

חלונות מנופצים

ג'יימס ק' וילסון

ג'ורג' ל' קלינג

המאמר המובא להלן פורסם לראשונה במרס 1982, בירחון האמריקני אטלנטיק קונח'לי. המחברים, ג'יימס ק' וילסון, פרופסור למדעי המדינה באוניברסיטת הרווארד, וג'ורג' ל' קלינג, קרימינולוג בעל שם מאוניברסיטת ראטגרס, הציגו בו את תוצאותיהם של מחקרי שדה מתמשכים בתחום אכיפת החוק המשטרתית, שנועדו לבחון את סוד העלייה התלולה בפשיעה בערי ארצות-הברית בשנות השישים והשבעים. המסקנה שאליה הגיעו הייתה כי המפתח להתמודדות עם בעיות של פשיעה גוברת והולכת הוא זיהויים של אזורים שבהם החלה הידרדרות בסדר הציבורי, טיפוח מנגנוני הבקרה החברתית השומרים על נורמות ההתנהגות באותם אזורים, והפעלת כוח המשטרה על מנת למנוע מבעוד מועד את שחיקתן של נורמות אלה.

השפעתה של תיאוריית "החלונות המנופצים" על תחום הקרימינולוגיה ועל מדיניות אכיפת החוק בארצות-הברית הייתה מכרעת. היא יושמה בכמה אזורים מוכי פשע, כמו לוס אנג'לס, דאלאס ובלטימור; אולם בשום מקום לא הטביעה את חותמה כמו בעיר ניו יורק. לאחר שנבחר לראשות העיר ב-1994, הורה רודולף ג'וליאני לרשויות החוק ליישם מדיניות שהייתה בנויה במידה רבה על התיאוריות המוצגות במאמר זה. התוצאה הייתה מרשימה לפי כל קנה מידה: נרשמה ירידה חדה ברמת הפשע בכל 76 המקומים שבעיר; שיעור מקרי הרצח ירד ב-50 אחוזים בערך; וניו יורק איבדה את מעמדה כאחת הערים המסוכנות ביותר באמריקה. סיפור הצלחה זה הפך דגם לחיקוי בערים אחרות בארצות-הברית ומחוצה לה: מדינות רבות כמו אוסטרליה ופינלנד כבר אימצו את מסקנות המאמר; גם משטרת ישראל הביעה עניין, ואף הזמינה את מפק"ל משטרת ניו יורק לביקור בארץ, כדי לבחון את הנושא.

באמצע שנות השבעים הכריזה מדינת ניו ג'רסי על "תכנית שכונות בטוחות ונקיות", שנועדה לשפר את איכות חיי הקהילה בעשרים ושמונה ערים. כחלק מתכנית זו, הקצתה המדינה כספים על מנת לסייע לערים להוציא שוטרים מן הניידות ולשבץ אותם במשימות מקוף רגליות. המושל ובכירים אחרים בממשל התלהבו מן הסיור הרגלי כדרך לצמצום הפשיעה, אך מפקדים רבים במשטרה הביעו ספקנות. לדידם, הסיור הרגלי היה רעיון שבעצם כבר הופרך. הוא פגם בניידות המשטרה, שהתקשתה כתוצאה מכך להיענות לפניות אזרחים, ופגע ביכולת המטה לפקח על שוטרי הסיור.

שוטרים רבים הסתייגו אף הם מרעיון הסיור הרגלי, אולם מסיבות אחרות: מדובר בעבודה קשה, שהשאירה אותם בחוץ בלילות קרים וגשומים, והפחיתה את הסיכויים לבצע מעצר מוצלח. מחלקות משטרה מסוימות היו שולחות שוטרים לסיור רגלי כסוג של עונש. ומומחים אקדמיים בתחום השיטור פקפקו אם אכן תהיה לסיורים הרגליים השפעה כלשהי על שיעורי הפשיעה; לדעת רובם, לא היה בהם הרבה מעבר להתחנפות לדעת הקהל. אולם מאחר שהמדינה משלמת, הסכימו השלטונות המקומיים לתת ידם לעניין.

חמש שנים לאחר שהחלה התכנית לפעול, פרסמה 'קרון המשטרה', בווינגטון הבירה, דו"ח הערכה של פרויקט הסיורים הרגליים. על בסיס ניתוח של ניסוי מבוקר היטב שנערך בעיקר בניוארק (העיר הגדולה בניו ג'רסי) הסיקה הקרון, באופן שלא הפתיע כמעט אף אחד, שהסיורים הרגליים לא הפחיתו את שיעורי הפשיעה. אולם, נראה שתושבי השכונות שבהן נערכו סיורים רגליים חשו בטוחים יותר מאנשים באזורים אחרים; הם נטו להאמין שהפשיעה אכן פחתה, ונראה שנקטו פחות צעדים להגן על עצמם מפני פשעים (להישאר בבית מאחורי סוגר ובריח, למשל). יתר על כן, לאזרחים באזורים שבהם התקיימו סיורים רגליים הייתה דעה חיובית יותר על המשטרה מאשר לאלו שגרו במקומות אחרים. ושוטרים שפעלו במשימות מקוף רגליות נהנו ממוראל גבוה יותר, מסיפוק מקצועי רב יותר ומיחס חיובי יותר כלפי אזרחים בשכונותיהם, לעומת שוטרים שפעלו בניידות.

אפשר לראות בממצאים האלה עדות לכך שהצדק היה עם הספקנים – לסיור הרגלי אין כל השפעה על הפשיעה; הוא רק מטעה את האזרחים לחשוב שהם בטוחים יותר. אך לדעתנו, ולדעתם של כותבי המחקר של 'קרון

המשטרה' (שקלינג נמנה עימם), אזרחי ניוארק לא הוטעו כלל. הם ידעו מה עושים שוטרי המקוף, הם ידעו שזה שונה ממה שעושים השוטרים הממונעים, והם ידעו שכאשר שוטרים מבצעים משימות מקוף רגליות, שכונותיהם אכן נעשות בטוחות יותר.

אך כיצד יכולה שכונה להיות "בטוחה יותר" כאשר שיעור הפשיעה לא ירד – למעשה, אפשר שאפילו עלה? כדי לענות על כך, יש להקדים ולהבין מהו הדבר המעורר ברוב המקרים את פחדם של אנשים במקומות ציבוריים. כמובן, אזרחים רבים חוששים בעיקר מפשיעה, ובמיוחד פשיעה הקשורה בתקיפה פתאומית ואלימה על ידי אדם זר. סכנה זו ממשית מאוד, בניוארק כבהרבה ערים גדולות. אך אנו נוטים להתעלם ממקור נוסף לפחד – הפחד מהטרדה על ידי מפרי סדר. לא אנשים אלימים ולא דווקא עבריינים, אלא אנשים מפוקפקים, רעשניים או בלתי צפויים בהתנהגותם: קבצנים, שתיינים, מסוממים, פרחחים בני־עֶשרה, זונות, משוטטים, חולי נפש.

מה שעשו שוטרי הסיור הרגלי היה להעלות, ככל שהיה לאל ידם, את רמת הסדר הציבורי בשכונות הללו. אף שרוב תושבי השכונות היו שחורים ושוטרי הסיור היו בעיקר לבנים, תפקיד "שמירת הסדר" של המשטרה בוצע לשביעות רצונם הכללית של שני הצדדים.

