

משטרה ודמוקרטיה -

כמה בעיות יסוד

פרופ' מנחם אמיר

עיוון בספרות התיאורטיבית והמחקרית על הקשר בין משטרת חברה מעלה אצל הקורא גישה פסימית וצינית. הספרות זו מצינית עימותים ופרוזוקסים בניסיון ליצור משטרת ושיטור דמוקרטיים. זאת, בעיקר במצב משבר כמו הפרות סדר המוניות או באירועים, שבהם שוטרים עוסקים בהפרות חוק ובתפיסט עברייניים. עיוון עמוק מגלה כמה הנחות, מהן גלויות ומהן חבויות, לגבי הקשר זהה. האחת, כפי שנראית לאזרחים בחברה, היא, שהמשטרה היא אונומליה בחברה דמוקרטית-ליברלית. لكن היא קרויה "הכוח האמביולנטי". בגישה זו, השוטרים במאבקם בפשיעה ושמירת הסדר רואים בדמוקרטיה "מנגנון מפרייע". הערכיים הדמוקרטיים, בצדדים ובשליטתם של החוק וכללי הארגון נתפסים כענינים טכניים - בירוקרטים או "רכיכים" ומתרננים מדי, בלתי פרקטיים, המפריעים לאכיפת חוק טוביה ויעילה. מכאן, שב, הגישה הדו-ערכית עד צינית, המתעלמת לעיתים מאכיפת חוק הוגנת ושמורת זכויות. שוטרים מביאים אז "דרמות של חוקיות", כדי להסביר שימוש כוח או הפרה אחרת של זכויות, כדי להונאות את הציבור ואת הפיקוד. אולם, אין בגישה זו כדי לשלול את הלגיטימציה של סדר השלטון הדמוקרטי, אלא לעיתים לעורף את המסגרות הקיימות ואת המסגרות המשפטיות שהן מציבות להתקנות השוטרים, באמצעות להגן על האזרחים מפני עברייניים.

הערכיים הדמוקרטיים דורשים ומחייבים פתיחות למידע ולביקורת, פיקוח של חברה על כל סוכניות השלטון וסוכניות ציבוריות, וכן גם פיקוח על המשטרה. הטיעון הדמוקרטי דושן, שהמשטרה תהיה נשלטת על - ידי החוק והמשפט, המגינים על ערכי זכויות האדם והازרח, שלעתים מתנגשים בערכים

של פרגמטיzm, יעילות ועמידה בתקציב. מי שתמורות מיסיו מקבל שירות, זו גם זכותו לבדוק ולברר לא רק את התועלות בשירותים, את יעילותם ואת איכותם, אלא גם אם הם ניתנים לפי עקרונות של הוגנות, שוויון, צדק, צוות לחוק ויושר אישי של השוטרים.

בנוסף, היחס הדו-ערבי לדמוקרטיה נובע גם מפni שהמשטרה קיבלה על עצמה להיות אחראית על פעולות כמעט בלתי אפשריות לביצוע בו زمنי ועקבvi, אשר לעיתים אףilio מתנגשות ביניהן. למשל, המשטרה נדרשת להגן על סדר חברתי דמוקרטי ולקדם אותו, באופן שהוא עקבי עם המבנה הדמוקרטי של הממשלה ועם תוכנו. הדבר מעלה את המתח בין ערבי הדמוקרטיה של זכויות היחידים וקבוצות והזרך להגן עליהם (למחות ולהפגין על עולות אמיתיות או מדומות), לבין עניינו וזכויותו של כלל הציבור להרגשת ביטחון לנידות, וגם של השלטון עצמו, המבקש לשמר על שקט חברתי, על הסטטוס קוו של הסדרים חברתיים.

אנו מבחינים, אפוא, בין המשטרה כמשרתת החברה והמדינה לבין היותה זרוע של המדינה. כמובן, יש לה תפקיד כפול, הכולל גם את הגנת השלטון בביצוע תפקידיו שלטוניים. יתרנו מכך ניגוד ביניהם, כאשר שלטון עריץ משתמש במשטרה כדי לאכוף את מדיניותו השريعית והבלתי דמוקרטית.

