

איזון בפעילות המשטרה: טרור וסדר ציבורי
סיכום תקופה ואתגרים לשנים הקרובות
עורך: גדעון פישמן

איזון בפעילות המשטרה: טרור וסדר ציבורי

סיכום תקופה ואתגרים לשנים הקרובות

מפגש ראשון של פורום "משטרה חברה"

כ"ג בתמוז התשס"ד – 12 ביולי 2024

עורך: גדעון פישמן

עזרו בעריכה חגית תורג'מן ודוד מימון



פורום **משטרה**
חברה

The Police and Society Forum of the Police and the Israel Democracy Institute
**Balancing Police Action Between Terror and Maintaining Public Order –
A Summary of an Era and Challenges for the Coming Years**

Editor: Gidon Fishman

עורך ראשי: אורי דרומי
מנהלת ההוצאה לאור: עדנה גרניט
עורכת הספרייה: יעל מושיב
עריכת לשון: רעיה כהן
רכז הפקה: נדב שטכמן
עיצוב וסדר: רון הרן
נדפס בהתשס"ו בדפוס אחוה, ירושלים

מסת"ב 965-519-007-2
© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

Copyright by The Israel Democracy Institute
Printed in Israel 2005

פרופ' גדעון פישמן הוא מנהל פורום משטרה-חברה במכון הישראלי לדמוקרטיה,
פרופ' לסוציולוגיה וקרימינולוגיה באוניברסיטת חיפה ומנהל מרכז מינורה לנוער
באוניברסיטת חיפה

להזמנת ספרים:
המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 91044
טלפון: 02-5392888, 1-800-202222; פקס: 03-5488640
דוא"ל: orders@idi.org.il
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

הדברים בפרסום זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	רשימת המשתתפים
9	מבוא
12	דברי פתיחה
14	מושב בנושא האיזון הנדרש בפעילות המשטרה לנוכח המציאות המשתנה
25	סקירות – פעילות המשטרה ותפקידיה
25	מודלים תאורטיים של משטרות ויישומיהם במדינות נבחרות
27	סקירות קצרות על משטרות שונות בעולם
29	סקירה השוואתית על מצב הפשיעה בישראל ובעולם
29	התפתחות שיעורי העבריינות בארץ בתקופות שונות
30	השוואה עם מדינות אחרות
32	סקירה על הציות לחוק בישראל
35	רב שיח
36	1. השפעת הטרור על מאפייני הפעילות המשטרתית בראשית שנות האלפיים
37	האם המשטרה אמורה לטפל בטרור כחלק מתפקידיה הקלסיים והאם היא ערוכה לכך?
41	השפעת הטרור על היחסים שבין המשטרה לחברה
43	2. שמירת הסדר הציבורי
43	סדר ציבורי ופשיעה
45	תפקידיה של המשטרה הכחולה 'הפשיעה המאורגנת' בישראל: התמודדות המשטרה בזירה המתפתחת
52	3. אתגרי המשטרה בתחום הפשיעה בראשית המאה העשרים ואחת
57	סיכום

רשימת המשתתפים

נאסר אבו סאפי, מנהל ביה"ס התיכון מקיף ערבי רמלה-לוד
 ניצב יצחק אהרונוביץ, סמפכ"ל המשטרה
 שלמה אהרונישקי, מפכ"ל המשטרה
 מימי אייזנשטדט, המכון לקרימינולוגיה, הפקולטה למשפטים,
 האוניברסיטה העברית בירושלים
 ניצב שחר איילון, מפקד מחוז ש"י
 תת ניצב ראובן אריאב, ממלא מקום ראש אגף קשרי קהילה ומשמר אזרחי
 עו"ד משה גביש, מ. גביש א. גולדברג
 כרמי גילון, ראש מועצת מבשרת ציון
 ד"ר סרג'ו הרצוג, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת חיפה
 יהודה וילק, מנכ"ל דרך ארץ, מפכ"ל המשטרה לשעבר
 פרופ' מאיר חובב, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת חיפה
 אסף חפץ, מפכ"ל המשטרה לשעבר
 משה טלגם שופט (בדימוס)
 פרופ' אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה
 ניצב משה מזרחי, ראש אגף חקירות
 ד"ר גוסטבו מש, ראש החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת חיפה
 ניצב יוסי סדבון, מפקד מחוז תל אביב
 יום טוב סמיה, אלוף פיקוד דרום במיל, יו"ר מועצת ההימורים בספורט
 אלי עמיר, מנכ"ל מוסדות עליית הנוער, הסוכנות היהודית
 ניצב חוסיין פארס, ראש אגף תמיכה לוגיסטית
 פרופ' גדעון פישמן, דיקן ללימודים מתקדמים, אוניברסיטת חיפה
 ניצב אילן פרנקו, ראש אמ"ן במשטרה
 פרופ' גיורא רהב, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל אביב
 תת ניצב עוזי ריון, ממלא מקום מפקד מחוז דרום
 פרופ' אריה רטנר, דיקן הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת חיפה
 תת ניצב ענת שפי, יועצת משפטית של המשטרה

מבוא

גדעון פישמן

הספרות התאורטית שעוסקת במשטרה מציינת כמה מטרות כלליות שהמשטרה אמורה להשיג: אכיפת החוק, שמירת הסדר הציבורי ומתן שירותים לציבור הרחב. אלו כמובן מטרות רחבות וכלליות שתרגומן האופרטיבי שונה מחברה לחברה. הגדרות רחבות אלה מותרות מרחב תמרון רב ושיקול דעת לרשות המבצעת ולמשטרה לגבי סדר העדיפות הרצוי ודרך הביצוע.

ככל שהחברה דמוקרטית יותר, המגבלות על המשטרה רבות יותר ומודל היעילות מתגמד מול התעצמות מודל ה-process due. ממילא מובן כי ככל שהנטייה לכיוון האחרון גוברת, כך הופכת המשטרה לבעלת אוריינטציה שירותית יותר, מאיימת פחות ונתונה יותר לביקורת ולבקרה חוקתית. עם התעצמות גלי הפשיעה והעלייה ברמת התחכום של הפשיעה גדל האתגר המוצב בפני המשטרה והציפיות לביצוע גדלות אף הן. לחימה בפשיעה בת זמננו בעולם העובר תהליך של גלובליזציה, שינויים טכנולוגיים ועלייה בזמינות של הזדמנויות עברייניות מחייבת השקעה אדירה בכוח אדם ובאמצעים טכנולוגיים על מנת לשמור על פער סביר בין העולם העברייני לבין אוכפי החוק ואולי אף לצמצמו. כל הנאמר נכון במצב יציב של חברה מערבית הנהנית משקט ביטחוני יחסי ומרגיעה ציבורית. מצב כזה מאפשר למשטרה לעמוד באתגרי הפשיעה הקיימים במידה זו או אחרת של הצלחה. המציאות בחברות המערביות ובכלל זה בישראל היא שהגידול בפשיעה עדיין משאיר את רמת הגילוי הממוצעת על 30-35 אחוז, אלא שאחוז זה, שהוא פחות או יותר קבוע, מתבטא בגידול נומינלי מתמיד בפשיעה (בעיקר במקומות שיש בהם גידול באוכלוסייה, הגירה מסיבית, או פתיחת גבולות ומעבר חופשי של אוכלוסייה). גידול זה בפשיעה יוצר תחושה של חוסר ביטחון בקרב הציבור

ויוצר לחץ על המשטרה ליעילות רבה יותר, וזאת ללא נכונות להקצות את המשאבים הנדרשים על חשבון יעדים חברתיים או לאומיים אחרים, או לחלופין על ידי הגדלת נטל המס.

שלא כמרבית מדינות העולם המערבי, לחברה בישראל מאפיינים נוספים שמציבים רף בלתי אפשרי כמעט בפני המשטרה. המשאבים המצומצמים המוקצים לאכיפה ולשמירת הסדר הציבורי מקשים על צמצום הפער באכיפה. בעשור וחצי האחרון גדלה האוכלוסייה הישראלית כבעשרים אחוז עקב הגירה מוגברת, והתקופה התאפיינה במשבר כלכלי שהתבטא בין השאר בשיעורי אבטלה גבוהים והיתרגם גם לאירועים של הפרות סדר והפגנות המוניים. נוסף על כך, המצב הפוליטי והגאור-פוליטי תרמו את שלהם, והיינו עדים להפגנות ענק שבסופו של דבר הביאו אף לרצח ראש הממשלה יצחק רבין. מעבר לכל אלה, אי אפשר להתעלם מהעובדה כי ישראל חי מיעוט לאומי גדול, הרואה את עצמו כחלק מהלאום הפלסטיני, שישראל מנהלת עמו סכסוך דמים זה שנים רבות. המפגש בין מפגינים ערבים אזרחי ישראל לבין המשטרה מאז ומעולם היה טעון ונפיץ (ואין המדובר רק במהומות ספטמבר 2000, שתוצאותיהן הטרוריות הביאו להקמת ועדת אור) ולעתים אף גבה חיי אדם. אי שקט חברתי, מהומות וחסימת צמתים ומרכזי ערים – כל אלה הצריכו הסטה של כוחות משטרה לפעילות אינטנסיבית של שמירת הסדר הציבורי. נוסף על כל זה הוכתה החברה הישראלית בטרור אכזרי ועקוב מדם. הטרור של ארבע השנים האחרונות הכריח את מקבלי ההחלטות בדרג הפוליטי והמשטרתית לשנות את סדרי העדיפויות ולמנן את המשאבים הדלים ממילא לפי סדרי העדיפויות החדשים, כשהעיקרון המנחה הוא הבטחת שלומם הפיזי של האזרחים.

בפעולתה נגד הטרור זכתה המשטרה לכמה רווחים משניים חשובים. היא הייתה שותף חשוב בהבטחת שלום הציבור – לעתים בהצלחה לא מבוטלת – הציבור היה נכון לקבל בהבנה בדיקות ומחסומים שנועדו למנוע טרור. לא זו בלבד אלא שהדימוי המשטרתית בעיני הציבור השתפר והמשטרה זכתה ליחס החיובי שהציבור נוטה להעניק לצבא ולשב"כ. לרווח זה חשיבות רבה: מחקרים העוסקים בדימוי המשטרה בעיני הציבור מצביעים על הצורך בשיפור תדמית.

המפגש הנוכחי, שהתקיים סמוך לסיום כהונתו של המפכ"ל שלמה אהרונישקי ועם הכניסה לתפקיד של המפכ"ל החדש, משה קראדי, הוא הזדמנות לסכם תקופה סוערת מאוד בחיינו ולעמוד על האתגרים לעתיד. בתקופה זו השתולל טרור רצחני במדינה, שמתח את שריריה של המשטרה עד קצה גבול היכולת. הסדר הציבורי התערער והתערערותו באה לידי ביטוי במהומות אלימות ובהפגנות של מגזרים שונים בציבור, דבר שהיווה אתגר עצום לרשויות החוק. בעוד כל זה מתרחש, הפשיעה החמורה (הפשיעה האלימה והפשע המאורגן על מאפייניו השונים) גאתה ועלתה על פני השטח בהיקף שלא ידענו קודם לכן. המדובר בראש ובראשונה בפשיעה מסורתית, הן אלימות הן עבריינות רכוש, ועמה עולה וחושף את עצמו לעין כול הפשע המאורגן שגובה גם קרבתות תמימים. בו בזמן מתעוררות בקצב חסר תקדים פרשיות שחיתות, שחלקן כרוכות בברית לא קדושה בין הון לשלטון. כל אלו הונחו לפתחה של המשטרה והציבור מצפה ממנה לפעולה ולפתרונות.

השאלות שהועלו במפגש בחנו את השפעת הטרור על הפעילות השוטפת של המשטרה: באיזו מידה גרם העיסוק במניעת טרור לדחיקת הפעילות המשטרתית המסורתית לשוליים והאם אפשר בכלל לחשוב על מודלים אלטרנטיביים של פעילות משטרתית לנוכח מציאות זו; באיזו מידה אפשר במצב הקיים למלא את הפונקציות המסורתיות של שמירת הסדר הציבורי, והאם משאבים נוספים שקיימים בקהילה יכולים לסייע למשימות המשטרה; ולבסוף, מהם האתגרים הניצבים בפני המשטרה בשנים הקרובות, מה כדאי ומה אפשר לעשות, ומהם כיווני החשיבה שיאפשרו למשטרה לעמוד באתגרים הללו בהצלחה – וכל זה במסגרת אילוצי תקציב ומטלות שאין לצפות מראש.

המפגש נועד לא רק להצביע על הבעיות אלא גם לבחון כיצד אפשר לרתום את הקהילה לשיתוף פעולה עם זרועות החוק, ואיזו מערכת יחסים אפשר לבנות בין החברה האזרחית לבין המשטרה בחברה דמוקרטית.

דברי פתיחה

♦ **אריק כרמון:** תפקידיה של משטרה בחברה האזרחית, ובדמוקרטיה בכלל, הם תפקידים משמעותיים מאוד. הסוגיה של שמירת החוק ואכיפת החוק, ומעבר לזה, טיפוח מסגרות נורמטיביות לחברה, היא משימה מתמשכת, קל וחומר נכון הדבר בחברה כמו החברה הישראלית שמתאפיינת בעיקר בהיותה דמוקרטיה מתהווה. בלי קשר לאיום החיצוני, אנחנו חברה שמאופיינת על ידי סדקים שנפערים לאורך זמן, אין לנו מסורת של אחריות לריבונות פוליטית ואין לנו מסורת של שלטון וחברה אזרחית. הדמוקרטיה שלנו היא דמוקרטיה פורמלית ולא דמוקרטיה מהותית. ובמסגרת חברתית זו, התפקידים שממלא הגורם המרכזי שאחראי על אכיפת החוק, דהיינו המשטרה, רבים יותר ממה שממלאים גורמים אחרים בחברה. לכך צריך להוסיף כמובן את האיום החיצוני ואתגרים נוספים מעבר לתפקידים השגרתיים של המשטרה.

השאלה העומדת במוקד הפורום הנוכחי היא איך יוצרים דיאלוג פורה ומשמעותי בין המופקדים בראש המערכת של המשטרה מצד אחד ובין נציגים של החברה מצד אחר; איך יוצרים דיאלוג בעל משמעות שאפשר במסגרתו לברר לעומק סוגיות שהמשטרה מעוניינת בהן, ובה בעת גם לשדר לחברה את המטלות והערכים שעליה להטמיע בתוכה. אלו שני אתגרים בסיסיים, ואני מקווה שלאורך זמן נצליח להתמודד אתם.

♦ **שלמה אהרונישקי:** הפורום הנוכחי מפגיש את הקצינים הבכירים ואת סגל הפיקוד הבכיר של משטרת ישראל עם אנשים מובילים באקדמיה ובציבוריות הישראלית. מטרתו ותכליתו לחזק את השיח האקדמי-ציבורי והמשטרתית ולתת כלים נוספים בסופו של הליך, כדי לקבוע את מקומו של המשטרה, לעצב את מעמדה, ובהרבה נושאים לטעמי, לקבוע 'המשטרה לאן'. לא בכדי בחרנו לערוך את הכנס הזה כאן, ולא בכדי קראנו לו 'מפגש של משטרה-חברה'. המשטרה כבר הניחה לפני לא מעט שנים את התשתית לרעיון הבסיסי

שהציבור הוא שותף אסטרטגי שלה. אנחנו בעיצומו תהליך מורכב, כפי שהזכיר פרופ' כרמון, של חברה בהתהוות, חברה של כור היתוך, בעלת צמתים לא פשוטים ואנחנו מחפשים בהם את הדרך ואת סדר העדיפויות הנכון. מטבע הדברים, הקשר בין המשטרה לחברה מתקיים לאורך שנים והפך למערכת יחסים מורכבת, שהיא בין היתר תולדה של המציאות החברתית הישראלית הייחודית, מציאות שאנחנו חיים בה שנים רבות. אבל בשנים האחרונות הלך והתעצם מעמדה של המשטרה, גם ובעיקר כמחולל חברתי. נדמה לי שזה הכינוי הנכון והדרך הנכונה לראות את המשטרה ולבחון אותה. ואם זה נכון – ודאי שעל המשטרה לקיים דו-שיח שוטף עם מרכיבי החברה השונים, כדי לוודא שהיא הולכת בכיוון הנכון. אני מאמין שפורום משטרה-חברה יתרום רבות ליכולת המשטרה לעצב את היעדים, הכיוונים וסדרי העדיפויות שלה. אנו מתפקדים בעולם של שינויים והתפקיד המרכזי שלנו הוא לזהות אותם מוקדם ככל האפשר ולתת להם את המענה בטווח הקצר ובטווח הארוך.

מדובר בסדרה של מפגשים שאמורים בסופו של דבר למצב את מקומה של המשטרה. דו-שיח עם החברה כבר מתקיים זה זמן מה. המשטרה מנסה כל הזמן להקשיב לקולות, למצוקות ולצרכים המתפתחים. אנו גם מבינים שאנחנו נמצאים בעיצומו של תהליך לא פשוט וקשה מאוד לקבוע יעד אחד וציר אחד. חכמת הניהול וחכמת המערכת היא למצוא את הנתיבים הנכונים, בכל רגע בטווח המידי, אבל גם בטווח הארוך, כדי לממש את אותו רעיון בסיסי שלדעתי עלינו לקדם – הפיכתה של המשטרה למעצב ולמחולל מרכזי בחברה שלנו. דרך רעיון זה יש לבחון את סך הפעילויות שלה.

התכנים של היום נבחרו מתוך מודעות למקום, על ציר הזמן בתפר שבין חילופי מפכ"לים. תקופה זו נבחרה למען ההמשכיות, כדי להוסיף לארגון הכלים של המפכ"ל החדש והצוות שימשיך וילווה את העשייה גם בהמשך, וכדי לראות את הדברים, לתכלל אותם, ולהתחיל ממפגש בעל בסיס רחב יותר שנותן כיוונים וזוויות רחבות ככל האפשר. תהליך כזה יאפשר קבלת החלטות נכונות יותר וכיוונים ממשיים.