אחד מאיתנו (קלינג) נלווה במשך שעות רבות אל שוטרי הסיור הרגלי של ניוארק, כדי לבחון כיצד הם מגדירים "סדר" ומה הם עושים כדי לשמור עליו. מקוף אחד היה טיפוס: אזור הומה אך מוזנח בלבה של ניוארק, ובו בניינים נטושים רבים, חנויות מפוקפקות (שכמה מהן הבליתו בחלונות הראווה שלהן סכינים ותערים), חנות כלבו גדולה אחת, והחשוב ביותר, תחנת רכבת וכמה תחנות אוטובוס מרכזיות. אף שהאזור היה מוזנח, הרחובות בו המו אדם, משום שהיה מרכז תחבורה ראשי. שמירת הסדר באזור הזה הייתה חשובה לא רק לאלו שחיו ועבדו בו אלא גם לרבים אחרים, שהיה עליהם לעבור בו בדרכם הביתה, למרכולים או למפעלי התעשייה.

האנשים ברחוב היו בעיקר שחורים; השוטר שסייר בו היה לבן. האנשים היו מורכבים מ"קבועים" ו"זרים". הקבועים כללו הן "אנשים הגונים" והן כמה שתיינים וטיפוסים תמהוניים ששהו תמיד בסביבה אך "ידעו את מקומם". הזרים היו, נו, זרים, והיחס אליהם היה חשדני, ולעתים מלווה בחשש. השוטר – נקרא לו קלי – הכיר את הקבועים, והם הכירו אותו. כפי שהבין את תפקידו, היה עליו לפקוח עין על הזרים, ולהבטיח שהקבועים

המפוקפקים ישמרו על כמה כללים בלתי כתובים אך מקובלים מאוד. שתיינים ומכורים יכלו לשבת על מדרגות הכניסה לבתים, אך לא לשכב. אנשים יכלו להשתכר ברחובות צדדיים, אך לא בצומת המרכזי. הבקבוקים חייבים היו להיות עטופים בשקיות נייר. שיחה עם הממתינים בתחנת האוטובוס, הטרדתם או קיבוץ נדבות מהם נאסרו באיסור חמור. אם פרץ ויכוח בין מוכר ללקוח, ההנחה הייתה שהמוכר צודק, במיוחד אם הלקוח היה זר. אם זר היה משוטט ללא מטרה, שאל אותו קלי אם יש לו אמצעי מחיה ומה הוא מחפש כאן; אם נתן תשובות בלתי מספקות, הוא נתבקש לעזוב את המקום. אנשים שהפרו את החוקים הלא-כתובים, במיוחד אנשים שהטרידו את הממתינים בתחנות האוטובוס, נעצרו על שוטטות. בני-עשרה קולניים צִוּוּ לשמור על שקט.

כללים אלה הוגדרו ונאכפו בשיתוף עם ה"קבועים" ברחוב. לשכונה אחרת יש אולי כללים אחרים, אך כללים אלו – זאת הבינו כולם – הם הכללים בשכונה הזאת. אם מישהו הפר אותם, לא רק שהקבועים היו פונים אל קלי לעזרה, הם גם היו שמים ללעג את המפר. לעתים אפשר היה לכנות את מה שקלי עשה "אכיפת החוק", אך לעתים קרובות לא פחות מדובר היה בנקיטת צעדים לא-פורמליים או חוץ-חוקיים, כדי לסייע בהגנה על מה שאנשי השכונה החליטו שהוא רמה נאותה של סדר ציבורי. כמה מן הדברים שעשה, רוב הסיכויים שלא היו עומדים במבחן משפטי.

ספקן נחוש בדעתו אולי יכיר בכך שיש לאל ידו של שוטר מקוף מיומן לשמור על הסדר, אך עדיין יעמוד על כך ש"סדר" מסוג זה אין לו כמעט ולא כלום עם המקורות האמיתיים לפחד בקהילה – דהיינו, עם הפשיעה האלימה. ובמידה מסוימת, הדין עמו. אך יש לזכור שני דברים. ראשית, אל להם למתבוננים מבחוץ להניח שהם יודעים כמה מן החרדה השכיחה כיום בשכונות רבות בערים הגדולות נובעת מפחד מפני פשיעה "אמיתית" וכמה ממנה נובעת מתחושה שהרחוב הוא פרוע, מקום של היתקלויות בלתי נעימות ומפחידות. אנשי ניוארק, אם להסיק מהתנהגותם ומתשובותיהם למראיינים, מייחסים ככל הנראה משקל רב לסדר הציבורי, וחשים הקלה ותחושת ביטחון כאשר המשטרה עוזרת להם לשמור על הסדר הזה.

שנית, במישור הקהילתי, ברוב המקרים קשורות הפרת הסדר והפשעה זו בזו קשר בל יינתק, במין רצף התפתחותי. פסיכולוגים חברתיים ואנשי משטרה נוטים להסכים שאם חלון בבניין מנופץ ואין מתקנים אוחז, כל שאר החלונות ינופצו עד מהרה. הדבר נכון באותה המידה הן בשכונות יוקרתיות והן בשכונות מוזנחות. ניפוץ חלונות בהיקף גדול איננו מתרחש בהכרח משום שאזורים מסוימים מיושבים במנפצי-חלונות מסורים, בעוד שאחרים מאוכלסים בחובבי-חלונות; נכון יותר לומר, שחלון מנופץ בלתי מתוקן אחד הוא סימן לכך שלאף אחד לא אכפת, ולכן ניפוץ חלונות נוספים לא יעלה לשובר כלום (וכיף זה תמיד היה).

פיליפ זימברדו, פסיכולוג מאוניברסיטת סטנפורד, דיווח ב־1969 על מספר ניסויים שבדקו את תיאוריית החלון המנופץ. הוא דאג לכך שמכונת ללא לוחיות רישוי תוצב ברחוב בברונקס כשמכסה המנוע שלה פתוח, ושמכונת במצב דומה תוצב ברחוב בפאלו אלטו שבקליפורניה. המכונות בברונקס הותקפה על ידי "ונדלים" בתוך עשר דקות מ"נטישתה". הראשונים שהגיעו היו בני משפחה – אב, אם ובנם הצעיר – שלקחו את הרדיאטור והמצבר. תוך עשרים וארבע שעות נלקח כמעט כל דבר בעל ערך. ואז החל הרס אקראי – חלונות נותצו, חלקים נעקרו, הריפוד נקרע לגזרים. ילדים החלו להשתמש במכונת כגן שעשועים. רוב ה"ונדלים" הבוגרים היו לבנים לבושים היטב, כנראה מהוגנים. המכונת בפאלו אלטו נותרה ללא פגע במשך יותר משבוע. ואז ניפץ זימברדו חלק ממנה בעזרת פטיש כבד. עד מהרה הצטרפו אליו עוברים ושבים. בתוך שעות ספורות נהפכה המכונת על ראשה ונהרסה כליל. ושוב, ה"ונדלים" היו ברובם לבנים מכובדים למראה.

