

מנחם אמיר כח בפיקוח – התנהגות אלימה של שוטרים: אנשים מצבים וארגון

הוצאת המשרד לבטחון פנים. 1988. 372 עמודים.

השם החלופי לספר זה היה יכול להיות "כל מה שרצית לדעת על אלימות שוטרים..." אין ספק כי מנחם אמיר מסכם בספר זה, בדרכו היסודית והממצה, את ה־state of the art של כל תחום האלימות והמשטרה. יש בספר שפע של התייחסויות למחקרים עדכניים, ולמעשה, קריאתו שוות־ערך לקורס מקיף על אלימות השוטרים, כשתוך כדי כך הקורא לומד על עבודת המשטרה מכל היבט אפשרי.

לספר שני חלקים: הראשון עוסק בהסברים לתופעה של אלימות השוטרים, והשני מתייחס לתגובה החברתית והמוסדית על אלימות השוטרים.

התנהגות אלימה מצד המשטרה מהווה בעיה מטרידה בכל העולם והיא נחקרת באופן נמרץ, ומכאן גם הכמות העצומה של החומר הביבליוגרפי המתייחס לתופעה. מכל הדיון שלפנינו עולה כי המשטרה הינה ארגון ממלכתי־מונופוליסטי של פיקוח חברתי, שבידיו הסמכות והיכולת לנקוט אלימות על־פי ראות־עיניו. יש בכך כמובן פרדוקס מסוים שכן אחד מיעדיו של ארגון זה הוא הפחתה ברמת האלימות בחברה.

מחקרים על המשטרות במערב מעלים את העובדה כי יש שוטרים ויחידות שלמות במשטרות השונות ששיעורי האלימות אצלם גבוהים, ולא־אחת אלימות זאת אינה מוצדקת ומהווה הפרת חוק והפרה בוטה של זכויות האזרח. לדברי אמיר ולדברי חוקרים רבים אחרים, הדבר נובע במידה רבה מתרבות (או תת־תרבות) שמתפתחת בקרב השוטרים. יש שהאלימות נתפסת כקיצור־דרך וכאמצעי להשגת תוצאות ביעילות גבוהה יותר על־חשבון ההליך החוקי. ברור שההתנגדות לשימוש בכוח על־ידי המשטרה מתייחסת למצבים שבהם שימוש כזה הינו מיותר, בלתי־הכרחי ובלתי־חוקי. שימוש כזה באלימות הוא שיוצר דימוי אלים לארגון כולו ולחבריו כפרטים.

עצם קיומה של אלימות מעיד כמובן על חולשתם של מנגנוני הפיקוח הפנימיים והחיצוניים של המשטרה, ואילו הציבור מוצא את עצמו כלוא בדילמה בין יעילות וצורך ללחום בפשיעה הגואה לבין פיקוח וריסון מרבי של פעילות המשטרה כדי שזו תפעל על־פי הגדרות חוקיות וביורוקרטיות הולמות.

הניסיון לפתור את הבעיה על־ידי התייחסות לאלימות כאל מעשיהם של "תפוחים רקובים" או "עשבים שוטים" אינו מספק כלל. זוהי גישה שמצמצמת את הבעיה לסוטים ספורים. כיום קיימת הבנה כי יש לדון בנושא באופן מערכתי וארגוני, שיצביע על מוקדי החולשה הארגוניים והמערכתיים שהופכים את האלימות לחלק בלתי־נפרד מדימויה של המשטרה.

אמיר צודק בקביעתו כי למעשה שכיחות האלימות בקרב שוטרים הינה נמוכה יחסית, וכשהיא מתרחשת לעיתים קרובות אזי היא אלימות מוצדקת וחוקית לרוב, אלא שהדימוי נקבע על־ידי האירועים החריגים, ולא השגרתיים. לדברי אמיר, חשוב גם להבחין בין אלימות בלתי־שכיחה לבין אלימות שכיחה ומאורגנת שמהווה סכנה לכל חברה. ככל הנראה, כמות מסוימת של אלימות יש בכל משטרה, כפי שהיא קיימת בכל חברה. מה שעלינו לעשות הוא לעקוב אחר תנודות בשיעורי האלימות לאורך זמן של שוטרים

ויחידות שונות. לכל העוסקים בתחום ברור כי הדימוי האלים לא נוצר עקב קיומם של שוטרים אלימים רבים, אלא מפני ששוטרים ספורים מייצרים רמת אלימות גבוהה. אחת הבעיות של המערכת היא שרבים מהשוטרים הללו מוערכים על-ידי השוטרים האחרים כיעילים וזוכים בעידודה של המערכת הלא-פורמלית, ועובדה זו מחזקת כמובן את הדפוס האלים.

