

המשטרה בעקבות המדע

רוב ארגוני המשטרה לא רואים את המחקר המדעי כגורם חשוב בפעילות היומיומית שלהם. במקום זאת יש הסתמכות רבה על ניסיון העבר, על ההיגיון ועל האינטואיציה של מקבלי ההחלטות. נחוצה רפורמה רדיקלית אשר תדרוש מהמשטרה לקדם פרקטיקות המבוססות על ממצאי מחקרים מדעיים, ולחלוק את האחריות עם האוניברסיטאות



פרופ' דייוויד וייסבורד
מכהן בקתדרה
למשפטים ואכיפת החוק
במכון לקרימינולוגיה,
האוניברסיטה העברית;
זוכה פרס שטוקהולם
לקרימינולוגיה לשנת 2010

דייוויד וייסבורד, פיטר ניירוד וטל יונתן-זמיר



פיטר ניירוד
CBE QMP, Resident Scholar
במרכז ג'רי לי לקרימינולוגיה
ניסויית, אוניברסיטת
קיימברידג'; שימש בעבר
כמפקד משטרת
Thames Valley בבריטניה

ריות באחריות, על חוקרים אקדמאים ואנשי משטרה לשאת באחריות משותפת. מצב דברים זה יקדם מדיניות ופרקטיקות המבוססות על ממצאי מחקר, ישנה את מערכת היחסים הבסיסית שבין המחקר לעשייה בשטח, ויחזק את המעמד ואת האמינות של "מדע השיטור" באוניברסיטאות.

למרות ההתקדמות שחלה בעשורים האחרונים, עדיין יש נתק משמעותי בין המחקר המדעי לעשייה המשטרתית בעולם המערבי-דמוקרטי ובכלל זה בישראל. ב"מחקר מדעי" כוונתנו לקשת רחבה של שיטות וטכנולוגיות שאליהן נחשפה המשטרה במ-

רפורמה משמעותית בתפקיד שמשחק המחקר המדעי בעולם השיטור נחוצה כדי ששיטור יהיה לזירה של מדיניות המבוססת על ממצאי מחקרים (Evidence-based policy). קידום המחקר המדעי בעולם השיטור הכרחי גם כדי שהמשטרה תוכל לחזק ולשמר תמיכה, הערכה ולגיטימיות ציבורית ולהתמודד עם אילוצים תקציביים ועם שאר האתגרים שנהיו לחלק ממשמת השיטור. שניים ממחברי מאמר זה הציעו בעבר פרדיגמה חדשה המשנה את מערכת היחסים שבין המחקר המדעי לעולם השיטור. פרדיגמה זו דורשת מהמשטרה

לאמץ ולקדם מדיניות המבוססת על ממצאי מחקרים מדעיים, ומאוניברסיטאות להיות לשותפות פעילות בחיי היומיום של העשייה המשטרתית. הפרדיגמה אף קוראת לשינוי בבעלות או באחריות על המחקר המדעי בתחום השיטור; במקום שאוניברסיטאות תהיינה ה"בעלים" והנושאות העיקר

**למרות ההתפתחויות שחלו
בשימוש במחקר המדעי
בעולם השיטור וכן במנהיגות
ובניהול המשטרתית, המחקר
המדעי עדיין לא הגיע
למרכז הבמה בכל הנוגע
לתהליכי קבלת ההחלטות**

חצית המאה האחרונה:

- התפתחויות בתחום הפורנזי, כגון בדיקות דייאן-איי, טביעות אצבע דיגיטליות וטכנולוגיות נוספות שנועדו לשפר את היכולת לאתר ולזהות עבריינים.
- מחקר במדעי החברה שנהנה על ידי ארגוני משטרה אבל החל לשחק תפקיד גדול והולך בעשורים האחרונים,



ד"ר טל יונתן-זמיר,
מרצה-חוקרת
במכון לקרימינולוגיה,
הפקולטה למשפטים,
האוניברסיטה העברית