גישה שנייה טוענת, שהמשטרה, לעיתים, מהווה איום עד סכנה לדמוקרטיה (וain כאן הכוונה להဏנות של שוטרים בוחדים), בהיותה ארגון בירוקרטי כמעט-צבאי, המדגיש כבוד לסמכות ולסדר חברתי, בעל סמכות להפעיל כוח נגד היחידים וקבוצות, ובאפשרותו לשרת את הממשלה וכוחות פוליטיים נוספים, מעצם היותו כפוף להוראות השלטון ולבוצות הכוח השליטה בחברה ובמדינה (REISS, 1971; MILLER, 1972) אפשר, שארגון זה יהיהצד (וכוח) במאבקים פוליטיים מפלגתיים.

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

"לשימוש בכוח" במובנו הרחב, ובעיקר לא בכוח פיסי בلتיה הכהני ובלתי סביר, שקיומו מעלה פחד, חשד וחוסר אמון בשוטרים ובמשטרה.

לכך נוספים הסודיות וההטיות בשיטור. עצם הספק, אם השוטרים יכולים לעשות שיקולים מושכלים (לאור רקעם והקשרתם), גם הם מעלים תוצאות אלו. אלה הם פחדים שונים - פחד מצופה כיצד ייינגו השוטרים, פחד מושאל לאור מה שנעשה אחרים, ופחד של בריחה מהתחומות, הנורם לסייע לשתף פעולה עם המשטרה. זאת גם לאור כישלונות חוזרים בפיקוח הפנימי והחיצוני על התנהגות שוטרים.

אפשר לדבר על גישה נוספת, הקיימת בדמוקרטיות ממוסדות, שבהן מניחים, שהדמוקרטיה הסדרה ותהליכייה מתקיים כאילו מאליהם, וכך לא צריך להגן עליהם, מעין "קץ העולם", הנירוניה של הסוף הטוב שהושג. אך גם על הדמוקרטיה להגן מפני המכחות, שניתנו להם המנדט לשומר עליה. ככלمر יש להגן מפני המערך הפליטי המפקח, כולל המשטרה ומערכת המשפט, מפני תעשיות הביטחון והמנגנון הפרטיוו (המסכנות או את המונופול של המשטרה בשימוש בכוח). או אז עולה הצורך, להשתמש במושג רחב של "שיטור", ככלמר פיקוח על התנהגות אנשים ועל מצבים לא רק על ידי המשטרה הרשמית. זאת ועוד, אמנס המשטרה היא חלק ממערכת אכיפת החוק והמשפט, אבל היא יוצאת דופן במרקם זה : היא הארגון הגדול והיקר ביותר, הבולט ביותר, המפוץל מבחינה מקצועית, ובבעל יכולת שיקול הדעת והכרעות הרחבות ביותר מכל אחד מחלקי מערכת אכיפת החוק והמשפט, עד כי היא מהוות כוח פוליטי היוצר "צדך ברוחב" (SYKES, 1986; MUIR, 1977).

יעון היסטורי מראה, שהמשטרה הוקמה כארגון ניטרי, סטרילי מבחינה ערכית ופוליטית, אם כי מעולם היא לא הייתה כזו באירועים מקומיים ואפלו ברמה לאומי. הכוונה הייתה, שהמשטרה תהווה ארגון, שישרת את החוק ואת החוקה הכוללת ערכים דמוקרטיים, אשר כפי שראינו, לעיתים נתפסים כ מגבלים, אףלו מפריעים, להשתתפות המשטרה רואה בהן את תמצית שליחותה, וכערכים לעצםם, כמו אכיפת החוק והשלטת סדר ציבורי (GOLDSTEIN, 1977; 112).