רכוש שאין מטפלים בו הופך הפקר לאנשים שמחפשים כיף או ביזה, ואפילו לאנשים שבדרך כלל לא היו חולמים לעשות דברים שכאלה, ועל פי רוב הם רואים עצמם כשומרי חוק. בגלל אופיים של חיי הקהילה בברונקס – האנונימיות שלהם, התדירות שבה ננטשות מכונות ונגנבים או נשברים דברים, חוויות-העבר של "לאף אחד לא אכפת" – מתחיל הוונדליזם הרבה יותר מהר מאשר בפאלו אלטו המהוגנת, שבה התבססה התחושה שהרכוש הפרטי שמור ומטופל, ושהתנהגות מזיקה עולה ביוקר. אך הוונדליזם יכול להתרחש בכל מקום ברגע שהמחסומים הקהילתיים – תחושת ההתחשבות ההדדית וחובות ההגינות – מוסרים על ידי פעולות הנראות כמאותתות ש"לאף אחד לא אכפת".

אנו טוענים שהתנהגות שאין מטפלים בה מובילה אף היא להתמוטטות מנגנוני הבקרה הקהילתיים. שכונה יציבה שבה גרות משפחות המטפחות את בתיהן, משגיחות על ילדיהם של אחרים ומפגינות מורת רוח בוטחת כלפי פולשים לא-רצויים עשויה להפוך, תוך שנים מעטות או אפילו חודשים מעטים, לג'ונגל מרתיע ומפחיד. נכס ננטש, עשבים שוטים גדלים, חלון מנופץ. המבוגרים חדלים לנזוף בילדים משתוללים; הילדים, שעזות מצחם מתגברת, נעשים פרועים עוד יותר. משפחות עוזבות, מבוגרים בודדים נכנסים. בני-עשרה מתקבצים לפני החנות שבפינת הרחוב. המוכר מבקש מהם לעבור מקום; הם מסרבים. קטטות פורצות. האשפה מצטברת. אנשים מתחילים לשתות לשכרה ליד המכולת; עם הזמן, שיכור מתמוטט על המדרכה ומתירים לו לישון שם עד שיתפכח. עוברים ושבים נתקלים בקבצים.

בשלב זה, אין זה מן ההכרח שהפשיעה הכבדה תפרח ושמקרי אלימות כלפי זרים יתרחשו. אולם תושבים רבים יחשבו שהפשיעה, ובמיוחד הפשיעה האלימה, נמצאת במגמת עלייה, והם ישנו את התנהגותם בהתאם. הם יפקדו את הרחובות לעתים רחוקות יותר, וכאשר יגיעו לרחוב – ישמרו מרחק מזולתם, כשהם נמנעים מלהצליב מבטים, מתעטפים בשתיקה ומחישים את צעדיהם. "אל תסתבך". חלק מן התושבים לא ייחסו משמעות מיוחדת לאטומיזציה הזאת הגדלה והולכת, משום שהשכונה אינה "ביתם" אלא "המקום שבו הם גרים". לבם נתון למקום אחר; הם קוסמופוליטיים. אולם הדבר יהיה חשוב מאוד לאחרים, השואבים משמעות לחייהם וסיפוק מזיקות מקומיות יותר מאשר ממעורבות בענייני העולם הגדול; לגביהם, השכונה תחדל להתקיים, להוציא כמה ידידים נאמנים שעימם הם קובעים להיפגש.

אזור כזה פגיע לחדירה של פשיעה. אף כי אין הדבר בלתי נמנע, סביר יותר שכאן, ולא במקומות שבהם האנשים בטוחים ביכולתם להסדיר את ההתנהגות ברשות הרבים באמצעות בקרה בלתי פורמלית, סמים יחליפו ידיים, זונות יחזרו אחרי לקוחות ומכוניות תפורקנה. שהשתיינים יישדדו בידי נערים העושים זאת לשם שעשוע, ושלקוחותיהן של הזונות יישדדו בידי בוגרים העושים זאת בזדון ואולי באלימות. שמעשי שוד יתרחשו.

בין אלה שמתקשים להתרחק מכל זה מצויים הקשישים. מסקרים עולה כי הסבירות שקשישים יפלו קרבן למעשי פשע נמוכה במידה רבה בהשוואה לאנשים צעירים יותר, ויש שהסיקו מכך שהפחד המוכר מפני פשיעה שמבטאים הזקנים הוא בגדר הגזמה: ייתכן שעלינו להימנע מגיבוש תכניות

מיוחדות להגנה על אנשים מבוגרים; ייתכן אף שראוי לשכנעם לזנוח את פחדיהם המוטעים. טיעון זה מחמיץ את העיקר. אפשרות העימות עם בן-עשרה פרוץ או עם קבצן שיכור עשויה לעורר פחד בלבם של אנשים חסרי ישע במידה לא פחותה מהאפשרות למפגש עם שודד ממש; למעשה, לגבי אדם חסר ישע שני סוגי העימות עשויים להיות היינו הך. יתר על כן, השיעור הנמוך יותר של פגיעה בקשישים הוא תוצאה של הצעדים שהללו כבר נוקטים – בעיקר הישארות בבית מאחורי מנעול ובריה – כדי לצמצם את הסכנות שבפניהן הם עומדים. גברים צעירים מותקפים לעתים קרובות יותר מנשים זקנות, לא מפני שהם מהווים מטרות קלות או משתלמות יותר, אלא מפני שהם נמצאים יותר ברחובות.

הקישור בין הפרת סדר ובין פחד אינו נעשה רק על ידי הקשישים. סוזן אסטרך, מבית הספר למשפטים של אוניברסיטת הרווארד, אספה לאחרונה כמה מחקרים שסקרו את הסיבות לפחד ברשות הרבים. האחד, שנערך בפורטלנד שבאורגון, הצביע על כך ששלושה רבעים מן המבוגרים שרואיינו עוברים לצדו השני של הרחוב כאשר הם מבחינים בכנופיה של בני-עשרה; סקר אחר, שנערך בעיר בלטימור, גילה שכמעט מחצית היו עוברים לצדו השני של הרחוב כדי להימנע ממפגש אפילו עם צעיר יחיד הנראה מזר. כאשר מראיין שאל אנשים המתגוררים בשיכון ציבורי איפה המקום המסוכן ביותר, הם ציינו מקום שבו התאספו צעירים כדי לשתות ולהשמיע מוסיקה, על אף ששום פשע לא התרחש שם. בשיכוני הדיור הציבורי בבוסטון, את הפחד הגדול ביותר ביטאו אלה שגרו בבניינים שבהם רווחו הפרעות סדר ועזות מצח במידה הגבוהה ביותר, ולא פשיעה. ידיעת עובדות אלה מסייעת לנו להבין את משמעותם של גילויים שכשלעצמם אינם מזיקים, כגון הגרפטי ברכבת התחתית. כפי שכתב נתן גלייזר, ריבוי כתובות הגרפטי, אפילו כאשר אין תוכן גס, מעמת את הנוסע ברכבת התחתית עם "הידיעה, שאין מנוס ממנה, שהסביבה שעליו לסבול אותה למשך שעה או יותר מדי יום אינה נשלטת ואינה ניתנת לשליטה, ושכל אחד יכול לפלוש אליה כדי לעולל כל נזק או תעלול שיעלה על הדעת".

