

כתב-עת בנושאי

# משטרה ומבחן

גיליון מס' 1

## בגיליון:

השיטור כפרופסיה- מ"לכוד גנבים" ל"זם קהילתי"

זיהוי אלכוהול וסמים ע"י השוטר שבשטח

משטרה ודמוקרטיה- מספר בעיות יסוד

מבחן הפח"ם (פרטי חקירה מוכמנים)

שיטור "קהילתי" מול "אכיפתי"- סוגיות עקרוניות

מחקר בקיצור- התנדבות למשא"ז

ד"ח ועדה- שיטור קהילתי בישראל, סיכויים וסיכונים

משטרת-ישראל

היחידה לשיטור קהילתי

נובמבר 1997

9.15

8

עומר ריסני

**משטרה וחברה** - כתב עת בנושאי חברה, משטרה ואכיפת החוק  
יוצא לאור מטעם משטרת-ישראל, היחידה לשיטור קהילתי

עורך ראשי: תת-ניצב ד"ר דני גימשי

חברי המערכת:  
פרופ' מנחם אמיר  
פרופ' דיוויד ויסבורד  
סגן ניצב רות גבע

עורך ניהולי: רב-פקד רון שיוביץ  
עריכה לשונית: פקד ענת בשן

המערכת מקבלת מאמרים שלא פורסמו בארץ. כמו כן יתקבלו מאמרים שהוצעו  
לפרסום בכתבי עת בחו"ל.  
המאמרים נבחנים ע"י קוראים - שופטים באופן אנונימי.

את כתב היד, עד 20 עמודי קווארטו (לבד מן הביבליוגרפיה), יש לשלוח בשני  
עותקים מודפסים ברווח כפול (בצירוף דיסקט מחשב). כן יש לצרף את כתובת  
המחבר ומספרי הטלפון בבית ובעבודה.

יש לצרף תקצירים בעברית ובאנגלית בהיקף של כמאתיים מילים.

כתובת המערכת: משטרת-ישראל, היחידה לשיטור קהילתי, המטה הארצי,  
ירושלים (מטה מג"ב לוד).

טלפון: 08-9770540  
פקס: 08-9770569

משטרת ישראל  
מה"ד וקח"ר  
מדור חינוך ומורשת

## ספרא וסייפא

עם כניסתי לתפקיד כשר לבטחון פנים, הגדרתי את דמות השוטר כפי שהיא הצטיירה בעיני: "כאח הבוגר של החברה הישראלית".  
היום, לאחר שלמדתי להכיר את משטרת-ישראל טוב עוד יותר, אני משוכנע ביתר שאת, בנכונותה של תפיסה בסיסית זו ובחשיבותה.  
מאמץ רב הושקע בשנה האחרונה בעיצוב דמותה של המשטרה לקראת שנת האלפיים, באמצעות גיבוש תכנית אסטרטגית כוללת והפעלתה. חלק ממאפייניה של תכנית זו נוגעים ישירות לדמותו של השוטר, למקצועיותו ולהתמקצעותו.  
המציאות הייחודית כל כך, שבה פועלים שוטרי ישראל מחייבת אותם להישען יום ויום ושעה שעה על תמהיל מקצועי ואנושי של ספרא וסייפא גם יחד.  
כתב העת המקצועי החדש - **משטרה וחברה** - מהווה ביטוי נאמן לתפיסה זו, המבקשת להעמיד לרשות המשרתים במשטרה ובשירות בתי-הסוהר, מאגר מידע מקצועי-אקדמי הנוגע לכלל מדעי המשטרה.  
עבודת משטרה, מעצם טבעה, חושפת סוגיות וקונפליקטים מורכבים. כתב העת **משטרה וחברה** עשוי לשמש במה ראויה לדיון חופשי ופתוח, ולעתים אפילו נוקב, בסוגיות אלה ובסיס לאימוץ גישות חדשניות, מהפכניות בחלקן, שיעמידו למבחן את נכונותינו לפתיחות ושינוי.  
אני מקווה ומאמין, כי שיתוף הפעולה והמיזוג הייחודי כל כך בין עולם האקדמיה לבין הניסיון הממשי, הנרכש במהלך עבודת השיטור, יהווה מנוף ידע, שיתרום רבות למקצועיותם ולהתמקצעותם של אנשי משטרת-ישראל ושירות בתי-הסוהר, וממילא גם לשיפור השירות הניתן לאזרח ולקהילה.



אביגדור קהלני  
השר לביטחון הפנים

## קוראים נכבדים,

כתב העת "משטרה וחברה" יענה על הצורך לפיתוח ידע ברמה אקדמית בנושאים החשובים והמורכבים, הקשורים ליחסי הגומלין שבין הארגון המשטרתי לבין החברה החיצונית, שבקרבה פועלת המשטרה.

תכלית כתב העת החדש היא לאפשר פרסום מאמרים ברמה אקדמית, אשר יבטאו את החשיבה ואת העשייה הקשורות למכלול הנושאים במדעי המשטרה. דגש מיוחד יינתן לנושאים כמו משטרה וקהילה, ניהול ארגוני משטרה, זיהוי פלילי, ביטחון ובטיחות, חוק ומשפט, אתיקה וזכויות אזרח, ונושאים אחרים הקשורים לאכיפת החוק ולשמירת הסדר הציבורי.

כתב העת יוצא לאור ע"י היחידה לשיטור קהילתי. במערכת חברים קציני משטרה ואקדמאים בכירים, העוסקים בתחומי קרימינולוגיה ומדעי המשטרה. המאמרים שיתקבלו במערכת ישלחו לשיפוט חיצוני, ובהתאם לכך תתקבל החלטה על שילובם בכתב העת.

אנו משוכנעים, כי כתב העת "משטרה וחברה" יהווה במה נאותה לביטוי של חשיבה יצירתית ומבקרת, ולחשיפת תהליכים ופרויקטים, שיש להם חשיבות ומשמעות לארגון המשטרתי ולחברה בישראל. שוטרים, קצינים עובדי מערכת אכיפת החוק, מקבלי החלטות במגזר הציבורי, תלמידים ומדענים מתחום האקדמיה, יוכלו לעשות בחומר המתפרסם שימוש רב לצורכי מחקר, לימוד ויישום בחיי היום-יום של המשטרה ושל מוסדות וארגונים, הקשורים לתפקוד הארגון המשטרתי.

אנו קוראים לכל בעלי העניין, להיות שותפים בכתיבת מאמרים שיתפרסמו בכתב העת. אנו מתחייבים להתייחס לכל מאמר מוצע בצורה שוויונית והוגנת, תוך דרישה לעמידה בתנאי השיפוט ובקריטריונים המקובלים למאמר אקדמי.

תת-ניצב ד"ר דני גימשי  
עורך ראשי

## תוכן עניינים

- השיטור כפרופסיה - מ"לכד גנבים" ל"יזם קהילתי"  
תת-ניצב ד"ר דני גימשי..... 5
- זיהוי השימוש באלכוהול, בחומרי הרחה ובסמים  
בלתי-חוקיים באמצעים שאינם מעבדתיים ע"י השוטר בשטח  
ד"ר שושנה וייס..... 26
- משטרה ודמוקרטיה - כמה בעיות יסוד  
פרופ' מנחם אמיר..... 35
- מבחן הפח"ם - שיטה יעילה אך בלתי מנוצלת להצבעה על מעורבות  
של חשודים פליליים  
ד"ר איתן אלעד..... 54
- "שיטור קהילתי" מול "שיטור אכיפתי" - סוגיות עקרוניות  
אורית שלו, נצ"ם ד"ר פנחס יחזקאלי..... 66
- דו"ח מחקר - התנדבות למשמר האזרחי  
עידית חכימי..... 106
- דו"ח ועדה - שיטור קהילתי בישראל - סיכויים וסיכונים  
פרופ' דויד וייסבורד, פרופ' מנחם אמיר, פרופ' ישראל ברק,  
ד"ר אבי טננבאום, אורית שלו..... 109

# השיטור כפרופסיה - מ"לכוד גנבים" ל"יזם קהילתי"

תת-ניצב ד"ר דני גימשי

## למה שיטור כפרופסיה ?

התפיסה הקלאסית המסורתית של עבודת השוטר היא של "לכוד גנבים", הממוקד באכיפת החוק ובמאבק בפשיעה. פעילות זו מתבצעת בעיקר באמצעות פעילות מבצעית או חקירתית, הנעשית על ידי השוטרים לבדם. גישה אלטרנטיבית המובאת כאן, מציעה לראות במאבק בפשיעה ובשמירה על איכות החיים פעילות מערכתית, שבה תפקידו המרכזי של השוטר הוא להניע בצורה יזומה משאבים קהילתיים. תפיסה חדשה זו של עבודת השוטר מבטאת את התפתחות השיטור מ"עיסוק" לפרופסיה".

המשותף לשוטרים, לאחיות ולמורים מחד, ולעובדים סוציאליים, לפסיכולוגים, לעורכי דין ולרופאים מאידך, הוא היותם עובדי שטח, המעניקים שירות מקצועי בקו הראשון.

השפעת התנהגותם ופעולותיהם על איכות חיי האנשים היא חזקה ביותר. עבודתם קשורה לנושאים הרגישים והחשובים ביותר בחיי האדם, כבריאות נפשית ופיזית, חינוך ילדים, הגנה במשפטים פליליים, ייצוג במשפטים אזרחיים, פגיעה אפשרית בזכויות אזרח בסיסיות, הגנה על חיי אדם ואף נטילת חיי אדם. אולם, קיים הבדל בסיסי בהתייחסות אל שתי קבוצות אלה. עורכי דין, רופאים ופסיכולוגים נתפסים כ"פרופרסיות", בעוד שעבודת השוטרים יחד עם המורים והאחיות נחשבת כ"עיסוק מקצועי". המאפיינים העיקריים של פרופסיה הם קוד אתי מחייב, איכות מקצועית, שיקול דעת רחב, עצמאות, יוזמה, השכלה אקדמית רלוונטית מחייבת, רישיון לעיסוק במקצוע, תקופת התמחות קיומו של ארגון מקצועי, ותפיסת תפקיד פרופסיונלית של העובד ושל סביבתו החיצונית (Cox 1995).

ניתן לקבוע, כי השיטור בישראל נתפס על ידי השוטרים, מפקדי המשטרה והציבור כעיסוק ולא כפרופסיה. קביעה זו מבוססת על בחינה השוואתית של מאפיינים פרופסיונליים ועל התפיסה האינטואיטיבית של הציבור ושל השוטרים את מהות עבודת השיטור בישראל.

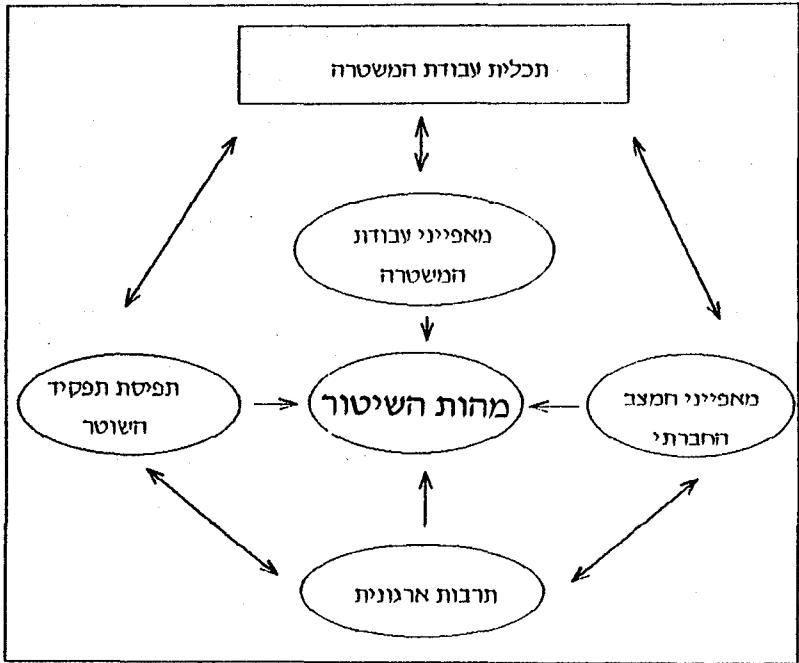
בחיבור זה אנו מציעים לעצב מהות חדשה של שיטור, אשר תביא לתפיסה פרופסיונלית של עבודת המשטרה. אנו מניחים, כי שיטור המבטא עקרונות פרופסיונליים כללים, המותאמים לעבודת המשטרה הוא שיטור איכותי, אשר ישיג בצורה טובה יותר את תכלית המשטרה ואת יעדיה. הנחה זו מבוססת, בין היתר, על ההערכה החיובית והמקצועית שיש כלפי פרופסיות אחרות (רופאים, עורכי דין), ועל ניתוח ארבעת הגורמים המשפיעים על מהות השיטור.

## **מהות השיטור ותכלית המשטרה**

תכני השיטור, יעדיו ואופן ביצוע עבודת השוטור, נקבעים במידה רבה על - ידי ארבעה גורמים עיקריים:

- א. מאפייני עבודת המשטרה ועבודת השוטור.
  - ב. תפיסת התפקיד של השוטור.
  - ג. התרבות הארגונית של המשטרה.
  - ד. מאפיינים מרכזיים של החברה שבה מתפקדת המשטרה.
- גורמים אלה קשורים אחד בשני, ויוצרים סביבה ארגונית-קהילתית, המעצבת בצורה דינאמית את מהות עבודת השיטור. מרכיבים אלו ישפיעו בצורה מכרעת על התפתחותו של השיטור מעיסוק לפרופסיה.

## תרשים - מהות השיטור



קביעת תכלית המשטרה משפיעה בצורה דומיננטית על ארבעת הגורמים המעצבים את מהות השיטור בחברה נתונה. התכלית קובעת לשם מי ולשם מה קיימת המשטרה, ומגדירה את הבסיס הערכי והנורמטיבי של דפוסי עבודתה. הבסיס החוקי לפעולתה של משטרת-ישראל והגדרת תפקידיה עפ"י סעיף 3 לפקודת המשטרה, מעוגנים עדיין במידה רבה בפקודת משטרה מנדטורית משנת 1926, אשר מבוססת על "פקודת המשטרה" עוד משנת 1921. עד היום, לא קיימת הגדרת תכלית (Mission Statement) עבור משטרת-ישראל, שתהווה, את "כוכב צפון", המעצב את מהות השיטור באמצעות ארבעת הגורמים שהוזכרו לעיל.



תכלית משטרת- ישראל צריכה להיות מעוגנת במערכת הערכים הבסיסית של חברה דמוקרטית, חופשית ושיוויונית. תכלית כזו היא "להגן על האזרח, לשמור על שלום הציבור ובטחונו ולפעול למען איכות חייו". (גימשי ואח' 1995) כלומר, תפיסת התפקיד של השוטרים ושל הציבור צריכה לנבוע מהקביעה, כי "השוטר קיים עבור הציבור ועבור כל אדם".

ארבעת הגורמים המעצבים את מהות השיטור משתנים ומתפתחים בצורה מתמדת ומהירה. השינויים המתקיימים בתוך ארגון המשטרה ובסביבה החברתית החיצונית הם מהירים, בלתי קבועים, וכיוונם ומהותם אינם בהירים וברורים. המשטרה פועלת, אם כך, בתנאי אי ודאות, המעצבים את ארבעת המאפיינים היוצרים את מהות השיטור.

המרכיב הקבוע בתנאי אי הוודאות בתוך מערכות המשתנות במהירות, בצורה בלתי צפויה, היא קביעת תכלית המשטרה המעוגנת, כאמור, בעקרונות הבסיסיים ובמאפיינים המרכזיים של חברה דמוקרטית. מכאן נובעת חשיבותה המרכזית של תכלית המשטרה, והשפעתה על ארבעת הגורמים העיקריים המעצבים את מהותו של השיטור. בשלב זה נבחן את המאפיינים העיקריים של ארבעת הגורמים האלו.

### מאפייני עבודת המשטרה ועבודת השוטר

משטרה היא אנומליה בחברה דמוקרטית (Goldstein 1977). המשטרה מבטאת מחד, את הסמכות הלגיטימיות של משטר דמוקרטי בחיי יום יום, ומאידך, משתמשים השוטרים באמצעים המהווים איום ופגיעה בדמוקרטיה ובזכויות האזרח, כולל שימוש בכוח ואף בכוח ממית (Goldstein 1977 Skolnick & Fyfe, 1993; Bittner 1970; Langworthy & Travis 1994; שדמי 1992).

בעבודת השוטר מובנים קונפליקטים תפקודיים מהותיים. אכיפת החוק, שמירת הסדר הציבורי ומאבק בפשיעה נמצאים בינם בקונפליקט מובנה, וזאת במיוחד ביחס למימד השירותי בעבודת המשטרה (Skolnick & Fyfe, 1993).

"האישיות העובדת" של השוטר מתוארת בספרות כחשדנית, מבודדת, מסוגרת וצינית, התופסת את העולם במימדים של "רעים וטובים" (Skolnick, 1966). השוטר הוא בעל שיקול דעת רחב ובעל סמכות מקצועית רחבה, בבואו לבצע את תפקידיו. השוטרים מאופיינים ב"רוח צוות", בסולידריות צוותית, בלויאליות חזקה כלפי עמיתיהם, ובפעילות על בסיס "קוד סודיות", המונעים מהם פתיחות כלפי הציבור, ואינם מאפשרים יצירת קשרי גומלין חיוביים.

עבודת המשטרה היא עבודה שוחקת ביותר. עובדה זו גורמת במהלך הזמן למוטיבציה נמוכה מחד, ולסטייה מנוהלי עבודה מקובלים מאידך (אלירס, 1996).

למאפיינים הכלכליים האלו של עבודת המשטרה, יש להוסיף את המאפיינים הייחודיים של המשטרה בישראל.

משטרת-ישראל היא ארגון לאומי הירארכי עם מאפיינים צבאיים, כמו מדים, פיקוד, פיקוח ריכוזי, סמלים וטקסים, ופעילות על-פי נהלים וכללי התנהגות נוקשים. משטרת-ישראל היא אחת המשטרות הלאומיות היחידות הפועלות בחברה דמוקרטית, וזאת במבנה ארגוני ארצי, הכפוף לרשות ממשלתית אחת. משטרת-ישראל אחראית משנת 1974 גם על בטחון הפנים (על פי החלטת ממשלת ישראל). המשמר האזרחי, המונה עשרות אלפי מתנדבים, הוקם בשנת 1974 כמענה לצורכי בטחון הפנים. העיסוק בנושאי הביטחון השוטף ובמיוחד במאבק בטרור הוא דומיננטי מאוד וצורך משאבים רבים כמו תקציבים, כוח אדם, זמן ואמצעים. במצב זה תשומת הלב הארגונית מתמקדת בנושאי ביטחון, ודבר זה בא על חשבון פעילות שצריכה לעסוק בפתרון בעיות ברמה המקומית (עיר, אזור, שכונה ועוד). מבנה ארגוני כזה, והקונפליקטים התפקודיים המובנים בתוך עבודת המשטרה, מהווים גורמים, המונעים שיתוף פעולה פעיל בין המשטרה לציבור (Stamper 1993:37). מאפיינים אלו בולמים כמובן גם את התפתחותו של "שוטר פרופסיונלי", אשר יהיה ממוקד ערכים וקהילה.

## תפיסת התפקיד של השוטר

תפיסת התפקיד המסורתית של השוטר רואה באכיפת החוק ובעיסוק בעבריינים, את "לב עבודת המשטרה". גישה זו מדגישה את "המימד הלוחמני" בעבודת המשטרה, וממקדת את עיקר עבודת השוטר בעיסוק עם מגזרי אוכלוסייה המעורבים בפשיעה.

תפיסת תפקיד אלטרנטיבית היא זו הממוקדת בהגנה על האדם, ופועלת בעקביות לשיפור איכות חייו. תפיסה זו נובעת, כמובן, מקביעת תכלית קיומה של המשטרה, ולכן תהיה יעילה יותר להשגת אותה תכלית. תפיסת תפקיד זו אינה רואה באכיפת החוק ובשימוש בפרוצדורה הפלילית, את מהות עבודת המשטרה, אלא רק כאמצעים להשגת התכלית, שהיא כאמור איכות חיי האזרח. תפיסת תפקיד אלטרנטיבית זו, חייבת להיות ממוקדת בפעילות משטרתית משותפת עם האוכלוסייה הרחבה, שאינה כמובן אוכלוסייה עבריינית. תפיסה חדשה זו צריכה לכלול מרכיבים דומיננטיים של יוזמה, שיתוף פעולה ופעילות יצירתית וחדשנית במאבק בפשיעה ובשמירה אל איכות החיים. תפיסת תפקיד זו אינה רואה בשוטר "מעין חייל" או "פקיד מינהלי", הממוקדים במילוי הוראות ונוהלי עבודה. תפיסת התפקיד החדשה מבטאת אחריות כוללת ומחויבות של השוטר להגנה על האדם, על כבודו ועל רכושו. יעדים אלו מושגים באמצעות מכלול פעילויות יוזמות ויצרניות, המצליחות להניע משאבים הקיימים בקהילה. דגש מיוחד ניתן לידיע ולהבנה של המארג הקהילתי, ולמניעה יזומה של עבריינות, על ידי שימוש באמצעים טכנולוגיים מתקדמים.

תפיסת תפקיד השוטר בישראל מעוצבת בעיקר על בסיס שלושה מרכיבים עיקריים (גימשי 1996):

- סוציאליזציה אישית של השוטר במיוחד בעת שירותו הצבאי. התנסויות אלו נתפסות אצלו כ"דומות" לתפקידים המשטרתיים. לכן קיימת אצל השוטר עמימות בסיסית בהבחנה בין המשטרה לצבא. מצב זה מביא לדומיננטיות של המרכיבים ה"לוחמניים" בעבודת השוטר.

- ציפיות והנחות יסוד של אנשים ושל מוסדות ציבור - ישנה השפעה חזקה במיוחד לאמצעי התקשורת ולאישים בעלי השפעה מהציבור. המשוב שמקבלים השוטרים מהציבור מכוון ביטחון ולוחמנות.
- הנחות יסוד וערכים ארגוניים, המוצאים את ביטויים בחיי יום-יום, בעיקר בתחנת המשטרה. גורמים הקשורים בהתפתחות היסטורית של מדינת-ישראל יצרו שפה ואקלים ארגוני, המבטאים "לוחמנות" ו"מבצעיות", ולאז דווקא שירות לציבור ושותפויות עם ארגונים אזרחיים. אין ספק, כי מרכיבים אלו של החברה בישראל מביאים לעיצוב תפיסת תפקיד של שוטר, הרואה עצמו בעיקר כ"לוחד גנבים" וכלחם בעבריינים. תפיסת תפקיד זו שונה מהותית מתפיסת התפקיד החדשה שתוארה לעיל.

### התרבות הארגונית של המשטרה

תרבות ארגונית מהווה מארג של הנחות ותפיסות, ערכים, אמונות ודעות של העובדים ביחס למכלול נושאים ובעיות בארגון ובסביבתו החיצונית (Schein 1985). התרבות הארגונית במשטרה משפיעה בצורה חזקה על מהות עבודת השיטור (Muir 1977, Waddington 1993). היא מעוצבת ממכלול גורמים, המאפיינים את עבודת המשטרה, כמו תחושת סכנה, סיכון ממשי, עבודה במשמרות, סמכות ועוצמה, קונפליקטים מהותיים ומעורבות עם "הצד האפל" של החיים (Niederhoffer 1969; Manning & Van Mannen 1978). מאפיינים אלו ואחרים יוצרים תרבות משטרית, המאופיינת בניתוק ובניכור מהציבור. נוצרת רוח צוות, המבטאת לויאליות לעמיתים ולאז דווקא לחוק או לציבור, וחשדנות כלפי כל מי שלא "שוטר שטח". השוטרים נמצאים ב"תחושת מצור", והם בעלי תפיסה עמומה באשר לערכים בסיסיים של צדק, מוסר וערך החוק (Blum 1981; Skolnick & Fyfe 1966).

מאפיינים ארגוניים ותפקודיים אלה יוצרים אצל השוטרים מתח ולחץ (Stress), תורמים לאלימות שוטרים, ומשפיעים מאוד על התפתחות דפוסי התנהגות לא אתיים, ועל היווצרותה של שחיתות משטרתית (קרמניצר 1994; Goldstein 1977). תרבות ארגונית כפי שתוארה לעיל, משפיעה מאוד על מהות עבודת השיטור, בהדגישה את המימד הלוחמני, וזאת על חשבון המימד השירותי-קהילתי. עבודת השיטור והמשטרה המעוצבת על בסיס מאפיינים אלו, מתמקדת בעיקר באכיפת החוק ובהענשת עבריינים. היא נותנת דגש רב על "תפיסת יצור" של מערכת אכיפת החוק ועבודת המשטרה. שיטור כזה לא יהיה אפקטיבי להשגת תכלית קיומה של המשטרה, כפי שהוגדרה על ידיו. הדבר נכון במיוחד במשטרת-ישראל, הפועלת, כאמור בתוך אקלים ציבורי, המדגיש מאוד את האלמנטים הלוחמניים ואת המרכיבים הבטחוניים בחברה בכלל ובעבודת המשטרה בפרט.

### מאפיינים מרכזיים של החברה בישראל

הציבור, שבקרבו מתפקדת המשטרה, מהווה את סביבתו החיצונית של הארגון. סביבה זו משפיעה על האופי הבסיסי של השיטור ומושפעת ממנו. כדי להשיג את תכלית המשטרה (בצורה המרבית), השיטור צריך לפעול על-פי הצרכים והציפיות של הציבור. אולם, כאמור, ישנם כוחות חזקים, הפועלים דווקא לניתוקו של השיטור מהציבור. נדגיש, כי ציפיות הציבור וצרכיו אינם הומוגניים. ישנם צרכים סותרים, ציפיות לא ברורות וקונפליקטים בין קבוצות שונות של האוכלוסייה. הדבר נכון במיוחד בחברה הישראלית, המפוצלת, מבחינה דתית, עדתית, לאומית, כלכלית ופוליטית.

משטרת-ישראל היא משטרה לאומית. עובדה זו מקשה על השוטר לעבוד על-פי צרכים וציפיות של ציבור מקומי. חולשת המשטרה ברמה המקומית, ההפרדה הכמעט מוחלטת מהרשויות המקומיות ודומיננטיות של בעיות ביטחון פנים, מקשים גם הם על התמקדות בפתרון בעיות, הפוגעות בחיי האזרח בקהילות מקומיות.

בשנים האחרונות מתקיים בחברה הישראלית תהליך משמעותי של ביזור מוקדי כוח, עוצמה והשפעה, העוברים, מהרמה הלאומית לרמה המקומית/עירונית (גולדברגר 1995). אנו עדים להתחזקות השלטון המקומי, לקיומן של בחירות אישיות לרשויות מקומיות, להתפתחותם של מינהלים קהילתיים וועדי שכונות, להתפתחות מואצת של תקשורת קהילתית, ולמעורבות גוברת של הורים בבתי-הספר ואף בנעשה בצה"ל.

אנו עדים בשנים האחרונות לעליית חשיבות האדם בחברה הישראלית. תהליך זה יוצר מודעות הולכת וגוברת לצורכי הפרט בתחומי הרווחה והביטחון האישי. תפיסה זו מביאה למודעות רבה יותר בפתרון בעיות בתחומים של פשיעה וסדר ציבורי.

איכות השירות ו"ניהול איכות" הם מושגים ותהליכים המוצאים בשנים האחרונות את ביטויים במגזר העסקי ובשירות הציבורי בישראל. מכוונות ללקוח, שיפור תהליכי חשיבה כמותיים ותהליכים שיתופיים, הם מרכיבים מרכזיים של איכות השירות במגזר הציבורי (טוביה ואח' 1996). ל"אי-איכות", ישנן עלויות כספיות גבוהות, והשפעה ישירה על רמת שביעות הרצון של הלקוח (נוה והלוי 1966).

מרכיב מרכזי בשירות איכותי הוא קיומם של מדדי הערכה. שוטרים, כמו עובדים אחרים, מתנהגים כפי שמערכים ומודדים אותם. גם אופי פעולתן של יחידות משטרה ומהות השיטור המתקיים שם, מושפעים מאוד מהאופן ומצורה שמודדים אותן.

כיום, המדד העיקרי להערכת משטרה הוא "נפח הפשיעה המדווחת". בשנים האחרונות מוקנית גם חשיבות רבה גם לתלונות הציבור, במיוחד בנושא של אלימות שוטרים.

אולם, כאמור, "עלייה" או "ירידה" בנפח הפגיעה ובאחוז הגילויים, מהווים עדיין את המדדים הפורמליים והבלתי פורמליים העיקריים להערכת עבודת תחנת המשטרה.

על סמך ניתוח התהליכים המתקיימים בחברה הישראלית בכלל ובמשטרת ישראל בפרט, ניתן לקבוע, כי על אף קיומם של מאפיינים התומכים בשיטור מסורתי, הממוקד כאמור באכיפת החוק ובלכידת עבריינים, הרי שהקהילתיות החזקה יותר, וההתמקדות הרבה יותר בשירות איכותי, מובילים, בהכרח, למהות אחרת של שיטור, ולצורך בשינוי בסיסי באופי עבודת השוטור.

### השוטר כיזם קהילתי

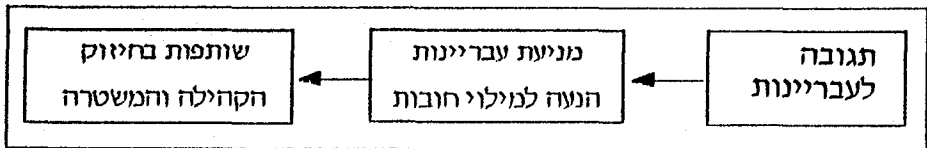
החל מינואר 1995 מיושמים במשטרת-ישראל דפוסי עבודה של שיטור קהילתי (גימשי 1995). אסטרטגיה זו מניחה, כי פגיעה ועבריינות הם בעיקר תוצר של מצבים חברתיים, תומכי פגיעה, המשפיעים מאוד על איכות חיי האנשים. קהילה חזקה ואיכותית המודעת לצרכיה, ופועלת להשגתם בצורה יזומה ופעילה, תאבק בפגיעה בצורה יעילה יותר. זאת באמצעות דפוסים דינאמיים של התארגנות קהילתית למאבק בפגיעה.

מרכיב חשוב ביותר של השיטור הקהילתי הוא האופי הבסיסי של עבודת השוטור. שוטור השטח הוא זה שנותן את מרבית שירותי המשטרה לאזרח, ומביא לידי ביטוי את אופיו האמיתי של השיטור. דמות השוטור הנותן מענה איכותי לצורכי הקהילה והמבטא את עקרונות השיטור הקהילתי ואת מהותו של שיטור איכותי, צריכה להיות של "יזם קהילתי". שוטור כזה מפעיל בצורה שיתופית, יזומה ויצירתית משאבים קהילתיים וארגוניים, לצורך מניעת פגיעה ומאבק אפקטיבי בעבריינות. אנו נתמקד כעת בהבהרת ארבעה מאפיינים בולטים של עבודת השוטור כיזם קהילתי. מאפיינים מרכזיים אלו הכרחיים ליצירת מהות שיטור איכותית אשר חיונית להשגת תכלית המשטרה.

## א. תפיסת תפקיד שיתופית ממוקדת קהילה

התפיסה העצמית של השוטר את תפקידו, ותפיסת הקהילה את תפקיד השוטר, משפיעים ישירות על אופי עבודת השיטור שמבצע השוטר. כלומר, קובעים את סדרי עדיפויותיו, משפיעים על אופי פעולותיו ועל דרך התנהגותו, ומבטאים את יחסו לציבור ולאדם.

השוטר, בגישה החדשה, יתפוס את תכלית קיומו, כממוקד בהגנה על האדם, ופועל באופן מתמיד לשיפור איכות חייו. בעוד שתפיסת התפקיד המסורתית ממוקדת כאמור בטיפול בחריגים ובעבריינים, הרי שתפיסת התפקיד הרצויה תתמקד במניעת עבריינות, בפיתוח מרצון של מילוי חובות(1), ובשותפות בחיזוק הקהילה ובהעצמתה.



שוטר השטח הקהילתי יתפוס את תפקידו כמקצוען בתוך היערכות קהילתית-שכונתית למאבק בפשיעה. הוא צריך להיות מודע לעוצמות הפוטנציאליות הקיימות בקהילה לצורך מאבק בפשיעה. אולם, המודעות וההבנה הקהילתית אינם מספיקים. השוטר צריך ליזום בצורה עיקבית ומתמדת פעולות לפתרון בעיות ספציפיות, המטרידות את תושבי האזור, וליזום יחד עם אחרים פעילות לחיזוק הקהילה ולעצמתה. עובדי הרשות המקומית, פעילים קהילתיים וכלל הציבור, צריכים גם הם לתפוס את תפקיד השוטר בצורה שונה מאשר "לכוד הגנבים המסורתי". תפיסת הציבור את השוטר צריכה להיות קוהרנטית ומשלימה לתפיסת התפקיד העצמית של השוטר עצמו.

(1) פירוט הגישה של פיתוח מרצון של מילוי חובות ניתן למצוא אצל:



## ב. שמירה על זכויות האדם והאזרח

נדבך חשוב ביותר במקצועיותו של השוטר הוא בפעילות מתמדת לשמירת זכויות האדם והאזרח. מרכיב אחד בגישה זו הוא בהקפדה יתרה, כי במהלך ביצוע תפקידו כשוטר, לא יפגעו זכויות זכויות יסוד של אנשים, כמו הזכות לחיים, לשלמות הגוף, הזכות לפרטיות, הזכות לחירות התנועה ולחופש הביטוי, ובמיוחד הזכות להגנות ולמתן יחס של כבוד לכל אדם. המרכיב השני מבטא פעילות יזומה בשמירה על זכויות האדם. כלומר, פעילות של הגנה על האדם מכל פגיעה אפשרית בזכויותיו, מצד אנשים או גופים שלטוניים אחרים.