המחקר המדעי לא נתפס כצורך קריטי, אלא במקרה הטוב כאמצעי להצגת פעילות שבוצעה, דרך להצדיק או לדרוש משאבים, או כמותרות: הוא עשוי להיות שימושי, אך אפשר להסתדר גם בלעדיו

אכן משיגה את יעדיה. סקירה עדכנית של המחקרים האמפיריים שבוצעו בישראל בנושאי שיטור-טרור ויחסי משטרה-קהילה לא העלתה אף לא מחקר אחד מסוג זה (Perry and Jonathan-Zamir, 2014). אפילו מחקר אשר עסק בשיטור הקהילתי בישראל (Weisburd et al., 2002) בחן את הליך יישומו והטעם מעתו ולא עסק בהשפעות של אסטרטגיית שיטור זו על רמות פשיעה, פחד מפני פשיעה או אמון הציבור במשטרה. עם זאת נציין כי לאחרונה נעשים מאמצים להעריך את ההשפעה של שיטור ב"נקודות חמות" על מגוון מדדים, כגון כמות ואופי פניות הציבור למוקד 100 (אילן ואחרים, 2013). גם כיום, בדומה לעשורים קודמים, ארגוני משטרה משקיעים משאבים, מפתחים ומיישמים אסטרטגיות ופרקטיקות כמעט בלי להתבסס על ממצאי מחקרים מדעיים ובלי לבחון את יעילותן בכלים

הן בזירה של ניתוח מגמות פשיעה (crime analysis) והן בבחינה ובהערכה של ההשלכות של פרקטיקות משטרתיות קלאסיות ושל אסטרטגיות שיטור חדשות ("מה עובד?").

- שימוש במודלים מדעיים כגון שיטור מוכוון-בעיות (Problem-oriented policing).

למרות ההתפתחויות שחלו בשימוש במחקר המדעי בעולם השיטור וכן במנהיגות ובניהול המשטרה, המחקר המדעי עדיין לא הגיע למרכז הבמה בכל הנוגע לתהליכי קבלת ההחלטות בשיטור. למשל, רוב הפרקטיקות שבשימוש המשטרה לא נבחנות בשיטות, ולכן אנו עדיין יודעים מעט מדי על מה יעיל בשיטור, מה לא ובאילו תנאים (National Research Council, 2004; Weisburd and Eck, 2004). בדור מה לארצות הברית ולאירופה, גם בארץ חריג למצוא מחקר הבדוק אם אסטרטגיית משטרתית כלשהי

קר המדעי כגורם חשוב בפעילות היומיומית שלהם (Hanak & Hofinger, 2005; Jaschke et al., 2007). יש הסתמכות רבה על ניסיון העבר, על ההיגיון ועל האינטואיציה של מקבלי ההחלטות, ובארץ – ייתכן כי בין היתר על תרבות האלתור (יאיר, 2011). המחקר המדעי לא נתפס כצורך קריטי, אלא במקרה הטוב כאמצעי להצגת פעילות שבוצעה, כדרך להצדיק או לדרוש משאבים או כמותרות; הוא עשוי להיות שימושי, אך אפשר להסתדר גם בלעדיו. הדבר שונה מאוד בתחומים כגון רפואה ובריאות הציבור, ובמיידה פחותה גם בחינוך, אשר השכילו לראות את המחקר המדעי כחלק אינטגרלי במחויבותם לספק שי-

רותים ציבוריים (Shepherd, 2007). מובן שיש בעבודת השיטור מרכיבים ייחודיים אשר מקשים את ההשוואה בינה ובין מדעים יישומיים אחרים, בעיקר רפואה. עם זאת, לטעמנו ישנם שיעורים חשובים ללמוד מחדירת המחקר המדעי לתחומי פרקטיקה אלה.

