



המרכז הירושלמי
לענייני ציבור ומדינה



המשרד לבטחון פנים
המדען הראשי



מוסד שמואל נאמן
למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה

אכיפת החוק במאה ה-21

תרחישים ותחזיות
לדמותה של ישראל בראשית המאה הבאה

כרך ב'

משפט ♦ מימשל ופוליטיקה ♦ מדע וטכנולוגיה

1997



המרכז הירושלמי
לענייני ציבור ומדינה



המשרד לבטחון פנים
המדען הראשי



מוסד שמואל נאמן
למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה

אכיפת החוק במאה ה-21

תרחישים ותחזיות
לדמותה של ישראל בראשית המאה הבאה

כרך ב'

משפט ♦ מימשל ופוליטיקה ♦ מדע וטכנולוגיה

1997

אכיפת חוק במאה ה- 21
תרחישים ותחזיות
לדמותה של ישראל בראשית המאה הבאה

ועדת היגוי:

נציגי המשרד לבטחון פנים: פרופ' ישראל ברק וגבי עידית חכימי
נציגי מוסד שמואל נאמן: פרופ' דני ויס ומר דוד כהן
נציגי המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה: מר צבי מרום וגבי חיה הרשקוביץ

הדעות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את עמדותיהם של המשרד לבטחון פנים,
מוסד ש. נאמן והמרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה

כל הזכויות שמורות © 1997, המשרד לבטחון פנים
מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה
והמרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

פורסם - אוגוסט 1997

המשרד לבטחון פנים
ת.ד. 18182, ירושלים 91181
טל. 02-5309937, פקס 02-5309231
מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה
קרית הטכניון, חיפה 32000
טל. 04-8237145, פקס 04-8231889
המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה
בית מילקן, רח' תל-חי 13, ירושלים 92107
טל. 02-5619281, פקס 02-5619112

תוכן עניינים

iii		דבר השר
v		על מוסד שמואל נאמן
vii		על המרכז הירושלמי
ix		הקדמה
3		רשימת המשתתפים
5	מבוא	עידית חכימי
		כרך א
		חברה
11	התפתחויות בתחומי הגיאוגרפיה האנושית והחברתית בישראל	שרה הרשקוביץ
35	חיזוי פני החברה הישראלית בשנות ה-2000 המוקדמות	יוחנן ווזנר
51	תחזיות על מאפייני מדינת רווחה בישראל	משה שרר
89	מתחים ושסעים קבוצתיים בחברה הישראלית	שמואל ליימן-וילציג
115	סיכומי יום עיון	
		כלכלה
161	הרקע הכלכלי להערכת צורכי אכיפת חוק בישראל בתחילת המאה הבאה	יקיר פלסנר
		מיעוטים
171	דין וחשבון בנושא המיעוטים במדינת ישראל בפתח המאה ה-21	מרדכי אביר רפי ישראלי אברהם סלע בועז גנור
197	סיכומי יום עיון	
		בטחון פנים
217	טרור המאה ה-21	בועז גנור

כרך ב

משפט

3	התפתחויות בתחום המשפט - כיוונים ותחזיות	מרדכי קרמניצר מני מאוטנר
27	סיכומי יום עיון	

מימשל ופוליטיקה

59	המערכת הפוליטית בישראל: מבוא	דניאל י. אליעזר
67	שינוי שיטת מימשל ושינוי שיטת הבחירות	אוריאל לין
75	חוקה, זכויות אזרח, ביקורת שיפוטית	זאב סגל
79	ערביי ישראל	ברוך זיסר
85	התפתחויות בתחום יחסי דתיים וחילוניים	אליעזר דון-יחיא
91	סיכומי יום עיון	

מדע וטכנולוגיה

107	תרומת המדע והטכנולוגיה לאכיפת החוק לקראת המאה ה-21 והשפעתן על פעילות משטרת ישראל	יואל צפיר אלי שפיגלר
-----	--	-------------------------

פשיעה ועבריינות

181	העבריינות ואכיפת החוק בראשית שנות ה-2000 בישראל	אריה רטנר גיורא רהב גוסטבו מש
-----	---	-------------------------------------

English Section (see end of Volume 2)

מ ש פ ט

התפתחויות בתחום המשפט - כיוונים ותחזיות

פרופ' מרדכי קרמניצר

הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית

1993

תחזיות בתחום המשפט במאה ה - 21

כללי

המשפט מושפע מן המצב החברתי יותר מאשר הוא משפיע עליו. הוא ישמש יותר בבואה - ויש גורסים, בועה של המציאות החברתית - מאשר מעצב שלה. לפיכך, ההערכה על כיווני ההתפתחות והמצב החזוי בתחום המשפט, לרבות חקיקה וזכויות הפרט בישראל, תלויה בתחזית על המציאות הכללית בישראל.

התחזית יכולה להתבסס על ההנחות הבאות:

מגמות שניתן למצוא להן סימנים מעידים, ואף יותר מכך, כבר במציאות העכשווית - תמשכנה להתקיים, ובמקרים מסוימים גם להתפתח ולהתגבר.

מגמות שניתן לאתר במדינות אחרות כמו ארה"ב ומדינות אירופה, ניתן להניח כי תגענה גם אלינו - הן משום שישראל נמצאת בפיגור מה אחריהן והן בשל ההתפתחות המשפטית שבה ניתן משקל ממשי למתודה ההשוואתית; ולעתים אף נוטים אחר הסדרים משפטיים של אחרים, בחינת "דשא השכן ירוק יותר".

ניתן לאתר בהתפתחות המשפט, ביחוד בתחום המשפט הפלילי, תנועת מטוטלת; וניתן אף להעריך כי תנועה זו תושפת מאפיין אחר של המשפט: התרוצצות בתוכו של מגמות שונות ונוגדות, כגון תועלתנות מול עמדה דאונטולוגית, התייחסות אל המציאות ואל מדעי ההתנהגות מחד גיסא, וזיקה אל הערכים ואל הפילוסופיה מאידך גיסא. מאפיין זה, אם לא יחול בו עצמו שינוי מהותי, מצמצם את מידת תנופת השינוי ונחישותו בתחום המשפט. גם תנועתו האטית של המשפט ואופיו השמרני פועלים בכיוון דומה.

התפתחויות מדעיות מסעירות, כמו גילוי מודד-אמת, גילויים בתחום הביוכימי או הגנטי שיסבירו את התופעה העבריינית ואולי אף יאפשרו להתמודד אתה, עשויות להתרחש. לא נערכה תחזית מפורטת של השלכותיהן של התפתחויות כאלה.

למגמה אחת המוזכרת בהמשך - הסכנה לדמוקרטיה - אין סימנים חזקים במציאות, והעלאתה מניחה שהעתיד טומן בחובו לפחות גם את מה שנסתר מן העין בהווה, וכי בתחום המשטרי לא לעולם חוסן (כפי שקרה למשטרים הקומוניסטיים).

בהכנת התחזית נטינו לשרטט את התרחיש הגרוע ביותר, מתוך מחשבה שיש לכך ערך מסוים ומתוך הערכה שהפתעות לטובה עדיפות על פני היפוכן.

תיאור התחום כיום וכיווני ההתפתחות המסתמנים

בולטת אי התאמה בין העקרונות והדוקטרינות ובין המציאות הנורמטיבית, היוצרת תחושה של משבר. נדגים: המשפט הפלילי, בשל החומרה והחריפות של הסנקציות העומדות לרשותו, אמור לטפל בתופעות החברתיות השליליות ביותר והמסוכנות ביותר, שלא ניתן להתמודד עמן באמצעים פחות חמורים (עיקרון השיוריות). תיאור זה איננו הולם עוד את המשפט הפלילי העכשווי, המשתרע גם על תופעות שמידת השלילה והסכנה שבהן היא בינונית או אף קטנה. וזאת, בין השאר, משום שחקיקת איסור עונשי היא דרך קלה ומחייבת לכאורה אך מעט להתמודד או להפגין התמודדות עם תופעות שליליות. המשפט הפלילי אמור לפעול בראש ובראשונה באופן מניעתי, על ידי אזהרה מפני המעשים האסורים (עיקרון החוקיות).

הצירוף של עיקרון החוקיות עם עיקרון השיוריות מניב את האופי הפרגמנטרי של הדין העונשי: האיסור העונשי איננו בעל אופי כוללני וגורף אלא צר יחסית ומתוחם יפה.

האופי הפרגמנטרי פוגע בלגיטימיות וביעילות של הדין העונשי, שכן מחוץ לאיסור מצויות התנהגויות שמידת חומרתן קרובה מאוד להתנהגות האיסור, ואם הן מותרות - מהי ההצדקה לאיסור? תחום השוליים הזה עשוי למשוך אליו פעילות חברתית-כלכלית הנמצאת על הגבול. כאשר אוסרים פעילות כזו בשלב מאוחר יותר, 'סובלי' האיסור מן העובדה שמדובר בעשייה שהייתה במשך זמן, לעתים זמן ניכר, חוקית. כדי למנוע בעיות מסוג זה (וכן משיקולים נוספים, כגון עצלות או גישה בלתי עקרונית של המחוקק), מוקרב האופי הפרגמנטרי, והאיסורים הם גורפים וכוללניים.

היבט מרכזי בחומרת התופעה העבריינית הוא העמדה הנפשית של העושה, והדין העונשי הקלסי עוסק, בראש ובראשונה, במי שמעמידים בסיכון אינטרסים חברתיים מתוך מודעות סובייקטיבית לכך (דרישת המחשבה הפלילית, כפועל יוצא של עיקרון האשמה). המציאות שבה ניתן לגרום אסונות כבדים בהיעדרה של מודעות כזו, מתוך תחושת אשמה מינימלית ואף בהיעדרה, הולידה את האיסורים של אחריות מוחלטת (בהם לא נדרש יסוד נפשי כלשהו) ואת האיסורים מתוך רשלנות - שהם מבחינה כמותית הרוב המכריע של האיסורים היום - ועיצבה את הרשלנות כמושג שאינו מבוסס על אשמה אישית (היכולת של העושה להיות מודע) אלא על ציפייה או תביעה נורמטיבית, הנקבעת לפי שיקולי מדיניות. ברור כי הצירוף של סטיות אלה מן העקרונות פגע עד מאוד במשמעות החמורה והסטיגמטית של המושגים 'עבירה' ו'עברייני'.

עיקרון יסוד במשפט הפלילי הוא שאין מרשיעים אדם אלא אם הוכחה אשמתו מעל לספק סביר. עיקרון זה כורסס על ידי הוראות חוק לא מעטות בהן נקבעו חזקות ראייתיות - מוחלטת או יחסיות - המשנות את נטל ההוכחה.

מצב דברים זה של פער בין עקרונות היסוד של התחום ובין המציאות הנורמטיבית בו מצמיח את הדילמה הבאה: האם לשנות את עקרונות היסוד ולהתאים אותם למציאות הנורמטיבית, או שמא לדבוק בעקרונות היסוד ו'לגרש' אל מחוץ לתחום חלקים של המציאות הנורמטיבית שאינם עולים בקנה אחד עם העקרונות - בעיקר, על ידי יצירה ופיתוח של תחום של הפרות מנהליות?

מכאן הקשר לתופעה אחרת המאפיינת את המצב הקיים, והיא טשטוש הגבולות בין התחומים השונים של המשפט או התקרבות ביניהם. בהקשר זה נחלשה האבחנה בין הפרטי לבין הציבורי: התביעה

הקבוצתית (class action), המעבר מאחריות אישית בנזיקין והסדרי ביטוח פרטיים לביטוח ממלכתי לעניין נזקי גוף בתאונות דרכים, והוויתור על ההיבט האישי כבסיס לזכות העמידה בפני בג"צ הן דוגמאות אחדות.

הגישה הכלכלית מכניסה אל התחום הפלילי נושאים שהשתייכו באופן מסורתי למשפט האזרחי - כמו הפרת אמון בתחום העסקי - הן על מנת לקזז באמצעות חומרת הסנקציה בעיות בתחום האכיפה (היעדר מתלונן או היעדר מוטיבציה למתלונן פרטי) הן בשל התחושה שפיצוי כספי על נזק איננו, לעתים, בעל כוח מרתיע מספיק. לשם כך, מבקשים 'לגייס' הן את 'שיניו החדות' יותר של הדין העונשי הן את האופי הסטיגמטי של האחריות הפלילית.

מנגד, מתפתח טיפול לא פלילי בתופעות הנחשבות כבעלות אופי פלילי מובהק: כדי להגביר את יעילות ההתמודדות בתופעות הנחשבות חמורות או בעייתיות במיוחד, כגון סמים מסוכנים או טרור, מבקשים להימלט מן הסטנדרטים הנוקשים (מבחינת התביעה) של ההליך הפלילי ומנטל ההוכחה שהוא כבד במיוחד, על ידי אמצעים שאינם נחשבים לעונשים או אינם מוגדרים כעונשים - כמו תפיסה או החרמה של רכוש, מעצר מנחלי. משום שהתפיסה שביסוד אמצעים אלה איננה עונשית, ניתן להטילם שלא במסגרת הליך פלילי. יש לשים לב כי אין להתעלם גם מן האפשרות שמה שקונה לו אחיזה כאמצעי מנע, 'מסתנן' אחר כך אל התחום הפלילי כעונש. אמצעים אלה עשויים להיות פוגעניים ביותר, ולכן חשוב ובעייתית גם יחד לקבוע גם לגביהם הליך הוגן ולהכפיפם לדרישה של פרופורציה.

ניתן להצביע בהקשר זה על מגמה כללית של מתן דגש יתר על תוצאת ההליך (הסנקציה או הסעד), על חשבון ההתייחסות להליך גופו (לסיווגו מבחינת מהותו).

התפתחות חשובה אחרת היא ההתעניינות הגוברת בקרבן בתחום המשפט הפלילי. התעניינות זו מתבטאת, בין היתר, בכך שרואים כאחת ממטרות ההליך את השבת מצבו של הקרבן לקדמותו. בדרך זו הופך הפיצוי לקרבן לחלק אינטגרלי של ההליך הפלילי. בעוד שבעבר בלטה המגמה לחדד את ההבדל בין התחום האזרחי לבין התחום הפלילי, בין השאר על ידי אפיון המשפט הפלילי כמתמודד עם קונפליקט בין הפרט לבין המדינה (להבדיל מקונפליקט בין שני פרטים, המאפיין את המשפט האזרחי), מבקשים עתה לשלב גם את ההיבט הפרטי אל תוך המשפט הפלילי.

כבר נאמר כי התחום מתאפיין בהתרוצצות בין מגמות ומטרות שונות, ובהעברת הדגש מגישה אחת אל רעותה. על התחום הדיוני נעמוד בהמשך. בשלב זה נתייחס לתחום המהותי, ונציין את שני הקטבים של סכנה ושל אשמה, ואת השיקולים של: גמול; מניעה כללית - בהפחדה, על ידי מניעה חיובית (אישוש ותיקוף הנורמות ויצירת אמון בסדר המשפטי וביטחון בו); מניעה ברמת היחיד - הרתעה ושיקום; נטרול היכולת לעבור עבירות כלפי כלל הציבור.

באופן כללי, ניתן לאתר תחושה של חוסר נתון, של אי הצלחה בהגשמת אף אחת ממטרות התחום (nothing works), של חוסר יכולת 'לתרום' גישה גמולית למושגים רציונליים, של ידע בלתי מספק לעניין המניעה הכללית ושל בעייתיות באבחון פוטנציאל המועדות של פרטים. ניתן לשער כי מעברים בין דגשים שונים יתקיימו גם בעתיד, כאשר המגמה התועלתנית נראית כבעלת סיכוי טוב יותר מן הגמולית. שיפור ביכולת הניבוי עשוי להביא להדגשה חזקה על מניעה ברמת היחיד.

סימן היכר נוסף של המציאות הוא מערכת עמוסה לעייפה, עד כדי סכנת קריסה. ההתמודדות המערכתית עם בעיה זו היא בדרכים שונות: לגלזציה ודקרימינליזציה, העברה לתחומים אחרים - בעיקר המנהלי והמשמעותי - שבהם ההליך הוא פחות 'כבד', 'בריחה' מן ההליך על ידי עסקאות טיעון, אמצעים אחרים שיש בהם כדי לעודד הודאה (הקלה בתוצאה), פישוט ההליך על ידי הקלת הנטל הרובץ על התביעה, היעדר אכיפה ואכיפה סלקטיבית (על השלכותיהן השליליות על היחס לחוק). מתפתחות גם דרכי התמודדת פרטיות, כגון גבייה פרטית, ביטוח, שמירה ואבטחה פרטיות, עשיית דין עצמית. עומס יתר עלול גם להניב היזקקות לאמצעים בלתי חוקיים מטעם רשויות החקירה. חוסר יעילות קיצוני של המערכת ותגובות עונשיות קלושות שלה עלולים לגרום לעשיית דין פרטית גם מצד המופקדים על אכיפת החוק.

החקיקה

בהשוואה למדינות מתוקנות אחרות, ישראל בולטת באופי הלא-יסודי, היחפיי של הליכי החקיקה שלה - הן ברמה של הכנת הצעת חוק על ידי הממשלה הן ברמה של עבודת המחוקק. אולם גם מעבר לליקויים בהליך החקיקה אצלנו, שניתן לעשות לשיפורו, ראוי לציין את הקושי המהותי להחליט החלטות נורמטיביות על רקע מצבים מורכבים ועתיד שקשה לחזותו. מתבקש לשאול כאן האם המומחים שניתן לגייס את עזרתם הם בעלי מומחיות רלוונטית? האם הנבחרים מסוגלים לבחור בחירה רציונלית בין אופציות שונות המונחות בפניהם? [הקשיים הכרוכים בחשיבה אסטרטגית אינם מיוחדים למחוקק. הם נכונים גם ביחס לרשות המבצעת ולמנהל, וגורמים - נוסף להשתלטות הטבעית של הטיפול בשוטף על רובו המכריע של הזמן - להיעדר חשיבה אסטרטגית].

זהו אחד ההסברים להעברת מרכז הכובד מן החקיקה הראשית אל חקיקת המשנה, לפיחות באמון הציבור ברשויות השלטון ואולי גם לעליית כוחה של הרשות השופטת: קל יותר להכריע נכונה במקרה קונקרטי מאשר לקבוע היטב את הכלל הרחב. מבחינת העתיד, טמונה כאן אפשרות שסימניה כבר קיימים במציאות באירופה: ירידת כוחה של המדינה, מעבר מריכוזיות לביזור ומתן סמכויות רחבות ומשמעותיות יותר לשלטון המקומי לסוגיו.

בנושא זכויות הפרט התמונה היא מורכבת: מחד גיסא, בהסתכלות על הנעשה בעולם נראה שעלתה חשיבותן של זכויות הפרט לאור התמוטטות המשטרים הקומוניסטיים, ההכרה האוניברסלית בהן ברמה ההצהרתית והתחזקות הקהילה הבין-לאומית, הרואה בהן הן אינטרס משותף הן אינטרס העשוי לחדור ריבונות. מאידך גיסא, דווקא על רקע המתרחש במדינות הקומוניסטיות לשעבר, מתבלטת יחסיות חשיבותן של זכויות הפרט מול מצוקה כלכלית.

מול התפיסה הקלסית-ליברלית של זכויות הפרט, מושמעות הסתייגויותיהם של היקומוניסטיים המצביעים על הסכנה ללכידות החברתית הטמונה בתפיסה אינדיווידואליסטית של זכויות. עולות התביעות לזכויות חברתיות-כלכליות, לזכויות של קבוצות בתור שכאלה (זכויות לאומיות-תרבותיות) ולשינוי היחס כלפי ילדים.

מול תפיסת חופש הביטוי כערך מוחלט, יש המצביעים על הפגיעה הרעה שבביטויים מסוימים, כגון ביטויים גזעניים וסקסיסטיים (ביטויים הפוגעים בכבוד האדם ובשוויון) ודרכי ביטוי המעודדות לאלמות (בעיקר סרטים); ומכאן ההסתייגות מחופש הביטוי כערך מוחלט. הזכות לחיים מאבדת את אופיה הטרנסנדנטי כערך קדוש ומוחלט, בלתי תלוי גם ברצונו של הפרט. התפתחות זו נעוצה בהיתרים הרחבים למדי להפסקת היריון ובהצדקה של הפסקת ההתמודדת על החיים לקראת סופם, בנסיבות מסוימות, ואף בהצדקה של התערבות אקטיבית בנסיבות מסוימות לשם החשת המוות. היא נעוצה גם בהשלמה עם סיכונים מסוימים לחיים וקבלתם כסיכונים מוצדקים משיקולי תועלת שונים, כגון הבטחת זרימת התנועה בכבישים במהירות סבירה. ההיחשפות לסיכון עצמי לחיים באופן שגרתי יוצרת התרגלות אליו, קבלה שלו, והופכת את הלב גם כלפי סיכון הזולת. [זוהי חזרה למצב שהיה בעבר: רק קטגוריות מוגדרות של סיכון היו אסורות; מאוחר יותר נקבע שכמעט כל יצירת סיכון לאחר הנה אסורה]. ההגנה על הרכוש לוקה הן בתפיסה משפטית מיושנת, המתמקדת עדיין במטלטלין ניתנים למישוש ככס העיקרי הראוי להגנת המשפט הפלילי, הן מבחינת האכיפה.

הטכנולוגיה חושפת את הפרטיות לסיכונים חמורים (בעיקר מאגרי המידע השלטוניים והפרטיים) שהשיטה המשפטית לא השכילה עדיין להתמודד עמם כראוי. הוא הדין בתקשורת ובפרסום, שמעניקים לפומביות ההליך המשפטי ממדים שלא היו לו בעבר (לרבות הנצחת שמות המתדיינים).

על הבעיות שההליך המשפטי יוצר ועלול ליצור מבחינת השוויון ידובר בהמשך; נזכיר בשלב זה את הבעיה החמורה של היעדר ייצוג הולם לנטולי אמצעים, שהיא חריפה הן מבחינת הוגנות ההליך ויכולתו לחשוף את האמת הן מבחינת השוויון.

מבחינת זכויות הנאשם: המגמה בעולם איננה אחידה: במדינות אירופאיות אחדות, כמו איטליה וצרפת, ניתן למצוא מגמה של חיזוק זכויות הנאשם. המגמה בארה"ב, לעומת זאת, הפוכה. ההתמקדות בקרבן עלולה לפגוע בנאשם - הן משום סייגים העשויים להיות מוטלים על חקירת הקרבן הן משום שזיכוי הנאשם עשוי להיתפס כפגיעה בקרבן (וכן כפגיעה במוטיבציה להתלונן). היא עשויה להניב התייחסויות שונות לנאשמים לפי הבדלים המתייחסים לקרבנות. באשר לעתיד, ניתן לומר כי היחס לשלטון החוק ולזכויות בכלל, וזכויות נאשמים או חשודים בפרט, מותנה בתחושת הביטחון של הציבור. מצב של ערעור תחושת הביטחון מהווה קרקע נוחה לפגיעות בשלטון החוק ובזכויותיהם של חשודים. לכך יש להוסיף כי נגיסה בזכויות חשודים בשדה מוגדר עלולה להתפשט מעבר להצדקתה לתחום כולו. יסוד נוסף בעל חשיבות רבה הוא תפיסת החשוד בעיני הציבור: האם החשוד נתפס כ'אחר', 'לא אני' - או כ'אחד מאתנו', גם אני יכולתי להיות במקומו. תפיסה מן הסוג הראשון היא 'בלתי ידידותית' כלפי זכויות חשודים. דווקא נפח רחב וגורף של איסורים עונשיים, אם יש בצד גם אכיפה ממשית, עשוי להוליד תפיסה מן הסוג השני. מערכת עמוסה לעיפה והיעדר תחכום אצל העוסקים באכיפת החוק גם הם נתונים העשויים להצמיח פגיעה בזכויות חשודים ונאשמים.

שבירת המיתוס השיפוטי

המערכת השיפוטית זוכה להערכה חיובית של הציבור. אין ביטחון כי יחס זה יתמיד גם בעתיד. העידן הוא עידן של שחיטת 'פרות קדושות', ולא ברור שניתן יהיה לשמר 'פרה קדושה' אחרונה (או כמעט אחרונה) זו. הציבור איננו ער למידת שיקול הדעת הכרוכה בתפקיד השיפוטי - בהערכת עדויות, בקביעת ממצאים עובדתיים, בפרשנות ובענישה; ולאופי הסובייקטיבי, ולעתים השרירותי, של החלטות שיפוטיות. היחסות של הציבור למידע בעניין זה עלולה לחולל שינוי דימוי. גם כישלונות של המערכת השיפוטית באחד או יותר מאלה, למשל בהערכת עדויות, עלולים לתרום לשינוי כזה. גילויים מזיקים במיוחד עלולים להתייחס לאי שוויוניות בפעולת המערכת - המחמירה עם השכבות הנמוכות מבחינה סוציו-אקונומית (מי נעצר? מי איננו זוכה לייצוג הולם? עם מי אין עושים עסקת טיעון? מי נכלא ואיננו נהנה מתחליפי מאסר כמו קנסות או שירות לתועלת הציבור?). עלולה להיגרם פגיעה ביוקרת המערכת השיפוטית גם בשל התפקוד הלקוי שלה הנובע מן העומס הרובץ עליה, וכן מחמת היחסות האופי והמשמעות הפוליטיים (במובן הרחב של הביטוי) של התפקיד והפעילות השיפוטיים. בעניין זה קיים חשש ממשי מפני פוליטיזציה של המערכת השיפוטית - בייחוד בבית המשפט העליון ובבית המשפט החוקתי, אם יקום כזה - במינוי השופטים; סכנה חמורה במיוחד אורבת למערכת השיפוטית אם יתגלה כי פשתה גם בה.

גילוי כוחה הרב של המערכת השיפוטית - הן כלפי השלטון בתור שכזה והן כלפי 'צמרת הכוח' החוץ-שלטונית, עלול להביא לניסיונות להשחתתה (כמו גם של מערכות אחרות בתחום אכיפת החוק) ו/או להחלשתה באמצעים שונים - בין השאר: באמצעות חנק תקציבי, או תוך שימוש באמצעי התקשורת. יהיה על המערכת השיפוטית להיערך למצב תקשורתי חדש. המערכת המשפטית במובן הרחב תוכל לעשות שימוש בתקשורת להעברת מסרים (למשל, מידע על חקיקה חדשה); ויש להניח כי תינתן תשומת לב רבה יותר למסרים החינוכיים של המשפט ולדרכי העברתם.

היחלשות המשטר הדמוקרטי

שני מקורות חולשה של המשטר הדמוקרטי עלולים להחריף ולהיחשף בצורה בולטת: תפיסת הנבחר, האמור לפעול כנאמן של הציבור מתוך ראיית טובת הציבור בכללותו בלבד לנגד עיניו, מול הטבע האנושי המביא לכך שנבחר הציבור פועלים גם לטובתם הפרטית ולטובת אינטרסים פרטיקולריים. ירידת משקלם של ערכים בחברה, כמו גם פיתוח בלכידות ובסולידריות החברתית, עלולות להחמיר תופעה זו. גורם אפשרי נוסף להחמרתה נעוץ בדמוקרטיזציה בתהליכים הפנים-מפלגתיים. גורם זה עלול להביא לירידה באיכות הנבחרים, ולהחמיר מקור חולשה אחר של המשטר הדמוקרטי: אי התאמה של הנבחרים, מבחינת כישרונותיהם, לתפקידים המוטלים עליהם.

גילויים של שחיתות בשלטון יחד עם קוצר יד, חולשה ואי-קומפטנטיות עלולים ליצור נהייה אחר שלטון חזק, בדמות שליט נאור; מצד שני, הם עשויים לחזק תביעות ליתר דמוקרטיזציה, ליתר השתתפות של הציבור בשלטון על ידי משאלי עם וסקרי דעת קהל. גם השלטון עצמו עשוי להעדיף הכרעות על פי דעת הציבור על פני שיקול ענייני, שכן הן קלות יותר ומובטחות להן תמיכה ציבורית.

כיוון התפתחות אפשרי נוסף הוא: החלשת השלטון המרכזי לטובת חיזוק השלטון האזורי, המקומי והקהילתי וכיו"ב. אפשרות אחרת היא חיזוק משקלם של יסודות אליטיסטיים-איכותיים בשלטון.

העולם ככפר גדול

תפיסת התופעה העבריינית כתופעה שאיננה יודעת גבולות של ריבונות אך משתמשת בגבולות לטובתה, היא עתה נחלת מדינות רבות כולל המדינות הנאורות. ניתן לצפות לשיתוף פעולה גובר בין מדינות בהתמודדות בעבריינות, הן בדרך של הסכמים לשיתוף כזה והן בדרך של הרחבת התחולה האקסטרה-טריטוריאלית באופן שיאפשר למדינה להביא לדין את מי שיש לו זיקה לאותה מדינה, שעשה מעשי עבירה מחוצה לה. ניתן גם להעריך כי מידת העניין, הלימוד וההשפעה של שיטות המשפט השונות (כל אחת על רעותיה) - תגבר.

ההתפתחויות בתחום העבריינות

בשורות הבאות נשרטט תרחיש אפשרי חמור של התפתחויות שליליות - הווה אומר מעודדות עבריינות - משלוש בחינות: המוטיבציה לעבור עבירות, היכולת לעבור אותן - היכולת למנוע ולהתמודד עם התופעה העבריינית.

המוטיבציה לעבור עבירות עשויה להיות מושפעת מן הגורמים הבאים:

ירידת חשיבותם של ערכים ונורמות; ירידת מעמדה והשפעתה של המשפחה; ירידת בית הספר כממלא תפקיד חינוכי; השפעה שלילית של ה'מדיה'; עולם של אנשים מנוכרים (הניכור משפיע על נכונות להפר אמון, להתעלם מציפיות ומהסתמכות על אחרים) העובדים בבתיאם, והפועלים באווירה תחרותית שבה עונשים נמדדים לפי הצלחתם הכלכלית; פערים חברתיים ועוינות בין השכבות החברתיות, המעוררים התנשאות ובוז של השכבות הגבוהות בסולם החברתי כלפי השכבות הנמוכות, ובקרב השכבות הנמוכות - קנאה, איבה ונכונות לפגוע בשכבות העליונות הנתפסות כפוגעניות, מדכאות ואשמות במצב.

ה'עבריינות' מלמעלה' מושפעת גם היא לעתים מן האופי המרכזי או המרפד, מבחינת האחריות האישית, של פעילות הנעשית במסגרת ארגון כמו תאגיד ולכאורה - לטובת הארגון (לעתים מצטרף לכך גם האפיון המפחית אחריות אישית של עשייה קבוצתית); מן היכולת להפיק טובות הנאה משמעותיות מאוד לארגון ולעושה' על ידי התנהגויות גבוליות מבחינת האיסור (קרובות למותר או שהיו מותרות בעבר), כאשר לא תמיד יש מאחורי האיסור תודעה מוסרית מגנה, ולעתים יש להן הילה של נועזות עסקית, תחכום, אלגנטיות, 'כמעט קולריות', ולפחות: 'כך נוהגים גם אחרים'. גם היעדר קרבן אינדיבידואלי מזוהה (אלא קרבנות רבים בלתי מוכרים או שהקרבן הוא ארגון) תורם לנכונות לעבור עבירה.

ריבוי הנורמות האוסרות - הכוללות גם איסורים טריוויאליים - מפתית מחשיבותה של עצם הפרת הנורמה. זלזול במחוקק, חוסר אמון כלפי השלטון גם הם גורמים התורמים לנכונות להפר את החוק, ולכך עלולה להצטרף התמוטטות המיתוס של המערכת השיפוטית.

מבחינת היכולת לעשיית העבירה: השליטה על אמצעים טכנולוגיים; גישה למאגרי מידע; שליטה על אנשים ואמצעים כספיים המאפשרת הן רכישת ייעוץ והן שיחוד ומסייעת לעשייה עבריינית מתוחכמת; הצורך של אחרים לסמוך על העושה (הפועל כנאמן) והקושי לפקח עליו ולבקר את מעשיו - יוצרים הזדמנויות (וכמובן גם פיתוי) לביצוע עבירות.

יסודות אלה עצמם - כמו גם היעדר מודעות לעצם ביצוע העבירה, מערכת עמוסה לעייפה וגורמים נוספים - מקשים על יכולת המניעה וההתמודדות עם התופעה העבריינית. ברור כי ידיעת העושה כי סיכויי להיתפש נמוכים (גם משום השפעה אפשרית שלו על החלטה לערוך חקירות בתחום ידוע), וכי גם אם ייתפש הוא עשוי להשפיע - במישרין או בעקיפין (תקשורת) - על ההחלטה אם יועמד לדין, ועל תוצאות ההליך שבלאו הכי לא תהיינה חמורות במיוחד (האפשרות לסיום ההליך בעסקת טיעון ללא עונש מאסר ממשי גדלה ככל שהמערך העובדתי מסובך יותר וייצוגו של הנאשם הוא ברמה גבוהה) - כל אלה מתווספים למוטיבציה לעבור עבירה.

לאכיפה חלשה ובלתי שוויונית נודעות השפעות שליליות גם בכיוונים נוספים: תחושה של שרירותיות באכיפה פוגעת באמון הציבור במערכת הנורמטיבית.

זאת ועוד: עלולה להיווצר תחושה של טיפול נבדל - חמורה הרבה יותר בבני השכבות החלשות מבחינה חברתית (הם, ורק הם, נעצרים; הם, ורק הם, נידונים לעונשי מאסר ממשיים; הם, ורק הם, הופכים אובייקטים למעקב ופיקוח אחרי שחרורם ממאסר ומתקשים, כמובן, להיקלט מחדש בחברה). מכאן עלולה להיווצר בציבור זה תחושת תסכול חריפה ותחושת נרדפות וניכור כלפי המערכת המשפטית והחברה בכלל, ולהפוך אותו לאויב החברה.

השפעות אחרות: השפעת הפמיניזם על המשפט

צפויה השפעה של תפיסות פמיניסטיות על עבירות מין ו אלימות כלפי נשים, פרסומי תועבה, ביטויים סקסיסטיים ופרסומים המחזקים את סטראוטיפי האישה כאובייקט מיני או כאדם נחות.

השפעת התפתחויות מדעיות על המשפט

הפסיכולוגיה מספקת ותספק בעתיד מידע חשוב על עבירות כמו גילוי עריות, על התחליכים המביאים אדם להודאה, על מגבלות התפיסה בחושים; והיא עשויה לספק מידע משמעותי על הליכים קוגניטיביים, נטיות עבריינות, דחפים שאינם ניתנים לכיבוש וכו'. קשה להעריך אם בעתיד תגדל הנכונות של המשפט להביא בחשבון מידע מעין זה. ניתן להעריך כי ככל שהמידע מבוסס יותר מבחינה

מדעית והשימוש בו מאפשר הגנה טובה יותר על החברה (להבדיל ממידע המעמיד בספק מוצדקות להטלת אחריות פלילית), תגדל הנכונות להשתמש בו. על אפשרויות מדעיות נוספות עמדנו בפתח דברינו.

התמונה הישראלית

התמונה ששורטטה לעיל היא תמונה כללית השפה גם לישראל. נעמוד כאן על היבטים אחדים מיוחדים לישראל:

מגמות ספרטיסטיות בקרב המיעוט הערבי בישראל עלולות להוליד מאבק לאומי, עבריינות ביטחונית הקשורה בו ועבריינות תגובתית כלפיו.

שלום בין ישראל לשכנותיה עשוי לקדם חיכוכים ומאבקים פנימיים על רקע עדתי, דתי, כלכלי-חברתי ורקע משולב, העלולים להצמיח גם עבריינות שזו רקעה. עד לכריתת הסכמי שלום צפויה עבריינות אידיאולוגית על בסיס התנגדות להסכמים, ואולי אף על בסיס אי התקדמות מספקת לשלום. אם כך, תתעורר באופן חריף שאלת היחס של המערכת המשפטית לעבירה אידיאולוגית. כריתתם של הסכמי שלום עשויה להביא עם הזמן לירידה במעמדו של הצבא בחברה הישראלית ולירידת השפעתו כמעצב תרבותי של החברה והאליטה בישראל (מאפיינים כגון הממד החיררכי, גישה המדגישה יעילות לעומת ערכים, ביטחון עצמי ושליטת הספק, גבריות, סגנון צבאי - יאבדו מכוחם). בתנאים של שלום עשויה להתפתח גישה שירותית (מול גישה אכיפתית) במשטרת ישראל. גלי עלייה המוניים, בעיקר אם יבואו עקב התפרצויות אנטישמיות, עלולים להביא לעבריינות על רקע של קשיי קליטה והסתגלות, ותחושת חוסר השתייכות לחברה הישראלית.

עלייה לישראל - בעיקר מברית המועצות לשעבר - עלולה להביא ארצה את דפוסי ההתנהגות העבריינית הקשורה בשכרות.

ישראל תוסיף לסבול מעבריינות טרוריסטית, שעלולה להחריף מאוד גם עקב האפשרות שמחבלים יצליחו להשיג אמצעים להשמדה המונית. התמודדות בטרור כמעט מזמינה נקיטת אמצעים חריגים, נכונות לפגיעה בזכויות הפרט, וסכנה של פלישת צעדים אלה גם לתחומים אחרים. שאלת הפיקוח על השירותים החשאיים עלולה להתעורר באופן חריף.

שני מאפיינים נוספים של המציאות הישראלית הם: שימוש תכוף ואינטנסיבי בנורמות משפטיות כאמצעי של התמודדות עם בעיות חברתיות - שימוש שיש לו השפעה שלילית על התפתחות והתגבשות של נורמות חברתיות חוץ-משפטיות.

קרבה, ריכוז וצפיפות בצמרת הכוח של המערכת העסקית, השלטונית, התקשורתית, המשטרתית, המשפטית והאקדמית. אורבות מכאן סכנות הן לטיפול ענייני נטול פניות בחשדות כלפי המשתייכים לצמרת, והן סכנה של השחתה עקב יכולת ההשפעה של המערכת העסקית והמערכת הפוליטית של שאר המערכות.

נקודות ספציפיות שהועלו

שינויים בפרוצדורה הפלילית ובדיני הראיות.

המצב בתחום המשפט הדיוני מותנה בהיקף האיסורים, בסוג האיסורים (אם יש בהם קרבן אינדיווידואלי אם לאו), בהיקף ההפרה; והשלב של המשפט מותנה, כמובן, בהיקף הגילוי והחשיפה. אם תהיה בעיית נפח והיקף (כפי שצפוי שתהיה), יעסוק המשפט בחיפוש אחר דרכים אלטרנטיביות וכן דרכים לייעול, קיצור ופישוט של ההליכים. אפשר שיתפתחו מודלים שונים של פרוצדורה לתחום הפלילי המובהק, והליך של שיפוט מקוצר לתחום שהוא בשולי הפלילי. הימחירי של ההליך המקוצר עשוי להיות הצורך 'לקנות' הודאה של הנאשם על ידי ענישה קלה יחסית. תתעוררנה בעיות ענייניות ובעיות של שוויון לעניין מתיחת הקו המפריד בין שני התחומים ובין שני ההליכים.

המטרות של ההליך הפלילי שונות, והן אינן זורמות תמיד לאותו כיוון: גילוי האמת, הוגנות ההליך בעיקר מבחינת שמירת זכויות החשוד והנאשם, החזרת הסדר המשפטי על כנו - הן מן הבחינה הצרה של יישוב סכסוך בדרך חוקית הן מן הבחינה הרחבה של המניעה החיובית: חיזוק אמון הציבור בסדר המשפטי. למטרות אלה עתידה להיווסף המטרה של שיקום של הקרבן מבחינה חומרית ונפשית. הקרבן עשוי להפוך לבעל מעמד: בעבירות מסוימות תהיה תלונה שלו תנאי לאישום, התובע יצטרך להביא בחשבון את עמדותיו, ואולי אף תינתן לו האפשרות להשמיע בפני בית המשפט. המטרה של ההליך היא, כאמור, גם שיקומו; עסקת טיעון יכול שתהא מותנית בכך ובהסכמתו.

כמו בתחום המשפט הפלילי המהותי כך גם בתחום הדיוני - ניתן לאתר תנועת מטוטלת מבחינת הדגש על המטרות השונות.

ריבוי עבירות, חרדה של הציבור מפני עבריינות, תחושה של המערכת שהיא מתקשה להתמודד, עומס ניכר על המערכת - כל אלה יוצרים אקלים נוח לכרסום בזכויות חשודים ונאשמים; וכאמור, קובעת לעניין זה במידה רבה תפיסת הציבור את החשוד כ'אחרי' או כ'אני אפשרי'.

תנועת מטוטלת קיימת גם בין יסודות אדוורסריים ויסודות אינקוויזיטוריים של ההליך. השיטה האינקוויזיטורית מהירה יותר, מסתמכת פחות על ייצוג טוב לשני הצדדים, פחות רגישה למשגים טכניים, עלולה להיות מוטה נגד הנאשם. מעבר לשיטה אינקוויזיטורית היא אחת מדרכי ההתמודדות עם בעיית הייצוג המשפטי לחסרי אמצעים שהיא, כאמור, בעיה חמורה ביותר בשיטה האדוורסרית וניתן לטפל בה גם בדרכים אחרות (כגון הגנה ממומנת על ידי הציבור). תנועה כזו ניתן למצוא גם בשאלת השימוש של השיטה המשפטית במחסומים של קבילות, הפוסלים ראיות מסוימות על הסף בגלל טיבן המפוקפק. המגמה המסתמנת במשפט הישראלי היא של צמצום הכללים של קבילות, והעברת מרכז הכובד להערכת משקלן של הראיות. אם תתגבר המגמה המבקשת להדגיש זכויות ולהבטיח באופן מלא יותר שחפים לא יורשעו, הכיוון עשוי להתהפך.

מול הגורסים כי הערכת עדויות היא בעיקרו של דבר הליך אינטואיטיבי המביא לידי ביטוי הערכה סובייקטיבית, ולכן לא ניתן להנמקה, יש הרואים את ההליך כרציונלי ותובעים, לכן, הנמקה.

ניתן לשער כי תחדור ביתר שאת ההכרה שמרכז הכובד של ההליך הפלילי שבו מוכרע לאמתו של דבר גורלו של חשוד לשבט או לחסד, איננו המשפט אלא השלב של החקירה, לרבות תנאיה (למשל, במעצר

או שלא במעצר). עם הכרה זו תגברנה דרישות לחשוף את השלב הזה, בין אם על ידי נוכחות של סנגור, תיעוד (הקלטה והסרטה), הפקדת שופט חוקר על החקירה, או לפחות על ידי הענקת זכות טיעון לחשוד לפני שמוגש נגדו כתב אישום. שיקולים של יעילות החקירה יפעלו נגד דרישות אלה. שאלת מפתח בהקשר זה היא עד כמה השיטה תלויה בשיתוף פעולה מצד החשוד. התשובה לכך תלויה באלטרנטיבות מבחינת הראיות, ובכלל זה פיתוח שיטות מדעיות שונות. מחד גיסא, פיתוח מדעי כזה יקטין את הצורך להיזקק להודאות; מאידך גיסא, פיתוחן של שיטות כאלה מותנה במוטיבציה ובצורך לעשות כן. אם ניתן להסתפק בהודאה של נאשם וקל יחסית להשיגה, יש בכך כדי להפחית מן הצורך. אפשר שבעניין זה המערכת המשפטית מניחה הנחות שאינן עומדות במבחן המציאות (החף לא יפליל עצמו גם בלחץ), והיא עשויה להיקלע למשבר נוכח ממצאים חד-משמעיים סותרים. ככל שההליך הוגן ומבוקר יותר, מוצדק יותר לדרוש שיתוף פעולה מצד החשוד, ומוצדקת פחות זכות השתיקה. מצד שני, ככל שההליך הוא הוגן ונתון יותר לפיקוח, עלול להיות קשה יותר להשיג שיתוף פעולה אלא אם מסיקים מסקנות נגד החשוד מעובדת הימנעותו משיתוף פעולה. יושם אל לב: ככל שהשלב החקירתי יחזק, יפחתו עוד יותר הסיכויים למהפך במשפט גופו. תחושה של מלחמה - כאשר ידה של המערכת על התחתונה - תביא לויתורים על העיקרון *in dubio pro reo*, להעברת נטל ההוכחה אל הנאשם, לויתור על מחסומי קבילות, לפגיעות אחרות בזכויות חשודים ונאשמים. שימת הדגש על שיקולי יעילות מובילה, ככלל, לכרסום בזכויות חשודים. עומס כבד על המערכת יביא לריבוי עסקאות טיעון, להסתפקות באחריות שתוטל על תאגיד במקום אחריות אישית ולאכיפה סלקטיבית. האכיפה הסלקטיבית מעניקה לרשות האוכפת כוח עצום בהכרעה: היכן לחקור? על מה, על מי מתלבשים? קיים, כאמור, סיכון שבעלי עצמה פוליטית, כלכלית ותקשורתית יבקשו להשפיע השפעה בלתי עניינית על הפעלת כוח זה.

בעבירות ללא קרבן אינדיווידואלי - וסוג זה של עבירות נמצא בקו של עלייה - היזומה לחקירה באה מן הרשות. הדרכים לאיסוף ראיות הן: עידוד מסירת מידע על ידי הציבור (הלשנה), התמקדות בעושה במקום במעשה, בעיקר על ידי ראיות המעידות על יכולת כלכלית שהיא מעבר להכנסות הגלויות. אישום בהעלמת מס עשוי לשמש תחליף נוח יחסית לטיפול בעברייני החשוד בעבירות אחרות. התמקדות כזאת מחייבת פגיעה בפרטיות בשני מובנים:

בהפעלת אמצעי חקירה בשלב שלפני חשד לביצוע עבירה ספציפית; בהפעלת אמצעי חקירה חודרניים מבחינת צנעת הפרט לשם איסוף ראיות על אורח חיים כולל, ובפרט: מעקב, ציתות, שימוש במאגרי מידע. לפגיעה בפרטיות יש גם היבט כמותי, שכן השימוש במאגרי מידע מחייב, לעתים, שליפת נתונים המתייחסים לאנשים רבים. אמצעי אחר לאיסוף ראיות - גם הוא רגיש ובעייתי לא מעט - הוא הפעלת סוכנים מדיחים. כיוון אחר של התמקדות בעושים הוא על בסיס הערכות המתבססות על התנהגותם בעבר או על אינדיקציות אחרות למסוכנות, כגון שימוש או התמכרות לסם מסוכן. התמקדות זו לשעצמה עלולה ליצור נבואה המגשימה את עצמה. בהקשר זה יצוין כי שכלול השיטות לגילוי השימוש בסם מסוכן מקל על איתור תופעה זו, והוא עשוי להביא לשימוש תדיר ואינטנסיבי באמצעי זה. גם קיומם של מאגרי מידע ממוחשבים מקל מאוד ומייעל את עבודת המשטרה. נגישות לאמצעי הנצחה (הקלטה והסרטה) מאפשרת השגת ראיות למעשי עבירה - הן על ידי גופים מוסמכים הן על ידי פרטים - ובכלל זה השגת ראיות על ידי רשויות ועל ידי פרטים על עבירות של אנשי רשות.

הסדרים מחוץ לבית המשפט

העומס על המערכת, בצירוף תפיסת הסכסוך כסכסוך בין פרטים והצורך להבטיח פיצוי לקרבן, וכן תפיסה ביזורית, עשויים להוליד מנגנוני יישוב סכסוכים מחוץ למערכת הממוסדת בידיעתה, בהסכמתה ואף בעידודה. המנגנון עשוי להיות גורם בעל סמכות בקהילה המברר את העניין באופן בלתי פורמלי ומהיר, תוך אפשרות למצוא אחריות מסוימת גם בקרבן; וכאשר הוא מוצא את ה'נאשם' אחראי הוא עשוי לחייב אותו בתשלום פיצויים לקרבן (בצירוף התנצלות או מעשה או של פיוס) או בשירות לטובת הקהילה. גם צעדים מנהליים או מעין-מנהליים על ידי גופים פרופסיונאליים או עסקיים (סנקציה אפשרית, גם כאן, היא פיצוי כספי, חיוב בתרומה, או הגבלות פעילות) עשויים לשמש תחליף לענישה פלילית.

ברור כי אווירה של מלחמה בעבריינות איננה קרקע נוחה להתפתחות מעין זו, אך גם על רקע כזה לא מן הנמנע שיפתחו מנגנונים כאלה לטיפול בתופעות עברייניות שוליות.

שירותי אבטחה ומשטרות פרטיות

בחברה שיש בה בעלי אמצעים ניכרים ואנשים שיש להם אויבים, קשה לתאר שהכל יסתפקו בהגנה המשטרתית הרגילה. ככל שתחושת חוסר הביטחון חריפה יותר והמשטרה עמוסה יותר, יגברו ממדי התופעה של היזדקקות לשירותי שיטור פרטיים. רמת ההזדקקות לשירותים אלה על ידי בעלי אמצעים עלולה להפוך אותם לסממן סטטוס. שיטור פרטי יעיל באזורים מסוימים מכיוון את הפעילות העבריינית לאזורים פחות מוגנים. נוצר חוסר שוויון בין האזרחים ביחס לערך בעל חשיבות קיומית הן לפרט הן לחברה: הביטחון. נוסף לכך, נוצרות בעיות מבחינת התאמתם של המאבטחים הפרטיים לתפקיד שהם ממלאים. האם להעניק להם סמכויות מיוחדות (שאינן לאזרח)? ואם לא, כיצד להבטיח שלא ייטלו לעצמם 'סמכויות' שאינן להם? מה מידת ההסתמכות של המשטרה הרגילה על קיומה של משטרה פרטית?

סכנה נוספת היא שהתפשטות תופעה זו עלולה להביא לצמצום השירות המשטרתי הציבורי, גם משום שבעלי השפעה על הקצאת המשאבים הלאומית עשויים לאבד עניין אישי במשטרה חזקה. התפתחות אפשרית אחרת היא הטלת חובה על כלל הציבור לנקוט באמצעי אבטחה שונים - בין על ידי הטלה ישירה של חובות שהפרתן כרוכה בסנקציות, ובין באסטרטגיה עקיפה של הימנעות מאכיפה או הקלה בעונש במקרה של אי עמידה בנטל.

מגמות בענישה - כללי

כאמור, גם בענישה, כמו בתחומים הקודמים, מגמות שונות מתחרות זו בזו. הבדלים בענישה מוסברים גם על יסוד הבדלים בהתמקדות בסכנה או באשמה, בתוצאה או ביסוד נפשי. קיימת אפשרות שיאומץ אצלנו בעתיד מודל של Guidelines לענישה, כדי להביא ליתר שיטתיות ואחידות בהטלת עונשים. אם לא

ייעשה כן, עלולים גילויים על היעדר אחידות בענישה לפגוע באמון הציבור במערכת המשפט וביוקרת המערכת השיפוטית.

בתחושה ציבורית של חרדה מפני עבריינות, המערכת השיפוטית מגיבה בעונשי כליאה. אפשר שיאומץ אצלנו מגוון של עונשים הפוגעים בחירות, נוסף על כליאה מתמשכת (מאסר בית, מאסר יום, מאסר סוף שבוע). פיתוח אמצעים לניבוי מועדות יביא לעונשי כליאה ארוכים (ובמקרים קלים - לאמצעי פיקוח כמו התייצבות במשטרה או אצל קצין מבחן) למי שיוערכו כימועדים. ברור כי שיטה זו, הקוצבת עונשים לא לפי מה שנעשה ולפי מידת האשמה אלא לפי תחזית של מסוכנות, בעייתית מבחינה עקרונית.

מנגד, ישראל עשויה לאמץ - בדומה למדינות אחרות - שיטה של מכסות קנס שבה מבחינים בין גובה יחידת קנס הנקבע לפי יכולתו הכלכלית של הנידון לבין מספר היחידות הנקבע לפי חומרת העבירה. שיטה כזו עשויה להרחיב את השימוש בקנסות. בנוסף, ישראל עשויה לאמץ פסילות למיניהן כסנקציה עונשית.

הבעיה עם אמצעי עונשין שאינם מאסר בפועל היא שהם יוטלו, ככלל, על עבריינים מן השכבות החברתיות הגבוהות, ותותרף תחושת הקיפוח והעוינות בקרב השכבות החברתיות שבתחתית הסולם. כאמור - הגיוון, ההיקף וההזדקקות לאמצעי מנע להתמודדות עם סיכונים שאינם מלווים באשמה עשויים להתרחב.

ערבים: סביר כי ערבים מוענשים ביתר חומרה מאשר יהודים על עבירות דומות. חריפות התופעה עשויה לקחות בתנאים של שלום חם. לעומת זאת, ספרטיזם פעיל של המיעוט הערבי בישראל עלול להביא להחרפתה.

אשפוז וטיפול כפוי

המערכת המשפטית תצטרך להתמודד עם הסוגיות הבאות בנושא האשפוז של מי שביצע מעשי עבירה: בעיית הדחף שאינו בר-כיבוש שאינו נובע ממחלת נפש; שחרור מאחריות פלילית של מי שהיה בלתי שפוי בשעת מעשה, אך ניתן לנטרל את הסכנה שבו שלא על ידי אשפוז כפוי; עדים מומחים שהם שכירי חרב, מומחים שאינם מומחים, ובעיות מהימנות ותקפות של ממצאים פסיכיאטריים.

אם יתגלו טיפולים תרופתיים מדכאי נטיות עבריינות או משני אישיות, תתעורר שאלת הלגיטימיות של השימוש בהם כאמצעי מנע או כתחליף ענישה - בהסכמה, או אף בהיעדרה.

עבירות סטטוס

קשה להניח שהמשפט הפלילי יזדקק לעבירות סטטוס, במגמה לוותר על דרישת השליטה בהתנהגות. עם זאת, צפויה הזדקקות לאחריות על מי שהוא בעל מעמד או תפקיד בארגון עברייני או אף חבר בו, וכן אחריות על בעלי תפקידים בכירים בתאגיד בגין עבירות של התאגיד או של הכפופים להם.

אחריות מוחלטת

ניתן לאבחן מגמות סותרות: מגמה של ביטול האחריות המוחלטת - בין על ידי הוצאתה מן התחום העונשי אל התחום המנהלי ובין על ידי החלפתה באחריות מונחת שניתן לסותרת; מנגד - מגמה של הרחבת אחריות זו.

הליכים מיוחדים לקבוצות מיוחדות

בית משפט לנוער: מתחרים כאן שני מודלים - מודל של חוקיות וזכויות ומודל פטרנליסטי. קיים מתח בין הדגשת זכויות הילד ותפיסתו כשווה לבין התחשבות מיוחדת בילד המבוססת על היותו שונה. הליכי שימוע: כאמור, עשויה להישמע תביעה לזכות שימוע לכל מי שעומדים להיות נאשמים באישום בדרגת חומרה מסוימת. התביעה תסתמך הן על שיקולי צדק הן על שיקולי יעילות. אם תוכר זכות כזו, לא ברור באיזו מידה ייעשה בה שימוש ואיזו מסקנה תוסק בהליך המשפטי מן העובדה שלא נעשה שימוש בזכות.

פיצויים על מעצר, מאסר, הטרדה

המודלים הקיצוניים הבאים בחשבון הם: פיצוי רק על פעולה מחוץ לסמכות, פיצוי בכל מקרה שהמעצר לא הניב אישום או שהמשפט הסתיים בזיכוי. המודל שאומץ בחקיקה הישראלית הוא מודל אמצע גמיש: היעדר יסוד למעצר או להאשמה, או נסיבות אחרות המצדיקות פיצוי. קשה להניח שמודל זה יינטש. עשויה לצוץ תביעה לחייב את המדינה בפיצוי על פגיעה של עובדי ציבור בפרטים (למשל, אלימות של שוטרים).

הגנה משפטית על מידע ומאגרי מידע

הלחצים לשחרור מידע חסוי או מידע מתוך מאגרים - הן במסגרת דרכי גילוי המתמקדות בעושה הן לשם איתור סכנות (בנהיגה, בשימוש בכלי יריה, במגע מיני) - יתגברו מאוד, ויהיה קשה לעמוד בפניהם.

צפויה רלטיוויזציה של הזכות לפרטיות וטיעון הממעט מחשיבותה. מעבר למה שיותר על ידי השיטה המשפטית, בעלי גישה למידע יעמדו בפיתוי קשה לחשוף אותו - מתוך תאוות בצע, סקרנות, מוטיבציה אישית או למען אינטרס כללי. מידע משמעותי עשוי להצטבר אצל גורמים פרטיים (מפעלים, רשתות שיווק וכו'), ומשמעותו תגדל כמובן אם תצטרף אליו הצלבה של מידע ממאגרים שונים ומידע המתפרסם במקורות גלויים (בתקשורת). קשה להאמין כי ניתן יהיה למנוע הצטברות מידע רב על פרטים, וחשיפתו לצורך ושלא לצורך.

המשקל המיוחס לעבירות מסוגים שונים

משקל זה תלוי במצב הביטחוני ובתחושת הביטחון. יש להבחין בין ביטחון המדינה לבין אינטרסים ציבוריים אחרים שעשויים להידחק כלפי מטה בהיעדר מתלונן ובהיעדר נזק משמעותי לחברה. עבירות נגד הליכי המשפט הן שונות, משום האינטרס החזק שיש לרשויות אוכפות חוק באכיפת איסורים אלה. עליית קרנו של הקרבן עשויה לחזק את הדגש על עבירות נגד הפרט (החיים והשלמות הגופנית), מה גם שהיעדר הגנה מספקת על אינטרסים אלה (להבדיל מאינטרסים אחרים) עלול להביא להזדקקות לעשיית דין עצמי, תוך פגיעה במונופול הכוח של המדינה. גם עליית קרנו של קבוצות כגון נשים וילדים עשויה להפנות תשומת לב מוגברת כלפיהן. תיתכן תשומת לב לאיסורים שיש מאחוריהם גוף העשוי לעורר דעת קהל או לעניין את הביקורת. אפשר גם שהמשקל הניתן על ידי הרשויות ייקבע על ידן על בסיס סקרי דעת קהל וישקף, לפיכך, את התודעה הציבורית. קשה להניח כי עבירות נגד רכוש תוכלנה לזכות בדרגה גבוהה של חשיבות. אני מתקשה להעריך משקלן של עבירות הסמים בתוך מכלול העבירות.

פיצויים לקרבן

זהו כיוון העשוי להתפתח בעיקר בעבירות נגד הרכוש: לעתים במקום הליך פלילי, כאלטרנטיבה לקיומו; כתנאי ויסוד לעסקת טיעון; בעקבות הליך - כדרך טיפול, יחידה או מצטברת, בעברייני זהו ביטוי לטשטוש התחומים בין המשפט האזרחי למשפט הפלילי, לייאוש מדרכי הטיפול הקיימות בעברייני, למגמה של יעילות ומניעת כפילות, לרצון לעשות צדק לקרבן ולשאיפה להשפיע על העברייני מעשה מחנך על ידי עימות שלו עם הנזק שגרם ועם חובתו לפצות עליו. ברור כי פיצוי כאמצעי יחיד עלול לפגוע בערך המרתיע של הנורמה העונשית.

אכיפת החוק במאה ה - 21

מאז שנות השמונים ניתן לאבחן במשפט הישראלי שני תהליכים בולטים. התהליך הראשון עניינו ביחס שבין מערכת המשפט ורשויות השלטון האחרות; השני מתייחס לתפיסת תפקידה של מערכת המשפט בחברה. שני התהליכים קשורים זה בזה באופן משלים: מגמת שניהם דומה.

א. אקטיביזם שיפוטי

התהליך שהתחולל ביחסים שבין מערכת המשפט ורשויות השלטון האחרות בישראל הוא זה של הגברת כוחה של מערכת המשפט על חשבון כוחן של רשויות השלטון האחרות בממשל. תהליך זה כונה לא אחת 'אקטיביזם שיפוטי'. בית-משפט עליון נחשב אקטיביסטי ככל שהוא מתערב יותר בקביעת תוכן המדיניות של רשויות השלטון האחרות, על חשבון ניסיונותיהן של אלה לעצב בעצמן את המדיניות שיפעילו. על פי הגדרה זו, אין ספק שבשנות השמונים היה בית המשפט העליון שלנו אקטיביסטי.

בית המשפט העליון הרחיב את היקף הפיקוח על מעשיהן של רשויות השלטון האחרות בהפעילו שורה של אמצעים. ראשית, הוא צמצם מאוד סייגים פרלימינריים להפעלת סמכותו כבג"ץ, כגון: דרישת השפיטות ודרישת זכות העמידה. שנית, בית המשפט נתן תוכן חדש לעיקרון הפרדת הרשויות. בעבר שימש עיקרון זה הצדקה לאי-התערבותו של בית המשפט בפעולותיהן של רשויות השלטון האחרות. בשנות השמונים שימש העיקרון מטרה הפוכה: בית המשפט קבע כי מכוח 'עיקרון הפרדת הרשויות' תפקידו הוא לדאוג לקיום שלטון החוק במדינה במסגרת פעולותיהן של רשויות הממשל האחרות. בצמצמו את סייגי השפיטות וזכות העמידה, ובנתנו תוכן חדש לעיקרון הפרדת הרשויות, חולל בית המשפט שינוי בתפיסת תפקידו: מתפקיד של הכרעה בסכסוכים משפטיים פריטיקולריים בין פרט ופרט ובין הפרט והמדינה לתפקיד של אכיפת שלטון החוק במדינה. שלישית, בניגוד להלכות העבר, בית המשפט קבע כי סמכותו משתרעת גם על פעולותיה של הכנסת, מלבד הדרך שבה קובעת הכנסת את תכנם של החוקים הנחקקים על ידה. רביעית, בית המשפט הרחיב את היקף הפיקוח שלו על רשויות הביטחון, על היועץ המשפטי לממשלה, על שרי הממשלה ועל הממשלה בכללותה.

האקטיביזם השיפוטי - גידול המעורבות של מערכת המשפט בממשל הישראלי - בא לידי ביטוי בשנות השבעים והשמונים גם בהתגברות מעמדם של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה והתקפיד של פרקליט המדינה, ובהגברת השימוש בוועדות חקירה המאוישות על ידי משפטנים. התפתחויות אלה מסמנות תהליך של הגברת המשקל של משפטנים בתהליכי קבלת החלטות, על חשבון משקלם של לא-משפטנים. תהליך זה כונה לעתים 'משפטיזציה'.

האקטיביזם והמשפטיזציה השתקפו גם בהגדלת הכיסוי התקשורתי של הנעשה במערכת המשפט. בשנות השמונים התרבו מאוד ידיעות וכתבות על החלות של בתי המשפט, וכן על שופטים, משפטנים הפועלים בשירות המדינה, ומשפטנים הפועלים בשירותם של לקוחות פרטיים. הגברת הטיפול התקשורתי במערכת המשפט משקפת מצד אחד הכרה בהשפעה של פעולות המשפטנים על המדינה ועל

החברה. מצד שני, היא משמשת בידי מערכת המשפט כלי להגדלת השפעתה על החברה בדרך של העברת מסריה לציבור גדול יותר.

הסבר אחד לתופעות האקטיביזם והמשפטיזציה נעוץ בקיטוב ובחוסר היציבות שאפיינו את המערכת הפוליטית של ישראל בשנות השמונים. תופעות אלה באו לידי ביטוי במיוחד במהלכם של המשאים והמתנים הקואליציוניים והתקציביים שהתנהלו לאורך כל העשור. הן הגיעו לשיאן בסוף העשור, בניסיון להפלת הממשלה באמצעות עריקים פוליטיים. מצד אחד, הקיטוב וחוסר היציבות הובילו לפגיעה ביכולת ההכרעה של המערכת הפוליטית - דבר שגרם להעברת חלק מכוח ההכרעה של המערכת למשפטנים, שהצטיירו כניטראליים, בלתי תלויים ו'מומחים'. מצד שני, הקיטוב וחוסר היציבות הובילו לתופעות שונות של פיחות בהתנהגות המערכת הפוליטית. תופעות אלה המריצו את מערכת המשפט להתערב בפעולותיה של המערכת הפוליטית כדי לכפות עליה רמה מינימלית של התנהגות.

הסבר נוסף לתופעות האקטיביזם והמשפטיזציה נעוץ בעלייתן של 'קבוצות אינטרס' ובהתגברות הפרטיקולריזם במערכת הפוליטית של ישראל בשנות השמונים - היינו, התגברות של דפוס הפעולה המתאפיין ביצירת קואליציות ובריתות אד-הוק שלא לצורך קידומן של מטרות ציבוריות כלליות, אלא לצורך קידום הדדי של מטרותיהם הפרטיקולריות השונות של השותפים. בהקשר זה ניתן לפרש את האקטיביזם והמשפטיזציה שבהם נהגה מערכת המשפט כניסיון מצדה לכפות על המערכת הפוליטית עקרונות פעולה כלליים.

המגמה של הרחבת היקפן של סמכויות הממשל המופעלות על ידי בתי המשפט על חשבון סמכויותיהן של רשויות השלטון האחרות עשויה להתרחב בשנים הבאות. זאת בעקבות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וחוק יסוד: חופש העיסוק, שנחקקו בשנת 1992. שני חוקי יסוד אלה קובעים הוראות בדבר בטלותן של הוראות בחוקים רגילים העומדות בסתירה להוראותיהם. לא מן הנמנע, אפוא, כי בשנים הבאות יקבע בית המשפט העליון לגבי שורה של חוקים של הכנסת כי הם בטלים עקב היותם סותרים את הוראותיהם של שני חוקי היסוד האמורים. משמע, בעוד שעד כה הפעיל בית המשפט העליון את סמכותו לגבי פעולותיהן של רשויות הממשל השונות, תוך הימנעות מהפעלת פיקוח שיפוטי על תוכנם של חוקי הכנסת, הרי שעל פי שני חוקי היסוד האמורים יכול בית המשפט להפעיל פיקוח שיפוטי גם על חוקים של הכנסת. יתר על כן, על פי הצעות שונות הנדונות כעת בכנסת ובמשרד המשפטים, תוענק לבית המשפט העליון סמכות של בית משפט לענייני חוקה. במסגרת סמכות זו תוענק לבית המשפט סמכות כללית לפסול את תוקפם של חוקים, שהוראותיהם מנוגדות להוראותיהם של חוקי היסוד של המדינה. בכך תיווצר בולטות נוספת של מערכת המשפט בתהליכי הממשל בישראל.

מעבר להקשר של חוקי היסוד והקמתו של בית משפט לענייני חוקה, השאלה אם מערכת המשפט תמשיך לנהוג גם בשנים הבאות באקטיביזם ובמשפטיזציה תלויה בגורמים רבים. נמנה ארבעה מהם: ראשית, מידת יכולתה של המערכת הפוליטית להתמודד עם הבעיות היסודיות של המדינה באורח שייחשב מספק. שנית, התכונות האישיות של צמרת המערכת הפוליטית מצד אחד, ושל צמרת המערכת המשפטית מצד שני. בשני הקשרים אלה עשויה להיות חשיבות לחקיקה בדבר בחירה ישירה של ראש הממשלה. שלישית, המידה שבה המערכת הפוליטית תתגייס לצמצום סמכויותיו של בית המשפט העליון בדרך של חקיקה. רביעית, המידה שבה המערכת הפוליטית תימנע מ'מינויים פוליטיים' במערכת המשפט.

עם זאת, בשנות השמונים החל להסתמן מתח בין הבולטות של מערכת המשפט בפעולות הממשל הישראלי, מצד אחד, לבין המידה הפוחתת בה מילאה המערכת את מה שנתפס בחוגים נרחבים כתפקידה הראשוני - היינו יישוב סכסוכים משפטיים. בשנות השמונים נראה היה לא אחת כי ערכאות השיפוט הנמוכות מתקשות לספק לצרכנים הכרעה בסכסוכים המשפטיים בטווחי זמן מתקבלים על הדעת. הפער בין התחזקות מעמדו של החלק העליון של מערכת המשפט לבין המציאות השוררת בחלקים הנמוכים יותר של המערכת עשוי להוביל לתסכול, ובסופו של דבר גם לפגיעה במעמד ובחופש הפעולה של החלק העליון של המערכת.

ב. שינוי בתפיסת התפקיד החברתי של המשפט

התהליך הבולט השני שאותו ניתן לאבחן במשפט הישראלי מאז שנות השמונים מתייחס לתפיסת מעמדו של המשפט בחברה. בשנות השמונים עלתה בפסיקתו של בית המשפט העליון, וכן בכתביהם של חלק ממלומדי המשפט בישראל, תפיסה חדשה לגבי תפקידו של המשפט במדינה ולגבי הדרך שבה על בתי המשפט להפעיל את המשפט.

תפיסת המשפט שהייתה מקובלת בישראל עד שנות השמונים ראתה את המשפט בעיקר כמערכת של כללים: כללים להכרעה בסכסוכים משפטיים וכללים לתכנון השגתם של יעדים משפטיים. על פי גישה זו, המשפט נתפס במנותק מההקשר החברתי ומהתכנים האתיים שלו. הוא נתפס כמערכת אוטונומית, המופעלת בנבדל מהחברה על פי היגיון פנימי משלה.

בשנות השמונים עלתה לצד תפיסה זו תפיסה חדשה במשפט הישראלי, המדגישה את הממד הערכי של המשפט - היינו התפקיד שהמשפט ממלא בהבהרה ובאכיפה של ערכים. על פי תפיסה זו, קיימת זיקה הדדית בין מערכת המשפט לבין החברה בכללותה: תכנון של המשפט מושפעים מן הערכים השוררים בתרבות הכללית, אך מערכת המשפט פועלת גם לאכיפה ולהפצה של הערכים המאומצים על ידה. המשפט נתפס, אפוא, כמי שמזרים לחברה מסרים תרבותיים המשקפים את הערכים והפילוסופיה הפוליטית הייחודיים לו כתת-מערכת תרבותית. אם כך, בעוד שעל פי תפיסת המשפט שהייתה מקובלת בישראל עד שנות השמונים הוצנעו שאלות בדבר התכנים הערכיים של המשפט, הרי על פי התפיסה החדשה נחשבות שאלות אלה כחשובות ביותר לגבי פעולתה של מערכת המשפט.

ג. המשפט במערכת התרבותית הכללית

מבחינת זיקתו לערכים השולטים בחברה הישראלית, המשפט הישראלי נתון מאז שנות השמונים בין שני תהליכים סותרים: בקרב חוגים מסוימים התחזקה התמיכה בערכיו, בעוד שבקרב חוגים אחרים גברה ההתנגדות לערכיו.

מאז שנות החמישים החילו בתי המשפט כדבר שבשגרה, ובאורח נרחב, הלכות של בתי המשפט של אנגליה וארצות-הברית. הלכות אלו שיקפו ערכים המעוגנים בפילוסופיה הפוליטית של הליברליזם.

לעומת זאת, התרבות הישראלית של אותה עת נשלטה על ידי ערכים קולקטיביסטיים. יוצא שבשנות החמישים התקיים פער בין ערכיה של המערכת המשפטית לבין ערכיה של התרבות הכללית של ישראל. זיקתה של המערכת המשפטית לליברליזם המערבי הייתה חזקה בהרבה מזיקתה של החברה בכללותה. פער זה נסגר בשנות השבעים והשמונים, בעקבות האמריקניזציה המואצת של התרבות הישראלית ושל האלימות בישראל. מאז שנות השבעים פועלת, אפוא, מערכת המשפט של ישראל כשחוגים נרחבים בחברה מזדהים עם ערכיה.

אולם במקביל, עלו בשנות השבעים והשמונים גם חוגים שערכיהם מנוגדים לאלה של המערכת המשפטית: חוגים לאומניים קיצוניים וחוגים דתיים קיצוניים. המשותף לחוגים אלו שהם עוינים את הפילוסופיה הפוליטית של הליברליזם, העומדת ביסוד פעולתה של מערכת המשפט של ישראל. החוגים הלאומניים כופרים במרכזיות שהליברליזם מקנה לפרט, וביחסו האינסטרומנטלי של הליברליזם למדינה. החוגים הדתיים פועלים בשמה של הציביליזציה של היהדות, שערכיה שונים מאלה של הליברליזם המערבי. לצד התגברות התמיכה בערכיה של מערכת המשפט של ישראל בשנות השבעים והשמונים, עלו בשנים אלה בחברה הישראלית גם חוגים העוינים את ערכיה המסורתיים של מערכת המשפט בישראל.

בשנות השמונים פעלה, אפוא, מערכת המשפט של ישראל כשמצד אחד הודגשו והובלטו התכנים הערכיים שלה; מצד שני התרחבה והתחזקה התמיכה הציבורית בתכנים אלו, ומצד שלישי נמצאו גם קוראי תיגר על ערכים אלה. בטווח הקצר והבינוני עשויה מערכת המשפט להימצא במאבק על הלגיטימציה שלה: ככל שתמשיך באכיפת הערכים המסורתיים שלה, כן היא עשויה לעמוד מול קולות המערערים על מידת הלגיטימיות שלה. במקרה כזה, תוכל המערכת לסמוך על גיבויים של הגורמים בציבור ובאלימות התומכים בה. המאבק על הלגיטימציה של מערכת המשפט של ישראל יחריף וילף ככל שהמערכת תחשוף את ערכיה בגלוי, וככל שיימצאו חוגים משמעותיים בחברה העוינים ערכים אלו. מערכת משפט הפועלת בחיקה של תפיסת עולם פורמליסטית מתייגת את התהליך המשפטי של קבלת החלטות כתהליך מכניסטי, ניטרלי מן המבחינה הערכית, ולכן כתהליך שביכולתו ליהנות ממידה גבוהה יחסית של לגיטימציה. לעומת זאת, מערכת משפט החושפת בגלוי את הממד הערכי שבפעולתה סובלת בדרך כלל מפחות במידת הלגיטימציה שלה, משום שמובלטת מצד אחד החשיבות שבפעולתה, אך מצד שני - האופי החלקי, הסובייקטיבי, היחסי של התכנים הערכיים שלה.

בטווח הארוך נראה כי מערכת המשפט של ישראל תמצא עצמה מושפעת מהמאבק על עיצוב זהותה התרבותית של ישראל. במאבק זה פועלים שני כוחות עיקריים. הכוח האחד מבקש להשליט בישראל ערכים השאובים מהציביליזציה של המערב; השני מבקש להשליט בישראל ערכים השאובים מהציביליזציה של היהדות. מערכת המשפט של ישראל משתייכת במובהק לכוחות הראשונים. אכן, מאז שנות החמישים הייתה מערכת המשפט של ישראל גורם חשוב בתהליך ההתמערבות של ישראל. בסופו של דבר, תכניה הערכיים של מערכת המשפט של ישראל יושפעו מתוצאות המאבק על דמותה התרבותית של ישראל בין בעלי האוריינטציה של המערב ובין בעלי האוריינטציה של היהדות.

תרומה חשובה במאבק האמור עשויה להיות לתקינתה של חוקה. חוקה עשויה לחזק מאוד את זיקתה של מערכת המשפט של ישראל למערב.

ד. החינוך המשפטי

השינוי בתפיסת התפקיד החברתי של המשפט יוביל לשינוי בתכנון של החינוך המשפטי בישראל. במסגרת תפיסת העולם הפורמליסטית, החינוך המשפטי שם דגש בעיקר על ידיעת הדקויות של תכני המשפט. יחסו של המשפטן לתכני המשפט הוא כיחסו של איש מדעי הטבע ליקום. מצד שני, דגש מועט יחסית מושם על הבנת המשמעויות החברתיות והערכיות של תכני המשפט. בהקשר זה אין המשפטן נחשב כמי שאמור להפעיל ידע הלקוח מתחומיהם של מדעי הרוח והחברה, אלא 'שכל ישר', היינו ידע אינטואיטיבי. לעומת זאת, המעבר לתפיסה לא-פורמליסטית של המשפט יגביר מאוד את משקלו של העיסוק בטעמים החברתיים והערכיים העשויים לשמש הצדקה לכללי המשפט השונים. מעבר זה יחייב, אפוא, עיסוק בין-תחומי במשפט. יוצא, שבמקביל לאבדן האוטונומיה של מערכת המשפט בעקבות המעבר לתפיסה לא-פורמליסטית של המשפט, יתחולל גם אבדן של האוטונומיה בתכנון של החינוך המשפטי.

ה. שלום ומלחמה

השפעה חשובה לגבי התפתחותו של המשפט הישראלי עשויה להיות לשאלת מצב היחסים שבין ישראל ושכנותיה: האם מצב המלחמה הנוכחי יימשך, או שמא יעברו היחסים לדפוס של שלום? ניתן לקבוע בוודאות כי החלפת מצב המלחמה הנוכחי במצב של שלום תהיה האירוע בעל החשיבות הרבה ביותר בהיסטוריה של ישראל מאז הקמתה. מובן ששינוי כזה יהיה בעל השלכות מרחיקות לכת בכל תחומי החיים במדינה, ובין היתר גם בתחום המשפט.

במצב של שלום, ישראל עשויה להפוך למרכז כלכלי חשוב, תוך פיתוח מואץ של סקטורים שונים בכלכלתה, כגון: המסחר, התיירות, המימון, התחבורה והתעסוקה. התפתחויות כלכליות אלה עשויות לעורר שורה של בעיות משפטיות מורכבות בכל תחומי המשפט, שעמן תצטרך המערכת המשפטית להתמודד. מהבחינה התרבותית ישראל עשויה, במצב של שלום, להגדיל את משקלו של הגורם המזרח-תיכוני בתרבות שלה על חשבון משקלו של הגורם המערבי.

במצב של מלחמה, ישראל עשויה לסבול במישור הכלכלי מלחצים תקציביים קשים, עקב משקלו הרב של רכיב הביטחון בתקציב, וכן עקב מניעת השקעות. עשויה להיות פגיעה בהשקעות בתחום החברתי והחינוכי. במישור המשפטי, הדבר עשוי להוליד פגיעה על רקע חברתי. כמו כן, עשויים להתעורר לחצים קונסטיטוציוניים: פגיעה בזכויות האדם בעקבות מעשי טרור; הגבלת זכויות של המיעוט הערבי. מלחמה שתהא כרוכה, חלילה, בפגיעות רחבות היקף בעורף עשויה גם לחייב משטר חירום משפטי שבו יוגבלו מאוד זכויות הפרט. זאת, למען מטרות כמו: מניעת ביזה, שיקום הריסות, טיפול בנפגעים, שיכונם של חסרי בית וכיוצא בזה.

ו. המשפט האזרחי: עליית משקלו של ה'אמון'

תופעה בולטת בתחום המשפט האזרחי, הן בשיטות המשפט השונות בעולם הן במשפט הישראלי, היא עלייתן של דוקטרינות משפטיות המכוונות להגן על הציפיה הסבירה של כל פרט באשר לדרך שבה ינהג בו הזולת, בלא להתחשב בכוונתו למעשה של הזולת. דוקטרינות משפטיות אלה מגלמות את עלייתו של מושג ה'אמון' (Trust) הסוציולוגי למעמד מרכזי בתודעתו של האדם בן זמננו.

שורה של סוציולוגים ראו במושג ה'אמון' מפתח להבנת אופן תפקודה של החברה המודרנית. בפשטות ניתן לומר, כי אמון מתקיים במקום שפרט מניח כי פרט אחר או מוסד שהתנהגותם עשויה להשפיע עליו ינהגו באופן בו סביר לצפות שינהגו אנשים או מוסדות מסוגם. (אנו פועלים בהסתמך על אמון בזולת ובמוסדות, במובן האמור, עשרות רבות של פעמים מדי יום: כשאנו חוצים צומת מרומזר, כשאנו משתמשים במעלית, כשאנו קונים תרופה, כשאנו טסים ממקום למקום, כשאנו מפקידים כסף בבנק, כשאנו מתייצבים לשירות המילואים שלנו וכו'). האמון נדרש במקום שפעילות מחייבת הסתמכות על הזולת תוך היעדר ידיעה של ממש על אופן הפעולה שלו. במקום בו קיים מידע בפועל, אין צורך אפוא באמון; אולם האמון מהווה תחליף לקיומו של מידע במקום שזה חסר. האמון מאפשר, אם כן, פעולה בתנאים של היעדר מידע כאילו מידע זה קיים ברשותו של פועל הפעולה. סוציולוגים שעסקו במושג זה סוברים כי מידת הצורך שלנו להסתמך על אמון גברה מאוד בעידן המודרני, שבו מחייבות פעולות רבות שלנו הסתמכות על התנהגותם של אנשים רבים, שהבנת דרכי הפעולה שלהם מחייבת מומחיות החסרה לנו; לא זאת בלבד שהם נמצאים מחוץ לשליטתנו - הם אף בלתי מוכרים לנו. אכן, סוציולוגים אלה מניחים שבהיעדר אמון ביחסים הבין-אישיים ובהיעדר אמון בפעולתם התקינה של מוסדות, יקרוס הסדר של החברה המודרנית, ואת מקומו יתפסו תוהו ובוהו וחזרה לעידן פרימיטיבי של הסתמכות עצמית.

מושג האמון במשמעותו הסוציולוגית האמורה, הוא מושג מפתח להבנת כמה ממגמות היסוד בהתפתחות המשפט במאה העשרים, לדוגמה: עלייתה של עוולת הרשלנות והתרחבותם של דינים שונים המגינים על יכולת ההסתמכות של הפרט על הזולת גם בהיעדר יחסים חוזיים בין הצדדים - כגון הדוקטרינות של השתק, השתק הבטחה, תום לב במשא ומתן לקראת כריתתו של חוזה, תום לב בקיום חוזה והדוקטרינה של מצב שווא רשלני. דין, שעל פיו אדם יכול להסתמך רק על מצגים של הזולת שיכולתו להסתמך עליהם נרכשת על ידו תמורת מחיר - קרי מצגים חוזיים - ייחשב מיושן ובלתי מתאים לעידן המודרני, שבו מצב האמון הוא מצבו הטיפוסי, היום-יומי של האדם. דבר זה עשוי להסביר את עלייתן של הדוקטרינות האמורות על חשבון מעמדו של החוזה כמקור ליצירת מצגים מוגנים משפטית. הדוקטרינות האמורות מהוות, אפוא, ביטוי משפטי ליחס אמון בזולת, שהאדם הפועל בחברה המודרנית מקיים על כל צעד ושעל בחיי היום-יום שלו עם אנשים שאין לו עמם קשר חוזי.

מגמה זו בהתפתחות המשפט משתלבת במגמה של ירידה במעמדן של נורמות משפט בעלות תוכן מדויק (Rules), ועלייה במעמדן של נורמות 'פתוחות' ועמומות (Standards). הפעלתן של דוקטרינות המשפט המגלמות את רעיון ה'אמון' כרוכה בהפעלתן של נורמות משפט מופשטות ובלתי מוגדרות, וחותרת תחת מעמדן של נורמות משפט ספציפיות. הפעלה של נורמות אלה מחייבת הפעלת שיפוט. היא כרוכה

גם בהעברה של הכוח לקבוע את תוכן המשפט המחייב במדינה מן הרשות המחוקקת לרשות השופטת, ומן הצדדים המתקשרים בחוזה לבית המשפט.

המגמה האמורה משתלבת גם עם המבנה והאופי של 'הקודקס' האזרחי של ישראל. בסוף שנות התשעים הסתיים השלב הראשון במפעל של הכנת הקודקס האזרחי של המשפט הישראלי. בסטייה רבתי מתפיסת הקודיפיקציה הקלסית המקובלת באירופה, החקיקה האמורה להרכיב את הקודקס האזרחי של ישראל היא רשת נורמטיבית רופפת שמרובות בה הנורמות מן הסוג של סטנדרט (סבירות, תום לב, צדק וכיוצא באלה), היינו - נורמות המחייבות את בית המשפט להפעיל 'חקיקה שיפוטית'. חקיקה זו מותירה מקום נרחב להפעלת שיקול דעת, ליצירה ולפיתוח של המשפט על ידי הרשות השופטת. משמע, היא מחייבת תרומה ערכית נרחבת מצד הרשות השופטת.

ז. המשפט האזרחי: עלייתה של עוולת הרשלנות בדיני הנזיקין

דיני הנזיקין של ישראל, כפי שהם מגובשים בפקודת הנזיקין [נוסח חדש], בנויים משתי עוולות 'כלליות' ומשורה של עוולות 'ספציפיות'. העוולה הכללית העיקרית היא עוולת הרשלנות, שעל פיה מעשה עוולה הוא התנהגות הגורמת נזק לזולת עקב הפרה של חובת זהירות הקיימת כלפיו. העוולה הכללית השנייה היא העוולה של הפרת חובה חקוקה, שעל פיה מעשה עוולה הוא התנהגות הגורמת נזק לזולת תוך הפרה של חובה חוקית הקיימת לשם הגנתו. עוולות אלה הן כלליות, משום שהן הופכות למעשי עוולה אין ספור סוגים של התנהגות שלא ניתן לתארם מראש ולקבוע באופן ספציפי כי אם ייעשו, הם ייחשבו למעשי עוולה. לעומת זאת, העוולות הספציפיות (תקיפה, כליאת שווא, הסגת גבול וכיוצא באלה) הן עוולות המתארות מראש, ברמה גבוהה של דיוק, סוגים מסוימים של התנהגות שייחשבו למעשי עוולה אם ייעשו.

בראשית שנות השמונים קבע בית המשפט העליון כי ניתן להחיל את עוולת הרשלנות גם על סוגי התנהגות המוסדרים על ידי העוולות הספציפיות של פקודת הנזיקין. משמע, בית המשפט הקנה לעוולת הרשלנות מעמד של נורמת-על, שמצודתה פרוסה על כל דיני הנזיקין.

סיכום דיוני יום עיון על הדו"ח
בנושא " התפתחויות בתחום
המשפט "

מאי 1994

התוכן

יו"ר: השופט (בדימוס) משה לנדוי, נשיא בית המשפט העליון לשעבר

1. דברי פתיחה: פרופ' ישראל ברק - המדען הראשי, משרד המשטרה

הצגת הד"וח המשפטי:

פרופ' מרדכי קרמניצר - דיקן לשעבר של הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית

פרופ' מני מאוטנר - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב

2. דיון

ד"ר יואל צפיר - מוסד נאמן, הטכניון

עו"ד משה בן זאב - לשעבר יועץ משפטי לממשלה

פרופ' גיורא רהב - החוג לקרימינולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב

השופט דן בייך - ביה"מ המחוזי, חיפה; הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה

פרופ' אליעזר לדרמן - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב

פרופ' ליאון שלף - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב

עו"ד יהודית קרפ - משנה ליועץ המשפטי לממשלה

דר' רונן שמיר - החוג לסוציולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב

פרופ' קנת מן - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב

עו"ד יונה בלטמן - מבקר האוניברסיטה העברית

3. סיכום היו"ר

השופט משה לנדוי - שופט ביהמ"ש העליון בדימוס

4. תגובות מחברי הדו"ח

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' מני מאוטנר

5. דברי סיכום

פרופ' ישראל ברק

1. דברי פתיחה

פרופ' ישראל ברק

העיסוק בחיזוי לקראת שנת האלפיים נפוץ מאוד בשנים האחרונות; סביר להניח שסוף המאה ההולך וקרב והאפשרות להתייחס לשנת האלפיים כמועד רלוונטי ולא כאל אחרית הימים היא שגרמה לכך. אולם קיים צורך אמיתי לחזות לפחות מגמות התפתחות כלליות מעבר לחיזוי פרקי זמן מקובלים, כדי להיערך לקראת העתיד. כבר נאמר על ידי חוקרים בתחום החיזוי שהדבר היחיד הקבוע בעולמנו, אותו ניתן לצפות ולחזות בוודאות יחסית מראש, הוא העובדה שיחולו בעולמנו שינויים ותמורות.

קצב השינויים בכל מערכות החיים גובר ואיתו גוברים הצורך לחזות את העתיד מחד, והקושי לעשות זאת מאידך.

חיזוי העתיד הינו חיוני לתכנון ולהיערכות לקראתו. קצב השינויים ובעקבותם הקושי ההולך והגובר לחזות את העתיד, דורש היערכות חדשה, אשר תבטיח את יכולתן של המערכות להתאים עצמן לשינויים הצפויים והבלתי צפויים.

נשאלת השאלה, באיזו מידה מאפשר קצב השינויים חיזוי כלשהו. ברור לכל שחיזוי בתנאים משתנים אינו יכול להסתמך אך ורק על אקסטרפולציה פשוטה של העבר. חיזוי העתיד חייב להשען, בין היתר, על מימוש יסודי של העבר וההווה, אך אינו יכול להסתפק בכך. חיזוי דורש מידה רבה של חזון ויצירתיות, ולמרות הקושי נדרשת תחזית, אפילו אם תהא זאת קביעת קווי התפתחות או אלטרנטיבות אפשריות. ללא תחזית יהיה כל תכנון מוגבל ובלתי אפשרי. מערכת ללא תכנון תיגרר בהכרח אחר המציאות המשתנה ללא יכולת למלא את יעדיה וללא יכולת לעצב את הנסיבות.

מה הניע את משרד המשטרה להכנס לנושא הזה? כמובן שביסוד ההחלטה היתה בראש ובראשונה הערכתנו לגבי התועלת הצפויה מן המחקר, והאמונה שתבוא ברכה בפעילות מעין זו לטובת המערכת.

ניתן להצביע על התועלות הבאות המתייחסות באופן כללי לסוגיית השינוי בתהליכי תכנון מחקר על העתיד.

ראשית, אנו סבורים כי לימוד העתיד, או הצפוי לנו בעתיד, מאפשר לנו ללמוד את ההווה לעומק, שכן תחזיות לגבי העתיד מתחילות בדרך כלל בניסיון להבנה מעמיקה של ההווה.

שנית, אנו סבורים כי לימוד העתיד מאפשר ליטול חלק פעיל ויוזם ולא להסתפק ביחס פסיבי. תחום המשטרה והשיטור היו בדרך כלל - ובמיוחד עד להתפתחות שיטת השיטור הקהילתי - תחום תגובתי ולא דוקא פעיל. אם כן, ביסוד הרצון להתמודד עם העתיד, נחבא גם הרצון לעצב אותו ברוח אקטיבית.

שלישית, אנו סבורים כי ההתעסקות עם העתיד מאפשרת למערכת לפתח את חוש היצירתיות החיוני כל כך לתהליך התכנון ולניסיון לפתור בעיות של זהות.

רביעית, אנו סבורים כי ההסתכלות בזמן אל העתיד מאפשרת לנו לשלוט בהתרחשויות של העתיד.

ולבסוף, אנו סבורים כי ההתעסקות עם העתיד מאפשרת גם להצמד לקצב השינויים ולא ללכת בעקבותיהם. ההסתכלות אל העתיד מאפשרת להגיב לאתגרים שמציבה הצפייה אל העתיד תוך ניצול ההזדמנויות המקופלות בתחזית מסוג זה.

מדוע, אם כן, סבורים חוקרים כי על אף הקשיים ניתן לעסוק בפרויקט אכיפת החוק במאה ה-21 כפי שתארנו להלן? מהם העקרונות שעליהם ניתן לבסס פעילות תכנונית לטווח הארוך?

העיסוק בתחזיות מונחה על ידי הנחות היסוד או העקרונות הבאים:

העיקרון הראשון הוא, שהיקום מאופיין על ידי אחדות או כפי שזה נקרא בלעז - unity and uniformity. בספרות אכן קיימת תפיסה מוכרת זו כהשערת האחדות בפעילות היקום. כלומר, ההתייחסות היא גם לעיקרון הפילוסופי uniformitarianism הגורס שהיקום הוא הוליסטי ומכניסטי; הכל משפיע על הכל ומושפע מהכל. זהו רעיון האיזון וההיזון החוזר המגלם בתוכו תפיסה הומיאוסטטית של היקום.

תפיסה זו מתאימה במיוחד למערכת אכיפת החוק, המהווה מערכת ארגונית המורכבת לפחות מארבעה גופים עיקריים התלויים זה בזה ומגיבים בצורה אינטראקטיבית גם למאורעות בחברה עצמה.

