. Sherman, "After the Riots: Police and Minorities in the United States", 129 *Ethnic Pluralism and Public Policy* (Nathan Glazer and Ken Young – eds., 1983) 219, p. 221

Scott H. Decker and Russell L. Smith, "Police Minority Recruitment", 8 *Journal of Criminal Justice* (1980) 387; Ronald Weitzer, Steven A. Tuch and Wesley G. Skogan, "Police-Community Relations in a Majority-Black City", 45 *J. Res. Crime Delinq.* (2008) 398, p. 421

131 על הניסיון ההיסטורי של האפריקנים-אמריקנים בתקופת העבדות ראו למשל: Ira Berlin, *Many Thousands Gone: The First Two Centuries of Slavery in North America* (1998) על התנאים ההומניטריים של העסקת אפריקנים-אמריקנים בכלכלה הדרומית לאחר שחרורם של העבדים בעקבות מלחמת האזרחים ראו: Matthew Mancini, *One Dies, Get Another: Convict Leasing in the American South, 1866-1928* (1996) לכישלונה של מערכת המשפט האמריקנית (ברמה הפדרלית והמדינתית) להתמודד עם התרחבות מעשי הלינץ' במדינות הדרום בשלהי המאה התשע-עשרה ראו: Ely Aharonson, *From Slave Abuse to Hate Crime: The Criminalization of Racial Violence in American History*, Chapter 3 (forthcoming, in file with the author).

רבים אינה חריפה פחות מזו שבישראל.¹³² לכן אין לדעתי מקום לשלילת הזיקה בין האתגר שהדמוקרטיה הישראלית מתמודדת עמו לבין האתגרים שדמוקרטיה רב-תרבותיות אחרות מתמודדות אתם בניסיון להתגבר על החסמים המצמצמים את נכונותם של חברי קבוצת המיעוט להשתלב במוסדות האכיפה של מערכת המשפט. עם זאת, הניסיון המלמד על מידת היישום המוגבלת של מגוון חוקים שעיגנו סטנדרטים של ייצוג הוגן לנשים ומיעוטים בתחומים אחרים של השירות הציבורי בישראל בשני העשורים האחרונים עשוי בהחלט לחזק את הטענות הספקני בדבר ישימותן במציאות הישראלית של הרפורמות שהתרחשו במדינות אחרות.¹³³ בהקשר הספציפי של המיעוט הערבי, כמה דוחות מקיפים שפרסמה ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי הראו כי משרדי הממשלה נכשלו בהשגת היעדים שהוגדרו בהחלטות הממשלה הנוגעות לעניין.¹³⁴ נכון לשנת 2011, שיעור ייצוגם של ערבים, דרוזים וצ'רקסים יחדיו בשירות הציבורי בישראל הוא כ-7.5% בלבד (לעומת שיעורם באוכלוסייה בכללותה שהוא כאמור 20%).¹³⁵ סביר לטעון כי החסמים להגשמת אידיאל הייצוג ההולם בתחום השיטור חריפים אף יותר מהחסמים הקיימים בתחומים אחרים של השירות הציבורי (הן מבחינת נכונות ההתגייסות של חברי המיעוט הערבי והן מבחינת נכונותה של המדינה), מה שמחזק עוד יותר את העמדה הפסימית בנושא.

ואולם, גם המשתכנעים מהנימוקים המטילים ספק בתועלת הצפויה מרפורמות אלה מחויבים לבחון את קבוצת ההצדקות הדאונטולוגיות, המשתיתה את נחיצותן של רפורמות אלה על המסר הערכי הטבוע בהן – בין שמסר זה מצליח לחולל שינוי בר-מדידה אמפירית במציאות החברתית ובין שלא. אחד הטיעונים המשכנעים שאפשר להציג בהקשר זה גוזר את עקרון הייצוג ההולם במוסדות אכיפת החוק מהתפקיד המוקצה למוסדות אלה בחברה דמוקרטית. בפעילותם של מוסדות האכיפה טבוע, באופן אינהרנטי, ממד כוחני, שמקורו בתפקיד המוקצה להם בהפעלת אמצעי הכפייה המובהקים ביותר שבהם משתמש שלטון דמוקרטי נגד אזרחיו. אולם בפעילותם גלום, לפחות בפוטנציה, גם ממד ייצוגי, שעשוי להתממש כאשר אכיפת חוק מאפשרת את

132 ראו למשל: Devah Pager, *Marked: Race, Crime and Finding Work in an Era of Mass Incarceration* (2007).

133 יופי תירוש, "ייצוג הולם במשפט הישראלי: סיכום ביניים ריאליסטי", ספר מישאל חשין (אהרון ברק, יצחק זמיר ויגאל מרזל – עורכים, תשס"ט) 669.

134 ראו למשל: דו"ח ביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי: פברואר 2008–דצמבר 2008 (2009) [ניתן לצפייה באתר: http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/arab_workers17.pdf].