באופן שווה, אך ראיינו, שהחברה אינה מעוניינת תמיד בהגשת מסלול פעילות כזו (למשל בעבירות של הימורים או בתחום הטעמים), וגם אינה רוצה ונינה יכולה לפעול באופן שוויוני, אדיש לשיקולים ולאיזונים פוליטיים, ולמציאות חברתיות של ריבוי קבוצות שונות ומגוונות פוליטית ותרבותית באוכלוסייה. לכן, השוטרים והמשטרה כארגון, נזקקים לפחות, ולעתים אף לשימוש בהונאה של אזרחים הבאים ב מגע עם המשטרה (כערביים או כדים), אפילו לשיתוף פעולה עם ערביים, ושאר פעולות שאין מボעות באופן דמוקרטי, אם כי אולי באופן מקצועי (DELATTRER, 1977). קיים כמובן מאמן אמיתי לפעול באופן דמוקרטי אך גם "להיראות טוב" מבחינה פוליטית דמוקרטית, ولو רק על מנת לקבל משאבים, לגיטימציה ושיתוף פעולה של הציבור.

הגדרות והבחנות

השימוש החוזר במושג "דמוקרטיה" דורש הגדרה לצורך הדיוון. המושגណדו מימי אפלטון ועד לנין, וחברות שונות ומשטרים שונים טענו שהם "דמוקרטיים". בדרך כלל הכוונה, (א) לדמוקרטיה כשיתם מישל, כלומר, שיטה פרלמנטרית במובן התהליכים להחלפת השלטון (בחירה וכיו) (ב) במסגרת ערכית, שלפיה מתקיים וモפעל המישל, שהוא מנגנון הערכיס הדמוקרטיים, הקשורים במרקם של זכויות אישיות וקבוצתיות, צדק, הזכות להבע דעתו, להתארגן ולפעול במסגרת קבוצתיות. הם הקובעים, תוך הסכמה, את מדיניות השלטון ומוסדותיו (כולל המשטרה), (ג) לדמוקרטיה כסגנון של סובלנות ופשרה בין תביעות של יהודים וקבוצות, אלה "ערבים דמוקרטיים", שיפוי שנראה אח"כ מקבילים, בחלקים, לערכי אתיקה מקצועית.

(S HADMI, 1994; REISS, 1992; SOURRYAL, 1987;
GRIMSHAW & JEFFERSON, 1970)

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

- ומהוות את הדוגמא של התפיסה הדמוקרטית (GRAY, 1995).
- הגישה הליברלית - אינדיוידואלית מדגישה את הערכיס ואת העקרונות הבאים :
- זכויות פוליטיות ואזרחיות טבעיות אוניברסליות, שאין לשלול אותן אלא רק במצב חירום. הן מעוגנות במושג, במעמד של "אזרחות", והן מהוות מחסום וחיסון משרירות השלטון. לכל אזרח זכויות וכמה חובות שוות, והחוויות שבהן: חירות אישית וחירות הביטוי וההתארגנות (GRAY, 1995).
 - לשלול אותן אלא במצבים מיוחדים, הנקבעים על ידי החוק והחוקה (RAWLS, 1972).
- שיוויון, צדק והוננות (EQUITY) מירביהם עד כמה שאפשר. זאת לאור השוני (חברתי, כלכלי ואחר) בין אנשים וקבוצות, בהתחשב במוגבלות תקציבית ואחרות.
- לצד עליונות של זכויות היחיד, הקודמת לכל ערך פרטיקולרי (דתי או אתני), קיימת הכרה ברב גווניות ובשוני של אנשים וקבוצות, ככלומר, הכרה בפלורליזם חברתי ותרבותתי. לכן, לצד העקרון הדמוקרטי המרכזי של שלטון הרוב, דרך הסדרי הייצוג (או השיטה הפרלמנטרית), מתקיימת מדיניות של הגנה על האינטרסים של מיעוטים ועל ייצוגם מפני עրיצות ושרירות הרוב, ומדיניות אכיפת חוק שונה אך הוגנת של סוכנות השלטון כלפי אנשים וקבוצות במסגרת החוק והמשפט. (BENT, 1974). במצבים מסוימים קיימת גם הגבלה או צמצום הדמוקרטיה - הגבלת על כל האנשים ופגיעה זמנית, ועד כמה שאפשר מיזערית, בחירותם. אלה נקבעים בחוק (ובחוקה).
- הגבלת השלטון (הmboss) על הסכמה, בחירה ופיקוח של הרוב, כולל המחוקק ונציגי השלטון, סוכנויותיו ופקודיו, כפי שמוגדרים על ידי החוק