בתגובה לפחד, אנשים מתרחקים זה מזה, ובכך מחלישים את מנגנוני הבקרה. לעתים הם מזעיקים את המשטרה. ניידות מגיעות, מדי פעם נערך מעצר, אך הפשיעה נמשכת והפרת הסדר אינה פוחתת. אזרחים מתלוננים בפני מפקד מטה המשטרה, אך הוא מסביר שעומד לרשותו כוח אדם מצומצם

ושבתי המשפט אינם מענישים את העוברים עבירות קלות או ראשונות. מבחינת התושבים, השוטרים המגיעים בניידות אינם פועלים ביעילות או שלא אכפת להם; מבחינת המשטרה, התושבים הם חיות והם ראויים זה לזה. האזרחים עלולים במהרה להפסיק להזעיק את המשטרה, משום ש"הם לא יכולים לעשות כלום".

התהליך שמרבים לכנות "ריקבון אורבני" מתרחש כבר מאות שנים בכל עיר. אך מה שקורה כיום שונה לפחות בשני מובנים חשובים. ראשית, בתקופה שלפני, נאמר, מלחמת העולם השנייה, תושבי העיר – בשל עלויות כספיות, קשיי תעבורה וקשרים משפחתיים וכנסייתיים – יכלו רק לעתים רחוקות לעבור מן השכונה ולהתרחק מבעיותיה. כאשר הייתה כבר תנועת אוכלוסייה, היא נעשתה בדרך כלל בנתיבי התחבורה הציבורית. כיום נעשתה הניעות קלה ביותר לכולם, מלבד לעניים ביותר או לאלו הנחסמים על ידי דעות קדומות גזעניות של אחרים. לגלי הפשיעה הקודמים היה מעין מנגנון מובנה של תיקון עצמי: הנחישות של שכונה, או קהילה, להחזיר לעצמה את השליטה בתחומיה. אזורים בשיקגו, ניו יורק ובוסטון היו חווים פשיעה ומלחמת כנופיות, ואז הייתה הנורמליות חוזרת, כאשר המשפחות שלא היו להן חלופות אפשריות למגורים החזירו לעצמן את השליטה על הנעשה ברחובות.

שנית, המשטרה בתקופה קודמת זו סייעה באישוש מחדש זה של הסמכות באמצעות פעולה, לעתים אלימה, למען הקהילה. בריונים צעירים חטפו מכות, אנשים נעצרו "על סמך חשד" או על שוטטות, וזונות וגנבים קטנים סולקו. "זכויות" היו משהו שממנו נהנו אנשים הגונים, ואולי גם הפושע המקצועי הרציני, שנמנע מאלימות ויכול להרשות לעצמו עורך דין.

דפוס השיטור הזה לא היה בגדר חריגה או תוצאה של שימוש ארעי בכוח מוגזם. מאז ימיה הראשונים של ארצות-הברית, נתפש תפקיד המשטרה בעיקר כזה של שומר לילה: לשמור על הסדר כנגד האיומים העיקריים הנשקפים לו – אש, חיות פרא והתנהגות בלתי ראויה. פענוח פשעים לא נתפש כתפקידה של המשטרה אלא כתפקידו של הפרט. באטלנטיק מְנַחֵלִי ממרס 1969 כתב אחד מאיתנו (וילסון) רשימה קצרה על הדרך שבה הפך תפקיד המשטרה אט־אט משמירה על הסדר למאבק בפשע. התמורה החלה כשנוצר הבלש הפרטי (תכופות פושע לשעבר) שעבד על בסיס שכר טרחה כולל עבור אנשים שנפגעו מן הפשע. עם הזמן נקלטו הבלשים במשטרה העירונית וקיבלו משכורת סדירה; בד בבד, האחריות לתבוע גנבים למשפט הועברה מן האזרח

הפרטי הנפגע אל התובע המקצועי. תהליך זה לא הושלם ברוב המקומות עד המאה העשרים.

בשנות השישים, כשהמהומות בערים הגדולות היו בעיה מרכזית, החלו אנשי מדעי החברה לחקור ביסודיות את תפקיד שמירת הסדר של המשטרה, ולהציע דרכים לשיפורו – לא כדי להפוך את הרחובות לבטוחים יותר (תפקידה המקורי) אלא כדי לצמצם את שכיחותה של אלימות ההמונים. שמירת הסדר נעשתה, במידת מה, תחום חופף ל"יחסים עם הקהילה". אולם, כשגל הפשיעה שהחל בשנות השישים המוקדמות נמשך ללא הפוגה במשך העשור כולו וגם בשנות השבעים, הוסטה תשומת הלב אל תפקידם של השוטרים כנאבקים בפשיעה. מחקרים על התנהגות המשטרה לא היו עוד, ברובם הגדול, דיווח על תפקידה כשומרת הסדר, והפכו, תחת זאת, לניסיונות להציע ולבדוק דרכים שבהן תוכל המשטרה לפענח יותר פשעים, לבצע יותר מעצרים ולאסוף ראיות טובות יותר. אם ניתן יהיה לעשות דברים אלה, כך הניחו אנשי מדעי החברה, יחוש האזרחים פחות פחד.

הרבה הושג בתקופת מעבר זו, כשגם ראשי המשטרה וגם מומחים חיצוניים הדגישו את תפקיד הלוחמה בפשע בתכניותיהם, בהקצאת המשאבים ובפריסת כוח האדם. ייתכן בהחלט שהשוטרים הפכו כתוצאה מכך ללוחמים בפשע טובים יותר. ואין ספק שהם נשארו מודעים לאחריותם לסדר. אך הקשר בין שמירה על הסדר למניעת פשיעה, שהיה כה ברור לדורות הקודמים, נשכח.

קשר זה דומה לתהליך שבו חלון מנופץ אחד הופך לרבים. האזרח החושש מפני השתיין המצחין, בן־העשרה הפוחח או הקבצן המטריד אינו מביע בכך רק את סלידתו מפני התנהגות לא נאותה; הוא גם מבטא קורטוב של חכמה עממית שבמקרה יש בה הכללה נכונה – דהיינו, שפשיעה רצינית ברחובות משגשגת באזורים שבהם התנהגות פרועה אינה מרוסנת. פושט היד שאינו מורחק מהמקום הוא, למעשה, החלון המנופץ הראשון. שודדים וגנבים, בין אם הם עבריינים לעת מצוא ובין אם הם מקצוענים, סבורים שהם מקטינים את הסיכויים שייתפסו או אפילו שיזוהו כשהם פועלים ברחובות שבהם קרבנות פוטנציאליים כבר מפוחדים עקב התנאים השוררים שם. אם השכונה אינה מסוגלת למנוע מפושט יד טרדן להציק לעוברים ושבים, עשוי הגנב לחשוב, עוד פחות סביר שהיא תזעיק את המשטרה כדי לזהות שודד פוטנציאלי או כדי להתערב אם מעשה השוד אכן מתרחש.

יש מפקדי משטרה המודים שהתהליך הזה מתרחש, אך הם טוענים ששוטרים בסיור ממונע מסוגלים להתמודד עימו ביעילות לא פחותה משוטרים בסיור רגלי. לנו יש ספקות בעניין. באופן תיאורטי, שוטר בניידת מסוגל לקלוט את הנעשה בסביבה לא פחות משוטר רגלי; באופן תיאורטי, הוא גם יכול לדבר עם אותו מספר של אנשים. אך המכונית יוצרת שינוי עצום במפגש הממשי בין שוטר לאזרח. שוטר רגלי אינו יכול לבודד את עצמו מהאנשים ברחוב; אם ניגשים אליו, רק מדיו ואישיותו יכולים לסייע לו להתמודד עם מה שעומד להתרחש. ולעולם אין הוא יכול להיות בטוח לגמרי מה זה יהיה – בקשה להכוונה בדרך, קריאה לעזרה, גינוי זועם, הערה מקניטה, מלמול מבולבל, תנועה מאיימת.