אמיר מצביע על כך שאלימות המשטרה הינה תוצר של אלימות ספציפית של פרטים. לדבריו, על-מנת להבין את התנהגותו של השוטר האלים יש להתייחס להקשר, כלומר, לתנאי העבודה של השוטרים.

במסגרת המושג תנאי עבודה, הלחץ הינו מושג מרכזי. לחץ הינו מצב שנובע מסיכונים, מבידוד חברתי, ממיצב חברתי נמוך ומהערכה עצמית נמוכה. על רקע תנאי עבודה אלה, הספר מתבונן בשוטר מזוויות שונות. הזווית הראשונה היא הזווית הפסיכולוגית, שבה יש התייחסות לשתי גישות: הפרדיספוזיציה לאלימות, מחד גיסא, והתבררות לתפקיד, מאידך גיסא. הגישה הראשונה מתייחסת לשאלה מדוע האנשים מתגייסים למשטרה, והשנייה מתייחסת למה שהמתגייס לומד בעת הכנתו לתפקיד ותוך כדי עבודתו.

בחלק שדן ברמה הפסיכולוגית-האישיותית (הגישה הראשונה לעיל), אמיר מצביע על הנחות אחדות: האחת גורסת כי אנשים שעוסקים במקצועות שונים מאופיינים בכמה תכונות אישיותיות האופייניות למקצועותיהם; הנחה אחרת גורסת כי יש פוטנציאל גבוה של אלימות בעבודה המשטרתית; הנחה נוספת קובעת כי יש שונות בין השוטרים מבחינת השימוש באלימות, אפילו בתוך אותן יחידות. לדעת אמיר, חשוב ביותר לזהות את האלימים הכרוניים לעומת האלימים המצביים. יש מחקרים שקובעים כי המשטרה מגייסת אוכלוסייה מגוונת במידת-מה, אך מסננת ושומרת על אנשים בעלי תכונות מסוימות, דבר שמביא בסופו של דבר לידי ריכוזם בארגון של אנשים שנוטים להשתמש בכוח ובאלימות. מרכיב אחר שחשוב להבנתה של תופעת האלימות הוא כאמור התבררות. כאן הכוונה לאותו תהליך של כניסה לארגון, למידה ורכישת מיומנויות מקצועיות. אין ספק כי לפחות חלק מההתנהגות האלימה נרכשת בתהליך זה. אמיר נוטה לא לבטל את חשיבותם של משתני האישיות, אך הוא מגביל את השפעתם. לדעתו, התנהגות השוטרים בפועל משקפת במידה רבה את מה שנלמד ומה שמוערך בתוך המסגרת הלא-פורמלית של המשטרה, כלומר, לתרבות השוטרים יש חשיבות מכרעת לגבי התנהגות אלימה.

מפרספקטיבת המיקרו המחבר מוליך אותנו אל רמת-הביניים, שם הוא מתבונן בהיבט המצבי. כאן אין שואלים עוד את השאלה מי הוא השוטר האלים ומי אינו כזה, אלא מהם המצבים שבהם השוטר יגיב באלימות ומהם המצבים שלא יעוררו תגובה כזו. בגישה המצבית, יחידת-הניתוח אינה הפרט, אלא המפגש בין השוטר והאזרח. במפגש זה, תכונותיו של הציבור שהשוטר בא עימו במגע חשובות לא פחות מאישיותו של השוטר. בהקשר זה אמיר מצטט את Chavigny, הקובע את "חוק-הברזל" של אלימות השוטרים, שלפיו אלימות הינה תגובה כלפי מי שמערער על סמכות השוטר באופן מילולי, בתנועות גוף, בהתנגדות אקטיבית וכדומה. בהמשך אמיר מתאר כניסה ויציאה ממפגשים עם קהלים שונים. מפגשים אלה מצטיינים בשונות גבוהה מבחינת רמת הסיכון ודרגת האינטנסיביות של המפגש.