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

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

(1989) WALLACH טוען, כי התפיסה הליברלית הטהורה היא אינדיוזואלית מדי. מצד עליונותם של זכויות אדם ואזרח בסיסיות, הרי שהיצירה הנמשכת של "זכויות" היחיד, עד כדי טריביאלייזציה שלחן (הזכות לשיפוט דגל המדינה או איסור עישון וכו'), מביאים להתעלמות "מאחריות לקהילה", ומטובת כלל הציבור. בין אלה המחויקים בגישה האינדיוזואלית, יש המתעלמים מעימותים בין קבוצות בעלות "זכויות". גישה זו יוצרת הפרדה בין התוחום ה"פרטאי" וה"ציבורי" של טובת הכלל. זאת ועוד - יש בגישה זו התעלמות מהעובדת, שגים צדק ושווון הם ערכיים תלויי הקשר ההיסטורי חברתי, וশערכים של מוסר ומנהגים ("תרבות") הם לעיתים בעלי עליונות או מקבילים לחוק ולשאר הסדרי פיקוח על התנהגות אנשים וקבוצות. אלה הם מנוגוני הפיקוח הבלתי פורמליים, שלעתים יעילים יותר מפיקוח החוק ומנגנוו (BELL, 1993).

בנוסף קיימים ערכים משותפים לכל הקהילה כמו בטחון השלטון עצמו.

טענה נוספת נגד הליברליזם האינדיוזואלי קיצוני היא, שבלחץ הדמוקרטי הקיצוני על זכויות אישיות וחברתיות, החברה והמדינה, לכארה, מחלישות את עצמו, כי ערכים אלה קשורים באנטי - סמכותיות, בעוד שתפיסות של "הגנת המדינה" או החברה יוצרים נטיה לسطטוס קוו, עד עוינות לכוחות "אי הסדר", הבנוי בחוק במבנה הדמוקרטי - ליברלי. הלחץ הדמוקרטי לשינויו באכיפת החוק, מתṅגש עם המחויבות והמדינה הנוובות ממנו, להיענות לצרכים השוניים של הציבור, כולל מדיניות שיטור שונה לגבי.

- חפירוש הדמוקרטי לגישה זו הוא בהדגשה על :
- ההבחנה בין מדינה לחברה (CIVIL SOCIETY), כשהממשלה היא זרוע של החברה, אחד ממוסדות המדינה ומקשרת ביניהם. הממשלה משרתת את החברה ולא את הממשלה ואת המפלגות המרכיבות אותה.
 - הזכות של הנשלטים לדעת על פעולות השלטון, מדיניותו וההנחות שביבן. כמובן, שקיפות (TRANSPERANCY) של פעולות השלטון, ויכולת הציבור לדעת על פעולתו.
 - אחריות פיקוח (ACCOUNTABILITY) על השלטון היא זכות ואפילו חובה הנשלטים. כל סוכניות השלטון ופיקידי השלטון אחראים כלפי האזרחים הנשלטים (וככלפי החוק). האחריות כלפי הציבור היא חשובה יותר לגבי אלה שניתנו להם כוח לאכוף התנהגות ולהעניש אנשים, בשם החוק. החשובה ביותר או הראשונה במערכת האכיפה הרישמית היא הממשלה. הממשלה מצויה לשרת את החוק כמטרה עצמה, ולא להשתמש בו באופן "גמש", לטובתם האישית של השוטרים או להשתגת מטרות ארגוניות.
 - פיקוח של החוק, של ארגונים ציבוריים ושל התקשורות, מטרתו גם למנוע את אחת מסכנות "הdemokratia הקהילתית" ; זו של צדק ומוסר "ויג'ילנטי" של קבוצות בקהילה, מעורבות פוליטית שעולה להביא לשחיתות פוליטית של סוכניות השלטון (כולל הממשלה), ופלישה לתחומי החיים הפרטיים של חברי קהילה. קיימת סכנה, שקבוצות לא דמוקרטיות ינצלו את הפתיחות הדמוקרטית, כדי להשפיע על השלטון, ואפילו לנסות להשתלט עליו.