למשל, האם אפשר לדמיין את עולם הרפואה היום ללא תשתית המחקר הרחבה שבבסיס הפרקטיקה הרפואית ומדיניות בריאות הציבור? המחקר הרפואי זוכה להערכה הן בקרב העור-

סקים במלאכה והן מאת האזרח מן השורה. כפי שציין ג'ונתן שפרד, זוכה פרס שטוקהולם בקרימינולוגיה ובמקור רופא חוקר ומטפל, יש בעולם בעיה של "אמינות המחקר במדעי החברה" (Shepherd, 2007); מדעי החברה לא נתפסים כנחוצים לעבור דתם של ארגוני משטרה. דוגמה מצוינת לכך נמצאת בתכנים של ההכשרות והחינוך המשטרתיים. כפי שהראה המחקר של צ'אן ועמיתיה (Chan et al., 2003), יש בהכשרות המשטרטיות אזכור דל בלבד של ממצאי מחקרים ושל שיטור המבוסס על ממצאי מחקרים. יתרה מזו, בדרך כלל מתעלמים ממחקרים בעולם השיטור, אפילו כאשר ממצאיהם לא משתמעים לשתי פנים. למשל, המשך השימוש

המתאימים. בחינות אמפיריות, גם כאשר נערכות, נשארות פעמים רבות ברמה התיאורית, ואינן די מתוחכמות לספק תשובות מהימנות. למשל, מערך מחקר פשטני המתבסס על מדידות לפני ואחרי יישום פרקטיקה כלשהי, אשר אינו מביא בחשבון משתנים מתערבים פוטנציאליים, עשוי לספק את התשובה השגויה כי הפרקטיקה אכן יעילה בהפחתת פשיעה, בעוד גורם אחר, שלא הובא בחשבון, הוא שגרם לתוצאות החיוביות. ועוד, מחקר בארץ גוני משטרה נערך פעמים רבות במנותק מההסברים התאורטיים הרלוונטיים וממחקרים דומים שנערכו בעבר בעולם המערבי. למשל, במשך שנים רבות

נמדד אמון הציבור במשטרת ישראל בלי לבסס את שאלות הסקר, את הניתוחים ואת המסקנות על מודל מרכזי ומוכר בנושא לגיטימיות המשטרה בעיני הציבור, ובלי לקשר את ממצאיו לספרות ענפה זו (Tyler, 2004; Sunshine and Tyler, 2003). כאמור, פרט לדוגמאות חריגות (כגון שיטור ב"נקודות חמות", ראה Weisburd and Braga, 2006), אימוץ של רעיונות ופיתוחים בעולם השיטור נעשה כמעט ללא קשר למה שלמחקר המדעי יש לומר בעניין.

ואכן, לרוב ארגוני המשטרה בעולם המערבי יש עניין מועט בלבד בשימוש בשיטות מדעיות כדי לבחון ולהעריך תוכניות ופרקטיקות המיושמות בכוח. מחקר של CEPOL בארגוני משטרה אירופיים מצא כי רק בחמש מבין 30 מדינות יוחסה חשיבות "גבוהה" למדע השיטור; כמעט במחצית מהמדינות נתפס מדע השיטור כבעל חשיבות "נמוכה". חשיבות נמוכה נמדדה באמצעות שני קריטריונים: מעט מאוד או חוסר מוחלט בדרישה למחקר מאת ארגון המשטרה, והכשרה משטרטית שאינה מתבססת כלל על ממצאי מחקרים מדעיים (Hanak and Hofinger, 2005).

כאמור, רוב ארגוני המשטרה לא רואים את המחקר

רוב הפרקטיקות שבשימוש המשטרה לא נבחנות בשיטתיות, ולכן אנו עדיין יודעים מעט מדי על מה יעיל בשיטור, מה לא ובאילו תנאים. פרט לדוגמאות חריגות, אימוץ של רעיונות ופיתוחים בעולם השיטור נעשה כמעט ללא קשר למה שלמחקר המדעי יש לומר בעניין



בעבודת השיטור יש מרכיבים ייחודיים
המקשים את ההשוואה בינה ובין מדעים
ישומיים אחרים, אך האם אפשר לדמיין את
עולם הרפואה היום ללא תשתית המחקר
הרחבה שבבסיס הפרקטיקה הרפואית
ומדיניות בריאות הציבור?