העיקרון השני קובע, כי באמצעות תכנון המבוסס על תחזיות ניתן להשפיע על המציאות ולא "להתגלגל" עם השפעותיה. העיקרון קובע כי באמצעים המגוונים העומדים לרשותנו בחברה המודרנית ניתן להשפיע במידה מסוימת ולא רק לנוע עם משק כנפי ההיסטוריה. מה לעשות ואיך לעשות היא שאלה אחרת ובכך נעסוק בהמשך הפרויקט.

העיקרון השלישי קובע שהמשבר של היום הוא בדרך כלל בעיה שהזנחה אתמול, ועל כן יש לטפל בבעיה היום מתוך מגמה למנוע את המשבר מחר. דומני שהעיקרון ברור. ניתן לראות זאת בתחומים רבים - למשל, בהתפתחותם של מרידות בבתי הסוהר, בהתאבדויות שאת סימניהם רואים לעתים ומשחזרים רק לאחר המעשה וכדומה.

משרד המשטרה יצא מהנחות בסיסיות אלו והגדרנו עבודת מחקר על העתיד, דהיינו תהליך שבאמצעותו נבחנות באופן שיטתי נטיות, עמדות, השקפות, עובדות ותחזיות לעתיד. המגמה היא להציג שינויים דמוגרפיים, חברתיים וטכנולוגיים אשר יהוו חומר גלם בניסוח שינויים צפויים וקשריים, או לנסח חלופות, צפאות בעגה המשטרית - היינו דרכי פעולה אלטרנטיביות. כל זה נעשה דרך העדשה של צרכי שיטור ואכיפת החוק. כל זאת אנו יכולים לעשות באמצעים ומתודולוגיות שונות שניתן לזהות בספרות. אמנה אותן ולא ארחיב את הדיבור עליהן: סקירות ספרות קיימת בנושא; עובדות על העתיד future facts; שימוש בשיטת הדמויות המובילות בתחום, כלומר, הסתייעות בדמויות המובילות הרעיוניות, אם תרצו, בכל תחום; אקסטרפולציה בשיטת נטיות מזהות וקיימות; סקרי דעת קהל; סיעורי מוחות, כגון מה שאנחנו מנסים לעשות היום; שיטת הדלפי, המוכרת כשיטה של תחזיות; ושיטת התרחישים, שהיא שילוב מסוים של כל השיטות לעיל.

העיקרון המנחה את הפרויקט שלנו היה, שלא ניתן לחזות מגמות וצרכים בנושא אכיפת החוק ללא התייחסות למגמות בכל התחומים המוסדיים המשפיעים עליה, כגון: מדיניות פנים וחוץ, כלכלה

וחברה, חוק ומשפט, חינוך ובריאות, תחזיות ומגמות גיאוגרפיות ועוד. ניתן לקבוע שאין כמעט מערכת מוסדית ממערכות החיים שאין לה השלכות על מערכת אכיפת החוק.

ההתפתחות הטכנולוגית, למשל, משפיעה על הבעיות שתעמודנה בעתיד בפני המערכת ועל האמצעים שיעמדו לרשותה לפתרונם. לאור זאת ניתן לבחון את קשרי הגומלין בין מערכת המשפט לבין הטכנולוגיה. למשל, המשימות העומדות ותעמודנה בפני מערכת אכיפת החוק והאמצעים העומדים לרשותה לטיפול במשימות, מוגדרים בחוק ונקבעים גם על ידי המערכת הפוליטית. כוונתי בהקשר זה לאמצעים חומריים וחוקיים הקשורים לשאלות של זכויות וחירויות הפרט. דוגמא לענין זה ניתן לראות בקשר שבין החוק והמשפט לבין ריסון השימוש במאגרי מידע על הפרט, אשר מוזכר בעבודתו של פרופ' קרמניצר.

מסיבות שונות, שלא כאן המקום להרחיב עליהן את הדיבור (כולל החסמכות על תקציבים שנתיים), אין מערכת אכיפת החוק בארץ ובעולם מצטיינת בתכנון לטווח ארוך. במקרים רבים טווח התכנון של מערכת כזו אינו עולה על שנת תקציב אחת. בכל מקרה, לא נמצאה בעבר עדות רבה מידי לפעילות שהוצעה על ידינו, פרט לתכניות משטרת ישראל כמו תירוש, רשת א ו-ב, מופת 2000 ולאחרונה גם מפנה אלפיים. לא בכל המקרים היתה לפעילות כזאת, כאשר אכן התקיימה, השפעה מכרעת ומשמעותית על המערכת. אולם לאחרונה מתגלה התעוררות ונכונות לתכנן לטווח ארוך במערכות אכיפת החוק בא"י, במשטרת ישראל, ובגופי שיטור אחרים.

חקירת ההווה והעבר חייבת להיות, אם כן, אחת מנקודות המוצא לחיזוי העתיד, אך לאור קצב השינויים אינה יכולה להיות נקודת המוצא היחידה. נדמה היה לנו כי נדרש שינוי של חיזוי המתבסס על לימוד בעיות מערכת אכיפת החוק בעבר ובהווה, עם התוויית קווי התפתחות במכלול שלם של גורמים המשפיעים עליה. המתודולוגיה של עבודתנו חייבת היתה להבטיח את השילוב הזה. לכן, שיטתנו במשרד המשטרה התבססה על שילוב מספר שיטות לחקר העתיד שמנינו לעיל. גיבשנו רשימת תחומים מוסדיים מרכזיים והוזמנו עבודות שהתייחסו לסדרה קבועה של שאלות, בנוסף לשאלות יחודיות בכל תחום. מיותר לציין שהיה קשה למדי לאייש את כל התחומים שתפצנו לטפל בהם. עד היום הזה ישנם תחומים, שחלקם מרכזיים, המצריכים התייחסות הולמת.

צוותים אלו פעלו ובחלקם עדיין פעילים, בתחומים הבאים: דמוגרפיה חברתית, חברה ורווחה, שסעים בחברה, חוק ומשפט - הנושא של היום, מיעוטים בחברה הישראלית, כלכלה, משטר ופוליטיקה, מדע וטכנולוגיה, בטחון פנים ועוד.

בפני הצוותים הללו הובאו שאלות והוצגו נושאים שונים להתייחסות, נושאים אחידים ושאלות אחידות מתוך מגמה להביא לאחידות בדו"חות ובמוצרים שעל הצוותים להפיק.

הצוותים הכינו ניירות עמדה שגובשו בעבודתם, ואלה ישמשו בעתיד כנתונים וכחומר גלם בעבודת צוות, שיורכב, ככל הנראה, מחברים במועצה המייעצת לקרימינולוגיה ופלילים הפועלת ליד שרי המשטרה והמשפטים.

צוות זה ילמד ויעבד את הדו"חות הללו במגמה לגזור מתוכם ולנסח קווים מנחים למדיניות אכיפת החוק בישראל, תוך שימת דגש מיוחד לצורכי המזמינים את העבודה.

אנו יוצאים לדרך היום בסדרת דיונים בניירות העבודה, העוסקים בתחומים המוסדיים השונים, ואני מקווה שתצלח דרכינו.

היום, עת אנו דנים בשאלות של חוק ומשפט, אני מבקש לחתום על דברי בציטוט מתוך עבודתו של אחד מכוהני חקר העתיד, Alvin Toffler, שכתב את הדברים הבאים בספרו Future Shock (New York: Benton Books 1971) לפני למעלה מעשרים שנה. ונדמה לי שזה די מתאים לחלק מהדברים שבוודאי יאמרו היום ואני מצטט:

Until we begin to choose our future rather than letting it overwhelm us, we shall be forced to live in a society that is choking us with too much law in the wrong place, at the wrong time, for the wrong purposes, while depriving us of the essential ingredients of civilized life, a sense of personal safety and social order.

האמנם כך יהיה? לסוגיה זו, נשמע היום התייחסות בעבודה של קרמניצר ומאוטנר.

הצגת הדו"ח המשפטי

פרופ' מרדכי קרמניצר

ניגשתי לפרויקט הזה בגישה ספקנית מאוד לגבי היכולת לומר דברים משמעותיים על העתיד, אבל חשבתי שיש הרבה תבונה באמירה של אלברט איינשטיין; למעשה, ניתן אולי להסיק ממנה את ההיפך ממסקנתו שלו - "I never think of the future. It comes so soon". משום שהעתיד בא כל כך מהר ניתן, אולי, בכל זאת לחשוב עליו. מבחינתי, אם מדברים על המאה העשרים ואחת, הכוונה היא ממש לפתח המאה עשרים ואחת. כלומר, מדובר בטווח של חמש-עשר שנים ולא מעבר לכך. ההנחות המתודולוגיות שלי היו שהעתיד, למרות היותו בלתי צפוי, יש בו גם משום התפתחות המשך בצורה כזאת או אחרת של תופעות שאפשר לאתרן בעבר ובהווה. את העבר ואת ההווה צריך לנסות לנתח ולאפיין למרות שיש גם כאן קשיים גדולים מאוד. ההנחה השניה היתה שאפשר להסתכל על החברה הישראלית כחברה שנמצאת בפיגור מסויים אחר חברות מערביות אחרות, שהרי דברים המתרחשים שם היום יגיעו הנה כמות שהם או בהתאמה מסוימת, בטווח לא רחוק מדי של זמן, ולכן ניתן להתבונן במציאות של היום באותן חברות כתרשיש אפשרי של מציאות שתהיה כאן בעתיד הלא רחוק.

אני מבקש להקדים הערכה כללית אחת. בסקירה הכתובה מצוי תיאור של התרוצצות מגמות שונות. מתיאור זה משתמע בתחומים שונים כי האפשרות שהמערכת תיקח כיוון חד ותצעד בו באופן נמרץ ועקבי נמצאת בסבירות נמוכה. זאת בשל המגמות הנוגדות המתרוצצות והסיכוי שמגמות תאזנה, במידה רבה, אחת את רעותה. גם ריבוי הגורמים השונים המעורבים בקביעת הנורמות ובאכיפתן משפיע באופן דומה. ניתן לאתר את תופעת ההתרוצצות של מגמות נוגדות גם במישור התרבותי. ניתן להבחין כיום במגמה של גלובליזציה ואוניברסליזציה שמולה קיימת מגמה של פרטיקוראליזם. שתי המגמות הללו קיימות בעת ובעונה אחת. ניתן לאתר מגמה של עליית חשיבותו של היחיד בחברה, של עליית קרנן של זכויות הפרט ובה בעת עולה חשיבותו של הקולקטיב, של היחידה האתנית, בעיקר היחידה הלאומית וגם שתי המגמות האלה נמצאות ב"התרוצצות".

בסקירה הכתובה - שני נושאים שלא פותחו כראוי. אני מבקש להזכיר אחד מהם מבלי לפרט, וכוונתי להתפתחויות בתחום של היווצרות בני אדם, הרבייה. יש להן השלכות חשובות על הערך של חיי אדם ועל תפיסת האדם.

הנושא השני, שלו אבקש לייחד דברים אחדים, הוא התקשורת. להערכתי, המערכת המשפטית לא חשבה מספיק על הקשרים המסובכים והמורכבים בין המערכת הנורמטיבית, המערכת של אכיפת החוק והתקשורת והשינויים המתחוללים בעולם התקשורת המודרנית.

אתחיל בהתייחסות קצרה לתרבות הפוליטית בהקשר הרחב ובהקשר של מקומו של המשפט בתוכה. אין להתפלא שהתייחסותי נוגעת להווה, שכן ההערכה היא כי תחום זה לא יהיה שונה מהותית בעתיד הקרוב.

המאפיין הבולט של התרבות הפוליטית שלנו בשנים האחרונות היא התחזקות המגמה של שליטה מלמטה. כלומר, יש התחשבות גוברת במה שהציבור חושב או אומר. ניתן לראות זאת בבחירה הישירה

של ראשי ערים וראשי מועצות מקומיות, בבחירה הישירה של ראש ממשלה, ב"פריימריס" במפלגות, ברעיון של משאל עם, בסקרים של דעת קהל ובהשפעה שיש לחם, ככל הנראה, על החלטות פוליטיות וכיוצא באלה. מגמה זו עלולה לחזק פוליטיקה של הרגע, של העכשיו, של "גימיקים" תקשורתיים.

בהכללה - רמת הנבחרים בבית המחוקקים שלנו אינה מניחה את הדעת. בולט היעדר הבחנה בין הפונקציה המפקחת והמבקרת של המחוקק לבין הפונקציה המחוקקת שלו. ביטוייה העיקרי הוא במגמה לעשות דברים שהכנסת צריכה לעשות כגוף מפקח ומבקר באמצעות חקיקה. אני חושש שה"פריימריס" במפלגות עלולים להחמיר את התופעה הזו: להנמיך עוד יותר את רמת הנבחרים ולחזק עוד יותר את התופעה של "היצף" בחקיקה, שתכליתה השגת כותרת בתקשורת למגיש הצעת החוק. חמור מכל - העוצמה הכלכלית תיעשה הרבה יותר משמעותית. כאשר אנשים רצים באופן אישי לקבל את אמון הציבור, הם נזקקים לאמצעים ולבעלי אמצעים. יש כאן פוטנציאל עצום של השחתה. הבריתות והקשרים שנבחרו הציבור ברמות הכי נבחרות יצטרכו לכתות ולטוות כדי להגיע אל השררה יצרו מערכת שלטונית שיש לה מחויבות כלפי הצמרת הכלכלית. מכאן פוטנציאל להתפתחותה של אוליגרכיה כלכלית. הקשר בין עוצמה כלכלית לבין שליטה על אמצעי התקשורת ההמונית מגביר פוטנציאל זה, הראוי לתשומת לב ולדאגה.

מאפיין נוסף של התרבות הפוליטית שלנו הוא אי הבנה של המשחק הפוליטי, כהתמודדות של אינטרסים והשקפות עולם שונות, המחייבות פשרות על עניינים עקרוניים חשובים. פשרות אלה אינן מולידות פתרונות נקיים מבחינה עקרונית והגיונית; הן אינן מספקות באופן מלא אף צד, ולעתים יש בהן אף כיעור. זהו טבעו של המשחק הפוליטי. ניתן למצוא בחברה הישראלית אי השלמה עם מאפיינים אלו של הפוליטיקה וחיפוש אחר דברים כלליים ומשותפים לכולם, חיפוש אחר הממלכתי, האובייקטיבי, הנייטרלי. עצם החיפוש אחר המשותף הוא טבעי ורצוי, אלא שאצלנו יש בו ממדים של הפרזה ושל גישה לא מציאותית.

ניתן להצביע גם על משבר בליגיטימציה של השלטון, המתבטא בעמדה סקפטית חריפה כלפי השלטון שהיא מעבר לאותה מידה של סקפטיות כלפי השלטון הרצויה בכל חברה. תופעה זו מאפיינת לא רק את החברה הישראלית, אלא גם חברות מערביות אחרות: משבר לגיטימציה כללי של השלטון וגישה של "הך בשלטון - הצל את המדינה", בעיוות של אמירה השייכת להקשר אחר.

בתחום הנורמטיבי-ערכי, בולט אצלנו היעדר של "it is not done" חוץ-משפטי; וזאת - הן במימד החברתי הכולל והן במישור של העיסוקים ("פרופסיות") השונים ושל העיסוק הציבורי, במובן הרחב של המושג. בה בעת, אנו מצטיינים בהיעדר סבלנות לגיבושן של נורמות כאלה בתהליכים חוץ-משפטיים. קיימת אצלנו נטיה שעמד עליה זה עתה פרופ' ישראל ברק - להסתמך על חוקים כתרופות קסם, כפתרונות הן לבעיות חברתיות והן לבעיות נורמטיביות, כאילו החקיקה היא הדרך היחידה או הדרך המתאימה תמיד לטיפול במכלול הבעיות בהן החברה מתמודדת.

בד בבד עם המגמה לטפל כמעט בכל נושא באמצעות החוק, לאור מרכזיות החוק בחיינו, מסתבר כי הגישה של החברה הישראלית לחוק היא אינסטרומנטלית מובהקת: החוק הוא אמצעי ואמצעי בלבד. חסרה הפנמה ומחויבות אמיתית ל"שלטון החוק המהותי". להפרת חוק כשלעצמה - אין בעיני הציבור חומרה מיוחדת.

ומכאן - למלים אחדות על התקשורת, כחלק מהתרבות הפוליטית. אפתח בזה שלתקשורת יש תפקיד חשוב בדמוקרטיה. חשוב לומר זאת כי בהמשך אשמיע דברים פחות נלהבים על התקשורת. לטובת האיזון, ראוי לציין כי התקשורת היא ספק מידע מרכזי מאוד. היום מעריכים כי דברים הנכתבים בתקשורת, אם יודעים לקרוא גם בין השורות, מעניקים מידע שאינו נופל בחשיבותו ממה ששירותי מודיעין אוספים ומספקים. זהו כלב שמירה על ערכים ועל נורמות. יש לה, ללא ספק, תפקידים חיוניים. עם זאת, אין להתעלם מהשלכות בעייתיות ושליטיות של העולם התקשורתי החדש על התחומים שלנו. המציאות התקשורתית החדשה (לדוגמא, הצילום הטלוויזיוני החי של אירוע עברייני) מגבירה מאוד את החרדה מפני התופעה של העבריינות, באופן שונה לגמרי ממה שהיה בעבר.

מימד נוסף ואולי קשור בקודם, הוא המקום המרכזי שהתופעה העבריינית תפשה בתרבות הכלכלית שלנו: בספרות, בקולנוע, בתיאטרון סרטים.

השלכה נוספת של התקשורת המודרנית היא עליית כוחן ויכולת השפעתן של קבוצות מאורגנות על אכיפת החוק. זו תופעה שיש בה גם מן החיוב (לדוגמא, השינויים שחלו במשפט בעקבות התארגנויות של נשים), אך כרוכה בה גם הסכנה של מתן משקל יתר לטענות או לתביעות בשל החד החזק והלא פרופרציונאלי שהן זוכות לו בתקשורת.

השלכה אחרת של המציאות התקשורתית היא במסמוס ההפרדה האקוסטית. בעבר, ניתן היה לחשוב וגם לקיים הפרדה אקוסטית בין נורמות הפונות לקהלים שונים. הפרדה זו מבוססת על כך שקיים חלק גלוי של מערכת אכיפת החוק, אך מצויים גם חלקים חשובים של המערכת אשר הינם נסתרים במידה רבה מן העין הציבורית. החלק הגלוי הוא המשפט עצמו והנורמות העונשיות. השלבים הנסתרים יחסית היו השלבים שלפני המשפט: איתור העבירה, החקירה, ההחלטה כיצד לטפל בתיק והשלב שלאחר המשפט: ריצוי העונש, הסוגים השונים של הקלות בעונש, החנינה. יותר ויותר נחשפים לעין כל חלקים שהיו נסתרים בעבר ותופשים את תשומת הלב הציבורית. לאחרונה, הניח נשיא המדינה על שולחן הדיון הציבורי את הסוגיה של חנינת רוצחים. ההסדר של המרת מאסר העולם במאסר לתקופה קצובה על ידי הנשיא תיקן קשיחות יתר של הנורמה העונשית המתאימה לרצח. כך היתה הפרדה אקוסטית שאפשרה שימור של הנורמה משיקולים חינוכיים והרתעתיים. הפרדה זו נעלמת ועתה ברור לכל שהעונש של מאסר עולם לרוצחים אינו מאסר עולם של ממש ברוב המקרים. יותר ויותר עניינים ונושאים מועלים לדיון ציבורי. הסכנה היא שהדיון הציבורי יהיה וולגרי, לא מתוחכם ופשטני, וכי רמתו של הדיון תכתוב את תוצאותיו.

העולם הופך להיות עולם של מסרים פשוטים שאין בו מקום למסר מורכב. האפשרות לטעון טענה ואחר כך לסייג אותה, אינה מעשית בעידן התקשורת המודרנית. זו מעודדת - כמעט מכתובה - היגדים פשוטים, שהם בעצם פשטניים, עד כדי כך שהם הופכים להיות בלתי נכונים. האמירה של דה-טוקוויל בדבר הסיכוי העדיף של הרעיון הפשוט והכוזב לנצח את הרעיון הנכון והמורכב, קיבלה משנה תוקף במציאות שלנו.

לתקשורת יש קצב משלה: קצב מהיר, חסר נשימה. והקצב הזה מכתוב את הקצב של המערכות השלטוניות. בעולם כזה נעלם מקומו של הטווח הארוך מן החשיבה ומן העשיה. מבחינה זו, הפרויקט שלנו הוא חריג, העומד בניגוד חריף לזרם הכללי - ואני מברך עליו.

הזירה של הדיון הפנימי תלך ותעלם כמו שנראה, לדוגמא, בהוצאת ספרו של הפרקליט הצבאי הראשי לשעבר הכולל חשיפה של דיונים פנימיים על ידי מי ששימש כיועץ משפטי. זהו ציון דרך בהתפתחות זו, אשר עלול להיות דגם. אנו צפויים לתביעה ציבורית הולכת וגוברת לחשוף דיונים פנימיים: הדיון הרפואי, הדיון בקידומו של האדם - לרבות מינוי שופטים, הערכות על אנשים ונשים. מנגד, כל מי שהשתתף בדיון פנימי יודע שקשה מאוד לנהל דברים בצורה עניינית במציאות שאין בה שום סגירות. התקשורת תתבע לחשוף עוד ועוד, ולהתחשב פחות בתחומים לגיטימיים של סגירות. האיזון החדש שיימצא לא ישקף בהכרח את האופטימום הענייני.

התקשורת תורמת תרומה משמעותית לאובדן האימון במערכות. ברור לגמרי, שהילה מסוימת שהיתה בעבר במערכות השונות נבעה מסבירות מסוימת שלהן או מריחוק יחסי שלהן מהתקשורת. החשיפה המתמקדת ב"מעניין", כלומר ב"שילי", יוצרת דימוי מעוות ופוגעת באמון הציבור במערכות השלטוניות השונות. לנגד עינינו, בימים אלה, דוגמא חיה: השפעת דיוני ועדת שמגר על היחס לצבא ולמשטרה. שימו לב למגמה המתפתחת בארה"ב לצלם משפטים ולשדרם בטלוויזיה כדבר שגרתי. מגמה זו עשויה להגיע גם אלינו, ולא תצמח ממנה טובה מבחינת יחסו של הציבור למערכת השיפוטית. עוד יש להזכיר כי אתיקה מקצועית אינה בדיוק התחום החזק של התקשורת שלנו. גם נייטרליות ואובייקטיביות לאו דווקא מאפיינות אותה. וכבר הזכרתי את נושא השליטה הכלכלית על התקשורת וסכנותיה.

התקשורת עשויה להחריף את המודעות בישראל להבעה של אי שיויון. ככל שהחברה הישראלית תסבול מאי שיויון (היא סובלת מאי שיויון, העלול להחמיר בעתיד) עשויה לחיוצר מודעות גוברת, אולי אף חריפה לכך.

אני מבקש להעיר הערות אחדות על אכיפת החוק. נושא מרכזי וכאוב בתחום זה הוא העומס המוטל על המערכות. המערכת המשפטית קרובה לקריסה. צפוי שהמחוקק "יתרום את תרומתו" להגדיל את העומס: תהיינה עוד ועוד נורמות עונשיות. מודלים של דקרמינליזציה, של צמצום הנורמות העונשיות, הם מודלים ראויים שתיאורטיקנים יוסיפו לדבר עליהם. חוששני שהסיכוי שהמחוקק ילך בעקבותיהם אינו רב. המערכת תאלץ להתמודד, כמו שהיא מתמודדת היום ואף יותר מכך, עם מציאות עמוסה לעיפה בנורמות עונשיות. חשיבות עיקרית נודעת, לכן, למוסד "עסקאות הטיעון", כמו גם לסוגיית האכיפה הסלקטיבית.

נושא האכיפה מחייב עיסוק רציני ויסודי. ללא הערכות ומאמץ מיוחדים, עלולה אכיפת החוק להתאפיין במגמות כלליות עליהן עמדנו לעיל: היעדר התייחסות כוללת וארוכת טווח, כניעה מוחלטת ל"שוטף", עשייה כדי להשביע את הענין התקשורתי. הווה אומר: אכיפת חוק על פי אינרציה, אכיפת חוק תגובתית ולא מניעתית, אכיפת חוק רק כאשר ומשום שמישהו מתלונן, או אכיפה בתחומים בהם אין מתלוננים, אף כי חשיבותם רבה.

דגם אפשרי אחר הוא אכיפת חוק המותאמת לסדרי העדיפות של הציבור. אינני סבור שהסדר כזה אכן ראוי, מדובר בעמדות הציבור כקריטריון יחיד. זאת משום שלא ברור שעמדות אלה מבוססות על התמצאות של ממש בתופעה ועל ידיעת הנתונים הרלוונטיים.

ברור שיש מתח בין אכיפת חוק (שאינה יכולה להיות טוטאלית) לבין הערך של השיוויון. המתח קיים כבר ברמה של חקיקת הנורמה. כאשר מחוקקים נורמה בתחום הפלילי, אין מתיימרים לתפוש את הכל, אין מתיימרים להגן על הערכים הגנה טוטאלית, אלא להגן מפני הפגיעות היותר חמורות בהם. זהו האופי הפרגמנטרי של הדין/העונש. כאשר ננקטת פרגמנטציה, ברור שלצד מה שנכלל בתוך האיסור, תיתכן, כמעט בהכרח, התנהגות מסוימת, אשר איננה נופלת באופן משמעותי מן ההתנהגויות הנתפשות בגדר האיסור מבחינת משקלה האנטי-חברתי, ואף על פי כן היא מחוץ לאיסור. לאחר שתוקקה הנורמה, הרי נורמה אחת חובקת את המקרה החמור מאוד, את המקרה הטיפוסי או הבינוני, את המקרה הקל ואת המקרה הזניח. מתייצבת כאן במלוא חומרתה סוגיית האכיפה. ברור שהרעיון של אכיפה טוטאלית אינו מציאותי, ואף אינו רצוי. יש, כנראה, מסה של אכיפה אופטימלית, אלא שאין היא בתחום ידיעתנו. ראוי להרחיב ולהעמיק את הידע שלנו ובסוגיה זו.

השאלה העומדת בפני מערכת העוסקת באכיפת חוק כמו המערכת המשטרית, היא, בהכרח, שאלה של סדרי עדיפויות: על איזה נורמות שמים דגש ועל איזה סוגים של הפרות בתוך אותן נורמות ראוי להתמקד. לדוגמא, אם מחליטים להתמודד בעדיפות גבוהה עם תופעות הסמים מסוכנים, מדובר ב"ים גדול", וצריך להחליט על "גודל הדגים" בהם מתרכזים. האם סמים מסוכנים הם יעד מרכזי לאכיפה? הפגם הכי חמור בדו"ח שלי, הוא שסמים מוזכרים בו במשפט אחד. האם לרכז מאמץ מרכזי במלחמה בסמים או בעבירות כלכליות? זאת, בהנחה שמאמץ מרכזי בשניהם ("בספר הלבן ובגרמנים") יפה כסיסמה, אך אינו מציאותי.

השאלה המטרידה אותי היא: האם לא נגיע למצב שבו המערכת הפוליטית תגרום להסטה של פעולת האכיפה בדרכים שונות, מתוחכמות יותר או פחות, לאותם תחומים של עבריינות שאינם נוגעים ישירות לפוליטיקאים ולשכבה החברתית אליה הם משתייכים. המערכת הפוליטית, בהקשר זה, זו המערכת הפוליטית בשילוב עם הצמרת הכלכלית ועם הצמרת התקשורתית, והחיבורים ביניהם ילכו ויתחזקו. מי אמור להחליט על סדר הקדימויות באכיפת החוק? אגף החקירות? משרד המשטרה? הממשלה? היועץ המשפטי לממשלה?

סכנה אחרת היא שהמערכת הפוליטית תהפוך את ההתמודדות בעבריינות לנושא פוליטי, שבו זוכה באהדת הציבור מי שמציע את האמצעי היותר חריף במאבק זה. המערכת הפוליטית נמצאת, ולא מהיום, בתהליך של גילוי עוצמתה של המערכת המשפטית. בעשרים השנים האחרונות ישנה מודעות גוברת לכוחה של המערכת המשפטית. יש מקום לחשוש מפני תגובות נגד. לדוגמא, המערכת הפוליטית עשויה בעתיד לנסות להשפיע בדברים שהם בשליטתה, כגון במינוי בעלי תפקידים בכירים במערכת אכיפת החוק (יועץ משפטי לממשלה, מפכ"ל, ראש אגף החקירות) באופן העלול להחליש את המערכת של אכיפת החוק. בעיניי זו איננה סכנה תיאורטית אלא סכנה ריאלית.

ניתן להעריך כי יחול גידול בתופעה העבריינות בעתיד באותם תחומים של עבריינות, שבהם מצבנו היום טוב משל חברות מערביות אחרות, לפי נתונים השוואתיים, (כמו עבירות רצח ואלומות חמורה). העתיד צופן את האפשרות, שאנחנו "נתקדם" לעבר המצב באותן תברות. אם תהיה פה פריחה כלכלית, קיים סיכון שהקיטוב החברתי יגדל. קיטוב חברתי מוגבר יעודד עבריינות. הבעיות שתהיינה לחברה הישראלית בתחום הדבק המאחד אותה, ילכו ויחריפו - ביחוד בתרחיש של שלום: העלמות של סכנה חיצונית, ירידה אפשרית במעמדה של הדת (בייחוד בקרב החילוניים), ירידת חשיבותו של הצבא כגורם

מלכד. אם נוסיף לאלה את תופעת האמריקניזציה: חתירה לשפע כלכלי במרכז ההוויה והחלשות המחוייבות לערכים כלל-חברתיים, עלולים ליצור אקלים חברתי המעודד עבריינות. יתכן שהשאלה "מה אוכפים" תהפוך לשאלה חברתית מרכזית, בייחוד על רקע הבעיה הכללית של היעדר שיוויון, והאפשרות של אכיפה המתמקדת בסוג מסוים של עבריינות - זו הבאה מן השכבות החברתיות החלשות. לתרחיש זה יש להוסיף את האפשרות שהשכבות החלשות לא תשלמנה עם מצב דברים כזה. אי השלמה כזו יכולה להתבטא, בין השאר, בגידול העבריינות.

אני מבקש לסיים בשתי הערות: על המיתוס השיפוטי ועל העברייני כאויב.

אשר למיתוס השיפוטי: לפי נתונים משווים של סקרי דעת קהל, זוכה המערכת השיפוטית שלנו לאמון ויוקרה ציבוריים העולים בהרבה על ההערכה הציבורית למערכות שיפוטיות במדינות מערביות אחרות. נתונים אלה מעלים את האפשרות, שהתמונה הישראלית העתידית תהיה דומה למצב במקומות אחרים. מחקרים של ברזילי-יער-סגל מעלה כי יוקרתה של המערכת השיפוטית בנויה, בין השאר, על תפישה מיתית שלה. לדוגמה, הציבור מייחס לה נייטרליות רעיונית, דימוי אשר אינו מציאותי גם היום, ועלול לקרוס ככל שתגבר פעולתו של בית המשפט העליון בתחום ביקורת החקיקה, וייחשף הריבוי והגיוון של השקפות עולם שיפוטיות. לא כתרחיש, אלא כ-wishful thinking דמיוני, ניתן לומר כי העברתם של אחוזים מסוימים של יוקרה כיום מבית המשפט למערכת הפוליטית היו מהווים רווח והצלה לתרבות הפוליטית הישראלית.

עבריינים כאויבים: בכל חברה מצוי כוח חזק, הדוחף לאיתור אויב. כתובת מוגדרת של אויב, של גילום הרע, נחוצה ללכידות חברתית וממלאה, כנראה, צרכים פסיכו-חברתיים עמוקים. יש מקום לחשוש כי בהיעדר אויב חיצוני, עלולה להתפתח בחברה הישראלית תפישה, לפיה עבריינים מסוג מסויים - כנראה עברייני הרחוב - הם האויב. יש לכך משמעות מבחינת זכויותיהם של המשתייכים לקבוצה זו. אין דבר מסוכן יותר לציבור של אנשים מבחינת זכויותיהם מאשר תיוגם כ"אויב".

פרופ' מני מאוטנר

האמריקאים אומרים שקשה מאוד לעסוק בניבוי, ובמיוחד לגבי העתיד. מעבר לקשיים הרגילים הקיימים בניבוי ובחזיון של העתיד, אני רוצה לומר, כהערה מקדימה, כי המשימה קשה במיוחד למשפטנים, משום שאנחנו אמורים לעסוק מצד אחד בחוקים, ומצד שני בפסקי הדין. למעשה אנו מתמקדים בעיקר בפסקי הדין ומעט מדי בחוקים. בחלוקה גסה הייתי אומר שהחוקים צופים פני עתיד, אך פסקי הדין צופים פני עבר. כמשפטנים העוסקים בפסקי הדין, אנחנו תמיד מסתכלים על המסורת המשפטנית ומחפשים היכן מתמקם פסק הדין האחרון בתוך מסורת זו. כמעט איננו שואלים את עצמנו לאן זה מוביל ומה האקסטרפולציות אליהן יתפתחו פסקי הדין.

כשאני מנסה לחשוב על העתיד, אני אינני יכול להסתמך אלא על הקיים עכשיו, ונדמה לי שנקודת מוצא טובה תהיה העשור של שנות השמונים. ברור לכל מי שמכיר את המשפט הישראלי, שעשור זה היה מאוד פורמטיבי ו חשוב, שווה כמעט בחשיבותו לעשור של שנות החמישים, העשור החשוב ביותר במשפט הישראלי. מכאן ואילך, אני רוצה לעסוק רק במשפט הישראלי של הפסיקה, ולא של החקיקה. מבחינת הפסיקה, ברור שהעשור האחרון אשר היה חשוב מאוד, מהווה נקודת בסיס טובה לדיון בשאלה: לאן מוליך המשפט הישראלי במאה ה-21?

תופעה ידועה לכולם, שהופיעה בשנות השמונים היא תופעה שכונתה "אקטיביזם". בתמצית, ניתן לומר שבית המשפט העליון הוא אקטיביסטי ככל שהוא נותן לעצמו כוח הכרעה בשאלות ציבוריות, על חשבון כוח ההכרעה שנמסר לרשויות האחרות של הממשל. כלומר, ככל שבית המשפט העליון מתערב יותר בפעולות הרשות המבצעת, ומפעיל פיקוח גם על פעולות של הרשות המחוקקת ועל החקיקה עצמה, הוא יותר אקטיביסטי.

על פי הגדרה של מושג האקטיביזם, היה בית המשפט בשנות השמונים אקטיביסטי מאוד. בתור נקודות ציון עיקריות אצביע על הדברים הבאים: ראשית כל, היה צמצום גדול מאוד במתסומים מקדימים של פתיחת דיונים בבג"צ, דהיינו, צמצום משמעותי ביותר של הדוקטרינה של זכות העמידה והשפיטות; שנית, באופן יותר עמוק ופחות גלוי לעין, חל שינוי בהגדרה העצמית של בית המשפט. התפיסה המסורתית היתה שבית המשפט אמור, בראש ובראשונה, לעשות צדק בסכסוך שבין הצדדים הפרטיקולריים, אך בפסיקה של שנות השמונים עולה הגדרה מחדשת של התפקיד, כתפקיד של קידום שלטון החוק. כלומר, חל מהפך ברעיון הפרדת הרשויות המסורתית, אשר שימש תמיד בסיס להסתייגות, לצניעות, לחוסר אקטיביזם ולחוסר פעילות, התהפך, והיום בית המשפט, בשם רעיון הפרדת הרשויות, אומר: רעיון הפרדת הרשויות מחייב אותנו להיות רשות אשר ממונה על אכיפתו והשלטתו של שלטון החוק.

נקודת ציון שלישית היא החדירה לתוך תחומי הפעילות של הכנסת. נדמה לי שכל פעולותיה של הכנסת, מלבד הפעילות של קביעת תוכנם של החוקים, כפופה היום לביקורתו של בג"צ - דבר אשר לא נודע עד שנות השמונים, ואפילו היה קשה לתאר שיקרה בעתיד.

נקודה רביעית היא הפיתוח של עילת הסבירות. עילת הסבירות היתה עילה לפיקוח על חקיקת משנה מאז ראשית שנות החמישים, אבל תמיד בתוך גישה של אולטרה וירס, כלומר, חריגה מסמכות. בשנות

השמונים קרה דבר חשוב ביותר - עילת הסבירות התפתחה להיות עילה כללית, שבאמצעותה בוחן בית המשפט העליון את כל הפעילויות של הרשות המבצעת. כל פעולה של הרשות המבצעת, ולא דוקא חקיקת משנה, עשויה לעבור בחינה באמצעות עילת הסבירות, מצידו של בית המשפט העליון. בעשרות רבות של מקרים מדובר היה בפעולות מובהקות של רשויות שלטוניות בעלות סמכויות, אשר צריכות להפעיל את סמכויותיהן כחלק מהפעילות הקלאסית של הרשות המבצעת. למרות זאת, מיקם בית המשפט העליון את עצמו בעמדה המאפשרת לו להעביר את הפעולות הללו תחת שבט הביקורת שלו, אשר אינו משפטי במקרים רבים, אלא כרוך בכניסה לתוך השיקולים הלא-משפטיים של הרשות. זוהי, לדעתי, נקודת ציון חשובה מאוד בתהליך האקטיביזם, היוצר, כמובן, נופ משפטי בעל משמעויות עצומות.

נקודת הציון האחרונה לתהליך האקטיביזם, היא החדירה הנמרצת יותר לתחומים כמו תחומי הבטחון - הן ברמה הרטורית והן ברמה המעשית ופיקוח חזק יותר על היועץ המשפטי לממשלה ועל הפצ"ר. בית המשפט נכנס לתחומים חדשים אשר נותרו בעבר בידיהם של בעלי תפקידים ורשויות שלטון אחרות. נדמה לי שלא ימצא חולק על זה שבעשור האחרון היה אקטיביזם שיפוטי מסוג זה שצינתי.

לאקטיביזם יש ביטוי קצת אחר, הקשור למיקום משפטיים במרכז תהליכי קבלת החלטות. תפקיד היועץ המשפטי לממשלה קיבל מרכזיות עצומה, יחד עם פרקליטת המדינה וועדות חקירה משפטיות, כמו בעקבות האירוע האחרון במערת המכפלה. תהליך זה הנקרא לעתים "משפטיזציה", ילך ויגבר, לדעתי, ואולי אף יעבור מעין תפנית. יש כאן נקודה חשובה מאוד והיא ששני חוקי היסוד האחרונים - חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וחוק יסוד: חופש העיסוק - מציינים לראשונה את בית המשפט העליון בכוח לפקח על התוכן המהותי של חקיקת הכנסת. כלומר, אנו עוברים למודל של Judicial Review אשר יוביל, לדעתי, למצב של "קונסטיטוציונאליזציה" של המשפט בישראל במקום האדמיניסטרציה שלו. אם הכלי העיקרי לפעולה של בית המשפט העליון בעבר היה נורמות של המשפט המינהלי, אנו הולכים לפתח את המשפט הקונסטיטוציוני בעשורים הקרובים ולהסיט אליו את מרכז המוקד שבין המשפט המינהלי והמשפט הקונסטיטוציוני. המשפט הקונסטיטוציוני יגדל בנפח ויעלה במשקל.

ניתן לומר כי לראשונה בתולדות המדינה, אנו עומדים לצפות במסלול התנגשות ברור בין בית המשפט העליון מצד אחד, לבין הרשות המבצעת מצד שני. זו רק שאלה של זמן עד שבית המשפט העליון ימצא את ההזדמנות הראשונה לפסול חוק של הכנסת, ולהערכתני, יקרה הדבר עד שנת היובל של המדינה. אני סבור כי זהו מהלך מסוכן ביותר משום שרוב הציבור אינו בשל לכך, המערכת הפוליטית והתרבות הפוליטית אינם בשלים לכך, התרבות הכללית לא תכיר בכך ובתוך הקהילה המשפטית עצמה קיים גיבוי אינטלקטואלי מועט לפסילת חוקי הכנסת על ידי בית המשפט. אם יתחיל בית המשפט בטווח הקצר לפסול חוקים, הוא יסכן את עצמו מאוד, ולא ברור לי שזה יהיה צעד נבון בשנים הקרובות. אך באופן עקרוני עלינו על מסלול ההתנגדות בין שתי הרשויות, ובמוקדם או במאוחר יתחיל בית המשפט העליון לפסול חוקים שחוקקו על ידי הכנסת.

התפתחויות אלה גורמות, כמובן, לבולטות עצומה של המשפטים ולהכרה עצומה בחשיבותם. דבר זה מתבטא בתקשורת, במדורים המיוחדים על המשפט - תופעה חדשה של שנות השמונים. כיום מלמדים

משפטים גם בבתי ספר תיכוניים, ובעיתונות דווח לאחרונה כי בני הנעורים, מכל השכבות הסוציאקונומיות, מעדיפים ללמוד משפטים ודירגו זאת במקום ראשון בסולם העדפותיהם למקצוע נבחר.

בעתיד אני צופה הסטת אקטיביזם לתחום הקונסטיטוציוני והפחתתו בתחומים האחרים. יחד עם זאת, אני חושב שכל מאחזי הכוח הדוקטרינאליים שבית המשפט העליון כבש בשנות השמונים ימשיכו להתקיים ואף אחד לא ימחוק אותם מספר החוקים. לא יהיו לנו, לפי דעתי, חוקים או תקדימים אשר יאמרו: אנחנו חוזרים בנו ממה שאמרנו בשנות השמונים על זכות העמידה או השפיטות. חוקים אלה ישארו, אך ההפעלה האופרטיבית של חוקים אלה לא בהכרח תהיה נמרצת כפי שהיתה בעשור האחרון. החוקים יהיו "אות כתובה בספר". מידת הנמרצות תהיה תלויה בדימוי הציבורי והעצמי של המערכת הפוליטית מצד אחד, ושל המערכת המשפטית מצד שני. עשור שנות השמונים היה עשור מיוחד מאוד, עם דימוי ציבורי נמוך מאוד למערכת הפוליטית, תחושה חריפה של פיחות ברמת ההנהגה, קיטוב ושיתוק. המערכת הפוליטית נראתה כעוסקת במשאים ומתנים קואליציוניים ותקציביים בלתי פוסקים. אם המערכת הפוליטית תעלה את רמתה ותצליח לצאת מן הקפאון והשיתוק, היא תקבל יותר בטחון עצמי, ותעלה את דימויה העצמי. לגבי מה שיקרה לדימוי העצמי של בתי המשפט. אני מצטרף לדבריו של פרופ' קרמניצר - הכיוון הצפוי הוא כלפי מטה. כאשר המערכת הפוליטית תתחזק מבחינת דימויה העצמי והציבורי, והמערכת המשפטית תיחלש, לא ברור שהאקטיביזם הנמרץ יתבצע בפועל, למרות שהטריטוריות הדוקטרינריות המאפשרות זאת נכבשו בשנות השמונים. לכן, לא ברור שאנו נמצאים במסלול התנגשות. אך, אם אכן תהיה התנגשות, היא תתקיים בעיקר בתחום הקונסטיטוציוני בנסיונות לפסול חוקים. כאמור, כפי שהדברים נראים עתה, ניתן להעריך שמהלך זה יהיה מסוכן ביותר מבחינת בית המשפט, ויגרור ריאקציות ברמות שונות.

האקטיביזם של בית המשפט העליון יוצר פער בין ההתרחשויות למעלה לבין המצב למטה. למעלה הכל נראה אקטיביסטי, נבון, נמרץ ומתפקד היטב, ואילו למטה נראית תמונה הפוכה. כלומר, המערכות מתחת לבית המשפט העליון: המחוזי, השלום וכו', מצויות במצב של קריסה, תפקוד בעייתי מאוד, ורווחת מגמה של דמורליזציה בציבור. למעלה תדמית זוהרת, הצעירים רוצים ללמוד משפטים, והמשפטנים נראים כמנהלי המדינה השולטים במצב. אך למטה המצב הפוך: דמורליזציה וחוסר תפקוד, כך שהמערכת איננה מפיקה את המוטל עליה. לבסוף, נגלה מתח בין שתי השכבות, כאשר השכבה התחתונה מכרסמת כתמיד במה שקורה למעלה.

הפסיקה של בית המשפט העליון

ברצוני לנסות למקם את מה שקורה בפסיקה של בית המשפט העליון בשנות השמונים בתוך קונטקסט תרבותי רחב יותר. השופטים אינם רק קוראים פסקי דין, אלא מעצבים אותם על ידי התרבות שבה הם גדלים ומתפתחים. מצד שני, חופש הפעולה שלהם מוגבל ולא רק על ידי מצבה של הדוקטרינה המשפטית אלא גם על ידי ההקשר התרבותי הרחב שבתוכו הם פועלים כמשפטנים. על כן, אנחנו חייבים להתמודד כמשפטנים עם השאלה - מה יהיה ההקשר התרבותי הרחב שבו יפעלו השופטים. בשנות החמישים היו השופטים בבחינת "זר תרבותי". המשפט הישראלי, בהנהגתו של בית המשפט העליון, ניסה בשנות החמישים לפתח את המסורת של המשפט הישראלי, תוך מאבק עם הערכים היסודיים ביותר של התרבות הכללית. התרבות הישראלית בשנות החמישים היתה תרבות

קולקטיביסטית, אשר יצרה היררכיה ברורה בין הפרט לבין הקולקטיב. הקולקטיב היה נעלה מעל הפרט והפרט היה אינסטרומנטלי בידיו של הקולקטיב, כאשר מלות המפתח היו הגשמה והקרבה; הגשמה, כלומר האדם חייב למלא את חייו בתכנים המועילים לכלל - לא בתכנים שהפרט בוחר בהם. הקרבה פירושה הקרבת החיים למען הכלל - "טוב למות בעד ארצנו" - הליך חניכות שכל אחד מאיתנו עבר כילד, החל מטכס למרגלות האנדרטה בתל חי, השירים וכו'. מדובר כאן בתפישה שתבעה מהפרט וראתה פעילות לטובת הקולקטיב כפעילות אישית ראויה.

החל משנות החמישים פעל המשפט הישראלי בתפישת עולם עם היררכיה הפוכה. בית המשפט העליון ייבא באופן נרחב מאוד חומרים אנגלו-אמריקאים, אשר היו ספוגים בתפישת העולם הליברלית. תופעה זו יצרה היררכיה הפוכה, שבה המדינה מהווה מכשיר ואילו הפרט הוא מקור כל הערכים, תכלית כל התכליות. לפי תפישה זו, רשאי הפרט למלא את חייו בתכנים על פי בחירתו, ללא קשר להשפעתם על הקולקטיב.

בית המשפט העליון פעל על פי ערכים ליברליים אלה, ולכן התקיים מתח בין תפישת העולם אשר הנהיג לבין תפישת העולם הכללית שבתוכה פעל. הפער בין תרבות משפט לבין התרבות הכללית נסגר, לדעתי, בשנות השמונים. מאז סוף שנות השישים עברה ישראל תהליך נרחב מאוד של התמערבות, של חשיפה למערב - בעיקר לארצות הברית (כוונתי לציפויים הדקים של המערב, ההדוניזם, הצרכנות, ופחות למערב במובן האינטלקטואלי העמוק של ההומניזם והליברליזם). הטלוויזיה היא מילת מפתח בהקשר זה. אהרון ספלינג, המפיק ההוליוודי רב-הפעלים, הוא אחת הדמויות החשובות בעיצובה של התרבות הישראלית והוא, בעיניי, איש מפתח, וגיבור בתרבות הישראלית.

התמונה המצטיירת היא שחוגים נרחבים מאוד בחברה מתמערבים, ומקבלים את תמונת העולם הליברלית. האליטות מפנות את האוריינטציה שלהן אל המערב - העסקים, התקשורת, הצבא, העיתונות הולכים על המערב - ומבחינה זו פועל בית המשפט במצב פחות ופחות פרובלמטי כי המפעל שלו, הפרויקט ההיסטורי הגדול של הנחלת ערכים מערביים והחדרת הליברליזם שהיה בעייתי מאוד בשנות החמישים, זוכה לגיבוי נרחב באליטות של החברה הישראלית. מצד שני, מתחילות בעיות חמורות אחרות כאשר בשנות השמונים חדרו לתוך מרכז הזירה הפוליטית והתרבותית שני סקטורים העויינים חזיתית את פרויקט בית המשפט העליון: חוגים דתיים, החודרים לראשונה ללב הזירה ומנסים להשליט תפישת עולם של היחודות בעויינות גמורה למערב ולליברליזם, וחוגים לאומניים קיצוניים, אשר צברו כוח בשנות השמונים. בית המשפט פועל ומשנה את דרכי ההנמקה שלו, ומדבר יותר ויותר על ערכים, עקרונות יסוד, המטריה הנורמטיבית, תכלית מול לשון ואיזון האינטרסים, אך נוצרות בעיות של לגיטימציה. בית המשפט פועל כיום במצב בו קיימים חוגים משמעותיים בחברה העויינים ושוללים את הפרויקט הערכי שלו. ההתבטאויות הקיצוניות של צמרת ש"ס, למשל, נגד בית המשפט העליון - מהוות קצה הקרחון של התופעה הזאת. המשפט הישראלי זוכה כיום לגיבוי על ידי הציבור והאליטות, אך מצד שני, מתנהל נגדו מאבק על ידי חוגים בעלי חשיבות.

בצורה כללית ורחבה, נראה לי שהעשורים הבאים יוכרעו על ידי תחרות בין המערב לבין היהדות. זהו מאבק בין שתי ציביליזציות ענקיות ואיש אינו יודע כיצד יסתיים. בשנות השמונים יצאו ספרים אפוקליפטיים - כמו הספר של בנימין תמוז, הפונדק של ירמיהו - שתארו את ישראל כנשלטת על ידי הציביליזציה של היהדות, כאשר הליברליזם וההומניזם המערבי נדחקים הצידה.

החינוך המשפטי

בתמש עשרה השנים האחרונות התחוללו תמורות רבות בחינוך המשפטי וצפויה טרנספורמציה מואצת בשנים הקרובות. אינני מתכוון לצמיחתן של המכללות וגידול מספרם של המשפטנים, אלא לעיסוק בתכנים של המשפט; מתפישה דוקטרינלית אוטונומיסטית של המשפט, ברמה המילולית והקונצפטואלית, עוברת האקדמיה המשפטית לתפישה בין-תחומית, אשר מובילה לכך שהאוניברסיטה תיחפך לחלק מבית הספר למשפטים. בית הספר למשפטים ייחשב "מיני אוניברסיטה" שבו יהיו סוציולוגים, כלכלנים, חוקרי תרבות, פילוסופים וכמובן, אנשי אתיקה מקצוענים. בית הספר למשפטים הופך להיות מקום בין-תחומי שייצר סטודנטים - אני מאוד מקווה - עם תפישה בין-תחומית. בוגרי בתי הספר יחזרו לחברה עם כישורים טובים יותר, ויתפשו את מוקדי הכוח שהמשפטנים כבשו בעשור האחרון.

לעומת זאת, תיצור תפישה זו ניתוק ופער בין האקדמיה המשפטית מחד, לבין בית המשפט העליון מאידך. יתפתחו שתי קבוצות נבדלות עם לוגיקת פעולת נבדלת ובעשור הבא יעמוד בית המשפט העליון לראשונה בתולדותיו, במצב חדש לגמרי. עד העשור האחרון היה לו מעמד של "ראש שבט" לכל משפטני המדינה, כולל משפטני האקדמיה. הם היו "ראש השבט" והאקדמיה תמכה בהם, גיבתה אותם והיססה מאוד מלפגוע בהם או לתקוף אותם - וכל זאת משום הפנמת שבירותו של פרויקט המשפט הישראלי. שררה תחושה עמוקה שהמשפט הישראלי הוא פגיע, ויש לסגור בעיות בחדרי חדרים ולא לחשוף אותן ברבים. אתוס זה הולך ומתפרק בימים אלה. בעשור הקרוב עומדת לצמוח כתיבה ביקורתית מאוד על בית המשפט העליון אשר תוזרם החוצה דרך התקשורת. כחלק מהייצוג של המשפט בתקשורת, מצטטים יותר ויותר מאמרים של פרופסורים למשפטים. ההגמוניה שהיתה לבית המשפט העליון על המשפטנים תתפזר. בית המשפט העליון יפעל ויתקיים, אך מן הצד השני תהיה אקדמיה בעלת עצמאות וביקורתיות רבה, אשר תעשה את עבודתה כאקדמיה כפי שצריך. הלגיטימציה של בית המשפט העליון תיחלש באופן בלתי נמנע, והוא יספוג ביקורת קשה מכיוונים אשר לא ביקרו אותו כלל בעבר, או מתחו ביקורת טכנית בלבד. יצמחו משפטנים ביקורתיים, במובן העמוק ביותר, אשר יצאו גם נגד הפרויקט הליברלי של בית המשפט העליון ויציגו את חולשותיו מבחינת שוויון חלוקת הכנסות, וכו'. זו רק שאלה של זמן, ולדעתי, הדברים יתרחשו עד סוף המאה.

נקודה אחרונה חשובה מאוד, היא הניסיון לחשוב על מעמדו של שלטון החוק בתרבות הישראלית. כמשפטנים אנחנו מנסים להשליט נורמות, אך מעניין לבדוק מה יחסה של התרבות הישראלית לנורמות הנקבעות. נדמה לי שאנתרופולוגים מבחינים בין חברות בהן היחס הוא loose ותרבות בהן היחס הוא strict. אני חושב שאנחנו בצד של ה-loose. הנורמות אינן בעלות מעמד מקודש בתרבות הישראלית. לדעתי, צריך לבדוק היסטורית מה קורה בין המערכות המקצועיות של הנחלת נורמות מצד אחד, לבין התרבות הכללית מצד שני. באופן אינטואיטיבי מאוד, דומני כי מצב שלטון החוק בישראל משתפר.

2. דיון

פרופ' יואל צפיר: אחרי הניתוח המעניין מאוד כשלעצמו של הסיבות להתגברות גל העבריינות, העלית את הצורך בקביעת סולם העדיפויות באכיפת החוק. יתכן וזאת תהיה אחת הבעיות המרכזיות איתן תצטרך להתמודד משטרת ישראל. הזכרת כמו כן, שסביר להניח שהמערכת הפוליטית תתערב ותנסה לקבוע, או לפחות להשפיע, על הדרך העדיפה בעינייה בתחום האכיפה.

שאלתי מתייחסת, אם אפשר לומר כך, לנושא הרלוונטיות של המחקרים לפעילות משטרת ישראל. עבודות המחקר בתחומים השונים אמורות לסייע למשטרה בתפקודה בעשר-עשרים השנים הבאות. על כן הייתי מבקש אם תוכל למקד את הנושא בשאלה איך המשטרה תתגבר בעתיד על בעיית קביעת העדיפויות באכיפה? האם למשל, המערכת המשפטית יכולה לסייע, לגבי אילו עבירות להחמיר ובאיזו צורה, היכן להקל וכו'.

האם באופן עקרוני זהו בכלל תפקיד המשטרה - קביעת עדיפויות באכיפה?

ענ"ד משה בן זאב: מכיון שאנחנו עוסקים פה בחיזוי, ניבוי ועתידנות, ברצוני לתבוע את "עלבון" המשטרה. זהו פרוייקט שדן באכיפת החוק והמשטרה היא אחת מהיוזמות שלו, וחסרה לי התייחסות לשתי בעיות מאוד חשובות בתחום החיזוי. המשפט הוא שמרני, נאמר פה באחד מניירות העבודה שהוגשו, וזה נכון. ניתן לשער שהוא ישתנה לאט לאט או שהוא לא ישתנה בכלל. אולם כיצד משפיעה הטכנולוגיה בתחום אכיפת החוק? כוונתי, ראשית כל, לדיני ראיות, וזה עניין שהמשטרה עוסקת בו - הוכחת העבירה. מה הן האפשרויות הפתוחות בעתיד הקרוב לגבי אימות דברי עדות. אני לא מדבר דווקא על אותה מכונת אמת שאינני יודע איך היא תשתכלל ואם תיהפך פעם לראיה קבילה, אלא על מדעי ההתנהגות האנושית, הפסיכולוגיה, הפסיכיאטריה; מה יהיה האימפקט שלהם על בתי המשפט, על אימות ראיות?

דבר שני, שכדאי היה בפרוייקט משטרתי לתת עליו את הדעת הוא עניין הענישה. אנתנו נוקטים היום בדרכי ענישה מיושנות ביותר. ראש וראשון בהם הוא המאסר - אמצעי שלאורך הדורות לא הוכיח את עצמו ואין לנו תחליף. המאסר לא הוכיח את עצמו, ובית המאסר הפך לבית ספר לפשיעה, לסמים ולכל מיני תופעות אנטי סוציאליות.

שנים רבות הייתי חבר בוועדה לדרכי ענישה בראשותו של השופט חיים כהן, וחילפנו דרכי ענישה חדשים; אך לא מצאנו הרבה, חוץ מהשירות לתועלת הציבור, מתוך מגמה להקל. כשמדברים על קריסת מערכת, יש להצביע על קריסה בולטת של בתי הסוהר. המערכת של בתי הסוהר בעצם קרסה מזמן. מחזיקים אנשים בתנאים תת-אנושיים מובהקים, כאשר השאלה הגדולה היא, האם החברה רשאית לעשות זאת. יש זכות לחברה להעניש, אבל איש לא נתן לה את הזכות להשפיל את האנשים, להחזיק אותם בתנאים כאלה. לאן כל זה מוליך? מה צופן בתוכו העתיד הקרוב?

פרופ' גיורא רהב: מתוך השאלות הרבות שהתעוררו אצלי למשמע ההרצאה, אני רוצה לעלות כאן רק אחת. תיארתם את המערכת המשפטית כמערכת של חברה כחברה דמוקרטית. אני רוצה קודם כל שנזכור שזה נכון באותה מידה שהחברה האתונאית היתה דמוקרטית: דמוקרטיה רק לחלק קטן. אמנם אצלנו זה לחלק גדול יותר, אבל עדיין רק חלק. כשדיברתם על החברה המיוצגת על ידי בית המשפט, דיברתם בעצם על החברה היהודית החילונית, פחות או יותר. הייתי יכול להכניס לזה עוד מיגבלות מסויימות, אבל נסתפק באלה.

אנחנו נמצאים בתחליך שבו החברה הזאת, המגזר הזה, של החברה הישראלית כולה, הוא החלק שגדל וצומח בקצב יותר איטי משאר החלקים. בעוד עשר-עשרים שנה, צפויה לנו חברה שבה שלושים אחוז בקירוב אינם שייכים למגזר זה. ברור שלחלקים אחרים של החברה יש מערכות נורמטיביות פנימיות שנעזרות מעט מאוד במערכת המשפטית, ובמערכת החקיקה ואכיפה. איך אתם רואים את ההתפתחות כתוצאה מכך? יותר מזה, נדמה לי שחלק מהנושאים והבעיות של אכיפת סדר, לפחות אלה שהמערכת המשפטית עסקה בהם, ילך ויידעך בגלל התפתחותן של מערכות פנימיות, מערכת שיפוטית פנימית של חברות, איגודים כמו החסדרות וכמו הצבא, אשר יעסקו בהשלטת הסדר. האם עלולה התפתחות זו להפיל את המערכת המשפטית כמי שעוסקת בבעיות עקרוניות וטרוויאליות?

השופט דן ביין: אני רוצה רק להעיר הערה אחת:

נדמה לי, שלא הדגישו מספיק את הצורך בגישה הרב-מערכתית באכיפת החוק הפלילי - צורך ההולך ומחריף ככל שמערכת אכיפת החוק הופכת להיות מורכבת ומסובכת יותר.

כיום, מתקבל הרושם כי כל רשות פועלת במידה רבה כאילו היא עומדת בפני עצמה. אתן דוגמא מעשית: נניח שהמשטרה מכינה מבצע ללכידת סוחרים סמים. לא נבדקת השאלה האם יכולה המערכת המשפטית בזמן נתון לקלוט כמות כזו של נאשמים שיש לדון בעניינם, וכן האם מערכת בתי הסוהר מסוגלת לקלוט כמות כה גדולה של נאשמים בעבירות סמים שדינם נגזר למאסר.

יש, לדעתי, לחשוב על הדרכים כיצד להשיג מידה רבה יותר של תיאום. יתכן שיהיה צורך, למשל, לכוון ועדה קבועה של נציגי הגופים השונים הממונים על אכיפת החוק שתעקוב דרך קבע אחר אכיפת החוק בתחומים שונים ותבטיח שלא ייווצרו "צווארי בקבוק" שיסכלו את האכיפה התקינה של החוק.

פרופ' אליעזר לדרמן: הקבלות רבות היו בדבריהם של פרופ' מאוטנר ופרופ' קרמניצר, אולם בהקשרים מסויימים הם נעו על מישורים מקבילים. פרופ' מאוטנר התרכז במאבק על ההגמוניה בתוך הקהילה המשפטית. הוא הדגיש את השאלה מי יתן את הטון בשדה המשפט. האם יהיה זה השופט או המשפטן איש האוניברסיטה? פרופ' קרמניצר דיבר על מעמדם של המשפטנים בחברה בכלל ויכולת השפעתם בהקשר הפוליטי-חברתי. עלול להיווצר מצב שבו מצד אחד המאבק על ההגמוניה בתוך הקהילה המשפטית יוכרע אבל דבריה של הקבוצה ככלל לא יזכו למעמד ראוי בקרב הציבור הרחב. יתכן שהמאבק הפנימי על הבכורה יוכרע לטובת בית המשפט העליון, אך במקביל ייווצר נתק חברתי מסוכן. בהקשר זה קיים חשש שביטוי של ראש הממשלה בעבר כי "יש שופטים בירושלים" יזכה למשמעות שונה מכוונתו המקורית. האומר התכוון להדגיש את המוסד האוטוריטטיבי, קרי, השופטים יאמרו דברם והציבור ישמע ויעשה. אך עלול להיווצר מצב ש"יש שופטים בירושלים" פירושו התפתחות

תת-תרבות של נתק. השופטים בהיכלם הרחוק והמנותק יאמרו את דברם, ויפתחו נורמות התנהגות רצויות לדעתם, ואנו הציבור נעשה את שאנו חושבים על פי ערכים ונורמות הנראים לנו מתאימים ונכונים. עלינו להזהר מנתק מסוכן כזה ולמונעו בכל דרך אפשרית.

אשר לנקודה השניה, אני מבקש לחזור לתיאור המרתק של פרופ' קרמניצר בשאלת חשיבות המידע וזרימתו החופשית והמהירה בחברה המודרנית, כנקודת מוצא המובילה לשינויים אדירים בתחומים רבים. אנו בני דור מהפכה המידע, שרבים רואים בו את תחליפו של דור המהפכה התעשייתית. אין ספק שאותה פתיחות חברתית, עליה דיבר המרצה, ואותה נגישות למידע, כפונקציה של התפתחות המחשבת והתקשורת, תביא לפגיעה במה שניתן לכנות כמוקדי הכוח המסורתי בחברה. אולם, קריסתו של מוקד כוח אחד אין פירושה, בהכרח, שלא יקום במקום המוקד הדועך מוקד כוח חדש.

המרצה עצמו מנה חלק מהאופציות המתממשות, כמו כוחה העולה של התקשורת הכתובה והאלקטרונית. לצידה של התקשורת אפשר לדבר גם על הפרסומת כמוקד כוח המכוון אורחות התנהגות. האם היינו רוצים כי תרבותנו תשלט על ידי מרכזי כוח חדשים אלה? ומתן ההשלכות התרבותיות-חברתיות-כלכליות של היווצרותם? מרכזי כוח ימשיכו להתקיים, ואנחנו מחליפים מרכז אחד במשנהו. בנסיבות אלה מן הראוי לבדוק את תוכנם של המסרים של מרכזי הכוח החדשים וסולם הערכים אותו הם יוצרים ומשרתים.

פרופ' ליאון שלף: אני רוצה להתייחס לדברים שאמר פרופ' מאוטר, עליהם שוחחנו בינו רבות. הצעת דברים שעומדים במידה מסויימת בסתירה. מצד אחד אתה צופה, ואולי בצדק, עימות חריף מאוד בין היהדות לבין התרבות המערבית במדינת ישראל. מצד שני, גם צינת את העובדה שכבר לפני כמה שנים היו מקרים של ביטול חוקים בדרגים היותר נמוכים של המערכת המשפטית. ביטול זה קשור ישירות לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר מפנה אותנו לא רק לדמוקרטיה, ולא רק למערב ולערכים היפים של ליברליזם, אלא גם ליהדות.

לדעתי, האתגר האמיתי שניצב בפנינו כמשפטנים בפרט וכחלק מהחברה בכלל, הוא היכולת והאפשרות להגיע לשילוב בין הדמוקרטיה והיהדות. אתה טוען, מצד אחד, שיהיה ביטול של חוק בגלל אותו חוק יסוד, ומצד שני אתה אומר ששני ערכי היסוד המוזכרים באותו חוק יסוד עומדים בניגוד זה לזה. יש כאן סתירה ואינני יודע כיצד תפתור אותה; באופן אישי אינני רואה רק את הצד החיובי של המערב. כמובן, יש רעיונות של ליברליזם שבאו מהמערב ורעיונות חיוביים שהזכרת, כמו התקשורת וחשיבותו של הפרט הקובע בפעם הראשונה בתרבות הישראלית של היום. אך יש גם דברים שאינם חיוביים. הנחירה של הצעירים למשפטנות איננה מלבבת אותי. זהו ענין של אופנה, כסף, או כוח ולא הרצון למעורבות במאבקים למען רווחת החברה, טובתה ושיפורה.

המערב אינו חד-מימדי, אך גם היהדות אינה חד-מימדית. היהדות המוכרת לי, אליה אני שואף, היא יהדות המשתלבת יפה מאוד עם הליברליזם. האורתודוכסיה דחתה את הגישה הזאת כי גבר כוחם הפוליטי של התרדים בשנים האחרונות ורבנים מסוימים טענו שאין קשר בין דמוקרטיה לבין יהדות. עלינו להיאבק על הביטויים היפים של המערב המתבטאים גם ביהדות; אדרבא, יש כאלה הטוענים שמקורם ביהדות. ביטויים אלה כוללים את הליברליזם, זכויות, והחכרה בסגולות חיוביות. העימות

שעליו דיברת יגיע משום שהגישה הרווחת ליהדות אינה כך. לכן, האתגר האמיתי למשפטנים הוא התמודדות עם יהדות אחרת, שונה מזאת המוצגת על ידי החוגים במדינה עם מונופול על היהדות.

עו"ד יהודית קרפ: האמת שהגירוי להגיב גדול מאוד וקשה לבחור על מה להגיב מכל הדברים שנאמרו. אצטמצם בשלוש הערות:

הראשונה, לפרופ' מאוטנר: סבורתני שעשוי להתפתח פער בין האקדמיה או החינוך המשפטי, שהולך ונוטה להיות רב-תחומי לבין בתי המשפט, אשר לפי ההנחה המוצעת, ימשיכו לדון רק על בסיס מסורת הדיסציפלינה המשפטית. בהקשר זה אני מבקשת להעיר שלחברתי הקונסטיטוציונליזציה של המשפט - במטבע הלשון שאני מציעה לטבוע, התחוקה של המשפט (על משקל של תמורה ותקורה) - בעקבות חוקי היסוד של זכויות האדם, תאלץ את בתי משפט לקיים דיונים מסוג שונה לגמרי.

כשיגיע בית המשפט לשאלה, האם חוק מקיים את אמות המידה החוקתיות, יצטרך בית המשפט, מטבע הדברים, להביא בחשבון את התמונה הכללית שלתוכה פרץ החוק. אז יעלו שאלות מתחום הסוציולוגיה, הפסיכולוגיה, הסטטיסטיקה ותחומים אחרים ויתעורר צורך במחקרים בנושאים חדשים. כיון שכך, אני רואה מקום בהקשר זה לדיאלוג מבורך ופורה בין האקדמיה הרב-תחומית לבין בתי המשפט, שיראו באקדמיה כזו כלי עזר להחלטותיהם.

עוד הערה לענין האקדמיה ולענין כיווני החינוך בפקולטות למשפטים: להערכתני, יש לקחת בחשבון את הרעיון של התחוקה של המשפט בתכנון ההוראה בפקולטות למשפטים; הכוונה להפגמת שינויי החשיבה שעתידיים להתרחש בתחומי המשפט השונים וההשלכות המשפטיות החברתיות של המהפכה החוקתית. צעד זה נועד להבטיח שבוגרי הפקולטות לא יהיו רק טכנאים בתחומי המשפט הספציפיים שבהם התמחו, אלא יראו גם את התמונה הכללית וגם - אבל זה אולי מאוד עתידיני ומכל מקום בגדר משאלה - שתהיה להם תחושה של שליחות לקדם את הרעיונות החוקתיים, להיות חלק מתוך המערך המקדים רעיונות אלה. דומה שהפקולטות למשפטים טרם נערכו למה שמתבקש כתוצאה מהפגמת החשיבה החוקתית.

הערתי השלישית - ואיני מעלה אותה כביקורת - היא שנייר העבודה לא הקדיש את המקום הראוי לנושא המעבר של המשפט הפלילי והמשפט בכלל, מעיסוק בפרט לעיסוק במסות. אני מתכוונת לעיסוק במסות לא רק במובן של מצב של ריבוי אוכלוסיה ומטבע הדברים גם מצב של ריבוי עבירות, אלא אני מדברת על עיסוק במסות מבחינה מושגית. מערכת המשפט הפלילי חדלה מלעסוק בעברייני הפלילי האופייני, אלא הפכה להיות הזרוע האוכפת האחידה כמעט של מערכת ההסדרה המינהלית והטכנית של רוב תחומי החיים, שבהם אין לך אדם שאינו עברייני.

יש זווית אחרת להתייחסות לטיפול במסות והיא ההיפתחות לטיפול בתופעות חברתיות שליליות הרווחת בהיקפים רחבים, שעד היום היו מטאטים מתחת לשטיח, כמו תופעות של אלימות במשפחה, שימוש בסמים, כמו גם טיפול במסות במובן של טיפול בתופעות שעניינן התפתחות הטכנולוגיה ושהשפעתן מקיפה. עלינו להתייחס לעבריינות נלווית, לדור של חברת שפע וטכנולוגיה אשר פותחת תחומי משפט חדשים שלא פותחו עד כה ככאלה, כמו בתחום השירותים, התקשורת והמידע. זהו עידן בו המידע הופך להיות מקור העוצמה החשוב ביותר בחברה והנכס הקנייני היקר ביותר. אנו עתידיים

לצפות פיתוח עבריינות מסוג אחר, על רקע תופעות חברתיות חדשות ותופעה זו דורשת חשיבה במושגים אחרים. למשל ההתייחסות לקניין במידע שונה מהתייחסות לקניין במובן הקונבנציונלי. חל שינוי בהתייחסות לנייר ולכתב בעידן של תקשורת אלקטרונית. פרטיות בסחר אלקטרוני או פרטיות לענין מידע תקשורת שונה מרעיון הפרטיות, כפי שמקובל לחשוב עליו במסגרת זכויות אדם.

לטיפול במסות יש בהכרח השלכות על המערכות הפועלות והוא משפיע ישירות על קריסת מערכות. לכן אני חושבת כי ישנה חשיבות לא רק למדיניות של סדרי עדיפויות, אלא מתחייבת גם חשיבה של סיווג מחודש של תחומי המשפט השונים וחשיבה בקטגוריות של סיווגים אחרים. עלינו לשאול את עצמנו, האם אנתנו מסווגים היום נכון את התחומים השונים של המשפט. הכוונה קודם כל בהקשר של המשפט הפלילי, שחלק עיקרי שלו, אולי רובו ככולו, צריך להיות נדון ומטופל מחוץ לו ולעקרונותיו בתחום המשפט האזרחי והאדמיניסטרטיבי, עם כללים אחרים, אשר שומרים כמובן על הליך הוגן, אבל אינם קשורים בטבורם להליכים הפליליים, שהם מטבעם מורכבים ומכבידים על המערכות. זה מחייב, כמובן, חשיבה חדשה על מושגי יסוד ומושגי חשיבה אחרים בכל הקשור למערכות האוכפות. גם בתנחה שנצליח להגיע לחשיבה אחרת בקביעת סדרי העדיפויות של האכיפה, עדיין תתעורר השאלה מי יכנס כרשות אוכפת לתוך התחומים שישארו בסדרי עדיפויות נמוכים של אכיפה. כבר היום אנתנו רואים שיש לנו ריבוי משטרות אכיפה לתחומים שונים. עקב סדרי העדיפויות של המשטרה, אין היא מטפלת בנושאים, כמו איכות הסביבה, בריאות, התחומים הפיסקליים והכלכליים. ישנה תופעה של היעדר קוהרנטיות במדיניות אכיפה ובמימושה, וכן ניצני חשיבה של מתן סמכויות אכיפה פרטיות (קובלנה פרטית) לפרט הנפגע או לקבוצת אינטרסים נפגעת ועידודם לפעול, כאשר המערכות אינן ערוכות לכך. לעניין זה יש מחיר הן בהיבט העקרוני והן בהיבט המעשי.

מכאן שקביעת מדיניות אכיפה, שיש בה סדר עדיפויות, תחייב פתרונות למשוואות מסוג אחר מזה שאנו רגילים לעסוק בהן.

הערה אחרונה שלי, מתוך הסתכלות על מה שמתרחש במישור הבינלאומי - אנתנו עדים לשינויי חשיבה יסודיים מאוד באשר למיקוד העשייה הבינלאומית והלאומית בתחום הפלילי. שינויים אלה נובעים בחלקם מכך שהעולם הפסיק לחשוב במושגים של מזרח-מערב, או במושגים של סכנות על רקע מציאות בין-גושית פוליטית, ונאלץ להתמודד עם תופעות שצמחו בעקבות התפרקותן של המערכות הפוליטיות והגיאוגרפיות, ובעיקר בתחום הפשע המאורגן, הסמים והעבירות הכלכליות, כמו הלבנת הון וכו'. עבירות אלה מאיימות ביסודן על סדרי הדמוקרטיה הבסיסיים ביותר בחברה, כאשר בחלקים שונים של העולם תופשות יותר ויותר מערכות מאורגנות של פשיעה את מקומן של המסגרות הפוליטיות הלגיטימיות. זהו תחליף למערכות שלטון גם במובן של שליטה טריטוריאלית, ובמדינת ישראל אני מקווה שזה עוד לא הגיע ולא יגיע, אבל יש להיות ערים לענין וגם במובן של שליטה פוליטית, באמצעי שוחד ושחיתות אחרת תוך ניצול פערים חברתיים ומצוקת אוכלוסיה (פליטי מלחמות ומהפכות) למטרות פשע מאורגנות. עלינו להתמודד עם כל התופעות הללו בראיה עתידית, לא רק בהקשר של העשייה בתוך המדינה, אלא גם בהקשר של מה שנתבקש לתרום בעשייה הבינלאומית.

ד"ר רונן שמיר: אחד ההליכים התרבותיים הגלובליים עליו מדברים בשלהי המאה הוא תהליך התמוטטות האמונה באמיתות מוחלטות וערכים מוחלטים. במידה רבה, אנתנו בעידן של רלטביזם חברתי ותרבותי, ולא צריך למהר לשפוט ערכית את התהליך הזה, אלא קודם כל להבין אותו בעגה

המקצועית שלו. הדוגמא הבולטת לתופעה זו בדו"ח של מוטה קרמניצר היא שערכי היסוד בשפה ובפרקטיקה של בית המשפט הם לעולם יחסיים. אנחנו נוטים להיות פרגמטיסטיים ולדבר במונח של פרגמטיזם, ופחות במונחים של ערכים טרנסדנטליים ודבר זה מכרסם, לדוגמא, בשיח של זכויות. בארצות הברית, למשל, יש עיסוק רב במשמעות של שיח זכויות ויש בו כרסום עם מעבר לדיבור במונחים של סטנדרטים ועקרונות כלליים שדרכם מנסים להפעיל כל מיני טכנולוגיות של מדידה ושקילה וכל מיני ערכים.

ענין זה הוא תשתית לשני תהליכים הקשורים זה בזה. מצד אחד, רואים הסתמכות גוברת והולכת על שיקול הדעת השיפוטי. זו תוצאה כמעט בלתי נמנעת של התפוררות נוסחאות מוסכמות ומחלטות של מושג החוק. להסתמכות זו על שיקול הדעת השיפוטי יש, כמובן, מחירים גדולים. מחיר אחד מרכזי הוא שבית משפט מטבעו הוא מוסד ריאקטיבי; הוא מקבל, הוא שומע, אך הוא איננו יוזם. הוא מטפל במקרה ולא בסיבה. מצד שני, היחסיות התרבותית מובילה גם לשינויים חברתיים עצומים ולשינוי באג'נדה החברתית. מתחזקת הנטייה של קבוצות בחברה להתארגן על בסיס מקומי, קהילתי ותרבותי-ספציפי כדי לפתח אג'נדה עצמאית או סדר יום פרטיקולרי יותר. כעבור זמן, יפעילו קבוצות חברתיות אלה לחץ על בתי המשפט ועל המחוקק כדי לתת ביטוי לתביעות הפרטיקולריות שלהם. אם כך, אני אומר שאנחנו צריכים להתחיל להיפרד בשלום מהרעיון של מסגרות-על מאורגנות, גם במובן הרעיוני וגם במובן המוסדי.

אלו תהליכים מרתקים ברמה התיאורטית. אך מה עושים עם כל זה? כאן אני ממשיך את דבריה של יהודית קרפ ואומר שיהיה לחץ גובר והולך על המשפט לפתח קטגוריות מוסדיות חדשות ולשנות את התכנים בהם עובדים עם קטגוריות קיימות. למשל, בעמוד 17 בדו"ח, תחת הכותרת "השפעת הפמיניזם על המשפט" יש לנו שלוש שורות על פמיניזם. אני חושב שהפמיניזם, כתפישה תיאורטית וכוח חברתי, יהיה כוח מרכזי מאוד בעיצוב מערכת המשפט. בנושא זה יש שדה בור שבו צריך ליצור קטגוריות חדשות ולשנות את התכנים של הקטגוריות הקיימות החל מנושאים כמו הטרדה מינית ואונס. כאן יש למשפטנים תפקיד עצום להשפיע, קודם כל, ברמת החינוך. כמה משקיעות פקולטות למשפטים היום בחינוך משפטנים שיעסקו בדיני משפחה, למשל, לעומת השקעת המשאבים בהכשרת עורכי דין לעסוק בקורפורציות, בהנפקות הון ובתשקיפים? עבירות בתוך המשפחה ועבירות הקשורות ליחסים בין המינים יתפסו מקום גבוה מאוד בסדר היום החברתי שלנו בשנים הקרובות, במקביל לעבירות כלכליות, ואנחנו חייבים להתכונן לקראת תופעה זו.

הערה אחרונה - יש קשר ישיר בין מדיניות ענישה לבין תוצאות הענישה. הוזכרה כאן קריסת בתי הכלא ואני רוצה להזכיר שהמצאת הכליאה באופן סיסטמטי היא המצאה יחסית חדשה. צורת ענישה זו תתחיל לקראת המאה הבאה לפשוט את הרגל ואנחנו צריכים לקחת זאת בחשבון בדיונים אלה.

פרופ' קנת מן: אני רוצה להתייחס לנימה הפסימית שחשתי בעיקר בדברי פרופ' קרמניצר. אני צריך לומר שאני רואה הרבה חיוב בהתפתחות החולכת וגוברת של עירנות לערכי יסוד ולזכויות במדינת ישראל. במשך אותן השנים שבית המשפט נעשה לאקטיביסט, הוא הנחיל לציבור הרחב את התחושה שיש ערכי יסוד בחברה, שיש זכויות לאזרח ושכל אחד יכול לתבוע את הזכויות האלה. מנסיוני כמורה של שוטרים הבאים מהפקולטה למשפטים, אני יכול לומר שאין כל ספק שמשטרת ישראל ערה היום במידה רבה יותר למושג זכויות האזרח ולמה שהם צריכים לעשות כדי לשמור על זכויות אלה. רואים

את העירנות הזו גם במשרדים האחרים, משרדי הממשלה העוסקים בהשתלמויות לימודיות הקשורות לערכי יסוד וחברה.

ומכאן אני מגיע לנקודה אחרת, נקודה רחבה מאוד, והיא שבחברה הישראלית מתפתחות העירנות והתודעה שהאזרח יכול לדרוש את מה שמגיע לו מהשלטון, מהכנסת, ממדינתו. אני מבקר לפעמים בבתי-סוהר ונדחמתי לשמוע ממנהל בית הסוהר המרכזי בבאר שבע שהוא מתבייש להראות לי את תנאי החיים של האסירים. כאשר אני בא לפעמים לתחנת משטרה לבקר עציר, השוטר בתחנה אומר לי שהוא יודע שיש לעציר זכות לראות אותי מיד, אך אין לו משהו שיכול ללוות אותו לחדר כדי שאוכל לראות אותו ושאיני צריך לחכות חצי שעה-שעה עד שמישהו יבוא. כשאני הולך לבית משפט השלום בתל-אביב, בו אנשים נשפטים ללא ייצוג, ואני שואל שופטים מדוע הם לא ממנים עורכי דין, הם עונים לי שהם מודעים לצורך זה, שהם רוצים לעשות זאת, אבל אין כסף.

מצד אחד ההתפתחות באה לידי ביטוי יותר ויותר ומצד שני, יש חוסר יכולת מבחינה כלכלית לספק את הסחורה. הפער בין העוצמה הכלכלית של המדינה לבין עוצמת הדרישות של החברה הולך וגדל ודבר זה מדאיג מאוד. הפער נובע, בראש ובראשונה, מהעובדה שאנחנו, לעומת מדינות המערב, מדינה בעלת אמצעים כלכליים צנועים. אנחנו מקבלים את כל הרעיונות ממדינות המערב ומתפתחת צפיה אצל כל אחד מאיתנו לקבל בדיוק מה שמקבלים במדינות אחרות - מה שבעצם בלתי אפשרי.

לכן, אני חושב שבעתיד, ענין חלוקת המשאבים יהיה חשוב ביותר. השאלה היא איך אנחנו, כאנשים העוסקים במערכת המשפט ורוצים להציל בתי משפט מהעומס הגורם לקריסתם, יכולים להביא לכך שהחון המופנה כיום ליעדים אחרים יגיע למערכת המשפטית.

ענ"ד יונה בלטמן: אם יורדים מהאולימפוס, עולה השאלה של ההוצאה על מערכת המשפט המהווה חלק רציני מהתכנון הלאומי של מדינת ישראל וחייבת להיות חלק מהחשיבה לקראת המאה ה-21. אני חושב שעד היום, לא חשב איש מהו הנתח בעוגה הלאומית שצריך להנתן למערכת המשפט, החל משרות המבחן וגמור בשירות בתי הסוהר. ברור שהמשאבים מוגבלים. כאשר באים לעשות תכנית כזאת או אחרת של לחימה בפשיעה, חייבים להביא את דברים האלה בחשבון; אני זוכר שלפני שנים כבר אמרתי לאחד מקציני המשטרה כי כאשר עושים מבצע ועוצרים מאה סותרים סמים, סותמים את כל מערכת בתי המשפט, יותר מחמישים אחוז מבתי הסוהר מלאים בסוחרים סמים.

המלחמה בפשיעה עולה כסף; אי אפשר לנהל מדינה בזול. זה מה שעושים כאן כל השנים, מנהלים מדינה בזול כאשר האפשרות של יחידה זאת או אחרת להתמודד עם המטלות שמוטלות עליה, מותנית בקשרים בין שר המשפטים, או שר הסעד, או שר המשטרה עם שר האוצר. נותנים לחיצה פה מקבלים עוד שלושת אלפים שוטרים, נותנים לחיצה שם, מקבלים חמישה פרקליטים או שלושה שופטים. השיטה הזו אינה מתקבלה על הדעת, ונדמה לי שאם מתכננים לטווח ארוך צריכים לשבת על הנושא הכלכלי ולחשוב כמה חלקים מהעוגה הלאומית צריך להקדיש לנושא המשפטי בכללו.

שאלה אחרת שעלתה כאן בדיון היא שאלת המדיה והתקשורת, ונאמרו עליה דברים לא כל כך טובים. האם משטרת ישראל, או משרד המשפטים, או מדינת ישראל אינם חייבים מתוך למערכת המשפט, לנצל את המדיה כדי לשנות משהו בהתנהגות הציבורית? התכנית של בתי הספר אכן מעולה וחייבת

להמשיך. אבל קיים ציבור רחב, אשר מקצתו יושב לו בבתי מרזח, קצתו בבתי סוחר, קצתו מסתובב ברחובות ואל כל חלקיו אפשר להגיע באמצעות התקשורת. ביפן - כך אומרים - בושה ללכת לבית משפט. פה זו לא בושה. המערכות של המשפט האזרחי והמשפט הפלילי הן מערכות משותפות, שהרי מדובר באותם שופטים. אם מספר האנשים אשר יבואו לבית משפט יקטן ויימצאו דרכים אחרות לפתור סכסוכים, יתפנה יותר זמן לעסוק בסדר ציבורי.

3. סיכום היו"ר

השופט (בדימוס) משה לנדוי

אתה פתחת, פרופ' ברק, ואמרת שאנחנו עוסקים בעתידנות, ושזו הכותרת הכללית של חיבורו של פרופ' קרמניצר. לדעתי, צריך מאוד להזהר מתקוות שהחזון לעתיד יתן לנו תועלת כלשהי לפתרון הבעיות המעשיות שבהן אנחנו מתלבטים כיום. לאנשים שונים דעות שונות על מה החזון שלהם, ולכן, הסכנה היא שאם אתה מדבר רק על החזון שלך או על החזון של פלוני אלמוני, אתה מביא לפוליטיזציה של נושא העתידנות וזה מסוכן. די לנו בצורך לפתור את הבעיות הקיימות היום, ומכאן צריכה לבוא הפרוייקציה כלפי העתיד. לענין זה אל לנו לרחף בגלל האויר האקדמי שלפעמים דליל מאוד.

קיבלתי את החוברת האחרונה של כתב העת "עיוני משפט", הכוללת תרגום לעברית של הרצאה שהרצאתי לפני כשנה על שאלות של פילוסופיית המשפט. אינני אטום לשאלות של פילוסופיה משפטית. מסתבר שהחומר לא קריא לחלוטין, והמאמץ העצום היה לשווא. אני מבקש שנשאר על פני הקרקע. יש לנו בעיות רציניות מאוד. מילת המפתח היא קריסה, או כפי שזה נקרא בארה"ב Breakdown of Criminal Justice Enforcement. אינני מכיר את הערכים הנעלים שצריך לייבא אלינו מארה"ב. אני יודע היטב על תת-תרבות, חוסר ערכים וריקנות המגיעה אלינו משם. הבה נפתור בעצמנו את הבעיות שלנו, ולא נרוץ לאח הגדול.

אני חותם בשתי ידיים על מה ששמענו כאן מפרופ' שלף, על יהדות וליברליזם. אני חוזר אל מה שאמר פרופ' מאוטנר בספרו המעניין בו עיינתי. השתתפתי בפסיקת בית המשפט העליון בשנות החמישים המוקדמות ועוד הספקתי להשתתף גם בשנות השמונים. אין ניגוד בין ליברליזם ויהדות, וסליחה שאני משתמש במלה שלא שמענו אותה עדיין כאן, בין ציונות לליברליזם. זה מה שמבטא המשפט הפוזיטיבי שלנו עכשיו בתיקון חוק הבחירות לכנסת, שצריך לשמור על שני עקרונות אלה. אמנם קיים מתח ביניהם, בלי שום ספק. אבל יש ליישב ביניהם והדבר אפשרי. תברים טובים שלי ששים אלי מלחמת תרבות. זאת מגמה שלדעתי היא הרסנית. נוצרה אצלנו, לפי מה ששמעתי מפרופ' מאוטנר, מלחמת תרבות שניה, בנוסף על הראשונה בין דת ומדינה: מלחמת תרבות חדשה בין היהדות ובין הליברליזם.

אין זה נכון שבית המשפט העליון בשנות החמישים היה מנותק מהמערכת הממלכתית הכללית. נכון שבמערכת הכללית היו תופעות שליליות, נקרא להן טוטליטריות. אבל בל נשכח שמדינת ישראל הוקמה על ידי אבות הציונות ובית המשפט העליון היה נאמן לערכי הציונות, והשתדל ליישב ביניהם לבין עיקרי הליברליזם. אני מבקש להביא דברים שבוודאי יהיו מקובלים על כולם: הנשיא קנדי המנוח שאמר, צריך לשאול לא רק מה שאתה יכול לקבל מהחברה, אתה היחיד, אלא גם מה שאתה חייב לתת לחברה. אם ליברל גדול כמוהו אמר זאת, אז גם לנו מותר לומר את הדברים האלה.

דבר מסוכן מאוד הוא לצפות לכך שבית המשפט, בעיקר בית המשפט העליון, יהיה נושא הדגל במלחמת התרבות החדשה שיש מי שמבקש לעודדה בין יהדות לליברליזם. נכון, יש לנו ריב גדול עם היהדות החרדית שאינה מכירה במדינה בכלל, אבל מצד שני לטעון שכל מי שמעז לומר "אני ציוני"

הוא לאומני, נגד זה עלינו להלחם. ישנם הסוציולוגים האומרים לנו שכיום אנו חיים בעידן פוסט-ציוני ומדברים גם על עידן פוסט-ערכי. המדינה אינה יכולה להתקיים בלי אידאל. המדינה שלנו גם היום אינה קיימת רק כדי לספק את צורכי הפרט, אלא יש לה עדיין איזו שליחות לעם היהודי, והעם היהודי נזכר למזלנו בחקיקה החדשה שלנו.

לנושא עצמו: מה ניתן לעשות כדי למנוע את הקריסה? אין פתרון כולל. אלה הרואים סימנים מדאיגים של קריסה, אינם פוסחים גם על בתי המשפט. כאשר ניתן פסק דין חשוב בבית המשפט העליון, כעבור שנים, יש בזה אבק עינוי דין. אני מזמן מתריע על זה, שבית המשפט העליון מקבל על עצמו יותר מדי, דבר העלול להתנקם בו. בית המשפט העליון עד היום עומד ברום יוקרתו, כדמות האב בשביל החברה כולה. אבל הדברים האלה כיום בסכנה. צריך ליצור דרכים כדי למנוע זאת. לא הייתי מתבייש להקים כמה מן המחסומים הקודמים מחדש. אגב, הרשו לי לומר עוד דבר על הצורך לחנך יותר לערכים יהודיים, במובן הטוב ולא במובן החרדי, דברים שכולנו מסתייגים מהם.

משה בן זאב: אפשר הערת ביניים? אתם מבטלים בקלות את היהדות החרדית. אני לא חסיד של היהדות החרדית, אבל היא קיימת עם כוח פוליטי וחברתי; מזה אי אפשר להתעלם. אתה תטען שיהדות היא אותה יהדות שאתה אוהב אותה, אבל היהדות האותנטית היא זאת.

השופט משה לנדוי: ידידי משה, אינני יודע אם קראת מאמר מאוד מעניין של פרופ' אנגלרד ב"פרקליט" האחרון. אני ממליץ על זה. הוא מנתח את פסקי ההלכה לפי דעת תורה על השאלה אם מותר לוותר על שטחים. לא אכנס כאן חס וחלילה לצד הפוליטי של שאלה זו, אבל פרופ' אנגלרד מראה שפסיקתו של הרב עובדיה יוסף נובעת מן ההשקפה שהקמת מדינת ישראל טעות פטלית. זאת בעיה רצינית מאוד מפני שההשפעה הפוליטית של חוגים אלה גדולה. כשאני הולך למאה שערים אני מרגיש שאני במדינה אחרת.