שתי גישות שונות וKİצ'וניות אלה לדמוקרטיה, במובנה הערכי - מוסרי, יכולות להשיג לידי שווי משקל ותמייה הדידית על ידי מה ש WALTZER (1994) מכנה "דמוקרטיה חברתית", שעניירה - מערך של נורמות והסדרים, המגיב ברמה

המקומית לצרכים, לחרויות ולזכויות של יחידים ושל מוגרים שונים באוכלוסייה, תוך דאגה לביעות כלליות יותר של כלל הקהילה. לגבי יחידים וקבוצות, אין מדובר איז על "שוטרים" אלא על "לקוחות".

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

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

(ULDRIKS & VAN MASTRIGHT, 1991; GOLDSTEIN, 1977; LEE, 1981)
שיתור אוניברסלי מלא איינו אפשרי ואיינו ראוי לשוטרים ולכל הארגון גם מסיבות חזץ - חוקיות, הקשורות לשיקולי יעילות וainteressem של השוטרים והמשטרה (MANNING & VAN MAANNEN, 1978; WALKER, 1993) לשיקולים של שירות לאנשים ולבוצות מיוחדות, המביאים לשיטור לא אחד, להידרדרות לרעה של מצבים טעונים (MUIR, 1977) אפשר לכלול מצב זה גם בעימות הבסיסי האפשרי בין חוק לסדר. כלומר, שמירת הסדר החברתי עקרון כללי אך

במסגרת נורמות החוק והערכות הדמוקרטיים. האידיאולוגיה של דמוקרטיה ליברלית מדגישה יוזמה, גמישות ולא ציות עיוור לכללים, בעוד ששלטון החוק מדגיש חובות של אזרחים (בצד זכויותיהם), ומגבילות על יוזמה וgemishot של אנשי החוק. מצב זה לא יכול להתקיים. הדרוש לטפל במצבים שונים, ולהגביל לציפיות שונות של קבוצות אוכלוסייה, מחייב התנהגות שונה של שוטרים במצבים השונים, על בסיס שיקול דעת בבחירה הדגשת הערכות והבחירה בינויהם: חובה מלאה כלפי החוק, זכויות אישיות לעומת "טובת הכלל", הוגנות מול הכרח, מצפון מול נוחיות, אכיפה מלאה מול הליידי משפט. כל זאת על בסיס חבות השוטרים את המושגים צדק, שוויון, סדר חברתי, בטחון הציבור, שלום הציבור. לגבי רבים - מושגים אלה עמוסים, ולכן קל להסביר את הפרות החוק ולהצדיקן. כמו כן, השוטרים במצבם לחץ מפרשים את הרואין לעשות, לעיתים תוך עקיפת החוק ופגיעה בזכויות האדם.

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

תפיסטה החוק והסדר היא שונה במוגדים השונים של הציבור, ולכן עולה **חשיבותם של ההיבטים שנדונו לעיל.**

קיימת גם בעית הזיהוי של אכיפת החוק ופיקוח עם "דיכוי" או עם הפרות שכיחות של הליידי החוק או הפרת זכויות האזרח; BRAITHWAITE, 1989) (PAKER, 1989). אולם, ראוי לציין, שגם אכיפת חוק היא שירות לציבור, וכן גם שמירת הסדר החברתי. בשניים יש רכיבים של מניעת פשע (SHERMAN, 1993, 1990) או הקטנת הפגיעה מהפשעה (WILSON, 1980). זאת ועוד, סדר חברתי אינו נקבע על ידי רשימה קבועה וברורה של כללים: זהו מפעל, תוצר של תהליכי, של הכרעות פוליטיות ושל מדיניות המשטרה. כשהללו לא ברורים ו/או מוסכמים, אזי גם המשטרה מגדרה עצמה מה היא מצפה בתחום הסדר הציבורי (ובתחומים אחרים). מצב זה הוא פרודוקסלי, כי הוא מחזק התנהוגות, שהמשטרה מתאמת למנוע אותן או לפחות עליהן כאשר הציבור נocket בהן.

