

התבוננות מחודשת במוסד ההרתעה (ובדרכים ליצירת הרתעה יעילה)

ברק אריאל
ויעל לוי-אריאל*

מאמר זה בוחן את מוסד ההרתעה, שהוא מהמוסדות המרכזיים במערכת אכיפת החוק כמו גם בתפיסות העוסקות בפיקוח חברתי. נדמה כי הדיון בהרתעה – מהותה, חשיבותה והדרכים לטיובה – מבוסס במקרים רבים מדי על תחושות בטן, על שיקולי מוסר ועל תפיסות שאין להן בהכרח אחיזה בנתונים עובדתיים. לפיכך, המאמר מבקש לסקור את הידוע על תרומתה ויעילותה של ההרתעה, על שיקולים ונסיבות שנמצאו קשורים להרתעה יעילה וכן על מיתוסים נפוצים בתחום ההרתעה. המאמר חותר להראות את הפער המשמעותי בין המודליים התאורטיים על הרתעה לבין המציאות המשתקפת בשורה של מחקרים אמפיריים. פער משמעותי זה מחייב בחינה מחודשת של מוסד ההרתעה ושיקולה של דרכים חלופיות ליצירת הרתעה יעילה. באמצעות שילוב של תובנות מכמה תחומי ידע ומחקר – לרבות תורת המשפט, קרימינולוגיה, כלכלה, פסיכולוגיה וכיוצא באלה – המאמר מבקש להראות שכדי לקבוע מדיניות אכיפה יעילה יש לאמץ נקודת מבט המבוססת על ראיות ומתכתבת עם המחקר האמפירי הערכני בנושא ההרתעה. נקודת מבט כזו תוביל לניצול מיטבי של המשאבים הנתונים בידי מערכת אכיפת החוק, לצמצום העבריינות ולמימוש מטרות ראויות נוספות.

מבוא א. סוגיות תאורטיות מרכזיות בהרתעה 1. תאוריות קלאסיות 2. תאוריה מודרנית (המודל הבסיסי של תורת ההרתעה) ב. מורכבות ההרתעה ומאפייניה 1. הרתעה פורמלית והרתעה לא-פורמלית 2. הרתעה כללית והרתעה ספציפית 3. ממד הזמן 4. תפיסת הסיכון ג. האפקט של ודאות הענישה 1. מידת ההתערבות המשטרית והשפעתה על התפיסה של ודאות הענישה 2. האופן והצורה של התערבות משטרית 3. האפקט של ודאות הענישה בקרב עברייני הצווארון הלבן ובקרב עברייני עברות הרחוב 4. סיכום ביניים: כיצד להשיג הרתעה אפקטיבית באמצעים הקיימים ד. האפקט ההרתעתי של כליאה ה. סיכום נספח: ניסויים אקראיים מבוקרים וחשיבותם בחקר ההרתעה

* ברק אריאל, מרצה, המכון לקרימינולוגיה, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית. ויעל לוי-אריאל, עו"ד, דוקטורנטית למשפטים, University College London.

בתאוריה אין הבדל בין תאוריה לפרקטיקה, אך בפרקטיקה יש הבדל גדול.
Yogi Berra

מבוא

לאחרונה פורסמו נתונים רשמיים שלפיהם חלה בשנים האחרונות עלייה ניכרת במספר ההרוגים בתאונות הדרכים: 301 הרוגים ב-2012, 313 בשנת 2013, 319 ב-2014, ובשנת 2015 מספר ההרוגים זינק ל-355.¹ מפכ"ל המשטרה, רב-ניצב רוני אלשיך, נימק את מגמת העלייה בתאונות הדרכים בירידה במספר ניידות התנועה ובצמצום מספר התקנים במשטרת התנועה, שנבעו מקיצוץ חד בתקציב של משטרת התנועה.² לפי הקשר הסיבתי שהוצע, נוכחות דלילה של ניידות אכיפה מובילה לעלייה במספר עברות התנועה בכבישים, וכתוצאה ישירה מכך – ליותר תאונות דרכים קטלניות. לשון אחר: המפכ"ל סבור כי הסיבה לעלייה בתאונות הדרכים הקטלניות היא היעדר הרתעה, הנובע מהירידה במספר הניידות. גם עמותת אור ירוק, בניסיונה להסביר את מגמת העלייה בתאונות הדרכים בישראל, התמקדה בגורם ההרתעה. עם זאת, היא לא הסתפקה בקריאה להעלות את מספר הניידות³ אלא התייחסה גם לסוגיית הענישה כגורם מרכזי בחיזוק ההרתעה: "על בתי המשפט מוטלת האחריות להחמיר בענישה למען הגברת ההרתעה. אדם שידע כי הוא ייענש בחומרה, לא יבצע

1 עלייה של 11% מהשנה שקדמה לה. ראו מדור מחקר וסטטיסטיקה מחלקת אסטרטגיה אגף התכנון והארגון השנתון הסטטיסטי משטרת ישראל (2016), עמ' 59 ואילך (להלן: "השנתון הסטטיסטי משטרת ישראל") (www.police.gov.il/Doc/TfasimDoc/shnaton2015.pdf); לפרסומים נוספים בנושא ראו הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2015 (2016) www.rsa.gov.il/meidamechkar/meidastatisti/Documents/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%20%D7%9E%D7%92%D7%9E%D7%95%D7%AA%20%202015.pdf; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תאונות דרכים עם נפגעים – סיכום שנת 2015 (הודעה לתקשורת) (2016) www.cbs.gov.il/www/hodaot2016n/27_16_148b.pdf.

2 על פי הנתונים שהציג המפכ"ל בישיבת הממשלה, מספר ניידות התנועה ירד מ-309 בשנת 2009 ל-122 בלבד ב-2014, ומספר התקנים ירד מ-601 ל-424 בהתאמה. תקציב משטרת התנועה ירד מ-205 מיליון ש"ח ל-35 מיליון ש"ח בשנים המדוברות. ראו מורן אזולאי ואיתמר אייכנר "המפכ"ל לשרים: כך נעלמה משטרת התנועה" *YNET* 29.2.2016 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4772079,00.html.

3 שמואל אבואב, מנכ"ל עמותת אור ירוק "מחדל הבטיחות בדרכים" (2016) <http://www.oryarok.org.il/%D7%9E%D7%97%D7%93%D7%9C-%D7%94%D7%91%D7%98%D7%99%D7%97%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%93%D7%A8%D7%9B%D7%99%D7%9D>. במאמר קצר זה מנה אבואב את הסיבות לעלייה בתאונות הדרכים ובמספר ההרוגים: "האכיפה החלשה, עם מיעוט ניידות התנועה וערכות הנשיפה לחשודים בנהיגה תחת השפעת אלכוהול, עם הקיצוץ החמור בהוראת בטיחות בדרכים במערכת החינוך, עם הזנחת מוקדי הסיכון המשוועים לשיפוץ בתשתיות הבטיחות [...] ועם יתר תוצאותיו הרוות האסון של הקיצוץ הברוטלי, בן עשרות האחוזים, שהושת על התקציב הזעום ממילא של המאבק בקטל בדרכים".

עבירות תנועה ויסכן את חיי כולנו...⁴ עוד נמסר בשם העמותה שכדי להגביר את ההרתעה ולצמצם את מספר תאונות הדרכים, יש לקבוע עונשים אחידים וקבועים לעברייני תנועה. לכאורה, מפכ"ל המשטרה ועמותת אור ירוק נוקטים לשון אחידה בדבר הצורך בהרתעת עבריינים בכלל ועברייני תנועה בפוטנציה כדי להוריד את שיעור עברות התנועה, למנוע תאונות ולצמצם את הקטל בכבישים.⁵ אכן, הורדת מפלס תאונות הדרכים הקטלניות היא מטרה ראויה ביותר, ובהחלט ייתכן כי האופנים שהציעו המפכ"ל ועמותת אור ירוק יובילו להגשמתה, ולו חלקית. כדי למצוא פתרון ראוי לקטל בכבישים יש לעמוד תחילה על טיב ההרתעה. גישת ההרתעה היא אחת מאבני היסוד של כל מערכת פיקוח חברתי באשר היא. ההרתעה נתפסת כשיקול מרכזי מאוד בעבודתן של הרשות המחוקקת, הרשות השופטת ורשויות אכיפה למיניהן,⁶ אך מהי הרתעה? כיצד משיגים אותה? מה ידוע על יעילותה ותועלתה במניעת עברות וסטייות, בהסדרת התנהגות ובהשלטת סדר בחברה באופן רחב יותר? באילו נסיבות סביר שפלוני יימנע מביצוע עברה כתוצאה מחרב ההרתעה המונפת מעל ראשו – ומתי מדובר בשיקול חסר משמעות בתהליך קבלת ההחלטות?⁷

האדם עוסק ומתחבט כבר מאות שנים ברמה הפילוסופית והמעשית של שאלת ההרתעה.⁷ בעשורים האחרונים מתרבה הכתיבה החותרת לביסוס ממצאים אמפיריים בסוגיה, אך אפשר

4 אור ירוק "אילו עונשים מצפים לכם?" ניוולטר גיליון 47 (2015) www.oryarok.org. il/%D7%90%D7%99%D7%9C%D7%95-%D7%A2%D7%95%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%9E%D7%A6%D7%A4%D7%99%D7%9D-%D7%9C%D7%9B%D7%9D

5 לפי נתוני המשטרה (השנתון הסטטיסטי משטרת ישראל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 60), מספר תאונות הדרכים הכולל נמצא דווקא במגמת ירידה בשנים האחרונות (למעט עלייה של 1.8% בין 2014 ל-2015), אולם מספר ההרוגים הוא שעלה (כלומר: ככלל יש פחות תאונות אך תאונות קטלניות יש יותר). בשלב זה נשאר בצריך עיון את הדיון בשאלה אם יש קשר לינארי בין עברות תנועה לבין תאונות בדרכים.

6 על המתח שנוצר לעתים בעבודה של רשויות האכיפה בין המודל העונשי-הרתעתי לבין המודל הטיפולי-שיקומי ראו לסלי סבה, חגית לרנאו, אורית שלו ושומרון מויאל "רמת הענישה וההיבט הטיפולי בעבירות סחר בסמים בישראל 2001" דו"ח מחקר המוגש לרשות הלאומית למלחמה בסמים (2008) www.infocenters.co.il/ada/multimedia/full-pdf/%D7%A8%D7%9E%D7%AA%20%D7%94%D7%A2%D7%A0%D7%99%D7%A9%D7%94-2008-%D7%9C%D7%A1%D7%9C%D7%99%20%D7%A1%D7%91%D7%94.pdf#search= לאחרונה, שבחן כיצד כליאה משפיעה על עבריינות. הוועדה מצאה כי אף על פי שההרתעה ממלאת מקום מרכזי במערך השיקולים המנחים את בתי המשפט בקביעת גזר הדין, מחקרים מהשנים האחרונות וניסיון שהצטבר במדינות המערב מראים שכדי ליצור הרתעה אפקטיבית יש להסיט את מרכז הכובד מהחמרת הענישה להגברת הסיכויים לתפיסה. ראו: הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים דו"ח הוועדה (2015) (להלן: דוח ועדת דורנר).

7 נראה כי מקור המילה "הרתעה", deterrence, הוא במילה הלטינית *deterrentem*. מוסד ההרתעה מופיע כבר בתורה. בעברות אחדות התורה קובעת כי תכלית הענישה בהן היא הרתעת עבריינים פוטנציאליים. כך בעניין זקן ממרה: "וכל העם ישמעו ויִרְאוּ ולא יזידון עוד" (דברים יז 13) וכך גם בעניין עדים זוממים: "והנשארם ישמעו ויִרְאוּ ולא יספו לעשות עוד כדבר הרע הזה

לומר שמרבית הספרות המקצועית והאקדמית בנושא הרתעה היא פרוזאית ומגמתית במקרה הרע או השעריתית ונעדרת תימוכין אמפיריים במקרה הטוב. כפי שיוצג ביתר פירוט בהמשך, יש פערים גדולים מאוד בין המודלים התאורטיים – בעיקר הכלכליים והמשפטיים – לבין המציאות. הפער בין ההלכה למעשה גדול עד כדי כך שנראה כי מה שאמור "לעבוד" לא עובד כלל ועיקר ומה שכן "עובד" – לא מיושם. במילים אחרות: יש מרחק עצום בין הדגמים של תאוריית ההרתעה, כפי שהם מנוסחים ונהגים במוחם של חוקרים, יועצים ומקבלי ההחלטות, לבין מה שנעשה ברחובות ובכבישים. המשמעות הישירה אינה רק בזבוז משאבים אלא בעיקר ניסיונות כושלים לצמצם את תאונות הדרכים, מספר הקורבנות ושיעור העבריינות, שאף עלולים להוביל לתוצאה ההפוכה מהמבוקש.

רשימה זו מבקשת להציע מבט שונה על מושג ההרתעה ועל הדרכים היעילות ליישומו במדיניות האכיפה. באמצעות שילוב של תוכנות מכמה תחומי ידע ומחקר – לרבות תורת המשפט, קרימינולוגיה, כלכלה, פסיכולוגיה – ננסה להראות שכדי לקבוע מדיניות אכיפה יעילה יש לאמץ נקודת מבט המבוססת על ראיות ומתכתבת עם המחקר האמפירי העדכני בנושא הרתעה. הרשימה פותחת בסקירה של התאוריות המרכזיות הנוגעות למוסד ההרתעה ושל התמורות שחלו בהתייחסות אליו במשך השנים, בד בבד עם ההתפתחות של מוסדות מרכזיים אחרים כגון משטרה, בתי משפט וכיוצא באלה. הביסוס של נקודת המוצא התאורטית יאפשר לעבור לסקירת המחקרים האמפיריים המובילים בתחום ההרתעה. אף שהמחקר האמפירי בסוגיה צעיר יחסית, נראה כי בשנים האחרונות הוא נהפך למורכב מאוד (בין השאר בשל בחירת המתודולוגיה המחקרית), רב־שלבי, ולפיכך מספק תוכנות ברורות יותר בנוגע ליעילות של גישת ההרתעה. הממצאים המרכזיים מהשנים האחרונות מסייעים לגיבוש הבנה מבוססת־ראיות בדבר הרתעה יעילה ובדבר הגורמים שמהם היא מושפעת כגון תפיסת הסיכון לענישה, גורמים סביבתיים לרבות נוכחות המשטרה, מצלמות במעגל סגור ושינויים ארכיטקטוניים במרחב הפיזי. מנגד נמתחה ביקורת עזה ומפורטת לגבי המשקל ההרתעתי שיש לכליאה בחברה המודרנית. כפי שנראה, ההתפתחויות בחקר ההרתעה מצביעות על כך שחלק מהתפיסות הרווחות בציבור ובקרב מקבלי ההחלטות באשר לדרכים להגברת ההרתעה (ולמאבק בפשיעה) אינן מעוגנות בנתונים, ולפיכך יש לבחון חלופות הרתעה שהוכחו כיעילות יותר בדמוקרטיות אחרות.⁸ לבסוף נתמקד בשיקולים המרכזיים שיש לשקול בקביעת מדיניות ההרתעה ונסביר מדוע תנאי מקדים לקביעת מדיניות יעילה הוא איסוף ומחקר שוטפים של נתונים ויצירת מאגר מחקרי מקומי בישראל, המאפשר לבחון דפוסי הרתעה ייחודיים ולייעל את ההרתעה גם בהינתן קיצוץ בתקציב המשטרה.

בקרָךְ" (דברים יט 20). ראו אברהם טננבוים "על מה ולמה מענישים" (התשס"א) www.daat.ac.il/mishpativri/skirot/11-2.htm

8 על כך ראו, בין השאר, דוח ועדת דורנר, לעיל ה"ש 6, בעמ' 2-4.

א. סוגיות תאורטיות מרכזיות בהרתעה

1. תאוריות קלאסיות

הכתיבה על "הרתעה אפקטיבית" – כזו שמשיגה את מטרת ההימנעות של פלוני ממעשה פסול – התפתחה והתעצמה במשך ההיסטוריה האנושית. יש כתיבה מוקדמת מאוד בנושא, לרבות בספרות הדתית (כמו בתנ"ך⁹), אולם לענייננו חשובות במיוחד שתי תמורות מרכזיות: האחת בתקופת ההשכלה של המאות השמונה-עשרה והתשע-עשרה; האחרת, מאוחרת יותר, מתמקדת בחקר האמפירי של מוסד ההרתעה. הקשר בין שתי התקופות ברור: הראשונה ביססה את הרעיון התאורטי שלפיו זרועות המדינה המודרנית יכולות ואף נדרשות להרתיע עבריינים ולא-עבריינים מביצוע עברות; השנייה פיתחה בארבעים השנים האחרונות תוכנות בנוגע לאפשרות ליישם את אותם מודלים תאורטיים הלכה למעשה.¹⁰

כדי להבין מדוע הייתה גישת ההרתעה נר לרגליהם של הוגי הדעות הנאורים של סוף המאה השמונה-עשרה והמאה התשע-עשרה נדרשת תזכורת קצרה לגבי ההקשר ההיסטורי הרלוונטי. הוגי הדעות הללו פעלו באקלים משפטי שבו השופט קבע לא רק את כללי הראיות וסדרי הדין, אלא – ובעיקר – את העונש הראוי לכל מקרה ומקרה. הכרעות שיפוטיות לא היו חשופות לביקורת אפקטיבית ונדמה כי נאשמים – שלרוב השתייכו למעמד הנמוך – נענשו בצורה חריפה מדי וחסרת פרופורציה בהשוואה לחומרת העבירה שבה הורשעו.¹¹ קודם לכן, בימי הביניים, היו נהוגים בעיקר עונשי גוף או כליאה בתנאים מחפירים, ומקור הלגיטימיות של מערכת השפיטה והענישה היה דתי. המשפט, כשלעצמו, היה כלי שרת לדיכוי העם ולשימור הסטטוס-קוו הכלכלי-חברתי באמצעות אכיפה שהייתה בררנית ונעדרת אחידות והגינות בתהליכים ובתוצאותיהם. על רקע זה נולדה התנגדותם ומשנתם של קומץ הוגים אריסטוקרטים, שנראה כי נתנו ביטוי לתחושת הציבור שנעדר אמצעים פוליטיים לשינוי המערכת.¹²

9 אברהם טננבוים "על מה ולמה מענישים", לעיל ה"ש 7.

10 יש גם כתיבה פוסט-מודרניסטית, ואף פוסט-פוסט-מודרניסטית, הדנה בשאלות הללו בניסיונות להתחקות, לחשוף ולפרק את השכבות הטקטוניות של תפקיד המדינה ביצירת מנגנוני הרתעה. גישות ביקורתיות אלה לא יידונו ברשימה זו; להרחבה ראו Kevin C. Kennedy, *Critical Appraisal of Criminal Deterrence Theory*, 88(1) *DICK. L. REV.* 1 (1983); William Bogard, *Discipline and Deterrence: Rethinking Foucault on the Question of Power in Contemporary Society*, 28(3) *THE SOC. SCI. J.*, 325 (1991); Williams R. Kirk & Richard Hawkins, *Perceptual Research on General Deterrence: A Critical Review*, 20(4) *LAW & SOC'Y REV.*, 545 (1986).

לדיון רחב יותר ביסודות הפוסט-מודרניזם ובתנועת הדה-קונסטרוקציה של המשפט הפלילי ראו MICHEL FOUCAULT, *DISCIPLINE AND PUNISH: THE BIRTH OF THE PRISON* (2nd ed 1995) ו-PETER KING, *CRIME, JUSTICE, AND DISCRETION IN ENGLAND 1740-1820* 57-62 (Oxford: Oxford University Press eds., 2000).

12 1 WILLIAM SEARLE HOLDSWORTH SIR, *A HISTORY OF ENGLISH LAW* 257 (London: Met huen, 1956).

אחד ההוגים הראשונים המזוהים עם הזרם הביקורתי הזה היה האיטלקי צ'זרה בקריה, שגרס כי יש ליישם את כללי הצדק, השוויון וההגינות ולהעניק לנאשמים זכויות בסיסיות.¹³ על בסיס ערכים אלו הציע בקריה תכנית מהפכנית שהקדימה את זמנה במטרה להנחיל ולמסד את רעיון ההליך ההוגן (due process). להשקפתו, מערכת המשפט צריכה לשים דגש על המעשה (act) ולא על העושה (actor).¹⁴ בכך ביקש בקריה לחתור להלימה טובה יותר בין חומרת העברות (severity of wrongdoing) לבין חומרת העונשים הראויה (severity of punishment).¹⁵ לדידו, כאשר הגישה היא אדמיניסטרטיבית ביסודה והשקיפות רבה (כלומר: החוק ידוע (known), גלוי (open) וצפוי (predictable)) – יש סבירות גבוהה יותר למימוש של כללי השוויון והצדק. תאורטית לפחות, המערכת החדשה תהא פרופורציונלית, מאוזנת, אחידה¹⁶ ולא נתונה לחסדיו ולשיקול דעתו הבלעדי של שופט יחיד, הקובע לא רק את העונש אלא גם את החוק. כאשר התהליך מדגיש את המעשה ולא את המבצע, דמות הנאשם – וכך גם דמות המאשים והשופט – לא אמורה למלא תפקיד בהכרעת הדין ובגזירתו.

נוסף על כך תמך בקריה בעונשים מידיים (celerity) וודאיים (certainty) או קרובים לוודאות. הוא טען כי חשוב שאנשים יידעו ויפנימו כי אם יעברו עברה מסוימת הם ייענשו בוודאות. כיום מקובלת הבחנה בין וודאות ההיתפסות (או אפקט הלכידה; certainty of apprehension) לבין ודאות הענישה (certainty of punishment): כפי שנראה בהמשך, להיתפס בגין ביצוע מעשה אסור ולהיענש בגינו אינם אותו דבר. בפועל, הבחנה דקה זו עומדת במרכז המחלוקת בין הוגי הרעות המטילים ספק ביכולתה של מערכת המשפט להרתיע לבין אלו המצדדים בכוחו של מנגנון ההרתעה. בקריה לא עמד על הבחנה זו במידה מספקת, וגם כיום מרבית הכתיבה בתחום מתעלמת מההבדל המעשי בין הסיכויים שגורם פיקוח יתפוס את העברייני בביצוע עברה לבין הסיכויים שעברייני שייתפס גם ייענש.¹⁷ מכל מקום,

- CESARE BECCARIA & JEN GARTNER, THE ENCYCLOPEDIA OF CRIMINOLOGY AND CRIMINAL JUSTICE 1-5 (Jay S. Albanese eds., 2014) 13
- על המשמעויות ההיסטוריות של ההבחנה בין המבצע למעשה ראו, MARCELLO T. MAESTRO, VOLTAIRE AND BECCARIA AS REFORMERS OF CRIMINAL LAW 21 (New York: Columbia University Press, 1942) 14
- .CESARE BECCARIA, ON CRIMES AND PUNISHMENTS 14 (New York: Bobbs-Merrill, 1963) 15
- בקריה טען כי הענישה נהפכת ללא-צודקת כשחומרתה חורגת מהרף ההכרחי ליצירת הרתעה. Philip Jenkins, *Varieties of Enlightenment Criminology: Beccaria, Godwin, de Sade*, 16 THE BRIT. J. OF CRIMINOLOGY 112, (1984) 24(2). הכותבים נשענו על דבריו של בקריה וטענו כי חומרת ענישה עודפת לא רק שלא תוריד את הפשיעה אלא אף תגביר אותה. לפיכך, ודאות הענישה חשובה בהרבה מחומרתה. לגישה דומה ראו Ihekwoaba D. Onwudiwe, Jonathan Odo & Emmanuel C. Onyeozili, *Deterrence Theory*, in ENCYCLOPEDIA OF PRISONS AND CORRECTIONAL FACILITIES 233, 235 (Mary Bosworth eds., Sage Publications, 2004) 17
- על פי מחקר זה, פחות מאחוז אחד מהעברות המבוצעות נחשפות; Per-Olof H. Wikstrom, Dietrich Oberwittler, Kyle Treiber, Beth Hardie, *Breaking Rules: The Social and Situational Dynamics of Young People's Urban Crime*, 9(3) ASIAN J. OF CRIMINOLOGY 245, (Oxford: Oxford University Press, 2012) 13.37%. בישראל, מהתיקים שהמטרה פותחת נהפכים לכתבי אישום. ראו מדור מחקר וסטטיסטיקה מחלקת אסטרטגיה אגף התכנון

מבחינה תאורטית, ודאות הענישה משמעה סיכויים סבירים או גבוהים שהעברייני ייענש בגין ביצוע עברה או סטייה – ויפה שעת אחת קודם. לכן, מבחינה תאורטית, הרתעה תיחשב אפקטיבית כשאיום בעונש יניא אנשים מביצוע עברות. נראה אפוא כי תפיסה פילוסופית זו הדגישה – כמטרה מרכזית של מערכת המשפט – את העיקרון של "למען יראו וייראו"¹⁸ מחד גיסא ואת העיקרון של "ראה הוזהרת" מאידך גיסא.

איזה מנגנון קוגניטיבי מעורב בתהליך ההרתעה? אנשי ההשכלה של אותם ימים גרסו כי בני אדם מונעים על ידי כוח שכלי רציונלי ולכן מגיעים להחלטות רציונליות. בפשיעה, כמו בדפוסי התנהגות אחרים, הבחירה לבצע מעשים אסורים (ולא מעשים אחרים, לא-עברייניים) כדי לממש רצונות מסוימים היא בחירה תבונית ותכליתית. אם כן, לפי תפיסה זו יש כאן ממד של רצון חופשי הנגזר מעקרון הרציונליות: אנשים בוחרים, מתוך תערוף והבנה, לנקוט מעשים מסוימים (עברות, במקרה זה), ואין לראותם כמונעים על ידי דחף בלתי-נשלט, כפייה או דטרמיניזם.¹⁹ יסוד הבחירה החופשית והתבונית מסביר מדוע אנשים פועלים לעתים בניגוד לחוק חרף מודעותם להשלכות האפשריות של מעשיהם, קרי: הסנקציה הפוטנציאלית שבצד המעשה האסור.²⁰

בהקשר הפסיכולוגי מעניין לציין את ג'רמי בנת'ם הבריטי ואת רעיון התועלתנות ההדוניסטית, שלפיו אנשים שוקלים שיקולי רווח והפסד בתהליך קבלת ההחלטות שלהם, כלומר: הבחירה החופשית מבטאת תועלתנות והמוטיבציה האנושית נובעת מהרצון הבסיסי למקסם הנאה ולצמצם סבל ככל האפשר.²¹ חישוב התועלות הזה, העומד בבסיס של כל בחירה אנושית, כולל כמובן גם את הבחירה לבצע מעשה פסול: אם בבחינת התועלות עולה

והארגון שנת המפנה 2013 – השנתון הסטטיסטי משטרת ישראל, עמ' 11 ואילך (2014),

www.police.gov.il/Doc/TfasimDoc/shnaton_2013_3.pdf. לקריאה נוספת ראו DAVID P.