מושב בנושא האיזון הנדרש בפעילות המשטרה לנוכח המציאות המשתנה בתחומי הסדר הציבורי, ביטחון הפנים, הפשיעה החמורה ומגבלת המשאבים

מנחה המושב: פרופ' גדעון פישמן
משתתפים: שלמה אהרונישקי, יהודה וילק, אסף חפץ,
אריק כרמון

המשטרה היא ארגון בעל משימות מוגדרות שאת חלקן מכתובות הנסיבות, המצב קיים, תנאים שמתהווים, וחלקן האחר נובע מחזון שכל מפכ"ל מביא אתו. הסוגיה שעמדה במרכז המושב הייתה הניסיון ללמוד מניסיונם של מפכ"לים על הפער שבין החזון – התכנית של המפכ"ל בעת כניסתו לתפקיד – לבין המימוש בסיום התפקיד. המושב נערך בפורמט של שאלה זהה שהציג המנחה ועליה השיב כל אחד מהמשתתפים בתורו.

♦ **גדעון פישמן:** מה היה החזון שלכם, מה היו ההדגשים העיקריים שרציתם להדגיש ערב הכניסה לתפקיד? השאלה מתייחסת לתכנית ולחזון, ובשלב זה לא למימוש.

♦ **שלמה אהרונישקי:** כשמדברים על יעדים וכיוונים צריך לזכור שתי הנחות עבודה בסיסיות. קודם כול, באיזו תקופה מתחילים, מה הרקע, מה המציאות שמתפתחת ושאליה נכנסים. הנחת העבודה היא שמשטרת ישראל צריכה לתת תשובות גם לנושאים השוטפים, ולא רק לנושאים החזויים-העתידיים. דבר נוסף הוא שמדובר בתהליך דינמי שנבנה לאורך זמן. כמפכ"ל אתה משתדל להתמיד בכיוונים וביעדים, אבל ברור שאתה מושפע מהרבה מאוד נושאים.

עיקרי ההדגשים ששמתני עם כניסתי לתפקיד היו בהיבט הכולל לשרת ולהגן על הפרט והחברה במדינת ישראל. זה בסיס החזון. הוא תורגם לכמה הדגשים מרכזיים ששימשו לאחר מכן בסיס להרבה מאוד תהליכים ועבודות. הדגש האחד הוא על השתלבות המשטרה בחברה ומתן שירות. המטרה היא להיות חלק מהחברה, להיות משטרה של כולם ולא רק משטרה של חלק מהציבור, להעמיד את נושא השירות כיעד אולטימטיבי של המשטרה וכמבחן אולטימטיבי של המשטרה בחברה. הדגש השני הוא על איזון בתפקידי המשטרה. תוך כדי ניתוח של הדברים ראיתי שאין מנוס מלדבר על איזון. לא נכון ולא ייתכן לקחת נושא אחד ולהגיד שהוא הנושא המרכזי. יום לאחר שהתמניתי לתפקיד התחילו הפיגועים, והם עיצבו את התפקיד המרכזי של המשטרה, אבל היו לא מעט נושאים נוספים שבסופו של דבר חייבו אותנו להגיע למצב של איזון במשטרה. בבסיס ההדגשים המרכזיים היה גם המשאב האנושי: הטיפול והעיסוק בשירות הפנים ושירות החוץ היו ציר מרכזי לאורך השנים. על בסיס ההדגשים המרכזיים טבעתי את המונח 'משטרה כמחולל חברתי וכמחולל כלכלי בחברה במדינת ישראל' וניסיתי לקדם אותו. הוא זה שמסנכרן את ההדגשים שדיברתי עליהם, והוא מעצים אותם ומנסה להפנות את המשטרה לכיוונים ותחומים נוספים מתוך הבנה של תהליך הרבה יותר רחב ולא ממוקד.

◆ יהודה וילק: כשנכנסתי לתפקיד, ואני מדבר על השנים 1998-2000, ריחף ההסדר בחלל האוויר. מאז הסכם Y בקמפ־דיוויד בשנת 2000 התפתח איזשהו חזון שהולך להיות הסדר. זה הקרין במידה רבה על הכלכלה ויצר אווירה של אופוריה, שהגיעה לשיאה באירועי שנת החמישים למדינה, באירועי שנת 2000 (סיום המילניום) ובביקור האפיפיור. היה ברור שבחברה שהולכת להסדר, שהולכת לסטטוס־קוו עם הפלסטינים, תצטרך המשטרה מהר מאוד להתפנות לתפקיד הייעודי שלה, או לתפקיד הראשי שלה, ולא לתפקיד המשני שלה. באוקטובר 2000 טפחה המציאות על פני כולנו, תם פרק האופטימיות והתקווה והתחיל השלב החדש, שלב האנתיפאדה. באופן סמלי התחיל שלב זה ביום ההכרזה על העברת המקל. אזכיר לכם, אירועי הר הבית התרחשו ביום ששלמה אהרונישקי מונה למפק"ל. ואם חשבתני שהתקופה שלי תהא תקופה

של אופטימיות – שהסדר נראה באופק, מה שקרה בסופו של דבר היה בדיוק ההפך. החלה תקופה שבה בכל יום שעבר המצב נראה גרוע יותר, המשבר עמוק יותר והפתרון רחוק יותר. חשוב לדעת שישנה משטרה אחת, כחולה, קלסית, שבסופו של יום יבקשו ממנה לתת את הפתרונות. ככל שיהיו נושאים אחרים על סדר היום הלאומי – הלחץ על המשטרה יקטן. ככל שהנושאים האחרים יתגמדו, הלחץ עליה יגדל בהרבה ולא יזכרו את מה שעשתה בעבר, כי החברה והממסד שלנו תובעניים מאוד ורוצים פתרונות עכשיו.

♦ **אסף חפץ:** החזון מתגבש במשך תקופת המפכ"לות. אני חושב שהיום החזון שלי הוא הרבה יותר מגובש משהיה כשמוניתי למפכ"ל. התהליך המדיני שהחל ב-1994 היה לכיוון של הסכמי שלום, ואני כמפכ"ל חזיתי 10-15 שנים של עליות ומורדות ופעילות בעייתית ביותר שתתרחש במדינת ישראל ותדרוש מהמשטרה תעצומות נפש וגמישות רבה ביכולת ההפעלה שלה. התעורר צורך במשטרה שתוכל לתת תשובות לבעיות קריטיות, כמו שראינו באוקטובר 2000 בהפגנות הגדולות עם התפתחות תהליך השלום ובעיות שהתעוררו בעקבות אירועי הר הבית. על רקע זה עולה גם הנושא של האחריות לביטחון פנים.

אינני חושב שמשטרה צריכה להיות גוף גדול מדי, חשוב מה עושים עם הכוח ולא כמה הוא גדול. במדינות מערביות המשטרות הן קטנות בדרך כלל ובנויות על מערך של הרתעה ושיתוף פעולה עם הציבור. הצורך ליצור יכולת ועצמה עם כוח קטן קשור לגמישות וליכולת ריכוז מאמץ. זה צריך להיות מהעקרונות או מתכונות היסוד של מבנה כוח האדם במשטרה, כלומר, איך מנצלים את מאגר התקנים בצורה הכי יעילה על מנת להתמודד עם הבעיות הקשות שאינן בהכרח בעיות יום-יומיות.

ראיתי במערכת החברתית יעד מרכזי, ולכן התמקדתי בנושא של שיטור קהילתי. אני חושב שהמשטרה צריכה להיות מחולל, אבל האחראי צריך להיות הדרג המקומי, המערך המוניציפלי. העצמה המוניציפלית היא העצמה האמתית שבשיתוף פעולה עם המשטרה. השאלה היא שאלה שמעבר למשטרה: איך צריכה מדינת ישראל להיראות בעשר השנים הקרובות. אני רואה את המערכת המוניציפלית היום כנקודת משען ארכימדית בכל פעולת

המשטרה. דרוש שיתוף פעולה הדוק עם הציבור ומתן סמכויות רבות יותר למערכת המקומית. ברמה הלאומית, המשטרה יכולה לתת פתרונות במגוון רחב של נושאים. המשטרה היא אחד הגופים שנלחמים בפשיעה, לצד מערכות אכיפת חוק אחרות, והיא בעיקר מייצרת הרתעה. הלחימה בפשיעה צריכה להתבצע בשיתוף עם המערכת המקומית. הנושא של שיתוף פעולה חברתי הוא הנושא המרכזי. המשטרה צריכה בראש ובראשונה לתת שירות לאזרח, ויכולתה לתת טיפול צריכה להיות מיידית. כלומר, כל המערכת של קליטת הדרישה מהאזרח צריכה להיות הרבה יותר משוכללת. למערכת הזאת יהיה יתרון ברגע שהדרג המקומי יהיה אחראי עליה. בבחירות המקומיות ראש העיר נשפט גם לפי שירותי המשטרה שהוא נותן.

על מנת לחזק את הממד של השטח, רשמתי לפניי שיש להוריד דרג בכל מערך המטה הארצי, מחוז, מרחב ותחנה. צריך להיות דרג אחד שמשרת את האוכלוסייה, דרג מרחבי ודרג לאומי. עצם הורדת הדרג מחזקת את הקשר של המשטרה עם הקהילה. אני חושב שזה צריך להיות אחד היעדים של המשטרה. זה לא יחסוך כוח אדם, אבל זה ייצור מצב שהשירות, או נקודת הכובד, יהיו ברמה המקומית, יותר מברמה המרחבית והארצית. בשיטור הקהילתי ראיתי מהלך משטרתי בכיוון הזה.

◆ **גדעון פישמן:** מה מתוך החשיבה ההתחלתית התממש?

◆ **אסף חפץ:** אני חושב שלפחות בחלקם מומשו היעדים, ובחלקם התחיל תהליך למימושם. סימנתי לעצמי את העברת האחריות, הגדלת הכוח ויצירת גמישות ויכולת ריכוז מאמץ כמטרות עיקריות. מה משמעות 'גמישות ויכולת ריכוז מאמץ'? מדובר ביכולת להפיק את המקסימום מהתקנים ומהמערכת שיש לך. אמנם זו תפיסה שמחדירים לשטח, ובונים סביבה יכולת לוגיסטיות, אבל זה דבר שביכולת המשטרה לעשות ואינו תלוי בשום גורם אחר. למעשה, כבר בסוף התקופה של רפי פלד ראינו יכולת ריכוז עצומה של שוטרים לצורך משימה מסוימת בזמן ובמקום מסוים. לדעתי הביטוי הקיצוני לכך בתקופה זו הוא אירועי הר

הבית. היינו מסוגלים לרכז שם מאמץ עצום על מנת למנוע קטסטרופות לנוכח האירועים באוקטובר.

♦ **גדעון פישמן:** מה לא הצלחת לממש?

♦ **אסף חפץ:** נושא השיטור הקהילתי התחיל, קיבל תנופה, ואני חושב שהיום הוא ממשיך, זה תהליך של 10-15 שנה. במידה רבה מימשנו את החדרת התפיסה הקהילתית במשטרה. נושא הקמת ימ"רים ושיטוח המשטרה התבצע תוך כדי עבודה ואלו תהליכים שמצריכים זמן. אינני יכול להגיד שלא הייתי שבע רצון מההתפתחות שהייתה. יהודה וילק המשיך בתהליך הזה. הייתה תכנית אסטרטגית (מחשב אסטרטגי) שקבעה את השלבים, אבל היא החלה לדעתי במחצית השנייה של הכהונה שלי. דרוש זמן להתחיל תהליך אסטרטגי – עקב הצורך בהוצאת מכרזים והתלות בתהליכים שלוקחים זמן. זה לא יכול להתבצע בתחילת קדנציה אלא מהמחצית והלאה. ראיתי את זה במושגים של תהליכים ארוכי טווח. לכן לא היו לי אכזבות מכך שהם לא הגיעו למימוש הסופי בתקופה שלי. אבל אני חושב שהיו התחלות. בנושא תאונות דרכים ופשיעה, למושל, ראיתי את הפתרון בשילוב של המשטרה והחברה, ולא בצעד משטרי חד-צדדי וחד-פעמי – שגם אם יצליח הוא יכניס לכלא עבריינים שבעוד שלוש שנים יצאו בחזרה לקהילה. הפתרון בסופו של דבר הוא לטווח ארוך במישור החברתי, ופעלתי כדי ליצור את אותה אינטגרציה בין קהילה למשטרה.

♦ **יהודה וילק:** תקופת שירות של מפכ"ל, שלוש-ארבע שנים, היא תקופה קצרה. החכמה היא לבוא ולקחת תהליכים שהתחילו לפניך ולהמשיך אותם, או להתחיל תהליכים בתקווה שהם שורשיים דיים שמי שיבוא אחריך ימשיך אותם. אני חושב שאסף חפץ התחיל חלק גדול מהתהליכים שביצעתי, והבולט ביותר הוא השיטור הקהילתי. הזרע הראשון של השיטור הקהילתי במתכונתו היום התחיל בתקופתו של אסף. דוגמה נוספת היא אגף התנועה של המשטרה שהוקם בסוף תקופתו של אסף והיום יש קונסנזוס במשטרה על מרכזיותו.

התנהליכים שרק התחילו בתקופתי ואני רואה כמרכזיים הם ראשית, הניסיון להעביר מסר למפקד תחנה או למפקד יחידה שהוא גם מנהל; יש לו סל של משאבים הכולל בראש ובראשונה כוח אדם, אבל גם ניידות ומבנים וקשר וכו', והוא יימדד בכך שיטפל בצורה אופטימלית באותם המשאבים. בעצם עליו לנהל את מה שיש לו, גם אם זה לא ארגון למטרות רווח. שנית, התחלתי בתהליך של הקונספט. בעבר היו מנהלים את המשטרה מלמעלה והניהול לא התחיל מלמטה. אני חושב שתהליך המחשוב לא התחיל בזמני ולא בימי אסף, אלא הרבה קודם. בעשור האחרון עלתה המשטרה מדרגה בכל נושא המחשוב. יותר ויותר אנשי משטרה למדו להשתמש ביכולת המופלאה של מאגר נתונים כדי לנתח את הפעילות.

מה הם בעצם התסכולים הגדולים? אם אני מסתכל לאחור, ההחמצה הגדולה היא ברמה של השוטר הבודד וברמה המקצועית. עדיין יש לנו כברת דרך ארוכה מאוד ללכת בעיצוב דמותו של השוטר הבודד כמשרת ציבור ויש לנו הרבה מה לעשות בתחום המקצועיות. אינני חושב שזה תהליך לקדנציייה, זה גם לא תהליך לעשור. היום השוטר טוב בהרבה מהשוטר לפני חמש שנים ובוודאי טוב בהרבה מהשוטר לפני שלושים שנה. עבודת משטרה מבוססת על הפרט, על הקבוצה הקטנה, על השוטר הבודד. היום הייתי משקיע נתח גדול יותר ממה שמושקע או שהושקע בעבר במשאב הזה שנקרא השוטר או המפקד הזוטר, כי בסופו של דבר משטרת ישראל נשפטת לפי התפקוד שלו.

◆ שלמה אהרונישקי: קשה מאוד לתחום תקופת מפכ"ל ולראות עם מה התחלת ועם מה סיימת. זה תהליך דינמי מאוד. בתקופה שלי, שם המשחק היה איזון – זה של המציאות המשתנה, וזה של תפקידי המשטרה השוטפים. צריך לעמוד על שתי רגליים: האחת עוסקת במה שקורה היום ומחר ונותנת תשובות אמיתיות לחברה, והשנייה עוסקת בתרחישי ייחוס רחוקים בהרבה, מתוך הבנה שדרוש זמן להניע תהליך במשטרה ולשנות כיוון. בתקופתי הנחתי את התשתית לתרחישי הייחוס, ויש לתקף ולהמשיך אותם כמובן. היכולת של המשטרה היום לתפקד ולתת את התשובות

הנדרשות נובעת מיכולתה למצוא את האיזון – גם בהפעלת הכוח, גם בגמישות ההפעלה וגם בתהליך הרחב יותר, משטרה לאומית או משטרה מקומית. נדמה לי שהשכלנו להבין את התהליך הזה ולהגיע לאיזון נכון יותר. אנחנו אמנם משטרה לאומית, אך הבסיס שלנו הוא המערכת והקהילה המקומית. היא הבסיס לתרחישי הייחוס שאליהם צריך להתכונן ושבהם צריך לעסוק ולטפל.

הנעת תהליכים והובלת שינויים מורכבות משני צירים מרכזיים. הציר הראשון הוא כמובן לבנות את התהליך ולהוביל אותו, וזה דבר לא פשוט. ארגון כמו משטרה אינו אוהב שינויים, לא הרבה אנשים שם אוהבים שינויים, ודאי לא שינויים ארגוניים. אבל התהליך החשוב יותר שניסינו להבין, לפחות בתקופה שלי, הוא הטמעת השינוי. עסקנו הרבה מאוד בשנים האחרונות במה שהגדרנו 'מקצועיות השוטר, אחריות השוטר, ההטמעה וההבנה שלו שהוא משרת ציבור ומשרת חברה'. יצרנו תהליכים ופיתחנו אותם כדי לגרום לשוטר להבין שהוא ציר מרכזי ושהמשטרה אינה גוף אנונימי, אלא היא בנויה משוטרים שיש להם שמות ויש להם תפקידים.

דבר נוסף שאפשר לראות, למרות ההתחלה הקשה והתקופה הלא פשוטה, הוא שהמשטרה נתפסת בשנים האחרונות כמקובלת בחברה. החברה מחפשת את השירותים שלה, נותנת בה אמון ורוצה את שיתוף הפעולה עמה. אם מסתכלים על התהליך הכולל, זה הציר וזה המקום הכי חשוב שהמשטרה צריכה להיות בו. כי אם החברה אינה מקבלת אותה, אינה רואה בה גוף שמגן ושומר עליה, אין למשטרה שום סיכוי לשרוד. התהליך הזה נבנה דרך השיטור הקהילתי: דרך שיתוף פעולה עם הרשויות ובתהליכים רחבים. הוא נבנה כיוון שהמשטרה אינה רואה בעצמה רק מחולל פנימי, אלא גם מחולל חיצוני – כמניעה מהלכים גם של גופים אחרים ותורמת להם. דרך תהליך זה יוצרים אחדות, שיתוף פעולה ושילוב של כלל המערכות. השותפויות הן בעצם מכפילי הכוח במקום שאין למשטרה די משאבים ואמצעים, ולא כך היא צריכה לעמוד בפרץ. מתוך הבנת התהליך והטיפול הרב מערכתי בנושא זה, יש הרבה מה לעשות בתהליך השותפות והאמון. המערכת וההדגשים צריכים להשתנות.