כשהשוטר ברכב, סביר יותר שיטפל באנשים ברחוב על ידי פתיחת החלון והתבוננות בהם. הדלת והחלון מוציאים מתחומו את האזרח המתקרב אליו; הם מהווים מחסום. יש שוטרים המנצלים את המחסום הזה, אולי באופן לא־מודע, על ידי כך שכשהם ברכב הם מתנהגים אחרת מכפי שהיו מתנהגים אילו הלכו ברגל. ראינו זאת פעמים אין־ספור. מכונית המשטרה נעצרת בפנית רחוב שבה התקבצו בני־עשרה. החלון מורד. השוטר נועץ עיניו בצעירים. הם נועצים עיניהם בחזרה. השוטר אומר לאחד מהם: "בוא'נה". הלה ניגש בנחת, תוך שהוא משדר לחבריו בסגנונו האדיש־במוגזם את המסר שאינו נבהל מנציג הסמכות. "מה שמך?" "צ'אק". "צ'אק מה?" "צ'אק ג'ונס". "מה אתה עושה פה, צ'אק?" "כלום". "יש'ך קצין מבחן?" "לא". "בטוח?" "כן". "אל תחפש צרות, צ'אקי". בינתיים, הנערים האחרים צוחקים ומחליפים הערות ביניהם, קרוב לוודאי על חשבוננו של השוטר. השוטר נועץ מבט נוקב יותר. אין הוא יכול להיות בטוח מה נאמר, וגם אין הוא יכול להצטרף אליהם ולהוכיח, על ידי הפעלת מיומנותו שלו בשפת הרחוב, שעליו אי־אפשר "לרדת". בתהליך שהתרחש לא למד השוטר כמעט דבר, והנערים החליטו שהשוטר הוא כוח זר שאפשר להתעלם ממנו, ואפילו ללעוג לו, ולצאת מזה בשלום.

לפי ניסיוננו, רוב האזרחים אוהבים לדבר עם שוטרים. חילופי דברים שכאלה מקנים להם תחושת חשיבות, מספקים להם בסיס לרכילות ומאפשרים להם להסביר לרשויות מה מטריד אותם (ועקב כך הם זוכים בתחושה צנועה אך בעלת משמעות ש"עשו משהו" בנוגע לבעיה). קל יותר לגשת לאדם ההולך ברגל, ונוח לשוחח עימו יותר מאשר עם אדם היושב במכונית. יתר על כן, קל יותר לשמור על אנונימיות מסוימת אם אתה מושך שוטר הצדה לשיחה

פרטית. תאר לעצמך שאתה מעוניין לספר לו מי גונב תיקים, או מי הציג למכור לך מכשיר טלוויזיה גנוב. אם מדובר באזור נחשל בעיר, רוב הסיכויים שהעבריינין גר בסביבה. לגשת אל ניידת הבולטת בשטח ולרכון אל חלונה, פירושו לשלוח איתות ברור שאתה "שטינקר".

תמציתו של תפקיד המשטרה בשמירת הסדר היא חיזוק מנגנוני הבקרה הלא-פורמליים של הקהילה עצמה. המשטרה אינה יכולה, מבלי להקדיש לכך משאבים בלתי רגילים, לספק תחליף לבקרה בלתי פורמלית זו. מאידך, כדי לחזק את הכוחות הטבעיים האלה, על המשטרה לבוא לקראתם. וכאן נעוצה הבעיה.

ה אם יש לעצב את פעילות המשטרה ברחובות, מבחינות חשובות, על פי אמות המידה של השכונה במקום על פי חוקי המדינה? במהלך שני העשורים האחרונים, המעבר של המשטרה משמירת סדר לאכיפת חוק הכניס אותה יותר ויותר תחת השפעתן של מגבלות משפטיות, שבאו לעולם עקב תלונות בכלי התקשורת ונאכפו על ידי החלטות בית משפט והנחיות משטרתיות. כתוצאה מכך, משימותיה של המשטרה בתחום שמירת הסדר נשלטות כיום על ידי כללים שפותחו על מנת לפקח על הטיפול של המשטרה בחשודים בפשע. זוהי, כך נדמה לנו, התפתחות חדשה לגמרי. במשך מאות שנים, תפקיד השוטרים כשומרים נבחן בראש ובראשונה לא במונחים של התאמה לנהלים נאותים אלא במונחים של השגת מטרה מיוחדת. המטרה הייתה סדר, מונח מעורפל מעצם טיבו, אך מתאר מצב שאנשים בקהילה נתונה ידעו לזהות אותו. האמצעים היו זהים לאלו שהקהילה עצמה הייתה נוקטת אילו היו חבריה נחושים, אמיצים וסמכותיים די הצורך. איתור ומעצר פושעים, לעומת זאת, היה אמצעי המוביל למטרה, לא המטרה עצמה; התוצאה המקווה של תהליך אכיפת החוק הייתה קביעה משפטית של אשמה או חפות. השוטרים נדרשו מראש לציית לכללים המגדירים את התהליך הזה, אם כי המדינות נחלקו ביניהן בשאלה עד כמה להחמיר בקביעת הכללים. תהליך מעצרים של פושעים נתפש תמיד ככרוך בשמירה על זכויות הפרט, שהפרתן הייתה בלתי קבילה משום שמשמעותה הייתה שהשוטר המפר את הכללים פועל כשופט וכחבר מושבעים – וזה לא היה תפקידו. אשמה או חפות צריכות היו להיקבע לפי אמות מידה אוניברסליות, בהתאם לנהלים מיוחדים.

בדרך כלל, אף שופט או חבר מושבעים אינו רואה את האנשים המעורבים בסכסוך בעניין רמת הסדר ההולמת בשכונה. וזאת לא רק משום שרוב המקרים מטופלים באופן לא-פורמלי ברחוב, אלא גם משום שאין בנמצא אמות מידה אוניברסליות להכרעה בוויכוחים על הפרת סדר, ולכן שופט לא יהיה בהכרח חכם יותר או יעיל יותר משוטר. עד לא מזמן, במדינות רבות, ואפילו כיום במקומות מסוימים, ביצעה המשטרה מעצרים בגין האשמות כגון "אדם חשוד", או "שוטטות", או "שתיינות בפומבי" – האשמות כמעט חסרות משמעות משפטית. סעיפים אלה קיימים בחוק לא משום שהחברה רוצה שהשופטים יענישו משוטטים או שתיינים, אלא משום שהיא רוצה שבידי השוטר יהיו הכלים החוקיים לסלק אנשים בלתי רצויים מהשכונה כאשר מאמצים לא-פורמליים לשמור על הסדר ברחובות נכשלו.