FARRINGTON, WHAT HAS BEEN LEARNED FROM SELF-REPORTS ABOUT CRIMINAL CAREERS AND THE CAUSES OF OFFENDING? 16 (Home Office Online Report, 2003)

18 דברים יז 13 "וכל העם ישמעו ויִראו ולא יזידון עוד".

19 ראו דוח ועדת דורנר, לעיל ה"ש 6, בעמ' 2. הדטרמיניזם הוא פיתוח מאוחר יותר בהגות

הקרימינולוגית. עם זאת, שורשיו נמצאים בימי הביניים, עת הבינו את הבחירה לבצע עברה

במונחים דמוניים ורתיים, כלומר: הסיבה שפלוגי ביצע עברה נובעת מהיותו נגוע, למשל, ביד

השטן. בעידן המודרני יותר, הרעיון של דטרמיניזם מתקשר בעיקר ללחץ (strain), למשל: לחץ

קבוצתי או לחץ פסיכולוגי הדוחפים אדם לבצע עברות. ראו Robert Agnew, *Foundation for*

a General Strain Theory of Crime and Delinquency, 30(1) *Criminology* 47, (1992) כן

ראו Robert K. Merton, *Social Structure and Anomie*, 3(5) *PEER REVIEWED J* 672, (1938).

20 Charles R. Tittle, *Crime Rates and Legal Sanctions*, 16(4) *Soc. PROBS.* 409, 409 (1969)

21 JEREMY BENTHAM, INTRODUCTION TO THE PRINCIPLES OF MORALS AND LEGISLATION 1789

(Wilfred Harrison eds., Oxford: Oxford University Press, 1948). לקריאה תמציתית על

אודות קורות חייו ופיתוחיו המחקריים של בנת'האם ראו *Who Was Jeremy Bentham?* UCL

BENTHAM PROJECT <http://www.ucl.ac.uk/Bentham-Project/who>

להרחבה ראו *Bentham, Jeremy (1748–1832), Philosopher, Jurist and Reformer*, OXFORD

.DICTIONARY OF NATIONAL BIOGRAPHY (2004)

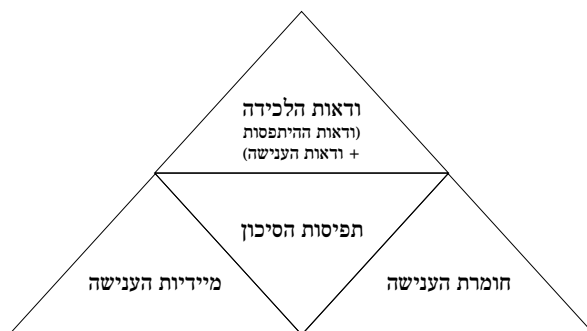
כי המעשה העברייני יוביל פוטנציאלית לרווח גדול יותר, למרות סיכוני העונש (המחושבים לצורך העניין כ"סבל"), אזי יישקל המעשה העברייני בחיוב. תורתו של בנת'ם מניחה שתהליך קבלת ההחלטות האנושי כולל יסוד מובנה של רציונליות. בדומה לבנת'ם, הוגים מאוחרים כמו הרברט ספנסר²² ומקס וובר²³ התבססו על עקרונות התבונה והרציונליות כאבן יסוד קריטית לפיתוחיהם התאורטיים.²⁴ ודוק: האסכולה הקלאסית (שאליה משתייך בנת'ם²⁵) הולידה את האקסיומה שלפיה מערכת משפט יכולה להרתיע עבריינים או עבריינים בפוטנציה מביצוע עברות רק אם לא ישתלם להם לעבור על החוק, כלומר: אם העונש יהיה גבוה ועוצמתי יותר מהרווח הצפוי מביצוע העברה.²⁶ לכאורה, השכל הישר אומר שרוב בני האדם – אילו התבקשו לכמת את הסיכונים והסיכויים הכרוכים בביצוע עברה – היו משיבים שהפשע אינו משתלם. אין זה "כלכלי" להעדיף ביצוע עברה אם העונש הוא חמור עד כדי כך שהרווח אינו עולה על ההפסד.²⁷ אך האם אפשר להרתיע

- .HERBERT SPENCER, THE PRINCIPLES OF SOCIOLOGY 38-41 (New York: D. Appleton, 1898) 22
- MAX WEBER, THE THEORY OF SOCIAL AND ECONOMIC ORGANIZATION 184-186 (Simon & 23
Schuster, 2009)
- בלי יסוד הרציונליות אפשר להרחיק ולקבוע שהגישות הללו היו קורסות, משום שאדם א-רציונלי 24
לא מחשב תועלות, לא מודע לרווחים ולהפסדים הפוטנציאליים עקב בחירה באפשרות א' על פני בחירה באפשרות ב', ומכאן שגם הבחירה שלו אינה תלויה בסיכונים הטמונים באפקט הלכידה ובעונש הצפוי.
- Jeffery Clarence, *Pioneers in criminology: The historical development of criminology*, 25
50(1) THE J. OF CRIM. L. 3, CRIMINOLOGY, & POLICE SCI. (1959)
- "the greatest happiness of the greatest number", IMOGENE L. MOYER, CRIMINOLOGICAL 26
THEORY: TRADITIONAL AND NONTRADITIONAL VOICES AND THEMES 26 (Thousand Oaks CA Sage publications, 2001); The duty of the state in Bentham's view was "to promote the happiness of the society, by punishing and rewarding" ל"עיל ה"ש, BENTHAM, 21 בעמ' 189.
- הפוטנציאל לבצע עברה קיים אצל כל בני האדם, כמעט בלי יוצאים מן הכלל. הנטייה למקד 27
את הדיון בקרימינולוגיה או במשפטים באנשים ספציפיים מחמיצה את המטרה: מרבית בני האדם ביצעו או שקלו לבצע בשלב כלשהו בחייהם מעשה אסור כלשהו. מעברות הצווארון הלבן (לרבות התחמקות מתשלום מע"מ על שרותים ונטילה אסורה מידי מעביד (כלי כתיבה וכד')), דרך עברות על חוקי התנועה דוגמת אי-עצירה מוחלטת בתמרור עצור ועד עברות חמורות יותר. לכן, כמו כל החלטה אנושית באשר היא, החישוב הכלכלי של רווח מול הפסד לביצוע "עברה" אינו נחלתם של יחידים בחברה (עבריינים פוטנציאליים או מועדים) אלא של כולנו. למשמעויות הסוציולוגיות של הגדרת החומר של עברות ראו SUSANNE KARSTEDT, LAW-ABIDING MAJORITY?: THE EVERYDAY CRIMES OF THE MIDDLE CLASSES (Centre for Crime and Justice Studies, 2007); DAVID WEISBURD, CRIMES OF THE MIDDLE CLASSES: WHITE-COLLAR OFFENDERS IN THE FEDERAL COURTS (New Haven: Yale University Press, 1991); D. Wayne Osgood, Janet K. Wilson, Patrick M. O'malley, Jerald G. Bachman & Lloyd D. Johnston, *Routine Activities and Individual Deviant Behavior*, 61(4) AM. SOC. REV. 635 (1996) להרחבה בנושא היעדר ההבחנה בין עבריינות להתנהגות בכלל, ראו RONALD L. AKERS, SOCIAL LEARNING AND SOCIAL STRUCTURE: A GENERAL THEORY OF CRIME AND

מפשיעה בהיעדר רציונליות ומודעות לכל השיקולים הללו? מה לגבי אדם שיכור, מסומם או – להבדיל – בעל מוגבלות שכלית? ומה לגבי סתם נער מתבגר שאינו שוקל את צעדיו בכובד ראש? האם אפשר להניח שכל בני האדם הם תמיד יצורים רציונליים ושהבחירה בפשיעה היא מעשה רציונלי ביסודו? נחזור לדברי הביקורת הללו בהמשך הרשימה.

2. תאוריה מודרנית (המודל הבסיסי של תורת ההרתעה)

כיום עדיין מקובל לחשוב שתאוריית ההרתעה מבוססת על שלושה רעיונות מרכזיים – ודאות הענישה, חומרתה ומיידיותה.²⁸ מושג הוודאות (או "אפקט הוודאות") מתייחס לאפשרות המימוש של הסנקציות המשפטיות הקבועות בחוק בגין העברה; מושג החומרה (או "מחיר הלכידה") מתייחס לכובד ההשלכות המשפטיות הנובעות מהסנקציות הקבועות בדין; מושג המיידיות מתייחס לפרק הזמן שבין ביצוע העברה לבין הענישה בגינו.²⁹ זהו משולש ההרתעה, המוצג להלן באיור מס' 1. זהו המודל הבסיסי והמקובל בחקר ההרתעה ויעילותה ועל כן יעמוד במוקד רשימה זו, בצד כמה פיתוחים תאורטיים מהעת האחרונה.



איור 1

Daniel S. DEVIANCE (Transaction Publishers, 2011). מנגד, על הבדלים בין עבריינים, ראו Daniel S. Nagin & Raymond Paternoster, *Enduring Individual Differences and Rational Choice Theories of Crime*, 27(3) LAW & SOC'Y REV. 467 (1993).

ANDREW VON HIRSCH, ANTHONY E. BOTTOMS, ELIZABETH BURNEY & PER-OLOF WIKSTROM, 28 CRIMINAL DETERRENCE AND SENTENCE SEVERITY: AN ANALYSIS OF RECENT RESEARCH (Oxford: Hart publication, 1999).

29 הימצאות שוטר שיתפוס עבריין בשעת ביצוע העברה, מצלמה במעגל סגור שמתעדת את המתרחש בכונן, בדיקת טביעות אצבע בכניסה לבניין – אלו הן דוגמאות לניסיונות להגביר את ודאות ההיתפסות. מנגד, חומרת הסנקציה יכולה להיות עונש מאסר בפועל על עברות שונות, או קנס כספי ו"נקודות" בגין נסיעה במהירות אסורה, או כיוש של העבריין במדיה החברתית – הכול במטרה להטיל על העבריין "סבל" שמחירו גבוה מהרווח שאפשר להפיק מהפעילות האסורה. תיתכן חפיפה בין מיידיות הענישה לבין ודאות הענישה, משום שאם הענישה היא, תאורטית, מיידית, היא בהכרח גם ודאית. יחד עם זאת, סנקציה יכולה להיות ודאית אך לא מיידית.

לקראת סוף המאה העשרים המירו כמה כלכלנים – לרבות Becker³⁰ ומרבית ממשיכי דרכו – את המודלים המופשטים יותר של בקריה ושל בנת'ם למשוואות מתמטיות כדי לאמוד כמותית את מוסד ההרתעה.³¹ המודלים המתמטיים הללו התמקדו בעיקר בשני גורמים: ההסתברות להיתפס מחד גיסא וחומרת הסנקציה (כלומר: אומדן המחיר האפשרי הכרוך בסנקציה) מאידך גיסא. המודלים המתמטיים הללו מאששים במידה רבה את ההנחה האינטואיטיבית שלפיה ודאות ההיתפסות וחומרת הענישה מהוות תמריץ שלילי להתנהגות עבריינית. בחינת השערות המחקר של המודלים הללו נעשתה על פי רוב באמצעות הבחירות וההעדפות של סטודנטים שהשתתפו בשאלונים ובסקרים ונדרשו להגיב למצבים היפותטיים. כאשר התבקשו הסטודנטים להשיב כיצד היו מתנהגים בהינתן תרחישי הרתעה מסוימים, נמצא כי שני הגורמים הללו – ודאות וחומרה – עמדו ביחס הפוך לנכונות הנבדקים לכבוע עברות מסוימות. גם מחקרים שהשתמשו בנתונים הקיימים במאגרי מידע דוגמת הסטטיסטיקה הפלילית הרשמית, על פי רוב סיפקו תימוכין למודלים הכלכליים; כלומר: מצאו כי ככל שוודאות ההיתפסות גבוהה יותר והענישה חמורה יותר, הסיכויים לביצוע עברות פוחתים.³² במידה גורפת למדי, מוסדות העוסקים בהרתעה על היבטיה (מחוקקים ושופטים, למשל) התמקדו דווקא בחומרת הענישה ולא בוודאות הענישה. כתוצאה מכך הם נטו לקרוא להחמרת העונשים הקבועים בחוק, מתוך הנחה שככל שתחמר הענישה יירתע לא רק העבריין הספציפי מביצוע עברות בעתיד, אלא גם אחרים ("למען יראו ויראו").³³ גם לגבי ודאות הענישה יש

Gary S. Becker, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, in *ESSAYS IN THE ECONOMICS OF CRIME AND PUNISHMENT* 1-54 (Gary S. Becker William M. Landes eds. NBER, 1974) 30

DAVID S. LEE & JUSTIN McCRARY, *THE DETERRENCE EFFECT OF PRISON: DYNAMIC THEORY AND EVIDENCE*, (Industrial Relations Section, Princeton University 2009); Mitchell A. Polinsky & Steven Shavell, *The Economic Theory of Public Enforcement of Law*, 38(1) J. OF ECON. LITERATURE 45 (2000) 31

JACK P. GIBBS, *CRIME, PUNISHMENT, AND DETERRENCE* 5-15 (Elsevier, 1975); Silvia M. Mendes & Michael D. McDonald, *Putting severity of punishment back in the deterrence* JOHANNES ANDENAES, *כמו כן ראו*, *package*, 29(4) POL'Y STUD. J. 568, table no. 1 (2001) 32
 , מבחינה מתורולוגית, PUNISHMENT AND DETERRENCE 35 (University of Michigan Press, 1974)
 הדרך ל"הוכחת" ההשערות נעשית כדלקמן: "Negative and significant coefficients are exhibited in studies utilizing weighted or unweighted regressions, natural or ransformed variables, ordinary least squares (OLS) or simultaneous equations techniques (e.g., 2SLS), United States or English data, an, and including a wide variety of expalantory variables." MORRIS SILVER, PUNISHMENT, DETERRENCE AND POLICE EFFECTIVENESS: A SURVEY AND CRITICAL INTERPRETATION OF THE RECENT ECONOMETRIC LITERATURE. (A REPORT PREPARED FOR THE CRIME DETERRENCE AND OFFENDER CAREER PROJECT) 30 (City College of the City University of New York, 1974).

Jan Palmer, *Economic Analyses of The Deterrent Effect of Punishment: A* *כמו כן, ראו:* *Review*, 14(1) J. OF RES. IN CRIME & DELINQ. 4 (1977)

JONATHAN SIMON, *GOVERNING THROUGH CRIME: HOW THE WAR ON CRIME TRANSFORMED AMERICAN DEMOCRACY AND CREATED A CULTURE OF FEAR* (Oxford University Press, 2007) 33

תמימות דעים שלפיה ככל שתגבר הוודאות כך יימנעו אנשים מביצוע עברות.³⁴ המשמעות האופרטיבית של "יותר ודאות" היא בדרך כלל הקצאת יותר משאבים שאי-אפשר לראות את תוצאותיהם לאלתר (יותר שוטרים, יותר אכיפה, יותר הסברה וכו'), ולכן לעתים קרובות מייחסים לה חשיבות פחותה מזו שהם מייחסים לעקרון ההחמרה בענישה.³⁵ בעוד שיש תימוכין אמפיריים איתנים (כפי שנראה בהמשך) לאפקט ההרתעתי של שינויים בוודאות הענישה, כמעט אין בנמצא ביסוס אמפירי לכך ששינויים בחומרת הענישה מחזקים את ההרתעה. מחקרים שבחנו התנהגויות של אנשים במצבי אמת (להבדיל מתרחישים בתנאי מעבדה) מספקים תמיכה חלקית לרעיון ההרתעה במתכונת הקלאסית של בקריה ושל אחרים. יש עדויות מחקריות רבות לכך שבתנאים הנכונים (שיפורטו בהמשך), התפיסה של ודאות הענישה קשורה סיבתית להפחתה בשיעור הביצוע של עברות.³⁶ הגדלת הסבירות להיתפס מפחיתה את הסיכויים שאנשים יעברו על החוק.³⁷ זהו אפקט הוודאות של ההיתפסות, והוא קריטי לשינוי ההתנהגות העבריינית. מנגד, חומרת הענישה כשלעצמה כמעט לא נמצאה במחקרים אמפיריים תקפים ביחס הפוך לשיעור העבריינות, כשבוחנים התנהגויות בפועל.³⁸ אם כן, המחקר מראה שלוודאות הענישה יש משקל בקבלת ההחלטה לבצע עברה ושלחומרת הענישה לא נמצא משקל ניכר. כך, למשל, כמה מחקרים בדקו את המתאם בין שיעורי הפשיעה ביחידות גאוגרפיות שונות (למשל: מדינות בארצות-הברית) לבין מידות הוודאות וחומרת הענישה: במחקרים אלו הוגדרה ודאות הענישה כמספר גזרי הדין (כליאה) מתוך סך כל הפשעים שדווחו, וחומרת הענישה הוגדרה כתקופת המאסר

כמו כן, ראו: Anthony Bottoms, *The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing*, in THE POLITICS OF SENTENCING REFORM 17-49 (Chris Clarkson and Rod Morgan Oxford: Clarendon Press eds., 1995).

Raymond Paternoster, *The Deterrent Effect of the Perceived Certainty and Severity of Punishment: A Review of the Evidence and Issues*, 4(2) JUST. Q. 173, 176-179 (1987) 34
 אם כי גם לענישה חמורה יותר יש השלכות תקציביות רחבות היקף, למשל: יותר בתי כלא (או 35
 הרחבת בתי הכלא הקיימים), יותר סוהרים וכוח אדם תומך למערך הכליאה, עלייה בעלויות הכרוכות בהחזקת אסירים לתקופות ממושכות יותר וכיוצא באלה.

Shawn Bushway & Peter Reuter, *Economists' Contribution to the Study of Crime and the Criminal Justice System*, 37 CRIME & JUST. 389 (2008); Greg Pogarsky, *Deterrence, Context, and Crime Decision Making*, 7(1) CRIMINOLOGY & PUB. POL'Y 5 (2008); Thomas A. Loughran, Greg Pogarsky, Alex R. Piquero & Raymond Paternoster, *Re-examining the Functional Form of the Certainty Effect in Deterrence Theory*, 29(5) JUST. Q. 712 (2012); Raymond Paternoster, *How Much Do We Really Know About Criminal Deterrence? (Centennial Symposium: A Century of Criminal Justice)*, 100(3) THE J. OF CRIM. L. & CRIMINOLOGY 765 (2010). 36

Daniel S. Nagin, *Deterrence in the Twenty-First Century*, 42 CRIME & JUST. IN AM. 199 37
 (2013).

VON HIRSCH, ANDREW, ANTHONY E. BOTTOMS, ELIZABETH BURNEY & PER-OLOF WIKSTROM, 38
 DETERRENCE AND SENTENCE SEVERITY: AN ANALYSIS OF RECENT RESEARCH (Oxford: Hart Pub., 1999).

החצייונית שנגזרה בפועל.³⁹ על פי רוב נמצא קשר שלילי מובהק בין שיעור הפשיעה לבין ודאות הענישה. מנגד, הקשר בין תקופת המאסר החצייונית באותן מדינות (קרי: חומרת הענישה) לבין שיעורי הפשיעה נמצא לא מובהק מבחינה סטטיסטית. בהתחשב בתפיסה הרווחת בקרב הציבור ומקבלי ההחלטות, שלפיה החמרת הענישה מובילה בהכרח לירידה בשיעורי הפשיעה, חשוב לחזור ולהדגיש: לא נמצא בסיס מחקרי לאפקט המשווער של החמרה בענישה על יעילות ההרתעה, ולכן לא ניתן לומר שהחמרה בענישה מובילה לירידה בפשיעה. לעומת זאת, נמצא בבירור כי ודאות הענישה היא בעלת משקל מהותי על ההחלטה לבצע עברות ולכן יש לה אפשרות השפעה ניכרת בהרבה על ההרתעה. נראה אפוא שהחמרת הענישה (להבדיל מוודאות הענישה) נועדה לשרת מטרת שונות מהרתעה; על כך יפורט בהמשך.

ב. מורכבות ההרתעה ומאפייניה

1. הרתעה פורמלית והרתעה לא-פורמלית

הרתעה עובדת בשני מישורים: פורמלי ולא-פורמלי. סנקציות פורמליות הן, למשל, שלילת חירות (כליאה) או קנסות; סנקציות לא פורמליות הן, למשל, קלון, גינויים על ידי משפחה וחברים ואבדן מעמד חברתי וכלכלי.⁴⁰ הבחנה זו בין סוגי סנקציות נעשתה לפני כשלושים שנה על ידי וויליאמס והוקינס, שהדגישו את "הפחד ממעצר", המשתייך דווקא לסנקציות הלא-פורמליות וככל הנראה מהווה גורם הרתעה גדול יותר מהסנקציות הפורמליות.⁴¹

39 המחקרים הללו פיקחו על משתנים רלוונטיים לעולם הפשיעה בניסיון לבודד את השפעת המשתנה הבלתי-תלוי – מאסר – על המשתנה הבלתי-תלוי – שיעורי פשיעה, למשל גיל, מגדר, השתייכות אתנית וכדומה.

40 Steven Klepper & Daniel S. Nagin, *The Deterrent Effect of Perceived Certainty and Severity of Punishment Revisited*, 27(4) CRIMINOLOGY 721, 721 (1989); Kirk R. Williams & Richard Hawkins, *Perceptual Research on General Deterrence: A Critical Review*, 20(4) LAW & SOC'Y REV. 545, 561-566 (1986); FRANKLIN E. ZIMRING & GORDON HAWKINS, *DETERRENCE: THE LEGAL THREAT IN CRIME CONTROL* (Chicago: University of Chicago Press, 1973).

41 ראו Kirk & Hawkins, לעיל ה"ש 40. לכאורה, המעצר משתייך להרתעה הפורמלית משום שמדובר במעשה אכיפתי או מניעתי על ידי אחת מרשויות המדינה. המשטרה היא הגורם המשמעותי ביותר בהפקעת כוח חוקי נגד נתיני המדינה. לפיכך, היינו מצפים לשייך את השפעת המעצר, אם יש כזה, למערכת ההרתעה הרשמית. עם זאת, נמצא כי אפקט המעצר הוא בעיקר עקיף, באמצעות הרשת הלא-פורמלית. אות הקלון הפרוטנציאלי נובע מהתיוג העברייני המוטל במסגרת המעצר וההליך הפלילי. הממצא המעניין הוא שהמעצר משפיע דווקא על מי שאינו עבריין. ג'קסון טובי, למשל, מדבר על "מושקעות בהתנהגות הקונפורמית" (stakes in conformity). כוונתו שכאשר אדם מושקע בסוג מסוים של התנהגות נורמטיבית, הוא ייטה פחות ללכת בדרך של עבריינות וסטייה; ככל שאדם מושקע פחות בקונפורמיות, כך גדלה הנטייה לממש את ההתנהגות העבריינית, שהיא כזכור נטייה טבעית של האדם. ראו Jackson Toby, *Social Disorganization and Stake in Conformity: Complementary Factors in the Predatory Behavior of Hoodlums*, 48 J. OF CRIM. L. & CRIMINOLOGY 12, 16-17 (1957).

”מחיר הלכידה” – כלומר: המחיר הפוטנציאלי של ביצוע עברה – כולל, בצד הסנקציות הפורמליות, גם את הסנקציות הבלתי-פורמליות. מחקרים של נתוני מעצרים וסקרים שנערכו עם עבריינים מצאו כי עבור אנשים נטולי עבר פלילי, מחיר הסנקציות הבלתי-פורמליות גבוה יותר ממחיר הסנקציות הפורמליות; אולם עבור אנשים בעלי עבר פלילי מחיר הסנקציות הבלתי-פורמליות פחת במידה ניכרת.⁴² מכאן, שאם הפחד מקלון הוא רכיב מרכזי במנגנון ההרתעה, אזי משכבר הוטל הקלון – מנגנון ההרתעה אינו יעיל. כאן בדיוק נמצא הכשל המערכתי: רוב האסירים הם ”לקוחות חוזרים” של מערכת המשפט הפלילית. הקלון כבר הוטל ולכן המשמעות שיש למחיר הלכידה מתעמעמת ואף מתפוגגת. ודוק: הקלון מוטל כבר בשלב המעצר, ויש מחקרים שמעידים על כך שהקלון אף מוטל כבר בשלב התיגוג העברייני, לפני שמערכת האכיפה הפורמלית נכנסת לתמונה: במסגרת הכיתות הטיפוליות בבית הספר ובמסגרות הלא רשמיות של הקהילה המקיאה מקרבה את הנער ה”לא ממושמע”, ה”בעייתי” ה”מוער”.⁴³

42 Daniel S. Nagin, *Criminal Deterrence Research at the Outset of the Twenty-First Century*, 23 CRIME & JUST. 1, 22 (1998). דיון נוסף בהקשר זה מתייחס ל”עונשי הבושה” שהיו דומיננטיים בפסיקה האמריקנית ובמידת יעילותם ההרתעית. עקרונית, אין מחקר אמפירי שיטתי התומך בעונשי הבושה או שולל אותם, אולם יש להביא בחשבון את ההבחנה בין הרתעה כללית להרתעה ספציפית. אמנם אנו סבורים שעונשי הבושה אינם משיגים הרתעה כללית, יש סכנה אמיתית שההרתעה הספציפית המאפיינת תהיה שקולה ל”תיגוג” עברייני כמו בדוגמה של עברייני מין. בכך נצמצם כחברה את הסיכויים שהעברייני יחזור לדרך חיים נורמטיבית. “Because shaming sanctions often alienate the offender from his preexisting communities and push him toward criminal subcultures, they tend to exacerbate his socially deviant propensities” *Shame, Stigma and Crime: Evaluating the Efficacy of Shaming Sanctions in Criminal Law*, 116(7) HARV. L. REV. 2186, 2189 (2003) כמו כן יש להביא בחשבון שככל הידוע לנו על עונשי בושה, אלו הוטלו בגין עברות חמורות פחות ולכן דווקא אפשר לראותם כחמורים יותר מעונשים קלאסיים (כמו קנס או מאסר על תנאי). לבסוף, נראה שגם מבחינה נורמטיבית עונשים מסוג זה אינם משיגים את מטרתם, כפי שהתוודה פרופ’ דן קאהן מאוניברסיטת ייל: “[...] I renounce my previous defense of shaming penalties. [...] I argued that shaming penalties would likely be a politically viable substitute for imprisonment for a range of nonviolent (or relatively nonviolent) offenses, [but] I now acknowledge that the premise of this analysis was flawed.” Dan M. Kahan, *What’s Really Wrong with Shaming Sanctions*, 84(7) TEXAS L. REV. 2075 (2006).