אני תומך בגישת העבודה לפי שיטת המדרגים, כי לכל אחד יש תפקיד. אם לא נדע להפנים את התהליך ולהטיל כל משימה רק על גוף אחד, לא יהיו לנו גמישות הפעלה וגמישות כוח, שהם לב לבה של המשטרה במצב שהיא נמצאת בו היום: מצב של חוסר משאבים, חוסר אמצעים והכרח לחפש תהליכים שמכפרים במידה מסוימת על הפער הזה. בשעת מבחן או ביום פקודה, איש לא יבדוק כמה משאבים יש לך ועם אילו מצוקות אתה מתמודד. יבדקו אותך אחד לאחד לנוכח התוצאות. לכן עלינו לנסות לצמצם את הפערים ככל האפשר.

♦ **גדעון פישמן:** ברור שקשה לממש חלק מהיעדים שאנחנו מציבים לעצמנו בכל ארגון, ודאי במשטרה, לא משום שאין תכנית ולא מחמת אי-רצון. יש כל מיני מסיטים או גורמים סביבתיים, אירועים, שמפריעים. הפעילות העיקרית של המשטרה מתרכזת בלחימה בפשיעה, בשמירה על סדר ציבורי, במאבק בטרור ובכל קשת השירותים שהמשטרה נותנת. זה מציב את המשטרה והעומדים בראשה, בגלל אילוצים שונים, בפני דילמות של איך לשמור על אותו איזון, אילו שיקולים נכנסים לתוך העניין הזה בין הפעילויות לדרישות, וכל זה כמובן לנוכח המגבלות במשאבים מחד גיסא ודרישות השירות מצד הציבור ומצד התקשורת מאידך גיסא.

♦ **אסף חפץ:** המטרה המרכזית של המשטרה צריכה להיות השירות לציבור, שירות של השוטר לאזרח. בנקודה זו צריך לבנות את עיקר הכוח ועיקר שיתוף הפעולה. יש לחזק את היחסים במערכת המקומית: אני ראיתי חשיבות עצומה לכל המערכת המוניציפלית ועירובה במכלול העשייה בתחום אכיפת החוק. השירות לציבור צורך שמונים אחוז מהזמן, ועשרים האחוזים הנותרים מוקדשים לשירותים שניתנים ברמת המרחב או לאירועים בין-מרחביים ולאירועים ארציים. המוטו שלי כמפק"ל היה לחזק את מערך השטח יותר ממערכים אחרים. אהבתי את השוטר הוורסטילי הכחול, שנותן שמונים אחוז מהזמן לציבור, ומסוגל בעשרים האחוזים הנותרים להוות גם כוח לאירועים ולמבצעים אחרים ברמת המרחב, במחוז וברמה הארצית. בתקופתו של

אהרונישקי השתנה האיזון עקב המצב הביטחוני והצורך המידי להילחם בטרור ולהגן על האזרח. בימים רגילים השוטר צריך להיות מכוון קהילה בעל יכולת של שיקול דעת ולא לפעול על פי פקודות ונהלים. בשיטור הקהילתי ראיתי פוטנציאל רב אשר יש בו להצמיד את המשטרה והחברה קדימה.

♦ יהודה וילק: הבעיה הגדולה של המשטרה בחברה הישראלית היא חוסר יציבות החברה, שנובע מריבוי האירועים. בעשר השנים האחרונות עברה מדינת ישראל אירועים רבים שהקרינו על הפעילות של משטרת ישראל. אם יוחלט מחר שמשטרת ישראל מבצעת פינוי, כל סדר היום של המשטרה יצטרך להשתנות – יהיה עליה להיערך לפינוי ולעסוק בו חודשים על גבי חודשים, בכל הרמות. משטרת ישראל הפכה להיות איזושהי משטרת סל: כל מה שגוף אחר אינו עושה – המשטרה עושה. התהליך התחיל ב-1974, שם נפרץ הסכר. ברגע שאתה נותן למשטרת ישראל תפקיד לא משטרתי, היא כבר אינה משטרה. זו הסיבה שמשטרת ישראל נאלצה לשנות את סדרי העדיפויות שלה כמו מטוטלת. אם משטרת ישראל תוכל לסרטט מול הדרג המדיני את גבולות הגזרה – היכן היא תהיה ומה היא תעשה בשנים הקרובות – יהיה קל הרבה יותר. ברגע שאתה קובע את הגבולות ויש לך איזשהו ביטחון שהם אינם יכולים להיפרץ, אתה יכול לבנות את המשטרה בגבולות הללו.

♦ אסף חפץ: דעתי בנושא ביטחון הפנים שונה במקצת. לא משנה אם מדובר בטרור או בעבריינות כי שניהם בגדר פשיעה ואין משהו אחר שיטפל בזה. אני אפילו רואה יתרונות בכך ששוטר יילחם בטרור. הוא יהיה שוטר טוב יותר. אני חושב שיש פתרון אחר, כיוון שמרחב הזמן לתגובה על אירוע טרור הוא מידי, והכוח היחידי שנמצא בשטח הוא המשטרה, ורק היא יכולה להגיב במהרה. לכן לדעתי צריך לראות איך משתמשים בזה כמנוף למשטרה טובה יותר.

♦ שלמה אהרונישקי: יש גם יתרונות לריבוי המשימות. זה מוסיף גמישות, זה מוסיף לוורסטיליות. במציאות הנוכחית, היכולת לסרטט בסופו של דבר את גבולות הגזרה של המשטרה כמעט שאינה קיימת. בתוך התהליך הזה צריך

לראות איך בעצם פועלים ומה עושים. צריך לזכור שמפכ"ל המשטרה אינו קובע באופן מוחלט ולבדו את סדר היום של המשטרה. הוא קובע אותו לפי סדר היום החברתי, המדיני, הכלכלי. אם סדר היום הזה משתנה, אי אפשר לחשוב שהמשטרה לא תשתנה – המשטרה חייבת להשתנות. כמו כן חשוב שלא לבלבל בין הטווח הקצר לטווח הארוך: בטווח הקצר אין שום ספק ששינויים כמו טרור מסיטים את המשטרה מדרכה. אבל אם יודעים לעסוק גם בטווח הארוך ולהסתכל על מגמות ועל תהליכים ארוכים, נדמה לי שפה השינויים אינם משפיעים באופן מידי ומוחלט לאורך זמן, בתנאי שהמשטרה יודעת להגן על התהליכים האלה, לשמר אותם ולא להסיט את כולם רק לנושאים שהם כרגע הנושאים החשובים.

לשאלת האיזון והתהליכים, לא יהיה מנוס מלהמשיך לראות את המשטרה כגוף שצריך לשמור על איזון ולתת את התשובות המתבקשות לשינויים ולמציאות המשתנה. במקביל, צריך להקים את המשטרה ולבנות אותה בצורה הנכונה ביותר. אם המשטרה רוצה להיות מחולל מרכזי, אסור לה לוותר על נכסים, אסור לה לקבוע תחומים שבהם היא לא תעסוק, כי אז המשטרה תהפוך לגוף מצומצם ולמשפיע קטן או חלקי על התהליכים כולם. כשפורטים את זה לפרוטות, אסור לחלק באופן דיכוטומי בין פשיעה לבין טרור, ובינם לבין סדר ציבורי. בתקופות מסוימות קשה יותר להתמקד באופן חד בתחום מסוים. הטרור אינו לבד. יש עוד כמה מהלכים שמשפיעים על החברה. למשל, הפיגוע הפלילי שהיה ברחוב יהודה הלוי בתל אביב – כל תשומת הלב, הציבורית והתקשורתית, הופנתה לנושא הזה. אם היינו מגיעים לשם בלי שטיפלנו בנושא ברמה זו או אחרת גם לפני האירוע, היינו במקום אחר לגמרי, ולכן אין מנוס ממציאת האיזון. אין זה בהכרח דבר על חשבון דבר; אם מסתכלים על זה בראייה רחבה, יש קשר הדוק בין המרכיבים האלה, כי כל אחד מהם בפני עצמו וכולם יחד הם מה שנקרא 'האיום' על תחושות הביטחון של הפרט והחברה. יש מקומות שהאיום המרכזי שאותר הוא חדירת מחבלים וטרור, ויש מקומות שהאיום המרכזי הוא פריצה לבית וגנבת הרכב. צריך לראות איך אפשר להפוך ליתרון את האילוצים האלה, ואיך ליצור תהליכים רחבים הרבה יותר, על בסיס משימות רחבות יותר.

הבסיס להחלטה על סדר העדיפות והדגשים נעוץ בהבנה שטרור, פשיעה, סדר ציבורי ושירות לציבור הם חלק מסוגיית הביטחון הלאומי ומרכיבים של החוסן הלאומי.

♦ **אריק כרמון:** בסוגיה של האינטרקציה בין המשטרה לחברה, כדאי לשים על השולחן כמה משתנים שעשויים לסמן לנו את התוואי שגלך בו. אנחנו חיים במציאות שיש בה שילוב בעייתי, מהרבה בחינות, בין סדר יום עמוס ביותר בחברה הישראלית מצד אחד, ובין תשתית ממשלתית-משטרית שברירית מאוד מצד אחר. סדר היום במדינת ישראל, בהשוואה לכל דמוקרטיה אחרת בעולם, הוא סדר יום בלתי אפשרי, דבר שיוצר אצל מקבלי ההחלטות את ההכרח להתמודד עם הכאן והעכשיו, על חשבון התכנון לטווח הבינוני והארוך. בדמוקרטיה מתהווה זו בעיה קשה ממדרגה ראשונה. למשל, בעשור האחרון אירעו בחברה הישראלית שלושה דברים שכל אחד מהם קשור לתפקוד של המשטרה ולאינטרקציה עם החברה: הראשון, העלייה מברית המועצות לשעבר. עלייה זו שינתה לחלוטין את החברה הישראלית מבחינה כלכלית ותרבותית. הדבר השני הוא תהליכי השלום. אנחנו עומדים היום בפני תהליכים חדשים שההשלכות שלהם על החברה הישראלית יהיו מרחיקות לכת; איננו יודעים איך ניכנס לזה, ולבטח איננו יודעים איך נצא מזה. הדבר השלישי הוא המשבר החוקתי, המשבר הקונסטיטוציוני: המתחים שבין הרשות השופטת לרשות המחוקקת, הוויכוח על מקומו של בית המשפט העליון, חוסר האמון בבית המשפט העליון וכל מה שנגזר מזה. אסף חפץ התמקד בסוגיה חשובה נוספת של מרכז ופריפריה. מבנה המשטר במדינת ישראל ריכוזי מאוד. קבלת החלטות ברמה הלאומית נכפית על המפכ"ל. מעולם לא התמודדנו ברצינות עם הסוגיה של שלטון מקומי כמסד לדמוקרטיה. זאת מציאות שבעתיד הנראה לעין כמעט שאין סיכוי שתשתנה, אבל יש לנו בהחלט תפקיד להמשיך וללבן כל הזמן את הנושא הזה מול הסוגיות שיועלו כאן.

סקירות - פעילות המשטרה ותפקידיה

ד"ר סרג'יו הרצוג

מודלים תאורטיים של משטרות ויישומיהם במדינות נבחרות

בניסיון ללמוד על עבודת המשטרה ברמה התאורטית, הספרות המקצועית מעלה שאלות מספר: מהי מהות המשטרה מבחינה פילוסופית, מהם תפקידיו של הארגון, מה המטרות שלו, כיצד הציבור נתפס בתוכו וכיצד הארגון מובנה. ישנם שמונה ממדים תאורטיים שבעזרתם אפשר לנתח ארגוני משטרה: מטרת המשטרה, התפקיד המרכזי שנובע מאותה מטרה, דמות השוטר האידיאלי, סוג כוח האדם הנחוץ, התפיסות הארגוניות של הארגון, התפיסות הניהוליות שלו, סוג הפיקוח שנדרש על השוטר ותפקיד הציבור ביחס למשטרה. הספרות מתארת מודלים תאורטיים רבים של ארגוני משטרה. הסקירה הנוכחית תתמקד בשני מודלים: המודל המקצועי והמודל הקהילתי.

המודל המקצועי מזוהה בספרות עם המודל הצבאי. לפי מודל זה, הארגון אמור להתמחות בתחום אחד של פעילות. כשם שרופא מטפל בבעיות בריאות מהנדס מטפל בבעיות הנדסה ועורך דין – בבעיות משפטיות, כך גם המשטרה אמורה לטפל רק בסוג אחד של בעיות. הנושא שנבחר אי שם בתחילת המאה העשרים לפעילות המשטרה הוא נושא הפשיעה. לכן, לפי המודל הצבאי, מטרות המשטרה מצומצמות, ומרכז הפעילות נבנה סביב התמחות בלחימה בפשיעה. התפקיד המרכזי בארגון המשטרה, הנובע מתוך המטרות הקשורות לפשיעה, מעניק חשיבות רבה לנושא פיענוח האירוע העברייני (בעיקר לאחר מעשה), ומתרכז סביב נושא הבילוש ופיענוח עברות. דמות השוטר האידיאלי, בדומה למודל הצבאי, מקבילה לדמותו של חייל: תשומת לב רבה מוענקת לנושא המשמעת של שוטרים ולהכשרה מקצועית, טכנית ופיזית. בהתאם

לכך, כוח האדם הרצוי לגיוס במשטרה הוא גברים צעירים, בעלי ניסיון צבאי, עם יכולות אתלטיות מוכחות. מדובר בארגון ריכוזי שנבנה בצורת פירמידה של תפקידים ודרגות. במישור הניהולי, המבנה הוא אנכי-היררכי, הפקודות ניתנות מלמעלה, מרמת הפיקוד לרמת השטח. השטח, בדומה לצבא, מדווח על המתרחש לדרגות שמעליו. הפיקוח על השוטרים נעשה על ידי גורמים פנימיים המכונים 'המפקדים הישירים' של השוטרים. הציבור, שנתפס ככלי עזר לעבודת המשטרה, אמור לשרת את המשטרה בשני מישורים מרכזיים: בדיווח על עברות ובפיענוחן. המודל המקצועי זכה לביקורת רחבה, בעיקר מצד אנשי מקצוע בשנות השבעים של המאה העשרים. הביקורת המרכזית הייתה שהמודל אמנם מתמחה בטיפול בפשיעה, אך זו עולה לממדים גבוהים יותר. נוסף על כך, ישנה בעיה של אלימות מצד שוטרים כלפי מגזרים מסוימים באוכלוסייה, כיוון שברגע שהמשטרה קובעת את המלחמה בפשיעה כתפקידה המרכזי, אמצעים רבים נחשבים לכשרים להשגת המטרה. כמו כן, ישנן תופעות מדאיגות של הידרדרות בולטת ביחסים שבין המשטרה לקהילה.

הביקורת כלפי המודל המקצועי הביאו בשנות השבעים להתפתחות של מודל חדש, המודל הקהילתי. כאן המשטרה העומדת במרכז פעילותה של המשטרה היא רווחתו של הפרט ורווחתה של הקהילה. המלחמה בפשיעה, שהייתה מטרה מרכזית במודל הקודם, אינה סותרת את מטרות המודל הקהילתי, אלא מהווה מטרה נוספת. המשטרה יכולה לפעול במישור של פשיעה, אולם שלא כמו במודל המקצועי הצבאי, היא יכולה לפעול גם בממדים אחרים, כמו סדר ציבורי ושירות לאזרח. התפקיד המרכזי בארגון הוא חזרה לתפקיד הסיוע כתפקיד מרכזי של המשטרה. במודל המקצועי הבלש היה הגורם הרצוי בתוך הארגון, ואילו במודל הקהילתי הסייר אמור להיות השוטר שפוגש את הציבור ודואג באופן ישיר לרווחתו. הדמות הרצויה של השוטר האידיאלי היא פחות חייל ויותר עובד סוציאלי. אין הפרדה ברורה בין תפקידים סמכותיים לבין תפקידים טיפוליים, אלא שילוב של סמכותיות ונוקשות במישורים מסוימים, עם חכמה, גמישות וטיפוליות במישורים אחרים. המשטרה במודל הקהילתי פונה לסוג אחר של כוח אדם בהשוואה למודל הצבאי: יש גיוס מסיבי יותר של

נשים, הודות לזהות בין תפקיד העובדת הסוציאלית לבין המגדר, וגיוס של בני מיעוטים. כמו כן, חשיבות הגיל פוחתת. לא מחפשים רק אנשים צעירים עם ניסיון צבאי, אלא גם כוח אדם מבוגר ומשכיל יותר. במישור הארגוני, המודל הקהילתי משתמש במונח 'ביזור' כמונח מפתח לבניית הארגון. הכוונה היא להשטחה, להענקת שיקול דעת רחב מאוד לשוטר בשטח ופחות לדרגות הביניים, לחיזוק התחנה המקומית כמרכז פעילותה של המשטרה ולבנייתן של 'מיני תחנות' שיספקו שירות לאזרח. ברמה הניהולית, הציבור נוטל חלק בקביעה של יעדים ושיטות. הפיקוח על השוטרים הוא פיקוח חיצוני אזרחי. הציבור נתפס כשותף. שלא כמו במודל המקצועי הצבאי, הציבור אינו כלי שמשרת את המשטרה אלא המשטרה משרתת אותו.

גם השיטור הקהילתי אינו חף מביקורת. טענה אחת היא שהשיטור הקהילתי הוא דוקטרינה שאומצה על ידי משטרות רבות, אך רק ברמה החיצונית ולא הלכה למעשה. ביקורת אחרת טוענת שהשיטור הקהילתי אינו מביא דבר חדש למשטרה, אלא חוזר על מודלים שקדמו למודל המקצועי. טענה נוספת מופנית כלפי סוג ההכשרה שהשוטרים עוברים, הכשרה המתאימה למודל המקצועי ולא למודל הקהילתי. יתר על כן, חלק גדול מהמשטרות ניצבות היום בפני בעיות גלובליות שהמודל הקהילתי אינו ערוך לטפל בהן.

סקירות קצרות על משטרות שונות בעולם

המשטרה ביפן – בדומה לחברה היפנית, ישנה סתירה בולטת בין היותה של המשטרה מצד אחד מערכת ריכוזית, הייררכית, אזורית, המאופיינת בנאמנות גבוהה לארגון – מה שמתאים למודל הצבאי-מקצועי, ומצד אחר מערכת ביזורית עם אוריינטציה חזקה מאוד של שירות, המעניקה חשיבות מרכזית לרמת התחנה ולשוטר בשטח, אשר נהנה משיקול דעת רחב ומקשרים הדוקים מאוד עם הציבור.