מהרגע שאנו מתחילים לתפוש את כל ההיבטים של הפעילות המשטרתית ככרוכים ביישום כללים אוניברסליים בהתאם לנהלים מיוחדים, אנו תוהים בהכרח מה יוצר "אדם בלתי רצוי" ומדוע עלינו להצמיד תווית פלילית לשוטטות או לשתיינות. רצון עז וראוי לשבח לדאוג לכך שאנשים יזכו ביחס הוגן גורם לנו לחשוש ממתן רשות למשטרה לסלק אנשים הנחשבים בלתי רצויים לפי איזו אמת מידה מעורפלת או קרתנית. הגישה התועלתנית המתחזקת והולכת, שאינה כה ראויה לשבח, גורמת לנו לפקפק בכך שקיימת התנהגות כלשהי שאינה "פוגעת" באדם אחר ובכל זאת יש לאסור אותה על פי חוק. וכך, רבים מאיתנו הפוקחים עין על פעילות השוטרים מהססים לאפשר להם לבצע, בדרך היחידה שהם מסוגלים לה, תפקיד שכל שכונה משתוקקת נואשות שיבצעו.

הרצון הזה להסיר את תווית הפשע מהתנהגות מפוקפקת ש"אינה פוגעת באיש" – ובכך לבטל את הסנקציה האולטימטיבית שהמשטרה יכולה לנקוט על מנת לשמור על הסדר בשכונה – הנו, לדעתנו, טעות. מעצר של שתיין יחיד או משוטט יחיד שלא פגע באף אדם מסוים נראה בלתי צודק, ובמובן מסוים הוא אכן כזה. אך הימנעות מנקיטת צעד כלשהו כלפי עשרים שתיינים או מאה משוטטים עלולה להרוס קהילה שלמה. כלל מסוים הנראה הגיוני במקרה היחיד הוא חסר היגיון כאשר הופכים אותו לכלל אוניברסלי ומיישמים אותו בכל המקרים. הוא חסר היגיון משום שהוא אינו מביא בחשבון את הקשר בין חלון מנופץ אחד שאין מטפלים בו ובין אלפי חלונות מנופצים. כמובן, אפשר שגופים אחרים מלבד המשטרה יטפלו בבעיות שמציבים

שיכורים או חולי נפש, אך ברוב הקהילות – במיוחד במקומות שבהם גברה ידה של התנועה לביטול האשפוז בכפייה – הם אינם עושים זאת. שאלת הצדק היא כבדת משקל יותר. ייתכן שנסכים שהתנהגות מסוימת עושה אדם אחד ליותר "בלתי רצוי" מאדם אחר, אך כיצד נבטיח שגיל או צבע עור או מוצא לאומי או גינונים משונים אך בלתי מזיקים לא יהפכו גם הם בסיס להבדלת הבלתי רצוי מן הרצוי? כיצד נבטיח, במילים אחרות, שהשוטרים לא יהפכו לסוכני אי-סובלנותם של אנשי השכונה?

אין בידינו תשובה מספקת לגמרי לשאלה חשובה זו. איננו בטוחים שקיימת תשובה מספקת, מלבד לקוות שעל ידי תהליכי בחירתם, אימונם והפיקוח עליהם, תוחדר בשוטרים הבנה ברורה לגבי גבולות סמכותם להפעיל שיקול דעת. הגבול הוא, פחות או יותר, כזה: המשטרה קיימת כדי לסייע בהסדרת התנהגות, לא כדי לשמר את הטוהר הגזעי או האתני של השכונה. כדאי לבחון את מה שהתרחש ב"רוברט טיילור הומס" בשיקגו, אחד השיכונים הציבוריים הגדולים בארצות-הברית. זהו ביתם של כמעט 20,000 איש, כולם שחורים, והוא משתרע על פני 372 דונם לאורך רחוב סאות-סטייט. הוא נקרא על שם אישיות דגולה, שחור ששימש במהלך שנות הארבעים יושב ראש רשות השיכון של שיקגו. זמן לא רב לאחר שנחנך, ב-1962, התדרדרו מאוד היחסים בין תושבי השיכון למשטרה. התושבים חשו שהשוטרים הם חסרי רגישות או ברוטליים; השוטרים, לעומת זאת, התלוננו שהם מותקפים על ידי התושבים ללא כל התגרות מצדם. כמה משוטרי שיקגו מספרים על זמנים שבהם פחדו להיכנס לשיכון. שיעורי הפשיעה נסקו.

כיום, האווירה השתנתה. היחסים בין התושבים למשטרה השתפרו – נראה ששני הצדדים למדו משהו מניסיון העבר. לאחרונה, גנב נער ארנק ונמלט. כמה צעירים שראו את הגניבה העבירו למשטרה ביזמתם מידע על זהותו ומקום מגוריו של הגנב, והם עשו זאת בפומבי, כשחברים ושכנים מתבוננים מן הצד. אך הבעיות נמשכות, והעיקרית שבהן היא נוכחותן של כנופיות נערים המטילות אימה על התושבים ומגייסות בשיכון חברים לשורותיהן. אנשי השכונה מצפים שהמשטרה "תעשה משהו" בעניין, ואכן המשטרה נחושה בדעתה לפעול.

אך כיצד לפעול? אמנם המשטרה יכולה, כמובן, לבצע מעצרים כל אימת שחבר כנופיה עובר על החוק, אבל כנופיות יכולות להתגבש, לגייס חברים ולהתאסף מבלי לעבור על החוק. ורק חלק קטן מאוד מן הפשעים הקשורים

בפעילות כנופיות ניתן לפתרון באמצעות מעצר; לכן, אם יהיה המעצר הפתרון היחיד שבידי המשטרה, ימשיכו התושבים לסבול פחד כמקודם. המשטרה תחוש עד מהרה חוסר אונים, והתושבים יהיו סבורים שוב שהמשטרה "לא עושה כלום". מה שהמשטרה עושה בפועל הוא לגרש את אלה הידועים כחברי כנופיות אל מחוץ לתחום השיכון. לפי ניסוחו של שוטר אחד, "אנחנו מכסחים להם את הצורה". תושבי השיכון יודעים זאת וגם מברכים על כך. הברית הלא-כתובה בין המשטרה לתושבים בשיכון מחוזקת על ידי השקפת המשטרה שהשוטרים והכנופיות הם שני מוקדי הכוח היריבים באזור, ושהכנופיות לא תצאנה מנצחות.

דבר מכל זה אינו מתיישב בקלות עם תפישה כלשהי של הליך משפטי תקין או יחס שוויוני. מאחר שהן התושבים והן חברי הכנופיות הם שחורים, עניין הגזע אינו מהווה גורם כאן. אך הוא עשוי להיות כזה. נניח ששיכון של לבנים התעמת עם כנופייה של שחורים, או להפך. היינו חוששים שהמשטרה תתמוך בצד זה או אחר. אך הבעיה המהותית נשארת בעינה: כיצד תוכל המשטרה לחזק את מנגנוני הבקרה החברתית הלא-פורמליים של קהילות טבעיות כדי למזער את הפחד הקיים במקומות ציבוריים? אכיפת החוק, כשלעצמה, איננה תשובה: בכוחה של כנופייה להחליש או להרוס קהילה בכך שחבריה מתייצבים בעמידה מאיימת ומדברים בגסות אל עוברים ושבים, מבלי להפר את החוק.