מכאן אנו עוברים לרמה הסוציולוגית. הדיון מתמקד תחילה במבנה ובתפקידים של

הארגון הפורמלי המכונה משטרה. בהקשר זה אמיר סוקר את המסגרת הארגונית הפורמלית, את מבנה הארגון ומטרותיו, את הפונקציות שלו וכן את מאפייניו, כגון מרכיבי האוטונומיה ותנאי העבודה של השוטרים. ההנחה היא שלכל אלה יש קשר ישיר לבעיית ההתנהגות האלימה, גם אם היא אלימות תגובתית לעיתים.

כמו בכל דיון סוציולוגי על ארגונים, אמיר עושה נכון בהתמקדו בתרבות השוטרים ובתרבות הלא-פורמלית, שחשיבותן הינה בעיקר ברמת השטח ובפעילות השגרתית היומיומית. ללא ספק זהו אחד הפרקים היותר חשובים: הוא נותן לקורא שאינו בקי במחקר הקיים בתחום המשטרה תובנה עמוקה יותר לגבי עבודת המשטרה והלחצים המערכתיים המעודדים תגובות אלימות במצבים מסוימים; כמו-כן, פרק זה תורם להבנת אופיים של היחסים הבין-אישיים בתוך המערכת. בהמשך אמיר עובר לסקירת גישות סוציולוגיות רחבות יותר, הגורסות כי שורשה של בעיית האלימות במשטרה נעוץ בגורמים בסביבת העבודה. למשל, מסתבר כי שיעורי האלימות של שוטרים הינם נמוכים בסביבות שיטור שאין בהן אלימות, ולהיפך.

דווקא הפרק התיאורטי שבו נעשה ניסיון להתייחס לאלימות השוטרים מפרספקטיבה של התיאוריות הקרימינולוגיות מוסיף רק מעט מאוד לתובנה שלנו בנושא, לעומת מה שנדיון כבר ברמה הפסיכולוגית והסוציולוגית. הניסיון להסביר אלימות של שוטרים באמצעות תיאוריות קרימינולוגיות נראה מאולץ וקצת טריוויאלי.

חלקו האחרון והקצר יותר של הספר עוסק בתגובה החברתית והמוסדית על אלימות שוטרים. המחבר אינו מנסה לתמצת את הנושא, אלא בוחר בדרך של הצגה ממצה של ההקשר החברתי הרחב יותר. נושא התגובה החברתית אינו אלא שאלת הפיקוח על פעולת המשטרה. סוגיה זו מעלה שאלות של אחריות – למה המשטרה אחראית וכלפי מי היא אחראית. זוהי למעשה שאלה שקשורה לסוגיה העתיקה של אחריות השומרים, שנהפכת לשאלה חריפה עם עלייתה של המדינה המודרנית בעלת המונופול על אמצעים של אכיפה, כפייה וענישה, ושהמשטרה היא אחד השירותים שהיא מספקת לאזרחיה. אמיר מצביע על השניות בין הצורך בקיום סדר חברתי דמוקרטי לבין קיומו של כוח שנועד להגן על השלטון. האיוון בין משטרה יעילה לבין משטרה שאינה מהווה איום בינו בעיה קשה שעולה מן הדיון על מהו הגבול הדק בין אכיפת חוק לדיכוי. חלק גדול של עבודת המשטרה מחייב שיקול-דעת, והשאלה היא כיצד פעילות כזו ניתנת לפיקוח ולניטור. הדבר מעלה גם בעיות כגון מי מפקח, והאם ראוי שהפיקוח יהיה פנימי, חיצוני או שמא שילוב כלשהו ביניהם.

בסופו של הספר יש סקירה קצרה אך ממצה של פתרונות ברמת המדיניות והביצוע שנועדו להפחית את אלימות השוטרים.

לסיכום, יש לומר כי זהו ספר בעל חשיבות לכל חוקר ותלמיד בתחום המשטרה. הוא מציג את סוגיית אלימותם של השוטרים בהקשר ארגוני רחב, שמאפשר לנו גם הבנה של הארגון עצמו וגם הבנה של הנפשות הפועלות בו. זהו ספר עדכני, משופע בהתייחסויות ביבליוגרפיות ומראי-מקום, והוא יהווה ללא ספק ספר-עזר חשוב על מדפיהם של איש האקדמיה ושל איש החוק כאחד.

גדעון פישמן

אוניברסיטת חיפה