המשטרה באנגליה – מתרחש היום באנגליה תהליך איחוד של כוחות המשטרה, דבר שמצביע על מגמה מקצועית צבאית. המשטרה מונה כיום 43

יחידות, והמגמה היא לצמצם אותן. היעדים המרכזיים של המשטרה באנגליה הם מלחמה בפשיעה ושמירה על הסדר הציבורי. השוטר האנגלי זוהה תמיד כשוטר שירותי שאינו נושא נשק. היום ישנה מגמה גוברת של נשיאת נשק ושימוש בו, ומוקמות יחידות שאמורות לטפל בבעיות פשיעה חמורה, בעיקר ברמה גלובלית, בהתאמה למודלים הצבאיים המקצועיים.

המשטרה בגרמניה – בגרמניה של אחרי האיחוד ישנן שתי רמות של משטרה. מצד אחד רמה פדרלית, המטפלת, בדומה ל-FBI בארצות הברית, בבעיות של פשיעה ברמה הכללית. מצד אחר, ישנה משטרת ה-LAND, שהיא משטרה מקומית אוטונומית, בדומה לעקרונות של שיטור קהילתי. משטרה זו כפופה לשלטון המקומי. תפקידיה של המשטרה המקומית דומים מאוד לתפקידי המשטרה הפדרלית, אם כי ברמה הפדרלית מטופלות בעיות גלובליות כגון פשיעה חמורה, פשיעה מאורגנת וסמים. ישנה גם משטרת גבולות, בדומה למשמר הגבול בישראל, ומוקמות גם יחידות חדשות במשטרה הגרמנית, מתוך תפיסה פרה-צבאית שקיימת גם במדינות אחרות.

המשטרה בארצות הברית – קשה לדבר על מגמות אמריקניות, מפני שמדובר במשטרה מבוזרת. כארבעים אלף יחידות משטרה פועלות בעת ובעונה אחת באותו מיקום גאוגרפי. כוחות המשטרה מחולקים לארבע רמות מרכזיות. הרמה הפדרלית – ה-FBI; רמת המדינה – חמישים מדינות; רמת העיר – בכל עיר חשובה בארצות הברית משטרה עצמאית; ורמת המחוז או הכפר – שפועלים בהם כוחות רבים של משטרה. כמיליון שוטרים מתפקדים ברגע נתון בארצות הברית וישנה חפיפה גדולה ובעייתית בין כוחות המשטרה, לרוב בין ה-FBI ובין המשטרות המקומיות. המאפיינים המרכזיים של המשטרה האמריקנית הם הליכה לכיוון של שיטור קהילתי וליברליות רבה שמתבטאת בגיוס מסיבי של נשים ומיעוטים אתניים – שחורים והיספנים. עם זאת יש התפתחות של יחידות פרה-צבאיות, שהחלה בעיקר לאחר אירועי 11 בספטמבר, מגמה המתאימה לכיוון הצבאי-המקצועי. יחידות אלו אמורות לטפל בבעיות של בני ערובה, סמים וטרור, בדומה למתרחש בגרמניה ובאנגליה.

סקירה השוואתית על מצב הפשיעה בישראל ובעולם

פרופ' גיורא רהב

הסקירה הבאה תציג ניתוח רחב וגלובלי של הפשיעה בארץ, בהשוואה בין תקופות ובהשוואה למדינות אחרות. מרכז הדיון הוא המגמות הכלליות של הפשיעה, ומטרתו לצייר תמונה כללית של מצב הפשיעה בישראל. הנתונים הם ברובם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או נתונים מגופים בין־לאומיים שונים.

התפתחות שיעורי העבריינות בארץ בתקופות שונות

תקופת ההתייחסות העיקרית היא משנות השישים ועד תחילת שנות האלפיים, עם התמקדות בשיעור העברות הכללי ובעברות הרכוש בתקופה המדוברת. בהתבוננות בנתונים מסוג זה חשוב להתייחס לשני אלמנטים. ראשית, עברות הרכוש הן חלק גדול מסך כל הפשיעה, ולפיכך תמונת הפשיעה בכללה משקפת בעצם את התמונה המצטיירת על ידי עברות הרכוש. שנית, במהלך ארבעים השנים הללו חלה עלייה חד כיוונית, ללא שינויים משמעותיים, בשיעורי העבריינות. אף שתקופה זו הייתה עשירה מאוד באירועים ובתהליכים – מלחמות, שינויים דרסטיים במצב הכלכלי, שינויים מפליגים במבנה החברה הישראלית, שינויים דמוגרפיים, גלי עלייה, אנתרופאדות – כל אלו לא גרמו לשינויים מהותיים במצב הכללי של העבריינות, מלבד תאוצה מסוימת בסוף שנות התשעים.

היקף העבריינות המדווחת משקף בפועל את מספר השוטרים או כוחות המשטרה שהוקצו לטיפול בבעיה. הוכחה לכך נמצאת בנתונים המדווחים על שיעורי רצח (מקובל להניח ששיעורי רצח מדווחים במלואם כיוון שזו

עברה שקשה להסתיר). אנו רואים עלייה משמעותית בשיעורי הרצח. לא ברור אם העלייה מתחילה בסוף שנות השבעים או בסוף שנות השמונים, אבל ברור שלפחות החל מסוף שנות השמונים חלה עלייה דרמטית, חדה ומהירה בשיעורים אלו. ישנה גם קפיצה בשיעורי הרצח בשנים האחרונות, לקראת 2001, השפעה אפשרית של האנתיפאדה.

שיעורי השוד הם הומוגניים בכיוון ובהתפתחות שלהם ודומים מבחינות רבות לשיעורי הרצח. השיעורים עולים בצורה חדה החל מאמצע שנות השמונים. מ-1986 עד סוף 2003 אנו עדים לזינוק חד עוד יותר בשיעורי השוד. בשיעורי ההתפרצות התמונה שונה והחל מסוף שנות השבעים יש שינוי מגמה דרסטי. שיעורי ההתפרצויות, שהיו במגמת עלייה מתמדת עד אז ושיקפו את הנטייה של העבריינות החמורה, התחילו לרדת. בשיעורי גנבות הרכב הייתה ירידה שנמשכה עד סוף שנות השמונים, לאחר מכן קפיצה משמעותית, ושוב ירידה. בתקופת העלייה הדרמטית בגנבות רכב נשמעו טענות רבות על פלסטינים שמבריחים מכוניות, וחברות הביטוח העלו את הפרמיות. אולם מגמת גנבות הרכב לא תאמה את מגמת היחסים עם הפלסטינים. כאשר בוחנים את גנבות הרכב למאה אלף כלי רכב באוכלוסייה (במקום למאה אלף תושבים) בולטת ירידה תלולה שנמשכה עד אמצע שנות התשעים, ורק מאז מתרחשת עלייה מתונה בעברות אלו. בניית גדר ההפרדה אמורה לשנות את התמונה וחשוב יהיה לבחון את ההשלכות מבחינת שיעורי העבריינות.

השוואה עם מדינות אחרות

שיעורי הרצח בישראל, בהשוואה למדינות אחרות, נמצאים בעלייה מתמדת ומתקרבים לשיעורים של ארצות הברית, ששם יש דווקא ירידה מרשימה בשיעורי הרצח בעשור האחרון. בליטא ובלטביה שיעורי הרצח הם הגבוהים ביותר, אחריהן מדינות חבר העמים, וקצת אחריהן בדירוג – ארצות הברית ואחריה, בשיעור מעט נמוך יותר, ישראל. התפרקות ברית המועצות ונפילת מסך הברזל שינתה את התמונה והביאה מדינות כמו לטביה, ליטא, פולין, הונגריה וצ'כיה לראש טבלת שיעורי הרצח. חשוב גם לציין כי הנתון הישראלי

כולל בשיעורי הרצח גם פיגועי טרור. בהשוואה בין שיעורי השוד בישראל ובעולם, ישראל, למרות העלייה הדרמתית בשיעורי הרצח, נמצאת במקום טוב למטה. מבחינת התפרצויות – ישראל מדורגת גבוה למדי, וקרובה לחלק ניכר ממדינות אירופה. ההבדל עשוי להיות תוצאה של פרוצדורות וחקיקה. מבחינת שיעור גנבות רכב ישראל דומה לנורבגיה, ארצות הברית, צרפת, קנדה, פינלנד ודנמרק – שהשיעורים בהן גבוהים בהרבה מהשיעורים במדינות שחלקן בעלות מספר נמוך יותר של כלי רכב לנפש (כמו ליטא, לטביה והונגריה) – או למדינות כמו גרמניה, אוסטריה ואירלנד, שבהן שיעור הרכבים לנפש דומה לישראל. מבחינת שיעורי עברות הסמים, ארצות הברית ואנגליה בולטות במיוחד ביחס לכל המדינות האחרות.

חשוב לזכור שהנתונים שהוצגו מתייחסים לעברות מדווחות, חלקן עברות חשיפה וחלקן עברות דיווח. דבר זה אינו משקף די הצורך את העבריינות בשטח. שיקוף מסוים לכך אפשר להשיג באמצעות סקרים. שני סוגי עברות שנתונים הושגו באמצעות סקרים והשוו למדינות אחרות בעולם הם שימוש בסמים ואלימות בקרב בני נוער. בארצות הברית ובאנגליה שיעור עברות הסמים הוא הגבוה בעולם. ישראל רחוקה מלהשתוות אליהן. בעברות אלימות נבחנו שלוש קבוצות גיל – בני 11, בני 13 ובני 15. ישראל אינה מקבלת דירוג גבוה בשום קבוצה, וככל שעולה הגיל שיעורי האלימות של הנוער בישראל נמוכים יותר ביחס לשיעורים בארצות אחרות בעולם.

סקירה על הציות לחוק בישראל

פרופ' אריה רטנר

הסקירה הבאה מציגה ממצאי סקר עמדות כלפי מערכת החוק והמשפט, שתחילתו במרס 2000. הרקע החברתי-מדיני לתקופה שנערך בה הסקר הוא מדינת ישראל בתקופת ממשלת ברק: תקופת שיא האופוריה, תקופה של הליכה אופטימית לקראת הסכמים והידברויות עם הפלסטינים. כל זה התנפץ עם מהומות אוקטובר 2000, דבר שהשפיע על עמדותיהם של ערביי ישראל כלפי המשטרה, כלפי בתי המשפט וכלפי כל מרכיבי החוק והמשפט שיוצגו בסקר.

הפרמטר הראשון הוא כיצד החברה תופסת את המשטרה. האם משטרת ישראל נתפסת כמשטרה הוגנת ושוויונית? בכל האוכלוסייה, אין יותר מ-47 אחוז, שאכן תופסים את המשטרה כממלאת את תפקידה בצורה הוגנת. אפשר להסתכל על הצד החיובי של הנתונים ולומר שקרוב לחמישים אחוז מכלל האוכלוסייה סבורים כי המשטרה ממלאת את תפקידה בצורה הוגנת במידה רבה או רבה מאוד. אולם, מעניין לבדוק היכן נמצאים שני מגזרים 'מיוחדים', שהולכים יחד לכל אורך הדרך – החרדים וערביי ישראל. כ-33 אחוז מן האזרחים הערבים העניקו ציונים גבוהים למשטרת ישראל בנושא הוגנות בשנת 2000, לפני פרוץ המהומות. בעקבות מהומות אוקטובר 2000 חלה ירידה חדה מ-33 אחוז ל-21 אחוז, ואחר כך חלה התאוששות ב-2002 ו-2003. בקרב החרדים, רק 24.2 אחוז העניקו למשטרה ציונים גבוהים בנושא הוגנות בשנת 2000.

הפרמטר השני עוסק בשוויוניות: באיזו מידה תופסים את המשטרה כגוף שפועל בצורה שוויונית כלפי הקבוצה החברתית שאליה משתייכים משתתפי הסקר (מדובר בשאלה פרטיקולרית ביחס לכל קבוצה וקבוצה מהקבוצות שנדגמו). באוכלוסייה היהודית הכללית, למעלה משבעים אחוז מהנדקים

עונים לאורך כל השנים שהם מסכימים במידה רבה שהקבוצה שאליה הם משתייכים זוכה ליחס הוגן ושוויוני מצד משטרת ישראל. החרדים נמצאים בתחתית הסולם, מ-18 אחוז עד 23 אחוז, וערביי ישראל מתחילים עם 38 אחוז ב-2000, מראים ירידה דרמטית לאחר המהומות ולאחר מכן שוב עלייה. משטרת ישראל במחוז הצפוני בפיקודו של ניצב בורובסקי שמה דגש רב, בתקופה שלאחר מהומות אוקטובר 2000, על חיזוק והידוק של הקשר עם המגזר הערבי, ואכן רואים במגזר הערבי בצפון שיפור בחלק ממדדי ההוגנות והשוויוניות. מסקר שנערך ב-2003 עולה כי 45 אחוז מערביי הצפון נותנים ציונים גבוהים למשטרת ישראל בנושא של הוגנות ושוויוניות, אפילו בחלק מהמקומות שמהומות אוקטובר 2000 התרחשו בהם.

הפרמטר השלישי הוא אמון, נושא שמקובל לדון בו בהרבה מאוד סקרים בעולם. במגזר היהודי הכללי יש מדרג ליניארי. מבחינת אמון הציבור משטרת ישראל נמצאת במקום הנמוך ביותר, לאחר מכן בתי המשפט, ובמקום הגבוה ביותר בית המשפט העליון. בקרב הערבים, משטרת ישראל זוכה לאמונם הרב של 20 אחוז, בתי המשפט זוכים ל-43 אחוז, ובית המשפט העליון לכמעט 63 אחוז. בית המשפט העליון הוא מוסד שזוכה לאמון רב אצל ערביי ישראל. בקרב הקבוצה הקיצונית השנייה, החרדים, הנתונים מראים שרק 21 אחוז מאלה שעלו במדגם מעניקים ציונים גבוהים בנושא האמון למשטרת ישראל. פחות מכך לבתי המשפט ועוד פחות מכך לבית המשפט העליון.

נושא אחר שנבדק בסקר היה מחויבות נורמטיבית. הוצגו לנחקרים תרחישים שונים והם נשאלו באילו מקרים מותר לעבור על חוקים, בתנאי שלא נגרם נזק לאיש. פרופ' אהוד שפרינצק היה אחד האנשים המרכזיים שעסקו בנושא זה – הוא ניסה להעמיק ולבחון את השורשים של אי-לגליזם בחברה הישראלית, הקיימים בכל המגזרים. מהסקר עולה כי השיעור הגבוה ביותר של אנשים שאומרים שהם מוכנים לעבור על חוקים בתנאי שלא נגרם נזק לאיש, הוא במגזר הערבי. שלושת המגזרים האחרים – החרדים, מגזר יש"ע והמגזר היהודי הכללי – מתקבצים כמעט כגוש אחד ברמה נמוכה ביותר. שאלה אחרת בנושא האי-לגליזם התמקדה בחוקים שנתפסים כלא הגיוניים. השאלה בחנה את רמת האי-נורמטיביות, רמת המוכנות לעבור על חוק שנראה

כלא הגיוני. נמצא שהרמות הגבוהות של אי-נורמטיביות נמצאו בקרב המגזר הערבי, ושוב, שלושת המגזרים האחרים נמצאים ברמות נמוכות בהרבה. שאלה אחרת התייחסה לאי-נורמטיביות כלפי חוק שנתפס כלא צודק – בתחום המס, בתחום הבנייה, בתחום הקרקעות וכו'. גם בשאלה זו רמת העדר המחויבות הנורמטיבית הגבוהה ביותר נמצאה במגזר הערבי.

במסגרת הסקר נשאלו גם שאלות ייחודיות למגזרים ספציפיים, כמו תרחישים שנגעו למגזר הערבי בנושא של קרקעות והריסת בתים ותרחישים אידאולוגיים שנגעו למתנחלים ולציבור הדתי. התחושה שהריסת בתים במגזר הערבי מצדיקה שימוש בכוח פיזי, לרבות אלימות, גבוהה למדי במגזר הערבי: 63 אחוז, עם ירידה במשך השנים לכיוון החמישים אחוז.

לסיכום, המודל המצטייר מכל הסקרים מצביע על רמה גבוהה של העדר מחויבות נורמטיבית במגזרים השוליים של החברה הישראלית, וככל שתחושת העדר המחויבות הנורמטיבית גבוהה יותר – כך גם חזקה יותר התחושה שמותר לקחת את החוק לידיים. חלק מוכנים להפר את החוק מסיבות דתיות, חלק מסיבות אידאולוגיות וחלק מסיבות אזרחיות כאלה או אחרות. התחושה של אנשים אלה היא שמותר להפר חוק לא צודק או לא הוגן.

בנתונים על קנדה וארצות הברית, בעיקר בנושאי משטרה ובתי משפט, אפשר להבחין במגמות דומות. בקרב האזרחים, 30-35 אחוז מעניקים למשטרה ציון גבוה הן בהוגנות הן בשוויוניות. הרמות נמוכות יותר בקרב השחורים וההיספנים, ובקרב בני קבוצות אתניות אחרות. במדינות המערביות בכלל, בתי המשפט קיבלו הערכות גבוהות ברמה אחת מן הציון שזכו בו כוחות אכיפת החוק.

רב שיח

בקבוצת הדיון בכנס הנוכחי התנהלו דיונים סביב שלושה נושאים מרכזיים אשר הרלוונטיות שלהם להבנה ולבחינת תפקודה של המשטרה בקונטקסט של החברה הישראלית ברורה:

1. השפעת הטרור על מאפייני הפעילות המשטרתית בראשית שנות האלפיים.
2. שמירת הסדר הציבורי.
3. אתגרי המלחמה בפשיעה בראשית המאה העשרים ואחת.

עיקרי הדברים שנאמרו בקבוצת הדיון יסוכמו בפרק הנוכחי לאור שלושת הצירים המרכזיים הללו.