43 ראו, למשל, ALBERT KIRCIDEL COHEN, *DELINQUENT BOYS THE CULTURE OF THE GANG*, כמו כן ראו Jon Gunnar Bernburg & Marvin D. Krohn, (Glencoe: Free press, 1955). *Labeling, Life Chances, and Adult Crime: The Direct and Indirect Effects of Official Intervention in Adolescence on Crime in Early Adulthood*, 41(4) CRIMINOLOGY 1287 (2003).

2. הרתעה כללית והרתעה ספציפית

מקובל לחשוב שמערכות הפיקוח בחברה משפיעות על שני תהליכים – הרתעה כללית והרתעה ספציפית. ההרתעה הכללית מוגדרת כהשפעה שיש לאיום בהפעלת סנקציה (או הפעלתה הממשית) נגד פלוני על הציבור הרחב; ההרתעה הספציפית היא ההשפעה של הפעלת הסנקציה על מי שכבר נלכד.⁴⁴ לפיכך, הרתעה כללית נקשרת לתפיסה סובייקטיבית של הציבור הרחב שלפיה הכללים נאכפים ויש סיכון להיתפס ולהיענש בגין הפרת הכלל. מנגד, ההרתעה הספציפית (הנקראת גם "הרתעה אישית") נובעת מחוויה ישירה של אדם שנתפס לאחר ביצוע עברה, עבר הליך חקירתי מסוים ובסופו של יום נענש. תכלית ההרתעה הספציפית היא לגרום לפלוני להימנע מביצוע מעשה אסור בעתיד; התכלית הכללית מופנית כלפי כולי עלמא.

הנחת העבודה הבסיסית של גורמי האכיפה ככלל ושל המשטרה בפרט היא שבכוחם ליצור הרתעה כללית,⁴⁵ בראש ובראשונה על ידי העצמה של תפיסת הסיכון הסובייקטיבית של האזרחים בדבר האפשרות שייתפסו וייענשו. הדגש ניתן לתחושה הסובייקטיבית באשר לסיכויים להתממשות אפקט הלכידה (ודאות ההיתפסות) – והיא שעומדת במרכז אזור מס' 1. דניאל נייגן מונה כמה תנאים מצטברים למימוש ההרתעה הכללית עקב עבודה אפקטיבית של מערכת האכיפה:⁴⁶ (1) האכיפה צריכה להיות מלווה בפרסום בקרב הציבור הרחב;⁴⁷ (2) האכיפה צריכה להיות אקראית במובן זה שהיא אינה ניתנת לחיזוי (unpredictable) וקשה לצפות היכן ומתי תתרחש (וכך יקשה על עבריינים לחמוק ממנה);⁴⁸ (3) נדרש שילוב בין פעילויות אכיפה גלויות לסמויות; (4) נדרשת התמקדות בעקומת הכוח, כלומר: התמקדות בזמנים ובמקומות שבהם השפעת ההתערבות תהיה החזקה ביותר;⁴⁹ (5) האכיפה צריכה להיות מתמשכת וארוכת-טווח (למשל: לא כמבצעים נקודתיים או כיומרה "לחסל" באחת

Mark C. Stafford & Mark Warr, *A Reconceptualization of General and Specific Deterrence*, 44
30(2) J. OF RES. IN CRIME & DELINQ. 123, 125 (1993)

Susan A. Lentz & Robert H. Chaires, *The Invention of Peel's Principles: A Study of* 45
Policing 'Textbook' History, 35 (1) J. OF CRIM. JUST. 69 (2007)

Daniel S. Nagin, *Deterrence: A Review of the Evidence by a Criminologist for Economists*, 46
51(1) ANNU. REV. ECON. 83 (2013)

47 בדומה לרעיון שהגה בקריה בדבר פומביות ההליך והצורך שהעונש יהיה ידוע.

48 במחקר שנערך לאחרונה נמצא שכאשר עבריינים יכולים לנבא במדויק את הגעתם של שוטרי סיור לנקודות פשע חמות, הפשיעה בנקודות אלה עולה בהשוואה לנקודות פשע חמות שאינן חשופות לסיור משטרה. ראו Barak Ariel & Henry Partridge, *Predictable Policing: Measuring the Crime Control Benefits of Hotspots Policing at Bus Stops*, J. OF QUANTITATIVE CRIMINOLOGY 1 (2016)

49 עקומת כוח מתארת את התופעה שבה יש ריכוז של תצפיות רבות או מספר גדול של אירועים בחלק קטן של האוכלוסייה. כך, מספר קטן של אנשים מבצעים את מרבית העברות; מספר קטן מאוד של כתובות מרכז 50% או יותר מכלל הקריאות למשטרה בעוד שמרבית הכתובות בעיר מעולם לא קראו למשטרה וכיוצא באלה. לכן עקומת הכוח היא קריטית להבנה הבסיסית של ניצול משאבי השיטור והפיקוח בצורה היעילה ביותר. לעניין זה ראו צבי רוזי "התמורה בדמות העולם הסוציולוגי" מאזנים 8 (3) 161 (1959);

את נגע הפשיעה אלא מתוך תפיסה והבנה של האכיפה כהליך מתמיד ומתמשך).⁵⁰ ברי כי הכללים הללו ועוצמתם הם תלויי-מקום. כמו כן, יש לתת את הדעת להבדלים תרבותיים ומדינתיים באשר לנורמות החברתיות, ליכולות של מערכת האכיפה ולמשאבים הקיימים לייצור של הרתעה כללית אפקטיבית.

ככל שמדובר בהתרעה ספציפית הסיפור מורכב יותר, משום שעל האמור נוספים יסודות מעולם הפסיכולוגיה וטבע האדם. כפי שנדגים בהמשך, מחקרים אמפיריים רבים מראים כי על פי רוב יש להרתעה ספציפית משקל נמוך ולעתים אף אפסי. יתרה מזו: כאמור, ל"הרתעה" במובן של החמרה בענישה או של איום בהחמרה בענישה יש תפקיד שולי בקבלת החלטות. לעתים אף נרשם אפקט קאוונטר-פרודוקטיבי, בהנעת פרט לקבל החלטה לבצע עבירה; לממצא זה יש כמובן השלכות מיידיות וקריטיות על התפיסה של מוסד ההרתעה ומערכת הענישה.⁵¹ מתברר אפוא שלעונשים המוטלים על ידי בית המשפט, כגון כליאה, יש תפקיד חלקי ומוגבל במערך השיקולים שעברייני שוקל בבואו להחליט אם לבצע עברה או לא. למטרה – שתפקידה להגדיל את סיכויי ההיתפסות – דווקא יש משקל ניכר בתהליך קבלת ההחלטות, ככל שכוחה מופעל תחת תנאים מסוימים, כפי שיוצג בהרחבה בהמשך.

Lawrence W. Sherman, *The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking*, 42 CRIME & JUST. 377 (2013)

50 להרחבה ראו Nagin, לעיל ה"ש 46, בעמ' 88-91.

51 אחת הדוגמאות הבולטות ביותר היא תכנית Scared Straight: בתכנית זו מלווים בני נוער שעברו עברות, או כאלה עם בעיות משמעת, לביקורים בבתי כלא. במסגרת הביקורים בני הנוער נחשפים לחוויה טוטאלית של שהות בכלא לכמה שעות, החל בתהליך הרישום, טביעות אצבע, חיפוש גופני, נטילת חפציהם האישיים; המשך במדי אסיר ובסיוור בתאי הכלא ובמקלחות המשותפות; וכלה באינטראקציות עם האסירים (חלקם מסוכנים) – כל זאת כדי להמחיש להם את המורכבות והסכנות הכרוכות בשהות בכלא. דא עקא, שבחינה שיטתית (meta-analysis) של שבעה מחקרים ניסויים – כלומר: ברמה המתודולוגית הגבוהה ביותר שיש למדע להציע (באמצעות מדגם של בני נוער עברייני והקצאתם בצורה אקראית לקבוצת ניסוי שנלקחה לביקורים כאלה בבתי הכלא, או לקבוצת ביקורת של בני נוער שלא נלקחו לאותם הסיוורים) – מצאה כי התכנית הללו יצרו אפקט שלילי. בני הנוער שנשלחו לביקורים הללו בבתי הכלא נטו לפשוע בשיעורים גבוהים בהרבה מקבוצת הביקורת. במילים אחרות, השהות הקצרה בכלא הפכה את אותם בני נוער לעברייניים יותר משהיו. הממצאים הללו דומים לתופעה קשה של "דלת מסתובבת", כלומר: עבריינים הנשלחים למאסר חוזרים למאסר בשיעורים של 60%-80%, ולכן יש אפקט קרימינווגי לשהותם בכלא. הממצא מעניין משום שתופעת הדלת המסתובבת לא מסבירה מדוע יש שיעורים גבוהים יותר של עבריינות בקרב קבוצה שלא נשלחה על ידי בית משפט אלא במסגרת תכנית התערבות מניעתית. ככל הנראה אפשר להסביר ממצא זה בשניים: ראשית, בכך שבני הנוער יצאו "מחוזקים" מההשתתפות בתכנית, במובן של תפיסת "סופרמן" – לי זה לא יקרה; שנית, וחמורה יותר, בני הנוער שנשלחו לתוכנית הפנימו את התג העברייני בצורה חריפה ומשום כך המשיכו לפשוע בשיעורים גבוהים יותר, מתוך תפיסה של "ממילא אני אגיע לכלא". להרחבה בעניין התכנית ראו Anthony Petrosino, Carolyn Turpin, Petrosino & John Buehler, *Scared Straight and Other Juvenile Awareness Programs for Preventing Juvenile Delinquency: A Systematic Review of the Randomized Experimental Evidence*, 589 THE ANNALS OF THE AM. ACAD. OF POL. & SOC. SCI. 41 (2003)

3. ממד הזמן

הבחנה חשובה נוספת נוגעת לסוגיית הזמן. על פי רוב, האפקט ההרתעתי חזק יותר בתחילת ההתערבות האכיפתית, למשל: בימים הראשונים של הכליאה או בתחילתו של מבצע משטרה נקודתי להפחתת הפשיעה במקומות מסוימים. עם הזמן פוחתת עוצמתו. הסיבה לכך היא שבתחילת ההתערבות, סיכויי הלכידה והסנקציה נתפסים כגבוהים במיוחד: אנשים מגיבים מהר להתערבות. יש הרתעה ראשונית (initial deterrence) הנובעת מכך שבשלב זה העברייני פועל בתנאים של חוסר ודאות באשר לסיכון האמיתי שייתפס ובאשר לעתיד. בהנחה שאין לעבריינים מידע מקדים המאפשר להם לחשב את סיכויי ההיתפסות האובייקטיביים,⁵² הם נשענים על הערכה סובייקטיבית של סיכויי היתפסות. בראשית ההתערבות אפשר לצפות לאפקט הרתעתי חזק משום שהעברייני אינו יכול לצפות אף אחד מאלה: (1) מתי ישוּבו לזירה גורמי האכיפה; (2) מה מספר המפגשים הפוטנציאליים עם אנשי האכיפה; (3) מה מידת המוטיבציה של אנשי האכיפה לאכוף את החוק על מצב שבשגרה אולי לא היו אוכפים אותו;⁵³ (4) איזה מודיעין יש נגד העברייני הספציפי ופעולותיו.

זאת ועוד: שרמן הציע כמה מונחים לתיאור התנודות בעוצמת האפקט ההרתעתי. ראשית, יש תופעה של שחיקת ההרתעה הראשונית (deterrence decay): אפקט ההרתעה דועך אף שהגורם המרתיע לא שינה את אופן ההפעלה של הכוח ואף לא את עוצמתו.⁵⁴ מיד לאחר ההתערבות, עבריינים פוטנציאליים לומדים באמצעות ניסוי וטעייה שהם העריכו יתר על המידה את ודאות תפיסתם בתחילת ההתערבות. כך, למשל, אף שמספר השוטרים בכבישים אינו משתנה ואף היקף הרוחות הניתנים לנהגים נשאר כשהיה, אפקט ההרתעה נשחק לאורך זמן והתוצאה היא תאונות דרכים רבות יותר.⁵⁵ סיבה אפשרית לכך היא שנהגים המבקשים

52 Ariel & Partridge, לעיל ה"ש 48, בעמ' 19.

53 שיטה זו נקראת "שיטת אל־קפונה" על שם המאפיונר אלפונס גבריאל קפונה, שהיה מראשי המאפיה בארצות־הברית בשנות העשרים והשלושים של המאה הקודמת. אף שיוחסו לו עברות של רצח, הימורים, סחר באלכוהול וכדומה, הוא הורשע בשנת 1931 דווקא בעברה מינורית יחסית – העלמת מס הכנסה – ונידון לאחת־עשרה שנות מאסר. ספק אם אדם מן היישוב היה נשלח לכלא לתקופה כזו, אולם בשל עברו של האיש הופעלה נגדו מלוא חומרת הסנקציה. השיטה כיום מיושמת במעצר של חברי משפחות פשע ועבריינים כבדים בגין עברות קלות יחסית כגון עברות תנועה, אחזקת סמים לשימוש עצמי, התקהלות במקום ציבורי וכדומה – הכול במטרה לשבש את הפעילות העבריינית המיוחסת להם. להרחבה ראו Lawrence W. Sherman, *Al Capone, the Sword of Damocles, and the Police-Corrections Budget Ratio*. Afterword to the Special Issue, 10(1) CRIMINOLOGY & PUB. POL'Y 195 (2011).

54 Lawrence W. Sherman, *Police Crackdowns - Initial and Residual Deterrence*, 12 CRIME & JUST. 1 (1990). כך, למשל, המשטרה יכולה לסייר באותה תדירות במקומות מועדים לעבריינות ורשות המסים יכולה לבצע אותו מספר של ביקורות פתע בבתי עסק.

55 זה המקום להבחין בין תשומות, תפוקות ותוצאות. התשומות (inputs) משמען המשאבים העומדים לרשות המשטרה או גופי אכיפה אחרים. השוטרים, המתנדבים, הניידות, המבנים, מכשירי רדיו, גלאי GPS – כל אלו הם הכלים המשמשים את המשטרה באכיפת החוק. המחקר בתחום בחן, למשל, ניטור של פעילות המשטרה: כמה זמן שוטרים שוהים בנקודות החמות? מה המספר האופטימלי של דקות עד שהמשטרה תגיע לזירת פשיעה? שאלות אלו קשורות לנתונים

להפך את החוק יודעים היכן הניידות מוצבות ונמנעים מביצוע עברות תנועה באותם אזורים, אך עוברים על החוק במקומות שאין בהם אכיפה. דוגמה נוספת לכך היא תכנית אכיפה אגרסיבית של רשות המסים: בתחילתו של מבצע הגבייה בהחלט תיתכן רגיעה של נישומים מביצוע עברות מס, אך במשך הזמן הם יגלו שסיכויי החשיפה וההיתפסות נמוכים יותר מאלה שציפו להם, והסיכויים שיבחרו לבצע עברות מס מתרבים.⁵⁶ סיבה נוספת לדעיכת ההרתעה עם הזמן היא היעדר היכולת של הגוף האוכף לשמר את רמת היעילות: אף שלא הצטמצם מספר השוטרים האוכפים או מספר פקחי התנועה, נכונותם להתעמת עם עברייני תנועה ויכולתם להרתיע פוחתות.

מנגד, יש גם מה ששרמן מכנה "הרתעה שיורית" (residual deterrence), קרי: מְבַצְעֵי אכיפה שבהם יש להתערבות אפקט הרתעתי מתמשך גם לאחר שהמבצע או פעולת האכיפה הגיעו לסיימם, וניכרת ירידה בשיעור העברות והפשיעה.⁵⁷ במילים אחרות, מדובר ב"תקופת חסד", שבה אף שאין התערבות מניעתית בפועל יש צמצום יחסי במספר העברות המבוצעות עקב האפקט הרתעתי השיורי. ההרתעה השיורית מגיעה לסיימה כשהעבריינים לומדים, מניסיונם או מפה לאוזן, ש"כעת שוב 'בטוח' לבצע עברות".

הן שחיקת ההרתעה הראשונית והן אפקט ההרתעה השיורית ממחישים יותר מכול מדוע במרכז משולש ההרתעה שבאיור מס' 1 מובלטת הסובייקטיביות של גישת ההרתעה.

שבידי המשטרה או בידי רשויות האכיפה. תפוקות הן ההתערבויות – כלומר outputs – ובעצם מה שהמשטרה עושה ומפיקה: מעצרים, פשיטות, סוירים, חיפושים. התוצאות (outcomes) הן שיעורי הפשיעה, הקריאות למשטרה, מדד אמון הציבור במשטרה – כל התוצאות של ההתערבויות. כיצד שלושת המושגים קשורים זה בזה? בעוד שמספר השוטרים שנציב בזירות פשע פוטנציאליות מהווה את רכיב התשומות, ובעוד שמספר המעצרים והעיכובים באותן זירות פשע מהווה את רכיב התפוקות, התוצאות שנמדוד הן אחוזי הפשיעה או מספר האירועים באותן זירות, לאחר ההתערבות המשטרית. היכן הבעייתיות? מעצרים לא אמורים להיחשב כתוצאה או כמדד לשיטור יעיל, אך יש משטרות בעולם שבהן שיעור גבוה של מעצרים משמש אינדיקציה ליעילות המשטרה. לא כך הדבר: ריבוי מעצרים אינו שקול לצמצום הפשיעה משתי סיבות עיקריות. ראשית, אין ראיות מחקריות טובות לכך שאנשים השוהים במעצר מבצעים לאורך זמן עברות מעטות יותר. המחקר מלמד כי מעצרים כשלעצמם אינם מרתיעים עבריינים, כפי שנראה בהמשך. יש לכך סיבות רבות: למשל, עבריינים לא מודעים לסיכויי ההיתפסות שלהם ואינם יודעים בוודאות מספקת אם המעצר אכן יתממש; כאשר מסתכלים על מדינות שבהן היד קלה על הדק המעצרים – ישראל, למשל – אין בהן בהכרח פחות פשיעה ממדינות אחרות. יותר מכול, מעצרים נחשבים לתפוקות ולא לתוצאות יעילות כשלעצמן משום שהן תלויות מדיניות ולא תלויות פשיעה. מספר המעצרים (אף אם עד תום הליכים) הוא מדד להתערבות ולא לתוצאות. להבחנה בין שלושת סוגי המשתנים ראו, Robert E. Dugan & Peter Hemon, *Outcomes Assessment: Not Synonymous with Inputs and Outputs*, 28(6) THE J. OF ACAD. LIBRARIANSHIP 376 (2002); Leigh M. Drake & Richard Simper, *An Evaluation in the Choice of Inputs and Outputs in the Efficiency Measurement of Police Forces*, 32(6) THE J. OF SOCIO-ECONOMICS 701 (2003).

Barak Ariel, *Deterrence and Moral Persuasion Effects on Corporate Tax Compliance: Findings from a Randomized Controlled Trial*, 50(1) CRIMINOLOGY 27 (2012) 56

Sherman, לעיל ה"ש 54, בעמ' 10. 57

בכל מקרה, ובכל סוג של התערבות אכיפתית-מניעתית, לסיכויי הסנקציה האובייקטיביים יש משקל נמוך יותר מאשר לתחושות הסובייקטיביות של המבצע.⁵⁸ לכן, כל עוד מדיניות אינה יכולה להשפיע על תפיסות, אין לצפות לתגובה התנהגותית שתבטא בירידה במספר אירועי הפשיעה.

בתחום הפסיכולוגיה ידוע זה זמן רב כי לבני אדם – ובעיקר לבני נוער המבצעים את מרבית עברות הרחוב – אין יכולות מרשימות במיוחד לנבא את העתיד.⁵⁹ לאחרונה הסבירו נייגן ופוגרסקי⁶⁰ במונחים פסיכולוגיים את החשיבות של ממד הזמן בהקשר הזה: ראשית, היעדר היכולת לשלוט בדחפים (אימפולסיביות), שהוא מאפיין מרכזי של מבצעי עברות,⁶¹ מעיד על כישלון של בני אדם לשקול את השלכות התנהגותם. בסקר בקרב מתבגרים נמצא כי אלו שביצעו עברות אופיינו בהיעדר יכולת לשלוט בדחפים, בעיקר בתחום עברות אלימות. נראה כי אימפולסיביות גורמת לכך שהשלכות של ההתנהגות האלימה אינן מקבלות משקל מכריע בהחלטה להגיב לאלימות או לזנוח אותה. שנית, גם הנטייה לזלזל בהשלכות האפשריות (discounting) מסבירה היטב התנהגות עבריינית, ובעיקר עברות רכוש. להבדיל מהיעדר יכולת לשליטה עצמית (אימפולסיביות), המשמעות של נטייה זו היא ייחוס משמעות נמוכה עד אפסית לתוצאות עתידיות של ההתנהגות, למשל: "הנזק שייגרם אינו כל כך חמור", "ההשלכות של היתפסות אינן כה חמורות". שתי התופעות מסבירות מדוע אנשים אינם מצליחים לנבא את ההשלכות השליליות של מעשיהם – על עצמם ועל הסובבים אותם. מבחינת מדיניות ענישה, יש לממד הזמן משקל סגולי קריטי: אם לעבריינים אכן יש יכולת דלה לצפות את העתיד, וענישה בגין עברות נעשית על פי רוב תקופה ארוכה לאחר ביצוע העברה⁶² – האם ענישה כשלעצמה היא שיקול רלוונטי? כדי לענות על שאלה זו ננסה להתחקות אחר תפיסת הסיכון לסנקציות.

4. תפיסת הסיכון

כיצד אנשים תופסים את הסיכון לסנקציה? באילו אופנים בני אדם מבינים את סיכויי ההיתפסות, את סיכוני הענישה ואת חומרתה? המחקר בסוגיה זו ענף מכרי שנוכל לסקור את כולו במסגרת המאמר, ולכן בפרק זה נסקור מחקרים נבחרים על אודות הערכת הסיכון לסנקציות,⁶³ כלומר: מחקרים העוסקים בתפיסות של אנשים באשר לשינויים בחומרת הענישה וכן באשר לוודאות ההיתפסות.

-
- 58 ראו Nagin, לעיל ה"ש 42, בעמ' 92.
- 59 DANIEL KAHNEMAN, THINKING, FAST AND SLOW 392-393 (Farrar, Straus and Giroux, 2011)
- 60 Daniel S. Nagin & Greg Pogarsky, *Time and Punishment: Delayed Consequences and Criminal Behavior*, 20(4) J. OF QUANTITATIVE CRIMINOLOGY 295 (2004)
- 61 MICHAEL R. GOTTFREDSON & TRAVIS HIRSCHI, A GENERAL THEORY OF CRIME 6 (Stanford University Press, 1990)
- 62 William C. Bailey, *Deterrence and the Celerity of the Death Penalty: A Neglected Question in Deterrence Research*, 58(4) SOC. FORCES 1308 (1980)
- 63 Robert Apel, *Sanctions, Perceptions, and Crime: Implications for* ראו: לסקירה מקיפה
- 67 (2013) J. OF QUANTITATIVE CRIMINOLOGY 29(1) *Criminal Deterrence*.

השלב הראשון בהערכת הסיכון להיתפס מתבסס על מידע שבידי הפרט בנוגע למערכת האכיפה והמשפט, בדרגות משתנות של דיוק ומהימנות. כאמור לעיל, בקריה קבע כי העונש צריך להיות ידוע כדי שיהיה בכוחו להרתיע. לפי טיעון זה, אם אנשים לא רק ידעו על האיסור לבצע מעשים מסוימים אלא גם על חומרת הענישה בגינם, ייתכן שהם ישקלו שנית אם לבצע עברה. זו גם גישתו של בנת'ם, שלפיה אם במסגרת תהליך קבלת ההחלטה מחיר הלכידה לא ידוע, אנשים יטו לבצע חישוב שגוי של התועלות הקשורות בביצוע עברות. אולם, הסקרים שבחנו את הידע הכללי בקרב הציבור על אודות העונשים הקבועים בחוק מראים כי הידע והיכולת לחשב את התועלות בעברה קשורים קשר הדוק לסוג האוכלוסייה המשתתפת בסקר. כך, למשל, סקר שבוצע בשנות השבעים בקרב תושבי טוסון, אריזונה, הראה כי למשיבים היה ידע כללי טוב למדי על אודות סוגי הסנקציות שבחוק,⁶⁴ אולם מחקרים אחרים הגיעו לתוצאות שונות. מחקר שהוזמן בשנות השישים על ידי בית הנבחרים של קליפורניה מצא כי לציבור הכללי יש ידע מועט בלבד על אודות העונשים הקבועים בחוק בגין מרבית עברות הרחוב.⁶⁵ לעומת זאת, כשאסירים הכלואים בבתי הכלא בקליפורניה נשאלו אותן שאלות, יותר מ-60% מהם ידעו בדיוק רב את חומרת הענישה הקבועה בחוק. בדומה, בקרב אוכלוסיות שיש להן צורך להכיר את הסיכון לעונש – למשל: נהגים (נהיגה בשכרות), סטודנטים (העתקה בבחינות), בעלי עסקים (פתיחת העסק בימי שבת) וכו' – ניכרת ידיעה טובה יותר של העונשים הקבועים בחוק,⁶⁶ וכפועל יוצא מכך – חישוב הסיכון נהפך מדויק יותר. בעולם העברייני, למשל, נראה כי מה שמשפיע על התפיסה של סיכוי ההיתפסות הוא הצורך הממשי לדעת ולהיות בקי ברזי העברות. כך, בקרב אלו ש"צריכים לדעת" – עבריינים מנוסים שכבר הצליחו להתחמק מעונש בעבר – רמת הידע טובה יותר, אף כי גם היא רחוקה מלהיות מושלמת. כך, למשל, אסירים יודעים טוב יותר מה הענישה המרבית הקבועה בחוק, להבדיל מהאוכלוסייה הרחבה ומעבריינים צעירים ופחות מנוסים.⁶⁷ נייג'ן⁶⁸ הראה שיכולת הניבוי באשר לטיב העונש – וגם באשר לסיכוי ההיתפסות – שונה בקרב אלו שכבר עברו דרך המערכת הפלילית בהשוואה לאלו שטרם התנסו בה. השונות

- Kirk R. Williams, Jack P. Gibbs & Maynard L. Erickson, *Public Knowledge of Statutory Penalties: The Extent and Basis of Accurate Perception*, 23(1) THE PACIFIC SOC. REV. 105 (1980); Maynard L. Erickson & Jack P. Gibbs, *On the Perceived Severity of Legal Penalties*, 70 THE J. OF CRIM. L. & CRIMINOLOGY 102 (1979) 64
- CALIFORNIA ASSEMBLY, DETERRENT EFFECTS OF CRIMINAL SANCTIONS: PROGRESS REPORT OF THE ASSEMBLY COMMITTEE ON CRIMINAL PROCEDURE, (Sacramento: Assembly of the State of California 1968) of California 1968) "עברות רחוב" או "פשיעת רחוב" משמען עברות המתרחשות במרחב הציבורי כמו שוד, גנבה, תקיפה, ונדליזם, סחר בסמים וכדו'. 65
- Robert J. MacCoun & Susannah Paletz, *Citizens' Perceptions of Ideological Bias in Research on Public Policy Controversies*, 30(1) POL. PSYCHOL. 43 (2009) 66
- Randi Hjalmarsson, *Juvenile Jails: A Path to the Straight and Narrow or to Hardened Criminality?*, 52(4) J. OF L. & ECON. 779 (2009) 67
- ראו Nagin, לעיל ה"ש 42, בעמ' 94. 68

הזו נקראת "אפקט החוויה"⁶⁹, והיא מתייחסת לפערים בהערכת הסיכון לעונש בין אלו שלא ביצעו עברות או שהוגדרו כעבריינים לא מנוסים לבין עבריינים מנוסים, הנוטים לסבור שסיכויי הענישה נמוכים יותר (הסטטיסטיקות אכן מעידות כי הסיכון לעונש בפועל נמוך מכפי שמקובל לחשוב).⁷⁰

עם זאת, תמונת המצב באשר להערכה של סיכויי התפיסה והענישה היא מורכבת ואינה ניתנת לתיאור במונחים דיכוטומיים. יש עבריינים רבים המבצעים עברות במשך שנים בלי להיתפס, יש כאלו שנתפסו בשלבים מוקדמים בקריירה העבריינית שלהם ויש כאלה שנתפסו לאחר ביצוע עברות רבות. מחקר מרתק של ויקסטורם ועמיתיו⁷¹ הראה כי על 15,970 עברות שביצעו 693 נערים בפיתרבורו שבאנגליה, נרשמו נגדם 115 רישומים פליליים, כלומר: יחס של 1:139. משמעות הדבר היא שסיכויי ההיתפסות כשלעצמם נמוכים מאוד. יחס זה מבטא את נדירות ההתערבות של המערכת הפורמלית בגילוי עברות וכמובן בפענוחן. כלל לא ברור אם ההתערבות נעשתה בגין העברה הראשונה שביצעה הנער או בגין העברה ה-139 שביצע; ההשלכות של סיכויי ההיתפסות נמוכים כאלה על תפיסת הסיכון של אותם בני נוער הן עצומות. אפשר להניח שנער שביצע כמאה עברות בטרם נתפס מבין את מערכת המשפט בצורה שונה לחלוטין מנער שנתפס בגין העברה החמישית שביצע; כן אפשר להניח כי פלוני שביצע עברות רבות בטרם נתפס אינו נרתע כמו מי שביצע מספר קטן של עברות ונתפס. אם נביא בחשבון שרובנו ביצענו עברות במהלך חיינו, קלות כחמורות, ולא נתפסנו בגינן – אזי גם בנו נטמעה תחושה מסוימת שאינה זרה לעברייני: "אותי לא יתפסו".