135 צבי זרחיה, "החלטות לחוד – ומיעוטים לחוד: הממשלה אינה עומדת ביעד העסקת הערבים שקבעה לעצמה", *The Marker* (13.06.2011) [ניתן לצפייה באתר: <http://www.themarker.com/career/1.654817>].

הגשמתם של הסדרים קולקטיביים שנקבעו בדרך של התדיינות פתוחה בין חברי הקהילה הפוליטית. יכולת התממשותו של הממד הייצוגי של החוק, שהוא תנאי לגיטימציה אפקטיבית של אכיפתו, תלויה באופן שבו המבנה הדמוקרטי אכן מאפשר לכלל חברי הקהילה הפוליטית – לרבות לקבוצות מיעוט הסובלות מתתייצוג כרוני במוסדות הפרלמנטריים – להשתתף בתהליכי ההתדיינות שבהם מעוצבת המדיניות החוקית שלהם כפופים. מהלכים חקיקתיים או שיפוטיים שיבטיחו ייצוג הולם של המיעוט הערבי במוסדות האכיפה מוצדקים מכוח תפיסה זו, אך יכולתם להביא לידי צמצום הבעיות שהוצגו במאמר תלויה במידה שבה הם יוטמעו במסגרת פרויקט רחב יותר של רפורמה מוסדית המטמיעה סטנדרטים של ייצוג הולם בשירות הציבורי באופן כללי, וחשוב מכך, במסגרת פרויקט שאפתני עוד יותר של שינוי התרבות הדמוקרטית בישראל באופן המאפשר מידת השתתפות רבה יותר של המיעוט הערבי.

ד. סיכום

הגישה המסורתית הרואה בקולנוע מדיום בידורי גרידא פינתה מקום בעשורים האחרונים לגישה חדשה, המכירה בתרומתן החשובה של יצירות קולנועיות למחקר האקדמי במגוון תחומים של מדעי החברה והרוח. שינוי זה מחלחל בהדרגה גם למחקר המשפטי הבין-תחומי. בהדרגה הולכת ומתרחבת ההכרה באיכויות הייחודיות של המדיום הקולנועי ככלי לחשיפת תופעות חברתיות ולפירוש משמעותן, וכן כמנגנון המשתתף בעיצוב עמדות אישיות וקולקטיביות בעידן תרבותי הנשלט על ידי מדיומים אודיו-ויזואליים. על רקע תובנה זו ביקשתי לבחון במאמר זה את תרומתה של סוגה קולנועית חשובה – סוגת הסרטים הראליסטיים המייצגים את מציאות החיים של מיעוטים אתניים המתגוררים באזורי מצוקה עירוניים – להבנתנו את האופן שבו דפוסי ריבוד אתני משפיעים על דפוסי אכיפתו של המשפט הפלילי. הדיון התבסס על מיקומם של המסרים המוצגים על ידי סוגה קולנועית זו לצד ספרות סוציולוגית בנושא ולצד ניתוח תורת-משפטי ומוסדי של הדרכים שבהן מערכת המשפט עשויה לשפר את דרכי התמודדותה עם המציאות המתוארת בסרטים אלה.

הסרט עגימי מסייע לחשוף בפני הצופה הישראלי את הסימביוזה הבעייתית בין סימפטומים שונים של מבנה הריבודיות האתנית הקיים כיום בישראל, ובהם גירעון הלגיטימציה שממנו סובלת המשטרה בקרב הציבור הערבי ודפוסים של הדרה כלכלית ותרבותית המזינים את שיעורי הפשיעה ושיעורי הוויקטימיזציה הגבוהים בקרב קהילות אלו. לצד הניסיון להאיר את תרומתו החשובה של הסרט להעמקת ההבנה של סוגיות אלה הצביע המאמר גם על גבולות התרומה של המדיום הקולנועי לשינוי המציאות החברתית. גבולות אלו, כפי שטענתי בפרק ג, נגזרים מהאופן שבו הרכיבים הדומיננטיים

במסגרת התרבות הכללית המעצבת את דרכי הפירוש המקובלות של המסרים המופיעים בסרט מגבילים את יכולתו לחולל שינוי מעמיק בדרכי החשיבה המקובלות בציבור הישראלי בנוגע למקורות הפוליטיים והחברתיים של הבעיות המוצגות בסרט. כמו כן, כפי שטענתי בפרק ד, יש מקום להטיל ספק בדבר יכולתה של רפורמה מוסדית נקודתית (הנובעת מהעמקת הפיקוח השיפוטי או אף מדינמיקות ארגוניות פנימיות של מוסדות האכיפה) להוביל לשינוי מהותי של המצב כל עוד התנאים הפוליטיים, הכלכליים והתרבותיים המזינים את דפוסי הפשיעה והוויקטימיזציה בקרב המיעוט הערבי נותרים על כנם. במובן זה, ובפרפרזה על אבחנתו המפורסמת של קרל מרקס, ברור כי יכולתו של הקולנוע לסייע בהבנת המציאות רבה מיכולתו להוביל לשינויה. בכך טמונה אולי נקודת דמיון נוספת בין שדה הייצוג הקולנועי לשדה המחקר הסוציולוגי.