## ג. פעולות לפתרון בעיות

הגישה המסורתית מדגישה את התגובה המהירה הסטנדרטית לקריאות אזרחים. השיטור הממונע, התגובתי, מדגיש היענות מהירה לקריאות הציבור, ופעילות לאחר שהאירוע כבר התרחש, וגם זאת מתוך ראייה צרה ממוקדת באכיפת החוק (Goldstien 1990). השיטור התגובתי וסיורי מניעה לא ממוקדים, הביאו לניתוק יחסי של השוטר מהקהילה ומהבעיות המטרידות את האנשים. השיטור התגובתי התבנית לא נמצא כאפקטיבי בגילוי עבירות, במניעתן או במאבק בפשיעה.

"שיטור לפתרון בעיות" מניח, כי אירועים וקריאות מהווים סימפטומים של בעיות קהילתיות-שכונתיות, או בעיות המאפיינות תופעה מסוימת (Sparrow 1993:14-46). תפקיד השוטר הוא ליזום בצורה מתמדת פעולות לאיתור בעיות המטרידות את הציבור, וליזום פעילות משותפת עם גורמים קהילתיים ועירוניים, על מנת לפתור את הבעיה.

שיטור לפתרון בעיות כולל חמישה מרכיבים עיקריים:

איבחון: השוטר מאזין בצורה קבועה ורגישה לצרכים, לציפיות ולבעיות המטרידות את הציבור. הוא מאתר תהליכים ומאפיינים קהילתיים, היוצרים בכוח ובפועל בעיות של עבריינות ופשיעה. מידע זה נאסף על-ידו מהציבור, מהשוטרים, מניתוח נתונים סטטיסטיים ומאמצעי התקשורת.

מיקוד תשומת לב לבעיה: השוטר נוקט שורה של פעולות, כדי להעלות את מודעות הקהילה לקיומה של הבעיה. הוא יקבע סדרי עדיפויות, ויפעל להעלאת הבעיה לסדר היום הציבורי, כדי שניתן יהיה לפתרה בצורה מערכתית שיתופית.

הנעת משאבים: כדי לפתור בעיות של פשיעה ועבריינות, יש צורך במשאבים, אשר אינם נמצאים בלעדית ברשות המשטרה. השוטר יזום הנעת משאבים פוטנציאליים, הקיימים בקרב ארגונים או יחידים בקהילה.

פעולות לפתרון הבעיה: פתרון הבעיה יכול להתבצע ברמת אפקטיביות שונה, כמו פתרון מוחלט, הפחתת הבעיה, הפחתת הנזק שנגרם מהבעיה או הפחתת משאבים הנצרכים ללא שיפור ממשי בתוצאה (גבע 1992). השוטר יזום פעולות לפתרון הבעיה, בשיתוף גורמים אחרים בקהילה. הפעולות תכלולנה פעילות קלאסית כמו חקירות פשעים, מעצרים והעמדה לדין, ופעילויות יזומות כמו תגובה מהירה לעבירות רחוב הפוגעות באיכות החיים, שימוש מוגבר באמצעי מיגון והתראה, הפעלת יזומה של אמצעי התקשורת הקהילתיים, או ייזום של פעילות מערכתית מונעת פשיעה.

מדידה והערכה: את הבעיה יש לפתור בצורה משותפת - השוטר יחד עם ארגוניים אחרים בקהילה. כבר בשלב הגדרת הבעיה, יש צורך לבנות מדדי הערכה לפתרונה. מדדים אלו צריכים להעריך את תהליך העשייה, ואת תוצר הפעילות במובן של פתרון הבעיה.

יש להעריך את עבודת השוטר על-פי מדדי הערכה איכותיים, המתייחסים לתוצר פעילותו ולא לכוח תהליך עבודתו. מרכיבי העשייה של השותפים לפתרון הבעיה אינם זהים. השוטר יפעיל את הכלים ואת האמצעים שבהם יש לו יתרון יחסי על פני השותפים האחרים כמו הרתעה, הענשה, אכיפת החוק, ביצוע מעצרים וחיפושים, חקירה ובניית תיק לבית המשפט. כלים אלו ימשיכו להיות מרכיבים חשובים בעבודת השוטר, אולם ישמשו רק כאמצעים מוגבלים ומתוחמים, כדי לפתור את הבעיה ולא ישמשו כמטרה בפני עצמה.

#### **ד. מרכיב יחס בהיערכות קהילתית- שכונתית לבטחון התושב**

השוטר יפעל כמרכיב בתוך היערכות קהילתית-עירונית, הפועלת להבטחת בטחון האזרח. מרכזי שיטור קהילתיים (מש"קים) יופעלו בשכונות, ויהוו מרכיב בתוך אורגן קהילתי-עירוני קיים כמו מינהל קהילתי, ועד שכונה או מתנ"ס שכונתי.

השוטר יפעל יחד עם גורמים קהילתיים אחרים "כוועדת ביטחון". פעילותו היזומה תתבטא בגיוס מתנדבים, אשר ישמשו כ"משמר קהילה" ובהנעתם. כלומר, הם ישמרו בפועל על השכונה, אך ישמשו גם "כעיניים ואוזניים" של ועדת הביטחון, בכל הקשור לביטחון, לפשיעה ולפגעים. השוטר יזום בשכונה פעילות מניעה משותפת יחד עם גופים כמו בתי ספר, מתנ"סים, מועדוני נוער, תקשורת מקומית, חברות שמירה ואבטחה וגופים רלוונטיים אחרים (גבע 1992). לשוטר תהיה "בעלות" על בטחון התושבים, במובן של אחריות לשלוםם ולבטחונם. הוא יצור קשר אישי ובלתי אמצעי עם התושבים, ויהיו לו סמכות ושיקול דעת, על מנת להגיב בצורה סלקטיבית או יזומה, על-פי סדרי העדיפויות שייקבעו בצורה משותפת. היענות לקריאת חירום תתבצע במקביל על-ידי ניידת סיור עירונית, קצין השכונה ושוטרי השירות במש"ק. המשך הטיפול באזרח יתבצע בהתייעצות משותפת של השוטר, עם המוקד ועם פיקוד התחנה.

## עבודה על-פי דפוסים קהילתיים של שיטור

עבודת השוטר כיום קהילתי צריכה להתבצע באמצעות מודלים קהילתיים של שיטור. מעצרים, חיפושים, מחסומים, חקירות והעמדה לדין, הם כאמור אמצעים לגיטימיים ומקובלים לאכיפת החוק, לשמירת הסדר הציבורי ולמאבק בפשיעה. פעולות אלו יינקטו במסגרת מודלים קהילתיים של שיטור, המהווים דפוסי עבודה מערכתיים-קהילתיים למאבק בפשיעה (1). פעילות השוטר לפתרון בעיות תתבצע על פי מודלים אלו. דפוסי שיטור אלו מתייחסים בעיקר לבעיות ולנושאים הפוגעים באיכות חיי התושבים, כמו מודל קהילתי לטיפול באלימות במשפחה, מודל עירוני-מערכתי למאבק בסמים, מודל לפישור וגישור בסיכסוכים, מודל למאבק בפשיעה יחד עם אמצעי התקשורת הקהילתיים, מודל קהילתי לסיוע לקורבנות עבירה או מודל מערכתי למניעת עבריינות במוסדות. חינוך.

## פיתוח השוטר כיום קהילתי

המעבר משוטר מסורתי ל"יום קהילתי" הוא "אינו טבעי" לעבודת המשטרה, וכמובן שאינו מובן מאליו. על מנת לעצב את הדמות החדשה של השוטר, יש צורך בייזום תהליכים ארגוניים ממוקדי פיתוח ושינוי, אשר יעצבו את השוטר כיום קהילתי. תהליכים אלו כוללים גם מרכיבים של הדרכה והכשרה, אך ההיבט הדומיננטי יהיה פיתוח ועיצוב השוטר (משולם א. 1997). תהליכים אלו צריכים למצוא את ביטויים בארבע קבוצות הגורמים המשפיעים על מהות השיטור, ואשר נדונו בחלק הראשון של מאמר זה. אין באפשרותנו לפתח במאמר את המסגרת הכוללת והמפורטת של תהליכי השינוי, אך נצביע על המאפיינים העיקריים הנדרשים לבטא את תהליכי הפיתוח והשינוי.

---

(1) מודלים אלו ונוספים פותחו לאחרונה במשטרת-ישראל, ונמצאים בשלבי

יישום בתחנות המשטרה.

- א. שיטוח המבנה הארגוני והטלת סמכויות רחבות ואחריות רבה יותר על שוטרי השטח.
- ב. פיתוח מודעות, ידע ומיומנות בשיטור הממוקד לפתרון בעיות (Problem Policing Oriented).
- ג. פיתוח רשתות ארגוניות (Organizational Network) בתוך המשטרה ועם מוסדות וארגונים הפועלים בקהילה יחד עם גופי הממשל השונים. שילוב עבודת השוטור היום יומית בתוך רשתות ארגוניות כאלה.
- ד. הטמעת תכלית הארגון, הערכים הבסיסיים שלו, מהות השיטור ותפיסת התפקיד בקרב השוטרים בכל הרמות בארגון. יצירת רגישות בקרב השוטרים למצבים משתנים בעבודת המשטרה. השוטור צריך להתאים את עצמו, בלי שיסטה מהערכים ומהנורמות הבסיסיים, ומהמאמץ הכולל להשגת תכלית המשטרה.
- ה. העברת האחריות לפיתוח מתמיד של השוטור, קידום השכלתו וחינוכו מהמשטרה לשוטור עצמו. המשטרה צריכה לתפקד "כארגון לומד" (Senge P, 1990). התומך בלימוד בפיתוח עצמי כדרך חיים. על המשטרה לעודד את הלימוד העצמי ולהציע הזדמנויות והתנסויות אפשריות במשטרה ובמוסדות מחוץ לארגון.

## סיכום - הצורך במנהיגות קהילתית

המאפיינים הארגוניים והתפקודיים של המשטרה, התרבות הארגונית והמציאות שבה פועלת משטרת-ישראל, מהווים כוחות בולמים להתפתחות של שוטר מסוג אחר. אולם, בשנים האחרונות, מתפתחים, כאמור, גם כוחות אחרים, התומכים דווקא בשינוי בסיסי באופן תפקידו של השוטר. ביניהם התהליכים של ביזור מוקד כוח לרמה המקומית, דגש על שירות איכותי, וכמובן, יישום האסטרטגיה של שיטור קהילתי במשטרת ישראל.

שיטור כפרופסיה מחייב קיומה של מערכת השכלה אקדמית רלוונטית בתחום מדעי המשטרה. הוא מחייב תלות במתן רישיון מקצועי, וכמובן, מחייב את קיומו של קוד אתי מתאים.

אולם, האתגר העיקרי הוא באימוץ התפיסה, כי שיטור זה לא "עיסוק" אלא "פרופסיה", המתבטאת בעיקר ביזמות קהילתית. האתגר הוא בעיגון מכלול חדש של עמדות, דעות ערכים, תפיסת תפקיד ושיטות עבודה.

השינוי צריך להתבצע בקרב השוטרים ובקרב הציבור כאחד. לשם כך יש צורך בביטוי של מנהיגות איכותית, מצד מפקדי המשטרה ומצד ראשי המערכת העירונית-קהילתית.

בכך, נוצר, למעשה, הצורך במעגל של מנהיגות קהילתית, המעוגן בשני מרכיבים עיקריים: השוטר כיום קהילתי, צריך לבטא מנהיגות קהילתית בעיקר בתחום של הנעת אנשי הקהילה, להתמודדות עם הבעיות הקשות הפוגעות באיכות חייהם. הוא צריך להניע משאבים קהילתיים קיימים ופוטנציאליים, ובמיוחד לעודד התנדבות אזרחים במסגרת המשמר האזרחי ו"משמר הקהילה" המוצע.

אולם, מנהיגות נדרשת גם כדי לפתח את השינוי המוצע, ולהטמיע אותו במשטרה ובציבור. ידיעת החוק, בקיאות בנוהלי המשטרה, טוהר מידות, מיומנות מבצעית, מהווים מרכיבים חשובים בעבודת המשטרה. עם זאת, קיימים גם מאפיינים חדשים, הכוללים תפיסת תפקיד ממוקדת אדם וממוקדת קהילה, שיטור לפתרון בעיות על פי יעדים ומדדים ושותפות בהקמתה של

מערכת קהילתיות, הנאבקת בפשיעה, במניעת עבירות ועבריינות, יחד עם פעילות לשמירת זכויות האדם והאזרח.

מרכיבים אלו מהווים את ההיבטים המרכזיים החדשניים של השוטר המקצוען המתפקד כיום קהילתי. לשם הטמעת השינוי המהותי בתפיסת עבודת השוטר, יש, כאמור, צורך בביטוי של מנהיגות איכותית מצד מפקדי המשטרה ומצד ראשי רשויות עירוניות ומנהיגים קהילתיים אחרים.

## רשימה ביבליוגרפית

אלירס, י. (1996) משטרה וחברה, מבוא למדעי המשטרה, הוצאת מולטיפרס בע"מ, ירושלים.

גבזון, ד. ושניידר ח. (עורכים) (1991) זכויות האדם והאזרח בישראל, מקראה, האגודה לזכויות האזרח בישראל, פריזר תקשורת בע"מ.

גבע, ר. (1992) אסטרטגיות במניעת פשיעה, שיטות יישום והערכה, ירושלים: משרד המשטרה.

גולדברגר, ד. (1995) המערה המודרנית, מחברה ריכוזית לחברה דיגיטלית, החברה למתנ"סים, ירושלים: ידיעות אחרונות, ספרי חמד.

גימשי, ד. (1995) תכנית בסיס ליישום שיטור קהילתי, משטרת-ישראל, היחידה לשיטור קהילתי.

גימשי, ד. (ספט' - אוק' 1996) "שיטור קהילתי בישראל - תכנון שנוי ארגוני ויישומי", משאבי אנוש, (עמ' 32-30).

חסון, ש. שחורי, נ. ואדיב ח. (1995) מינהל שכונתי - הרעיון והשיטה, מכון ירושלים לחקר ישראל.

טוביה, פ לויטנברג, י. (1996) שיפור זה כל הסיפור, ירושלים: משרד רוה"מ, המרכז לאיכות ומצוינות.



משולם, א. (מאי 1997) "תפסיקו להדריך, תפתחו" סטטוס: הירחון לחשיבה ניהולית, גיליון 71.

נוה, א. והלוי, א. (1996) עלות האי איכות בישראל, דו"ח מחקר, ירושלים, משרד רוה"מ, המרכז לאיכות ומצוינות.

קרמניצר, מ. (יוני 1994) דו"ח הוועדה בנושא: הטיפול המערכתי באלימות שוטרים, משרד המשטרה.

שדמי, א. (1989) פיקוח ציבורי על המשטרה בחברה חופשית, עבודת דוקטורט, האוניברסיטה העברית.

Bittner, E. (1980) The Function of Police in Modern Society (2<sup>nd</sup> ed.), Cambridge, Mass. Vegechalge Gunn & Haim.

Blum, R. (1981) "Problems of Being a Police Officer" *In* Henderson, (ed.), Police Human Relations, Springfield, Ill.: Charles C. Thomas Publishers.

Cox, S. (1995) Police, Practices, Perspectives, Problems, Simon and Schuster Co.

Goldstein, H. (1977) Policing a Free Society, Cambridge, Mass., Ballinger Publ. Co.

Goldstein, H. (1990) Problem Oriented Policing, New York: McGraw-Hill Publishing Company.

Langworthy, R. & Travis, L. (1994) Policing in America: A Balance of Forces, New York McMillan Publ. Co.

Manning, P. & Van Maanen, J. (1978) **Policing: A View from the Street**, Santa Monica, Calif.: Goodyear Publishers.

Schein, E. (1985,1991) **Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View**, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Schein, E. (1980) **Organizational Psychology**, (3<sup>rd</sup> ed.) Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Skolnick, J. (1966,1975) **Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society**, New York: John Wiley and Sons.

Skolnick, J. & Fyfe, J. (1993) **Above the Law: Police and Excessive Force**, New York: Free Press.

Stamper, N. (1992) **Removing Managerial Barriers to Effective Police Leadership**, Police Executive Research Forum, Washington, DC.

Sparrow, M. (1993 ) “Integrating Distinct Managerial Styles :The Challenge For Police Leadership” **American Journal of Police**, **Vol. 12**, No.2 (pp. 1-16)

Sparrow, M. ( 1994) **Imposing Duties - Government’s Changing Approach to Compliance**, Praeger, Wesport.

Waddington, P. (1993) **Calling The Police, The Interpretation of and Response to Calls for Assistance from the Pubic** , Aldershot, Britain : Avebury Ash Publishing,

# זיהוי השימוש באלכוהול, בחומרי הרחה ובסמים בלתי-חוקיים באמצעים שאינם מעבדתיים ע"י השוטר בשטח

ד"ר שושנה וייס

## הקדמה

במחצית שנות התשעים חלה עלייה בשימוש באלכוהול ובסמים בלתי חוקיים בקרב צעירים, [רהב ואחרים, 1995; וייס, מור, 1995, 1995]; [Weiss, Moore, 1995, 1995]; ומטבע הדברים נתקלים השוטרים באופן תדיר בתופעה זו, הנותנת אותותיה במקרי אלימות, תאונות דרכים וכד'. לכן, רצוי ששוטר התנועה ושוטר הסיור, החושדים באדם שהוא "מסומס", יזהו את סוג הסם בו נעשה שימוש שעות ספורות קודם לכן. בדיקות מעבדה של דם ושתן קובעות בצורה מדויקת את מהות הסם [וייס, 1991, 1986, Chiang, Hawks]; אולם, לא תמיד ניתן לבצע בדיקות מעבדה באופן מיידי. מאמר זה מספק לשוטר מידע על צורות איתור של סוגי הסמים באמצעי צפייה שאינם מעבדתיים, מאחר שלפעמים יש תועלת בזיהוי מהיר בשטח של קבוצת הסם שבה נעשה שימוש. מובן שאין אמצעים אלה באים להחליף את בדיקות המעבדה המדויקות והאמינות. אמצעים אלה ננקטים כדי לתת לשוטר תמונה ראשונית בלבד.

בספרים שעוסקים בנושא הסמים קיימת, בדרך כלל, חלוקה של הסמים לשלוש קבוצות: סמים מדכאים, סמים מעוררים וסמים גורמי הזיות. בספרים רבים שהתפרסמו משנות השמונים ואילך, מופיעים סמי הקנאביס (חשיש ומריחואנה) כקבוצה רביעית נפרדת. אולם, חלוקה זו עדיין איננה אופטימלית, כדי להוביל

לזיהוי בשטח של סוג הסם שבו נעשה שימוש. חלוקה יעילה יותר היא זו המחלקת את הסמים לשבע קבוצות. חלוקה זו מובילה למצב שבו רואים יותר בברור, שאדם המצוי תחת השפעת סמים הכלולים בקבוצה כלשהי, מרגיש מתנהג ומגלה תסמינים דומים לאלה שחשים אנשים אחרים, המשתמשים בסמים השייכים לקבוצה זו בלבד. [Drugs, 1987].

שבע הקבוצות הן כדלקמן:

1. חומרים מדכאים: אלכוהול, חומרי הרגעה - בנזודיאזפינים (כמו היפנדורם), ברביטורטים גורמי שינה (כמו פרודורמול).
2. חומרים מעוררים: קוקאין וקראק, אמפטמינים, אקסטזי (אמפטמין הלוצינוגני).
3. (חומרים גורמי הזיות: ל.ס.ד, פסילוסביין (פטריה)
4. אופיאטים והאנלוגים שלהם: הירואין, מתדון (אדולן)
5. חומרי הרחה: ממיסים נדיפים (דבקים, בנזין, טיפקס), תרסיסים, מרדימים נדיפים, חשיש ומריחואנה.
6. פי.סי.פי (פנסיצלידין)

## העיניים כמקור ראשוני לזיהוי סוגי הסמים שנעשה בהם

### שימוש

העיניים מגלות סימנים ברורים של שימוש בסמים בשלושה משתנים,

[Drugs 1987]

א. גודל האישון.

ב. ניסטגמוס אופקי.

ג. ניסטגמוס אנכי.

ניסטגמוס זו תופעה של ריצוד, של קפיצת האישון, כאשר הוא עוקב אחר תנועת חפץ כלשהו הנע בגובה העיניים, בשעה שהראש יציב ללא תזוזה. זאת, בניגוד למצב נורמלי בו עוקב האישון אחר החפץ בצורה חלקה וללא תנודות. ניסטגמוס

נוצר כתוצאה מהשפעות שונות על המוח. אחת ההשפעות החשובות היא השימוש בסמים שונים. לפני שבודקים קיומו של ניסגמוס או קיומו של שינוי בגודל האישון, ראוי לוודא, שהאדם לא עבר בדיקת עיניים אצל רופא עיניים זמן קצר קודם לכן (בבדיקה כזו ניתן לאדם חומר המרחיב את האישון). הבדיקה נעשית על ציר אופקי ועל ציר אנכי. כאשר חפץ כלשהו (כמו עט) נע באופן איטי בצורה אופקית מאזור האף לאזור האוזן (במרחק של כ-30 ס"מ מן הפנים), והאישון העוקב אחריו מרצד, הרי שקיים ניסגמוס אופקי. (הבודק מחזיק את סנטרו של הנבדק כדי למנוע תזוזה של הראש). כאשר החפץ נע בצורה אנכית מאזור הפה לאזור המצח והאישון מרצד, הרי שקיים ניסגמוס אנכי. הריצוד בולט יותר ככל שהאישון נע מאזור האף לעבר האוזן. ישנם אנשים שבאופן טבעי יש להם ריצוד קל כשהאישון מצוי בקצה העין. אולם, לאחר שימוש באלכוהול, הריצוד חזק וקל לאבחון. ככל שהאדם שתה יותר, הריצוד יתחיל קרוב יותר לאזור האף.

## **השפעות שבע קבוצות הסמים על העיניים**

### **1. גודל האישון**

אם האישונים מורחבים, הרי שנעשה שימוש בסמים מעוררים או בסמים גורמי הזיות. אם האישונים מורחבים במקצת והעיניים אדומות, הרי שנעשה שימוש בחשיש או במריחואנה. אם האישונים מכווצים מאוד ("ראש סיכה"), הרי שנעשה שימוש באופיאטים. (אם יש שוני בגודל בין שני האישונים, יש אפשרות לפגיעה נירולוגית, שאיננה קשורה בהכרח בשימוש האחרון בסם שאותו מעוניין השוטר לזהות).

### **2. ניסגמוס אופקי**

אם קיים ריצוד אישון אופקי, הרי שנעשה שימוש בחומרים מדכאים, בחומרי הרחה, בסם פי.סי.פי. הניסגמוס חזק מאוד וברור אצל המשתמשים בפי.סי.פי. אולם, השימוש בסם זה נדיר בארץ. לכן, סביר להניח שקיומו של

ניסטגמוס אופקי יצביע על שימוש באלכוהול, בחומרי הרגעה, בכדורי שינה או בחומרי הרחה.

### 3. ניסטגמוס אנכי

ריצוד האישון בצורה אנכית אופיינית למשתמשים בסם פ.סי.פ.י, אך נוכחותו אפשרית אצל אנשים, שהשתמשו בסמים מדכאים או בחומרי הרחה בכמויות גדולות.

סמים המשפיעים על גודל האישון אינם גורמים לניסטגמוס, וסמים הגורמים לניסטגמוס אינם משפיעים על גודל האישון. [Drugs, 1987] הכללה זו לא מתייחסת לסם המדכא מתקאלון, שדווקא מרחיב את האישון, שלא כמו שאר החומרים המדכאים, שאינם משפיעים על גודל האישון. אולם, גם השימוש בסם זה נדיר בארץ.

## תגובות העיניים לשימוש בו-זמני בסמים שונים

לנוכח שיעור המשתמשים בסמים ובאלכוהול בישראל, יתכנו מקרים של שימוש בו-זמני בסמים שונים. [Doria, 1990] אם שני חומרים יוצרים כל אחד השפעה דומה על העין, הרי ששימוש בו-זמני יביא להשפעה מוגברת. כלומר, הניסטגמוס האופקי יהיה חזק יותר מהשפעת כל חומר לבדו, האישון יהיה מורחב יותר וכד'. אם שני חומרים יוצרים השפעות מנוגדות, שימוש בו-זמני יכול להביא למצב, שבו חלק מההשפעות לא יבוא לידי ביטוי. כלומר, אם האדם השתמש בקוקאין ובהירואין, יתכן אישון נורמלי או מצב, שבו קודם יתרחב האישון, ולאחר מכן הוא יתכווץ. אם שני החומרים יוצרים השפעות שונות, שימוש בו-זמני יכול להוביל לנוכחות של אותן ההשפעות. למשל, אם האדם השתמש באלכוהול ובהירואין, יהיה אישון מכווץ ואף יתכן קיומו של ניסטגמוס אופקי. אם נעשה שימוש באלכוהול ובחשיש, תהיה תופעה של אישון מורחב במקצת, ועיניים אדומות וגם ניסטגמוס אופקי.

## חשיבות ההתייחסות להשפעה הכללית של קבוצת הסם

### על האדם

כדי לזהות את קבוצת הסם, ראוי לבדוק פרט לעיניים גם את ההשפעה הכללית על האדם, כפי שרשום בטבלה שבנספח (הטבלה מסכמת בצורה כללית ביותר את ההשפעות).

הצירוף של מצב העיניים וההשפעה הכללית יכולים לקבוע בצורה טובה יותר מאשר מצב העיניים לבדו, את מהותה של קבוצת הסמים שבה נעשה שימוש. זאת, מאחר שאישון מורחב נמצא הן אצל המשתמשים בחומרים מעוררים והן בקרב המשתמשים בחומרים גורמי הזיות, וניסגמוס אופקי קיים גם אצל המשתמשים בחומרים מדכאים וגם בקרב המשתמשים בחומרי הרחה. קל לזהות אלכוהול על פי הריח האופייני הנודף מן הפה, וקל לזהות חומרי הרחה על פי הריחות של הבנוזין, דבק המגע וכד', הנודפים מידי המשתמשים או מבגדיהם. קשה להבחין בצורה זאת בין חומרי הרגעה לכדורי שינה. על כל פנים, רצוי להשאיר את הבדיקה למהותו של הסם עצמו בתוך קבוצת הסמים לבדיקות המעבדה.

אשר לשימוש בו-זמני: ההשפעה הכללית תיגרס ממהות קבוצות הסמים המעורבות. למשל, אם נעשה שימוש באלכוהול ובהירואין, יהיה דיכוי חזק במיוחד (המשתמש יהיה רדום מאוד) ויהיה גם חוסר קואורדינציה האופייני לשימוש באלכוהול. קשה לזהות שימוש בו-זמני בסמים מקבוצות שונות, תוך הסתמכות על בדיקות העיניים והצפייה בהופעה הכללית של האדם. אולם, מאחר שלרוב המשתמשים יש סם מועדף מסוים, ומאחר שהסמים הנפוצים בשימוש בארץ [רהב ואחרים, 1995; הסמים הנפוצים, 1990] הם אלכוהול, חשיש/מריחואנה, הירואין/מתדון, ל.ס.ד. קוקאין ואקסטזי, הרי שקביעת סוג קבוצת הסמים על-פי העיניים וההופעה הכללית איננה קשה כלל ועיקר.

## התייחסות לאדם השרוי בתסמונת גמילה (קריז)

אין תסמונת גמילה משמעותית לאחר שימוש בחומרים גורמי הזיות, בפי.סי.פי ובחשיש, אם כי לאחר שימוש כרוני בחשיש, יתכנו בהפסקת השימוש חוסר מנוחה, הזעה, בחילה, חוסר תיאבון, חרדה ועצבנות [וייס, 1990], אולם, אין תסמינים אלה נפוצים. יש תסמונת גמילה בהפסקת השימוש באופיאטים, שסימניה - אישונים נורמלים, אף נוזל והתעטשויות עזות, כיווך שרירים, "עור ברווז" (צמרמורות), פיהוקים, דמעות, בחילה, הקאה, שלשולים וחרדה. סימני הגמילה בהפסקת השימוש בסמים מעוררים הם אישונים נורמלים, עייפות ותשישות, חולשה, דיכאון, תיאבון מוגבר, קשיי ריכוז ודאגה. בהפסקת השימוש בחומרים מדכאים יש רעד גוף חזק ועוויתות, עצבנות, התרגשות, בחילה, הקאה, הזעה, ונשימה מהירה. סימני הגמילה מחומרי הרחה דומים לאלה של הסמים המדכאים. [Witters, Witters, 1983]

### סיכום

המטרה במאמר זה היא ליתן בידי השוטר כלי פשוט לאיתור מהיר בשטח של קבוצת הסמים, שבה נעשה שימוש על-ידי אדם החשוד כ"מסומם". צפייה בהופעה הכללית של האדם מחד, ובדיקת גודל אישונו ונוכחות ניסגמוס מאידך, הן שיטות בלתי-פולשניות, שניתן להסתמך עליהן לפני עריכת בדיקות מעבדה, כדי לקבל מושג באיזו קבוצת סמים מדובר.

בעולם נעשה שימוש באמצעים בלתי-מעבדתיים בעיקר בארה"ב, [Drugs, 1987]. שוטרי הסיור, ובמיוחד שוטרי התנועה, עוברים השתלמות מקיפה, כדי שיוכלו לאתר נהגים מסוממים. ההשתלמות הנגרמות ע"י השימוש בסמים כוללת הרצאות, תרגילים וצפייה בסרטי וידאו, הממחישים את התופעות השונות לגבי כל סם. במאמר זה מובאים לידיעת השוטר הישראלי אמצעים בלי-מעבדתיים, שיש להם אמנם מגבלות, אך ניתן להעריך באמצעותם, האם קיים שימוש בסם כלשהו, גם אם מדובר בתמונה ראשונית בלבד.



## נספח השפעת קבוצות הסם על האדם

קנביס	הרחה	אופיאטים	PCP	הלוצנוגנים	מעוררים	מדכאים	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ הפרעות בתהליך חשיבה וריכוז</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ מגוונת</li> <li>■ חלק משפיע ע"י חסימת חמצן למוח</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ השקטת כאב</li> <li>■ תלות גופנית מהירה</li> <li>■ דיכוי</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ משקט כאב אלימה ומוזרה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ תפיסת דברים שונה מהקיים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ עירור מוח</li> <li>■ לחץ דם</li> <li>■ דופק</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ דיכוי מוח</li> <li>■ דופק לב</li> <li>■ נשימה</li> </ul>	פעילות
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ עיניים אדומות</li> <li>■ רעד גוף</li> <li>■ חוסר התמצאות</li> <li>■ חוסר מעצורים</li> <li>■ קשיי ריכוז</li> <li>■ ריח הסם</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ חוסר התמצאות</li> <li>■ חוסר קוארדינציה</li> <li>■ דיבור עילג</li> <li>■ בחילה</li> <li>■ שרידי חומר אפשריים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ צניחת עפעפיים, רפקלקסים מדוכאים</li> <li>■ פה יבש</li> <li>■ גירוד בפנים + שריטות טריות</li> <li>■ דיבור צורמני</li> <li>■ עצירות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ הזעה, דיבור חוזר</li> <li>■ מבוכה אלימות</li> <li>■ מבט בוהה</li> <li>■ משפט לא גמור</li> <li>■ התקשחות שרירים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ הזיות</li> <li>■ מבט בוהה</li> <li>■ חוסר קוארדינציה</li> <li>■ חוסר התמצאות</li> <li>■ קשיי דיבור</li> <li>■ בחילה</li> <li>■ פרנויה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ חוסר מנוחה</li> <li>■ התרגשות</li> <li>■ פטפט</li> <li>■ אופוריה</li> <li>■ חוסר תאבון</li> <li>■ חריקת שיניים</li> <li>■ אף אדום ונוזל (הסנפה)</li> <li>■ רעד גוף</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ התנהגות שיכורה</li> <li>■ חוסר קוארדינציה</li> <li>■ ליאות</li> <li>■ נמנום</li> <li>■ חוסר התמצאות</li> <li>■ דיבור עילג</li> </ul>	השפעות כלליות
לא קיים	קיים	קיים	לא קיים	קיים מיידית וחזק	לא קיים	קיים	עיניים נסטגמוס אופקי
לא קיים	אפשרי	לא קיים	קיים	לא קיים	לא קיים	אפשרי	נסטגמוס אופקי
מעט מורחב	נורמלי	מכווץ	נורמלי	מורחב מאוד	מורחב מאוד	נורמלי חוץ ממתקאלון שמרחיב	אישון

## רשימה ביבליוגרפית

הסמים הנפוצים בישראל (1990) משטרת ישראל, הרשות למלחמה בסמים.

וייס, ש. (1990) חשיש ומריחואנה - תכנית מנע חינוכית בין-תחומית, משרד החינוך והתרבות - האגף לתכניות לימודים, אוניברסיטת חיפה - ביה"ס לחינוך המדור לתכניות לימודים, גסטליט חיפה בע"מ.

וייס, ש. (1991) איתור שתיינים בעשייה הכללית - מניעה שניונית באמצעות רופא המשפחה. הרפואה, עמ. 411-413.

וייס, ש., מור, מ. (1995) "מדוע, היכן ועם מי שותים בני נוער ישראלים? למי יפנו לקבלת סיוע בבעיות הקשורות בשתיית משקאות אלכוהוליים?" חברה ורווחה, 15 (2 - 3): עמ. 195 - 207.

רהב, ג., טייכמן, מ., ואחרים (1995) השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב תושבי מדינת ישראל: מחקר אפידמיולוגי 3. הרשות למלחמה בסמים, פור"י - מחקרי דעת קהל לישראל.

Doria, J. (1990) "Alcohol-drug interactions: perspectives on research and prevention" Alcohol Health & Research World, 14(1): pp.15-17.