תחת זאת, בשורה ארוכה של מחקרים נבדק אם יש אפקט הצלחה או אפקט כישלון בהימנעות מלכידה, כלומר: אם יש השפעה ללכידה בעבר על הערכת הסיכון לסנקציות בגין פשיעה עתידית. המחקרים מצאו – תוך הסתמכות על מחקרי אורך ועל השוואה בין מדידות מוקדמות לבין מדידות מאוחרות יותר של אותם עבריינים – כי השונות בהערכת

Raymond Paternoster, Linda E. Saltzman, Theodore G. Chiricos & Gordon P. Waldo, 69
Perceived Risk and Deterrence: Methodological Artifacts in Perceptual Deterrence
Research, 73(3) J. CRIM. L. & CRIMINOLOGY 1238 (1982)

ידיעת דבר העברה לחוד ותפיסת הסיכויים להילכדות ולהענשה לחוד. ראשית, מרבית מבצעי 70
העברות פועלים תחת מה שמכונה Superman Complex – התחושה ש"לי זה לא יקרה". לפיכך, החישוב שהם עורכים אינו "מהי חומרת העונש הפוטנציאלי שיוטל עלי אם אתפס", אלא נע על טווח שבין "אני לא אתפס, ולכן חומרת העונש הפוטנציאלי אינה רלוונטית" לבין "מה אכפת לי אם אתפס?". על כך יש להוסיף את מה שצוין בסקירה התאורטית לעיל – ההבחנה בין עברות הבעתיות או ריגושיות (אלימות עקב קנטור, למשל) לבין עברות הדורשות מחשבה ותכנון (שוד בנק, למשל). השיקול התועלתני פוחת לגבי הראשונות ככל שלהט הרגע גובר על היכולת לבצע חישוב רציונלי, בעיקר כשמעורב בסיפור אלוהול, הידוע כפרובוקטור משמעותי בעבריינות רחוב, באלימות במשפחה ובכלל.

PER-OLOF H. WIKSTROM, DIETRICH OBERWITTLER, KYLE TREIBER & BETH HARDIE, BREAKING 71
RULES: THE SOCIAL AND SITUATIONAL DYNAMICS OF YOUNG PEOPLE'S URBAN CRIME (OUP
.Oxford, 2012)

הסיכון להילכד קשורה לכישלון (או להצלחה) בהימנעות מלכידה ומענישה בעבר.⁷² במילים אחרות, ניסיון ההילכדות המצטבר גורם לעלייה בתפיסת הסיכון ואילו חוויית ה"הימנעות מלכידה" מובילה להפחתה מצטברת בתפיסת הסיכון. ולא זו אף זו: לאחרונה אף נמצא כי דווקא לכידה יכולה לצמצם את החשש מהיתפסות, משום שעבריינים "מהמרים" שאם זה עתה נתפסו, הסיכויים שייתפסו שוב פוחתים ("מה הסיכוי שייתפסו אותי עוד פעם?").⁷³ המחשבה שהלכידה דווקא מפחיתה את הסיכויים להיתפס נמצאה כמנבאת יותר עבריינות, מצב שפוגרסקי ופיקרו מכנים *resetting effect*, נראית לנו מעניינת ויש להביאה בחשבון במחקרים עתידיים.

אפקט החוויה ואלמנט ההימנעות מהילכדות מובילים לשאלה בסיסית נוספת באשר לתפיסות של אנשים את מערכת המשפט: האם המעצר מרתיע? תפיסת סיכויי הלכידה אינה נסמכת רק על שיעור המעצרים, שהם פעולות אכיפה (outputs) בתגובה לפשעים שכבר התרחשו. למעשה, מעצרים קודמים, כשלעצמם, אינם תמיד גורם המנבא את האופן שבו אנשים יחשבו ויתפסו את סיכויי ההיתפסות והמעצר.⁷⁴ באופן רחב יותר, שיעור המעצרים בחברה אינו מעלה או מוריד את תפיסת הסיכון להיתפס, בעיקר משום שאנשים לא משנים את החלטותיהם לפי מספר המעצרים הכללי בחברה. המשמעות המעשית היא שגם אם המשטרה תגביר את שיעור המעצרים, ככל הנראה המהלך לא ישנה את תמונת הפשיעה באותה מדינה, כפי שמעידים ממצאים אמפיריים⁷⁵ (ההנחה שעברייני אלמוני מודע למדיניות

Ross L. Matsueda, Derek A. Kreager, David Huizinga, *Detering Delinquents: A Rational Choice Model of Theft and Violence*, 71(1) AM. SOC. REV. 95 (2006);

Greg Pogarsky, Kim KiDeuk & Ray Paternoster, *Perceptual Change in the National Youth Survey: Lessons for Deterrence Theory and Offender Decision-Making*, 22(1) JUST. Q. 1 (2005)

Greg Pogarsky & Alex Piquero, *Can Punishment Encourage Offending? Investigating the "Resetting" Effect*, 40(1) J. OF RES. IN CRIME & DELINQ. 95 (2003).

Barak Ariel, Cristobal Weinborn & Lawrence W. Sherman, *"Soft" Policing at Hot Spots—Do Police Community Support Officers Work? A Randomized Controlled Trial*, 12(3) J. OF EXPERIMENTAL CRIMINOLOGY 277 (2016)

יפים לענייננו דבריו של הכלכלן סטיבן לויט, שסקר את הירידה בפשיעה בניו יורק ואת הסיבות לה – והסיק כי שיעור המעצרים (או אסטרטגיות משטרתיות אחרות) אינו המניע המרכזי לירידה בפשיעה:

[...] there are reasons for skepticism regarding the claim that New York City's policing strategy is the key to its decline in crime. First, the drop-in crime in New York began in 1990. Crime declines of roughly 10 percent across a wide range of offenses occurred in 1991 and 1992. Guiliani, however, did not take office until 1993 [...] Second, the change in policing strategies was accompanied by enormous growth in the size of the police force. Between 1991 and 2001, the New York City police force grew 45 percent [...] I argue later in this paper that increases in the number of police are effective in reducing crime. [...] my reading of the limited data that are available leads me to the conclusion that the impact of policing strategies on New

המעצרים, המשתנה מעת לעת, נראית לנו חלשה למדי). תחום עברות הסמים מספק לכך דוגמה מובהקת: גם אם המשטרה תגביר את האכיפה (במובן של מעצר עברייני סמים), לא נראה שינויים מהותיים בהחלטה של אנשים להשתמש בסמים.⁷⁶

עם זאת, איננו יודעים עדיין כמה אכיפה או פיקוח נדרשים כדי להשפיע על ההערכות של הסיכון ללכידה. כך, למשל, כמה שיטור ייחשב "מספיק" ויעמוד במבחן התוצאה? כמה התערבות נדרשת כדי לייצר הרתעה אפקטיבית? כמה פעמים שוטר צריך להגיע למוקדי עבריינות כדי להרתיע? ובהשאלה: מה מספר הביקורות שרשות המסים צריכה לערוך בבית עסק כדי שזה ידווח דיווח אמת על הכנסותיו? כמה התראות עירייה צריכה לשלוח לתושבים לפני שאלו ישלמו את הארנונה המוטלת עליהם? התשובה כלל לא ברורה, משום שרק מספר קטן של מחקרים בחן ישירות ובמפורש את ספי הסיכון ואת השפעותיהם על ההחלטה לבצע פשע.⁷⁷

נשאלת השאלה אם חוויית המעצר כשלעצמה יכולה לגרום לאלו שכבר נעצרו להירתע מביצוע עברות. התשובה לכך סבוכה, אך מכלול הראיות מצביע דווקא על אפקט הפוך, בעיקר בקרב עבריינים מנוסים יותר (קרי: המקרים הקשים יותר). כך, למשל, נמצא מתוך מדגם של כ-1,300 נערים מורשעים מאריזונה ומפנסילבניה, שרואיינו שמונה פעמים במשך חמש שנים, כי אירוע של מעצר אכן מגביר במידה ניכרת את ההערכה שלפיה סיכויי ההיתפסות גבוהים (כלומר: שמערכת אכיפת החוק היא אפקטיבית); אולם ככל שמספר המעצרים הכולל היה רב יותר (כלומר: שדובר בעבריינים מנוסים יותר), פחתה השפעת המעצרים הקודמים על הערכת הסיכון למעצר עתידי.⁷⁸ סיבה אפשרית אחת לכך היא שבין המעצרים העברייני מביצע שורה של עברות, אף שבפועל הוא נעצר בגין מספר מוגבל של עברות, ולכן תפיסתו את כושרו להימנע מהילכדות – מתעצמת. סיבה נוספת לכך היא ההבניה של אירוע המעצר כחמור פחות, משום שאף כי נלכד הוא לא בהכרח נענש – איתות נוסף לפער שבין ודאות

York City crime are exaggerated, and that the impact on national crime is likely to be minor.

להרחבה ראו Steven D. Levitt, *Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors That Explain the Decline and Six That Do Not*, 18(1) THE J. OF ECON. PERSP. 163 (2004).

76 על היעדר ההשפעה של מעצר על השימוש בסמים ראו Samuel R. Friedman, Enrique R. Pouget, Sudip Chatterjee, Charles M. Cleland, Barbara Tempalski, Joanne E. Brady, & Hannah LF Cooper, *Drug Arrests and Injection Drug Deterrence*, 101(2) AM. J. OF PUB. HEALTH 344 (2011).

77 Anthony A. Braga & Brenda J. Bond, *Policing Crime and Disorder Hot Spots: A Randomized Controlled Trial*, 46(3) CRIMINOLOGY 577 (2008).

78 Shamena Anwar & Thomas A. Loughran, *Testing a Bayesian Learning Theory of Deterrence Among Serious Juvenile Offenders: Bayesian Learning and Deterrence*, 49(3) CRIMINOLOGY 667 (2011); Greg Pogarsky, Alex R. Piquero & Ray Paternoster, *Modeling Change in Perceptions About Sanction Threats: The Neglected Linkage in Deterrence Theory*, 20(4) J. OF QUANTITATIVE CRIMINOLOGY 343 (2004); Nagin & Pogarsky, לעיל ה"ש 60.

ההיתפסות לבין ודאות הענישה. המסקנה היא שעבריינים מנוסים מייחסים משקל יחסי רב יותר לניסיון החיים שלהם, ולכן אירועי מעצר נוספים לא משפיעים על הערכת הסיכון שלהם. מנגד, עבריינים מנוסים פחות תופסים כל אירוע מעצר כבעל חשיבות גבוהה יותר. מדובר בתופעה מוכרת היטב בפסיכולוגיה ובכלכלה הנקראת "רגישות שולית פוחתת" (כלומר: מעבר לנקודה מסוימת על ציר תפיסת הסיכון, כל הגדלה בוודאות הענישה (הסובייקטיבית) גורמת להפחתות מזעריות בלבד בשיעור הפשיעה הממוצע).⁷⁹ על כל אלה יש להוסיף כי נמצא שמעצר בגין עברה חמורה לא בהכרח מרתיע עבריינים מביצוע עברות חמורות פחות (לפחות מבחינת החומרה של העונש הפוטנציאלי). במילים אחרות: אין "זליגה" בין סוגים שונים של פשיעה מבחינת האפקט ההרתעתי.⁸⁰

ברם, רגישות שולית פוחתת אינה מתייחסת למידה המינימלית שבה אפקט הוודאות מתחיל לפעול. היא מתייחסת לנקודת המפנה בסיכון לענישה, שממנה והלאה המעצרים כבר לא משנים.⁸¹ כלל לא ברור שאירועי חד-פעמי עשוי להיות חזק דיו כדי להרתיע, כלומר: קשה להבדיל בין הרתעה אבסולוטית (למשל עקב מפגש יחיד עם מערכת אכיפת החוק) להרתעה מצרפית (כלומר מצרף של מפגשים, כשאפקט ההרתעה יתרחש באופן מצטבר).⁸² אם ההלם הנובע מהמעצר הראשון אכן מרתיע, אנחנו לא יודעים באיזה סוג של מקרים זה אכן המצב. באותה נשימה, אם התיוג העברייני הנובע מהמעצר הראשון הוא חריף עד כדי כך שהוא גורם לניתוק הפרט מהחברה הנורמטיבית ולמעבר שלו לעולם עברייני, גם אז איננו יודעים באילו תנאים תהליך זה מתרחש. לכן שאלת המינון סבוכה למדי. אמנם

79 כשחושבים על הממצאים הללו לעומק, הדבר אינו מפתיע. כפי שהסבירו לוקרין ועמיתיו: "אפקט הוודאות אינו לינארי, כצפוי, וההסתברות התפיסה השלטת בטרם השינוי הופכת למשתנה המרכזי באפקטי הוודאות ולשיקול המרכזי בקביעת מדיניות". Thomas A. Loughran, Greg Pogarsky, Alex R. Piquero & Raymond Paternoster, *Re-Examining the Functional Form of the Certainty Effect in Deterrence Theory*, 29(5) J. Q. 712, 714 (2012) ועמיתיו הראו כי אפקט הלכידה "מתחיל" רק כשהוא מגיע לסף מסוים, עם אפקט הרתעתי גדול במידה ניכרת עבור יחידים בקצה הגבוה של רצף הסיכון. Stanley S. Stevens, *On the Psychophysical Law*, 64(3) PSYCHOLOGICAL REV. 153 (1957); Maynard L. Erickson, Jack P. Gibbs & Gary F. Jensen, *The Deterrence Doctrine and the Perceived Certainty of Legal Punishments*, 42(2) AM. SOC. REV. 305, 311 (1977).

80 כפי שסיכם נייגן, נמצא כי נערים שנעצרו בגין ביצוע עברות אלימות לא תפסו את סיכויי הלכידה בגין עברות רכוש כגבוהים יותר; Daniel S. Nagin, *Deterrence in The Twenty-First Century*, 42(1) CRIME & JUST. 199 (2013).

81 כדברי עברייני אחד: "I will do what I have decided to do. I have been arrested so many times that I no longer fear cops". *Who Was Jeremy Bentham?* UCL BENTHAM PROJECT www.ucl.ac.uk/Bentham-Project/who; Lata Mishra, *So Why Is This Man Not in Jail?* MUMBAI MIRROR (Apr 9, 2012) <http://mumbaimirror.indiatimes.com/mumbai/cover-story/So-why-is-this-man-not-in-jail/articleshow/16219402.cms>.

82 ראו Nagin, לעיל ה"ש 42, בעמ' 53.

נתגלה כי הוספת שיטור עשויה לגרום לעלייה באפקט ההרתעה,⁸³ אולם עדיין רב הנסתר על הגלוי הן בכל הקשור לסף ההרתעה האבסולוטי והן בנוגע לרגישות השולית הפוחתת. ראוי להזכיר שתאוריות העוסקות בתפיסות של הסתברויות סיכון מניחות מידה מסוימת של חשיבה רציונלית או אפילו היוריסטית, אך ההחלטה לבצע פשע מתוארת לעתים קרובות כלא-רציונלית (או לא שכלתנית לחלוטין).⁸⁴ אם כך הדבר, השאלה של עוצמת ההתערבות הנדרשת נהפכת למורכבת בהרבה ככל שמדובר בניסיון להרתיע מפשיעה אדם שיכור, מסומם או בעל מוגבלות שכלית, ולהבדיל – נער מתבגר שאינו שוקל את צעדיו ככוכר ראש. בשיחות המנוהלות בדרך קבע עם שוטרים המסיירים במוקדים בעייתיים, בעיקר בשעות הלילה של סופי שבוע, הם מתארים קונפליקטים בין אנשים או קבוצות של בני נוער המתרחשות ממש מולם. אותם בני נוער שיכורים אינם נרתעים מהשוטרים הנוכחים במקום – לא משום שחומרת הענישה אינה מספקת אלא משום שהם שיכורים מכדי להפנים את נוכחות השוטרים. האם השיטור היה מורגש אילו היו בזירה יותר שוטרים, או שוטרים עם סימני זיהוי מורגשים יותר (למשל: אורות מהבהבים או כלי נשק חשופים)? ננסה להתחקות אחר התשובות לשאלות אלה.

ג. האפקט של ודאות הענישה

1. מידת ההתערבות המשטרתית והשפעתה על התפיסה של ודאות הענישה
 החשיבות המרכזית של גורמים סביבתיים, המשפיעים על החלטה לבצע עברה באופן שממתן או מעצים את התפיסה של סיכויי הסנקציה, נעוצה בכך שאפשר להשפיע עליהם. אחד האמצעים המרכזיים לכך הוא נוכחות משטרתית בסביבה הפיזית שבה יכולה להתבצע עברה.⁸⁵ אף אל פי שמוסד המשטרה קיים במתכונתו הנוכחית משנת 1822, או נוסד באנגליה על ידי סר רוברט פיל כדי למנוע פשיעה ברחובות לונדון,⁸⁶ המחקר האמפירי על משטרה ושיטור מצומצם יחסית. עם זאת, יש במחקר זה די תובנות חשובות באשר להשפעה של נוכחות שוטרים בסביבת העבריה על החלטותיו והעדפותיו. ממצאים ממחקרים אתנוגרפיים מראים, למשל, שהעבריינים אכן מודעים במידה רבה לנוכחות משטרתית בעת שהם בוחרים את מטרותיהם. כך, לדוגמה, פורצים נמנעים מלפעול בשכונות שיש בהן נוכחות משטרתית

83 ראו Sherman, לעיל ה"ש 57.

84 Derek B. Cornish & Ronald V. Clarke, *Understanding Crime Displacement: An Application of Rational Choice Theory*, 25(4) CRIMINOLOGY 933 (1987)

85 אפשר לדבר על גורמים סביבתיים חשובים נוספים כמו תאורה, מצלמות במעגל סגור, מידת הניקיון של הסביבה וכו'. להרחבה ראו, למשל, David P. Farrington & Brandon C. Welsh, *Public Area CCTV and Crime Prevention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis*, 26(4) J. Q. 716 (2009); DAVID P. FARRINGTON & BRANDON C. WELSH, EFFECTS OF IMPROVED STREET LIGHTING ON CRIME: A SYSTEMATIC REVIEW (London: Home Office, 2002).

86 ראו Lentz & Chaires, לעיל ה"ש 45, בעמ' 69.

גבוהה, ושודדים מעדיפים לתקוף אנשים שלא סביר כי יתלוננו במשטרה.⁸⁷ במחקר אחר נמצא, על בסיס ראיונות עם 589 אנשים שנעצרו בעיר ניו-יורק בעקבות התערבויות של המשטרה, כי "הגורם החשוב ביותר" לשינויים התנהגותיים – כלומר: להפחתת הסיכויים לפשיעה ולא-סדר – היה נוכחות המשטרה.⁸⁸ מחקרים אחרים דיווחו על תוצאות דומות.⁸⁹ יוצא אפוא שעבריינים מודעים לנוכחות המשטרה כשהם בוחרים את מטרותיהם, ואנשים נרתעים מגורמי פיקוח ומכאן שהמשטרה היא אכן שיקול רלוונטי בבחירה לבצע עברה. מדובר במסקנה חשובה, העונה על הספקות שעלו בסוף שנות השישים והשבעים בקרב תאורטיקנים שגרסו (בטעות) כי המשטרה, כמוסד חברתי, אינה רלוונטית לפיקוח על עבריינים.⁹⁰ לפיכך, השאלה כיום אינה האם המשטרה יכולה להרתיע אלא איך אפשר להפעיל אותה כך שתהיה אפקטיבית יותר בהרתעת עבריינים. אפשר לחדד את הדיון אף יותר ולשאל איזו מידת הרתעה דרושה כדי להניא אנשים מביצוע עברות. המענה לשאלה זו קריטי לא רק עבור קרימינולוגים אלא גם עבור כלכלנים ומשפטנים העוסקים בתהליכי קבלת החלטות ובהערכות של סיכונים והזדמנויות.⁹¹

כיום מקובל לחשוב שיש ראיות חזקות לכך שנוכחות מוגברת של משטרה אכן מפחיתה פשיעה. כך, למשל, יש מקורות המצביעים על כך שכאשר המשטרה נעלמת בפתאומיות שיעורי הפשיעה עולים:⁹² ירידה חדה בנוכחות ו בפעילות המשטרתית מגבירה במידה ניכרת

- Richard T. Wright & Scott Decker, *Burglars on the Job*, 85(1) J. OF CRIM. L. & CRIMINOLOGY 87 (1994). 282
- Andrew Golub, Bruce D. Johnson, Angela Taylor & John Eterno, *Quality-of-life policing: Do Offenders Get the Message?*, 26(4) POLICING 690 (2003) 88
- RICHARD T. WRIGHT & SCOTT H. DECKER, *BURGLARS ON THE JOB: STREETLIFE AND RESIDENTIAL BREAK-INS* (Lebanon: Northeastern University Press, 1996) 89
- Robert Martinson, *What Works? Questions and Answers About Prison Reform*, ראו, למשל, 90
- DAVID H. BAYLEY, *POLICE FOR THE FUTURE* (Oxford University Press, 1994) 35. כמו כן ראו סקירה אצל 91
- onathan Jackson & Jouni Kuha *How Theory Guides Measurement: Examples from the Study of Public Attitudes Toward Crime and Policing*, in HANDBOOK ON MEASUREMENT ISSUES IN CRIMINOLOGY AND CRIMINAL JUSTICE 10 (Beth M. Huebner, Timothy S. Bynum eds., John Wylie eds., 2015)
- Gregory DeAngelo & Benjamin Hansen, *Life and Death in the Fast Lane: Police Enforcement and Traffic Fatalities*, 6(2) AM. ECON. J.: ECON. POL'Y 231 (2014); Rafael Di Tella & Ernesto Schargrodsky, *Do Police Reduce Crime? Estimates Using the Allocation of Police Forces After a Terrorist Attack*, 94(1) AM. ECON. REV. 115 (2004); Lawrence W. Sherman & John E. Eck, 8 *Policing for Crime Prevention*, in EVIDENCE-BASED CRIME PREVENTION 295 (David P. Farrington, Doris Layton MacKenzie, Lawrence W. Sherman & Brandon C. Welsh Routledge eds., 2002).

את שיעורי הפשיעה האינסטרומנטלית,⁹³ ממצא התומך בטענה הבסיסית שלפיה הערכות הסיכון של עבריינים מושפעות מנוכחות השוטרים. כפי שסיכם נייגן, פשעי רחוב כגון שוד, התפרצויות וכדומה – ששיעורם באוכלוסייה תלוי בנראות של המשטרה – יצמחו במהירות כתוצאה מצמצום מספר השוטרים ה"נראים" בפומבי; מנגד, צמצום מספר השוטרים ברחובות לא השפיע על פשעים שאינם תלויים במספר השוטרים הזמינים ברחוב כמו עברות הונאה, שוחד וכדומה.