בתוכניות כגון (Drug Abuse Resistance) D.A.R.E (Education Clayton et al.), שנמצאו כלא יעילות אך הן ממשיכות לקבל מימון ולשמש ארגוני משטרה (Rosenbaum et al., 1996; Rosenbaum, 2007; Rosenbaum et al., 1994).

לא מדובר רק ביישום דל של מדעי החברה בעוֹלָם השיטור. דו"ח של ה־National Academy of Sciences בנושא המדע הפורנזי מציג בעייתיות בכל הנוגע ליישום המדע בתחומים כגון זיהוי טביעות אצבעות ואודונטולוגיה פורנזית (NRC, 2009). בדו"ח נאמר כי ארגוני משטרה נכונים מדי להסתמך על מומחים ואינם ביקורתיים מספיק בהערכת הבסיס המדעי של הטכנולוגיות, וכי המומחים נכשלו בזיהוי המגבלות המובנות בטכנולוגיה. אפשר להצביע על קשר ברור בין המגבלות שביישום שירותי מדעיות פורנזיות ובין קבלתם הדלה של מדעי החברה בעולם השיטור. המשטרה התעניינה במשך זמן רב באופן שיאפשר לרתום טכנולוגיות פורנזיות חדשות לעבודתה. עם זאת, לעיתים נדירות בלבד ביקשו ארגוני משטרה ללמוד כיצד טכנולוגיות אלה משפיעות בפועל על עבודת המשטרה, וחשוב מכך – אם הן מקיימות את הבטחתן לייעול את עבודת המשטרה, כיצד ובאילו תנאים (Morgan and Neyroud, forthcoming). הבה נשווה מצב זה לאימוץ טכנולוגיות ופיתוחים חדשים בחקלאות וב־רפואה (Gomez and Gomez, 1984; Hunink et al., 2001; Sunding and Zilberman, 2001; Weinstein et al., 2003). חידושים טכנולוגיים לא זוכים לאימוץ נרחב בלי שקדמה לו בחינה מדוקדקת של השפעותיהם, החיוביות והשליליות. בחינה מדעית שכזאת נדירה בעולם השיטור (ראו דוגמה יוצאת דופן ב־Roman et al., 2009).

אחת ההשלכות לכך שהמחקר המדעי לא זוכה להערכה בחלקים נרחבים בתחום השיטור היא אִד־בוקציה צנועה ביותר למחקר שכזה בממשל. בארצות הברית, למשל, מחקר בתחום הרפואה מקבל יותר מ־28 מיליארד דולר בשנה מהתקציב הממשלתי (National Institutes of Health, 2008). בבריטניה זוכה מחקר רפואי ליותר מ־600 מיליון פאונד בשנה בתקצוב ממשלתי (House of Commons, 2008). מחקר בנושא רפואת שיניים בארצות הברית זוכה לתקציב פדרלי של יותר מ־389 מיליון דולר לשנה

ופיתוח, בעיקר לצורכי פיתוח. בשל העמימות המ-
בנית הקיימת בתחום לא ניתן ליצור דיפרנציאציה
מלאה ומשמעותית בין מחקר ופיתוח של שיטות
ואמצעים לבין השקעות שעיקרן הצטיידות ובניין
הכוח ואמצעי. על כן, לא ניתן לדווח סכום מדויק
שהושקע בנושא ע"י זרועות המשרד לביטחון הפ-
נים" (פורום המדענים הראשיים, 2013:51). אף
בקרב משטרת ישראל עצמה יש יותר מגורם אחד
העורך מחקרים שכולם בעולם התוכן של השיטור.

מצב זה לא רק מקשה להע-
ריך את הסכום שמוקצה מדי
שנה בשנה למחקר בנושא
שיטור בארץ, אלא מבהיר
כי אין בישראל גורם ציבורי
אחד המסדיר ומרכז תחום
מחקר זה מבחינה ניהולית
ומקצועית.