מנחים:

עו"ד משה גביש, ד"ר גוסטבו מש, פרופ' גדעון פישמן

משתתפים:

מימי אייזנשטדט, סרג'ו הרצוג, מאיר חובב, אסף חפץ, משה טלגם, נאסר אבו סאפי, אלי עמיר, גיורא רהב, אריה רטנר, יצחק אהרונוביץ, שלמה אהרונישקי, שחר איילון, משה מזרחי, חוסיין פארס, אילן פרנקו, יוסי סדבון, ענת שפי, כרמי גילון, יום טוב סמיה, ראובן אריאב, עוזי רוזן

1. השפעת הטרור על מאפייני הפעילות המשטרתית בראשית שנות האלפיים

התקוות לשלום, אשר ליזו את תהליך אוסלו ואת ההסכמים שנחתמו בעקבותיו (1994), נגוזו באחת עם התפרצות גלי הפיגועים והטרור, שזכו לתנופה מחודשת בארבע השנים האחרונות כשמרכזי הערים בישראל הפכו למטרות עיקריות. עצמותיו המשתנות של הטרור, בד בבד עם הדרישה הציבורית לביטחון פנים, חייבו את צמרת המשטרה ואת כוחותיה להיערכות מיוחדת במסגרת המציאות הביטחונית שהתהוותה. היערכות זו כללה (ועדיין כוללת) את מעורבותה של המשטרה בשלישת מעגלי הלחימה המרכזיים המעוצבים מכוח דוקטורינת הלחימה הישראלית בטרור: המעגל ההיקפי – הצבא הוא מרכיב הכוח העיקרי בו ותפקיד המשטרה במסגרתו מסתכם בהפעלת מספר מצומצם של יחידות שעם אנשיהן נמנים אנשי מודיעין וחיילים מיומנים ללוחמה בטרור. יחידות אלה פועלות לסיכול פיגועים בתחומי הקו הירוק ולמניעתם; מעגל הלוחמה האמצעי – הוא הציר המרכזי שסביבו נסבה הפעילות המשטרתית, ובמסגרתו מאוגדות פעילויות בעלות אופי תגובתי (הכוללות למשל טיפול בזירות פיגועים, הקמת מחסומים וטיפול בחפצים חשודים); המעגל השלישי – הוא מעגל האבטחה, ובמסגרתו המשטרה מקבלת על עצמה את תפקידי ההנחה והפיקוח על המאבטחים האזרחיים, על הקב"טים ועל אנשי הביטחון, השותפים לניסיון להבטיח שגרת חיים נטולת פיגועים. באחריות לתפעול המעגל הזה נושאות הרשויות המקומיות. בשנת 2003 דיווחה המשטרה על יותר מ-550 פעילויות מיוחדות למניעת טרור אשר בוצעו על ידי שוטרים, על היענותה לכשבע מאות קריאות לטיפול בחפצים חשודים בירושלים בלבד (לעומת כמאתיים קריאות בעבר) ועל הדרכה של מאות קב"טים ואנשי ביטחון.

כפועל יוצא של המעורבות המשטרתית הגוברת בנושא הלוחמה בטרור, הפכה סוגיה זו לבעלת חשיבות מרכזית בהשפעה על הקצאת המשאבים הפנים-משטרתיים, בדחיקת תפקידי השיטור הקלסיים למורד סולם העדיפויות וביצירת סביבת עבודה מורכבת שהמשטרה הישראלית מתמודדת עמה כדבר שבשגרה.

לנוכח השפעות אלו ואחרות (שנדון בהן בהמשך), הועלו במסגרת קבוצות הדיון הרהורים ושאלות על אודות נכונות ההחלטה המטילה את האחריות לטיפול באירועי פעילות חבלנית עוינת בתוך הקו הירוק על כתפיה של משטרת ישראל, על יכולתה של המשטרה לטפל במקביל בסוגיית העבריינות והפשיעה, וכמו כן על המחיר והתועלת של פעילותה הדואלית של המשטרה בשתי גזרות הפעולה.

האם המשטרה אמורה לטפל בטרור כחלק מתפקידיה הקלסיים והאם היא ערוכה לכך?

סעיף 3 לפקודת המשטרה מגדיר את תפקידי המשטרה ככאלו המוללים 'מניעת עבירות וגילויין, תפיסת עבריינים ותביעתם לדין, שמירתם הבטוחה של אסירים וקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש' (פקודת המשטרה – נוסח חדש – 1971). הגדרה מרחיבה זו, הטומנת בחובה ספקטרום רחב של פעילויות ובהן תפקידיה הקלסיים של המשטרה (המתמקדים בסוגיית הטיפול בפשיעה), אינה מתייחסת באופן פרטני להתמודדות המשטרה עם סוגיית הטרור. על כן, ומשום מעורבותה הגוברת של המשטרה בממשקים השונים המטפלים בטרור, עלתה בקבוצות הדיון השאלה 'האם אמורה המשטרה למלא תפקיד במלחמה בטרור כחלק מהגדרת תפקידיה הקלסיים?'

בדיונים שהתקיימו סביב שאלה זו, הועלו טענות תאורטיות בעד ונגד הגדרת הטרור כחלק מתפקידיה של המשטרה. הדעה הרווחת בקרב רוב המשתתפים הייתה שההיגיון המבצעי העומד ביסוד תפיסת הביטחון הישראלית – שלפיה כוחות הצבא פרוסים לאורך גבולות המדינה ופניהם החוצה ואילו כוחות המשטרה פועלים בתוך הקו הירוק – מחייב את טיפולה של המשטרה בטרור. זמינותה המידית של המשטרה בערים ועמידתה בקשר עם הקהילה והרשויות כחלק משגרת יומה מסייעים לה בסנכרון הגופים הנוספים הלוקחים חלק בטיפול בטרור (החל בתחבורה הציבורית, דרך שומרים וקב"טים וכלה במתנדבי המשמר האזרחי) ומקנים לה את הגמישות הנדרשת לטיפול באירועים חבלניים עוינים. מאפיינים אלו אף מסייעים ביצירת ציפייה ציבורית לטיפול של המשטרה ולמתן מענה מצדה על אירועים מסוג כזה.

מנגד עלתה מצד כמה מתדיינים התהייה האם לא ראוי להביא להפחתת המעורבות המשטרתית בלחימה בטרור ולהעברת אחריות זו לפתחם של גופים אחרים (למשל פיקוד העורף). תפיסה זו מקורה בגישה הגורסת שתפקידיה הקלסיים של המשטרה בכלל ושל המשטרה הישראלית בפרט (שמגמתם המודל הקהילתי) אינם עולים בקנה אחד עם הרעיון של משטרה לוחמת (העסוקה בהצבת מחסומים ובסיכול פיגועים), ושלמשטרת ישראל אין שום יתרון יחסי לעומת השב"כ ופיקוד העורף בטיפול באירועים מסוג זה. עיגון לתפיסה זו נמצא במדינות מערביות אחרות אשר איום הטרור מרחף מעל ראשן (אף כי לא בעצמה ובתכיפות הנחווים בישראל) ואשר בהן הטיפול במפגעי הטרור אינו מוטל על המשטרות המקומיות כי אם על ארגונים מתמחים.

פשרה מסוימת נמצאה בדבריו של המפכ"ל היוצא אהרונישקי. הוא טען שתפקידיה הקלסיים של המשטרה מושפעים מן המציאות החברתית – ביטחונית שהזרוע המשטרתית פועלת בה, ועל כן תפקידיה הקלסיים שונים כיום מאלו אשר היו נהוגים בעבר.

ברם, עם התווספותם של תפקידים ומטלות שאינם מוגדרים במהותם כמשימות שיטור קלסיות (למשל ביצוע פעולות סיכול לאירועי טרור בתחומי הקו הירוק ומעבר לו), לסדר יומה העמוס של משטרת ישראל שעיקרו אכיפת החוק והסדר הציבורי, צצים ועולים ספקות מהותיים באשר לאופן תפקודה ולרמת יעילותה של המשטרה בניהול מקביל של שתי גזרות הפעילות וכמו כן באשר להשפעת העיסוק האינטנסיבי בלוחמה בטרור על תפקידי המשטרה האכיפתיים. הספקות מתעצמים עם אי־הבהירות הנוגעת לסדרי העדיפויות הלאומיים המוצבים בפני המשטרה והשפעתם על סדרי העדיפויות המשטרתיים הפנימיים. מלבד הצמרת המשטרתית אשר קובעת את סדרי העדיפויות של הארגון הן ברמה הארצית והן ברמה המחוזית (כל מחוז והבעיות הניצבות בפניו), עלו בדיונים שלושה מנגנונים עיקריים שבכוחם לקדם או לעכב את סדרי העדיפויות המשטרתיים: הממשלה (בניצוחו של אגף התקציבים באוצר) – אשר קובעת את תקציבי המשטרה לפי הנושאים שהיא תופסת כאקוטיים (למשל המלחמה בטרור, משטרת ההגירה, היחידה

הכלכלית לעומת התאונות בדרכים ומספר הקרבנות בנפש שהן גובות); התקשורת – המתמקדת בחשיפת עוולות ושחיתויות ציבוריות משפיעה על סדרי עדיפויות המשטרה דרך העלאת הסוגיות הנבחרות לשיח הציבורי; וסדר היום הציבורי – שהמשטרה כמו נשאבת אליו בפעולותיה.

השפעתם המשולבת של הגורמים החיצוניים למשטרה בקביעת סדרי העדיפויות הלאומיים, ובעיקר השפעת עומס האירועים הביטחוניים, היא המאלצת את המשטרה לפעול לפי סדר היום הציבורי ומקשה עליה בהצבת יעדים ובטוויית תכניות ארוכות טווח. כך למשל, לאחר פיגועים חבלניים המשטרה ממלאת תפקיד תגובתי באופיו עם הפניית מרב המשאבים האנושיים והכספיים לטיפול בזירת האירוע ולהצבת מחסומים בכניסה למרכזי הערים וביציאה מהם (בשנים האחרונות אף מופנים משאבים אנושיים לפעולות סיכול משטרתיות בתחומי הקו הירוק). בתוך כך זונחת המשטרה שלא מרצונה את משימות השיטור השגרתיות שהיא מופקדת עליהן (סיור, חקירות וכו'). על מהותו של קושי זה אפשר לעמוד כאשר בודקים את הקצאת המשאבים הפנימית הגדלה של המשטרה לטובת משימות הקשורות בטיפול בטרור, בגירוש עובדים זרים לא חוקיים ועוד, לעומת הצמצום במשאבים המופנים למשימות השיטור הקלסיות (כגון טיפול בעבריינות רכוש) והירידה באיכות השירות המשטירי הניתן לציבור. בגלל מוגבלותם, מוסטים המשאבים המוקצים למשטרה מיחידה אחת לרעותה ואינם מאפשרים את בניין הכוח של המשטרה לטווח הארוך בתחומים החיוניים לה (למשל מיקוד תשומת הלב בתפקידים מודיעיניים) לצורך אכיפת הסדר הציבורי והלחימה בפשיעה (סוגיית 'השמיכה הקצרה'). בהקשר זה צוין שהיעדרה של המשטרה בעשור האחרון מן הצמתים המרכזיים של התהוות הפשיעה, עם הצבת סוגיית הטרור במרכז זירת הפעילות המשטרתית, הפר את האיזון המשטירי הישן ובכך הגביר את האלימות והבריונות (בעיקר בכבישים, בבתי הספר ובשכונות המצוקה) וסייע בהיווצרות חללים מוכי פשיעה ונעדרי אכיפה משטרתית. לחללים אלו פלשו ארגוני הפשיעה בראשות משפחות הפשע, בד בבד עם ייבוא סוגי פשיעה חדשים, שעד לפני שנים אחדות לא היו מוכרים לחברה הישראלית (לדוגמה סחיטת דמי חסות, סחר בנשים, ייבוא מתנקשים שכירים

לצורך חיסול חשבונות בעולם התחתון וכו'). נוסף על כך, הסטת המשאבים מייעודם המקורי והפנייתם לנושאי לוחמה בטרור או כל נושא אחר, פגמה בפיתוחן של מערכות מידע משטרתיות מעודכנות, בקידומן של טכנולוגיות חדשות ובבניית המקצועיות והמיומנות של הכוח המשטרתית. כך נפער פער בין יכולת המשטרה להתמודד עם סוגי הפשיעה החדשים (למשל פשיעה באינטרנט וזיוף מותגים) לבין תחומם של העבריינים, ונוצר קושי להתמודד עם המשימות המשטרתיות השוטפות.

לנוכח נתונים אלו שהציגו קציני המשטרה שהשתתפו בדיונים, עלתה מצד משתתפי המגזר האזרחי, האקדמי והמשפטי הצעה להפרדת הפונקציות המשטרתיות בד בבד עם יצירת יחידות המתמחות במילוי תפקידי המשטרה השונים (למשל יחידה שתעסוק בביטחון הפנים, יחידה שתמלא את תפקידי השיטור הקלסיים ויחידה שתטפל בבעיות אלימות במשפחה). ההצעה שנתמכה על ידי חלק מקציני המשטרה אך נתקלה בהתנגדות מצד קצינים אחרים משום הקושי שבהנעת המהלך ומשום ההשלכות הפוטנציאליות על גמישות ההפעלה והפעולה של משטרה בעלת מבנה כזה. אחת ההשלכות הלא רצויות של מהלך מסוג זה עלולה להתהוות עם החלפת הקונסטלציה המשטרתית הנוכחית – המאופיינת ביכולתה לרכז כוח, משאבים ויכולות מבצעיות ולרתום אותם למשימות ספציפיות הן ברמה הלאומית והן ברמה המרחבית והמחוזית – בקונסטלציה אחרת. קונסטלציה כזאת, שתתאפיין בכמה משטרות קטנות בעלות משאבים מצומצמים ויכולות מבצעיות קטנות, תפגע בגמישות המשטרתית הנוכחית וביכולות הפעולה וההפעלה שלה. טיעון נוסף לשלילת ההצעה לווה בהקבלת הפעילות המשטרתית לעבודתו של רופא משפחה (בספרות המקצועית אנו מוצאים הקבלה של הפעילות המשטרתית לפעילותו של חדר מיון), אשר פעילותו מתמצה באבחנה ראשונית של מיחוש המטופל ובהפנייתו לרופא מומחה לאבחנה ולטיפול יסודיים. בדומה לפעילותו של רופא המשפחה (או של חדר המיון בהתאמה), אמורה גם המשטרה לספק מענה ראשוני, מהיר וגמיש לבעיות המתגלעות בשטח, ואת הטיפול המעמיק והיסודי להשאיר בידי הרשויות והגופים המתאימים.

לפיכך, תפיסת איזון נכונה בין תפקידיה המגוונים של המשטרה

בגזרות הפעילות השונות שבאחריותה מצטיירת כהכרחית בוויסות הפעילות המשטרית ובהבטחת יעילותה. ברם, על אף תפיסת האיזון והפעלתה במסגרת שדה הפעולה המשטרית, לתפיסת העבודה המשטרית הוורסטילית יש השפעות מרחיקות לכת על תפקודו האישי של השוטר בשטח. שחיקתו הפיזית של השוטר עקב עומס האירועים הביטחוניים, ובמקביל שחיקתו הנפשית עקב חשיפה מתמדת לאירועים טראומטיים עלולות לתת את אותותיהן בהתנהלותו של השוטר במסגרת תפקודו בקשת הפעילות המשטרית הרחבה. כך, המגמה הצבאית בקרב השוטרים עשויה להתחזק והמגמה השירותית – להתערער.

בצד ההשפעות המהותיות של הלחימה האינטנסיבית בטרור בעשור האחרון על המשאבים ועל כוח האדם המשטרתיים, המשטרה מסתייעת במידת האפשר ביתרונות המבצעיים הנלווים ללחימה זו לצורך מילוי תפקידיה הקלסיים הנוגעים לאכיפת החוק והסדר הציבורי. עם יתרונות אלו אפשר למנות עלייה בכשירות המבצעית (עיבוי מערך הכוחות בעלי יכולת הלחימה), למידת מיומנויות חדשות והטמעתן ביחידות השונות (בעיקר באלו הלוחמות בפשיעה המאורגנת), וכמו כן פיתוח מנגנוני שיתוף פעולה וסנכרון בין הגופים. יתרונות אלו הם נדבך חשוב ביצירת ההרתעה הציבורית שהמשטרה נדרשת לה מתוקף סמכויותיה ובמיצוב תדמיתה הציבורית.

השפעת הטרור על היחסים שבין המשטרה לחברה

תדמיתה הציבורית של המשטרה הישראלית נמדדת במידה רבה בתפקודה בשתי גזרות הפעילות העיקריות שלה בשנים האחרונות, הלחימה בטרור ואכיפת החוק והסדר הציבורי.

עומס האירועים הביטחוניים בארבע השנים האחרונות, שעליהם צריכה הייתה המשטרה לתת מענה מהיר ואינטנסיבי, הציב את המשטרה לדעת חלק מהמתדיינים במרכז תשומת הלב הציבורית, שיפר את תדמיתה והגביר את האהדה הציבורית כלפיה. אהדה זו מקורה בנוכחות המשטרית המוגברת במרכזי הערים ומחוצה להן, וכמו כן בתפיסה הציבורית (המושגת לרוב על הסיקור התקשורתי) המייחסת למשטרה ולשוטריה פעולות מניעה וסיכול של

פעילות חבלנית בתחומי הקו הירוק. ברם, בד בבד עם הערכה ציבורית זו, הציבור תופס את המשטרה כמי שמכוונת בשנים האחרונות בעיקר לעיסוק בסוגיות ביטחון פנים ופחות בסוגיות הפשיעה ואכיפת החוק. התחושה הציבורית העזה שהמשטרה זנחה את תפקידיה האכיפתיים בתחומי הסמים, הרכוש, האלימות והשחיתות הציבורית היא גורם מרכזי ביצירת תחושות תסכול וחוסר אונים בקרב האוכלוסייה הישראלית. תחושות אלו, שמשתתפי הכנס רואים את מקורן בהתנסות הציבור בטיפול המשטרה, מביאות את הציבור הרחב להדיר את רגליו מתחנות המשטרה בנפלו קרבן למעשי פריצה, גנבה וכו', מתוך מודעות לאי־יכולתה של המשטרה להגיב כיאות על אירועים כאלו. כך צצים ומופיעים סדקים באמינות הציבורית המיוחסת לארגון המשטרה ומתערערת התדמית הציבורית החיובית של המשטרה - שכן היא אינה ממלאת את הפונקצייה השירותית שהיא מחויבת לה מתוקף תפקידיה הקלסיים. על סימני תחושת האי־אמון בקרב מגזרים שונים באוכלוסייה כותב פרופ' רטנר בפרק 'סקירות - פעילות המשטרה ותפקידיה' (ראו לעיל עמ' 12), והוא מביא ממצאים שנאספו לאורך ארבע השנים האחרונות.