עוד הערות על מה שניתן לעשות. אני חושב שבמשפט הפלילי צריך לחפש פתרונות יסודיים. למשל, ענין הדקרימינליזציה של עבירות קלות חשוב ויכול לעזור, וכן בוררות שכונתית, כדי למנוע היווצרות סכסוכים מראש. כאן בירושלים היו התחלות מאוד מעניינות בשטח זה. מה קרה? אותה גברת שטיפלה בזה ירדה מהארץ וחזרה הביתה, ומאז זה שוב נרדם. ובכלל יש צורך ברפורמה של מבנה בתי המשפט. על זה גם כן כבר נאמרו כמה דברים המעלים אבק.

מה עוד ניתן לעשות? המערכת היא אחת. אנחנו מדברים כאן על המשפט הפלילי. אבל לענין זה כל ענפי המשפט הם כלים שלובים. הפרוצידורה האזרחית אצלנו אנכרוניסטית לגמרי וזועקת לטיפול יסודי. נעשו נסיונות לתיקון, אבל לשווא. אלה הדברים שעליהם צריך לעבוד. דברי הסוציולוגיה מעניינים מאוד, אבל מהם לא תבוא הישועה נוכח הבעיות המעשיות הרציניות שכותרתן סכנת קריסה.

4. תגובות מחברי הדו"ח

פרופ' מרדכי קרמניצר

אין ספק שהיה יתרון גדול מבחינת הפרויקט שלנו - המשפטי - אם היינו ניגשים אליו אחרי שהיינו מקבלים חלק מניירות העבודה של הצוותים שהיו מתארים את תמונת העולם מבחינת המציאות: הטכנולוגית, החברתית, המשטרית וכיוצא בזה. שכן, המשפט מושפע באופן מכריע על ידי המציאות. אפשר יהיה להעשיר את הדיון אחרי קבלת פירות העבודה של הצוותים האחרים. ראוי להבחיר כי מטרת נייר העבודה היתה לשרטט מפה, תמונה כוללת בלבד, לציין ולהזכיר את התופעות וההתפתחויות האפשרויות מבלי לפתחן כלל. הדיון פה עוזר למקד את תשומת הלב על הנושאים המרכזיים הטעונים הרחבה והעמקה. לא היתה יומרה לדון בעשיה המתבקשת מן הניתוח. החלק האופרטיבי הזה הוא השלב הבא של הפרויקט.

יש נקודה אופרטיבית אחת שאני מבקש לציין. ניתן לעשות לא מעט לייעול ופישוט ההליך הפלילי מבלי לפגוע בזכויות החשוד והנאשם, ואולי אפילו תוך הגברתן. המודל הקיים של ניהול משפט פלילי איננו שיא השלמות, והוא טעון בחינה יסודית מתחילתו ועד סופו. קיים קושי אחד מרכזי בעבודה הזאת, והוא שמצטיירים שני טיפוסים לגמרי שונים של חשודים מבחינת המאזן מדינה-חשוד. בדגם הקלאסי מתבקש לאזן את מצב זכויותיו של החשוד או הנאשם הנמצא בנחיתות מובהקת מול הכוח העצום הבלתי מוגבל כמעט, של המדינה. יש, כמובן, נאשמים - והם אולי הרוב - שהדגם הזה תופש לגביהם, אבל יש גם דגם אחר של חשוד או נאשם: עומדים ברשותו אמצעים כמעט בלתי מוגבלים לנהל מלחמה מודיעינית, ולא רק בצמידות לפעילות העבריינית העכשווית שלו. הוא אוסף מודיעין על הצמרת המשטרית באופן כללי. עומד לרשותו מערך מודיעיני, מערך תקשורתי ומערך יועצים (משפטיים ואחרים) המכינים אותו מראש על כל צעד ושעל. מול הכוחות העומדים בפועל לרשות המשטרה, התביעה הכללית ומערכת בתי המשפט ביחס לחשוד כזה - מאזן הכוחות שונה לגמרי, בהשוואה לדגם הקלאסי. קשה לבנות מערכת סמכויות וזכויות שתהיה מתאימה לשני טיפוסים החשודים, ולא ברור שניתן להבדיל ביניהם ולבנות מערכות מותאמות ונבדלות.

אשר להשלכות ההתקדמות המדעית על עבודת המשטרה - התחום המדעי מצייד את המשטרה, התביעה, ההגנה והמערכת השיפוטית באמצעים נוספים ומשמעותיים לאימות דברים. די להזכיר את בדיקות ה-D.N.A. דוגמא אחרת: הנושא של גילוי עריות עבר מהפיכה חשיבתית בתפישה השיפוטית של התופעה, בעקבות לימוד מן הפסיכולוגיה - למשל, שהתגובה המאוחרת היא טבעית, בעוד שבעבר ראוי בה סימן לאי אמינות. בעבר, ככלל, נטו להאמין לגירסה המכחישה של האם. היום, ידוע שחלקה של האם במתרחש ועמדתה בבית המשפט הינם בעייתיים ומחייבים זהירות בהערכת עדותה. באופן דומה תרמה הפסיכולוגיה לשינוי תפישות מעוותות ביחס לעבירות האינוס. ניתן לאתר עתה כניסה אפשרית של הפסיכולוגיה לתחום של המתרחש בנפשו של נחקר. השאלה עד כמה המשפט יכול להעזר במדע תלויה קודם כל במידת הביסוס של הגילוי המדעי. בשיטה האדברסרית, קיים קושי מעשי: מומחים (לעתים "מומחים") הפועלים כ"פה להשכיר" מוכנים לבוא ולהעיד לפי המשלם.

אשר לעונש המאסר כ"אולטימה רציו" ולתחלופי מאסר - אם מתבוננים במדינות אחרות: התמונה היא מגוונת. יש מדינות מערביות שבהן גדל, לעתים מאוד, מספר המאסרים. לעומתן, ניתן להצביע על מדינות שהצליחו לצמצם את שיעור המאסרים תוך היוקקות מאסיבית לעונשי קנס ולאמצעים חלופיים אחרים. בעולם התקשורתי הפוליטי כפי שהיה ועל רקע חרדתו של הציבור מפני עבריינות, קשה להוריד באופן משמעותי את שיעור המאסרים.

אין להתעלם גם מן המתח הקיים בין חלופות למאסר לבין ערך השוויון. קיים חשש שהאמצעים החלופיים למאסר ימלטו מהמאסר סוג מסוים של עבריינים שאת הקנסות ישלמו דוקא "הדגים השמנים" המסוגלים לכך. הרי עלולה להיווצר מערכת שבה סוג מסוים של עבריינים - אלה המשתייכים למעמד הבינוני ולמעמד הגבוה - נהנה מן האלטרנטיבות. ואילו סוג אחר של עבריינים המשתייכים לשכבות החלשות, מאיישים, באופן כמעט אקסקלוסיבי, את בתי הסוהר. זה איננו רק תזוון לעתיד, אבל ככל שנחזק את האלטרנטיבות למאסר, נחזק גם את הסינדרום הזה. וכאמור, עם החרפת המודעות לתופעה זו, עלול להיווצר קרע או משבר חברתי חריף.

אני מסכים עם מר בלטמן שבתקשורת המודרנית יש גם סיכוי גדול. אפשר להשתמש בה להרחבת אופקים, להפצת השכלה, להעברת מידע, לדיונים ציבוריים ברמה מעמיקה. רק בכלי תקשורת שאינו משועבד כליל לשיקול המסחרי, ניתן להבטיח שמירה על איכות. האפשרויות החיוביות הן עצומות. האם נשכיל ליצור אותן ולממשן?

יש שאלה בסיסית לגבי המשטרה: עד כמה המשטרה תלך בדרך של אימוץ מודל המנסה להתמודד עם הבעיות במגמה של מניעה - לא מודל מגיב אלא מודל שירותי או קהילתי, פותר בעיות. דגם כזה מחייב התערבות רב-מערכתית משולבת. הרעיון הוא שבמקומות בהם מרוכזים עבריינים והמשמשים כר צמיחה לעבריינים, ייעשה טיפול שורש בבעיות היסוד של המקום, תוך מאמץ במיוחד להציל את האנשים הצעירים הנמצאים שם. זו שאלה יסודית - הן לענין אופן הפעולה והן לענין הגדרת המאמץ העיקרי. ככל המציאות בבה פועלים תובעת תוצאות מיידיות ומדידות בעין, קשה יותר לבנות מערכת הבנויה על פעולה ארוכת טווח שקשה למדוד את תוצאותיה.

אני שותף להערכה שהעתיד טומן בחובו יותר ביזור. ניתן להעריך שגם אם תקום ישות או מדינה פלשתינית, לא תבואנה תביעות המיעוט הערבי בישראל על סיפוקן. בהתאמה להתפתחויות בדלניות-אוטונומיסטיות בעולם, צפויות תביעות לא רק לשוויון זכויות אינדיבידואלי, אלא גם לזכויות ברמת הקולקטיב - למימוש אתני-תרבותי. אפשר שתביעות דומות תועלינה על ידי חרדים קיצוניים.

אשר למערכות שיפוט פרופסיונאליות - ראוי, לדעתי, לבנות מערכות נורמטיביות אלטרנטיביות למערכת הפלילית שצריך לייחד אותה לתופעות האנטי חברתיות החמורות ביותר. העובדה שאין מערכות אלה, אינה סיבה טובה להעמיס על הכתפיים הפליליות את כל התופעות השליליות. עם זאת, יש לעמוד על המשמר כך שהמערכות הקטנות לא תהיינה מערכות מטיחות, ומעדיפות אינטרסים פרטיקולריים על פני האינטרס הציבורי הכולל, כפי נטייתן של מערכות פנימיות. ראוי לבנות דגמי שפיטה וקביעת נורמות פרופסיונאליות שיבטיחו גם מעורבות ציבורית, פיקוח ציבורי יותר אובייקטיבית, ועל ידי כך גם את אמון הציבור בפעילותן.

השלטון המרכזי יצטרך להתרגל ולהשלים את מידה גדולה יותר של ביזור. נשאלת השאלה - והיא עלולה לקבל חריפות יתר - מה יקיים את המסגרת החברתית הכוללת? לא על רק התפוררות הדבק המלכד כל מיני מובנים כפי שתואר לעיל, ועליית קרנן של מסגרות פרטיקולריות.

עוד נקודה אחרונה שאני מבקש להעלות מתייחסת לשיקול הדעת. צודק פרופ' מאוטנר שאין מנוס מלעבור מהגדרות נורמטיביות קשוחות עם פתרונות חדים, לנוסחאות יותר מורכבות ופתוחות, המותירות יותר מקום לשיקול דעת שיפוטי אחר. ראוי לשקול אם לא מתבקש לאזן את הרחבת שיקול הדעת ברמה הנורמטיבית באמצעות הכוונתו במישור נורמטיבי נמוך יותר. הכוונה היא לכללים מנחים (guidelines) שידריכו את עבודת הרשויות בתחומים שונים שבהם ניתן בחוק שיקול דעת. קיומו של כלל מנחה אינו מונע סטייה ממנו, כאשר יש לכך הצדקה. ואולם, הוא מבטיח מידה ניכרת של אחידות, עקביות ושיוויון ביישום הנורמה.

פרופ' מני מאוטנר

תימה אחת העולה מהדו"ח ומן הדיון היא התימה של מתחים, לחצים והתנגשויות. גיורא הזכיר שבישראל יש חרדים וערבים, ואנחנו מדברים תמיד על הקבוצה החילונית והיהודית. ליאון שלף דיבר על מאבק הציביליזציות, ויכוח שככל הנראה, יתנהל עוד הרבה שנים. יהודית קרפ דיברה על קטגוריות. רונן שמיר התייחס לאקטיביזם. השופט לנדוי דיבר על מדינה ציונית ויהודית שקיימות בה אוכלוסיה ערבית ואוכלוסיה אנטי-ציונית חרדית. אנו רואים תמונה של לחצים, של מתחים גדולים מאוד ואולי אף של קריסה, ואני חושב שהתימה הזאת עלתה גם מהדברים של מוטה. המרכז מפסיק להפעיל את הכוח המסורתי שלו, עולות קבוצות מהצד, והמפה המשפטית משתנית.

מוטה ציטט ציטטה נפלאה של איינשטיין שהעתיד מגיע יותר מהר ממה שמחכים לו. יש לי הרושם היום שהמציאות היא מורכבת ומסובכת מאוד וקטגוריות העבר אינן מתאימות יותר. אך מדוע הרעיונות המעניינים והמפריים שהעלינו אינם נופלים לתוך המערכת הפוליטית? כלומר, מתי לאחרונה ראינו פוליטיקאי במדינת ישראל שעשה רפורמה גדולה? כנראה הרפורמה הגדולה היא בעניין היהודים והפלשתינאים. אבל, איפה השרים האחרים, שרי הרווחה למשל? יש לי הרגשה שהדיבורים מעשירים ומפריים מבחינה האקדמית, אך החלחול שלהם למערכת המעשית, הפולטית והמבצעת אינו עובד טוב.

5. דברי סיכום

פרופ' ישראל ברק

אני רוצה להעיר שתיים או שלוש הערות כלליות לגבי כמה נקודות שהועלו כאן. קודם כל, לגבי הסוגיה של איך בוחרים נורמה לאכיפה ואיך "מייצרים" מנגנון לבחירה של מה אוכפים ומה פחות חשוב לאכיפה. אני חושב שזו אחת הסוגיות המרכזיות שהייתי מבקש שיתייחסו אליהן בהמשך, ואני רואה בזה כיוון שיכול לסייע מאוד למשטרה.

מישהו העלה פה את הסוגיה של שיטור בקהילה. אני יכול לדווח, למרות שאינני יודע לכמה זמן זה יחזיק מעמד, שישנו ענין במשרד ללכת בכיוון של שיטור קהילתי או לפחות לבחון את המושג של שיטור קהילתי. זו גירסה מסוימת של שוטר המקוף, אם כי לא בדיוק, הכולל סוגיות של שיטור לפתרון בעיות, והקונספציות החדשות של שיטור. יושב איתנו פה פרופ' דוד וייסברוד הנחשב לאחד המומחים המוכרים בעולם בשיטור הקהילתי. זה בהחלט הכיוון לעתיד וכדאי לבחון כיצד מערכת המשפט משתלבת בסוגיה הזו של הליכה לכיוון הזה. זו נקודת הראות של המשרד ושר המשטרה.

הענין השני הוא הסוגיה של שיטות הענישה שמר-בן-זאב העלה כאן. הוא העלה את השאלה של שיטות הענישה, והנייר שלכם לא כל כך מתייחס לסוגיה הזו בעמקות מספקת. נדמה לי שהכיוון שאליו אנחנו הולכים הוא הכיוון של יצירת צורות ענישה שנקראו בספרות "ענישת ביניים", משוה שבין בית הסוהר לבין הקהילה. לפי שיטה זו קיימת מידה מסוימת של פיקוח ישיר ואובייקטיבי על המפוקח בקהילה. דוגמה אחת בעלת פוטנציאל גם בעתיד - אני מעריך עד המאה ה-21 - הוא הנושא של הפיקוח האלקטרוני על מעצר. זו שיטה שנבחנת כעת. לפי שיטה זו נותר הפיקוח אצל מנגנוני הפיקוח החברתי, ומצד שני מוצב האדם בקהילה עם משטר עוצר שקובע בית המשפט או הגורם המחליט. זו דוגמה אחת לכיוון עתידי של המערכת.

שלישית, בכל מה שקשור לכליאה, אני חייב לציין שבניגוד לניסיון הקודם שלנו במדינת ישראל, היום עובדים על תכנית-אב לכליאה בבתי סוהר שכוללת התייחסות של כל רמות הבטחון לכל סוגי בתי הסוהר ולכל סוגי האוכלוסיה. דיבר כאן מר בלטמן על נתח תקציבי שמוקצה לנושא בתי המשפט. לאחרונה הוחלט על ידי הממשלה - אני שמח לדווח למועמדים לרשות מערכת הכליאה - לתקצב כארבע מאות מיליון שקל לבינוני בתי סוהר חדשים. מתקיים תהליך תכנון מאוד מסודר של בתי סוהר חדשים עם סטנדרטים ונורמות בינלאומיות. דובר על נורמות מינימליות שחייבים לעמוד בהן, אחרת מאבד הריבון את זכותו לכלוא. זהו בדיוק כיוון המחשבה. אני מעריך שעד סוף המאה יבנו כמה בתי סוהר חדשים. אחד מהם ניתן לראות כבר היום, נבנה והולך בצלמון בצפון. זהו בית סוהר על פי קונספציות חדשות עם מרחב מחיה "ואיכות חיים" משופרת לטובת האסירים. במקביל, עם כל השיפור הזה הפרדוקס הוא, לפי דעתי, שהאוכלוסיה שתגיע בסופו של דבר לבית הסוהר, היא אותה אוכלוסיה קשה של עברייני רחוב. לדעתי, יקרה תהליך של "זיכוד" ואולי "התקשות" של אוכלוסיית בתי הסוהר. זאת משום "שהקלים" יותר ישארו בקהילה וייענשו בעונשי ביניים, או בעונשים קהילתיים. יש פה איזה שהוא מצב שדווקא אלו שהם עבריינים קשים וחמורים הם שיירצו את עונשם בבתי סוהר משופרים.

הועלתה השאלה של ניתוח המשמעויות הכלכליות והנתח הרצוי לכל אחד מהאלמנטים במערכת
אכיפת החוק. אני חושב שזהו חיבת חשוב ואני מקווה שנטפל גם בזה בהמשכו של הפרויקט.

ממשל ופוליטיקה

המערכת הפוליטית בישראל: מבוא

פרופ' דניאל י. אלעזר

נשיא המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה

1994

השפעתה של המערכת הפוליטית על אכיפת החוק בכל מדינה בעולם אינה טעונה הוכחה. המשטרה וגורמים אחרים המופקדים על אכיפת החוק הינם גופים ממשלתיים הפועלים בתוקף היותם זרועותיה של המדינה ונציגיהם של סמכויות האכיפה של המדינה.

במדינות דמוקרטיות מופעלות סמכויות אלה ברמה מינימלית הנחוצה לקיומם של הסדר והבטחון הציבורי, שכן המערכת הפוליטית נשענת יותר על הסכמה ולא על כפייה. למעשה חייב המודל למערכת אכיפת החוק במשטר דמוקרטי לשלב מינימום של כפייה עם הסכמה מירבית. אולם קיומם של יחידים אנטי-חברתיים אשר מסרבים או אינם מסוגלים לציית מרצון לחוקי המדינה, מחייבת מידה מסוימת של כפייה; אחרים המציינים בדרך כלל לחוק זקוקים אף הם לאיום שבכפייה כדי להימנע מחריגה מגבולות החוק הנוגד, אמנם, אינטרסים אישיים, אך נחשב חיוני לתפקודה התקין של החברה.

ישראל מצויה בימים אלה בתקופת מעבר הכרוכה בשינויים רבי משמעות - בנוסף לתמורות הצפויות והמקובלות המלוות את החברה המודרנית בכל עת. זהו מפנה המתחולל לעבר כיוון שונה לחלוטין מן התשתית והנחות היסוד החברתיות, הכלכליות והאידאולוגיות אשר שימשו כאבן פינה להקמתה של המדינה. עתה מתרקמת וחולכת מערכת חדשה של השקפות, הנחות ונסיבות אשר הדמיון בינן לבין המקובל בעולם המערבי הינו רב ביותר. אין ספק כי לתמורות אלה תהיינה השלכות חשובות על אכיפת החוק בדור הבא.

מדינת ישראל קמה מתוך שאיפות לאומיות ודתיות יהודיות המשולבות בלאומיות מודרנית נוסח מזרח אירופה. לאחר גלות ופזורה של אלפיים שנה, היתה התופעה של שיבת ציון חלק בלתי נפרד ומרכזי בדת, בהיסטוריה ובחזון של העם היהודי בכל שנות קיומו זה כארבעת אלפים שנה. לאחר היסטוריה ארוכה של גלות, פזורה ונדודים, התרכזו רובו המכריע של העם במזרח אירופה ובמרכזה במאה ה-19, כאשר השאיפות תורגמו לתכנית פעולה הידועה כ"ציונות".

יהודי מזרח אירופה אלה, בדומה לכל יהודי העולם באותה עת, חיו בתוך חברות מסורתיות אשר החלו בתהליך של מודרניזציה בארצות מושבם. היהודים אשר הפכו לציונים עמדו בראש התנועה למודרניזציה במזרח אירופה ובמרכזה וסיגלו לעצמם השקפה של לאומיות מודרנית המבוססת על מודלים אירופאיים, אשר נקראים היום זהות אתנית וסולידריות. הביטוי הפוליטי של לאומיות זו קיבלה צביון של מאבק למען ריבונות עצמאית כדי לספק שאיפות וביטויים אתניים-תרבותיים. כמו כן, רובם של היהודים המתרחקים מאורח החיים המסורתי, אימצו השקפת עולם סוציאליסטית של סדר עולם מתוקן.

כל אלה תרמו לביסוס הציונות בראשית דרכה על אבחנה ברורה וחדה בין הזהות היהודית לבין כל זהות אתנית אחרת ואמונה בצורך להחייאתה של התרבות היהודית (עם מימד דתי או בלעדיו) והשפה העברית כחלק בלתי נפרד מכינון האומה והמאבק למען סולידריות יהודית בכל מחיר כחלק מתהליך זה.

התנועה הציונית זכתה להצלחה רבת. מדינה יהודית הוקמה בארץ ישראל במהדורה מזרח אירופאית. אופיה של המדינה לא השתנה גם לאחר העלייה ההמונית מארצות אסיה ואפריקה אשר הביאה עמה מטען תרבותי ומסורתי ספרדי. המדינה פעלה למען סולידריות יהודית, המוצאת ביטוייה בעיקר

במעמד הנבדל של היהודים בעולם. פעילות זו נבעה גם מאי יכולתה של ישראל להגשים דו-קיום של שלום עם העולם הערבי תוך סכנה קיומית במרחב גיאוגרפי הכולל מדינות עוינות בעלות אופי אתני, דתי, תרבותי ולשוני שונה.

היהודים בישראל וברחבי תבל חשו כי העולם מתייחס באדישות, במקרה הטוב או באיבה, במקרה הגרוע, לקיומו של העם היהודי ולשאיפותיו, בעיקר לאור מוראות השואה אשר התרחשה זה מקרוב. עובדה זו הובילה להקמתה של מדינה המושתתת על רוב יהודי ברור, הנפרד באופן משמעותי מן המיעוטים הלא-יהודיים היושבים בה, אשר אורח חייהם הדתי, התרבותי והלשוני זכה למעמד מוגן, כפי שביקשו יהודי מזרח אירופה בתקופה שבין שתי מלחמות העולם.

לא חל שינוי של ממש במצב זה עד היום. אולם בעקבות מלחמת יום כיפור, ובעיקר בשלהי שנות השבעים ובשנות השמונים, הפכה ישראל למדינה פוסט-מודרנית, אשר מסגלת לעצמה את מאפייני העולם הרחב, כולל המוסכמות המקובלות במדינות המערב באשר לריבונות אתניות וזכויות האדם. תהליך זה הואץ מאז קריסתו של הגוש הקומוניסטי וההתפתחויות בתהליך השלום בין ישראל, הפלשתינאים והעולם הערבי.

ללא איום האימפריאליזם הסובייטי איבדה ישראל את מעמדה בעיני המערב כמחסום רב ערך בפני התפשטות הקומוניזם במזרח התיכון. לאחר מלחמת ששת הימים שוב לא הופיעה ישראל בדמות דוד הקטן הניצב מול גוליית ערבי ענק ומאיים. עתה התהפכו היוצרות וישראל הצטיירה כגוליית צבאי המפיל חיתתו על הפלשתינאים האומללים. מדינות העולם, בעידודם של היהודים המתגוררים בעולם המערבי, ציפו מישראל לעמוד בסטנדרטים "המתקדמים" בעיניהם. יהודים אלה מצאו אחים לדעה בישראל בעלי תחושה משותפת של הומניזם ליברלי "יהודי", אשר היה כה נפוץ בקהילות היחודות במערב ובקרב גורמים אחרים, אשר את קרבתם ביקשו ישראלים הדוגלים בהשקפה דומה.

שינויים אלה צברו תאוצה בעקבות ההתקדמות בתהליך השלום אשר טומן בחובו סיכוי להפוך את ישראל למדינה "נורמלית", השרויה בשלום עם שכנותיה ונחנית ממערכת יחסים תקינים עם ועם שאר מדינות העולם. אולם גם ללא תרומתו של תהליך השלום לחיזוקן של תמורות פוסט-מודרניות אלה, היתה השפעתם ניכרת בישראל. בעת כתיבת דברים אלה עדיין לוטה בערפל עתידו של תהליך השלום, אך ישראל צועדת ללא ספק לקראת השינויים שתוארו לעיל. גם אם השלום יהפוך למציאות או לחלום תעתועים, תלך ישראל ותשתנה נגד עינינו בעתיד הקרוב בקצב מזורז. שינויים אלו ישפיעו באופן משמעותי על אכיפת החוק.

1. אחת ההתפתחויות החשובות ביותר היא התפרקותה של הסולידריות היהודית בישראל. תחתיה עשויה לבוא תחושה גוברת של ישראליות ללא יחודיות יהודית, או לחילופין העמקת האינדיבידואליזם נוסח ארה"ב ללא העמדת הסולידריות כיעד כללי.

2. התפרקות זו דוהרת קדימה הודות לעידודה הנמרץ של המהפכה בתקשורת ההמונית אשר הגיעה לישראל בשנים האחרונות. בעקבות כניסתה של טלוויזיה בכבלים ותחנות טלוויזיה מתחרות בערוצים הרגילים, והעברתם של העיתונים הנפוצים ביותר לידי בעלים זרים המבקשים לחקות את נוסחאות ההצלחה במדינות אחרות - נרמסים הסייגים המקובלים אשר נחשבו טאבו בעבר, והשפעתיה של הטלוויזיה הניכרים ברחבי העולם ובעיקר במערב מתחילים לתת אותותיהם גם

בישראל. מדובר בתופעות כמו חשיפת ילדים למינון גבוה של מעשי אלימות, זלזול ביסודות המוסריים בחברה - בעיקר במשפחה ובדת - העמדת יחסי מין ותענוגות מיניים כאידיאולוגיה מוחלטת של הגשמה עצמית, והדגשת הלגיטימיות - כערך עליון, כמעט, של הרדיפה אחר הגשמה עצמית של היחיד באמצעות חברה הסוגדת לתרפיות שונות דרך הפסיכולוגיה והפסיכיאטריה.

3. מעורבותה הגוברת של ישראל בעולם הרחב, קריסתה של חומת הבידוד המקיפה אותה - המציאותית והרוחנית - יחד עם היתרונות והמתיר הכרוכים במגעים תקינים יותר בין ישראל לבין מדינות העולם - לכל אלה תוצאות שליליות הרות משמעות לגבי שמירת המימדים היחודיים של חיי העם היהודי והמסורת המלווה אותו לאורך שנות קיומו.

4. המדינה והמנגנון הופכים לכלי נייטרלי המשרת את כל האזרחים והתושבים ואינם מהווים עוד אמצעי להענקת ביטוי מיוחד לקבוצה הדומיננטית מבחינה אתנית, תרבותית או דתית. עובדה זו עשויה לאלץ ביטויים קולקטיביים של אתניות, תרבות או דת להתארגן במתכונת של איגודים קהילתיים וולונטריים ללא סמכות כפיה כלשהי, אשר הלגיטימיות שלהן מותנית באופיין הוולונטרי ובקבלת הלגיטימיות של העולם כ"כפר גלובלי". אנו עדים כבר עתה להשפעותיהן של תמורות אלה בישראל, אם כי אנו מצויים עדיין בראשיתו של התהליך.

מהן ההשלכות הצפויות של תמורות אלה בתחום אכיפת החוק?

1. יתעורר צורך במשטרה יעילה יותר, מאומנת היטב ונייטרלית עם כוח אדם מצויד כראוי להתמודדות עם קשיים אשר טרם נראו בישראל או נתגלו לעתים נדירות בלבד, כמו אלימות אקראית, הרדיפה האלימה של ציבור גדל והולך של צעירים אחר הנאות מסוגים שונים, שימושים חדשים בטכנולוגיה המאפשרת למפירי חוק לממש את זממם, בעיקר בנושאים של התעללות קשה והתנהגות מינית הנחשבים כיום בלתי חוקיים או בעלי חוקיות מפוקפקת, עבירות "הצווארון הלבן", הקשורות בעיקר לפעילות משק חופשי בישראל במתכונת המקובלת בעולם הרחב, והתפתחות עבירות הקשורות לטכנולוגיות חדשות, כמו למשל הנדסה גנטית, פריון והמתת חסד.

2. הרחבת הדגש על זכויות הפרט תחייב היערכות כוללת לאכיפת החוק, ובעיקר כוח משטרה מיומן ומצוייד כראוי אשר מסוגל להבין את משמעותן של הזכויות החדשות ויתמודד עם המשימות הנדרשות באכיפת החוק ובמניעת מעשי פשע ללא הפרתם של הסטנדרטים החדשים (או חדשים עבור ישראל). הגורמים המופקדים על אכיפת החוק בישראל יתקלו בקשיים בראיית השינויים המתבקשים במשטרה ובנוהלי אכיפת החוק בעקבות הנהגתן של זכויות הפרט החדשות.

3. התפתחותן של בעיות סבוכות בתחום אכיפת החוק עקב טכנולוגיות חדשות המשנות את מהותן של הפשע והצפיפות הגוברת של האוכלוסיה. כמו כן מתפתחים יחסי הגומלין עם אוכלוסיות בישראל ובעולם, המשפיעות זו על זו, הגבולות הולכים ומיטשטשים ואין כבר דרך לתחום, לבודד או להפריד בין הבעיות השונות.

4. אינטגרציה גוברת של קבוצות שונות מדינה ובחיים בכלל, מובילה לקונפליקט תרבותי בשטח, אשר יתעורר בעוצמה רבה נגד נושא זכויות האדם שהוזכר לעיל.

שינויים אלה אכן מתרחשים ברמת המקרו בתחום החברתי והתרבותי. אך השפעתם ניכרת גם בפוליטיקה המפלגתית. עד לאחרונה היתה הפוליטיקה המפלגתית הישראלית מאורגנת סביב שלושה מחנות מתחרים: העבודה; המחנה האזרחי או הלאומי; והמחנה הדתי. אמנם ההבדלים בין מחנות אלו בתחומים מסוימים היו רבי משמעות ואף עמוקים לעתים, אולם כולם היו שותפים למחויבות בסיסית לאידאולוגיה הציונית ולהשקפת העולם אשר הביאה להקמתה של המדינה.

לאחרונה הולכת ומתפתחת חלוקה חדשה המפרידה בין מחנה העבודה לבין המחנה הלאומי והדתי אך תוצה לאורך שלושתן, בעיקר שתי הראשונות. זוהי החלוקה בין אלו השואפים ל"חברה אזרחית" על פי המודל המערבי ואלו השואפים לשמור על הסולידריות של המפעל הציוני. אין השניים סותרים זה את זה, אך הם מייצגים הדגשים שונים, ועלולים להוביל להיערכות פוליטית מחדשת. לחילופין, הצעירים בקרב שני המחנות הראשונות, אשר נוטים ברובם אחר המודל של חברה אזרחית, עשויים להשתלט על המחנה הפוליטי אליהם הם שייכים.

בכל מקרה, חלוקה זו הופכת לגורם משמעותי בזירה הפוליטית הישראלית, לעומת הקונצנוס אשר שרר בעבר בסוגיות העיקריות עם מחלוקת בנושאים שוליים בלבד. אין ספק שאכיפת החוק היתה משימה פשוטה יותר בעידן של קונצנוס רחב. עתה זוהי חברה הנתונה בין שתי השקפות עולם מנוגדות זו לזו, כאשר כל אחת מהן טוענת לבלעדיות. מן הניסיון שהצטבר בעולם הרחב נוכחנו כבר, כי אחת מן ההשקפות הללו מחזקת את יכולתה של החברה ליצור או להגביר את כוחם של גורמי עבריינות, עקב ירידת קרנה של סולידריות קהילתיות לטובת הסגידה להתחשבות בפרט כערך ראשון במעלה.

המימשל זורועותיו, כולל מערכת אכיפת החוק, יתמודדו עם דרישה לגישה נייטרלית כלפי קבוצות שונות בחברה, יחד עם יחס של רצינות וכבוד לזכויות הפרט. לעומת זאת, תגדל ההתערבות בתחומי חייו של הפרט אשר נחשבו עד כה חסינים לחלוטין או יחסית ממעורבות ממשלתית.

כל זאת מתרחש בעידן של צמצומה או החלשתה של מעורבות הממשלה בסקטורים פרטיים אחרים. למשל הכלכלה עשויה להיות חופשית יותר אך התקנות לשמירת איכות הסביבה יפתחו ערוצים חדשים למעורבות ממשלתית ולאכיפת החוק.

מהם התרחישים הראויים לבחינתה של מערכת אכיפת החוק על רקע מגמות אלה? ברור כי התרחישים האפשריים הינם כמעט אינסופיים, אך ניתן לשלבם למטרות אופרטיביות על פי המטריצה הבאה:

תוצאות תהליך השלום	אופיה הפנימי של החברה בישראל
שלום ושיתוף פעולה	אינטגרציה
שלום והפרדה	התפצלות
שלום ועוינות (מלחמה קרה)	חברה אזרחית
מלחמה	סולידריות

העמודה הראשונה של המטריצה מבוססת על תוצאות אפשריות שונות של תהליך השלום ואילו העמודה השנייה מביאה את המהלכים הפנימיים הצפויים בחברה הישראלית. העמודה הראשונה כוללת ארבע קטגוריות:

1. שלום עם הפלשתינאים (ומדינות ערב האחרות) ושיתוף פעולה בין ישראל לבין מדינה פלשתינאית או הסדר פדרלי הקושר את ישראל ליישות פלשתינאית כלשהיא.
2. שלום והפרדה - מצב בו מושגת השלום על הפרדה כוללת בין ישראל, הפלשתינאים ומדינות ערב האחרות - כל אחד במדינתו או ביישותו המדינית הנפרד.
3. שלום ועוינות - "מלחמה קרה" אשר בה נשמר השלום באופן רשמי, אך נמשכת העוינות, אשר עלולה להוביל למתחים שונים - החל מהמשך פעולות טרור ועד למבצעים קרובים ל"מלחמה חמה" על ידי צד זה או אחר או שניהם כדי לזכות בבטחון וביתרון אסטרטגי. בנסיבות אלה לא יתקיים כמעט כל דו-שיח בין ישראל לבין שכנותיה.
4. מלחמה - כאשר הקונפליקט "מתחמם", גם אם לא באופן מתמיד, עם צפי של התפרצויות לפרקים. העמודה השנייה כוללת, אף היא, ארבע קטגוריות:

1. אינטגרציה - מצב שבו יהודים וערבים (או קבוצה אחרת כלשהיא באזור) יגיעו לאינטגרציה חברתית ובין-אישית ברמה גבוהה, ויאלצו את הממשלה ומערכת אכיפת החוק להסתגל לחברה לא-בדלנית.
2. התפצלות - מצב בו שומרות הקבוצות על הפרדה מוחלטת או משמעותית; כאן נדרשת התייחסות המדינה וזרועותיה מתוך ראייה נייטרלית לקבוצות נפרדות אך שוות.
3. חברה אזרחית - מצב בו מתחולל שינוי פנימי בתוך הקבוצות עצמן, כאשר אינדיבידואלים וביטוי עצמי של הפרט יהפכו לנורמה מקובלת.
4. סולידריות - מצב בו לכידות קבוצתית, קהילתית, אתנית או דתית תשמור על עוצמתה. הגורמים השונים בשתי העמודות יכולים להתחבר זה לזה במאוזן או במאונך. כך ניתן לצפות לסולידריות מירבית בעת מלחמה ולאינטגרציה מירבית בעת שלום עם שיתוף פעולה נרחב. הקשרים לגבי פיצול וחברה אזרחית הינם ברורים פחות, שכן הם עשויים להתרחש בנסיבות של שלום במתכונת כלשהי ואף בנסיבות מסוימות של מלחמה. עתה נדון בסוגיות ובבעיות הספציפיות העומדות על הפרק.

שינוי שיטת מימשל ושינוי שיטת הבחירות

עו"ד אוריאל לין

לשעבר יו"ר ועדת הכנסת לחוקה, חוק ומשפט

1994

במסגרת נושא זה עלינו לבחון את ההתפתחויות הצפויות בישראל בשיטת המימשל ובשיטת הבחירות. הכוונה הינה להעריך את ההתפתחויות האפשריות ואת השינויים הצפויים בתחום זה.

1. אחוז החסימה

בכנסת ה-12 תוקן חוק יסוד הכנסת ואחוז החסימה הועלה ל-1.5. מקודם אחוז החסימה עמד על 1%. בעקבות שינוי זה הצטמצם מספר המפלגות מעשרים בכנסת ה-12 ללא יותר מעשר בכנסת ה-13. העלאת אחוז החסימה מצמצמת את מספר הסיעות בכנסת והיא גם פועלת כבלם בפני הנטייה הרווחת לפצל את המפה המפלגתית. בשיטת הבחירות היחסית כל מי שיכול לצבור מספיק קולות מכלל המצביעים, על בסיס ארצי, יכול להבטיח לעצמו מושב בכנסת. השגת 1.5% מכלל קולות הבוחרים הינה משימה כלל לא קלה. יש הבדל בין השגת מושב אחד בכנסת לבין השגת שני מושבים. מי שלא מגיע לאחוז החסימה, קולותיו הולכים לאיבוד. קולות אלה אינם מובאים בחשבון כאשר מחלקים את המנדטים למפלגות האחרות. מה שנראה בזמנו כשינוי פעוט ושולי של העלאת אחוז החסימה מ-1 ל-1.5 הפך להיות שינוי מכריע ומחוקי. מפלגות קטנות נעלמו מהמפה. הדוגמא הבולטת הינה תנועת התחיה. לתנועה זו היו בכנסת ה-12 שלושה מנדטים. מאחר שהיא לא הגיעה לאחוז החסימה ולא זכתה בשני מנדטים היא פשוט נעלמה מן המפה. ניסיון זה הוא בבחינת ניסיון טראומטי למפלגות הקטנות. גם מפלגות שיש להן ארבעה חברי כנסת חוששות מאוד ותחושונה בעתיד מכל העלאה נוספת באחוז החסימה. השינוי מ-1% ל-1.5% היה פרי עמל של לא פחות משנתיים. הוא גם חייב זהירות מרובה. בעתיד המפלגות הקטנות לא תסכמנה להעלאה נוספת וסביר להניח כי אחוז החסימה לא ישתנה. בכנסת יהיו בערך עשר מפלגות. גם אם ירד מספר המפלגות הוא לא יביא לשינוי משמעותי במבנה הקואליציוני של הכנסת. דפוסי ההתנהגות והתלות במפלגות ביניים לא ישתנו אם במקום עשר סיעות לא תהיינה יותר משמונה סיעות בכנסת.

2. יציבות הסיעות בכנסת

מבנה הסיעות בכנסת לאחר הבחירות ישמור במידה רבה על יציבותו. בכנסות קודמות היו לא מעט מקרים בהם חברי כנסת בודדים היו נודדים מסיעה לסיעה או שסיעות קטנות היו נוטות להתפצל תוך תקופת כהונתה של הכנסת. המקרה של חבר כנסת הנוטש את סיעתו ועובר לסיעה אחרת תמורת טובות הנאה קיבל בישראל את המטבע הלשוני "כלנתריזם". תופעה זו הגיעה לשיאה לאחר שנוצר המשבר הממשלתי עקב הפלת ממשלת האחדות הלאומית במרץ 1990. תופעה זו לוותה במספר לא מועט של מעשי שחיתויות והתדיינות משפטית. נדרשו ערבויות כספיות תמורת תמיכה פוליטית ונעשו הסכמים כספיים במסתור. בכנסות הבאות לא צפויה יותר נדידה של חברי כנסת וגם לא צפויים פיצולים של סיעות קיימות. חוק מיוחד שהועבר בכנסת ה-12, המטיל סנקציות חריפות העולות לכדי חיסול עתידו הפוליטי של חבר הכנסת הנוטש את מפלגתו, הביא לחיסולה המוחלט של תופעה זו. הסיעות בכנסות הבאות תשמרנה על יציבות.

3. החוק לבחירה ישירה

חוק זה יוחל בבחירות הקרובות לכנסת ה-13. תהיה זו הפעם הראשונה בהיסטוריה של מדינת ישראל שראש הממשלה ייבחר ישירות על ידי העם כולו כשם שהדבר נעשה היום בבחירת ראשי הערים. אין להניח כי חוק זה ישונה עד לבחירות הבאות. החוק במתכונתו העכשווית יישמר. זהו חוק יסודי הקרוי חוק יסוד: הממשלה. על מנת לשנותו דרוש רוב של חברי הכנסת, הווה אומר, הבעת תמיכה של לפחות שישים ואחד מחברי הכנסת. המשמעות שתוק זה לא ישונה הינה כפולה:

א. הבחירות הבאות תתחלקנה לשניים: בחירה לכנסת של מועמדי הרשימות השונות ובחירות אישיות וישירות של ראש הממשלה עצמו.

ב. החובה המוטלת על ראש הממשלה להציג את הרכב ממשלתו על מנת לקבל את אמון הכנסת תישאר. מסיבה זו וגם מסיבות אחרות יישמר משקלה וכוחה של הכנסת. ראש הממשלה יהיה תלוי בהצבעת האמון של הכנסת על מנת להקים את הממשלה והוא גם יהיה תלוי בכנסת על מנת להשיג את חקיקה אשר בה הוא מעוניין. לראש הממשלה אשר ייבחר בבחירות אישיות יהיו יותר סמכויות ממה שיש לו כיום. לאמיתו של דבר, הוא יהיה המנהיג האמיתי והאיש הקובע והמרכזי בתוך ממשלתו. יהיה לו שיקול הדעת המרכזי בהצעות אלה שיהיו מועמדים לתפקידי שרים. מעמדו גם יחוזק בתוך מפלגתו שלו. עצם העובדה שהוא נבחר ישירות על ידי העם תקנה לו מעמד מיוחד.

4. פרסוניפיקציה של הבחירות

עקב החוק לבחירה ישירה של ראש הממשלה וגם עקב העובדה שהפריימריס הולכים והופכים להיות השיטה על פיה ייבחרו מועמדי המפלגות לכנסת, קיימת תופעה של אמריקניזציה או פרסוניפיקציה של הבחירות בישראל. הבחירות תהיינה מאוד מאוד אישיות. אישיותו של האדם, כושר הביצוע שלו, יכולתו ביחסי ציבור, ניקיון כפיו, יהיו נושאים בעלי חשיבות מכרעת בתקופת הבחירות. תהיה נטיה חזקה מאוד לחטט בעברו של כל מועמד - להפיץ עליו שקרים, לחדור לתחום חייו האינטימיים, לחשוף כל דבר אשר לדעת מחנה היריב יכול להחליש את מעמדו או להוריד את קרנו בעיני הציבור. השיטה האישית כמובן עלולה ללוש אופי של מאבקים מכוערים. חלק מההשמצות האישיות יהיו מעשים של הוצאת דיבה. מבצעי המעשה בוודאי יעשו כל מה שניתן כדי לשמור על אנונימיות, אולם יש לצפות שיהיו לא מעט משפטים של הוצאת דיבה והגשת קובלנות פליליות למשטרה. בבחירות הקודמות מפלגת העבודה בחרה את מועמדיה בפריימריס. לבחירות הבאות צועד הליכוד בעקבות מפלגת העבודה. הפריימריס הופכים להיות שיטת הבחירות המקובלת בישראל. אין ספק כי צפויה החלשה של המשמעת המפלגתית. כאשר אנשים נבחרים בפריימריס הם זוקפים את בחירתם לא למנגנון המפלגה ולא למרכז המפלגה אלא למידת הפופולריות ולתמיכה האישית שיש להם בקרב הבוחרים חברי מפלגתם. מסיבה זו הם מרגישים יותר מחויבות לציבור הבוחרים מאשר מחויבות למנגנון או למרכז.

5. שינוי שיטת הבחירות לכנסת

הגם שנושא זה ימשיך לעלות על סדר היום הציבורי, והגם שמפעם לפעם תובע משאלה לשינוי שיטת הבחירות לכנסת, נראה שאין כל סיכוי של ממש להעביר רפורמה בתחום זה. המבנה הרב-מפלגתי יוצר שני גושים המתמודדים אחד כנגד השני על השלטון. מצד אחד, מפלגת העבודה ומפלגות הלווין של הערבים והשמאל; ומצד שני, הליכוד ומפלגות הימין. מאחר שמדובר בשני גושים בעלי כוחות שקולים התלות במפלגות הביניים לא תפחת. תהיה התנגדות גדולה של כל המפלגות, להוציא אולי של שתי הגדולות, לשנות את שיטת הבחירות. בישראל שיטת הבחירות היחסית מבטיחה ייצוג מדויק והולם לכל מפלגה על פי המשקל היחסי שיש לה בתוך כלל ציבור המצביעים. עיקרון זה הוא בבחינת קודש הקודשים של מפלגות הביניים והמפלגות הקטנות בישראל. אפילו הנסיונות לשנות את שיטת הבחירות על מנת שמחצית מן הנבחרים יבואו מן האזורים ובדרך שלא תיפגע בעיקרון הייצוג היחסי נכשלו לחלוטין.

6. פסילת מועמדים לכנסת

מחמת ההקצנה העוברת כיום על המפלגות ועם התחדדות הקוטביות עקב תהליך השלום, צפוי כי תועלה מחדש דרישה לפסול מועמדים לכנסת ישראל. הפסילה האחרונה היתה בשנת 1988 והיא היתה פסילתו של הרב כהנא המנוח. מעבר לכך לא היו פסילות נוספות. אולם התחזקות של השוליים הקיצוניים עלולה בהחלט להעלות למפה מפלגות קיצוניות המתנגדות לתהליך השלום, אשר באופיין יכולות להיות אף מפלגות גזעניות המטיפות לאלימות. מצב אפשרי בו ישובים יהודיים בתחום האוטונומיה יהיו מוקפים באוכלוסייה ערבית בוודאי תחדד את חוסר השלווה. מלבד הצורך של המשטרה להתמודד עם תופעות של אלימות שמקורן בתפיסה אידאולוגית-פוליטית, תצטרך המשטרה גם להתמודד עם נציגיהן של מפלגות קיצוניות כאשר הן תצלחנה להביא את נציגיהן לכנסת.

7. שחיתות פוליטית ושחיתות במפלגה

נושא השחיתות הפוליטית והשחיתות בתוך המפלגות קשור בדרך כלל במספר נושאים מרכזיים:

(א) מכירת המנדט תמורת טובות הנאה.

(ב) מפלגה קונה את רעותה תמורת תשלום.

(ג) גיוס כספים עבור מועמדים בתוך המפלגות.

(ד) גיוס כספים עבור המפלגות למערכות הבחירות.

(ה) מינויים פוליטיים.

(ו) נטילת כספים מאוצר המדינה כדי לממן גופים המקורבים למפלגה.

(ז) הפרת הליכים דמוקרטיים בתוך המפלגות.

נראה כי מכל שבעת הסעיפים, הנושאים שיעוררו את הבעיה הקשה ביותר בעתיד יהיו נושאי גיוס כספים של המתמודדים על הפריימריס והתפתחות תחום פלילי חדש הנובע ישירות מקבלת חוק המפלגות בכנסת ה-12.

(א) מכירת מנדט או הנכונות של חבר כנסת פרטי לבגוד במפלגתו ולעבור למפלגה אחרת, לפעמים אפילו למפלגה היריבה, היתה אחת התופעות המושחתות ביותר בפוליטיקה הישראלית. עקב תיקון מס' 12 לחוק יסוד: הכנסת ועקב התיקונים הנלווים לחוק מימון הבחירות, תופעה זו אמורה להעלם כליל. חבר כנסת אשר ימכור את המנדט שלו תמורת טובות הנאה ישירות, כמו שיריון מקום בכנסת הבאה וקבלת מימון מפלגות ישיר לקופתו, ישלם על כך את הדין באופן שהוא צפוי להעלם מן המפה הפוליטית. על פי התיקונים לחוק הוא לא יוכל להנות מהקצאת מימון סיעתו בכנסת, לא יוכל להכלל ברשימת מועמדים לכנסת הבאה ולא יוכל לכהן בממשלה. ניתן לראות בתחום שחיתות זה כנעלם מהמפה עקב החקיקה שהועברה בכנסת ה-12.

(ב) הסדרים בין-מפלגתיים, שהם רכישת התמיכה של מפלגה קטנה במפלגה גדולה, נעשו בעבר. הבולט הוא המקרה בו הבטיחה מפלגת העבודה למפלגתו של צ'רלי ביטון סיוע כספי במסגרת חוק מימון המפלגות. משמעות הדבר היתה רכישת תמיכה פוליטית תמורת ממון. מבקר המדינה הוקיע תופעה זו ופסל אותה. ביקורת המדינה בכל הקשור בגיוס כספים עבור מפלגות פוליטיות צברה תנופה מיוחדת בשנים האחרונות. מפלגות מצאו עצמן נקנסות כל אימת שהן חרגו מהתקציב המותר או כל אימת שהן ניסו תמורת ממון לרכוש תמיכה פוליטית. פעולתו של מבקר המדינה בתחום מורכב ועדין. היא מהווה במידה רבה את הסנקציה היעילה ביותר על המפלגות ובהרבה מקרים היא גם הסנקציה האפשרית היחידה על פי החוק. הגם שבוודאי התופעות לא תחדלנה כליל, אין לצפות לעומס מיוחד על המשטרה בנושא זה.

(ג) במערכת הבחירות האחרונה לכנסת ה-13 התפתחה שיטת דמוקרטיה חדשה הקרויה פריימריס. שיטה זו עוסקת בהכרעה הדמוקרטית בתוך המפלגות. היא הופכת להיות הדרך המקובלת על פיה יבחרו המפלגות את מועמדיהן לראשות הממשלה או לכנסת. הליך הפריימריס, שעבר במידה רבה גם להליכי בחירת מועמדי המפלגות בבחירות המוניציפליות, משמעותו העברת ההכרעה לקהל בוחרים גדול. לא עוד הכרעה במרכז של 500 עד 3000 חבר, אלא הכרעה בין כלל חברי המפלגה - ציבור אשר יכול להגיע גם למאתיים אלף איש. רק לשלוח מכתב אחד למאתיים אלף איש משמעותו הוצאה העולה על מאה אלף ש"ח. הוצאות המימון של הפריימריס הינן עצומות. אולם מי ששואף להישרד בחיים הפוליטיים חייב להיערך להתמודדות זו. מועמדים יצטרכו לגייס כספים רבים על מנת להביא את המסרים שלהם לבוחרים. מועמדים חדשים יצטרכו כספים רבים על מנת להיות מוכרים לציבור הבוחרים. המפלגות, כמובן, תעצבנה כללים ונורמות בכל הקשור למותר ולאסור בגיוס כספים או קבלת תרומות לצורך הפריימריס. הפרת כללים אלה אינם מעניינה של המשטרה, אולם המוטיבציה לגייס כספים בדרך לא כשרה או המוטיבציה לשמש במשאבים ציבוריים למטרה זו תהיה עצומה. יוצר פער חד בין מועמדים, שהם לדוגמא ראשי ערים, לבין מועמדים שאינם נושאים במשרה ציבורית. למועמדים במשרה ציבורית עומדים כל המשאבים של המשרה כמו צוות אנשים, מערכת טלפונים, תקציבי הסברה מוסדיים ועוד. מועמדים שמשאבים אלה אינם עומדים לרשותם בוודאי לא יהיו מאושרים מכך. צפויות תלונות רבות, וצפויים אף מעשים לא כשרים של אלה הנושאים במשרות ציבור. ללא ספק תהיינה גם יוזמות חקיקה בתחום זה. המגבלות על אלה הנושאים במשרה הציבורית תהיינה הרבה יותר דוקניות. זהו בהחלט תחום פלילי העלול להתפתח עם התפתחות שיטת הפריימריס.

ד) במערכות הבחירות שוקדות המפלגות לעשות מאמץ אדיר על מנת לגייס כספים למימון מערכת הבחירות. מערכת בחירות ארצית עולה ממון רב. אין זה קשה לתקצב מערכת כזו בסכומים של עשרות מיליונים. כבר בעבר נוכחנו כי מפלגות היו מוכנות לשעבד את כל מימון המפלגות השוטף של שפעילותן הפוליטית הבאה מקופת הכנסת על מנת להשיג יתרון במערכת הבחירות. מערכת הבחירות היא החשובה, שכן היא קובעת מי יהיה בשלטון. הכנסת העבירה בשנים האחרונות חוקים המתייחסים ישירות לנושא התרומה למפלגה. חוקים אלה מטילים מגבלה על סכום התרומה של יחיד. במקביל, נעשתה גם עבודה פוריה במוסד מבקר המדינה. שמות התורמים נחשפו פומבית. שני אלמנטים אלה מכניסים, כמובן, סדר חדש בנושא התרומות. אולם אין ספק כי המפלגות תחפשנה לקוויות בחוק. הן תנסנה להשתמש במשאבים אחרים העומדים לרשותן על מנת לממן מערכות אלה. מחמת המודעות ומחמת שינוי הנורמות תתבקשנה חקירות לא מעטות.

תחום אחר מטופל כבר היום על ידי מערכת אכיפת החוק. הוא נוגע להקמת חברות קש ובהוצאת חשבוניות פיקטיביות. דוקא הטיפול בנושא זה כיום יגרום לכך שהמפלגות תיזהרנה מאוד מהקמת מערכות פיקטיביות לצורך גיוס תרומות בעתיד.

אלא שבצד המערכת הארצית קיימת המערכת המוניציפלית. בגלל ריבוי רשימות המועמדים וריבוי הרשויות המקומיות - 170 במספר - לא ניתן יהיה להשליט נורמות ולא ניתן יהיה למנוע חריגות אשר תתבטאנה במעשים פליליים. בתחום זה צפויה עבודה רבה למשטרה.

ה) מינויים פוליטיים הינם תופעה שכיחה בישראל. אולם אפשרות השימוש במינוי פוליטי על מנת ליצור ולהגביר את כוחה הפוליטי של המפלגה או על מנת לחזק שר זה או אחר בתוך המפלגה, עברה ביקורת מחודשת בשנים האחרונות. היועץ המשפטי הוציא הנחיות בכל הקשור למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות. נציב שירות המדינה הפעיל ביתר קפדנות את מוסד נציבות שירות המדינה. בית המשפט הגבוה לצדק מעורב מאוד היום במינויים פוליטיים. גם המפלגות דואגות לתקוף אחד את רעותה כל אימת שמינוי של אישיות בכירה נראה על פניו כמינוי פוליטי. עקב ההתפתחות בשנים האחרונות לא נראה כי צפויה הגברת התופעה, אלא ההיפך - יותר ויותר נטיה לכיוון של מינויים בעלי אופי מקצועי. אין זה אומר כי לא יימשכו מינויים פוליטיים, אולם הם יעמדו במבחנים הרבה יותר קשים מכפי שעמדו בעבר.

ו) שר שולט בדרך כלל על תקציבים. תקציב המדינה בנוי כך שלא כל הוצאה ולא כל הקצאה כספית מעוגנת ספציפית בתקציב. לשרים ניתנה סמכות ושיקול דעת רחבים כדי לחלק כסף המיועד למטרה מוגדרת ובעיקר כדי לחלקו למוסדות ורשויות הנמצאים בתחומי אחריותם. התופעות הבולטות ביותר בתחום זה היו דוקא במסגרת תנועת ש"ס. אי אפשר לומר שרק תנועת ש"ס היא שחרגה מן הנורמה. יותר ויותר נאבקות מערכת אכיפת החוק בתופעה זו. גם התיקון של החוק שעבר בכנסת, הקובע קריטריונים יותר ברורים בתחום המעורפל של הקצאת כספים יחודיים, מצמצם מאוד את מרחב התימרון שהיה בעבר. קריטריונים - שאותם קבע היועץ המשפטי לממשלה - של שימוש שרים בשיקול דעתם להקצבת כספים, אף הוא חשוב לנושא זה. אין ספק שהניסיון להמשיך ולהעביר כספים מאוצר המפלגה לגופים המועדפים על ידי השרים על מנת לצבור עמדות כוח יימשך. מוסד מבקר המדינה ימשיך בעבודת הביקורת, אך בהחלט צפויות חריגות גם בעתיד ובהחלט תיתכן גם מוערבות של המשטרה.

ז) תחום חדש הוא קבוצת העבירות החדשות שהן פרי של חוק חדש שעבר בכנסת ה-12: חוק המפלגות התשנ"ב 1992. סעיף 29 לחוק הוא הסעיף הפלילי. סעיף זה קובע שמי שעשה אחת מאלה:

- * שילם עבור אחר דמי חברות או דמי התפקדות או כל תשלום אחר המתחייב כדי להקנות זכות הצבעה בבחירות פנימיות במפלגה (להלן זכות הצבעה);
- * השמיט, הוסיף או שינה שלא כחוק רשימה של בעלי זכות הצבעה;
- * ניסה להשפיע על בעל זכות הצבעה להצביע תוך הבטחת טובת הנאה;
- * מנע מאדם, ללא סיבה חוקית, מלקבל זכות הצבעה;
- * הקנה זכות הצבעה למי שאינו זכאי לכך;
- * הפריע למהלך הסדיר של בחירות פנימיות;
- * התערב שלא כדין במנין הקולות;
- * נתן או הציע שוחד כדי להשפיע על הבוחר להצביע או להימנע מלהצביע.
- * הצביע בבחירות פנימיות יותר מפעם אחת;
- * נתן הצהרה כוזבת בענין חברות במפלגה - דינו מאסר שנה.

העונש המוטל הוא שנת מאסר אחת. שלל הפעולות עליהן מדובר, כמו תשלום דמי חברות עבור אדם אחר מתן כסף כדי לקנות זכות הצבעה, זיוף רשימות, מתן טובות הנאה, הפרעה במהלך הסדיר של הבחירות, וכן גם הצבעות ביותר ממפלגה אחת, הינן תופעות שהן די שכיחות במאבקים התוך-מפלגתיים. תופעות אלה לא תתחסלנה עם החוק. החוק קובע נורמות די חמורות. ללא שום ספק תבוצענה מספר לא קטן של עבירות על החוק. המשטרה לא תיצטרך ליזום חקירה שכן היריבים הפוליטיים ידאגו כבר להתלונן אחד על השני. אולם צפוי גידול אמיתי או ממשי של תלונות המעוגנות בסעיף 29 של חוק המפלגות אשר תטלנה עומס נוסף על המשטרה. יש לזכור שעצם הגשת הקובלנה בדרך כלל תתפרסם בעיתונות ותזכה להד פומבי. במידה רבה עובדת ביצוע העבירה יכולה גם להשפיע על תוצאות ההכרעה הדמוקרטית. אלמנט זה ייצור לחץ רב על טיפול המשטרה בנושא. המשטרה תצטרף לקבל החלטות די מהירות אם להמשיך את החקירה או לסגור את התיק. תיתכנה גם קובלנות שווא כחלק מהמאבק. תחום זה, אשר עד היום לא היה בדרך כלל בתחומי עיסוקה של משטרת ישראל, צפוי להיות מאוד פורה בעתיד.

חוקה, זכויות אזרח וביקורת שיפוטית

פרופ' זאב סגל

התוכנית למידיניות ציבורית, הפקולטה למדעי החברה,

אוניברסיטת תל-אביב

1994

במדינת ישראל, בשנת 1994, אין לנו עדיין חוקה פורמלית כתובה, המאגדת במסמך אחד את העקרונות הנוגעים לרשויות השלטון וליחסי הגומלין ביניהן, והקובעת מעמד-על לזכויות היסוד של הפרט. עם זאת, קיימים במדינת ישראל אחד-עשר חוקי יסוד (הכנסת, מקרקעי ישראל, נשיא המדינה, הממשלה, משק המדינה, הצבא, ירושלים בירת ישראל, השפיטה, מבקר המדינה, חופש העיסוק, כבוד האדם וחירותו). חוקים אלה מהווים פרקים בחוקתה העתידה של המדינה.

לאור מספרם של חוקי היסוד הקיימים ותכנם, אין לדבר עוד, באופן סתמי, על העדרה של חוקה במדינת ישראל. אמת נכון הדבר שאין בישראל חוקה כוללת הנהנית מעליונות נורמטיבית על פני כל דבר חקיקה אחר. עם זאת, נהנות ההוראות בחוקי היסוד מעדיפות נורמטיבית על פני חקיקה רגילה. ביחוד אמורים הדברים בשלושה חוקי היסוד - חוק יסוד: הממשלה החדש, חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו - שהתקבלו בכנסת ב-1992. שני חוקי יסוד אלה מכירים בזכויות יסוד של הפרט ובהן זכויות לחופש העיסוק, הזכות לקניין, הזכות לפרטיות, הזכות לחופש התנועה ועוד. על פי האמור בחוקים אלה, אפשר לבחון כל חקיקה של הכנסת, שהתקבלה לאחר קבלתם של חוקי היסוד, לאור המבחנים האמורים בחוקי היסוד החדשים. כך יוכל בית משפט להכריז על בטלותו של חוק של הכנסת הפוגע, למשל, בקניינו של אדם אם יראה שהחוק איננו הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, או אם יראה שלא נועד ל"תכלית ראוייה", או אם יראה שהוא פוגע בזכות הקניין במידה שעולה על הנדרש וההכרחי. הוא הדין בפגיעה בחוק רגיל בזכותו של אדם לפרטיות או בפגיעה "בחיינו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר הוא אדם." כאשר מדובר בחופש העיסוק, הרי שניתן לטעון שחוק של הכנסת פוגע בזכות זו, כאשר אין הוא מקיים "תכלית ראוייה" ואין בו טעמים של "טובת הכלל." ניגוד לזכות לחופש העיסוק יוכל להביא לבטלותם של כל החוקים התקפים במדינה ולא רק לבטלותם של חוקים שנתקבלו לאחר מרץ 1992, כפי שהדבר נוהג באשר לחוק הפוגע בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

יצויין, שלפי המצב המשפטי, ניתן יהיה לתקוף את חוקתיות החקיקה, במגבלות שהוסברו לעיל, לא רק בבג"צ אלא גם בכל בית משפט רגיל. בפני בג"צ יוכל עותר להתייצב ולתקוף את חקיקת הכנסת, או לתקוף כל החלטה של רשות מינהלית, בתקיפה ישירה. בבית משפט רגיל, הדין בענין אזרחי או פלילי, יוכל בעל דין לטעון לבטלותו של חוק או לבטלותה של הוראה מינהלית בגין היותה מנוגדת לעקרונות שנקבעו בחוק יסוד: חופש העיסוק ובחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ניתן להניח גם אפשרות שבעתיד תתקבל חקיקה כוללת שתתן מעמד לזכויות יסוד נוספות של האזרח, או שתתקבל חקיקה ספציפית, שתגן על זכויות מהותיות נוספות, כמו למשל חופש הביטוי או החופש לקבלת מידע. הצעות חקיקה בהקשר זה מונחות כבר על שולחנה של הכנסת ה-13.

לאור מה שהוסבר לעיל ניתן לשער שהחקיקה הקונסטיטוציונית הקיימת והחקיקה המוצעת בעתיד תקשה על אכיפת החוק בידי הרשויות. כך, למשל, התקבלה כבר פסיקה המגבילה את סמכויות המשטרה ואת הרשויות החוקרות בקיום מעצר עד לתום ההליכים המשפטיים, וזאת בעת שבית המשפט מסתייג יותר ויותר מהכרה במעצר כזה, בגין הפגיעה בזכויות היסוד של האזרח. כמו כן הטילה הפסיקה מגבלות חמורות על אפשרות לאסור אדם בגין אי-תשלום חוב אזרחי. גם השימוש בתקנות לשעת חירום ע"י הרשות המבצעת יהיה חייב להיות נדיר ביותר וזאת לאור הוראות בחוק יסוד הממשלה החדש, שייכנס לתוקף עם הבחירות לכנסת ה-14 ולאור הפסיקה הקיימת. ניתן להניח

שבמאה ה-21 יודגשו התופעות האמורות שעליהן הצבעתי לעיל, והרשויות תהיינה חייבות לראות לכך שאכיפת החקיקה לא תעשה בפגיעה בזכויות אדם.

עם זאת ניתן להניח גם את הגברת ההתדיינות המשפטית בבתי המשפט בנושאים חוקתיים, וזאת לאור כל התופעות שעליהן הצבעתי לעיל. על מדינת ישראל עובר תהליך של משפטיזציה, המתבטא במעורבות המשפט בכל פינות החיים. מעורבות זו מתבטאת במעמדו של היועץ המשפטי לממשלה, שדברים רבים, בעלי אופי ציבורי פוליטי מובאים להכרעתו. המעורבות הציבורית-משפטית מתבטאת גם בפעולתם של ועדות חקירה ממלכתיות. הסממן הבולט ביותר של המשפטיזציה הוא מעורבות בג"צ לבחון ואף לפסול החלטות של הממשלה, שנתקבלו לדעתו בניגוד לדין, במובן הרחב. כך נפסלה למשל, ב-1993, החלטת הממשלה למנות מנכ"ל למשרד הבינוי והשיכון. כמו כן נפסק שעל ראש הממשלה להעביר מכהונתם שר וסגן-שר, שהיועץ המשפטי לממשלה גיבש לגביהם כתב אישום באשמה פלילית חמורה. הכרעה זו מבהירה שבג"צ נכון לבחון לעומקו את סבירות פעולתן של הרשויות הציבוריות, תוך בחינת אופן הפעלת הסמכות ושיקול הדעת המינהלי.

הגברת הפיקוח השיפוטי אפשרית לאור קביעתו העקרונית של בג"צ, שלפיה תוענק "זכות עמידה" ל-"עותר הציבורי" המעלה בפני בג"צ שאלה עקרונית הנוגעת לשלטון החוק, וזאת כשאין העותר נוגע ישירות בענין המועלה על ידו.

הרחבת המעמד בבג"צ נעשית בד בבד עם הורדת מסך ה"אי-שפיטות", כך שכל פעולה מינהלית נתונה למעשה לביקורת שיפוטית, להוציא עניינים בעלי אופי צבאי-מדיני מובהק.

גישה זו מאפשרת, הלכה למעשה, אכיפה של שלטון החוק על רשויות השלטון כולן. היא יוצרת בסיס ל"דמוקרטיה השתתפותית" (Participatory Democracy), בה האזרח תורם לאכיפת החוק. כך יוצא שאכיפת החוק איננה נתונה אך ורק לשיקול דעתן של הרשויות הציבוריות. אפשר להניח שגישה מושרשת זו, בפסיקת בג"צ, תשמר ואף תתעצם בעתיד.

ערביי ישראל

פרופ' ברוך זיסר

המחלקה למדעי המדינה, אוניברסיטת בר-אילן

1994

מאז שנות השישים וביטול הממשל הצבאי על ערביי ישראל, הלכה והעמיקה השתלבותם בתוך החיים הפוליטיים של ישראל. אמנם זהותם הפלסטינית וזהותם הישראלית התגברו בעת ובעונה אחת (ראה את מחקריו של סמי סמוכה), אך עובדה זו לא גרעה מהשתלבותם הפרלמנטרית והכלכלית. מבחינה פוליטית, אלקטורלית וקואליציונית למדו ערביי ישראל את מלאכת הפרלמנטריות הדמוקרטית, צברו תחכום אסטרטגי ופיתחו בטחון עצמי רב. רמת חיהם והשכלתם עלו (במקביל להתפתחויות בישראל בכלל) בצורה דרמטית, ובעיקר חלה עלייה בשאיפותיהם האישיות והלאומיות. כיום, יותר מאי-פעם, הם מתקשים לקבל את מעמדם כאזרחים סוג ב' במדינה יהודית.

בקרב כל חברי הצוות שוררת תמימות דעים לגבי התגברותה של מגמה זו בעתיד. הלחץ של ערביי ישראל על המערכת הפוליטית והמשפטית - כיחידים וכקהילה - ילך וייגבר. דרישותיהם לאזרחות שווה תבואנה לידי ביטוי במישורים מגוונים: בתחומי ההשכלה, הייצוג הפוליטי, דרישה לנתח שווה מהקצבות ממשלתיות, תעסוקה למשכילים וכו'. אך הדרישות הללו תגלושנה מעבר לדרישות כספיות וסמליות: ככל הנראה, הן תתבטאנה גם בתחום הלאומי בדרישות לעצמאות או לאוטונומיה תרבותית ולאומית.

אי אפשר לדון בשאלה זו מבלי לקחת בחשבון את השפעתו של השלום - אם וכאשר הוא יתממש. השלום, לדעתם של המתדיינים, לא יפחית את רמת הלחץ של ערביי ישראל על המערכת הפוליטית. ישנם כל הסיכויים שהוא דוקא יגביר אותו. הלחץ על המערכת הפוליטית יגבר משום שערביי ישראל ידרשו לבטל את מצבם הנחות לאור העובדה שהטענה הבטחונית - שתמיד הצדיקה את חסימתם בפני עמדות רגישות - לא תהיה עוד תקפה. ערביי ישראל ידרשו שהשטר הדמוקרטי ייפרע במלואו כאשר הסכנות הקיומיות אינן דוחקות עוד בעבר.

מעבר לקביעות אלה, ישנם כמה תסריטים סותרים שחברי הצוות שונים נטו לקבלם. קיים תסריט "אופטימי" ותסריט "פסימי", כאשר ישנו גם רצף של אפשרויות ביניים. התסריט האופטימי גורס שבעידן שלום עם צמצומה של פוליטיקה "מגוייסת" ועליית ההפרטה וה"חברה האזרחית" (ראה תת-פרק בנושא), תוכל מדינה יהודית לתת מידה רבה של אוטונומיה ושוויון לאזרחיה הערבים. אין כל סיבה, לפי גירסה זו, שלא תקום אוניברסיטה ערבית בישראל או שערביי ישראל לא יתארגנו בצורה לאומית מובהקת. ניתן לספק את הדרישות הערביות לשוויון ולאוטונומיה ללא פגיעה ביהדותה (איך שלא נבין את המושג הזה) של מדינת ישראל.

אם תקום לצידה של ישראל ישות פליסטינית, צופה התסריט האופטימי השפעות ממתנות של "בית פלסטיני" כזה על ערביי ישראל. שאיפותיהם הלאומיות תבואנה לידי ביטוי ב"פלסטין" ועל כן אין מקום לדרישות לאומיות מופרזות במדינה ישראל. הקירבה הפיזית ליישות הפלסטינית תאפשר להם לקיים קשר מתמיד מבחינה תרבותית, דתית, משפחתית וכו'. אלה שעבורם ריבונות פלסטינית תהיה קריטית יוכלו לעבור ליישות הפלסטינית, ואילו אלה שישארו בישראל יהיו מוכנים לקבל את אופיה היהודי של המדינה. אלה שישארו בתחומי מדינת ישראל - ולפי הסקרים, מדובר בחלק הארי של ערביי ישראל - יפנו את מירצם למעורבות פוליטית בישראל ובכך יגבר, כאמור, הלחץ הערבי על המערכת הפוליטית.

לפי תסריט זה, יוכתר בהצלחה הלחץ הגובר של ערביי ישראל על המערכת הפוליטית והמשפטית. מעבר לאוניברסיטה ערבית והתארגנות פוליטית לאומית, יוסר המחסום המקובל מצירופה של מפלגה ערבית לקואליציה וממינויו של ערבי לתפקיד שר בממשלת ישראל. הוא הדיון, כמובן, לגבי חברות בוועדת חוץ וביטחון. חלק גדול ממשורות מסויימות הדורשות סיווג ביטחוני יוכל להיפתח בפני אזרחים ערבים. הקלות באיסורי בניה במגזר הערבי תהינה אפשריות. משאבים ממשלתיים יוקצו באופן שווה ללא קשר ללאום של הסקטור הדורש.

בקרב הציבור היהודי בישראל יגביר השלום את תהליך קבלתם של ערביי ישראל. תהליכי חילון ושחיקת האידיאולוגיה הציונית האקטיביסטית יחזקו מגמות אלה. למרות שאין לצפות לוותר על אופיה היהודי של מדינת ישראל, מרחב התמרון להיענות לדרישות ערביי ישראל יהיה רב.

התסריט הפסימי רואה חיכוכים הולכים ומחריפים בין הרוב היהודי לבין המיעוט הערבי. לדעת המצדדים בתסריט זה, עלול השלום להגביר חיכוכים אלה; ראשית כל, מכיוון שעצמאות פלסטינית (בכל צורה שתהיה) תבליט את העדרה של עצמאות בקרבם. הקמתה של יישות פלסטינית לא תשים קץ לשאיפותיהם הלאומיות של ערביי ישראל, אלא תדרבן אותם לדרישות מרחיקות לכת - במיוחד לביטול יהדותה של המדינה ולהגדרתה כמדינת כל תושביה בסגנון הליברלי המערבי. מכיוון שדרישה זו אינה קבילה מן הצד היהודי, יש לצפות להגברת הלחץ ואף למרי אזרחי ומעשי איבה.

לדידם של רואי השחורות אין מנוס מאכזבה ותסכול קשים מצד ערביי ישראל. עם בוא השלום, הם יצפו ל"פרעון השטר" של שיוויון דמוקרטי, ואילו המדינה היהודית, הפועלת על פי ערכיה היהודיים, לא תוכל להיענות לציפיות אלה. לפי תסריט זה, יעמוד הרוב היהודי בארץ על שמירת אופיה היהודי של הדינה, ואף יסרב להעניק למיעט הערבי הרבה מעבר למקובל כיום. עד עתה השלימו ערביי ישראל עם מצבם מכיוון, שהפנימו את הטיעון הבטחוני הרווח בציבור, אך השלמה זו תיפסק בבוא השלום.

ערביי ישראל גם לא יהיו מוכנים לקבל את הסגנון ה"התאגדותי" (דהיינו סגנון של הסכמים בין צמרות פוליטיות בהן תביעותיהם הבסיסיות מתקבלות כחלק מהסדר פוליטי לאומי), אשר היה מקובל בעבר. בשיטה זו, למעשה, ממונה הרוב היהודי על צרכי הסקטור הערבי. בדיונים בין מנהיגיהם של שתי הקבוצות, היה הרוב היהודי מקציב למיעוט הערבי את ה"מגיע לו". עתה הם ידרשו ייצוג פוליטי המשקף את חלקם היחסי באוכלוסייה, דהיינו כ-18%. בהעדר בעיות ביטחוניות קשות, יירד מספרם של אזרחים ערבים שיצביעו עבור מפלגות יהודיות, בנימוק שרק הן יכולות להביא את השלום בצורה אפקטיבית. כך יגדל חלקו של הקול הערבי אשר יילך למפלגות ערביות. תחושה זו של עוצמה גוברת תתחזק עם הנהגת בחירה ישירה של ראש הממשלה בבחירות של 1996. על פי שיטה זו יתחזק משקלו של הקול הערבי ותחושת התיסכול תחריף ביתר שאת.

מוקד נוסף של חיכוך אפשרי הוא השירות הצבאי. בתום עידן הסכנות הבטחוניות הקיומיות וללא עימות בין ישראל לעמי ערב, לא יהיה עוד טעם בנימוקים המקובלים לפטור את הנוער הערבי משירות צבאי. הלחץ לשרת מן הצד היהודי יילך ויגבר. אך לאור התקופה הארוכה שבה התרגלו הערבים לא לשרת ולאור העובדה שהמדינה דביקה באופיה היהודי, ייתכן שיתגלעו קשיים בגיוס ערבים לצה"ל. מכל מקום, נושא זה עלול להיות מוקד למחלוקת ציבורית קשה אשר תסתבך לאור נתיבות המפלגות הערביות לקואליציות ממשלתיות.

תסריט אחר, לא פחות פסימי, רואה התגברות של פשיעה בקרב ערביי ישראל. לדעת אחדים מחברי הצוות, איבדה מדינת ישראל את כוח ההרתעה שלה במשך השנים האחרונות. (למשל, לסגר שמדינת ישראל מטילה, אין משמעות רבה.) הסיבה לירידה זו קשורה לכניסתם של עשרות אלפי עובדים מן השטחים. עובדים אלו התחילו לארגן בצורה שיטתית רשתות של פשע מאורגן. גניבת מכוניות והעברתן אל מחוץ למדינה, פריצות, סמים וכו' נחשבו על ידי המשטרה כפשיעה רגילה שיש לטפל בה בדרכים משטרניות רגילות. הפשיעה הערבית התבססה והתפשטה וחלקם של ערביי ישראל בפשיעה כיום הגיע כמעט לשליש.

יש לראות בפשיעה זו שילוב של פשיעה רגילה ופשיעה על רקע לאומני - זאת אומרת, פשיעה אשר נובעת בחלקה מתחושות עוינות למדינת ישראל. אם לא יהיה ניתוק בין הכלכלה הישראלית לבין פועלי השטחים, יש לצפות להתגברות תופעה זו ולביסוסה בקרב ערביי ישראל - אם התסכול הערבי יגבר על פי הצפוי בתסריט זה. יש מקום לחשוש מפשיעה הנובעת במידה מסויימת מתחושות של מרירות ונקם. בהתחשב בנטיה של המיעוט הערבי להימנע מעימותים ישירים עם הרוב היהודי, פשיעה לאומנית עלולה לשמש תשובה כלכלית ואידיאולוגית כאחד למכאובם.

נושא אחרון שהעסיק את המתדיינים, היה מצבם של הדרוזים. רבים מחברי הצוות התריעו על עליה מדאיגה של תחושות תסכול ומרירות בקרב צעירי הדרוזים. אם תתמיד מדינת ישראל במדיניות מפלה נגד הדרוזים - למרות רצונם העז להיות ישראלים לכל דבר - יעמיק הניכור בקרבם לאורך זמן. סימנים של שסעים בקרב קהילה זו קיימים כבר עתה. אם לא נשכיל לקבל את הדרוזים בידיים פתוחות לתוך החברה הישראלית כאזרחים שווי זכויות, נצטרך להתמודד עם אוכלוסייה ממורמרת בעוד עשור או שניים.

תחזית של התפתחויות בתחום יחסי דתיים וחילוניים

פרופ' אליעזר דון-יחיא

המחלקה למדעי המדינה, אוניברסיטת בר-אילן

1994

יחסי דתיים וחילוניים הושפעו עד השנים האחרונות בעיקר מן הנעשה בתחום יחסי דת ומדינה. הנחתי היא שלא יחולו בתחום זה שינויים מהפכניים, שכן עיקרון הסטטוס-קוו יוסיף גם להבא לשמש כגורם יעיל למדי לשובם או למיתונם של סכסוכים בנושאי דת.

הערכה זו בדבר יציבותם היחסית של ההסדרים הקיימים בנושאי דת ומדינה אינה מותנית בטיבה של שיטת הממשל והבחירות, או יחסי הכוחות במישור האלקטורלי והקואליציוני. גם אם יחולו שינויים ניכרים בתחומים אלה, אין לצפות לתמורות מרחיקות לכת בדפוסי היחסים שבין הדת והמדינה. שכן הסדרי הסטטוס קוו בתחום זה אינם קשורים ומותנים, בעיקרו של דבר, בהרכבו של הקואליציות הממשלתיות ובמעמד המפלגות הדתיות בתוכן. הבסיס העיקרי להסדרים אלה הוא ההכרה בצורך להימנע ככל האפשר מהתלקחות של מלחמת תרבות בנושאי דת, העלולה לפגוע קשות באחדות הלאומית וביציבות המדינית. מכאן - הנכונות ההדדית להסתמך על "המצב הקיים" בתחום הדתי כדי להימנע מן הצורך בהכרעות עקרוניות בנושאים המשקפים הבדלי השקפה עמוקים בחברה הישראלית.

פירושים של דברים, שאין לצפות לתמורות מקיפות מן הסוג של הפרדת הדת מן המדינה, הנהגת נישואין אזרחיים, וכיו"ב. ואולם עיקרון הסטטוס קוו אינו מונע, למעשה, הכנסת שינויים בנושאי דת ומדינה, אלא משקף את המגמה להגביל את היקפם של השינויים ולמתן את הקצב שלהן, וכן להימנע ככל האפשר מעיגונם בחוקים של הכנסת. עיקרון הסטטוס קוו עלול להיפגע, עם זאת, על ידי פסקי דין של בג"צ המבטלים הסדרים ותקנות, ופעמים אף חוקים, הנתפסים על ידי בג"צ כמנוגדים לעקרונות תחיקתיים, וערכים של דמוקרטיה ומימשל תקין. לאחרונה הורחב הפתח להתערבות בג"צ בתחום הדתי, כתוצאה מן המגמה לחקיקת חוקי יסוד משוריינים מצד אחד, והנטייה הגוברת ל"אקטיביזם שיפוטי" בבית המשפט העליון מצד שני. במידה שיימשכו תהליכים אלה, ניתן לצפות להתחזקות המגמה של ערעור הסטטוס קוו באמצעות פסיקה משפטית. ואולם מגמה זו עשויה להיבלם במידה רבה באמצעות "חקיקה מתקנת" של הכנסת, שתבוא בתגובה לאותם פסקי בג"צ שייתפסו כפוגעים בסטטוס קוו הדתי. "פעולת בלימה" מעין זו הגיעה כבר לידי ביטוי בקבלת החוק האוסר על יבוא בשר לא כשר, בעקבות פסיקת בג"צ שהתירה זאת על סמך חוק יסוד: חופש העיסוק. בדוגמה זו, חקיקת הכנסת היתה מכוונת להשיב על כנו את המצב, שנהג למעשה כמעט מאז קום המדינה ועד לפסיקת בג"צ. יש לצפות, כמו כן, שהחוגים הדתיים ילמדו את הלכת מפרשה זו, ולהבא הם יעמדו על המשמר במאמץ למנוע מראש קבלה של חוקי יסוד העלולים לאפשר פגיעות בסטטוס קוו הדתי.

העולה מן הנאמר, שבעיקרו של דבר, השינויים הצפויים בתחום הדתי הם בעלי אופי מתון יחסית והדרגתי, והשפעתם תוגבל בעיקר לנוהגים וההסדרים הבלתי פורמליים בתחום זה. להערכתי, יתבטאו שינויים אלה בעיקר בהמשכם ובחיזוקם של תהליכים, שרישומם בעבר ניכר בחברה הישראלית. המדובר במיוחד בהתרופפות הרבה שחלה בשמירה על נוהגים ותקנות הקשורים בשמירת שבת בפרהסיא. אחד הביטויים הבולטים לכך הוא: פתיחתם של בתי קולנוע ומסגרות בידור אחרות בשבתות ובחגים, במקומות שבהם לא היה הדבר נהוג מקודם לכן. לא צפוי, עם זאת, שתהליכים אלה יביאו לריבוי והחרפה בקנה מידה ניכר של סכסוכים על רקע דתי. הסיבה העיקרית לכך היא, שחוגים רחבים בציבור הדתי השלימו למעשה עם המגמה של הכרסום בסטטוס קוו בתחום שמירת השבת באזורים שמרבית תושביהם אינם יהודים דתיים. לפיכך, אין לצפות בדרך כלל להתגלעותם של סכסוכים מסוגו של המאבק כנגד פתיחתו של קולנוע "היכל" בפתח תקוה בערבי שבת. מצד שני, ישנה התופעה שגם היא צפויה להימשך ולהתרחב, של הגברת ההקפדה על שמירת השבת בפרהסיא באזורים

שאוכלוסייתם היא דתית ברובה. דוגמאות לכך הן: המגמה הגוברת לסגירת רחובות בשבתות ובתגים בפני תחבורה ציבורית ופרטית ברבעי מגורים בעלי אוכלוסייה דתית צפופה בירושלים ובני ברק. גם כאן מסתמנת השלמה למעשה של הציבור החילוני עם תקנות ומנהגים, שמקודם לכן היו מוקד לסכסוכים בהם היו מעורבים גילויי אלימות. דוגמא לכך היא פרשת רחוב השומר בבני ברק, שהוכרעה ברוח העמדה הדתית, והחוגים החילוניים קיבלו על עצמם את הדין. למרות זאת, עלולים להתגלע מחדש סכסוכים, בעיקר בשכונות ירושלמיות, על רקע של חדירת אוכלוסייה חרדית בהיקף ניכר לאזורי מגורים בעלי ציביון "מעורב", כפי שאירע בפרשת רחוב השומר. פרשה זו עשויה גם לשמש כמעין מודל לישבו של סכסוך שהצריך התערבות משטרתית, באמצעות כינונה של ועדה ציבורית שמסקנותיה איפשרו את פתרון המחלוקת בדרכי שלום.

תהליכי השינוי שהצבענו עליהם משקפים מצד אחד את התגברותן של נטיות אינדיבידואליסטיות ומתירניות בחברה הישראלית, שבין ביטוייהן: אי הנכונות להשלים עם הגבלות על חירויות הפרט מטעמים דתיים או אידיאולוגיים. בעניין זה ישנן השפעות מובהקות של התרבות המערבית, ובמיוחד התרבות האמריקנית, על החברה הישראלית. לכך מצטרפות התפתחויות בתחום הכלכלי ובדפוסי תרבות הפנאי, כעלייה ברמת החיים של האוכלוסייה והגדלת הצריכה של שירותי בידור ונופש. תהליכים אלה מחזקים את אי הנכונות להשלים עם אכיפת אותם ציוויים דתיים, הנתפסים כפוגעים בנוחותו ובסגנון חייו של הפרט. מצד שני, מגלה החברה הישראלית נכונות גוברת לקבלת פלורליזם רעיוני וחברתי, הכולל את כיבוד זכותן של קבוצות מובחנות באוכלוסייה לחיות בתחומי המגורים שלהן על פי ערכיהן ואורחות חייהן. בכך ניתן להסביר במידה רבה את ההשלמה עם הסדרים המגינים על צביונם הדתי של רחובות ורבעי מגורים, המאוכלסים ביהודים שומרי מצוות. לכך קשורה גם הירידה של החילוניות כאידיאולוגיה מיליטנטית במקביל להתחזקות החילוניות כאורח חיים.

יש לצפות, כמו כן, להמשך השמירה על עקרונות הסטטוס קוו בנושאי אישות. בניגוד למצב בתחום שמירת השבת, סמכותם הבלעדית של בתי דין רבניים בענייני נישואים וגירושים מוגנת על ידי חקיקה של הכנסת. מה עוד, שרוב הציבור בישראל תומך בהשאת המצב הקיים בתוקפו. וזאת בעיקר משום החשש, שהנהגת נישואים אזרחיים עלולה להביא לפילוג חמור בעם היהודי. גם כאן יתכן אמנם כרסום בשולי הסטטוס קוו, באמצעות פרשנות שיפוטית של בתי המשפט. במיוחד עלולים להיווצר לחצים ומתחים על רקע בעיות מעמד אישי של עולים מארצות חבר העמים.

יש לצפות גם להמשך השמירה על הסטטוס קוו החוקי בנושא של הגדרת הזהות היהודית, או שאלת "מיהו יהודי". אחד הגורמים העיקריים לכך הוא הכשלון שנחלו החוגים הדתיים בניסיונם להביא לשינוי חוק השבות לאחר בחירות 1988. גם בנושא החינוך יישמר, בעיקרו של דבר, מעמד האוטונומי של שתי מערכות החינוך הדתי - הממלכתי ו"העצמאי", והן יוסיפו לקבל את חלקן בהקצאת המשאבים מאוצר המדינה.

סוג מיוחד של נושאים שנויים במחלוקת, הגורמים להתרפה ביחסים שבין דתיים ללא דתיים, הן שאלות גיוסם של בני ישיבה ובנות דתיות לצה"ל. ואולם למרות ההתנגדות הנמרצת בציבור החילוני - וגם בחוגים מסורתיים ואף דתיים - לנוהגים המקובלים למעשה בתחום זה, אין לצפות לשינויים של ממש בנוהגים אלה. הסיבה לכך נעוצה בעמידתם של רשויות המימשל על הנזק החברתי והמדיני העלול להיגרם על ידי ניסיון לאכוף גיוס לצה"ל על בני ישיבה, או שירות לאומי על בנות חרדיות, למרות

התנגדותם העזה של החרדים לכך. הנקודה המעניינת היא, שלמעשה התקבל בכנסת בשנת 1951 חוק המחייב בנות, הפטורות מטעמים דתיים משירות בצה"ל, להתגייס לשירות לאומי. ואולם מעולם לא הותקנו תקנות לביצועו של חוק זה, ויש לצפות שגם להבא הוא ישאר על גבי הנייר בלבד. הסיבה לכך היא החשש ממלחמת חורמה של חרדים כנגד כל ניסיון לאכוף את ביצוע החוק שנתפס על ידם כגזירה חמורה כנגד הדת. הלקח שניתן ללמוד מכאן הוא, שרצוי להימנע מלכתחילה מחקיקה של חוקים העלולים להיתקל במכשולים קשים שלא יאפשרו את אכיפתם.

החרפה ביחסים בין דתיים לבין חילוניים עלולה להיגרם בשל חילוקי דיעות המתמקדים דווקא בנושאים שאינם נמנים באורח מסורתי על סוגיית "הדת והמדינה". המדובר בראש ובראשונה בניגודי עמדות בשאלת מעמדם של השטחים המוחזקים בידי ישראל במסגרת של הסכמי שלום עם הפלשתינאים וסוריה. הבדלי ההשקפה בסוגיה זו חוצים אמנם את קוי ההפרדה שבין ציבור דתי וחילוני. אולם המימד הדתי המודגש בעמדתם של רבים משוללי הוותורים הטריטוריאליים, עשוי במיוחד לתרום להחרפת הקונפליקט בנושא זה בתוך החברה היהודית בישראל. הניגודים על רקע דתי-פוליטי עלולים להחריף ביותר על רקע תהליך השלום, ולהביא לידי גילויים של הפרת חוק ואלימות. סימנים למגמה זו ניכרים בהצהרות של רבנים, הקוראים בשם ההלכה הדתית להפר פקודות לפינוי מתנחלים, וכן גם במעשי אלימות כלפי ערבים, שבהם בולט חלקם של בעלי השקפות קיצוניות בתחום הדתי והפוליטי גם יחד.

הניסיון מלמד, עם זאת, שרובו הגדול של הציבור הדתי שולל את האלימות כדרך מאבק, וגם הקיצונים שבציבור זה נרתעים כמעט כולם ממעשים אלימים כנגד יהודים. גילויים של הפרת חוק וסדר עלולים על כן להתרבות ולהחמיר עם המשכו של תהליך שלום; אך אין לצפות לניסיונות רציניים לחבל בתהליך על ידי פעילות אלימה, המכוונת במישרין כנגד מוסדות המימשל וחיילי צה"ל, או אנשי המשטרה. במקום זאת, תתמקד ההתנגדות למדיניות הממשלה בעריכת הפגנות וגילויי מחאה אחרים, כמו גם בהתנגדות פסיבית לפינויים של התנחלויות, וקריאות לחיילים ושוטרים להפר פקודות של פינוי. לפי זה, הרי שמדיניות של ריסון ואיפוק מצד הרשויות, עשויה לחזק את האפשרות לקבלתן וביצוען של הכרעות בסוגיית תהליך השלום, ללא מעשי אלימות ושפיכות דמים. מובן שכל הנאמר אין בו כדי להפחית מן האחריות המוטלת על שומרי החוק והסדר למנוע מעשי אלימות בלתי מורשים מכל סוג שהוא, ולעשות כמיטב יכולתם לשמירת חוקי הכנסת ולאכיפת הוראות הממשלה. ואולם, מן הראוי ללמוד את לקח הפינוי של סיני וחבל ימית. באותה פרשה עלה בידי כוחות צה"ל לבצע במלואן את המשימות שהוטלו עליהם, ולמרות חריפות הסכסוך ועוצמת ההתנגדות, נעשה הדבר ללא שפיכות דמים ואלימות חמורה. לכך תרמו מדיניות הריסון והאיפוק של הכוחות המפנים והממונים עליהם, כמו גם הרתיעה מאלימות כנגד חיילי צה"ל ומפקדיהם, שלה היו שותפים גם הקיצוניים שבין מתנגדי הנסיגה.