פתחנו את מאמרנו בציון
האחריות המוטלת על המש-
טרה בכל הנוגע לארגון המ-
חקר המדעי ולשימוש בו. עם
זאת, לטעמנו התמיכה האק-
דמית נכשלה במידה רבה
בסיפוק הצרכים של שיטור
בשטח. באופן כללי, חוקרים

אקדמאים בתחום השיטור לא השכילו להיות
רלוונטיים לעולם השיטור היומיומי. מחקר
אקדמי בדרך כלל מנותק מהדינמיקה של
שיטור בשטח. המשטרה פועלת במציאות
שבה יש לקבל החלטות מהר, ושיקולים
כגון תקציב ועלות-תועלת עשויים
להיות חשובים לא פחות מייע-
לות. אלא שמחקר אקדמי בתחום
השיטור נוטה להתעלם מהיבטים
אלה, מספק תשובות הרבה אחרי שהן
נדרשות בשטח ופעמים רבות מתמקד
בנושאים שלהנהגת המשטרה יש בהם
עניין מועט בלבד.

לנושאים רלוונטיים באמת לעולם השיטור כמעט
אין מקום במסדרונות האוניברסיטה. ברפואה נת-
פסת מעורבות קלינית כחלק חשוב מהמחקר, ופ-
רופסורים קליניים נמצאים באינטגרציה מלאה עם

National Institute of Dental and Craniofacial
(Research, 2007), ומחקר בתחום החינוך קיבל
167 מיליון דולר ב-2009 (U.S. Department of
Education, 2009). עם זאת, התקציב הכולל של ה-
National Institute of Justice (NIJ), המממן העי-
קרי של מחקר בתחום אכיפת החוק בארצות הברית,
עמד ב-2009 על 48 מיליון דולר בלבד, והתקציב
למחקר ולהערכה (שבו מסווג מחקר בתחום השי-
טור) עמד על 13.7 מיליון דולר בלבד. למממן העיקרי

של מחקר בתחום הפשיעה
בבריטניה, ה-Home Office,
יש תקציב מחקר בסך שני
מיליון פאונד בלבד (Home
Office, 2008). אף שארגוני
שיטור כגון ה-International
Association of Chiefs of
Police (IACP) ומפכ"לים
של ערים גדולות בארצות
הברית התנגדו לקיצוצים
בתקציבי המחקר, מאמציהם
לא היו עקביים או ממושכים,
וזאת לעומת התנגדות נמר-
צת לקיצוצים בציוד או במ-
ספר השוטרים (Galloway,
2004; Koper et al., 2001).

**כדומה לארצות הברית
ולאירופה, גם בארץ חריג
למצוא מחקר הבודק אם
אסטרטגיה משטרתית
כלשהי אכן משיגה את
יעדיה. סקירה של המחקרים
האמפיריים שנערכו בישראל
בנושאי שיטור-טרור ויחסי
משטרה-קהילה לא העלתה
אף לא מחקר אחד מסוג זה**

ומה בישראל? בישראל יש עמימות מבנית בכל
הנוגע לגורמים האמונים על ביצוע מחקר בת-
חום השיטור, ולכן קשה להעריך את הסכום
שמוקצה למחקר מסוג זה בכל שנה. בדו"ח
בנושא פעילות המו"פ הממשלתי לשנת
2012 מצוין כי לרשות המדען הראשי במ-
שרד לביטחון פנים עמד ב-2012 תק-
ציב מזומנים ישיר בסך 1.6 מיליון
שקל, נוסף לתקציב שיתופי פער-
לה עם מדינות חוץ, לתקציב "עיר
ללא אלימות" ולתקציבי מחקר
ופיתוח בגופי המשרד השונים.
בהקשר זה מצוין בדו"ח כי
"במשטרת ישראל, שירות בתי
הסוהר וגופים נוספים הכפופים
למשרד לביטחון הפנים מוקצים
סכומים לא מבוטלים לצורכי מחקר