Hawks, R.L., Chiang, C.N., (eds.). (1986). Urine Testing for Drugs of Abuse, NIDA Research Monograph 73, DHHS Pub. No. (ADM)87-1481.

US Dept. of Transportation, Drugs That Impair Driving, (1987)., NHTSA.

Weiss, S., Moore, M. (1995) "How do Israeli adolescents of four religions obtain alcoholic beverages and where?" Journal of Child and Adolescent Substance Abuse, 4(4): pp. 79-87.

Witters, P.J. & Witters, W. (1983) Drugs and Society - A Biological Perspective. Wadsworth Health Science, CA.

# משטרה ודמוקרטיה -

## כמה בעיות יסוד

פרופ' מנחם אמיר

עיון בספרות התיאורטית והמחקרית על הקשר בין משטרה לחברה מעלה אצל הקורא גישה פסימית וצינית. הספרות הזו מציינת עימותים ופרדוקסים בניסיון ליצור משטרה ושיטור דמוקרטיים. זאת, בעיקר במצבי משבר כמו הפרות סדר המוניות או באירועים, שבהם שוטרים עסוקים בהפרות חוק ובתפיסת עבריינים. עיון מעמיק מגלה כמה הנחות, מהן גלויות ומהן חבויות, לגבי ההקשר הזה. האחת, כפי שנראית לאזרחים בחברה, היא, שהמשטרה היא אנומליה בחברה דמוקרטית-ליברלית. לכן היא קרויה "הכוח האמביוולנטי". בגישה זו, השוטרים במאבקם בפשיעה ובשמירת הסדר רואים בדמוקרטיה "מנגנון מפריע". הערכים הדמוקרטיים, בצידם ובשליטתם של החוק וכללי הארגון נתפסים כעניינים טכניים - בירוקרטים או "רכים" ומתירניים מדי, בלתי פרקטיים, המפריעים לאכיפת חוק טובה ויעילה. מכאן, שוב, הגישה הדו ערכית עד צינית, המתעלמת לעתים מאכיפת חוק הוגנת ושומרת זכויות. שוטרים מביימים אז "דרמות של חוקיות", כדי להסביר שימוש בכוח או הפרה אחרת של זכויות, כדי להונות את הציבור ואת הפיקוד. אולם, אין בגישה זו כדי לשלול את הלגיטימציה של סדר השלטון הדמוקרטי, אלא לעתים לערוף את המסגרות הקיימות ואת המסגרות המשפטיות שהן מציבות להתנהגות השוטרים, במאמצייהם להגן על האזרחים מפני עבריינים.

הערכים הדמוקרטיים דורשים ומחייבים פתיחות למידע ולביקורת, פיקוח של החברה על כל סוכנויות השלטון וסוכנויות ציבוריות, ולכן גם פיקוח על המשטרה. הטיעון הדמוקרטי דורש, שהמשטרה תהיה נשלטת על-ידי החוק והמשפט, המגינים על ערכי זכויות האדם והאזרח, שלעתים מתנגשים בערכים

של פרגמטיזם, יעילות ועמידה בתקציב. מי שתמורת מיסיו מקבל שירות, זו גם זכותו לבדוק ולבקר לא רק את התועלת שבשירותים, את יעילותם ואת איכותם, אלא גם אם הם ניתנים לפי עקרונות של הוגנות, שוויון, צדק, ציות לחוק ויושר אישי של השוטרים.

בנוסף, היחס הדו - ערכי לדמוקרטיה נובע גם מפני שהמשטרה קיבלה על עצמה להיות אחראית על פעולות כמעט בלתי אפשריות לביצוע בו זמני ועקבי, אשר לעתים אפילו מתנגשות ביניהן. למשל, המשטרה נדרשת להגן על סדר חברתי דמוקרטי ולקדם אותו, באופן שיהא עקבי עם המבנה הדמוקרטי של הממשל ועם תוכנו. הדבר מעלה את המתח בין ערכי הדמוקרטיה של זכויות יחידים וקבוצות והדרך להגן עליהם (למחות ולהפגין על עוולות אמיתיות או מדומות), לבין ענייניו וזכויותיו של כלל הציבור להרגשת ביטחון לניידות, וגם של השלטון עצמו, המבקש לשמור על שקט חברתי, על הסטטוס קוו של הסדרים חברתיים.

אנו מבחינים, אפוא, בין המשטרה כמשרתת החברה והמדינה לבין היותה זרוע של המדינה. כלומר, יש לה תפקיד כפול, הכולל גם את הגנת השלטון בביצוע תפקידיו השלטוניים. יתכנו מצבי ניגוד ביניהם, כאשר שלטון עריץ משתמש במשטרה כדי לאכוף את מדיניותו השרירותית והבלתי דמוקרטית.

**גישה שנייה** טוענת, שהמשטרה, לעתים, מהווה איום עד סכנה לדמוקרטיה (ואין כאן הכוונה להתנהגות של שוטרים בודדים), בהיותה ארגון בירוקרטי כמעט- צבאי, המדגיש כבוד לסמכות ולסדר חברתי, בעל סמכות להפעיל כוח נגד יחידים וקבוצות, ובאפשרותו לשרת את הממשלה וכוחות פוליטיים נוספים, מעצם היותו כפוף להוראות השלטון ולקבוצות הכוח השליטות בחברה ובמדינה (MILLER, 1972; REISS, 1971) אפשר, שארגון כזה יהיה צד (וכוח) במאבקים פוליטיים מפלגתיים.

יש לזכור, שמהותית קשה לשוטרים רבים לחיות לפי הנורמות הדמוקרטיות (יחזקאלי ושלזו מכנים אותן בשם "הקונפליט הכוזב"), שהרי המשטרה צריכה לשמור על רמה של פיקוח על אנשים, על ארגונים ועל פעולות (כולל שימוש בכוח פיסי), שתאפשר קיומה של חברה ומדינה ליברלית - דמוקרטית, ותוכל להגן על ערכים כמו חירות ושיוויון. אך הציבור או מגזרים שלו, אינם מוכנים

"לשימוש בכוח" במובנו הרחב, ובעיקר לא בכוח פיסי בלתי הכרחי ובלתי סביר, שקיומו מעלה פחד, חשד וחוסר אמון בשוטרים ובמשטרה. לכן נוספים הסודיות וההטיות בשיטור. עצם הספק, אם השוטרים יכולים לעשות שיקולים מושכלים (לאור רקעם והכשרתם), גם הם מעלים תחושות אלו. אלה הם פחדים שונים - פחד מצופה כיצד יינהגו השוטרים, פחד מושאל לאור מה שנעשה לאחרים, ופחד של בריחה מהתחמקות, הגורם לסירוב לשתף פעולה עם המשטרה. זאת גם לאור כישלונות חוזרים בפיקוח הפנימי והחיצוני על התנהגות שוטרים.

אפשר לדבר על גישה נוספת זו, הקיימת בדמוקרטיה מבוססת, שבהן מניחים, שהדמוקרטיה הסדירה ותהליכה מתקיימים כאילו מאליהם, ולכן לא צריך להגן עליה, מעין "קץ העולם", הנירוונה של הסוף הטוב שהושג. אך גם אז על הדמוקרטיה להגן מפני הכוחות, שניתן להם המנדט לשמור עליה. כלומר יש להגן מפני המערך הפוליטי המפקח, כולל המשטרה ומערכת המשפט, מפני תעשיות הביטחון והמגן הפרטיות (המסכנות אז את המונופול של המשטרה בשימוש בכוח). או אז עולה הצורך, להשתמש במושג רחב של "שיטור", כלומר פיקוח על התנהגות אנשים ועל מצבים לא רק על ידי המשטרה הרשמית. זאת ועוד, אמנם המשטרה היא חלק ממערכת אכיפת החוק והמשפט, אבל היא יוצאת דופן במערך זה: היא הארגון הגדול והיקר ביותר, הבולט ביותר, המפוצל מבחינה מקצועית, ובעל יכולת שיקול הדעת והכרעות הרחבות ביותר מכל אחד מחלקי מערכת אכיפת החוק והמשפט, עד כי היא מהווה כוח פוליטי היוצר "צדק ברחוב" (SYKES, 1986; MUIR, 1977).

עיון היסטורי מראה, שהמשטרה הוקמה כארגון ניטרלי, סטרילי מבחינה ערכית ופוליטית, אם כי מעולם היא לא הייתה כזאת ברמה מקומית ואפילו ברמה לאומית. הכוונה הייתה, שהמשטרה תהווה ארגון, שישרת את החוק ואת החוקה הכוללת ערכים דמוקרטיים, אשר כפי שראינו, לעתים נתפסים כמגבילים, אפילו מפריעים, להשגת המטרות, שהמשטרה רואה בהן את תמצית שליחותה, וכערכים לעצמם, כמו אכיפת החוק והשלטת סדר ציבורי (112; GOLDSTEIN, 1977). המשטרה מחויבת ומצווה לאכוף את כל החוקים

באופן שווה, אך ראינו, שהחברה אינה מעוניינת תמיד בהגשמת מסלול פעילות כזה (למשל בעבירות של הימורים או בתחום הסמים), וגם אינה רוצה ואינה יכולה לפעול באופן שוויוני, אדיש לשיקולים ולאיוונים פוליטיים, ולמציאות חברתית של ריבוי קבוצות שונות ומנוגדות פוליטית ותרבותית באוכלוסייה. לכן, השוטרים והמשטרה כארגון, נזקקים לפשרות, ולעתים אף לשימוש בהונאה של אזרחים הבאים במגע עם המשטרה (כעבריינים או כעדים), אפילו לשיתוף פעולה עם עבריינים, ושאר פעולות שאינן מבוצעות באופן דמוקרטי, אם כי אולי באופן פרופסיונלי (DELATRER, 1977). קיים כמובן מאמץ אמיתי לפעול באופן דמוקרטי אך גם "להיראות טוב" מבחינה פוליטית דמוקרטית, ולו רק על מנת לקבל משאבים, לגיטימציה ושיתוף פעולה של הציבור.

## הגדרות והבחנות

השימוש החוזר במושג "דמוקרטיה" דורש הגדרה לצורך הדיון. המושג נדון מימי אפלטון ועד לנין, וחברות שונות ומשטרים שונים טענו שהם "דמוקרטים". בדרך כלל הכוונה, (א) לדמוקרטיה כשיטת מימשל, כלומר, שיטה פרלמנטרית במובן התהליכיים להחלפת השלטון (בחירות וכו') (ב) למסגרת ערכית, שלפיה מתקיים ומופעל המימשל, שהוא מסגרת הערכים הדמוקרטיים, הקשורים במערך של זכויות אישיות וקבוצתיות, צדק, הזכות להביע דעות, להתארגן ולפעול במסגרות קבוצתיות. הם הקובעים, תוך הסכמה, את מדיניות השלטון ומוסדותיו (כולל המשטרה), (ג) לדמוקרטיה כסגנון של סובלנות ופשרה בין תביעות של יחידים וקבוצות, ולה "ערכים דמוקרטיים", שכפי שנראה אח"כ מקבילים, בחלקם, לערכי אתיקה מקצועית.

(S HADMI, 1994; REISS, 1992; SOURRYAL, 1987;

GRIMSHAW & JEFFERSON, 1970)

יש הרואים שתי גישות "בסיסיות" טהורות ומובחנות אנליטית, למיון "ערכים דמוקרטיים"; הגישה הליברלית, חילונית פרלמנטרית, המדגישה את תפיסת זכויות היחיד, והגישה הקהילתית, כאשר הראשונה מקבלת הדגשה רבה יותר,

ומהווה את הדוגמא של התפיסה הדמוקרטית (GRAY, 1995).  
הגישה הליברלית - אינדיווידואלית מדגישה את הערכים ואת העקרונות  
הבאים:

\* זכויות פוליטיות ואזרחיות טבעיות אוניברסליות, שאין לשלול אותן אלא רק  
במצבי חירום. הן מעוגנות במושג, במעמד של "אזרחות", והן מהוות מחסום  
וחיסיון משרירות השלטון. לכל אזרח זכויות וכמה חובות שוות, והחשובות  
שבהן: חירות אישית וחירות הביטוי וההתארגנות (GRAY, 1995). אין  
לשלול אותן אלא במצבים מיוחדים, הנקבעים על ידי החוק  
והחוקה (RAWLS, 1972).

\* שוויון, צדק והוגנות (EQUITY) מירביים עד כמה שאפשר. זאת לאור השוני  
(חברתי, כלכלי ואחר) בין אנשים וקבוצות, בהתחשב במגבלות תקציביות  
ואחרות.

\* בצד עליונות של זכויות היחיד, הקודמת לכל ערך פרטיקולרי (דתי או אתני),  
קיימת הכרה ברב גווניות ובשוני של אנשים וקבוצות, כלומר, הכרה בפלורליזם  
חברתי ותרבותי. לכן, בצד העקרון הדמוקרטי המרכזי של שלטון הרוב, דרך  
הסדרי הייצוג (או השיטה הפרלמנטרית), מתקיימת מדיניות של הגנה על  
האינטרסים של מיעוטים ועל ייצוגם מפני עריצות ושרירות הרוב, ומדיניות  
אכיפת חוק שונה אך הוגנת של סוכנות השלטון כלפי אנשים וקבוצות במסגרת  
החוק והמשפט. (BENT, 1974). במצבים מסוימים קיימת גם הגבלה או צמצום  
הדמוקרטיה - הגבלת על כל האנשים ופגיעה זמנית, ועד כמה שאפשר מיזערית,  
בחירותם. אלה נקבעים בחוק (ובחוקה).

\* הגבלת השלטון (המבוסס על הסכמה, בחירה ופיקוח של הרוב), כולל  
המחוקק ונציגי השלטון, סוכנויותיו ופקודיו, כפי שמוגדרים על ידי החוק



והחוקה (ואשר גם הם תוצר של הסכמה ובחירה חופשית). דמוקרטיה היא, אפוא, שלטון החוק והמשפט. לא שלטון האנשים אלא שלטון על ידי האנשים, בשביל האנשים, באמצעות החוק (והסדרי פיקוח אחרים).

תפיסה אחרת שונה וחדשה (אם כי שורשיה עתיקים) היא זו של "הדמוקרטיה הקהילתית", ובה ניתן דגש על זכויות קבוצות ומיעוטים בקהילה. "אף אדם (יחיד) אינו אי בודד", אמר המשורר, שהרי היחיד הינו חבר ותוצר לא רק של הקבוצה שאליה שייך, אלא גם של הקהילה שבה הוא חי. השלטון, אך גם כל יחיד וקבוצה צריכים להיות אחראיים "לטוב הכללי".

WALLACH (1989) טוען, כי התפיסה הליברלית הטהורה היא אינדיווידואלית מדי. בצד עליונותן של זכויות אדם ואזרח בסיסיות, הרי שהיצירה הנמשכת של "זכויות" היחיד, עד כדי טריביאליזציה שלהן (הזכות לשריפת דגל המדינה או איסור עישון וכו'), מביאים להתעלמות "מאחריות לקהילה", ומטובת כלל הציבור. בין אלה המחזיקים בגישה האינדיווידואלית, יש המתעלמים מעימותים בין קבוצות בעלות "זכויות". גישה זו יוצרת הפרדה בין התחום ה"פרטי" וה"ציבורי" של טובת הכלל. זאת ועוד - יש בגישה זו התעלמות מהעובדה, שגם צדק ושוויון הם ערכים תלויי הקשר היסטורי חברתי, ושערכים של מוסר ומנהיגים ("תרבות") הם לעתים בעלי עליונות או מקבילים לחוק ולשאר הסדרי פיקוח על התנהגות אנשים וקבוצות. אלה הם מנגנוני הפיקוח הבלתי פורמליים, שלעתים יעילים יותר מפיקוח החוק ומנגנוניו (BELL, 1993).

בנוסף קיימים ערכים משותפים לכל הקהילה כמו בטחון השלטון עצמו. טענה נוספת נגד הליברליזם האינדיווידואלי קיצוני היא, שבלחץ הדמוקרטי הקיצוני על זכויות אישיות וחברתיות, החברה והמדינה, לכאורה, מחלישות את עצמן, כי ערכים אלה קשורים באנטי - סמכותיות, בעוד שתפיסות של "הגנת המדינה" או החברה יוצרים נטייה לסטטוס קוו, עד עוינות לכוחות "אי הסדר", הבנוי בחוק במבנה הדמוקרטי - ליברלי. הלחץ הדמוקרטי לשוויון באכיפת החוק, מתנגש עם המחויבות והמדיניות הנובעות ממנה, להיענות לצרכים השונים של הציבור, כולל מדיניות שיטור שונה לגביו.

הפירוש הדמוקרטי לגישה זו הוא בהדגשה על :

\* ההבחנה בין מדינה לחברה (CIVIL SOCIETY), כשהמשטרה היא זרוע של החברה, אחד ממוסדות המדינה ומקשרת ביניהם. המשטרה משרתת את החברה ולא את הממשלה ואת המפלגות המרכיבות אותה.

\* הזכות של הנשלטים לדעת על פעולות השלטון, מדיניותו וההנחות שסביבו. כלומר, שקיפות (TRANSPERANCY) של פעולות השלטון, ויכולת הציבור לדעת על פעולתו.

\* אחריות פיקוח (ACCOUNTABILITY) על השלטון היא זכות ואפילו חובת הנשלטים. כל סוכנויות השלטון ופקידי השלטון אחראים כלפי האזרחים הנשלטים (וכלפי החוק). האחריות כלפי הציבור היא חשובה יותר לגבי אלה שניתן להם כוח לאכוף התנהגות ולהעניש אנשים, בשם החוק. החשובה ביותר או הראשונה במערכת האכיפה הרישמית היא המשטרה. המשטרה מצווה לשרת את החוק כמטרה לעצמה, ולא להשתמש בו באופן "גמיש", לטובתם האישית של השוטרים או להשגת מטרות ארגוניות.

פיקוח של החוק, של ארגונים ציבוריים ושל התקשורת, מטרתו גם למנוע את אחת מסכנות "הדמוקרטיה הקהילתית" ; זו של צדק ומוסר "ויג'ילנטי" של קבוצות בקהילה, מעורבות פוליטית שעלולה להביא לשחיתות פוליטית של סוכנויות השלטון (כולל המשטרה), ופלישה לתחומי החיים הפרטיים של חברי הקהילה. קיימת סכנה, שקבוצות לא דמוקרטיות ינצלו את הפתיחות הדמוקרטית, כדי להשפיע על השלטון, ואפילו לנסות להשתלט עליו.

שתי גישות שונות וקיצוניות אלה לדמוקרטיה, במובנה הערכי - מוסרי, יכולות להגיע לידי שווי משקל ותמיכה הדדית על ידי מה ש WALTZER (1994) מכנה "דמוקרטיה חברתית", שעיקרה - מערך של נורמות והסדרים, המגיב ברמה

המקומית לצרכים, לחרויות ולזכויות של יחידים ושל מגזרים שונים באוכלוסייה, תוך דאגה לבעיות כלליות יותר של כלל הקהילה. לגבי יחידים וקבוצות, אין מדברים אז על "שוטרים" אלא על "לקוחות".

בכל סדר מוסרי חברתי שנבחר להאמין בו ובאפשרות ליישמו, מצפים מן המשטרה (כמו מכל סוכנות אחרת של השלטון), לפעול לפי עקרונות אלה של "סדר מוסרי - חברתי". אך מן המחקרים הקיימים עולה, שבמדינה דמוקרטית קיימת התנגשות בין "הסדר המוסרי", הבנוי על ערכים מוחלטים, לבין הסדר החברתי, המבוסס על שיקולים שימושיים וענייניים, של צרכים של הכרח בירוקרטי-תקציבי. שיקולים אלה מחייבים אכיפה שונה של החוק. העובדה, שהמשטרה משתמשת לעתים בסמכויותיה ובכוחה לשם הגנת זכויות של קורבנות או של כלל האזרחים, ופוגעת בחירויות שונות של יחידים וקבוצות, יוצרת עימותים. מצבים אלה של קונפליקט מעלים דילמות לשוטרים ולארגון המשטרה (דוגמא - ערך השוויון).

אריסטו הגדיר "שוויון" כיחס וטיפול דומים לאנשים דומים, אך האנשים אינם דומים או שווים. ולכן, העיקרון הדמוקרטי קובע את עקרון ה"הוגנות". מחקר הראה, ששוטרים בודדים, יחידות, ולעתים כל מדיניות הארגון הם מוטים ולא הוגנים. שוטרים יוצרים לעצמם הבחנות בין אנשים וקבוצות "טובים", רצויים פחות או יותר, בהתאם לתפיסת סכנתם לשוטרים ועמדתם כלפי המשטרה. מכאן התנהגותם הבלתי שווה, אשר איננה מתחייבת מן החוק.

(ULDRIKS & VAN MASTRIGHT, 1991; GOLDSTEIN, 1977; LEE, 1981)

שיטור אוניברסלי מלא אינו אפשרי ואינו רצוי לשוטרים ולכלל הארגון גם מסיבות חוץ - חוקיות, הקשורות לשיקולי יעילות ואינטרסים של השוטרים והמשטרה (MANNING & VAN MAANNEN, 1978; WALKER, 1993) לשיקולים של שירות לאנשים ולקבוצות מיוחדות, המביאים לשיטור לא אחיד, להידרדרות לרעה של מצבים טעונים (MUIR, 1977) אפשר לכלול מצב זה גם בעימות הבסיסי האפשרי בין חוק לסדר. כלומר, שמירת הסדר החברתי כעקרון כללי אך

במסגרת נורמות החוק והערכים הדמוקרטים. האידיאולוגיה של דמוקרטיה ליברלית מדגישה יוזמה, גמישות ולא ציות עיוור לכללים, בעוד ששלטון החוק מדגיש חובות של אזרחים (בצד זכויותיהם), ומגבלות על יוזמה וגמישות של אנשי החוק. מצב זה לא יכול להתקיים. הצורך לטפל במצבים שונים, ולהגיב לציפיות שונות של קבוצות באוכלוסייה, מחייב התנהגות שונה של שוטרים במצבים השונים, על בסיס שיקול דעת בבחירת הדגשת הערכים והבחירה ביניהם: חובה מלאה כלפי החוק, זכויות אישיות לעומת "טובת הכלל", הוגנות מול הכרח, מצפון מול נוחיות, אכיפה מלאה מול הליכי משפט. כל זאת על בסיס הבנת השוטרים את המושגים צדק, שוויון, סדר חברתי, בטחון הציבור, שלום הציבור. לגבי רבים - מושגים אלה עמומים, ולכן קל להסביר את הפרות החוק ולהצדיקן. כמו כן, השוטרים במצבי לחץ מפרשים את הראוי לעשות, לעתים תוך עקיפת החוק ופגיעה בזכויות האדם.

נשארת בעינה השאלה, מהו אופי אכיפת החוק והסדר (נוקשה מתירני, מהיר הדרגתי וכו').

תפיסת החוק והסדר היא שונה במגזרים השונים של הציבור, ולכן עולה חשיבותם של ההיבטים שנדונו לעיל.

קיימת גם בעיית הזיהוי של אכיפת החוק ופיקוח עם "דיכוי" או עם הפרות שכוחות של הליכי החוק או הפרת זכויות האזרח; (BRAITHWAITE,1989) (PAKER,1989). אולם, ראוי לזכור, שגם אכיפת חוק היא שירות לציבור, וכן גם שמירת הסדר החברתי. בשניהם יש רכיבים של מניעת פשע (SHERMAN,1993) או הקטנת הפגיעות מהפשעה (WILSON,1980). זאת ועוד, סדר חברתי אינו נקבע על ידי רשימה קבועה וברורה של כללים: זהו מפעל, תוצר של תהליכים, של הכרעות פוליטיות ושל מדיניות המשטרה. כשהללו לא ברורים ו/או מוסכמים, אזי גם המשטרה מגדירה לעצמה מה היא מצפה בתחום הסדר הציבורי (ובתחומים אחרים). מצב זה הוא פרדוקסלי, כי הוא מחזק התנהגויות, שהמשטרה מתאמצת למנוע אותן או לפקח עליהן כאשר הציבור נוקט בהן.

הדבר כולל גם בקשה של המשטרה לאישור חוקי - משפטי להפרה זמנית של חוקים, כדי לשמור על הסדר והחוק (למשל - היתר לעבריינים לבצע עבירות במערכת ה"מודיעים").

במחקרים על תנאי עבודת השוטרים ועל השפעות המודל הביורוקרטי, הכמעט צבאי, של ארגון המשטרה, על התרבות המקצועית של השוטרים, נמצא, שכל אלה גורמים לשוטרים ולמפקדים לראות את העקרונות הדמוקרטיים כ"אידיאליים", כמסגרת של הצהרת כוונות, וכריטואל של הסכמה לשיכוך תביעות הציבור. המשטרה, כך טוענים, נכשלה בבניית ערכים דמוקרטיים, ובהטמעתם, אם כי קיים מס שפתיים לערכים הדמוקרטיים ולחובה לתמוך בהם ולהגן עליהם.

ההתעלמות של שוטרים מנורמות ההתנהגות, שמחייבים הערכים הדמוקרטיים, נובעת גם בגלל הרקע החברתי, אתני - מעמדי של שוטרים רבים, שאינו מהווה בסיס טוב לעמדות דמוקרטיות - ליברליות. השוטרים גם לא הוכשרו אינטלקטואלית ונפשית להתחייבות לנורמות הדמוקרטיות ולמימושן, וגם תנאי העבודה מפריעים לכך. הללו יוצרים הערכה לשליטה מיידית באנשים ובמצבים, תוך הפעלת כוח על אנשים, והדגשת כניעותם לסמכות השוטר. התקשורת משקפת מצב זה, כאשר היא לעתים מפארת שוטרים נוקשים, קשוחים ויעילים, בעלי סינדרום של ג'ון ויין השריף, והשוטר "הארי המזוהם".

הסוגיות של הקשר בין משטרה לדמוקרטיה עולות בצורה חדה ובחומרה במצבי משבר ובעיתות של שינוי חברתי מקיף. קיימת טענה נגד הטיית השיטור והטלת ספק בלגיטימיות של המשטרה. עלייה בשכיחות הפשיעה ובחומרתה נחשבו תוצר לוואי לשינוי חברתי. זוהי אמת סוציולוגית ידועה, הקשורה לתיאוריית האנומיה של דורקהים ומרתון. מכאן, שחברות ומדינות עוברות שינוי חברתי - פוליטי ותרבותי, בעיקר ממצב של ריכוזיות פוליטית וכלכלית ודיכוי פוליטי, מפני דמוקרטיה וליברליזם. שינוי כזה מעודד בקרב אזרחים רבים ובקרב סוכנויות אכיפת החוק את התפיסה, שדמוקרטיה והנורמות שלה, בעיקר חירויות הפרט, סובלנות ושמירת זכויות היחיד הן על, רקע לעליית הפשע

(שהיה עד אז אולי חבוז). גם השינוי הכלכלי, (שוק חופשי) נחשב כגורם לעלייה בשכיחות הפשיעה. הדמוקרטיה, טוענים אז, מביאה לחוסר כבוד לסמכויות, כולל אלו של המשטרה, להתעלמות מן החוק, שהיה, עד אז, החוק של המיוחסים המושחתים, ושהופעל באופן מפלה ושרירותי, בעוד שהשינוי הכלכלי העלה יותר הזדמנויות ומטרות לפשיעה. במצב זה, המשטרה היא הארגון הראשון המותקף על ידי אלה הדורשים שינוי (דמוקרטיה), בהיותה מכשיר פוליטי של השלטון הקודם, ללא מעצורים של חוק וזכויות. כל עוד משרתים במשטרה רבים מאלה ששירתו במשטר שחלף, היא תמשיך לסבול מיחס זה כלפיה.

קיימת במקומות אלה האמונה, ש"יבוא" של טכנולוגיה משטרתית אירופאית (אך בעיקר אמריקאית) יביא באופן טבעי לדמוקרטיזציה של המשטרה והשיטור. קיימת גם ההנחה, שכולם אכן רוצים "במשטרה דמוקרטית", ולכן גם בקשר עם משטרות במערב, לשם הדרכה במשמעת ובתוכן של מושג זה. יש כאן כישלון בהבחנה בין משטרה דמוקרטית במבנה שלה ובשיטותיה, לבין משטרה פרופסיונאלית, שאינה בהכרח דמוקרטית תמיד. קיים גם חוסר הבחנה בין חברה למשטרה דמוקרטית. זאת ועוד, הלהט המסיונרי במערב לכונן משטר רב מפלגתי, ובמהירות, הוא מרשם, לפחות בשלבים הראשונים, לתחושת אנרכיה. הסיבות לכך הן :

\* העלאת הפיצולים האתניים, המעמדיים והגיאוגרפיים שדוכאו במשטר הטוטאליטרי.

\* בשלבים הראשונים, הדמוקרטיה מקשה על סוכנויות השלטון ועל הסדרי הפיקוח (כולל המשטרה) שהיו חסרי לגיטימציה, אך כעת איבדו גם את כושר הרתעתם.

• הדמוקרטיה מקילה, לכאורה, על עבריינים, הישנים והחדשים, מאחר שהיא דורשת גם מהמשטרה פשרות לא אפקטיביות באכיפת חוק וסדר, שנשענו

קודם על שילוב של כוחות בטחון הפנים עם הצבא (למשל - שילוב של מודיעין פוליטי ומשטרתית).

\* היחס העוין למשטרה נשאר, בעיקר אם נשארו בפיקוד אנשי משטרה, ששירתו את המשטר הקודם. גם אם אלה מוכנים להשתנות, יכולתם לשינוי המערכת קטנה ואיטית.

\*ירידה בסמכות המשטרה או שלילת סמכותה, ירידת הפחד ממנה ושינויים כלכליים וחברתיים, מביאים לעלייה בפשיעת הרחוב ולסוגי פשיעה שלא היו ידועים קודם לכן. הם עולים על פני השטח וחודרים לתודעת הציבור בגלל חופש הפרסום שדוכא עד אז (כגון סמים, פשע מאורגן, זנות, סחיטה, פשעי צווארון לבן, שחיתות ואלימות של השוטרים).

\*למרות חקיקה של חוקים דמוקרטיים, הללו אינם מספיקים לשנות את המשטרה, אם כי הם מציבים מטרה (וכך הם גם ממלאים את התפקיד הסימלי של החוק). בשלבים הראשוניים של השינוי הדמוקרטי, איכות השוטר ירדה, (ולא רק בגלל חוסר האמון בו), ירדה סמכותו, ונמשך חוסר שיתוף פעולה עמו; במקרים רבים הפיקוד והשוטרים המקצועיים פוטרו (כחלק מתהליכי הדמוקרטיזציה של המשטרה), וחלקם אף הצטרפו לעולם הפשע המאורגן. שוטרים ומפקחים חדשים הם עדיין לא מיומנים, קיימות בעיות תקציב רבות המקשות על רכישת אמצעים טכנולוגים חדשים שיכולים להתמודד עם סוגי הפשיעה החדשים. לשוטרים הוותיקים שנשארו במשטרה, קשה להשתנות. הם מאמינים בפרופסיונליזציה במובנה המקצועי (מיומנות), ולא במשמעותה הערכית - מוסרית.

השינוי החברתי שהעלה הפרדוקס של "יותר דמוקרטיה - יותר פשע והידרדרות הסדר החברתי", מעלה אז את הטיעון, שאכיפת חוק גם אם יש בה הפרת זכויות (כמו אלימות), היא אולי יעילה (לעומת השיטור בדמוקרטיות מבוססות)

בשמירת חוק וסדר, אך היא קצרת טווח (לאור מה שקורה לאחר ירידת הפחד מן השלטונות ומהמשטרה), בעוד שפשרות, לגיטימציה ומסורת של הסדרים מוסכמים - השפעותיהם הן ארוכות טווח, בהביאן ליותר לגיטימציה ואמון לשלטון ולנציגיו (PINZER, 1992). דמוקרטיות מתפתחות באיטיות, אולם

בכמה תחומים, כדי לקיים אותן, יש לעשות כמה דברים באופן חד ומהיר. במצב זה של שינוי חברתי ופוליטי בכיוון דמוקרטי, שבו מתגלה ומתפתחת "החברה האזרחית", והתביעה לשליטתה על המדינה, עולה גם הדילמה של מה יותר חשוב או גרוע לחברה - פשע או אי סדר חברתי? את החברה מדאיגה יותר בעיית הפשיעה. את המדינה - בעיות הסדר הציבורי, ואת המשטרה מדאיגים שניהם. היא נדרשת על-ידי החברה, ומצווה על ידי המדינה לטפל

בשניהם - בפשע ובסכנה של ערעור הסדר החברתי בעיקר בהתפרעויות (SHAPLAND & VAGG, 1989). איך עושים זאת במסגרת הערכים וההסדרים הדמוקרטיים. זו בעיה קשה במיוחד למשטרה בחברה העוברת את השינוי מטוטאליזם פוליטי לדמוקרטיה. מובנת אז העובדה של געגועים לסדר הישן בקרב רבים באולוסייה ובקרב סוכנויות אכיפת החוק. אין הם מקבלים את ההנחה שדמוקרטיה פירושה תמיד "טוב", שהרי במשטר הטוטליטרי, למשטרה יש יכולת רבה לפעול יותר ולהשפיע על שמירת הסדר החברתי, ורמת פשיעת הרחוב - נמוכה. יש הטוענים אז שבגלל עליית הפשיעה ואי הסדר בשלב המעבר, יש צורך במשטרה יעילה יותר. אך כבר אמר לינקולן: "מי שמוכן לאבד את חירותו עבור ביטחון, לבסוף יאבד את שניהם!"

ראינו, אפוא, את הניגוד האפשרי בין המשטר הדמוקרטי לבין המשטרה, בעיקר במצבים, שבהם היא שולטת על הפעלת החוק אך מגמישה אותו לטובתה, וכן כיצד המחויבות לנורמות הארגון, לקבוצה המקצועית ולערכים אישיים, עשויה אצל שוטרים רבים להיות חזקה יותר מאשר המחויבות לערכים דמוקרטיים, ואפילו יכולה להביא למצב של קבלה ומיסוד הפרתם, ושל אי הסכמה עד



התנגדות למדיניות השלטון ולארגון המשטרה, הפוגעים לפי תפיסתם בשיטור יעיל.