מנגד, יש מחקרים המצביעים על כך שדווקא אין קשר בין מספר השוטרים לבין הערכות הסיכון למעצר,⁹⁴ והדבר מרמז על כך שהגדלה של משאבי המשטרה לא תגדיל בהכרח את אפקט ההרתעה הכללי ואילו הקטנתם לא תפחית אותו. אולם, בניגוד למצבים שבהם המשטרה נעלמת לחלוטין (למשל עקב שביתה, מלחמה או אסון טבע), כאן מדובר במצבים של שינויים טבעיים בגודל המשטרה, כלומר: בגידול או בהפחתה במספר השוטרים הזמינים לבצע פעולות סיוור ומניעה. במצבים אלו נראה כי השינוי המספרי כשלעצמו אינו עומד ביחס הפוך לשיעורי פשיעה. לויט,⁹⁵ וכך גם מרוול ומודי,⁹⁶ מסבירים כי שינויים במצבת כוח האדם של המשטרה יכולים להשפיע על אפקט הלכידה,⁹⁷ ולכן גם על שיעורי הפשיעה – אולם הגורם המכריע הוא לא סך השוטרים הנראים לעין בכל רחבי העיר אלא הדרכים שבהן

- 93 למשל שוד, התפרצות, מכירת סמים או עברות כלכליות – וזאת בניגוד לעברות אקספרסיביות כמו עברות אלימות ועברות אחרות נגד גוף, שלמצבת כוח האדם במשטרה יש השפעה פחותה בעניינן. עברות אקספרסיביות מתרחשות על פי רוב בלהט הרגע, בהיעדר יכולת שליטה על אימפולסיביות או תחת שכרות, ולכן הן פחות רגישות לנוכחות משטרתית מעברות אינסטרומנטליות. להרחבה בנושא ראו Katarina Fritzon, *An Examination of the Relationship Between Distance Travelled and Motivational Aspects of Firesetting Behaviour*, 21(1) J. OF ENVTL. PSYCHOL. 45 (2001); Ellen G. Cohn & James Rotton, *Even Criminals Take a Holiday: Instrumental and Expressive Crimes on Major and Minor Holidays*, 31(4) J. OF CRIM. JUST 351 (2003); Terance D Miethe & Kriss A. Drass, *Exploring the Social Context of Instrumental and Expressive Homicides: An Application of Qualitative Comparative Analysis*, 15(1) J. OF QUANTITATIVE CRIMINOLOGY 1 (1999).
- 94 Gary Kleck & J. C. Barnes, *Do More Police Lead to More Crime Deterrence?*, 60(5) CRIME & DELINQ. 716 (2014).
- 95 Steven D Levitt, *Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effects of Police on Crime: Reply*, 92(4) AM. ECON. REV. 1244 (2002).
- 96 Thomas B. Marvell & Carlisle E. Moody, *Specification Problems, Police Levels, and Crime Rates**, 34(4) CRIMINOLOGY 609 (1996).
- 97 ראו, למשל, James Q. Wilson & Barbara Boland, *The Effect of the Police on Crime*, 12(3) LAW & SOC'Y REV. 367 (1978) "patrol strategy is a consequence of political and bureaucratic features of the local environment rather than the crime rate" James Q. Wilson, *Dilemmas of Police Administration*, 28(5) PUB. ADMIN. REV. 407 (1968) המקרה המתועד היחיד שלפיו אכן יש קשר הדוק בין מעצרים לבין פשיעה הוא מעצר בגין שוד. ראו Robert J. Sampson & Jacqueline Cohen, *Deterrent Effects of the Police on Crime: A Replication and Theoretical Extension*, 22(1) LAW & SOC'Y REV. 163 (1988) "For robbery, סמסון וכהן מצאו גם שיש משקל למוצא העושר: "

המפגש בין השוטר לאזרח מתרחש מבחינות של מרחב, זמן ופרוצדורה. הצבת שוטרים במקום המתאים ובזמן המתאים היא הגורם בעל הפוטנציאל לשינוי תפיסתי בקרב העבריינים והציבור, ובסופו של דבר היא תשפיע על ההתנהגות העבריינית. במילים אחרות: ספק אם גיוס של חמישים שוטרים חדשים למשטרת תנועה, המונה 329 שוטרי תנועה וכ-3,000 מתנדבים,⁹⁸ יביא לשינוי בהתנהגות הנהגים – אלא אם סיוריהם בכבישים יתבצעו במקומות הנכונים ובנקודות הזמן הנכונות. סיור אקראי בכבישים לא יביא לשינוי של ממש;⁹⁹ אך הצבתם במקומות הנכונים יכולה לצמצם את שיעור עברות התנועה (למשל: עברת הנהיגה במהירות מופרזת).¹⁰⁰

יש תמימות דעים בספרות שבפועל, האפקט של גודל המשטרה על שיעורי פשיעה אינו השינוי המספרי כשלעצמו; כלומר: הגדלת מצבת כוח האדם כשלעצמה אינה משפיעה על שיעורי הפשיעה. תחת זאת, המאפיין הקריטי והישיר לעניין צמצום הפשיעה הוא האופן שבו הכוח המשטירי מופעל.¹⁰¹ מחקרים עדכניים מספקים גיבוי אמפירי לאפקט מובהק סטטיסטית באשר להתערבויות משטרתיות ממוקדות על אוכלוסיות יעד ממוקדות. ממצאים אלו עולים מניסויים אקראיים מבוקרים, שהם שיטת המחקר החשובה והמדויקת ביותר לבחינת היעילות של התערבויות אכיפה או מניעה.¹⁰²

הניסוי האקראי המבוקר הראשון בשיטור, שנערך במיניאפוליס, בחן באיזו מידה מעצר של גברים הנאשמים בעברות אלימות במשפחה מרתיע מפני ביצוע עברות דומות נוספות.¹⁰³ בניסוי זה הקצו החוקרים אקראית שתי התערבויות: האחת, מעצר של הגברים המכים והשנייה, הרחקתם מהבית, שהייתה פעולת האכיפה הנוהגת במרבית המשטרות בעולם באותה תקופה.¹⁰⁴ (בקבוצות הביקורת לא בוצעה כל התערבות מעבר לשיחת נזיפה או הרחקה לא פורמלית מהבית שבו התגוררה האשה). נמצא כי המעצר הרתיע מפני הישנות האלימות בהשוואה לקבוצת הביקורת. עם זאת, מחקרי רפליקציה (כלומר: מחקרים חוזרים

at least, adults seem to be more deterred by police aggressiveness than juveniles, with
black adults seemingly more deterrable than white adults”

98 אמיר שואן "זהירות, אין שוטר לפניך" ידיעות אחרונות (3.6.2016).

99 Adam F. Carr, John F. Schnelle & Robert E. Kirchner Jr., *Police Crackdowns and Slowdowns: A Naturalistic Evaluation of Changes in Police Traffic Enforcement*, 2(1) BEHAV. ASSESSMENT 33 (1980)

100 Mary Armour, *The Effect of Police Presence on Urban Driving Speeds*, 56(2) ITE J. 40 (1986); Dick de Waard & Ton Rooijers, *An Experimental Study to Evaluate the Effectiveness of Different Methods and Intensities of Law Enforcement on Driving Speed on Motorways*, 26(6) ACCIDENT ANALYSIS & PREVENTION 751 (1994)

101 Nagin, לעיל ה"ש 37, בעמ' 6.

102 ראו נספח א' למאמר זה בעניין ניסויים אקראיים מבוקרים וחקר ההרתעה.

103 Lawrence W. Sherman & Richard A. Berk, *The Specific Deterrent Effects of Arrest for Domestic Assault*, 49(2) AM. SOC. REV. 261 (1984)

104 Joan Zorza, *The Criminal Law of Misdemeanor Domestic Violence, 1970-1990*, 83(1) J. OF CRIM. L. & CRIMINOLOGY 46 (1992)

המשכפלים את אותה המתודולוגיה של קודמיהם) בתחום לא הצליחו לשחזר את אותם ממצאים או את עוצמתם.¹⁰⁵

מנגד, אפיק שנמצא יעיל פעמים רבות הוא מוסד ההרתעה במרחב, כלומר: ניסיון להפחית פשיעה במרחב גאוגרפי מסוים. במיוחד אמורים הדברים בניסויי hotspots המפורסמים: "נקודות חמות" הן תתי־אזורים ויחידות גאוגרפיות שבהן נרשמו שיעורי פשיעה גבוהים במיוחד יחסית לשאר היחידות באזור הגאוגרפי שבו הנקודה ממוקמת.¹⁰⁶ דוגמאות לנקודות חמות אפשר למצוא, למשל, במקטעי כבישים "אדומים" שבהם אירעו תאונות דרכים קטלניות רבות, במועדוני לילה שמהם מגיעות קריאות רבות למשטרה או מקטעי רחוב שנרשמו בהם אירועים רבים של תקיפה ואליםות. נראה שכאשר המשטרה מכוונת לאותן נקודות חמות, יש ביכולתה לצמצם את הפשיעה בהן. שרמן וויסבורד ערכו את הניסוי הראשון ביעילות הריכוז של משאבי השיטור בנקודות הפשיעה החמות.¹⁰⁷ בניסוי אקראי זה בנקודות חמות, בקבוצת הניסוי הוכפלה בממוצע עצימות הסיוור המשטרתית בהשוואה לנקודות החמות בקבוצת הביקורת. כמות הקריאות למשטרה באותן נקודות הופחתה בטווח שבין 6% ל־13%. סקירת הספרות האינפורמטיבית של Braga על אודות שיטור בנקודות חמות מסכמת ממצאים של 25 מחקרים ניסויים או מעין־ניסויים (quasi-experimental).¹⁰⁸ אמנם מטרת הפעילות המשטרתית לא היו זהות בכל המחקרים, וכמה מהנקודות החמות נמצאו באתרים שסבלו משיעור פשיעה גבוה והאחרות התאפיינו בבעיות פשיעה נקודתיות כגון סחר בסמים; עם זאת, כל המחקרים מלבד שניים הציגו עדויות להפחתה ניכרת בפשיעה. יתר על כן: לא נמצאו עדויות לשעתוק (displacement) ניכר של הפשיעה לאזורים בסביבה הקרובה לאתר ההתערבות; נהפוך הוא: חלק מהמחקרים הציגו עדויות להפחתה ברמת הפשיעה אף

-
- Richard A. Berk, Alec Campbell, Ruth Klap & Bruce Western, *A Bayesian Analysis of the Colorado Springs Spouse Abuse Experiment*, 83(1) J. OF CRIM. L. & CRIMINOLOGY 170 (1992); Franklyn W. Dunford, David Huizinga & Delbert S. Elliott, *The Role of Arrest in Domestic Assault: The Omaha Police Experiment*, 28(2) CRIMINOLOGY 183 (1990); David J. Hirschel, Ira W. Hutchison & Charles W. Dean, *The Failure of Arrest to Deter Spouse Abuse*, 29(1) J. OF RES. IN CRIME & DELINQ. 7 (1992); Anthony M. Pate & Edwin E. Hamilton, *Formal and Informal Deterrents to Domestic Violence: The Dade County Spouse Assault Experiment*, 57(5) AM. SOC. REV. 691 (1992); LAWRENCE W. SHERMAN, JANELL D. SCHMIDT & DENNIS P. ROGAN, *POLICING DOMESTIC VIOLENCE: EXPERIMENTS AND DILEMMAS* (Free Press, 1992)
- Lawrence W. Sherman, Patrick R. Gartin & Michael E. Buerger, *Hot Spots of Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Place*, 27(1) CRIMINOLOGY 27 (1989)
- Lawrence W. Sherman & David Weisburd, *General Deterrent Effects of Police Patrol in Crime "Hot Spots": A Randomized, Controlled Trial*, 12(4) JUST. Q. 625 (1995)
- Anthony A. Braga, Andrew V. Papachristos & David M. Hureau, *The Effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis*, 31(4) JUST. Q. 633 (2014)

באזורים הסמוכים.¹⁰⁹ ראוי לציין גם שממצאים מחקרניים מתחום הכלכלה, שעסקו בפעולות שיטור ממוקדות – למשל בתגובה להעלאה ברמת ההתראה לפיגועי טרור – תומכים במסקנה שמיקוד גאוגרפי אסטרטגי של משאבי המשטרה עשוי להיות יעיל למדי להפחתה בשיעורי הפשיעה.¹¹⁰

יותר מכול, המחקרים הללו מלמדים שעל המשטרה להתמקד במיקרו-מוקדים של פשיעה ואי-סדר; שההתבוננות צריכה להיעשות ברמת היחידה הגאוגרפית המצומצמת ביותר (מקטע רחוב, כתובת ספציפית, בית ספר); ושככל שההתערבות ממוקדת וספציפית יותר כך אפקט ההרתעה חזק יותר. ברגה ואחרים¹¹¹ ציינו כי בכל הניסויים של יוזמות משטרתיות שביקשו "לקרר" נקודות חמות עם ריכוז גבוה של פשעים, השוטרים מיקדו בהן בידועין משאבים ומאמצים. נראה כי ברגע שמוטל על השוטרים להפעיל התערבות מכל סוג שהוא במרחב – בדרך כלל שיעור הפשיעה יורד בהשוואה לנקודות חמות שלא נחשפו לטיפול ממוקד כזה. אין לנו אינדיקציה חזקה באשר לגישה הפועלת "טוב יותר" או עם "שיעור עלות-תועלת גבוה יותר" בהשוואה לגישות אחרות,¹¹² אך הכיוון הכללי של כל מחקרי הנקודות החמות מצביע על ירידה בשיעור הפשיעה בעקבות מעורבות משטרתית ממוקדת בנקודות אלה. המאפיין המשותף העיקרי לניסויים שהתמקדו בנקודות החמות הוא שימוש בכלי השיטור כגורם מרתיע ומונע כתוצאה מסיורים גלויים, שכאמור מרתיעים מביצוע פשעים בנקודות החמות.¹¹³ ההבדל בין הממצאים הללו, לבין מה שלהבנתנו היא התפיסה הרווחת בציבור באשר לתפקיד המשטרה בחברה, נעוץ בכך שאף על פי שנדמה כי הציבור מצפה לראות שוטרים בכל מקום, בפריסה רחבה ככל האפשר כדי להגדיל את תחושת הביטחון, הממצאים מעידים כי המשטרה צריכה דווקא להיות ממוקדת – הן מבחינת סוג ההתערבות והן מבחינת מיקומה. אין כל טעם לשלוח שוטר סיור לאזור שכלל לא מדווח בו על פשיעה; הדבר שקול לרופא המתבקש לטפל באנשים בריאים. בקצרה ניתן לומר, כי על המשטרה לטפל במוקדי פשיעה נקודתיים, ולא להתפזר בכלל רחובות העיר, שמרביתם ממילא אינם נגועים בפשיעה ואלומות. שמרביתן ממילא אינן נגועות בפשיעה ובאלימות.¹¹⁴ ודוק: חשיבותם של השוטרים התגלתה במניעת הפשיעה (כלומר: ביצירת הרתעה) – ההשפעה פעלה כמה שלבים לפני התפיסה או האכיפה והסנקציות. הרתעה במונח של

- 109 כלומר: הפשע לא הועתק מנקודה חמה אחת לשטחים הסובבים אותה אלא פשוט צומצם או חוסל נקודתית. ראו Kate J. Bowers & Rob T. Guerette, *Assessing the Extent of Crime Displacement and Diffusion of Benefits: A Review of Situational Crime Prevention Evaluations*, 47(4) CRIMINOLOGY 1331 (2009).
- 110 ראו Di Tella & Schargrodsky, לעיל ה"ש 92.
- 111 ראו Braga, Papachristos & Hureau, לעיל ה"ש 108.
- 112 השוהו Bruce Taylor, Christopher S. Koper & Daniel J. Woods, *A Randomized Controlled Trial of Different Policing Strategies at Hot Spots of Violent Crime*, 7(2) J. OF EXPERIMENTAL CRIMINOLOGY 149 (2011).
- 113 ראו Nagin, לעיל ה"ש 37, בעמ' 10.
- 114 Cristobal Weinborn & Barak Ariel, *Hot spots and harmspots in Sussex police: baseline report and proposal for impact evaluation of "sentinels": informal social control interventions in harmspots in A REPORT TO SUSSEX POLICE* (2015)

מניעה נמצאה כפעולה מועילה של המשטרה, בניגוד לשוטרים הפועלים כלוכדי עבריינים (hunters) בנקודות החמות.¹¹⁵ שוטרי הסיור בנקודות החמות מאומנים לשמש "מונעי פשיעה" הנראים לעין הציבור. תפקיד זה אינו חדש, כמובן: בתאוריות הפעולות השגרתיות שנכתבו בסוף שנות השבעים¹¹⁶ כבר נכתב כי השוטרים אכן יכולים לשמש גורמים מפקחים המפחיתים את ההזדמנויות לבצע פשע. לדוגמה, פאב שמחוץ לדלתו עומד שוטר אינו מטרה אטרקטיבית לפשע בהשוואה לפאב שאין לידו שוטר.¹¹⁷ לפיכך, נוכחות מוגברת של שוטרים מונעת פשיעה על ידי שימוש בעינה הפקוחה של המשטרה כשומרת המגנה על הקרבנות הפוטנציאליים מהעבריינים הפוטנציאליים. תכונה זו, המגולמת באמצעות סמלי ההיכר של המשטרה (מדים, תגיות, סימני זיהוי וכדו'), כרוכה באיום מעצר מוחשי המגביר את האפקט של ודאות ענישה. המשטרה שולחת מסר שאינו משתמע לשתי פנים. ללא קשר לטקטיקת השיטור הנבחרת, נוכחות השוטרים מגבירה את התפיסה הקוגניטיבית של מעצר אפשרי בעקבות עברה על החוק, מה שמרתיע אנשים רציונליים. אפילו גישות משטרטיות "רכות" יותר – למשל: שיטור קהילתי – כרוכות ברכיב של הרתעה באמצעות נוכחות פיזית של שוטרים (או של מתנדבים) בנקודות החמות.¹¹⁸

ענף מחקרי נוסף שבחן את השפעת השינויים בהקצאת המשאבים במרחב העירוני על פשיעה נוגע לתחום מוכר מאוד בישראל: טרור. צמד החוקרים קליק וטברוק,¹¹⁹ למשל, בחנו את ההשפעה של מערכת התראה המבוססת על צבעים שיושמה אחרי פיגועי ה-11 בספטמבר 2001 על שיעורי הפשיעה באזור וושינגטון: המערכת אמורה לקבוע עבור גורמי אכיפת החוק את מידת הסיכון לפיגועים, ועל בסיס זה להקצות נוכחות משטרטית גבוהה

115 נמצא כי הסיכון להילכד אינו גדל במידה ניכרת עקב שיפור בחקירות המשטרה: Nagin, לעיל ה"ש 37, עמ' 46.

116 התאוריה של כהן ופלסון גורסת כי אנשים עוברים על החוק בשל ההזדמנות לבצע עברה ולא כתוצאה הכרחית של אישיות עבריינית, תנאים חברתיים כמו עוני, היעדר הזדמנויות או אבטלה. כדי שעברה תבצע נדרשים שלושה תנאים סביבתיים מצטברים: עבריון עם מוטיבציה לבצע עברה, מטרה ראויה והיעדר השגחה. כאשר שלושת אלה מצטלבים, הסיכויים שתתרחש עברה רבים יותר. מכאן, שהגזירה למדיניות אכיפה היא שיש לאתר אסטרטגיות ספציפיות למניעת עבריינות מצבית: ליצור מצבים שיקשו על העבריון לבצע עברות. כך, למשל, יש להגביר את המאמץ שיידרש לעבריון כדי לבצע את העברה (תאורת רחוב רבה יותר, הפחתת השימוש בכסף מזומן, גדרות ומנעולים וכדומה), או להגדיל את הסיכון בביצוע העברה, למשל על ידי הצבת שומרים ביציאות מהחנות, הפגנת נוכחות משטרטית וכדומה. להרחבה ראו Lawrence E. Cohen & Marcus Felson, *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach*, 44(4) Am. Soc. Rev. 588 (1979); Osgood, Wilson, O'Malley, Bachman & Johnston, לעיל ה"ש 27.

117 זאת, דרך אגב, בניגוד לטרור, שבו המטרה יכולה להיות אנשי אכיפת החוק עצמם. לכן, לעתים תאוריות קרימינולוגיות אינן כלליות דיין כדי לספק מענה לכל סוג של עירה.

118 Barak Ariel, Cristobal Weinborn & Lawrence W. Sherman, *Soft Policing at Hot Spots – Does It Work? A Randomized Controlled Trial*, 12(3) J. OF EXPERIMENTAL CRIMINOLOGY 277 (2016).

119 Jonathan Klick & Alexander Tabarrok, *Using Terror Alert Levels to Estimate the Effect of Police on Crime*, 48(1) J. OF L. & ECON. 267 (2005).

יותר לאותם אזורים. החוקרים הצליחו את מספר השוטרים הזמינים עם דיווחי הפשיעה היומיים בתקופה שבין מרץ 2002 ליולי 2003, שבה השתנתה רמת הכוונות להתקפת טרור מ"מוגברת" (צהובה) ל"גבוהה" (כתומה), וחזרה ל"מוגברת", בארבע הזדמנויות. החוקרים מצאו שכאשר רמת ההתראה לטרור הייתה גבוהה, ואז נדרשה ויושמה נוכחות משטרתית גבוהה יותר, הייתה ירידה במספר הדיווחים על פשיעה רגילה: במילים אחרות, הקצאת שוטרים מוגברת באזורים ספציפיים לשם התמודדות עם איום של טרור סייעה גם להורדת רמת הפשיעה באזור. אם כן, משטרת וושינגטון לא הקצתה כוחות או תקציבים מיוחדים נוספים למאבק בפשיעה הרגילה (כגון פשיעת רחוב), ובכל זאת הצליחה לגרום לירידה בפשיעה זו כתוצאה נלווית למטרה העיקרית – נוכחות שוטרים מוגברת וממוקדת לשם מלחמה בטרור.

2. האופן והצורה של התערבות משטרתית

אי-אפשר לנתק מהדיון את האופן והצורה שבהם הכוח המשטרת מופעל. ענייננו באפקט הוודאות משתרע מעבר לשאלת המינון או המידה של ההתערבות המשטרתית הנדרשת, ושואף לבחון ממד עמוק יותר של תורת ההרתעה. מאחר שהמשטרה מספקת דוגמה סמלית להפעלת כוח חוקי בחברה, "מידת" האיום המופעל עשויה להשתנות הן באופניה והן בצורתה, ולא רק בעוצמתה. "כמות" ההרתעה אינה מסתכמת רק במספר יחידות זמן או במספר הביקורים מדידים במקומות הנכונים, אלא גם במה שאפשר לתאר כ"כימות סמלי" של כוח (קרי: שימוש מינימלי אך אפקטיבי בסמלי סמכות, כוח ושלטון – למשל: מדים – כדי ליצור הרתעה, להבדיל מהפעלת אמצעי סמכות כבדים כגון נשק).¹²⁰

הסיכון להיתפס על ידי שוטרי סיור קשור בראש ובראשונה בתפיסה של גורמי האכיפה כסוכנים מוכשרים של מערכת החוק.¹²¹ לדימוי של המשטרה כחסרת שיניים או כבעלת שיניים יש השפעה על האופן שבו העברייני רואה את סיכוייו להיתפס ולהיעצר. כך, למשל, אם עברייני סבור שהשוטר לא יפעל לעוצרו, לא תהיה כל השפעה לתדירות ולמשך של נוכחות השוטר בנקודה החמה. אמנם, בדרך כלל עבריינים אינם רואים את השוטרים כ"חסרי שיניים"¹²² (לכל הפחות בדמוקרטיה המערבית),¹²³ ברם עדיין מתבקשת השאלה איזה רכיב בהוויית ה"שוטר" מגביר את הסיכון למעצר. כפי שהראה וילסון¹²⁴ לפני שנים רבות, הסיכוי של שוטר לבצע מעצר לאחר שהיה עד לפשע אינו גורם קבוע אלא גורם הנתון

120 המונח הוא תולדה של מחקר ניסויי שבחן את ההשפעה של אמצעי שיטור מינימליים או "רכים" (במקרה זה – שימוש במתנדבים-שוטרים הלבושים במדים אך סמכויות המעצר שלהם מצומצמות מאוד והם אינם נושאים נשק) על הרתעה בנקודות חמות. להרחבה על המונח "Symbolic Quantification Of Power" ראה Barak, Weinborn & Sherman, לעיל ה"ש 118.

121 Anthony Bottoms & Justice Tankebe, *Beyond Procedural Justice: A Dialogic Approach to Legitimacy in Criminal Justice*, 102(1) J. OF CRIM. L. & CRIMINOLOGY 119 (2012).

122 ראו Ariel, לעיל ה"ש 56, בעמ' 39.

123 Cody W. Telep & David Weisburd, *What is Known About the Effectiveness of Police Practices in Reducing Crime and Disorder?*, 15(4) POLICE Q. 331 (2012).

124 JAMES Q. WILSON, *VARIETIES OF POLICE BEHAVIOR: THE MANAGEMENT OF LAW AND ORDER IN EIGHT COMMUNITIES* (Harvard University Press, 1968).

להשפעות (למשל: אופי הקהילה שבה השוטר פועל ונכונותה לדווח על פשעים למשטרה, סוג העברה ויכולות פורנזיות). אם כן, מדוע בכל זאת מקובל לצפות ששיטור רב יותר יפחית את הפשיעה בנקודות חמות בכל קהילה שהיא?

אחת התשובות נעוצה בגישה פסיכולוגית של nudging או "תורת העידוד"¹²⁵. לפי גישה זו, בני אדם צריכים "תזכורות" כדי לפעול משום שהם אינם רציונליים לחלוטין. לכן, ככל שתזכורות רבות יותר יופיעו במרחב התודעתי של הפרט – נוכחות של שוטר בר־סמכות, למשל, היא תזכורת להפרת חוק ולמשמעותה – כך יפחת הסיכוי שתתבצע עברה. בעצם נוכחותו השוטר מהווה "סמל" המייצג את המדינה, והסברה היא שככל שיש יותר סמלים כאלו – תפחת הפשיעה. התפיסה של "עלויות" הענישה הקשורות לסמל זה (כלומר: המחיר שצפוי לשלם מי שיפר את החוק וייתפס על ידי המשטרה) עשויה להפוך את הפשע למשתלם פחות ככל שהסמל נראה יותר לעין. ניסיונות אישיים קודמים, ניסיון עקיף וזיכרונות קולקטיביים המגלמים את הממד הסימבולי של המשטרה – כולם "מעוררים" את העבריינין להעריך מחדש את המוטיבציה שלו לבצע עברה בנוכחות המשטרה.¹²⁶ אם כן, השוטרים מגלמים את "המחיר" הכרוך בעבריינות.