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

במחקריהם על תנאי העבודה השוטרים ועל השפעות המודל הבירוקרטי, המכעת צבאי, של ארגון המשטרה, על התרבות המקצועית של השוטרים, נמצא, שככל אלה גורמים לשוטרים ולמפקדים לראות את העקרונות הדמוקרטיים כ"אידיאליים", במסגרת של הצהרת כוונות, וכritisoval של הסכמה לשיכוך תביעות הציבור. המשטרה, כך טוענים, נכילה בבניית ערכיים דמוקרטיים, ובהטעתם, אם כי קיים מס שפטאים לערכיים הדמוקרטיים ולהובאה לתמוך בהם ול扞גן עליהם.

התעלומות של שוטרים מנוורות ההתנהגות, שמחייבים הערכיים הדמוקרטיים, נובעת גם בגל הרקע החברתי, אתני - מעמדם של שוטרים רבים, שאינו מהו בסיס טוב לעמדות דמוקרטיות - ליברליות. השוטרים גם לא הוכשרו אינטלקטואלית ונפשית להתחייבות לרמות הדמוקרטיות ולמיושן, וגם תנאי העבודה מפּריעים לכך. הללו יוצרים הערכה שליטה מיידית באנשים ובמצבים, תוך הפעלת כוח על אנשים, והדגשת כניעותם לסטמות השוטר. התקשרות משקפת מצב זה, כאשר היא לעיתים מפארת שוטרים נוקשים, קשוחים ויעילים, בעלי סינדרום של גיאן ויין השrif, והשוטר "הארוי המזוהם".

הסוגיות של הקשר בין משטרה לדמוקרטיה עלות בזרחה חדה ובחומרה במצבי משבר ובעיתות של שינוי חברתי מكيف. קיימת טענה נגד הטיטת השיטור והטלת ספק בלגיטימיות של המשטרה. עלייה בשכיחות הפשיעה ובחומרתה נחשבו תוצר לוואי לשינוי חברתי. זהה אמת סוציאולוגיה ידועה, הקשורה לתיאוריות האנומיה של דורקהים ומרטון. מכאן, שהחברות ומדינות עוברות שינוי חברתי - פוליטי ותרבותי, בעיקר מ对照检查 של ריכוזיות פוליטית וכלכלית ודיכוי פוליטי, מפני דמוקרטיה וליברליזם. שינוי זה מעודד בקרב אזרחים רבים ובקרב סוציאיות אכיפת החוק את התפיסה, שdemocracia והנורמות שלה, בעיקר חירות הפרט, סובלנות ושמירת זכויות היחיד הן על, רקע לעליית הפשע

(שהיה עד אז אولي חבו). גם השינוי הכלכלי,(שוק חופשי) נחשב כגורם לעלייה בשכיחות הפשיעה. הדמוקרטיה, טוענים אז, מביאה לחוסר כבוד לסטטיות, כולל אלו של המטריה, להתעלמות מן החוק, שהיה, עד אז, החוק של המוחשיים המושחתים, ושהופעל באופן מפלחה ושרירותי, בעוד שהשינוי הכלכלי יותר הזרמוויות ומטרות לפשיעה. במצב זה, המטריה היא הארגון הראשון המותקף על ידי אלה הדורשים שינוי (דמוקרטיה), בהיותה מכשיר פוליטי של השלטון הקודם, ללא מעוררים של חוק וזכויות. כל עוד משרתים במשטרה רבים מלאה שירותו במשטר שחלף, היא תמשיך לטבול מיחס זה כלפיו.

קיימת במקומות אלה האמונה, ש"יבוא" של טכנולוגיה משטרתית אירופאית (אך בעיקר אמריקאית) יביא באופן טבעי לדמוקרטיזציה של המטריה והשיטור. קיימת גם ההנחה, שכולם אכן רוצחים "במשטרת דמוקרטית", ולכן גם

בקשר עם משטרות במערב, לשם הדרכה במשמעות ובתוכן של מושג זה.

יש כאן כישלון בהבחנה בין משטרת דמוקרטית במבנה שלה ובשיטותיה, לבין משטרת פרופסионаלית, שאינה בהכרח דמוקרטית תמיד. קיימים גם חיסר הבחנה בין חברה למשטרת דמוקרטיים. זאת ועוד, הלהט המיסיונרי במערב לכונן משטר רב מפלגתי, ובמהירות, הוא מרשם, לפחות בשלבים הראשונים, לתהות אונרכיה. הסיבות לכך הן :

* העלתת הפיצולים האתניים, המעדניים והגיאוגרפיים שדוcano במשטר הטוטאליטרי.