אנו מתקשים לחשוב על נושאים כאלה, לא רק משום שהסוגיות המוסריות והחוקיות סבוכות כל כך, אלא משום שהתרגלנו לחשוב על החוק במונחים אינדיבידואליסטיים במהותם. החוק מגדיר את הזכויות שלי, מעניש את מישהו על ההתנהגות שלו ומיושם על ידי השוטר ההוא בשל הפגיעה הזאת. בחשבנו בצורה זו, אנו מניחים שמה שטוב ליחיד יהיה טוב לקהילה, ומה שאינו מעלה ואינו מוריד כשהוא קורה לאדם אחד לא יעלה ולא יוריד אם יקרה לרבים. בדרך כלל, הנחות אלו מתקבלות על הדעת. אך במקרים שבהם התנהגות מסוימת הנסבלת לדידו של אדם אחד היא בלתי נסבלת לרבים אחרים, תגובותיהם של האחרים – פחד, נסיגה, בריחה – עשויות, בסופו של דבר, להרע את מצב כולם, ובכלל זה אותו יחיד שהצהיר בתחילה על אדישותו.

ייתכן שרגישותם הגדולה יותר של תושבי קהילות קטנות לצרכים הקהילתיים, בניגוד לצורכי היחיד, היא שעוזרת לנו להבין מדוע תושביהן של קהילות קטנות מרוצים מן המשטרה שלהם יותר מתושבי שכונות דומות בערים גדולות. אלינור אוסטרם ועמיתה באוניברסיטת אינדיאנה השוו את תפישת שירותי המשטרה בשתי עיירות עניות במדינת אילינוי, שכל תושביהן שחורים – פניקס ואיסט שיקגו הייטס – עם התפישות שרווחו בשלוש שכונות דומות בתוך שיקגו שכל תושביהן שחורים. שיעור הנפגעים מן הפשע ואיכות היחסים בין המשטרה לקהילה נראו פחות או יותר זהים בעיירות ובשכונות שבשיקגו. אולם התושבים שגרו ביישובים נטו הרבה יותר מתושבי השכונות בשיקגו לומר שהם אינם נשאים בבתיהם בגלל החשש מפשיעה, להסכים שלמשטרה המקומית יש "הזכות לנקוט בכל פעולה נחוצה" כדי להתמודד עם בעיות, ולהסכים שהמשטרה אכן "דואגת לצרכיו של האזרח הממוצע". ייתכן שהתושבים והמשטרה בעיירות הקטנות ראו עצמם כמעורבים במאמץ משותף לשמור על רמה מסוימת של חיי קהילה, בעוד שאלו מן העיר הגדולה חשו שהם פשוט דורשים ומספקים שירותים כאלה ואחרים על בסיס אינדיבידואלי.

אם אלה הם פני הדברים, כיצד על מפקד משטרה נבון לפרוס את כוחותיו הדלים? התשובה הראשונה היא שאיש אינו יודע בוודאות, ושכיוון הפעולה הנכון ביותר יהיה לנסות וריאציות נוספות של הניסוי שנערך בניוארק, כדי לבחון ביתר דייקנות מה פועל ביעילות בסוג זה או אחר של שכונה. גם התשובה השנייה היא מעין התחמקות – רוב הסיכויים שהיבטים רבים של שמירת הסדר בשכונות ניתנים לטיפול על הצד הטוב ביותר בדרכים המערבות את המשטרה באופן מינימלי, אם בכלל. ייתכן שמרכז קניות הומה וצפוף ופרבר שקט ומטופח כמעט שאינם זקוקים לנוכחות משטרתית ניכרת לעין. בשני המקרים, שיעור האנשים המהוגנים (לעומת הלא-מהוגנים) הוא בדרך כלל גבוה דיו כדי שהבקרה החברתית תהיה יעילה.

אפילו באזורים הנתונים בסכנת הידרדרות בגלל גורמים מפרי סדר, אפשר שדי יהיה בפעולות שינקטו אזרחים ללא מעורבות משטרתית ניכרת. מפגשים בין בני-עשרה האוהבים להסתובב בפנית רחוב מסוימת ובין מבוגרים הרוצים לעשות שימוש באותה פינה עשויים בהחלט להוביל להסכם ידידותי בנוגע למערכת כללים שתקבע כמה אנשים יורשו להתאסף, היכן ומתי. כאשר כל הבנה אינה מן האפשר – או כאשר היא אפשרית, אך אינה מקוימת – סיורים של אזרחים עשויים להיות תשובה מספקת. ישנן שתי

מסורות של מעורבות קהילתית בשמירת הסדר: האחת, זו של "השומרים הקהילתיים", החלה כבר עם ראשית ההתיישבות בעולם החדש. עד לשלב מאוחר במאה התשע־עשרה שומרים מתנדבים, ולא אנשי משטרה, סיירו ביישובים על מנת לשמור על הסדר. הם עשו זאת, בדרך כלל, בלי לעשות דין לעצמם – כלומר, ללא פעולות ענישה וללא שימוש בכוח. נוכחותם הרתיעה גילויים של הפרת סדר או הזהירה את הקהילה מפני הפרות סדר שלא ניתנו להרתעה. כיום נעשים מאות ניסיונות לפעול בדרך זו בקהילות שונות לכל אורכה של ארצות־הברית. הידוע ביותר הוא אולי "המלאכים השומרים", קבוצת צעירים לא־חמושים בחולצות טי וכומתות ייחודיות, שזכו לראשונה לתשומת לבו של הציבור כאשר החלו לסייר ברכבת התחתית בעיר ניו יורק, אך היום יש להם, על פי טענתם, סניפים ביותר משלושים ערים בארצות־הברית. למרבה הצער, יש לנו מעט מאוד מידע על השפעת הקבוצות האלה על הפשיעה. ייתכן, מכל מקום, שבלא קשר להשפעתם על הפשיעה, נוכחותם מרגיעה את האזרחים, ובכך הם תורמים לשמירה על תחושת הסדר והנימוס ברחוב.

המסורת השנייה היא מסורת ה"ויג'ילנטי". היא התקיימה רק לעתים רחוקות בקהילות המיושבות שבמזרח ארצות־הברית, ונמצאה בעיקר באותן עיירות סֶפֶר שצמחו בטרם הגיעה אליהן שליטת הממשלה. ידוע על קיומן של יותר מ־350 קבוצות של ויג'ילנטים; הקו המאפיין אותן היה שחבריהן אכן עשו דין לעצמם בכך שפעלו לא רק כשוטרים אלא גם כשופטים, כחבר מושבעים ותכופות גם כתליינים. כיום תנועת הוויג'ילנטים בולטת בהיעדרותה הכמעט מוחלטת, למרות החשש הגדול שמביעים אזרחים, שהערים הוותיקות יותר הופכות ל"סֶפֶר אורבני". ברם, כמה קבוצות של שומרי־קהילה מתנדדות כבר על קו הגבול, ואחרות עשויות לעבור אותו בעתיד. דוגמה גבולית, שדווח עליה בוול סטריט ג'ורנל, תיארה סיור של אזרחים באזור סילבר לייק בעיר בלויל שבניו ג'רסי. "אנחנו מחפשים זרים", סיפר אחד ממנהיגי הקבוצה לכתב. אם נכנסים לשכונה כמה בני־עשרה שאינם גרים בה, "אנו שואלים אותם מה הם מחפשים כאן", הוא אמר. "אם הם אומרים שהם הולכים לבקר את גברת ג'ונס, אז טוב, נותנים להם לעבור. אבל אז אנו עוקבים אחריהם ברחוב, לוודא שהם באמת הולכים לבקר את גברת ג'ונס".