עם זאת, מודעותו של הציבור לחשיבות השירותים המשטרהיים ורצונו לחזק את איכותם הביאה לשיתוף פעולה מעניין ומוצלח בין החברה הישראלית למשטרה. כך למשל, קציני המשטרה דיווחו על היענותה של המשטרה לכמעט מיליון קריאות מצד הציבור (כ-16 אחוז מהפעילות המשטרהית), על עלייה של עד שלושים אחוז במספר האזרחים המתנדבים (כ-72 אלף מתנדבים) ליחידות המשטרה השונות, בעיקר ליחידת התנועה, ועל חיזוק שיתוף הפעולה עם למעלה משלוש מאות המש"קים הפרוסים ברחבי הארץ. במקביל להבנה שרק עם התייצבות המצב הביטחוני תוכל המשטרה להעמיק את מעורבותה בפעילויות האכיפה והשיטור הקלסיות, הוכתרה בהצלחה משימתה המבורכת של המשטרה למנף את פעילותה נגד הטרור לטובת חיזוק קשריה עם הציבור והחברה הישראלית. משתתפי קבוצות הדיון הדגישו את הצורך ביצירת שיתוף פעולה נוסף עם הציבור ובחיזוק הקשר הראשוני שנוצר.

שתי הצעות עיקריות לשיתוף פעולה הועלו מצד המשתתפים: הראשונה קראה למשטרה לעודד את התפתחותן של קבוצות אינטרס ציבוריות אשר ינסו להוביל מהלכים של קביעת סדר עדיפויות לאומי ברור, והשנייה קראה להגברת מעורבותן של הרשויות המוניציפליות ולקבלת אחריות מצדן על משימות מסוימות אשר כיום מוטלות לפתחה של המשטרה, למשל נושא האלימות במשפחה. שיתוף פעולה מסוג זה עשוי לחזק את תחושת הביטחון של האזרחים, את התרחבות תחושת האמון של הציבור במשטרה ואת החוסן הלאומי.

2. שמירת הסדר הציבורי

סדר ציבורי ופשיעה

לצד ההחמרה במצב הביטחוני שהחברה הישראלית עדה לה בשנים האחרונות, ישנה עלייה משמעותית בשיעור האלימות והפשיעה הבאות לידי ביטוי בביצוע עברות פליליות מגוונות על ידי בני נוער ובוגרים בתוך המשפחה, ברחוב ובבתי הספר. כך למשל, תופעת הסמים אשר לכאורה אינה מהווה איום אסטרטגי על החברה הישראלית קובעת את הטון בכל הקשור לעברות הרחוב (רוב עברות הרכוש והאלימות ברחובות מבוצעות על ידי נרקומנים). העיר לוד, שהועלתה כדוגמה להחמרה בשיעורי הפשיעה בכמה מוקדי דיון, הפכה בשנים האחרונות לשוק הסמים המרכזי של ישראל – המשטרה מדווחת כי בשנה שעברה (2003) פעלו בלוד 22 תחנות סמים ונמכרו סמים בערך כספי של חמש מאות מיליון שקלים.

ההסבר המוצע לעלייה בשיעורי הפשיעה נעוץ בהעדר ערכים וכבוד לחוק בקרב אזרחי המדינה, שנובע משחיקה באמון בסמכות המשטרה, המחוקקים ובתי המשפט. שחיקה זו באמון הציבור מובילה לערעור החוק. משתתפי הדיון הביעו הסכמה באשר להעדר ברור של קודים של התנהגות המציידים את האזרחים בכללי התנהגות ברורים של מותר ואסור. החברה האזרחית הוצגה כחברה אינסטרומנטלית אשר מפעילה שיקולי כדאיות בהחלטה אם לציית

לחוק אם לאו. מצב חברתי המונחה על ידי שיקולי רווח והפסד במקום על ידי מצפון חברתי גורם להידרדרות המוסריות החברתית ולמתן לגיטימציה סמויה וגלויה לעבור על החוק. קבלתו של הסבר זה לעלייה בשיעורי הפשיעה מפחיתה מאחריות המשטרה להידרדרות הנוכחית ומעבירה את כובד האשמה לחברה. סיבה אחרת שהוצעה כהסבר לעלייה בשיעורי הפשיעה היא אכיפה לא אפקטיבית מצד המשטרה. שימת דגש רב על הנושאים הביטחוניים והטיפול בטרור הביאה להפניית מרב המשאבים של המשטרה לנושאים אלו ולהקצאת משאבים מועטים לטיפול בפשיעה. הנושא התקציבי מטיל מגבלות קשות על היכולת להילחם בפשיעה בצורה יעילה. הצורך בהפעלת גמישות בהקצאת כוח אדם למשימות ברמה הלאומית-ביטחונית וברמה החברתית-מקומית גרם להקצאת יתר של משאבים לבעיות דחופות – דהיינו הבעיות הביטחוניות – ולהזנחת הפעילות הסדירה בתחום הפשיעה. ההתמודדות עם הבעיות התקציביות הקשות גררה אחריה שחיקה בתפקוד השוטרים ושידור של רמת שירות ירודה לציבור – שהובילו כבמעגל קסמים לחוסר אמון ולירידה בממד ההרתעה של המשטרה. השימוש במתנדבים כדרך להתמודד עם המחסור במשאבים פוגם לעתים ביעילות הטיפול המשטרתי בשל שימוש באנשים לא מיומנים שיכולת התגובה והגיור שלהם שונה. במקביל לבעיות אלו, המשטרה מדווחת על מחזוריות של פשיעה – העבריינים שנתפסים אינם זוכים לעונשים חמורים מצד בית המשפט וחוזרים במהרה לרחובות. מצב זה אינו מאפשר למשטרה לשמור על הרחובות נקיים מעבריינים לאורך זמן, והוא גורם בטווח הארוך לעלייה בממדי הפשיעה.

למרות ההצבעה על שחיקה בלגיטימיות של החוקים החברתיים ועל בעיות תקציביות שונות כגורמים האשמים בעלייה בממדי הפשיעה, הטיפול בנושא הפשיעה נתפס על ידי האזרחים כחלק מתפקידיה המרכזיים של המשטרה. לכן, חשוב לבחון מה מקורה של תפיסה זו ואיזה מקום ממלאת המשטרה היום בפועל בטיפול בנושא הפשיעה והסדר הציבורי.

תפקידיה של המשטרה הכחולה

תפקידיה של המשטרה הקלסית, המכונה 'משטרה כחולה', מוגדרים מתוך מקורה היווני של המילה באנגלית (Police) – עיר. העיסוק המרכזי הנובע ממשמעות זו הוא ההתמקדות בכל המתרחש בתוך הערים: החל בטיפול בבעיות מוניציפליות מנהלתיות, דרך טיפול בפשיעה ועברה על החוק, וכלה במתן שירות לציבור במגוון רחב של בעיות הנתפסות כהפרעות לסדר הציבורי.

בבחינת תפקודה של המשטרה הכחולה בחברה הישראלית הועלו שני נושאים מרכזיים שהיו במרכז הדיון בנושא הטיפול והשמירה על הסדר הציבורי. הנושא הראשון הוא הניסיון למצוא את האיזון בין תפיסת המשטרה כגוף מגיב, העוסק בטיפול בפשיעה, לבין תפיסת המשטרה כגוף יוזם, המכוון את פעילויותיו למניעת פשיעה. התפיסה הראשונה אינה רואה במניעת פשיעה חלק מתפקידיה המרכזיים של המשטרה. לפי תפיסה זו, המשטרה היא גוף שתפקידו להגיע לזירה לאחר התרחשות פשע ולטפל באירוע מיד ובמהירות. תרומתם של התגובה המהירה והשירות היעיל מקבלים ביטוי בהגברת תחושת הביטחון של האזרחים בעקבות תפיסה או כליאה מהירה של עבריינים המאיימים על שלמותו של הסדר הציבורי. מנגד ניצבת התפיסה השנייה שלפיה הממד שביסוד פעילות המשטרה הוא ההרתעה. כלומר, תפקידה המרכזי של המשטרה הוא לייצר הרתעה בקרב האזרחים שומרי החוק המהווים כ-95 אחוז מהציבור (חמשת האחוזים הנותרים הם העבריינים, ולפי תפיסה זו הם אינם נרתעים מהמשטרה בשום מצב). תפיסה זו רואה במשטרה גוף יוזם שמטרתו למנוע פשיעה על ידי חינוך הציבור. המצב האידאלי המפשר בין שתי תפיסות אלו הוא חזרה למונחים 'יצירת איזון' ו'יצירת סדר עדיפויות' על ידי המשטרה. ה'תפיסה המאזנת' שהוצעה מייחסת למשטרה תפקידים שהם בעיקר תגובתיים, בשל יכולת התגובה המידית והמהירה שלה לבעיות קיימות, מתוך שיתוף פעולה עם גופים מוניציפליים (החל בראש העירייה, דרך הפעלת גופים שונים כמו בתי ספר, מתנ"סים, ומרכזים קהילתיים, וכלה בגיוס האזרחים תושבי העיר) לטיפול בנושא המניעה, החינוך וההרתעה.

חיזוק שיטת ה'השיטור הקהילתי', שבמרכזה עומדת גישה שירותית, היא התחלה של שיתוף פעולה בין המשטרה לקהילה וניסיון למצוא איזון בין

שני פנים: היותה של המשטרה גוף מגיב מצד אחד, ויוזמת ומונעת בפשיעה מצד אחר. לפי שיטת השיטור הקהילתי, התופסת תאוצה מסוימת בשנים האחרונות בחברה הישראלית, חיזוק הקשר של המשטרה עם הקהילה מוצא ביטוי בהגברת האמון של האזרחים במשטרה כגוף הלוחם בפשיעה מצד אחד, וכגוף מחנך המייצר הרתעה מצד אחר. בפועל, שיטת השיטור הקהילתי מפעילה שוטרים בטיפול בפשיעה (פעילות שהיא בעיקרה תגובתית), במקביל לשילוב הקהילה בנושא החינוך וההרתעה. שילוב הקהילה מתבטא בגיוס שוטרים ממגזרי שוליים, מה שמסייע במתן יחס שוויוני בשעת טיפול בקבוצות נבדלות כגון מיעוטים, מהגרים וכדומה, בשילוב מערך של מתנדבים בפעילות המשטרה (בעיקר בשיטור תנועה) ובהגברת חשיבות הסיוע - המחזק את מעמדו של השוטר המסייר ומבליט את נוכחות המשטרה בחיי היום-יום בקהילה. במהלך הדיונים הושם דגש רב על המשך השיטור הקהילתי וחיזוקו מתוך מתן עדיפות ראשונית לקידום שיתוף הפעולה עם גופים ממשלתיים ואזרחיים שהם חיצוניים למשטרה. הועלתה המלצה להפחית מסמכויות המשטרה להעביר אחריות ולהעניק גמישות תקציבית רבה יותר לרשויות המוניציפליות.

העניין המרכזי השני הנידון במסגרת ההתייחסות לנושא הסדר הציבורי הוא המחיר שהמשטרה משלמת בעקבות הפעלת שוטרים ורסטיליים, המתבטא, כפי שצוין, בעלייה בשיעורי הפשיעה ובחומרתה. הטענה שהועלתה הייתה שהיתרון בהיותם של השוטרים ורסטיליים, כלומר שוטרים המסוגלים לטפל במגוון רחב של בעיות (כפי שהוצגו בפרק העוסק בנושא הטיפול בטרור), הוא חיסרון בכל הקשור לשמירה על הסדר הציבורי בחברה הישראלית שהמצב הביטחוני בה תופס מקום חשוב בחיי היום-יום. החיסרון של הוורסטיליות נובע בעיקר מיכולת הניוד הקלה של שוטרים לתפקידים ולמקומות שונים לפי מידת הצורך. יכולת ניוד זו פוגעת ביכולת הטיפול המידי באירועי פשיעה בתוך הערים, כיוון שהמשטרה אינה יכולה לתת מענה בו זמני לכל הבעיות המתעוררות ברמה החברתית והביטחונית. המשטרה קובעת סדר עדיפויות לפעילויות שלה ובוחרת את תפקידיה לפי צו השעה. מתן עדיפות ראשונה לטיפול במלחמה בטרור מעורר בעיה בכל מה שנוגע

לטיפול המידי באירועי פשיעה, ובמקביל גם לבעיה בתכנון המלחמה בפשיעה בטווח הארוך. חיסרון נוסף של הוורסטיליות הוא השחיקה הגוברת המוצאת ביטוי בעבודתו של השוטר. שיטת עבודה זו מביאה את המשטרה לקצה גבול היכולת שלה, וכשמדובר בשמירה על הסדר הציבורי הוורסטיליות באה על חשבון המקצועיות. מנגד, חשוב לזכור שהקמת יחידות מקצועיות, כגון יחידות שתפקידן לטפל במוסדות חינוך ובהפיכתם של שוטרים למקצועיים בתחומים הקהילתיים, אין משמעותה הוספת כוחות למערך המשטרה, אלא העברת כוחות קיימים מהיחידות הוורסטיליות – בדרך כלל מיחידות הסיוור המקומיות ליחידות הממוקצעות – דבר ששוב פוגע באחד התפקידים החשובים שבשיטור הקהילתי: תפקיד הסייר.

נושא אחר שהועלה כמה פעמים במהלך הדיונים התמקד ביחסה הלא שוויוני של המשטרה לאוכלוסיות שונות – לדוגמה אופן הטיפול בפזורים של מפגינים נכים, במפגינות חד-הוריות או לחלופין בהפגנות של בני מיעוטים. המתדיינים הסכימו על ההכרח להעניק טיפול שוויוני לאוכלוסיות השונות ועל הצורך של המשטרה להקשיב לציבור ולהפוך אותו לשותף לתהליך המלחמה בפשיעה. דרך לפתרון סוגיה חשובה זו היא הגמשת המשטרה לצרכיה המשתנים של הקהילה. ביסוד רעיון זה עומדת ההכרה של המשטרה בדיפרנציאציה הקיימת בין מחוזות – ההבנה שלכל מחוז יש מאפיינים שונים, ובהתאם לכך צרכים שונים שבעטיים יש להגמיש את החוקים הלאומיים ולקבוע תקנות ברמה המחוזית או המקומית שיתאימו לרוח המקום. אימוץ תפיסה זו יוביל למעשה לחיזוק גישת השיטור הקהילתי מפני שהיא מכוונת לחיזוק המערך המקומי, למתן כושר ניהול עצמאי למפקדי תחנות על מנת שיוכלו לשרת את ציבוריהם נאמנה. ברמה המחוזית והלאומית גם יחד חשוב לקבוע את החזון, המטרה והאסטרטגיה מראש. המטרה צריכה להיות הקפדה על הטיפול ברמה המקומית מתוך שימת דגש על מילוי תפקידיה הייחודיים של המשטרה. רק לאחר מכן אפשר להפנות משאבים לבעיות אחרות.

‘הפשיעה המאורגנת’ בישראל: התמודדות המשטרה בזירה המתפתחת

בצד העלייה הדרמתית במספר אירועי האלימות והבריונות שנרשמו בישראל בעשור האחרון, ובמקביל להתגברות שיעורי הפשיעה בקרב קבוצות המיעוטים ובני הנוער, התפתחה בישראל לכדי ממדי ענק תופעת ‘הפשיעה המאורגנת’ – אשר עלולה, לדעת רבים בארץ ובעולם, להחריב את שלטון החוק וההתנהלות האזרחית התקינה במדינת ישראל.

ההסטה הפנים-משטרתית של משאבים המוקצים לטיפול בתפקידיה הקלסיים של המשטרה, קרי אכיפת החוק והסדר הציבורי, לטובת פעילויות לוחמה בטרור אחראית במידה מסוימת לזיהוי המאוחר של המשטרה את תופעת ‘ארגוני הפשיעה’ ולהערכה השגויה של השפעתם על התנהלותו התקינה של החוק והסדר הציבורי בישראל. כך, בעטיו של העיסוק המשטרתית האינטנסיבי בפעילויות סיכול ומניעה בתחום הטרור, נפערו חללים נטולי פעילויות אכיפה משטרתיות ברבדים מסוימים של החברה הישראלית, אשר סייעו בהיווצרותם ובהתחזקותם של ארגוני הפשיעה, שעד תחילת שנות התשעים הייתה עצמתם מינורית ותחומי פעילותם מוגבלים. ברם, אין לתלות את האשמה להתפתחות הפשיעה המאורגנת רק בהעדר פעילות משטרתית אפקטיבית נגד ארגוני הפשיעה בעשור האחרון. גם מבנה המערכת הפוליטית, הגלובליזציה ופתיחת הגבולות הישראליים למסחר עם מדינות העולם החופשי, סייעו לחבירתם של משפחות הפשע הישראליות אל ארגוני הפשיעה הבין-לאומיים (שפעילותם העיקרית מחוץ לגבולות ישראל), להעתקת מגוון פעילויות עבריינות אל תוך גבולות המדינה ולהתעצמותן המדורגת. עצמה זו מתורגמת ב-2004 לכדי שליטה הולכת וגוברת של ארגוני הפשע הישראליים על מגוון רחב של תחומי פעילות פלילית, ובהם מיסוד וניהול של הימורים לא חוקיים (בתי קזינו, הימורים על משחקי ספורט), הלבנת הון (לפי כמה הערכות, ישראל מדורגת במקום השישי בעולם בהיקף הפעילות השחורה המתנהלת בין גבולותיה), וכמו כן מסחר בסמים והברחות סמים, סחר בנשים וסחר באמצעי לחימה. פעילותם של ארגוני הפשיעה ניכרת גם בתחום ההתנהלות המוניציפלי, שבמסגרתו מתקשרים ראשי

הארגונים לראשי השלטון המקומי, קובעים את ייעודם של מכרזים, סוחטים דמי חסות ממפעלים ובתי עסק הפועלים בתחומי העיר ומהווים מכשול ממשי להתנהלות התקינה של החיים בערים.

