

מדינת ישראל
המשרד לביטחון הפנים
לשכת המדען הראשי

טוהר המידות במערכות אכיפת החוק בעולם
ובישראל: גישות, אפיונים, מדיניות ודרכי
התמודדות

סקירת ספרות

ד"ר שמחה ב. ורנר ד"ר מינה צמח

המרכז ליישומי אתיקה בניהול

נתניה

הסקירה שלהלן מהווה חלק מהמחקר בנושא טוהר המידות במשטרת ישראל ובשב"ס. מחקר זה נערך ובוצע בתמיכת לשכת המדען הראשי שבמשרד לביטחון פנים בהתאם להזמנת מחלקת משמעת במשטרת ישראל. המשרד לביטחון פנים מעודד חוקרים המבצעים מחקרים במימון ממשלתי, לבטא באופן חופשי את חוות דעתם ושיפוטם המקצועי במהלך ביצוע הפרויקט. סקירה זו משקפת את הדעה העצמאית של החוקרים. ההצעות וההשקפות המוצעות בסקירת ספרות זו אינן משקפות בהכרח את עמדתה ו/או את מדיניותה הרשמית של מדינת ישראל ושל המשרד לביטחון הפנים.

תודות

סקירת הספרות הנוכחית התבצעה במסגרת מחקר בנושא טוהר המידות במשטרת ישראל ובשב"ס. המחקר נערך בתיאום וניהול של לשכת המדען הראשי במשרד לביטחון פנים בהתאם להזמנת מחלקת משמעת במשטרת ישראל. ברצוננו להביע את הוקרתנו לחברי וועדת ההיגוי של המחקר שליוו אותנו במהלך כל תקופת ביצועו:

פרופ' ישראל ברק, המדען הראשי, משרד לביטחון פנים
ד"ר עדית חכימי, מנהלת תחום מדעי החברה, משרד לביטחון פנים
תנ"צ דב לוצקי, קצין חינוך ראשי ור' מה"ד, אמ"ש, מ"י
נצ"מ נילי אושה, רמ"ח משמעת, אמ"ש, מ"י
נצ"מ רונית קמינסקי, רמ"ח משמעת, אמ"ש, מ"י
סג"ד גדעון ברטפלד, המשנה ליועמ"ש, שב"ס
נצ"מ יעקב מבורך, רמ"ח אסטרטגיה, מ"י
גנ"מ אייל גובר, רמ"ל משאבי אנוש, שב"ס
נצ"מ רפי לב, ר' ממד"ה, אמ"ש, מ"י
סנ"צ עמרית מרגלית, רמ"ד מחקר, ממד"ה, אמ"ש, מ"י
סנ"צ נוגה רוגל, רמ"ד חינוך והסברה, מ"י
עו"ד ורדה שחם, ממונה על חקירות השוטרים, מח"ש, משרד המשפטים
מר מיכאל שרון, קצין תפקידים מיוחדים, המשרד לביטחון פנים
רפ"ק יואב גזית, ר' יאח"ס, מ"י
עו"ד רביד דקל, מח"ש, משרד המשפטים
פרופ' מנחם אמיר, המכון לקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית

על

ההתוויה של המסגרת המחקרית, עיצובה וגיבושה, על הייעוץ והתמיכה המקצועית, על הליווי המסור ועל המידע המקצועי שהועמד לרשותנו בכתב ובע"פ במהלך כל תקופת המחקר.

תודה מיוחדת ליו"ר וועדת ההיגוי של המחקר, פרופ' ישראל ברק, המדען הראשי של המשרד לבט"פ ולד"ר עדית חכימי, מנהלת תחום מדעי המחקר במשרד לבט"פ על העצה וההדרכה, על שיתוף הפעולה והליווי הצמוד, על דבקותם ועל תרומתם הכוללת למימוש מטרות המחקר.

כן תודות לפרופ' מנחם אמיר מהאוניברסיטה העברית בירושלים, היועץ המדעי לוועדת ההיגוי על הצעותיו והערותיו המועילות על כתב היד של פרקי המחקר, ועל שהעמיד לרשותנו ספרים וחומרי קריאה חשובים מספרייתו הפרטית.