למרות הנאמר לעיל, אין ערובה מליאה שגם להבא ניתן יהיה למנוע גילויי אלימות על רקע דתי. תהליך השלום הביא לתחושה של משבר בחוגים של ציונים דתיים, שהתחנכו על עיקרון שליוות הארץ כערך דתי מקודש. הדבר עשוי להשפיע על יחסם של חוגים אלה כלפי הציונות ומדינת ישראל והחברה היהודית החילונית. סימנים לכך ניכרים בעמדות ובמעשים המבטאים יחס של הסתייגות כלפי המדינה ומוסדותיה, העלול להחריף עם המשכו של תהליך השלום.

גילויים של אלימות דתית עלולים להתרחש גם על רקע תופעות ותהליכים בחברה הישראלית, שאינם קשורים במובהק לתהליך השלום או בעיות דת ומדינה. פרשת עוזי משולם מפנה את תשומת הלב לתופעה שהיא חדשה בישראל, אך לא בארצות המערב. המדובר בצמיחתן של כיתות דתיות קנאיות המונהגות על ידי מנהיגים כריסמטיים, אשר נוטים להתייחס באי אמון ועוינות כלפי החברה הסובבת ומוסדותיה. נכונותם של חברי הכת לקבל ללא עוררין את סמכותו המוחלטת של מנהיגם, עלולה להביא אותם למעשים שיש בהם משום אלימות והפרת חוק, כפי שאירע בפרשת עוזי משולם. יתכן שפרשת משולם תישאר בגדר של מאורע חריג בהוויה החברתית הישראלית, אולם מן הראוי להיערך מראש לאפשרות של צמיחת כיתות נוספות, שיאופיינו אף הן על ידי הנהגה כריסמטית וקנאות דתית ופוליטית.

סיכום דיוני יום העיון
על הדו"ח בנושא מימשל ופוליטיקה

יוני 1995

יו"ר : פרופ' דניאל, נשיא המרכז הירושלמי

רשימת משתתפים

פרופ' אריה רטנר, אוניברסיטת חיפה

מר צבי מרום, מנכ"ל המרכז הירושלמי

פרופ' אליעזר דון יחיא, אוניברסיטת בר-אילן

מר גוסטבו מש, אוניברסיטת חיפה

תג"ד אבי שגיב, נשיא בית הדין למשמעת, שירות בתי הסוהר

פרופ' ישראל ברק, המדען הראשי, המשרד לבטחון פנים

תנ"צ אסתר דומיניסיני, עוזרת ראש אכ"א, משטרת ישראל

סג"ד אריה שגיא, ר' ענף ביצועים, שירות בתי הסוהר

יו"ר : פרופ' דניאל אלעזר

בראשית עבודתנו כצוות העוסק בנושא מימשל ופוליטיקה במסגרת פרויקט אכיפת החוק במאה ה-21 נאלצנו להתמודד עם בעיה משותפת לכל הצוותים - כמות החומר הרלוונטית לנושא. מספר נקודות קריטיות, לדעתנו, הראויות להתייחסות:

1. שינוי שיטת המימשל והשינויים המהותיים במערכת הפוליטית בארץ - עו"ד אוריאל לין, אשר היה מעורב בתפקיד מרכזי בשינויים שבוצעו בכנסת ה-12, לקח על עצמו חלק זה.
2. חוקת זכויות האזרח וביקורת שיפוטית, במיוחד זכויות האזרח - נושאים אלה ישפיעו על עבודת המשטרה בהווה ובוודאי גם בעתיד, ואכן דר' זאב סגל מתייחס לנושא זה.
3. ערביי ארץ-ישראל - על אף דו"ח נפרד שהכנו על המיעוטים, סברנו כי יש להתייחס לנושא גם מבחינת השלכותיו בנושא הפוליטי, וביקשנו מפרופ' זיסר להתייחס לכך.
4. תחזית על התפתחויות בתחום יחסי דתיים וחילוניים - נושא אשר משפיע על עבודת המשטרה, והופקד בידיו של פרופ' אליעזר דון-יחיא.

פרופ' אריה רטנר אני מייצג את הצוות אשר אמור לכתוב את הדו"ח הסופי, הכולל את גוסטבו משה וג'ורא רהב. משימתנו היא יצירת אינטגרציה נבונה של כל הדו"חות כמכלול כדי לקבל סצנריו על כל אשר עשוי או עלול להתרחש בתחום של אכיפת החוק בשנות ה-2000 במדינת ישראל.

באשר לדו"ח שלכם המונח לפנינו - בפיסקה השנייה של המבוא, כתב פרופ' אלעזר, "ונכון שבמדינות דמוקרטיות מופעלת ההסכמה המינימלית הנחוצה לקיומם של הסדר והבטחון הציבורי, שכן המערכת הפוליטית נשענת יותר ויותר על הסכמה, ולא על כפייה". אנו יודעים, שהן המערכת הפוליטית והן החוק והמשפט, אמורים להיות מושתתים בדרך-כלל על הסכמה, על קונצנזוס ולא על קונפליקט.

יחד עם זאת, אנו יודעים שהחברות המערביות והמודרניות כיום חיות עם שוליים - שוליים של אי הסכמה לגבי החוק, שוליים של אי-ליגליזם, אי-צייתנות. בהמשך ברצוני להתייחס למספר מימצאים עכשוויים ורלוונטיים, לדעתי, אשר עלו מתוך עבודתי בתחום זה. אולם אבקש לשמוע את דעתכם לגבי בסיסה של הדמוקרטיה הישראלית, בעיקר כיום לאור חשש מהתגברות השוליים של אי-הסכמה על תהליכי השלום, מה גודל השוליים הללו אשר עלולים להיות שוליים מסוכנים ובעייתיים, ומקור לחיכוכים בעתיד.

פרופ' דניאל אלעזר: כאשר מדובר על הסכמה, לא מדובר על הסכמה מלאה לכל דבר, אלא הסכמה מינימלית הדרושה לשמירה על המערכת. רק חלק לא גדול של המיעוטים איננו מוכן להצטרף להסכמה זו. גם הקבוצות האחרות הנראות לנו כשוליות במובן הזה, כמו למשל היהודים החרדים, קיבלו את ההסכמה הבסיסית, להוציא פלג קיצוני ביותר.

אנו הולכים לקראת העמקת ההסכמה יחד עם פגיעה במרקם ההסכמה. בקרב המיעוטים אני צופה, כי לאחר הקמתה של ישות פלשתינאית כלשהי תהיה לערבים אזרחי מדינת ישראל יכולת הכרעה בין הצטרפות ליישות החדשה לבין הישארותם במדינת ישראל. ערבי אשר יבחר להשאר בישראל, יתחיל לראות את עצמו אזרח אשר קשור למדינה יותר מאשר בעבר.

לעומת זאת, עלולה להתפתח אי הסכמה בקרב אלה שיצטרכו לוותר על נושא יקר וקרוב לליבם בתקופת המעבר הצפויה כמו המתנחלים, או קבוצות המאמינות באידיאולוגיה של ארץ ישראל השלמה. הביטויים וההצהרות הנשמעים כיום מדרבנים את אי-ההסכמה ומרחיבים את הקרע.

מר צבי מרום : ברצוני להתייחס למימד הכמותי בנושא האמור. אני צופה בשנים הקרובות, לפחות עד שנת 2000, גידול מאוד משמעותי, חריף ופרובלמטי מבחינת מימדי אי-ההסכמה להחלטות הקשורות לתהליך השלום. לאחר שנת 2000 יעכלו את התהליך ותוצאותיו, כולל הקמת ישות פלשתינאית כלשהי, או נסיגה ברמת הגולן ולאחר מספר שנים ירגעו השוליים הללו במידה רבה.

אך בניגוד לדעתו של פרופ' אלעזר, אני צופה בעיה עם המיעוטים הערבים. אינני חושב שהתהליך יהיה כל כך פשוט, דהיינו בחירתו של חלק מן המיעוט הערבי להצטרף ליישות הפלשתינאית, כאשר החלק השני ישאר פה וינהג כאזרח טוב. אחת השאלות המרכזיות לגבי החלטה זו תהיה - האם היישות הפלשתינאית תציע רמת חיים גבוהה, לפחות כמו במדינת ישראל. ככל שתגבר הצלחתה של היישות הפלשתינאית, עלולה להתפשט אי-ההסכמה במסגרת המיעוטים הערבים.

פרופ' אלעזר דון-יחיא : אכן רוחבם של השוליים מהווה בעיה קריטית. אין חברה כלשהי בעולם בה שוררת הסכמה כללית מושלמת ולו גם הסכמה כללית מינימלית על כללי המשחק.

יחד עם זאת, קיים קשר בין מידת ההסכמה או אי-ההסכמה לגבי התכנים ובין מידת ההסכמה או אי-ההסכמה לגבי הכללים. גם סבלנותו של האדם הדמוקרטי ביותר עלולה לפקוע ונכונותו להסכים על כללי המשחק עומדת למבחן. רוברטו דאן, מדען מדינה אמריקאי מפורסם אמר שגם הדמוקרט הגדול ביותר עשוי לומר בנקודה כלשהי - אינני מוכן לקבל על עצמי את דעת הרוב.

השאלה, אם כך, מחולקת לשניים :

1. שאלה כאילו אמפירית - מה רוחב השוליים של אי-ההסכמה המינימלית, גם על כללי המשחק.

2. השאלה החשובה יותר- מהם הגורמים המשפיעים על השינויים.

יש לזכור שהשוליים אינם מוגדרים או קבועים, אלא נתונים לתנודות בכל עת. הם יכולים להצטמצם או להתרחב ובכך טמונה הבעיה. האם השוליים של אי-ההסכמה ילכו ויתרחבו, או כפי שיש לקוות - הם ילכו ויצטמצמו או שישארו פחות או יותר במצבם הנוכחי.

כל עוד ישארו השוליים במצבם הנוכחי - מה טוב, שכן אינני מצפה לצמצומם. לא קיים כלי או אמצעי כלשהו להגדרת אי-ההסכמה הקריטית, כלומר מדידת השוליים וקביעת הגבול בו הם הופכים לאיום ממשי על יציבות המערכת הפוליטית והחברתית. אך ניתן לומר שכאשר השוליים מגיעים מעבר ל-10%

למשל, של אי-הסכמה על כללי המשחק, נוצרת בעיה ממשית. לא מדובר על רוב ומיעוט, אלא רוב מאסיבי אשר מסכים, לכל הפחות, לכבד את כללי המשחק.

כיום נראה לי כי קיימת למעשה הסכמה רחבה על כללי המשחק. אמנם ישנן הצהרות של אישים מכובדים כמו רבנים אשר אומרים "אם תבוא הפקודה על פינוי מתנחלים, נורה לחיילי צה"ל שלא לציית לה". יש הבדל, לדעתי בין הדברים הנאמרים בתיאוריה לבין התנהגות הלכה למעשה בעת מבחן. אני סבור כי הרבנים אשר דיברו על כך שחיילים צריכים לסרב לפקודות, התכוונו בעיקר להרתיע מפני קבלת החלטה על נסיגה. אינני דן אותם לכף זכות, אך יש להדגיש את ההבדל הגדול בין דברים, שהם בגדר של איום לבין התנהגות בשטח, הלכה למעשה.

דברי מסתמכים על דוגמאות שונות, כמו למשל הנסיגה מחבל ימית. בעת מבחן קשה ביותר, נאמרו דברים חמורים, ובסופו של דבר לא נשפכה טיפת דם. זהו הישג עצום לדמוקרטיה הישראלית. אינני חושב שמדינות רבות היו יוצאות מהמבחן הקריטי הזה בצורה כה מכובדת.

אינני מציע לסמוך על כך. צריך להביא בחשבון גורם מאוד חשוב לא רק מבחינת השפעתו הרבה על רוחב השוליים, על מידת ההסכמה או אי-ההסכמה לכללי המשחק, על הנכונות לציית וכו'. זהו גורם אשר תלוי יותר מכל בקובעי המדיניות - כיצד הם מגיבים על איומים, או על גילויים למעשה של הפרת חוק לכאורה, או על הפרת חוק של ממש.

ישנן דרגות שונות וביטויים שונים של אי-הסכמה. ישנה אי-הסכמה פסיבית, אשר לדעתי, ניתן להשלים איתה עד גבול מסוים. למשל, במקרה של ימית לא היתה קבלת הדין באופן מלא וזכורים גילויים נרחבים למדי של אי-הסכמה פאסיבית. אך כאשר אי-הסכמה הופכת מפאסיבית לאקטיבית, כלומר כאשר עוברים לפעולות אלימות נגד אלה שבאים לאכוף את החוק - חיילים או שוטרים - קיימת בעיה. יש אומרים שבתנאים מסוימים זכאי אדם לא לקיים חוק - כאשר הדבר נוגד את מצפוננו. זו איננה בעיה קריטית, כל עוד אנו מצויים במישור הפסיבי. גם הרבנים אשר דיברו אל אי-ציות לפקודות, לא דיברו על אלימות נגד חיילים, שוטרים ומפנים, אלא על אי-ציות. אמנם כאשר אלה שאינם מצייתים להם הם חיילים, מתעוררת בעיה קשה במיוחד, אך זה אינו הנושא העומד בפנינו. השאלה היא באיזו מידה יש לחשוש מאי-ציות או אי הסכמה אקטיבית.

התשובה תלויה בהתנהגותם של קובעי המדיניות, אולי גם של מבצעי המדיניות - באיזו מידה הם נוקטים בגישה של "יקוב הדין את ההר", האם יפעלו בכוח או שמא ירסנו את תגובתם. יד רכה מדי עלולה להזמין אי-ציות לעתיד ואפילו אי-ציות אקטיבית, אך נראה לי שבתנאים השוררים בחברה ובתרבות הישראלית, לא מומלץ לנקוט ביד קשה, כאשר מדובר בגילויים של אי-ציות פאסיבית על רקע אידיאולוגי-פוליטי - והמקרה של ימית יוכיח. ריסון הדדי משני הצדדים דהיינו אלה שהתנגדו לנסיגה, יחד עם אלה שקבעו את המדיניות וגם היו ממונים על אכיפת החוק - זהו סוד ההצלחה.

מר צבי מרום : אני רוצה לסייג את הענין של תקדים ימית. אני חושב שהעוצמות מבחינת איכות וכמות לגבי הצפוי ביהודה ושומרון ורמת הגולן שונות מהעוצמה שהיתה לגבי ימית. חוששני שהתקדים של ימית אינו קנה מידה כדי לשפוט מה שצפוי לנו בנושא הזה, והלוואי ואתבדה.

אני מסכים עם הערתך לגבי הרבנים, אך השאלה היא איך השטח קולט את המסרים של הרבנים ואנשי הרוח, כיצד מתרגם האיש מן השורה את הלגיטימציה של אי-ציות לחוק - זוהי הבעיה של הרשויות של אכיפת החוק.

פרופ' אריה רטנר: מונחים לפני ממצאים של שני סקרים, אותם ביצעתי בתקופה האחרונה בנושא של לגיטימציה של החוק והציות לחוק. לסקרים יש מגבלות מסוימות, אם כי הדגימה נערכה על מדגם ארצי לאומי של יהודים ושל ערבים ונעשתה כאן עבודה מקצועית טובה ביותר, להערכתני. סקר אחד שנערך בקיץ האחרון (אוגוסט 94) ואילו סקר אחר נערך חצי שנה קודם לכן, כך שיש כאן אפשרות לבדיקת תאימות בין הדברים. עלי לומר עם הרבה הסתייגויות ובוזהירות רבה כי הממצאים הללו די מדאיגים. אני רואה בקרב יהודים וערבים כאחד שוליים כמותיים, במספרים לא מבוטלים. יש אנשים האומרים - לא בכל מקרה אנחנו חשים צורך לציית לחוק, בסיטואציות מסוימות אנו רשאים לקחת את החוק לידיים. במקרים מסוימים מצאנו 25% בקרב היהודים, ולפעמים אפילו קצת יותר מאשר ערבים, אשר חשים מחויבים לחוק במסגרת הכללית, אבל כאשר מתחילים לשבור את המכלול לדברים מסוימים ולמצבים ספציפיים, אנו מתחילים לגלות את הסדקים והבקיעים.

אני מוטרד כי חלק מן הדברים שנאמרו כאן מתייחסים בעצם לטווח הקרוב, כתוצאה מהתהליכים המדיניים והפוליטיים המתרחשים כרגע - מה יקרה אם וכאשר ביום פקודה יצטוו חיילים לפנות מתיישבים ברמת הגולן, או ביהודה ושומרון. הסכנות תגדלנה לאחר מכן, אם האזור נכנס לתהליך של שלום כלשהו - מה יכול לקרות למשל, עם האוכלוסייה הערבית?

הדו"ח שלכם מתייחס להעמקת האינדיווידואליזם נוסח ארצות-הברית, ללא העמדת סולידריות כיעוד כללי, כלומר מדינת ישראל מתפרקת מהסולידריות היהודית וקבוצות שונות תובעות לעצמן לגיטימציה. אם נחבר את הממצאים בסקר שלי, יחד עם קריאה של מנהיגי הימין בכנס באריאל להקמת מיליציות, ודברי ח"כ מסוים המתייחס לדברי המראיינת על קריאה לחיילי צה"ל לסרב פקודה, יש מקום לדאגה לטווח הארוך. אחד הסצנריו המדוברים הוא, שערביי ישראל, לכשיראו שהתהליכים השונים באוטונומיה יעלו יפה, עלולים לתבוע אוטונומיה לעצמם. האם לא נעמוד מול תנועה נוסח תנועת השחורים בארצות-הברית בשנות ה-60, אם תקומנה תנועות של ערביי ישראל, שתתבענה לעצמן את מלוא הזכויות.

פרופ' דניאל אלעזר: הדרישה לאוטונומיה בקרב ערבים בגליל או באזורים אחרים המסתייגים מלחיות אזרחים ישראלים מלאים - איננה כה רחוקה. פקידים דוברי ערבית, המשרתים במשרד הפנים ובמשרדים ממשלתיים אחרים, מדווחים כבר היום על הכנת התשתית לכך. הם ינסו להביא את האוטונומיה אליהם תחילה, במקום לצאת ליישות הפלשתינאית אשר צפויה לקום.

שנית, נוצר כיום פיצול בין היהודים. עד עתה אי-ההסכמה היהודית קיבלה ביטוי בירידה, שכן אתו גדל מאוד של "נפגעי ימית" עזבו את הארץ, לאחר שלא יכלו להסתגל למקומות חדשים בארץ. תופעה דומה צפויה אם יוחלט לעקור יהודים מהגולן, מיהודה ושומרון. בשנה שעברה היו 35 אלף יורדים, אך העיתונות ממעיטה להתייחס לכך.

פרופ' אליעזר דון-יחיא: דברי התייחסו אך ורק לחברה היהודית. יש הבדל גדול מאוד, לדעתי, בין שאלה זו לגבי החברה היהודית, לבין ההשלכות הצפויות בחברה הערבית. החברה היהודית קשורה ומלוכדת בקשרים חזקים של סולידריות, על אף כל ההתפתחויות והשינויים. דבר זה אינו קיים ביחס למגזר הערבי.

ניתן לעתים להתגבר על חילוקי דעות עמוקים ביותר בדרכי שלום, מתוך הסכמה על כללי המשחק, כאשר קיימת תחושה חזקה של זהות קיבוצית וסולידריות על בסיס דתי-לאומי. תחושה זו שררה בחברה היהודית לדורותיה, לפחות מאז תורבן הבית השני, עד עצם היום הזה. על כן אינני כל כך פסימי לגבי מה שעתיד להתרחש בתוך החברה היהודית. דווקא בקרב החוגים אשר מגלים התנגדות עיקשת למדיניות הממשלתית והסכמי השלום וכו' שוררת ברוב המקרים גם תחושה חזקה במיוחד של סולידריות יהודית. המיתוס החיובי של "יהודי אינו פוגע ביהודי" או לפחות אינו שופך דמו של יהודי אחר, ממתן את פני הדברים. אין הדבר כך ובוודאי לא באותה מידה לגבי אלה שאינם יהודים. יש אם כן, רצון להתנגד, בכל הכוח, ואולי גם אי-ציות פסיבי, אך לא להרים יד. ובוודאי לא לשפוך דם של יהודים אחרים, בוודאי לא אם מדובר בחיילי צה"ל.

פרופ' אריה רטנר: אכן מדובר בשני מודלים נפרדים במגזר היהודי ובמגזר הערבי מבחינת גודל הבעיה, היקפה ותכניה. אולם יש צורך לראות את הבעיה בכללותה. אם אני מוצא היום אינדיקציות, שמנגנון אכיפת החוק בשטחים פועל בצורה שונה כלפי יהודים מאשר כלפי ערבים ויותר תיקים של יהודים שנפתחו נגדם בעבירות חמורות נסגרים - הרי יש בכך סכנה.

על סמך הסקרים, אותם הזכרתי, פיתחתי מודל אשר מנסה לראות כיצד תחושות הולכות וגוברות של אי-צדק עשויות להביא להתגברות חוסר הציות לחוק. אם אנו עלולים או עשויים להיות עדים לתופעות כאלה בחברה הישראלית, יש מקום לקבוע קווים אדומים. חלק מהדברים הללו הינם אינדיקציות על דברים עכשוויים, אשר מתרחשים כאן והיום במדינת ישראל ובחברה הישראלית - ואינם בגדר נבואה.

מר צבי מרום: במגזר היהודי והערבי כאחד צפוי בראשית שנות ה-2000 פער עצום של הכנסות ושל רמת חיים, בין קבוצה קטנה מאוד לבין הרוב. החלטתה של התנועה האיסלאמית לא לקחת חלק בתהליך הדמוקרטי של בחירות, ולא להשתתף בבחירות לכנסת, מהווה חלק מתהליך זה. אם אי-ההסכמה החברתית או אי-הצדק חברתי ילך ויגבר, יש להניח כי יגדל מספרם של הערבים, הרואים בעין יפה את התנועה האיסלאמית, אשר קמה ומתארגנת בצורה מאוד חזקה במדינת ישראל.

שנית, אני מסכים עם דבריו של פרופ' דון יחיא לגבי הסולידריות, אך להערכתי תהיינה קבוצות יהודיות קיצוניות אשר המצווה או ההלכה על פי תפיסתם תבוא על חשבון הסולידריות היהודית.

הערה נוספת מתייחסת למסר של הממשלה. אם הממשלה לא תהיה מסוגלת להעביר מסר לגבי הקו האדום, שקיים לגבי המיעוט הערבי בארץ, כי אז התהליך שתארת אכן יתרחש. המגזר הערבי צריך לדעת מהו הקו האדום, מהו עונשו של העובר עליו.

פרופ' אריה רטנר: צריך לזכור שהאוכלוסייה שהתגוררה בימית היתה שונה לחלוטין מן המתנחלים של היום. באקדמיה יש היום ניסיונות לנסות ללמוד תהליכים אלה. מלד"ה - המחלקה למדעי ההתנהגות בצה"ל - ניסתה להפיץ שאלון למדידת כיסי ההתנגדויות. כשהשאלונים הגיעו לידיהם של מתנחלים בשטחים, הם קרעו אותם לגזרים ואמרו - זה ייתרג ובל יעבור, זה לא ייכנס למקומותינו.

נותרו עדיין שאלות רבות לטווח הארוך מבחינת המשך השוטף של החיים החברתיים בתחומי המימשל והפוליטיקה והשפעתם על חוק וסדר.

מר צבי מרום: ישנו מסר אחד מרגיע מהדו"ח וזהו המסר של פרופ' דון-יחיא לגבי השסע בין החילוניים לדתיים.

ד"ר גוסטבו מש: אבקשכם להתייחס לשסע החברתי בין אשכנזים וספרדים, בעקבות ההתפרקות של הסולידריות הלאומית ועליית האינדיווידואליזם, אשר פירושו ירידה במחויבות של החברה הישראלית לסגירת פערים חברתיים ולשוויון. אי-שוויון חברתי כלכלי גובר, יוצר תחושות של קיפוח ומביא להפרת החוק וזהו המנוע של העבריינות הפלילית הרגילה - עוני ומצוקה חברתית.

פרופ' דניאל אלעזר: הדבר אינו קשור לאשכנזים וספרדים, אלא לחלק השני של דבריך. תחושה כזו, במיוחד בתורה שוויונית כמו העם היהודי, ולא דווקא מדינת ישראל, עלולה להביא לעליה ברמת העבריינות. זה עתה חזרתי מדרום אפריקה ושחורי העור המסתובבים ברחובותיה אינם נראים מקופחים כפי שנראו בעבר, שכן זכו לסטטוס של אזרחים. אולם העבריינות מגיעה לשיאים. ככל שהפער בין המבוססים לעניים הולך וגובר, יגברו מימדי העבריינות, במיוחד אם קיימת תחושה שלא ניתן להתגבר על הפער בדרך אחרת. כך המצב בקרב שחורי העור בארה"ב, אשר חשים קיפוח מבחינת שוויון ההזדמנויות ופונים לעבריינות.

פרופ' אליעזר דון-יחיא: אינני חושב שהענין העיקרי הוא הפער. למעשה ישנם חילוקי דעות אם הפער מתרחב או מצטמצם. מכל מקום המתאם בין הפער החברתי-כלכלי לבין ההשתייכות העדתית הולך וקטן. מצבם של עדות המזרח השתפר מבחינת רמת חיים וסטטוס חברתי-פוליטי, כלומר הייצוג גדל לאין שיעור, ומבחינה זאת ניתן היה לצפות להפחתה של שיעור העבריינות.

אולם קיימת בעיה בתחום קשרי הסולידריות, והדבר מעודד וממריץ פעילות עבריינית. התרופפותם של קשרי הסולידריות והמחויבות כלפי החברה, כלומר אנומיה, תחושה של ניכור, אי-השתייכות, וממילא אי-קבלת סמכות - תופעות אלה רווחות דווקא בחברות המפותחות יותר, ובחברות השפע, כמו בארצות-הברית. על כן אני סבור שהגדלת הפער, מהווה גורם משני בהתפשטות העבריינות. הסיבות המרכזיות הן האינדיווידואליזציה, ההחלשה של קשרי הסולידריות, נכונות פחותה לקבל סמכות, הגברת המתירנות והנהנתנות. כאן אינני יכול להיות אופטימי ואני צופה גידול בעבריינות הפלילית.

מר צבי מרום: אני חושב שעניין השסע אשכנזים-ספרדים היה מוצא את פתרונו בדרך הטבע תוך מספר שנים, לולא נוצל מידי פעם לצרכים פוליטיים.

לדעתי צפויה לנו סכנה, מבחינת אכיפת החוק מתחום שונה לחלוטין - עולים מתבר העמים והאחרים. אני מניח, שתהליך העליה מחבר העמים יימשך פחות או יותר בקצב הנוכחי, דהיינו 60 אלף - 70 אלף לשנה. המעבר מהחיים המוגנים בברית המועצות לשעבר לחיי שוק חופשי וההתמודדות עם פער גדול בין רמות החיים, יגבירו את נכונותם של חלק מהצעירים לבחור בחיי פשע. פעילות פלילית זו כוללת רצח, הריגה, ופעילות המאפיה הרוסית - תופעות שלא היינו מורגלים בהן. בתי המשפט וגם שירות בתי הסוהר יצטרכו להתמודד עם הנושא.

פרופ' דניאל אלעזר: הסולידריות בקרב קבוצות אלה קטנה יותר, מפני שהם רחוקים מהקשר היהודי, ולפעמים אף אינם יהודים.

ד"ר גוסטבו מש: אבקש התייחסותכם לתופעה שולית אך חדשה - העובדים הזרים. קשה לדעת לאיזה כיוון יתפתחו הדברים. העובד הזר מביא את אשתו ומשפחתו המורחבת. הפועלים מתאילנד, מסין, מרומניה, יוגוסלביה וכו' חיים איתנו בתוך החברה הישראלית, וכבר ידוע על כשלונין של מדינות אחרות בתחום זה.

ההשלכות בתחום מימשל ופוליטיקה קשורות לעובדת היותם תושבים שאינם אזרחים והשאלות המתעוררות מכך לגביהם ולגבי מעמד ילדיהם.

פרופ' דניאל אלעזר: זוהי אכן בעיה חמורה ביותר. בהקשר של אכיפת החוק מעמדם לא יהיה ברור. אכן הם מנהלים אורח חיים שונה מן המוכר לנו מסביבנו באזורנו - והתוצאות הן בלתי צפויות למעשה.

פרופ' אליעזר דון-יחיא: ברצוני להביא דעה חריגה, ואולי אופטימית. אינני רואה תופעה זו בחומרה ובוודאי לא בשלב הנוכחי. אם מספרם ילך ויגדל - זו עלולה להיות בעיה. לא נראה לי שמימדי הפשיעה בקרבם ראויים לציון - אולי להיפך. פשיעה, הפרת חוק וכו' דורשת מידה של בטחון עצמי ואילו אנשים אלה חסרי בטחון, מכיוון שהם זרים ואינם מהווים חלק מהחברה הסובבת. יש להם בעיה גם ביצירת קשרים עם חוגי פשע, ומרחף עליהם איום הגירוש, אשר אי אפשר להפעיל אותו לגבי אחרים.

פרופ' אריה רטנר: הערה בסוגריים, במשטרת ישראל מסתובבים כיום מספר דו"חות, חלקם דו"חות מודעיניים בדרגות חסיון שונות על הנושא של המאפיה הרוסית ופשיעה ברוסיה. אני חושב שיש מידה רבה של רלוונטיות בהתפתחותן של מגמות אלה לגבי היקף פשיעה, וצורת פשיעה, ואופי פשיעה, בשנות ה-2000 במדינת ישראל.

קיים דו"ח אחד מדאיג במיוחד על התארגנות אשר תהפוך את מדינת ישראל למרכז להלבנת כספים עם סממנים של פשע מאורגן, כפי שהחלה פעילות המאפיה בשנות ה-20 וה-30 בארצות-הברית.

מר צבי מרום: יש לזכור בהקשר זה את את הציבור הקיים בקרבנו של 150 אלף לא-יהודים ממורמרים שבאו בגלי העליה, אשר בחלקם עשויים להגיע לפעילות לא חוקית עקב מרירות מתהליך הקליטה.

פרופ' אליעזר דון-נחיא: התייחסתי לנושא הכתות בנייר העבודה שהכנתי על יחסי דתיים-חילוניים, והצבעתי על הדוגמה של עוזי משולם. אכן זוהי דוגמה חריגה, יוצא מן הכלל הבא ללמד על הכלל. מדובר במקרה של אנשים אשר מוכנים להפעיל אלימות הלכה למעשה, ולא אי-ציות פאסיבי. אם האופנה של הכתות, המוכרת בארצות-הברית, תגיע לישראל - תתעורר בעיה. גם כאן יש לנהוג במידה סבירה של ריסון ואיפוק. משטרת ישראל נהגה כראוי כאשר המתינה ולא הסתערה מיד על משולם וחסידיו, בניגוד לדוגמה השלילית בווייט בארה"ב. נותרה עדיין השאלה האם אי אפשר היה לגמור את הענין ללא שפיכות דם.

פרופ' אריה רטנר: בנקודה זו אנסה לחבר בין כמה צלעות של אותו מבנה כללי. הדו"ח שלכם מדגיש דברים שהועלו גם בדו"חות אחרים, ותופעות המתחוללות כיום במדינה, בעיקר התגברות המגמה של התחשבות בפרט כערך עליון, יחד עם התהליכים של המשך חקיקה קונסטיטוציונית במדינת ישראל וכו'. אנסה לקשור את זה בשאלה - האם תהליכים אלה הינם חיוביים ובריאים - האם אין השלכות קשות בענין חוקה וחוקי יסוד והדגשה של הפרט כערך עליון לתוך שירות בתי הסוהר? בענין זה יש לזכור את האירועים בארצות-הברית בשנות ה-60, מרידות האסירים הגדולות אשר קמו סביב התביעה לזכויות האדם. אצלנו - הסיפור של עוזי משולם וחסידיו היא דוגמה אחת של קבוצה של אסירים השובתת רעב בתוך בתי הסוהר, התמרדויות תוך מגמה לתבוע הטבות או זכויות מסוימות.

פרופ' דניאל אלעזר: יש להתייחס לחלקם של השלטונות באחריות להתרחשויות שכן לא ידעו כיצד להגיב על האירועים.

פרופ' אריה רטנר: השאלה היא כיצד יפסוק בית המשפט כאשר יהיו פה חוקי יסוד שידגישו את ערך הפרט. האם גם בישראל ניאלץ לשחרר אסירים כפי שקרה בטקסס, כאשר שחררו 50% מהאסירים כאשר פסק בית המשפט שהדאבל-סלינג לא היה ליגלי, ולאסיר מגיע מטראז' מסוים.

אם המגמה של הדגשת זכויות הפרט תלך ותגבר, יקלטו האסירים את המסר ואי אפשר יהיה להמשיך ולשלוט מהם את הדברים המעוגנים בחוקי יסוד מסוימים.

תג"ד אבי.שגיב: כנשיא בית הדין למשמעת של שירות בתי הסוהר ברצוני להגיב על דבריכם.

יש בשירות בתי הסוהר כיום שתי אוכלוסיות: האסירים הבטחוניים והאסירים הפליליים. האסירים הבטחוניים מהווים אוכלוסייה עם מטרה ברורה ומוגדרת, והתופעות שתיארתם אכן מתרחשות כל העת. לעתים הן מגיעות לידי ביטוי אקטיבי, ולפעמים הביטוי האקטיבי אינו עולה על פני השטח, משום שאנו מנסים למנוע התפתחות זו ומגיעים לשקט מסוים בדרכים שונות. הדוגמה האחרונה לענין האסירים הפוליטיים היתה פגישתו של שחל עם נציגות פלשתינאית לשיחה על שיפור תנאי המחיה של האסירים הבטחוניים.

בקרב האסירים הפליליים הענין יותר מורכב, שכן אין להם מטרה אחידה או סולידריות כלשהי. ההתנהגויות האלימות בתוך בתי הסוהר בשנים האחרונות הולכות ונעלמות מסדר היום והן קיימות בעיקר ברמה הפרטנית, ולעתים נדירות ברמה הקיבוצית. אם תשווה את המתרחש בשירות בתי הסוהר לפני 15-20 שנה, לעומת חמש השנים האחרונות, תיווכח כי שורר שקט יחסי.

פרופ' אריה רטנר: האם לא יתכן כי בעתיד יתאחדו אסירים סביב מטרה מסוימת והיא - תביעות בנושא של זכויות האסיר, כמו ה- Legal Rights Movement של בתי הסוהר והקמת Prisoners' Union בארצות-הברית.

תג"ד אבי.שגיב: אני מכיר מקרה אחד בעשר השנים האחרונות, שבו היה ניסיון להפרת משמעת כוללת סביב בעיה של זכויות הפרט. כל האסירים ניסו ליצור אחדות התנהגותית סביב הרצל אביטן, כאשר ניסה לשבות רעב, עקב הבידוד בו נמצא. מתוך קרוב לאוכלוסייה של 3,500-4,000 אסירים פליליים בישראל (לא כולל עצורים) שבתו רעב 70% לאות סולידריות בכל בתי הסוהר. כמו כן, היו התארגנויות ברמה המקומית כמו אירועים בבית הסוהר בבאר שבע שנמשכו מספר שבועות. האסירים האחרים הגיבו באדישות והבעיה נותרה מקומית בלבד.

המדיניות של שירות בתי הסוהר היתה לשבור את הענין פעם אחת ולתמיד, ואכן הצליחו בכך. יש ביטויים של פרטים שעולים בצינור העתירות של בתי המשפט, כאשר מנסים להביא לשינוי בתנאי המחיה של האסירים לגבי כלל האסירים. לפני כשנתיים היה עימות רציני מאוד של אסיר מול מערכת העתירות, סביב הזכות להחזיק מחשב בתא האסיר. הוא התבסס על ה"קייס" הפרטי שלו, אך רצה ליצור סיטואציה אשר תהיה מקובלת על כולם. הזכרתי את התנהגותו של הדרג הפוליטי והדרג המפעיל. אולם גם הצד השיפוטי נוטה ללכת לכיוון של מתן הקלות לאסירים - ראה ההחלטה האחרונה של אחד מהשופטים להכניס וידיאו לתוך תאים של אסירים; הסכמנו לכך רק במקרה של אסיר המוחזק בבידוד מוחלט. להערכתנו, ההתפתחויות תמשכנה במתכונת זו, כלומר פניה לבית המשפט כדי להשיג שיפור תנאים לאסיר הספציפי - והשגת הקלות שלא דרך מהומות המוניות. העבריינים מבינים כי ניתן להגיע להישגים מהירים יותר באמצעות הליכים לגיטימיים נורמטיביים.

פרופ' אריה רטנר: באשר לחלקו של אוריאל לין בנושא שינוי שיטת מימשל ושינוי שיטת בחירות, אבקש הבהרות לגבי השלכות ישירות על אכיפת חוק כמו למשל גיוס כספים עבור מתמודדים על הפריימריס והתפתחויות בתחום פלילי חדש הנובע ישירות מכך.

מר צבי מרום: קיימת אפשרות שגורמים פליליים יקחו חלק במימון הפריימריס של מועמד כלשהו כדי לזכות בהשפעה בדרג הפוליטי.

פרופ' אריה רטנר: יתר הדברים שאתם מצביעים עליהם מתרחשים כבר היום, כמו חברות קש פיקטיביות ושוחד בחירות.

פרופ' ישראל ברק: הדו"ח והמפגש הנוכחי דנו בסוגיות שונות: מה המשמעויות של כל התהליכים שתיארתם פה, הן באופן כללי והן בתחומים החוקתיים-משפטיים וכן הלאה, על שינויים מבניים במבנה השלטון, על הקמתם של מוסדות שלטוניים חדשים, על התעצמות המחוקק מול הרשות המבצעת, על הקשר בין הרשויות הללו, ובאיזו מידה משפיעים שינויים כאלה על הפשיעה, אם בכלל.

אנו מסתכלים קדימה לטווח יותר ארוך מאשר המשטרה המתכננת במסגרת של חמש שנים. הפרוייקט הנוכחי שואף לראות מעבר לכך. התרשמתי כי צפויה תקופת מעבר מסוימת של חמש-עשר שנים ובעקבותיה התייצבות אפשרית.

פרופ' דניאל אלעזר: מדינת ישראל הולכת ומתקרבת באופייה ובדמותה למדינות העולם, נוסח אירופה או ארצות אמריקה ואמריקה הלאטינית מבחינת אכיפת החוק. מדובר בהגדלת הפשיעה הרגילה וירידה בבעיות מיוחדות הנובעות מן הנסיבות הייחודיות לישראל. כמו כן יתחזק הקשר בין הפשיעה בארץ לבין הפשיעה הבינלאומית. שוב לא נהיה מבודדים כפי שהיינו בעבר, בין אם יהיה שלום ובין אם לאו - הבדלנות הישראלית תחלוף מן העולם - לטוב ולרע.

פרופ' ישראל ברק: מעמדו של ראש הממשלה למשל, יהיה יותר ריכוזי ובעל עוצמה. זהו אנדרוגינוס של מערכת נשיאותית עם עוצמה נחלשת אולי של בית המחוקקים.

פרופ' דניאל אלעזר: אני צופה דווקא לחיזוק הכנסת מול ראש הממשלה. עידן הממשלה הקולקטיבית יגיע לקיצו והרשות המבצעת תתעצם. אך עזר כנגדו תפעל הכנסת כמוסד רב עוצמה אף הוא - כפי שקרה ברשויות המקומיות. במקום לחקים קואליציה ולנהל את הפוליטיקה במסגרתה, יהיה משא-ומתן מסביב לכל סוגיה בפני עצמה. ראש הממשלה "הנשיאותי" יצטרך לבנות קואליציה חצי מפלגתית, לא מסביב לכל סוגיה. קבוצות הלחץ יהיו יותר חזקות וחבר הכנסת היחיד יתחזק אף הוא.

פרופ' אליעזר דון-יחיא : אני צופה תקופה של בלבול ומבוכה כי השינוי גדול מעבר לצפוי. זהו מעבר לשיטה חדשה, לכללי משחק שלא הורגלנו להם. דיברנו על הסכמה לכללי משחק, להבדיל מהסכמה על תכנים, אשר חשובה אולי אף יותר. שינוי כה דרסטי יביא בעקבותיו שינויים נוספים והדבר עלול להחליש את הליגיטימציה שלהם. אני חושב שתהיה אי בהירות רבה בדבר חלוקת הסמכויות בין ראש הממשלה לבין חברי ממשלתו, בין הממשלה לבין הכנסת - עד שיתוק אפשרי.

השינויים הרבים בתקיקה באים לידי ביטוי גם בחוקי היסוד. חוקי היסוד כולל שני חוקי היסוד החדשים על כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק, שונו פעמים רבות, שכן נעשו בחיפזון ובמחתרת ותוך הונאה וגניבת דעת. זוהי בעיה של סמכות החוק וסמכות המחוקק.

פרופ' דניאל אלעזר : תקופת המבוכה תביא לקיצה של הפוליטיקה המבוססת על קואליציה בנוסח הפרלמנטרי. נצטרך ללמוד להתמודד עם פוליטיקה בלי קואליציות. בית המשפט העליון יהיה השותף השלישי במערכת - וזהו חידוש חשוב ביותר. בקנדה קיבלו את ה"צ'ירטר אוף רייטס" עם העברת החוקה מבריטניה לקנדה ועכשיו ה"צ'ירטר אוף רייטס" הופך את בית המשפט העליון לבית המשפט קונסטיטוציוני מעל ומעבר למצופה. כך התחוללו שינויים מרחיקי לכת, ללא שינוי מוחשי במוסדות הקיימים. בסופו של דבר נצטרף להגיע לחוקה אחידה לאור השינויים וההתפתחויות החדשים.

מדע וטכנולוגיה

תרומת המדע והטכנולוגיה לאכיפת החוק - לקראת המאה
ה-21 והשפעתם על פעילות משטרת ישראל

יואל צפיר, אלי שפיגלר

מוסד שמואל נאמן

1995

1. מבוא

הדו"ח הנוכחי בא לסכם את עבודת הצוות שעסק בתחום המדע והטכנולוגיה.

על הצוות הוטלו 3 משימות עיקריות (1.1):

- א. חיזוי מושכל של ההתפתחויות המשמעותיות בתחומי המדע והטכנולוגיה, לטווח זמן של 15 - 25 שנים,
- ב. הערכה מושכלת של הצרכים בתחום אכיפת החוק שפיתרונם, באמצעות המדע והטכנולוגיה, אפשרי ובר-התכנות,
- ג. גיבוש המלצות בדבר השילוב בין הצרכים שזוהו, מחד, והטכנולוגיות הנחשבות כמבטיחות, מאידך, למתן מענה הולם ויעיל לצרכים הנ"ל.

במהלך עבודתו עיין הצוות בדו"חות פנימיים, שבהם יש התייחסות לפעילות הטכנולוגית במשטרה ובפירסומים בינלאומיים המוקדשים לשטחים הרלוונטיים; קיים שיחות וראיונות עם בעלי תפקידים בכירים במשטרה; ביקר במספר מעבדות ומתקנים משטרהיים שבהם מתנהלת פעילות טכנית; והשתתף בימי עיון המוקדשים לנושאים בעלי שייכות לתחום עבודתו. תשומת לב מיוחדת הוקדשה למערכת האילוצים המשפיעה על עבודת המשטרה (ריבוי וגיוון המשימות, משאבים מצומצמים, הגבלות החוק, הביקורת הציבורית וכו') ולהשלכותיה על העדיפויות המיוחסות לצרכים החזויים.

2. ייעוד משטרת ישראל ויעדיה (2.1)

ייעוד משטרת ישראל (המטרה היחודית שלשמה קיים האירגון) הוא: אחריות על בטחון הפנים במדינה. ממטרת-על זו נגזרים היעדים המרכזיים של מ"י (המטרות שהאירגון מציב לעצמו כדי למלא את ייעודו) - ואלה הם, לפי סדר חשיבותם:

2.1 שמירה על בטחון הפנים במדינה

זהו יעד בעל חשיבות עליונה - וישאר כזה כל עוד יפעלו באיזור גורמים עוינים, השואפים לפגוע במדינת ישראל ובאזרחיה. ההערכה היא כי האיומים על בטחון הפנים ימשיכו להתקיים גם אם נגיע לחתימת חוזה שלום עם כל הארצות השכנות; מכל מקום, הם לא יעלמו כליל במהלך 10 - 15 השנים הבאות.

2.2 לוחמה בפשיעה

זהו יעד קלסי של כל המשטרות בעולם; הוא כולל שני מרכיבים :

א. מניעת עבירות,

ב. טיפול בעבירות.

משטרת ישראל נדרשת להוביל את ההתמודדות היומיומית לאכיפת חוקי המדינה ולהילחם בפשע בכלל ובפשעים חמורים בפרט. התפשטות נגע הסמים וריבוי עבירות הרכוש (במיוחד גניבת כלי רכב) בשנים האחרונות, מהווים אתגרים שמ"י צריכה למצוא להם מענה.

2.3 התמודדות עם תאונות דרכים

תאונות הדרכים גובות בישראל מחיר דמים גבוה ביותר. המלחמה כנגדן מתנהלת ברמה הלאומית. מ"י משתלבת במערך הכולל, בו משתתפים גם : משדד התחבורה, מע"צ, הרשויות המקומיות, מערכת החקיקה, מערכת השפיטה, המועצה הלאומית למניעת תאונות - ועוד. תפקידי המשטרה במסגרת המשותפת הם :

א. הגברת הפיקוח על התנועה והקפדה על אכיפת החוק,

ב. הפקת לקחים מחקירת תאונות דרכים,

ג. סיוע למשרד החינוך ולמשרד התחבורה בפעולות הסברה להתנהגות אחראית בדרכים.

2.4 שמירת הסדר הציבורי

לשמירת הסדר הציבורי יש חשיבות רבה מבחינת חיי היומיום של האזרח. מתחים חברתיים, משברים כלכליים, העדר קונסנזוס לאומי בנושאים מרכזיים או אירועים טראומטיים, עלולים לגרום להפרת הסדר הציבורי ולערער ע"י כך את שיגרת החיים במדינה. על המשטרה מוטלת החובה למנוע, במסגרת החוק, תופעות כאלה, תוך הפגנת נוכחות מירבית, נחישות ושליטה בהתפתחויות.

2.5 שיפור השירות לאזרח

רמת השירותים שהמשטרה מספקת לאזרח נפגעה בשנים האחרונות, כתוצאה ממתן עדיפות גבוהה לנושא בטחון פנים ולמלחמה באינתיפאדה. עם ההתקדמות בתהליך השלום והקמת האוטונומיה, צפוי צמצום בהיקף הפעילות החבלנית. אם תחזית זאת תתממש, ניתן יהיה לשפר את השירותים שהמשטרה נותנת לאזרח, ע"י הגברת הנוכחות בשטח, קיצור זמני התגובה, פישוט תהליכים והתייעלות. כמו-כן, יש לקדם ולפתח את שיתוף הפעולה האקטיבי בין האזרח למשטרה.

3. מאפייני זירת הלחימה בפשע בישראל

שיטות הפעולה וסולם העדיפויות של כל המשטרות בעולם, נקבעים על פי מאפייני זירת הפשע המקומית, מחד וע"י אופי המשטר במדינה (מדמוקרטי-ליברלי ועד רודני-סמכותי), מאידך.

ניתוח הזירה הישראלית מצביע על המאפיינים הבאים ^(3.1):

3.1 פשיעה מתוחכמת

עולם הפשע בישראל משתמש בשיטות ובאמצעים טכניים מתוחכמים כדי להשיג את מטרותיו. את האמצעים אפשר לרכוש בשוק החופשי, ללא הגבלות מעשיות. מאידך, אין הגבלות החוק מהוות מכשול של ממש להפעלת אמצעים אלה ע"י עולם הפשע; הן אפילו מקנות יתרון לצד הנתבע, בשלב הדיון על קבילות ראיות בבתי המשפט.

3.2 פשיעה מאורגנת

בעולם הפשע בארץ קיימות מסגרות, בנויות על היררכיה ועל מנגנוני ניהול, נתמכות ע"י מממנים ומוגנות ע"י יועצים משפטיים, כמו בכל עסק לגיטימי. מטבע הדברים, קיימת אינטראקציה מתמדת בין גורמים אלה, שיוצרת הזדמנויות להנצחת ראיות מרשיעות ע"י המשטרה.

כאן המקום להבחין בין "פשיעה מאורגנת" (ראה לעיל) לבין "פשע מאורגן", המסתייע באלמנטים מושחתים ששייכים למימסד (אנשי משטרה, שופטים, פוליטיקאים). ההערכה היא שעדיין אין בארץ פשע מאורגן.

3.3 הגבלות החוק במדינה דמוקרטית

החוק בארץ מגביל באופן משמעותי את חופש הפעולה של החוקרים בתהליך איסוף הראיות. לדוגמה: על פי חוק האזנות הסתר החדש, על המשטרה להתחייב שתאזין רק למספר הטלפון שעברו ניתן אישור בית המשפט. בטכנולוגיה של היום, התחייבות כזאת אינה אפשרית כשמאזינים לפלאפון.

3.4 דיני ראיות מחמירים

מזה מספר שנים מסתמנת, בבתי המשפט, הקשחה הולכת וגוברת בנוגע לקבילות הראיות המוצגות ע"י המשטרה - וזאת גם מבחינת חוקיות שיטת השגתן וגם מבחינת האמינות המיוחסת להן. ביטוי בולט למגמה זו הוא הדרישה, ההולכת ומתגבשת במערכת המשפטית, שחקירת מקרי רצח (ובמיוחד הודעתו של החשוד, אם היא קיימת) תתועד כולה בוידאו. יתכן שהדרישה הזאת תורחב גם לגבי פשעים חמורים נוספים; אם כך, יחייב הדבר הקמת מתקני חקירה מיוחדים מצוידים במיכשור מתאים - וזאת בנוסף לציוד וידאו נייד, הדרוש לשיחזורים בשטח.

3.5 אמצעי נגד הנקטים ע"י עולם הפשע

עולם הפשע משתמש באמצעים טכניים מתוחכמים כדי להכשיל האזנות סתר, מארבים, מעקבים סמויים, החדרת סוכנים ופעולות אחרות הנקטות ע"י המשטרה למטרת איסוף ראיות. במקביל, מופעלים אמצעים מיוחדים כדי להאזין לרשתות הקשר של המשטרה ולחדור לתוך מאגרי המידע שלה. על המשטרה לדאוג איפוא ל- "אמצעים נגד אמצעי נגד", המבוססים על שיטות מקוריות ועל טכנולוגיות שבחזית הידע.

3.6 עברות מחשב

עברות אלו לא משאירות עקבות ב- "זירת הפשע" ומתגלות, בדרך"כ, מאוחר מדי, לא פעם לגמרי במקרה. השלל יכול להגיע לסכומים גבוהים מאוד והסיכויים להיתפס הם קטנים.

על המשטרה להתרכז במניעת עבירות כאלה ולרתום למשימה זאת את מיטב המוחות והאמצעים הטכניים העומדים לרשותה.

3.7 צורך הולך וגובר בשירותי מישטרה

לפי מקור (3.2) נרשמו בישראל, בשנת 1993, בין היתר :

- ארוע פלילי כל 1.8 דקות,

- תאונת דרכים כל 24 דקות,

- גניבת רכב כל 22 דקות,

- 2850 פעולות חבלניות עוינות,

- טופלו כ-80,000 - תיקים פליליים.

נתונים סטטיסטיים אלה מצביעים על עומס עבודה רב מאוד, שנותן את אותותיו בזמני תגובה ארוכים יחסית. "האינרציה" הגדולה של מנגנון אכיפת החוק משפיעה לרעה על גורם החרתעה ולכן יש להקטין אותה למינימום האפשרי.

4. הפעילות הטכנולוגית במשטרת ישראל

מאפייני זירת הפשע בישראל, כפי שהוצגו בפרק הקודם, מעמידים בפני המשטרה שלושה אתגרים עיקריים:

1. התמודדות עם פשע מתוחכם,
2. פעולה תוך הקפדה על קיום הגבלות החוק במדינה דמוקרטית,
3. אכיפה יעילה של החוק בתנאי ביקוש רב לשירותי משטרה.

הדרך הנכונה לעמוד באתגרים אלו היא: הפעלה משולבת של שיטות מקוריות ושל אמצעים טכניים שבחזית הידע. ואמנם, במישטרת ישראל קיימת מודעות גבוהה לחשיבות הטכנולוגיה, כמכפיל עוצמה במלחמה בפשיעה.

מודעות זו באה לידי ביטוי בכל אחת מתשע תוכניות העבודה הרב-שנתיות שפורסמו ב-14 השנים האחרונות, החל בתוכנית "תירוש" (1980) וכלה בתוכניות "מופת 2000" (1992) ו-"מפנה 2001" (1993). במהלך שנים אלה הוקמה במשטרת ישראל תשתית טכנולוגית מתקדמת; טופחו יחידות בעלות אופי טכני-מדעי מובהק (להלן: יחידות טכניות) וגובשו תורה, נוהלים ומסגרות למיסוד פעילות המו"פ במשטרה (4.2) (4.1).

כדי למנוע אי-הבנות בהמשך, מן הראוי להסביר כאן את המושג "מו"פ" בהקשר המשטירתי (4.3A).

משטרת ישראל איננה לא גוף אקדמי ולא מפעל עתיר-ידע; על-כן אין היא עוסקת לא במחקר בסיסי ולא בפיתוח מערכות, אלא פונה אל מעבדות או אל מפעלים מתאימים בתחומים הרלוונטיים, מהם היא מזמינה פיתוח או רוכשת ציוד. בהגדרת הצרכים, איפיון המערכות, ניתוח השוואתי של הפתרונות ובחירת הפתרון האופטימלי ולבסוף בליווי הפרוייקטים עצמם, עוסקים מספר מצומצם יחסית של אנשי משטרה, בעלי השכלה ואו ניסיון מעשי רב בנושאים הספציפיים. בנוסף, עוסקים צוותים מצומצמים מקרב היחידות הטכניות בפיתוח, ייצור ותחזוקה של אמצעים ייחודיים, במעבדות ובבתי מלאכה השייכים ליחידות אלו.

עד לפני כשנה לא הייתה במו"פ פונקציית-מטה בעלת סמכויות לתיאום כל הפעילויות הנ"ל, המוגדרות במשטרה כפעילויות מו"פ.

לנוכח חשיבות הנושא, מונה, ב-1993, צוות חשיבה משטירתי שמשימתו היתה: הכנת תוכנית טכנולוגית כוללת למשטרת ישראל, לקראת שנות ה-2000 (4.4). לאחר ניתוח המצב הקיים, הגיע הצוות למסקנה שעוד לפני גיבוש תכנית כזאת, יש להנהיג מספר שינויים בתחום הנוהלי, הארגוני, והתקציבי שמטרתם: לייעל את דרכי הפעולה של מערך המו"פ במשטרת ישראל.

ההמלצות העיקריות של הצוות היו (4.5):

א. הקמת יחידה לפיתוח טכנולוגי (יל"ט), בכפיפות על-אגפית לרמ"ט, אשר (1) תרכז את עבודת המטה בנושא פיתוח טכנולוגי, בתוך המשטרה וכלפי גורמי חוץ ו- (2) תוביל פרויקטים כלל-משטירתיים.

- ב. אימוץ מערך חדש של נוהלים לפעילות המו"פ במשטרה.
- ג. המשך ביזור חלק מנושאי המו"פ (פיתוח עצמי) ליחידות הטכניות, תוך יידוע שוטף של היל"ט.
- ד. הכפלת תקציב המו"פ תוך 3 - 5 שנים.
- ה. שיפור מנגנון האיסוף, המיון וההפצה של מידע טכנולוגי, בין העוסקים במו"פ במשטרת ישראל.
- המלצות הצוות נתקבלו ע"י המפכ"ל ויש להניח שמימושו יושלם עד סוף שנת העבודה הנוכחית (1994).
- בהמשך הדיון נסקור את הצרכים הקיימים במישור הכלל-משטרה וביחידות הטכניות ופיתרונות אפשריים עבורם, המבוססים על טכנולוגיות קיימות או עתידיות. הסקר מקיף 6 יחידות טכניות, מתוך 9 הקיימות (לא נכללו בסקר היחידה המיוחדת ללוחמה בטרור (ימ"מ), יחידה 33 ויחידת המסוקים); ואלה הן:

1. המרכז לעיבוד נתונים אוטומטי (מענ"א),
2. מחלקת קשר ואלקטרוניקה (מק"ש).
3. מחלקת מודיעין (ממ"ן).
4. מחלקת התנועה (מת"ן).
5. מחלקת זיהוי פלילי (מז"פ).
6. מחלקת חבלה.

שתי היחידות הראשונות (מענ"א ומק"ש) מפתחות, מפעילות ומתחזקות תשתיות טכנולוגיות המשרתות את כל המערך המשטרה; 4 היחידות האחרות (ממ"ן, מז"פ, מת"ן וחבלה) מתרכזות בעיקר בצרכיהם היחודיים.

ההשתייכות האירגונית של היחידות הנ"ל מוגדרת בתרשים האירגוני של מ"י, בנספח א' של דו"ח זה.

5. המחלקה לעיבוד נתונים אוטומטי (מענ"א)

5.1 כללי (2.1)(4.4)(5.1)

המחלקה לעיבוד נתונים אוטומטי הינה הגוף המקצועי האחראי על כל נושאי עיבוד הנתונים במשטרת ישראל.

מערכות המידע הפועלות כיום, מספקות בעיקר תמיכה בתהליכים כלל-ארציים ונותנות תמיכה מועטה בתהליכי עבודה מקומיים, כגון: אחסון ואחזור מידע פנימי לתחנות המשטרה, קביעת ת"ע

לשוטרי התחנה, נושאים הקשורים ביכולת המשטרה לתת טיפול מהיר ויעיל לאזרחים הנוקטים לשירותיה - ועוד.

תשתית החומרה של מערך המיחשוב המשתרתי כוללת, בין היתר (4.4):

א. 2 מחשבי MAINFRAME, בעלי עוצמה בינונית - גבוהה וציוד תקשורת המבטיח פריסה ארצית של שירותי המחשב. במחשבים אלה מאוחסנות כל תוכנות התשתית ותוכנות הישומים הפעילים ביחידות המשטרה השונות.

ב. כ-1500 מסופים ומדפסות, הפרוסים ברחבי הארץ והמאפשרים גישה למחשב המרכזי ושימוש בשירותיו.

ג. כ-250 מחשבים אישיים פזורים ביחידות, שם הם משמשים רובם לעיבוד תמלילים ומיעוט קטן - למערכות מידע מקומיות.

לאחרונה הוכנסה לעבודה במטא"ר מערכת על-מגורית, לניהול לשכות ראשי האגפים. המערכת תומכת כיום במרבית מרכיבי "המשרד הממוחשב".

מאגרי המידע מבוססים על העקרונות הבאים (2.1):

א. המידע מרוכז במחשב המרכזי במטא"ר;

ב. הזנת המידע למחשב - ובמידה רבה גם שליפתו ממנו - נעשים, בד"כ, באופן מקוון (ON-LINE);

ג. המידע נאסף ומוזן למחשב ע"י גורם משרדי ולא דוקא ע"י הגורמים שיצרו את הנתונים בתהליך עבודתם (החוקר, הסייר, שוטר התנועה).

5.2 הערכת המצב וסקירת הצרכים

התמונה המתקבלת מתיאור מערך המיחשוב ואופן השימוש בו, מצביעה על ניצול חלקי בלבד של הפוטנציאל הקיים, לשם ייעול עבודת המשטרה. הדרישות לשיפור המצב, המגיעות מהיחידות, תואמות את ההתפתחויות בשטח אכיפת החוק בעולם; ניתן לשייך אותן לשני תחומים עיקריים:

(1) מתן עדיפות לתמיכת-מחשב בתהליכי העבודה של המשטרה במשרדים ובשטח - לאמור: מיחשוב מתקדם של תחנות המשטרה ושל ניידות הסיור ואפילו "מיחשוב" השוטר הבודד (ראה בהמשך).

(2) פיתוח, או רכישת, כלי תוכנה מתקדמים (מערכות מומחה, מערכות לומדות) אשר יאפשרו ניצול יעיל של המידע שנוצר ונצבר במהלך עבודת המשטרה.

מיחשוב תחנות המשטרה יאפשר:

- * ביצוע יעיל של כל העבודות המשרדיות - מנהליות,
- * קשר שוטף עם השוטרים בשטח, לצורך בירורים, מתוהנחיות וניתוב,

- * שימוש בתוכנות-מומחה לסיוע בתחליכי העבודה הדורשים התמצאות וידע אשר אינו תמיד בנמצא בשטח,
 - * פיתוח מאגרי מידע מקומיים, כתחליף לתיקים וכרטיסות,
 - * הכנת "תיקים פליליים אלקטרוניים".
- מיחשוב ניידות הסיור יאפשר :
- * חילופי מידע קולי וחזותי (טקסט, גרפיקה, תמונות וסרטים) עם התחנה ועם המחשב המרכזי, בזמן-אמת,
 - * קבלת מידע והנחיות מהתחנה,
 - * מעקב שוטף, בתחנה, אחרי מיקום הניידות,
 - * מתן שרות לאזרח (כגון: קבלת תלונה או גביית עדות) בשטח, במקום שיצטרך לבוא לתחנה,
 - * הפקת "דו"חות אלקטרוניים" והפצתם ישירות מהניידת, תוך עידכון, בזמן-אמת, של מאגרי המידע הרלוונטיים.

אין ספק שמימוש כל היכולות האלה יביא לקפיצת-מדרגה משמעותית ביעילות מ"י וברמת השגייה - אולם ההשקעה הדרושה הינה גבוהה. ההערכה היא כי עלות מיחשוב התחנות והניידות ופריסת מערך תקשורת תואם, עלולה להגיע ל- \$13M^(2.1), בתלות ברמת התחכום של הציוד אשר יורכב בניידות.

5.3 חלופות למיחשוב הניידות

סקירת התפתחותן של מערכות המיחשוב לניידות משטרה בעולם מראה כי, מבחינת התחכום והפוטנציאל המבצעי שלהן, ניתן להבחין בין 4 דורות טכנולוגיים^(5.2):

דור א': MOBILE DATA TERMINAL (MDT) - הוא צג פשוט ונייד, המאפשר העברת נתונים ומסרים בין הניידת לתחנה.

דור ב': MOBILE COMPUTER SYSTEM (MCS) - מאפשר גם גישה ישירה מהניידת למאגרי הנתונים המרכזיים והיחידתיים והכנת דו"חות אלקטרוניים ע"ג דיסקטים. עם גמר המשמרת, מוזנים הדו"חות מהדיסקט ישירות למאגרי המידע הרלוונטיים.

דור ג': INTELLIGENT MOBILE DATA NETWORK (IMDN) - מוסיף לכל הני"ל גם מיקום אוטומטי של הניידת (AUTOMATIC VEHICLE LOCATION, AVL).

דור ד': MULTI-MEDIA COMPUTER SYSTEM (MMCS) - מסוגל לשדר לתחנות אחרות, או לקלוט מהן, מידע קולי וחזותי מגוון (טקסט, גרפים, תמונות וסרטים), ע"ג כל הצג או בחלונות נפרדים.

מערכות מדור א' ו-ב' נמצאות בשימוש שוטף בכמה משטרות בעולם; מערכות מדור ג' אמורות לצאת לשוק השנה (1994). הטכנולוגיה של דור ד' נמצאת עדיין בפיתוח ויש להניח שמערכות MMCS יהיו מבצעיות תוך 3 עד 4 שנים.

במחקרים שנעשו באנגליה ובארה"ב נמצא כי, בעיקבות זיווד ניידות במערכות מיחשוב מסוג MCS (דור ב'), נרשם חסכון תקציבי של כ-30% ויעילות היחידה עלתה בשיעור דומה; השגי השוטרים בשטח השתפרו בשיעור של 15%^(5.2).

אין עדיין נתונים מקבילים עבור מערכות מדור ג', אך יש להניח כי הם יהיו עוד יותר מרשימים.

5.4 חלופות ושיקולים

אחד התנאים המוקדמים לפיתוח מערכת MMCS בעלת מחיר סביר הוא: מציאת דרך יעילה וזולה להעברת תמונות לניידת. הנושא ידון בפרק המוקדש למחלקת הקשר והאלקטרוניקה; כאן נציין רק ששידור תמונה באמצעות גלי רדיו לוקח, בקירוב, פי 100 משידור טקסט בן 200 מלה^(5.2). אפשר לקצר את הזמן ע"י הגברת קצב השידור, אבל אז יקטו הטווח (לדוגמה: הגברת קצב השידור מ-4800 bps ל-19200 bps, תקטין את הטווח ב-50%).

כפיתרון חלופי, הוצע לאחסן מראש את מאגר התמונות בניידת, ע"י דיסקים קומפקטיים (CD). על CD בקוטר 3.5" אפשר לאחסן, בטכנולוגיה של היום, 128 megabites של מידע, שהם כ-20,000,000 מלה או (תוך שימוש בטכניקות מודרניות של דחיסת תמונה) כ-5000 תמונות ממויינות, כך שאפשר לשלוח תמונה מסויימת מבלי "לדפדף" באוסף כולו. מחיר החומרה והתוכנה הדרושות לכתבת מידע על CD ולקריאתו, מגיע היום לכ-20K\$; אולם גישה חדשה (בפיתוח עדיין) המבוססת על שימוש בטכניקות מגנטו-אופטיות, תוריד את המחיר לכ-2000\$. אם תחזיות אלה יתמשו, תגיע עלות כל החומרה לניידת לכ-12K\$.

סדר הגודל של עלות התוכנה, למערך כולו, נאמד ב-500K\$^(5.2). סכום זה יש לחלק בין מספר הניידות שיצויידו. זווד צי של 100 ניידות יעלה איפוא כ-17K\$ לניידת, כמחיר הניידת עצמה. באופן טבעי עולה השאלה: האם ההשקעה משתלמת?

המידע המעודכן ובעל זמינות גבוהה לדרג המבצעי מהווה משאב אסטרטגי רב-חשיבות למשטרה. תרומת מיחשוב התחנות והניידות לשיפור רמת ההשגים של המשטרה היא שוות-ערך לתוספת מינימלית של כ-15% בכ"א. המדובר ב-"תוספת" קבועה ובחינם, בתמורה להשקעה חד-פעמית גבוהה. אפשר להראות, בעזרת מודל כלכלי פשוט, כי ההשקעה מוחזרת תוך שנה-שנתיים, בתלות במשכורת השוטר, במספר השוטרים שבניידת ובמספר המשמרות שניידת עושה ביממה. בתנאים אלה ניתן לקבוע כי ההשקעה אכן משתלמת.

השאלה הנשאלת בהמשך היא: באיזה דור של מערכת מיחשוב להצטייד?

ההערכות שהבאנו לעיל היו בהנחת הצטיידות במערכות מדור ד' (MMCS) - אך יתכן שניתוח מפורט של הצרכים ושל העלויות יצביע על פיתרון עדיף אחר. ההחלטה הסופית תתבסס על מערכת שיקולים מורכבת (ראה נספח ב') והיא בסמכותה של היחידה לפיתוח טכנולוגי. לדעת הצוות, יש להצטייד במערכת מדור ד'; ההערכה היא שהן יצאו לשווקים תוך 3 - 4 שנים ושתהליך קליטתן ימשך כשנתיים נוספות, כך שהמערך יהיה מבצעי לקראת שנת 2000. תקופת הביניים תנוצל לאיפיון המערך ולהתאמתו לצרכי מ"י, להתארגנות לקליטתו ולהדרכת מפעיליו המיועדים.

במקרה שתהיה אפשרות לבחור בין כמה מערכות מדור ד', יש לתת עדיפות לאלה :

- בעלות מבנה מודולרי, המאפשר התאמת המערכת למשימה העיקרית של הניידת (סיוור, בילוש, פיקוח על התנועה, חפ"ק וכו'),
- התואמות למערכות עתידיות (דור ה'),
- בעלות יכולת קליטה ושידור על-חוטי של תמונות (במקום שימוש במאגר תמונות מקומי על CD),
- המאפשרות הפעלת הפונקציות השונות של המערכת גם כשהשוטרים נמצאים מחוץ לניידת.

5.5 ישומי מחשב נוספים

בנוסף למיחשוב התחנות והניידות, המהווה צורך כלל-משטרטי דומיננטי ובעל פיתרון טכנולוגי ברור, ניתן להצביע על כמה ישומים נוספים שבתחום אחריותה של מענ"א ואשר הכנסתם לשימוש שוטף תשפיע ישירות על יעילות עבודת המשטרה; ביניהם ^(2.1):

- א. המשרד הממוחשב - המדובר במעבר ההדרגתי למשרד הפועל כמעט ללא ניירת, עם כל היתרונות הנובעות מזה: יעילות, גמישות, חסכון, קיצור זמנים וכו'.
 - ב. מיחשוב ארכיונים - מתן פיתרון ממוחשב לבעיית האיחסון והאיחזור של הארכיונים המשטרתיים הגדולים (דו"חות תנועה, תיקים פליליים ואסמכתאות חשובות).
 - ג. קידום המיחשוב האישי - במיוחד למטרות פיתוח מאגרי מידע מקומיים (תחליף לכרטסות) וכלים מתאימים לשליפת, איחזור, עיבוד וניתוח עצמאי של המידע.
 - ד. פיתוח/רכישה של מערכות מומחה, מערכות תומכות-החלטה, מערכות למיפוי נתונים ועוד, לתמיכה בתהליכי ניתוח חלופות בכל הרמות.
 - ה. מידור מידע ממוחשב ואבטחתו - באופן שמחד גיסא יאפשר ביצוע העבודה וקבלת המידע הנדרש בקלות ובנוחיות ומאידך גיסא ימנע גישה למידע ממי שאינו מוסמך לכך.
- המכנה המשותף לכל הישומים הנ"ל הוא העובדה שרמתם הצפויה תלויה לא כל-כך בעוצמת החומרה (גודל הזיכרון, מהירות הביצוע) כמו בתיחכום התוכנה, ז"א: ברמתו המקצועית של כ"א העוסק בנושא באירגון.

האיכות המעשית של ישומי המחשב נמדדת בעיקר ע"י פשטותם וידידותיותם למשתמש- לכן אלה צריכות להוות קריטריונים חשובים בתהליך השוואת פתרונות חלופיים לצרכים מוגדרים.

בהקשר זה, לא צריך לחשוש יותר מדי מ-"פחד המחשבים" שעלול להתפתח, בעתיד, אצל מפעילי מערכות ישומיות חדשות, בתחנה או בניידת. השוטרים של שנת 2000 הם אותם הנערים, בני 12-15, המבלים היום שעות ארוכות בפני המחשב האישי, בבית או בכיתה, למטרות משחק או לימוד; לגביהם המחשב הוא ידיד ותיק ולא איום.

6. מחלקת קשר ואלקטרוניקה

6.1 מבוא^(6.1)

מחלקת קשר ואלקטרוניקה של מ"י נועדה בעיקרה לשקוד, ביחד עם מחלקת מענ"א (ראה פרק 5), על פיתוח, בניה ותחזוקה של תשתית התקשורת שבשילוב עם המיחשוב תסייע למשטרת ישראל למלא את יעודה. ניצול רחב היקף ומושכל של תקשורת מודרנית יסייע למשטרת ישראל בעתיד, עוד יותר מאשר הוא מסייע כבר היום, במילוי יעיל של משימותיה. התרומה הטכנולוגית של מחלקת הקשר והאלקטרוניקה לבניית תשתית תקשורתית מודרנית במשטרה ייחודית וחשובה ביותר. רוב הדיון בפרק זה יוקדש לנושאי קשר, אם כי המחלקה מספקת גם שרותים, נותנת יעוץ ועוסקת בפיתוח בתחומי אלקטרוניקה נוספים, שאף אותם נזכיר בקצרה בהמשך.

ראוי לציין כבר בראשית דברנו כי קיימת במשטרה מודעות גבוהה לחשיבות נושאי התקשורת והמיחשוב או, כפי שנהוג לכנותם לאחרונה, נושאי "תיקשוב", דבר שמתבטא בין היתר בהקצאת משאבים גדולים יחסית לנושאים אלה מאותו תקציב צנוע שעומד לרשות המשטרה לנושאים טכנולוגיים בכלל.

מודעות זו מוצאת אמנם את ביטויה גם בתכניות הרב-שנתיות של מ"י בכלל ותכנית "מופת 2000" לשנים 1992-1999 בפרט^(6.2; 8.1); יחד עם זאת מוצא הצוות לנכון להעיר שאצל גורמים רבים נתפס עדיין התיקשוב כאמצעי לשיפור התהליכים והנוהלים הקיימים בלבד, כלומר כאמצעי להמרת עבודות ידניות בשיטות ממוחשבות ולשיפור הביצועים של רשתות התקשורת ותו לא.

אנו סבורים שהפוטנציאל הרחב הטמון בטכנולוגיות התיקשוב עדיין לא מוצה כראוי. על מנת להביא למיצויו, דרושה חשיבה מערכתית מקורית שעשויה להביא אף לשינויים ארגוניים בכל הרמות ובכל המגזרים של פעילותה המבצעית והמינהלתית של משטרת ישראל בעתיד.

יתכן שהיחידה הטכנולוגית החדשה המוקמת במטא"ר תוכל להוביל נושא חשוב זה, לעבד ולהציע דרכי פעולה אלטרנטיביות - דפאו"ת - ולהציג בפני מקבלי החלטות במשטרה.

להמחשת האמור לעיל נביא לדוגמא את דפ"א ג' מפרק "מודיעין וביטחון" שבתכנית "מופת 2000" (2.1) שדנה בריכוז כל כ"א של מחלקי העיקוב ביחידת עיקוב ארצית. לא נכנס כאן לדיון ביתרונות ובחסרונות של מימוש דפ"א זו הלכה למעשה, (הם נדונים במקור), אלא נציין שעל ידי פיתוח ואימוץ נכונים של שיטות התיקשוב, ניתן להשיג ביזור נרחב של הביצוע ובמידה רבה גם ביזור של הסמכויות ליחידות השדה ובו בזמן לשמור על ריכוז פונקציות השליטה, הבקרה והפיקוח. מקרה זה אופייני ומדגים כיצד ניתן "להנות משני העולמות" וכמעט "לרבע את המעגל" על ידי תיקשוב מודרני - גם לבזר וגם לרכז פעילויות ולהגיע למבנה חדשני- מבנה "מרובזר" (מרוכז ומבוזר גם יחד). יש להניח שבמגזרים רבים של פעילות מ"י גישה כזו תאפשר להפיק יתרונות רבים כגון ניצול יעיל של משאבים, שיפור איכות הביצוע, קיצור זמני התגובה, חסכון כספי ועוד.

בפרק זה המשלים את פרק - 5 מענ"א - נתאר תחילה (בסעיף 6.2) את המצב הקיים בנושאי קשר ואלקטרוניקה בתחומי האחריות השונים והמגוונים של המחלקה. בסעיף 6.3 נתאר מספר מערכות ואמצעים שצפויים להכנס לשימוש נרחב בחו"ל בשנים הקרובות. בסעיף 6.4 נסקור את הפתרונות הטכנולוגיים הצפויים בטווח זמן רחוק יותר (10-15 השנים הבאות) וננסה להעריך את השפעתם האפשרית על אופן הפעילות המשטרתית.

6.2 המצב הקיים

כבר כיום אין כמעט מחלקה או מגזר פעילות של המשטרה, הן בתחום המקצועי - חבלה, מז"פ, ממ"ן והן בתחום המבצעי - תנועה, סיור, חקירות ואחרים שיוכלו למלא את תפקידיהם בהצלחה וביעילות מבלי שתועמד לרשותם ותנוצל על ידם תשתית תקשורתית בעלת איכות וקיבולת מותאמים לצרכים ההולכים ומתרחבים.

טכנולוגיית התקשורת מתפתחת בקצב מואץ בעולם וגם בישראל ומציעה לצרכנים פתרונות משופרים שרק לפני זמן קצר היו בגדר חזון לעתיד הרחוק. עובדה זו מחייבת ערנות מקצועית רבה על מנת להבטיח קליטה והכנסה לשימוש המשטרה של מערכות מתקדמות "פתוחות", דהיינו: בעלות כושר שדרוג - Upgrading - בעתיד.

6.2.1 דוגמה טובה לכך הינה מערכת הקשר הדו סטרי "סיגל" או "Smart Net" הפועלת בתחום התדרים של 800 מגהרץ ומשתמשת בשיטת הבלישה (Trunking). נציין כמה מיתרונותיה הרבים של מערכת זו:

א. גמישות תפעולית

ב. ניצול יעיל של הספקטרום

ג. אפשרות להעביר נתונים ספרתיים.

למרות יתרונותיה, "סיגל" מאפשרת סריקה מוגבלת של תדרים ועל ידי כך מגבילה את אזורי השימוש של מכשירי הקצה.

המערכת נכנסה לשימוש בכל המחוזות רק בראשית שנת 1994 וכבר מתוכננת ומתממשת הסבתה לורסיה מתקדמת יותר המכונה "אזור נבון" SZ - Smart Zone והפועלת לפי עקרון הדומה לשיטת הפלאפון והמתגברת על החסרון של ה-Smart Net ע"י הבטחת כסוי קשר דו-סטרי מכל מנוי לכל מקום.

החסבה ממערכת Smart Net ל-SZ הוכרה כצורך מבצעי דחוף, תוך הקצאת תקציב של כ-2.6 מליון דולר; החסבה אמורה להסתיים בכל המחוזות עד אמצע שנת 1995.

6.2.2 מערכת תקשורת נוספת היכולה לשמש דוגמא לחשיבה לטווח ארוך, היא מערכת מיתוג ההודעות הממוחשבת - "מיכל" - שנועדה להחליף את מערכת הטלפרינטרים הנוכחית שאינה עומדת בעומס התעבורה. זמני התגובה אמורים להשתפר פי 20 ויותר. התהליכים הידניים יוחלפו בטיפול ממוחשב מקיף, מהיר ויעיל יותר.

מחשבה מיוחדת בתיכון ותכנון המערכת ניתנה, מצד אחד, להבטחת שילובה של "מיכל" במערכות המיחשוב הקיימות והעתידיות במענ"א ומצד שני, להקניית יכולת התרחבות ושדרוג בעתיד - בטווח של מספר שנים, תחילה על ידי תוספת דואר אלקטרוני ופקסימיליה, ובהמשך על ידי הרחבת הקשר גם למסופים שבניידות, ואולי אפילו אצל סיורים רגליים, להעברת דווחים מבצעים. עלות הקמת המערכת בתצורתה הראשונית הינה כ-2 מיליון דולר.

6.2.3 מערכת שליטה ובקרה על כוחות ניידים בשטח - בעיקר כלי רכב, המבוססת על עקרון ה-GPS - Global Positioning System - נמצאת בשלבי תכנון מתקדמים וצפויה להכנס לשימוש בעתיד הקרוב. בקשה מפורטת להגשת הצעות RFP פורסמה על ידי מחלקת הקשר והאלקטרוניקה בסוף שנת 1993^(6.3).

המאפיינים העיקריים של המערכת הם:

- א. אפשרות לאכן "יחידת קצה" ולהציג את מיקומה על פני מפה ממוחשבת במרכז השליטה ולהעביר באופן דו סטרי הודעות אלפאנומריות, בין מרכז השליטה לבין יחידת הקצה.
 - ב. עקרון הפעולה מבוסס על קליטת אותות ממערך לווינים אמריקאי. מקלט GPS מיוחד בו יש לציד כל יחידת קצה, קולט בו זמנית את האותות ממספר לווינים - בדרך כלל כשישה, מבצע את חישובי האכון ומציג את התוצאה למשתמש ו/או מעבירה למרכז השליטה באמצעות מערכת הקשר.
 - ג. הדיוק המירבי של מערכת ה-GPS לשימושים צבאיים הוא בסדר גודל של כ-10 מטר ואף פחות - ואולם שימוש כזה הינו מסווג ומתאפשר רק למי שמוסמך לקבל מארה"ב מפתח מקודד לאותות הלוויינים המכונה Special Availability או בקיצור SA.
- הדיוק של שימושים אזרחיים הינו בסדר גודל של כ-100 מטר וניתן לשפרו באופן ניכר אם משתמשים בעיבוד דיפרנציאלי של האותות הנקלטים מלווינים. להשגת שיפור כזה יש צורך להקים תחנות קליטה קרקעיות ניחות בנקודות ציון ידועות, ולהשתמש בהן כבנקודות ייחוס נוספות עבור המקלטים הניידים.

ד. שימוש במערכת קשר - להעברת נתוני האכון, אחת המערכות הקיימות או מערכת יעודית ל-GPS כאמור בסעיף א' לעיל.

הכנסתה לשימוש מ"י של מערכת האכון, דוגמת ה-GPS, תשפר באופן ניכר את השליטה על המערך הנייד של המשטרה, תקצר את זמני התגובה המבצעיים של היחידות ותספק בזמן אמת נתון נוסף למאגרי הנתונים הרלוונטיים: נתון המיקום.

6.2.4 מערכת זימוניות אלחוטיות קוליות מוחלפת, החל משנת 1990, במערכת זימוניות אלחוטיות כותבות. זו מערכת מבצעית ומשרתת את בעלי התפקידים החיוניים במשטרה להעברת דיווחים מבצעיים והודעות. היא מבוססת בחלקה על המוקד של חברת הזימוניות ובחלקה על קוי נל"ן פנימיים של המשטרה בין גורמים במטא"ר לבין המחוזות והמג"ב. בשנת 92 היו בשימוש כ-150 זימוניות והתכנית הינה להוסיף כל שנה כ-20 זימוניות להשלמת הפריסה, עד כ-250 זימוניות סה"כ, בעלות של כ-25,000 דולר לשנה.

6.2.5 תקשורת בין מסופים ניידים ממוחשבים, בינם לבין עצמם, וכן בינם לבין מאגרי מידע שונים, דורשת הכנת תשתית של אתרי קליטה ורשתות תקשורת אלחוטית להעברת המידע הספרתי. התשתית הקיימת במ"י תענה, ככל הנראה, על הצרכים בטווח הזמן הקצר והבינוני והבעיה המיידית הינה איתור ובחירת מסוף הקצה המתאים ביותר שיוכל לספק גם את הצרכים החזויים בעתיד בתחום זה. לפרויקט זה עדיפות גבוהה, עקב השפעתו הצפויה על שיפור כשרה המבצעי של המשטרה והקטנת זמני התגובה.

מתוכננת הכנסה לשימוש של כ-300 מסופים בעלות כוללת הנאמדת בכ-2 מליון דולר.

6.2.6 שיפורים ברשת התקשורת הקווית מתוכננים במסגרת שני פרויקטים שאמורים להתבצע בשנים הקרובות. האחד - פרויקט "יובל", הדן בהשבחה או החלפה של המרכזיות הקיימות וחיבורן ברשת קווי קשר. הרעיון נמצא בבדיקה ב"בזק" ובחברות תקשורת פרטיות. הפרויקט השני, "אלון", שהוא בדיקת היתכנות של חיבור יחידות המשטרה לרשת סיבים אופטיים תת קרקעיים שאותה מתכנן לפרוס צה"ל בארבע השנים הבאות, בין בסיסיו בכל הארץ.

מימושו של פרויקט זה יקנה למשטרה אפשרויות חדשות של העברת מידע מכל הסוגים - נתונים, שיחות, תמונות, וידאו - בין יחידותיה וכל זאת באיכות משופרת וברמת סודיות גבוהה.

6.2.7 נזכיר עוד מספר פרויקטים בתחום התקשורת שנמצאים בשלבים שונים של תכנון או מימוש:

- * תכנון ופיתוח מערכת לאיתור כלי רכב גנובים. הנושא מוצא למכרז חיצוני.
- * פיתוח ערכת קשר לסייר אויר במסוק. הכוונה לאפשר לסייר מ"י הנמצא במסוק אזרחי שמופעל על ידי המשטרה, קשר פנים עם טייס המסוק וקשר חוץ עם כוחות המשטרה בשטח. הפיתוח מתיחס הן למכשירי הקשר הרגילים בתחום ה-VHF והן למכשירי קשר רב-גל הפועלים בתחום ה-UHF (800 מגהרץ).

- * פיתוח מערכות שליטה מרחוק על מכשירי קשר במוקדי המשטרה ובמרכזי שליטה.
- * פיתוח ערכות קשר פנים לרכבי המשטרה, על מנת לאפשר תקשורת בין האנשים הנמצאים בארגון הרכב לבין אלה שבתא הנהג. מדובר בעיקר על רכבים של היחידות הסמויות של המשטרה והמג"ב. בעיות מיוחדות שהיה צריך להתמודד אתן בפיתוח זה הינן זווית מוזער ומוסווה ומקרופונים בעלי רגישות נמוכה לרעשי סביבה.
- * פיתוח מילואות קווי נל"ן ברכב המשמש כחפ"ק לניהול משא ומתן בעת פיגוע חבלני או ארוע פלילי, בהתאם לצרכים המבצעיים המתעוררים בשטח.

6.2.8 אחריות מחלקת הקשר והאלקטרוניקה אינה מוגבלת לנושאי תקשורת בלבד אלא כוללת תחומי אלקטרוניקה נוספים שגם בהם היא מהווה סמכות מטה מקצועית במשטרת ישראל. לחשלת התמונה נביא כאן לדוגמא מספר פרויקטים שבחלקם הוכנסו כבר לשימוש ובחלקם נמצאים בתכנון ו/או בפיתוח, לרבות כאלה שמבוצעים בשת"פ עם התעשיות:

- * מד מהירות לייזר (ראה גם פרק 8)
- * מגבר צופר ממוחשב
- * כרטיסי שמע להפעלת מכשירים מרחוק
- * מערכות בדיקה אוטומטיות - צב"דים ממוחשבים
- * גלאי מתכות
- * מערכות אבטחת מתקנים
- * מערכות כריזה.

מחלקת הקשר והאלקטרוניקה מהווה יחידת תשתית טכנולוגית בתחומי אחריותה והיא מספקת שרותים לכל יחידות המשטרה. במסגרתה מבוצעים גם חקר הצרכים העתידיים של המשטרה, הכנת אפיונים טכניים לדרישות המבצעיות בנושאי אלקטרוניקה שונים, רכש ציוד אלקטרוני, פיקוח על תכנון וביצוע פרויקטים אצל גורמי חוץ, הדרכה טכנית בנושאי הקשר והאלקטרוניקה, מתן חוות דעת טכניות לבתי המשפט, ייצוג מ"י בועדת התדרים הבין משרדית ועוד.

6.3 התפתחויות טכנולוגיות הצפויות בעתיד הקרוב

כפי שראינו בפרק - 5 ונשלים עוד בפרק הנוכחי, התפתחויות מואצות בטכנולוגיות ובטכניקות המיחשוב והקומוניקציה פותחות בפני משטרת ישראל אפשרויות רבות ומגוונות לשיפור משמעותי במילוי יעודה והשגת יעדיה. ראוי לציין את העליה המתמדת במהירות החישוב, את הגידול העצום בקיבולת אחסון המידע בנפח נתון, את הפיתוח המואץ של שיטות ומערכות התקשורת ופיתוח השיטות לדחיסת מידע. ההתקדמות

המדהימה בשני תחומים טכנולוגיים אלה - מחשבים ותקשורת - גורמת למהפכה ברבדים שונים של חיינו היום-יומיים ומשנה את אופן תפקודנו בתחומים רבים.

מטרת עבודת הצוות והיקפה אינם מאפשרים לנו לסקור באופן ממצה את כל הקשת הרחבה של ההתפתחויות הצפויות בטכנולוגיות התיקשוב, ואנו נסתפק בציון אותן ההתפתחויות הרלוונטיות לפעילות המשטרה. נעשה זאת מיד בהמשך הסעיף הנוכחי ואילו את הערכתנו למה שצופן בחובו העתיד היותר רחוק נביא בסעיף 6.4.

6.3.1 תקשורת "ניידת" (6.4)(6.5)(6.6). הכוונה לתקשורת אל ומכלי רכב וגם לתקשורת אישית אל אדם בודד - שוטר מת"ן, סיור וכ"ו. בארה"ב הולכת וגוברת המודעות לצורך החיוני לאפשר לכוחות המשטרה "בשדה", דהיינו ברחובות הערים או בדרכים, נגישות למידע הרב הנמצא במרכזי המידע וכן קשר דו-סתימי למרכזי שליטה ובקרה. בשלב ראשון מדובר על שדרוג מערכות קיימות על מנת שניתן יהיה להעביר לא רק דבור, טקסט ונתונים אלא גם תמונות. לפי נתוני ה-FBI שמפעיל מאגר מידע - National Crime Information Center, מצויים כיום בארה"ב כ-100,000 מסופי מידע המותקנים ברשויות שונות שמופקדות על אכיפת החוק ומחברים למאגר המידע הנ"ל. רשת הקשר הנוכחית מושתתת על קשר קוי ומשתמשת בקוים המוקדשים אך ורק לצרכי הרשת. הרשת הזו מועמדת לשדרוג כפי שצויין לעיל.

רשת נוספת ושמה ARDIS, שנוסדה בשיתוף פעולה בין חברת י.ב.מ. וחברת מוטורולה והמשרתת מאות אזורי מטרופולין ואלפי ערים, מקשרת מסופי מידע בניידות משטרה וכן מסופים נישאים על ידי שוטרים רגליים. לדוגמא מביאים את השיפור שהביא השימוש ברשת ARDIS בעיר ניו יורק, בתחום אכיפת חוקי חניה. תוך, פחות משנתיים הצליחו לגבות כ-90 מליון דולר קנסות חניה שלא שולמו קודם לכן. במקרה זה השתמשו במחשבים של חברת י.ב.מ., מודמים של מוטורולה ורשת ARDIS להעברת דיבור ונתונים באמצעות מערכת טלפונים סלולריים.

מעניין לציין ש-ARDIS תוכננה במקור עבור טכנאי שרות שדה לרשת של י.ב.מ. ואולם כאשר התברר שיש לרשת עודף קיבולת משמעותי, שונתה האסטרטגיה העסקית בהתאם, ושרותי הרשת הועמדו לשימוש צרכנים נוספים והמשטרה בתוכם. אין ספק שהדרישה ההולכת וגוברת לשרותי תקשורת ממסופים ניידים תביא להקמת רשתות נוספות, במקרים רבים על ידי שתופי פעולה בין חברות שונות הפועלות בתחום התקשורת והמחשבים.

כבר כיום קיימת רשת מקיפה נוספת המכונה RAM Mobile Data שגם היא עיסקה משותפת בין שתי החברות - Ram Broadcasting ו-Bell South.

לפי אומדנים אחרונים, שתי הרשתות, ARDIS ו-RAM נגישות לכ-90% של אוכלוסית ארה"ב. בין הצרכנים רשויות רבות שתפקידן אכיפת חוק, כולל משטרות במדינות השונות בארה"ב והמשטרה הפדרלית.

אספקטים מסוימים של מיחשוב ניידת המשטרה נדונו בפרק הקודם ואילו כאן ניחד את הדיבור על ההבטים התקשורתיים, כלומר על האופן בו רשת תקשורת זמינה משפיעה על עבודתם של שוטרים

מונעים - ניידות ואופנועים - ושוטרים רגליים - שוטרי הסיוור הרגלי. בארה"ב מוסכם שתפקידו של שוטר סיוור (Patrol Officer) כרוך בסיכון רב. גם אצלנו סיכון כזה, שהיה בעבר קטן יחסית, הולך וגדל. אמצעי התקשורת שניתן להעמיד לרשותו של אותו שוטר, ככל שיהיו מקיפים ומשוכללים יותר כך הם יקלו על מילוי תפקידו ויקטינו את אותו "הסיכון המקצועי" הבלתי נמנע.