בדיון בקשר הבעייתי הקיים בין משטרה לחברה דמוקרטית, נשאר עדיין שלוש בעיות: דמוקרטיזציה של ארגון המשטרה; הסדר הקשר בין משטרה למשטר דמוקרטי, ושיטור אפקטיבי בחברה דמוקרטית.

היו כמה ניסיונות לשנות את המבנה הכמעט צבאי של המשטרה, אך הם נכשלו, למעשה, פרט למשטרות, שבהן הופעלה מדיניות של משטרה ושיטור קהילתי (ראה ניסיונות למישוג ודמוקרטיזציה של המשטרה אצל ANGEL (1971)). ברור, שעיצוב משטרה דמוקרטית מחייב גם אימון, חינוך ומנהיגות שונים מהנהוג כיום, ופתיחות לחברה, המקיימת ערכים ותהליכים דמוקרטיים. הקשר בין המשטרה למשטר דמוקרטי, קיבל ביטוי בשלוש רמות (לפי סדר יורד של קיצוניות):

(א) רשות לקבוצות בקהילה להשפיע על מדיניות המשטרה (SHADMI, 1994),  
(ב) פתיחות המשטרה לביקורת ציבורית לגבי פעילותה וטיפול בהשוטרים חריגים, (למשל ועדות אזרחים, הדנות בתלונות על שוטרים או תכניות במסגרת יחסי קהילה משטרה).

(ג) שיתוף פעולה מלא, המשכי ומקיף בין המשטרה לקהילה, כפי שמתבטא בהפעלה של שיטור ומשטרה קהילתיים.

השאלה השלישית היא, האם בכלל יתכן שיטור אפקטיבי בחברה דמוקרטית (המפחית את שיעורי הפשיעה והפחד מפשע, השומר על סדר חברתי, ורגיש לתביעות הציבור). הניסיון במערב אינו מעודד. הוגי רעיון השיטור הקהילתי מאמינים, שאכן הדבר אפשרי, ושהוא גם הכרחי. הכרחי, מפני שהמשטרה אינה יכולה להתעלם מהערכים הדמוקרטיים, אם היא מבקשת לגיטימציה לקיומה, למדיניותה הכללית ולשיטות השיטור שנראות לה כיעילות, ואם היא רוצה בתמיכת הציבור ובשיתופו, שהם תנאי לשיטור מועיל ויעיל.

הצגתי תמונה פסימית ובעייתית, אך ייתכן, שיש טעות בכל הדיונים והטיעונים

על הקשר הבעייתי בין משטרה למשטר דמוקרטי, כאשר העימותים ביניהם מוצגים כניגודים קיצוניים מופשטים. זאת, במקום להכיר במציאות של מצבים, המציגים הכרח בבחירה (וניסיון מצטבר של יכולת לעשות זאת), בין דרגות או אפילו רצף של אפשרויות בחירה. שהרי אין אפשרות להעלות עקרון או כמה עקרונות "טהורים" לפתרונות כללים של מצבים שונים ומשתנים, אלא הכרעה גמישה, יצירתית ומתפשרת. כאן נכנס שוב המושג (והצורך) של שיקול הדעת האישי, הקבוצתי והארגוני, כשברקע, וכמסגרת מנחה ומפקחת קיימים החוק, פסיקות בתי - המשפט, האתיקה המקצועית וכמובן - הדמוקרטיה (במובן של ערכים והסדרים).

לטענת חסידי הפילוסופיה של "שיטור קהילתי" ברמה המקומית וכמדיניות כללית - לאומית, שיטור זה, מהווה מערכת ארגונית, בעלת תכנים ואסטרטגיות, הבאים להתמודד עם איכות חיים (בעיקר אלה הקשורות בפשיעה, ברמה מקומית). אפשר לראות את הניגודים והעימותים לכאורה, בין משטרה לדמוקרטיה. זאת ברמת השוטר היחיד, היחידה, התחנה וכלל הארגון. כלומר, גם להגן על טובת הכלל ורווחתו, תוך שמירת זכויות היחיד, כולל זכותו כישות עצמאית וכחבר בקהילה, להשפיע על הגדרת "הטוב החברתי", ועל הדרכים לקידומו, כפי שהם משתקפים בפעולות המשטרה. שיטור אינו מוגדר אז רק במונחים של פיקוח על עבירות פלילית, אלא כאחת הדרכים לפתרון מועיל, יעיל והוגן של עוולות חברתיות, שהוא אחד מעקרונות הדמוקרטיה.

## רשימה ביבליוגרפית

Angel, J. (1971) "Toward an alternative to the classic police organizational arrangement", Criminology, 9, pp. 195-206.

Bell, D. (1993) Communitarism and Its Critics, Calderon Press.

Bent, P. (1974) The Police and Law Enforcement, D.C. Heath.

Braithwaite, (1989) Crime Shame and Reintegration, Cambridge University Press.

Delattre, E. (1977) Character and the Cops: Ethics in Policing, University Press of America.

Goldstein, H. (1977) Policing A Free Society, Ballinger Publ.

Gray, T. (1995) Liberalism, University of Minnesota Press .

Grimshaw, R. & Jefferson, T. (1987) Interpreting Police Work, Unwin.

Klockars, K. (1968) **Thinking About Police**, MacGraw-Hill.

Lee, J. (1981) "Some structural aspects of police deviance in its relations with minority groups", *In* Shearing, C. (ed.) **Organizational Police Deviance**, Butterworth..

Manning, P. (1977) **Police Work**, MIT Press.

Manning, P. & Van Mannen, J. (eds.) (1978) **Policing : a View from the Street**, Santa Monica, CA, Goodyear.

Muir, W. K. (1977) **Police: Streetcorner Politicians**, Chicago University Press.

Niederhoffer, A. & Blumberg, A. (eds.) (1979) **The Ambivalent Force**, Dryden Press, 1979.

Packer, H. (1968) **The Limits of Criminals Sanction**, Stanford University Press.

Rawls, J. (1971) **A Theory of Justice**, Cambridge , MA.: Harvard University Press.

Reiss, A. J. (1971) **The Police and the Public**, New Haven, CT., Yale University Press.

Shadmi, E. (1994) "Controlling the police: a public and integrative approach", **Police and Society**, 4, pp. 119-129.

Shapland, J. & Vagg, T. (1989) **Policing by the Public**, Routledge.

Sherman, L. (1993) "Why crime control is not reactionary", *In* Weisburd, D. & Uchida, C. (eds.) **Police Innovations and Control of the Police**, Springer Verlag, pp.171-180.

Souryal, S. (1992) **Ethics in Criminal Justice**. Anderson Publ.

Sykes, G. (1986) "Street justice: a moral defence of order maintenance", **Justice Quarterly**, 3 pp. 497-516.

Uldriks & Van Mastricht (1991) **Policing Police Violence**, Kluwer.

Wallach, J. (1989) "Liberal communitarianism and the task of political theory" **Political Theory**, 15, pp. 581-611.

Walker, S. (1983) **Police in America: An Introduction**, New York: McGraw Hill.

Waltzer, M. (1994) Multi-culturalism and individualism" **Dissent**, pp. 181-191.

Wilson, J. Q. (1980) "What can we do about police violence?" **The Annals**, **452**, pp. 13-22.

# מבחן הפח"ם - שיטה יעילה אך בלתי מנוצלת להצבעה על מעורבות של חשודים פליליים

## ד"ר איתן אלעד

מבחן הפח"ם (פרטי חקירה מוכמנים), מבוסס על עובדות הקשורות לאירוע פלילי, שאדם שהיה מעורב באותו אירוע אמור לזהות. כדי לשמור על מצב עניינים זה, חשוב שאותן עובדות לא יפורסמו באמצעי התקשורת, ולא יגיעו לידיעת חשוד אפשרי בדרכים אחרות, כגון פליטות פה של החוקרים בעת החקירה. הדרישה לשמור על סודיות המידע היא מקור השם "פרטי חקירה מוכמנים". במבחן הפוליגרף מוצגים פרטי החקירה או העובדות במעין מסדר זיהוי, כאשר הפרט המסגיר (הקשור לאירוע) מוצג בתוך קבוצה של פרטים בלתי רלבנטיים (מסיחים), שעבור נבדק, שאיננו מודע למידע המוכמן, הם סבירים באותה מידה כמו הפרט המסגיר. הנבדק מחובר לפוליגרף, ונשאל אם ידוע לו, שהפרט המוצג לפניו קשור באירוע הפלילי. התגובות הפיסיולוגיות המתלוות לתשובתו השלילית נקלטות ונרשמות. ההנחה היא, שנבדק אשם, המודע למידע המוכמן, יפיק תגובות בולטות עיקביות לפרט שאותו הוא מזהה כפרט משמעותי לאירוע הנחקר. נבדק חף, שאיננו מודע לאותו מידע, איננו צפוי להגיב בצורה שונה לפרט המסגיר וליתר הפרטים, משום שכולם חסרי משמעות לגביו. כדוגמה ניתן לציין מבחן פח"ם, שסייע בחקירת גניבת תכולת כספת ממשרדו של קצין ביטחון במלון (קליינר ואלעד, 1988). החשודים היו מספר עובדים במלון, שנשאלו מספר שאלות (סדרות פח"ם) שמספר אפשרויות תשובה בציודן (פרט מסגיר ומסיחים). **שאלה 1:** האם אתה יודע שהכסף שנגנב מהכספת היה:

א. בשקית ניילון? ב. בארנק? ג. בנרתיק מסמכים? ד. במעטפת נייר?

ה. בשקית בד? ו. מונח סתם? **שאלה 2**: האם אתה יודע שהכסף היה מונח בתוך אבזר שצבעו: א. לבן? ב. שחור? ג. טורקיז? ד. חום? ה. אדום? ו. בורדו? **שאלה 3**: האם אתה יודע שהתכשיטים שנגנבו היו מונחים ב: א. קופסה קטנה מפלסטיק? ב. שקית קטיפה? ג. קופסה מעץ אגוז? ד. קופסה הדומה לכספת? ה. שקית עור? ו. כפפה? **שאלה 4**: האם אתה יודע שהאבזר שבו היו התכשיטים היה בצבע: א. צהוב? ב. כחול? ג. חום? ד. לבן? ה. שחור? ו. ירוק? הנבדק השיב בשלילה לכל אחת מהאפשרויות. במידה שהנבדק איננו מעורב בביצוע העבירה, ואיננו יודע מהי האפשרות הנכונה, אין כל סיבה שגיב לפרט המסגיר בצורה שונה מלכל יתר הפרטים. אם הנבדק יודע, שהכסף היה בתוך מעטפת נייר, אבל מכחיש שהוא יודע זאת, תשובתו לשאלה המציגה מעטפת נייר היא שקרית בזמן שכל יתר התשובות לשאלות, המציגות את המסיחים, הינן אמת. עצם זיהוי האפשרות הנכונה, והצורך לשקר ביחס אליה, תגרום לנבדק להגיב בעוצמה מוגברת. המוטיבציה שלו להסתיר את המידע, והפחד שלו פן יתפס בגלל העונש הצפוי לו אם יכשל במבחן, בגלל הבושה כלפי בני משפחה וחברים, יוסיפו לעוצמת התגובה. התגלגלה תגובה בולטת ועיקבית לפרט המסגיר, יגיע הבדק למסקנה, שהנבדק מודע לאותו מידע מוכמן, והוא יחקר לגבי אותה ידיעה). מבחן הפחיים יכול להיות מוצג כמבחן שיא המתח. במבחן זה מוצגים הפרטים (בעיקר כשמדובר בסכומי כסף או מספרים) בסדר עולה או יורד. הנבדק המעורב, המודע לסדר הופעת הפרטים, מגביר הדרגתית את תגובותיו, ככל שהצגת הפרט המסגיר מתקרבת. לאחר שזה הוצג, מפיק הנבדק תגובת הקלה. מחקרים מראים, ששיטה זו טובה פחות מהשיטה בה סדר הופעת הפרטים איננו יודע לנבדק (ברלנד, 1997).



## מחקרי מעבדה לתיקוף מבחן הפח"ם

השאלה הראשונה שמתעוררת היא, האם המבחן עובד? כדי לתת תשובה לשאלה, נערכו מחקרי מעבדה, שעשו שימוש אך ורק בערוץ המוליכות החשמלית של העור, והציבו את הנבדקים שהתנדבו לניסוי במצב של פשע מביים (ראה למשל: אוטול, יואיל, פטריק ואיקונו, 1994; דוידסון, 1968; ליקן, 1959, 1960). על חלק מהנבדקים הוטל "לגנוב" כסף או חפץ בעל ערך, ולהכחיש בבדיקה שהם מעורבים בגניבה. על חלק אחר הוטל שלא לבצע כל גניבה, ולנסות להוכיח את חפותם בבדיקה. מחקרי מעבדה אחרים הציגו לנבדקים סרט וידאו המתאר פשע, ועל הנבדקים הוטל להכחיש שהם יודעים מה קרה אותו פשע. איקונו, קרי, פטריק ופלמינג, (1992); בן שחר ופיורדי (1991, ע' 25) סיכמו עשרה מחקרי מעבדה בנושא תקפות שיטת הפח"ם, וחיטבו ממוצע משוקלל (על פי מספר הנבדקים) של רמת הזיהוי הנכון עבור הנבדקים האשמים ועבור הנבדקים החפים. נמצא, שבממוצע 83.9% מהנבדקים האשמים התגלו בבדיקה. אולם, רק בשני מחקרים היה קצב הגילוי נמוך מ-85%. הנבדקים החפים נוקו מאשמה ב-94.2% מהמקרים. אולם, בשבעה מתוך עשרת המחקרים לא התגלתה ולו טעות אחת של אבחון נבדק חף, כמחזיק במידע המוכמן.

## מחקרי שדה לתיקוף מבחן הפח"ם

הנתונים המרשימים שמציגים מחקרי המעבדה, מרמזים שיתכן שלפנינו המבחן הפסיכולוגי הטוב ביותר שנוצר. השאלה המתבקשת היא, האם ניתן להכליל את הממצאים הללו לתנאי הבדיקה של חשודים בחקירות הפליליות, שהרי קיימים הבדלים גדולים בין המצב במעבדה והמצב בתנאי אמת. למשל, במעבדה אין הנבדקים האשמים מצויים כלל בסיכון, והם יודעים שבלי קשר לתוצאות הבדיקה, הם ישוחררו לעיסוקיהם בסיומה. בחקירה הפלילית הסיכונים ממשיים ומידיים. כישלון בבדיקה עלול להפוך את החשוד למוקד של החקירה הפלילית, וחירותו עלולה להישלל לתקופה מסוימת. אין ספק, שבמצב כזה יוטרד הנבדק יותר מתוצאות הבדיקה בפוליגרף. הבדל חשוב אחר קשור להבחנה של פרטי מידע הקשורים לפשע הנחקר. במעבדה, יכול נסיין ליצור תנאים, שבהם הנבדק האשם יזכור את המידע המוכמן, ואחרי הפסקה קצרה יחסית הוא ייבדק בפוליגרף. בחקירה הפלילית, ההבחנה והזכירה של פרטים הקשורים לפשע נפגעת ע"י גורמים, כגון מידת תשומת הלב של הנבדק לאותם פרטים בשעת ביצוע הפשע, מצבו הרגשי והגופני של הנבדק באותו זמן, הטראומה הפסיכולוגית שקשורה באותו ניסיון, התנאים הפיזיים, מורכבות האירוע, הזמן שחלף מאז האירוע, מידע חדש שאליו נחשף החשוד לאחר האירוע הפלילי, אופן התשאול בחקירה וכד'. תשובה לשאלה, האם שיטת הפח"ם בחקירה הפלילית טובה כמו זו המוצגת במחקרי מעבדה, יכולה להינתן רק ע"י מחקרי שדה מתאימים. שני מחקרים, שניתחו שיטתית נתונים שנלקחו מחקירות פליליות אמיתיות, בוצעו בישראל, ומתייחסים לנבדקים ישראלים (אלעד, 1991; אלעד, גינתון ויונגמן, 1992).

המחקר השני (אלעד ואחרים, 1992), הוא שחזור והרחבה של המחקר הראשון (אלעד, 1990), ולכן נתמקד בתיאור שלו. במחקר זה נדגמו 80 תרשימי בדיקות מאומתות ממאגר בדיקות הפח"ם (גם בדיקות שבהן סדר הצגת הפרטים איננו

קבוע וגם בדיקות בשיטת שיא המתח של המעבדה לתשואול מדעי של משטרת-ישראל. התרשימים אומתו על פי הודאות, בין אם של הנבדק ובין אם של אדם אחר שהראה בכך שהנבדק הוא חף מפשע. הדגימה הייתה מקרית, להוציא את העובדה, שמחצית התרשימים היו של נבדקים אשמים, ומחציתם השנייה של נבדקים חפים. כל תרשים הכיל בין סדרת פח"ם יחידה לשש סדרות פח"ם (ממוצע 1.8; סטיית תקן - 0.91), וכל סדרה הוצגה לנבדק בין 2 ל-4 פעמים (ממוצע 3.25; סטיית תקן-0.53). להוציא מקרה אחד, נערכו כל בדיקות הפח"ם לאחר בדיקה סטנדרטית לאבחון שקר. המדדים שנבחרו לשמש במחקר היו: א. האמפליטודה (משרעת) של גרף ההתנגדות החשמלית של העור שנמדדה במשך 10 שניות מסיום הצגת פרט הפח"ם. ככל שהמשרעת גבוהה יותר, כך התגובה חזקה יותר. ב. אורך קו גרף הנשימה שנמדד במשך 15 שניות מהצגת הפרט. ככל שהקו קצר יותר, כך התגובה חזקה יותר. ראוי לציין, ששני המדדים התקבלו במדידה אובייקטיבית, שתקפותה הוכחה לפני כן בתנאי מעבדה. בניגוד לכך, בודקי הפוליגרף בשדה עושים הערכה התרשמותית של ערוצי המדידה, ומתייחסים גם לערוצים נוספים, כגון השינויים בפעולת הלב וכלי הדם. התגובות לפרטים השונים בכל סדרת פח"ם דורגו על - פי עוצמתן מהתגובה החזקה לתגובה החלשה. דירוג התגובה לפרט המסגיר קבע את התוצאה עבור אותה סדרה. אם התגובה לפרט המסגיר דורגה גבוה, נקבע שהנבדק זיהה את הפרט כחלק מהאירוע הנחקר. אם היא דורגה נמוך, נקבע שהנבדק איננו מודע למידע המוצג באותה סדרה. התוצאות שהתקבלו מסדרות הפח"ם השונות ומשני המדדים הפיסיולוגיים (התנגדות העור ונשימה), קובצו לערך מספרי אחד שעל פיו נקבע אם: א. המידע המוכמן זוהה ע"י הנבדק. ב. אין ממצא ברור. ג. המידע המוכמן לא זוהה ע"י הנבדק. התוצאות הראו, שמבין ארבעים נבדקים חפים, רק שניים (5%) אובחנו בטעות כמחזיקים במידע המוכמן, בעוד שלושים ושניים (80%) אובחנו נכונה ככאלה שלא זיהו את הפרטים המסגירים (לגבי ששת הנותרים לא נקבע ממצא ברור). התייחסות למקרים הלא ברורים כאל אי זיהוי, מעלה את אחוז הקביעות הנכונות ל-95%, שהוא

שיעור דומה מאוד לאחוז הקביעות הנכונות עבור נבדקים חפים בתנאי מעבדה (94.2%). התוצאות שהתקבלו עבור נבדקים אשמים היו טובות פחות. עבור 25 נבדקים אשמים (62.5%), נקבע נכון, שהם זיהו את הפרטים המסגירים. 8 נבדקים אחרים (20%), לא הגיבו להצגת אותם הפרטים. עבור שבעה נבדקים נוספים לא ניתן היה לקבוע ממצא ברור. התייחסות לממצאים הלא ברורים כאל אי זיהוי מעלה את מספר הקביעות הלא נכונות ל-15 (37.5%). נמצא, אפוא, שרמת ההצלחה בזיהוי נבדקים אשמים (62.5%) נמוכה מזו שנצפתה במחקרי המעבדה (83.9%). השאלה המתבקשת היא, האם הכרחי שזה יהיה כך? האם לא ניתן ליצור גם בחקירה הפלילית מצבים הדומים לאלה המצויים בתנאי המעבדה? התשובה היא, שאכן ניתן לשפר מאוד את המצב. ראשית, ניתן להגדיל את מספר סדרות הפח"ם שבהם נעשה שימוש. בתנאי מעבדה נעשה שימוש ב-5 עד 10 סדרות פח"ם, בעוד שבתנאי אמת נערכו במקרים רבים בדיקות המבוססות על סדרת פח"ם יחידה. בהצגת סדרה יחידה קיים סיכון שנבדק אשם, שלא הבחין בפרט, שעליו מבוססת אותה סדרה או שאיננו זוכר אותנו, יכשיל את הבדיקה כולה. לעומת זאת, אם אותו נבדק איננו מודע לפרט אחד מתוך חמישה, מעורבותו תוסגר ע"י הפרטים שהוא כן מודע להם. גם נבדק חף, שאיננו מזהה את הפרטים המסגירים, עשוי להרוויח מהצגת מספר גדול של סדרות פח"ם. שכן, הסיכוי שהוא ינחש או יגיב אקראית לפרט המסגיר בסדרה יחידה, גדול לאין שיעור מהסיכוי שהוא יגיב אקראית לארבעה או לחמישה פרטים כאלה. נושא אחר, שאותו ניתן לשפר, הוא פרק הזמן שעובר בין ביצוע העבירה למבחן הפח"ם. בתנאי המעבדה נערך המבחן סמוך לביצוע הפשע המבויס כאשר הכול עדיין טרי. הנבדק האשם זוכר את הפרטים, המסגירים, ולנבדק החף לא התאפשר לקלוט אותם. בתנאי השדה נערכו חלק מהבדיקות שבועות ואף חודשים לאחר האירוע הפלילי. בפרק זמן זה עלולים פרטים, שהיו ידועים לנבדקים אשמים להישכח או להיטמע בתוך מידע דומה, שנרכש לאחר מכן. לדוגמא: פורץ שפרץ לדירה

מסוימת, וגנב 350 ש"ח, יזכור את הסכום המדויק, אם יבדק באותו יום או למחרתו. אולם, חודש מאוחר יותר, לאחר שפרץ לעוד עשרה בתים, שמהם גנב סכומי כסף שונים, הוא לא יזכור את הסכום המדויק שגנב מאותה דירה ספציפית, והוא עלול להגיב לסכום אחר שגנב מבית אחר. פרק זמן ארוך שעובר מהאירוע עד למבחן הפח"ם עלול גם לפגוע בנבדקים חפים. שכן, הסיכוי שהם יחשפו למידע מוכמן, בלי שהבודק ידע על כך, גדל לבסוף, ככל שפרק הזמן ארוך יותר, גובר החשש שמידע מוכמן, שנשמר עד אז בסוד, יגיע בכל זאת לאמצעי התקשורת או שמי מהחוקרים יפלוט אותו בנוכחותו של החשוד וישרוף אותו. ראוי לציין, שבודקי פולגרף מעדיפים להציג מילולית את פרטי הפח"ם לנבדק. הסיבה לכך היא, שגירוים חזותיים מאפשרים לנבדק להסיט את עיניו מהפרט המוצג, ונבדק מעורב עלול שלא להתייחס לפרט המסגיר. בעתיד, ראוי לחשוב על הצגה משולבת חזותית-מילולית של הפרטים.

### השוואת יעילות מבחן הפח"ם עם שיטות אבחון אחרות

שאלה אחרת קשורה ליעילות היחסית של מבחן הפח"ם, בהשוואה לשיטות אחרות לקביעת אשמה. שאלת זו קשורה לשאלה מעשית, שמציג החוקר לעצמו, כשהוא מקבל לידיו את התוצאות: האם ניתן לבטוח בממצאים, ויש לפעול על פיהם? או שאין לבטוח בתוצאות, ויש להימנע מפעולה עד שיאסף מידע נוסף? שאלת היעילות מתחלקת לשתי שאלות משנה: א. באיזו מידה ניתן לבטוח בממצא, הקובע שהחשוד מזהה את המידע המסגיר? ב. באיזו מידה אפשר לבטוח בממצא, המשחרר את החשוד ממעורבות? ניסיון להשוות את מבחן הפח"ם לשיטות אבחון אחרות, תוך התייחסות לשתי השאלות הללו, נערך לאחרונה במשטרת-ישראל (אלעד, 1996). במחקר זה הושווה מבחן הפח"ם לשיטה לאבחון שקר באמצעות הפולגרף, הקרויה שיטת שאלות

הביקורת (אלעד, 1991) לזיהוי טביעות אצבע, זיהוי כתב יד טבעי ומזויף, זיהוי קול טבעי ומעוות. מסדר זיהוי תמונות ודפדוף באלבום עבריינים. נמצא, שבאמצעות מבחן פח"ם שהורכב מארבע סדרות, התגלו 19 מבין 25 הנבדקים האשמים (76%), ולגבי כל 55 הנבדקים החפים (100%) נקבע, שהם לא זיהו את המידע המסגיר. אם נסתכל על התוצאות מנקודת מבט של "עד כמה אני יכול לבטוח בממצא", הרי שכל 19 הנבדקים, שזיהו את המידע, היו אכן אשמים. מתוך 61 נבדקים שלא זיהו את הפרטים המסגירים, היו 55 (90%) חפים. התוצאות האלה דמו מאוד לתוצאות שהתקבלו מזיהוי טביעות האצבעות. רק זיהוי כתב היד הטבעי הצטרף לשתי השיטות האלה, באי הפקת טעות מסוג אבחון נבדק חף כאשם. הדמיון בתוצאות שהתקבלו בין זיהוי טביעות אצבעות למבחן הפח"ם אסור שיטעה. עוצמתו של מבחן טביעות האצבעות מתמקד בזיהוי חשודים אשמים בלבד. חוקר המקבל לידיו תוצאה המזהה את טביעות אצבעותיו של חשוד, נמצא על קרקע בטוחה. אולם, אין כל ערך מעשי לממצא הקובע, שטביעת האצבע של החשוד לא נמצאה בזירת העבירה. ההסתברות, שמבחן הפח"ם ישגה באבחון נבדק חף כמחזיק במידע המסגיר, גבוהה בהרבה מזו של טביעת האצבע. אולם יתרונו, שהוא יכול להציע שהחשוד לא זיהה את הפרטים המסגירים, ולכן הוא כנראה איננו מעורב.

### מדוע לא נעשה במבחן הפח"ם שימוש ראוי?

הפוטנציאל הגלום בשיטת הפח"ם כשיטה מדעית אוביקטיבית לאבחון מידע מאנשים, שאינם מעוניינים להסגיר מידע, הוא רב, ויישומו בתנאי אמת, הומלץ בחום ע"י פסיכולוגיים רבים (ליקן, 1981; בן שחר ופיררדי, 1990). המבחן מסוגל להבטיח, שהנבדק החף לא יוכל להבחין בין פרט מסגיר לפרטי ביקורת, דבר שמאפשר שליטה על הסתברות הטעויות הנוגעות לנבדקים חפים. כך, למשל, להצגת סדרת פח"ם אחת עם 5 אפשרויות, יש הסתברות

של 1:5 להפיק תוצאה מוטעית עבור נבדק חף. להצגת שתי סדרות כאלה יש הסתברות של 1.25 לטעות. ניתן להמשיך ולהקטין את הסתברות הטעות הקשורה בנבדקים חפים, ע"י הוספה פשוטה של סדרות פח"ם. צריך לזכור, שלהקטנת הסתברות הטעות הזו עלול להיות מחיר, בדמות הגדלת הסתברות הטעות ההפוכה של ניקוי נבדק אשם מאשמה. יתרון משמעותי אחר של מבחן הוא מיידיות היישום שלו. את סדרת הפרטים ניתן להכין מראש על בסיס בחינה מזוקקת של האירוע הפלילי, ללא צורך ביחסי גומלין עם הנבדק, מעבר לשאלה הפשוטה אם המידע המוכמן הגיע לידיעתו ואם כן איך? כלומר, ניתן להפעיל את המבחן, מיד לאחר שהזירה נבדקה ביסודיות על ידי בודק פח"ם או על ידי אדם שהוסמך לשמש נציגו, וקיימים חשודים פוטנציאליים שאותם צריך לבדוק. השליטה על הסתברות הטעות הנוגעת לנבדקים חפים. דרישה להפעיל את המבחן סמוך ככל האפשר לאירוע הנחקר, הופכת אותו למכשיר יעיל באלימינציה של חשודים, ולכלי מתאים להנחות חקירה בזמן אמיתי. הסיכוי שאדם לא מעורב, שאיננו מודע למידע מוכמן, יגיב ברציפות למספר פרטים מסגירים, נמוך מאוד. ניתן, לכן, לקבוע בביטחון רב, שאדם שנכשל במבחן והגיב למידע המוכמן, מעורב בצורה כלשהי. אדם כזה יעבור מיד חקירה מקיפה ואינטנסיבית. לעומת זאת, הסיכוי שאדם מעורב יצליח לחמוק מהבדיקה גבוה יותר. לפי ליקן (1981), אם המבחן נערך בצורה נכונה, נעשה שימוש במספר גדול של סדרות פח"ם, והמבחן נערך סמוך לאירוע הפלילי, ניתן לצמצם את אחוז הטעות לכ- 20% מהנבדקים המעורבים. לאור האלטרנטיבות הקיימות בשלב האלימינציה, אין ספק, שהחקירה תפיק תועלת רבה מהבדיקה, למרות טעויות בזיהוי נבדקים אשמים, שעלולות להתגלות פה ושם, ולמרות שהמבחן עדיין איננו קביל כראיה משפטית.

השאלה הבאה היא, אם כל כך טוב, אז מדוע לא נעשה שימוש נרחב במבחן עד היום? מדוע ממעטות יחידות החקירה במשטרת-ישראל לעשות שימוש במבחן הפח"ם? כך, למשל, בשנת 1995 נערכו במשטרת ישראל כ- 50 בדיקות פח"ם בלבד, רובן בדיקות מזדמנות, שעשו שימוש בסדרת פח"ם יחידה. הפוטנציאל

הטמון בבדיקה, לא נוצל, אפוא, כראוי. סיבה אחת היא היעדר מודעות של יחידות חקירה רבות לצורך באיסוף פרטי פח"ם, ולשימוש שניתן לעשות בהם. חוסר מודעות זה קשור גם לנתק הקיים בין היחידות בשטח ליחידת הפולגראף. כך, למשל, אין זה נהוג להזמין בודק פולגראף לזירת פשע חמור, כדי לחפש פרטי פח"ם. אין גם אדם ממונה מטעם יחידת החקירה על חיפוש פרטי פח"ם ועל שמירתם. מאחר שלא קיים נוהל מסודר שידריך חוקרים בשטח, איך לאסוף שיטתית פרטי פח"ם, נותר מידע חיוני לחקירה, כאבן שאין לה הופכין. בנוסף, העדר משנה סדורה לשמירת פרטי פח"ם, יוצר מצב, שלפיו אובדים פרטי פח"ם רבים ע"י פרסום באמצעי התקשורת או ע"י הסגרתם לחשודים במהלך החקירה. לבסוף, הכנה של בדיקת פח"ם טובה דורשת השקעה של זמן ומאמץ. חוקרים, ששגרת הטיפול בתיקי חקירה רבים לא מותירה להם זמן פנוי, לא ימצאו את המשאבים הנוספים האלה. כדי לקדם את השימוש במבחן הפח"ם, וליעל בכך את עבודת החקירות, נדרשת מדיניות חדשה שתקבע נהלים, שימסדו את איסוף הפרטים המוכמנים, את השמירה עליהם ואת השימוש בהם. מן הדין, שנהלים אלה ישנו הן את צורת העבודה של חוקרים, שידרשו לחקירה מעמיקה יותר בתיקים מסוימים, והן את אלה של בודקי הפולגראף, שידרשו לצאת יותר לשטח.



## רשימה ביבליוגרפית

אלעד, א. (1991) "תקפות בדיקות הפוליגרף בחקירה הפלילית", פלילים, כרך ב', עמ' 189-224.

אלעד, א. (1996) "מחקר השואתי של שיטות בתחום הזיהוי הפלילי", פלילים, כרך ה', עמ' 187-224.

קליינר, מ. ואלעד, א. (1988) "איבחון מידע באמצעות הפוליגרף: בדיקות פח"ס" מבעד לעדשות מז"פ, 4, עמ' 1-4.

Ben Shakhar, G. & Furedy, J. J. (1990) Theories and Applications in the Detection of Deception, New York: Springer-Verlag.

Davidson, P.O. (1968) "Validity of the guilty knowledge technique: The effects of motivation", Journal of Applied Psychology, 52: pp. 62-65.

Elaad, E. (1990) "Detection of guilty knowledge in real-life criminal investigations", Journal of Applied Psychology, 75: pp. 521-529.

Elaad, E., Ginton, A., & Jungman, N. (1992) "Detection measures in real life criminal guilty knowledge tests", Journal of Applied Psychology, 77: pp. 757-767.

Iacono, W.G., Cerri, A. M., Patrick, C. J. & Fleming, J. A. (1992) "Use of antianxiety drugs as countermeasures in the detection of guilty knowledge", Journal of Applied Psychology, 77: pp. 60-64.

Lykken, D.T. (1959) "The GSR in the detection of guilt", Journal of Applied Psychology 43: pp. 385-388.

Lykken, D.T. (1960) "The validity of the guilty knowledge technique: The effects of faking", Journal of Applied Psychology, 44: pp. 258-262.

Lykken, D.T. (1981) A Tremor in the Blood: Uses and Abuses of the Lie Detector, New York: McGraw-Hill.

O'Toole, D., Yuille, J.C., Patrick, J.C. & Iacono, W.G. (1994) "Alcohol and the physiological detection of deception: Arousal and memory influences", Psychophysiology, 31, pp. 253-263.