* בשלבים הראשונים, הדמוקרטיה מנסה על סוכניות השלטון ועל הסדרי הפיקוח (כולל המטריה) שהיו חסרי לגיטימציה, אך כתם איבדו גם את כושר הרתעתם.

• הדמוקרטיה מקילה, לכארה, על עבריינים, הישנים והחדים, מאחר שהיא דורשת גם מהמשטרה אפשרות לא אפקטיבית באכיפת חוק וסדר, שנשענו

קדום על שילוב של מוחות בטחון הפנים עם הצבא (למשל - שילוב של מודיעין פוליטי ומשטרתי).

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

*ירידה בסמכות המשטרה או שלילת סמכותה, ירידת הפחד ממנה ושינויים כלכליים וחברתיים, מבאים לעלייה בפשיעת הרחוב ולסוגי פשעה שלא היו ידועים קודם לכן. הם עולמים על פני השטח וחודרים לתודעת הציבור בגל חופש הפרטם שדוכא עד אז (כגון סמים, פשע מאורגן, זנות, שחיטה, פשעי צווארון לבן, שחיתות ואלימות של השוטרים).

*למרות חקיקה של חוקים דמוקרטיים, הללו אינם מספיקים לשנות את המשטרה, אם כי הם מציבים מטרה (וכך הם גם ממלאים את התפקיד הסימלי של החוק). בשלבים הראשונים של השינוי הדמוקרטי, איקות השוטר ירדת, (ולא רק בגל חוסר האמון בו), ירידת סמכותו, ונמשך חוסר שיתוף פעולה עמו; במקרים רבים הפיקוד והשוטרים הממצועים פוטרו (כחול מתהליכי הדמוקרטיזציה של המשטרה), וחלקים אף הטרפו לעולם הפשע המאורגן. שוטרים ומפקחים חדשים הם עדין לא מיומנים, קיימות בעיות תקציב רבות המקשות על רכישת אמצעים טכנולוגיים חדשים שיכולים להתמודד עם סוגים הפשעה החדשניים. לשוטרים הוותיקים שנשארו במשטרה, קשה להשתנות. הם מאמינים בפרופטונייזציה במובנה הממצווי (מיומנות), ולא במידהוותה הערכית - מוסרית.

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

בשמירת חוק וסדר, אך היא קצרת טווח (לאור מה שקרה לאחר ירידת הפחד מן השלטונות ומהמשטרה), בעוד שפירות, לגיטימציה ומסורת של הסדרים מוסכמים - השפעותיהם הם ארוכות טווח, בהביאן ליותר לגיטימציה ואמון שלטונו ולנציגנו (PINZER, 1992).

בכמה תחומים, כדי לקיים אותן, יש לעשות כמה דברים באופן חד ומהיר. במצב זה של שינוי חברתי ופוליטי בכיוון דמוקרטי, שבו מתגלה ומתרחשת "החברה האזרחיית", והتبיעה לשילתה על המדינה, עולה גם הדילמה של מה יותר חשוב או גורע לחברה - פשע או אי סדר חברתי? את החברה מדאגה יותר בעית הפשיעה. את המדינה - בעיות הסדר הציבורי, ואת המשטרה מדאגים שנייהם. היא נדרשת על ידי החברה, ומצווה על ידי המדינה לטפל בשניהם - בפשע ובסכנה של ערעור הסדר חברתי בעיקר בתפריאות (SHAPLAND & VAGG, 1989).

דמוקרטיים. זו בעיה קשה במיוחד למשטרה בחברה העוברת את השינוי מטוטאליזם פוליטי לדמוקרטיה. מובנת אז העבודה של גיגועים לסדר היישן בקרב רבים באולוסייה ובקרוב סוכניות אכיפת החוק. אין הם מקבלים את ההנחה שדמוקרטיה פירושה תמיד "טוב", שהרי במשטר הטוטליטרי, למשטרה יש יכולת רבה לפעול יותר ולהפעיל על שמירות הסדר החברתי, ורמת פשיעת הרחוב - נמוכה. יש הטוענים אז שבגלל עליית הפשיעה ואי הסדר בשלב המעבר, יש צורך במשטרה יעילה יותר. אך כבר אמר לינקולן: "מי שמוκן לאבד את חירותו עבר ביטחון, לבסוף יאבד את שניהם!"