השוטרים יוכלו להתקשר באופן מקוון (on-line) למאגרי נתונים משטרתיים ואחרים ולאמת מידע, החל ממידע בסיסי כגון נתונים של רשיונות נהיגה ורישוי רכב וכלה במידע מקיף יותר לגבי עברו הפלילי של החשוד, נתונים על בעלי כלי רכב, מספרי טלפון חרום של בעלי עסקים המעורים בכל מקרה ספציפי ועוד.

נביא להלן בתמצית כמה דוגמאות ליישומים שמתהווים עתה בכמה מדינות בארה"ב ושהמשותף לכולם הוא השימוש ברשת RAM, שהוזכרה לעיל, לשיפור וייעול עבודתם של אוכפי החוק "הניידים"^(6,7):

א. במשטרת התנועה של קליפורניה קיימת "מחלקת מידע" IMD - Information Management Division, שתפקידה לבצע אופטימיזציה של אמצעי התקשורת על ידי שילוב טכנולוגיות העברת דיבור והעברת נתונים. לאחר שנכשל נסיון להשתמש ברשתות אלחוט קיימות צרות סרט על ידי שדרוגן להעברה דו-כוונית של נתונים בנוסף לדיבור, הוחלט להשתמש בשרותי רשת RAM. בפרויקט נסיוני שיכלול 35 ניידות וכ-120 שוטרי תנועה ואמור להסתיים במהלך השנה הנוכחית מקווים להשיג את התוצאות העיקריות הבאות:

* מידע שהוא קריטי על ציר הזמן לגבי שיגור ניידות יועבר תוך שניות בין הניידות לבין מרכז התקשורת של המשטרה בלוס אנג'לס.

* יתקיים קשר מקוון ומיידית בין הניידות בשטח.

* לשוטרים בניידות תהיה גישה בלתי אמצעית למאגרי מידע, מבלי הצורך לעבור דרך המרכז; זמן התגובה הצפוי לשאילתות שגרתיות - פחות מדקה.

אם הניסוי יסתיים בהצלחה, הוא יורחב לאזורים נוספים בקליפורניה כמו אזור מפרץ סן פרנסיסקו.

ב. באזור Cuyahoga שבקליבלנד, אוהיו, נעשה ניסוי דומה לזה שבקליפורניה. בניסוי משתתפות 57 מכוניות משטרה מצוידות במסופים ממוחשבים ומחוברות לרשת RAM שבאמצעותה מסוגלים השוטרים להתקשר למאגרי מידע של משטרת אוהיו ולמרכז מידע לאומי לפשע, המנוהל על ידי המשרד הפדרלי לחקירות - ה-FBI. בנוסף לשאילתות שהוזכרו בדוגמה הקודמת, ניתן לקבל תוך שניות מידע לגבי נעדרים מבוקשים, רכוש גנוב, צווי מאסר ועוד. מפתחים יישומים נוספים להעברת תמונות באמצעות RAM, כגון תביעות אצבע, צילומים של עבירות כייסות, הטרדה, ושוד המאוחסנים במאגרי נתונים.

יישומים אלה נועדו לאפשר לשוטרי הסיוור בשטח לבצע זיהוי חשודים בזמן אמת. הציוד שמותקן בחלק מהמכוניות מאפשר לשוטרים קשר גם כשהם נמצאים מחוץ למכונית.

ג. הדוגמה השלישית המיושמת באזור סנט-לואיס, מיזורי, מספקת שרותים דומים לשתי קודמותיה ומשתמשת בציווד ופרוטוקולי תקשורת של רשת RAM, שאף הם דומים לאלה שבקליפורניה ובאוהיו. מה שמעניין כאן הוא התהליך שהביא בסופו של דבר לאימוץ רשת ה-RAM. מסתבר שבסנט לואיס קיימת מאז 1986, רשת תקשורת אלחוטית מקומית שהיתה ראשונה מסוגה בארה"ב ושהועמדה לשימוש המשטרה על ידי ארגון הנקרא REJIS - Regional Justice Information Service שהוא רשות שלא למטרת עשית רווחים, המספקת שרותי עיבוד מידע ל-175 ארגוני אכיפת חוק ועשיית צדק. רשת זו מכסה שטח ברדיוס של כ-50 ק"מ סביב סנט לואיס והקיבולת שלה מנוצלת כיום במלואה.

נשאלה השאלה האם להשקיע סכומים לא מבוטלים להרחבת הרשת הקיימת או לעבור לרשת "ציבורית", דוגמת RAM. המחקר שנעשה בסוגיה זו הצביע חד-משמעית שעדיף לאמץ את RAM וזאת מהסיבות העיקריות הבאות, שיש להן חשיבות כללית מעבר למקרה הספציפי בו אנו דנים כאן:

* רשת מבוססת RAM עובדת בפרוטוקולים פתוחים ולא מוגבלים לשימוש ספציפי זה או אחר, ולכן הם תומכים בקשת רחבה על תכנה וציוד.

* הרשת המקומית חייבה שמוש במסופים שהתישנו בינתיים ואינם מיוצרים יותר.

* דרישות מחלקות התנועה של המשטרה להתקין ברכבים ציוד מודרני, כגון מחשבי Laptop עם דיסק קשיח של 200 מגבייט וצג בעל כושר הפרדה והצגת מידע גבוהים.

זמני תגובה של המערכת מהירים מאוד. דרושות 10 שניות בלבד על מנת לקבל תשובה לשאילתות הרגילות - בדיקות רשיונות וכו' - מתוך מאגר REJIS וכ-60 שניות לקבלת תשובה משלושה מאגרים נוספים.

בעתיד מתוכננים יישומים חכמים יותר, כגון הכנה ממוחשבת של דוחות ושיגורם מהשדה, גישה באמצעות הרשת למערכות מסתייעות מחשב לשיגור ובקרת ציי הרכב ומערכות ניהול משטרתיות.

ד. דוגמה למה שעלול לקרות במצב חרום למשטרה שהתקשורת שלה מבוססת על קשר טלפוני ברשת ציבורית ועל רשת אלחוט בעלת קיבולת מוגבלת.

מדובר כאן על מקרה שהתרחש בקיץ 93 במשטרת העיר דה-מוין, במדינת איווה בארה"ב. כתוצאה של סערות והצפות כבדות שפקדו את האיזור נותקו כל קוי הטלפון, כ-50 במספר, והקשר האלחוטי נסתם במהירות על ידי שיחות החרום. ניסו להתקין קוי חרום נוספים אולם זה לא עזר להקל על העומס באופן משמעותי. הקשר בין הקצינים בשטח לבין עצמם וכן למפקדה פסק למעשה להתקיים.

המשטרה פנתה בקריאה דחופה לחברת RAM ותוך פחות מ-24 שעות הועמדו לרשותה 10 מערכות נישאות קלות RAMpaks שבאמצעותן הוקם קשר אלחוטי בין אנשי מפתח של המשטרה בשטח, כולל יחידות הליקופטרים, יחידות תנועה ואחרים שעסקו בפעולות הצלה.

יחידות הקשר האלה כללו תכונה נוספת המכונה "אחסן ושגר", שמבטיחה במקרים שהכיסוי נפסק זמנית בגלל טופוגרפיה או כניסה למנהרה - רשום ההודעות ושיגורן באופן אוטומטי עם חידוש הקשר.

לאחר שראינו כמה דוגמאות אופייניות, ננסה לסכם את הנושא שכותרתו הקולעת היא Mobile Information Technology - טכנולוגיית מידע ניידת. היתרונות שטכנולוגיה זו מקנה למשתמשים בה אינם מוטלים בספק והם:

* גישה למאגרי מידע בזמן אמת, כלומר תוך כדי פעילות האכיפה, מניעת עבירות וסיכול פשיעה בשטח.

* אפשרות לקבל ולהעביר נתונים אמינים וחסיינים מפני האזנה. נתונים אלה יכללו בעתיד גם "חומר תזותי": צלומים, תמונות, טביעות אצבע, תכניות, מפות, וידאו ועוד.

* אפשרות לדעת, בדיוק רב, את המיקום הגיאוגרפי בו נמצא הכוח הנייד, על ידי שימוש במערכות AVL (GPS).

העברה מקוונת של מידע זה ושילובו במערכת ב- CAD - Computer Aided Dispatch תאפשר שיגור יעיל ומהיר של תגבורות וכל תגובה אחרת נדרשת.

* אפשרות לבצע במרכזי שליטה ובקרה "הצלבה" בין המידע המתקבל מן השטח לבין זה האגור מקודם, לנתח את התוצאות ולהנחות בהתאם את הכוח הנייד, כל זאת בזמן אמת.

היתרונות הם רבים ונשאלת, אם כן, השאלה מדוע, למרות זאת השימוש בטכנולוגיה זו אינו נרחב, כפי שניתן היה לצפות, לא רק במשטרת ישראל, אלא גם במשטרות המתקדמות בעולם המערבי ובארה"ב בתוכן.

נביא את הגורמים העיקריים שעכבו עד כה את השימוש הנרחב יותר בטכנולוגיית המידע הניידת ושכלל הנראה השפעתם המעכבת תחלש ואולי אף תעלם בעתיד הנראה לעין.

* דרושה אינטגרציה אפקטיבית של מספר רב של מערכות מורכבות - מחשבים, רשתות תקשורת קויות ואלחוטיות, ציוד נייד, כולל מסופים ותצוגות, תוכנה ספציפית. שילוב כזה דורש התמחות בינתחומית והוא כרוך בסיכונים טכניים וכלכליים.

* דרוש שיתוף פעולה הדוק בין גורמים מקצועיים שונים לבין עצמם, ובמקרה של מ"י: מעג"א, קשר ואלקטרוניקה, יל"ט ואחרים ולא פחות דרושים גם תיאום ושיתוף פעולה בין גורמי הפיקוד הבכיר. ישנה סברה שלהצלחת המשימה חיונית הימצאותו של "משוגע לדבר" בתוך הארגון, שבידיו תופקד הובלת הפרויקט וינתנו לו סמכויות מתאימות^(6,8).

* מסופים ניידים וציוד תצוגה נדרש היו עד כה כבדים, צרכו הספק רב והיו יקרים.

* ישנה בעיה של הקצאת ספקטרום אלקטרומגנטי - משאב במחסור - לתעבורת מידע, במיוחד כאשר מדובר על רוחב סרט גדול.

* צורך בהדרכת משתמשי הקצה - השוטרים - לשימוש בציוד הממוחשב וברשתות התקשורת המשולבות בו.

כאמור, רוב הבעיות הולכות ונפתרות בהדרגה ולכן יש לצפות שהכנסתן לשימוש של מערכות תיקשוב ניידות לא תאחר לבוא. כפי שראינו משטרת ישראל נקטה ונוקטת צעדים משמעותיים בכיוון זה.

בסעיף זה נסקור בקצרה מספר דוגמאות ליישומים המתהווים, שביסודם השימוש ברשתות תקשורת מתקדמות, בשילוב מיחשוב וציוד קצה מיוחד.

א. בכמה מקומות בארה"ב נעשים נסויים להחליף את הדיווח המקובל שנעשה בכתב, ברוב המקרים "לאחר המעשה" כשהשוטר חוזר למשרד, בדווח מקוון שנעשה בעל פה. קיימים מספר מימושים, החל משימוש בכל טלפון רגיל מזדמן וכלה בציוד הכתבה מיוחד. במקרה הראשון מונחה השוטר על ידי הודעות קוליות מוקלטות ועונה על שאלות המוצגות לו. המערכת מאחסנת את תשובותיו במדיום מגנטי כלשהו לשכתוב והדפסה על ידי צוות כתבניות מיוחד, לאחר מכן.

אלטרנטיבה אחרת, שנכנסת לשימוש לאחרונה, היא מערכת Prolog מתוצרת חברת Dictaphone. המערכת כוללת רשם-קול ספרתי (DAT) רב ערוצי שמחובר לרשת תקשורת. הדיבור האנלוגי מעובד לאות ספרתי שניתן לקודד אותו להקניית חסינות לרמות סודיות לפי הצורך. המידע הנרשם שמועבר למאגר מידע, מסומן ע"י ציון הזמן, התאריך, הערוץ ומאפיינים נוספים. המאגר, כמובן ממוחשב ומנוהל על ידי תחנת עבודה וניתן לבצע בו חיפוש בהתאם למפתחות ותפריטים שונים. לפי עדות המשתמשים יש לשיטה יתרונות בולטים כגון: ^(6.9)

- * הוספת זמן פעיל לשוטר על ידי שחרורו מהכנת והגשת דוחים כתובים; לפי נתונים מכמה משטרות בארה"ב, הזמן הנחסך על ידי כך הינו משמעותי מאד. לדוגמה, במקרה של דו"ח פשוט 20 - דקות במקום 2 שעות; ואילו במקרה של הבאתו למאגר של נהג שתוי התהליך הרגיל מלווה בדווח כתוב על המקרה לקח כ-3 שעות, לעומת כ-45 דקות בשיטת הדיווח החדשה.

- * קבלת דיווח משופר מקיף, בהיר ומציאותי יותר, בשפה פשוטה, מובנת ותמציתית.

- * שכתוב הדוחות ועיבודם על ידי צוות משרדי-פקידותי משפר באופן מהותי את איכותם, דבר שמסייע משמעותית לתובעי המשטרה להציג את המקרים בבתי המשפט ולזכות בהם.

- * התהליך כולו מביא לחסכון במשאבים ובתקציב וחוסך כספי משלם המסים.

ב. שילוב מערכות הקשר ותאום פעילות שבאחריות ישירה של המשטרה, עם אלה שבאחריות גופים או רשויות אחרות "סמוכות" כגון שרות בתי הסוהר, מכבי אש, מגן דוד אדום ועוד. שילוב כזה מביא להעלאת רמת הטיפול הכולל באכיפת החוק ובפעילות הצלה וצמצום נזקים במקרי שריפות, תאונות, אסונות טבע ומקרי חרום אחרים.

להלן דוגמא המתייחסת לשילוב מערכות מיחשוב וקשר שעד כה פעלו בנפרד, גם בתוך הארגונים המשטרתיים עצמם ובוודאי שלא היו משולבות במערכות של ארגונים אחרים, שגם להם יש אחריות לשמירה על החוק והסדר ועל הגשת עזרה וסיוע במקרי חרום. ^(6.10)

בכמה משטרות מקומיות במדינות שונות בארה"ב הוחלט לאמץ את הפלטפורמות המבוססות על מערכות הפעלה של UNIX ולא DOS, מאחר ו-UNIX נוח יותר להפעלת רשתות שכן הוא תוכנן במקור למטרה זו. הפונקציות שהיו נפרדות ואוחדו הן: CAD, תחזוקת צי הרכב, אחסון ושליפת מסמכי דווח בתחום ההדרכה, מעקבים בתחום התקציב, דיווח טלפוני מהשטח של שוטרי הסיור ועוד.

ההאחדה הביאה לחסכון רב בזמן, ליעול העבודה ושיפור הביצועים, בין היתר על ידי קיצור משמעותי בזמני התגובה.

למשל המערכת קולטת קריאה לעזרה מלווה בציון המקום של הארוע, ותוך זמן קצר משוגרת באמצעות CAD נידת הקרובה ביותר לזירת ההתרחשות, כשאנשי מעודכנים בעודם בדרך, לגבי פרטי המקרה ומתכוננים בהתאם. אם בהמשך יש צורך להעביר עבריין לבית הסוהר הרי שכל הפרטים הרלוונטיים מועברים ברשת הנתונים לאותו בית סוהר לקראת הגעתו של העבריין למקום.

ג. עם כניסתן לשימוש של רשתות תקשורת ספרתיות רחבות סרט מצד אחד והתפתחויות טכנולוגיות בתחום דחיסת אותות, מאידך, מתרבים השימושים של העברת מידע חזותי בקוי תקשורת. אלה הן סנוניות ראשונות, ואין ספק שטכנולוגיה זו תתפתח בקצב מהיר ותהווה בעתיד תשתית חשובה עליה ייבנו יישומי מולטימדיה שישפרו באופן משמעותי את תפקודן של משטרות. נביא כאן כמה יישומים שנכנסים לאחרונה לשימוש בעיקר בארה"ב וביפן ומצביעים על מגמות ההתפתחות בעתיד: (6.11)(6.12),(6.13)

* 5 בתי משפט מוניציפליים באריזונה מתכוונים להכניס לשימוש טלפון וידאו של AT&T, Videophone 2500, על מנת לזרז תהליכים משפטיים ולחסוך הוצאות הכרוכות בהעברתם, תחת שמירה, של נאשמים מבתי מעצר לבתי משפט. מערכת תקשורת וידאו זו נועדה לקשור את תחנות המשטרה, בתי הסוהר ובתי המשפט. הנאשם לא יכול לטל ממקום מעצרו לאולם בית המשפט ובחזרה אלא יופיע על מסך הוידאו. ה- Videophone 2500 מעביר תמונות צבע נעות בקוי טלפון רגילים ומהווה אלטרנטיבה זולה יותר בהשוואה לציוד שניתן לרכוש כיום בשוק.

* היפנים חקרו ומצאו שבמשך העשור מ-1981 עד 1990 ועד בכלל, פלוג הזמנים שעוברים מארוע פלילי ועד למעצר החשוד כמעט ולא השתנה והתמונה הינה כדלקמן:

זמנים	אחוזים
פחות מיום	20-14%
יום עד עד 10 ימים	9-7%
10 ימים עד 30 יום	13-9%
30 יום עד שנה	40-44%
שנה ויותר	18-26%

הממצאים הדליקו אצלם נורה אדומה ודרבנו את הסוכנות המשטרתית היפנית NPA - National Policy Agency לחפש פתרונות המבוססים על טכנולוגיות מתקדמות. הם פיתחו

מערכת תיקשוב מקיפה שכוללת את המרכיבים העיקריים הבאים:

- מערכת לקריאה וזיהוי מספרי המכוניות.
- מערכת לצילום זירות הפשע ועיבוד ספרתי של התמונות.
- מערכת מחשבים בכל מטה משטרה אזורית הקשורים ביניהם ברשת העברת נתונים ספרתית בקונפיגורציה כוכב בעלת קצב העברת מידע של 64 kbps.
- מערכת לדחיסה ספרתית של אותות ביחס של 10:1.

הם השיגו תוצאות מרשימות באותם 26 המטות בהם הותקנה המערכת לפני כשנתיים: כושר העברה של כ-20,000 תמונות ומעל 5000 שאילתות ליום; זמן תגובה ממוצע כ-70 שניות. כעת מרחיבים את המערכת לכל המטות ובד בבד משפרים את איכות התמונות ואת התכונות האחרות של המערכת.

* בשטח השמירה על מתקנים, מגרשי חניה וכו' הולך ומתרחב היום השימוש בטלוויזיה במעגל סגור והעברת התמונות בקוי הטלפון.

אם בעבר, עד שנות ה-80, ניתן היה להעביר תמונות סטטיות באיכות סבירה ולעומת זאת תמונות נעות באיכות ירודה מאד הרי שלאחרונה, הודות לפיתוח אלגוריתמי דחיסה חדשים ושבבים מיוחדים לעיבוד תמונות, ניתן להשיג איכות מספקת גם לגבי תמונות נעות.

* לאחרונה הופיע בשוק שבב תוצרת Texas Instruments בעל כושר עיבוד של 2×10^9 (שני ביליון) מתזורי עיבוד בשניה. השבב המכונה Contextual Enhancement Processor - CEP מהווה פריצה טכנולוגית המאפשרת, לדוגמה "פתרונות ניידים" לקבלת טביעת אצבע בתנאי שדה והעברתן למאגרי מידע מרכזיים להשוואה וקורלציה.

מערכת ראשונה של AFIS נייד כזה פותחה בארה"ב על ידי חברת Printrak International Inc/ והוכנסה לשימוש של FBI ואחרים. מאחר ואת שבב ה- CEP ניתן לתכנת, אפשר להתאים את הטכנולוגיה ליישומים שונים, לדוגמה, לקבלה מיידית של הסטוריה רפואית של פצועי תאונות, במקום התאונה, ולסייע על ידי כך להצלתם.

6.4 העתיד הרחוק יותר - "חזון שנות ה-2000" (6.14-6.21)

6.4.1 התפתחויות טכנולוגיות

לפני שנשכם, בסעיף הבא, את מאפייני ההתפתחויות בתחום התקשורת והשלכותיהם על תיפקוד המשטרה בעתיד היותר רחוק, ברצוננו להביא בסעיף הנוכחי כמה נתונים טכניים שיתארו ויבהירו את כווני וקצב ההתפתחות הצפויה של טכנולוגית התקשורת.

העידן שבו אנו חיים נהוג לכנותו "עידן המידע" "Information Age"; חשיבותו היחסית של המידע למעמדה, לחוסנה ולכוחה של החברה המודרנית כמעט בכל תחומי פעילותה, הולכת וגדלה בקצב שלא ידענו כמותו בעבר.

מאחר והמידע מועבר ב"קשר" במובן הרחב של המילה, האימרה המקובלת בצה"ל - "הקשר עושה אותך למפקד", מקבלת משנה תוקף במשמעותה המודרנית והמקיפה. לצורך דיוננו כאן נכלול במושג "מידע" את כל החומר שניתן להעביר ממקום למקום באמצעות ערוצי תקשורת לסוגיהם, דהיינו: דיבור (אותות שמע), טקסט כתוב, נתונים, תמונות סטטיות, תמונות נעות (אותות חוץ) והשילוב שלהם, המכונה מולטימדיה. על מנת שמידע ימלא את דרישות צרכנו במגוון היישומים הקיימים כבר כיום וכאלה שצפויים להתפתח בעתיד, הוא חייב לעמוד בדרישות העיקריות הבאות:

- * הוא חייב להיות זמין
- * הוא חייב להיות מקיף
- * הוא חייב לעמוד בקריטריוני איכות.
- לדוגמה: זיהוי דובר
- איכות תמונה
- איכות טביעת אצבע
- * ולעתים הוא חייב להיות חסין.

היום עומדות לרשותנו מערכות העברת מידע - מערכות תקשורת - שניתן לסווגם לפי מאפיינים שונים:

לפי סוג המידע המועבר

- * טלפוניה רגילה
- * טלפוניה "ניידת" סלולרית
- * טלויזיה
- * טלויזיה בכבלים
- * תקשורת מחשבים
- כיום - בעיקר להעברת דיבור,
- בעתיד - גם נתונים ותמונות
- כיום חד סטרית, בעתיד דו-סטריית ואינטקאקטיבית
- נתונים, בעתיד תמונות סטטיות ווידאו

לפי התווך בו מועבר המידע

* קשר קוי

תילי נחושת (סוגים שונים)

כבלים קואקסיאליים

סיבים אופטיים

* קשר אלחוטי על פני כדור הארץ

ת"ג HF

תג"ם VHF

UHF

מיקרוגל

* קשר לוויניים (סוגים שונים)

לפי השיטה בה מוצג המידע

אנלוגית

ספרתית על סוגיה השונים

הדרישות לגבי כמות המידע, שיש להעביר בערוצי התקשורת ואיכותו, הולכות וגדלות בקצב מהיר. הנטייה היא לעבור לגבי הרוב המכריע של השמושים לייצוג המידע בצורה ספרתית.

יתרונות הייצוג הספרתי הם רבים, נזכיר את העיקריים שבהם:

* מאפשר ניצול יעיל של ערוצי התקשורת

* מאפשר אחידות בעיבוד, שידור וקליטה:

אפנון

דחיסה

חסון

גילוי

* מתאים לעיבוד ספרתי באמצעות מחשב

* מאפשר להשיג רמת איכות רצויה.

על מנת לעמוד בפני "הצפה במידע" - "Information Glut" - ניתן לאמץ את הפתרון הטריטוריאלי של הגדלת כמות הערוצים ואולם פתרון כזה אינו עובד. הספקטרום האלקטרומגנטי הינו מוצר במחסור

והערוצים האלחוטיים בו צפופים מאד וקשה להוסיף ערוצים חדשים. מצד שני להרבות בהנחת כמויות גדולות של ערוצים קוויים מקובלים, זהו פרויקט יקר שיעילותו מוטלת בספק.

הפתרון הטכנולוגי שמתגבש בשנים האחרונות הוא אנלוגי למה שעושים בתחום התחבורה: ראשית, סוללים כבישים רחבים יותר (אוטוסטרדות) ומכאן, באנלוגיה, מדברים היום בתחום התקשורת על "אוטוסטרדת המידע" - "Information Highway", שפירושה - שימוש בקווי העברה רחבי סרט (סיבים אופטיים).

שנית, מנסים להעביר יותר נוסעים ביחידת זמן, על ידי שימוש בתחבורה ציבורית ("דוחסים" את הנוסעים מרכב פרטי לרכב ציבורי). גם כאן, באנלוגיה, מפתחים בתקשורת שיטות ל"דחיסת מידע" או "דחיסת אותות".

בשני תחומי המחקר האלה - הגדלת רוחב הסרט של הערוצים ודחיסת האותות, מתנהלת פעילות קדחתנית במרכזים רבים בעולם. פעילות זו מלווה במחקר ופיתוח של שיטות להעברת האותות בערוצים ארוכים, כפי שזה מכונה "פרוטוקולי תקשורת" שנועדו לייעל את ניצול הערוצים. בהקשר זה נזכיר, מבלי להכנס לפרטים טכניים, שיטה שמועמדת להתקבל בעתיד כסטנדרט, היא שיטת ה-ATM Asynchronous Transfer Mode = בשיטה זו "תופרים" ביחד סוגי מידע שונים ומאפשרים העברתם בקוים בעלי רוחבי סרט שונים, כשהצרכן משלם רק בדיעבד, בהתאם לכמות המידע ביחידת זמן שהקו העביר עבורו ולא מראש, עבור זכות השימוש בקו.

להלן כמה נתונים מספריים לקבלת תמונה על ההתפתחות הטכנולוגית הצפויה בעתיד.

רוחב הסרט הסטנדרטי ברשת הקרויה Integrated Services Digital Network - ISDN, שאחרי עכובים לא מעטים מתחילה להיות נפוצה יותר ויותר, הוא בין 64kb/s ל-144kb/s.

הורסיה העתידית רחבת הסרט של ה-ISDN ה-B-ISDN, Broadband ISDN, תהיה בעלת רוחב סרט מינימלי של 156 Mb/s, כלומר יותר מפי 1000 מרשת ה-ISDN הרגילה!

תוצאות הנסויים בסיבים אופטיים מתקדמים, שהם התווך המאפשר כבר היום תקשורת רחבת סרט במיוחד (בסדר הגודל של 4Gb/sec $(4 \times 10^9 \text{ b/sec})$) למרחקים של כ-100 ק"מ, מבטיחות בעתיד קצבים מדהימים, גם למרחקים של מאות קילומטרים, שככל הנראה יושגו בראשית שנות האלפיים. למשל, צפוי שניתן יהיה לבנות רשת סיבים שכוללת בתוכה מגברים מפוזרים מחסוג EDFA (Erbium Doped Fiber Amplifiers), ולהעביר בה אותות למרחקים של כ-100 ק"מ בקצבים של 100Gb/sec או, לחלופין, למרחקים של כ-300 ק"מ בקצבים של 10Gb/sec ויותר! (6.22)

מענין לציין בהקשר זה שלפני כשנה הוכנס לשימוש דוקא בישראל קו תקשורת בסיבים אופטיים תת מימיים מצוידים במגברי EDFA הארוך מסוגו בעולם. מדובר על קו המחבר את נהריה עם העיירה איה נאפה בקפריסין. אורך הקו הוא 261 ק"מ ורוחב הסרט, או קצב העברת המידע בו, הוא 622 Mb/s. קצב זה מאפשר להעביר בשיטה ספרתית כ-80,000 שיחות טלפון בו-זמנית!

6.4.2 השלכות על פעילות משטרת ישראל

הנתונים, הדוגמאות והדיון שבסעיפים 6.3.1, 6.3.2 ו-6.4.1 דלעיל מהווים חומר רקע טוב להערכת ההשלכות שיהיו להתפתחויות בתחומי התקשורת על פעילות המשטרה בעתיד היותר רחוק.

נסכם את המאפיינים העיקריים של תמונה עתידית אפשרית זו:

- * תתאפשר העברת מידע מכל הסוגים, כולל דיבור, נתונים, תמונות ווידאו, בזמן אמת, באיכות גבוהה ותוך הקניית חסינות רצויה. העברה כזו תתאפשר מכל מקום לכל מקום, כולל מסופים ומסופונים ניידים ונישאים.
 - * יוקמו מאגרי מידע מקיפים שיכללו, בין היתר, אלבומים של ט"א, של תמונות וידאו של עבריינים, נתונים "רב-מימדיים" של זירות הפעילות המשטרתית ותיקים ממוחשבים למיניהם. הנגישות למאגרים אלה תהיה מיידית ויחד עם זאת מוגנת בפני רישום, עדכון ושליפת מידע בלתי מוסמכים.
 - * תתאפשר קביעה מדויקת של מקום ארועים ומיקום כוחות ניידים; נתון המיקום יתווסף כפרמטר חשוב באפיון וניתוח פעילות עבריינית. גם נתון זה יועבר בתקשורת למרכזי שליטה ובקרה.
 - * תתאפשר הצגת המידע המועבר למרכזי השליטה והבקרה בשיטות המולטימדיה כולל הצגת מיקום על גבי מפות ספרתיות.
 - * תובטח תקשורת דו-סטרית ובזמן אמת בין הכוחות בשטח לבין מרכזי השליטה והבקרה. יתאפשרו שיגור והנחית כוחות בסיוע מחשב (Computer-Aided Dispatch = CAD) וכמו כן קבלת דיווח מידי מפעילות מבצעית בשטח.
 - * יתאפשר שיתוף פעולה הדוק, תוך חילופי מידע שוטפים ותיאום עם גורמים ומוסדות אחרים שיש להם נגיעה לפעילות המשטרה, או שהם יכולים לסייע בפעילות כזו.
- לאור מאפיינים אלה ובהנחה שהפתרונות הטכנולוגיים העתידיים יאומצו, לפחות בחלקם, על ידי מ"י, סבור הצוות שפעילות המשטרה בעוד 10-15 שנה תיכנס לעידן חדש שיביא לייעול ביצוע המשימות בכל התחומים.

7. מחלקת מודיעין

7.1 כללי^(7.1)

"מערך המודיעין במשטרת ישראל מהווה כלי לאיסוף מידע, ריכוזו ועיבודו. ייעוד המערך לספק לצרכנים במערכת ומחוצה לה, נתונים המעובדים לתמונת מצב כוללת ועדכנית לצורך התמודדות מושכלת עם פעילות עבריינית וחשיפת מפירי חוק וסדר במדינה.

צרכני המידע המודיעיני המופק ממערך המודיעין במשטרה הם :

* גורמי משטרה מתחומי החקירות, הסיור והמבצעים ;

* גורמי חוץ המסתייעים במידע המודיעיני המשטרתי כגון השב"כ, צה"ל, המכס ומס הכנסה^(6.1).

כפי שהוזכר בפרק הקודם, מידע מדויק מקיף ומסופק בזמן מהווה את אחד הגורמים החיוניים ולפעמים המכריעים, להצלחת כל פעילות בתברה המודרנית בכלל, והדבר נכון במיוחד לגבי משימותיה של משטרת ישראל בכל מגזרי פעילותה.

לדוגמה, בין יעדיו העדיפים של מערך המודיעין במ"י ניצבת המלחמה בסמים. למרות המאמצים הרבים שמושקעים בתחום זה, ההצלחה הינה חלקית בלבד והנגע ממשיך להתפשט. הקשיים הטכניים בגילוי הסמים, לאחר שהם כבר הוברחו לתחומי המדינה, מדגישים ביתר שאת את העדיפות הגבוהה שמוענקת למידע מודיעיני מוקדם במלחמה לביעור נגע זה.

יכולתן של יחידות השטח ויעילות פעילותן ישתפרו בעתיד על ידי פיתוח ורכישה של אמצעים טכנולוגיים חדישים. מדובר בעיקר על אמצעים בתחום האלקטרוניקה אבל גם כאלה שבתחומים האחרים כגון: חומרים, כימיה, ביולוגיה, פלסטיקה ועוד. גורמים בכירים במשטרה וראשי מחלקת המודיעין בתוכם ערים לחשיבות הטכנולוגיה המודרנית ככלי להשגת היעדים המודיעיניים. מאמצים ומשאבים רבים אכן מושקעים לקידום הרמה הטכנולוגית של מערך המודיעין.

המדור הטכנולוגי של מחלקת המודיעין, המורכב מ-5 מעבדות, עורך, על בסיס שנתי, סקר דרישות לאמצעים טכנולוגיים ביחידות השטח ומכין את הדרישה התקציבית בהתאם. חלק מהאמצעים הדרושים, בעיקר כאלה שמפאת סודיותם לא ניתן להזמין אצל גורמים חיצוניים, מפותחים במעבדות המדור. פיתוח של אחרים מוזמן אצל מפתחים ויצרנים חיצוניים וחלק נרכש בשוק הפרטי. חמש המעבדות של המדור הן :

1. מעבדת אלקטרוניקה

2. מעבדת מעקב טכני והדרכות

3. מעבדת אלקטרואופטיקה

4. מעבדת קול

5. מעבדת מכניקה.

אף על פי שכח האדם הטכני המאייש את המעבדות מונה 18 איש בלבד, התרשם הצוות מרב הגוונים, מהרמה הטכנית הגבוהה ומהפתרונות היחודיים והמקוריים שהמעבדות מפיקות ומספקות ליחידות המודיעין בשטח.

המדור מעורה היטב במה שנעשה בעולם בתחומי הטכנולוגיה הרלוונטיים והוא מקיים קשרי עבודה עם גורמים שונים בתו"ל כגון ה-DEA וה-FBI בארה"ב, הסקוטלנד ירד בבריטניה, ה-Working International Technical Support העוסק בנושאים ביולוגיים באוסטרליה ועוד.

קיים גם שיתוף פעולה עם מוסדות הנוגעים בדבר בארץ וכמובן גם עם גופים בתוך המשטרה, במיוחד מחלקת זיהוי פלילי, שאף היא נזקקת למילוי משימותיה לפתרונות שבחזית הידע הטכנולוגי. מאחר ועולם הפשע ער אף הוא ליתרונות שמעניק השימוש בטכנולוגיה מתקדמת להשגת מטרותיו ומשקיע גם הוא משאבים רבים בתחום זה, מצווה המשטרה לדאוג שידה תהיה על העליונה על ידי הסתייעות בתחום הטכנולוגי. האמור נכון במיוחד בפעילות המודיעין. יחד עם זאת, במקביל לאמוץ פתרונות טכנולוגיים מתקדמים, דרוש גם פיתוח שיטות ודרכי פעילות מקוריים ויחודיים שבמשולב עם הטכנולוגיה יביאו לפתרונות בלתי שגרתיים שיפתיעו את היריב ויתגברו עליו. אין פסוק התואם יותר את מהות פעילות המודיעין מאשר "ובתחבולות תעשה לך מלחמה".

בגלל מהותה של פעילות מערך המודיעין, נושאים רבים הנשענים על הטכנולוגיה הינם מסווגים ולא נתן לפרטם במסמך בלתי מסווג זה. מגבלה זו מחייבת את הצוות להסתפק בתיאור כללי של הנושאים ובניתוח הטכנולוגיות המתפתחות שיביאו בעתיד, לדעת הצוות, לשפורים ולהתיעלות בפעילות המודיעין במשטרת ישראל. זאת נעשה בסעיפים הבאים.

7.2 נתוני הפעילות הטכנולוגית (7.1)(6.2)

חשוב להבין את הצרכים ואת המאפיינים של מערך המודיעין בכדי להעריך נכונה אלו כלים טכנולוגיים עשויים לענות, ולו חלקית, על צרכים אלה. להלן כמה מאפיינים כאלה:

א. "הפלטפורמה" העיקרית היא אדם - סוכן, בלש, עוקב

ב. תהליך איסוף המידע חייב לעמוד במבחן החוק

ג. אמצעים רבים חייבים להיות מוסלקים

ד. רבות מהפעילויות מתבצעות בחשאי ויש למנוע את חשיפתן

ה. דרוש לעתים כושר ואמצעי ביום ובימוי

ו. לעתים דרושה העברת מידע בזמן אמת

ז. דרושה ידיעה מדויקת של מיקום אנשי השטח והיריב

ח. הראיות חייבות להיות קבילות בבית המשפט

ט. דרושה הצלבה של מידע ממקורות שונים

י. "תחבולות" - הוא שם המשחק.

7.2.1 מערכות להעברת דיבור

1. משדרים להעברת דיבור רחבי סרט בתחום ה-VHF, בהספקים של מאות מיליווט מפותחים במדור טכנולוגיה במספר דגמים לכיסוי מגוון הדרישות של יחידות השטת. הדגש בפיתוח מושם על איכות דיבור גבוהה ועל מזעור המשדרים.
2. מערבלי אותות שמע בעלי איכות ורמת בטחון שדה גבוהות, מפותחים במדור טכנולוגיות בסיוע ויעוץ חיצוניים.
3. משדרים בתחום המיקרוגל בעלי ממדים זעירים והספק נמוך. להעברת אותות שמע. הכוונה לשידור לזמנים ממושכים וניצול תכונות הכווניות שמקנה השימוש במיקרוגל. פיתוח וייצור במדור הטכנולוגיות.
4. מקלטי שמע זעירים מאד - מקלטים נקודתיים שניתנים להסלקה נוחה על גוף אדם. תכנית הפיתוח נמצאת בשלבי אישור.

7.2.2 מערכות להעברת תמונה

1. מגברי אותות וידאו זעירים ובעלי נצילות גבוהה, להארכת טווחי הפעולה של מערכות קיימות. הנושא הוצא למכרז מסווג לכמה חברות חיצוניות.
2. פיתוח מערכת להעברת אותות וידאו בשיטה ספרתית, על קוים פיזיים. דרושה דחיסת האותות להקטנת רוחב הסרט. הנושא בשלבי אישור והפיתוח מיועד להתבצע במחלקת קשר ואלקטרוניקה בסיוע מדור טכנולוגיה.
3. משדרי וידאו זעירים רבי עוצמה ובעלי נצילות גבוהה להשגת טווחי פעולה מוגדלים, במיוחד באזורים עירוניים. הנושא יצא למכרז לחברות חיצוניות.
4. מגבר וידאו לקו קואקסיאלי להעברת אותות על נלי"ן לטווחים ארוכים - (4-5 ק"מ) מבלי שיהיה צורך לשדרם באלחוט.

7.2.3 מערכות להפעלה מרחוק

1. רכב תצפית לא מאויש הנשלט מרחוק ובעל יכולת צלום ועיקוב באזורים קשים לכניסת אנשים. פרויקט מסווג מוזמן בתעשייה. בשלב ראשון צילום יום, דור ההמשך - צילום לילה.
2. מקלטים בגודל זעיר בתחום ה-VHF המופעלים מרחוק. נועדו לשיפור יכולת הפעלה מרחוק של ציוד מסוגים שונים.

3. מערכת לשאיבת אותות שמע מטווח ארוך ובזמן קצר מציוד הקלטה מוסלק, מבלי שיהיה צורך לגשת פיזית לאותו ציוד. המערכת מסוגלת לפקד מרחוק על הציוד המוסלק. הפתרון הטכני יתבסס על קרן לייזר או תקשורת בשיטת spread spectrum. פיתוח וייצור בחברה חיצונית.

7.2.4 מערכות לצרכים מיוחדים

1. שילוב מערכת GPS רכב (7.2) (6.16) עם שידור המידע לאחור, בפריסה ארצית. הכוונה להשתלב בפרויקט ה-GPS הרגיל של המשטרה, שבהובלת מחלקת הקשר והאלקטרוניקה. יידרש פיתוח של כרטיס מיוחד למזעור המערכת ברכב, כולל מקלט ה-GPS והמערכת לשידור לאחור. במכרז חיצוני זכתה חברת "אזימות".

2. הסלקות וצלליות מיוחדות תוך שימוש בפולימרים ליצירת דגמים קרובים למציאות. נושא פנימי מסווג, תוך קבלת יעוץ מומחים חיצוניים בארץ ובחו"ל.

3. מערכת ממוחשבת להקלטת האזנות סתר על דיסקים של מחשב, שתחליף את המערכת האנלוגית הקיימת. בשלבי גיבוש, בהובלת מחלקת מענ"א.

4. מערכת ממוחשבת לפענוח מספרי טלפון מחויגים במתקני קליטת האזנות סתר טלפוניות. יתכן ותפותח במסגרת הסעיף הקודם.

נערוך כעת ניתוח קצר של הנושאים שרשמנו לעיל תוך התייחסות, היכן שניתן, לעשרת המאפיינים שבתחילת הסעיף:

כחוט השני עוברת כמעט דרך כל הנושאים הדרישה למזעור פיזי ולנצילות חשמלית גבוהה, על מנת להקטין את צריכת האנרגיה. דרישה זו נובעת ממאפיינים אי ג' וד' ומתייבת פיתוח עצמי תוך שימוש ברכיבים נרכשים, וזאת מאחר וקשה מאד להשיג בשוק הפרטי מערכות מוזערות שעונות על הצרכים המבצעיים של ממ"ן.

נושא 3 בסעיף 7.2.1 ונושא 4 בסעיף 7.2.2 מדגימים את הפתרונות הטכנולוגיים הנובעים מן המאפיין ד' כשהמושג "פעילות" שמוזכר בו, יש לפרשו גם כפעילות שידור וקליטה.

חשיבות מערכות הוידאו, סעיף 7.2.2, תלך ותגדל בעתיד וזאת לא מעט עקב המאפיין ח': קבילות המידע על ידי בתי המשפט. כבר כיום נדרש תיעוד מלא וממצה בוידאו לגבי חקירות עבירות רצח. המחוקק נוטה להטיל דרישה דומה גם בהקשר לעבירות חמורות אחרות, מלבד רצח.

אם כיום מדובר על כ-100 מקרי רצח בשנה, הרי שבמקרה שהחוק אכן יורחב, ידובר על אלפי מקרים וזה יחייב את אגף החקירות וממ"ן בתוכו, להרחיב במידה ניכרת את פעילות הוידאו. רק פתרונות טכנולוגיים חדשניים בתחום ההעברה, האגירה והשליפה הממוחשבת של תמונות הוידאו, יאפשרו למשטרה להתגבר על העומס שיווצר.

נושאי סעיף 7.2.3 - מערכות להפעלה מרחוק - עונים על דרישות מבצעיות הנובעות ממאפיינים ג', ד', ו-י.

נושאים בסעיף 7.2.4

נושא מס. 1 - עונה חלקית לדרישות מאפיין ז'

נושא מס. 2 - עונה לדרישות מאפיינים ג' ד' ה' י'

נושאים מס. 3 ו-4 מתייחסים לאיסוף מידע ויישומם נועד לענות על דרישת מאפיין ב' ומאפיין ט'. בעתיד, עם מעבר לשיטות ספרתיות גם בטלפוניה, יתעוררו בעיות טכניות קשות בתחום האזנה (ראה סעיף 7.3).

7.3 התפתחויות טכנולוגיות צפויות (7.6) (7.5) (7.4) (7.3)

7.3.1 פיתוח והרחבת תשתית התיקשוב במשטרת ישראל - שבאחריות הטכנית של מענ"א ומחלקת הקשר - יביאו פתרונות טכנולוגיים גם לחלק מהבעיות הלא פתורות של מערך המודיעין. בהקשר זה הטכנולוגיות הנוגעות לפעילות המודיעין הן:

1. מעבר לתעבורה ספרתית בכל תחומי תקשורת: דיבור (שמע), טקסט, נתונים, תמונות, וידאו ;
2. שימוש בקוי תקשורת רחבי סרט - קווים קואקסיליים, סיבים אופטיים ;
3. הכנסה לשימוש של מערכות סלולריות (פלאפון) ספרתיות ומאוחר יותר

PCS - Personal Communication Systems ;

4. גיבוי תקשורת קוית ואלחוטית ארצית על ידי מערכות Very Small Aperture Terminals-VSATS לוויניות, באזורים בהם קיימות בעיות כסוי.

טכנולוגיות אלה יביאו בין היתר לפתרונות הבאים בתחומי היישומים המודיעיניים:

נקודה 1 תאפשר קידוד אותות על מנת להקנות להם חסינות ;

נקודה 2 תאפשר להעביר וידאו באיכות גבוהה לכל צרכני המודיעין, כולל בתי המשפט, בתנאי שהרשתות יהיו משולבות ויתחברו ל"אוטוסטרדת המידע" הכלל-ארצית (ראה פרק 6) מצד אחד ולרשתות הקצה המיוחדות של מערך המודיעין ולמשאבי המידע המשטרתיים, מאידך.

נקודה 3 (ביחד עם כל האחרות) תאפשר לפתור כמה בעיות הנוגעות למעקבים ממונעים ורגליים וזאת על ידי כך שיוקנה להם כושר להעביר נתונים, בנוסף לדיבור, בזמן אמת ובאופן חסין. במערכות עתידיות החסינות תושג על ידי שמוש בשיטות Spread Spectrum - SpSp - שמאפשרות להוריד את רמת האותות אל מתחת לסף הרעש. רק מי שבידיו "מפתח" SpSp מתאים, יוכל ל"שאוב" את האותות מתוך הרעש. הנתונים שיועברו ברשתות יכללו, בין היתר ולפי הצורך גם נתוני מיקום גיאוגרפי שיוצגו על גבי מפות ספרתיות במרכזי הבקרה בהם יקלטו. דבר זה יתאפשר אם וכאשר תושלם פריסה רחבה של מערך GPS דיפרנציאלי, שיש לו פוטנציאל דיוק גבוה של מטרים ספורים. (ראה סעיף 6.2.3).

לטכנולוגיה זו פוטנציאל רב להקלת משימותיהן ושיפור ביצועיהן של יחידות המעקב. יתאפשר דווח שוטף ורציף של צוותי המעקב ושידורו לאחור תוך הצפנה, כל זאת בזמן אמת, כלומר ממש במהלך הפעילות המבצעית. במרכז השליטה יוצג הדווח במשולב עם הצגת מיקומם של אנשי צוות המעקב והנעקבים על גבי מפות ספרתיות. המפות יהיו "רב-שכבתיות", כלומר ניתן יהיה להציג עליהן תמונות שונות של אותו אזור עצמו בו מתבצע המעקב לפי בחירת המפעיל. לדוגמה, ניתן יהיה להציג רק את רשת כבישים ורמזורים, תוך ציון מרחקים מינימליים להגעה לנקודות נבחרות, לחוסיף לתצוגה פריטים נוספים כגון בתי עסק, בתי מלון, חניונים, או להציג כל תפריט של עצמים ואובייקטים שיייעו להנחיית צוות המעקב ברגע נתון. ניתן יהיה, כמו כן, לסמן על המפה את גבולות אזורי המעקב כשהמערכת המתוקשבת תעביר אל צוות המעקב באופן אוטומטי את אזהרה ברגע שמישהו מאנשיו חוצה את גבולות האיזור.

חשוב להזכיר, בהקשר לסעיף הנוכחי, את התחום הטכנולוגי העוסק בפיתוח מזורז של האמצעים וההתקנים לאגירת מידע. כושר האגירה ליחידת שטח או נפח הולך וגדל בצורה מדהימה. בד בבד, מחירי האגירה לכמות נתונה של המידע הנאגר, הולכים ויורדים. לא צריך דמיון רב על מנת לתאר את המשמעות המבצעית, בפרט לגבי היחידות הניידות, של מאגרי מידע מוזערים ובעלי כושר אגירה רב.

באופן כללי מאגרי מידע ממוחשבים ובעלי נגישות נוחה ומהירה וכושר אגירה שבקרוב יגיע לטרביטים 1 - טרביט = 10^{12} ביט - מהווים חוליה במערכות התיקשוב שבלעדיה היינו מאבדים שליטה על המידע שאמור לשרת את מטרותינו.

לסיום סעיף זה נביא דוגמה של התקדמות טכנולוגית העלולה להציב מכשול דוקא בדרך פעילותם של אנשי המודיעין ובעקיפין אף לסייע לעבריינים. מסתבר שהמעבר לשיטות הספרתיות בתקשורת יהפוך את כל סוגי המידע שיועברו בערוצים למיניהם לסדרות של אפסים ואחדים. גם אם המידע לא יהיה מוצפן, במקרים רבים הוא ישודר קטעים-קטעים ורק בתחנת הקליטה יתפרו הקטעים בחזרה, לפי פרוטוקולי תקשורת וכך ישוחרר המידע המקורי. זה אומר שגם מי שמוסמך לבצע האזנת סתר חוקית, מחלקת מודיעין משטרתית, יקשה עליו, מבחינה טכנית, לבצע את המשימה.

בארה"ב שוקלים אפילו חקיקה חדשה שתחייב את ספקי שרותי התקשורת המודרנית להבטיח שניתן יהיה לבצע האזנות לפני שהמידע עובד והותאם לצרכי התעבורה ברשתות והוא עדיין קריא. הנושא מעורר לא מעט וכוחים עקרוניים, וטרם הוכרע. ^(7.6)

7.3.2 טכנולוגיות נוספות

בנוסף לטכנולוגיות התיקשוב שפיתוחן ישפיע על רוב תחומי הפעילות של המשטרה והמודיעין בתוכן, ישנן טכנולוגיות ספציפיות בעלות תרומה ייחודית לפעילות המודיעין.

נזכיר כמה מהן:

* מזעור רכיבים אלקטרוניים ואחרים יאפשר בעתיד פיתוח התקנים זעירים נוחים יותר להסלקה מאלה הקיימים כיום.

- * פיתוח כרטיסים חכמים - Smart Cards - בשילוב מיזעור ושימוש בשיטות GPS, יאפשר ביצוע מעקבים אחרי גורמים ממונעים.
- * פיתוח שיטות חדישות של ניתוח קול על ידי שימוש ברכיבי עיבוד אות מיוחדים יסייע בזיהוי דובר (ראה גם פרק על מוז"פ).
- * פיתוח חומרים חדשים לחיקוי עצמים או חלקים מגוף האדם, יסייע בביצוע פעילות חסויה.
- * שיטות סימולציה ממוחשבת יאפשרו לתרגל מבצעים מיוחדים לפני ביצועם, "על יבש" בתנאים הקרובים במידה רבה למציאות.

8. מחלקת התנועה - מת"ן (8.1)

8.1 מבוא

המשימה העיקרית של משטרת התנועה היא אכיפת חוקי התנועה, במגמה להבטיח מקסימום הבטיחות בכבישים מכל הסוגים - לנהגים, לנוסעים ולהולכי רגל. פועל יוצא ממשימת האכיפה הינה השאיפה להקטין, ככל שניתן, את כמות תאונות הדרכים ואת מספר הנפגעים בהן.

הנגע של תאונות הדרכים מהווה, לצערנו, את אחד המאפיינים של "חברה ממוכנת", הגובה מחיר דמים כבד ומחיר כלכלי עצום בכל מדינה מפותחת ומודרנית ומדינת ישראל ביניהן.

עם כל המודעות לנושא - ואולי המודעות אינה מספקת - לא מושקעים אצלנו, ברמה הלאומית, המאמצים והאמצעים הנחוצים והראויים לבעור, או לפחות לצימצום משמעותי, של הנגע המכאיב הזה.

המשטרה ומחלקת התנועה - מת"ן - מהוות רק גורם אחת, חשוב ככל שיהיה, אולם בוודאי לא האחראי הבלעדי לרמת הבטיחות בכבישים - שכן המשטרה מחוייבת לפעול במקביל ובתאום עם מוסדות ורשויות רבים נוספים. נייחס לנושא חשוב זה דיון נפרד בסעיף 8.5.

בפרק הנוכחי נתייחס למצב הקיים כיום בתחומי האחראיות של מת"ן בהיבטים השונים; נתאר בצורה תמציתית את התמורות שחלו עם הקמתה של משטרת תנועה ארצית - מתנ"א - בשנת 1991; נסקור את האמצעים הטכנולוגיים שבשימוש מת"ן וננסה להצביע על הפתרונות לעתיד שיתאפשרו, לפחות בחלקם, על ידי יישום הטכנולוגיות המתקדמות המתפתחות.

8.2 המצב הקיים

8.2.1 רקע

כפי שהוזכר במבוא, במלחמה בתאונות הדרכים מעורבים באופן פעיל גורמים רבים, שפעילותם המשותפת נועדה לשפר את הבטיחות בדרכים - בערים ובכבישים הבינעירוניים כאחד - ולהקטין את מספר התאונות, תוך הבטחת זרימת תנועה מסודרת ומניעת פקקי תנועה.

נזכיר את הגורמים העיקריים המעורבים בנושא, מלבד המשטרה: משרד התחבורה- משרד הרישוי, המערכת השיפוטית, עיריות ומועצות מקומיות, מע"ץ, מינהל לבטיחות בדרכים, המועצה הלאומית למניעת תאונות, בתי ספר לנהיגה, משרד החינוך.

כל אחד מגורמים אלה אחראי ופועל אמנם, בתחום שהוא נפרד וייחודי לו; ואולם ברור שלהשגת אותן השיפור המיוחל בבטיחות התנועה, דרושה מידה רבה של תאום ושיתוף פעולה בין הגורמים השונים, תוך שימוש באמצעים טכנולוגיים מתקדמים.

כאחד הצעדים לשיפור אכיפת חוקי התנועה, בעיקר בכבישים הבינעירוניים, הוחלט במשטרת ישראל לפני כשלוש שנים - בשנת 1991 להקים את משטרת התנועה הארצית - מתנ"א.

פעילותה של מתנ"א לוותה מראשית הקמתה ומלווה גם כיום על ידי המכון לחקר התחבורה בטכניון, שסיכם לא מכבר את פעילות הליווי עד כה בדו"ח מחקר^(8.2) וביום עיון^(8.3).

המסקנות העיקריות של החוקרים הינן שפעילותה של מתנ"א הביאה לירידה של כ-10% בתאונות הדרכים ולשיפור באכיפת חוקי התנועה, בעיקר באשר למהירות הנהיגה.

בדו"ח צוינו, כמו כן, כמה תחומים הטעונים עדיין שיפור שניתן להשיגו, בחלקו על ידי ניצול יעיל יותר של הציוד והמכשור הקיימים, ובחלקו על ידי הכנסה לשימוש של אמצעים טכנולוגיים חדשים. נדון על כך ביתר פירוט בסעיפים הבאים.

במסגרת תכנית הפעולה של משטרת ישראל לשנת 1994 יושם הדגש על המלחמה בתאונות הדרכים^(8.4)

"הנושא נקבע כאחד מיעדיה המרכזיים של המשטרה... תערך בדיקה מערכתית מחודשת של מבנה ואירגון מערך התנועה בכללותו; תימשך הפעילות להקמת יחידות משטרת התנועה העירונית (מת"ע) ומיסוד פעילותן; תוגבר יעילות האכיפה תוך שיפור התהליכים בתחום המיחשוב (במעבדת מצלמות הרמזור ובבתי המשפט); יאומצו שיטות עבודה חדשות ביחידות העירוניות והבינעירוניות להגדלת השפעת האכיפה על הנהגים ברכב; יוכנסו מכשירי לייזר לפעילות המבצעית של המערך; יפותחו ויבדקו מכשירי אכיפה חדשניים, יימשך מיחשוב יחידות התנועה; יופעל מודל התנועה בתחום הבינעירוני ויוכן בסיס למודל התנועה העירוני."

משטרת התנועה העירונית - מת"ע - החלה לפעול בסוף שנת 1993 בירושלים, תל-אביב וחיפה לתקופה נסיונית של שנתיים. הניסוי ילווה, בדומה לניסוי מתנ"א, על ידי צוות מחקר ומעקב של הטכניון. האוצר הקצה למת"ע 300 תקני כוח אדם חדשים.

8.2.2 אמצעים טכנולוגיים בשימוש המשטרה

כפי שניתן לראות מהציטוט שבסעיף הקודם, קיימת במשטרת ישראל מודעות גבוהה לצורך ולתועלת שבהרחבת השימוש באמצעים טכנולוגיים.

נוכחנו לדעת שבמת"ן ישנה הבנה מיוחדת לערכם הרב של אמצעים חדשים לביצוע משימותיו של מערך התנועה. בנוסף למכשירים האלקטרוניים והאופטיים "המסורתיים" שבשימוש זה מכבר (כגון: מד-מהירות אלקטרוני - ממא"ל, מצלמות רמזור, מד רמת האלכוהול בדם), שוקדת המשטרה על פיתוחם ו/או רכישתם והכנסתם לשימוש של מכשירים חדשים וחדשים וכמו-כן על מיכון/מיחשוב תהליכים, במגמה לקצר ככל שניתן את זמני התגובה בכל מיגזרי הפעילות שבאחריות מת"ן.

במהלך שנת 1993 הוכנסו לשימוש האמצעים העיקריים הבאים:

א. מספר מערכות למדידת רווח ומהירות - מרו"ם - מפיתוח ישראלי, שמסוגלות למדוד בדיוק רב את המרווח שבין שתי מכוניות עוקבות, לצלם את המכוניות במצלמת ווידאו ולהפיק במקום דו"ח תנועה או הזמנה למשפט, לפי בקשת הנהג "החשוד" להישפט.

המסמכים כוללים, בנוסף לפרטי הנהג, גם את התמונה בה רואים בבירור את מספר הרישוי של הרכב, תאריך ושעת העבירה, מהירות הרכב והמירווח בינו לבין כלי הרכב שנסע לפניו, מבוטא בשניות.

המערכת הינה ניידת וניתן להעבירה ולהפעילה במהירות, מעמדות הפעלה המוכנות מראש (קיימות כמה עשרות עמדות כאלה).

ב. "ינשוף" - מד תכולת האלכוהול באוויר נשוף - נמצאות בשימוש כ-10 מערכות כאלה.

ג. מצלמות ווידאו בניידות להנצחת עבירות, בעיקר עבירות מהירות.

ד. מכשיר למדידת מהירות באמצעות קרן לייזר - ממל"ז - מספר מערכות הוכנסו לשימוש בשנת 1993. אחת התכונות המועילות של מערכות אלה נעוצה בעובדה שהודות לרוחבה הצר של קרן הלייזר מתאפשר "בידוד" רכב ספציפי מתוך שיירת כלי רכב. מאותה הסיבה קשה הרבה יותר להפעיל ולסמוך על אמצעי התראה כנגד הלייזר, בהשוואה לאמצעים הנפוצים להתראה בפני מדי מהירות מכ"מיים. אגב, השימוש באמצעים האלה בארץ הוא בלתי חוקי.

ה. מעבדת פיתוח סרטים של מצלמות הרמזור עברה מודרניזציה על ידי רכש ציוד אוטומטי משוכלל, שהפעלתו ותאפשר לקצר משמעותית את משך הזמן העובר ממועד העבירה ועד להודעה לעברין והעמדתו לדיון.

התהליך של פיתוח, רכש ויישום אמצעים טכנולוגיים חדישים, בחלקו גם על ידי החלפת ציוד קיים ומיושן בציוד מודרני ומשוכלל יותר, מתבצע אמנם בהתמדה ואולם הקצב וההיקף של תהליך זה מוגבלים ואינם עונים על הדרישות וזאת לא מעט עקב אילוצי התקציב שעומד לרשות מת"ן לתכלית זו.

8.3 בעיות ופתרונות - טווח קצר ובינוני (8.5(-)8.10)

בשנים האחרונות חלו תמורות מרחיקות לכת בכל תחומי החיים של החברה המודרנית. אחד הגורמים העיקריים והמובילים לתמורות אלה הינה ההתפתחות הטכנולוגית המואצת בכלל ובתחומי התקשורת והמיחשוב, (או כפי שמקובל לכנות תחום זה לאחרונה - "התיקשוב"), בפרט.

מדברים כיום על "עידן המידע", "Information Age" על "אוטוסטרדות מידע"- Information Superhighway וגם על: "Intelligent Vehicle Highway System" - IVHS - נושאים שהם רלוונטיים ישירות לסוגיות התנועה בהן אנו דנים בפרק הנוכחי. נחזור ל-IVHS בסעיף 8.4.

כאן המקום להזכיר את אחד המאפיינים החשובים של תפקודה התקין של החברה המודרנית דהיינו "מאפין הזמן". הכוונה למשך הזמן הדרוש לביצוע והשלמה של מטלה, משימה, או כל פעילות מוגדרת אחרת. ככל שזמן זה קצר יותר כך, נחשב הפרט או האירגון המבצע כיעיל יותר ובעל כושר תחרות טוב יותר.

יישום הטכנולוגיות שהוזכרו לעיל ולצורך הענין, גם יישום טכנולוגיות מתקדמות אחרות, תורם לצמצום זמני הביצוע ולכן לשיפור היעילות.

גורם הזמן הפך בשנים האחרונות לגורם בעל חשיבות רבה ביותר, אם לא מכרעת, בעולם העיסוקי, על כל מיגזרו: מסחר, ייצור, שרותים. לעתים קרובות מאד (ניתן אף לומר: ככלל) קובע גורם הזמן את תוצאות התחרות בין חברות, הן כאלה המספקות מוצרים והן כאלה המספקות שרותים, וזאת כמובן בתנאי שהמאפיינים האחרים של המוצרים והשרותים המסופקים, כגון האיכות והמחיר, פחות או יותר זהים.

גם משטרת ישראל, ולמעשה כל משטרה מתקדמת בעולם, כספקות שרותים חיוניים לאזרחי מדינותיהן, טיב פעילותן נבחן "על ציר הזמן".

אחד המדדים החשובים ליעילות תפקודה של המשטרה בכלל ושל משטרת התנועה בפרט, הוא משך ביצועו של השרות על כל מרכיביו. לכן הגישה במשטרה לאמוד ולמדוד את הישגיה לא צריכה להיות שונה באופן עקרוני מזו הנהוגה בגופים עיסוקיים או תעשיתיים. באופן מעשי השוני הוא בכך שאין למשטרה מתחרים - לפחות לעת עתה - והיא פועלת כעין מונופול ציבורי; ואולם דווקא בשל עובדה זו מחויבת המשטרה לבחון את עצמה בקפידה ולפי קריטריונים של "יעילות עיסוקית". הדברים ישימים ונכונים במיוחד לגבי משטרת התנועה וזאת עקב מטלותיה המיוחדות.

הקריטריונים שמת"ן יכולה לאמץ הם, לדוגמה: כמה זמן לוקח להגיע לאירוע תנועתי - פקק תנועה, תקלה ברכב, תאונת דרכים וכו' מהי תדירות הופעתם של אנשי משטרת התנועה בכבישים? כמה זמן נידרש לביצוע תהליכי אכיפה, כמו, למשל, כמה זמן חולף מצילום רכב עברין ע"י מצלמת רמזור ועד להגשת הדו"ח לנהג? וכמובן, באופן דומה, ניתן למדוד כך את כל יתר התהליכים. כאן אולי המקום המתאים לחזור ולהזכיר שבנושאי האכיפה, כמו גם בנושאים האחרים שבאחריות מת"ן ומשטרת התנועה, פתרון הבעיות מחייב גישה מערכתית ומידה רבה של שיתוף פעולה עם גופים ומוסדות חיצוניים המעורבים בנושא. זה תנאי הכרחי להצלחה.

על מנת להמחיש במה הדברים אמורים, נביא את הדוגמה הבולטת שעלתה תדירות בשיחותינו עם בעלי התפקידים במשטרה. הדוגמה מתייחסת לצווארי הבקבוק במערכת השיפוטית. על מנת לקצר את משך הזמן החולף בין מועד ביצוע העבירה לבין מועד הענישה ועל ידי כך להגביר את האפקטיביות של העונש לא מספיק שהמשטרה תגיש במהירות דו"ח מתועד היטב, כולל תמונת הרכב וכל יתר הפרטים כנדרש. התוצאה המיוחלת לא תושג אלא אם כן יקוצר בו זמנית גם התהליך השיפוטי. כיום משך התהליך כולו נמדד בחודשים, כשהשאיפה היא להקטינו לכשבועיים.

לסיכום סוגית הזמן או סוגית יעילות/מהירות ביצוע המשימות של מת"ן יש לציין שהאמצעים הטכנולוגיים (ובראש וראשונה התיקשוב) יאפשרו כבר בעתיד הקרוב ליעל באופן משמעותי את תיפקוד מת"ן. בעתיד היותר רחוק, כפי שנראה בסעיף 8.4, תהווה טכנולוגיה זו את המפתח להמשך תיפקודה המסודר והיעיל של משטרת התנועה, על אף צפיפות התנועה הגוברת ואילוצים אחרים.

נעבור כעת לסקירת נושאים ספציפיים שבחלקם נדונו בפגישותינו עם אנשי המשטרה ושניתן להשיג בהם שיפור ע"י שימוש באמצעים טכנולוגיים בטווח זמן של שנים מעטות.

א. שילוב ממל"ז עם מצלמה רגילה, או מצלמת ווידאו, להנצחת פרטי זירת העבירה בנוסף לביצוע מדידת המהירות. בשלב שני התהליך כולו (שהוא כיום "ידני" "ורגלי") ימוכן וימוחשב, על ידי כך תתאפשר הנפקת התמונה במקום ומסירתה, בצירוף הדו"ח, לנהג ביד.

ב. הרחבת השימוש במצלמות רמזור, תוך התקנת מצלמות ווידאו, תחילה כתוספת למצלמות הקיימות; בהמשך יתבצע "מיכון" אלקטרוני של עיבוד התמונות ושל הגשת התביעות ופישוט תהליכי התחזוקה של המערכת. כבר היום מדובר על מצלמות עם קשר ישיר למעני"א^(8.5), אולם מאחר והמערך הנוכחי כולל כ-30 מצלמות יקרות ובמעבדת הצלום הושקעו לאחרונה משאבים ניכרים, השימוש בהם יימשך לעת עתה עד למציאת פתרון אלטרנטיבי ומוצדק כלכלית.

ג. הרחבת השימוש במרו"מים - מת"ן שוקל פריסת רשת מרו"מים תוך התקנתם בגשרים שמעל הכבישים. בהכנה נמצאת תכנית כזו, בין היתר, לכביש תוצה ישראל. בעתיד, הכוונה להעביר את התמונות ברשת הקשר אל מרכז הבקרה.

ד. התקנת מערכת שילוט אלקטרוני בכבישים להעברת הודעות לציבור הנהגים בזמן אמת בדומה לנהוג כבר כיום בערים רבות בעולם, לדוגמה בבירת ארה"ב וושינגטון. מערכת כזו עבור כביש מס'

1 וכביש מס' 6 נמצאת בשלבי תיכנון. הפרויקט אמנם אינו באחריות המשטרה, אך היא מסייעת במימושו. (8.5)

בהקשר זה ראוי להזכיר כאן ניסוי מענין שנערך לאחרונה בהולנד, כאשר באותם השלטים בכבישים מופיעות הודעות בנוסח: "מהירותך נמדדה. משטרה"; "הנך נוהג מהר מדי!"; "בית הקברות = 200 מטר" וכו'. נמצא ששילוט דינמי כזה, בשילוב עם פעילות אכיפה רגילה, הורידו את מהירות הנסיעה הממוצעת של כלי הרכב בכבישים בהם נערך הניסוי והביאו לירידה במספר תאונות הדרכים (8.11).

ה. בקרה ממוחשבת של מערכת הרמזורים, בעיקר בערים, להשגת שיפור בזרימת התנועה. הרמזורים אמורים לפעול בהתאם לעומס התנועה הנמדד בזמן אמת בצמתים המבוקרים. מערכת דור ראשון נמצאת כבר בשימוש בערים הגדולות. מיחשוב מרכזי הבקרה ושימוש בחיישנים מתקדמים יותר, יאפשרו ליעל את המערכות האלה כבר בעתיד הקרוב. הפעילות במיגור זה הינה באחריות השילטונות המוניציפליים ואמורה להתבצע בתאום עם המשטרה ומשטרת תנועה עירונית - מת"ע - במיוחד.

ו. תיקשוב הניידות ע"י התקנת מסופי נתונים שיהיו מקושרים עם מרכז בקרה. כך ניתן יהיה לקבל בזמן אמת נתונים מתוך מאגר המידע המרכזי, החיוניים לפעילות הניידות. הדבר יסייע לצוות הניידות לאתר רכב גנוב; לדעת האם הנהג שנעצר עבר עבירות תנועה בעבר, מתי ואלו עבירות; לאתר דרושים לחקירה; להעלות את בטיחות השוטרים; לזרז תהליך רשום דוחות ולהעבירם מידיית למרכז מידע; להזעיק במהירות סיוע ושרותי חרום וכו'.

מאידך, במרכז השליטה והבקרה ימצא מידע מעודכן על מיקומה של כל ניידת וניידת. מידע כזה יעודכן בשלב ראשון על ידי הניידות עצמן עד אשר תותקן בהן מערכת איכון אוטומטית כלשהי. בעתיד יתבסס האיכון ככל הנראה על מערכת ה-GPS (ראה סעיף 8.4). מצוייד במידע כזה יוכל מרכז השליטה והבקרה "לנווט" את הניידות לאזורי אירועים בהתאם לקירבתן הגאוגרפית אל מקום האירוע ובהתחשב בכל יתר הנתונים הרלוונטיים שימצאו במרכז וכמובן ובשיקולים המבצעיים. על ידי כך יחסך זמן ופעילות הניידות תתייעל. נמסר לנו שכמה ניידות עוברות לאחרונה הסבה ושדרוג ובקרב תכנסנה לשרות מבצעי נסיוני.

ז. הכנסתם לשימוש של רשיונות נהיגה עם פס נתונים מגנטי תאפשר לשוטרי מת"ן לבצע זיהוי מהיר ואמין של הנהגים. הדבר ידרוש לצייד את השוטרים במסופונים "חכמים" שבשלב ראשון יהיו מסוגלים לקרוא את הנתונים ולהציגם בתצוגה אלפאנומרית במסופון; בשלב מתקדם יותר יחברו המסופונים לרשת הקשר האלחוטי של המשטרה ובאמצעותה למרכזי השליטה ולמאגרי הנתונים כך יוכל השוטר הבודד לאמת את המידע שברשיון הנהיגה ולקבל כל מידע נוסף ממאגר הנתונים, כפי שיתחייב בכל מצב מבצעי נתון. מאחר והקשר יהיה דו-כיווני, יוכל גם השוטר להזין למרכז כל מידע החיוני לעידכון המרכז. כל הפעולות האלה יתבצעו, כמובן, בזמן אמת, יקצרו תהליכים וייעלו באופן משמעותי את פעילות שוטרי מת"ן.

8.4 תמונת העתיד - "חזון שנות ה-2000" (8.12-(-)8.17)

בבואנו לתאר את התרחיש העתידי - מעבר לשנת - 2000 של מצב התעבורה בכבישי מדינת ישראל, תוך הערכת הטכנולוגיות שיתפתחו בינתיים ושיוכלו לסייע למשטרת ישראל ולגורמים אחרים הנוגעים בדבר, להבטיח זרימת תנועה סבירה שתתנהל בבטיחות ובביטחון מירביים, אנו נתקלים במספר קשיים שהם, מטבע הדברים, מנת חלקו של כל חיזוי ובמיוחד חיזוי בנושאים מורכבים, רב-מיקצועיים ובין-תחומיים, דוגמת הנושא שלפנינו.

בראש וראשונה יש לבסס את התחזית על הניתוח של התפתחות התשתית, כמות כלי הרכב, תמורות בהרגלי הנהיגה וכו' ולדאוג שההנחות האלה יהיה להן סיכוי סביר להתממש.

שנית יש להכיר בעובדה שמורכבות הבעיה כבר כיום (ועל אחת כמה וכמה בעוד 10-15 שנה) תחייב בעתיד, עוד יותר מאשר היום, גישה ופתרונות סינרגטיים¹ בכמה מישורים, כלומר: יישום והפעלת אמצעים טכנולוגיים מתקדמים חייבים להיות מלווים בצעדים מקבילים ומתואמים שינקטו ע"י רשויות ומוסדות הרלוונטיים לנושא (ראה סעיף 8.2.1).

גם בתוך המשטרה פנימה תידרש גישה סינרגטית ומשולבת בין מחלקות טכניות שונות כגון מו"פ, תנועה, מענ"א, קשר וכמו כן בין מת"ן לבין גורמי אירגון והדרכה.

שלישית - הקצב המסחרר של ההתפתחות הטכנולוגית בתחומי המיחשוב, התיקשורת הסיפרתית ובתחומים רלוונטיים אחרים מקשה מאד על חיזוי "מאוזן" של העתיד שבו לטכנולוגיה תפקיד חשוב ובשטחים מסוימים אף מכריע. עשינו מאמץ להגיע אל תחזית מציאותית ונוהרנו לא להיסתף אל ארץ "המדע הבידיוני".

בחתחשב במיגבלות ובקשיים שהוזכרו לעיל ניסינו להתמודד עם סוגית החיזוי במגמה להגיע למודל שלפי מיטב שיפוטנו המיקצועי יהיה קרוב למה שאכן יתרחש בעתיד דהיינו בעוד כ-10-15 שנים.

המודל והתרחיש שלנו בנויים על מספר הנחות יסוד כדלקמן:

- א. שיפור מתמשך בתשתית תחבורתית.
- ב. גידול משמעותי בכמות כלי הרכב הפרטיים והציבוריים - בין 2 ל-3 מיליון כלי רכב בעשור הראשון של שנות האלפיים.
- ג. צפיפות גדלה והולכת בכבישים וזאת מאחר ו-א אינו מדביק את ב. מכאן נובע שנושא המלחמה בתאונות הדרכים, ויתר תפקידי מת"ן, יישארו בראש סולם העדיפויות של המשטרה.
- ד. הטכנולוגיה תמשיך להתפתח בקצב מהיר ותאפשר לפחות לחלק מבעיות התעבורה פיתרונות איכותיים ובעלות מתקבלת על הדעת.

¹סינרגיה - פעולה משולבת ומתואמת של מספר גורמים, שכתוצאה ממנה מתקבלת תרומה כוללת גדולה יותר מסכום התרומות החלקיות של הגורמים.

ה. דור חדש של נהגים יצטרף לקהל אוחזי ההגה, דור שהוקנו לו הרגלי ונורמות נהיגה משופרים; גם נורמות ההתנהגות בכבישים של יתר הנהגים--מן "הדור הישן"- משתפרים בהדרגה.

ו. עם פתיחת הגבולות בין מדינת ישראל לבין המדינות השכנות ודרכן אל העולם הרחב, יחריף נושא הביטחון של נוסעי הרכב הפרטי והציבורי כאחד. כמו כן תחריף בעית גניבות ואולי אף חטיפות רכב.

ז. כל הנושאים הקשורים בהבטחת תנועה בטוחה ומסודרת בכבישים עולים בהדרגה - ואולי אף בקפיצה- לראש סולם העדיפות הציבורי והממשלתי וזוכים עקב כך לתיקצוב מתאים.

ח. כל הגורמים המטפלים בהיבטים השונים של נושאי התעבורה מגבירים את שיתוף הפעולה והתאום ביניהם ומקדמים ע"י כך פתרונות סינרגטיים לבעיות.

נעבור כעת לתאור מאפייני התחזית שלנו תוך שימת הדגש על האמצעים הטכנולוגיים שיאפשרו את מימושה.

משטרת התנועה תפעל ביעילות כשפעילותה בכל המיגזרים מתאפיינים על ידי תגובה מהירה; תדירות גבוהה של אירועי האכיפה; הגעה מהירה לזירות האירועים; זיהוי מידי של כלי הרכב ונהגו, כולל מידע בזמן אמת אודות עברו של הנהג; רשום מהיר וממוחשב של דוחות תנועה ודווח בזמן אמת למאגרי מידע ולמרכזי שליטה ובקרה; קיצור משך הזמן הדרוש לפינוי של צירי תנועה שנחסמו זמנית עקב תאונות או תקלות בכלי רכב.

כל זאת יוגשם על ידי:

א. תיקשוב מלא של הניידות (ראה פרק 5) שיאפשר לצוות הניידת קשר דו-סטרני של דיבור, נתונים וחוזי (ווידאו) למרכז שליטה ובקרה וכמו כן נגישות למאגרי מידע בזמן אמת.

ב. התקנת מקלטי GPS בניידות (ראה פרק 6) תאפשר למרכז שליטה ובקרה לדעת, בכל רגע את מיקומה המדויק של כל ניידת, שיוצג על גבי מפה אלקטרונית ממוחשבת, במרכז.

איש המשמרת במרכז יוכל, בסיוע מחשב, לקבוע את הניידת המתאימה, הקרובה לאירוע שעל הפרק ולהנחות אותה להגיע במהירות אל זירת האירוע.

מאחר ומערכות הקשר תהיינה משולבות עם גורמים אחרים, ניתן יהיה להזעיק לפי הצורך גורמים אלה ולקבל את סיועם בשטח.

עם המיזעור הצפוי של מקלטי ה-GPS- ניתן יהיה להרחיב את מה שתואר לעיל גם לפטרול רגלי ואף לשוטר בודד בשטח.

ג. שוטרי הסיור, המפטרלים ברגל, יצוידו במסופונים חכמים שיאפשרו גם לשוטר בודד לקבל בזמן אמת את כל המידע הדרוש לו למילוי תפקידו, בדומה למידע שבניידת, למעט אולי ערוץ החוזי. גם כאן הקשר יהיה דו-דרכי ויאפשר לשוטר לעדכן את המרכז, לפי הצורך.

ד. תוכנה לשימוש מערכת "אכיפה אוטומטית" מתוקשבת, שתחליף בהדרגה את שיטת האכיפה "הידנית" (כלומר אכיפה שבה השוטר בא במגע עם הנהג) הנהוגה כיום. הכוונה לפריסה רחבה

בכבישים של חיישנים שונים שבשימוש המשטרה דוגמת מצלמות רמזור, מרו"מים, ממא"לים. חיישנים אלה יהיו מדורות חדשים, כלומר הם יהיו כולם ממוחשבים, מחוברים לרשת הקשר ובעלי כושר לזהות כל כלי רכב העובר עבירה בתחום הכיסוי שלהם. נתוני הזיהוי והעבירה יועברו ברשת הקשר ולפי הצורך גם בזמן אמת, אל מאגר נתונים, שם הם יעובדו אוטומטית, כאשר כתוצאה העיבוד יופק דו"ח או כל מיסמך אחר לפי העניין. באם יהיה צורך יישלח הדו"ח לבעל כלי הרכב ויירשם ב"תיקו האלקטרוני".

במערכת האוטומטית שתוארה לעיל ניתן יהיה לשלב גם את השלטים האלקטרוניים הדינמיים שהוזכרו באחד הסעיפים הקודמים. השלטים יוצבו בצידו הכביש, או מעליו, בקירבת המקום ובמרחק מתאים מהחיישן ויהוו אמצעי למתן היזון חוזר מידי לנוהגים, הם יהוו גורם מרתיע ומחנך כאחד כלפי ציבור אוחזי ההגה.

ה. עידכון תיקו האלקטרוני של כל נוהג על ידי הזרמת מידע מקוון לתיק בעיקבות כל אירוע בכביש בו מעורב הנוהג. המידע בתיק יהיה נגיש ויעמוד בכל עת לרשות שוטרי מת"ן, כשהוא מאורגן ומאוחסן לפי חתכים שונים לנוחיות המשתמש. שליפת מידע מתיקו של נהג העובר עבירה, על ידי מסוף המידע בניידות, או על ידי מסופון אישי של שוטר, הכול בזמן אמת, לא תאפשר יותר לעבריינים לנסות ולהתחמק על ידי הטענות המקובלות מן נסוג: "אני נהג זהיר... זה קורה לי פעם הראשונה...אנא התחשב הפעם וכו'".

ו. בקרה ממוחשבת של רשת הרמזורים בכל רחבי המדינה, מחולקת לאזורים שיקבעו בהתאם לעומס התנועה ומאפיינים אחרים. מצב התנועה יוצג במרכזי שליטה ובקרה, עירוניים ובינעירוניים, על גבי מפות אלקטרוניות שקנה המידה שלהן יוכל להשתנות לפי הצורך. כמו כן, ניתן יהיה להציג על מסכים נפרדים ולפי דרישה, תמונות ווידאו של צמתים וצירים נבחרים.

המערכת תפעל בדרך כלל באופן אוטומטי ואולם תמיד תהיה קיימת האפשרות של התערבות ידנית של בקר התנועה, שיוכל ליטול את הבקרה לידי. הוא יוכל כמו כן להזעיק ניידות מת"ן, סיוע חרום, עזרה רפואית וכו', לפי הצורך, לכל מקום באזור שבאחריותו.

המערכת תשלוט גם על שלטי ההודעות האלקטרוניים, שכזכור מהווים חלק ממערכת האכיפה האוטומטית. שלטים אלה ויהוו אמצעי נוסף לפיקוח על התנועה. הם יאפשרו, לדוגמה, להודיע לנוהגים על הגבלות תנועה זמניות, להזהיר בפני סכנות בלתי צפויות בדרכים, ולנתב את התנועה בהתאם לעומס.

ז. פתרון טכנולוגי שיאפשר לצייד כל כלי רכב בסימן זיהוי ייחודי, מעין "מספר אישי" שניתן יהיה לקרוא אותו מרחוק ועל ידי כך לזהות את הרכב זיהוי אמין ומוחלט, בלי קשר למה שכתוב בלוחיות הרישוי, שכידוע מוחלפות במיקרה של גניבת הרכב בלוחיות מזויפות. פתרון כזה מכונה זא"ר - זיהוי אוטומטי של רכב.

להשלמת התמונה נביא כעת כמה מאפיינים של מה שמכונה בארה"ב Vehicle Intelligent IVHS Highway System^(8.7). מערכת זו נועדה להתגבר בעתיד על חלק מאותן בעיות התעבורה החמורות, איתן מתמודדות כל המדינות המפותחות והמתועשות בעולם. הנקודות הבאות מאפיינות את גישת ה-IVHS.

- * מוצע להקים בערים "מרכזי ניהול תנועה אזוריים" Metropolitan Traffic Management Centers, אליהם יוזרם מידע מחיישנים שונים הפזורים בעיר, מקבצי הנתונים הממוחשבים ומיחידות ניידות, במטרה לסייע בפתרון בעיות הזרימה של התנועה העירונית.
- * קיבולת התנועה בעורקים הבינעירוניים תועלה על ידי "מיקבצי" כלי רכב שיסעו במרחק קבוע וקרוב יחסית זה מזה כשהמירווחים ביניהם מבוקרים בצורה אלקטרונית.
- * ציים של רכבים ציבוריים - למשל, אוטובוסים או מובילים למיניהם - יצוידו במערכות איתור אוטומטיות, בשלב ראשון מערכות מקומיות AVL Systems - Automatic Vehicle Location Systems^(8,9) ובעתיד מערכות המבוססות על GPS. בשני המקרים תאפשר תקשורת סיפרתית ניהול יעיל של הציים והיא תספק לציבור הנוסעים והנהגים מידע מעודכן ובזמן אמת, (למשל לגבי לוחות הזמנים של האוטובוסים או כל מידע חשוב אחר).
- * תקשורת נתונים סיפרתית אל ומרכבי חרום - Emergency Vehicles - בצירוף "משואות חרום" שיותקנו בכל רכב ויעברו, במיקרי חרום, אות מצוקה למרכז תנועה, יקצרו את זמני הגעתם של שרותי עזרה, הצלה ופינוי.
- * יתבצע דווח אוטומטי - ללא התערבות הנהג - על תאונת דרכים על ידי ניצול מנגנון כרית האויר או התקנת חיישן מיוחד לתאוצות גבוהות; שיטה זו תורמת אף היא לפעולה מהירה לפינוי נפגעים ומניעת פקקי תנועה ממושכים, הנגרמים כתוצאת תאונות דרכים.
- * להגברת הביטחון והבטיחות של נוסעים ברכב ציבורי מוצע להתקין באוטובוסים מערכת אזעקה מקושרת ברשת אלחוטית למרכז בקרה. המערכת תכלול מצלמת וידאו, מיקרופון וכפתור מצוקה מוסלקים. הנהג יפעיל את המערכת במקרי חירום, דבר אשר יזום אזעקה במרכז הבקרה.

8.5 צורך בפתרונות סינרגטיים

כפי שצוין במבוא לפרק זה, קיימים מספר מיגזרים שפעילות יעילה ומתואמת בכולם חיונית להשגה מוצלחת של המשימות שהן בתחום אחריותן של מת"ן ושל משטרת התנועה, על אף העובדה שמיגזרים אלה אינם באחריותה הישירה של משטרת ישראל.

נביא מספר דוגמאות מייצגות, נייחס אותן להנחות היסוד של המודל שלנו כפי שהובאו בסעיף הקודם, נצביע, היכן שניתן, על פתרונות טכנולוגיים אפשריים ונסה להסיק מסקנות כלליות הנובעות מ"פריסת האחריות".

אחד הנושאים המרכזיים המעסיקים את המשטרה הוא נושא המלחמה בתאונות הדרכים. נדגים באמצעותנו את ההיבטים של הסוגיה שבה פתחנו סעיף זה.

ניקח בתור מדד להצלחת משטרת ישראל ומשטרת התנועה בתוכה, את מידת הירידה במספר תאונות הדרכים לסוגיהן, שנרשמת בתקופת זמן נתונה. ננתח את הגורמים לאותן התאונות, את האמצעים והפעולות שניתן לנקוט בהם להקטנת הסיכוי לתאונות דומות בעתיד ונציין מהי הרשות האחראית בפועל לתיקון המעוות, לגבי כל גורם וגורם.

נוכל להציג את "ממצאינו" בטבלה כדלקמן:

גורם לתאונה	ניתן להקטין את הסיכוי ע"י	גורם אחראי לתיקון המצב	הנחת יסוד רלוונטית
איכות הכביש, שילוט בכביש	שיפור התשתית והשילוט	מע"צ	א', ד' ו-ח'
נהג לא מנוסה, חדש, נהג גרוע	שיפור לימודי נהיגה, שינוי מבחני נהיגה הסברה	משרד החינוך המועצה למניעת תאונות	ד', ה' ו-ח'
תקלה ברכב	החמרה בתחליכי רישוי, ביקורת רכב	משרד התחבורה משטרת ישראל	ד'
עבירה על חוקי התנועה	דו"ח עבירה, ענישה סלקטיבית, שינוי נורמות	משטרת ישראל, מערכת שיפוטית	ד' ו-ח'

הדוגמה והטבלה באות להמחיש את "רב-מימדיותה" של המלחמה בתאונות הדרכים, כלומר את העובדה שהאחריות לנושא מפולגת בין מספר רב של גורמים הפועלים כ"א במימד שונה של הסוגיה. להשגת תוצאות מיטביות, הכרחית פעילות מתואמת בין כל הגורמים. (אגב, לא כל הגורמים הרלוונטיים נרשמו בטבלה וישנם גורמים חשובים נוספים, למשל, מינהל לבטיחות בדרכים ואחרים).

המושג המתאים לדעתנו להגדרת אותו התפקוד המתואם, שניתן לכנותו "תפקוד ביחד", כפי שמוכתב על ידי מורכבות הבעיה, הוא "פעילות סינרגטית", כלומר פעילות שמביאה, על ידי שילוב המאמצים של כל הגורמים המעורבים, לתוצאה טובה יותר מזו שניתן היה להשיג לו כל גורם פעל באופן נפרד. גישה זו תואמת את הנחת היסוד ח'.

נתייחס כעת להנחות היסוד האחרות ולטכנולוגיות הרלוונטיות. ובכן, מי שמקבל את ההנחות א', ב', ו-ג' ואינו רוצה לאבד תקווה שיוכל להמשיך ולהשתמש בכבישי ישראל תוך נהיגה מהירה ובטוחה גם בשנות האלפיים, לא יתקשה להבין ולהסכים "שגאולתו" תבוא אמנם כתוצאת מימושן של הנחות היסוד ד' ו-ח'.

נעבור כעת להנחת יסוד ז' שמימושה חיוני למניעת תוהו ובוהו בכבישינו, ככל שחולפות השנים ועומס התנועה גובר.

ישנם סימנים מעודדים המעידים על התקדמות בכיוון הנכון: השקעות מוגדלות בתשתית התחבורתית בשנים האחרונות, תגבור כוח האדם במשטרת ישראל בכלל ובמת"א ומת"ע בפרט וכו'. מגמה זו חייבת להמשך ולהקיף תחומים נוספים וזאת על ידי הקצאת משאבים גדולים יותר.

התחומים החשובים הם :

לימודי הנהיגה, מערך מבחני הנהיגה ; כאן ניתן להשיג תוצאות ע"י שימוש בטכנולוגיות של סימולציה ובעתיד גם של "מציאות מדומה" - "Virtual Reality".

תשומת לב מיוחדת צריכה להינתן להסברה מקיפה בכל אמצעי התקשורת, באמצעות סדרות של תשדירי שרות בעלי רמה גבוהה, שמגמתם לשנות את נורמות ההתנהגות בכבישים, כולל התפיסה הנפוצה שעבירה על חוקי התנועה אינה עבירה פלילית.

ולבסוף, יש להביע את התקווה ואת האמונה שכתוצאה של מימוש הנחת יסוד ד' יתייעלו, יתקצרו וישתפרו התהליכים ואתם הפתרונות, אצל כל הגורמים שבטבלא, כאשר טכנולוגיות המיחשוב והתיקשורת הסיפרתית המתקדמות יקלו בצורה משמעותית על מימוש הנחת יסוד ח'.

יתכן אמנם שלהשגת הסינרגיה יהיה גם צורך לאמץ שינויים ארגוניים ואולם נושא זה חורג ממסגרת עבודת הצוות.

9. המחלקה לזיהוי פלילי (מז"פ)

9.1 כללי (9.1)

מערך הזיהוי הפלילי של מ"י אמון על ביצוע בדיקות מדעיות לצורך קידום חקירות והבאת ראיות מוצקות לבתי המשפט. השיטות והטכניקות שבהן משתמשת מז"פ בעבודתה שייכות, רובן ככולן, לתחום "המדע הפורנסי" שמטרתו : להעמיד לרשות החוקר מן השורה ממצאים שבעזרתם יוכל לפענח אפילו תעלומות מסובכות ביותר. הממצאים הם עובדות פיסיקות חותכות, התורמות תרומה מכרעת להפרכת חשדות או לאישורם.

הטכניקות העיקריות בעבודת המז"פ הן:

- (1) זיהוי טביעת אצבעות (ט"א).
- (2) גילוי וזיהוי חומרים (סמים, חומרי נפץ וכו').
- (3) בדיקת מסמכים (גיל, זיוף או מקור וכו').
- (4) השואת סימנים (כדורים, תרמילים, כלי פריצה וכו').
- (5) זיהוי כתב-יד.
- (6) זיהוי אנשים (לפי קלסטרון, תמונות וכו').
- (7) ביולוגיה פורנסית.
- (8) בדיקת ואישור זהות אנשים (Bio-metrics).
- (9) ניתוח וזיהוי רעשים (ובכלל זה קולות של בני אדם).
- (10) פוליגרפיה.

בחלק מהטכניקות הנ"ל (1,4,6,..) נעשה שימוש במסדי נתונים גדולים מאד (מאות אלפים ואפילו מיליוני פריטים) ונבדקת ההתאמה בין ממצאים מהשטח לבין אלמנטים של האוסף. עד לפני שנים מעטות, בוצעה מלאכת החיפוש וההשוואה באופן ידני, ע"י מומחים לנושא; אך הגידול המתמיד של היקף מסדי הנתונים מחד וריבוי הפניות מהדרג החוקר מאידך, יצרו מצב שבו שיטת החיפוש הידני קרסה למעשה. במקומה עוברים, בעשור האחרון, למערכות ממוחשבות, שבהן המידע מאוחסן בצורה סיפרתית והחיפוש הוא אוטומטי ומהיר ביותר. מערכות אלה יקרות מאד (סד"ג של מיליוני דולרים) אך תרומתם ליעילות עבודת המשטרה היא מהפכנית. בנוסף, הן מהוות בסיס ונקודת-מוצא להתפתחויות עוד יותר מרשימות, בעתיד, ובכלל זה לירידה משמעותית במחירים.