בגלל השפעתם של ארגוני הפשיעה הישראליים על מגוון נרחב של תחומי חיים, נבחנה בקבוצות הדיון מידת האיום האסטרטגי שארגונים אלה עלולים להציב על שלטון החוק בישראל, על אמון הציבור במערכת אכיפת החוק ועל איכות החיים במדינה (בהשוואה לשלטון החוק ואיכות החיים במדינות שארגוני הפשיעה בהן השתלטו על מרקם החיים הכולל ויצרו לעצמם עצמה אדירה בניהול חיי הפרט והקולקטיב, לדוגמה בקולומביה). בהידרשם לסוגיית התמודדות המשטרה עם האיומים הפוטנציאליים של ארגוני הפשיעה, דיווחו קציני המשטרה שבשנה האחרונה (וביתר שאת לאחר ניסיון חיסולו של זאב רוזנשטיין ב-11 בדצמבר 2003) מנהלת המשטרה מלחמת חרמה בארגונים אלו ובאיומים שהם מטילים על החברה הישראלית. המלחמה נגדם מתנהלת לאורך ארבעה צירים מרכזיים:

1. **ציר הפשיעה** – במסגרתו מטפלת המשטרה במחוללי הפשיעה הנראים בשטח (בתי הקזינו, תחנות הדלק הפירטיות והעבריינים הזוטרים, שמיקומם בהייררכייה של ארגוני הפשיעה נמוך ביותר) ובנקודות הקצה של הארגונים (כלומר תוצרי הארגונים). ברם, משום המידור המוחלט בין דרגי הארגון (ובמיוחד מידורו של הדרג הזוטר), המשטרה מתקשה ליצור קשרים מפלילים לראשי ארגוני הפשיעה ומפעיליהם.

2. **הציר הכלכלי** – במסגרתו התהוותה קואליציה לוחמת של ארגונים בהנהגת המשטרה (רשות ההון, רשויות המס וכו'), שיעודה המרכזי הוא ניפוח התשתיות הפיננסיות של ארגוני הפשיעה.

3. **הציר החקיקתי** – בדומה למטרות הציר הכלכלי, גם לאורך ציר זה מתבצעות פעולות שמטרתן שמטיטת הקרקע הכלכלית מתחת לרגליהם של ראשי הארגונים. לעומת זאת, בניגוד לפעולות הננקטות במסגרת הציר הכלכלי,

דרכי הפעולה המאפיינות את הצייר החקיקתי הן משפטיות באופיין. חשיבותן של פעילויות חקיקה אלו מתמצה בהוכחת קיומו של מבנה הייררכי בתוך ארגוני הפשיעה ושל תהליך עברייני בין דרגי הארגון השונים. בסיכום פעולות החקיקה טמונה אפשרות לחילוט רכושם וממונם של ראשי הארגונים ולמניעת יכולתם ליצור מעגלי פעילות עבריינית.

4. הצייר השלטוני – לאורך ציר זה לוחמת המשטרה בחדירה של אנשים מארגוני הפשיעה למעגל מקבלי ההחלטות המוניציפלי ובהשחתתם את תרבות השלטון הציבורי בישראל.

על אף הפעילות הנחושה שמפגינה המשטרה בשנה האחרונה נגד ארגוני הפשיעה ומפעיליהם, דיווחו קציני המשטרה על קושי תקציבי ניכר במסגרת פעילות זו. כך למשל, המשטרה מוצאת את עצמה בנחיתות טכנולוגית וכלכלית מול ארגוני הפשיעה, אשר השכילו ליצור סביבה חדשה שהמשטרה טרם התאימה את עצמה אליה. על כן נודעת חשיבות רבה להגברת התשתית הטכנולוגית והכלכלית של המשטרה ולהקמת יחידות ייעודיות שיתמחו בלוחמה ובמניעת פעילויות ארגוני הפשיעה. כמו כן, משום אופייה האוניברסלי והעל-לאומי של הפשיעה המאורגנת, נודעת חשיבות רבה להידוק קשריה של המשטרה עם ארגונים ורשויות בין-לאומיים שיירתמו להכחדת הנגע. כך, המשטרה צריכה להיות מסוגלת לשלב בעבודתה בין מודיעין ראוי, טכנולוגיות מתקדמות ושיתוף בין המערכות המבצעיות הפועלות בשטח.

משתתפי הדיון גרסו שבד בבד עם פעילויות מסוג זה, המלחמה בפשע המאורגן חייבת להיתפס בקרב קובעי המדיניות כאחד מיעדיה הלאומיים של מדינת ישראל, ובכך היא תעלה בקנה אחד עם יעדים אסטרטגיים שחשיבותם קרדינלית (למשל המלחמה בטרור). תפיסה זו חייבת להיות מלווה בהקצאת משאבים ממשלתית נדיבה מזו אשר זוכה לה המשטרה כיום. בכך חזקו משתתפי הדיון את הסברה שאימתן מענה הולם מצד המשטרה למחוללי הפשיעה הפשוטים (למשל הימורים) ולמחוללי הפשיעה המורכבים והמוסווים (שחיתות שלטונית ברמה המקומית והמרכזית) עלול להביא לכדי

אבדן מוחלט של אמון הציבור במערכות הממשל והמשפט הישראליות ולכדי כאוס חברתי.

שינויים מסוימים נדרשים אף במנגנונים המשלימים של מערכת אכיפת החוק: הפרקליטות ובתי המשפט. כך למשל, קציני המשטרה הלינו על טיפולם האטי של הפרקליטים במשרד פרקליט המדינה בתיקים הפליליים המובאים לפנייהם ועל עסקאות טיעון סלחניות מדי שחותמת המדינה עם נאשמה. תוצאתו הצפויה של טיפול מסוג זה היא המשך פעילותם הפלילית של עברייני ארגוני הפשע, ולו משום ההרתעה הנמוכה שיוצרת המדינה והרווחים הגדולים שצפויים להם עם המשך פעילותם. 'חוק המעצרים החדש' נתפס אף הוא בקרב קציני המשטרה כמחזק את מגמת החזרתם של העבריינים לחיק הקהילה מהר מדי, בטרם הייתה אפילו התייחסות משפטית למעשיהם.

חלק מהמשתתפים רואים בעיה בשיטת המשפט הישראלית (השאובה בבסיסה משיטת המשפט הבריטית), שבעטייה המשטרה מוצאת את עצמה עומדת על דוכן הנאשמים חדשים לבקרים, בשל הקושי הכרוך בהעדר ראיות מספקות להוכחת אשמתם של נאשמים מעל לספק סביר (בניגוד לשיטה הקונטיננטלית, שבמסגרתה הפרקליטות אמורה להוכיח, בסיועה של המשטרה, את אשמתו או חפותו של נאשם). עם זאת, ברור שאיבוד הפרופורציות בנושא מורכב זה עלול לפגוע קשות בזכויות הפרט.

בסיכום הדיון הסיקו המשתתפים שככל שתגבר רמת הביטחון הקיומי בישראל, תלך ותתרחב התביעה האזרחית לשיפור דרמתי באיכות השלטון ובאיכות מערכת אכיפת החוק ומנגנוניה. התפתחות כזאת עשויה להעצים את חיוניותה של המשטרה ואת תפקודה כמנגנון אוכף חוק וסדר מצד אחד, ולחייב את המשטרה לערנות מוגברת לשינויים הסביבתיים התכופים הנוצרים בעטייה של ההתפתחות הטכנולוגית והכלכלית של ארגוני הפשיעה וספיחיהם העבריינים מצד אחר. על כן, במקביל לפעילותה של המשטרה בטיפול בארגוני הפשיעה, ברור כי יש צורך בערנות מוגברת מצד המנגנון המשטרתי להתפתחות עתידית של סוגים מתקדמים ומתוחכמים של פשיעה, כגון פשיעת מחשבים, הונאות מתוחכמות ופשיעה טכנולוגית.

3. אתגרי המשטרה בתחום הפשיעה בראשית המאה העשרים ואחת

בהערכת המצב של משטרת ישראל לשנת 2004, מצביע אגף התכנון של המשטרה על כמה איומים אסטרטגיים בתחום הפשיעה (בהם התחזקותם של ארגוני הפשיעה וחדירתם למוסדות השלטון, פשיעה המסכנת את היציבות והחוסן הכלכליים של מדינת ישראל ועבריינות נוער גואה), אשר בכוחם לערער את חוסנה הלאומי של החברה הישראלית ולפגוע בהתנהלותה התקינה. נוסף על כך, שחיקתם המתמשכת של מוקדי הסמכות והאכיפה המדינתיים נתפסת כקטליזטור מוחשי לנסיגת שלטון החוק מהמדינה. על כן, מענה הולם לאתגרים שמוצבים בפני המשטרה בעשור הקרוב הוא בעל חשיבות אקוטית לתחושת האזרחים ששלטון החוק בישראל מקוים ומנוהל באופן תקין.

מענה הולם לסוגיות אלו מחייב פעולה משולבת שתחזק את יכולת העמידות המשטרית ותכלול את חיזוק המשטרה והגדלת תקציבה (במידה שתאפשר לה להגדיל את משאביה האנושיים ולשפר את המערכות הטכנולוגיות שברשותה), את הידוק קשריה עם מנגנוני אכיפת החוק האחרים ואת חיזוק שיתוף הפעולה שלה עם הציבור על מגזרי השונים. עם זאת, הותרת מצבת כוח האדם על כנה, אי-הגדלת מספר השוטרים ביחס למספר האזרחים באופן שישפיע על רמת השירות שיינתן לחברה, על איכות השירות ועל עומס התפקידים שיוטלו על כתפי השוטרים – כל אלה לא יאפשרו למשטרה להתמודד בעתיד עם האתגרים המצוינים לעיל. הידרדרות כזאת ברמת השירות המשטרתי, נוסף על תחושת האזרחים שהמשטרה מעלימה עין מפעילויות עברייניות מסוימות, יהיו להן השלכות משמעותיות על חוסנה הלאומי של החברה הישראלית; הן יפגמו באמינותה של המשטרה וייצרו דיפרנציאציה ברמת הציות לחוק של מגזרי אוכלוסייה שונים. לכך צריכות הרשויות הממשלתיות לתת את דעתן.

משום כך, ועל אף תפיסתם של קציני המשטרה את תפקידי המשטרה כאקטיביים באופיים וכבעלי יכולת ליצור תהליכי מניעה והרתעה אפקטיביים

במעגלים חברתיים רחבים (ולא רק בנקודות הקצה של הפשיעה), אין ביכולתה של הפעילות המשטרנית לבדה לתת מענה ראוי לאיומים אלו. העיר יפו הוצגה כדוגמה לרשות מוניציפלית שבמסגרתה, בזכות שיתוף פעולה רציני והדוק מצד הרשות המקומית בפיתוח אורבני ובטיפוח ושיקום של התשתיות העירוניות, הצליחה המשטרה לעגן את תדמיתה כמחולל חברתי חשוב ואף להביא להפחתת שיעורי הפשיעה בעיר. כדוגמה להצלחה מינורית בלבד הוצגה הפעילות המשטרנית בעיר לוד, שבה מובילה המשטרה לבדה פעילות אשר אינה נתמכת מצד הרשות המקומית או המרכזית, והתוצאות עגומות.

לצורך המשכיות הפעילות המשטרנית בערים נוספות, מתוך חיזוק אלמנט השיטור הקהילתי והתמודדות עם האיומים בתחום הפשיעה אשר הוצגו בתחילת הפרק הנוכחי, נידונו בקבוצות הדיון כמה הצעות להיערכות משטרנית עתידית במרכז החברה הישראלית ובשוליה. הועלו נקודות הנוגעות לממשקי הפעילות המשטרנית בכמה תחומים:

בתחום הכלכלי – על אף ההבנה והרגישות לנושא התקציבי (ובפרט לנוכח העובדה שהרשות הממשלתית כבר סירבה בעבר להקצאת משאבים נוספת), הגיעו קבוצות הדיון למסקנה שחיזוק התשתיות האנושיות והטכנולוגיות של המשטרה לא יושג באמצעות הקצאת המשאבים הנוכחית. משום כך חייבת המשטרה להמשיך ולהיאבק על הגדלת הנתח התקציבי שהיא מקבלת מהממשלה.

אחת ההצעות שהועלו לצורך התמודדות אפשרית עם הסוגיה התקציבית הייתה שהמשטרה תמליץ למשרד האוצר להקים צוות תכנון אסטרטגי משותף, אשר בפניו יוצבו יעדי התייעלות תקציביים טווח ארוך (למשל לעשר שנים), ושכסופם יעמוד התקציב המשטרתי על סכום נמוך מהתקציב הנוכחי. יעדים אלו, אשר למען הגשמתם תזדקק המשטרה לתקציבי ביניים (על מנת להיפטר ממערכות מסוימות ולצורך בניית מערכות חדשות במקומן), יאפשרו לה בסיומו של תהליך לחלק את המשאבים בצורה יעילה ומפוכחת לפי סדרי העדיפויות הפנימיים שהיא קבעה לעצמה. בדרך זו תושג אופטימיזציה של השינוי התקציבי (שיקרה כך או אחרת), מתוך שליטה רבה יותר של המשטרה באופי הצמצום ובמיקומו במערכת המשטרנית ופריסתו

לאורך ציר זמן. ככלל, השקעה ממשלתית בארגון המשטרה צריכה להיתפס על ידי קובעי המדיניות כבעלת פוטנציאל להחזרים חיוביים בעתיד בתחומים רבים, גם מעבר למלחמה בפשיעה.

בתחום המקצועי – התמקצעות המשטרה והיערכותה על פי צורכי הסביבה המשתנים נרשמה בקבוצות הדיון כתנאי להמשך ההתמודדות עם תופעת הפשיעה על גווניה, המציבה איום בפני החברה הישראלית. כך, כחלק מהיערכות המשטרה בתחום המקצועי, הודגשה חשיבות חיזוקן של השוטר היחיד בשטח על ידי הכשרה משטרתית רחבה, הגדלת הסמכויות שבידו ותגמולו הנאות. כחלק מפעילויות חיזוק השטח, נדרשת המשטרה להכיר בחשיבות היחס השוויוני למגזרי החברה השונים (ערבים ישראלים, עולים חדשים וכו') ובחשיבות שילובם בשורות המשטרה הן במערך התנדבותי והן במערך המשלב תגמולים חומריים.

במקביל לחיזוק השטח ולניסיון להשיג אפקטיביות רחבה במעגלי ההרתעה החברתיים השונים, נודעת חיוניות גם לעבודה המשותפת של המשטרה עם ארגונים ממשלתיים אלה ואחרים (למשל משרד החינוך, רשויות ההון, הרשויות המוניציפליות ועוד) ולמיסוד תכנית להגנת עדים.

בתחום המשפטי – כחלק מפעילותה במערכת אכיפת החוק, נדרשת המשטרה לשיתוף פעולה הדוק עם צלעותיה האחרות של המערכת (הפרקליטות ובתי המשפט). אי-קיומו של שיתוף פעולה כזה עלול לפגום ביעילות עבודתה של המשטרה. כך למשל, הטיפול האטי של הפרקליטות בתיקים המובאים לפניה (משום עומס התיקים וכוח האדם החסר) והעדפת הפרקליטים לסגור עסקאות טיעון שהעונשים המושגים בעטיין קלים מקשים על המשטרה להציב יעדים חדשים, בגלל הטיפול החוזר ונשנה באותה אוכלוסייה עבריינית. יש להתאים את שיטת המשפט הנוכחית (אשר מקורה בשיטה המנדטורית הבריטית, על אף הטלאים שבעיקר סרבלו אותה) ולהפכה לרלוונטית יותר. גם אם פעמיו של שינוי מידי עדיין לא מהדהדים במערכת המשפט הישראלית, עליה לדאוג להיערך כראוי למלחמה בפשיעה. ההיערכות הנדרשת כוללת טיפול מהיר ויעיל בתיקים הפליליים והטלת עונשים משמעותיים יותר לעבריינים שהורשעו.

בתחום החברתי – שיתוף הפעולה של המשטרה עם הקהילה הוא אלמנט מרכזי בסילוקם של איזמים עברייניים על שלטון החוק ועל ההתנהלות הציבורית התקינה בישראל. שיתוף פעולה כזה, המתבטא בעבודת המתנדבים הברוכה בשירות המשטרה (כשלוש מאות מש"קים הפועלים ברחבי הארץ וכשבעים אלף מתנדבים המשרתים בעיקר ביחידות המשמר האזרחי וביחידות התנועה של המשטרה), הוא בעל חשיבות עליונה ביצירת זיקה בין המשטרה לקהילה שהיא פועלת בה. ברם, על אף המוטיבציה והרצון העז לשיתוף פעולה כזה, קיימת מגבלה רצינית בקבלת סיוע מגופים חיצוניים למשטרה. לדוגמה, שלוש מאות מש"קים פירושם שלושים ניידות פחות ממאזן הניידות המפטרלות בתחומי המדינה מסביב לשעון. על מנת להתגבר על המכשול הנוכחי וכדי לחזק במקביל את תפקידה של הקהילה במשוואה 'משטרה – חברה', הוצע להגביר את מעורבותן של הרשויות המקומיות כך שייטלו חלק בפעילויות המניעה המשטריות (הרצאות מניעה בבתי הספר, נקיטת יזמה בטיפול בתאונות הדרכים וכו'). מעורבות גוברת מצד רשויות אלו תסייע להגשמת המודל הקהילתי המשטרתי באופן אפקטיבי והיא עשויה להניב את הפרות המיוחלים. כך, שיתוף הציבור בהשגת מטרות המשטרה (המחוזיות והלאומיות) ונשיאת הרשויות המקומיות באחריות משותפת לצמצום תופעות הפשיעה והאלימות בתחומן עשויים להביא לשינוי באווירה ובתחושות בחברה הישראלית, שינוי שבסופו של דבר יקטין את הפשיעה ועצמתה לממדים נסבלים.

במקביל להצעות שהועלו, הובעה פסימיות מסוימת מצד באי הכנס באשר ליכולת היישום של הצעות אלו. לטענת המשתתפים, האווירה הציבורית הישראלית קשה למדי. החברה הישראלית מצטיירת כחברה מקוטבת (חברתית ופוליטית), נעדרת יציבות פוליטית; שירותים רבים בישראל מתפקדים בצורה גרועה ושירותי הרווחה שלה קורסים ממש. זוהי חברה שבה המציאות המשתנה במהירות מכתיבה למשטרה את סדרי העדיפויות ומן הנמנע לדבוק בתכנית פעולה מסודרת לאורך זמן. גם תלותה של המשטרה באינטרסים פוליטיים של נבחרי ציבור מקטינה את הסיכוי לתקצוב ראוי למשטרה, מאחר שזה חייב להיעשות על חשבון הקצאות אחרות. המפנה שאנו מבקשים מחייב

שינוי בסדר העדיפויות הלאומי, דבר שמנוגד לעתים לאינטרסים של קובעי המדיניות, וכך נחלש הסיכוי ליכולת התמודדות סבירה עם האתגרים החדשים. משום כך, המסקנה של הדיון הייתה שפעילותו העתידית של השוטר הישראלי עלולה להיות קשה ומסובכת יותר בכל תחומי הפעילות המשטרתית, בד בבד עם התמודדות עקבית עם סביבת עבודה מורכבת ובעייתית, אף שתלך ותקצין במורכבותה. על כן, הועלתה מצד אנשי המשטרה ומערכת אכיפת החוק ומצד אנשי האקדמיה הצעה למיסוד לובי ציבורי או קבוצת אינטרס ציבורית שתגבה את המשטרה.