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

התנגדות למדייניות השלטון ולארגוני המשטרה, הפוגעים לפי תפיסתם בשיטור עיל.

בדיוון בקשר הביעיתי הקיים בין משטרת לחברה דמוקרטית, נשארו עדין שלוש בעיות: דמוקרטייזציה של ארגון המשטרה; הסדר הקשור בין משטרת למשטר דמוקרטי, ושיטור אפקטיבי בחברה דמוקרטית.

היו כמה ניסיונות לשנות את המבנה הכלכלי צבאי של המשטרה, אך הם נכשלו, למעשה, פרט למשטרות, שבחן הופעה מדיניות של משטרת ושיטור קהילתי (ראה ניסיונות למשיכוג ודמוקרטייזציה של המשטרה אצל ANGEL (1971)). ברור, שעיצוב משטרת דמוקרטית מחייב גם אימון, חינוך ומנהיגות שונים מהנהוג כיום, ופתרונות לחברה, המקיימת ערכים ותהליכיים דמוקרטיים.

הקשר בין המשטרה למשטר דמוקרטי, קיבל ביתוי בשלוש רמות (לפי סדר יורד של קיצוניות):

(א) רשות לקבוצות בקהילה להשפעה על מדיניות המשטרה (SHADMI, 1994),
(ב) פתיחות המשטרה לביקורת ציבורית לגבי פעילותה וטיפולה בשוטרים חריגים, (למשל ועדות אזרחים, הדנות בתלונות על שוטרים או תכניות במסגרת יחס קהילה משטרת).

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

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

הציגי תמונה פסימית ובעייתית, אך יתכן, שיש טעות בכל הדיוונים והטיעונים

על הקשר הביעיתי בין ממשלה למשטר דמוקרטי, כאשר העימותים ביניהם מוצגים כניגודים קיצוניים מופשטים. זאת, במקומות להכיר בנסיבות של מצבים, המציגים הכרח בבחירה (וኒסיוון מצטבר של יכולת לעשות זאת), בין דרגות או אפילו רצף של אפשרויות בחירה. שהרי אין אפשרות להעלות עקרון או כמה עקרונות "טהוריים" לפתרונות כללים של מצבים שונים ומשתנים, אלא הכרעה גמישה, יצירתיות וمتפשרת. כאן נכנס שוב המשוג (והצרוך) של שיקול הדעת האישני, הקבוצתי והארגוני, כשבRKע, וכמסגרת מנחה ומפקחת קיימים החוק, פסיקות בתיה - המשפט, האתיקה המקצועית וכמוון - הדמוקרטיה (במובן של ערכים והסדרים).

לטענת חסידי הפילוסופיה של "שיטור קהילתי" ברמה המקומית וכמדיניות כללית - לאומי, שיטור זה, מהוועה מערכת ארגונית, בעלת תכנים ואסטרטגיות, הבאים להתמודד עם איניות חיים (בעיקר אלה הקשורות בפשיעה, ברמה מקומית). אפשר לראות את הניגודים והעימותים לכארורה, בין ממשלה לדמוקרטיה. זאת ברמת השוטר היחיד, היחידה, התנהנה וכלל הארגון. כלומר, גם להגן על טובת הכלל ורווחתו, תוך שמירת זכויות היחיד, כולל זכותו כישות עצמאית וחבר בקהילה, להשפיע על הגדרת "הטוב החברתי", ועל הדרכים לקידומו, כפי שהם משתקפים בפעולות הממשלה. שיטור איינו מוגדר אז רק במונחים של פיקוח על עבירות פלילית, אלא כאחת הדריכים לפתרון מועל, יעיל והוגן של עולות חברתיות, שהוא אחד מUNKרונות הדמוקרטיה.

רשימהביבליוגרפית

Angel, J. (1971) "Toward an alternative to the classic police organizational arrangement", Criminology, 2 , pp. 195-206.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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