בהמשך הפרק נסקור, בקצרה, את הרמה הטכנית הנוכחית במז"פ בנושאים הנ"ל, את הבעיות הבלתי פתורות הקיימות עדיין ואת ההתפתחויות הטכנולוגיות העשויות להוות פתרון לבעיות אלה, בעתיד^(9.2).

9.2 טביעות אצבע^(9.3)

טביעות האצבע המתגלות בזירת הפשע, מהוות הוכחה חותכת לנוכחות בעל הטביעה במקום בעבר ויכולות לשמש קצה חוט לחקירה, שתביא להוכחת אשמתו.

ברוב המקרים המעשיים, ט"א הינן סמויות (לא נראות בעין חופשית) ויש צורך בטיפול כלשהו במשטח (איבוק, ריסוס בחומרים כימיים שונים וכו') כדי להפכן לדגמים ("מעתיקים") בעלי איכות המאפשרת השוואה חזותית. באחוז גבוה של המקרים, גם לאחר הטיפול אין התוצאה מספקת. למרות זאת, מייחסות כל המשטרות בעולם חשיבות רבה להקמת תשתית מתקדמת בתחום זה, כשהסיבה היא שבתי המשפט רואים בט"א ראיות מוצקות ואמינות.

התשתית הקיימת בנושא במ"י מבוססת על מערכת אוטומטית לזיהוי טביעות אצבע (AUTOMATED FINGERPRINT IDENTIFICATION SYSTEM, AFIS). המערכת, מתוצרת צרפת, נרכשה והוכנסה לשימוש לקראת סוף שנת 1993, בעלות כוללת של כ-6M\$; היא מייצגת את ה- STATE OF THE ART בעולם וכבר הוכיחה את עצמה בעבודה מעשית. המערכת משווה מעתקים שנאספו בזירת הפשע ו-"תורגמו" לצורה סיפרתית, לאוסף גדול ומעודכן של ט"א השייכות לבעלי עבר פלילי ומזהה מספר חשודים. תהליך החיפוש לוקח דקות ספורות ובסופו מוצגות מספר אלטרנטיבות ע"ג מסך המערכת. מומחה לנושא עושה את ההשוואה הסופית ומוצא את ט"א הזהה למעתק - אם יש כזאת.

השילוב בין אדם למכונה לצורך זיהוי אמין ומהיר של ט"א, מאפיין את מערכות ה-AFIS מדור ראשון. מערכות אלה פותרות את בעיית האיחסון והעדכון של מסדי הנתונים הענקיים ואת בעיית זמני החיפוש הארוכים, תוך תלות מוחלטת בניסיונם ובזיכרונם של העוסקים בנושא. קיימות אבל בעיות נוספות שמערכות אוטומטיות מדור ראשון לא נותנות להן מענה; ביניהן^(9.2):

* ט"א מעוותות או לא ברורות,

* ט"א חופפות,

* ט"א על משטחים בעייתיים (נייר, משטחים סופגים או מחוספסים וכו'),

* ט"א על עור אדם (צורך חיוני וקשה מאד לפתרון).

כפי שאפשר להבחין, הבעיות הבלתי-פתורות הנ"ל שייכות כולן לשלב הראשון מבין שלשה השלבים העיקריים של תהליך זיהוי ט"א: (1) איסוף ועיבוד הדגמים, (2) השוואה אוטומטית למסד הנתונים וזיהוי מספר חשודים (3-)- מציאת ט"א זהה למעתק. ואמנם, מירב המאמצים לקידום היכולת של מערכות עתידיות לזיהוי ט"א מוקדשים לפיתוח טכניקות לשיפור איכות המעתיקים.

הפיתרון המסתמך הוא: שימוש משולב במקור אור מיוחד (ראה בהמשך), במצלמת וידאו ובטכניקות סיפרתיות של עיבוד תמונה^(9.4).

מקור האור מצוייד בסידרה של פילטרים, המכסים את כל תחום הספקטרום שבין UV ל-IR. הדגם, שטופל תחילה בחומרים כימיים שונים, לפי הצורך, מואר בהמשך באורכי גל שונים, עד שמתקבלת תמונה אופטימלית. מצלמת וידאו בשילוב מערכת עיבוד אותות, יוצרות תמונה סיפרתית של הדגם; התמונה עוברת אח"כ עיבוד ע"י תוכנה מיוחדת, שרצה על PC, לשיפור הרזולוציה והחדות. התמונה המשופרת של הדגם מועברת, לבסוף, למערכת AFIS להשוואה ולזיהוי.

בנובמבר 1993 דווח כי מערכת ראשונה מסוג זה כבר פותחה ב- NEW ZEALAND, נוסתה בהצלחה והיא משווקת כעת באירופה, בקנדה ובארה"ב, במחיר של NZ\$50K^(9.4). המערכת להשבת התמונה היא ניידת, כך שבאופן עקרוני ניתן לבצע את שיפור הדגמים מייד אחרי איסופם, בזירת הפשע ולשלוח את התוצאה ל-AFIS בטלפון.

המגמות החזויות בשטח ט"א בעתיד הבינוני והרחוק (5 - 15 שנים) הן :

(א) המשך המאמצים לשיפור איכות הדגמים, באמצעים כימיים, אופטיים (כולל הארה בקרן לייזר),
נומריים ואחרים,

(ב) המשך חיפוש אחרי שיטות מקוריות לשיפור ט"א סמויות על משטחים בעייתיים (ראה לעיל),

(ג) שימוש במערכות מומחה, במקום באדם מומחה, בשלב האחרון של תהליך זיהוי ט"א.

יש להניח שפריצות הדרך שיאפשרו מימוש המגמות (א) ו-(ב) יהיו, גם הן, בתחום המיחשוב; אם כן,
תעלה באופן משמעותי הדרישה לניצול כושר הביצוע של מערך המיחשוב של מ"י.

לא מן הנמנע שכמה מהבעיות הקשות (וביניהן נושא ט"א על עור אדם) לא ימצאו את פתרונן ב-20
השנים הבאות.

9.3 גילוי וזיהוי חומרים.

נושא זיהוי החומרים בסיוע לחקירות המשטרה, טופל, באופן מסורתי, במעבדות האנליטיות של מ"פ.
מצב זה קיים גם היום, כשרוב החומרים הנבדקים שייכים לאחת משלוש הקבוצות נבאות :

(א) חומרים שמקורם בגוף האדם : דם, פיסות עור, שערות, הפרשות שונות ;

(ב) סמים ;

(ג) אבק שריפה וחומרי נפץ.

לאור ההתפשטות המתמדת של נגע הסמים ושל הטרור בעולם, הפך פיתוח היכולת לגילוי ולזיהוי
מהיר של סמים וחומרי נפץ, ליעד טכנולוגי ראשון במעלה בכל המשטרות בעולם - ועל אחת כמה וכמה
ב-מ"י. נושא חומרי הנפץ קריטי במיוחד בתנאי הזירה שלנו ; הוא מטופל, במקביל, גם במחלקת תבלה,
שם הדגש הוא על האספקט המבצעי.

הצורך המרכזי, המשותף לטיפול בסמים ובחומרי נפץ, הוא : שיטה לגילוי מהיר, בתנאי שדה, של
חומרים החשודים כשייכים לאחת משתי הקבוצות האלה ; השיטה צריכה להיות פשוטה וזולה
להפעלה, בעלת רגישות ואמינות גבוהות ומותאמת לבדיקה סידרתית, חיצונית ומהירה של מספר גדול
של אנשים או חפצים, נייחים או בתנועה. מימוש כל היכולות האלה יאפשר בדיקה מהירה של אנשים
במקומות מעבר ; של כלי רכב בתנועה ; ושל חבילות, מזוודות וארגזים בשלבי שינוע או במחסנים.

השיטות הנהוגות היום בעולם לגילוי סמים או חומרי נפץ מתחלקות לשלוש קבוצות^{(9.2)(9.5)} :

(1) שיטות מבוססות על תגובות כימיות,

(2) שיטות מבוססות על קרינה חודרת (קרני X, שיקוף בניוטרונים),

(3) שימוש בבעלי חיים עם חוש ריח מפותח במיוחד (כלבים, סוגים מסויימים של עכברים, חזירים ואפילו חרקים).

לכל שיטה היתרונות והחסרונות משלה.

השיטות הכימיות מאד רגישות (מסוגלות לגלות נוכחות כמויות של כמה עשרות ננוגרמים), פשוטות להפעלה וזולות; אולם הן מחייבות מגע עם החומר, נוטות לאזעקות-שווא והן איטיות יחסית. החברה הישראלית EREZ FORENSIC TECHNOLOGIES מירושלים נחשבת לאחת המתקדמות בעולם בשטח זה; ערכות-בדיקה מתוצרתה מהוות ציוד סטנדרטי בישראל ובכמה ארצות בעולם^(9.5).

השיטות הקרינתיות מתאימות לבדיקות-שרשרת וללא מגע של חפצים, אך יעילותן מוגבלת: רוב חומרי הנפץ המרסקים הם חומרים אורגניים, שקופים לקרני X. מאידך, חומרים אורגניים תמימים מגיבים חיובית לשיקוף בניוטרוניים.

השימוש בכלבים מאולפים עונה על הרבה מהדרישות שהוצגו לעיל (הבדיקה מהירה יחסית, לא מחייבת מגע עם החומר, הרגישות גבוהה), אך מידת ההצלחה תלויה בתכונות התורשתיות של הכלב, ברמת האימון שקיבל, בכושר הריכוז שלו (מתברר שחם "משתעממים" מהר) ובטיב אמצעי-הנגד שננקטים ע"י המבריחים.

הפתרון, לטווח קצר, לצרכים הני"ל הוא בשילוב בין השיטות: שימוש בכלבים ו/או בקרינה חודרת לסינון ראשוני מהיר של חפצים ושימוש בשיטות כימיות לבדיקה יסודית יותר של חפצים שזוהו כחשודים.

באוקטובר 1993 דווח^(9.6) כי משרד ההגנה של ארה"ב, באמצעות (DARPA DEFENCE ADVANCED RESEARCH PROJECTS AGENCY), התחיל בפיתוח מערך נייד לבדיקה מהירה ומרחוק של מכולות, משאיות, מכוניות וכלי תחבורה אחרים. המערך מיועד לגילוי סמים, אך אם תוכח יעילותו, אפשר יהיה להרחיב את השימוש בו גם לגילוי חנ"מ. מערכים כאלה, המהווים פיתרון לטווח בינוני וארוך לבעיה, צפויים להופיע בשוק תוך 3 - 5 שנים.

9.4 בדיקת מסמכים^(9.2)

המומחה לבדיקת מסמכים נדרש לתת תשובות לשאלות כגון: האם המסמך הוא אמיתי או מזוייף? האם הוכנסו שינויים במסמך המקורי? מהו גיל המסמך? - וכו'. לתשובות לשאלות אלה יש השפעה מכרעת על הדיון בבתי-המשפט ודוגמאות מפורסמות לא חסרות: משפט דמיאניוק, יומני היטלר ועוד.

דרכי הפעולה העומדות לרשות החוקרים מתבססות על בדיקת סוג הנייר, ההדפסה והדיו ועל חקירת התמורות שחלו בהם במהלך הזמן, בהשפעת תהליכים טבעיים (קרינה, חימצון, דיפוזיה וכו') או כתוצאה ממעשה ידי אדם. לצורך אבחנה בשינויים וחקירת משמעותם, מסתייע החוקר בציוד מודרני: מיכשור אופטי, מקורות קרינה מסוגים שונים, מעבדות לכימיה אנליטית - ועוד.

בעזרת אמצעים אלה ניתן לזהות מסמכים מזוייפים במרבית המקרים. לעומת זאת, אין עדיין שיטה כללית לקביעת גיל מסמך ברמת אמינות סבירה. הסיבה לכך היא שכדי להגיע למסקנות כמותיות בנוגע לגיל המסמך, יש צורך בבסיס להשוואה, באופן אידאלי: מסמכים אוטנטיים, כתובים או מודפסים על אותו סוג נייר ובאותו סוג דיו, שגילם ידוע ואשר נשמרו בתנאים זהים לאלה של המסמך הנבדק. גם בתנאים אלה, לא יוכל המומחה אלא לקבוע את תחום הגיל של המסמך הנחקר, בין שני מסמכי-יחוס, שהפרש הזמן ביניהם יכול להיות גדול מדי עבור הצרכים שלנו.

דרך נוספת להעריך גיל מסמך מבוססת על ידיעת תקופת הזמן שהנייר, הדיו ואמצעי הכתיבה המסויימים, או מרכיביהם או שיטת הכנתם, היו בשימוש. החיסרון הגדול של השיטה הזאת הוא הקושי באיסוף מידע להקמת מסד נתונים, בהיקף סביר, בנושא.

נראה איפוא, כי נושא קביעת גיל מסמכים ימשיך להיות בעייתי (למעשה: ללא פתרון מספק ברוב המקרים) גם 5 - 10 השנים הבאות. בתחום זה יש צורך בפריצת-דרך מכיוון שלא ניתן לחיזוי היום.

לאחרונה גבר השימוש במכשירי פקסימיליה למטרות פליליות ונוצר צורך לזהות את תחנת-המקור ואת תחנת-המען ולגלות שינויים ותוספות שהוכנסו במסמך בטרם שילוחו.

מחקרים ראשוניים בנושא^(9.7) הראו כי האפשרות לגילוי זיופים קיימת, אולם היא מותנית בהכרת סוגי המכשירים המעורבים בתהליך ובהבנה מעמיקה של אופן פעולתם.

מאידך התברר כי ניתן, בד"כ, לזהות, ע"י בדיקת המסמך, את זגם תחנת-המקור ואת עיקרון פעולתה; במקרים מסויימים ניתן לשייך את המסמך לתחנת-מקור מסויימת, ע"פ סימנים מיוחדים שמקורם בפגמים קלים במהלך יצירת המסמך.

נושא בדיקת מסמכי פקסימיליה הינו חדש יחסית, לכן טרם גובשו "טכניקות מקובלות" בתחום זה. עם ההרחבה הצפויה בשימוש (גם לרעה) בסוג זה של תקשורת, יגבר הצורך בפיתוח שיטה יעילה לבדיקת מסמכי FAX רגישים. הצורך בריכוז מידע מזהה על מכשירי פקסימיליה (סוג המכשיר, אופן פעולתו, סימנים מיוחדים, שם בעליו וכו') ישקל, בבוא הזמן, כנגד עקרון שמירת זכויות הפרט. אם הצורך יגבר על העקרון ויוחלט על הקמת מסד נתונים גדול בנושא, יגדל עוד יותר הלחץ על מערך המיחשוב המרכזי של המשטרה.

9.5 השוואת סימנים^(9.2)

כל מגע בין שני גופים קשיחים משאיר עקבות; אם העקבות אופייניות, כי אז אפשר לשייך אותן לגורם המסויים שיצר אותם. באופן זה ניתן לזהות את האקדח ממנו נורה כדור מסויים או את הכלי שגרם לשריטות על הדלת שנפרצה. אם האקדח, או כלי הפריצה, ברשותנו, תהיה ההשוואה ישירה; אם לא - יהיה צורך להשוות את הסימנים שנתגלו לאלה שבאוסף סימנים שנגרמו ע"י גורמים מזוהים (בדומה לתהליך זיהוי ט"א). השוואה מסוג זה אפשרית רק אם ניתן להגדיר מאפיינים אובייקטיביים לניתוח הדימיון בין שתי דוגמאות. במקרה שאוסף הסימנים גדול (וזה מה שקורה בד"כ) תדרש מערכת

ממוחשבת שתבצע את ההשוואה באופן אוטומטי ובמהירות. השאיפה היא שהמערכת תהיה מסוגלת "לקרוא", באופן עצמאי, את הסימנים הנחקרים.

מתברר כי המשימה הזאת כלל לא פשוטה, אפילו במקרה, הקל יחסית, של בדיקת תרמילים וכדורים. לאחר כמה ניסיונות כושלים לפתור את הבעיה, דווח ב-1983, על פיתוח שיטה להשוואת סימנים על קליעים. השיטה הייתה מבוססת על שילוב של אמצעים אופטיים ושל עיבוד מתימטי מתוחכם של צורת החריצים שכלי הנשק חרט על פני הקליע. לפי הדווח נמצאה התאמה מלאה בין קליעים שנורו מאותו כלי נשק ואובחן השוני ביניהם לבין קליעים אחרים. למרות זאת, עד 1991 לא פותחה בעולם אף מערכת מעשית להשוואת אוטומטית של סימנים על כדורים ועל תרמילים^(9.2). עיון בספרות של השנים האחרונות הראה שזה המצב גם היום (1994). אמנם, באפריל 1994 דווח על השלמת הפיתוח, ע"י ה-F.B.I., של מערכת להשוואת סימנים על תרמילים^(9.8), אולם היא פועלת בצורה חצי-אוטומטית בלבד. המערכת מורכבת ממאגר נתונים סיפרי (תמונות וידאו של תרמילים שנורו מכלי נשק מזהים) ומתוכנה, בשם DRUGFIRE, המאפשרת "מניפולציה אלקטרונית" של אלמנטי מאגר הנתונים. תמונת התרמיל הנחקר מועברת ישר מהמקרוסקופ הבליסטי ומוצגת במרכז צג המערכת, כשסביבה מוצגות עד 24 תמונות של תרמילים ממאגר הנתונים; ההשוואה ביניהן הינה ויזואלית ונעשית ע"י מומחה לנושא. תוכנה מקבילה, בשם BULLETPROOF, פותחה לצורך השוואת סימנים על כדורים.

למרות שהשוואה בין תמונות וידאו מהירה, נוחה וגמישה יותר מאשר השוואה ידנית בין התרמילים או הכדורים עצמם, ברור שמערכות חצי-אוטומטיות כאלה אינן מספקות את כל הדרישות, במיוחד כשמאגר הנתונים הוא גדול.

נושא הזיהוי האוטומטי של סימנים מופיע, זה כמה שנים, בתוכניות הפיתוח של מז"פ, אך לא בעדיפות גבוהה^(4.4). לכך יש, כנראה, שתי סיבות: (1) היקף הדרישה לבדיקות כאלה איננו גדול במיוחד: 1000 פניות, בהשוואה ל-5500 פניות לזיהוי ט"א, ב-1993^(3.2); (2) אין עדיין בשוק דור ראשון של מערכות כאלה שהוכיח את עצמו. המדיניות הנבונה בתנאים אלה היא: המתנה, תוך מעקב רצוף אחרי ההתפתחויות בנושא, בעולם.

בהעדר פתרון טכנולוגי מדור ראשון, קשה מאד לחזות התפתחויות בתחום זה בעתיד, לכן לא נתפתה לעשות זאת כאן.

9.6 זיהוי כתב-יד^(9.2)

מומחי מז"פ נדרשים לעתים קרובות לקבוע למי שייך כתב היד המופיע במסמך מסויים. אם יש בידי המשטרה חשוד, תעשה השוואה ישירה בין הטקסט הנ"ל לבין דגימה של כתב-ידו. במקרה, הנפוץ יותר, שלא ניתן להצביע על חשודים, נאלץ לערוך את ההשוואה כנגד אוסף כתבי-יד של בעלי עבר פלילי בתחומי הפשיעה הרלוונטיים (זיוף, מכתבי איום או סחיטה, כתיבת סיסמאות וכרוזים בלתי חוקיים ועוד). כמו במקרים מקבילים אחרים (ט"א, אלבום התמונות) גדל האוסף מהר מאד למימדים שלא מאפשרים יותר חיפוש ידני, המסתמך על ניסיונם ועל זיכרונם של מומחים לנושא. הפתרון הוא, כמו במקרים הקודמים: מיחשוב תהליך האיחסון, ההשוואה והזיהוי.

ההשוואה הממוחשבת מתבססת על הגדרת מספר סופי של מאפיינים - במקרה שלנו: צורת האותיות וגודלן, זווית הכתיבה, גודל הרווחים בין המילים ובין השורות.

צורת התיבון בין האותיות ומרכיבים רבים נוספים. מתברר שלמרות ההתקדמות הרבה שחלה בנושא ההשוואה הממוחשבת של צורות, טרם פותח אלגוריתם יעיל להשוואה אוטומטית של כתבי-יד. הסיבה לכך היא שכתב-יד אינו חוזר על עצמו בחפיפה מלאה; הוא מושפע ע"י גורמים כגון: עייפות, התרגשות, תנאי הראייה, סוג הנייר ומכשירי הכתיבה - ועוד. יש, לפי-כך, להכניס לתוך האלגוריתם מידע על הגורמים המשפיעים, על המאפיינים המושפעים, על אופי השינויים ועל גודלם וכו', כדי שהמחשב יכיר את מידת ההשתנות (VARIABILITY) של כתב-היד. מספר הפרמטרים הינו רב וכן גם מספר דרגות החופש, לכן קשה מאד למצוא פתרון משביע רצון לבעיה.

ההערכה היא שהדור הראשון של מערכות לזיהוי אוטומטי של כתב-יד יצא לשוק בעתיד הקרוב ביותר^(9.2), אך ספק רב אם הוא יענה לצרכי מ"י - ולו רק בשל הסיבה שבארץ משתמשים בשלושה סוגי כתב-יד לפחות: עברי, ערבי ולטיני. אין להניח כי אלגוריתם שפותח עבור אותיות לטיניות יתאים, כמו שהוא, גם לכתב עברי או ערבי. אם ידרשו רק מספר שינויים, או שיחיה צורך בפיתוח אלגוריתמים נפרדים - זאת נדע רק אחרי שנביר מקרוב את "הפתרון הלטיני". מכל מקום, הסבירות שמשטרת ישראל תכניס לשימוש שוטף מערכת אוטומטית לזיהוי כתב-יד במהלך 5 השנים הבאות, נחשבת לנמוכה. רק פריצת-דרך משמעותית בתחום פיתוח אלגוריתמים לנושא, תזרז את קצב ההתפתחויות בשטח זה.

9.7 זיהוי חשודים לפי מראה פניהם^(9.9)

מראה הפנים שימש, מאז ומתמיד, כאמצעי להבדיל בין אדם לרעהו בחיי יום-יום וכמובן גם בעבודת המשטרה. זיהוי אדם לפי מראה פנים (שלא בנוכחותו) אפשרי אם קיימים שני אלמנטים בסיסיים:

(1) אוסף תמונות של חשודים מזוהים,

(2) תמונות, או קלסטרון, של פני האלמוני שרוצים לזהות.

הקלסטרון יכול להיות מבוסס על תמונות שצולמו, ממרחקים ובזוויות ראייה שונים, במסגרת מעקב סמוי או תוך כדי ביצוע העברה; או תוצאה של שיחזור, לפי תיאור עדי ראייה.

עד לפני כ-10 שנים, כל שלבי תהליך הזיהוי היו ידניים ועיקר החידושים בו נרשמו בשיטת בניית הקלסטרון: מצויר ביד חופשית ועד לשיחזור סיסטמטי, ע"י סופרפוזיציה של שקפים שעליהם מצויירים האלמנטים המרכיבים את פני האדם (תסרוקת, עיניים, אף, פה וכו'). בסיס הנתונים נשמר כאוסף של תמונות או ע"ג מיקרופילם.

באמצע שנות ה-80 הופיע הדור הראשון של מערכות זיהוי ממוחשבות. הדבר התאפשר הודות להתקדמות שחלה בכמה טכנולוגיות-מפתח: (א) צילום וידאו, (ב) עיבוד ומניפולציה של תמונות

ספרתיות, (ג) זיהוי מאפיינים (PATTERN RECOGNITION). המיחשוב היקנה למערכות אלה עוצמה, גמישות, נוחות ויעילות שנחשבו עד אז כשייכות לתחום המדע הבידיוני. לדוגמה :

(א) בשלב בניית הקלסטרון^(9.10)

- ניתן להוסיף, או למחוק, "בלחיצת כפתור", פרטים כגון : זקן, משקפיים, כובעים, קמטים וכו',
- אפשר לשנות את צבע השערות, את צבע העיניים, את גוון העור וכו',
- ניתן לבנות את הקלסטרון מקטעי תמונות שצולמו מזוויות ראייה וממרחקים שונים,
- הקלסטרונים המוכנים יכולים להשלח מייד, באמצעי תקשורת מתאימים, אל תחנות המשטרה ואל הניידות הפועלות בשטח.

(ב) בשלב החיפוש והזיהוי

- "הדיפודף האלקטרוני" נעשה רק אחרי ניפוי אלקטרוני של אוכלוסיות גדולות של עבריינים שלא תואמות את מאפייני הקלסטרון ולכן הוא יעיל ומהיר: תוך כ-10 דקות מהתחלת החיפוש, מוצגים שמותיהם ותמונותיהם של 6 - 8 חשודים המתאימים ביותר לקלסטרון, מתוך מאות אלפי התמונות שבבסיס הנתונים.
- אפשר לערוך "מיסדר זיהוי אלקטרוני"^(9.10) מייד אחרי קבלת התשובה מהמערכת, כל עוד זיכרון העדים טרי עדיין אם קיימת רשת תקשורת מתאימה, אפשר לערוך את המיסדר בשטח האירוע, באמצעות הצג שבניידת הנמצאת במקום.

בניית קלסטרון לפי תיאור עדי ראייה הינו שלב קריטי בתהליך הזיהוי. היא צריכה להעשות קרוב ככל שניתן למועד האירוע ובאמצעים שיאפשרו גמישות מירבית בשינוי התמונה. לפני הופעת השיטות הממוחשבות, צוירו הקלסטרונים ביד, ע"י חוקרים-אומנים, לפי תאור העדים. במערכות אוטומטיות מדור א' (המהוות עדיין רוב בעולם) נעשת המלאכה בטכניקות של גרפיקה ממוחשבת, המופעלות ע"י חוקרים מן השורה, ללא כשרונות אומנותיים מיוחדים. במערכות מדור ב', החודרות כעת לשוק, נוספה יכולת מניפולציה של קטעי תמונות, לשם הרכבת או השלמת הקלסטרון. היכולת הזאת חשובה מאד והיא עשויה לתרום הרבה לפיענוח מקרים שבהם מצלמות וידאו של מערכת אבטחה הנציחו את האירוע (שוד, חדירה לתחום מוגן וכו'). מערכות מדור ג', הנמצאות כעת בפיתוח, יהיו מסוגלות לזהות עבריינים תוך כדי ביצוע עבירה שמצולמת בוידאו. מערכות כאלה יהיו מבצעות תוך 5-10 שנים^(9.9) התפתחות מבטיחה אחרת בשטח זה באה מכוון שלא נחשב כשייך לתחום הטכנולוגי: פסיכולוגיה. מחקרים הוכיחו כי ניתן לשפר במידה משמעותית את יכולת העדים לתאר פני חשוד, אם השאלות המופנות אליהם ע"י החוקרים מנוסחות בטכניקות של הגברת הזיכרון (MEMORY ENHANCEMENT TECHNIQUES). טכניקות אלה אומצו ע"י כמה משטרות בעולם והתוצאות משכנעות ביותר^(9.9).

במשטרת ישראל משתמשים עדיין בשיטות ידניות, אך נושא המעבר לשיטה ממוחשבת מופיע בתוכנית העבודה של מז"פ בשנים האחרונות^{(2.1)(4.4)}. לדעת הצוות, יש לזרז סגירת פער טכנולוגי זה, גם אם הדבר קשור בהוצאה כספית ניכרת. רכישת והפעלת מערכת זיהוי פנים מדור ב' (ראה לעיל), בתוספת אימוץ טכניקות להגברת זיכרון, יביאו לקפיצת-מדרגה בהשגי המשטרה בתחום זה.

במבט לעתיד רחוק יותר (15 - 20 שנה), ניתן לחזות את כוונת ההתפתחות הבאים :

- * מעבר מתמונות דו-מימדיות לתלת-מימדיות (בשיטות הולוגרפיות או בטכניקות של אנימציה בעזרת מחשב),
- * הוספת אנימציה וקול - למעשה : סרטי וידאו במקום תמונות וידאו,
- * שימוש בהיפנוזה בשלב בניית הקלסטרון,
- * ביזור יכולת בניית הקלסטרון לתחנות ולניידות, תוך שמירה על בסיס נתונים מרכזי,
- * שימוש במערכת-מומחה בשלב בניית הקלסטרון.

לסיכום סעיף זה נצביע על החשיבות הרבה שיש לפיתוח יכולת זיהוי פניהם של אנשים בודדים מתוך קהל גדול שצולם במצלמות וידאו בארועים המוניים, כגון : טקסים, משחקי ספורט, הצגות, הפגנות והפרות סדר. סרטים כאלה מצולמים לא רק ע"י גורמי אכיפת החוק, אלא גם ע"י אנשים פרטיים רבים מקרב הנוכחים במקום; הם עשויים להוות נקודת-מוצא רבת-חשיבות לחקירה שתוביל למעצרים של חשודים במעשים כגון : הסתה, התגרות, מעשי אלימות, פרובוקציה ושימוש באמצעי לחימה וכו'.

9.8 ביולוגיה פורנסית (9.12)(9.2)

לעתים קרובות מתגלים בזירת הפשע סימני דם, זרע, שערות וכו'. הביולוגיה הפורנסית מספקת לחוקרי המשטרה את השיטות ואת הכלים שבעזרתם ניתן לשייך סימנים אלה לאדם מסויים - ואך ורק לו.

עד לשנות ה-60, התבססו שיטות אלה בעיקר על זיהוי סוג הדם. רמת ההפרדה (הרזולוציה) הייתה נמוכה, עד כדי עשרות אחוזים, כך שלמעשה ניתן היה להגיע בשיטות אלה רק לאלימינציה של חשודים.

בשנות ה-60 וה-70 הוכנסו לשימוש שיטות מבוססות על בדיקת אנזימים פולימריים; הן איפשרו עידון הרזולוציה עד כדי אחוזים בודדים - אך גם זה לא הספיק לזיהוי פוזיטיבי, חד-משמעי, של מקור הסימנים.

באמצע שנות ה-80 הוכנסו לשימוש שיטות המבוססות על בדיקת הפרופיל הגנטי (DNA FINGERPRINTING) ובוזה חלה מהפכה אמיתית בשטח הביולוגיה הפורנסית. מולקולות ה-DNA, המצויות בכמעט כל תאי הגוף, מכילות את הצופן הגנטי של האדם. בצופן קיימים כמה איזורים בעלי רמת שונות גבוהה (HYPERVARIABLE REGIONS); הסיכויים שאיזורים אלה יהיו זהים אצל שני אנשים שונים הינם אפסיים. כושר ההבחנה הוא מסדר גודל של אחד לכמה מיליונים ואף יותר, כך שבאופן מעשי הזיהוי כמעט מוחלט, כמו במקרה של טביעות אצבע.

הטכניקה המוקדמת של בדיקות DNA נקראה MULTILOCUS PROBE=MLP והייתה פרימיטיבית למדי: נדרשו דגמים גדולים, טריים ובמצב טוב והבדיקות עצמן לקחו בין 8 ל-10 שבועות, דבר שעכב את התקדמות החקירה וגרם לקשיים בשעת הצגת הממצאים בבתי המשפט.

הטכניקה המקובלת היום נקראת SINGLE LOCUS PROBE=SLP. היא הרבה יותר משוכללת מקודמתה, זקוקה לדגמים קטנים יותר והתוצאות מתקבלות תוך 3 - 4 שבועות בלבד.

לאחרונה הוכנסה לשימוש טכניקה הנקראת PCR, שזקוקה לדגמים קטנים ביותר (כמו טיפת רוק על בדל סיגריה) ומספקת תוצאות תוך כ-48 שעות.

הטכניקה העתידית, הנקראת STR, נמצאת עכשיו בפיתוח וצפויה להיות מבצעית תוך שנה-שנתיים. היא תשתמש בדגמים מיקרוסקופיים ותספק ממצאים בעלי ערך משפטי גבוה בכושר הבחנה של 1 מתוך מיליון עבור סוג ה-DNA הנפוץ ביותר. אמינות זיהוי שערות תהיה, בפעם הראשונה, שווה לזו של הפרשות שונות; זה מהווה יתרון גדול מאד בהתחשב בעובדה שהשערות הן מימצא נפוץ מאד בזירות הפשע. הבדיקה עצמה תהייה ממוחשבת ותימשך שעות ספורות.

באשר לעתיד הרחוק יותר (בעוד 5 - 10 שנים), מצפים לפיתוח בדיקות חדישות, שבעזרתן ניתן יהיה לקבוע, על סמך דגימות קטנות ביותר, את הגזע, צבע השערות, צבע העיניים ואפילו את הגיל של מקור הדגימה.

משטרת ישראל הצטיידה, בסוף 1993, במערכת DNA מסוג PCR (ראה לעיל), המהווה ה-STATE OF THE ART בשטח זה בעולם. למרות שטכניקות ה-DNA משתכללות בקצב מהיר מאד, לא נראה שתהיה הצדקה לעבור לדור חדש ב-5 - 6 השנים הבאות. ניתוח תקופתי של הצרכים כנגד הביצועיים החזויים של מערכות עתידיות, ישמש בסיס להחלטה אם "לדלג", בבוא הזמן, על הדור הבא (STR) או לאו.

עם הצטברות תוצאות של בדיקות DNA, הולך ונוצר מסד נתונים חדש לזיהוי אוטומטי של אנשים לפי הפרופיל הגנטי. הדבר מחייב, כבר עכשיו, החלטה בנוגע לאופי מאגר המידע (מרכזי או יחידתי) והתארגנות לקליטה מסודרת של הנתונים ולאיתוזרם השוטף.

9.9 ניתוח וזיהוי רעשים וקולות^(9.13)

הקלטות משמשות לא פעם כמימצאים לקידום חקירות ו/או כראיות בבתי המשפט, במיוחד במקרים כגון: הטרדה, אימים, סחיטה, דרישות כופר לשחרור חטופים או בני-ערובה ועוד. דוגמאות נוספות הן: הקלטות-סתר והנצחת הודאות.

בכל המקרים האלה חיוני להוכיח לבית המשפט, באופן מדעי, כי הקול הנשמע שייך לאדם מסויים - ורק לו. אותה היכולת נדרשת לזיהוי מקורם של צלילים ורעשים.

בטכניקות המקובלות היום, כולל תהליך זיהוי מקור הקול כמה שלבים :

שלב א': עיבוד האותות האנלוגיים שהוקלטו לייצוג סיפרתי על דיסק קשיח של מחשב אישי, המצוייד בתוכנה מתאימה. יש לציין כי הייצוג הסיפרתי של דיבור תופס הרבה מקום על הדיסק, כ- 1 Mb לדקה; אולם נקודה זו לא תהווה בעתיד מגבלה - וזאת לאור ההתקדמות המהירה בפיתוח אמצעי איחסון בעלי קיבולת אדירה.

שלב ב': ניתוח הצלילים ע"י השמעה חוזרת במהירויות שונות או, באופן חזותי, ע"י "תרגום" הצלילים לספקטרוגרמות המראות, בצורה גרפית, את האמפליטודה ואת התדירות של הצלילים, בזמנים שונים.

שלב ג': זיהוי המאפיינים של הדיבור :

- מאפיינים אקוסטיים (קול גבוה/נמוך, חזק/חלש, דיבור מהיר/איטי, וכו') - מאפייני השפה (מבטא, אוצר המילים, מבנה המשפטים וכו') - הרגלי דיבור (ביטויים חוזרים, שגיאות דיבור, צלילים מיוחדים, "בליעת" מלים וכו').

שלב ד': זיהוי מאפייני הקול: קבלת הספקטרוגרמות ("החתימה האקוסטית") של צלילי-דיבור מיוחדים, הנוצרים ע"י תנועות מורכבות ובו-זמניות של הלשון, הלסת והשפתיים.

סך כל המידע שנאסף בשלבים הנ"ל מגדיר את "החתימה האקוסטית" של הקול הנחקר; היא ניתנת לאחסון בצורה ספרתית. ע"י השוואת החתימות האקוסטיות של שני קולות, יכול מומחה לקבוע, ברמת ודאות גבוהה, אם הקולות שייכים לאותו אדם או לא.

הטכניקה שתוארה לעיל (ניתוח ממוחשב + השוואה "ידינית"), שייכת למערכות זיהוי קולות מדור א' (הנוכחי). החומרה והתוכנה הדרושות להפיכת מחשב אישי למערכת מסוג זה, נמכרות כבר שנים בשוק החופשי.

במערכות מדור ב', תעשה גם ההשוואה בצורה ממוחשבת, אך הדיאגנוסטיקה הסופית תהיה עדיין של אדם מומחה לנושא.

הדור השלישי יכלול, כנראה, גם מערכת-מומחה, כך שתהליך זיהוי הקול יהיה ממוחשב מתחילתו ועד סופו.

המעבדה האקוסטית של מז"פ בנויה על טכנולוגיה מדור א'. המועד הטוב ביותר למעבר לטכנולוגיה מתקדמת יותר (דור ב' או ג') ייקבע כמקובל בעזרת ניתוח הצרכים החזויים ועל סמך שיקולי עלות/יעילות.

המערכות הביומטריות הן מיתקנים אוטומטיים לאישור זהותו של אדם חי, על סמך בדיקה והשוואה של תכונה פיסית (טביעת אצבע, מבנה כף היד, חזות פנים, מבנה האישון ועוד) או של תכונה התנהגותית שלו (חתימה, דיבור, קצב הדפסה/הקלדה וכו'), לדוגמה שמורה בבסיס נתונים מיוחד הקיים בנושא. מיתקנים אלה מוצבים בכניסות למתחמים מוגנים בטחונות או עסקית, ותפקידם הוא לוודא שמתחזים לא יורשו לעבור, אפילו אם יש בידם תג זיהוי תקף, אבל ששייך לאדם אחר. השאלה הנשאלת בזמן הבדיקה איננה: "האם אני יודע מי אתה?", אלא: "האם אתה באמת זה שאתה טוען?". והתשובה יכולה להיות רק "כן" או "לא".

משטרת ישראל זקוקה למערכות ביומטריות לשתי מטרות עיקריות: (א) כדי למנוע כניסה של אנשים לא מוסמכים למתקניה הרגישים, ו-(ב) כדי למנוע, מאנשים לא מוסמכים, גישה למאגרי המידה או חדירה למערך המיחשוב המשטרתית.

מבחינה מקצועית (אופן המימוש של הפיתרון הטכני) נושא הביומטריה שייך לתחום האחריות של מענ"א; אולם אנו נציג אותו כאן, יחד עם שיטות הזיהוי האחרות.

ביצועיה של מערכת ביומטרית נקבעים ע"י שני מדידים:

(1) אחוז ההיתרים השגויים (FALSE ACCEPTANCE RATE= FAR),

(2) אחוז הדחיות השגויות (FALSE REJECTION RATE=FRR).

עפ"ר ניתן לשפר אחד משני המדדים על חשבון השני, בהתאם לדרישת הלקוח: מוסדות פיננסיים דורשים $FRR \rightarrow 0$; כשהמדובר במתקנים בטחוניים, הדרישה היא: $FAR \rightarrow 0$. בנוסף לרמת הביצועים, מושפעת בחירת סוג המערכת ע"י גורמים כגון: נוחיות השימוש בה, זמן התגובה, עלות, תאימות לדור הבא ועוד.

סקר משנת 1992^(9.16) הראה כי קיימות בשוק 16 מערכות ביומטריות מסוגים שונים; עוד כמספר זה אמורות היו להצטרף לתחרות תוך שנה. הסוגים הנפוצים ביותר היו אלה המבוססים על בדיקת ט"א (30%), על בדיקת חתימה (25%) ועל השוואת קול (25%). הסוג הראשון (ט"א), בעל $0.0001 < FAR$, מתאים במיוחד לצרכי מ"י. שיקול נוסף לטובת מערכת כזאת הוא: קיום בסיס נתונים מעודכן בנושא.

טרם הופיעה בשוק מערכת ביומטרית המזהה אדם ע"פ קצב החקלדה. סוג זה של מתקנים נחשב כמתאים ביותר לבדיקה שוטפת של זהות מפעילי ציוד מחשבי. מאחר שאין כל ודאות שמערכות כאלה יופיעו תוך שנה-שנתיים, יש לחפש מענה זמני לצורך תיוני זה בטכניקות אחרות.

ההתפתחויות החזויות בשטח הביומטריה ב-10-15 השנים הבאות הן:

- התמקדות הדרגתית ב-3 - 4 טכניקות מובילות, כנראה: ט"א, חתימות, קול וקצב הקלדה.
- שילוב של שתי טכניקות (למשל: ט"א + קול) לאבטחת אחוזי כשלון אפסיים בשני הקצוות (FAR ו-FRR).
- ירידה משמעותית בעלות המערכות.

9.11 פוליגרפיה^(9.17)

הפוליגרפים, או "מכונות האמת", הם מכשירים לרישום ולמידת שינויים פיזיולוגיים שחלים בגוף האדם. מניתוח שינויים אלה במהלך חקירה, יכול חוקר מנוסה לקבוע מתי הנחקר מדבר אמת ומתי הוא משקר. השיטה מבוססת על ההנחה הבסיסית כי אמירת שקר מלווה, אצל רוב בני האדם, במתח נפשי, שבא לידי ביטוי בשינויים, שלא בשליטתם, בפונקציות הגוף: קצב הנשימה, לחץ הדם, הזעה, פעימות הלב ועוד. הנחה זאת הוכחה כנכונה באינספור מחקרים ואושרה שוב ושוב במשך יותר מ-70 שנה (הפוליגרף הראשון בשירות המשטרה הופעל ב-BARKLEY שבארה"ב, ב-1921).

למרות שממצאי הפוליגרף אינם מתקבלים באופן אוטומטי כראיות מוצקות בבתי המשפט, מרבים להשתמש במכונות אלה, במשולב עם שיטות ואמצעים אחרים, בחקירות ובבדיקות בטחוניות.

הפוליגרף הקלסי (דור ראשון) מודד בו-זמנית: פעימות הלב, לחץ הדם, הדופק, קצב הנשימה והמוליכות החשמלית של העור. הנחקר, ישוב וקשור למכשירי המדידה, עונה ב-כ/לא לסידרת שאלות (בחלקן סתמיות ובחלקן קשורות לנושא החקירה) ותגובותיו נרשמות בצורה אנלוגית (בדומה ל-a.g.). מניתוח המדידות על רקע השאלות שנשאלו והתשובות שניתנו, יכול חוקר מנוסה לקבוע מתי הנחקר שיקר. חוקר ברמה גבוהה מגיע ל-70% - 95% הצלחה.

בשנות ה-70 המוקדמות, הומצאה טכניקה חדשה, המבוססת על גילוי ומדידת מיקרו-רעידות המופיעות בקולם של אנשים כאשר הם משקרים. השיטה, המכונה COMPUTER VOICE STRESS ANALYZER = CVSA, זכתה לפופולריות רבה; לטענת חסידיה (שלא הוכחה באופן מדעי), יכולים חוקרים מנוסים להגיע בקלת ל-95% הצלחה ואף יותר. חסידי הפוליגרף הקלסי מצביעים על כך שבטכניקת CVSA מודדים רק תגובה אחת, כנגד 5 תגובות בשיטה הקלסית וזה חייב להשפיע על רמת אמינותה. כמו-כן נטען שטרם הוכח, באופן מדעי, כי אחוזי הצלחה בשיטה CVSA הם אמנם כה גבוהים. הויכוח טרם הוכרע, אך אין ספק כי לשיטה CVSA יש שני יתרונות מבצעיים על פני יריבתה: (1) אינה מחייבת קשירת הנחקר למכשירים 21(-) אפשר לחקליט קולות בכל מקום ובכלל זה בזירת הפשע, ולמסור את התוצאות לניתוח אח"כ, ע"י מומחה, המסתייע בציד מתאים. טכנולוגית CVSA מתפתחת עדיין; בשלב הבא ינתחו המדידות ויגובשו המסקנות בעזרת תוכנת-מומחה מתאימה.

בשנים האחרונות התפרסמו מספר מחקרים שהצביעו על האפשרויות הגלומות במדידת גלי מוח מסויימים (במיוחד הגל המכונה P-300) כאינדיקטורים לאימות מידע המופק מבני-אדם^{(18)(9.2.1)}. הנושא בתחילת דרכו והדבר היחידי שניתן לומר בשלב זה הוא כי למרות שגלי P-300 אכן נמדדו בניסויים ראשוניים, טרם נבחנו ישומיות השיטה ויעילותה. ההערכה היא שהתוצאות יוודעו תוך שנתיים-שלוש; אם יהיו חיוביות, כי אז תיתכן התחלת הפיתוח של דור שלישי של "מכונות אמת".

התשתית הפוליגרפית של מ"י (ושל רוב המשטרות בעולם) מבוססת על מערכות מדור ראשון. לדעת הצוות, יש הצדקה להכנסת מערכת מדור שני (CVSA) לשימוש מדגמי, לשם בדיקת אחוזי ההצלחה ונוחיות הפעלתה בתנאיי שדה. מערכות כאלה יכולות, לדוגמה, לאפשר סינון ראשוני של מספר רב של חשודים שנעצרו מייד אחרי פיגוע חבלני. מערכת ניידת וממוחשבת, הנשענת על תוכנת-מומחה או תוכנה תומכת-החלטות, יכולה להוות כלי מועיל למלחמה בטרור.

10. מחלקת החבלה

10.1 כללי^(10.1)

מערך החבלה של מ"י אחראי על נושא החבלה בכל תחומי מדינת ישראל, כולל השטחים שמעבר ל-"קו הירוק". אחריות זאת חובקת את כל התחומים ואת כל האירועים שבהם נעשה שימוש בחומרי נפץ - ובכלל זה: המגור האזרחי-תעשייתי, המישור הפלילי, אירועי פח"ע ותאונות אמלי"ח בצה"ל. הגורם המקביל והמשלים בצה"ל הוא: היחידה לסילוק פצצות, המטפלת בפצצות אוירויות וימיות ובטילים בקוטר העולה על 240 מ"מ. במקרים של פח"ע בחו"ל, המכוונת נגד מטרות ישראליות, פועל מערך החבלה כקבלן של המוסד.

מערך החבלה המשטרתי מונה היום כ-350 איש ומפעיל כ-60 ניידות בכל הארץ (עם חבלן אחד או שניים בכל ניידת) ומעבדה מרכזית, בה עוסקים כ-15 מהנדסים וטכנאים בפיתוח או בהשבחת אמצעים ובתחזוקת הציוד המבצעי של היחידה. עם הקמת האוטונומיה, יתווספו למחלקה בין 120 ל-170 תקנים חדשים.

לחץ העבודה על מערך החבלה גדול מאד: בשנת 1993 הופעלו החבלנים בכ-480,000 אירועים (!), מתוכם בדיקת כ-25,000 כלי רכב וכ-50,000 תפצים חשודים^(3.2). נתגלו כ-150 מטענים; כשליש מהם פוקרו והשאר הושמדו ללא נפגעים או נזק.

אנשי השטח מהווים את חוד החנית של מערך החבלה. הם נדרשים לפעול במהירות ובמקצועיות, בתנאיי לחץ מתמיד ותוך סיכון אישי רב לאורך זמן. בהתמודדותם היום-יומית עם אויב אכזרי, מתוחכם ונחוש (לפעמים עד כדי נכונות להקריב את חייו), עליהם להוכיח לא רק אומץ-לב וקור-רוח, אלא גם - ואולי בעיקר - שליטה מוחלטת בהיבט הטכני של הטיפול במטענים ממולכדים ו/או

מופעלים מרחוק. משום-כך, הם מהווים, לא פעם, גורם יוזם ומסייע לפיתוח שיטות וכלים חדשים, או לשיפור שיטות וכלים קיימים, לגילוי ולניטרול מטענים.

אנשי מערך החבלה נמצאים בקשר הדוק ורצוף עם גופים מקבילים בחו"ל ועוקבים מקרוב אחרי ההתפתחות של טכנולוגיות רלוונטיות לנושא, בעולם.

10.2 צרכים ובעיות בלתי פתורות

את היעד הטכנולוגי שאליו שואף מערך החבלה להגיע, ניתן לנסח כדלהלן: "פיתוח יכולת מבצעית לגילוי מוקדם של מטעני חבלה ומכוניות-תופת; לניטרולם/ פירוקם/סילוקם מבלי לסכן את החבלנים; ו/או להשמדתם המבוקרת ללא נפגעים ובמינימום של נזקים".

הקטעים המודגשים מצביעים על צרכים שהטכנולוגיה הנוכחית טרם מצאה להם פתרונות מספקים. בעיות אלה מופיעות בקביעות ובעדיפות גבוהה, בתוכניות המו"פ של מ"י^{(2.1)(4.4)} ושל משטרות אחרות בעולם (10.2).

להלן רשימה חלקית של נושאי מו"פ מתוכנית העבודה של מערך החבלה^{(2.1)(4.4)}:

- (1) איתור מטעני חבלה ומכוניות-תופת.
- (2) בדיקה מהירה וללא מגע של חפץ חשוד.
- (3) פיתוח שיטות לבדיקה מהירה של מזוודות, ארגזים, מכולות וכו', בכמויות גדולות.
- (4) אילוף כלבים לגילוי ולניטרול חנ"מ.
- (5) התגברות על מטען מופעל מרחוק.
- (6) הפעלה מרחוק של מטען חבלה.
- (7) שימוש בטריאצטון לניטרול חנ"מ.
- (8) רובות משוכלל.
- (9) פינוי בטוח של מטענים גדולים.
- (10) פינוי מהיר ובטוח של מטען חבלה באירוע רב-משתתפים.
- (11) מיגון סביבתי בעת ניטרול מטענים.

נושאים (4) --> (1) עוסקים בטכניקות ובשיטות של גילוי חומרי נפץ; צורך זה הוצג בסעיף 9.3 ולא ידון מחדש כאן.

נושאים (8) --> (4) מחפשים דרכים לניטרול מטענים שנתגלו, תוך סיכון מינימלי של התבלנים המטפלים בהם. אפשר לנטרל מטען בכמה אופנים:

א. ע"י ניתוק מנגנון ההפעלה או ע"י שיבוש פעולתו,

ב. ע"י "הקפאת" שרשרת התגובות הכימיות, היוזמת את תופעת הדטונציה בחנ"מ,

ג. ע"י העברה בטוחה של המטען לשטח השמדה והפעלתו המבוקרת שם.

ביצוע המשימה מחייב:

- זיהוי מנגנון ההפעלה והבנת עיקרון פעולתו,

- זיהוי סוג חומר הנפץ והכרת תכונותיו,

- שימוש בטכניקות רובוטיות מתקדמות.

שני התנאים הראשוניים מחייבים קיום בסיס מידע מודיעיני רחב ומעודכן, הנשען על מאגר נתונים ממחשב וזמין, בזמן אמת, לאנשי השדה, באמצעות הניידת הממוחשבת (ראה סעיף 5.2).

התנאי השלישי קשור לאחד האתגרים הטכנולוגיים הראשיים הניצבים בפני הגורמים המעורבים במלחמה בטרור ככל העולם: פיתוח "חבלן רובוטי" קל, זריז וחכם, המסוגל לראות, לשמוע, להריח, למשש ולטפל ביעילות במערכות מכניות ואלקטרוניות וכן - להוביל מטענים; כל אלה תוך כדי העברה רציפה של דווחים (מילוליים, חזותיים) למפעיליו מרחוק וביצוע מדויק של הוראותיהם.

הרובוטים מדור ראשון, הנמצאים בשימוש בכל העולם וגם אצלנו, ממלאים רק חלק קטן מהדרישות האלה ולכן יעילותם מוגבלת למקרים קלים בלבד. יתכן שאי-אפשר ואולי לא כדאי, לפתח רובות אחד המסוגל לבצע את כל הפעולות הנ"ל. אצל רובוטים מדור שני, המתחילים להופיע בשוק, מסתמנת מגמה של התמחות באחד משני הכוונים:

1. ניטרול מטענים: מיני-רובוט, מספיק קל כדי שאדם אחד יוכל לשאת אותו ומספיק קטן כדי שיוכל לפעול במקומות צרים, כגון מעברים באוטובוסים, ברכבות, במטוסים, בבתי קולנוע וכו' ^(10.3);

2. סילוק מטענים גדולים ^(10.4): פלטפורמות מוגנות, מצוידות במערכות מניפולטיביות ונהוגות מרחוק, היכולות לשנע ולהוביל חפצים במשקל עד כמה מאות ק"ג, אבל מספיק קלות בעצמן, כדי שאפשר יהיה להביאן למקום האירוע במכונית או במסוק.

שלושה המחקרים האחרונים ברשימה (11 > 9 --) עוסקים בסוגיית הגנת הסביבה בשעת טיפול במטענים ובמהלך פינוי מטענים פעילים. הפתרונות הטכניים הקיימים עונים לצרכים רק כאשר המטען קטן יחסית (פחות מ-10 ק"ג חנ"מ) ודרכי הגישה למקום פנויות. אם, למשל, מדובר במכונית-תופת שנתגלתה באיזור סואן, כי אז הבעיה קשה הרבה יותר (מבחינה לוגיסטית ופסיכולוגית כאחת) ואין לה, לעת עתה, פתרון טכני מוכח.

10.3 חיזוי התפתחויות טכנולוגיות בנושא, בעתיד

בשיחותיהם עם חברי הצוות, נמנעו נציגי מחלקת חבלה מלהתייחס לטכניקות, לשיטות ולאמצעים הספציפיים העשויים להוות אבני-ביניין לפתרונות עתידיים לצרכים הנ"ל. התברר כי נושאים אלה מסווגים בטחונות ולא ניתן לדון בהם במסגרת הדו"ח הנוכחי; בעלי סוגג בטחוני מתאים מופנים למקורות^(4.4),^(2.1), בהם יוכלו למצוא תיאורים תמציתיים של כמה גישות מבטיחות. סקר ראשוני של העתונות המקצועית ב-3 השנים האחרונות העלה כי גם שם ממעיטים להתייחס בפרוטרוט לנושאים אלה. התחזית שלהלן תשאר, איפוא, ברמה הכללית.

ההתפתחויות הטכנולוגיות המשמעותיות ביותר למערך החבלה, ב-10 - 20 השנים הבאות, יהיו בחמישה הכוונים העיקריים הבאים:

(1) יפותחו שיטות לגילוי מרחוק של מטעני חני"מ, בתנאי שדה ו/או בבדיקות סידרתיות של מספר רב של חפצים, בשלבי הובלה, שינוע ואיחסון. הנושא הועלה בסעיף 9.3, שם הובעה ההערכה כי פרויקט של DARPA בנושא דומה (גילוי סמים), שיושלם תוך 3 - 5 שנים, יתרום גם לקידום השיטות לגילוי חני"מ.

(2) ניידות מערך החבלה יצוידו במערכות תיקשוב מדור רביעי (MMCS, ראה סעיף 5.3), או מתקדמות יותר. יוקמו בסיסי נתונים ממוחשבים בנושא מנגנוני השהיה/הפעלה של מטענים ובנושא תכונות חומרי נפץ. יפותחו ויופעלו מערכות מומחה אשר: (א) יזהו את סוג מנגנון ההפעלה וחומר הנפץ ו- (ב) ינחו את החבלן בשטח כיצד לנטרל את המטען.

(3) יפותחו רובוטים מתקדמים, לפי התמחויות (גילוי, ניטרול ופינוי של מטענים) ופלטפורמות עבורם. הדור הבא של רובוטים יופעל עדיין מרחוק, ע"י חבל, אולם בדור שאחריו (בעוד 10 - 15 שנים) יונחו הרובוטים (לפחות במהלך חלק מביצוע משימתם) ישירות ע"י מערכת מומחה.

(4) יושם הדגש על פיתוח "ידיים מלאכותיות", מעתיקות-תנועה, בדומה לאלה המשמשות לטיפול בחומרים רדיו-אקטיביים. מערכות כאלה, ביחד עם משקפי-מסך שעליהן "תוקרן" התמונה הנראית ע"י מצלמת הוידאו שבה מצוייד הרובוט, ישפרו לאין ערוך את תחושת מציאות אצל המפעיל, דבר שיביא להגברת יעילות הטיפול במטען ולקיצור הזמן הדרוש לניטרולו.

(5) יפותחו מערכות רובוטיות (במיוחד מערכות לגילוי ולפינוי מטענים) אשר יפעלו ב-"מימד השלישי", כשהן טסות, או מרחפות, באויר, נישאות ע"י מטוס, מסוק או בלון ללא טייס. קיום דרגת-חופש נוספת עשוי לפתור את בעיית החסימות בדרכי הגישה והפינוי ולהרחיב, במידה ניכרת, את שטח "שדה החישה" בשלב החיפוש אחרי המטען.

10.4 משמעויות

להתפתחויות הנ"ל יהיו משמעויות אירגוניות, מבצעיות, תורתיות ותקציביות לגבי דמותה של מחלקת החבלה בעתיד.

ראשית, הצורך לרכוש מערכות משוכללות יביא בהכרח לעליה גדולה בתקציב ההצטיידות;

שנית, המעבר מטיפול ידני במטען לטיפול מרחוק באמצעות מערכות מכניות ואלקטרוניות מסובכות לא יהיה קל ויחייב בניית דוקטרינה חדשה ותירגול רב בעזרת סימולטורים. להערכת הצוות, יהיה צורך להגדיל את מספר החבלנים בניידת, מ- 2 - 1 - 2 היום ל- 2 - 3 בעתיד;

שלישית, דרישות המיחשוב הגבוהות יוסיפו עומס על מערך המיחשוב המשטרתי, העמוס בלאו הכי. פיתוח תשתית המיחשוב והתיקשורת (ראה פרקים 5 ו-6) נועד, בין היתר, גם להקטין - ואולי אפילו לסגור - את הפער בין הדרישות לשירותי מחשב בעתיד, לכושר הביצוע הנוכחי של מערך המיחשוב.

לבסוף: בשל מורכבותן של המערכות הרובוטיות העתידיות ומחירן הגבוה הצפוי, יהיה צורך להגיע להסכמי-מידע עם משטרות בעולם שעומדות להצטייד במערכות כאלה. הכוונה להסכמים שיאפשרו לאנשי מחלקת החבלה לבחון, באופן אובייקטיבי, את יעילותן המבצעית של המערכות, לקראת קבלת החלטה בדבר רכישתן.

11. מסקנות

11.1 גישה

לסיכום מסקנות הסקירה הנוכחית נבחין בין שני סוגי טכנולוגיות:

א. טכנולוגיות-תשתית, שהשליטה בהן עשויה לשפר את יעילות המשטרה כולה, על כל יחידותיה ובכל תחומי פעולתה.

ב. טכנולוגיות יחודיות, שבאות לתת מענה לצרכי המשטרה בשטחים ספציפיים. טכנולוגיה כזו יכולה להיות חשובה מאד למחלקה מסוימת (למשל: DNA למז"פ) ובלתי רלבנטית למחלקות אחרות (כמו מענ"א או מחלקת התנועה).

הצוות ראה כמשימה עיקרית זיהוי טכנולוגיות התשתית המבטיחות ביותר - וזאת מכמה סיבות:

1. המשימה שהוטלה על הצוות חייבה חיזוי התפתחויות ארוכות-טווח, לצורך תכנון אסטרטגי, רב-שנתי. הטמעת טכנולוגיות-תשתית חדשה או בתנופת התפתחות, הינה תהליך ממושך ויקר שדורש, לרוב: שינויים במבנה הארגון, פיתוח דוקטרינה, גיוס ואימון כ"א, השקעות בצידוד וכו' -

צעדים שמותנים בקבלת החלטות בדרג הגבוה ביותר. הצוות ראה, איפוא, בזיהוי טכנולוגיות אלה צעד ראשון והכרחי בתהליך זה.

2. טכנולוגיות-תשתית ברמה גבוהה תורמות, בעקיפין, למציאת פתרונות גם להרבה צרכים ספציפיים ליחידות השונות של המשטרה.

3. הצוות התרשם שאנשי היחידות הטכניות עוקבים מקרוב אחר ההתפתחויות הטכנולוגיות הרלבנטיות להן בעולם. יש לכן להניח שממצאי הצוות בתחומים אלה לא יהוו עבורם מידע חדש.

השיטה בה גיבש הצוות את מסקנותיו מודגמת בטבלה שבהמשך, בה מופיעות:

א. בשורות - רשימה מייצגת של צרכים שעל המשטרה למצוא להם מענה בשנים הבאות.

ב. בטורים - טכנולוגיות העשויות לסייע במציאת פתרונות.

האינטראקציה בין הצרכים לטכנולוגיות מסומנת ע"י (3). טכנולוגיות התשתית מזוהות על ידי אינטראקציה רבה עם צרכים כלל-משטרתיים ו/או עם צרכים יחודיים של מספר יחידות שונות.

בטבלה רשומות גם הערכות הצוות בנוגע לזמן הדרוש למימוש פתרונות הולמים לצרכים השונים; הכוונה היא למספר השנים העוברות מקבלת ההחלטה לאימוץ הפתרון ועד לגמר ההצטיידות והרצת המערכת.

11.2 מגמות טכנולוגיות עיקריות

למרות הקושי האובייקטיבי שבחיזוי התפתחויות לטווח ארוך, ניתן להצביע על חמש טכנולוגיות-תשתית אשר יקבעו במידה רבה את דמות משטרת ישראל ואת רמת השגיה ב-25-15 השנים הבאות:

(1) מיחשוב מתקדם,

(2) תקשורת מתקדמת,

(3) טכניקות וידאו,

(4) רובוטיקה,

(5) טכניקות מיזעור.

(1) מיחשוב מתקדם יאפשר: שילוב התחנות, הניידות והשוטרים הבודדים, במערך המיחשוב המשטרתני; גישה ישירה של גורמי השטח למאגרי המידע המרכזיים והיחידתיים; שימוש בתוכנה מתקדמת (מערכות מומחה, תוכניות תומכות-החלטה תבונה מלאכותית) לצורכי העבודה השוטפת; משרד ממוחשב; ארכיונים ומאגרי מידע אלקטרוניים; תיקים אלקטרוניים; עדכון אוטומטי ובזמן-אמת של מאגרי המידע, על פי דוחים של גורמי השטח; ביזור נושאים יחודיים תוך שימוש בתחנות-עבודה יחידתיות; ועוד...

(2) תקשורת מתקדמת פירושה: קשר מהיר, אמין ומאובטח בין פונקציות המטה, גורמי השטח (תחנות, ניידות ושוטרים) והמחשבים המרכזיים והיחידתיים; תקשורת באמצעות סיבים אופטיים; תקשורת באמצעות לוויינים; שימוש בתשתיות הכבלים לטלויזיה לצורכי המשטרה; העברה על-חוטית של טקסט, ציורים, תמונות וסרטים בין תחנות מערך המיחשוב המשטרתי וכל יתר "צרכני המידע" הנייחת והניידת. תקשורת מתקדמת תאפשר, כמו כן, קביעה מדויקת של מיקום גיאוגרפי של כוחות ניידים ושל התרחשויות פליליות בשטח. מידע זה יועבר, לפי הצורך, בזמן אמת למרכזי שליטה ובקרה, בהם הוא יוצג על פני מפות ספרתיות בשילוב עם נתונים רלוונטיים נוספים.

(3) טכניקות וידאו חדישות כוללות: שימוש במצלמות וידאו זעירות; עיבוד תמונות וידאו; דחיסת תמונות; איחסון תמונות ע"ג דיסק או CD; הפצת תמונות באמצעות קווי טלפון, סיבים אופטיים או גלי רדיו; אלבום תמונות עבריינים ממוחשב; מסדרי זיהוי אלקטרוניים; ועוד.

(4) רובוטים, בהקשר המשטרתי, הם מכונות העושות עבודה של שוטר; "תוכמתם" היא פונקציה של מורכבות המשימות שהם מסוגלים לבצע ושל יכולתם לקבל החלטות - או, יותר נכון: להציע פתרונות (בשלב זה נראה שברוב המקרים המעשיים, ההחלטה הסופית תהיה של אדם-מומחה). לפי הגדרה זאת, מערכת רמזורים ומצלמות אוטומטיות, מערכת AFIS לזיהוי ט"א (ראה סעיף 9.2) או המערכת העתידנית לטיפול במטעני חבלה, המתוארת בסעיף 10.3, הן כולן רובוטים (ברמת תחום עולה).

להערכת הצוות, במהלך 15 - 25 השנים הבאות יגבר מאוד השימוש ברובוטים משטרתיים, בעיקר (אך לא רק) בעבודות מסוכנות, באכיפת חוקי התנועה, בתחום הזיהוי ובמשימות של שמירה ואבטחה.

(5) טכניקות מזעור מתקדמות יאפשרו הקטנה משמעותית של מימדי המיכשור האלקטרוני, המכני, האופטי וכו'. הדבר יקל מאד על מציאת פתרונות לבעיות המעסיקות זה שנים רבות את מחלקת מודיעין (הסלקת אמצעי האזנה, הקלטה, צילום, שידור ועוד), את מחלקת הקשר והאלקטרוניקה (משדרים ומקלטים קטנים, זיוד, ניידות, ערכות קשר אישיות וכו'), את מחלקת התנועה ("קופסאות שחורות" לכלי רכב, זיהוי אוטומטי של רכב גנוב ועוד) ואת מחלקת החבלה (רובוטים קטנים וקלים).

11.3 משמעותיות

הטכנולוגיות 1, 2, 3 שבסעיף הקודם החלו לאתרונה להשתלב זו בזו ולתביא על ידי כך להתהוות מה שמכונה "טכנולוגית התיקשוב" (ראה פרקים 5 ו-6). תחליך זה ימשך ואף יואץ בעתיד ויוביל ליישומים חדשים בכל מגורי הפעילות המשטרתית. יישומים אלה ישפרו מאד את זמינות המידע, גיוונו, ניתוח משמעותו ובהירות הצגתו.

שליטה בטכנולוגיות התיקשוב והמולטימדיה תאפשר מימוש פתרונות מערכתיים-סינרגטיים לבעיות רבות העומדות בפני המשטרה. פתרונות אלה יהיו בנויים על תיאום ושיתוף פעולה בין המשטרה לבין

גורמים נוספים האמונים גם הם על אכיפת החוק, כגון המערכת המשפטית ושירות בתי הסוהר או גורמים המסייעים למשטרה במצבי חירום, כגון מד"א ומכבי אש.

מן הראוי להדגיש כי האמצעים הטכנולוגיים לבדם לא יביאו את התועלת המקווה ללא דוקטרינת הפעלה מתאימה. פיתוח הדוקטרינה הוא תהליך ממושך למדי ויש ליזום אותו בעוד מועד, במקביל למימוש תהליך ההצטיידות.

התבססות על תיקשוב מתקדם תקנה למשטרה גם את הגמישות הארגונית-תפעולית החיונית להמשך מילוי יעיל של משימותיה, לנוכח הקצב הגבוה של תמורות, המאפיין כל חברה מודרנית.

התמונה הטכנולוגית המוצגת בדו"ח זה תשתנה בודאי בשנים הבאות, עקב תגליות ופריצות דרך, גם בכיוונים שלא נראים היום מבטיחים במיוחד. הצוות ממליץ שהיחידה לפיתוח טכנולוגי של המשטרה תסקור, באופן תקופתי, את החידושים בתחומים הרלבנטיים ותעדכן, בהתאם, את התחזיות ואת תכניות ההצטיידות הרב-שנתיות.

ט כ נ ו ל ו ג י ו ת

	שנים למימוש					צרכים עיקריים
	5	10	15	20	25	
מפות אלקטרוניות (ספריות)						1. שיפור ביצועיהן של יחידות השטה (החנות, נידות, שוטרים) ע"י שיפור התשתית המובסת.
שיטות מעגן						2. שיפור השליטה והבקרה על הכוחות בשטח.
אגרות ועבוד מידע סיפתי	✓					3. יעול המבצעים והיהוליים (מטרה ממחשב, מיחשוב הריוח, מיחשוב ארכיונים...)
עיבוד אותות סיפתי	✓					4. מבטרי מידע מעדכנים, אמינים וזמינים.
כימיה						5. הרחבת החיזוק שתי"פ עם גורמים מחוץ למטרה.
שימוש בבעלי חיים						6. נוליו וניסרול מרחוק של מטענים (כולל מכוניות חומת).
כרטיסים חכמים						7. מינוי בסיתותי של מטענים ברולס.
"מכונות אמת" (פוליגרפים, CVSA, גלי מוח...)						8. נוליו סמים מרחוק ע"י בדיקה סודתית מהירה.
מכונות זיהוי אנשים (לפי טיפא, קול, חתימה...)						9. אכיפת חוקי התנועה.
מכונות DNA						10. צמצם גיבסת כלי רכב.
שיטות איכון (אזא, AVI...)	✓					11. שכלול שיטות איסוף והנחת ראיות (האזנה, תצפית, ג'וס, טיפא עליונות...)
מכונות מנ"מ ולייו	✓					12. הבטחת קבילת ראיות כבתי משפט.
מכונות צילום	✓					13. זיהוי אוטומטי של אנשים בשיטות שונות (טיפא, חזות מינס, קול, כתב יד, פרומל גנטי...)
מכונות או (תצפית, צילום...)	✓					14. זיהוי סימנים (על כדורים, תרמילים, דלתות שנפצו...)
בדיקה ע"י קרינה (קריני X, נוטרונים...)	✓					15. אישור זהות אנשים בשיטות בימטריות שונות (לפי קול, חתימה, טיפא, מבנה האישון...)
מזעור (אלקטרוני, מכני, אופטי...)	✓					16. הגנה על מתקנים.
מערכות מומחה ומערכות תומכות - החלטה	✓					
הובטיקה	✓					
מכונות וידאו (צילום, עיבוד תמונה, דחיסה, אחסון, העברה)	✓					
תקשורת (קבית, אל-חוטית, בין מחשבים...)	✓					
מחשוב (חומרה, תוכנה, אלגוריתמים)	✓					

נספח ב' : שיקולים להשוואה בין פתרונות טכניים שונים

לכל צורך מבצעי מזוהה יתכנו, בד"כ, מספר פתרונות טכניים, כשלכל פיתרון היתרונות והחסרונות שלו. הפיתרון הנבחר יקבע בעזרת מערכת שיקולים מורכבת, המתייחסת להבטים השונים של הבעיה :

1. שיקולים טכניים :

* ביצועים (המצויים מול חדרושים), * אמינות ורובוסטיות,

* טכנולוגיה מוכרת או חדישה,

ועוד...

2. שיקולים כלכליים :

* עלות כנגד תועלת צפויה,

* היקף ההשקאה וחלוקתה על ציר הזמן,

* עלויות תחזוקה צפויות,

ועוד...

3. שיקולים לוגיסטיים :

* שינויים במערך הלוגיסטי לקליטת המערכת,

* דרישות התחזוקה, מלאי חלפים, תשתית תומכת,

* סיוע ותמיכה ממפתחי המערכת, ועוד...

4. שיקולים מבצעיים :

* תרומת המערכת לכושר המבצעי של המשטרה,

* הצורך בפיתוח תורה חדשה להפעלתה המבצעית של המערכת,

* הזמינות המבצעית של המערכת (זמן ממוצע בין תקלות),

* ידידותיות המערכת למפעיליה,

ועוד...

5. שיקולים הקשורים במדיניות החצטיידות של מ"י :

* השבחת המערכת הנוכחית כנגד הצטיידות במערכת חדשה,

* להצטייד עכשיו במערכת מדור $N + 1$ או לחכות לדור $N + 2$? (N = הדור הנוכחי),

* מהו המועד האופטימלי להצטיידות, בהתחשב במחזור חיי המערכת הנבחרת?

ועוד...

קבוצת השיקולים האחרונה הינה דומיננטית לגבי ההחלטה הסופית. בתסריט אופייני נשקלות החלופות השונות במצב שבו נמצאת בשימוש מערכת מדור א', יצאה לשוק מערכת מדור ב' בעלת ביצועים משופרים וצפוי שבעוד שנים מספר יושלם הפיתוח של מערכת דור ג'. הברירה היא בין מדיניות של "ציפור אחת ביד" (הצטיידות בטכנולוגיה מדור ב') לבין "שתי ציפורים על העץ" (המתנה לטכנולוגיה מדור ג'). הבחירה הסופית תושפע ע"י שיקולים כמותיים, כגון: צפי רמות הביצועים שידרשו בעתיד, כנגד ביצועי המערכות הנ"ל; הזמן שיעבור עד להופעה בשוק של מערכות מדור ג'; זמינות התקציבים הדרושים ועוד; אולם היא תוכרע ע"י מדיניות ההצטיידות של האירגון: שמרנית או "חלוצית".

קביעת מדיניות ההצטיידות של מ"י היא אחד התפקידים החשובים של היחידה החדשה לפיתוח טכנולוגי.

מקורות

- 1.1 פרופ' י. ברק, אכיפת החוק במאה ה-21 צוות המדע והטכנולוגיות מד-106449 (042140), יולי 1994.
- 2.1 מופת 2000, תכנית רב-שנתית מעודכנת: הצעה 1992-1999, דצמבר 1992.
- 3.1 סיכום שיחה עם ניצב יוסי לוי, 17.7.1994.
- 3.2 משטרת ישראל: דו"ח שנתי תשנ"ג - תשנ"ד (1993).
- 4.1 פקודת ארגון 19/857: ארגון מתדש של נושא מו"פ במשטרה וקביעת יחסי גומלין בין המסגרת המשטרתית לבין המדען הראשי שבמשרד המשטרה, מטא"ר/מנת"א/תוא"ר, רא0104-602923, פברואר 1986.
- 4.2 הוראות המשטרה 2.03.06: ראש מחקר ופיתוח אמצעים (מו"פ) - ייעוד ותפקידים.
- 4.3 סיכום שיחה עם נצי"מ אבי פאר, 2.6.94.
- 4.3A סיכום שיחה עם תני"צ אבי ילינק, 15.6.94.
- 4.4 משטרת ישראל, לשכת המפקח הכללי: צוות לבחינת טכנולוגיות חדשות בשירות המשטרה, כתב מינוי, רא0101-000/75563, אפריל 1993.
- 4.5 משטרת ישראל אג"ת, טכנולוגיות חדשות בשירות המשטרה, דו"ח צוות הבדיקה, פברואר 1994.
- 5.1 משטרת ישראל/מענ"א: המיחשוב במשטרת ישראל - לאן? מרץ 1993.
- 5.2 Robert T. Rouleau, Mobile Computing Systems Are the Future, Law and Order, Feb. 1994, pp. 23-26.
- 6.1 סיכום פגישה עם נצי"מ מאיר צברי - ראש מחלקת הקשר והאלקטרוניקה מ-10.7.94.
- 6.2 טכנולוגיות חדשות בשירות המשטרה, דו"ח צוות בדיקה, מ"י, אג"ת, פברואר 1994.
- 6.3 מערכת שליטה ובקרה על צי רכב מבוססת GPS למשטרת ישראל - בקשה להגשת הצעות, מ"י, מח' הקשר והאלקטרוניקה, ספטמבר 1993.

- 6.4 Timothy R. Sanford, *New Wave in Wireless Communications*, *Law Enforcement Technology*, July 1992, p. 33.
- 6.5 Rod Sandel, *Information Is a Powerful Partner*, *Law Enforcement Technology*, Feb. 1994, p. 56.
- 6.6 R. McCrie, *The New Age in Security Communications*, *International Security Review*, Spring 1994, p. 45.
- 6.7 Rod Sandel, *Two-Way Wireless Data Enhances Communications*, *Law and Order*, Feb. 1994, pp. 18-22.
- 6.8 Peter Dempsey, *Mobile Information Technology*, *Intersec*, Vol. 4, Issue 6, June 1994, pp. 200-202.
- 6.9 *Police Departments Find Talk is Cheap*, *Law & Order*, Feb. 1993, pp. 31-33.
- 6.10 Timothy M. Dees, *Automating the Office - In 31 Flavors*, *Law Enforcement Technology*, June 1994, pp. 50-51.
- 6.11 *Court Linking*, *Law Enforcement Technology*, June 1994, p. 14.
- 6.12 Kiwao Furihata, *Inquiring System for High-Resolution Image Materials*, *IEEE Cornahan Conference on Security Technology*, 1992, pp. 91-95.
- 6.13 *Enhanced Prints*, *Law Enforcement Technology*, May 1994, p. 17.
- 6.14 R.M. Patterson, Jr. *Mobile Data: Benefits, Alternatives and the Future*, *The Police Chief*, Aug. 1994, pp. 23-26.
- 6.15 *IMDN-Intelligent Mobile Data Networks*, *Law & Order*, Feb. 1993, p. 37.
- 6.16 Dean Anderson, *Tracking Crime with GIS*, *Law Enforcement Technology*, July 1992, pp. 58-59.
- 6.17 A.J. Gartcinsky, A.J. Gagne, *Downsizing in Information Systems*, *Law Enforcement Technology*, Sept. 1992, pp. 56-59.
- 6.18 *Linking Information Improves Prosecution*, *Law & Order*, Feb. 1993, pp. 43-44.

- 6.19 D. Mannix, Instant Pictures Over the Phone, International Security Review, Summer 1992, pp. 28-30.
- 6.20 L. Bruder, New High-Tech Products Are Not Science Fiction, Law Enforcement Technology, June 1992, pp. 8-9.
- 6.21 Bill Clede, Automated Communications, Law & Order, Feb. 1993, pp. 35-36.
- 6.22 Trudy, E. Bell, Telecommunications, IEEE Spectrum, Jan. 1994, pp. 22-25.

7.1 סיכום פגישה עם תת-ניצב חזי לדר - ראש מחלקת מודיעין, מ-7.7.94.

- 7.2 Dave Dooling, Transportation, IEEE Spectrum, Jan. 1994, pp. 62-65.
- 7.3 G.M. Stone, K. Bluit, Future Law Enforcement and Internal Security, IEEE Carnahan Conference on Security Technology 1993, pp. 194-202.
- 7.4 G.M. Juhl, SINS Narcotic Network: War on Drugs, Law Enforcement Technology, Apr. 1994, pp. 30-35.
- 7.5 D. Koralewski, SINS Coordinates California's War on Drugs, Ibid, pp. 38-40.

7.6 סיכום פגישה עם נצי"מ י. קלקשטיין, מ-21.7.94.

- 7.7 From the Editor, Law Enforcement Technology, Apr. 1994, p. 6.

8.1 סיכום פגישה עם נצי"מ דניאל לירון, ראש מחלקת התנועה - מת"ן מ-31.7.94.

8.2 ליווי והערכה של ניסוי משטרת התנועה הארצית 1993, דו"ח מחקר מס. - 94-204 ינואר 1994. טכניון - המכון לחקר התחבורה, משרד התחבורה, המרכז לבטיחות בדרכים.

8.3 יום עיון בנושא: אכיפה וענישה בתעבורה, הטכניון, 2.4.94.

8.4 תכנית פעולה "מגמות ודגשים לשנת 1994", דו"ח שנת תשנ"ג - תשנ"ד - 1993 מ"י, עמ' 13.

- 8.5 M. Capman, 100 ft Tape vs. "New" Technology, Law & Order, June 1992, p. 15.
- 8.6 Vehicle Tracking System, Law Enforcement Technology, Aug. 1992, p. 16.
- 8.7 M. Levine, D. Martin, Deterring Drunk Driving, Law Enforcement Technology, Oct. 1992, pp. 44-47.

- 8.8 C. Peterson, Gotcha! Measuring Speeds with Lasers, Law & Order, Apr. 1993, pp. 58-62.
- 8.9 Vehicle Violation Reporting System, Law & Order, Apr. 1993, pp. 88-89.
- 8.10 C. Peterson, Speed Enforcement Technology, Law & Order, Sept. 1993, pp. 32-41.
- 8.11 Hwai-Liem, Speed Management System and Road Safety in the Netherlands.
יום עיון בנושא: אכיפה וענישה בתעבורה, טכניון, אפריל 1994
- 8.12 D. Caskey, The Potential of Intelligent Vehicle Highway System for Enhanced Traveller Security, IEEE Carnahan Conference on Security Technology, 1993, pp. 117-119.
- 8.13 E. Badger, Accident Reconstruction Computer Animation, Law & Order, Feb. 1993, pp.17-18.
- 8.14 HUD for Police Cars, Law & Order, Oct. 1993.
- 8.15 A.E. Ray III, Traffic Accident Reconstruction Tools, Law & Order, Nov. 1993, p. 13.
- 8.16 T.M. Dees, Critical Information in Your Face, Law Enforcement Technology, Feb. 1994, p. 20.
- 8.17 Flax, Transportation in the Information Age Requires Intelligence and Intelligibility, IEEE Spectrum, Jan. 1994, p. 64.
- 9.1 סיכום שיחה עם תנ"צ ד"ר יוסף אלמוג, 22.6.94.
- 9.2 תנ"צ ד"ר י. אלמוג: בעיות בלתי פתורות בזיהוי פלילי, 1991.
- 9.3 סיכום ביקור במעבדה לזיהוי ט"א ושיחה עם סני"צ מרק ינקו, 22.6.94.
- 9.4 Dominic Andre, Fingerprint Technology, Law & Order, Nov. 1993, pp. 37-40.
- 9.5 Simon Kerry, Explosive Detection Technology - Past, Present and Future, Intersec. Sept. 1993, pp. 124-130.
- 9.6 Counter-Narcotics Technology, Cited by Senate, Intersec. Oct. 1993, p. 183.
- 9.7 Alan Harman, Identifying and Linking Fax Evidence, Law & Order, Nov. 1993, pp. 25-27.
- 9.9 Peter Bennet, Putting A Name to the Face, Intersec. April 1993, pp. 351-352.
- 9.10 Bill Clede, Identi-Kit III, Goes Along for the Ride, Law & Order, June 1994, p. 12.

- 9.11 Richard D. Morrison, Electronic Imaging Systems: Mug Shot Line - Ups To Go, Law Enforcement Technology, June 1994, pp. 26-28.
- 9.12 A Look at DNA, Intersec. Oct. 1993, pp. 176-177.
- 9.13 Nicholas Martin, Sound Analysis, Intersec. July/Aug. 1993.
- 9.14 Vital Signs of Identity, IEEE Spectrum, Feb. 1994, pp. 22-30.
- 9.15 Bob Carter, What You Are... Not What You Have, Int. Sec. Review, Access Control Special Issue, pp. 14-16.
- 9.16 Ben Miller, Biometrics - Now, A Viable Alternative? Int. Sec. Review, Summer 1992, pp. 22-27.
- 9.17 A.W. Whitworth, Polygraph or CVSA: What's the Truth About Deception Analysis? Law & Order, Nov. 1993, pp. 29-31.
- 9.18 G.M. Stone and E. Rothenheber, Advanced Scientific Detection of Deception - ERP Augmented Polygraphy, CH 3119-5/92, 1993.

10.1 סיכום שיחה עם נצי"מ אריק יקואל, 2/8/94.

- 10.2 Roger Wheal, Searching for Improvised Explosive Devices, Intersec, May 1994, pp. 168-170.
- 10.3 RASCAL - Miniature Robotic Vehicle, Intersec, Feb. 1993, p. 293.
- 10.4 Robotic Assistance, Intersec, April 1993, p. 355.

פשיעה ועבריינות

מגמות בתחום הפשיעה - העבריינות ואכיפת החוק
בראשית שנות ה- 2000 בישראל

ד"ר אריה רטנר, החוג לסוציולוגיה, אוניברסיטת חיפה
פרופי גיורא רהב, החוג לסוציולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב
ד"ר גוסטבו מש, החוג לסוציולוגיה, אוניברסיטת חיפה

1997

מבוא

שנות האלפיים ההולכות וקרבות מעסיקות זה מספר שנים קבוצות של מדענים בניסיונות לחזות מגמות התפתחות בתחומים שונים-- טכנולוגיה, חברה, דמוגרפיה, תקשורת, כלכלה, פשיעה, תחבורה ועוד. כמעט על כל אחד מהתחומים שהוזכרו לעיל מופקדת מערכת כל שהיא אשר העומדים בראשה היו רוצים לצפות את העשוי או עלול להתרחש במאה ה- 21 וע"י כך להיערך בהתאם בתחומים השונים. ספרים ומאמרים רבים מציפים בשנים האחרונות את השוק ומתיימרים לעסוק בעתידנות. האגודה האמריקאית למדעים הקימה לפני מספר שנים ועדה העוסקת בשנות ה- 2000. ועדה בריטית קמה במטרה לבדוק את המגמות הצפויות לקראת שנות ה- 2000, ומספר כתבי עת יוצאים לאור בשנים האחרונות בארה"ב, צרפת ומדינות נוספות. מספר לא קטן של מדענים קדמו מגמות אלה במידה לא קטנה של ספקנות מתוך דעה כי נבואה כפי שנאמר במקורותינו נתנה לשוטים, וכי כל המאמצים הם בתזקת ניסיון לעטות כסות מדעית לנבואות אפוקליפטיות. חשובה אולי אף יותר מכך העובדה כי יש הרואים בניסיונות אלה החייאה של דטרמיניזם היסטורי. הרעיון כי חברות ותרבויות שלמות חייבות להתפתח לאורך נתיב צפוי ומוכר במידה רבה נדחה זה לא מכבר על ידי מדענים שונים על בסיס של חוסר דיוק ושלמות מדעית.

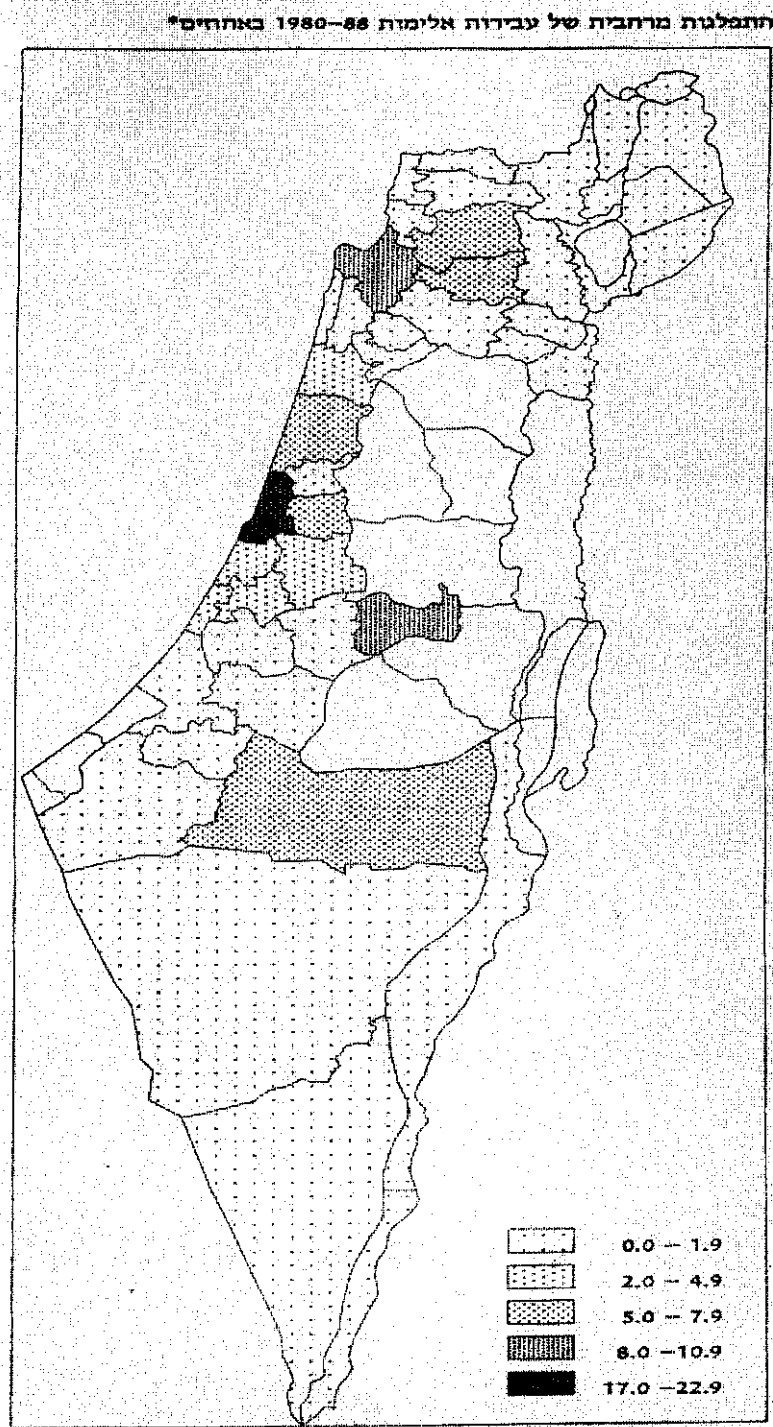
נקודות ביקורת אלה חייבות להילקח ברצינות שכן בהינתן העובדה כי במקרים רבים אין מדעי החברה מסוגלים לספק תמונה ברורה ומדויקת לגבי מגמות עכשוויות, הרי שעתיידנות טומנת בחובה קשיים גדולים עוד יותר בחיזוי הבלתי צפוי. ניסיונות לצפות את העתיד מלווים בד"כ בנימה אישית, פסימית או אופטימית, הכל לפי ראות עיניו של החוזה את העתיד. אקסטרפולציות מתמטיות המבוססות על מגמות העבר ועל היכולת לצפות שינוי או יציבות, הנן הכלי המרכזי לחיזוי עתידני, ברם אינן יכולות להיחשב כמדויקות.

בדו"ח שלפנינו יעשה מאמץ להתבונן קדימה לא דווקא על בסיס אקסטרפולציות מתמטיות בלבד. תשומת הלב נתנה לתרחישים חברתיים, פוליטיים, כלכליים ומדיניים שונים, כאלה העשויים או עלולים להיות בעלי השלכות על תופעות הפשיעה והסטייה. יחד עם זאת עלינו לזכור כי גם כאשר מדובר ב"חוקים" השואבים את כוחם מהנחות יסוד בתחום השינוי החברתי, ומכאן כוחם לנבא תהליכים ותופעות עתידיות, כל אלה הם בחזקת הנחות בלבד. אף אחת מהשיטות הידועות בתחום המחקר במדעי החברה לא תוכל לתרגם את ההנחות הללו בהווה לעובדות היסטוריות מוכחות. ברם יהיה זה אך משגה להסיק על כן כי על לנו לעסוק בניסיונות לנבא תופעות עתידיות. אין לנו ספק כי גם אם חלק מהתרחישים המובאים בדו"ח זה מבוססים על הנחות מוטעות, יש בתרחישים אלה כדי לפתח כלי ידע וחשיבה, בעלי חשיבות כשלעצמם, אשר וודאי תורמים את חלקם להבנת העתיד ולניסיון להיערך בתכנון תשתיות מתאימות, מדיניות נכונה והיבטים נוספים.