דא עקא, שאיננו יודעים עדיין איזה רכיב במוסד ה"שוטר" יכול להניא עבריינין פוטנציאלי מביצוע עברה, וכיצד אותו רכיב – או שורה של רכיבים – משדרים לציבור מסרים בדבר מחיר הפשיעה. המקורות הספרותיים שנסקרו קודם ועסקו בסיכון המעשי לעונש מחמיצים את סוגיית הכימות הסמלי של מחירי הפשיעה על ידי בני האדם,¹²⁷ ואינם מבהירים מה בדיוק בנוכחות השוטר או בהופעתו משפיע על הערכות הסיכון בקרב הציבור. האם אלו מדיו, אפור המגן שלו, נשקו, דרגותיו? בתרבויות מסוימות, נשק חם מהווה סימן היכר הכרחי לסמכות משטרתית, ואילו בתרבויות אחרות שוטרים כלל לא נושאים נשק חם בעבודות שיטור שגרתיות. אם יתברר שהכוח הלגיטימי והמרתיע של המשטרה מגולם היטב באמצעות סימני הזיהוי של סמכות "זוטרה" יותר, כגון המשמר האזרחי – האם כלל יש צורך בנשק (מעבר להיותו אמצעי להגנה עצמית¹²⁸)? אם לבגדים יש משמעות חברתית, והמדים כשלעצמם משדרים כוח וסמכות – אולי אפשר לעודד את תפיסת אפקט הוודאות באמצעות "סמלי האיום" המינימליים ביותר – כפי שקורה באנגליה, בוויילס, בסקוטלנד, באירלנד, בכמה ממדינות הודו, בניו־זילנד, באיסלנד ובארצות אחרות שבהן שוטרים בדרך כלל לא נושאים

RICHARD H. THALER & CASS R. SUNSTEIN, NUDGE: IMPROVING DECISIONS ABOUT HEALTH, WEALTH, AND HAPPINESS (Yale University Press, 2008) 125

Lawrence W. Sherman, *Defiance, Deterrence, and Irrelevance: A Theory of the Criminal Sanction*, 30(4) J. OF RES. IN CRIME & DELINQ. 445, 468-469 (1993) 126

"אם יש דבר־מה אנושי במובהק", מסביר Hauser, "הרי שזוהי יכולתנו לייצג כמויות בסמלים, ולהשתמש בסמלים אלה בפונקציות מופשטות או אופרטורים... לכל התרבויות יש מערכת של כימות סמלי [...] המיועדת (לכל הפחות) להבדלה בין עצם אחד לבין עצמים רבים". Marc D. Hauser, *Primate Cognition in 3 HANDBOOK OF PSYCHOLOGY* 561, 566 (John Wiley & Sons, 2003) 127

אפשר גם לטעון שעצם לכישת המדים מגנה על השוטר מפני תקיפות: כאשר השוטר לובש מדים בולטים לעין, הדבר עשוי למנוע את פציעתו ואף את מותו. 128

נשק במשימות שגרה.¹²⁹ סמלים "מתונים" אלה כוללים תגים, סמלים, כובעים ומדים המזוהים עם סמכות. כל דבר מעבר לכך עשוי להיות לא נחוץ להרתעת עבריינים מביצוע פשע. אמנם, מי שהתרגלו לחזות בשוטרים חמושים (אזרחי ארצות-הברית, אוסטרליה וישראל, למשל), עשויים להניח שהנשק שברשות השוטר הוא הסמל האוניברסלי (ואולי אף הבלעדי) לכוח וסמכות של המשטרה;¹³⁰ אולם ניסיוןן של תרבויות אחרות מלמד כי לעתים התג בלבד מרתיע מפני ביצוע עברות ומחדד את הסיכון של הסנקציות הצפויות עקב הפשיעה. עם זאת, אין בידינו הערכה שיטתית שתספק תשובות לשאלה מהם הרכיבים הדומיננטיים ביותר ברמות השוטר בהקשר של הרתעה יעילה.

3. האפקט של ודאות הענישה בקרב עברייני הצווארון הלבן לעומת עברייני עברות הרחוב

נקודה אחרונה שיש לתת עליה את הדעת היא האפשרות שהרתעה עובדת ביתר יעילות על אנשי הצווארון הלבן. מאחר שהעברות הללו (שוחד, הלבנת הון, מרמה, הרצת מניות, עברות מס וכו') דורשות תכנון ויכולת תכנון גבוהה, המנגנוניים הקוגניטיביים שמגיבים להרתעה בהכרח יופעלו במינונים גבוהים יותר בהשוואה, למשל, לעברייני הרחוב (שודדים, גנבים, מוכרי סמים וכדומה). הגיוני לטעון שמאחר שגישת ההרתעה מניחה שהבחירה בפשיעה היא תוצאה של חישוב תועלות ועלויות ובחירה תבונית, לכאורה יש עבריינים שהם רציונליים יותר מעבריינים אחרים. עם זאת, רציונליות אינה שקולה ליכולת קוגניטיבית.¹³¹ אפשר לאתר שני אנשים עם יכולת קוגניטיבית דומה אך עם רציונליות שונה, ולהפך: שני אנשים עם רמות דומות של רציונליות אך עם יכולות קוגניטיביות שונות.¹³² באופן רחב יותר, תאוריות המסבירות פשיעה כתוצאה מקושי בשליטה עצמית או מהזדמנויות לפשיעה התלויות בסביבה, בדרך כלל מצדדות בכך שאין הבדל בין עברייני צווארון לבן לעברייני רחוב, האמורים לפשוע באותו אופן ספונטני ואימפולסיבי; השוני הוא רק בסוג

129 הדבר קשור גם בתרבות המיליטריסטית, שהיא פונקציה של איום ביטחוני שוטף. לסקירה ממצה של כלי הנשק שבהם משתמשים כוחות משטרה בכמה מדינות ראו *Police Weapons in Selected Jurisdictions*, THE LAW LIBRARY OF CONGRESS (2014), <http://www.loc.gov/law/help/police-weapons/index.php?locl=bloglaw>.

130 Camilla De Camargo, *The Police Uniform: Power, Authority, and Culture*, INTERNET J. OF CRIMINOLOGY (2012).

131 KEITH E. STANOVICH, WHO IS RATIONAL?: STUDIES OF INDIVIDUAL DIFFERENCES IN REASONING 239 (Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, 1999).

לפי Stanovich יכולת קוגניטיבית משמעה: "omnibus indexes of the efficiency of computational components such as working memory, information retrieval speed, and so on – that is, as proxies for overall cognitive power" מנגד, ההגדרה של "רציונליות" היא בעייתית יותר משום שאין הגדרה אחידה לרציונליות, אך נראה כי המאחד בין הגישות הוא התפיסה שלפיה רציונליות היא "how well a person maximises the satisfaction of" "their desires, given their beliefs". ראו שם, בעמ' 14.

132 Amanda Friedenber, Kets Willemien, Terri Kneeland & Extremely Preliminary, *Bounded Reasoning: Rationality or Cognition* 1 (unpublished working paper, 2016).

העברה שבוצעה ובנגישות למטרות.¹³³ אין ממצאים אמפיריים המעידים על כך שעבריינים נבדלים ברציונליות שלהם (אך ברי שיש הבדלים ביכולות הקוגניטיביות של עבריינים, אפילו באותה עברה). אמנם על פי רוב יש לעברייני צווארון לבן רקע עברייני מוגבל יותר מזה של עברייני רחוב, אך אין הדבר מעיד בהכרח על רציונליות גבוהה: ייתכן כי עברייני הצווארון הלבן נמצאים בפיקוח חברתי פורמלי מצומצם יותר מעברייני הרחוב.¹³⁴ עברות צווארון לבן טיפוסיות מתוארות כעברות אסטרטגיות הנעשות באופן מחושב המוכוון להשגת רווח כלכלי,¹³⁵ כשהמניע נעוץ בתפיסות תרבותיות וחברתיות קפיטליסטיות של כוח, תחרותיות, אגריסיביות וחמדנות.¹³⁶ לכן, מבחינת מאפייניהם האישותיים והחברתיים, עברייני צווארון לבן אכן שונים מעברייני רחוב.¹³⁷ גם מבחינת גיל הפשיעה נראה שיש הבדל בין עברייני צווארון לבן לבין עברייני רחוב. עם זאת, רבים מעברייני הצווארון הלבן ביצעו גם עברות רחוב ולהפך,¹³⁸ ולכן הדיכוטומיה אינה משמעותית מבחינת ניסיון החיים. יותר מכול, ההבדלים (או היעדרם) בין סוגי העבריינים לא מצביעים על יכולות רציונליות שונות, ככל שההגדרה של רציונליות היא ההבנה כיצד למקסם רווחים או הנאה. קביעה זו נכונה גם אם נראה רציונליות כיכולת לבחור בין מטרות (rational choice theory): גם לגנב פשוט תיתכן יכולת תבונית ושיקולי עלות-תועלת ברמה גבוהה מאוד.¹³⁹ זאת ועוד: אף אם יוכח שיש הבדל קוגניטיבי בין עבריינים מסוגים שונים, האם משמעות הדבר בהכרח היא שעברייני רחוב מורתעים פחות (או יותר) מעברייני צווארון לבן? ספק רב. מעבר לכך, הטענה שעברייני צווארון לבן מורתע יותר מעברייני צווארון כחול אינה עומדת במבחן המציאות, משום שעברות הצווארון הלבן שכיחות יותר מעברות הצווארון הכחול,¹⁴⁰ ומשום שלא נמצא כי כליאה מרתיעה עברייני צווארון לבן יותר (או פחות) משהיא מרתיעה עברייני רחוב.¹⁴¹

- Michael L. Benson & Elizabeth Moore, *Are White-Collar and Common Offenders the Same? An Empirical and Theoretical Critique of a Recently Proposed General Theory of Crime*, 29(3) J. OF RES. IN CRIME & DELINQ. 251, 254 (1992) 133
- שם, בעמ' 262. 134
- Raymond Paternoster & Sally Simpson *A Rational Choice Theory of Corporate Crime in 5 ROUTINE ACTIVITY AND RATIONAL CHOICE – ADVANCES IN CRIMINOLOGICAL THEORY*, 37, 38 (Ronald V. Clarke & Marcus Felson Eds. Transaction Publishers, 2008) 135
- Benson & Moore, לעיל ה"ש 133, בעמ' 267. 136
- שם, בעמ' 263. 137
- Weisburd, לעיל ה"ש 27. 138
- למשל, עברייני הרחוב מבחין בין סוגי טלפונים כדי לגנוב את המכשיר שיניב לו את הרווח הגבוה יותר; נרקומן יודע את מי לשדוד ברחוב בלי להיתקל בהתנגדות; חברי כנופיות יודעים ממי מותר לגנוב וממי יש להיזהר – כל אלה עדויות לרציונליות. 139
- ראו Weisburd, לעיל ה"ש 27. 140
- כפי שסיכמו ויסבורד ואח': "It has often been assumed by scholars and policymakers that white-collar criminals will be particularly affected by imprisonment. Our analyses suggest that this assumption is wrong, at least as regards official reoffending among those convicted of white-collar crimes in the federal courts. We find that prison does not have a specific deterrent impact upon the likelihood of rearrest over a 126-month

לסיכום נקודה זו: אין ראיות טובות לכך שתאוריית ההרתעה, המבוססת כאמור על אלמנט הרציונליות, עשויה להיות מיושמת ביתר הצלחה בעברות צווארון לבן, משום שאין בסיס לטענה שעברייני רחוב הם פחות או יותר רציונליים מעברייני צווארון לבן. רציונליות היא תכונה כלל-אנושית, ושיקולי עלות-תועלת של ביצוע מעשה אסור אינם נגזרים מהמעמד או מהיכולות הקוגניטיביות של המבצע.

4. סיכום ביניים: כיצד להשיג הרתעה אפקטיבית באמצעים הקיימים

כפי שכבר הודגש, יש הבדלים רבים ברמת ההרתעה האישית של כל אדם ואדם, בהתבסס על הבדלי התפיסות של הסיכון להילכד. כך, לדוגמה, עבריינים מנוסים מייחסים משקל רב יותר לניסיון העבר העברייני שלהם (ובמיוחד למידת ההצלחה או הכישלון שלהם בהימנעות ממעצרים בגין פשעים קודמים), בניגוד לעבריינים לא מנוסים או לאנשים ללא עבר פלילי.¹⁴² כמו כן, הנטייה האנושית להאמין שהדברים בעולמם יציבים, בטוחים וניתנים לחיזוי משתנה מאדם לאדם.¹⁴³ ההחלטה לבצע פשע מושפעת מאוד מהאופן שבו כל אדם מעריך את סיכויי ההיתפסות האינדיבידואלים שלו.¹⁴⁴ הערכת הסיכון הזו מושפעת מאוד מגורמים סביבתיים,¹⁴⁵ ונוכחות משטרתית היא גורם סביבתי חשוב מאוד במניעת התנהגות עבריינית.¹⁴⁶ ברם, כאמור, לא ברור "כמה" נוכחות משטרתית ואילו פעולות של שוטרים נדרשות כדי ליצור אפקט הרתעתי ולמשך כמה זמן הוא יימשך.

נחזור למפכ"ל רוני אלשיך, שאמר לאחרונה שרמת המשאבים קשורה ישירות למספר העברות – ובמקרה דגן: שהקיצוץ בתקציב של משטרת התנועה הוביל לעלייה במספר עברות התנועה ובהיקף תאונות הדרכים. ספק אם המפכ"ל או מי מטעמו ערך בחינה סטטיסטית מדוקדקת לבריקת הקשר הסיבתי האמור, אך אמירתו נשענת על מסורת מחקרית איתנה כמו גם על אמונה רווחת בקרב הציבור ומקבלי ההחלטות. מחקרים שניסו לאתר שינויים ברמות הפשיעה עקב תנודות פתאומיות ב"כמות" השיטור הראו באופן עקבי כי נוכחות משטרתית גדולה יותר אכן עשויה לצמצם את רמת הפשיעה – ולהפך: כשיש פחות כוחות

follow-up period". David Weisburd, Elin Waring & Ellen Chayet, *Specific Deterrence in a Sample of Offenders Convicted of White Collar Crimes* 33(4) *CRIMINOLOGY* 587, 601 (1995).

142 ראו Nagin, לעיל ה"ש 46, בעמ' 94.

143 Arie W. Kruglanski & Donna M. Webster, *Motivated Closing of the Mind: "Seizing" and "freezing"*, 103(2) *PSYCHOL. REV.* 263 (1996).

144 Thomas A. Loughran, Raymond Paternoster, Alex R. Piquero & Greg Pogarsky, *On Ambiguity in Perceptions of Risk: Implications for Criminal Decision Making and Deterrence*, 49(4) *CRIMINOLOGY* 1029 (2011).

145 Robert Apel, *Sanctions, Perceptions, and Crime: Implications for Criminal Deterrence*, 29(1) *J. OF QUANTITATIVE CRIMINOLOGY* 67 (2013).

146 ראו Golub, Johnson, Taylor & Eterno, לעיל ה"ש 88, בעמ' 690.

שיטור, רמת הפשיעה עולה.¹⁴⁷ מחקרים עדכניים שנערכו בכמה ממדינות ארצות־הברית¹⁴⁸ העלו כי צמצום הנוכחות והפעילות המשטרתית (למשל: עקב קיצוצים תקציביים) הגבירו במידה ניכרת את שיעור הפשיעה. עם זאת, אין מדובר דווקא במספר השוטרים כשלעצמו אלא באופן שבו הכוח מופעל.¹⁴⁹

הממצאים שתוארו לעיל מובילים לתהייה – מה הרף הנמוך ביותר הנדרש להרתעה אפקטיבית? האם אפשר להשיג הרתעה גם תחת קיצוצים תקציביים ניכרים, למשל: לדלל את מספר המעצרים לסף הנמוך ביותר ובמקום מעצר להשתמש באמצעי שיטור פשוטים (תג, מדים) ללא נשק ועם סמכות מעצר מצומצמת? האם שימוש מושכל ומינימלי בסמלי הסמכות המשטרתית עדיין יגרום לעבריינים לבצע פחות עברות בקרבת נוכחות משטרתית מוגברת במקום מסוים? מחד גיסא, נוכחות השוטרים כשלעצמה עשויה להוות הרתעה אפקטיבית דיה; ברם, אם דרושה הפעלת כוח לשם הרתעה – עצם הנוכחות הסמלית עשויה שלא להספיק. האפשרות המוחשית של גורמי האכיפה להפעיל במידת הצורך ריסון מידי עשויה להידרש לא רק לעצירת מי שכבר פשע, אלא גם כדי לגרום ליחידים להגיע להחלטה שלא לבצע פשע מלכתחילה. אם הדבר נכון, הרי שכדי לבסס הרתעה, על השוטרים להחדיר "פחד ממעצר" באמצעות מידה מסוימת של איום מעצר אמיתי. מאידך גיסא, אפשר שאפילו איום מעצר מינימלי, המופגן על ידי שוטרים ש"פשוט נמצאים במקום" אך אינם נדרשים להפעיל את סמכויותיהם, מרפה את ידי מרבית העבריינים. אם הדבר נכון, הרי שההרתעה מושגת באמצעות סמלים של סמכות והשימוש בכוח פיזי עשוי להיות מוגזם (או לא הכרחי) למטרה של מניעת פשיעה.

147 למשל, נמצא שכאשר כבשו חיילי גרמניה את דנמרק בספטמבר 1944 הם עצרו את כל סגל המשטרה הדנית. התוצאה הישירה הייתה עלייה מיידית בשיעורי הפשיעה, אם כי לא בצורה אחידה. ראו: JOHANNES ANDENAES, לעיל ה"ש 32.

148 Greg DeAngelo & Benjamin Hansen, *Life and Death in the Fast Lane: The Effect of Police Enforcement on Roadway Safety*, REVISE & RESUBMIT. REV. OF ECON. & STAT. (2008).

149 במאמר מוסגר יצוין כי עקרון השיטור בנקודות החמות אומר, הלכה למעשה, שאפשר "לעשות יותר עם פחות", כלומר: הצבת כוח שיטור במקומות הנכונים ובזמנים הנכונים דורשת פחות כוח אדם. כבר ידוע לנו שסויר אקראי ב־8,500 ק"מ של כבישי ישראל אינו בר־ביצוע עם מצבת כוח האדם של המשטרה, אך ממילא שיטת אכיפה כזו כלל לא הכרחית, שכן יש להתמקד במקטעי הרחוב ובצמתים החמים. אם מדינת ישראל אינה שונה במיוחד ממקומות אחרים שבהם נבחנו נקודות חמות, אזי 50% מתאונות הדרכים צפויים להתרחש בכ־5% בלבד ממקטעי הכבישים בישראל, כלומר: בכ־1,700 מקטעים של 250 מטרים, שהם יחידת מדידה סטנדרטית. בהנחה שאין צורך להציב שוטר בכל מקטע ומקטע, ייתכן שעם כוח אדם של כ־3,200 שוטרים ומתנדבים עדיין אפשר להגשים מטרה זו. להרחבה בנושא ראו, Sherman, Gartin & Buerger, לעיל ה"ש 106; V. Prasannakumar, H. Vijith, R. Charutha & N. Geetha, *Spatio-Temporal Clustering of Road Accidents: GIS Based Analysis and Assessment*, 21 PROCEDIA-SOC. & BEHAV. SCI. 317 (2011); Zhixiao Xie & Jun Yan, *Kernel Density Estimation of Traffic Accidents in a Network Space*, 32(5) COMPUTERS, ENV'T & URB. SYS. 396 (2008)

ד. האפקט ההרתעתי של כליאה

אף שמוסד הכליאה קיים מקדמת דנא, האקסיומה הייתה (ואולי עודנה) שהכלא מרתיע את הציבור הרחב מפני ביצוע עברות. למרות זאת, הניסיון המצטבר מלמד כי עבור עבריינים מסוימים, ספק אם הכלא הוא אכן גורם מרתיע. מובן שיש פרטים בחברה שהאפשרות שייכלאו מרתיעה אותם מביצוע עברות; עם זאת, לענייננו השאלה היא האם על פי רוב מוסד הכליאה קשור סיבתית לירידה בשיעורי הפשיעה, מתוך גישה הרתעית. מאחר שאי-אפשר להטיל עונש מאסר רק על מי ש"ירויה" ממנו, ומאחר שלא ברור שאנחנו יכולים לנבא את מי האיום בכליאה ירתיע, השאלה הנשאלת היא האם מוסד הכליאה, מרתיע אנשים מביצוע עברות? אם נתבונן במחקרים מסוימים שנערכו בחמישים השנים האחרונות נראה כי לא אחת נפל בהם פגם בולט במיוחד: היעדר הבחנה ברורה בין אפקט של הרתעה לבין אפקט של הרחקה או "שלילת יכולת" (incapacitation).¹⁵⁰ במילים אחרות: אין בהם הבחנה ברורה בין הסיבות לכך שפלוני מבצע פחות עברות לאחר כליאתו: האם הדבר נובע מכך שפלוני נרתע מהעונש שהוטל עליו או משום שהוא כלוא ונעדר יכולת לפעול בסביבתו הטבעית, ולכן באופן טבעי גם יכולתו לבצע עברות נוספות יורדת? המונח "הרתעה" מניח כי אנשים המסוגלים לבצע עברות יימנעו מכך עקב חשש שיטל עליהם עונש, ואילו "שלילת יכולת" משמעה שאנשים הנמצאים תחת פיקוח או בבית כלא ממילא אינם יכולים לבצע עברות נגד הציבור הרחב (אם כי ביכולתם לבצע עברות בין כותלי הכלא). עקב היעדר ההבחנה האמורה, בבואנו לבחון את האפקט ההרתעתי של מוסד הכליאה יש קושי אמיתי לדון בממצאי המחקר הקיים. עם זאת, לאחרונה אנו עדים למחקרים "איכותיים" יותר, המביאים את הפגם המחקרי הזה בחשבון.¹⁵¹ הכוונה בעיקר למחקרי אורך העוקבים אחר חייהם של העבריינים במשך שנים, וביכולתם לקבוע אם מדובר בשיעור נמוך יותר של עברות עקב שהות בכלא (כלומר: עקב מניעה פיזית לבצע עברות מחוץ לכותלי הכלא, אף שיש עבריינות בין כותלי הכלא) – או שמא העבריינים הורתעו ולכן נמנעו מפשיעה. לפי אותם מחקרי אורך דווקא אין לכליאה אפקט הרתעתי; נהפוך הוא: השהות בכלא קשורה למועדות (רצידויזם) בשיעורים גבוהים יותר.

מבחינה מתודולוגית לא די במחקרי אורך כשלעצמם. כדי לאשש את הטענה האמפירית שאכן יש קשר סיבתי בין כליאה לבין הרתעה נדרשות קבוצות ביקורת נאותות (להסבר מפורט ראו נספח) – רכיב שעל פי רוב אינו זמין במחקרים בתחום זה. בפרק הדיון ננסה

¹⁵⁰ כפי שסיכמו פיקרו ובלומסטין: "deterrence research typically leaves one with a single elasticity that combines some mixture of deterrence and incapacitation effects (since it measures the association between the punishment rate and crime rate, its elasticity typically reflects the virtually impossible-to-separate combination of deterrence and incapacitation effects)." Alex Piquero & Alfred Blumstein, *Does Incapacitation Reduce Crime?*, 23(4) J. OF QUANTITATIVE CRIMINOLOGY 267, 283 (2007)

¹⁵¹ Steven N. Durlauf & Daniel S. Nagin, *Imprisonment and Crime: Can both be reduced?* 10(1) CRIMINOLOGY & PUB. POL'Y 13 (2011); Johnson Rucker & Steven Raphael *How Much Crime Reduction Does the Marginal Prisoner Buy?*, 55(2) J. OF L. & ECON. 275 (2012).

להסביר מדוע זה המצב הקיים במחקר; בשלב זה נבהיר כי בהיעדר מחקרים ניסויים, האפקט ההרתעתי של הכליאה נותר במידה רבה לא ברור. בסקירה של כלל המחקר העדכני בנושא סיכם נייגן:¹⁵² lengthy prison sentences and mandatory minimum sentencing [...] cannot be justified on deterrence”

בהקשר זה יש לציין מחקרים בתחום הכלכלה שלפיהם דווקא הכליאה ותנאיה הם גורם מרתיע.¹⁵³ אחד הטיעונים בספרות הכלכלית הוא שאפשר ללמוד על השפעת המאסר על פשיעה מתוך overcrowding litigation, כלומר: תביעות בגין דוחק בבתי כלא בארצות־הברית. מדר זה למעשה בוחן את גודל אוכלוסיית האסירים. בבחינת המשתנה הזה, סיכם לויט כי יש קשר בין כליאת עבריינים לבין שיעורי הפשיעה.¹⁵⁴ עם זאת, בנקל אפשר לראות כיצד מדר זה בעייתי ואינו יכול לנטרל השפעות של משתנים נוספים – במקום שבו ניסוי אקראי מבוקר יכול לסייע. יתרה מזו: כאשר נעשה שימוש במודלים סטטיסטיים משוכללים יותר,¹⁵⁵ המביאים בחשבון משתנים רלוונטיים יותר לחומרת הענישה (כמו, למשל, את חומרת הענישה לפי סוג הכלא)¹⁵⁶ או אפילו את הניתוח הסטטיסטי של לויט אך עם מסדי

152 ראו Nagin, לעיל ה"ש 37, בעמ' 199.

153 Lawrence Katz, Steven D. Levitt & Ellen Shustorovich, *Prison Conditions, Capital Punishment, and Deterrence*, 5(2) AM. L. & ECON. REV. 318 (2003); Francesco Drago, Roberto Galbiati & Pietro Vertova, *The Deterrent Effects of Prison: Evidence from a Natural Experiment*, 117(2) J. OF POL. ECON. 257 (2009)

154 “Using prison overcrowding litigation as an instrument for changes in the prison population, this paper attempts to estimate the marginal productivity of increased incarceration in reducing crime. The estimates obtained are two to three times larger than the conventional wisdom. The results are robust across all of the crime categories examined. Incarcerating one additional prisoner reduces the number of crimes by approximately fifteen per year, a number in close accordance with the level of criminal activity reported by the medial prisoner in surveys”; בעמ' 348.

155 “[...] the [economics] studies [are characterized by] empirical defects, such as failing to account for endogenous relationships, overlooking the risk of model dependency, ignoring complex dynamic relationships, using variables that either do not correctly measure the relevant theory or do not isolate it from competing claims, and relying consistently on the same source of data.” John F. Pfaff, *The empirics of prison growth: A critical review and path forward*, 98(2) THE J. OF CRIM. L. & CRIMINOLOGY 547, 547-619 (2008)

156 “Prior to incarceration, every federal inmate is assigned a score intended to reflect his need for supervision. An inmate is then assigned to a prison security level depending in part on where his score falls relative to certain predetermined cutoff values. By comparing inmates on either side of the boundaries between different security levels, we estimate the effect on recidivism of being assigned to a higher security level. Since both the physical and social conditions of confinement vary dramatically with security level, this setting provides a quasi-experiment for identifying the effect of prison conditions on post-release outcomes [...] We find no evidence that harsher confinement conditions

נתונים מעודכנים יותר¹⁵⁷, מוצאים כי כליאה דווקא קשורה בקשר חיובי לפשיעה (כלומר: ככל שזו עולה, השנייה עולה בהתאמה). מנגד, גם לוויט ודובנר, בספרם *Freakonomics*¹⁵⁸, גורסים כי הגדלה של מכסת הכלואים בארצות־הברית יכולה להסביר רק פחות משליש מהירידה בפשיעה המאפיינת את ארצות־הברית בשלושים השנים האחרונות – בצד הגדלה של מספר השוטרים ברחובות ובצד לגליזציה של הפלות מאז פסק הדין בעניין *Roe vs. Wade*¹⁵⁹. אם כן, גם אם יש לכליאה השפעה כלשהי על הרתעה, היא ודאי לא מסבירה את מרבית השינויים ברמת המאקרו בביצוע עברות.