לובי כזה, אשר יפעל לשינוי חקיקה, לקידום האינטרסים המשטרתיים בציבור הרחב ולמתן רוח גבית למשטרה (ולשר הממונה), צריך שיכלול נציגים של הציבור על מגזריו השונים, ראשי רשויות ובעלי אינטרסים ציבוריים. כך הוא יוכל לפעול להעברת המסרים המשטרתיים בצורה הראויה ביותר ולהעמדת המשטרה וסדר העדיפויות שהיא מעוניינת לקדם – בתחום אכיפת החוק והסדר הציבורי, וכן במלחמה בארגוני הפשיעה – במקום גבוה יותר בסדר היום הציבורי.

סיכום

◆ **משה קראדי:** אני חושב שאם היינו בודקים איזו מילה נאמרה הכי הרבה במשך היום, המילה 'ציבור' הייתה תופסת את המקום הראשון, ולא בכדי. לצד התפקיד המרכזי של המשטרה – אכיפת החוק – תפקיד מרכזי נוסף הוא לשרת את הציבור. מיהו הציבור ואיך משרתים אותו זו שאלה אחרת, ואולי בציניות היינו אומרים שאילולא היה ציבור, תפקיד המשטרה היה קל ולא היינו נאלצים להתמודד עם סוגיות מורכבות כל כך. מכאן אני רוצה להתייחס לשתי נקודות שהועלו היום: ראשית הצורך ללמוד מארגונים נוספים ושנית התמהיל שקיים בתקציב המשטרה, שבסופו של דבר הוא יוכל לעשות את ההבדל. אתן דוגמה ודרכה אתייחס שוב לסוגיה של הציבור. בכניסה לתפקיד אני עומד ללמוד גם מגופים אחרים. הסוגיה של פתרון בעיות התקציב או התמהיל שלהן הוצגה לפחות בשני מקרים בגופים דומים לנו. דוגמה אחת היא השב"כ, גוף ביטחוני במידה מסוימת, אשר השינוי המרכזי שהוא ערך בתמהיל התקציב שלו בין שכר לבין נושא אחר, הביא למפנה חשוב וקידם אותו. הגוף השני הוא הצבא. אף שקיצץ כעשרים אלף משרות של אנשי קבע בשנים האחרונות, הוא בכל זאת התייעל והוא עושה את עבודתו. אבל שימוש בדוגמאות האלה מתאים רק בעירבון מוגבל. בתקופה הקשה ביותר של הפיגועים, שום אזרח לא חש צורך או חובה לבוא ולבקש מהשב"כ להסביר מדוע לא סיכל את הפיגוע, ואיש מאתנו לא יוכל לדעת, אם חלילה תפרוץ מלחמה, אם הקיצוץ השפיע על היערכות הצבא. לנו, למשטרה, בניגוד לשתי הדוגמאות הללו, אין הפריבילגיה הזאת. אנו נדרשים יום-יום שעה-שעה ובכל מקום לתת דיווח לציבור, וזה מה שעושה את ההבדל והופך את הדילמות למורכבות ומסובכות יותר.

אני רוצה לפנות למכון הישראלי לדמוקרטיה ולמפכ"ל המכהן, שלמה אהרונישקי, ולומר שאני חושב שהיום הזה הוא כלי נוסף בארגז הכלים שהמפכ"ל המכהן מנסה לצייד אותי בו בטרם הכניסה לתפקיד. יום העיון היה מעניין ופורה מאוד, וגם נתן כמה רעיונות ומחשבות לעתיד. אני חושב שראינו

פה היום שיש במשטרה פלורליזם מחשבתי ויש בינינו גם חילוקי דעות ודילמות. ראינו שגם בקרב גורמים אזרחיים חיצוניים יש דילמות וגם הם אינם תופסים את תפקידה של המשטרה ואת קביעת סדר העדיפויות שלה בזווית אחת. נקודה מעניינת שעלתה במושב שהשתתפו בו שלושת המפכ"לים, אסף חפץ, יהודה וילק ושלמה אהרונישקי, שכל אחד מהם הוביל בתקופתו שינויים לכיוון כזה או אחר, היא ההבדל המהותי בתפיסת עולמם. בסוגיית קבלת האחריות לביטחון פנים כחלק מתפקידיה של משטרת ישראל, למשל, מפכ"ל אחד טען שקבלת אחריות זו הזיקה לתפקידיה הקלסיים של המשטרה, והשניים האחרים אמרו את ההפך, כלומר שזה חיזק והיטיב עם המשטרה. זה אומר שבעצם הכול תלוי, בסופו של דבר, בזווית הראייה של מי שעומד בראש הארגון, וזה לגיטימי.

אני חושב שהדיון תרם לנו הרבה כמשטרה, וברצוני לציין שלוש נקודות: ראשית, הדיון המשותף מחזק את מעמדה של המשטרה בקרב קהלים שונים. אני חושב שגם פה הציבור נחשף לדילמות שאנחנו מתמודדים אתן יום-יום, וכיוון שאנו שואבים את הלגיטימציה שלנו מהציבור, דו-שיח כזה מחזק בסופו של דבר את אותה הלגיטימציה. שנית, הדיון המשותף מעניק לנו זווית ראייה נוספת על האופן שבו קהלים אזרחיים שונים רואים אותנו. הפורום הזה עשוי לשמש בימה ראויה לביטוי של מחשבה יצירתית שהיא גם ביקורתית, והוא יאפשר לאמץ גישות חדשניות שיעזרו לנו לאזן בין מה שאנחנו חושבים על עצמנו לבין מה שחושבים עלינו. בשלבים הבאים, לדעתי, צריך לעבור מהצד התאורטי לצד הפרקטי. אמרתי בפתח דבריי שהמשטרה שואבת את כוחה מהציבור: אנחנו נוטים לראות את הציבור כלקוח ולכן, לצד אכיפת החוק, עלינו להיות מכוונים לרצונותיו. אחת הדוגמאות לכך היא ההתלבטות המתקיימת בסגירת תיק פלילי בסעיף 'חוסר עניין לציבור'. מעולם לא שאלנו את הציבור אם התיק מעניין אותו או לא. אנחנו קובעים שאין עניין לציבור, וזה המקום שעלינו לשאול את עצמנו האם אנו מתחשבים בדעתו של הציבור או לא, ועד כמה.

בסופו של היום עדיין נשארו עם הדילמה המרכזית של הפער בין הרצוי למצוי. האם המשטרה צריכה להיות משטרה של יצירת איזון בין כל מטלותיה ותפקידיה כי בסופו של דבר היא אחראית על החוסן הלאומי,

או שמא עליה להיות משטרה שתשפיע יותר על כיווני הפעולות וקביעת העדפותיה – מתוך ניסיון להתעלם מסדר היום הציבורי שנקבע בדרך כלל על ידי גופים חיצוניים ולקבוע לעצמה סדר יום מנותק מהציבור. גורם נוסף שעלה פחות, ואני חושב שהוא משמעותי: מעבר לעובדה שאנחנו שואבים את הכוח שלנו מהציבור, אנחנו גם שואבים את הכוח שלנו מהדימוי שלנו בעיני הציבור. הפורום הוא יריית פתיחה מעניינת, ואני חושב שלחלק מהאנשים חשוב שנמשיך בעתיד להתעסק בדילמות נוספות של משטרה וחברה.

◆ שלמה אהרונישקי: אני חושב שהמפגש היום היה לא רק מאתגר אלא גם מעניין ואמיץ, ואני משוכנע ממהלך היום הזה, מהגירויים שעלו פה וגם ממה שאמר משה קראדי שחשוב מאוד להמשיך את המפגשים האלה. צריך יהיה לעבור לנושאים ספציפיים יותר של ממשקים ותחומי עשייה, כי בסופו של דבר המשטרה כחלק מהחברה היא זו שצריכה לבנות את סדר היום שלה, לבנות לעצמה את סדרי העדיפויות, ובתוך המציאות הזאת להוביל את המשטרה להישגים. המציאות הקיימת היום ברורה: בכל מקום שתזרוק אבן תמצא פערים ומצוקות שבסופו של דבר, גם אם נרצה להתעלם מהם, הם משפיעים על המשטרה ועל עבודתה. הנחת העבודה המקובלת על כולנו היא שהמציאות הזאת הולכת להיות קשה יותר, אבל גם אם לא, היא קשה דייה ואינה עומדת להיפתר בשנים הקרובות. מדובר פה באמון בשלטון, בפער במשאבים ובנסיגה בכוח ההרתעה של שלטון החוק; מדובר במציאות משתנה, בחוסר תרבות, באי־ציות לחוק, ואפשר למנות פה הרבה דברים נוספים. המבחן הוא איך בתוך הפעילות, בתוך האיומים האלה, המשטרה מנווטת את עצמה ונותנת את התשובות הנכונות לצרכים ולאיומים; ובניגוד לגורמים אחרים, למשטרה אין הלוקסוס לקבוע לעצמה סדר יום מנותק מסביבת העבודה.

משטרת ישראל צריכה לקבוע את סדר היום, אבל היא אינה יכולה להתעלם מסדר היום החברתי, הציבורי, הכלכלי והמדיני, ואסור לה להתעלם ממנו, כי אם היא תתעלם – היא תהיה משטרה לא רלוונטית. לכן, אני אומר

עוד פעם את מה שאמרו רבים: היכולת שלנו לקבוע את סדר היום שלנו במנותק מהסביבה מוגבלת מאוד וצריך לבדוק כיצד פועלים בתוך המציאות הזאת בדרך הנכונה והיעילה ביותר. מונח נוסף שעולה מכל הדברים, נוסף על דבריו של קראדי על המונח 'ציבור', הוא 'איזון'. היכולת להחליט בסוף יום זה שיש נושאים שבאופן גורף איננו מטפלים בהם כמעט שאינה קיימת – צריך לחזור למציאת האיזון.

אין הכוונה שלא עורכים סדר עדיפויות, אלא שיש דברים נוספים שהארגון יכול לטפל בהם, אבל במסגרת מציאת האיזון שאמור להיות הבסיס כבר בשלב האסטרטגיה והחזון. צריך להפסיק לדבר על התפקידים הקלסיים של המשטרה במינוחים הישנים, ולהשתמש במילון המונחים החדש מול המציאות החדשה. אין ספק שהסוגיות האלה ראויות לדיון, אבל גם בתוך התהליך הזה, מובן לכולנו שהמשטרה צריכה לטפל במרכיבים השונים מתוך עניין ואינטרס שלה ולא מפני שמישהו אחר מצפה מאתנו. אני מדבר גם על מניעה ולא רק על אכיפה, גם על חינוך וגם על תהליכים נוספים שמאפשרים למשטרה להתמודד טוב יותר עם המציאות הזאת. סדר העדיפות קשור להרבה מאוד פרמטרים וגורמים. היעד האולטימטיבי של המשטרה הוא בראש ובראשונה לשרת את הציבור ומכאן שהלקוח קובע; והיכולת לזהות את הלקוח ולקבוע בכל מקום מיהו הלקוח, מה הוא צריך ומה הוא רוצה היא חלק מההתמודדות הבעייתית של המשטרה. לכן ברור שגם אם אנחנו ממשיכים להפעיל את המשטרה כמשטרה לאומית, אסור בשום אופן לחשוב שזה על חשבון המשטרה המקומית. המשטרה בשנים האחרונות מצאה איזון, וכל מפקד משטרה יודע שחובתו הראשונה היא למערכת שהוא אחראי עליה, בטריטוריה שהוא מנהל אותה ומפקד עליה.

שולחן העבודה של המשטרה בעתיד, כפי שאני רואה אותו, עומד על ארבע רגליים מרכזיות: הרגל הראשונה היא מיצוב מעמדה של המשטרה בחברה, במדינה. יש לעניין זה משמעויות שמתקשרות לסדר העדיפות הלאומי ויצורות תהליך שבסופו תהיה המשטרה גורם מרכזי בעיצוב דמותה של החברה ובביסוס החוסן הלאומי שלה. זה דורש תהליכים עמוקים מאוד וצריך יהיה להפעיל אותם. אני מסכים שאם אפשר לפתח תהליכים שייטנו רוח גבית

לעניין הזה, אז זה רצוי וראוי, אבל נדמה לי שאם מסתכלים נכון על העתיד, על השנים הבאות, ורואים את המגמות שמתפתחות בחברה הישראלית, מבינים שבסופו של תהליך היא תהיה חברה אזרחית יותר מאשר צבאית. כשאני אומר מיצוב מעמדה של המשטרה בחברה, כוונתי גם לחלקה בעוגה הלאומית. כבר אמרתי בכמה הזדמנויות שהמשאב האנושי החשוב והמרכזי ביותר במדינת ישראל, לא רק בכמות אלא גם בתרומה שלו לחברה לשנים הבאות, הוא צעירים בגיל 18-21, והיום, ב-2004, מחלקים את המשאב הזה בדיוק כמו שחילקו אותו ב-1948. המציאות השתנתה, הצרכים השתנו, הזרועות שונות, אבל אנחנו ממשיכים לדבוק באותה דרך. זה גורם לנו לערוך איזון לא נכון במשאבים ומביא אותנו למצב שקבוצות שלמות בחברה מתנתקות מהתרומה שלהן לחברה, הן אינן מוצאות את מקומן במסגרת שמציעים להן, קרי בצבא. הצבא אינו רוצה אותן כי הוא רוצה להיות צבא קטן וחכם; הוא אינו מעוניין להמשיך להכשיר וללמד את בני ישראל, הוא רוצה להיות צבא מקצועי שמתמודד עם איומים במעגלים רחבים. וכך יש באוכלוסייה שלנו חברות שלמות, כמו מיעוטים וחרדים, שאינן תורמות למאמץ הלאומי. זאת רק דוגמה אחת לדרך שבה אפשר לשנות תהליכים שלמים, לשנות עצמות ולשנות סדרי עדיפויות, ואפשר כמובן לדבר על עוד דברים רבים.

הרגל השנייה היא האיזון במסגרת הפעילות באכיפת החוק. במובן הרחב חוק הוא חוק, והיום המשטרה מסמנת גבולות שיש בהם אזורים אפורים, יש פס רחב ולא פס צר. צריכה להיות אכיפת חוק מלאה וצריך לעסוק בכל התחומים ובכל תפקידי המשטרה באופן טוטלי ומלא, ללא גבולות וללא פשרות, ובתוך זה לבחון את ההיבטים של שלטון החוק במובן הרחב, מתוך שותפות של כלל מערכות אכיפת החוק.

הרגל השלישית מתמקדת באיכות השוטר, הערכים שלו והמקצועיות שלו. השוטר נמצא במרכז ויש לעשות את כל מה שנדרש כדי שיוכל לפעול הכי נכון, הכי מבצעי, עם שיקול הדעת הכי רחב, עם מקסימום הכלים שנותנים לו. לאיש אין שליטה מלאה ברגע נתון על דרך הפעולה של השוטר היחיד באירוע, אבל יש לנו אפשרות להכין אותו לזה.

הרגל הרביעית והאחרונה היא השותפויות. בעניין זה נעשה רבות והוזכרו פה המתנדבים, אבל אין מדובר רק במתנדבים. דיברנו על התהליך שבסופו השותפויות האלה הן לא רק מכפיל כוח – אלא גם מכפיל רוח. יש מה להוסיף ולעשות בעניין הזה על מנת ליצור תהליך שיזכה את המשטרה באמון מלא מצד הציבור, שיביא לכך שהתדמית שלה בחברה תהיה טובה ושהיא תיתפס כמשטרה של כולם, ובעיקר יש לבנות 'קואליציה' רחבה שיוביל ראש הרשות.

לסיכום, קיבלתי הרבה מאוד במפגש הזה ואני מניח שכך גם כל מי שהשתתף. כפי שאמרתי בתחילת דבריי, את המנגינה הזאת צריך להמשיך. יש פה פוטנציאל גדול מאוד לחדד דברים ולבחון אותם גם בסוגיות הממוקדות יותר. במפגשים מסוג זה נוח יותר לחדד את הבעיות, את המצוקות ואת הפערים, אבל עדיין חשוב להזכיר שיש פה משטרה טובה, והחברה שלנו, עם כל המצוקות והשחיתויות שבה, היא עדיין חברה טובה שלא עברה קווים אדומים ושאינה הולכת בדרך שאין ממנה חזרה. עם זאת, אסור בשום אופן לחכות ולראות מה יקרה כאשר היא תעבור את הקווים האלו ותגיע למצב הבלתי הפיך. למשטרה יש תפקיד מרכזי, וכשמישהו מחייג 100 זה מדד לאמון. כאשר אזרח כלשהו, נתקל בבעיה, הוא מתקשר למשטרה. אסור לנו לחסום את התהליך הזה, עלינו ליצור דירוג כזה או אחר שיגרום לכך שעוד רשויות ועוד גורמים יהיו שותפים למאמץ הזה ויאפשרו זאת. אני רוצה לאחל הצלחה למשטרת ישראל, ודרכה לחברה הישראלית, כי ההצלחה של המשטרה היא ההצלחה של החברה.

פרסומים נוספים בנושא טרור וסדר ציבורי

- צה"ל והתקשורת בעתות לחימה (פורום צבא חברה)
- מוסר, אתיקה ומשפט בלחימה (פורום צבא חברה)
- לוחמים בלתי חוקיים או חקיקה בלתי חוקית? - ניתוח חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים התשס"ב - 2002, הילי מודריק אבן-חן בהנחיית מרדכי קרמניצר (נייר עמדה 58)
- האם הכול כשר בהתמודדות עם הטרור? על מדיניות ההריגה המונעת (הסיכול הממוקד) של ישראל ביו"ש ובעזה, מרדכי קרמניצר (נייר עמדה 60)