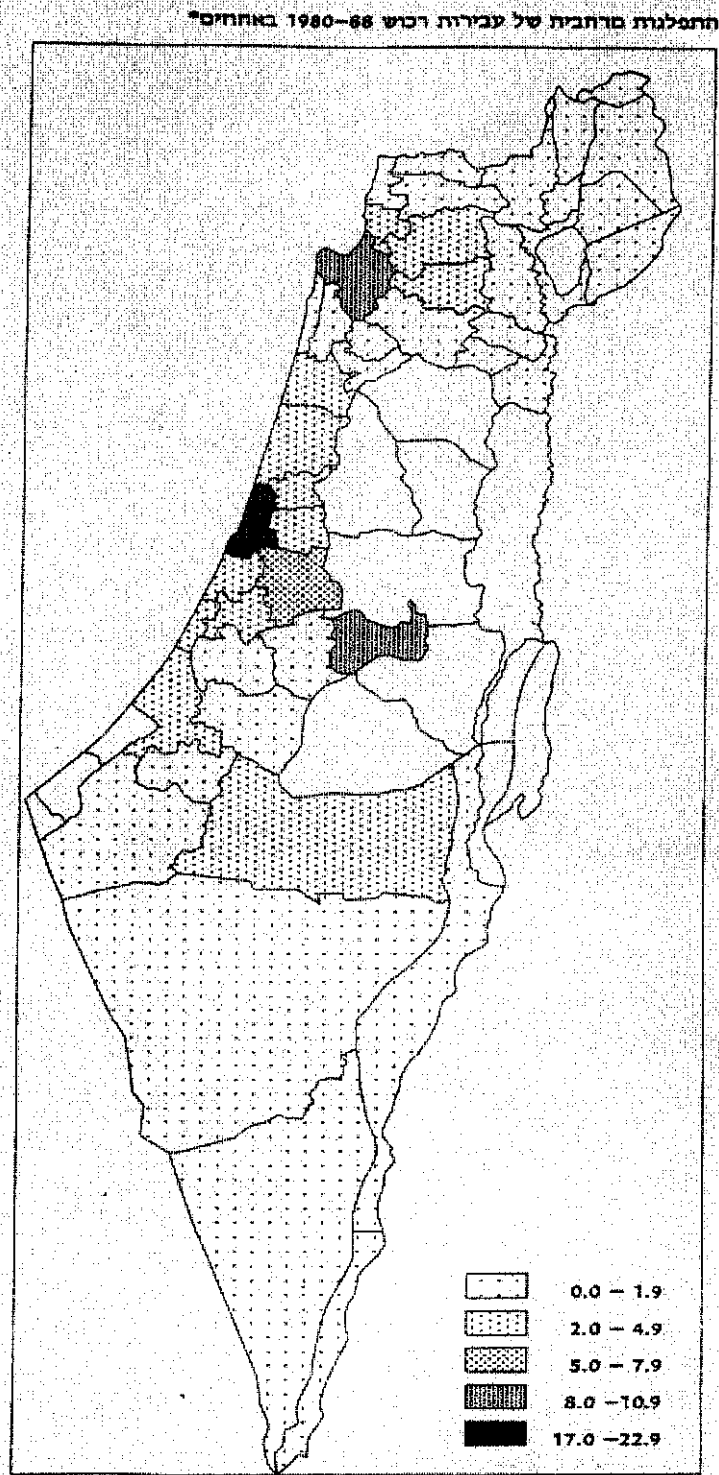
שנויים דמוגרפיים ופשיעה בישראל בשנות ה-2000

תחזיות ומגמות דמוגרפיות

על מנת להציג תמונה אפשרית של התפלגות הפשיעה במרחב בשנות ה-2000 בחרנו לבחון את ההתפלגות של מספר עבירות על פני האזורים הטבעיים של מדינת ישראל. סדרת המפות שלפנינו מציגות את תמונת התפלגות הפשיעה עפ"י האזורים הטבעיים במדינת ישראל. החלוקה לאזורים טבעיים הנה החלוקה ברמה הרחבה ביותר, יחד עם זאת יש בה כדי להעיד על הריכוזים הגדולים בהם צומחת תופעת הפשיעה להיבטיה השונים. מפות מס. 1 ו-2 מציגות את ההתפלגות המרחבית של עבירות הרכוש ועבירות אלימות על פי האזורים הטבעיים במדינת ישראל. הנתונים ששמשו להכנת מפות אלה נלקחו ממדגם מייצג של תיקים שנשלפו מקובץ רישום פלילי במענ"א מטא"ר משטרת ישראל ומייצגים את השנים 1980-1992. המפות הללו מייצגות את המקומות שמהם באים העבריינים, יחד עם זאת חשוב לציין כי במקרה זה בגלל ההגדרה הרחבה של האזורים הטבעיים קיימת זהות בין האזור ממנו בא העברייין לאזור בו מתבצעת העבירה. יוממות תהיה קיימת ברמה של ישובים, ולא מצאנו לנכון להיכנס לפרוט בנושא זה בדו"ח הנוכחי.



מפה מס' 2 : התפלגות עבירות רכוש (מקום מגורי העבריין) עפ"י אזורים טבעיים במדינת ישראל



* מותנה: מדגם היקום מקובץ רישום מילי לפי מיקום מגורי העברין

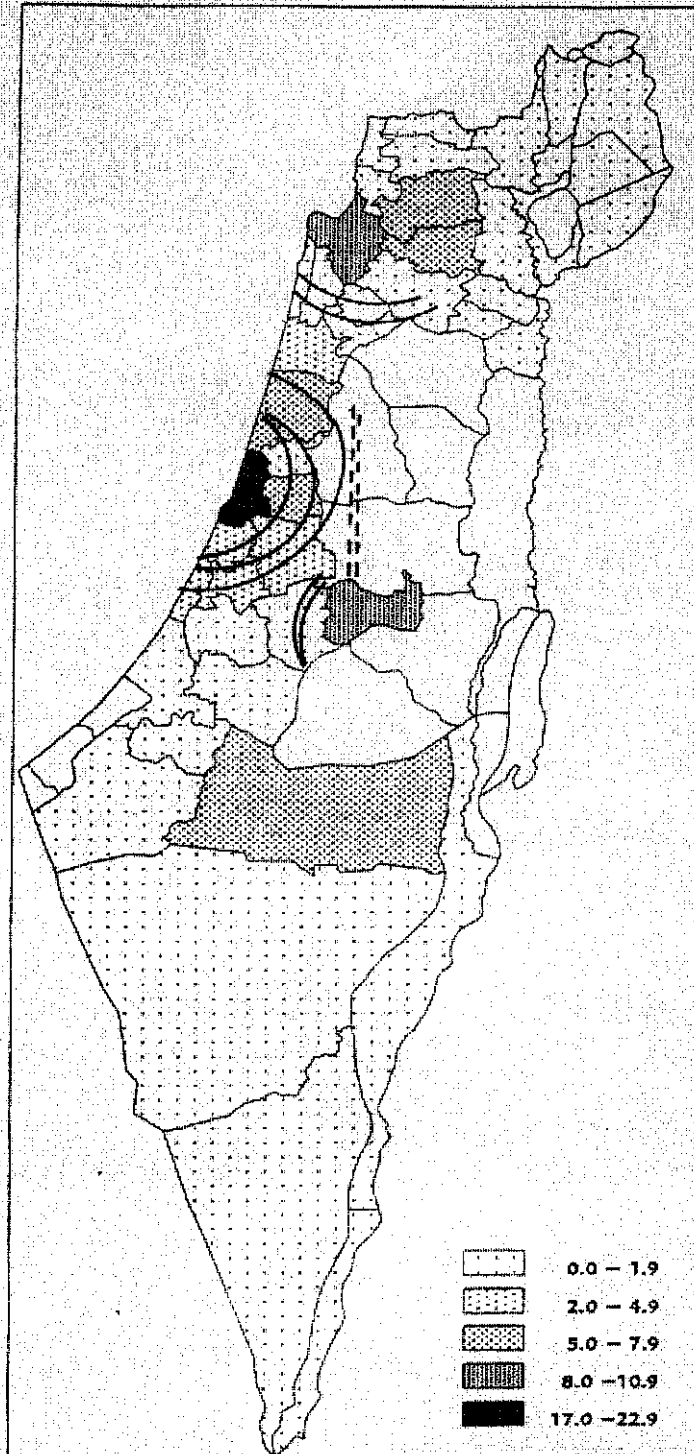
שתי המפות מציגות תמונה זהה יחסית באשר להתפלגות המרחבית הן של עבירות הרכוש והן של העבירות האלימות. חשוב אמנם לזכור כי מפות אלה מבוססות על מקום מגורי העבריין אשר אינו בהכרח זהה למקום בצוע העבירה בעיקר כאשר מדובר בעבירות רכוש, ברם לצורך דו"ח זה בחרנו להתמקד בממד זה בלבד (האזורים מהם באים העבריינים). קרוב ל- 50 אחוזים מהפשעה במדינת ישראל "מיוצרים" כיום בשלושת האזורים המטרופוליניים הגדולים כאשר מטרופולין תל-אביב מחזיק במקום הראשון ותורם כ- 23 אחוזים ממבצעי הפשיעה האלימה ועבריינות הרכוש. אזורי המטרופולין של חיפה וירושלים צועדות אחרי אזור זה. מוקד נוסף הטעון תשומת לב מיוחדת הנו גוש הישובים הנמצא מערבית לאזור המטרופוליני של חיפה ובנוי ברוב הגדול מגוש הישובים הערביים בין נצרת בדרום לבין כרמיאל בצפון. אזור זה תורם כשמונה אחוזים לפשיעה האלימה.

מגמות ההתפתחות המגפוליטנית ותהליכי הפרבור בשנים הבאות בישראל עשויים להביא למספר שינויים בפריסה המרחבית של הפשיעה. שלושת המטרופוליניים הגדולים --תל-אביב, ירושלים וחיפה נמצאים במגמה של התרחבות, דבר זה עשוי להביא להרחבת הטבעת המטרופולינית המייצרת פשיעה. בו זמנית נמשכת מגמת גידול האוכלוסייה במישור החוף תוך יצירת רצף מגלופוליטני בין אזורי המטרופולין של חיפה ותל-אביב. המשך מגמה זאת עשויה לתת את אותותיה בהתרחבות מעגלי הפשיעה הן במרחב שבין ת"א נתניה וחיפה והן במרחב שבין ירושלים ות"א. מוקד נוסף עליו חשוב לתת את הדעת הוא האזור המכונה "ציר הגבעות". תכנית הפיתוח לציר זה המשתרע מצפון לדרום מאזור הגלבע ועד לעיר מודיעין מתוכנן לאכלס כ- 555,000 נפשות, 7.0 אחוז מאוכלוסיית מדינת ישראל ברבע הראשון של שנות ה- 2000. אזור זה יכלול ישובים עירוניים כדוגמת מודיעין וראש העין וכן ישובים כפריים, קהילתיים ופרברים עירוניים. חשוב לציין כי אזור זה יהיה סמוך ומקביל ל"קו הירוק" וקו התפר שיקום בין מדינת ישראל לבין הישות הפלשתינית. מתוך עיון במפות מספר 1 ו- 2 ניתן לראות בברור כי כיום מצטיין אזור זה בשיעור נמוך של עבריינות. ברם סביר להניח כי התיישבות בסדר גודל של כחצי מליון תיצור מוקדי פשיעה מכל הסוגים. חשוב לציין כי לשינויים אלה בפריסה המרחבית של הפשיעה חשיבות מירבית מבחינת ההיערכות של משטרת ישראל לטיפול בבעיות השונות העולות לצמרת באזורים אלה.

מפה מספר 3 מציגה את המגמות היכולות להתרחש בתחום הפריסה המרחבית של הפשיעה על הסמך התרחישים שהוזכרו כאן.

מפה מס. 3 : שינויים אפשריים בפריסה המרחבית של הפשיעה

התפלגות מרחבית של עבירות אלימות 1980-88 באזורים*



* מתוך: מדגם תיקים סקובי וישום מליל לפי מיקום מטר' חקבורי

מתוך המפות הנ"ל ועל סמך הידע המצטבר בכל הקשור לאקולוגיה של הפשיעה מתקבלת התמונה הבאה:

1. יש לבחון את הערכות משטרת ישראל באזורים בהם קיימת כיום אוכלוסייה דלילה ואשר עשויים להפוך למוקדי התיישבות צפופים יותר במהלך שנות ה-2000. הערכות חייבת להתבצע גם ברמה המרחבית וגם ברמה הנקודתית. חלק מאזורי ההתיישבות החדשים יהפכו להיות אזורים עירוניים אשר ידרשו מענה בתחומי אכיפת החוק על פי המודלים הקיימים כיום. אזורים אחרים יהיו מבוססים על התיישבות קהילתית (כיום קיים רק מספר קטן של ישובים מסוג זה בישראל) ועל כן ידרשו מענה מסוג אחר. יש צורך לבחון את האלטרנטיבות השונות - תחנות משטרה קהילתיות בישובים קהילתיים, מול תחנות משטרה אזוריות האמורות לתת מענה אזורים נרחבים

2. חלק מהפריסה היישובית החדשה בשנות ה-2000 תתבצע באזורים אשר יהיו סמוכים לישות הפלסטינית שתקום באזור יו"ש. ההערכות בתחום אכיפת החוק תצטרך לקחת בחשבון את מערכת היחסים אשר תתפתח באזורים אלה בין התושבים היהודים לבין תושבי הישות הפלסטינית. לצערנו הרב אנו עדים כיום לתרומה משמעותית של ערביי השטחים בתחום עבירות הרכוש, גניבות רכב וגניבות מתוך רכב.

3. הפריסה היישובית בשנות ה-2000 תלווה בהתרחבות תשתית הכבישים באותם אזורים וכן הרחבת רשת הכבישים אשר תחבר אזורים אלה עם אזורים מטרופוליניים קיימים. נקודה זאת תחייב הרחבת המנגנונים הקשורים לפיקוח ואכיפת חוקי תעבורה.

בנוסף לשינויים והשלכותיהם בפריסה המרחבית של ההתיישבות במדינת ישראל, והשלכותיהם בעשורים הבאים כפי שתוארו לעיל עשויים שינויים אלה להיות בעלי השלכות על מספר תחומים נוספים:

הזדקנות אזורים - כתוצאה מתחליכי הפרוור וצמיחתם של אזורי התיישבות חדשים, עלולים מרכזי הערים הגדולות להפוך למקומות ריכוז של אוכלוסייה קשישה. מצב זה עלול להפוך את האזורים והאוכלוסייה המתגוררת בהם למטרה נוחה לפשיעה - גניבות, שוד, חטיפות ארנקים, תכשיטים, התפרצויות וכו'. תהליך זה הנו כמעט בלתי נמנע בהינתן המגמות שתוארו לעיל.

הקמת שטחי מסחר וקניות ובילוי - הפריסה היישובית מחוץ לאזורים המטרופוליניים הקיימים כיום תביא להאצה בהקמתם של אזורי מסחר וקניונים אשר ימוקמו מחוץ לאזורים המטרופוליניים. בדומה למגמה ההולכת ונמשכת בצפון אמריקה ובחלקים אחרים של העולם יימצאו באזורים אלה חנויות מפעל ענק, מחסני מכירות וחנויות רשת. ריכוזים אלה יהוו באופן טבעי מוקד משיכה לעברייני רכוש. הקמתם אזורים אלה צריכה להיות מלווה בתכנון אזורי גם בתחום פיקוח ואכיפת חוק וסדר על מנת לאפשר מענה סביר לבעיות שונות בתחום בטחון, בטיחות ועבריינות.

מגמה נוספת היא ההתרבות המהירה של אזורים בהם מרוכזים דפוסי בילויי חדשים יחסית בארץ: דיסקוטקים, ברים ופאבים. אזורים אלה מגובשים באזור תל-אביב (רח' המסגר) ובחיפה (עמק האלכוהול). אל אזורים אלה נוהרים בעיקר בסופי שבוע אלפי בני נוער המבלים את זמנם הפנוי בשתייה מופרזת, ותחת השפעת האלכוהול נגררים לא פעם לויכוחים המתפתחים לקטטות אלימות, ואף לשימוש בנשק. מבחינת אכיפת החוק מהווים אזורים אלה אזורי יעד לפעילות משטרתית.

התרחישים השונים והתחזיות שתוארו לעיל התייחסו באופן כללי לכל הצפוי להתרחש במדינת ישראל בעשורים הקרובים, כתוצאה מהשינויים הדמוגרפיים והגיאוגרפיים צפויים להתרחש במדינת ישראל יחד עם המעבר אל שנות ה-2000. ברם, לא ניתן להתייחס לתופעות העבריינות, הפשיעה ומערכת החוק והמשפט במדינת ישראל בעתיד מבלי לקחת בחשבון את אשר עשוי או עלול להתרחש במגזרים מסוימים בחברה הישראלית. מגזרים אשר מערכת היחסים בינם לבין כלל החברה בישראל יצרה במהלך השנים שסעים אשר נתנו את אותותיהם לא רק בתחום שבו עוסק דו"ח זה. הפרקים הבאים בדו"ח יתייחסו למגזר המיעוטים, לעליה ממדינות חבר העמים, למגזר הדתי-לאומי, לכלכלה בישראל וההשלכות על הפשיעה, ולתמורות הטכנולוגיות.

פשיעה במגזר הערבי

מרכזיותו של הקונפליקט היהודי ערבי בתחומים השונים, הביאה במהלך השנים ללימוד ובחינת התופעה מהיבטים שונים (פוליטיים, חברתיים, תרבותיים, אנתרופולוגיים ועוד) ברם רק מעט נכתב לאורך השנים על מעורבותם של ערביי ישראל בפשיעה, התייחסות למערכת המשפט אל המיעוט הערבי במדינה והתייחסותם של ערביי ישראל אל מערכת החוק והמשפט. דו"ח מקיף שפורסם בשנת 1989 ע"י פרופסור סטנלי כהן מהמכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים מצביע על מספר תחומים בהם מופלים ערביי ישראל לרעה על ידי מערכת החוק והמשפט לעומת יהודים, אולם על פי דבריו של מחבר הדו"ח בדיקה יסודית ומקיפה הכוללת מתודולוגיה מתוחכמת יותר נדרשת על מנת להגיע למסקנות בנושא זה. מספר מתקרים נוספים (כהן ופלמור, 1985²; חסין וקרמניצר, 1988³) עסקו אף הם בבדיקת פערים בין יהודים וערבים בתחומים כגון, ענישה, השמה לשירותי מבחן ועוד) כולם כמעט ללא יוצא מן הכלל הצביעו על אפליית ערבים במערכת המשפט לעומת יהודים. ברם חשוב לזכור כי מרבית המחקרים הנ"ל היו מצומצמים בהיקפם ובדקו את התופעה על פני תקופות זמן מצומצמות יחסית.

מספר מתקרים שנערכו לאחרונה התייחסו לתופעה בצורה מקיפה יותר ובאמצעות שיטות כמותיות האמורות לתת מענה יסודי יותר לתופעה. מחקר העוסק בבחינת ההסתברות לקבלת עונשי מאסר בקרב יהודים וערבים (רטנר, 1996) מתבסס על מדגם של תיקים שהגיעו להכרעה בשנת 1989. המחקר שעושה שימוש ברגרסיות לוגיסטיות על מנת לבחון את ההבדלים בין יהודים וערבים אכן מצביע על קיום הבדלים משמעותיים בהסתברות לקבלת עונש מאסר (על אותה עבירה) בעיקר כאשר נלקחת בחשבון ההיסטוריה הפלילית של המורשעים. ערבים בעלי שתיים או שלוש עבירות קודמות הנם בעלי הסתברות גבוהה יותר לקבלת עונש מאסר בעבירה הנוכחית לעומת יהודים בעלי רקע זהה. מסקנות המחקר מצביעות כי נאשמים ערבים נתפסים כמסוכנים יותר בעיני מערכת המשפט ועל כן "זוכים" להתייחסות מחמירה יותר" ברם מחקר זה אשר מתבסס על נתונים נקודתיים משנת 1989 מצביע על העובדה כי יתכן וקיימת השפעה זמנית בעקבות ארועי האינתיפאדה. מחקר אורך המתמקד בתהליכי קבלת החלטות לגבי יהודים וערבים במערכת המשפט בשנות ה-80 וה-90 נערך בימים אלה על ידי גדעון פישמן ואריה רטנר מאוניברסיטת חיפה. מחקר זה בוחן את המתרחש לגבי יהודים וערבים החל מרגע פתיחת תיק ועד לשלב הכרעת הדין וגור הדין. מתוך 24,984 אנשים שנדגמו מקובץ רישום פלילי 77.6 אחוז היו יהודים ו-22.4 אחוז היו ערבים. מתוך סך כל תיקי החקירה אשר נפתחו נגד אנשים

שעלו במדגם (61,711 תיקים מקובץ רישום פלילי), 79% מהתיקים היו שייכים ליהודים לעומת 21% מהתיקים אשר היו שייכים לערבים (חשוב לציין כי מדובר בערביי ישראל המתגוררים בגבולות הקו הירוק). התפלגות זאת מצביעה על העובדה כי ייצוגיות היתר של ערבים במדגם גדולה רק במעט מייצוגיות באוכלוסיה הכללית (19%). באשר להתפלגות התיקים, בולטת ייצוגיות יתר של תיקי חקירה שבהם מעורבים ערבים בשלוש קטיגוריות פשיעה מרכזיות: עבירת נגד בטחון המדינה- 58.31 אחוז מהתיקים היו נגד ערבים; עבירות נגד אדם- 65.04 מהתיקים היו נגד ערבים; ועבירות מנהליות- 54.46 אחוז. באשר להחלטות שהתקבלו לגבי התיקים אכן מתברר כי קיימת העדפה מסוימת של יהודים על פני ערבים - אחוז גבוה יותר של תיקים שנסגרו היו של יהודים, בו בזמן שההסתברות להרשעה הייתה גבוהה יותר בקרב תיקים של נאשמים ערבים.

למסקנות דומות הגיעו חגי-יחיא, רהב וטייכמן (1994) במחקרם על תיקים משנת 1982.⁴ ברם חשוב לציין כי למרות שהפערים שנמצאו לא היו גדולים מאד יש בהם כדי להעיד על קיומה של אפליית ערבים לרעה ברמות השונות של מערכת המשפט. בנוסף לכך התברר כי גורמים כגון מספר עבירות קודמות, ומספר הרשעות קודמות היו בעלי השפעה מכרעת על ההחלטה שהתקבלה מעבר לשיוך האתני של הנאשם.

מתוך הממצאים שנאספו עד היום, אודות מעורבותם של ערביי ישראל בפשיעה, קשה להסיק מסקנה ברורה אודות תרומתם של ערביי ישראל לפשיעה. בנסיבות מסוימות ניתן היה לצפות, כי במצב של פערים כה גדולים ברמת החיים בין האוכלוסייה היהודית לערבית, במצב של אי שוויון הזדמנויות כמעט בכל תחומי החיים, תימצא האוכלוסייה הערבית פשיעה ברמה גבוהה מזאת הקיימת. מעורבותם של ערביי ישראל בעבריינות פלילית חורגת אך במעט מייצוגם באוכלוסיית מדינת ישראל, כאשר בוחנים את אחוז התיקים שנפתחו ללא יהודים בישראל בשנת 1996 כ- 10%. כאשר בוחנים את אחוז התיקים בהם היו גילויים בשנת 1996 מסתבר כי אחוז התיקים בהם היו מעורבים לא יהודים מגיע לכ- 34%. נתון זה משקף עליה של 12.6% לעומת השנה הקודמת. כאשר בוחנים את אחוז העבריינים הלא יהודים מתקבלת תמונה שונה, 37.5% מהעבריינים בשנת 1996 היו לא יהודים. בשנת 1996 מתוך כלל העבריינים אשר היו מעורבים בעבירות רכוש 38% היו ערבים, בעבירות סמים למעלה מ- 25% מהעבריינים אשר נגדם נפתחו תיקים ב- 1996 היו ערבים.⁵ חשוב לזכור כי כל שינוי לרעה במערכת היחסים בין יהודים וערבים במדינה עלול רק להגביר את תחושות הקיפוח והניכור תהליך אשר בין היתר עלול לגרום להפניית התסכולים גם לאפיק הפלילי, ובכך להגדיל את שעור ההשתתפות של ערביי ישראל במעגל הפשיעה.

סוגייה חשובה לא פחות הנה העמדות כלפי מערכת החוק והמשפט ותחושות הקיפוח של בני המגזר הערבי, עליה נתן ללמוד ממצאים של שני סקרים רחבי היקף אשר נערכו לאחרונה בנושא עמדות הציבור בישראל כלפי החוק והמשפט וכללו מדגמים רחבים של הציבור היהודי והערבי בישראל. בשני הסקרים אשר נערכו בקיץ 1994 ו- 1995 הביעו נשאלים במגזר הערבי מידה גבוהה יותר של תחושות אי צדק כלפי מערכת המשפט (משטרה, בתי משפט) ובו בזמן הביעו רמה גבוהה יותר של מוכנות לקחת את החוק לידיים ואי ציות לחוק כאשר החוק נוגד את האינטרסים האישיים.

חשוב להדגיש כי בקרב קבוצות שוליים (חברתיות, פוליטיות וכו') ככלל ובקרב ערביי ישראל כמיעוט לאומי עלולות תחושות של קיפוח ואי צדק להגביר את מידת אי הלגיטימיות של שלטון החוק ובעקבות

כך להביא להקצנתה ביחס לשלטון החוק ומוסדותיו ולתחושה גוברת של הצורך לקחת את החוק ליידיים בנסיבות כאלה או אחרות.

דו"ח זה נכתב בשעה שעל ממשלת ישראל מופעלים לחצים להמשיך את המו"מ עם הרשות הפלסטינית וכן לחצים לחידוש המו"מ עם סוריה. תרחישים רבים הנוגעים לאופיים של ההסכמים ולאופיו של השלום שישורר בין ישראל לבין שכנותיה שורטטו ע"י הצוותים שנתנו את דעתם לנושא זה. בחרנו לא להביא את מכלול התרחישים האלה ככתבם וכלשונם שכן לא ברורה מידת השלכתו של כל אחד מן התרחישים האלה בנפרד על נושא הדו"ח. ברור ללא ספק כי לעיצובם הסופי של ההסכמים ומערכות היחסים בין ישראל לשכנותיה עשויה/ עלולה להיות השפעה על ההיבטים השונים שבהם נוגע דו"ח זה. חשוב לזכור כי בנסיבות שבהן תגבר המצוקה ויגדלו הפערים הסוציו-אקונומיים עלולה גם לגדול התרומה של ערביי ישראל למעגל הפשיעה. אין בידינו נתונים אודות בעיות הקשורות בעבריינות במגזרים ייחודיים כגון בדואים, דרוזים וצירקסים. אולם חשוב לזכור גם כאן כי למרות שבני שלושת הקבוצות הנ"ל ידועים במידת נאמנותם הגבוהה למדינת ישראל ולמוסדותיה, ואף משרתים בכוחות הביטחון, עלולה הזנחה מתמשכת של בעיותיהם לגרום לתחושות קיפוח שתגברנה ותגרומנה לתסיסה חברתית אשר עלולה לתת את אותותיה גם בתחום הפעילות העבריינית. במקביל עשויה הקמתה של ישות פלשתינית עצמאית להביא גם כן להגברת הדרישות בקרב ערביי ישראל למירב האוטונומיה בכל התחומים ולשיפור מעמדם במדינת ישראל. בנסיבות מסוימות עשויים גורמים קיצוניים בקרב ערביי ישראל לנצל מצב זה ולנסות ללבות את היצרים תוך ניסיון להביא למרי אזרחי נוסח האינתיפאדה בשטחים. מרי מסוג זה עלול להיות בעל השלכות שונות הן על תחום עבירות הביטחון והן על תחומים אחרים הקשורים לפשיעה הפלילית. נראה כי תרחיש מסוג זה הנו (לפחות בשלב זה) נחלתו של מיעוט מבוטל מקרב ערביי ישראל הדוחה במפורש את זכות קיומה של מדינת ישראל מנקודת ראייה דתית או לאומית. גם אם יתכן שבסתר ליבם תומכים בעמדה זו מספר גדול יותר של ערבים ישראלים, הרי שתומכיה מעטים של עמדה זו, שהיא בבחינת התגרות בחוקי המדינה, הנם קומץ אינטלקטואלים ואנשי דת. תשומת לב מרבית חייבת להינתן לבחינה מתמשכת של תהליכים אלה שכן בין דיבורים למעשים מפריד לפעמים גבול דק ביותר. נראה כי לטווח הבינוני והארוך יציבות באזור ופיתוח מערכות יחסים בין ישראל לבין מדינות ערב עשויה להביא להתחזקותו של הזרם המרכזי זה המשלים עם קיומה של מדינת ישראל מתוך הכרה שקיומה היא עובדה בלתי הפיכה. ברם בקרב הפעילים בזרם זה קיימת החתירה והרצון הבלתי נלאים להשגת שוויון אמיתי בכל תחומי החיים והשתלבות במערכות החברה, הפוליטיקה והכלכלה של המדינה תוך טיפוח אוטונומיה תרבותית וטיפוח הזהות הפלשתינאית של המיעוט הערבי. אי התקדמות מספקת במישור זה עלולה, כפי שהזכרנו קודם לכן, לטפח כיסים של עוינות ותסכול, אשר עלולים להוות חממה לתופעות עברייניות מהיבטים שונים.

גם לשלום פורח ומשגשג עלולות להיות השלכות שונות על תופעות הפשיעה והעבריינות אלה הקשורות, ואלה שאינן קשורות למגזר הערבי במדינת ישראל. חשוב לזכור כי ישראל נמצאת בצומת דרכים גיאוגרפית חשובה וגם במצב של מלחמה שמשא ישראל תחנת מעבר חשובה בתחום הברחות הסמים. מצב של רגיעה מוחלטת בגבולות בין ישראל לשכנותיה עשוי לעודד פעילות של סחר בסמים ולהביא לחזרמת כמויות סמים בקנה מידה עצום לשטחיה של מדינת ישראל. חשוב להזכיר בהקשר זה את שכנותיה של ישראל מצפון סוריה ולבנון המהוות ערש גידול לצמחי הקנביס והפרג המשמשים להפקת סמים קשים. התפתחות תנאי שלום עם מדינות אלה ונורמליזציה ביחסים עלולים לתרום במקרה זה להתגברות מסחר הסמים בין ישראל למדינות אלה.

רמת החיים הגבוהה בישראל לעומת זאת הקיימת במדינות השכנות שמה את מדינת ישראל בראש הסולם במזרח התיכון מבחינת הימצאותם של כלי רכב חדישים, מוצרי צריכה ומוצרים בר קיימא המצויים בשוק. מצב זה הנו בבחינת פרצה הקוראת לגנב. מדינת ישראל התנסתה בשנים האחרונות בגל של גניבות כלי רכב, שמקורו בעיקר בעבריינים מאזורי יהודה שומרון וחבל עזה. תעשייה זאת משרתת בעיקר את תעשיית חלקי החילוף לא רק בישראל אלא במידה מסוימת במזרח התיכון כולו. גם כאן מצב נינוח יותר בגבולות עשוי רק להגביר פעילות מסוג זה ואף להביא לפריחה של "תעשיות" נוספות מסוגים שונים הקשורות לגניבות והברחות אל מחוץ לגבולות המדינה. יש לציין בהקשר זה את תרומת ערביי יו"ש ועזה לפשיעה בישראל. על פי נתוני השנים האחרונות נראה כי סה"כ התרומה של ערביי יו"ש ועזה למעגל הפשיעה בישראל הנה קטנה ביותר, 1.4% מכלל התיקים בשנת 1995 היו תיקים בהם היו חשודים ערבים מהאזורים הנ"ל. ברם התפלגות של סוגי העבירות מצביעה כי חלק ניכר מהפעילות הפלילית של ערביי השטחים בתחומי הקו הירוק מתרכזת בתחום עבירות הרכוש. 23% מהתיקים בהם היו ערביי השטחים חשודים היו תיקים של עבירות שבלי"ר (שימוש ברכב ללא רשות), גניבה מרכב, התפרצות ועבירות רכוש מסוג אחר. 12.5% מסך כל התיקים המיוחסים לאוכלוסייה זאת היו תיקים בעבירות בטחון. את השיעור הנמוך של סך כל התיקים המיוחסים לאוכלוסיית ערביי השטחים ניתן לזקוף לתחימת הגבולות החלקית בין מדינת ישראל אשר החל עם חתימת ההסכמים עם הרשות הפלשתינית, ברם נורמליזציה ביחסים עלולה להביא להתגברות גל הפשיעה מתחומי הרשות הפלשתינאית.

ביטויי קיצוניות כקבוצות דתיות - לאומיות

דומה כי התכנים שבהם עוסק פרק זה מציבים את הקושי הגדול ביותר כאשר מדובר בניבוי. רצח ראש הממשלה יצחק רבין ופעילות החסתה והרטוריקה שקדמו לארוע מסמלים היטב את הקו העדין החוצה בין הרטרוריקה של האלימות לבין שפת המעשה. רטוריקה שהפכה להיות נחלת ציבור שלם של אנשים אשר שמו את עצמם מעל ומעבר לחוק ובזו לשלטון החוק במדינת ישראל. ברם, העיסוק בחיזוי המגמות והתהליכים בתחום זה קשה עוד יותר בגלל העובדה הבאה. בחודש ינואר 1990 התפרסמה באוניברסיטת חיפה עבודת גמר לתואר שני אשר כותרתה הייתה "הפרת חוק ממניעים אידיאולוגיים, בימין הקיצוני בישראל, על רקע הסכסוך הישראלי-ערבי." עבודה זאת נכתבה על ידי מי שחמש שנים לאחר מכן נתמנה להיות ראש שירותי הביטחון הכללי במדינת ישראל ועמד בראש השירותים ביום שבו נרצח ראש הממשלה יצחק רבין בידי יהודי שבא מהימין הקיצוני בישראל אשר קרא תגר על מדיניות השלום של ממשלת רבין. מי שתזה את הדברים במסגרת עבודה אקדמית, לא הצליח כראש שירותי הביטחון למנוע את רצח ראש הממשלה. יתכן כי הסיבה לכך טמונה בעובדה שרצח ראש הממשלה בוצע בידי אדם בודד אשר לא בהכרח השתייך לארגון כל שהוא. עובדה זאת מחייבת תשומת לב רבה היות ויתכן כי במצבים שבהם תגבר מצוקתם של חוגי הימין הקיצוני יקומו מתוכו בודדים אשר ינסו לפעול נגד הממשל, או נגד אוכלוסייה ערבית.

נראה כי גם לולא האירוע המסעיר היה טעם באזכור העבודה המקיפה הסוקרת את שורשי תופעת החוק בקרב הימין הקיצוני במדינת ישראל, עוסקת בתגובת מערכת החוק והמשפט לתופעה ונגזריה, ואף צופה את הסכנות העתידיות הקשורות בתופעה זאת. בסיכום העבודה מצביע מחברה על תהליך

ההקצנה בחברה הישראלית הדוחף את הסמנים הקיצוניים ביותר להקצנה נוספת, הן אידיאולוגית והן מבחינת מוכנותם האישית להסתכן בפעילותם, ומחזק את המניעים אשר מקדשים בעיניהם את המטרה. "די לשים בידי בחר אחד אקדח ולסמן לו מטרה והוא יבצעה" ומסיים מחבר העבודה באומרו כי "והיה אם חלילה יפגשו שני קצות הקשת ביניהם יוצר קצר שאת סופו מי ישורנו." דומה כי בצורה מדויקת ביותר צפה מחבר העבודה את סופו של תהליך ההקצנה שאותו תאר במהימנות רבה במהלך העבודה. נותרה רק השאלה האם אותן יריות ששמו קץ לחייו של ראש הממשלה ביד מתנקש יהודי סמלו את תחילתו או את סופו של התהליך⁶. על התהליך כולו אין צורך חזור בנסיבות של כתיבת דו"ח זה היות ואנו בטוחים כי השתלשלות העובדות ידועת וברורה. נראה לנו כי חוט ארוך מוביל מההתנחלויות הבלתי לגליות בעידן אלון מורה וקדומים, דרך המחותרת היהודית, הטבח המחריד שבוצע בחברון ע"י ברוך גולדשטיין ועד לרצח ראש הממשלה יצחק רבין. לא ברור כיום האם רצח ראש הממשלה מסמל את ההגעה אל הקו האדום שממנו חייבים לסגת או שמא בעבור ציבור מסוים הוא בבחינת האות שלפעולה בלתי חוקית מותר להתנגד בכל האמצעים. מספר מחקרים אשר נעשו על ידי חוקרים בישראל (אהוד שפרינצק; דויד וייסברוד) מצביעים על הפוטנציאל הטמון, בקרב חברי תנועות וקבוצות בימין הדתי (לא רק הקיצוני) לפעולות של לקיחת החוק לידיים. מדינת ישראל ניצבת עדיין בפני שורה של הכרעות מדיניות קשות שבראשן ההכרעה בדבר עתידה של רמת הגולן ולאחריה סדרה של הכרעות לגבי השלבים הסופיים של ההסכמים עם הפלשתינאים ועתידם של היישובים היהודיים באזורי יו"ש ועזה. אין לנו כל ספק כי ההחלטות שתתקבלנה בנושאים המדיניים תגענה במידה לא קטנה בנקודה הרגישה של אותם חברי קבוצות הימין הדתי הלאומי - גבולות ארץ ישראל. קשה לצפות כיום, לאחר רצח ראש הממשלה רבין, עד כמה יהיו המתנחלים וחברי קבוצות שונות, מוכנים להרחיק לכת בניסיונותיהם לקחת את החוק לידיים על מנת לשבש את התהליכים המדיניים. תרחישים שונים שורטטו לאחרונה כאשר הקיצוניים שבהם עוסקים במלחמת אחים כוללת בין מצדדי הסכם השלום במחיר פינוי ונסיגה מן השטחים הכבושים לבין המתנגדים.

תרחישים אחרים צופים פעולות בקנה מידה של ימית וכו'. תרחישים אלה כולם עוסקים באירועים אשר עלולים להתרחש בטווח של חמש השנים הקרובות עד לסיום יישום הסכמי השלום עם שכנותיה הישירות של ישראל (סוריה, לבנון והפלשתינאים). אי הבהירות השוררת בשלב זה לגבי השלבים סופיים של ההסכמים עם הפלשתינאים ועם הסורים (במידה ויתממש) מקשה על חיזוי לטווח הארוך יותר.

שני השסעים אשר הוזכרו לעיל הנם השסעים העיקריים אשר עלולים להקרין על תופעת הפשיעה ומערכת משפט בישראל. ברם חשוב ונכון יהיה להזכיר בפרק זה מספר מוקדי קונפליקט נוספים אשר עלולים להקרין על רמת הפשיעה ומערכת אכיפת החוק והמשפט בישראל בעתיד. תופעת אי הציות לחוק על רקע לאומי אידיאולוגי כפי שנדונה בפרק זה אינה ייחודית למגזר הדתי בלבד. תופעות מסוג זה עלו לאחרונה במספר מקומות בעולם כאשר קבוצות אידיאולוגיות למיניהן הכריזו "מלחמה" על הממסד והממשל. אחת הדוגמאות הבולטות הנה קבוצת ה-FREEMAN במדינת מונטנה שבארה"ב אשר תבריה נקטו בפעולות אלימות נגד אנשי ממשל, שופטים ועוד, פעולות שכללו משלוח מעטפות נפץ, איומים וכדו'. חברי הכת אף התבצרו במשך מספר שבועות והתגוננו מפני ה-FBI מחשש של מעצרים. בקנה מידה שונה לחלוטין חזינו בישראל לפני מספר שנים בתופעה דומה כאשר חברי קבוצת "עוזי משולם" התבצרו באזור עירוני ובאו בדרישות להקמת ועדת חקירה בנושא "ילדי תימן", משנוכחו כי

דרישותיהם אינן מתמלאות עברו לשימוש בנשק חם דבר שגרם לפגיעות בנפש בשני הצדדים. סופה של פרשה זאת הנו בריצוי עונשי מאסר של חברי הקבוצה אשר נטלו חלק בפעילות הבלתי חוקית.

במקרה אחר קמו מספר רבנים מרכזיים בקהילה האורתודוקסית בישראל וקראו בפומבי לא לציית לחוק ולפקודות אם וכאשר יגיע עת פינוי התנחלויות ואדמות במסגרת תהליך השלום. קריאת תגר זאת על שלטון החוק בישראל חמורה פי שניים כאשר היא נעשית על ידי אישי ציבור הרואים את האינטרסים הסקטוריאליים שלהם מעל ומעבר לחוק. הגם שהדוגמאות שהוזכרו כאן קשורות לאירועים במגזר הדתי בישראל אין לפסול אפשרות כי תתכן עלייה בשכיחותן בנסיבות בהן קבוצות שונות תמצאנה את עצמן במצבי מצוקה וקושי להגשמת מטרות סובייקטיביות.

עליה ופשיעה- הווה ועתיד

הקשר שבין הגירה ופשיעה מהווה מזה שנים רבות אחד ממוקדי המחקר המרכזיים בדיסציפלינה הקרימינולוגית. חלוצי המחקר בתחום זה היו Shaw & Me Kay אשר ניסו לתהות אחר הקשר שבין שיעורי פשיעה גבוהים במיוחד בעיר שיקאגו בשנות ה-20 של המאה הנוכחית לבין הריכוז הגבוה של מהגרים באזורים אלה. מהר מאד התברר כי אכן אין זה בהכרח האזור שבו מתגוררים המהגרים אלא במידה רבה התהליכים אותם הם עוברים כמהגרים הגורמים לחלק מהם להצטרף למעגל ההתנהגות העבריינית. תהליכי הגירה מלווים מאז ומתמיד במשבר הנובע ברובו הגדול מפער תרבותי וחוסר יכולת להסתגל בצורה מהירה לתרבות בעלת מנהגים שונים מתרבות המוצא. משבר זה עובר בד"כ הן על דור ההורים והן על דור הילדים אשר בנוסף לכך חווים במקרים רבים קשיי הסתגלות למערכת חינוך, קשיי שפה ועוד. חלק ניכר מתנועות ההגירה ההמונית שהתרחשו במאה ה-20 בעולם המערבי אופיינו על ידי מהגרים אשר באו מארצות מצוקה למדינות רווחה. מאפיין זה הוסיף ממד נוסף לקשיי ההסתגלות ולמשבר בתחום התעסוקה. ברוב המקרים מגיעים מהגרים ממדינות שונות למדינות המערב כאשר הנם חסרי השכלה מספקת או חסרי מקצועות מתאימים על מנת להשתלב במהירות בשוק העבודה. יתרה מזאת במקרים רבים של עלייה המונית אין המדינות קולטות מסוגלות לקלוט לתוך שוק העבודה את המוני המהגרים. אבטלה ממושכת ותעסוקה בסטטוס נמוך תורמים אף הם את חלקם למשבר שאותו עוברים חלק מהמהגרים. בחלק מהמקרים מהווים עבריינות ופשיעה אלטרנטיבה קיומית למהגרים ובמקרים אחרים אף קרש קפיצה לטיפוס בסולם הכלכלי בלבד.

מדינת ישראל חוותה בשנות ה-50 וה-60 גלי עליה ממדינות אסיה ואפריקה אשר אופיינו במידה רבה על ידי חלק מהתהליכים שתוארו לעיל. אין בכוונת דו"ח זה להיכנס לכל הפרטים הקשורים במעורבותם של יוצאי מדינות אסיה- אפריקה בפשיעה בישראל ובגורמים והסיבות שהביאו לכך שכן אין הדברים הללו רלבנטיים לדו"ח זה ולובנו בהרחבה מעל במות מחקריות, אקדמיות ואחרות. ברם עקב הנסיבות הנוכחיות הקשורות בגלי העלייה ממדינות חבר העמים המגיעים למדינת ישראל מאז 1989 הפך הנושא לרלבנטי במידה מסוימת. אין בידינו בשעת כתיבת דו"ח זה בסיס נתונים אשר יכול לספק תמונה מקיפה אודות מעורבותם של יוצאי מדינות חבר העמים בפשיעה במדינת ישראל. התקשורת בישראל (בדרכה היא) מנסה מידי פעם להעלות את הנושא אך אין בכך כדי לספר תמונה מהימנה אודות קיומה או אי קיומה של הבעיה. יחד עם זאת אין לנו ספק כי בתנאים הנוכחיים שבהם נקלטו גלי העלייה ממדינות חבר העמים מאז סוף שנות השמונים-- חוסר תעסוקה, מצוקת דיור

כל אלה בנוסף למשבר העלייה והקליטה הקיים ממילא, קיים חשש להוצרות כר נוח לתופעות פשיעה ועבריינות למיניהן. לכך מתווסף פן נוסף הקשור לתמורות ולשינויים שהתחוללו בשנים האחרונות בברה"מ ובמדינות חבר העמים. הגוש הקומוניסטי עבר ועדיין חווה מהפכה שהחלה עם עידן הפרסטרויקה. המשבר הגדול שהתחולל במדינות הקומוניסטיות כתוצאה מפרוקה של ברה"מ, הנסיונות הכלכליים להביא להפרטה של חלק מהענפים הכלכליים וליזומה פרטית בתחומים שונים, כל אלה גרמו במידה לא רבה למשבר כלכלי-חברתי-תרבותי. חלק מסממני השינוי והמשבר גם יחד היו פתיחת השערים למערב, חשיפת הגוש הקומוניסטי לכלכלה המערבית, אבל יחד עם זאת אבטלה הולכת וגוברת והרחבת הפער בין המעמדות. על רקע משברי זה הלכו וצמחו תופעות של עבריינות ופשיעה הן בגבולות מדינות חבר העמים והן מחוץ למדינות אלה. חלק מתופעות הפשיעה קשורות להברחת והלבנת כספים במדינות המערב, סחיטה, חטיפה ופעולות בלתי חוקיות אחרות אשר בחלקן קשורות לפשע מאורגן שצמח במדינות אלה והתפשט במהירות אל המערב. מספר דוחות שהתפרסמו לאחרונה הן ע"י ה-FBI והן על ידי גורמים אחרים במערב מצביעים על הסכנות השונות והנזק נגרם תוצאה מפעילות הפשע המאורגן במדינות חבר העמים ומחוצה להן. הקרבה הגיאוגרפית של ישראל לגוש המזרחי ותנועת המהגרים הופכת את ישראל במידה רבה לכר נוח ליצוא של חלק מתופעות הפשיעה הצומחות שם. שוב, ובהתבסס על מידע הלקוח מהתקשורת בלבד ברור כיום כי בארץ הולכת ומשגשגת תעשיית זנות, מכוני מין, עיסוי ושירותי ליווי, המתבססת במידה רבה על יבוא של נערות ונשים צעירות ממדינות חבר העמים. במקרים רבים נעשה יבוא זה תחת כפיייה והבטחות שווא. מספר מקרי רצח וחטיפה שארעו בשנים האחרונות בישראל הצביעו אף הם כי עקבות המבצעים הובילו למדינות חבר העמים. כל אלה אמורים להוביל אותנו לשתי שאלות מרכזיות בנושא זה (א) מהי מידת המעורבות של עולים ממדינות חבר העמים בפשיעה ועבריינות לסוגיה השונים במדינת ישראל; (ב) באיזה מידה צומחות תופעות הפשיעה והעבריינות (במידה והן קיימות) בקרב עולי מדינות חבר העמים, בישראל, כתוצאה ממשבר העלייה וקליטה או שמא חלקן הגדול של תופעות אלה הן "יבוא" מהגוש המזרחי. למרות הקשיים שנצבו לפנינו בדרך להשיב על שאלות אלה החלטנו לבצע בדיקה מדגמית על בסיס נתונים שנשלף מקובץ ר"פ במחשב המרכזי של משטרת ישראל לצורכי מחקר. הקובץ כלל מדגם של תיקים שנדגמו עבור כל אחת מהשנים 1980-1994. לצורך הבדיקה הנוכחית החלטנו להסתפק בשנים 1989-1994 השנים בהם הגיעו גלי העלייה הגדולים לישראל. מטרת הבדיקה הייתה לראות מהי תרומת העולים ממדינות חבר העמים לפשיעה כפי שהשתקפה במדגם של תיקי חקירה פליליים. מתוך 124,000 תיקים שנבדקו נמצא כי 1.1 אחוז מתוך סך התיקים שנפתחו בשנת 1990 היו תיקים שהחשוד עלה לישראל מאחת ממדינות חבר העמים החל משנת 1989. בשנת 1991 היה אחוז התיקים שהשתייכו לעולים ממדינות חבר העמים 2.7, בשנת 1992 5.5 אחוז ובשנת 1993 8.1 אחוזים. מספרים אלה יעמדו קרוב לודאי בקשר לינארי הפוך עם מספרי העולים ממדינות חבר העמים לאורך השנים (שיעור העלייה בין השנים 94-1990 הלך ופחת, אך תרומתם של העולים שכבר נקלטו, למעגל הפשיעה הלכה וגדלה) (ראה טבלה מס. 1). מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי בשנת 1990 עלו לארץ 185,173 עולים, בשנת 1991 עלו לארץ 144,678 עולים, בשנת 1992, 65,093 עולים ובשנת 1993 68,076 עולים. מנתונים אלה עולה כי בהחלט יתכן כי המשבר ההולך ומתמשך (קשיי קליטה, אבטלה, בעיות הקשורות לאלכוהוליות וכו') גרמו במהלך פרק זמן קצר יחסית למעורבות הולכת וגדלה בפשיעה, של עולים ממדינות חבר העמים. נתונים שהובאו לידיעתנו בשלבים הסופיים של כתיבת דו"ח זה מחזקים עוד יותר את מגמת העלייה במספר התיקים בהם מעורבים עולים חדשים. בין השנים 1995 ל-1996 עלה מספר תיקי העבירה בהם מעורבים עולים

חדשים ב- 32% . נתון מדאיג עוד יותר הנו אחוז השינוי בתיקי נוער שהם עולים חדשים. כאן הסתכמה העלייה ב- 44.4% . גם המגמה המוצגת בטבלה מס.1 נמצאת בקו עליה בשנים 1995 1996 . מתוך סך כל תיקי החקירה ב- 1995 מהווים תיקים בהם מעורבים עולים חדשים 13.2% וב- 1996 16% . למתבונן מהצד בנתונים ידמה לרגע, כי הבעיה שנוצרה בשנים מאז החלו גלי העלייה לזרום למדינה, אינה כה חריפה שכן ייצוגם של עולי מדינות חבר העמים במעגל הפשיעה בישראל נמוך מייצוגם באוכלוסייה הכללית. ברם נראה כי הנתון אשר צריך להדאיג הנו הסוציאליזציה המהירה לעולם הפשע. עיון בסוגי העבירות שעליהן נפתחו תיקים לעולים ממדינות חבר העמים מראה כי שלוש הקטיגוריות השכיחות ביותר הן עבירות נגד הסדר הציבורי, עבירות נגד גוף, ועבירות רכוש. ברם חלק מהתיקים (אם כי בשכיחות נמוכה יותר) היו גם בתחום עבירות המרמה, מוסר, וסמים. חשוב בשלב זה להעיר כי הקובץ שמתוכו נשלפו נתונים אלה נדגם לצרכי מחקר שונה לחלוטין, מחקר העוסק ביהודים וערבים במערכת המשפט בשנות השמונים והתשעים. שיטת הדגימה שבה השתמשנו לצורך הכנת קובץ זה אינה מתאימה בהכרח לסוגיה שבה אנו דנים כאן ועל כן בהחלט ייתכן כי הממצאים שהצבענו עליהם מייצגים מצב של תת-דגימה. יתרה מזאת, מתוך מה שידוע לציבור במדינת ישראל כיום, הרי שחלק מן המעורבות של עולי מדינות חבר העמים בפשיעה בישראל קשורה לעבירות מרמה, הונאה, הברחות, עבירות מטבע וכיו"ב. אין כל ספק כי לגבי עבירות אלה קיים מצב של תת דיווח.

כל האמור לעיל מביא אותנו למעשה למספר מסקנות :

1. במהלך פרק זמן קצר יחסית הגיעו עולים ממדינות חבר העמים לרמת ייצוגיות במעגל הפשיעה, התואמת את ייצוגם באוכלוסייה.
2. אם מקובלת עלינו ההנחה כי הבדיקה שהתבצעה כאן מוטה כלפי מטה הרי שתרומתם של עולים ממדינות חבר העמים לפשיעה בישראל גדולה עוד יותר, דבר שיהיה נכון בעיקר לגבי עבירות מרמה, הונאה, סמים וכו'.
3. הבדיקה השטחית שנעשתה כאן מלמדת כי ייתכן וחלק מהעבירות המבוצעות על ידי העולים הן תוצאה של מצוקה כלכלית, קשיי קליטה והרצון לשרוד אם גם במחיר של ביצוע עבירה פלילית. ברם אנו מרשים לעצמנו להניח כי חלק מהעבירות מקורן בפעילות פלילית במדינות חבר העמים, וקשורה לגורמים עבריינים הפועלים שם וקושרים את פעילותם למדינות נוספות.

בשלב כתיבת הדו"ח אין בידינו כל אפשרות להשלים את התמונה מההיבט של תרומת הפשיעה בקרב עולי מדינות חבר העמים בתחום של הפשע המאורגן. ברם מתוך לקט של קטעי עיתונות, ומאמרים במקורות שונים אשר התפרסמו לאחרונה ברור לחלוטין כי קיימות צורות שונות של התארגנות בקרב עבריינים עולי מדינות חבר העמים לצורך ביצוע עבירות בתחומים שונים. פעילות מסוג זה יכולה להיקרא פשיעה מאורגנת, ובנוסף לכך בהחלט ייתכן כי גלישת הפשיעה מתוך לגבולות מדינות חבר העמים הביאה עמה חדירה של גורמי פשע מאורגן גם לישראל. חשוב לזכור כי מבחינה פיזית מהווה ישראל כר נוח לחדירה של גורמים פליליים. גלי העלייה ההמוניים, ותנועת נוסעים ערה יחסית בין ישראל לבין מדינות חבר העמים, יצרו סיטואציות נוחות, לשיתוף פעולה בתחומים פליליים שונים (הלבנת כספים, העברת כספים מישראל למקומות אחרים) וכן לחדירה של גורמים פליליים במסווה של עולים בעלי זהות מוסווית וכדו'. גלי עלייה נוספים בעתיד עלולים להחריף את התמונה הן בתחום הפשיעה הפלילית הקונבנציונלית, והן בתחומי הפשע המאורגן. יש לזכור כי הפשיעה המדינית חבר

העמים הרקיעה שחקים מאז עידן הפרסטרויקה, בממדים של 300-400 אחוזים. גידול ברמת הפשיעה בסדרי גודל שכאלה חייב לגלוש מעבר לגבולות הגיאוגרפיים של האזור ומכאן ההשלכות גם על ישראל.

טבלה מס. 1

שנת עלייה	מס העולים	% התיקים שנפתחו לעולים	% התיקים שנפתחו לותיקים
1989	12,912		אין אינפורמציה
1990	185,173	1.1	98.9
1991	144,678	2.7	97.3
1992	65,093	5.5	94.5
1993	68,000	8.1	91.9
1994	64,760	9.6	91.4

השלכות לגבי העתיד

מעורבותם של עולים ממדינות חבר העמים במעגל הפשיעה והעבריינות בישראל, לא הביאה עד כה לשינוי דרסטי (עליה) בשיעורי הפשיעה בישראל, אם כי מעורבותם בולטת היטב ומשתקפת בסטטיסטיקה הפלילית. קשה לחזות מה יקרה בעתיד. במדינות שונות הן אירופה, ארצות הברית ואסיה צמחה פשיעה מאורגנת על רקע אתני. ברם במידה וקשיי הקליטה של חלק גדול מהעולים יצרו משבר זמני בלבד סביר להניח כי תופעה מהסוג הנ"ל לא תצמח בישראל. יחד עם זאת חשוב לפקוח עין ולעקוב אחר הסתגלותם של העולים, ובני הדור השני על מנת לוודא שאכן אין הבעיה הולכת ומכה שורשים. יחד עם זאת כפי שהבהרנו חלק מתופעות הפשיעה המתרחשות בארץ קשורות לפעילות פלילית המבוצעת על ידי גורמים פליליים במדינות חבר העמים ומחוצה לה. קיומה של קהילת מהגרים גדולה ממדינות חבר העמים, והקרבה הגיאוגרפית היחסית של ישראל לגוש המזרחי לעולים להפוך את ישראל גם בעתיד לצומת מרכזית בפעילות פלילית מחסוגים שהזכרנו.

בעיה אחרת הקשורה אף היא בתחום הגירה מציבים הפועלים הזרים, אשר נקלטו בשוק העבודה בישראל בשנים האחרונות. אוכלוסיית הפועלים הזרים גדלה במדינה בשנים האחרונות כתחליף לאוכלוסיית העובדים הפלשתינאים. אוכלוסיית הפועלים הזרים מתאפיינת על ידי מספר גדול של גברים צעירים המגיעים הנה ללא משפחות. הפועלים הזרים הנם בעלי אמצעים מוגבלים וחיים בתנאים ירודים. במרבית המקרים שהותם בארץ הנה זמנית, אם כי יכולה להמשך מספר שנים. חלק מהעובדים אף שוהים בארץ באופן בלתי חוקי. הקשר של אוכלוסייה זאת לפשיעה בארץ לא נבדק, ברם יש להניח כי במעגלים בהם נמצאים העובדים הזרים קיימת פעילות עבריינית אשר חלקה לא מדווח וחלקה אולי לא נחשף. סביר להניח כי תנאי המצוקה הכלכליים בהם שוהים מרבית העובדים הזרים, הריחוק ממשפחותיהם ותחושת הניכור אשר קרוב לודאי מתפתחת אצל מרביתם דוחפים חלק מהם לעבירות רכוש, עבירות מין ועוד. בשלבים אלה של כתיבת הדו"ח אין בידינו כל תמונה לגבי היקף התופעה, או מוקדים ובעיות מיוחדות הקשורים לאוכלוסייה זאת.

הרקע הכלכלי להערכת מגמות הפשיעה וצרכי אכיפת החוק בישראל בשנות

ה- 2000⁷

להנחות ולתרחישים ששורטטו בדו"ח הכלכלי (ראה מקור) עלולות להיות מספר השלכות על תופעות שונות בתחום הפשיעה במדינת ישראל:

1. שיעור האבטלה הגבוה יחסית, במיוחד בחלופת הרשות לתכנון כלכלי, ימשיך לספק כר נוח להתפתחות פשע.
2. מאחר שרמת החיים תעלה, ושכבת העשירים תתעבה, יש לצפות להתגברות הפשע בתחום השוד. פושעים גם יהיו נכונים לקחת סיכונים גדלים והולכים בתחום זה, מפני שהפרס לשוד מוצלח יהיה גדול יותר.
3. בעיית אכיפת החוק בדרכים תחמיר ותלך אלא אם כן יוקצו משאבים רבים בתחום זה.
4. עברות צווארון לבן יחמירו, מאותה סיבה שהשוד יגדל. ככל שהמשק יהיה עשיר יותר, יגדל הפיתוי לעברות מסוג זה.

אופי המשטרה

א. צפוי שמשטרה מהסוג המוכר ברוב המקומות בעולם וגם בישראל לא תמלא את תפקידה על הצד הטוב ביותר, מהטעם הפשוט שאין לה תמריצים מספיקים כדי לבצע את מה שנדרש ממנה. במערב, ובמיוחד בארה"ב, כבר יש משום כך התארגנויות שכונתיות להקמת משטרות "פרטיות" בקנה מידה הולך וגדל. גם משטרה שכונתית אינה משטרה פרטית במלוא מובן המלה. אבל קל הרבה יותר לנטר את יעילות פעולתה של משטרה שכונתית בגלל גדלה המצומצם, וגם קל יותר לתגמל את השוטרים בהתאם לביצועיהם. תגמול כזה יכול להיות, לדוגמא, פרמיה על הצלחה בהורדת שיעור הפשע. וכשמדובר בשכונה, אין חשש שהירידה בשיעור הפשע תהיה תוצאה של ירידה בדיווח על פשעים ולא ירידה בפשעים עצמם. גם בישראל כבר יש ארגוני שיטור פרטיים, אם כי אין הם פעילים בהיקף שמשטרות פרטיות בארה"ב פועלות, מפני שהמגבלות החוקיות לכך בישראל תמורות יותר.

ב. כל המתבונן בנעשה בערים הגדולות בכל הנוגע לאכיפת חוקי התנועה בכלל ותקנות התניה בפרט, יודע כי הנאמר לעיל אינו בעלמא. לא קשה לראות שוטרים העוברים במקומות שבהם כלי רכב העומדים במקומות האסורים בעצירה משבשים את התנועה באופן חמור, והשוטרים אינם עושים דבר. יתכן שיש כאן גם מרכיב תרבותי, אבל אין ספק שהעדר התמריצים ממלא תפקיד חשוב.

ג. עם עליית רמת החיים, ילכו ויחמירו השיבושים בתחום התעבורה. כיום יש בישראל כמיליון כלי רכב פרטיים. כשהיו 2 מיליון, תהיה חומרת הבעיה הרבה יותר מכפולה. ברור לחלוטין שההתמודדות עם הבעיה תצטרך לעמוד על רמה אחרת לגמרי מהרמה עליה היא עומדת כיום, ולא רק בתחום השיטור.

- ד. כדי שהמשטרה, משטרה כלשהי, תוכל לבצע את תפקידה, יהיה צורך במהפכה בתחום המינוע של תושבי ישראל. מדובר בארץ קטנה, שצפיפות האוכלוסייה בה גבוהה באופן יחסי, ועוד תלך ותגדל. בתנאים כאלה אי-אפשר לבסס את התחבורה על תפיסה המתאימה לאוכלוסייה מפוזרת מאד, כגון זו של קליפורניה. אין כונה לומר בזה שלא צריך לרכז משאבים בהרחבת רשת הכבישים בישראל. אבל עיקר המאמץ צריך להתרכז בפתוח מערכות תחבורה ציבורית מסוג הרכבת והרכבת התחתית.
- ה. תחבורה ציבורית הנושאת את עצמה מבחינה כלכלית תוכל להתקיים רק אם המשתמשים ברכב פרטי ישלמו את מלוא העלות של השימוש הזה. משמעות הדבר היא הטלת אגרות על שימוש בכבישים מהירים (כמובן, שלצורך זה חייב להיות עורק אלטרנטיבי לכל כביש שעליו מוטלת אגרה) וגביית דמי חניה שישקפו את העלות האמיתית של הקצאת השטחים לחניה. אין זה מקרה שבהונג-קונג אין לראות רכב חונה על דרך במקום כלשהו. החניה בתחום מרכז העיר היא אך ורק בחניונים והכבישים פתוחים לתנועה במלוא רוחבם.
- ו. כל ההסדרים הללו יהיו חסרי תועלת אם לא תהיה אכיפה קפדנית של החוק בתחום התחבורתי, ולפי המתחולל כרגע אין ישראל קרובה אפילו לאכיפה כזו. המעבר לתרבות אכיפה אינו קל כלל עיקר, משום שככל שגדל מספר בעלי הרכב, כן יגדל כוחם האלקטורלי ולפיכך יידרש אומץ לב פוליטי רב יותר כדי לעשות את הדרוש.
- ז. לישראל של תחילת המאה הבאה לא תהיה ברירה אלא לצמוח לגובה ככל שהדבר נוגע לבניה הן למגורים והן לעסקים. התפתחות כזו תהפוך את פוטנציאל הנוק של פעולות טרור לגדול הרבה ממה שהוא היום (ראה לדוגמא את החבלה במגדלי התאומים בניו-יורק). מלבד מה שהדבר מחייב היערכות מתאימה, יש לו השלכה שלילית על תפקוד המשטרה, שכבר כיום מוצאת מפלט נוח מאחורי ההתעסקות בפח"ע על חשבון אכיפת החוק והסדר. לפיכך, יש מקום לבדוק את החיבת החוקי של העברת הטפול בטרור מידי המשטרה לידי גוף צבאי שינתנו לו סמכויות מתאימות. לחילופין, יהיה צורך בהגדלת המשטרה במידה ניכרת, תוך הקמת אגף נפרד שיעסוק בטרור.
- ח. עם עליית רמת החיים, יהיה הכרח לשפר באופן משמעותי את שכר השוטרים. אחרת, קיימת סכנה של שחיתות במשטרה, שכן מי שיש לו עניין בכך יוכל להציע שוחד בסכומים גדולים יותר, וככל שהפער בין סכום השוחד והשכר יגדל, כן יגדל הפיתוי.
- ט. עליית רמת החיים, בצרוף התקדמות בפתיחותה הפיננסית של ישראל כלפי חוץ, תגדיל את ההזדמנויות להלבנת כספים בחו"ל. המשטרה תצטרך להיערך להתפתחות כזו מבחינה מקצועית.

תחזיות פשיעה

חיזוי שיעורי עבריינות

הטכניקות הרבות של חיזוי מבוססות על מציאת חוקיות בהתפתחות התופעות בעבר, והמשך אותה חוקיות מההווה לעתיד. חיפוש החוקיות בעבר מחייב (א) נתונים הולמים לגבי העבר, הכוללים סדרות של נתונים רלבנטיים. (ב) טכניקות לניתוח הקשר בין התופעות בתקופות שונות. גם בנתונים המשמשים לחיזוי אנו יכולים להבחין בשני סוגים עיקריים: סדרות עונתיות של המשתנים התלויים (או המשתנה התלוי) בעבר, או סדרות עונתיות של משתנים עצמאיים מצד אחד ומשתנים תלויים מצד שני, כששני סוגי הסדרות מקושרים על ידי טענות תיאורטיות.

בפרויקט הנוכחי, בשל אילוצים של נתונים ומשאבים, נאלצנו לבחור בדרך שהיא אולי הפשוטה ביותר מכל הקומבינציות שהוזכרו לעיל: אנחנו מניחים ששיעורי הפשיעה (בסוגי העבירות העיקריים שנבדקו) הם סטטיים, או שהם מתפתחים בקצב פחות או יותר קבוע (או שאפשר לראות כך את השינויים בפרק הזמן של 10-20 השנים האחרונות). הנחה זאת אומרת שאפשר יהיה לחזות את מספר העבירות מסוג מסוים על סמך גודל האוכלוסייה הצפוי, ועל סמך שיעור העבריינות הצפוי לתקופה מסוימת.

למרות שניתן לומר שהנחות אלה נכפו עלינו על ידי המגבלות השונות של הפרויקט, הרי ברור שהן מעוררות ספקות קשים ביחס לתוקף השיטה: הנחות אלה כוללות (באופן סמוי) את ההנחה שאירועים שונים שעוברים על החברה הישראלית כמעט שאינם משפיעים עליה, ולא ישפיעו בעתיד הקרוב, באופן שישנה באופן מהותי את קצב ההתפתחות של העבריינות. הסתכלות בעבר הקרוב מעלה סדרה של אירועים שעשויים היו להשפיע ולשנות באופן דראסטי את קצב השינוי של שיעורי הפשיעה: מלחמת ששת הימים ומלחמת יום-הכיפורים, האינתיפאדה, גלי העלייה מצפון-אפריקה, מאתיופיה וממזרח-אירופה, המעבר מחברה בעלת מבנה גילים צעיר לחברה בעלת מבנה גילים מבוגר, ומחברה בעלת כלכלה בלתי מפותחת לחברה טכנולוגית; קשה לחשוב ששינויים יכולים לא להשפיע על מגמות הפשיעה בישראל. עם זאת, החלטנו להתעלם מכל אלה בשל מספר שיקולים. ראשית אין לנו טענות תיאורטיות מבוססות די הצורך על מנת שנוכל לומר אלו משתנים עצמאיים ישפיעו על שיעורי העבריינות ובאיזה אופן. שנית, אין לנו כמעט נתונים וכתוצאה מכך גם תחזיות לגבי משתנים ואירועים אלה ודומיהם.

כמובן, אחת המסקנות האפשריות ממצב עניינים זה היא שמוטב להימנע מתחזיות לחלוטין. אך נראה לנו שיש לדחות טענה זאת. ראשית, משום שקשה לראות כיצד תחזיות כלשהן, ולוא גם בלתי מבוססות, תהיינה פחות טובות מהיעדר תחזיות לחלוטין. ושנית - דווקא בשל האירועים והשינויים שהוזכרו לעיל, אם נצליח להבחין בכיווני התפתחות מסוימים, יהיה זה קשה להתעלם מהם. כלומר: אם שיעורי העבריינות מתפתחים לפי חוקיות מסוימת כל שהיא, נאמר על חוקיות זאת שהיא משמעותית יותר דווקא אם היא עמידה להשפעותיהם של אירועים חיצוניים. במסגרת שיקולים אלה עדיין יש מקום לשאול אם אקסטרפולציה קווית היא הטכניקה הנכונה, או הטובה ביותר. התשובה על כך היא שאין זו בהכרח הטכניקה הטובה ביותר, אבל זוהי הטכניקה החולמת ביותר את התפישה האינטואיטיבית של ראיית ההתפתחות בעתיד כהמשך להתפתחויות סדירות בעבר.

מתודולוגיה

על מנת לבצע את תחזיות הפשיעה היה עלינו לקבל שתי החלטות בעלות משמעות טכנית ומהותית כאחד: יחידות המדידה ופרק הזמן בעבר. בארץ קיימים נתוני עבריינות (במובן של תיקי חקירה חדשים במשטרה) הן לגבי שנים והן לגבי חדשים. החלטנו להשתמש בנתוני השנים בשל השיקולים הבאים: (א) אלה מקבצים גדולים יותר ויציבים יותר מבחינה סטטיסטית (ב) נתוני חדשים מחייבים התייחסות מיוחדת לבעיות שמעוררת עונתיות (ג) משך הזמן (והתקציב) הנדרש לאיסוף הנתונים (למעשה, גם כשמדובר בנתוני שנים נאלצנו לעתים להסתפק בסדרות שנקטעו בשל היעדר נתונים מתאימים). באשר לפרק הזמן בעבר, עליו יתבסס הניתוח, עמדו לנגד עינינו שני שיקולים חשובים, אך סותרים: ראשית, בסדרות עתיות חשוב להתבסס על סדרות ארוכות ככל האפשר, כלומר - רצוי להתבסס על סדרות נתונים שמתחילות בשנה המוקדמת ביותר שיש עבורה נתונים. שנית, חיזוי על סמך נתוני העבר נוטה להיות מדויק יותר ככל שהעבר עליו מתבססים סמוך יותר לחווה. וכך מכיוון אותנו השיקול הראשון לחפש סדרות ארוכות המתחילות בשנים מוקדמות ככל האפשר, בעוד שהשיקול השני מכיוון לחיפוש סדרות קצרות ככל האפשר (הסדרות הקצרות מבטאות יותר טוב את ההתפתחויות האחרונות). למעשה, שתי החלטות מוגבלות על ידי כך שנתוני עבריינות שנתיים קיימים במדינת ישראל רק מאז הקמתה, ועל ידי כך שבתקופות קצרות מאד אי-אפשר כלל להבחין בכיווני התפתחות. לכן בחרנו בתקופות שבין 15 ל- 40 שנה. כלומר: בחרנו בנתוני העבריינות השנתיים המסתיימים בנתוני 1994, ואשר תחילתם בין שנת 1955 (זמן קצר לאחר התבססות המדינה והחלשת השפעתה של העלייה ההמונית של 1948-51), לבין 1982 (תקופה שהותירה לנו בסיס חיזוי של 14 שנה).

על הקורא לזכור גם שחלק מהגדרות סוגי העבירות השתנו במשך הזמן, כך למשל, יש דיווח על עבירות כנגד חיי-אדם רק מאז 1979. עבירות "יידוי אבנים על רקע לאומני" נוספו כקטגוריה מדווחת רק בשנות ה-80 והן אחראיות לחלק ניכר מהעליה בעבירות כנגד אדם. התחזיות שלחלן מוגבלות אם כך, בהנחותיהן ובנתונייהן. למרות זאת, נראה לנו שראוי להביא בחשבון (לפחות כנקודת מוצא לשיקולים אחרים) את מספר העבירות הצפוי על סמך ההנחה ששיעורי העבריינות ימשיכו להשתנות בקצב פחות-או-יותר קבוע.

מאחר שאין בארץ מדד מקובל לרמת העבריינות, השתמשנו במספר אינדיקטורים המבוססים על סוגי עבירות ודיווח שונים. אינדיקטורים אלה היו כדלהלן:

1. סך הכל עבירות מדווחות (תיקי חקירה חדשים) - זהו הנתון הכוללני ביותר המתפרסם בקביעות ואשר מצביע על היקף העבריינות.
2. עבירות נגד חיי אדם - זוהי קטגוריה רחבה הכוללת חלק מעבירות האלימות החמורות ביותר, וביניהן רצח וניסיון לרצח. בשנות ה-80 נוספו לקטגוריה זאת עבירות "יידוי אבנים על רקע לאומני" שהגדילו אותה מאד (הן מהוות כיום כ- 70% מקטגוריה זאת).
3. רצח- קטגוריה זאת היא חלק מהקטגוריה הרחבה יותר, "עבירות נגד חיי אדם". אף שזהו סוג עבירות נדיר למדי (כך שכמעט שאינו משפיע על סה"כ העבירות) יש לו מספר מאפיינים שעושים אותו חשוב במיוחד, וביניהם: שיעור דיווח גבוה, חומרה נתפשת גבוהה והשפעה ניכרת על דעת הקהל. יש לשים לב לכך שהנתון הסטטיסטי המדווח הוא מספר האירועים השנתי, ושהוא כולל

רצת על רקע לאומני. כתוצאה מכך, מספר מקרי הרצח עשוי להיות נמוך במידה ניכרת ממספר הקורבנות.

4. עבירות נגד גוף אדם- בעיקרן, עבירות אלה פחותות בחומרת האלימות מהעבירות נגד חיי אדם. בשנות ה- 80 נוספו לרשימה זאת מספר סוגי עבירות שאפיינו את האינתיפאדה, כגון: השלכת בקבוק תבערה והבערת צמיגים.
5. עבירות רכוש- עבירות אלה מהוות חלק ניכר מכלל העבירות, כך שכיווני ההתפתחות של כלל העבירות משקפים במידה ניכרת את כיווני ההתפתחות של קטגוריה זאת.
6. שוד- זוהי תת-קטגוריה מבין עבירות הרכוש וייחודה בכך שהיא כוללת הן אלמנטים של עבירות רכוש והן אלמנטים של עבירות אלימות. ייתכן שהחומרה הרבה המיוחסת לעבירות אלה נובעת מצירוף זה. בבדיקה הנוכחית צירפנו את מספרי העבירות של "שוד" ו"שוד בנסיבות תמורות".
7. התפרצות- זוהי אחת הקטגוריות העיקריות של עבירות הרכוש. היא כוללת בדרך כלל הן נזק משמעותי לרכוש, והן חדירה לתחומו של הפרט. במסגרת הבדיקה הנוכחית צירפנו את מספר עבירות ההתפרצות לבית מגורים לעבירות ההתפרצות לבית עסק.
8. גנבות רכב (שימוש ברכב ללא רשות)- עבירות אלה הן מהעבירות המדווחות ביותר והנזק שהן גורמות לקרבן (באבדן רכוש) נוטה להיות גבוה.
9. מורשעים- אינדיקטור זה שונה מקודמיו בכך שאינו מתבסס על מספר עבירות המדווחות למשטרה, אלא על אחד התוצרים העיקריים של פעולת מערכת המשפט הפלילי: אנשים שהובאו לדין והורשעו על עבירות שביצעו, כאשר ייתכן בהחלט שעברייני אחד יורשעו על עבירות רבות.

בדיקות

א. הוספת משתנה

שאלה מרכזית בבדיקת תחזיות אלה היא: האם, ובאיזו מידה, ניתן לשפר את החיזוי באמצעות הוספת נתונים. כאמור לעיל, החיזוי ומשוואות הרגרסיה התבססו על נתון אחד בלבד: השנה לפחות לגבי השנים שחלפו כבר יהיה זה סביר לטעון שהוספת משתנה, או משתנים אחדים, שקשור לתהליכים מרכזיים בחברה הישראלית, עשוי היה לשפר את החיזוי במידה ניכרת. לשם הבדיקה הוספנו למשוואות הרגרסיה המוצגת בלוח 1 את המשתנה "אחוז האוכלוסייה בקבוצת הגיל 15-29", נתון זה נבחר בשל שני שיקולים עיקריים: ראשית, ידוע לנו היטב שרובה של העבריינות (לפחות - העבריינות הבין-אישית, הקונונציונלית) מבוצעת על ידי אנשים מקבוצת הגיל הזאת. שנית, זהו הנתון היחיד שלגביו אנו יכולים להשיג גם תחזיות אמינות למדי ל 10-15 ואף ל 20 השנים הבאות. לכן, חזרנו וחישבנו את משוואות הרגרסיה כשהפעם אנו מנסים לחזות את שיעורי העבריינות לפי השנה ואחוז הצעירים (בני 15-29) באוכלוסייה. תוצאות הניתוח מוצגות בלוח 2. בלוח זה אמורה להתמקד תשומת הלב בטור האחרון המציג את השיפור המוחלט המושג באחוז השונות המוסברת (שיפור R^2) על ידי הוספת המשתנה אחוז הצעירים למשוואת הרגרסיה. הממצא המעניין ביותר בהקשר זה הוא השיפור ביכולת החסבר של הרגרסיה בדרך כלל מוגבל מאד: 2% בעבירות נגד חיי אדם, 4.4% ברצח,

ו- 6% בהתפרצויות. היוצא-מן-הכלל הבולט בהקשר זה הוא שיעור עבירות גנבת רכב. (הסבר חלקי אפשרי לכך טמון בעובדה ששיעורי הבעלות על רכב ושיעורי עבריינות הרכב בקרב הצעירים גבוהים בהרבה מאשר בקבוצת הגיל המבוגרת יותר). מאחר שעבירות אלה מהוות חלק משמעותי מעבירות ה"אינדקס", יש לנתון זה משקל ניכר (תוספת של 19%) גם בהסבר השונות של סוג עבירות אלה. מספר העבירות הכללי הושפע רק במעט מאד: תוספת של 0.7%.

מלבד סוגי העבירות השונים הושפע גם שיעור המורשעים מהוספת אחוז הצעירים למשוואה, והושג בו שיפור של 28% באחוז השונות המוסברת. כלומר, אחוז השונות המוסברת עלה מ 46% ל 74%.

ב. "חיזוי" מעבר להווה ("Retrodiction")

בדיקה שניה שנערכה לשיטת החיזוי היא חיזוי נתוני ההווה (הידועים) מנתוני העבר. בעיקרו של דבר, בדיקה זאת מבוססת על שימוש בשיטת החיזוי הנוכחית לחיזוי נתוני העבריינות בשנת 1994 כפי שהיינו חוזים אותם בשיטה זאת אילו נערך הפרויקט לפני 5 שנים. כך, למשל, ניסינו לחזות את מספר תיקי החקירה בשנת 1994 לפי שיעורי התיקים בשנים 1955-88, ולפי תחזיות האוכלוסייה שהיו קיימות ב 1988 לשנת 1994. על בדיקה זאת ראוי להעיר, ראשית כל, שקיצור סדרת הנתונים מוריד את רמת הביטחון שיכולה להיות בחיזוי (מבחינה סטטיסטית מתבטא הדבר בהגדלת טעות הדגימה ובהרחבת הרצועות של הדיווח - כבר הסמך). לעומת זאת, בדיקה זאת מבוססת על חיזוי "עתידי" בטווח של 5 שנים בלבד.

חשיבה ביקורתית עשויה להצביע על מספר אירועים ותהליכים שחלו בתקופה בה מדובר (93-1989) ואשר עשויים היו להשפיע במידה ניכרת על החברה הישראלית ועל העבריינות בה: מלחמת המפרץ, העלייה ההמונית ממזרח-אירופה, סיום האינתיפאדה ותהליך השלום. קשה להאמין שכל אלה לא השפיעו על שיעורי העבריינות. לעומת זאת, אפשר לומר שמרבית תולדותיה של המדינה משובצים באירועים ותהליכים כגון אלה. כלומר: מדובר אמנם בתקופה שעשויה להפריע לחיזוי, אך לא בהכרח תפריע יותר מתקופות אחרות.

לוח 2 מציג את אופן החיזוי של שיעורי העבריינות החזויים לשנת 1994 ואת מספר העבירות הצפוי תוך התבססות על נתוני השנים 1975-88 ו- 1955-88 תוך השוואת החיזוי בין שתי סדרות הנתונים. לוח זה מראה כי ה"תחזיות" ל 1994 הגזימו באומדן סך הכל העבירות בכ - 73,000 (לפי נתוני 1955-88) או בכ - 11,000 (לפי נתוני 1975-88). ממצא זה נתון לפירושים שונים: מצד אחד, אפשר לומר שהגזמה באומדן בכ 72,000 עבירות היא הגזמה של 25% ומכאן שקשה לקבל תחזית כזאת. מצד שני, אפשר לומר שאומדן שסטה מן המציאות בכ - 11,000 עבירות, (שהן כ- 4% בלבד) הוא אומדן יעיל מאד, גם אם מדובר בטווח חיזוי של 5 שנים בלבד.

מעניין לציין את התחזיות השונות למספר ההתפרצויות: בעוד שהתחזיות המבוססות על סדרת הנתונים הארוכה (מ- 1955) סטו מאד מהמציאות (הגזמה של כמעט פי 5), הרי התחזית המבוססת על סדרת הנתונים הקצרה (מ- 1975) טעתה בכ 20% בלבד. קרוב לודאי שהבדל זה נובע מהתפנית החדה שחלה בשיעורי ההתפרצות באמצע שנות ה- 80 (ייתכן שכתוצאה מהמעבר לגנבות מכלי רכב).

לוח 1

רגרסיות לחיזוי שיעורי עבריינות (נתוני 1955-1994)

n	R ²	טעות תקן	מקדם רגרסיה	קבוע	סוג
40	.83	7.75	106.7	-3410	סך הכל
16	.69	1.29	7.20	-584	חיי אדם
40	.17	.006	.017	.032	רצח
40	.06	.808	-1.39	369	גוף
30	1.49	11.1	57.8	-60.2	רכוש
40	.85	.026	.380	-20.3	שוד
40	.51	3.74	23.5	-839	התפרצות
17	.02	2.36	1.34	257	גניבת רכב
22	.96	.396	9.01	-640	סמים
29	.46	1.31	-6.35	1100	מורשעים

לוח 2

משוואות רגרסיה לחיזוי שיעורי עבירות שונים לפי השנה וקבוצת הגיל 15-29 (נתוני 1955-94)

שיפור R ²	R ²	n	% צעירים	שנה	קבוע	סוג
.007	.84	40	2.22	54.3	-1482	סך הכל
.020	.71	16	.115	4.40	-470	נגד חיים
.044	.21	40	-.002	.063	-1.43	רצח
0	.49	30	.022	57.3	-587	נגד רכוש
.001	.85	40	-.004	.463	-23.4	שוד
.060	.57	40	1.88	-20.2	799	פריצה
.561	.58	17	.687	-13.6	776	גניבת רכב
.009	.97	22	.109	6.94	-583	סמים
.281	.74	29	-1.05	17.1	246	מורשעים

לוח 3

השוואת נתוני תחזיות עם מציאות (1994) (אלפי תיקים)

נתוני 1975-88			נתוני 1955-88			
הפרש	מציאות	תחזית	הפרש	מציאות	תחזית	
-11.6	282.2	243.8	-72.6	282.2	354.8	סך הכל
3.4	4.6	1.2	3.4	4.6	1.2	נגד חיים
.03	0.12	.09	0.04	0.02	0.08	רצח
-30.7	18.4	49.1	8.3	18.4	10.1	נגד גוף
28.8	204.7	233.5	-70.9	204.7	275.6	נגד רכוש
0	0.7	0.7	-2.2	0.7	2.9	שוד
-8.3	44.3	52.6	-201.4	44.3	245.7	התפרצות
5.2	20.1	14.9	5.2	20.1	14.9	גניבת רכב
2.5	11.6	9.1	2.6	11.6	9.0	סמים

לוח 4

מספר העבירות הצפוי בשנים שונות לפי שתי סדרות נתונים (מספרים מעוגלים)

2015	2010	2000	
* לפי נתוני 1955-94			
615,000	521,000	431,000	סך הכל
10,000	8,100	5,500	חיי אדם
160	140	120	רצח
15,400	14,300	14,300	גוף
426,000	365,000	312,000	רכוש
1,700	1,400	1,100	שוד
131,000	111,000	91,000	התפרצות
29,000	26,000	24,000	גניבת רכב
2,800	2,200	1,600	סמים
26,000	25,000	28,000	מורשעים
* לפי נתוני 1975-94			
397,000	358,000	341,000	סך הכל
17,200	13,200	8,200	חיי אדם
190	160	140	רצח
20,400	18,100	16,900	גוף
282,000	259,000	254,000	רכוש
1350	1150	960	שוד
19,000	27,000	44,000	התפרצות
29,000	26,000	24,000	גניבת רכב
29,000	23,000	16,000	סמים
			מורשעים

* הערה: חלק מהסדרות מתחילות מאוחר יותר

לוח 5

תחזיות עבריינות לשנת 2010 לפי נתוני 1955-94 ו- 1975-94 (מספרים מוחלטים, מעוגלים)

ממוצע	1975-94	1955-94	
439,500	358,000	521,000	סך הכל
10,650	13,200	8,100	חיי אדם
150	160	140	רצח
16,200	18,100	14,300	גוף
312,000	259,000	365,000	רכוש
1,275	1,150	1,400	שוד
69,000	27,000	111,000	התפרצות
26,000	26,000	26,000	גניבת רכב
22,500	23,000	22,000	סמים
31,000	37,000	25,000	מורשעים

לוח 1 מציג את הממצאים העיקריים של הניתוח: מקדמים למשוואות רגרסיה שמתארות את התפתחות שיעורי העבריינות בעבר כקו ישר, בעל נטייה מסוימת (בדרך כלל, אך לא תמיד, בעליה). מאחר שקו ישר ניתן לתיאור על ידי הנוסחה $Y = A + bX$, נותנים לנו שני הטורים הראשונים בלוח 1 את שני הנתונים: הקבוע (A), ומקדם הרגרסיה (b), לכל אחד מהאינדיקטורים. למעשה, שני טורים אלה ממצים את הממצאים העיקריים. שלושת הטורים הבאים נועדו רק להערכה וביקורת: הם מספקים לקורא מידע על אמינותו של תיאור הקו שהוצג בשני הטורים הראשונים. טעות התקן מאפשרת להעריך את אמינותו של מקדם הרגרסיה. באופן גס נאמר שאם הנתונים שנתחו הם רק מדגם אקראי של הנתונים האמיתיים, אז קו הרגרסיה ה"אמיתי" יהיה שונה במידה מסוימת מקו הרגרסיה של המדגם. מקובל להתייחס ל"טווח בטחון" של 95% שבתנאים של מדגם אקראי הוא כשתי טעויות תקן (כלומר: מקדם הרגרסיה פלוס-או-מינוס שתי טעויות תקן). מאחר שבנתונים שלנו מדובר במדגם אקראי, מאבד נתון זה מחשיבותו, אך עדיין הוא מאפשר להעריך את נטייתו של קו הרגרסיה.

הטור הרביעי המסומן ב- R^2 מציג את ריבוע מקדם המתאם בין האינדיקטור הספציפי לבין השנה הקלנדרית (נרשמו רק שתי הספרות האחרונות, כלומר: שנת 1994 נרשמה כ- 94). מקדם זה הוא מדד למידת ההתאמה שבין קו הרגרסיה הישר לבין הגראף של הנתונים המקוריים (שכמעט אף פעם אינו ישר). במקרה האידיאלי, בו קו הרגרסיה מתאר בדיוק את הקו שמתווים הנתונים, מקדם המתאם מגיע ל 1.00, ובמקרה הקיצוני ההפוך, כשאין כל התאמה בין קו הרגרסיה לבין הנתונים, מקדם המתאם הוא 0.00. ריבוע מקדם המתאם (R^2) מציין גם איזה חלק מן השונות הסטטיסטית של הנתונים ניתן להסבר באמצעות הרגרסיה. הטור האחרון מציין את מספר המקרים (השנים) בסדרת הנתונים ככלל, ככל שסדרת נתונים ארוכה יותר יהיו המסקנות הנובעות ממנה אמינות יותר. מספר

המקרים (השנים) בסדרות שנבדקו במסגרת הפרויקט הנוכחי מגיע עד 40 (השנים 1955-94), אך רק חלק מסדרות הנתונים כוללות 40 שנים. ברוב הסדרות מספר המקרי קטן יותר בשל חוסר נתונים. חוסר נתונים זה נובע בעיקר מכך שנתונים סטיסטיים מסוימים התפרסמו רק לגבי חלק מהשנים, אך במקרים אחרים הוא עלול להיות תוצאה של קשיים טכניים בביצוע העבודה.

הסתכלות ראשונית בלוח 1 מעלה מספר התרשמויות. ראשית, בחלק ניכר מהמשוואות הקבוע הוא מספר שלילי. דבר זה עשוי להצביע על קו רגרסיה משופע יותר מסדרת הנתונים המקורית. למשל, אם לגראף של הנתונים צורת האות S או J עשוי מקדם זה להיות בעל ערך שלילי. שנית, רוב מקדמי הרגרסיה חיוביים, דבר שמעיד על כך שהאינדקטורים השונים נוטים להיות במגמת עליה. כך למשל, מקדם הרגרסיה 106.7 של סה"כ העבירות מציין שבמהלך 40 השנים שנבדקו, בכל שנה גדל שיעור העבירות (השיעור ל 100,000 תושבים) במוצא ב-106.7.

בחלק מהמשוואות, טעות התקן של מקדם הרגרסיה גבוהה למדי יחסית לגדלו של המקדם, כך למשל, מקדם הרגרסיה עבור עבירות גוף הוא 1.39- בעוד שטעות התקן היא 0.808. הדבר בולט במיוחד ביחס לגנבות רכב - בעבירות אלה טעות התקן גדולה ממקדם הרגרסיה. פירושו של דבר הוא שלגבי עבירות אלה קו הרגרסיה אינו מתאר היטב את סדרת הנתונים, דבר שמתבטא גם בערכים נמוכים של R^2 (בשני סוגי העבירות שצוינו הוא נמוך מ 0.10). בסך הכל, מרבית מקדמי המתאם (R^2) הם בערכים גבוהים מ 0.45, כלומר - בינוניים עד גבוהים. דבר זה אומר שלמרות סוגי הנתונים השונים, ולמרות התנודות וכיווני ההתפתחות השונים, קו הרגרסיה מתאר את הנתונים בצורה סבירה.

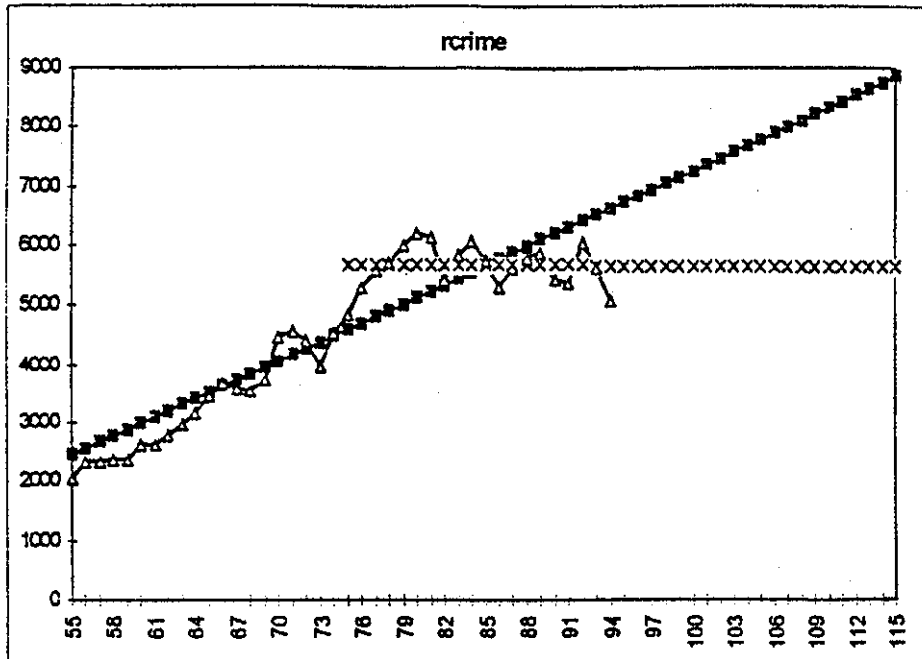
לוח 2 מציג את משוואות הרגרסיה המבוססות על נתוני שתי סדרות נתונים, או שתי תקופות נוספות (שכל אחת מהן היא חלק מהתקופה הקודמת): התקופה 1975-94 (20 השנים האחרונות) והתקופה 1982-94 (13 השנים האחרונות). כלומר, כל אחד מהנתונים בלוח זה מבוסס על סדרת נתונים קצרה יותר, שסולק ממנה החלק המתייחס לעבר היותר רחוק.