מעבר לשאלה אם הכליאה כשלעצמה מרתיעה, שאלה פרקטית יותר היא אם שינויים בחומרת המאסר – בתנאי הכליאה, במשך השהות במאסר או בסוג בית הכלא – קשורים סיבתית לשינויים בשיעורי הפשיעה. בעניין זה קבע ניגן:¹⁶⁰

Studies of the deterrent effect of increases in already long prison sentences find at most a modest deterrent effect. However, there is evidence suggesting a concave relationship between the magnitude of deterrent effects and sentence

reduce recidivism. If anything, our estimates suggest that moving an inmate over a cutoff that increases his assigned security level from minimum to above minimum security tends to increase his likelihood of rearrest following release. Although small sample sizes mean that our estimates are not uniformly statistically significant, they are nevertheless difficult to reconcile with models of “specific deterrence,” and seem more consistent with models of social interactions or psychological effects of incarceration [...] Our finding that harsher imprisonment conditions do not reduce recidivism stands in contrast to prior evidence of a specific deterrence effect, in which punishing a criminal more severely reduces that individual’s subsequent probability of recidivism.” M. Keith Chen & Jesse M. Shapiro, *Do harsher prison conditions reduce recidivism? A discontinuity-based approach*, 9(1) AM. L. & ECON. REV. 1, 3-4 (2007)

“Using Steven Levitt’s model with prison overcrowding litigation as an instrument for changes in the prison population, this paper finds no statistically significant impact between crime rates and the number of prisoners for the years 2000 to 2013. Levitt’s findings of each additional prisoner reducing the number of crimes by 15 per year no longer retain significance. The vastly different relationships between total prisoners and total crime rates in the two time periods implicate these findings. There are then important policy implications to consider following these results. Crime has followed a downward trend over the past decade. However, the United States’ practice of mass incarceration may not be the reason behind these falling crime rates. Correlation between growing prison populations and reduced crime does not mean causation.” Nathan Shekita, *The Effect of Prison Populations on Crime Rates* 1, <http://economics-files.pomona.edu/GarySmith/Econ190/Econ190%202015/Nathan%20Shekita.pdf>

STEVEN D. LEVITT & STEPHEN J. DUBNER, *FREAKONOMICS: A ROGUE ECONOMIST EXPLORES THE HIDDEN SIDE OF EVERYTHING* (New York: William Morrow, 2005)

Levitt, לעיל ה"ש 75. 159

Nagin, לעיל ה"ש 46, בעמ' 101. 160

length, which implies decreasing marginal deterrence returns to increases in sentence length.

בצד הביקורות המתודולוגיות שמנינו, זה המקום לציין בפירוט כמה מחקרים המספקים עדויות אמפיריות משכנעות בדבר האפקט ההרתעתי של הכליאה או בדבר היעדרו. בקצרה אפשר לומר שמחקרים איכותיים מדגימים יפה את ההטרונגניות בתגובות האפשריות לאיום בכליאה אך לא מספקים הוכחות גורפות לכאן או לכאן. עם זאת, לא נמצא כי החמרה כשלעצמה קשורה סיבתית לצמצום בשיעורי הפשיעה, וזו מסקנה חזקה שיש להביא בחשבון במתן המלצות לקובעי המדיניות.

מחקרים אחרים בחנו את האפקט ההרתעתי של שיטת "שלוש הפסילות" שהונהגה בקליפורניה ("three strikes – you're out"),¹⁶¹ ומצאו כי ההרתעה הייתה אפקטיבית במידה קטנה.¹⁶² מחקרים נוספים בחנו את האפקט ההרתעתי של הארכת עונשי המאסר בגין פשעי נשק חם, ולא מצאו השפעה של הטלת עונש מאסר ממושך יותר על שיעור עברות הנשק וההמתנה.¹⁶³ לבסוף, נעשו מחקרים על החמרת האיום בכליאה עקב המעבר לשיפוט של בני נוער על ידי בתי דין לבגירים, אך אלו לא מצאו שינוי מובהק באפקט ההרתעתי.¹⁶⁴

בתוך כך נמצא כי אם האיום בעונש נתפס ככרמימוש ברמה גבוהה יותר, העונש עצמו לא צריך להיות חמור במיוחד כדי להרתיע (מה שמחזק את ההנחה שלפיה ודאות הלכידה חשובה יותר, לעניין ההרתעה, מחומרת הענישה). ניסוי אקראי מבוקר בדק תמריצים שונים שמטרתם לעודד תשלומי קנסות שהטילו בתי משפט.¹⁶⁵ נמצא כי איום במאסר היווה תמריץ חזק לתשלום קנסות, אפילו אם תקופת המאסר הצפויה בגין אי-התשלום קצרה יחסית. הפרשנות למחקר הזה היא שוודאות הענישה היא גורם מרתיע חזק יותר מחומרת הענישה. ההשלכות של ודאות הענישה צריכות להיות לא נעימות כדי שהענישה תהיה מרתיעה; אולם מצד שני לא נדרשת ענישה דרקונית; עונש חמור דיו מספיק ליצירת הרתעה מפני התנהגות לא רצויה, בלי להגיע לרף העליון של הענישה.

161 משמעות הגישה היא שלאחר שלוש עברות (גם קלות, מאותו סוג), יוטל על העבריין עונש של מאסר עולם או של 25 שנה בכלא. להרחבה ראו FRANKLIN E. ZIMRING, GORDON HAWKINS & SAM KAMIN PUNISHMENT AND DEMOCRACY: THREE STRIKES AND YOU'RE OUT IN CALIFORNIA (Oxford University Press, 2001).

162 Eric Helland & Alexander Tabarrok, *Does Three Strikes Deter? A Nonparametric Estimation*, 42(2) THE J. OF HUM. RESOURCES 309 (2007).

163 Stephen Raphael & Jens Ludwig, *Prison Sentence Enhancements: The Case of Project Exile In EVALUATING GUN POLICY: EFFECTS ON CRIME AND VIOLENCE* 251, 274-277 (Jens Ludwig, Philip J. Cook Eds. Brookings Institution Press, 2003).

164 ראו Hjalmarsson, לעיל ה"ש 67.

165 David Weisburd, Tomer Einat & Matt Kowalski, *The Miracle of the Cells: An Experimental Study of Interventions to Increase Payment of Court-Ordered Financial Obligations*, 7(1) CRIMINOLOGY & PUB. POL'Y 9 (2008).

דוגמה נוספת למשמעות של ודאות הענישה אפשר למצוא בפרויקט Hawaii's Opportunity Probation with Enforcement (HOPE)¹⁶⁶ – תכנית אכיפה של שירות המבחן של ארצות-הברית שיושמה בהוואי. במסגרת ניסוי אקראי מבוקר, נפגעי שימוש בסמים ששוחררו לשירות מבחן הוקצו אקראית לקבוצת התערבות ולקבוצת ביקורת. בקבוצת ההתערבות חויבו נפגעי הסמים לבצע בדיקות סמים קבועות או אקראיות, כשדגימה חיובית, המהווה אינדיקציה ודאית לשימוש בסמים (בעיקר סמים כמו הרואין), גררה עונש מאסר ודאי בן יום או יומיים; בקבוצת הביקורת דגימה חיובית לא גררה סנקציה מיידית וודאית, אלא בדרך כלל הופעה נוספת מול שופט בגין הפרת צו המבחן. מסקנת המחקר הייתה שכאשר ודאות הענישה גבוהה אפקט ההרתעה מתממש. העולה מכך הוא שהן ניסוי הקנסות והן פרויקט HOPE הראו כי ענישה ודאית ברמה גבוהה עשויה להיות גורם מרתיע אפקטיבי עבור אנשים שלא הורתעו בעבר מהפשעה עצמה, וזאת גם אם העונש עצמו אינו חמור במיוחד (כמו מאסר קצר בגין הפרה של צו המבחן).¹⁶⁷

בניגוד למחקרים באשר לוודאות הלכידה והענישה, ניסויים שעסקו בשינויים בחומרת הענישה על עברות חמורות לא מצאו שיפור בהרתעת עבריינים; כך נמצא, למשל, בפרויקט Exile בריצ'מונד, וירג'יניה.¹⁶⁸ התכנית בחנה אם להחמרה של עונשי המאסר בגין שימוש בנשק חם יש אפקט הרתעתי המוביל לירידה במספר העברות הללו. במסגרת התכנית הועבר הטיפול בעבריינים שביצעו עברות בנשק חם לידי התביעה הפרלית (ולא לתביעה המדינתית כפי שנעשה בדרך כלל), משום שהעונשים הפרליתיים חמורים יותר מאלו שנקבעו בחוקים של מדינת וירג'יניה. עם זאת, על בסיס השוואה בין שיעורי המעצר של בגירים בריצ'מונד לבין אלו של קטינים, וכן על בסיס ההשוואה בין שיעור הרצח כתוצאה מידי בריצ'מונד לבין שיעוריו בערים אחרות עם מגמות רצח זהות טרם ההתערבות, נמצא כי ההרתעה בעונש מאסר מוגדל לא יצרה אפקט הרתעתי מובהק. לשון אחר: שיעורי העברות לא הצטמצמו עקב החמרת "המחיר" של ביצוע עברות נשק, אף על פי שהמחיר הוחמר במידה ניכרת. נתונים שפורסמו לאחרונה מעידים כי ב-15 השנים האחרונות חל זינוק של ממש במספר האסירים הכלואים בישראל. מבחינת שיעורי הכליאה, ישראל ממוקמת כיום במקום גבוה בהשוואה למדינות אחרות בעולם המערבי. יש לכך השלכות כלכליות נרחבות, כמו גם

ANGELA HAWKEN & MARK KLEIMAN, MANAGING DRUG INVOLVED PROBATIONERS WITH SWIFT AND CERTAIN SANCTIONS: EVALUATING HAWAII'S HOPE (National Criminal Justice Reference Services, 2009) 166

167 נמצאה ירידה של 55% בסיכויי המעצר החוזר של קבוצת הניסוי (21% אל מול 47% מעצרים חוזרים בקבוצת הניסוי אל מול קבוצת הביקורת); 48% פחות ימי מאסר (138 ימי מאסר מול 267 ימי מאסר); ובדיקות סמים חוזרות – 13% מקבוצת הטיפול "נכשלו" אל מול 46% מקבוצת הביקורת. ראו Hawaii's Opportunity Probation with Enforcement (HOPE) Program (Newsletter Summary, 2011) <http://evidencebasedprograms.org/wp-content/uploads/2012/12/HOPE-Program-Feb-2011.pdf>.

168 ראו Raphael & Ludwig, לעיל ה"ש 163.

השפעה על מועדות לעבריינות ולכליאה חוזרת (רצדיביזם).¹⁶⁹ לפיכך, ומאחר שניכר כי נקיטת מדיניות מחמירה בעניין עונשי מאסר לאו דווקא נשאה פירות הרתעתיים, המליצה ועדת דורנר לשקול המרה של עונשי מאסר קצרים יחסית בחלופות מאסר שיקומיות או טיפוליות, קנסות כספיים וכיוצא באלה.

אם החמרה בענישה אינה מרתיעה – מדוע ממשיכים לנסות?

השיקולים שנמנו לעיל ומתקשרים ישירות להרתעה – קרי: ודאות הלכידה, ודאות הענישה, ניסיון עברייני קודם, רציונליות בתהליכי קבלת החלטות ואומדן סיכונים – נמצאו כולם קשורים במידה מסוימת להרתעה יעילה. אולם, כאמור, חומרת הענישה לא נמצאה מוצדקת מבחינת תרומתה להגברת ההרתעה. אם כן – אילו מטרות ההחמרה בענישה מגשימה ואילו ערכים היא מגלמת?

נראה כי המטרות החברתיות-מוסריות הקשורות קשר חזק מאוד להחמרה בענישה הן גמול והרחקה. המשמעות של מטרת הגמול היא שעונש, ובמיוחד עונש חמור, הוא גמול הולם ל"חטאיו" של העבריין ולסטייתו מדרך הישר שהחברה מגדירה והדין קובע. המשמעות של מטרת ההרחקה היא שעונש חמור לרוב יהיה כרוך בהרחקה פיזית או סמלית מהחברה הנורמטיבית או מסביבת החיים שבה היה העבריין רגיל להתקיים. מן הסתם כליאה, ועמה הגבלה של חופש התנועה, היא הביטוי החרیف ביותר של הרחקה משום שהיא מפרידה את העבריין מחברתם של בני אדם חופשיים – גם בעברות שבהן לא בהכרח נשקפת לציבור סכנה מאי-כליאתו של העבריין.¹⁷⁰ כל אלו ומטרות אחרות הן חלופות למטרת ההרתעה בהקשר של החמרה בענישה.

אפשר להרחיב ולומר שהחברה דורשת ומקבלת מהמשפט לא רק יעילות, אלא גם מימוש של תפיסות עולם שכיחות, אף שתועלתן לעתים מוטלת בספק.¹⁷¹ דוגמה קלאסית היא עונש מוות. זה שנים ארוכות אנחנו יודעים שעונשי מוות אינם מרתיעים,¹⁷² ולא נמצא מחקר איכותי שמראה כי יש קשר בין שיעור העברות החמורות לבין עונש מוות.¹⁷³ עם

169 טלי חרותי-סובר, "מערכת הכליאה בישראל היא מהמחמירות בעולם – אך זה לא עוזר נגד הפשיעה" **דה מרקר** (14.7.2016) www.themarker.com/career/1.3006335. בריאיון עם טלי חרותי-סובר הסביר פרופ' אורן גזל-אייל כי בניגוד לתפיסה הציבורית שלפיה נהוגה בישראל מדיניות ענישה רכה, בהשוואה למדינות המערב ישראל נוקטת מדיניות מחמירה. גזל-אייל סוקר את חלופות המאסר ואת יתרונותיהן וטוען כי ודאות התפיסה תורמת להרתעה יותר מהחמרה בעונשי המאסר בפועל.

Lawrence Sherman, Peter William Neyroud & Eleanor Neyroud, *The Cambridge Crime Harm Index: Measuring Total Harm from Crime Based on Sentencing Guidelines*, 10(3) POLICING 171 (2016).

171 ראו Piquero & Blumstein, לעיל ה"ש 150, בעמ' 282. כדברי פיקרו ובלומסטין: "It is unlikely that any specific policymaker is going to use the crime-reduction estimates derived from either deterrence or incapacitation research directly in setting incarceration policy"

172 ראו Nagin, לעיל ה"ש 46, בעמ' 23.

John J. Donohue & Justin Wolfers, *Uses and Abuses of Empirical Evidence in the Death Penalty Debate* (Nat'l Bureau of Econ. Research, NBER Working Paper No. 11982, 2006).

זאת, מי שמאמין שהמדינה צריכה להמית פדופילים, רוצחים וכיוצא באלה לא תמיד מונע משיקולי יעילות, ולא בהכרח שואל אם עונש המוות מצדיק את עצמו מבחינת הרתעה כללית.¹⁷⁴ מדובר בתפיסה מוסרית מסוימת ואולי אפילו די מקובלת. לכן, לא חריג למצוא מדינות ומערכות חוק שנותנות ביטוי לתפיסות הללו. ליישום המעשי של תפיסות כאלו יש כמובן מחיר, לעתים כבד – כמו במקרה של עונש מוות, שניכר בו המחיר הבלתי-אפשרי של טעות: ייתכן כי מי שהוצא להורג לא ביצע את המעשה המיוחס לו ואי אפשר להשיב את הגלגל.¹⁷⁵ עדיין, חרף האפשרות לטעות, אי-אפשר לשלול את תכלית הגמול משום שהמשפט חי בתוך החברה, ולעתים הוא משקף גם דעות קיצוניות או תפיסות מסורתיות שלא דווקא מעוגנות בראיות.

אשר להרחקת עבריינים, אמנם יש מחקרים המראים כי הרחקת עבריינים גורמת לאפקט הפוך וכי, באופן מצטבר, ההשפעה על עבריינים שנשלחו לבתי כלא היא שהם מבצעים יותר עברות (בשל האפקט הקרימינוגני של חוויית המאסר).¹⁷⁶ עדיין, הרחקה ושליטת היכולת לפעול בצורה עבריינית הן תכליות ראויות. אמנם בטווח הרחוק נראה כי ספק אם הרחקת עבריינים משיגה את המטרה, אבל כיצד נדרוש מבית המשפט שלא לעשות הכול כדי להרחיק ראש משפחת פשע מהציבור ולמנוע ממנו, אפילו לזמן קצוב, לבצע עברות חמורות כלפי ציבור רחב של נפגעים? כיצד יוכל בית המשפט לתת למי שפעל באלימות כלפי סביבתו להסתובב ברחובות העיר? לא על כל העבריינים אפשר להטיל חלופות מאסר. אפשר לצעוד עם הטיעון הזה צעד אחד קדימה, ולטעון כי מה שטעון שיפור הוא המאסר – כלומר: לוודא שחוויית המאסר מובילה לשיקום, ולא להדרדרות לפשיעה נוספת ואף חמורה יותר. לפי טיעון זה, ענישה "נקמנית", שמטרתה גמול (ולא שיקום והחזרה למעגל החיים הנורמטיבי) מענישה לא רק את העבריין שיורחק מהחברה אלא, בסופו של דבר, גם את החברה עצמה. הנתונים מראים כי כליאה ממושכת שאין בצדה שיקום מדרדרת גם עבריינים לא מסוכנים לחיי פשע, להתרחקות מאורח חיים נורמטיבי (כמו יכולת עבודה והשתתפות) ובאופן כללי לתרומה אפסית לחברה. לפיכך, המאסר אולי "שילם לעבריין כגמולו", אך הנענשים הנוספים הם משפחתו, סביבתו הקרובה, קרבתו העתידים ובאופן רחב יותר – החברה. תחת זאת, המארג האמפירי עדיין מצביע על כך שהמאסר נותן לציבור תחושה טובה: שליחת אסירים לכלא נותנת לציבור מרגוע מסוים שהעבריינים אינם מסתובבים בינינו ושפעלנו נכון.¹⁷⁷ מצד שני, המאסר מהווה אקסיומה שגויה להרתעת ההמונים, וכדבריו של שרמן: "אם אנחנו רוצים יותר עבריינים בחברה, צריך לבנות יותר בתי כלא".¹⁷⁸ החלופה לכך היא שיטור אפקטיבי יותר ובעל הרתעה גדולה יותר: יצירת פתרונות שיטור אד הוק, לאוכלוסיות

Samuel Cameron, *A Review of the Econometric Evidence on the Effects of Capital Punishment*, 23(1) J. OF SOCIO- ECON. 197 (1994)

BARRY SCHECK, PETER J. NEUFELD & JIM DWYER, *ACTUAL INNOCENCE* (New American Library: New York)

ראו Durlauf & Nagin, לעיל ה"ש 151.

Michael Tonry, *Why Are US Incarceration Rates So High?*, 45(4) CRIME & DELINQ. 419 (1999).

John Tierney, *Prison Population Can Shrink When Police Crowd Streets*, N. Y. TIMES, 178 Jan. 25, 2013.

ייעודיות, במצבים ספציפיים; מעבר לשיטור מבוסס־ראיות שבו המשטרה מונעת פשיעה ולא רק מתמודדת עם אירועים שכבר התרחשו. במילים אחרות: עדיף לשאוף למודל של שוטר מגן ולא לזה של שוטר צייד.

ה. סיכום

מאמר זה ביקש לסקור את מוסד ההרתעה. למרות הדומיננטיות הרבה של מוסד זה בחיינו, נראה כי נדרשת כבדת דרך מחקרית ארוכה כדי לבסס את ההבנה – בקרב הציבור הרחב כמו גם בקרב מקבלי ההחלטות – באשר למשמעות ההרתעה ובאשר לדרכים ליצור הרתעה יעילה באמצעים הקיימים של שיטור, אכיפה ושיפוט. בפרק זה נסכם בקליפת אגוז את הידע התאורטי והיישומי שהצטבר בשנים האחרונות לגבי ההרתעה ואת זה שנסקר בהרחבה בפרקים הקודמים; לאחר מכן נפרט כמה המלצות לקובעי המדיניות ונציע הסתכלות מחודשת על מוסד ההרתעה, על מגבלותיו ועל הדרכים לייעלו.

נסכם בקצרה את הידוע לנו על הרתעה, כפי שהוצג בפרקים הקודמים: ראשית, מודל ההרתעה מתקיים זמן רב בהיסטוריה האנושית והוא לא השתנה הרבה במשך השנים. המודל המקובל נשען על שלוש צלעות: (1) חומרת הענישה; (2) ודאות ההיתפסות או הענישה; (3) מיידיות הענישה. החידושים במודל הם בעיקר אמפיריים, והם מספקים תובנות חשובות לגבי יחסי הגומלין בין שלוש צלעותיו ולגבי הצלע שעשויה לתרום במידה מרבית ליעילות ההרתעה.

שנית, בעוד שהדיון התאורטי על הרתעה רחב למדי, רק מעט יחסית ידוע לנו על יישומו של מוסד ההרתעה הלכה למעשה, על יעילותו וכיוצא באלה. "הרתעה" היא מושג מורכב בעל כמה היבטים, המושפע ממספר רב של גורמים. הרתעה ספציפית (המכוונת כלפי עבריין אינדיבידואלי) שונה במהותה מהרתעה כללית, המכוונת לכלל הציבור. ההרתעה פועלת בדרכים שונות על רצף הזמן, ואף שאין ביכולתנו לדעת באיזו נקודה היא מתחילה ומתי בדיוק היא פוסקת (אם בכלל), נמצא כי האפקט של ההרתעה נשחק עם הזמן. גורם נוסף המשפיע רבות על ההרתעה ויעילותה הוא האופנים שבהם בני האדם מעריכים את הסיכון להיתפס ולהיענש בגין מעשים אסורים ועברות. כפי שהראינו, מחקרים מאסכולות שונות (לרבות פסיכולוגיה, כלכלה וקרימינולוגיה) ניסו להסביר את השונות בין בני האדם באשר ליכולתם להעריך בצורה מהימנה את הסיכויים והסיכונים של מעשיהם. כך, למשל, נמצא כי יש הבדלים בין הציבור הרחב לבין אלו שכבר התנסו במערכת הפלילית, ואף יש הבדלים בין עבריינים לא מנוסים לעבריינים שעברו כבדת דרך בעולם הפשע. בלי להיכנס לפרטי הפרטים שהוצגו לעיל, אפשר לומר שהמנעד הרחב של תפיסת הסיכון מעיד עד כמה מרכזי הרכיב הסובייקטיבי בכל הקשור להרתעה.

שלישית, אין מארג אמפירי תומך בגישה של החמרה בענישה. בניגוד למודל התאורטי מחקרים אמפיריים רבים מצאו כי החמרה של עונשים בכלל ושל עונשי מאסר בפרט אינה משיגה הרתעה גדולה יותר. מנגד, גוף מחקר עשיר מראה שיש אפקט הרתעתי לוודאות ההיתפסות. כאן, המשטרה יכולה למלא תפקיד מכריע בהרתעת עבריינים, אך הדרך למימוש התכלית הזו לא בהכרח נשענת על תפיסות, חשיפות, גילוי ומעצר של עבריינים, אלא במניעת

העברות מלכתחילה. המניעה יכולה להתבצע על ידי שימוש בסמכות הסמלית המוקנית למשטרה כגוף אוסף ולא דווקא באמצעות מעצר, שימוש בנשק וכו'. רביעית – באופן הקשור לנקודה השלישית – המחקר מראה כי לשינויים בתקופת המאסר (ובפרט להארכתו) אין אפקט הרתעתי המקטין את שיעור הפשיעה. החמרת העונשים בגין פשעי נשק חם אינה מרתיעה; עונשים כבדים יותר הנלווים למעבר ממערכת המשפט לנוער למערכות המשפט למבוגרים אינם מרתיעים; וגם מבחינה כלכלית נראה כי אין הצדקה גורפת להחמרה בענישה.¹⁷⁹ כתוצאה מכך, הרווח ההרתעתי מהארכה של עונש המאסר הוא מזערי. מצד שני, הממצאים הניסויים בתשלומי קנסות, כשברקע יש איום של עונש מאסר ושל מאסר ודאי (במקרה של פרויקט HOPE בגין המשך שימוש בסמים), מצביעים על כך שאין קשר ישיר בין שיעורי הפשיעה לבין משך המאסר בגין העברה (קרי: חומרת הענישה). בשני המקרים הללו השיגו עונשי מאסר קצרצרים אפקט מרתיע משמעותי באוכלוסייה הנוטה לעבריינות.

בשורה התחתונה: מהידע המצטבר עד כה נראה שכוחה של ההרתעה אינו רב. התפיסה שמוסד ההרתעה לבדו יכול להביא לשינוי התנהגותי, בלי סיוע ממנגנונים חברתיים ופסיכולוגיים אחרים, מעידה על חשיבה אנכרוניסטית. אין אחיזה לגישה הביהביוריסטית, המונחית משיקולים של רווח והפסד גרידא – כאילו שהאדם הוא מחשב לוגי נעדר רגשות, משקעים היסטוריים או התנהגות אימפולסיבית. בתאוריה אכן אין הבדל בין תאוריה לפרקטיקה, אך בפרקטיקה יש הבדל גדול: מודל מתמטי אכן מנבא שהרתעה "עובדת", אך בעולם האמיתי אין ממצאים גורפים התומכים במוסד הזה. הרתעה עובדת עם מערכות ושיקולים נוספים, חלקים מדידים באופן ישיר, חלקם נסתרים אך ברור שהם ממלאים תפקיד מכריע בשיקול לבצע עברה או לא. מוסר, תפיסת צדק, יכולת קוגניטיבית להבין את הסביבה, שלילת היכולת ברמה הסביבתית (למשל: גדר ומנעול) – כולם כאחד יכולים למתן או אף לבטל את הנכונות של הפרט לבצע עברה. האיום בסנקציה הוא רק אחד מני משתנים רבים שהפרט מביא בחשבון טרם ביצוע עברה. לאחר ניסוי חברתי גלובלי של כמה אלפי שנים, כבר אפשר להגיע למסקנה החזקה שאיום בעונש, ואף הטלת העונש עצמו, לעולם אינם מספיקים כדי למנוע מאנשים לבצע עברות. כל זאת – וטרם ענינו על השאלה אם זה אכן מוסרי להטיל עונשים חמורים כמו כליאה בבתי הכלא כדי לגמול לעבריינים על מעשיהם, כשההרתעה עצמה אינה מושגת באמצעות מוסד ההרחקה. סקרנו בקצרה את האפקט ההפוך שעשוי להיגרם מענישה נקמנית, הפוגעת גם במעגלים הסובבים את העבריין ולא בהכרח מחזירה אותו לדרך הישר. גם אם נקמה היא שיקול מוסרי ראוי, ככל הידוע לנו אין תימוכין אמפיריים למוסד הגמול ולקשרי הגומלין שלו עם הרתעה. אם אכן יש שיקול מוסרי ראוי לגמול, ראוי לבחון אותו לא רק ברמה הנורמטיבית אלא אף בזו האמפירית (למשל מזווית תועלתנית). כך או כך, רשימה זו אינה מבקשת להתחקות אחר השיקולים המוסריים הללו: כל שניסינו הוא לבחון את הממצאים האמפיריים של השימושים במוסד ההרתעה. עם זאת, אין ספק שהשאלות הללו נמצאות – או לכל הפחות צריכות להופיע – ברקע הדברים.