# "שיטור קהילתי" מול "שיטור אכיפתי"

## סוגיות עקרוניות

### אורית שלו, נצ"ם ד"ר פנחס יחזקאלי

משטרה הינה שירות ציבורי המהווה חלק בלתי נפרד ממארג החיים במדינה דמוקרטית. (מאמר זה אינו מתייחס לשיטור במדינות שאינן דמוקרטיות). בעולם קיימים היום שני דפוסי שיטור עיקריים: דפוס השיטור הראשון,

הקלאסי, הוא השיטור המסורתי - האכיפתי-The Traditional Approach To Policing. דפוס זה מתמקד באכיפת החוק היבש ובלחימה בפשיעה. סגנון עבודה זה הוא רשמי, תגובתי, מונחה מגבוה, הרתעתי, לא-אישי ואינו מתייחס, בהכרח, באופן משמעותי לציפיות הציבור או לצרכיו (אלירס, 1985). הוא התגבש ב-1829, עם היווסדה של משטרת המדים הראשונה בלונדון. דפוס השיטור השני - "שיטור קהילתי" Community Policing" מהווה את השינוי המשמעותי הראשון במשטרה זה חצי מאה (Trojanowicz & Bucqueroux, 1990). דפוס זה תופס היום מקום של כבוד במשטרות העולם המערבי. הוא כולל מודלים רבים ושונים של עבודה, שהמאפיין אותם הוא העמדת האזרח במוקד הפעילות המשטרתית. מעין פילוסופיה שמאמצת המשטרה, כדי להנחות את גישתה למתן שירותים לאזרחים. (Skolnick, 1994).

השוני העיקרי בין שתי שיטות השיטור הינו בתפיסת התפקיד. השיטור האכיפתי הוא "מבוסס מוצר", קרי, הדגש הינו על איכות ה"מוצרים"

המשטרתיים המוצעים לאזרח ומאפייניהם, ואילו השיטור הקהילתי הוא "מבוסס שירות", מודגשת גישה שירותית תוך ראיית האזרח כמוקד ההתעסקות המשטרתית (פלינט-גור 1994). שתי הגישות מנוגדות, כיוון ששני המימדים - "המימד הלוחמני" ו"המימד השירותי" מתנגשים בעיקרון האחד עם השני (גימשי, 1992). הדגשים השונים בין סוגי השיטור, באים לידי ביטוי בכל רמות העבודה, החל מגיוס כוח אדם, דרך תכנון העבודה ויישומה, וכלה בבקרה ובמדידת האפקטיביות.

במאמר זה נסקור את המאפיינים העיקריים של שני אופני שיטור אלו, ונבדוק את יתרונותיה של כל שיטה ואת חסרונותיה. נציג את ההיסטוריה של התפתחות השיטור הקהילתי והרקע לצמיחתה באמצעות מודלים שונים של שיטור קהילתי, המיושמים במקומות שונים בעולם ובישראל. נדון בקשיים אפשריים ששיטת השיטור הקהילתי יוצרת בעת יישומה, ובסכנות הטמונות בה.

### שיטת "השיטור האכיפתית"

משטרה אכיפתית רואה את עיקר תפקידה במאבק המשכי בעבריינות. החשש מפעולות המשטרה, בעיקר סמכות המעצר שלה, ויכולתה הכמעט בלעדית להפעיל כוח פיסי, מהווים מרכיב חשוב במניעת עבירות.

שיטור אכיפתי הינו תגובתי באופיו ושטחי במידה מסוימת. המדדים לאפקטיביות הם נתונים סטטיסטיים אודות שיעורי פשיעה. שיטה זו כמעט שלא עוסקת בגורמים שהביאו לתופעת פשיעה מסוימת. מאחר שהגישה ממוקדת באכיפת החוק, המשטרה מאמצת לעצמה רמות חומרה, על פי רמות העונש הקבועות בחוק. על כן, עבירות רצח ועבירות חמורות אחרות זוכות למרבית משאבי המשטרה, למרות שאינן שכיחות. אלימות בין בני-זוג נתפסת, לעומת זאת, כעבירה "קלה", שאינה מטופלת, בלשון המעטה, ע"י מיטב החוקרים

בתחנה (Goldstein, 1994).

החלטה של משטרה לפעול בגישה אכיפתית, קובעת בהכרח גם את בסיס האיכות של השוטרים. השוטרים המתאימים ביותר להיאבק בעבריינין הם אלה המכירים אותו היטב - בבחינת דע את יריבך: בעלי מנטליות דומה, אשר התגוררו באותה שכונה, ראו סמים ומכירים אותם מקרוב, מזהים את העבריינים בשמותיהם, ובקיאים בקשרים שביניהם. שם המשחק הוא המאבק על הרחוב. השוטר מלמד את העבריינים ואת אלה הפוטנציאליים - בזרועו שלו - מי בעל הבית. במקרים רבים, כשוטר כזה נדרש להתמודד עם אזרח לא עברייני, המבקש שירותי משטרה, הוא יתפס כברוטאלי וגס רוח. במצב זה, שוטרים מפתחים תמונת מצב מעוותת לגבי הבעיות האמיתיות של הקהילה (יחזקאלי ושל, 1993-א). Lee Brown, המפכ"ל של משטרת העיר ניו-יורק, הציג תדמית של השוטר, כפי שהוא נתפס ע"י הפיקוד, באמרו, כי "הפיקוד והתרבות השלטת במשטרה, אינם נוהגים בשוטרים כאינטליגנטים, יצירתיים וכאנשים מעוררי אמון" (ראה Webber, 1992).

בשל נקודות המבט השונות של המשטרה ושל הקהילה, שוטרים רבים אינם מתייחסים אל הקהילה כאל משאב בעבודת המשטרה, ואינם מכירים ברצונה העז של הקהילה לעזור (Community Research Associates, 1992).

### התהליך שהוביל לשיטת השיטור הקהילתי - היבט היסטורי

מאז הקמת המשטרה המודרנית הראשונה בלונדון ב-1829, ועד העשור השלישי של המאה ה-20, היו יחסי המשטרה עם הקהילה אינטימיים והדוקים. השוטרים חיו בדר"כ באזורים שעליהם היו מופקדים, ומאחר שהסיוור הרגלי היה דרך השיטור המקובלת, היו קרובים אל הקהילה שבה עבדו (Miller & Hess, 1994).

החל מהעשור השלישי של המאה העשרים חלה התרחקות בין השוטרים לקהילה בשל שני גורמים עיקריים: התפתחות הטכנולוגיה והמגמה הפרופסיונאליזם בשיטור.

ההתפתחות הטכנולוגית קרבה את סופו של הסייר הרגלי, הפועל באזור קבוע ומצומצם תוך קשר מתמיד עם הקהילה. הסיור הממונע והקשר האלחוטי בשירות המשטרה איפשרו להגביר את יעילות הטיפול ומהירות התגובה לאירועים, תוך חיסכון ניכר בהוצאות עקב ביטול תקני כוח אדם רבים. כעת ניתן היה "לכסות" עיר ביעילות, על ידי מספר מועט של ניידות במקום מאות סיירים רגליים, בודדים. שינוי זה בא, כמובן, על חשבון הקשר של השוטרים עם הקהילה, אך הדבר תאם במדויק את ערכי הפרופסיונליזם: תפקיד השוטרים הוא להילחם בפשיעה ולא לעסוק בביקור קשישים ועבודה קהילתית אחרת; ככל שיפחת המגע בין השוטרים לציבור, יוקל על הפיקוד לפקח על השוטרים, ולשמור על נקייון כפיו. התרחקות נוספת אירעה בשל העלאת רף הגיוס ופניית המגייסים לבוגרי מכללות, וביטול תקנה, המחייבת שוטרים להתגורר בעיר שבה הם משרתים. בארה"ב, סיכוייהם של שוטרים והיספאנים לפתח קריירה משטרתית היו קלושים. שוטרים לבנים, שעזבו את העיר לפרברים, הורשו לשמור על מקומות עבודתם, ונוצרה משטרה בעלת רוב לבן. משטרה זו אמורה הייתה לפעול בקרב אוכלוסיית מיעוטים הולכת וגדלה. שוטרים לבנים לא ראו עצמם חלק מהקהילה, לא הזדהו עם צרכיה, ולעתים אף בזו לחבריה, ולכן, לא היו יכולים לטפל ביעילות בבעיותיה. את מחירם של תהליכים אלה שילמו משטרות בארה"ב במשבר אמון עם האוכלוסייה, שהחל כבר במהומות הסטודנטים של שנות ה-60, ובעצם, חלקן משלמות אותה עד היום (Fogelson, 1979). המצב היה כה קשה אז, עד כי Trojanowicz & Bucqueroux (1990) מתארים אותו כך: "אלו שלא היו מעורבים בשיטור במהלך שנות ה-60 וה-70 המוקדמות, יתקשו לדמיין את הבידוד, העלבון והתחושה, כמעט על סף פראנויה של הימצאות תחת איוס". גם

לבית - המשפט העליון בארה"ב הייתה השפעה השפעה עצומה על מערכת אכיפת החוק, במהלך שנות ה-60. מספר החלטות צימצמו את סמכויות המשטרה באופן משמעותי, והבהירו את זכויות החשודים. קבלת 'חוק מירנדה' ב-1965 השפיע עמוקות על דרך העבודה המשטרתית. הצורך לפרט בפני נאשם את זכויותיו היה גורם נוסף, שפגם ביכולת המשטרה להתמודד עם הפשיעה הגואה. זה היה הרקע שדחף אל השינוי בחזרה אל הקהילה (Miller & Hess, 1994).

ב-1970 יסדה משטרת לוס-אנג'לס מעין נקודת משטרה, בעלת אחריות טריטוריאלית. שוטרי פטרול נצטוו לפעול בגיזרה ספציפית, ומונה איש משטרה בכיר למסד קשר עם הקהילה. ב-1973 הופעל ביזור, במהלכו קצינים זוטרים הפכו ל"מפקדי משנה", קיבלו אחריות על אזורים מוגדרים, ונמדדו בשיפור התנאים באזור שתחת אחריותם. משטרות אחרות הצטרפו לשיטה, שהפכה פופולארית, בעיקר כיוון שהשיטה השיגה הפחתה בשיעורי הפשיעה ושיפרה את איכות החיים של התושבים (Adler et al., 1994). למרות ההצלחה היחסית, הלכה השיטה ונעלמה, בעיקר עקב הצימצום בתקציבי המשטרה בשנות ה-70. היא קיבלה גיבוי מחודש ב-1982, עם הופעת מאמרם של Wilson & Kelling (1982) "החלונות השבורים". במאמר זה מבקרים המחברים את שיטת השיטור המסורתית, לפיה השוטרים ספונים בתוך מכוניות ומאבדים קשר עם הקהילה. הם טענו, כי הפחד מפשיעה מוליד לעלייה שיעורי הפשיעה, שכן, שכונות כאלה מהוות יעד להשתלטות של עבריינים. כדי ליצור אפקט פסיכולוגי, יש לפעול ביחד עם הקהילה, ולמנוע הזנחה חיצונית: להקפיד על טיפוח, לתקן חלונות שבורים וסימני הזנחה אחרים, למנוע משיכורים ומסוממים להתגולל ברחובות וכו'. על השוטרים, עפ"י Wilson & Kelling (1982) לצאת ממכוניותיהם, ולמצוא דרכים לסייע לאזרחים "לתבוע בחזרה את האחריות על רחובותיהם". ב-1982 נערך ניסוי בניוארק וביוסטון, במהלכו נוסו פרויקטים קהילתיים שונים, כמו הגדרת

בעיות וצרכים ע"י הקהילה, תכניות לבני-נוער וטיפול בקרבות פשיעה. פרויקטים אלה הוגדרו כהצלחה, נראה שהיה בהם כדי להפחית את הפחד מפשיעה. בעקבות הצלחת ניסויים אלה, מוסדה בניו יורק תכנית שבה הוצבו שוטרים רגליים, שתיכננו את פעילותם, שימשו כ'פותרי בעיות', 'יזמים קהילתיים' המקשרים בין המשטרה לקהילה - (Community Patrol Officers CPO). הערכת הפרויקט הייתה חיובית. דווח על התהדקות הקשר עם הקהילה, הצלחה בטיפול בבעית הסמים ברחובות, ועלייה בשביעות הרצון מהתפקיד בקרב השוטרים. ב-1989 מוסד פרויקט של Safety Action Team באורגון פורטלנד. הצוות הוקם לשם טיפול בבעיות של אלימות, כנופיות, סמים וירי בדרכים. במסגרת הניסוי הוטל על כל שוטר לשוחח במשמרת עם חמישה אזרחים לפחות. גם פה הראו התוצאות על ירידת הפחד מפשיעה וירידה בפעילות העבריינית. ב-1992 החל בניו יורק ניסוי של 'שוטרים על אופניים' - "Cops on Bikes Program" אשר שילב שוטרים, הרכובים על אופניים, בעבודת משטרה רגילה. השימוש באופניים איפשר לשוטרים להיראות נגישים ולהיות נגישים בעת ובעונה אחת, בשכונות בעלות שיעורי פשיעה גבוהים. פרויקטים דומים בסיאטל ובפניקס הראו, כי שוטרים הרכובים על אופניים מבצעים מעצרים פי חמישה יותר משוטרים ביחידות אחרות. כיום משתמשות באופניים כבר כ-400 סוכנויות משטרה אחרות בארה"ב (Adler et al., 1994).

הצלחות אלה היוו 'ציוני-דרך' בהתרחבות השיטור הקהילתי, עד כי העיסוק בשיטור קהילתי הפך למחייב. פרידמן (1995) טוען, כי כל 30,000 סוכנויות המשטרה בארה"ב יטענו היום לביצוע פרויקטים של שיטור קהילתי, במסגרתם. מספר גורמים תרמו לעליית השיטה, בעיקר בארה"ב, חלקם אובייקטיביים וחלקם נעוצים במשטרות עצמן:

הגורם הראשון הינו התפכחות הציבור והמשטרה בארה"ב מהציפיות הלא-מציאותיות, שהמשטרה תצליח לטפל בבעיות הסדר הציבורי והפשיעה.



התפתח חוסר סדר חברתי בערים. הפשיעה ככלל ירדה, אולם הפשיעה האלימה עלתה. בעיקר זו המערכת ילדים, הן כמבצעים והן כקורבנות. כמות הנשק ברחובות עלתה. בשל הדרישה ממערכת החוק לפעול, יותר ויותר מקרים הועברו לבתי-המשפט, ואלה נסתמו. מערכת התביעה לא הצליחה להתמודד עם עבירות הקטנות של איכות החיים, ועבירות שטופלו בעבר לא מטופלות כיום (Goldstein, 1994). התמקדות היתר של המשטרה בתחום אכיפת החוק לא הוכיחה את עצמה, עקב התהליך המתמשך של **סתימת המערכות ושחיקת יכולת ההרתעה שלהן**. בתי הכלא גדושים ונמצאים בתפוסת יתר ובתי המעצר המשטרתיים - עוד יותר. התפקוד בתוך דינמיקה זו של מערכות סתומות אינה מאפשרת עבודה אפקטיבית (יחזקאלי ושלם 1993-ב'). על רקע זה בלטו מגבלותיהן של משטרות (גבע, 1990), אשר בשל הביקוש לשירותי משטרה ובשל שיטת העבודה, התמקדו במענה תגובתי לפניית הציבור, ויכולתן ליזום הצטמצמה מאוד. נשאלו שאלות מביכות: השוטר היום משכיל יותר, מצויד היטב, רמת שכרו גבוהה יחסית. אם כן, מדוע הרחובות אינם בטוחים יותר? מדוע לא נפתרו בעיות אקוטיות, כמו למשל בעיית הסמים? (Overman, 1994; Carey, 1994).

כשלונות אלו, זווקא בתחומים קלאסיים של עבודת המשטרה, הביאו לחיפוש חלופות. משטרת פורטלנד נכשלה במאמץ להוריד פשיעה, והחליטה לאמץ את פילוסופיית השיטור הקהילתי. (Community Research Associates, 1992; גבע, 1990).

עבודת המשטרה באזורים אורבניים הינה בעיקר **שירות חברתי**. מכאן, ששיטור בעל מגמה "אכיפתית" מדגיש רק חלק מיזערי ממכלול הפעולות שנדרשת המשטרה לבצע, וגם זאת במידה מועטה מאוד של הצלחה. עפ"י נתוני ה-Community Research Associates בארה"ב (1992), כ-85% מפניות האזרחים למוקדי המשטרה שם, הינם בתחומים שאינם בטיפול המשטרה. (Duncan, 1992)

קובע, כי רק 10% מזמנו של השוטר מוקדש לאכיפת החוק, והיתר - לפעילות חברתית לסוגיה ולמתן שירות. נתון אחר מצמצם את פעילות אכיפת החוק ל- 5% בלבד (Haig, 1979).

בפרברים ובשכונות בעלות רמה כלכלית-חברתית גבוהה, בהם שיעור הפשיעה נמוך, מצפה האזרח לטיפול מקצועי, ליחס של כבוד, לשמירה על צלם אנוש, לתגובה מהירה ולאחריות לחיי אדם. וכן, שהמשטרה תשתמש ביעילות מירבית בכספי המס שהוא משלם (Carey, 1994). בישראל, שבה אין בעיית אלימות חמורה, נמצא כי הציפיות העיקריות מן המשטרה הינן בתחום המניעה. רק במקום החמישי מדורגת הציפייה לפעילות המשטרה בלכידת עבריינים (באריל ואח', 1993).

קיימות בעיות שמערכת החוק אינה יעילה בפתרון. למשל בתחום ישוב סכסוכים בין בני-אדם. גם כאשר בעיות "נפתרות" מבחינת בתי המשפט, אנשים יכולים לחוש, כי הן אינן "מיושבות". יתרה מכך, הן אף מוחמרות, כיוון שמקור הסכסוך לא טופל. לדוגמא - הטיפול בסיכסוכי שכנים. קריאות חוזרות ונישנות למשטרה נובעות מטיפול במקרה הספציפי, בלי לנסות לרדת לעומק הסכסוך, ותוך הימנעות מטיפול ברגשות הצדדים ובעמדותיהם (Gates, 1994). כתוצאה מכל אלה משטרות הבינו, שהביקורת הציבורית הגוברת אינה מאפשרת להמשיך עם שיטור תגובתי, וצריך לגשת לשיטור יוזם. היה ברור, כי פוליטית ומקצועית יהיה נכון להפעיל אזרחים עם המשטרה ולחלק את האחריות עם גורמי קהילה נוספים (פרידמן, 1995). בנוסף, מאחר שלא ניתן היה להעמיס על מערכת אכיפת החוק, היה הכרח למצוא פתרונות חלופיים (Goldstein, 1994).

הגורם השני הוא הצורך של משטרות לשנות כיוון, כאשר הן מגיעות למבוי סתום ביחסיהן עם הקהילה שבה הם פועלים (Philadelphia and Its Police, 1987). משטרות בארה"ב חוו כבר בשנות ה-60 עוינות כלפיהן במהומות

באוניברסיטאות, בהם כונו השוטרים "חזירים" (Adler et al., 1994), והתייחסו אליהם כאל מי שלא ניתן לתת בהם אמון. בהמשך, אף גברה המודעות לערך של זכויות הפרט, והנכונות לקבל התנהגות רודנית מצד גורמי אכיפת החוק קטנה אף יותר. למשל: פרשת רודני קינג, שנבעה מהפעלת כוח ע"י המשטרה, שלא גובתה אחר כך בהסכמה ציבורית נרחבת. במידה שהקשר משטרה - קהילה הינו קשר שלילי, נוצר מצב, שבו לא ניתן לפתח הסכמה משמעותית לגבי תפקידי השיטור הנדרשים (אנגיל, 1971). על כן, משטרות החלו לחפש שיטות חדשניות, המסוגלות להדק את הקשרים בין הקהילה לבין המשטרה, להפחית את העוינות שביניהן, להגביר את אמון הציבור במשטרה, ולצמצם הן את הפשיעה והן את הפחד ממנה (Goldstein, 1994).

פן נוסף של הנתק מן הקהילה היה עימותים קשים בנושא שחיתות משטרתית ובסוגיית השימוש בכוח. בשנים האחרונות בארה"ב, חלה התדרדרות משמעותית במעמד המשטרה, ובמידת האמון שרוחשים לה. עוד ב-1977 הראו סקרי דעת קהל, כי רוב האמריקנים מרוצים מהתפקיד שאותו ממלאת המשטרה בחברה. אשראי זה בוזבו במהירות, וכיום קיים שבר של ממש בדעת הקהל האמריקנית (Clinex 1992).

הגורם השלישי הינו העלייה במודעות מפקדי המשטרה והפוליטיקאים בנוגע לחשיבות הגוברת של דעת הציבור. Albrecht & Green (1977) טוענים, כי בעבר נעשו מאמצים רבים לשפר את תדמית המשטרה, אולם לא בהצלחה יתרה. הסיבות לכישלון נעוצות, בין היתר, בנסיון לבודד את המשטרה כיעד לנטיות שליליות בציבור. השיטור הקהילתי מהווה, ללא ספק, שיטה יעילה ליצירת יחסי ציבור חיוביים.

מאיץ להתפתחות המשטרה לכיוון הקהילתי, היה התבססותן של שיטות ניהול מתקדמות במינהל הציבורי. ניתן לראות את טביעות האצבעות של שיטת

ה-TQM (Understanding Community Policing, 1994; Oakland, 1988) בשלושה תחומים עיקריים:

א. **זיהוי מדויק של צרכן השירות וצרכיו האמיתיים:** עצם הצורך לראות במשטרה גוף מספק שירות, מהווה מהפיכה עבור גוף בעל מגמה לוחמנית - מעין צבאית, כמו המשטרה. שוני בהגדרת לקוח הינו הבדל מובהק בין משטרה קהילתית למשטרה אכיפתית.

ב. **הצורך להפיק יותר בפחות אמצעים:** במהלך שלושים השנים האחרונות חלה שחיקה בהישגי המשטרה האכיפתית. הצורך להתמודד עם פשיעה גואה יצר צורך בהשקעה הולכת וגוברת של משאבים, בתקופה שבה המקורות קטנים, ועלות האכיפה גדלה. שיטת השיטור הקהילתי יעילה יותר כלכלית, שכן, בעוד שבשיטת השיטור האכיפתי האמצעים קובעים את הפעילות, הרי שבשיטת השיטור הקהילתי, ביחוד בנושא פתרון בעיות, הצרכים קובעים את האמצעים, והשגתם ממקורות אחרים בקהילה הינה חלק מן השיטה (Goldstein, 1994).

ג. **פישוט נוחלים, ביזור סמכויות, עידוד יוזמה של מנהלים וסובלנות לטעות:** ביזור יחידות משטרה ליחידות קטנות, שמפקדיהן נהנים מסמכויות רבות וחופש יוזמה. נוחלים המגבילים יוזמה הוחלפו בערכים, המתווים את כיוון הפעולה, ומאפשרים מרווח תימרון רב וחופש בקבלת ההחלטות (Duncan, 1992).

## שיטת השיטור הקהילתי - הגדרה ועקרונות הפעלה



המושג "שיטור קהילתי" (Community Policing) מקיף מודלים שונים של עבודה משטרתית, "ממוקדת קהילה". גם ההגדרות הקיימות היום בספרות הינן שונות ומבלבלות. על כן, קובץ העקרונות, שלוקט במאמר זה, מנסה למצוא את המשותף לרוב המודלים האלה.

המונח 'קהילה' מוגדר בספרות בשני היבטים: האחד משתמש במונחים של דרך חיים משותפת, תחושת שייכות משותפת, מטרות משותפות ועוד. השני מקנה חשיבות דווקא למיקום הגיאוגרפי של פרטים מסויימים (אלוש, 1992). שתי

הגישות מתאימות למושג "Community" השזור במונח 'שיטור קהילתי'. ההגדרה הממצה ביותר, לדעתנו, של "השיטור הקהילתי", רואה בו "ניסיון לצמצם את הפשע ואת הפחד מפשע, ע"י גישה יוזמת, תוך שימת לב לזכויות האזרח, ותוך צימצום התנאים החברתיים המביאים ליצירת הפשיעה, כאשר מוקד היוזמה הוא ביצירת שותפות עם מוסדות וארגונים בקהילה" (שילוב של פרידמן, 1995 וגימשי, 1995). הגדרות אחרות, רחבות יותר, מדגישות את ההכרה בתלות ההדדית בין המשטרה לקהילה, על הגורמים הפועלים בה, ואת חלוקת האחריות שבין המשטרה לקהילה, ליצירת סביבה בטוחה יותר. הדגש המשטרתי עובר מהתמקדות במאבק בפשיעה החמורה ואכיפת החוק לגישה הממוקדת במניעת פשיעה ופתרון בעיות בקהילה, תוך מתן דגש על הסיבות להיווצרות הפשיעה וחוסר הסדר (National Institute of Justice, 1993). פרידמן (1995) מדגיש, כי הכוונה אינה לבטל את המודל התגובתי של המשטרה, אלא להוסיף עליו. "אין טעות גדולה יותר מביטול התגובתיות של המשטרה, כיוון שאין דבר שהאזרח רוצה בו יותר".

השיטור הקהילתי שהתבסס בארה"ב ובמערב אירופה מזכיר, במידה רבה, שיטות שיטור הקיימות בתרבויות אחרות - שיטת השיטור היפנית, שהיא קהילתית ביסודה, ומותאמת לאופי החברה שם ולאורח חייה המיוחד. היא כמעט הגיעה למיצוי מבחינת הישגיה ומבחינת שילובה של המשטרה בקהילה (The Leishman 1994; Economist 1994). שיטת שיטור אחרת היא השיטה

הסינגפורית, המהווה מעין שילוב של השיטה היפנית עם זו המערבית. אם ננסה לאתר את המשותף בין הגוונים השונים של 'שיטור קהילתי', נוכל לאפיין גישה זו כאסטרטגיה של שיטור ממוקד קהילה, המבוססת בארבעה

מימדים עיקריים:

א. **מימד התנהגותי:** השוטר תופס את תפקידו בהיבט של מתן שירות לאזרח, שמטרתו לשמור על שלום הציבור ובטחונו. לפי גישה זו, השוטר פועל על פי צרכי הקהילה והאינטרסים שלה, ונותן תשומת לב מלאה לצרכים ולציפיות של האנשים המעורבים בכך, במטרה לתת להם מענה נאות, ממש כפי שרופא פועל בהתאם לצרכי הפציינט" (גימשי, 1995; גימשי, 1992). אלירס (1985) טוען, כי "התברר יותר ויותר שהחברה בת-זמננו, כפי שהיא מתנהלת בארצות הדמוקרטיות, זקוקה למשטרה, אשר יש לה אוריינטציה שירותית". בסקר בקרב 443 נבדקים אקראיים מצא אלירס, כי רוב הנבדקים מעדיפים מה שהוא מכנה "פעילויות לשלום הציבור", על פני לחימה בפשיעה. הכוונה היא לנושאים שאינם פליליים: הגנה על האזרח, מתן שירות לאזרח, טיפול בקורבנות, התערבות בסכסוכים ובמשברים והבטחת הביטחון בכביש. אלירס מוסיף, כי "אם אכן זקוקה הקהילה בת-זמננו למשטרה בעלת אופי שירותי, צריכה המשטרה לעבור תהליך של העברת הדגש מתפוקות לצרכנים... מה שפועל כצבא מקצועי יהפוך לארגון המעניק שירותים... המהות אשר אליה צריכה המשטרה להתייחס בראש ובראשונה היא "הקהילה", כלומר ציבור האנשים הספציפי שבתוכו פועלת המשטרה... שירותי המשטרה חייבים להיות רלוונטיים לקהילה הספציפית, שאותה משרתת המשטרה, ולהתייחס ישירות לצרכים של הציבור". ראוי לציין, כי "שיטור קהילתי" היא סוג של שיטור, המאמץ גישה שירותית. אולם, גישה שירותית יכולה להיות מיושמת גם בסוגי שיטור, בעלי מאפיינים השונים מאלה המתוארים בהמשך.

ב. **מימד תפעולי:** מימד זה מכיל מספר היבטים:

1) **דגש על עבודה יזומה ולא על תגובה:** שיטור מסורתי הינו תגובתי. בדרך כלל משטרה "מתרוצצת" מקריאה לקריאה בלא זמן להעמקת החקירה בבעיות שמאחרי הקריאות. כיום משטרה מקדישה זמן סיוור רב לתגובה לקריאות שירות. משטרה קהילתית מציעה אסטרטגיה יזומת, אפקטיבית יותר,

מכיוון שבנוסף לתגובה, היא נועדה להתייחס לתנאים הבסיסיים שיצרו קריאות אלו (פרידמן, 1995, Goldstein; 1944). לעתים קרובות, רבות מן הקריאות לשירות קשורות זו בזו, וכאשר הן מקובצות יחדיו, נחשפים דפוסי פעילות או התנהגות שניתן להציע להם פתרונות כוללניים לטווח ארוך. שיטור קהילתי מכיר בחשיבות שוטרי השטח. הוא מאפשר להם להשתמש במומחיות שפותחה עם השנים לשילוב תושבי השכונה, להבנת בעיות ולפיתוח פתרונות יצירתיים לפתרון. שכן, רוב המידע הנחוץ להבנת יסודית של בעיות הקהילה אינו נמצא בתיקי המשטרה. שיטור קהילתי מעודד שוטרים להתבסס על טווח רחב של מקורות מידע ומשאבים מחוץ למשטרה, לניתוח בעיות השכונה ולהתמודדות עמן. התוצאה מכך היא הגברה משמעותית של שיתוף הפעולה והנכונות לדווח על פעילות עבריינית. פעילותם של השוטרים ממוקדת קהילה, והם מתפקדים "כיזמים קהילתיים" המאתרים בעיות בקהילה, ומניעים משאבים קיימים כדי לפתור. (Duncan, 1992).

(2) העבודה המערכתית: יחידת המשטרה יוצרת שותפויות עם ארגונים עם מוסדות ועם פרטים בקהילה, ופועלת איתם בצורה מערכתית - אינטגרטיבית. נקודת המוצא הינה, כי פשע אינו רק עניין משטירתי, אלא עניין חברתי-קהילתי. מכיוון שהמשטרה ומערכת החוק אינן שולטות בתנאים החברתיים והכלכליים המזינים פשיעה, אין באפשרותן לשלוט בה. על כן, המאבק בפשע מחייב עבודה מערכתית לפתרון בעיות, כשמטרת העל של כל הגופים היא הפסקתן (שלו ויחזקאלי, 1994; Weed and Seed, 1992; אלירס, 1985). לדוגמא, לעתים יעדיף לטפל בנרקומנים ולהוציאם ממעגל הסם, מאשר להתמודד עם המתמכרים כעבריינים... עדיף לפתח פתרונות למועדות (רצידיביזם), מאשר להעמיס על מערכת הענישה... עדיף לעודד קהילות למצוא דרכים למניעת פשיעה, במקום לסמוך על המשטרה כאחראית היחידה לסדר הציבורי. מניעת



הפשיעה חייבת להיות חלק בלתי נפרד מהמודעות של כלל הקהילה". את זאת ניתן להשיג ע"י רתימת גורמים נוספים, העוסקים בתחומים אלה: הרשות המקומית, המשפחה, מוסדות החינוך, לשכות הרווחה, התעסוקה, הבריאות, התיכנון האורבני, בתי המשפט והמשטרה. כל זאת במטרה להפחית את ההזדמנויות להתנהגות עבריינית (Chalom, 1993). הוא מציע לפעול כפי ששירותי בריאות הציבור פעלו עם המעבר לרפואה מונעת. במקום שיטור תגובתי הוא מציע שיטור מונע, המבוסס על עבודה כלל-מערכתית. שיטת עבודה המשתלבת היטב בשיטור קהילתי היא, כאמור, "אסטרטגיה של פתרון בעיות" Problem Oriented Policing [ראה פירוט בסעיף 4]]. כאשר כלל הגופים פועלים יחד לפתור בעיה, מסתבר, כי לעתים, דווקא תוצרים שוליים של עבודתם יכולים לתרום יותר מעבודתם הרגילה. למשל, היכולת לשלוח בני-זוג מכים או נרקומנים לטיפול, במסגרת החוק הפלילי חשובה יותר לפתרון הבעיה ממאסר, שאינו משנה את הרצידיביות של מבצעי העבירות (שלו ויחזקאלי, 1994). תרומתה של המשטרה לעבודה מערכתית כזו הינה עצומה, דווקא בשל יכולת הכפייה שלה, למרות שאין היא משתמשת בה. (למשל, בפתרון קונפליקטים בדרך של פישור, Gates 1994).

מטבע הדברים, במוקד השותפויות נמצאת הרשות המקומית וארגונים ציבוריים הקשורים אליה, שהם בעלי המחויבות העיקרית לאיכות החיים של האזרח. בכל תחום של עבודה משותפת נקבע גוף אחד, המשמש כ- 'Case-Manager', ומקבל אחריות על העבודה המשותפת באותו תחום. המשטרה הינה רק ארגון אחד מתוך גופים רבים העוסקים בתופעות אלה, ולאו דווקא המרכזי. לשם המחשה, בישראל, בתחום הילדים המוכים, מקנה החוק לפקיד הסעד תפקיד מרכזי וסמכויות עיקריות לטיפול בפרשה. על כן, זה הגוף האמור לרכז את העבודה המשותפת בתחום זה (יחזקאלי, 1992).

דוגמא לפרויקט מערכתי בארה"ב הוא פרויקט "Weed and Seed" (1992),

שהינו מעין פרויקט שיקום שכונות. הרעיון בבסיס התכנית הוא, כי לשם טיפול בבעיות בשכונות דרושה גישה כוללת מקיפה, שלפיה סוכנויות אכיפת החוק יעבדו בשיתוף סוכנויות רווחה, הסקטור הפרטי והקהילה. המשטרה הקהילתית מרכזת את פעילות אכיפת החוק ומהווה גשר לפעולות המניעה, ההתערבות והטיפול והפעילות השכונתית. פעילות המשטרה בשכונות שבהן מופעל הפרויקט, מתמקדת בהעלאת נראות המשטרה (Visibility), ובפיתוח יחסי שיתוף פעולה בין המשטרה לאזרחים.