אמנם האזרחים יכולים לתרום רבות, אך ברור שהמשטרה היא המפתח לשמירת הסדר. סיבה אחת היא שקהילות רבות, כגון "רוברט טיילור הומס", אינן יכולות לבצע את התפקיד הזה בכוחות עצמן. נוסף לכך, סביר להניח ששום אזרח בשכונה, אפילו שכונה מאורגנת, לא יחוש אותה תחושה של אחריות שנושאת התג מביאה עימה. פסיכולוגים ערכו מחקרים רבים לגבי הסיבות לכך שאנשים אינם עוזרים למי שמותקף או מבקש עזרה, והם הסיקו שהסיבה איננה "אדישות" או "אנוכיות" אלא העדר כל בסיס סביר לתחושה שעליך לקבל על עצמך אחריות באופן אישי. באופן פרדוקסלי, קל יותר להימנע מקבלת אחריות כאשר אנשים רבים עומדים מסביב. ברחובות ובמקומות ציבוריים, שבהם הסדר חשוב כל כך, סביר שיהיו הרבה אנשים "בסביבה", עובדה המפחיתה את הסיכוי שאדם יחיד כלשהו יפעל כסוכן של הקהילה. מדיו של השוטר מייחדים אותו כאדם המחויב לקבל אחריות אם יתבקש לכך. בנוסף לכך יש מקום לצפות משוטרים יותר מאשר משאר האזרחים, שידעו להבחין בין מה שנחוץ להגנת ביטחון הרחוב ובין מה שרק מגונן על הטוהר האתני שלו.

ואולם, כוחות המשטרה של ארצות־הברית אינם גדלים, אלא הולכים וקטנים במספרם. כמה ערים סבלו מקיצוצים גדולים במספר השוטרים בתפקיד. הסיכויים שקיצוצים אלו יבוטלו בעתיד הקרוב קלושים. מסיבה זו, כל מחלקת משטרה עירונית חייבת להקצות את השוטרים הקיימים למשימות בקפדנות רבה. כמה מן השכונות הן אכולות ייאוש ומוכות פשע עד כדי כך שאין עוד תועלת בסירורים רגליים; המרב שיכולה המשטרה לעשות במשאביה המוגבלים הוא להיענות למספר עצום של פניות. שכונות אחרות הן כה יציבות ושלוות עד שהסירורים הרגליים נעשים מיותרים. המפתח הוא זיהוי השכונות המצויות במצב גבולי – שבהן הסדר הציבורי מתדרדר אך אינו בלתי ניתן לתיקון, שבהן יש תנועה רבה ברחובות אך העוברים ושבים מגלים ערנות חששנית, שבהן חלון צפוי להתנפץ בכל רגע, ויש לתקנו במהירות כי אחרת כולם ינופצו.

לרוב מחלקות המשטרה אין דרכים לזיהוי שיטתי של אזורים כאלה ולהקצאת שוטרים להם. השוטרים מוקצים למשימותיהם על יסוד שיעורי פשיעה (משמע שאזורים המאוימים רק באופן חלקי, לעתים קרובות אינם זוכים לפעילות משטרתית כלל, על מנת שהמשטרה תוכל לעסוק בחקירת

פשעים באזורים שבהם המצב אבוד) או על יסוד מספר הפניות (למרות העובדה שרוב האזרחים אינם מזעיקים את המשטרה עקב הפחדה או הטרדה בלבד). כדי להקצות כוח סיור בתבונה, על המשטרה לבחון את השכונות ולהחליט, על סמך עדויות ממקור ראשון, היכן עשוי שוטר נוסף להרים את התרומה הגדולה ביותר לחיזוק תחושת הביטחון.

אחת הדרכים לניצול יעיל של משאבי המשטרה המוגבלים נבחנת כעת בכמה שיכונים ציבוריים. ארגוני הדיירים שוכרים שוטרים שלא-בתפקיד לעריכת סיורים בבניינים. העלויות (לכל דייר, לפחות) אינן גבוהות, השוטר נהנה מתוספת ההכנסה, והתושבים חשים בטוחים יותר. ככל הנראה, הסדרים כאלה מוצלחים יותר משכירת שומרים פרטיים, והניסוי שנערך בניוארק מסייע לנו להבין מדוע. איש ביטחון פרטי עשוי להרתיע מביצוע פשע או מהתנהגות לא ראויה בעצם נוכחותו, והוא עשוי להיחלץ לעזרת אנשים במצוקה, אך הוא גם עלול בהחלט שלא להתערב – דהיינו לרסן או לסלק אדם הקורא תיגר על אמות המידה המקובלות בקהילה. מי שהושבע כשוטר – דהיינו "שוטר אמיתי" – חש, כך נראה, את הביטחון, תחושת החובה והילת הסמכות ההכרחיים לביצוע משימה קשה זו.

ניתן לעודד שוטרי סיור לנסוע לאזור הסיור שלהם ולשוב ממנו בתחבורה הציבורית, וכשהם באוטובוס או בקרון הרכבת התחתית – לאכוף את החוקים בנוגע לעישון, שתייה, התנהגות פרועה וכדומה. האכיפה אינה חייבת לכלול יותר מהרחקת העברייין (העבירה, ככלות הכל, איננה מן הסוג שיומנאי בתחנה או שופט ירצה להיות מוטרד בו). ייתכן ששמירה אקראית אך מחמירה על אמות מידה ראויות באוטובוסים תיצור בהם תנאים שיתקרבו לרמת הנימוס הנחשבת כיום מובנת מאליה במטוסים.

אולם התנאי החשוב ביותר הוא לתפוש את שמירת הסדר במצבים גבוליים כמשימה חיונית. המשטרה יודעת שזהו אחד מתפקידיה, והיא גם סבורה, ובדין, שאי-אפשר לוותר למענו על חקירת פשעים ומענה לקריאות לעזרה. אך ייתכן שעודדנו אותה לחשוב, על סמך החששות מפני פשיעה אלימה וכבדה שביטאנו שוב ושוב, שהיא תיבחן אך ורק על סמך היכולת שתגלה כלוחמת בפשע. בה במידה שאנו עושים זאת, יוסיפו ראשי המשטרה לרכז שוטרים באזורים שבהם קיימת עבריינות ברמה הגבוהה ביותר (אך לא בהכרח באזורים הפגיעים ביותר לחדירתה של פשיעה), להדגיש בהכשרתם את ידיעת החוק ואת תפיסת הפושעים (ולא את הסדרת חיי הרחוב),

ולחצטרף מהר מדי למערכות ציבוריות להסרת התיוג הפלילי מהתנהגות ש"אינה פוגעת" (אף ששתיינות בציבור, זנות ברחוב והצגת חומר פורנוגרפי ברשות הרבים יכולות להרוס קהילה מהר יותר מכל כנופיה של פורצים מקצועיים).

ומעל לכל, עלינו לשוב אל עמדתנו שננטשה זה מכבר, הגורסת שראוי למשטרה להגן על קהילות כמו גם על יחידים. נתוני הפשיעה והמחקרים על שיעור הפגיעה מודדים את הנזק ליחידים אך אינם מודדים נזק לקהילות. כשם שהרופאים מכירים היום בחשיבות טיפוח הבריאות ואינם מסתפקים בטיפול במחלות, כך ראוי למשטרה – ולכולנו – להכיר בחשיבות ההגנה, המלאה, על קהילות ללא חלונות מנופצים.

תרגום מאנגלית: עידו בסוק