השוואה של לוח זה עם קודמו מגלה כי בחלק מהמשוואות (אלה שהתבססו על סדרות נתונים ארוכות) חלו שינויים ניכרים. הדבר אמור בעיקר באינדקטורים העיקריים של עבירות רכוש (עבירות רכוש, התפרצויות, שוד, ו-סה"כ עבירות; גנבות רכב לא נכללות כאן מכיוון שסדרת הנתונים עליהן קצרה יותר וכמעט שלא הושפעה מהשמטת התקופה הראשונה).

שינויים אלה יובנו יותר טוב אם נתבונן בתרשים מס' 1. תרשים זה מציג שלשה גראפים: שיעור העבירות (סה"כ עבירות) בשנים 1955-94, קו הרגרסיה המותאם לסדרת הנתונים כולה, וקו רגרסיה נוסף, שמתאם לנתוני השנים 1982-94 בלבד. התבוננות בסדרת הנתונים מראה כי שיעורי העבירות היו במגמת עליה, פחות או יותר מתמדת, בתקופה 1955-1980. אולם, מאז 1980 שיעורים אלה נעים (בתנודות ניכרות) סביב רמה שקשה לומר אם היא קבועה למדי, או שהיא נמצאת במגמת ירידה. לכן, קו הרגרסיה המתאר את התקופה כולה הוא קו עולה בתלילות, בעוד שקו הרגרסיה המתאר רק את התקופה 1982-94 הוא קו שירד במתינות. שינויי מגמה דומים לאלה קיימים גם במספר סוגי עבירות נוספים, והם שיוצרים, למעשה, את הקושי העיקרי בפרויקט הנוכחי.

תרשים מס. 1

שיעור עבירות (סה"כ) לשנים 1955-94 לעומת קווי הרגרסיה לסדרות 1955-94 ו-1982-1994.



בהקשר זה, חשוב שנבחין כי שינוי כיוון המגמה לא חל בכל האינדיקטורים אלא רק (או בעיקר) באלה המשקפים את עבירות הרכוש העיקריות, ובראשן התפרצויות (אך לא גנבות רכב).

ממצאים

לוח 3 מציג את מספר העבירות הצפי בשנים שונות כפי שהוא מחושב פעם אחת לפי השיעורים המתקבלים מסדרות הנתונים הארוכות ביותר (1955-94 כאשר יש נתונים לכל השנים) ומסדרות לתקופה 1975-94 (סדרות אלה ארוכות קצת יותר מאלה של התקופה 1982-94 ולכן שינוי המגמה מתבטא בהן בצורה פחות קיצונית).

אפשר לראות את האומדנים השונים הנובעים כאן בטווח סביר של התפתחויות העתידיות. למרות שנראה שמדובר כאן בתחום נרחב מאד בחלק מהאינדיקטורים, הרי במרביתם הסטייה אינה עולה על 20% מהממוצע. רק שני אינדיקטורים הם בעלי סטיות נרחבות יותר: האחד הוא עבירות נגד חיי אדם, סוג זה של עבירות גדל במהירות בשנות ה-80 האחרונות ורובן מהווה ביטוי למתיחות ולקונפליקט הלאומי והפוליטי בין יהודים לערבים. סביר להניח שלאחר תקופה מסוימת תושג רגיעה ניכרת בתחום זה ומספרן של עבירות אלה יחזור ויצטמצם במידה ניכרת.

התריג המשמעותי השני הוא בעבירות התפרצות. ההתפרצויות היו מעבירות הרכוש הבולטות והחמורות ביותר, אלא שבאמצע שנות ה-80 החל מספרן להצטמצם. אפשר לייחס צמצום זה למספר גורמים (כגון: שינוי דפוסי דיור ומיגון, ומעבר של עבריינים לתחומים אחרים, כגון גנבות הקשורות לרכב, ועוד). בכל אופן, סביר להניח שגם תהליך שינוי זה "ימצא את עצמו" תוך שנים אחדות ושהירידה בשיעורי ההתפרצויות תלך ותקטן, ולא תמשיך בצורה קווית. במקרה זה, סביר לראות את ההתפתחות כתואמת יותר את הממוצע של שתי התחזיות, כפי שהוא מוצג בלוח 4. בעיה מיוחדת מציבות לנו עבירות גניבת מכונית ("שימוש ברכב ללא רשות"). בעבירות אלה ניכרה בשנים האחרונות עליה חדה כך שמספרן ב-1995 (כ-33,000) כבר עלה בהרבה על התחזיות לשנת 2015. בדיקה מדוקדקת יותר העלתה שטעות זאת נובעת, כנראה, במידה רבה מכך שהתחזיות מבוססות על שיעור העבירות ל-1000 תושבים, בעוד ששיעור גניבת המכוניות ניתן לחיזוי טוב יותר על בסיס מספר המכוניות. אף שנמנענו משינוי הלוחות (על מנת לשמור על מתכונת אחידה) גישה זאת אומרת שאי אפשר להסתמך על התחזיות שבלוחות כבסיס לחיזוי מספר גנבות הרכב, אלא יש הכרח להתבסס גם (או בעיקר) על מספר המטרות הפוטנציאליות. אומדנים שנעשו בדרך זאת (חלקם בעזרת רגרסיות מרובות וחלקם על סמך אקסטרפולציות קוויות פשוטות של שיעור כלי הרכב ושיעור הגנבות לכלי רכב) הביאו למסקנה שבשנים הראשונות של המאה עשוי מספר גנבות הרכב להגיע ל-45-41 אלף גנבות לשנה (ניתן להניח שתהיה התייצבות ברמה זאת בערך). יש להדגיש שמדובר כאן בתחזיות ארוכות טווח שאינן אמורות להיות מושפעות מאירועים נקודתיים, כגון סגר על השטחים.

המשמעות המעשית של תחזיות הפשיעה בשנים 2000-2010

לניסיונות החיזוי שהוצגו לעיל ישנה משמעות מעשית. נראה לנו כי זהו ניסיון החיזוי היחיד הקיים עד כה במדינת ישראל השופך אור (אם כי באופן כללי ביותר) על תמונת הפשיעה במדינה בשנות ה-2000. בשנת 1994, כאשר אוכלוסיית מדינת ישראל מנתה כ-5,400,000 תושבים, נפתחו סה"כ 282,188 תיקים פליליים שהם כ-52 תיקים לכל 1,000 תושבים. על פי התחזיות שהצגנו במשולב עם תחזיות חלמ"ס לגבי אוכלוסיית מדינת ישראל תמנה אוכלוסיית המדינה בשנת 2000 כ-6 מיליון תושבים. מספר התיקים הפליליים שייפתחו בשנת 2000 יעמוד על כ-440,000 (על פי התחזית הנמוכה) וייצג על כן שיעור של כ-62 תיקים לכל 1,000 תושבים. זהו אם כן גידול של כ-20% במספר התיקים עד לשנת 2000. מבט להמשך, לעבר שנת 2010 מצביע על המשך מגמת הגידול במספר התיקים אם כי בצורה מתונה הרבה יותר. על פי התחזית המבוססת על נתוני 94-1975 צפוי מספר התיקים הפליליים להגיע לסך של 358,000 לשנה. שיעור העבירות המדווחות יגיע לכ-58.1 תיקים ל-1000 תושבים. גידול של 11 אחוזים לעומת 1994. בתחום העבירות החמורות -- מספר תיקי הרצח עלול להגיע עד לשנת 2010 לסך של 160 תיקי חקירה לשנה שהם כ-2.5 תיקים לכל 100,000 תושבים. אף שנתון זה משקף עליה של כ-38 אחוזים במספר תיקי הרצח בשנה (לעומת 1.8 תיקים ב-1993) חשוב לזכור ולציין כי נתון זה עדיין משאיר את מדינת ישראל בחברת המדינות בעלות שיעורי הרצח הנמוכים בעולם.

אם נמקד את תשומת הלב בתחזיות הממוצעות, אלה מגיעות לכ-440,000 עבירות מדווחות (עליה של כ-56% ביחס למספר העבירות ב-1994), ובכלל זה כ-312,000 עבירות רכוש (עליה של כ-52%), וכ-22,000 עבירות סמים (עליה של כ-94%).

שיעורי השינוי ברמת הפשיעה כפי שמצטיירים מתוך כל האמור לעיל נראים גבוהים יחסית למתבונן מהצד ועוד יותר מכך ניתן לתמוה מדוע ללא כל שינויים דרסטיים בחברה הישראלית יחולו השינויים הנ"ל ברמת הפשיעה. לכך מספר תשובות. חלק מהגידול בנפח הפשיעה הנו תוצאה ישירה של הגידול באוכלוסייה, תהליך טבעי הצריך להילקח בחשבון. יתר על כן, למתבונן בשיעורי השינוי השנתיים (בשיעור העבריינות הפלילית בשנים 1988-1994, אין השינוי של כ- 26 אחוזים בנפח הפשיעה או עלייה של 11 אחוזים ע לשנת 2010 בשיעור העבירות ל- 1000 תושבים צריך להראות תמוה. מגמת השינוי בשיעור העבריינות הפלילית בשנים אלה נעה בין עליה של 12.6 אחוזים בשיעור התיקים ל- 100,000 בין השנים 1990-91 ועד לירידה של 10.3 אחוזים בין השנים בין השנים 1989-90 (משטרת ישראל, דו"ח שנתי, 1994). כלומר, ניכרות תנודות חזקות בשיעור העבירות המדווחות, כך שגם אם המגמה נחזתה כאן במדויק, טעות של 10%-25% היא בגדר הסביר. על כך יש להוסיף שהתחזיות מבוססות על הנחה של יציבות מערכתית. שינויים משמעותיים, כגון: מלחמה, שלום, וכו' עשויים לשנות את המגמה, ואפקט דומה עשוי להיות לשינוי משמעותי של מערכת האכיפה (כגון: הפרטת השיטור, או יצירת כיסים גדולים של אוכלוסייה מנוכרת).

פשיעה וטכנולוגיה בשנות ה-2000

ההתקדמות הטכנולוגית המהירה בעשור האחרון נתנה את אותותיה כמעט בכל מעגלי החיים, ולא פסחה גם על מעגל התנהגות העבריינית והפשע לצורותיו השונות. ניתן להצביע על כמה תחומים המושפעים מההתפתחויות הטכנולוגיות:

1. זירת הפשע.

2. התרחבה של מעגל ההזדמנויות.

3. מערכת החוק והמשפט - Criminal Justice System.

אחד מהמאפיינים המובהקים של התהפוכות הטכנולוגיות בכלל והשימוש באמצעי מחשב ותקשורת בפרט הנה העובדה כי זירת הפשע התרחבה והפכה במובנים רבים פתוחה באופן שווה בפני כל אזרח. כל אדם המצויד במחשב, מודם וקו טלפון, מצויד למעשה בכלים מספיקים לביצוע עבירות מסוגים שונים. למרות שהשינויים הטכנולוגיים אינם גורם ישיר לפשע הם הפכו במידה רבה לכלי שבאמצעותו ניתן לבצע סוגים שונים של פשעים, וזמינותו גבוהה ביותר. הפצת ספרות פורנוגרפית, או "ספרות שנאה" Hate Literature יכולה מעתה להיעשות מבלי שנדע בודאות, מי הוא המפיץ שדאג לשלוח חומר כזה או אתר לתיבת הדואר האלקטרוני שלנו. פעולות בנקאיות שונות יכולות להתבצע באופן אלקטרוני כמעט מכל מקום ובאמצעות קו טלפון, מחשב ומודם. שוד כספות, או שוד בנק אינם חייבים להתבצע עוד באופן פיזי על ידי שודדים מזוינים בנשק חם. מרבית חשבונות הבנק אישיים, ומוסדיים ניתנים לפריצה בקלות רבה יחסית על ידי "יד אלקטרונית נעלמה" שפענוח טביעת אצבעותיה דורשת יותר מאשר מעבדה לזיהוי פלילי. חשוב לזכור כי ככל שילך ויגבר השימוש באמצעים האלקטרוניים המתוחכמים, כך תלך ותגבר הסכנה כי בידע ובתחכום יעשה גם שימוש בלתי חוקי. מעשים חמורים היכולים בנסיבות רגילות להיחשב לאקטים של הטרדה מינית, יכולים כיום להתבצע באמצעות שיטות שונות של דואר אלקטרוני, המאפשרות למבצע להסתתר ולהישאר אנונימי. בתחום אתר לחלוטין, אנו עדים בשנים האחרונות להתרחבות השימוש באמצעי תשלום דרך אפיקי תקשורת שונים. קניית מתבצעות דרך "חנויות אלקטרוניות" הנמצאות באתרי האינטרנט השונים, וכל שעל הלקוח לעשות הוא לסמן את המוצר המבוקש ולהעביר ברשת את מספר כרטיס האשראי שלו. דרכים יותר מיושנות הן הזמנות וקניות באמצעות מכשירי פקס, וטלפון. כל הפעולות הללו מזמינות כבר כיום עבריינים המתמחים בכך "לצוד" מספרים של כרטיסי אשראי, חשבונות בנק וכיו"ב ולעשות בהם שימוש בלתי חוקי. פעולות בהיקפים פיננסיים גדולים יכולות להתבצע בפרק זמן קצר יחסית עד לגילוי התרמית. עצם העובדה כי במרבית מדינות העולם לא הותאמה עדיין הסטטיסטיקה הפלילית לקטיגוריות חדשות של עבירות מחשב, עבירות באמצעות תקשורת אלקטרונית וכיו"ב מצביעה כי המערכות השונות האמורות לחשוף עבירות אלה, לאכוף את החוק על מבצעייהן, ולתת מענה לקורבנות על ידי פתרונות מניעתיים שונים אינן מתמודדות בהצלחה יתרה עם בעיות אלה. קצהו של הקרחון נחשף בשנים האחרונות. נתונים אודות היקפי הבעיה, מידת הנזק הנגרם וכו' התפרסמו לאחרונה בעיקר בארה"ב. נתונים שנחשפו מצביעים כי כ-80% מהמקרים של חדירה אלקטרונית בלתי חוקית למחשבים, מאגרי מידע וכו' מבוצעים על ידי אנשים מתוך הארגון ולא על ידי אנשים מבחוץ. חדירות למאגרי מידע ומחשבים מבוצעות גם בארגונים ומוסדות ציבוריים כולל מוסדות ממשל למיניהם, וגם בארגונים פרטיים. מטרת החדירה הנה בד"כ ריגול, והשגת מידע בדרכים בלתי חוקיות. החדירות

והפריצות האלקטרוניות אינן מבוצעות בהכרח על ידי כנופיות של צעירים hackers , חלק מהמקרים מבוצעים בידי מבוגרים המתמחים בתחום זה ואף נותנים את שרותיהם למעוניינים בכך תמורת שכר. היות והיקף הפשיעה בתחום עבירות המחשב אינו ידוע ניתן להתבסס על אומדנים בלבד. הערכות למחצית הראשונה של שנות ה-90 בארה"ב היו כי היקף הנזק הנגרם הוא בין 100 מיליארד ל-200 מיליארד דולר לשנה. גניבה אלקטרונית מחשבונית היותה בשנים הללו כ- 36% מעבירות המחשב, וחדירה בלתי חוקית באמצעות רשתות תקשורת כ- 34% . נתון אחר מצביע כי בכ- 90% מעבירות המחשב שהתגלו לא הוגשו כתבי אישום. נתון אחר מצביע כי 80% ממבצעי העבירות היו אנשים מתוך הארגון. בישראל אין כיום נתונים מסודרים אודות עבירות מחשב ועבירות מרמה המבוצעות באמצעים אלקטרוניים. יחד עם זאת ניתן להניח כי עם התגברות מגמת ההצטיידות במחשבים ואמצעי התקשורת הנלווים אליהם במוסדות וארגונים ציבוריים ופרטיים והן במשקי בית, תלך ותגבר שכחות העבירות מהסוג הנ"ל.

חלק מהתופעות המתוארות לעיל אינן מעוגנות כיום במסגרת החקיקה הפלילית, וזאת משום שמחוקקים עדיין לא הצליחו לתת את דעתם להיבטים המשפטיים השונים של תופעות אלה. עובדה זאת מקבלת חיזוק מהנתון שהובא לעיל כי רק כ- 10% מהמקרים שנחשפו הגיעו לשלב של הגשת כתב אישום. זאת דורשת התייחסות הולמת מצד כל המערכות האמורות להגיב ולטפל בעבריינות ופשיעה. חלק מהתופעות החדשות המבוצעות בשיטות חדישות אינו מוגדרות כלל בחוק ועל כן תידרש פעולה אינטנסיבית של המחוקק על מנת להבטיח הגנה מספקת באמצעות חוקים מתאימים. הטפול באכיפה וחשיפה של עבריינות מתוחכמת דורש כבר היום ידע וכישורים הגבוהים בהרבה מאלה המצויים אצל השוטר הממוצע. על מנת להתמודד בהצלחה עם עבירות מהסוג המדובר תידרש משטרת ישראל בעתיד לגייס מומחים בהיקף גדול יותר. מומחים אלה יידרשו להתמודד הן עם היבטי החקירה השונים בתחום זה והן עם ההיבטים המשפטיים. במקביל צפויה עלייה משמעותית במספר המומחים והיחידות שתקומנה בתוך הארגונים הפרטיים והציבוריים על מנת להתמודד עם בעיות ההגנה והבטיחות של מערכות מחשוב ומערכות מידע. גופים אלה ייטלו לידיהם גם את תפקיד הגילוי והחשיפה, אולם לא יוכלו לתת בעצמם מענה משפטי לתופעות השונות. פעולותיהם של הגופים השונים אשר עוסקים ויעסקו בעתיד באכיפת חוקים בנושאים הנ"ל, ובמעקב וחשיפה של עבירות תקשורת ומחשב יהיו חייבות להיות מעוגנות בחקיקה.

סיכום

מדינת ישראל ניצבת כיום על פרשת דרכים. יחד עם השינויים הדמוגרפיים אשר עשויים להצמיד את אוכלוסיית המדינה בשנות ה-2000 אל מעבר ל-6 מיליון תושבים, נמצאת ישראל גם בעיצומם של תהליכים מדיניים העשויים למקם אותה בתוך "מזרח תיכון חדש". אזור שיתכן ובעתיד יאופיין על ידי מערכות יחסים של שלום בין המדינות ויביא בראש וראשונה להפחתת המתח הביטחוני, אחד המאפיינים המרכזיים בחברה הישראלית מאז הקמת המדינה. כינון יחסי שלום בין ישראל לבין מדינות ערב עשוי להביא לא רק להפחתת המתח הביטחוני בין ישראל לבין שכנותיה, אלא עשוי להיות גם בעל השלכות פנימיות רבות על החברה הישראלית.

בנסיבות אלה כאשר קשה לחזות התפתחויות בתחום חברה, בטחון ופוליטיקה, קשה עוד יותר להשען על ניבוי מתימטי, שהופך להיות סטרילי במידה רבה. ברם, ניסינו לעשות כאן כמיטב יכולתנו. נראה כי גידול הדרגתי באוכלוסייה ובכלל זה גם בצפיפות האוכלוסייה בעיקר באזורי המרכז, גוש דן ומרחב תל-אביב עלולים לגרום לעלייה מתונה בנפח הפשיעה. בעוד שסך הגידול בשיעורי הפשיעה עלול להגיע לכ-20% עד לשנת 2010, מצביע החיזוי שבצענו כי לפחות בתחום עבירות הרצח ועבירות אלימות אחרות תמשיך מדינת ישראל למצוא את עצמה במקום נמוך בשיעור העבירות האלימות. יחד עם זאת חשוב להזכיר כי ייתכן והמציאות החברתית, מדינית תהייה מאופיינת על ידי מתח בטחוני נמוך בהרבה מזה הקיים כיום, צפיפות אוכלוסין גדולה יותר באזורים מסויימים, שיעור גבוה יותר של צעירים בגילאים 17-25 אשר לא ישרתו בצבא, וכו'. כל אלה עלולים להשפיע גם על עליה בשיעור העבירות בכלל ובכלל זה גם על שיעור העבירות האלימות, בצורה שלא נחזתה על ידינו בניבוי הסטטיסטי.

אף אחד מהתהליכים, הדמוגרפיים, הכלכליים, המדיניים או אחרים שתוארו במסגרת התרחישים השונים בגוף הדו"ח אינם צופים מגמות מהפכניות בחברה הישראלית בעשורים הקרובים אשר יכניסו את ישראל לעידן שנות ה-2000. השינויים הדמוגרפיים אותם צפויה אוכלוסיית מדינת ישראל לעבור אינם מבשרים בשורות מהפכניות. קבוצת הגיל בעלת הפוטנציאל הקרימינוגני (17-24) תשמור על גודלה היחסי באוכלוסייה ועל כן לא צפויה עלייה משמעותית בתרומה של קבוצת גיל זאת לתופעת הפשיעה. ברם, הנסיבות המדיניות כפי שכבר הזכרנו עשויות להביא להפחתת המתח הביטחוני, דבר העשוי להביא בטווח של העשורים הבאים, לשינוי קיצור השרות הצבאי של צעירים גילאי 18-21. השרות הצבאי תורם כיום להורדה של שיעורי הפשיעה בקבוצת הגיל 18-21. ממצא זה זכה לאישוש במחקרם של שביט ורטנר (1987) בנושא גיל ופשיעה בישראל. חשוב לזכור כי מעבר לנוכחות הפיזית של החיילים ביחידותיהם (במקרים רבים ביחידות לוחמות הנחשבות ליחידות סגורות) דבר המביא להרחקתם מסביבה בעלת פוטנציאל לפשיעה ומהזדמנויות תורם השרות הצבאי במידה רבה לגיבושה של שכבת גיל זאת סביב אידיאולוגיה ביטחונית. שינויים במבנה השרות הצבאי (קיצור השרות, מתן פטורים בהיקף רחב יותר וכו') עשויים לתרום להפחתת המתח החיובי בקיים בשכבות גיל אלה. דבר זה עלול להתבטא בפורקן וחיפוש הרפתקאות מסוג שונה-- סמים, אלכוהול, אלימות וכו'. תופעת הפורקן של הנוער הישראלי לאחר השרות הצבאי קיימת כבר היום ובאה לידי ביטוי ביצר ההרפתקנות והטיולים אשר לא פעם מובילים את המטיילים להרפתקאות הקשורות בשימוש בסמים (הודו, דרום אמריקה) אם כי בקנה מידה מוגבל. נורמליזציה ביחסים בין ישראל לשכנותיה עלולה להקל על סחר

הסמים באזור ולהביא לשיתוף פעולה בין סוחרי סמים בישראל לבין עמיתיהם במדינות ערב (דבר הקיים כבר כיום בין ישראל ללבנון) ועל ידי כך לקרב את תופעת הסמים אל המדינה ולהחריפה. גורמים אלה יחד עלולים לתרום במידה מסוימת את חלקם לתופעת העבריינות בשכבות הגיל הרלבנטיות.

התפוגגות המתח בטחוני במזרח התיכון כולו, התפנות צעירים מפעילות ביטחונית ולאומנית בכלל המדינות באזור עלולה להגדיל את רמת הסיכון לשיתוף פעולה לא רק בתחום הסמים, אלא אף בתחומי עבריינות אחרים. שיעור ניכר מגניבות הרכב מבוצע כבר כיום על ידי ולמען גורמים בשטחי יהודה שומרון וחבל עזה ונורמליזציה ביחסים עלולה רק להחריף תופעה זאת. שינוי דמוגרפי נוסף אשר עלול להשפיע על תופעת הפשיעה הנו גידול אוכלוסיית הקשישים. כיום עומד אחוז גילאי 65-79 על כ- 7.3 מסך האוכלוסייה במדינה. אחוז זה עשוי לעלות עד לכ- 9 אחוז בטווח של 25 השנים הבאות. ריכוזים גדולים יחסית של אוכלוסיית קשישים במרכזים עירוניים צפופים עלול להעלות את שיעור הקורבנות בקרב אוכלוסייה זאת. התגברות בעיה זאת למימדים מדאיגים תצריך הגשת סיוע בתחום המיגון, ליווי וכדו' בין ען על ידי יחידות שתהיינה קשורות לארגונים העוסקים בשרותים קהילתיים, או יחידות אשר תהיינה קשורות לזרועות אכיפת החוק ותעסוקנה בתחום של שיטור קהילתי.

פיזור של אוכלוסיית מדינת ישראל לאזורי התיישבות חדשים (ציר הגבעות) יביא לצרכים חדשים בתחום השיטור ואכיפת החוק. ריבוי וגידול האוכלוסייה בישובים קהילתיים גדולים יגדיל את הצורך ביחידות שיטור מקומיות-קהילתיות אשר תספקנה מענה לבעיות שונות בתחומי אכיפת החוק. מרבית האזורים הכפריים נשענים כיום על שרותי שיטור ואכיפת החוק של תחנות אזוריות או תחנות משטרה בערים הסמוכות. מודל זה יוצר בעיות הן של ריחוק פיזי והן של ניתוק מבעיות האופייניות לאזורים אלה. חשוב לציין כי חלק מאזורי ההתיישבות החדשים עשויים להיות "ישובי ספר" (הדבר תלוי בהתפתחויות המדיניות) ועל כן עלולים להזדקק לפתרון בעיות בטחוניות (לא דוקא על ידי גורמי צבא).

העלייה המסיבית ממדינות חבר העמים תורמת כבר כיום את חלקה היחסי למעגל ההתנהגות העבריינית בישראל. יש לקוות כי תופעה זאת לא תיהפך לתופעה אתנית אשר תועבר גם אל בני הדור השני ובמידה מסוימת אף תצטמצם יחד עם השיפור במצבם הכלכלי של העולים. ברם יחד עם זאת קיומה של קבוצה אתנית זאת, בעלת קשרים עם גורמים שונים במדינות חבר העמים מהווה פוטנציאל לשיתוף פעולה גם בתחומי העבריינות. העבריינות המרקיעה שחקים ברוסיה ובשאר מדינות חבר העמים מוצאת את דרכה גם מחוץ לגבולות הגוש המזרחי ומיובאת למדינות אחרות.

למרות העובדה כי דו"ח זה אינו חוזה שינויים מרחיקי לכת בתחומי הפשיעה והעבריינות, עשויים השינויים והתמורות שתוארו בדו"ח להיות משמעותיים לגבי מערכת החוק והמשפט במדינת ישראל בעשורים הקרובים. ניתן לקוות כי הנאמר בדו"ח אכן ישמש את גורמים השונים לצורך צפייה ותכנון בתחומי הרלבנטיים לקראת שנות ה- 2000 ההולכות וקרבות.

-
- Cohen Stanley, Crime Justice and Social Control in The Israeli Arab Population. ¹
- Cohen Ben -Zion and Shulamit Palmor (1985), The Impact of Ethnicity on Probation Recommendation and Dispositions in Israel. Justice Quarterly Vol. @2):197-212 ²
- Hassin Yael, and Mordechai Kremnitzer (1988). Uniformity and Sentence in Traffic Offenses. ³
Mishpatim 18 (1):103-129.
- מורחמד סלים חגי יחיא, גיורא רהב ומאיר טייכמן. בית משפט השלום ותפקודו עם המיעוטים ⁴
בישראל, פלילים ד' 193-157 1994 .
- הפשיעה בישראל, דו"ח סטטיסטי 1995 ; הפשיעה בישראל דו"ח סטטיסטי 1996 . ⁵
- הפרת חוק ממניעים אידיאולוגים בימין הקיצוני בישראל, על רקע הסכסוך הישראלי-ערבי, ⁶
כרמי גילון, עבודה לצורך קבלת תואר מוסמך, אוניברסיטת חיפה, ינואר 1990 .
- מבוסס על דו"ח שהוגש על ידי פרופסור יקיר פלסנר "הרקע הכלכלי להערכת צרכי אכיפת החוק ⁷
בישראל בתחילת המאה הבאה".



The Samuel Neaman Institute
for Advanced Studies in
Science and Technology



Ministry of Public Security
Bureau of the Chief Scientist



Jerusalem Center
for Public Affairs

LAW ENFORCEMENT IN THE 21st CENTURY

Projections and Forecasts
for the Israeli Society
at the Turn of the Century

Vol. 2

Law ♦ Government & Politics ♦ Science & Technology

1997



The Samuel Neaman Institute
for Advanced Studies in
Science and Technology



Bureau of the Chief Scientist,
Ministry of Public Security



Jerusalem Center
for Public Affairs

LAW ENFORCEMENT IN THE 21st CENTURY

**Projections and Forecasts
of the Israeli Society
at the Turn of the Century**

Vol. 2

Law ♦ Government & Politics ♦ Science & Technology

1997

LAW ENFORCEMENT IN THE 21ST CENTURY

**Projections and Forecasts of the State of Israel
at the Beginning of the Coming Century**

Steering Committee:

For the Ministry of Public Security - Prof. Israel Barak and Idit Hachimi

For the Samuel Neaman Institute - Prof. Daniel Weihs and David Kohn

For the Jerusalem Center for Public Affairs - Zvi Marom and Chaya Herskovic

The views published herein do not necessarily reflect the opinions of the Ministry of Public Security, the Samuel Neaman Institute, or the Jerusalem Center for Public Affairs.

Copyright © 1997, Ministry of Public Security,

Samuel Neaman Institute and

Jerusalem Center for Public Affairs.

Publication Date - August 1997

Ministry of Public Security

P.O. Box 18182, Jerusalem 91181

Tel. 02-5309937, Fax. 02-5309231

Samuel Neaman Institute for Advanced Research in Science in Technology

The Technion, Haifa 32000

Tel. 04-8237145, Fax. 04-8231889

Jerusalem Center for Public Affairs

Beit Milken, 13 Tel Hai St., Jerusalem 92107

Tel. 02-5619281, Fax. 02-5619112



Minister of Public Security

Foreword

"Careful advance thought produces successful action". This familiar Hebrew expression embodies the concrete purpose that underlies the research project entitled "Law Enforcement in the 21st. Century" which has as its goal the advancement of Israel's law enforcement system to meet the expected conditions that will prevail at the beginning of the next century.

To achieve this important goal, the Bureau of the Chief Scientist at the Ministry of Public Security joined forces with the Samuel Neaman Institute of the Technion and the Jerusalem Center for Public Affairs. With the collaboration of dozens of researchers, we completed this comprehensive and creative project which makes available multifaceted background materials that will serve as the infrastructure for both planners and practitioners who will have the task of coping with projected future developments in the areas of crime, delinquency, and social deviance in Israel.

I consider long-range planning a crucial tool to achieve a more efficient, useful, and effective deployment of the public sector as it deals with the spheres for which it is responsible. Consequently, I have instructed the branches of the Ministry of Public Security the Israel National Police and the Israel Prison Service - to initiate action toward strategic planning, an operation which is already in its advanced stages.

The research work which has been carried out under the responsibility of the Chief Scientist of the Ministry of Public Security and his colleagues will enable the police, the prison service, and numerous other law enforcement agencies in Israel to articulate a vision for the future, strive to its realization, and set in motion,

already today, processes that will assist in the creation of a strategic advantage in the future.

It is my hope that the forecasts and trends that are reported and analyzed in the report's various sections will assist those who deal with the subject and will continue to serve the needs of the system in the future.

I congratulate all those who were involved in preparing this important and thought-provoking work, and I thank them for their efforts.

Avigdor Kahalani

Avigdor Kahalani
Minister of Public Security

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Avigdor Kahalani', written in a cursive style.

ENGLISH SECTION - CONTENTS

Foreword - Minister of Public Security	iii
About the Samuel Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology	vii
About the Jerusalem Center for Public Affairs	ix
Preface	xi
Hebrew Section - Contents	xiii
List of Researchers	xv
Introduction	xvii
Workshop of Working Group Participants with Prof. Herman Goldstein	xxv
Conclusions of the Working Group on Minorities	xliii

About the Samuel Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology

The Samuel Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology is an independent public-policy research institute, established in 1978 to assist in the search for solutions to national problems in science and technology, education, economy and industry, and social development. As an interdisciplinary think-tank, the Institute draws on the faculty and staff of Technion, on scientists from other institutions in Israel, and on specialists abroad. The Institute serves as a bridge between academia and decision makers in government, public institutions, or industry, through research, workshops and publications.

The Institute pursues a policy of inquiry and analysis designed to identify significant public policy problems, to determine possible courses of action to deal with the problems, and to evaluate the consequences of the identified courses of action.

As an independent not-for-profit research organization, the Institute does not advocate any specific policy or embrace any particular social philosophy. As befits a democratic society, the choices among policy alternatives are the prerogative and responsibility of the elected representatives of the citizenry. **The Samuel Neaman Institute** endeavors to contribute to a climate of informed choice.

The Institute undertakes sponsored research, organizes invitational workshops and implements continuing education activities on topics of significance for the development of the State of Israel, and maintains a publication program for the dissemination of research and workshop findings. Specific topics for research may be initiated by the Institute, researchers, government agencies, foundations, industry or other concerned institutions. Each research program undertaken by the Institute is designed to be a significant scholarly study worthy of publication and public attention.

Origins

The initiative for establishing this Institute in Israel was undertaken by Mr. Samuel Neaman. He nurtured the concept to fruition with an agreement signed in 1975 between himself, the Noon Foundation, the American Society for Technion, and Technion. It was ratified in 1978 by the Senate of the Technion. Mr. Neaman, a prominent U.S. businessman noted for his insightful managerial concepts and innovative thinking, as well as for his success in bringing struggling enterprises to positions of fiscal and marketing strength, has since retirement devoted his time to the activities of the Institute.

Organization

The Director of the Neaman Institute, appointed jointly by the President of the Technion and by the Chairman of the Institute Board, is responsible for formulating and coordinating policies, recommending projects and appointing staff. The Institute Board is chaired by Mr. Samuel Neaman and includes ex-officio Technion's Senior Vice-President and Vice-President for Research. The Board is responsible for general supervision of the Institute, including overall policy, approval of research programs and overseeing financial affairs. An Advisory Council made up of members of the Technion Senate and distinguished public representatives, reviews research proposals and consults on program development.

Funding

The Institute's activities are partly financed by the income from the Samuel Neaman Research Fund, located at the American Society for the Technion. This ensures freedom and independence. At the same time, contract research is undertaken for government, public and private organizations, provided it is in accordance with Institute goals and objectives.

Samuel Neaman - Founder and Chairman

Prof. Zehev Tadmor - Vice Chairman

Prof. Arnan Seginer - Director

About the Jerusalem Center for Public Affairs

The Jerusalem Center for Public Affairs is an independent, non-profit institute for policy research and education serving Israel and the Jewish people since 1976.

The Center's principal program areas are: Israel's Internal Agenda; Study of Jewish Community Organization; Jewish Political Tradition; Federalism; the Israeli-Arab Conflict; Israel-Diaspora Relations; Political Economy; Local Government; West Asian/Mediterranean Studies; and the Study of Educational Systems.

The Center is operated by boards of Overseers and Fellows, and is headed by Professor Daniel J. Elazar, its President and Founder. The Director-General of the Center is Zvi R. Marom.

Over more than two decades, some 200 researchers from Israel and abroad have participated in the Jerusalem Center's various studies, including some 40 permanent Fellows. Since its founding, the Center has produced some 350 publications in Israel and abroad in Hebrew, English, and other languages, which report on the results of research undertaken within its framework. These publications have been produced under the Center's own imprint as well as in cooperation with prominent publishers abroad.

The Jerusalem Center has undertaken numerous studies in the social and economic fields at the request of government and public bodies, and has organized international conferences and seminars with the participation of leading experts from Israel and abroad. These have resulted in numerous JCPA publications in the form of working papers, books, and articles in such areas as:

- * **The Israeli Economy at the Threshold of the Year 2000: Privatization and Efficiency in the Economy and Civil Service** - This comprehensive project included a conference at the end of 1992 that included the participation of leading Israeli economists to review the application and impact of privatization policy in Israel.

- * The Jewish Agency - An appraisal of its organization and history, and recommendations for change in its existing structure.
- * Local Government - Relations between the local authority and the central government; local governments where the mayor does not control a majority of the local council; the operation of local governments under conditions of severe budgetary restrictions; neighborhood councils; urban planning policy.
- * The Israeli Health Care System Toward the Year 2000 - An analysis of the implications of the newly-enacted National Health Insurance Law on the various sectors involved in its implementation.
- * Emigration - An ongoing project undertaken in cooperation with the Ministry of Immigrant Absorption and the Konrad Adenauer Foundation to study the impact of emigration on the image of the State of Israel.

Projects and publications on subjects involving the political system in Israel include:

- * Israeli Elections - A series of books has analyzed the results of every Israeli election since 1977 from an academic perspective.
- * The Arab-Israeli Conflict - Numerous studies over the years include proposals in 1983 for shared rule in Judea, Samaria and Gaza, through a 1993 conference on "Political and Structural Arrangements in the New Era of Israeli-Palestinian Relations."
- * Referenda - What Israel can learn from the experiences of other countries.
- * Constitutional Reform - Changing the electoral system, and direct election of the prime minister.
- * Federal Systems of the World

The Milken Institute for the Study of Educational Systems (formerly the ISES Institute), has been operating within the framework of the Jerusalem Center since 1991, to initiate and conduct research on the educational system in Israel. The research studies of the Milken Institute published to date have dealt with a wide range of issues on the agenda of education policy-makers in Israel.

PREFACE

This two-volume publication contains the research reports and summaries of workshops that were held within the framework of a multi-year project to forecast the face of law enforcement in the 21st century and deploy to meet its needs.

The project was initiated by the Office of the Chief Scientist in the Ministry of Public Security (the former Ministry of Police) and was carried out in cooperation with the Samuel Neaman Institute of the Technion and with the Jerusalem Center for Public Affairs, which joined the project at a later stage. The JCPA took upon itself the responsibility for coordinating the project, renewed its momentum, and contributed to bringing it to completion. This triple effort was geared to forecasting the developments in various aspects of Israeli society and determining the implications and ramifications of the forecasts for the functioning of the law enforcement system. Overall, the goal of the project was to enable the system to ready itself for the anticipated developments and thus to allow it to cope more effectively with the challenges and problems that the future holds in store.

The study was directed by a small Steering Committee:

- For the Ministry of Public Security: Prof. Israel Barak and Idit Hachimi
- For the Samuel Neaman Institute: Prof. Daniel Weihs and David Kohn
- For the Jerusalem Center for Public Affairs: Zvi Marom and Chaya Herskovic

Within the framework of the project, senior researchers and experts in various disciplines, who were chosen by the Steering Committee, were asked to present, each in his or her field, their projections and forecasts for the first quarter of the next century, drawing on basic assumptions and alternative scenarios which they worked out in advance.

In the next stage, the researchers were asked to focus their inquiries, to the degree possible, on aspects which could have implications for law enforcement.

To conclude, a team of criminologists was assembled in order to integrate the various reports and evaluate their relevance for law enforcement. This team also examined the emerging trends

within Israeli society in the area of crime and law enforcement, with the aim of preparing a forecast regarding future developments in this realm.

The analyses and forecasts which formed the core of this project are intended to assist policy-makers to draw up recommendations and make decisions that will prepare the various law enforcement agencies to deal with the future social reality as it affects the perpetration of crime and law-breaking.

In addition to the preparation of the reports, and in order to broaden and deepen the deliberations on the subjects that were chosen, a number of workshops on designated issues were held. Participants included senior researchers, law enforcement personnel, and experts in various relevant fields, who exchanged views and conducted in-depth discussions on the analyses and interpretations contained in the research reports and on their potential application.

In these two volumes the reader will find the reports that were submitted by the research and think teams in the various spheres, as well as summaries of the workshops that were held to consider the reports. The material is presented according to topics and follows as closely as possible the chronological order in which the reports were written.

Many people contributed to this project over the years. We wish to express our gratitude to all those who lent a hand and thereby contributed to preparing the law enforcement system to meet the challenges of the 21st century.

Finally, let us pay tribute to those who took an active part in this multi-year effort and are no longer with us:

Prof. Micha Yadin from the Samuel Neaman Institute in the Technion, who was one of the original initiators of the project and helped lay the foundations for its planning.

Prof. Eitan Sabatello from the Central Bureau of Statistics and the Department of Demography, Hebrew University of Jerusalem, who helped prepare the report's demographic aspect and took part in the workshop on which it was presented.

Blessed be their memory.

HEBREW SECTION - CONTENTS

Vol. 1

Society

Sarah Hershkovitz	Developments in Human and Social Geography of Israel	11
Yochanan Wosner	Forecasts of Israeli Society at the Turn of the Century	35
Moshe Sherer	Projections of Welfare Policy in Israel	51
Samuel Lehman- Wilzig	Sectorial Tensions in Israeli Society	89
	Workshop Summary	111

The Economy

Yakir Plessner	The Economic Background for Estimating the Needs of Law Enforcement in Israel at the Beginning of the Next Century	161
----------------	--	-----

Minorities

Mordechai Abir, Rafi Israeli, Avraham Sela, Boaz Ganor	Minorities in the State of Israel at the Beginning of the 21st Century	171
	Workshop Summary	198

Public Security

Boaz Ganor	Terrorism in the 21st Century	217
------------	-------------------------------	-----

Vol. 2

Law

Mordechai Kremnitzer, Meni Moutner	Developments in Law: Directions and Projections	3
	Workshop Summary	27

Government and Politics

Daniel J. Elazar	The Israeli Political System: Introduction	59
Uriel Lynn	Changes in the Governmental and Electoral Systems	67
Ze'ev Segal	Constitutional Issues, Citizens' Rights, and Judicial Authority	75
Baruch Susser	Israeli Arabs	79
Eliezer Don-Yehiya	Developments in Religious-Secular Relations	85
	Workshop Summary	91

Science and Technology

Yoel Zafir, Eli Spiegler	The Contributions of Science and Technology to Law Enforcement Towards the 21st Century and their Impact the Activities of the Israel Police	107
-----------------------------	--	-----

Crime, Delinquency, and Law Enforcement

Arye Ratner, Giora Rahav, Gustavo Mesh	Trends in Crime: Delinquency and Law Enforcement at the Beginning of the 21st Century in Israel	181
--	---	-----

List of Researchers (in alphabetical order)

Prof. Mordechai Abir, Faculty of Islamic and Middle Eastern Studies, Hebrew University;
Fellow of the Jerusalem Center for Public Affairs

Prof. Eliezer Don-Yehiya, Department of Political Studies, Bar-Ilan University; Associate of the
Jerusalem Center for Public Affairs

Prof. Daniel J. Elazar, President, Jerusalem Center for Public Affairs; Department of Political
Studies, Bar-Ilan University, and Temple University, Philadelphia, U.S.A.

Mr. Boaz Ganor, International Institute for Policy Against Terror at the Interdisciplinary Center,
Herzliya

Prof. Herman Goldstein, Law School, University of Wisconsin, Madison, U.S.A.

Dr. Sarah Hershkovitz, Strategic Planning Unit, Jerusalem Municipality

Prof. Rafael Israeli, Faculty of Islamic and Middle Eastern Studies, Hebrew University; Fellow
of the Jerusalem Center for Public Affairs

Prof. Mordechai Kremnitzer, Faculty of Law, Hebrew University

Prof. Samuel Lehman-Wilzig, Department of Political Studies, Bar-Ilan University

Uriel Lynn, Esq., former Chairman, Knesset Committee on Constitution, Law and Legislation;
Member of the Board of Overseers of the Jerusalem Center for Public Affairs

Dr. Gustavo Mesh, Department of Sociology, Haifa University

Prof. Meni Moutner, Faculty of Law, Tel Aviv University

Mr. Zvi Marom, Director General, Jerusalem Center for Public Affairs

Prof. Yakir Plessner, Faculty of Agriculture, Hebrew University; Fellow of the Jerusalem
Center for Public Affairs

Prof. Giora Rahav, Department of Sociology, Tel Aviv University

Dr. Arye Ratner, Department of Sociology, Haifa University

Prof. Ze'ev Segal, Public Policy Program, Faculty of Social Studies, Tel Aviv University;
Associate of the Jerusalem Center for Public Affairs

Dr. Avraham Sela, Faculty of Islamic and Middle Eastern Studies, Hebrew University

Dr. Moshe Sherer, School of Social Work, Tel Aviv University

Dr. Eli Spiegler, Samuel Neaman Institute, The Technion

Prof. Baruch Susser, Department of Political Studies, Bar-Ilan University; Associate of the Jerusalem Center for Public Affairs

Prof. Yochanan Wosner, School of Social Work, Tel Aviv University

Dr. Yoel Zafir, Samuel Neaman Institute, The Technion

INTRODUCTION

Among the major attributes that characterize progress in contemporary society are dynamism and rapid change. The traditional patterns of the social structure, the reciprocal political relations within and between states, and social capabilities in diverse spheres, particularly technological and economic prowess, have all become impermanent phenomena that are susceptible to change. Under these conditions, the success of organizations and institutions is measured by their ability to adapt themselves to the shifting reality.

Forecasting social and other processes that can be expected to occur, and so to fulfill the adage, "Who is wise? He who can foresee events" has become a basic need of society's central systems. On the brink of the 21st century, in this postmodern era, initiatives of long-range forecasting have intensified to enable deployment in advance to deal with the new reality that will emerge in the future. Yet, how far does the dynamic reality in which we live allow long-range forecasting? Does the rapid pace of change enable prediction, and if so, on what should it rest?

Of course, forecasts of the future must be grounded in a solid knowledge of the current situation and of the past; this is a necessary condition for identifying the trends and directions of development which form the foundation for predictions of the future. However, in our dynamic era, with its rapid political, social, and technological transformations, the mere extrapolation from the past to foresee the surprises latent in the future is clearly insufficient. Equally important for those who seek to predict the future is the exercise of creative and imaginative powers in order to disengage from the familiar present. Thus, the endeavor to forecast the attributes of the future society must invoke the past and integrate it with creative vision, and seek the balance between them.

The inherent problems of foreseeing the future are compounded still further when we examine Israeli society. Although Israeli society is undergoing processes of consolidation, it is still basically a young society which is continuing to evolve and coalesce. We need only look back and recall the events and changes of the past decade (including events that took place while this

study was being conducted) to understand the difficulty involved in forecasting developments in Israel.

As we embarked on this research project we were aware of the difficulties and risks that the initiative entailed. At the same time, we were imbued with an intense aspiration to enhance Israel's law enforcement system so that it will be able to cope successfully with the unknown Israeli society of the future.

Long-range planning is the weak link in most law enforcement systems, whether in Israel or elsewhere. In any event, in the past there was little evidence of such planning by law enforcement agencies, and even when forecasting attempts were made, they did not always affect the work of the police. Recently, more forecasting initiatives have been undertaken by law enforcement systems, with many organizations, (e.g., the FBI) embarking on this road.

One of the decisions taken at the outset of this project was that the study should not be confined to the police and policing alone. Law enforcement is deeply interwoven in the fabric of the social system (economy, education, law, etc.). Consequently, to address the sphere of law enforcement is to address virtually every aspect of life. Still,, it was not our intention to produce a comprehensive forecast of the world in the next century.

The area of study that was finally agreed upon was defined as "the law enforcement system at the beginning of the next century," with "law enforcement system" taken to refer to the Israel Police, the Prisons Service, the legal system, and the probation services. The possibility was retained, however, of elasticizing the boundaries of the study to also encompass the mutual relations between the system's components, and between them and other relevant systems.

The project's genesis lies in the early 1990s with the joint initiative of the Office of the Chief Scientist in the Ministry of Public Security (then called the Ministry of Police) and the Samuel Neaman Institute of the Technion. The idea was to carry out a future-oriented research project which would help the law enforcement agencies deploy to meet the expected social and technological reality in the early 21st century.

The project's goal was to try to forecast the appearance of Israeli society in the 21st century and from that to arrive at an understanding of the possible influences that these developments might

exercise on law enforcement. Such knowledge would make it possible to improve the deployment of the police to cope with the new reality. In principle, the forecasts were to cover a time frame of 15 to 25 years.

In 1992, following a start that was plagued by obstacles and unforeseen difficulties, including frequent changes in research personnel and in the agencies involved in the study, the Jerusalem Center for Public Affairs joined the project. The Center took upon itself responsibility for coordinating the project.

Think teams were established from different disciplines and given the task of forecasting the various institutional aspects which were determined as being of greatest relevance to the subject under study (social, economic, legal, geographic, technological, etc.). The emphasis was placed on forecasts in areas which were likely to impact on the law enforcement system.

The work of the research and think teams was in some cases conducted in parallel and in others sequentially. By this means it was possible, in certain spheres, to make use of the reports that had already been written and draw on their analyses and forecasts.

Since the conditions which formed the background to the study from the outset, the dynamic, rapidly changing Israeli reality, result in a situation of uncertainty, the members of the teams were requested to begin by formulating the prior assumptions which would form the foundation for their forecasts. The forecasts would then be developed on the basis of the various underlying scenarios.

In fact, such are the vicissitudes of Israeli society that in some cases events overtook forecasts and in others rendered them irrelevant. Some of the forecasts were proved incorrect, while others materialized and became established facts while the project was still in progress. However, the majority of the forecasts remain valid and amenable to ongoing analysis, which will be carried out in order to derive the implications for law enforcement and for trying to determine the character of the future system.

This publication brings together the reports of the teams and summaries of additional activities that took place within the project framework. The reports are grouped under the general areas that were defined by the Steering Committee, in accordance with the thematic order, which will

be explained below. In most cases this order corresponds with the chronological order in which the reports were written and with the workshops. The reports and summaries comprise two volumes.

The first volume, which deals with aspects related to Israeli society and its general social systems, contains reports by the researchers and the think teams on demography, society, the economy, Israel's minority groups, and terrorism. Also included are summaries of the workshops that were held on the basis of the reports.

The section on society opens with the report of Dr. Sarah Hershkovitz, "Developments in the Human and Social Geography of Israel." This report elaborates demographic forecasts based on data of the Central Bureau of Statistics and includes expected developments relating to the geographic dispersal and territorial distribution of Israel's population, with an analysis of their demographic and social implications. The report is based primarily on population data for 1991, and its non-relevant sections have been deleted.

The report by Prof. Yochanan Wosner, "Forecasts of Israeli Society at the Start of the Coming Century," presents forecasts of the various social spheres. It is based on a theoretical model consisting of 16 subsystems that produce a "Map of the Quality of Life" of the society. Drawing on the model, the researcher analyzes Israeli society in terms of all these subsystems and formulates theses with regard to each.

Another report in this section, by Dr. Moshe Sherer, deals with "Projections of Welfare Policy in Israel." The author presents forecasts dealing with social welfare and the allocation of resources in the future Israeli society, while at the same time surveying the implications of expected economic policy, legislation, technological breakthroughs, and the like for society's welfare in general and for its various sectors in particular (minorities, new immigrants, the elderly, etc.). The report reviews trends and changes in the areas of crime and social deviance, and discusses their social ramifications.

The final report in the section on society addresses "Sectorial Tensions in Israeli Society." The author, Prof. Samuel Lehman-Wilzig, analyzes various social rifts in the socioeconomic fabric of Israeli society and their impact on law enforcement. Problematic areas which will occupy the Israel Police in the future are singled out for special attention.

Closing this section is the transcript of a summary workshop on which the various research reports were presented. Also presented were a survey by the late Prof. Eitan Sabatello on demographic forecasts and a report by Dr. Ami Vollansky on "The Education System Toward the 21st Century." In addition, Dr. Shmuel Shai presented a proposal for a theoretical research framework.

The chapter on the economy contains the report by Prof. Yakir Plessner, "The Economic Background for Estimating the Needs of Law Enforcement in Israel at the Beginning of the Next Century." The author's forecasts derive from an economic model that is based on three sets of macro-economic assumptions. The conclusions deal primarily with different aspects of a projected rise in the standard of living and its implications for law enforcement and the role of the police.

As part of the project, another report on the economy was prepared by Ben-Ezra Consultants. That report is alluded to in several contexts in reports by various teams, but is not included here.

The subject of minorities was addressed by a broad team of researchers headed by Prof. Mordechai Abir, and included Prof. Rafi Israeli, Dr. Avraham Sela, and Mr. Boaz Ganor. The report presents an integrative survey of the researchers' forecasts, reflecting their diverse professional approaches. After discussing different aspects of the Arab society in Israel, the report provides forecasts and analyzes their implications for the realm of law enforcement, using a number of core assumptions and based on nine alternative future scenarios of possible political developments.

The report on minorities was written in 1993. Despite the dramatic developments in this sphere which should have either reinforced or contradicted most of the scenarios according to which the forecasts for the more distant future were analyzed, it can be said that the uncertainty surrounding the basic assumptions continues to exist in large measure. As a result, the researchers' analyses of the implications arising from the various alternative scenarios offer a broad range of relevant forecasts.

Concluding this section is the transcript of the workshop that dealt with the team's report, together with an abstract in English of the report's main findings.

The last section in Volume I, on Public Security, presents the report by Mr. Boaz Ganor on "Terrorism in the 21st Century." The report surveys the roots of the Arab-Israeli conflict as a source of explanation for terrorism in Israel and elaborates a number of possible political-diplomatic scenarios that can be expected to materialize, evaluating their implications for the social situation overall and for law enforcement in particular.

The second volume of this study contains reports relating to the institutional system of Israeli society. Subjects covered are the legal system, the constitution, the government, the political system, and others. There is also a chapter on scientific and technological developments as these intersect with the needs of law enforcement. The volume concludes with a report by the criminological team that closes out the work of the research teams and refers more closely to the implications of the various forecasts for law enforcement.

The first chapter in Volume II presents the forecast report by Prof. Mordechai Kremnitzer, "Developments in Law: Directions and Projections." The report's point of departure is an analysis of the legal sphere as a reflection of the social reality and vice versa. The author identifies a sense of looming crisis in the sphere of legal doctrines and the democratic regime, and based on that analysis forecasts negative developments in the area of crime. The report goes on to discuss the impact of these social developments on the legal system and on penal policy. Two major processes are identified from this point of view: judicial activism and an emphasis on the normative dimension of the legal system. Concluding the section is the summary of a workshop on which this report was presented, together with its discussion by Prof. Meni Moutner, who addresses these subjects from a slightly different perspective.

The following chapter, on government and politics, was coordinated by the Jerusalem Center for Public Affairs. In "The Israeli Political System: Introduction," Prof. Daniel Elazar, President of the JCPA, presents an historical survey of the social underpinnings of Israeli politics and forecasts the expected implications for the realm of law enforcement. Uriel Lynn, former chairman of the Knesset Committee on Constitution, Law and Legislation, then reports on "Changes in the Governmental and Electoral Systems." The author describes anticipated developments in the Israeli system of government and elections, and their significance for law enforcement. In "Constitutional Issues, Citizens' Rights, and Judicial Authority," Prof. Ze'ev Segal analyzes the Israeli constitutional system and its implications for the legal system and law

enforcement. In his report on "Israeli Arabs," Prof. Baruch Susser analyzes the place of Israel's Arab citizens in the country's political system and considers possible points of tension in Arab society, noting especially their significance for the sphere of crime. Prof. Eliezer Don-Yehiya discusses "Developments in Religious-Secular Relations," which derive from developments in religion-state relations. The author seeks to identify loci of tension and of potential violence against the background of these issues.

The section concludes with the summary of a workshop that was held on the subject with the participation of the project researchers, other researchers and experts, and senior law enforcement officers. The participants exchanged views and held in-depth discussions of the reports that were presented.

The next section in this volume, on science and technology, presents the report by Dr. Yoel Tsafir and Dr. Eli Spiegler, of the Samuel Neaman Institute, "The Contributions of Science and Technology to Law Enforcement Toward the 21st Century and their Influence on the Activities of the Israel Police." This report describes the existing situation and surveys the technological needs of the Israel Police. The authors survey the probable relevant developments in science and technology and examine the possibility of integrating them into the tasks of the police in order to meet future needs.

The final chapter, by Dr. Arye Ratner, "Trends in Crime: Delinquency and Law Enforcement at the Beginning of the 21st Century in Israel," was based upon the work of a team of criminologists including Prof. Giora Rahav and Dr. Gustavo Mesh. It draws on the forecasts of the researchers and think teams in the project and makes reference to the subjects addressed in their analyses. The report is presented in an abridged version; only the sections that analyze crime and delinquency in terms of their implications for law enforcement have been selected for publication.

Rounding out this volume is the summary of a workshop which included Prof. Herman Goldstein from the University of Wisconsin, a leading expert in the field of police science.

These reports are meant to constitute the foundation for a more probing analysis, which will serve to forecast the coming trends in law enforcement and make recommendations for the future deployment of institutional and other bodies.

These reports will be tested at the bar of history when they are considered in retrospect, years from now. Their immediate contribution will lie in the system's ability to extract from them the maximum in order to enhance law enforcement on the brink of the new century.

Idit Hachimi
Ministry of Public Security
Bureau of chief Scientist

A Summary of the Workshop on:
LAW ENFORCEMENT IN ISRAEL
IN THE 21ST CENTURY

December 1994

Chairman: Prof. Herman Goldstein

In the past, I have participated in a number of efforts to plan for the future. I have often found these efforts to be very difficult, but I must say that this is one of the most difficult. It is especially so for me because these two sessions have been very much of a learning experience, as I have come to appreciate the complexity of what it is that you are confronting. As I observe how central planning is to everything that you are doing here in Israel, it makes it very difficult for me to try and relate whatever expertise or knowledge I have regarding law enforcement to your situation.

With this stated, I would like to make a few observations regarding the process in which you have been involved and share some of my reflections on the way in which you have gone about looking at the very complex problem of planning for the future. I have been impressed by the inquiries that have been made, by what I have heard presented, and by what I have read in some of the summaries; you have really thought about all of the most fundamental issues relating to the structure of Israeli society. However, I am limited in my ability to glean from this information that which is relevant to the policing function. What I have found lacking in these discussions is a more direct type of indepth report on the nature of current police operations. I assume there was some logic in your not having greater representation of the police establishment or of people who have conducted studies on the police. Yet, I feel that this has been a missing link which has created difficulties for me in making the connection between the discussions that have taken place here and the relevance that these discussions have not just for crime, but for police operations as well.

Interestingly, you should know that I spent just four hours on patrol with the Jerusalem police. I must say that I am happy I did so because it got me down to basics in terms of what is happening on the streets of Jerusalem. I am very cautious about generalizing from four hours. It is not representative at all and I am extremely sensitive to this, but my professional orientation is such that I usually learn most about policing from the bottom up rather than from the top down. I therefore appreciated this short period of time with police officers in Jerusalem.

In this regard, let me make the observation that to the extent that you are involved in studies relating to the police, I would urge you to invest in what I would call an ethnographic study of

policing as a baseline source of data. I am not talking about a study of the numbers of officers, their uniforms, the hours they work, and the stations they work out of, but rather a study of the nature of police subculture, i.e., the orientation and perspective that police officers have concerning their job, the citizens, and the community, and most importantly, the decisions they make, how they make them, and what factors influence these decisions. One can learn a great deal about these aspects of policing simply by being on the street. I am somewhat biased, but I would argue that the relatively small number of ethnographic studies we have had of what police actually do has been most valuable in informing us about the police in the U.S. - who they are, what they do, and what they might do in the future. This is a very difficult form of research, but its results and benefits are enormous.

The other observation I would like to make is that the police are currently lagging behind in their development. Many difficulties are brought about by the nature of the problems the police must deal with, the lack of funds, etc., and it seems to me that there is a need to bring the police up to where they could be today in terms of their ability, orientation, education, and technological development before one begins to think about the future. To some extent, this has been carried out through the prisons' strategic plan. The director of prison planning is immersed in determining the implications for the police of all the changes that are occurring as a result of the peace process. However, I did not sense a clear notion of "this is where we are and this is where we are going."

Prof. Israel Barak: Do you know of any police departments in the United States or Europe that have put together a serious master plan in the area of policing or criminal justice similar to that which we are attempting to devise? My impression has been that our police is not lagging behind in such efforts. Even the FBI does not have a master plan to the best of my knowledge.

Prof. Herman Goldstein: I would have to look at the collection of strategy plans devised by police forces in various countries and see what would be comparable to Israel's national system of policing.

In looking ahead at the future, it seems to me that we are, in general, going to be relating to a society that is less homogeneous and that there will be less consensus, more social unrest, less stability of values, and an effort to achieve greater freedom. I think it would be a miracle if

Israel did not experience more crime, in one form or another, as well as greater conflict and disorder as a result of all the turmoil and change. However, we clearly are not certain about the specifics of this rise in crime.

It occurs to me that there are two concerns which will complicate the process of combatting crime. First, there is going to be an effort to try and develop a form of policing that is more neutral and that is no longer an expression of a dominant culture. Second, we are going to be attempting to adhere to standards of basic rights that are being established by the Knesset and the courts and which are inherently part of a democratic society. Those who have to deal with the policing function must recognize this and realize that because Israel maintains a commitment to a legal process that guarantees individual rights, law enforcement will be more difficult. In less democratic societies policing is a much easier process.

It is clear that the dominant concern of the police force in Israel is security. When I asked for a brief description the other night of how many police officers were working in Jerusalem and what they were doing, I was told that there were five units that were available to deal with any crime that came up and three bomb units. When you have a daily allocation of personnel in which there is this kind of proportion, it says something. I think security concerns pervade everything that the police do.

Mr. Zvi Marom: I think that the situation in Jerusalem is not representative. I think that you should have spent four hours in Tel Aviv instead. There security is a marginal concern.

Prof. Israel Barak: Even so, I agree with Prof. Goldstein's observation that security predominates.

Prof. Herman Goldstein: There are two factors that come into play in analyzing the issues preoccupying a police force. One is the time that is allocated to a certain concern. The other is the influence of that concern. I think - at the risk of gross oversimplification - that you can look at policing in Israel as involving security, crime, and other issues. In the States, we disregard security and simply concentrate on the competition between crime and all the other issues with which police officers are involved. Crime is considered to be the real challenge - what "real

police officers" do - and the other concerns piled on the police are considered to be peripheral. In Israel, the most important business is security, crime takes on a secondary role, and I am not sure to what extent other concerns play a role. It strikes me that one must understand this in order to comprehend what goes on in the minds of officers in terms of how they prioritize their functions and the way in which they make decisions.

Mr. Boaz Ganor: I think that Israeli police officers prioritize this way because this is the perspective of the Israeli population. Israelis are very concerned about terrorist attacks and this is reflected in the police force's work.

Prof. Israel Barak: Nevertheless, if you would ask an Israeli policeman what he wants to do most, he would not tell you that he wants to chase terrorists. He would tell you that he wants to chase robbers. We are traditionally a very investigative-oriented police force rather than a patrol-oriented one.

Ms. Idit Hakimi: A 1990 public survey examining the public's expectations from the police, found that the public's first priority was for the police to deal with drugs and that their second priority was for the police to deal with serious crime. Expectations from the police concern crime, not terrorism.

Prof. Israel Barak: That is because the assessment is that in the area of terrorism, the police force is quite competent.

Prof. Herman Goldstein: One has the impression that the crime problem here, putting aside Tel Aviv and Haifa, is a relatively small one. However, I have no basis for knowing much about the reporting systems and how much of what happens on the street actually gets into the reports.

Mr. Zvi Marom: We are lagging twenty years behind the United States. If you remember what happened in the States fifteen years ago, that is probably what is happening here now.

Prof. Herman Goldstein: The third function of the police to which I referred before, involves doing all of that which nobody else in society is available to do - all that which calls for some element of authority and force. I am not sure how much of this gets to the police here in Israel. When we study police forces elsewhere, we find that the extent to which such concerns come to the attention of the police is a result both of social structure and the degree to which people have other institutions to which they can turn. If people have extended families, they can resolve many of the problems and handle many of the difficulties that otherwise might come to the police. On the other hand, where you have an anonymous society, a society with a high degree of disorganization, lack of extended families, and a weak social structure, the police force becomes the agency to which people resort with all kinds of problems. I would be alert in Israel to what might happen over the next number of years as you undergo a lot of change and attempt to integrate various segments of society. In particular, I would think about the possible implications of such changes for the police.

Let me give you a specific example. In the States, we had a movement to deinstitutionalize the mentally ill. We closed most of our institutions and committed ourselves as a matter of policy to treating the mentally ill within the community. In the course of that whole movement, there was no connection to the police or reflection as to what impact this might have on the police. Essentially, what has happened is that the police have become the nurses for an open air institution. I feel strongly that the kind of knowledge and treatment available within the mental health field is such that there is no need to institutionalize as many people as we have institutionalized in the past. However, treatment within the community can be successful only if adequate facilities are made available to provide this treatment. If such institutions are not made available, there will be enormous implications for the police establishment. We now have special units of officers in our police agencies who are trained as psychiatric social workers and who are essentially the nurses dealing with people on the streets and in their homes. This is a gigantic portion of what the police must do.

Dr. Aryeh Ratner: The same debate is already beginning to take place in Israel.

Mr. Zvi Marom: I read that there are now sixty homeless people in Tel Aviv and that this number is climbing. The majority of these people are olim from the former Soviet Union.

Prof. Herman Goldstein: You in Israel have the luxury of being alert to these developments in their early stages and putting in place intelligent responses rather than trying to deal with these issues at a later stage. You referred to the homeless; I assume that relates in some measure to problems of alcoholism as well. One of the things an American looking at policing in Israel will notice is that while you have got a drug problem, you do not have significant problem of alcoholism. In the U.S., 80-90 percent of all police business involves alcoholism. The situation is radically different in Israel.

Mr. Zvi Marom: The problem of alcoholism really began with the last wave of olim from the former Soviet Union. The high rate of olim involved in car accidents is due to driving under the influence of alcohol and lack of experience in driving in general and traffic in modern roads in particular. They bought cars here without having any kind of previous driving experience. A lot of car accidents are now caused by drunk drivers.

Prof. Herman Goldstein: People must ask what the role of the police vis-à-vis this group should be. What resources are available to the police? Are drunk drivers to be dealt with through arrest and criminal process or should a system of dealing specifically with alcoholics be constructed?

Factors such as alcoholism have, in some of the largest jurisdictions in the States, contributed to urban decay. The wonderful thing about Israel is that with all of the problems, there is still a feeling of forward movement and, if anything, your urban areas are improving rather than decaying. This is remarkable and it is a source of great satisfaction. Again, thinking about the future, I would be alert to the possibility that if any of these social problems - be they the mentally ill, the homeless, or alcoholism - are not dealt with effectively at the outset, their presence on the streets will result in pockets of decay in urban areas. With decay, you set in motion a cycle of changes. Certain areas of the city become vacuums of sort, to which people will not go because they are afraid of the homeless, the prostitutes, and the mentally ill. This, in turn, has an effect on the economy and creates a seedbed for criminal conduct. Therefore, to the extent that we are talking about prevention, it is necessary to remain alert to these developing problems.

As to our present capacity to deal with crime, I think that despite all the work that has been done, we know relatively little. The one method that has been effective in reducing crime has been community surveillance - where people look out for one another. In this respect, Israel has more watchers in place who are concerned about the welfare of the total community than any other country I know. You have a substantial investment in private guards in various areas for reasons of security. You have your 45,000 civil guards and you have a citizenry that is extremely alert to suspicious circumstances. The primary motivation here, of course, is to deal with security problems. I wish we could somehow use this as a research project because it would be interesting to see what impact this personal involvement actually has on crime.

This situation, however, may change. If people feel more comfortable, then security will decline in importance and the number of watchers will also decrease. This is something I think you ought to be concerned about because, in the absence of a high degree of surveillance, police officers face considerable difficulty in dealing with crime. A heavy investment in patrol activities on the part of officers is questionable in terms of what it produces with regard to the reduction of crime, as is an investment in detective operations and investigations of crimes that have already been committed. Police can invest an inordinate amount of effort in reducing the amount of time it takes to respond to a citizen, but in all the research we have done, we find that this has relatively little impact on the actual incidence of crime.

The point I am making here is that if the quality of citizen surveillance goes down, there is no strategy readily available to make up for it. There is therefore value in trying to maintain a high degree of surveillance, even though security concerns may diminish in importance. You have in place what many other countries would give their right arm to obtain. In its absence, there would need to be an effort to replace the concern for the enemy from outside with an equal concern for the enemy from within.

There is a lot of talk regarding community policing in the U.S. I would be happy to explore specific details of this with you, but I just want to touch here upon two relevant aspects. One is the effort to obtain greater involvement on the part of the community. You already have that to a very large extent. The second element is more problematic and involves using community policing to generate a more positive attitude toward the police so that there is a high level of cooperation between the police and the citizen. I sense, based on the two reports I was given to

read on the attitudes of citizens toward the police, that this is an area in which there is a lot of need for more work. According to this report, there was an improvement from 1990 to 1993 in terms of people's willingness to call the police. However, I think that there is more that could be accomplished in this regard, especially if Israel is to be concerned about its potential for dealing with crime.

Mr. Boaz Ganor: I suggest that we try to investigate what will happen in terms of terrorism in Israel in the next ten or fifteen years. Prof. Goldstein was talking about the possibility of transferring some of our forces dealing with security issues to other areas, but the main question is: Will we be able to? Will there, indeed, be no terrorism? In the task force that dealt with the issue of minorities in Israel, we tried to focus on terrorism, but we only dealt with terrorist acts perpetrated by Israeli Arabs.

In addition, I think that Israelis are not sufficiently aware of security issues. We used to have television programs and advertisements to promote public awareness and to recruit for the civil guards. Today we no longer have such programs and advertisements and I think that the police would stand to gain a great deal by reinstating them.

Prof. Herman Goldstein: I think that this is a very important point. The police can be very successful in educating and informing the public as well as in eliciting various responses from a community. The question is how one can tactically achieve this.

Dr. Aryeh Ratner: A related question we might ask is why the Israeli crime rate is so low. I am sure that you are aware of the fact that in North America in the eighties and early nineties, there were between 9.2 and 10.1 cases of homicide per 100,000 people. In Israel, the statistical figure is 1.2 and this includes attempted homicide. The explanations for this low crime rate given by Israeli criminologists and sociologists relate to the security situation - to the fact that we have been living in an almost continuous state of war since 1948 and that this has preserved the cohesiveness of Israeli society. Perhaps the presence of Jewish values among Israelis has also contributed to a low crime rate. In any event, we must now ask ourselves how the peace process and the changing nature of Israeli society will impact upon crime. Because there is no

clear answer or clear method of predicting the crime rate in the next twenty years, the whole issue must be examined by analyzing general trends within Israeli society.

Prof. Herman Goldstein: Whenever a society becomes preoccupied with a higher concern such as a war, the crime rate generally declines.

Mr. Zvi Marom: The fact that we have greater security problems today does not seem to have affected the crime rate as was the case in the past. Indeed, we have reached the point where the importance of Jewish values and ideology is declining. Today you see Jews selling weapons to Arab terrorists to make money. A few years ago such a thing was unimaginable. I think that the crime rate is only going to increase. Unfortunately, we are slowly beginning to reach the level of crime that exists in other countries.

Prof. Herman Goldstein: On the matter of cultivating relationships in the context of community policing, I would like to briefly discuss the relationship between police and minority groups in the United States. In the States, minority groups' anger and hostility toward the government and police is to a very large extent fed by the relationship police officers have with these minority groups. Over the past several decades, we have been trying to alter the nature of that relationship so that the police do not contribute to a higher level of tension in society. Obviously, the Arab community's hostility toward the government and police is more heavily influenced by political ideology than by the community's contact with the police. However, I would also think through the nature of the relationship between the Arab community and the police and contemplate whether it unnecessarily adds fuel to the fire.

Let me now shift to a discussion of the relationship between the police and the criminal justice system. It is clear to me that the police in Israel, as in almost every other society, place heavy reliance on their capacity to arrest someone and bring charges against him/her. What we are finding, however, is that we have erred in not recognizing the limited capacity of the criminal justice system as the primary vehicle of control. The system is very delicate, complicated, and time-consuming and as we further refine it and provide more in the way of basic rights, it is going to be even more difficult to utilize.

The capacity of prisons is a major factor in influencing the extent to which we can use the criminal system and is a much more limiting factor than is commonly recognized. We often naively think that we can warehouse as many people as we care to warehouse, without thinking about how we are properly going to handle them. However, this system is a very inappropriate way of dealing with problems that exist on the street. We have experienced that overuse of the criminal justice system can very quickly deny the police the primary vehicle on which they depend and which legitimizes them in their relationship with the community. The power of the policeman's authority, the sense that the police can "do something," declines very rapidly with the overuse of the criminal justice system. There was a time when a police officer would ask a citizen to cross the street and the citizen would comply. Today, the same officer can ask the same thing and the citizen will just ignore him. This is due to the fact that the segment of society that is in frequent contact with the police knows that the police force's real capacity has been greatly reduced. Today, police officers are beginning to realize that the threat of going to jail does not work because the public is aware of the fact that the system is overwhelmed and congested.

Mr. Boaz Ganor: If we are talking about the criminal justice system, I would like to raise the issue of terrorists who have been caught after carrying out attacks and brought to charges. Often, they are subsequently freed by a deal with a terrorist group as a result of another terrorist attack. This, of course, weakens the strength of the Israeli justice system as well as the authority of the police. People lose faith in the justice system and begin to take justice into their own hands.

Mr. Zvi Marom: I do not agree with your view that if we release terrorists, the population's attitude toward the judicial system is affected. Political attitudes may be affected, but that is a different issue.

Prof. Israel Barak: I would like to suggest that there might be a spillover effect in this case because the population sees that there is a model of negotiation with the police and with the law enforcement agency. If a group gains enough power, it may think that it can bargain or plea bargain with the state, based on the model it has observed in the arena of political terrorism.

Dr. Aryeh Ratner: I think that Prof. Goldstein is more than right in his description of the diminishing power of policing or law enforcement and it seems to me that we in Israel are going to follow this pattern. Our society is no longer homogeneous. The question is how we prevent this situation from occurring or how we treat it. If we take into consideration the other issues that Prof. Goldstein has already mentioned, such as the fact that public awareness of threats to security is going to decrease, I think that we arrive at a very complex equation indeed. I am afraid that the negative outcome is already written on the wall.

Prof. Herman Goldstein: The criminal legal process is sort of similar to medical surgery: It is something that you want to preserve for those situations in which it can do the greatest amount of good. However, with the direct election of the prime minister and declining security concerns, crime will inevitably become politicized and you will have enormous support for even greater use of the criminal justice system. I see that you have been trying to guard against the possibility of this by enacting basic rights and by committing to less restrictive alternatives and more open institutions. Yet, whether it is by design or simply by drift that you succeed in refining the criminal process and making use of it only when it is most appropriate, it is clear that it will be a luxury to be able to sentence property offenders to criminal institutions. These institutions will have to be reserved for the more violent offenders. Simple drug possession, for example, is not something that you will be able to deal with through the criminal justice system. In short, one must be concerned about preserving the criminal process for those cases where it is most appropriate and where it can do the greatest amount of good.

How is this interpreted with regard to the police? Yakir Plessner, who gave us a presentation on Israel's economy, was very upset by the fact that the police do not arrest all offenders. My reaction to this is to say that the police rarely enforce all laws one hundred percent of the time. The question is: What criteria are used to decide whether or not to arrest an offender? I think the police should rethink their use of discretion in deciding when to arrest people because, as the first agency in the criminal process, they determine to a great extent the number of cases that will go through the process.

Mr. Zvi Marom: Perhaps the criminal law should be changed so that fines will be imposed for certain crimes as an alternative to arrest.

Prof. Herman Goldstein: You anticipated what I was going to talk about next and that is that there is the need here and elsewhere to invest heavily in the development of alternatives to the criminal process. In this regard, we talk a lot about prevention which, in many people's minds, involves the proper education of children. I think that education is extremely important, yet I believe that a lot of other things - short of getting at some of the fundamental problems - can be done to prevent criminal conduct and to respond to it. For example, I feel that a challenge exists in developing what I call subsystems of control in which we use the basic concept of citation and punishment, but within a civil rather than a criminal process. Indeed, some jurisdictions have already been very successful in making use of such subsystems. However, a number of jurisdictions with alternative processes have failed miserably because they have not taken these processes seriously by properly enforcing them. In order for these subsystems to work, their integrity must be ensured from the outset and they must be able to deal with the people who will flaunt them

Dr. Aryeh Ratner: We must not forget that when all sorts of alternatives to the criminal process are developed, there exists the "revolving door effect." All of a sudden, one realizes that the degree of social control is so high, it needs to be reduced. Zvi pointed out that we might face a dilemma of whether to wrongfully convict one innocent person or release ten guilty people. This, of course, is a very subjective issue and is related to our fear of crime.

Prof. Herman Goldstein: There are those who criticize the development of subsystems of government control and take the position that there is always going to be a certain amount of misconduct in society; if it is curbed in one place, it is bound to appear in another. However, I tend to be somewhat of an optimist in this regard and argue that since we are dealing with a problem of such magnitude, it is worthwhile to invest in small and incremental changes.

The police today have more than just the criminal law at their disposal to curb and reduce the magnitude of certain problems. Sometimes changes in the environment or physical change - such as in the designing of buildings and facilities - may reduce the potential for the commission of crime. A lot of exciting changes are occurring along these lines today.

Another option available to the police involves giving greater recognition and legitimacy to the police force's use of civil law rather than criminal law as the vehicle for dealing with some problems. If the police are summoned to a particular building with great frequency, the tendency today is to use the civil law as a vehicle for what we call the "abating" of a facility - the gain of legal control with a threat to the landlord that if he does not "clean up" the grounds the facility will be taken by the government and restored for some other use. There is some very imaginative use being made of the civil law, an example of which just recently came to my attention.

In San Diego, the police have been frustrated for years in dealing with the problem of street prostitution because of the legal complexities in trying to make a case and bringing the prostitutes into the criminal process. Generally, even if one succeeds in bringing prostitutes into the criminal process, nothing much happens to them. However, police officers working on this new concept in San Diego thought that they could use the civil law as a means of obtaining a restraining order for those women who were most commonly involved in the prostitution business. They put together a case against approximately thirty five women who were most active in prostitution, documenting their prior offenses and conduct on the street. In today's world, it is possible to take videos of prostitutes' activities on the streets and go before a judge to present the evidence. The judge then has the opportunity to determine whether or not a woman was engaged in such conduct and can issue a restraining order that will curb the woman's personal conduct. Thus, the police force, instead of engaging in sweeps and taking in hundreds of people, has a new set of controls for the thirty people in the street who are the core of the problem. If these women violate the controls set down by a judge, they are in contempt of court which is a very serious offense. So far, this system has been extremely effective in San Diego.

Another example of the way in which police are beginning to think creatively to stop problems up front involves the treatment of graffiti on subways. For years, the police in New York City invested in the criminal process to apprehend the individuals who put the graffiti on the trains. However, upon careful analysis, it was discovered that people's major source of satisfaction was in seeing their names or prints the next day. If they did not see their graffiti afterwards, they got discouraged from putting it on the subways. The police force, therefore, changed the whole approach in New York City and began to view the whole problem as a maintenance job. Every

day before the subways would start their routes, the graffiti would be removed. Now, at least, the trains are absolutely free of graffiti with a much smaller investment. Instead of getting into a mindset of responding to certain crimes by simply apprehending the people who have committed them, we must think of creative ways in which to prevent these crimes from occurring in the first instance. These solutions will not solve the crime problem; however, it would be irresponsible of us not to fully explore and exploit other means of dealing with problems once they arise. For example, with regard to the problem of car thefts which you are experiencing, I would encourage you to invest in the development of a mechanical device by which one could prevent these crimes from occurring, rather than investing in the apprehension of the car thieves.

Police departments are generally accustomed to being reactive rather than proactive. We have need for a much greater investment in proactive policing not just at the top echelons of the police department, but on the part of the police officers on the streets as well. This comes close to the point I want to make about police organization. We are finding that one of the most exciting aspects of community policing - whereby police officers are assigned to given neighborhoods on a permanent basis and develop a rapport with those neighborhoods - is that the police become educators in the community, keeping people alert to security needs and concerns about crime. They are also in an excellent position to identify emerging problems. In a strange sort of way, a police officer is becoming an ombudsman for a community. The police are sensitive to what is happening in the community, are knowledgeable about the various alternatives that are available, and are in a position to help a community deal with its problems. To the extent that they become central in dealing with problems, they also receive support from the community in dealing with the more serious crime that exists. This, of course, calls for a redefinition of the role of police officer, making the position more challenging.

A lot of what I am talking about calls for greater decentralization. There are various models for national direction in some areas and decentralization in others that ought to be considered. For example, one model that is worth looking at is that of the Dutch police. For purposes of criminal investigation, the police in the Netherlands have always been under the control of the Ministry of Justice in The Hague, but for purposes of "maintaining the peace," they are under the control of the local burgomaster. If there is a problem that arises in dealing with traffic or in dealing with a situation in the neighborhood, the police will work with the local burgomaster,

but if a person is charged with robbery, the judicial process works through the national force. This is a model that I believe would be worthwhile for you to examine.

Ms. Idit Hakimi: In contrast to what has been occurring in Europe, our police force has undergone a process of centralization, rather than decentralization.

Prof. Herman Goldstein: Let me just quickly touch on two or three other issues. One of the dilemmas you are confronting is the difference between the blue police and the green or border police. There is a long history of tension between military and civilian police and, indeed, the whole model of civilian police that arose from the English experience was a response to dissatisfaction with the military police. I think one can make a generalization that the use of the military for policing has been very unsatisfactory. The more civilian a police force is and the more civilianized it looks, the more effective it is in controlling political dissent within a community.

Another issue I would like to raise is that of police conduct. In the short time I have been here, I have read three accounts of police officers who had been or were to be criminally charged. This obviously raises a concern of the excessive use of force or the abuse of power. It seems to me that you have reached a very important fork in the road. On the one hand, you are committed to using investigations, prosecutions, and civil suits to deal with the problem of improper conduct. On the other hand, however, you have made a conscious decision to control police conduct by instituting a whole range of changes within the police establishment.

We have not invested adequately in building the police establishment. We have not drawn people of sufficient caliber and quality into police service, have not given them adequate guidance, have not clarified their mission, and have not given them legitimate means with which to meet public expectations. As a result, policing has to a great extent become an impossible job. To the extent that the police get it done, they are rewarded. To the extent that they do their job but engage at the same time in abuse or wrongdoing, they may get away with it or they may be charged and disciplined.

The use of criminal prosecutions and other types of constraints to control police conduct has an enormously negative impact on the development of police services. Police officers lose their

incentive to operate properly because they are constantly afraid of getting into trouble. It seems to me, therefore, that to properly control police services we must give police officers guidance and direction along with the resources they need to get the job done in an appropriate way. I would hypothesize that the police department that has invested in the development of quality services, that has developed an ethos on the part of its officers, and that has instilled in them a sense of values, has far more effective control over what happens on the street than the agency that operates with the constant threat that if police officers do something wrong, they will be prosecuted.

Mr. Zvi Marom: In other words, we should give these officers a moral incentive instead of a financial incentive.

Prof. Herman Goldstein: Correct. I would hope that we could build a commitment to developing a stronger sense of values and ethos within the police establishment so that people will recognize that it is a very powerful force.

Regarding the issue of technology, I feel I need to commend the gentlemen from the Technion who connected their report on technology to other social factors. If you can use technology to speed up the criminal process, the effectiveness and accuracy of the system increases. The quality of justice improves and the rights of individuals are better preserved. It would be wonderful, for example, if a person's identification card could be read by a scanner and the computer in the police car could give the officer everything that must be known about the individual.

One last issue I would like to raise is the need for greater cooperation between the different elements of the criminal justice system, particularly between the prisons and the judiciary. I am aware of the independence of the judiciary. However, I think that you must appeal to the judiciary on pragmatic grounds to communicate more with the prisons. If there is no proper communication between these two bodies, the problems and issues that each will confront in the future will be even more complex.

**A Presentation of the Main Conclusions
of the Minorities Team on:
DEVELOPMENTS WITHIN ISRAELI ARAB
SOCIETY AND VIEWS OF ISRAELI ARABS**

Boaz Ganor

1994

1. Formation of a Palestinian Identity

(A change in identification from “Israeli-Arab” to “Palestinian Arab living in Israel.”)

After 1967:

- Links with the Palestinians of the “territories”
- The strengthening of the PLO
- The struggle for Palestinian self-determination

Conclusions*

- A. The process expresses alienation – Palestinian solidarity increases and solidarity with Israel decreases.
- B. The process expresses a separation between civilian identity and national identity.

2. Rejection of the Jewish Nature of Israel

(The move from a “Jewish state” to a “state for all its citizens,” revoking all Jewish laws and symbols.)

Conclusions

- A. – This is the common philosophy among Israeli Arabs
- It reflects the wish to change the nature and values of Israel.

* * *

* The team was divided on certain issues. Both options are represented here.

- B. – This is not common (it reflects the educated stratum only)
- It reflects the wish to achieve equal rights.

3. The Demand to Compare the Socio-Economic Condition of the Israeli Arabs to that of the Jews

- In addition to alienation based on differences in nationality, there is alienation based on socio-economic differences.

4. A Demand for Greater Autonomy in Various Sectors of Life

- Most of the Israeli Arab society desires educational and cultural autonomy.
- The Islamic movement tries to create autonomous socio-economic systems in the municipal sectors.

Conclusions

- A. This is only the first in a series of demands for autonomy in other fields.

* * *

- B. This demand is essential for the functioning of the Arab minority in Israel.

5. “Islamization”

- Some of the secular Arab society is becoming religious.
- This is part of a transition in the Arab world.
- The Islamic movement is being strengthened.

Conclusions

- A.
- The Islamic movement will gain a central position in Israeli Arab society.
 - The Jewish nature of Israel makes it easier for the Islamic movement to argue that it is fighting the non-believers.
 - The Islamic movement is acting according to a long-term strategy. Nowadays, it focuses on enlarging its membership and once it gains enough power, it will start to be violent.

* * *

- B.
- Most of the Israeli Arab society is secular.
 - There is a movement toward the normalization of relations between Israeli Arabs and Jews.
 - The Islamic movement will not move from its social-religious activity to a national-religious struggle.

6. Urbanization

- This process began in the 1980s.
- It is not very significant
- In the long run, it will be a source of tension between Jews and Arabs.

- It is a source of frustration to Israeli Arabs, which may increase their alienation.
- It might increase their involvement in criminal activities.

7. Criminal Activity

- The criminal activity of Israeli Arabs is not significantly different from the criminal activity of Jews.
- Some of the criminal activity of Israeli Arabs is nationalistically motivated or justified.
- Criminal connections exist between Arabs and Jews.
- The activity of the Islamic movement might decrease some of the criminal activity.

MAIN CONCLUSIONS OF HALF THE TEAM MEMBERS

- A. The Israeli Arabs' demand for recognition as a national minority will lead to the creation of different cultural, economic, political, and national structures. This will lead, in turn, to territorial autonomy in Israel and/or irredentism.
- B. At the same time, Israeli Arabs will demand complete equal rights in order to change the Jewish nature of the state and assimilate Israel into the Middle Eastern Arab world.

* * *

MAIN CONCLUSIONS OF THE OTHER HALF OF THE TEAM MEMBERS

- A. The Israeli Arabs' aim is to strike roots in Israeli society.
- B. The demand for equal rights reflects their ambition to gain access to resources and to the political system in order to become part of Israeli society.
- C. The Israeli Arabs' involvement in the political arena indicates that they accept the political rules and that they accept the legitimacy of the Israeli government.

MAIN ASSUMPTIONS OF THE TEAM

- 1. The pattern of behavior of the Arab society in Israel will be influenced by:
 - a. Advancement of the peace process
 - b. Output of the Israeli government concerning Arab society in Israel.
 - c. Developments and trends in the Moslem-Arab world.
 - d. Trends in the Palestinian population abroad.
 - e. The economic integration of Israel in the Middle East.
 - f. The attitude of the Jewish population to Arab society.
- 2. There is little chance that the socio-economic gap between Jews and Arabs in Israel will disappear in the next 10-15 years.
- 3. The demographic variable is negligible. (There will be an increase from 18.1% to 21.3% in the Arab population by the year 2005.)

* * *

MAIN QUESTIONS DEALT WITH BY THE TEAM

1. What will be the political developments in the Middle East?
2. Will a comprehensive peace be signed between Israel and the Arab countries or Israel and the Palestinians? When?
3. What will be the characteristics of this peace?
4. What kind of political structure will the Palestinians institute in the “territories”?
5. Who will govern the Palestinian entity?
6. Will the majority of the Palestinian population accept this political position?
7. Will there be a violent struggle in the Palestinian arena?
8. What will be the socio-economic status of the Arabs in Israel?

FIRST SCENARIO

There is a deadlock in the peace process, the “intifada” escalates, there is no change in the socio-economic status of the Arabs in Israel.

1. The alienation of Israeli Arabs will increase.
2. There will be violent demonstrations.
3. There will be an increase in hostile activity against the country.
4. The Islamic movement will be strengthened. The movement might split into several factions and some of these factions might turn into terrorist groups.

SECOND SCENARIO

There is a deadlock in the peace process, the “intifada” escalates, but there is a certain improvement in the socio-economic status of the Arabs in Israel.

1. The socio-economic improvement will minimize the social alienation, but the political deadlock will increase the national alienation.
2. Solidarity with the Palestinians of the “territories” will increase.
3. The Islamic movement will be strengthened, as in the first scenario.

THIRD SCENARIO

An autonomy is established in the “territories” and there is “cold peace” between Israel and the Arab countries.

1. If the process advances smoothly, the Arab society in Israel will focus on raising their standard of living.
2. If the process induces violent struggle in the “territories,” this will affect part of the Arab society in Israel. Some Israeli Arabs will take the side of the peace opposers against the “mainstream” of the PLO. These factions may help Hamas, Jihad, and other organizations in any way they can, including execution of terrorist attacks.
3. The autonomy might open new markets for stolen property and the criminal activity of some of the Israeli Arabs might therefore grow.

FOURTH SCENARIO

A Palestinian state is established and there is a “cold peace” between Israel and the Arab countries and between Israel and the Palestinian state.

1. There is an easing of the national tension within Israeli Arab society.
2. Palestinian identity is strengthened.
3. Close connections will develop between Israeli Arabs and the Palestinian state.
4. Border conflicts, terrorist attacks, or joint political activity between Israeli Arabs and the Palestinian state might induce disputes within the Arab community and between the Arab and Jewish communities.
5. If there is a total separation between the two countries, the criminal activity of the Israeli Arabs will be reduced.

FIFTH SCENARIO

There are good commercial, cultural, and other ties between Israel and the Palestinian state.

1. The Israeli Arabs will play a key role in maintaining and developing these ties.
2. This will induce improvement in their socio-economic status.
3. The Israeli Arabs' alienation will decrease.
4. On the other hand, there will be an increase in the demand for equal rights as well as the demand for a change in the Jewish nature of the state.
5. Some small fundamentalist groups will object to the peace treaty and they will expand their ties with their colleagues in the Palestinian state.
6. The improvement in the standard of living might cause more criminal activity in the Arab settlements.

SIXTH SCENARIO

There is an Islamic fundamentalist revolution in an Arab country which does not border Israel.

1. There will be an increase in the Islamization process in the Israeli Arab society.
2. The Islamic movement will be strengthened.

SEVENTH SCENARIO

There is an Islamic fundamentalist revolution in Egypt, Jordan, Lebanon, or Syria.

1. The two above-mentioned processes will take place.
2. Parts of the Islamic movement will recruit the Islamic country's assistance in their struggle against Israel and they will execute terrorist attacks.
3. The Islamic movement will begin a propaganda campaign against Israel, arguing that Israel is repressing their civil and religious rights.

EIGHTH SCENARIO

There is an Islamic fundamentalist revolution in the Palestinian state.

1. This will directly influence the power, attitudes, and activities of the Islamic movement in Israel.
2. The Islamic movement will split and the militant factions will take part in a terror campaign against Israel.
3. The following will be the influence of this scenario on the secular Arab population in Israel:

Conclusions**

- A – The power of the Islamic community will increase at the expense of the secular Arab community.

This process will be stronger and will happen more quickly if the revolution in the Palestinian state will occur in a democratic / peaceful way.

- B. This scenario will cause a large rift between the Islamic activists and the “secular mainstream” activists.
 - There will not be a massive movement from the secular community to the Islamic community.
 - The way in which the revolution in the Palestinian state will occur will not affect the Israeli Arabs’ readiness to join the Islamic movement.

** The team was divided on certain issues. Both options are represented here.