בישראל, הדוגמא לתוצאות היעדר התערבות משטרתית בפרויקט שיקום, היא בפרויקט שיקום שכונת התקווה. מחקר שבדק את השוני בעמדות התושבים בשנת 1991 מול 1979, מצא, כי לא היה שוני מהותי בהתייחסותם לפשיעה, או לפחד מפשיעה כגורם חשוב (דגני ודגני, 1991). דגני ודגני אף קבעו, כי תוצאות המחקר "ותוצאות מחקרים שעסקו בנושא החינוך, מעוררים את הצורך לבחון מחדש את גודל תשומת הלב והמשאבים המופנים לטיפול ... בפשע בשכונות, גם על חשבון השיקום הפיסי".

3) מרכזיות ההיבט המקומי בעבודת המשטרה: ההיבט המקומי בא לידי ביטוי בשלושה תחומים:

הראשון - **איתור צרכי האוכלוסייה**: מה מבקשת האוכלוסייה מהמשטרה. צרכי התושבים בשכונות שונות משתנים בהתאם לרמתם הסוציו-אקונומית ולמאפייני השכונה. משטרה האמורה לפעול על בסיס הנחיות מלמעלה, לא תטפל נכונה בצרכים האמיתיים של התושבים (Weed & Seed, 1992). צרכי הקהילה מהמשטרה, שונים מסדר הקדימויות שקבע לו "השיטור האכיפתי", במספר תחומים:

\*אנשים מעדיפים טיפול בעניינים פשוטים של איכות חיים, על פני אירועים קשים, המעניינים בדר"כ את המשטרה. המשטרה, לעומת זאת, נוהגת לגבש עמדות על חשיבות פעולותיה השונות בעיקר על פי מדד

החומרה שמתייחס אליהם בית המשפט. גישה זו בעייתית, כיוון שרוב רובן של פעולות המשטרה אינן מגיעות לבית המשפט. על פי הגיון זה, סכסוך שכנים נתפס כדבר פעוט, שאינו מצדיק מאמץ משטרתני. אולם, דווקא העבירות ה"קלות" משפיעות על איכות החיים בשכונות, ומעניינות את האזרח, הרבה מעבר לעבירות החמורות ביותר כרצח, אונס, שוד וכו', שבהן הוא נתקל הרבה פחות, או אפילו עבירות הרכוש. העובדה, כי עצם הפנייה חשובה ולא חומרת העבירה, מחייבת שינוי בסדר העדיפויות לאירועי משטרה (Goldstein, 1994).

\* הטיפול הראשוני חשוב לאזרחים במקרים רבים הרבה יותר מהמשכו. על כן, יש להגיע לאירוע מהר ככל האפשר ובמקסימום כוח. כאשר חל עיכוב, יש להגדיר זמן הגעה ולעמוד בלוח הזמנים.

\* הפעילות העיקרית של המשטרה צריכה להיות בתחום המניעה ולא האכיפה (באריל ואח', 1993; Chalom, 1993; שלו ויחזקאלי 1994; Weed and Seed, 1992; Philadelphia and Its Police, 1987; אלירס, 1985).

למניעה יש משמעויות הרבה מעבר למניעת עבירות לשמן. היא מתחלקת לשלושה סוגים: מניעה ראשונית, מניעה שניונית ומניעה שלישונית (ראה בהרחבה גבע, 1992).

\* בשל הצורך להשיג הסכמה נרחבת לפעילותה, משטרה שירותית לא מרבה להשתמש בכוח, ועושה הכול על מנת להימנע מכך. כדברי מפקד המשטרה גרינברג, מצ'רלסטון- דרום קרוליינה: "שוטר בצ'רלסטון שולף את נשקו נגד עבריין רק כאשר ברור לו, שהאזרחים שמסביב סבורים שעליו לעשות כן". גרינברג סבור, כי עדיף שהשוטר יואשם שהיה צריך לירות והשתהה בכך, מאשר שירה ללא צורך (יחזקאלי ושלו, 1993-א').

גישה זו מלמדת על אופן חשיבה מבוסס שירות. הירי נתפס כלגיטימי לא כאשר הוא עונה על דרישות החוק, הנוהל והפסיקה (כנהוג אצלנו, למשל). הלגיטימציה לירי נמדדת בהסכמה הכלל ציבורית להשתמש בסמכות

החוקית, גם אם היא לגיטימית. מסיבות אלה יוצרת גם השיטה, מעצם טיבה, ירידה באלימות השוטרים. על כן, זהו כלי של ממש להפחתת האלימות המשטרתית.

השני - **קביעת יעדי המשטרה ופיקוח על פעולתה**: בהגדרת יעדי המשטרה משמעותי יותר האינטרס המקומי ולא האינטרס הכללי. על כן, יש להגדיר אחריות משותפת (shared Responsibility) עם הקהילה, ולהפעילה למען השגת צרכיה. הקהילה, והגופים המייצגים אותה, שותפים לתהליך קבלת ההחלטות במשטרה (Chalom, 1993; שלו ויחזקאלי, 1994; Philadelphia; 1992, Duncan 1987, and Its Police). מדיניות הפיתוח של המשטרה צריכה להיות מעוצבת על פי דעת הקהל, כמו שנעשה בנושאי כלכלה חוץ וחברה (Breci and Murphy, 1992). גם שלב התכנון של המעבר לשיטור קהילתי חייב להקיף את מכלול גופי השטח. למשל, בפורטלנד (Community Research Associates, 1992), שתיים-עשרה ועדות ציבוריות שחברים בהן אזרחים, נציגי ארגונים, אנשי משטרה ופקידי ציבור אחרים, וכן משפטנים, אנשי עסקים ואנשי אקדמיה, דנו בתחומים הקשורים לשינוי. פותחה תכנית חומש גמישה. בתכנית הוגדרו קדימויות, ונבנה תהליך התפתחות מסודר, שעיקרו - התקדמות בת מדידה לכיוון משטרה קהילתית. בנוסף, פורטו התוצאות המצופות, פעולות שתשגנה תוצאות אלו ורשימת האחראים להשגתן.

העניין בשיתוף גורמים נוספים באחריות נבע גם מהבעייתיות באפקטיביות המשטרתית. בשל הגישה האכיפתית - לוחמנית, משטרות יוצרות תדמית כאילו הן מסוגלות לטפל בכל הבעיות. למעשה, אין הדבר כך. המשטרה אינה שולטת על מכלול הגורמים היכולים להביא לפתרון בעיות. הצלחתה במניעת פשיעה מוגבלת ביותר. על כן, חלוקת האחריות עם הגופים האחרים ועם הקהילה נתפסה כצעד נכון וכדאי (Goldsein, 1994; פרידמן, 1995).

השלישי - הפעלת הקהילה להשגת מטרותיה: חברי הקהילה בקיאים במתרחש בקהילתם ויש להם נגישות גבוהה למשאבים הנחוצים לשם פתרון הבעיות. משטרה קהילתית רואה את תפקידה בהפעלת הקהילה והנחייתה, למען איכות חייה, מעין "Do it yourself policing" (Goldstein, 1994).

משטרות נוהגות להפעיל מתנדבים בכל העולם המערבי. כך למשל עלה מספר המתנדבים ב-"Neighbourhood Watch" באנגליה, בין השנים 1988-1992 בין 8%-10% (Dowds & Mayhew, 1994). החוקרים יחסו עלייה זו בעיקר לעלייה באינטרס הציבור להתנדב. בישראל, בשנים 5-1984, הצליח מפקד מרחב השפלה דאז, אסף חפץ, להיאבק בתופעת הסמים בבית-דגן, ע"י הפעלת הקהילה כולה (גבע, 1992). הצלחה זו התאפשרה הרבה בזכות המעורבות הרבה של ראש המועצה המקומית ומחויבותו לפרויקט. ואמנם, הדרך הנכונה ביותר להשגת שתי המטרות הראשונות הינה, בעיקר, באמצעות הרשות המקומית. קיימים מודלים של שיטור, שבהם חבירה כזו הינה טבעית, כמו המודל האמריקני של ריבוי משטרות מקומיות. בארץ הדבר קשה יותר, כיוון שהמשטרה בארץ הינה משטרה לאומית - ריכוזית.

4) שיטור ממוקד בעיה: משטרה קהילתית מצפה להקטנת הפחד ולהקטנת אירועי הפשיעה באמצעות פתרונות משותפים של בעיות מיידיות בתחום בטחון הקהילה, ובאמצעות איתור שורשי הבעיה וזיהוי המרפא לפשיעה ולאי סדר. טכניקה זו - שיטור ממוקד בעיה (Problem Oriented Policing) דומיננטית כיום בחשיבה המשטרתית בארה"ב ובמערב אירופה, ואומצה, בין היתר, כחלק מגישת השיטור הקהילתי (Ack et al. ; 1994, Goldstein). (1987).

בשיטה הנוכחית, ההתייחסות המשטרתית הינה לתהליך ולא לבעיות שבהן עוסקת המשטרה. האמצעים הם הקובעים את הפעילות. בשיטה הקהילתית ההתייחסות לשיטור היא כאל קבוצת בעיות. מתוך הגדרת הצרכים נגזרים האמצעים ולא להיפך. אמצעים אלה יש לאתר בקהילה ולא מהתקציב המשטירתי בלבד (Goldstein, 1994).

בשיטה הנוכחית מודדת המשטרה את המועילות והיעילות שלה בעיקר ביכולתה להשיג הרשעה בבתי המשפט. על כן, אין היא מודעת לכך שבמקרים רבים הבעיה אינה נפתרת. עפ"י השיטה הזו, תופעה החוזרת על עצמה שנית מהווה אינדיקציה לחוסר אפקטיביות. הדגש הוא על האירוע הבודד ולא על מקבץ נתונים סטטיסטיים. לדוגמא - אם יתלוננו תושבים על מפגע בדמות תחנה לממכר סמים, תגיב המשטרה בהצגת נתונים לגבי כמות המעצרים ותפיסות הסם באותו מקום. לאזרח הממוצע לא אכפת אם בוצעו 5 או 50 מעצרים. אותו מעניינת רק שאלה אחת - האם ה"תחנה" עדיין פועלת. תשובה חיובית לשאלה משמעה חוסר אפקטיביות של הטיפול המשטירתי (Overman, 1994).

דוגמא אחרת, מקנדה, היא מודל של פישור במקרים של סכסוכי שכנים, תקיפות קלות, סיכסוכים עיסקיים וסיכסוכים הנובעים מעבירות על חוקי העזר המקומיים. למשטרה יש יתרונות רבים מיצירת תכנית כזו: חיטכון בקריאות נישנות והתייצבות שוטרים בבתי-המשפט, אין הוצאות מיוחדות בנושא הגישור עצמו, המבוסס בעיקרו על מתנדבים, והעיקר - בניית יחסי אמון ושיתוף פעולה, והשגת שביעות רצון של לקוחות (Gates 1994). דוגמא

חריגה, אך יעילה של פתרון בעיה של פשיעה בבנייני מגורים Resident Officer Programs, מוסדה ב- Elgin, Illinois, ב- Newark וב- New Jersey. הרעיון היה לשכן שוטרים בבניינים שבהם סובלים דיירים

מפעילות עבריינית, ובכך לגרום לשינוי בהתנהגות העבריינים באזור (Adler et al., 1994). מודלים אלו אמורים לענות על הנסיבות הספציפיות של כל מקרה ומקרה, על צרכי התושבים במקום ספציפי וההזדמנויות לפעול שם (Grims, 1994). אולם, תנאי חשוב למערכת פתרון בעיות יעילה הוא קיומו של מעין 'בנק' מודלים, שבו מרוכזים מודלים שהוכיחו את עצמם, וניתן לעשות בהם שימוש, לאחר התאמתם לתנאי המקום הספציפיים (פרידמן, 1995).

טכניקה זו של פתרון בעיות, אינה בלעדית לשיטת השיטור הקהילתי, והיא מבוצעת גם במשטרות "אכיפתיות".

אם נשלב את עקרון העבודה המערכתית ועקרון פתרון השורש של בעיות, נכנה את המודל המוצע כ - "משטרה קהילתית לפתרון בעיות" - (Carey, 1994 Problem-Oriented Community Policing).

### ג. מימד של תרבות ארגונית

מעבר לשיטור קהילתי מחייב מהפיכה של ממש בצורת החשיבה ובתחומי העיסוק המשטרתית. זוהי דרך שונה לגמרי של תפיסת תפקיד המשטרה במערך החברתי. על מחולל השינוי במשטרה לשנות את תרבות הארגון. תרבות זו הינה שמרנית ומסתייגת משינויים. על כן, כל ניסיון להחיל שינוי, מחייב תכנון מדוקדק של תהליך החדרתו והטמעתו, אחרת תשתרר התנגדות בקרב השוטרים (Sparrow, 1988). מימד זה של שינוי התרבות הארגונית, בא לידי ביטוי בשני תחומים עיקריים:

האחד - כל המערכות הארגוניות במשטרה תומכות בעקרונות השיטור הקהילתי. קיימות מחויבות כוללת של הארגון המשטרתית לפעילות על פי העקרונות של משטרה קהילתית. מערכות המיון, השיבוץ, ההערכה והקידום תומכות בעקרונות השיטור הקהילתי וכך גם מערכות ההדרכה, ההכשרה

והחינוך. אסור שזה יהיה שינוי קוסמטי אלא שינוי מהותי. הוא צריך להשפיע על שינוי התפיסה של השוטר בשטח, ולהפכו 'ממוקד קהילה'.

לטענת Landstrom & Savage (1992) עומדים שני מכשולים עיקריים בדרכו של השינוי. מפקדי משטרה אמונים על שיטת העבודה הסמכותית, ובמצבי לחץ, הם נוטים לחזור לדפוס עבודה זה, כך שאף פעם אין הזדמנות לשינוי ארגוני נרחב ואמיתי. תכנון אסטרטגי הינו פרויקט המועבר תמיד למנהל הבא. בנוסף, רוב השינויים במשטרה הם בדרך כלל שטחיים. הצגת המבנה הארגוני הקיים ב"שיפוצים קוסמטיים" בלבד הינו "שינויי" נפוץ.

השני - **עידוד עצמאות ויצירתיות השוטר בשטח**. העבודה המשטרית 'הקונוונציונלית' מאופיינת ב"עבודה על פי הספר". מטבע הדברים, יש מעט מאוד יצירתיות בעבודה כזו, ומעט מאוד זמן למחשבה או להעלאת רעיונות, לצורך פתרון בעיות (Sparrow, 1988). שוטרים יחידים נתפסים כחסרי סמכות, למרות שבפועל, שיקול הדעת שלהם נרחב ביותר. (יחזקאלי ושלו, 1994) לא מצופה מהם לחשוב ולא מנצלים את מלוא יכולתם (Goldsein, 1994).

ללא תרבות ארגונית המעודדת פתיחות ויוזמה, בדיקה ושיפור ועצמאות אישית בקבלת החלטות, לא נקבל שוטר עצמאי, יוזם ובעל שיקול דעת (יחזקאלי ושלו, 1994), ואחראי על סטנדרט גבוה של מקצועיות אישית (Walters, 1994). עבודת המשטרה הקהילתית מאופיינת במיעוט הנחיות ובמתן פתח נרחב ליצירות וליכולת האישית הייחודית של כל אחד מהשוטרים. השוטר הוא אשר אמור ליצר פתרונות בשטח. על כן, על מנת ששיטור קהילתי ינחל הצלחה ברמת השכונה, על התנהגות שוטר הסיור להתאים את עצמה לעקרונות השיטור הקהילתי. הדרך הטובה ביותר לשנות את התנהגות שוטר הסיור לסגנון שיטור קהילתי הוא לתת לשוטר לעבוד בפתרון בעיות בשכונת היעד. מהרגע שהחל תהליך, ברור לשוטר, שניתן לפתור בעיות באמצעות יחסי עבודה ושיתוף פעולה עם תושבים, סוכנויות ממשלה ואחרים, המושפעים מהבעיה. מכאן, שסובלנות



לטעות וטיפוח השוטר הבודד הם מימד חשוב בתרבות הארגונית. במקום לבקר את השוטר יש לעודד אותו לחשיבה עצמאית. גישת השיטור קובעת בהכרח גם את בסיס האיכות של השוטרים. למשטרה שירותית דרושים שוטרים משכילים, אדיבים, המגישים שירות מסור, לשם יצירת הקשר עם הקהילה ושמירה עליו (יחזקאלי ושל, 1993-א').

#### ד. מימד ארגוני

מימד זה בא לידי ביטוי בשלושה תחומים עיקריים:

**מדיניות הפיקוד:** תפקיד הפיקוד הוא קריטי בכל סוג של שינוי ארגוני, אך הוא חשוב במיוחד במעבר לשיטור קהילתי. מנהיגות ברמות הגבוהות של המשטרה חיונית על מנת להראות לכל השוטרים, כי הפיקוד העליון עומד מאחורי המעבר לשיטור קהילתי, במיוחד בהחלטות קריטיות, כגון מידת הביזור שתתרחש במעבר לשיטה זו. מטבע הדברים, ניתן לצפות למידה מסוימת של התנגדות בתוך המשטרה לתהליך הישום.

קיימות שתי רמות של תמיכת הפיקוד: הרמה ההצהרתית והרמה המעשית. ארגונים רבים המאמצים שינוי נוטים להישאר ברמה ההצהרתית, **והמבחן האמיתי הוא ברמת המחויבות האמיתית לשינוי.**

ברמה ההצהרתית הביע הפיקוד את מחויבותו לתהליך, בין היתר, במתן ביטוי לשינוי בהגדרת יעדי המשטרה. לדוגמא - השינוי בגירסאות שנעשה במשטרת פורטלנד. בנוסח הישן נאמר: "משרד המשטרה אחראי לשמירת שלום הציבור, הגנה על זכויות האזרח ורכושו, מניעת הפשיעה ואכיפת החוקים הפדרליים, חוקי מדינת אורגון והתקנות העירוניות בתוך גבולות העיר פורטלנד".

נוסח זה שונה כך: "היעד של משטרת פורטלנד הוא לעבוד עם כל האזרחים לשימור איכות החיים, לקיום זכויות האזרח, להגן על רכוש ולעודד את האחריות האישית והמחויבות הקהילתית."

חלק מתפקיד הפיקוד הוא לפתח את הקריטריונים ההכרחיים למיון שוטרים, את האמון, והערכת הביצוע, ולעודד שיטור קהילתי. קריטריון נוסף שחייב להשתנות הוא תחום המדדים. יש להסיט את הדגש ממדדים סטטיסטיים בלבד לבדיקה של איכות התהליך והשגת אפקטיביות בבעיות שטופלו. הישנותן של בעיות הופכת להיות מדד חשוב להגדרת כישלון בטיפול.

**ההיבט הנוהלי:** נוהלי עבודת המשטרה, הוראות הקבע והפקודות מניעות את הציבור והמשטרה ליצירת שותפויות, ומכוונות למתן שירות איכותי לציבור.

**ביזור שירותי המשטרה:** שוני משמעותי בין שיטור קלאסי ושיטור קהילתי הוא העברת המיקוד הארגוני מאחריות לפרקי זמן (עבודה במשמרות) לאחריות מלאה באזורים גאוגרפיים. שינוי זה נעשה ע"י ביזור שירותי המשטרה לרמת השכונה ולא רק עבודה מתוך תחנות גדולות. השיטה גורסת פריסה בשטח ב-"Mini Stations": נקודות משטרה ובהן 'עד שני שוטרים, והתבססות על סיוע הקהילה למשטרה (Weed & Seed, 1992). באופן מסורתי, שוטרי הסיוע היו אחראים למתרחש במשמרתם. מכיוון ששוטרים במשמרת יכולים להיות ממונים על העיר כולה או על אזורים נרחבים ממנה, אין אחריות ספציפית לבעיות שכונתיות, המתרחשות בזמן המשמרת. בנוסף, בעיות קבועות חורגות לעתים מזמן עבודת השוטרים. כתוצאה מכך, בעיות לא פתורות רבות פשוט עוברות ממשמרת למשמרת, וקשה מאוד להטיל אחריות על שוטרים או מפקדים.

במסגרת שיטור קהילתי, לשוטרי סיוע תהיה האחריות הראשונית לאזורי היעד. השוטרים יהיו אחראים לכל הבעיות הקשורות למשטרה המתרחשות בשכונתם, ללא קשר לזמן התרחשותם. המדיניות של הצבה גיאוגרפית כוללת (שוטרים מוצבים בשכונות היעד לפרק זמן ממושך) ואחריות טריטוריאלית (שוטרים שכונתיים אחראים למתרחש בשכונתם) היא חיונית להצלחת השיטור הקהילתי. למידת הביזור של השירותים שניתנו השלכות ארגוניות משמעותיות. היחידה הארגונית המרכזית תהיה צוות רב-מקצועי, המורכב מכל בעלי המיומנויות

במשטרה (סיור, תנועה, מבצעים, חקירות, בילוש). היא תהיה אחראית לשטח נתון. ליחידה זו דרוש סיוע מיחידות מומחים כגון סמים, תנועה, כלבים. יש להחליט, איזה שירות יהיה חלק מחוליית השיטור הקהילתי השכונתי, ואלו שירותים יסופקו ע"י מומחים מחוץ לחוליה. כל היחידות תהיינה כפופות לדרג בכיר, הממונה על מספר גזרות.

צמצום שטח האחריות של כל מפקד, מאפשר את החזרת חלק מהיתרונות של שיטת הסיור הרגלי: הקשר הבלתי אמצעי עם אנשי השכונה, הכרת הבעיות מבפנים וכו'. המשטרה נדרשת לשתף נציגי ציבור בתהליך קבלת ההחלטות. דוגמא לכך ניתן למצוא בבריטניה, בקיומן של ועדות המשטרה (Police Board) שהן גוף נבחר המורכב מנציגי הקהילה. באופן כזה, הליך קבלת ההחלטות אינו ריכוזי, אלא משתנה ממקום למקום, על פי הצרכים הספציפיים של התושבים. שוטרי השיטור הקהילתי העובדים בשכונות היעד חייבים להיות הממסר, שדרכו עוברים ומתועלים כל שירותי המשטרה באזורים אלו (Adler et al., 1994).

#### 5. עיקרי ההבדלים בין השיטור הקהילתי לאכיפת

ניתן להמחיש את ההבדל בין השיטור ה"מסורתי" (אכיפת) לקהילתי, בעזרת מתכונת של שאלות ותשובות כמפורט (Miller & Hess, 1994; גבע, 1990; Sparrow, 1988):

**המשטרה היא**, עפ"י השיטור האכיפתי, סוכנות ממשלתית, האחראית על אכיפת החוק. לעומת זאת, עפ"י הגישה הקהילתית, "המשטרה היא הקהילה והקהילה היא המשטרה". תפקיד השוטר לתת תשומת לב מלאה לחובותיו של כל אזרח.

**היחסים עם גופים אחרים**, במשטרות 'אכיפתיות', מאופיין במאבקי כוח על הבכורה. עפ"י שיטת השיטור הקהילתי, המשטרה הינה רק אחת מן המחלקות הרבות המופקדות יחד על רמת החיים.

**ניתן למדוד את יעילותה הכללית של משטרה** 'אכיפתית', עפ"י שיעור הגילוי, מעצרים, זמן תגובה וכו'. את יעילותה של משטרה אכיפתית מודדים עפ"י היעדרותן של עבירות ושל הפרעות הסדר הציבורי, עפ"י צמצום הפחד מפשיעה, עפ"י מידת שיתוף הפעולה בין המשטרה לבין הציבור הרחב.

**סדר העדיפויות של משטרה** 'אכיפתית' הוא עבירות הקשורות בסכומי כסף גדולים ועבירות אלימות. לעומת זאת, מתמקדת משטרה קהילתית בבעיות הכאובות ביותר בעיני הקהילה עצמה.

**הטיפול המשטרתי מתמקד** בשיטור אכיפתי במתן מענה לאירועים. לעומת זאת, השיטור הקהילתי מתמקד בבעיות של אזרחים.

**הקובע את היעילות המשטרית** בשיטת השיטור האכיפתי, הוא זמן התגובה לאירועים. לעומת זאת, יעילות בשיטור קהילתי נמדדת עפ"י מידת שיתוף הפעולה של הציבור.

**היענות המשטרה לבקשות אזרחים למתן שירות (Service Calls)**, בשיטור אכיפתי נעשית רק כאשר אין באותו זמן עבודת משטרה 'אמיתית' לבצע. לעומת זאת, רואה השיטור הקהילתי בבקשות אלה שירות חיוני והזדמנות פז להידוק הקשר עם הציבור.

**פרופסיונליות משטרית**, עפ"י שיטת השיטור הקהילתי הינה מתן תגובה מהירה ואפקטיבית לפשיעה החמורה. לעומת זאת, השיטור הקהילתי רואה עצמו פרופסיונלי, על פי מידת הקירבה שלו לקהילה.

**סוג המודיעין החשוב ביותר** בשיטור האכיפתי הוא מידע אודות פשעים שבוצעו (Crime Intelligence). לעומת זאת, בשיטת השיטור הקהילתי, הדגש הוא על מידע אודות העבריינים (Criminal Intelligence) ופעילותם, כבודדים ו/או כקבוצות.

**אחריות השוטרים (Accountability)**, בשיטת השיטור האכיפתי בפני החוק, במסגרת ארגון ריכוזי, הנשלט ע"י נהלים והנחיות. לעומת זאת, בשיטת השיטור הקהילתי אחראים השוטרים בפני הקהילה אותה הם משרתים.

**תפקיד הפיקוד** בשיטור אכיפתי הוא לספק את החוקים והמדיניות. לעומת זאת, הפיקוד בשיטור קהילתי הוא המספק את הערכים בארגון.

**תפקיד הדוברות במשטרה** אכיפתית הוא לאפשר לשוטרים בשטח לפעול בלי להיות מוטרדים ע"י אמצעי התקשורת. לעומת זאת, במשטרה קהילתית, הדוברות היא השומרת על אפיק תקשורת, הנתפס כחיוני, ביחסים בין המשטרה לקהילה.

**מקומה של התביעה** בשיטת השיטור האכיפתי הוא של מטרה חיונית. אולם, בשיטת השיטור הקהילתי, זהו רק כלי אחד מתוך רבים.

לסיכום פרק זה ראוי להביא את קביעתה של Gates (1994), כי "יש חלופות לצדק גם מחוץ לתגובה המשטרית המסורתית. חלופות אלה נתמכות ע"י הקהילה, כיוון שהן יעילות יותר מהמערכת הרגילה. המשטרה, כארגון בקהילה, יכולה להתחייב לחלופות אלה, לדחוף אותן ולהציע אותן ללקוחותיה".

## דיון

השיטה הקהילתית מסמנת תפנית בדרכה של המשטרה בשני תחומים עיקריים: הראשון - יציאה מהמודל הבירוקרטי, הנוקשה והנוהלי, למודל גמיש, המותאם למציאות של ימינו המשתנה תדירות. השני - הפסקת ההישענות של המשטרה על בית - המשפט. השינויים בחקיקה, בכל העולם המערבי מחד, ותהליך סתימת מערכת אכיפת החוק מאידך, מחייבים הימנעות מהישענות הבלעדית על החוק, ומציאת 'מעקפים' שיתנו פתרונות בדרכים חלופיות. זוהי, בעצם, סגירת מעגל וחזרה אל שיטת השיטור של משטרת לונדון של סוף המאה הקודמת, שהוגדרה ע"י מייסדה סר רוברט פיל כ"משטרה שהיא הציבור וציבור שהוא המשטרה" (1994, Hess & Miller).

אין ספק, ששיטת השיטור הקהילתי הפכה היום למעין "אופנה ניהולית" של משטרות. אולם, האם הגישה של 'השיטור הקהילתי' היא אופנה חולפת או שהיא מהפיכה אמיתית? רוב הפרסומים מדברים על הצלחה ביישום השיטה, אולם, בין השורות ניתן להבין, כי התשובה אינה פשוטה כל כך.

מסמכים רבים מציינים, כי שיטת השיטור הקהילתי מפחיתה, מעצם טיבה, את רמת האלימות המשטרתית, ומשפרת את מעמד המשטרה בעיני הציבור (Trojanowicz, 1991).

Adler et al. (1994) מדווחים על הצלחה בפרויקטים קהילתיים בלוס אנג'לס, בניוארק, ביוסטון ובניו - יורק. בבולטימר נערך מחקר מעקב מקיף בעת יישום שיטת השיטור הקהילתי. המחקר בדק מדדים רבים בקרב האוכלוסייה - מדדים המתייחסים לשביעות רצון מפעולות המשטרה, לפחד מפשיעה ולנכונות לדווח על פשיעה. מדדים נוספים התייחסו לשיעורי הפשיעה ולדפוסי תגובה משטרתיים, כולל מידת הביקוש לשירותי משטרה. ממצאי המחקר - באופן כללי - מעידים על ירידה בשיעורי פשיעה, ירידה בביקוש לשירותי משטרה, עלייה בשביעות הרצון של האזרחים משירותי המשטרה וירידה בפחד מפשיעה (Pate, 1989).

משטרת צירלסטון (Greenberg, 1992) מדווחת, בעקבות יישום הגישה, על ירידה משמעותית בנתוני הפשיעה באופן מוחלט בין השנים 1982-1988. זאת, בניגוד למגמה המדווחת בנתוני הפשיעה של ה-F.B.I, המעידה על עלייה כלל ארצית בהיקף הפשיעה. רצח - ירידה של 50.0%; שוד - ירידה של 56.3%; תקיפה בנסיבות מחמירות - ירידה של 18.7%; התפרצות - ירידה של 42.9%; גניבה - ירידה של 38.4%; גניבות רכב - ירידה של 22.6%

במהלך 1989 מספר ההתפרצויות היה נמוך זה 32 שנים, מספר מקרי השוד היה נמוך זה 22 שנים, ומספר גניבות הרכב היה הנמוך ב-25 השנים האחרונות. במשך תקופה זו שטח השיפוט של העיר גדל ב-12 מיילים רבועים, ומספר

התושבים גדל ביותר מ-15,000.

אם נבדוק דיווחים אלה לעומק, נגלה, כי הבדיקות הן בדר"כ צרות היקף. הן אינן מתייחסות למכלול העשייה המשטרנית, אלא לפרויקטים ספציפיים בלבד, ולעתים התוצאות אינן מצביעות דווקא על שיטת השיטור כגורם להצלחה. לדוגמא, האם שיטת השיטור הקהילתי הביאה למפנה הדרמטי בפשיעה בצ'רלסטון או אופיו יוצא הדופן של המפקד?

פרידמן (1995) מציין, כי משטרות ופרויקטים קהילתיים הצליחו בעיקר בשל הימצאותו של 'משוגע לדבר'. על כן, שאלה ראויה היא מידת היכולת להתמיד בישום השיטה לאורך זמן. האם משטרת צ'רלסטון תצליח באותה שיטה, באותה המידה, גם בהנהגתו של ציף אחר? קיימים גם מימצאים שהשיגו תוצאות שונות. בפרויקט המשטרה הקהילתית בויקטוריה - קנדה, לא נמצא קשר בין שינוי שיטת השיטור לפשיעה, או לפחד מפשיעה. בין השנים 1985 עד 1990 ידע האזור עליות וירידות בפשיעה לסירוגיה (Walker et al., 1992). נקודה נוספת המועלת ע"י החוקרים הקנדיים מתייחסת לקשר שבין שוטרי השיטור הקהילתי לבין תחנת המשטרה. לטענתם, אחת מחולשות התכנית בקנדה נבעה מהעובדה, כי התכנית הייתה מבודדת מהתחנה. (Walker et al., 1992).

אחת ממסקנות מחקר זה הינה, כי יש צורך למצוא את "שביל הזהב" בין משטרה אכיפתית למשטרה קהילתית, ולהציע שירותי משטרה בשתי המגמות במקביל. פרידמן (1995) מציין, כי למרות שכל 30,000 סוכנויות המשטרה בארה"ב יטענו לעבודה בשיטה הקהילתית, להרבה מהן אין כלל מושג במה הדבר מתבטא, וקיימות רק דוגמאות ספורות רציניות, כשהבולטות הן פלינט-מישיגן, בולטימור, ניו-יורק, סנטה-אנה, מדיסון ומיניאפוליס. על כן, "הבעיה העיקרית היא עד כמה שיטת השיטור הקהילתי היא קוסמטיקה ויחסי ציבור ועד כמה היא מהותית". שאם אכן השיטה עדיפה, מדוע יושמה הלכה למעשה רק במקומות ספורים? דוגמא למקום שבו מתקשה השיטה לעבור את 'השלב ההצהרתי' הינה במשטרת

ניו-יורק. מאמר ב- Norman New York Times Magazine (1993), קובע, כי למרות שמפקד משטרת ניו-יורק דאז, בראון, הצהיר, כי השיטור הקהילתי הוא "הפילוסופיה השלטת שלו", הרי ששיטה זו נקלטת בניו-יורק "לאט מאוד". המאמר קובע, כי "השיטה מצליחה בשכונות הקשוחות של ניו-יורק רק בחלקה, ולפעמים זה יותר במקרה מאשר בכוונה". המאמר קובע כי השיטה יכולה להצליח, אולם מביא מספר השגות עיקריות:

האחת - הזמן הנדרש לביצוע רפורמה שכזו בעיר ובמשטרה בסדר גודל כמו ניו-יורק.

"דויד קופר, אשר פרש מהפיקוד במשטרת מדיסון וויסקונסין, הקדיש עשרים שנה לביצוע רפורמה בעיר המונה 311 שוטרים בלבד (Norman, 1993). על פי קנה המידה הזה, תהיה בניו-יורק משטרה קהילתית בשנת 4,000"

השנייה - בעיית האמצעים. המאמר קובע, כי לשם אימוץ השיטה, יש צורך להכפיל את מספר השוטרים בעיר לכ- 70 אלף, שיסתייעו בכ- 20 אלף אזרחים.