עולם המחקר. בשיטור, לעומת זאת, אקדמאים ככל הנראה לא יקודמו באוניברסיטה אם יתברגו בארגון ני משטרה וימקדו את מחקריהם בפתרון בעיות ספציפיות כגון פריצות או גניבת רכבים. באותה מידה נדיר לראות שוטרי שטח מחזיקים בתפקיד פעיל באוניברסיטאות. על כן לבעיות היומיומיות שעיי מן מתמודדים שוטרים בעולם האמיתי יש סטטוס נמוך באוניברסיטאות. ארגוני משטרה מצידם נטו שלא לדרוש ממועמדים לעבודה השכלה בתחום השיטור ואכיפת החוק ברמת תואר ראשון ושני, או לפחות נרתעו מלעשות זאת עקב לחץ של איגודי שוטרים (בארצות הברית) וכוחות פוליטיים אחרים, מצב שהרחיק עוד יותר את המשטרה מהאקדמיה (Carter and Sapp, 1990; Roberg and Bonn, 2004).

כפי שצינו בראשית דברינו, אנו מאמינים כי נחוצה רפורמה רדיקלית בתפקיד המדע בעולם השיטור כדי שהמשטרה תמקם את עצמה בזירה של מדיניות המבוססת על ממצאי מחקרים (Evidence-based policy). רפורמה זו דורשת מהמשטרה לאמץ ולקדם מדיניות ופרקטיקות המבוססות על ממצאי מחקרים מדעיים, ומאוניברסיטאות להיהפך לשותפות פעילות בעולם היומיומי של העשייה המשטרית. אבל רפורמה זו קוראת גם לשינוי בבעלות, או בגורם המקבל אחריות על מדע המשטרה. המשטרה צריכה להיות מחויבת למחקר המדעי ולחלוק את האחריות עם האוניברסיטאות.

חשוב לציין בהקשר זה כי חשיבות ורלוונטיות של המחקר המדעי החלה לחלחל בארגוני משטרה רבים בארצות הברית. אנו עדים ללחץ ניכר של גורמים פדרליים ליישם מדיניות המבוססת על ממצאי מחקרים בזירה של אכיפת החוק, והעולם המדעי בעולם השיטור כדי שהמשטרה תמקם את עצמה בזירה של מדיניות המבוססת על ממצאי מחקרים (Evidence-based policy). רפורמה זו דורשת מהמשטרה לאמץ ולקדם מדיניות ופרקטיקות המבוססות על ממצאי מחקרים מדעיים, ומאוניברסיטאות להיהפך לשותפות פעילות בעולם היומיומי של העשייה המשטרית. אבל רפורמה זו קוראת גם לשינוי בבעלות, או בגורם המקבל אחריות על מדע המשטרה. המשטרה צריכה להיות מחויבת למחקר המדעי ולחלוק את האחריות עם האוניברסיטאות.

חשוב לציין בהקשר זה כי חשיבות ורלוונטיות של המחקר המדעי החלה לחלחל בארגוני משטרה רבים בארצות הברית. אנו עדים ללחץ ניכר של גורמים פדרליים ליישם מדיניות המבוססת על ממצאי מחקרים בזירה של אכיפת החוק, והעולם המדעי בעולם השיטור כדי שהמשטרה תמקם את עצמה בזירה של מדיניות המבוססת על ממצאי מחקרים (Evidence-based policy). רפורמה זו דורשת מהמשטרה לאמץ ולקדם מדיניות ופרקטיקות המבוססות על ממצאי מחקרים מדעיים, ומאוניברסיטאות להיהפך לשותפות פעילות בעולם היומיומי של העשייה המשטרית. אבל רפורמה זו קוראת גם לשינוי בבעלות, או בגורם המקבל אחריות על מדע המשטרה. המשטרה צריכה להיות מחויבת למחקר המדעי ולחלוק את האחריות עם האוניברסיטאות.

לנושאים רלוונטיים באמת לעולם השיטור כמעט אין מקום במסדרונות האוניברסיטה. אקדמאים ככל הנראה לא יקודמו באוניברסיטה אם יתברגו בארגוני משטרה וימקדו את מחקריהם בפתרון בעיות ספציפיות כגון פריצות או גניבת רכבים

רשימה ביבליוגרפית מלאה של המאמר אפשר למצוא בקישור הבא:
<http://law.huji.ac.il/upload/scienceImportance.pdf>