

דו"ח ועדה

שיטור קהילתי בישראל - סיכויים וסיכונים

**פרופ' דויז 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⁽⁴⁾. 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 הפשעה. 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.⁽⁶⁾

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⁽⁷⁾ 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 פשעה באמצעות מאמצים יציבים לפתרון בעיה.

John Eck & Spelman (1986, 1987) (8) (9) התבססו על Goldstein והרחיבו את הדגם עבור פורום המחקר של מנהלי משטרה בושינגטון. הם הגדירו שיטור ממוקד בבעיה כתהליך 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⁽¹⁰⁾. 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 (11). 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 (אז 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.

הקהילות 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 ויתרבות המכוניות, 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' לאלימות במשפחה. הערכה של התכנית הראתה ירידה בשיעורי המועדות בהשוואה לשנה קודמת(15). תכנית דומה למכורים לסמים פותחה בשיתוף קבוצת "נרקומנים אנונימיים" בבאר שבע. גם תכנית זו הראתה תוצאות חיוביות(16).

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 ביישוב. בשלב האחרון, המשטרה והקהילה, ניקו כליל את בית דגן מפעילות סמים. כיוון שלא בוצעה הערכה בלתי תלויה של התכנית, מקובל להאמין, כי עבריינות הסמים ביישוב פסקה(17).

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 מרחבים חדשים לתכנית.

4. מהן התוצאות השליליות שיכולות לנבוע מיישום שיטור

קהילתי בישראל?

הוועדה ממליצה באופן כללי, שמטרת-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 הסיוור 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 נמוכות¹⁹. במודל הצבאי, שוטרי סיוור מצייתים לפקודות הניתנות ע"י הממונים עליהם, ומצופה מהם להיות אחראים בכל זמן. בניגוד לכך, מודל השיטור הקהילתי מעודד שוטרי סיוור 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 מדד הולם לפעילויות שוטרי השיטור הקהילתי⁽²²⁾. 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⁽²³⁾. 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 פשיעה, 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⁽²⁴⁾. 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 לגינוני 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 פתרון. 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⁽²⁴⁾, 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 ושביעות רצון של הקהילה, שישמשו 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 דגם 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 המסורתי.

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 המשטירתי 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 זפוסים 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 קרמינצר).

(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.