גם את התקציב השנתי, שעמד אז על 1.7 מיליארד דולר יש להכפיל.

השלישית - הקושי שברתימת הקהילה. "מחצית מהקהילה מריעה לשוטרים, ואילו המחצית השניה זורקת עליהם כל מיני דברים", ובלי הקהילה אין שיטור קהילתי. לבעיה זו ניתן ביטוי רב בספרות. השיטור הקהילתי אינו מעשה ידי המשטרה לבדה. תפקיד חשוב ביישום השיטה נוטל הציבור. לאור הנתונים מסתבר, כי לא כל ציבור מגיב באותו אופן, ורמת שיתוף הפעולה והמעורבות שונה ממקום למקום. מכאן, שלא ברור כלל, אם ניתן ליישם את השיטה בכל מקום ומקום (Adler et al., 1994), או שכדאי ליישמה רק במקומות, שבהם יש לקהילה מוטיבציה גבוהה לסייע.

הרביעית - ההתמודדות עם תת-התרבות המשטרתית. "בתת התרבות של תחנת משטרה, התשובה לפשיעה היא ענישה מהירה. לא עבודה סוציאלית. שוטרים רבים מאמינים, כי השיטור הקהילתי ירד' מכדי להתמודד עם המובטלים ועם



הבריונים המשוטטים בחוצות. גם אותם שוטרים, שהתגייסו משום שרצו 'לעזור לאנשים', כדברי רבים מהם, אינם נהנים מתפקידם כ'אנשי קישור', 'פותרי בעיות' ו'מארגני קהילה'".

המאמר מצטט שוטר בניו-יורק, הטוען, כי "זה אולי מצליח בפרבר שקט, אבל זה לא מצליח בניו-יורק. אני לא חושב ששוטר צריך להיות מעורב בארגון הקהילה. המשטרה רוצה שנפתור בעיות ארוכות טווח, אבל אין זה אפשרי בעיית הסמים לא תיפתר לעולם. 'שיטור קהילתי' נשמע נפלא, אבל אני חושב שזה בזבוז זמן". החמישית - **הבירוקרטיה המשטרתית**. השוטרים מתוגמלים על ביצוע מעצרים ולא על פתרון בעיות. Norman (1993) מציין, כי הביקורת החריפה ביותר הייתה על חוסר ההגיון ש"בהסבת המשטרה לגוף 'מוטה לקוחות', המקבל את הוראותיו מן האנשים שאותם הוא משרת, שעה שכל החלקים האחרים של הרשות ממשיכים להיות ריכוזיים, בירוקרטיים ודואגים לעצמם. כדי לבצע רפורמה אמיתית במשטרה, יש צורך לבצע שינוי בזרועות השלטון האחרות - מח' התברואה, מח' הבריאות, שירותי החינוך.

גם מחלקות אלה צריכות לפעול לפתרון בעיות, בהנחיית הקהילה ובשיתוף פעולה הדוק עם המשטרה. לדוגמא - אין הגיון בפעולה משטרתית בבניין מסוים, אם למחלקת שימור הבתים והפיתוח השכונתי נדרשת יותר משנה לפינוי סוחרי הסמים מהדירות.

ניתן למנות מספר קשיים בולטים נוספים ביישום השיטה:

הקושי הראשון הוא בעובדה, כי **יישום השיטור הקהילתי מחייב יוזמה שאינה מאפיינת כל שוטר. האם כל שוטר יכול לתפקד עפ"י זרישות השיטור הקהילתי?** התשובה רחוקה מלהיות חד משמעית. תכנית העבודה של ה-NIJ (1993), קובעת, כי קיים עדיין פער רציני של ידע, באשר לדרך שבה השוטר הממוצע מבצע את תפקידו בשיטת השיטור הקהילתי.

הקושי השני הוא הצורך להסתמך על "צרכי הציבור" ככלי לקביעת המדיניות.

דעת קהל מעצם טיבה הינה נזילה ומועדת לשינוי מהיר, הנגרם ע"י אירועים יום-יומיים, חברתיים, כלכליים ופוליטיים. כן ניתן לטעון, כי רוב האנשים גיבשו דעה בלא להשקיע זמן רב למחשבה בבעיות, ולא היה בידם מידע מלא, כשהגיעו לכלל החלטה. אולם, גם כך, המחיר החלופי של התעלמות מדעת הקהל עדיין יקר יותר, כיוון שהיא תעניק משקל מופרז לדעות של מגזרים קטנים באוכלוסייה, שלמרות שלא ישקפו את דעת הרוב, יגיעו אל מערכת קבלת ההחלטות (1992 Breci & Murphy).

הקושי השלישי הוא **ביכולת המשטרה לעבור לעבודה יזומה**. אם התגובתיות הינה עיקר עיסוקה של המשטרה, כיוון שהביקוש לשירות גבוה, ואם הכוונה אינה לבטל את התגובתיות של המשטרה, אלא **להוסיף עליה** (פרידמן, 1995), הרי שאין אפשרות ריאלית לבצע שיטור קהילתי ללא תוספת משמעותית בכוח האדם ובאמצעים.

הקושי החמישי הוא **במידת האפשרות ליישום מרכיבים, שיתכן שלקוחים ממציאות זרה**. בשיטור קהילתי קיימים מרכיבים שמזכירים את השיטה היפנית. לדוגמא, ביזור הכוח המשטרתית ב- "Mini-Stations" מזכיר מאוד את שיטת ה"קובאן" היפנית. אם אכן כך, נשאלת השאלה (שנשאלה גם בנסיונות המערביים ליישם שיטות ניהול יפניות), אם השיטה אכן מתאימה למציאות המערבית.

הקושי השישי הוא הצורך להבין, כי **המעבר לשיטה זו יוצר בתחילה עלייה בפשיעה המדווחת**, אולם לאחר מכן עלייה זו נמחקת והפשיעה יורדת. זאת, כיוון שיכול להיווצר מצב, שבו עלייה זו תגרור לחצים מצד הפיקוד לחזרה אל שיטת השיטור המסורתית, "כתרופה לעלייה בפשיעה" ו"הוכחה" בידי האפיקורסים שבארגון לעובדה שהשיטה נכשלה.

למודל הקהילתי גם מספר סכנות:

הסכנה הראשונה הינה **סכנת החזרה לדפוסי השיטור של תחילת המאה**. חזרה

למשטרה המורכבת מכוחות קטנים, אשר אינם מונהגים על ידי מדיניות אחידה ונתונים להשפעות חיצוניות. כדי למנוע סכנה זו, דרוש קיומו של דרג מטה מתאם ומפקח, וכן קיומן של יחידות גיבוי מקצועיות, שיסייעו בהתמודדות עם אירועי פשיעה, עם פעילות חבלנית או עם הפרות סדר ציבורי בקנה מידה נרחב.

הסכנה השנייה היא הבעיה של הצורך בריכוז כוחות גדולים בהתראה קצרה. המשטרה המודרנית עוסקת רבות באירוע הפרת סדר ציבורי בקנה מידה גדול. ביזור הכוחות יגביל מאוד את זמינותם לענות על בעיות בסדר גודל לאומי, בהתראה קצרה יחסית.

הסכנה השלישית היא החשש מפוליטיזציה של המערכת המשטרתית, בשל הגדלת המעורבות של הרשויות המקומיות בהכוונת המשטרה ובהליכי עבודתה. מצב זה מחייב הקפדה יתרה על הקוד האתי, ומאמץ מתמיד של הפיקוד המרכזי למניעת גלישה למעורבות יתר של מפקדי תחנות משטרה בפוליטיקה מקומית.

השיטור הקהילתי הוא אחד התחומים החשובים ביותר במדעי המשטרה בעשור האחרון. כגודל יתרונותיו כך גם גודל הבעיות המקשות על קליטתו. האם יהפוך מ"אופנה", שמרבים לעסוק בה, למהפיכת שיטור של ממש. האם שיטה זו תאריך ימים כמו 'מהפיכת הפרופסיונליזם', אשר הטביעה את חותמה במהלך חצי מאה, או תמוג לאיטה, מחוסר יכולת להיקלט באמת בארגון בעייתי כמו המשטרה? ימים יגידו.

ראוי גם לציין, כי לא נכון יהיה להתייחס לשיטה בבחינת 'הכול או מאומה'. כמו בשיטות הניהול המתקדמות, ניתן לברור מתוכה את האלמנטים המתאימים למציאות של משטרה זו או אחרת, ולשלבם במסגרת הקיימת. שכן, משטרה טובה הינה בראש ובראשונה פיקוד טוב ואנשים טובים. בראייה כזו ברור, כי שיטת השיטור הקהילתי כבר מטביעה את חותמה בבירור על המשטרה.

## רשימה ביבליוגרפית

אלוש, י. (עורך) (1992) ספר השכונות והפעילות הקהילתית, ועדים, הוצאה לאור בע"מ, עמ' 17.

אלירס, י. (1985) "מ"צפיות הציבור" ל"צרכי הקהילה", עבריינות וסטייה חברתית. י"ג, עמ' 13-2.

באריל, ר., בן-ארי, ר. וכספי, ת. (1993) משטרת ישראל: סקר עמדות הציבור 1992/3, משטרת ישראל, מדור פסיכולוגיה.

גבע, ר. (1990) סקירה על שיטור קהילתי, ירושלים, מדינת ישראל - משרד המשטרה, היחידה לשירותי מידע וקשרים בינלאומיים, סימוכין: קמ-47316.

גבע, ר. (1992) אסטרטגיה במניעת פשיעה, ירושלים, משרד המשטרה.

גימשי, ד. (1992) שיפור השירות לאזרח - הצעה לתכנית בסיס, משטרת ישראל, המטה הארצי/אגף כח-אדם, קצין חינוך ראשי, סימוכין: הח-02/156972.

גימשי, ד. (1995) תכנית בסיס לישום אסטרטגי של שיטור קהילתי - 1995, משטרת ישראל, היחידה לשיטור קהילתי, ירושלים, סימוכין: יצ-01/072/1030.

דגני ר., דגני, א. (1991) החשש מפשיעה בשכונות מצוקה, גיאוקרטוגרפיה - המכון למחקר מרחבי, עמ' 94-93.

יחזקאלי, פ. (1992) תופעת הילד המוכה - מוזנח: ההיבט הארגוני - מנהלי. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

יחזקאלי פ., שלו א. (אפריל 1993-א') "אלימות שוטרים - המילכוד", משאבי אנוש, ירחון מס' 64, עמ' 16-14.

יחזקאלי פ., שלו א. (1993-ב') שיטת המשטרה הקהילתית - מאפיינים, דרכי ישום ונסיונות ישום קיימים בארץ ובחו"ל, משטרת ישראל - תחנת באר שבע, הוגש לוועדה לנושא השימוש בכח (ועדת קרמינצ'ר), ב- 27/6/93.

יחזקאלי פ., שלו א. (מרץ 1994) "צדק בקצה האלה", סטטוס, גליון 34, עמ' 35-38.

משטרת ישראל, (מאי 1994) דו"ח שנתי תשנ"ג-תשנ"ד 1993.

פלינט-גור, א. (ינואר 1995) "סיום המאה ה-20, עידן השירות", השירות ללקוח - שיטות ומגמות, מס' 1, עמ' 4, 2.

פרידמן, ר. שיטת השיטור הקהילתי, הרצאה מיום 15/3/95 במטה הארצי של משטרת ישראל בירושלים, (בהקלטה ובכתובים בידי המחברים).

שלו א., יחזקאלי, פ. (1994) "מודל לטיפול מערכתי משולב בתחנת באר-שבע, בעבירות שימוש בסמים ובעבירות אלימות בין בני-זוג", פלילים, כרך ד' תשנ"ד, עמ' 223-257.

Albrecht, S.L. Attitude & Green, M.(1977) "Attitudes Toward The Police and The Larger Complex - Implications For Police-Community Relationships", Criminology, 15(1), pp. 67-86.

Adler, F., Mueller, G.O.W., & Laufer, W.S. (1994) Criminal Justice, McGraw-Hill Inc., pp. 170-199.

Breci, M.G. & Murphy, J.E. (1992) "What Do Citizens Want Police To Do At Domestic: Enforce the Law or Provide Services?" American Journal of Police, 11(3), pp. 53-68.

Carey, R. L. (March 1994) "Community policing for the suburban department", The Police Chief, Vol. 61, no. 3, pp. 24-26.

Chalom, M.(1993)"Crime Prevention and Community Policing In Large Towns", Interpol International Criminal Police Review, **441**, pp. 28-31.

Clinex, F.X. (December 12, 1993) "As Gunfire Gets Closer, Fear Comes Home, Violence Breaks Into Everyday Routines, Corroding People's Sense Of Well-Being" The New York Times.

Community Research Associates (1992), Strategy for Improving Coordination Among Agencies.

Critchley, T.A. (1985) "Constables and Justices of the Peace, in Terry", Policing Society, pp. 41-48.

Dowds, L., Mayhew, P. (July 1994) Participation in Neighbourhood Watch: Findings From The 1992 British Crime Survey, Research Findings, Home Office Research and Statistics Department, no. 11.

Duncan, M.D.G. (1992) "The impact of police/community relations on the prevention and detection of crime", Royal Canadian Mounted Police Gazette, Vol. 54, no. 2, pp. 1-5.

Eck, J.E., Spelman, W., with Hill, D., Stephens, D.W., Stedman, J.R. & Murphy, G.R. (1987) Problem Solving - Problem Oriented Policing in Newport News, NIJ, U.S. Department of Justice.

Fogelson, R.M. (1979) Big City Police, Harvard University Press.

Gates, J., (1994) "Talk is Cheap", RCMP Gazette, Vol. 56(6), pp. 2-8.

Goldstein, H. (1994) A Global Overview of The State of Criminal Justice and A Look Towards The Future of Policing and Incarceration,  
(הרצאה במשרד המשטרה מיום 11.12.94 בכתובים בידי המחברים)

Goldstein, Herman (1990) Problem-Oriented Policing, McGraw-Hill, New York.

Greenberg, R.M. (1992) Take Back The Streets 1982-1992, Charleston Police Department - Training Division.

Grims, R.M. (1994) "Responsive Service Delivery: A Community Orientation for Problem Solving", *In* Source Book - Community-Oriented Policing: An Alternative Strategy (Second edition), International City/County Management Association (ICMA), pp. 55-72.

Haig, B. (1979) "Higher Education for Police Officers", The Police Journal, 52(2), 141.

International Association of Chiefs of Police, (October 1993) The Webber Seavey Award For Quality in Law Enforcement, A Summary of The Top 25 Programs.

Johnson, D.R. (1985) "The Triumph of Reform", *In* Terry, W., Policing Society, pp. 65-74.

Kennedy, D.M. (April 1993) Closing The Market - Controlling The Drug Trade in Tampa, Florida, National Institute of Justice Program Focus, U.S.Department of Justice.

Landstrom, R. & Savage, M.(1992) "A Tool For Change: Developmental Cells", The Police Chief the Professional Voice of Law Enforcement, pp. 35-37.

Leishman, F., (1994) "Under Western Eyes: Perspectives on Policing and Society in Japan", Policing and Society, Vol. 4, pp. 35-51.

Miller, L. S. & Hess, K.M. (1994) Community Policing - Theory and Practice, West Publishing Company, St. Paul.

More, H.W. (1992) Special Topics in Policing, Anderson Publishing Co. Cincinnati, OH, pp. 1-30.

Murray, C.A. (1983) "The Physical Environment and Community Control of Crime", *In* Wilson, J.Q. (ed). Crime and Public Policy, Icc Press, California, pp. 107-124.

National Crime Prevention Council (August 1994) Partnerships To Prevent Youth Violence, BJA Community Partnerships Bulletin, U.S. Department of Justice.

National Institute of Justice (1993) 1994-95 NIJ Program Plan, U.S. Department of Justice.

Norman, M., (12/12/93), "Back to The Beat", The New York Times Magazine, pp. 63-69, 76,86, 89,90.

Oakland, J.S.(1988), Total Quality Management, N.Y., John Wiley & Sons.

Operation Weed and Seed Implementation Manual. (October 1992), U.S Department of Justice.

Overman, R. (March 1994). "The case for community policing" The Police Chief, Vol. LXI, no. 3, pp. 20-23.

Pate, A.M. (1989) "Community-Oriented Policing in Baltimore", *In* Kenney, D.J., (ed.), Police and Policing - Contemporary Issues, Praeger, U.S.A. pp. 112-135.



**Philadelphia and Its Police: Toward a New Partnership**, (March 1987)  
A Report by the Philadelphia Police Study Task Force.

Skolnick, J.H. (1994) **Justice Without Trial**, (Third Edition), Maxwell MacMillan, pp. 295-299.

Sparrow, M.K. (November 1988) **Implementing Community Policing, Perspectives On Policing**, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

Terry, W.C., (ed.) (1985) **Policing Society: An Occupational View**, N.Y. John Wiley & Sons, p. 37-73.

Travis, J. (October 1994) **Preventing Interpersonal Violence Among Youths**, National Institute of Justice -Update, U.S. Department of Justice.

Trojanowicz, R., Bucqueroux, B. (1990) **Community Policing A Contemporary Prespective**, Anderson Publishing Co., Cincinnati, OH.

Trojanowicz, R., (1991) "Community Policing Curbs Police Brutality", **Footprints**, 3(1&2).

Walker, S.G., Walker, C.R. & McDavid, J.C. (1992) **The Victoria Community Police Stations: A Three-Year Evaluation**, Ottawa, Canada, Canadian Police College.

Walters, P.M. (1994) "Community Oriented Policing - A Blend of Strategies", In **Source Book - Community-Oriented Policing: An Alternative Strategy** (2nd ed.), International City/County Management Association (ICMA), pp. 1-4.

Webber, A.M. (1992) "Crime and Management: An Interview With New York City Police Commissioner Lee P. Brown", *In Source Book - Community-Oriented Policing: An Alternative Strategy* (1st ed.), International City/County Management Association (ICMA), pp.17-32.

Wilson, J.Q., & Kelling, G. (March 1982) "Broken Windows", *Atlantic Monthly*, pp. 29-38.

No Author. (April 16th 1994) "The Secret of Japan's Safe Streets", *The Economist*, pp. 70-72.

No Author, (September 1994) "Community Policing - The Central Philosophy of The Queensland Police", *RCMP Gazette*, no. 158, pp. 21.

No Author, (August 1994) *Neighborhood-Oriented Policing in Rural Communities - A Program Planning*, Bureau of Justice Assistance, NCJ 143709.

No Author, (August 1994), *Understanding Community Policing - A Framework in Action*, Bureau of Justice Assistance, NCJ 148457.

# דו"ח מחקר התנדבות למשמר האזרחי

## עידית חכימי

המשמר האזרחי מהווה כוח המתבסס על התנדבות. בכך הוא מתמודד, מעצם טבעו, בבעיות הקשורות, מחד, בשימור הכוח ובהגדלת כוח המשיכה, ומאידך, בשאלות לגבי הדרך הרצויה להפעלת המתנדבים. על רקע זה נערך המחקר שבנדון.

המחקר נערך ע"י לשכת המדען הראשי ומטרת ישראל (המשמר האזרחי) במסגרת מאמציהם להגדיל את היקף ההתנדבות למשא"ז, לשפר את יכולת התרומה של המתנדבים למשא"ז, ולמנוע נשירת מתנדבים.

מטרת המחקר הייתה לעמוד על מאפייני המתנדבים למשא"ז, מניעי ההצטרפות, ההישארות והנשירה ממשא"ז, הערכות על המשא"ז ועוד.

יש לציין שנושאים אלו מופיעים בדו"ח מבקרת המדינה מס' 46 לשנת 1995. המחקר שבנדון נערך עוד טרם ביצוע דו"ח הביקורת, ומתוך מודעות של המערכת ורצונה להיערך לשיפור התמודדותה בתחום.

המחקר בוצע ע"י ד"ר אברהם כרמלי וגב' מירב בר-יוסף ממכון פילת. איסוף הנתונים למחקר התבצע בחודשים מרץ 1995 עד ינואר 1996.

במסגרת המחקר הועברו שאלונים לשש קבוצות אוכלוסייה שונות :

1. מתנדבים למשא"ז.

2. מתנדבים ליחידות מיוחדות במשא"ז.

3. נושרים מהמשא"ז

4. מפקדי שכונות

5. ראשי משרדי משא"ז ומפקדי תחנות משטרה

6. הציבור הרחב

בסה"כ - 1941 נחקרים בשישה סקרים שונים.

כמו כן נערכו ריאיונות עומק עם דרגי פיקוד במשטרת ישראל ובמשא"ז, מפקדי שכונות, מתנדבים ונושאים, ושני ניתוחי מקרה בבסיס מעבר לקו הירוק ובבסיס במגזר הערבי.

ממצאי המחקר עולה, שבאופן כללי, ההערכות לגבי המשא"ז, הן בקרב הציבור הרחב, הן בקרב המתנדבים והן בקרב הנושאים הן חיוביות למדי. הסיבות העיקריות שצוינו כמניע להתנדבות, היו הרצון לתרום והרצון להגן על אזור המגורים. הסיבות העיקריות לנשירה מהמשא"ז יוחסו דווקא למישור האישי, ונושאים רבים הביעו נכונות עקרונית לחזור ולהתנדב בעתיד. גם בקרב הציבור הרחב, הביעו אזרחים רבים נכונות עקרונית להתנדבות, לו היו פונים אליהם.

שלוש שיטות גיוס עיקריות נמצאו כבעלות אפקטיביות לגיוס מתנדבים: באמצעות חברים או בני משפחה, בעקבות פנייה ממשא"ז ויוזמה עצמאית של האזרח. מידת אפקטיביות של שיטות אלה נמצאה כתלויה בגיל המתנדב ובמשתנים נוספים.

ככלל, הרשתות החברתיות נמצאו בעלות חשיבות בהשפעה על נטייתם של יחידים להתנדב, ובעיקר על התנדבות של חברים ושכנים (יותר מאשר התנדבות קרובי משפחה).

בהשוואה בין המתנדבים הרגילים למתנדבים ליחידות המיוחדות נמצאו הבדלים ברמת המוטיבציה, ההזדהות עם הארגון, ושביעות הרצון מהשירות, כאשר אלה נמצאו גבוהים יותר בקרב המתנדבים ליחידות המיוחדות. לגבי יחידות אלה יוחסה על ידי גורמי המשטרה (מפקדי תחנות ורמ"מים), גם הערכה של תרומה רבה יותר של המתנדבים ושל מחסור במתנדבים.

באשר למשימות התפקידיות של המתנדבים, גם הציבור וגם המתנדבים ייחסו חשיבות לתפקידי המשא"ז השונים, עם העדפה למשימות הבטחוניות ולסיכול גניבות ופריצות. משימות אלה ממלאות גם את עיקר הפעילות בפועל של המתנדבים. משימות קהילתיות, הגם שיוחסה להן חשיבות רבה בקרב גורמי המשטרה ובקרב חלק מהמתנדבים, מיושמות במידה פחותה יותר.

באשר למידת ההכשרה לביצוע המשימות, מרבית המתנדבים והמפשי"כים סבורים, שהכשרתם מספקת. ואולם, תחושה זו אינה דומה להערכות גורמי המשטרה, שייחסו הכשרה מספקת למתנדבי הית"מ בלבד, והעריכו את הכשרת המתנדבים והמפשי"כים כבלתי מספקת.

המחקר מנתח היבטים שונים הקשורים בהתנדבות ובנשירה בקבוצות האוכלוסייה השונות, ובהשוואה בין מגזרים ובין סוגי יחידות. כמו כן מתייחס המחקר להיבטים ארגוניים ולקשרי העבודה של המתנדבים ושל גורמי המערכת השונים.

היבט נוסף שהמחקר נתבקש לבחון הוא, הכללתם של מגזרים ייחודיים במסגרת המשא"ז: גיוס בני נוער, הקמת בסיסי משא"ז מעבר לקו הירוק והקמת בסיסי משא"ז ביישובים ערביים.

תוצאות המחקר ומסקנותיו יכולות לשמש כלי חשוב בקבלת החלטות לגיבוש מדיניות, ולהפעלת המתנדבים במשמר האזרחי.

## דו"ח ועדה

### שיטור קהילתי בישראל - סיכויים וסיכונים

**פרופ' דויד וייסבורד, פרופ' מנחם אמיר,  
פרופ' ישראל ברק, ד"ר אבי טננבאום, אורית שלו**

*הוגש למועצה הישראלית לקרימינולוגיה ע"י הוועדה לנושאי משטרה,  
פברואר 1996.*

שיטור קהילתי תופס כיום מקום מרכזי בפילוסופיית שיטור. בארה"ב, השינוי בא לידי ביטוי בצורה הנרחבת ביותר עם הקמת הסוכנות הפדרלית לעידוד פיתוח תכניות של שיטור קהילתי " Community Oriented Policing- COPS Services". אולם, פילוסופיית השיטור הקהילתי נטעה שורש ברחבי העולם המפותח. באנגליה, ביבשת אירופה ובמזרח הרחוק צמחו בעשר השנים האחרונות תכניות שיטור קהילתי חדשניות. (1)

לעומת זאת, רק עתה החלה משטרת-ישראל ליישם שיטור קהילתי בקנה מידה גדול. בינואר 1995 הוקמה במטה הארצי היחידה לפיתוח ויישום שיטור קהילתי. (2) יחידה זו מפתחת תכניות מודל לשיטור קהילתי במספר ערים בישראל. (3) בהכירה בחשיבות שינויים אלו, הקימה ועדת המשטרה של המועצה הישראלית לקרימינולוגיה קבוצת עבודה לנושא השיטור הקהילתי בישראל.

קבוצת העבודה הסכימה למקד את מאמצייה בחמש שאלות מהותיות שתסייענה למשרד לבטחון פנים וליחידה לשיטור קהילתי במשטרת-ישראל בפיתוח תכניות אפקטיביות וחדשניות.

1. מהו שיטור קהילתי ומה אינו שיטור קהילתי?
2. האם המאפיינים החברתיים וההיסטוריים של החברה הישראלית ושל משטרת ישראל מספקים סביבה הולמת לפיתוח שיטור קהילתי?
3. מהו הניסיון שיש במשטרת-ישראל בתכניות קהילתיות עד היום? מה ניתן ללמוד מניסיון זה?
4. מהן התוצאות השליליות שיכולות לנבוע מיישום שיטור קהילתי בישראל?
5. באילו סוגי מחקר יש לתמוך, על מנת לקדם שיטור קהילתי בישראל?

בדו"ח המצ"ב, אנו מסכמים את עמדות הוועדה בחמש שאלות אלו.

## **1. מהו שיטור קהילתי ומה אינו שיטור קהילתי?**

בשנים האחרונות, חוקרים בתחום המשטרה, מנהלים ובעלי תפקידים ציבוריים גילו עניין בתכניות לשיטור קהילתי<sup>(4)</sup>. בעוד שקיימת אי הסכמה לגבי מרכיבים בשיטור קהילתי, העיקרון הבסיסי הינו, שעל המשטרה לערב את

הקהילה באופן מעשי בשליחות המשטרה. על יחידות המשטרה לשרת את הקהילה, להיות אחראים בפניה, ולעבוד בשיתוף פעולה עמה. זאת, בניגוד לתפיסה, שהמשטרה צריכה ליצור קשר עם הציבור, אך לא לחפש את מעורבות הקהילה בהגדרת בעיות הפשיעה. SKOLNICK & BAYLEY (1986) (5), חוקרי המשטרה המובילים בארה"ב, סיכמו ארבעה מרכיבים, המופיעים בדרך כלל בשיטור קהילתי.

- א. הדדיות ביחסי משטרה - קהילה: המשטרה והציבור מונעים במשותף פשיעה. על המשטרה לעבוד עם הקהילה בפיתוח תכניות למניעת פשיעה.
- ב. ביזור הפיקוד: יש לתת לשוטר בשטח כוח רב יותר ושיקול דעת רב יותר מאשר נהוג בשיטור המסורתי. השוטר מהווה את הקשר של המשטרה עם האנשים בקהילה, ויש לתת לו חופש פעולה נרחב.
- ג. מיקוד מחדש של הסיוור: חייב להיות מעבר לסיוור רגלי ולשיטות אחרות (כגון מיני-תחנות), אשר תרחבנה את הקשר החיובי בין המשטרה לאזרחים.
- ד. שילוב האזרחים בעבודת משטרה: בניגוד לתפיסה הרווחת בנוגע לפרופסיונאליות הקיימת בתכניות משטרה קודמות, שיטור קהילתי מבקש לערב אזרחים במאמץ הלחימה בפשיעה ובאי סדר.

שיטור קהילתי מתייחס לעמדה הפילוסופית בנוגע לתפקיד המשטרה ולתפקודה. הדרישה היא, כי יש לפתח את יעדי השיטור ולעצב מחדש את התנאים שבהם הוא פועל, את האמצעים המשמשים לטיפול ואת הערכת



ההצלחה המשטרית ביחס למבנים מיוחדים של קהילות מקומיות, ניסיון וערכי התרבות השונים שלהן.<sup>(6)</sup>

## שיטור קהילתי ושיטור ממוקד בבעיה

התפיסה של שיטור ממוקד בבעיה - Problem Oriented Policing קשורה לפיתוח שיטור קהילתי. המונח נטבע לראשונה על ידי פרופסור למשפט ומומחה למשטרה בארה"ב, Herman Goldstein<sup>(7)</sup> לטענתו, המשטרה, כמו גופים ציבוריים אחרים, מדגישה לעתים קרובות את האמצעים מאשר את המטרה, בעבודה היומיומית השוטפת. עבודת המשטרה היא, בדרך-כלל, "טיפול בתקריות". לעתים רחוקות המשטרה רואה את התמונה הכללית של הבעיות היוצרות תקריות אלו. Goldstein קורא למשטרה לתכנן פתרון בעיות, ולא רק להגיב במצבי חירום. הוא טוען, כי על המשטרה לנקוט בגישה אנליטית יותר לבעיות פשיעה באמצעות מאמצים יציבים לפתרון בעיה.

John Eck & Spelman (1986, 1987) <sup>(8)</sup> <sup>(9)</sup> התבססו על Goldstein והרחיבו את הדגם עבור פורום המחקר של מנהלי משטרה בווישינגטון. הם הגדירו שיטור ממוקד בבעיה כהליך שלו ארבעה שלבים. בדגם ה-SARA **סנתה**, שאומץ בהרחבה בארה"ב, נדרשת המשטרה, ראשית, לסריקת Scan תקריות, לניתוחן Analyze (לראות לאלו מהן יש דפוס במונחי התרחשות, מיקום וכו'), לפיתוח

תגובה Response לבעיות שזוהו, ולבסוף, להערכת הפתרונות שהוצעו, הצלחתם או כשלונם.

שיטור ממוקד בעיה הפך לכלי הבסיסי בתכניות שיטור קהילתי. ככלל, המשטרה יכולה להגדיר בעיות, לנתחן ולפתרן בלי לערב את הקהילה. פחות ברור, אם ניתן ליישם שיטור קהילתי בלא התמקדות בפתרון בעיות. כמעט בכל פיתוח תכנית לשיטור קהילתי, כולל זו שהוצעה על ידי משטרת-ישראל, אומצו מרכיבים של הגישה ממוקדת הבעיה.

## **2. האם המאפיינים החברתיים וההיסטוריים של החברה הישראלית ומשטרת-ישראל מספקים סביבה תומכת לפיתוח שיטור קהילתי?**

בהערכת השאלה, האם החברה הישראלית ומשטרת-ישראל יכולים לספק סביבה מטפחת לפיתוח שיטור קהילתי, נתייחס תחילה לעניין העברת דגמים אמריקאים של מערכת החוק והמשפט לזירה הישראלית. בארה"ב, דעיכתם של מרכזי ערים רבות וההרגשה בקרב אזרחים, כי ברחובות נמצאים משוטטים ופושעים, סיפקו את הרקע לדרישה לשיטור ממוקד קהילה<sup>100</sup>. מלומדים ואנשי שטח ניסו להגדיר אסטרטגיות חדשות לפיקוח על הפשיעה שיקשרו בין המשטרה לציבור, במאמץ להחזיר את הקהילה לאזרחיה שומרי החוק. בערים הישראליות לא קיים משבר מקביל.

הדחף ליצירת שיטור קהילתי בישראל לא נבע מאזרחים, המפחדים מפשיעה המתפשטת בקהילות עירוניות, אלא ממאמצי המשטרה לפתח תכניות חדשות -

חדשניות ואפקטיביות. הדאגה בנוגע ליחסי משטרה - קהילה היוותה גורם חשוב, בנכונות של משטרת-ישראל ובמאמציה לכוון שיטור קהילתי (ג). כיוון ששיטור קהילתי בישראל הינו יוזמה משטרתית ולא קהילתית, הוועדה ביקשה לבחון את הגורמים ההיסטוריים והחברתיים, שיספקו תובנה בנוגע לפוטנציאל ההזדמנויות והבעיות שעמן יתמודד השיטור הקהילתי בישראל.

במהלך המנדט הבריטי, עד 1948, השיטור של הקהילה היהודית בישראל (או פלסטינה), נעשה ע"י שלוש מערכות משטרה. הראשונה הייתה המשטרה הבריטית (והצבא) כנציגי המנדט. השנייה הייתה השוטרים היהודיים ויחידות הספר היהודיות במשטרה הבריטית. לעתים קרובות שוטרים ויחידות אלו ציינו להנחיות ראשי הישוב. מערכת השיטור השלישית הייתה השיטור הבלתי פורמאלי, שנעשה בידי ארגוני מתנדבים בקהילה, בעיקר בידי המחותרות וההסתדרות.