בצד כל הידוע יש לא מעט נעלמים. ראשית, טרם הושגה הבנה ברורה של האופנים שבהם אנשים – ובעיקר עבריינים – תופסים את ההזדמנות לבצע עברות בצד האפקט ההרתעתי

179 ראו Helland & Tabarrok, לעיל ה"ש 162, בעמ' 309.

של הענישה. כך, למשל, איננו יודעים אם העובדה שיש מערכת ענישה מורכבת, הכוללת אפשרויות ענישה מגוונות ומדורגות בחומרתן (למשל: עונשי מאסר, מאסר על תנאי, אזהרות, קנסות וכדומה), גורמת לעבריינים לכלכל את צעדיהם אחרת. העובדה שעבריינים נבדלים זה מזה מבחינת ניסיון החיים שלהם, גישתם לסיכון והיכולת המנטלית והקוגניטיבית לשקלל דרכי ענישה שונות, יוצרת בעייתיות מתודולוגית. יש כאלו שמבחינתם עונש של קנס נתפס כחמור יותר מעונש מאסר, ואילו אחרים יחששו יותר מפיקוח אגרסיבי בקהילה מאשר מקנס; עבור חלק מהעבריינים מעצר בית יהיה גרוע יותר משהות בבית מעצר וכן הלאה. מדובר בתמהיל מורכב למדי, שאין לנו מידע מוצק כיצד הוא משפיע על קבלת החלטות ועל שקלול העדפות. במילים אחרות: ריבוי אפשרויות הענישה, בצד מגוון התגובות לאפשרויות הענישה, יוצרים מודל מורכב מאוד מבחינה תאורטית ואמפירית גם יחד – אך קריטי להבנת אפקט ההרתעה.¹⁸⁰ התפיסה שלפיה מדובר בדיכוטומיה של ענישה מרתיעה (כן-לא) היא שגויה בתכלית. מובן, כי השלכותיה האפשריות של תובנה זו כבירות, ודורשות שינויים לא רק בתפיסת ההרתעה אלא – ואף בעיקר – בהקצאה מחודשת של המשאבים, למשל באמצעות הפחתה במספר בתי הכלא, בהמרת עונשי מאסר קצרים בחלופות טיפוליות או שיקומיות בקהילה ובקנסות כספיים מחד גיסא, ובהוספת שוטרים ופעולות אכיפה מניעתיות ממוקדות מאידך גיסא (כלומר: התמקדות במניעה ולא בענישה).¹⁸¹

כפי שראינו לעיל, השינוי התפיסתי המתבקש דורש מחקרים מהימנים ותקפים על אודות אופייה הדינמי של ההרתעה ועל אודות האופנים שבהם אפשר למקסם את מדיניות האכיפה גם בהינתן קיצוצים תקציביים. אולם, מחקר המבקש לבחון את יעילות ההרתעה ולהציע חלופות למקסום ההרתעה ולהורדת הפשיעה חייב להסתמך על מקורות מידע זמינים, אמורים ועדכניים ככל האפשר. המצב בישראל בעייתי במיוחד משום שאין מידע רשמי זמין לצורך הניתוחים הסטטיסטיים הנדרשים. כפועל יוצא מכך, הספרות בתחום עוסקת ברובה המכריע בנעשה בחו"ל ואילו דיון המדיניות עוסק בישראל. השוואה כזו היא בעייתית לאור ההבדלים המובנים בין המדינות בכל הקשור למערכות אכיפת החוק, מדיניות הענישה ופרקי

180 כדברי לוגן: "There is little doubt in my own mind, based as much on common sense as on the whole range of deterrence literature, that legal sanctions do in fact deter many people from committing criminal acts. But what I think we cannot do is to make estimates as to the marginal effects on crime rates that will result from given increases or decreases in some form of the criminal sanction". Charles H. Logan, *Arrest Rates and Deterrence*, 56(3) Soc. Sci. Q. 376, 389 (1975)

181 ראו רוח ועדת דורנר, לעיל ה"ש 6: לפי הרוח, העלות הישירה של כליאה בישראל עומדת בממוצע על כ־10,000 ש"ח לחודש מאסר לאסיר. על כך יש להוסיף עלויות נוספות כמו הסיוע שעל המדינה להעניק למשפחות האסירים והעלויות הנוצרות עקב החלשה נוספת של אוכלוסיות החלשות ממילא, גורם המגביר את הנטייה לעבריינות. בהשוואה לכך, ענישה בקהילה הכוללת תכניות שיקום היא זולה יותר ויעילה יותר.

המאסר, שיעור האסירים, וכיו"ב.¹⁸² בארצות־הברית, למשל, נראה שהעונשים ארוכים הרבה יותר מאשר בישראל, ולכן בהחלט ייתכן שהסיבה לממצאים במחקרים האמריקניים נובעת מהעובדה שבארצות־הברית המתחם שבו התועלת השולית מיחידות ענישה נוספות היא אפס (בשלב מסוים תוספת ענישה לא תועיל בשל discounting של העתיד). קשה לדעת אם זה המצב גם בישראל, בהיעדר נתונים משווים. הדיון האקדמי בישראל לרוב נעדר ראיות בצורה בעייתית ביותר, ונראה כי בלית ברירה מרבית החוקרים ואף מקבלי ההחלטות (המחוקק, למשל) משתמשים באקסיומות, בהנחות ובהשערות במענה לשאלות שחייבות להיבחן בצורה אמפירית־מדעית. אפילו נתון בסיסי כגון העונש הממוצע לעבריינים בעברות מסוימות אינו ידוע, ובהיעדר מידע זה – איך אפשר לקבל החלטה מבוססת בדבר הצורך להחמיר את הענישה בעברה זו או שמא לאמץ חלופות טיפוליות? נכון למועד כתיבת שורות אלו, לא ידוע באיזו מידה האלטרנטיבות העונשיות (למשל טיפול או פיקוח בקהילה) זמינות, מי קהל היעד שלהן או מה שיעור המועדות בכל אחת מהן.¹⁸³ ככל הידוע, גם מאפיינים דמוגרפיים בסיסיים אינם מפורסמים (ואולי אף אינם נאספים) בצורה שיטתית.¹⁸⁴ כל עוד נתונים מעין אלו הם בגדר נעלמים, אי־אפשר להבין אפילו במעט את אפקט ההרתעה בישראל ולהציע דרכים לשיפורו. יתרה מזו: כאשר מערכות האכיפה והצדק עובדות ללא איסוף נתונים וניתוח נתונים שיטתיים, מקיפים ועדכניים (ברומה לנעשה במדינות מערביות שבהן הצטבר גוף מחקרי ענף כתוצאה משיתוף פעולה מחקרי בין האקדמיה לגופי האכיפה), הדבר משול להתנהלות ללא בקרת איכות וללא הפקת לקחים.

כמו כן, נראה שגם בצד האכיפה אין איסוף שיטתי של נתונים ואם יש, אלו אינם מדווחים ואינם זמינים למחקר. כאשר המשטרה מתמודדת, לדבריה, עם קיצוץ בתקציבה וחוששת כי הדבר יוביל לירידה במספר הניידות הזמינות להרתעת נהגים, ולכן גם לעלייה במספר התאונות וההרוגים – מתבקש כי יחקר האופן המיטבי שבו אפשר לנתב את הניידות הקיימות (גם אם מספרן מועט) להרתעה מרבית. מחקר שיטתי של הנתונים יגלה אם ראוי שהכוחות של משטרת התנועה ירוכזו במקומות הנדרשים במיוחד לצורך הרתעה – hotspots על הכבישים, ואם יש רף מינימלי למספר הניידות הנדרשות להרתעה יעילה ולהורדת מספר תאונות הדרכים (כלומר: ניצול מיטבי של המספר הקטן ביותר האפשרי של ניידות). איסוף נתונים מסודר ושיטתי הכרחי גם כדי ללמוד מניסיונם של כוחות שיטור אחרים בעולם שהתמודדו עם שינויים תקציביים בהצלחה, על ידי מיקוד כוחות בנקודות פשיעה חמות. מאחר שלא בטוח שהעלייה במספר התאונות נגרמה סיבתית עקב מספר הניידות הזמינות (ייתכנו סיבות נוספות), ומאחר שבכלל לא בטוח שאכן יש עלייה במספר התאונות (אם

182 YVONNE JEWKES, BEN CREWE & JAMIE BENNETT, HANDBOOK ON PRISONS (2nd ed. 2016) עם זאת, השווה Seena Fazel & Achim Wolf, *A Systematic Review of Criminal Recidivism rates Worldwide: Current Difficulties and Recommendations for Best Practice*, 10(6) PLOS ONE 1932 (2015).

183 מועדות היא תופעת החזרה לעבריינות לאחר שהעבריין כבר נענש או טופל בחלופה ענישתית בגין עברות זהות או דומות.

184 שני סייגים ראויים לציון לכלל הם שירות בתי הסוהר ורשות המסים בישראל, האוספים נתונים רבים על 'לקוחותיהם' באופן תדיר. עם זאת, אפשר היה לבקש שמידע נוסף יתפרסם על ידי זרועות אלו לציבור הרחב או לכל הפחות לציבור החוקרים בתחום.

כוללים בחישוב גם את העלייה במספר כלי הרכב בישראל ואת הגידול הקבוע באוכלוסייה הכללית¹⁸⁵) – חשוב שבעתיים לבחון את תפיסת ההרתעה הנוכחית של משטרת התנועה, ואת החלופות ההולמות בהתחשב בשינויים בתקציב ובכוח האדם. בהיעדר נתונים, אין אפשרות לגבש אומדנים תקפים לניהול מדיניות אכיפה.

לפיכך, בראש ובראשונה, נדרש כי קובעי המדיניות בישראל יפנימו שנימוק ההרתעה לא יכול לשמש אוטומטית להצדקת עונשי מאסר ממושכים או לקריאה להחמרה בענישה.¹⁸⁶ כפי שצוין קודם, אין כל מניעה לנמק החמרה בענישה על בסיס שיקולים של צדק או גמול, אולם תועלתה ההרתעתית של ענישה מוגברת מוטלת בספק רב, לבטח אם מביאים בחשבון תופעות לוואי כגון הקצאת משאבים נכבדים (עבור בתי כלא, כוח אדם המלווה את תהליך המאסר, בתי משפט ייעודיים וכו') ותופעות של עבריינות חוזרת ("דלתות מסתובבות"). ראוי כי מחוקקים ופוליטיקאים הקוראים אוטומטית להחמרת הענישה, יידעו שהחמרת הענישה לא הוכחה כמיעלת את ההרתעה.

שנית, יש חשיבות רבה למחקרים שלפיהם משקל הסנקציות הפורמליות פוחת ככל שהעברייני מנוסה יותר במפגשים עם מערכת האכיפה והענישה. מדיניות שנראית יעילה בטווח הקרוב (כליאה) עשויה לאבד מיעילותה בטווח הרחוק אם היא גורמת להגדלת אחוז האוכלוסייה שמוטל עליו קלון (ואם, במבחן התוצאה, העברייני ישוב לבצע עברות בשיעורים גבוהים יותר בהשוואה לחלופות מאסר). ממצא זה רלוונטי בעיקר לגבי חוויית הענישה. הטלת קלון, שחיקת ההון האנושי באמצעות כליאה גורפת או נשנית, וההשפעה החברתית של מגע קרוב עם אוכלוסייה בעלת נטייה לפשע – כל אלו לא מפחיתים נטייה לעבריינות אלא להפך.¹⁸⁷ אם כל שברצוננו לעשות הוא לגמול לעברייני על עוולותיו, ייתכן שענישה חמורה תגשים זאת במידה מסוימת, אך אם ברצוננו לנהל מערכת אפקטיבית, מרתיעה ויעילה – התעלמות ממחקר כה עשיר, היוצא חוצץ נגד ענישה מחמירה, נראית בעייתית מאוד.

שלישית, כפי שחוקרים מובילים בתחום מציינים, הידוע עד כה על מוסד ההרתעה צריך לשמש עבורנו מורה נבוכים באשר לאופנים שבהם אפשר למנוע פשיעה ועבריינות, ובמיוחד להוביל לשינוי בתפיסת המשטרה – מגוף לוכד לגוף מונע. בהקבלה לעולם הרפואה, רופאים טובים ויעילים אמנם נדרשים לסייע לאנשים להחלים ממחלות ולמגר מחלות מדבקות, אולם ברור לכל שרפואה מונעת (קרי: מניעת התפרצות של מחלות, צמצום אפריורי של מספר החולים במחלה) יעילה הרבה יותר. כך גם לגבי פשיעה: תפקיד המשטרה צריך להתמקד במניעת הנזק תחילה, ורק לאחר מכן בתפיסת עבריינים שכבר ביצעו עברות. משום כך, אנו ממליצים להפסיק למדוד את היעילות של עבודת המשטרה ואת תפוקותיה באמצעות

185 לעניין זה ראו השנתון הסטטיסטי משטרת ישראל, לעיל ה"ש 5, שלפיו דווקא חלה בשנים האחרונות ירידה במספר התאונות הכולל (למעט עלייה של כ-2% בשנה האחרונה), כך שנראה שיש ירידה במספר התאונות ובה בעת עלייה במספר התאונות הקטלניות, ומכאן העלייה במספר ההרוגים.

186 Steven N. Durlauf & Daniel S. Nagin, *Overview of "Imprisonment and Crime: Can Both Be Reduced?"*, 10(1) CRIMINOLOGY & PUB. POL'Y 9 (2011)

187 לדיון מפורט בסוגיה ראו Daniel S. Nagin, Francis T. Cullen & Cheryl Lero Jonson, *Imprisonment and Reoffending*, 38 CRIME & JUST. 115 (2003)

נתונים על מעצרים ועונשי מאסר בלבד, ולהסתמך על ניסויים מבוקרים שבכוחם ליתן תשובה ברורה ומדויקת לשאלה איזו התערבות משטרתית הוכחה כיעילה ביותר במניעת או בהורדת הפשיעה בתחום או במקום מסוים. כמו כן, אפשר לבדוק אם – על אף הייחודיות של חלק מהאיומים שעמם המשטרה מתמודדת, במיוחד אירועי פח"ע וטרור – כדאי לאמץ בישראל (בנקודות פשיעה מסוימות) גישות שיטור שנסקרו לעיל ומבוססות על כימות סימבולי של כוח, למשל: סיירות שיטור של מתנדבים ללא נשק ועם סמכויות מעצר מצומצמות, מיצוי מיטבי של סמלי הכוח והסמכות המוכרים (והמהווים הרתעה "רכה", קרי: מדים, תגים וכיוצא באלה) על פני שימוש באמצעי כוח "כבדים" (מעצר, שימוש בנשק וכו').

בשולי הדברים נבקש להוסיף כמה מילים על תחום נוסף הקשור בהרתעה שלא עסקנו בו ישירות ברשימה זו, מכיוון שהוא דורש מחקר נוסף ונכון לכתבת מאמר זה לא נכתב על אודותיו מספיק כדי להסיק מסקנות הקשורות להמלצות מדיניות. רשימה זו הדגישה את חשיבות היסוד הסובייקטיבי בתפיסת ההרתעה והתחקתה אחר ההבדלים בין אנשים ואף בין קבוצות של אנשים – באופנים שהם מבינים, מפנימים או מגיבים להרתעה. למשל, בהתייחס להליכי בית משפט פליליים, הרי שגם אם השורה התחתונה של גזר דין זהה בשני תיקים דומים,¹⁸⁸ הרי שהרטוריקה, מאפייני הרקע של השופטים שהקריאו את גזרי הדין והסביבה שבה הם נאמרו (למשל: נוכחות של קרובי משפחה בבית המשפט, נאשמים אחרים באולם, סבר פניו של הקהל ואפילו ריחות חזקים) נצרבים בתודעה של הנאשמים בצורות שונות ויוצרים אצלם תמהילים שונים של תחושות, ואלה עשויות להיות קשורות למידת ההשפעה של ההרתעה. באותו מישור בדיוק, המידה שבה שוטר נתפס כיעיל וכמרתיע עשויה להשתנות בהתאם לחזונו, למגדרו, לניסיונו, לגילו ולהתנהגותו (demeanor). בה במידה, הדרך שבה סוהר מתייחס לאסירים, הקשר האנושי שנוצר בין משקמים לאסירים בין כותלי הכלא, יישום משתנה של מדיניות ענישה ממתקן כליאה אחד לאחר – כולם כאחד ממחישים את המורכבות של מוסד ההרתעה, את היסוד הסובייקטיבי שבו ואת הקושי לדבר על הרתעה כמקשה אחת המשפיעה על בני אדם בצורה דומה.

חרף הביקורת והשאלות שעדיין דורשות בדיקה נוספת, מסקנה ברורה אחת אפשר לחלץ מהמחקרים שהוצגו: התערבות ממוקדת, המתאימה לסוג העברה, לסוג העבריין ולתנאים הסביבתיים הקיימים אכן יכולה להביא לשינוי התנהגותי. איום בסנקציה אכן פועל – אם הוא מותאם לתנאים הספציפיים של העברה שאת שכיחותה מבקשים לצמצם, ואם האיום מגיע מתוך מכלול של התערבויות. ברי שקשה לקיים מערכת משפט וצדק המכוונת אינדיבידואלית לצרכים של כל פרט ופרט, אך יש לכוון לכך שההתערבות שתכליתה להתריע תהיה ממוקדת ככל האפשר. אין להסיק מהמאמר ש"כלום לא עובד" אלא שהרתעה דווקא כן מצליחה – אולם רק כשהיא מועברת באופן מסוים, כלפי אנשים מסוימים ותחת תנאים מסוימים.

188 באופן נרחב יותר, בהנחה שכל השופטים דומים ופוסקים באותה אופן, ובתוך כך מעבירים את המסר ההרתעתי בצורה זהה – זו כשלעצמה תפיסה משפטית הגובלת בנאיביות ואין לה אחיזה במציאות. אפשר גם לטעון שהמחשבה ששופטים הם תמיד אובייקטיביים, נטולי הטיות קוגניטיביות ופועלים על פי שיטתיות מושלמת בהקצאת ההרתעה בתיקים דומים, אך גם טענה זו אינה מציאותית. ראו יששכר (איסי) רוזן-צבי "האם שופטים הם כבני אדם? כינון דמות השופט בראי כללי הפסולות" משפט וממשל 8 (1) 49 (2005).

נספח: ניסויים אקראיים מבוקרים וחשיבותם בחקר ההרתעה

כפי שכתב אריאל,¹⁸⁹ על פי רוב הדעות ניסויים אקראיים מבוקרים (randomized controlled trials) הם דרך המלך בכל הקשור למערכי מחקר במדעי הטבע ובמדעי החברה, בעיקר לצורך הערכת ההצלחה של כללי מדיניות. אף שיטה מחקרית אחרת (למשל: סקרים ושאלונים או סקירת ספרות מקצועית, מקיפה ככל שתהא) לא תוכל ליתן מענה אמפירי מספק, בדומה לניסוי, לשאלת ההשפעה היחסית של המדיניות הנחקרת (למשל: גישה לאכיפה של חוקי המס) על נבדקי המחקר (למשל: מידת הציות לחוק). אמנם, מערכי מחקר מסוגים שונים יכולים אולי להצביע על קשר סיבתי אפשרי, אך רק ניסוי יכול לנטרל הסברים חלופיים לקשר הסיבתי בין משתנים תלויים לבין משתנים בלתי־תלויים שבו החוקר מתעניין. בעוד שכל המחקרים הניסויים הם אמפיריים, לא כל המחקרים האמפיריים הם ניסויים. הסיבה לכך נעוצה בחלוקה האקראית של הנבדקים לקבוצות מחקר ולקבוצות ביקורת במסגרת הניסוי, שהינה תנאי לקיומו של ניסוי אקראי מבוקר (אך אינה נדרשת לכל מערכי המחקר האמפיריים האחרים). לכן, ניסוי יכול להביא לתוצאות המהימנות והתקפות ביותר, שבאמצעותן אפשר לקדם מדיניות מבוססת־ראיות. כיצד נערך ניסוי מקרי מבוקר? ראשית, יש לדגום מספר גדול דיו של נבדקים (למשל: משלמי מס), כדי שייצוגם את האוכלוסייה הנחקרת יהא מספק. על פי רוב, ככל שהמדגם גדל יתעצמו בהתאמה גם התוקף החיצוני וגם מהימנות התוצאות. את הליך הדגימה יש לבצע בצורה מקרית, שכן הבחירה האקראית של נבדקים היא זו שמעניקה למדגם את מאפייני הייצוגיות של האוכלוסייה שממנה המדגם נלקח. בלי האקראיות אי־אפשר להניח שממצאי המחקר משקפים את ה"מציאות" כפי שהיא באה לידי ביטוי באוכלוסייה, ומסקנות המחקר תהיינה תקפות לגבי המדגם בלבד. לאחר מכן יש להקצות אקראית את הנחקרים לקבוצות מחקר ולקבוצת ביקורת. אלמנט זה של חלוקה רנדומלית (אקראית) הוא רכיב מרכזי במערך הניסויי, שכן באמצעותו נוצרות קבוצות בנות־שוואה. המשמעות היא שכל תכונה הקיימת באוכלוסייה (למשל: רקע דתי, מגדר, תחומי עיסוק או עבר פלילי) תתפלג באחידות בין קבוצות המחקר כך שאף קבוצה לא תאופיין בשכיחות גבוהה יותר של אותה תכונה. בגלל ההקצאה האקראית, הסיכויים שנבדקים בעלי אותן תכונות יגיעו לקבוצת הניסוי (זו שתקבל את ההתערבות הנחקרת, למשל: מכתבים) הם זהים (כמעט בדיוק) לסיכויים שאותם נבדקים יוקצו לקבוצת הביקורת (שלא תקבל כל התערבות). לכן יהיה בקבוצות המחקר מספר שווה של נבדקים ממוצא מסוים, בעלי עבר פלילי רב או כל משתנה אחר – וכל תוצאה שתתקבל בניסוי (המשתנה התלוי) תוסבר על ידי העובדה שקבוצת המחקר הייתה נתונה לטיפול או להתערבות (המשתנה הבלתי־תלוי) ואילו קבוצת השוואה – לא הייתה נתונה לטיפול או להתערבות כאלה. רכיב זה של שיטת המחקר הניסויית, המאפשר לנטרל הסברים חלופיים לקשר הסיבתי בין ההתערבות לתוצאת הניסוי, אינו קיים באף מערך מחקר אחר. לדיון וסקירה באשר לעדיפות של המערכים הניסויים על פני שיטות מחקר אחרות, בתחום הערכת מדיניות בכלל ובהערכת יעילותן של תכניות התערבות או טיפול בפרט, כבר נאמר כי "Randomised controlled trials, when appropriately designed, conducted, and reported, represent the gold standard"

189 ברק אריאל "הציות לחוקי המס בישראל: מחקר ניסויי" עיוני משפט 34 (3-2) 393 (2011).

“Randomized Controlled Trials: במקום אחר גם נאמר: ¹⁹⁰ in evaluating interventions”
(RCTs) are considered the ‘gold standard’ for establishing causality, as well as
¹⁹¹.determining the scientific evidence”

מדוע ניתנה ההדגשה לניסויים על פני שיטות מחקר אמפיריות שאינן ניסויים – למשל:
ניתוח סטטיסטי ברמת המדינה או מחקר השוואתי בין מדינות? סקירות של מחקרים עם
שיטות מחקר שאינן ניסויים הראו כי מחקרים אלה סובלים מפגמים כה קשים עד שאין
הם יכולים לספק בסיס למסקנה חד-משמעית על אודות האפקטים ההרתעתיים.¹⁹² הפגם
הראשון הוא שהמחקרים אינם מבדילים בין תגובה התנהגותית לאיומים בסנקציות –
היא ההרתעה – לבין ריסון מביצוע הפשע. הפגם השני בסיסי יותר – ההבדל בין סיבה
ותוצאה. כל סוגי המחקר הלא-ניסויים כושלים בכך שהתוצאה הרצויה – במקרה דנן: שיעור
הפשיעה – היא הגורם למנבא הרצוי – במקרה זה הסנקציות – ולא ההפך. כך, למשל,
רמות פשיעה גבוהות עשויות לזמן מבצע משטרתי שאחריו יפחתו שיעורי הפשיעה מסיבות
אחרות. מחקרים מרובי-רשויות השונות זו מזו בשיעורי הפשיעה וברמות הענישה פגיעים
במיוחד לפגם זה, שכן בדרך כלל אין בסיס להערכה אם השוני במידת הענישה הוא תוצאה
של גורמים שאינם תלויים בשיעור הפשיעה. בניגוד לכך, במחקרים מעין-ניסויים, מוסדות
המחקר עשויים לגלות אם ההתערבות נגרמה עקב עלייה בשיעורי הפשיעה.

Kenneth F. Schulz, Douglas G. Altman & David Moher, *Consort 2010 Statement: Updated Guidelines for Reporting Parallel Group Randomised Trials*, 152(11) ANNALS OF INTERNAL MED. 32 (2010)

WILLIAM R. SHADISH, THOMAS D. COOK & DONALD T. CAMPBELL, *EXPERIMENTAL AND QUASI-EXPERIMENTAL DESIGNS FOR GENERALIZED CAUSAL INFERENCE* (Boston: Houghton Mifflin, 2011)

ALFRED BLUMSTEIN, JACQUELINE COHEN & DANIEL NAGIN, *DETERRENCE AND INCAPACITATION: ESTIMATING THE EFFECTS OF CRIMINAL SANCTIONS ON CRIME RATES* (Washington, DC: National Academy of Sciences, 1977)