קהילות הקטנות, בעיקר באזורים כפריים (מושבים או קיבוצים), וכן הקהילות הדתיות נוהלו באורח בלתי פורמאלי. פשע היה נפתר בתוך הקהילה, במידת האפשר, בלא פנייה למשטרה ולמערכת המשפט הבריטית. עיקרי העקרונות המנחים היו להימנע מהפרות סדר, שיובילו להתערבות המשטרה הבריטית הכובשת, אלא אם כן הדבר נעשה במסגרת הפגנה פוליטית נגד השלטון הבריטי, עפ"י קריאת המנהיגים הפוליטיים. כמו כן, הימנעות מהסגרת פושעים פוליטיים ובמיוחד בני נוער, לשלטונות הבריטים. בהקשר זה, יש לזכור, כי הקהילה היהודית הייתה קהילה שומרת חוק, ששיעורי הפשיעה בקרבה היו

נמוכים מאוד.

מיד לאחר הכרזת העצמאות, באמצע מלחמת השחרור, קהילות יהודיות שלמות ממזרח אירופה והמזרח התיכון הגיעו למדינה החדשה. קהילות שלמות מאותה ארץ מוצא ואף מאותם כפרים וערים יושבו בכפרים ערביים נטושים ובשכונות ערביות בערים, שהתרוקנו מיושביהן או במעברות.

קהילות אלו, כמו גם קהילות ערביות קיימות, ששמרו על מסורתן הדתית ועל הסמכות הפטריאכלית, יכלו לפקח על עצמן, ליישב סכסוכים ואף לטפל בפשיעה פעוטה. המשטרה נקראה בעיקר להשליט סדר ציבורי, שהופרע לעתים עקב מחלוקות פנימיות בין משפחות או בין עדות. במעברות הייתה התערבות משטרתית בשל הפגנות בגין תנאי דיור ירודים, אבטלה, סכסוכי שכנים או נושאים אחרים, שגרמו לתחושת הזנחה או הפליה עדתית או מעמדית. במצבים אלו העדיפה המשטרה לעבוד באמצעות המנהיגות המקומית - המסורתית או החדשה.

ב-1954 כבר הופעלו יחידות משטרה מיוחדות, שעסקו באלימות במשפחה ובסכסוכי שכנים. יחידות אלו פורקו באמצע שנות ה-60. בקהילות הוותיקות - כפריות חילוניות, קיבוצים או מושבים, בקהילות הערביות או בקהילה היהודית דתית בירושלים - מנגנון פיקוח פנימי היה מספק (ולעתים קרובות עדיין מספק), על מנת לשמור על הסדר הציבורי ולמנוע פשיעה.

בקהילות המהגרים שימשה המשטרה כארגון נוסף, שסייע לתהליך קליטתם. הדבר נעשה באמצעות לימוד השפה, הפעלת מרכזים קהילתיים, וכן מתן שירותי

חירום במקרים רבים (פגעי מזג אוויר או איומים בטחוניים). יש לציין, כי תפקידים אלו נחשבים מרכיב חשוב בדגם השיטור הקהילתי, המבקש להרחיב את יפוי הכוח המשטרתי מעבר לפיקוח על פשיעה או על בעיות קהילתיות אחרות.

זה היה המצב עד שנות ה-60. מאז, המדינה עברה התפתחויות, שדרשו שינויים מקבילים בארגון המשטרה ובתפקודה - עיור, התפתחות התחבורה ותרבות המכונית, עלייה בכל סוגי הפשיעה בעיקר עבירות סמים, פשיעה מאורגנת וכן הפגנות על רקע חברתי ופוליטי, שהפכו להפרות סדר אלימות עם נפגעים והרס רכוש. התפתחויות אלו כללו בעיקר את המגזר היהודי-עירוני, אך התרחשו גם במגזר הכפרי והעירוני למחצה בקהילות לא-יהודיות.

המשטרה הגיבה להתפתחויות אלו ולאחרות בחיזוק התחומים של פיקוח על פשיעה ועל סדר ציבורי, והפחתת מעורבותה בבעיות אחרות של הקהילה. אולם, נטייתה לשירות, גם אם לא בולטת ביותר, מעולם לא ננטשה, ובמקרים מסוימים אף התחזקה, בהשפעת קבוצות לחץ קהילתיות, שדרשו תשומת לב וטיפול מיוחד בבעיות של קשישים, קטינים ונשים.

כמו כן, ב-1972 הוקמה יחידה לקשרי משטרה-קהילה, שעסקה בהוראה של מניעת פשיעה לקבוצות ייחודיות בקהילה. בשנות ה-70 הוגדר תפקיד קצין השכונה: לסייע לתושבי השכונה המאורגנים במניעת פשיעה, לאסוף מידע על בעיות בשכונה ועל קבוצות, הגורמות לחוסר סדר ומעורבות בפשיעה. חשוב לציין שיחידות אלו פעלו רק במספר קהילות לפרק זמן קצר, והרעיון ננטש

בתחושת כישלון.

התפתחות המשמר האזרחי מצביעה על מעורבות פעילה של הקהילה בפן הביטחוני של עבודת המשטרה. יחידות המשמר האזרחי פרוסות בשכונות רבות, וגיוס המתנדבים הינו הצלחה בקנה מידה שאינו מדווח בארצות אחרות. מניעת פשיעה היא תוצאה משנית מהתפקיד הביטחוני של המשמר האזרחי. בשיא כוחו, המשמר האזרחי מנה כ- 100,000 מתנדבים מכל שדרות העם, כולל

תלמידי תיכון. (12)

כפי שמרמזת סקירה קצרה זו, משטרת-ישראל, מאז הקמתה, מתנדנדת בין שלוש מגמות תפקוד עיקריות: ביטחון, פיקוח על פשיעה ועל סדר ציבורי. גישת השירות הקהילתי שיחקה תפקיד משני בפילוסופיית השיטור הישראלי. היא נחלשה בגין הבולטות של הפן הביטחוני בעבודת המשטרה אשר הבליט קצינים, שוטרים ומפקדים מצה"ל, בגין התמקצעות השיטור. הוכחות עדכניות מצביעות על כך שמשטרת-ישראל מעולם לא הכשירה את שוטריה למתן שירות. (13)

הגורמים שהביאו להתפתחות שיטור קהילתי בארה"ב אינם קיימים בחברה הישראלית, אולם ישנה היסטוריה של מעורבות הקהילה במניעת פשיעה ושל המשטרה בפעילות קהילתית, שאינה קשורה לפשיעה. עם זאת, קיימות מגמות, המצביעות על כך, שנדרשת זהירות בפיתוח שיטור קהילתי בישראל. החשובה מביניהן מתייחסת לעובדה הפשוטה, כי באופן מסורתי, הקהילות בישראל אינן מאורגנות בדרכים המקלות על השתתפותן כגורם פעיל בשיטור קהילתי. בניגוד לקהילות עירוניות בארה"ב, המשתתפות באופן פעיל בפעולות הכנסייה,

ובפעולות ארגוניים אזרחיים בישראל, כמעט שלא קיימות בערים קבוצות מסוג זה. מלבד, אולי, הקהילות החרדיות, ההתיישבות הקיבוצית והשיתופית ומספר קהילות ערביות - אין בקהילות בישראל נטייה שיתופית מעין זו שבארה"ב. התפתחות של מועצות קהילתיות בישראל הופכת לנפוצה יותר ויותר, אולם, אין להן לגיטימיזציה וכוח שיש לארגונים דומים בארה"ב. מדאיגה במיוחד העובדה, כי לאור הממצאים, מומחים רבים טוענים, שהיעדר קהילות מאורגנות, יכול לעכב באופן משמעותי את התפתחות השיטור הקהילתי (14).

מעבר לכך, מרכזיות השאלות הביטחוניות בחברה הישראלית, והשיעור הנמוך יחסית של בעיות הקשורות לפשיעה ואי סדר ביחס לארה"ב, למשל, תורמים במשולב לעיכוב בהתפתחותן של תכניות לשיטור קהילתי. המודל הצבאי של מלחמה בעבירות ביטחון ממשיך לשלוט בארגון פעולות המשטרה בערים בישראל, במיוחד בירושלים. שיעור הפשיעה הנמוך יחסית בחברה הישראלית, מרמז על כך, כי הישראלים לא יהיו מונעים, כמו עמיתיהם האמריקאים, לקרוא ליותר מעורבות משטרתית בחיי הקהילה.

### **3. מהו הניסיון שיש במשטרת-ישראל בשיטור קהילתי עד היום? מה ניתן ללמוד מניסיון זה?**

משטרת-ישראל החלה להפעיל מרכיבים של שיטור קהילתי בסדרה של תכניות ניסוי. לדוגמא, בין 1990 - 1993 פיתחה תחנת באר שבע מספר תכניות חדשניות, שהיו ממוקדות שירות, והשתמשו בטכניקות של שיטור ממוקד בבעיה. במקרה של אלימות בין בני-זוג, המשטרה וינעמתי שיתפו פעולה בטיפול

בתוקף. המשטרה השתמשה בסמכות הכפייה שלה, ובעת שחרור בערובה בתנאים, חייבה בני זוג מכיס לקבל טיפול במרכז 'נעמת' לאלומות במשפחה. הערכה של התכנית הראתה ירידה בשיעורי המועדות בהשוואה לשנה קודמת<sup>(15)</sup>. תכנית דומה למכורים לסמים פותחה בשיתוף קבוצת "נרקומנים אנונימיים" בבאר שבע. גם תכנית זו הראתה תוצאות חיוביות<sup>(16)</sup>.

התכנית הקהילתית הידועה ביותר למניעת פשיעה, שפותחה עד כה בישראל הייתה יוזמה של המפכ"ל הנוכחי, רב ניצב אסף חפץ, בתפקידו כמפקד מרחב השפלה. בבית-דגן, המשטרה והקהילה עבדו ביחד לזהות סוחרי סמים ומקומות בעייתיים בישוב. בשלב האחרון, המשטרה והקהילה, ניקו כליל את בית דגן מפעילות סמים. כיוון שלא בוצעה הערכה בלתי תלויה של התכנית, מקובל להאמין, כי עבריינות הסמים בישוב פסקה<sup>(17)</sup>.

מתכניות שירות וקהילה אלו ואחרות במשטרת-ישראל, למדנו, בין היתר, כי ביחס לבעיות פשיעה, תגובת המשטרה בשיתוף הקהילה יכולה להיות יעילה. אולם, ברור מתכניות אלו ומתכניות אחרות, שהוצעו אך לא יושמו במלואן, כי התוצאה תלויה רבות במנהיגותו של מפקד המשטרה המקומית. עליו להניע את פקודיו וכן את נציגי הרשויות המקומיות ומנהלי ארגונים ומוסדות.

השפעתם של מנהיגים ומפקדים אלו, שלרבים מהם תואר אקדמי בסוציולוגיה או בקרימינולוגיה, תרמה להחלטה, להקים יחידה לשיטור קהילתי, אשר תיישם גם גישת 'פתרון בעיות'. היחידה לשיטור קהילתי מובילה תהליך של פיתוח תכניות לשיטור קהילתי במשטרת-ישראל. כיחידה מקצועית, היא נותנת תמיכה



מקצועית וארגונית ליחידות משטרה אחרות.

תכנית השיטור הקהילתי בישראל, אשר פותחה ביחידה לשיטור קהילתי, מכילה שלושה מרכיבים עיקריים (18):

1. הכשרת שוטרים, אזרחים, עובדי רשויות מקומיות ועובדי ארגונים קהילתיים אחרים.

2. פיתוח תכניות לשיטור קהילתי, המבוססות על עבודה מערכתית, ומשתמשות בטכניקת השיטור ממוקד בבעיה.

3. עידוד תרבות ארגונית התומכת בשיטור קהילתי.

היחידה לשיטור קהילתי מעודדת פיתוח של תכניות גמישות לשיטור קהילתי, שתוכלנה להתאים לקהילות מסוימות בערים ובישובים בישראל. תכניות אלו כוללות המלצות לגישה שירותית בשיטור, תפיסות תפקיד, שיתוף פעולה עם ארגונים קהילתיים ועם אמצעי התקשורת, מודלים לעבודה מערכתית בתחומי האלימות בין בני-זוג, מכורים לסמים ועבריינות נוער, והקמת מציל"ה - מועצה ציבורית למניעת עבריינות בכל ישוב.

עד סוף 1995 נקבעו שש תחנות כתחנות מודל לפיתוח שיטור קהילתי (אשדוד במחוז הדרומי, בית שמש במחוז ירושלים, ראשון לציון ולוד במחוז המרכז, תחנת השכונות במחוז תל אביב ותחנת נצרת במחוז הצפוני). כל תחנה נבחרה על ידי מפקד המחוז. בעתיד הקרוב תתווספנה תחנות ויתווספו מרתבים חדשים לתכנית.

#### 4. מהן התוצאות השליליות שיכולות לנבוע מיישום שיטור

##### קהילתי בישראל?

הוועדה ממליצה באופן כללי, שמשטרת-ישראל תמשיך לפתח שיטור קהילתי. אולם, ישנם שני תחומי מפתח, שיש לתת עליהם את הדעת, כאשר משטרה לאומית מנסה ליישם תכניות שיטור קהילתי. הראשון נסב סביב בעיות שליטה ופיקוח חדשות, ופונקציות המתפתחות כתוצאה משיטור קהילתי. השני מתייחס לפוטנציאל לפוליטיזציה של המשטרה ע"י קבוצות בקהילה.

שיטור קהילתי דורש מתן אוטונומיה רבה לשוטרי הסיור במגעיהם עם הציבור ובהתפתחות פעילותם למניעת פשיעה. מודל אוטונומי זה נתפס כזר או כמנוגד למודל השליטה הצבאי של המשטרה, הנפוץ בישראל ובארצות מערביות אחרות, המחפשות בעקביות דרכים לפקח ולשלוט על פעילויותיהם של שוטרים בדרגות נמוכות<sup>(19)</sup>. במודל הצבאי, שוטרי סיור מציינים לפקודות הניתנות ע"י הממונים עליהם, ומצופה מהם להיות אחראים בכל זמן. בניגוד לכך, מודל השיטור הקהילתי מעודד שוטרי סיור לפתח אסטרטגיות חדשניות, לעתים מיידיות, למניעת פשיעה, ולפעול בשטח במידה רבה של אוטונומיה. על מנת לבצע את משימתם באפקטיביות, תכניות שיטור קהילתי הקנו לשוטרים גמישות בהגדרת שעות עבודה, הגדרת משימות ואופי האסטרטגיות, שבהן יכולה המשטרה להשתמש, על מנת לפתור בעיות בקהילה.

בעת פיתוח רוב תכניות השיטור הקהילתי, לא ניתנה תשומת לב רבה לבעיות

השליטה והפיקוח, הטבועות במודל השיטור הקהילתי. ההנחה הייתה, כי נורמות משטרה חזקות נגד ניצול לרעה של סמכות ונגד שחיתות, מגבילות את פוטנציאל הבעיות שיתעוררו מתפקוד השיטור הקהילתי(20). ברם, בעוד שבארה"ב הנחה זו בעייתית, בישראל - שבה ההתפתחות ההיסטורית של המשטרה ראתה פחות ניצול ושחיתות, יש מקום לזהירות. כיצד המשטרה תשמור על שליטה הולמת בשוטרים הקהילתיים בשטח? האם המגע המוגבר של המשטרה עם הקהילה יגדיל גם את פוטנציאל השחיתות בקרב השוטרים ברמת השטח?

דאגה מיוחדת, בהתייחס לביקורת בנוגע לשימוש מופרז בכוח של משטרת-ישראל(21), היא אפשרות ההשפעה של שיטור קהילתי על אלימות שוטרים. כמה פרשנים מצפים לירידה באלימות משטרתית, כתוצאה מהרחבת המגעים עם הקהילה. הם מניחים, כי כאשר גדלה ההבנה בין המשטרה לקהילה, המשטרה תיטה פחות להשתמש בכפייה על מנת לפתור בעיות. אולם, אחרים תיעדו את האפשרות שהמשטרה תאמץ יותר מידי את גישות הקהילה כלפי פושעים וכלפי אחרים, הנתפסים כאיום לביטחון ולסדר בקהילה. לעתים קרובות, חברים בקהילה רוצים שהמשטרה תפעל נגד יחידים, שבאופן רשמי לא הפרו את החוק. לדוגמה, נגד סוחרי סמים מוכרים בקהילה, שהמשטרה טרם הצליחה לגבש נגדם תיק.

בעיית שליטה הקשורה לנושא מתייחסת לשיטות המשמשות להערכת פעילויות שוטרים, המעורבים בשיטור קהילתי. מדדים מסורתיים, כגון מספר

מעצרים, אינם מספקים מזד הולם לפעילויות שוטרי השיטור הקהילתי<sup>(22)</sup>. המשך השימוש במדדים אלו ליוקרה ולקידום ביחידות משטרה, מהווה מחסום כבד להצלחת הפיתוח של שיטור קהילתי. פעילויות כגון השתתפות במפגשים קהילתיים או פיתוח של התערבויות, שאינן של מערכת החוק והמשפט בפתרון בעיות, חייבות לבוא לידי ביטוי בהערכת השוטרי הקהילתי. כיוון ששיטור קהילתי משתמש לעתים קרובות באסטרטגיות של פתרון בעיות, הערכת ביצוע חייבת להתייחס גם למה שקרה עם הבעיות, ולא רק לסטטיסטיקות של חוק ומשפט הנובעות מהן.

אין פתרון פשוט לסוגיית בעיות השליטה והפיקוח בתכניות של שיטור קהילתי, אולם ניסיון במקומות אחרים מראה, כי שליטה בשיטור קהילתי חייבת להיות שיטתית יותר בירוקרטית ופחות<sup>(23)</sup>. על המפקחים להתמודד עם טווח חדש של פעילויות משטרה שלא ניתן לפקח עליהן באמצעות סדרה פשוטה של כללים או מדדים. במונחים של שליטה בהתנהגות שאינה הולמת, ובמונחי תגמול עבודת משטרה טובה, על המפקח בשיטור קהילתי להיות ערני יותר למעשיהם של שוטרי השטח ועליו לסגל את מנגנוני השליטה בתגובה למשימות ייחודיות ופעילויות, הנובעות מיוזמות של שיטור קהילתי מסוים. אסטרטגיות הפיקוח חייבות, במובן זה, להיות חדשניות.

איום נוסף לפיתוח שיטור קהילתי בהקשר הישראלי, נובע מן האפשרות לפוליטיזציה של המשטרה. שיטור קהילתי קורא למשטרה להרחיב את הגדרתה לבעיות פגיעה, ולשמש כמתאמת בעיות בקהילה. במספר קהילות אמריקאיות הכוונה הייתה, נקיטת עמדה על ידי המשטרה לצד דיירים כנגד

בעלי בתים, או הפיכתה למעורבת בפוליטיקה המקומית, בדרך שבאופן מסורתי הייתה גוררת תגובות נזעמות<sup>(24)</sup>. אם הקהילה מגדירה בעיות שעל המשטרה לטפל בהן, המשמעות היא שלעתים המשטרה יכולה נקוט עמדה במחלוקות בקהילה. כמו כן, המשטרה יכולה לקדם אינטרסים של קהילה אחת על חשבון רעותה. בחברה כמו זו שבישראל, המורכבת ממספר רב של קהילות, שתדיר מתחרות על אותם משאבים, נושא זה הוא חשוב במיוחד.

משטרת-ישראל תעמוד בפני בעיות רבות מעין אלו ביישום שיטור קהילתי בישראל. בקהילות חרדיות הם יעמדו מול קהילות שמגדירות התנהגות מקובלת במונחים של קיום מצוות. גם אם תטען המשטרה שאין זה חוקי שהיא תהיה מעורבת בהחלת ערכים אלו, אם עליה להגיב לבעיות פגיעה תוך התייחסות לגיוני הקהילה, עליה לקחת בחשבון רגישויות מעין אלו. בדומה, במספר קהילות, בעיות פגיעה יכולות להיות מיוחסות לקבוצות אתניות אלו או אחרות. האם יכולה המשטרה, באופן ישיר או עקיף, להשתתף במניעת הגישה מזרים על בסיס דתי או אתני? שאלות אלו יהפכו רלוונטיות לשוטרי השיטור הקהילתי, שיבקשו להגיב על בעיות פגיעה בקהילה מסוימת.

בדו"ח זה, איננו מבקשים להגדיר את המקור לבעיות אלו או את פתרונן. אנו חושבים, כי במהלך פיתוח של דגמים לשיטור קהילתי בישראל, חיוני הוא שמשטרת-ישראל תעלה שאלות מסוג זה. מהם הגבולות הנאותים למעורבות משטרתית בקהילה? מהם הגבולות של מעורבות קהילתית בפעולות למניעת פגיעה? על שאלות אלו ונושאים אחרים הקשורים לפוליטיזציה בתיפקוד המשטרה מייצגים, אכן, דאגה משמעותית.

## 5. באילו סוגי מחקר יש לתמוך, על מנת לקדם שיטור

### קהילתי בישראל?

כיוון שמענקי מחקר בנושא חוק ומשפט בישראל הם נדירים, הוועדה חשבה בתחילה לסייע בהגדרת תחומים מסוימים, שיתרמו לפיתוח דגמים של שיטור קהילתי בישראל.

#### 1. פיתוח נהלי פיקוח ומדדי ביצוע לשיטור קהילתי

כפי שצוין קודם, שיטור קהילתי מעלה נושאים חדשים ומורכבים של פיקוח, ושל מדידת ביצוע. בעוד שהנושא של מדידת ביצוע התפתח רבות בארצות אחרות<sup>(24)</sup>, מנושא הפיקוח על פי רוב התעלמו. אנו מאמינים, שמחקרים אשר יגדירו נהלי פיקוח, ויזהו מדדי ביצוע המותאמים לשיטור קהילתי בישראל, ימלאו תפקיד חשוב בעידוד מחויבות ארוכת טווח לשיטור קהילתי בישראל. מחקרים מעין אלו יכולים לזהות מדדי איכות שניתנים לכימות לשיטור קהילתי, מדדים של פעולות שיטור קהילתי ושיעור רצון של הקהילה, שימשו ככלי הערכה שיגרתיים ע"י המשטרה. הם אולי יוכלו להגדיר שינויים בתפקידי הפיקוח, לשם שמירת השליטה על תפקידי שיטור קהילתי.

#### 2. פיתוח דגם של תכניות שיטור קהילתי

בעוד שדגם תכניות לשיטור קהילתי אכן מפותח ע"י משטרת-ישראל, טבען של תכניות כאלו רק החל להתגבש. הוועדה מאמינה, שמעורבות חוקרים, משטרה וקהילה בהגדרת דגם מסוים של תכניות שיטור, חשוב לפיתוח שיטור קהילתי

מוצלח בישראל. מטרתו של זגס תכניות כזה הוא לזהות מבנים חדשים וחדשניים לשיטור קהילתי, ולפתחם ביישום שיטור קהילתי בישראל.

### 3. הערכה של מאמצי השיטור הקהילתי: מה עובד?

שיטור קהילתי הפך לפילוסופיית שיטור פופולארית, אולם היו מעט מאוד הערכות טובות של תכניות שיטור קהילתי. הפופולאריות של שיטור קהילתי נבעה, בין היתר, כיוון שהוא מרחיב את פעולות המשטרה ומערב את האזרחים בשיטור באופן פעיל יותר. אך שאלת האפקטיביות [מועילות] והיעילות עדיין נשאלת, אם על המשטרה להעריך את העלות היחסית והתמורות שבתכניות שיטור קהילתי.

אנו חושבים, כי ברור שיש לפתח מחקרים על מועילות. בו בזמן, אנו ערים למורכבות ההערכה של תכניות שיטור קהילתי. יש לתת תשומת לב מיוחדת לתוצאות המדדים שבהם ישתמשו. עליהם להיות מותאמים למטרות השיטור הקהילתי, ולכן מסמנים מידע, שבדרך כלל אינו נאסף על ידי המשטרה או על ידי סוכנויות אחרות במערכת אכיפת החוק. על ההערכות לשקול בזהירות את המוקד של מאמצי השיטור הקהילתי. האם האסטרטגיות מכוונות לקהילה בכללותה, לאזורים מסוימים, או אפילו לבניינים מסוימים? האם מכוונים לבעיות מסוימות? הערכת המאמצים חייבת להתמקד במטרות השיטור הקהילתי, ולכן חייבת להשתמש בכלי הערכה ספציפיים יותר מאלו המשמשים את הערכת השיטור המסורתית.

לעתים קרובות, נערכות הערכות של תכניות בהן הטיפול חלש ויישומן אינו עקבי. אנו ממליצים, כי המשטרה והחוקרים יעבדו ביחד לא רק בבניית דגמי תכניות אלא גם בהערכתם. המפתח למאמץ זה צריך להיות הגדרת דגמים חזקים לפעילויות משטרה, שיכולים לסייע למשטרת-ישראל בהגדרת סוגי אסטרטגיות והתנאים להפעלתן.

#### הערת המערכת

נכון להיום, פרוסות ברחבי הארץ כחמישים תחנות מודל, הפועלות על פי עקרונות השיטור הקהילתי.



## רשימה ביבליוגרפית

(1) Bayley, D.H. (1994) "International Differences in Community Policing" In **The Challenge Of Community Policing - Testing the Promises**, Rosenbaum, D.P. (ed.), Sage Publications, Thousand Oaks, California.

(2) גימשי, ד. (מרץ 1995) תכנית בסיסית לישום אסטרטגי של שיטור קהילתי, טיוטא להערות, משטרת ישראל - המטה הארצי, היחידה לשיטור קהילתי, ירושלים.

(3) גימשי, ד. (ספטמבר 1995) דווח ותכנון חצי שנתי - ישום שיטור קהילתי במשטרת ישראל, שלב ב', משטרת ישראל - המטה הארצי, היחידה לשיטור קהילתי, ירושלים.

(4) Green J.R., and Mastrofski S.D., (eds.), (1988) **Community Policing - Rhetoric or Reality**, Praeger Publishers, New York.

Rosenbaum, D.P., (ed.), (1994) **The Challenge Of Community Policing - Testing the Promises**, Sage Publications, Thousand Oaks California.

(5) Skolnick, J.H., & Bayley, D.H. (1986), **The New Blue Line: Police Innovations in Six American Cities**, New York, Free Press.

(6) Weisburd, D. & Mcelroy, J.E. (1988) "**Enacting the CPO Role: Findings From the New York City Pilot Program in Community Policing**", In **Community Policing - Rhetoric or Reality**, Green, J.R., and Mastrofski, S.D (eds.), Praeger Publishers, New York.

(7) Goldstein, H. (1977) **Policing A Free Society**, Cambridge, MA: Ballinger.

(8) Eck, J.E., & Spelman, W. (1987a) **Problem Solving: Problem Oriented Policing in Newport News**, Washington DC, Police Executive Research Forum.

(9) Eck, J.E., & Spelman, W., (1987b) "Who Ya Gonna Call? The Police as Problem-Busters", **Crime and Delinquency**, **33**, ( pp. 31-52).

(10) Weisburd, D. & Uchida, C. with L. Green (eds.) (1993) **Police Innovation and Control of the Police, Problems of Law, Order and Community**, Springer-Verlag, New York.

(11) אמיר, מ. (1996) **התנהגות אלימה של שוטרים - אנשים מצבים וארגון**, בדפוס.

(12) משטרת ישראל ( ינואר 1994) **תורת הפעלת מתנדבים במשטרת ישראל - מקראת משא"ז**, המטה הארצי, אגף המשמר האזרחי, ירושלים.

(13) חכימי, ע. (1996) **סוציאליזציה של שוטרים**, המחלקה לסוציולוגיה, האוניברסיטה העברית, עבודה לתואר מוסמך (טרם פורסם).

(14) Weisburd, D. & McElroy, J.E. (1988) "Enacting the CPO Role: Findings From the New York City Pilot Program in Community Policing", In **Community Policing - Rhetoric or Reality**, Green J.R., and Mastrofski S.D. (eds.), Praeger Publishers, New York.

Wilkinson, D.L. and Rosenbaum, D.P., (1994) "The Effects of Organizational Structure on Community Policing: A Comparison of Two Cities", In **The Challenge Of Community Policing - Testing the Promises**, Rosenbaum, D.P (ed.), Sage Publications, Thousand Oaks California.

(15) שלו, א. (1993) **הטיפול המשטרתי בבאר שבע באלימות בין בני זוג**, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המחלקה להנדסת תעשייה וניהול - מינהל וכלכלת בריאות, משטרת באר שבע - היחידה למחקר ולפיתוח, באר שבע.

(16) יחזקאלי, פ. ושלו, א. (1995) השפעת החברות בקבוצת התמיכה העצמית N.A. (נרקומנים אנונימיים) על דפוסי פשיעה של עבריינים מכורים, באר שבע.

(17) ניר, ת. (1989) "תכנית בית דגן למלחמה בסמים", אצל גבע, ר. (1992) אסטרטגיות במניעת פשיעה - שיטות ישום והערכה, משרד המשטרה, ירושלים.

(18) גימשי, ד. (מרץ 1995) תכנית בסיסית לישום אסטרטגי של שיטור קהילתי, טיוטא להערות, משטרת ישראל - המטה הארצי, היחידה לשיטור קהילתי, ירושלים.

(19) Goldstein, H. (1977) Policing A Free Society, Cambridge, MA: Ballinger.

(20) Weisburd, D. And Uchida, C. with L. Green (eds.), (1993) Police Innovation and Control of the Police, Problems of law, Order and Community, Springer-Verlag, New York.

(21) משרד המשטרה, (יוני 1994) דו"ח הוועדה בנושא: הטיפול המערכתי באלימות שוטרים מדינת ישראל (דו"ח קרמינצור).

(22) Bayley, D.H., (1996) "Measuring Overall Effectiveness", In Quantifying Quality In Policing, Hoover, L.T. (ed.), Police Executive Research Forum, Washington DC.

(23) Weisburd, D., McElroy, J.E. and Hardyman, P. (1988) "Challenges to Supervision in Community Policing: Observation on A Pilot Project", American Journal of Police, 7(2), (pp. 29-50).

(24) Goldstein, H. (1990) Problem Oriented Policing, Temple University Press, Philadelphia.

(25) Hoover L.T., (ed.), (1996) Quantifying Quality In Policing, Police Executive Research Forum, Washington DC.

## TABLE OF CONTENTS

<b>Policing: From “Thief-Catcher” to “Community Developer”</b> Brig. Gen.Dr. Dani Gimshi.....	5
<b>How Police Officers can Identify Alcohol and Drug -Abuse Using Non-Laboratory Means</b> Dr. Shoshana Weiss.....	26
<b>Police and Democracy : Some Fundamental Problems</b> Prof. Menahem Amir.....	35
<b>Guilty Knowledge Polygraph Test: An Efficient yet Unutilized Method to Reveal Involvement of Suspects in Criminal Activity</b> Dr. Eitan Elad.....	54
<b>“Community Policing” versus “Law-Enforcement Policing” – Fundamental Issues</b> Orit Shalev, CommanderDr.PinhasYehezkeally.....	66
<b>Research in Brief: Volunteering in the Civil-Guard</b> Idit Hakimi.....	106
<b>Committee Report: Community Policing in Israel - Potentials and Risks</b> Prof. David Weisburd, Prof. Menahem Amir, Prof. Israel Barak, Dr. Avi Tanenbaum, Orit Shalev.....	109

משטרת ישראל  
מה"ד וקח"ר  
מדור חינוך ומורשת

*Dear Readers,*

The journal, **Policing and Society**, has been founded to meet the need for an academic-level exchange of ideas and information on the vital but complex issues arising from the mutual relations between a police service and the society it serves.

The journal will provide most of its space to aspects of the philosophy and practice of modern-day policing, such as the police and the community, police service management, criminal identification, security and safety, the law and the legal system, ethics and citizens' rights, and other issues of law enforcement and public order.

**Policing and Society** is published by the Israel Police Community Policing Unit. Its editorial board comprises senior police officers and scholars in criminology and police science. Submitted articles are evaluated for publication by external review.

We in Community Policing Unit are convinced that the new journal will be a voice for creative and critical thinking and for processes and projects of importance for Israeli society and its police service. Police officers of all ranks, other law-enforcement staff, public policy and decision makers, students and researchers --- all, we are sure, will find valuable material for research, teaching and application, material relevant to the day-to-day operations of the police and of agencies concerned in police work.

We invite and call upon everyone involved and interested in how our society is policed to send us articles for publication. If the author meets the accepted standards of academic publication we, for our part, guarantee that each article submitted will receive equal and fair review.

Brig. Gen. Dr. Danny Gimshi  
Editor-in-Chief

**Policing and Society: a Journal of Social Affairs, Policing, and  
Law Enforcement**

Published by the Community Policing Unit of the Israel National Police

**Editor-in-Chief:** Brig. Gen. Dr. Danny Gimshi

**Editorial Board:**

Prof. Menachem Amir

Prof. David Weisburd

Ch. Supt. Ruth Geva

**Managing Editor:** Supt. Ron Shayovitz

**Linguistic Editing:** Ch. Insp. Anat Bashan

The Editorial Board will accept only articles that have not been published in Israel. It will accept articles that have been offered for publication in overseas journals.

Submitted articles are reviewed anonymously.

Manuscripts, up to 20 quarto pages in length (excluding bibliography) should be submitted in duplicate, typed double-spaced, in both soft and hard copy (computer disk).

Manuscripts must include an abstract about 200 words long in both Hebrew and English.

**Address for manuscripts and other communications:**

Israel National Police

Community Policing Unit

National HQ

Jerusalem

(Border Guard HQ, Lod)

Tel: 08-9770540

Fax: 08-9770569

Journal of

# **POLICING & SOCIETY**

Issue No. 1

## **In this Issue:**

**Policing: From Thief-Catcher to Community Developer**

**How Police Officers can Identify Alcohol & Drug Use**

**Police & Democracy: Fundamental Problems**

**Guilty Knowledge Polygraph Test**

**'Community Policing' versus 'Law-Enforcement Policing'**

**Research Brief: Volunteering for the Civil-Guard**

**Report: Community-Policing in Israel - Potentials & Risks**

**Israel National Police**

**Community Policing Unit**

**November 1997**