ד"ר שמחה ב. ורנר ד"ר מינה צמח

נובמבר 2006

בדרך חכמה הוריתיך הדרכתך במעגלי ישר
משלי ד', כא'

עמוד

6	מבוא
9	1. מסגרת מושגית, רעיונית והתפתחותית
9	1.1 המסגרת המושגית
9	1.1.1 אתיקה
11	1.1.2 המושג "טוהר המידות" בשרות הציבורי בישראל
12	1.1.3 המושג ניגוד אינטרסים בשרות הציבורי
12	1.1.4 המושג שחיתות
15	1.1.5 הבחנות בין המושגים השונים
16	1.2 הדינמיקה של סטייה מטוהר המידות
16	1.2.1 תאוריית מנגנון ההקרנה
17	1.2.2 שיכלונה (רציונליזציה) והתרצתה של שחיתות ציבורית
19	1.2.3 תאוריות העוסקות בכוחות בחברה התורמים לטוהר המידות
20	2. סוגיית האתיקה וטוהר המידות במערכות השיטור והכליאה בגישה השוואתית
20	2.1 אתיקה וטוהר מידות בשרותי משטרה
20	2.1.1 הגדרות הנוגעות להתנהגויות לא ראויות במקצוע השיטור
27	2.1.2 גישות להסבר הסיבות לשחיתות משטרתית
35	2.1.3 היקף תופעת התנהגויות בלתי ראויות בשירותי המשטרה והתייחסות שוטרים אליה
38	2.2 אתיקה במערכות כליאה בחברה הדמוקרטית: עיצוב, גיבוש, התפתחות ושינויים
38	2.2.1 על המחקר המדעי של טוהר המידות בשרות בתי הסוהר
39	2.2.2 התפתחות מערכות הכליאה בחברה הדמוקרטית
41	2.2.3 איפיונים כלליים של מערכת הכליאה והשפעתם על טוהר המידות בשירות
44	2.2.4 דילמות אתיות בשירותי כליאה בחברה דמוקרטית
47	2.2.5 עבירות והתנהגויות בלתי ראויות במערכות כליאה
54	2.3 השפעת הסביבה על טוהר המידות בשירות הציבורי בישראל ובמערכת אכיפת החוק
54	2.3.1 רקע כללי על משטרת ישראל: משימות ואתגרים נוכח אתוסים מנוגדים
55	2.3.2 הצגת מסגרת הדיון התיאורטית להבנת השפעת הסביבה על טוהר המידות
61	2.3.3 ההתמודדות המערכתית עם התנהגויות לא ראויות בשירות הציבורי
66	3. פיתוח והטמעה של אתיקה במערכות אכיפת החוק בעולם ובישראל

67	מבוא	3.1
68	פיתוח אתיקה במשטרה- אחריות של מי?	.3.2
70	מיון דרכי המאבק בהתנהגויות בלתי ראויות והטיפול בטוהר המידות בארגוני משטרה	3.3
70	מיון על-פי מסגרות הטיפול	3.3.1
70	מיון לפי מידת האינטנסיביות של הטיפול	3.3.2
73	הגישה המכוונת-המענישה והגישה המעצבת-המחנכת	3.3.3
75	קודים אתיים במשטרה	3.3.4
76	קביעת הגבולות בין כללי הקוד האתי, חוק, משמעת	3.3.5
78	ניסוח הקוד בדרך למימוש מטרותיו	3.3.6
79	יישום הקוד האתי	3.3.7
81	הדרכה והכשרת שוטרים בתחומי האתיקה והמוסר	3.3.8
86	אתיקה ומנהיגות משטרתית בעידן של ה"ניהול הציבורי החדש"	3.4
87	תפקיד המנהיגות בפיתוח טוהר מידות בשירותי משטרה	3.5
89	הקוד האתי ודרכי ההטמעה של אתיקה במשטרת ישראל	.3.6
90	סיכום	3.6.1
92	ביבליוגרפיה	

טוהר מידות בשירות הציבור הוא נשמת אפה של הדמוקרטיה ויסוד לחוסן הלאומי של המדינה ולאמון הציבור במוסדות השלטון. החשיבות המיוחדת של טוהר המידות למערכות אכיפת החוק בכלל ולמשטרה בפרט בהקשר זה, באה לידי ביטוי בדברי ההסבר להצעת הקוד האתי של משטרות מדינות האיחוד האירופי: "תפקידה של המשטרה בשמירה על שלטון החוק הוא כה חשוב עד שמצב הדמוקרטיה משתקף מעצם התנהגותה של המשטרה".

התנהגויות בלתי ראויות של שוטרים ובמיוחד התנהגויות הגובלות בשחיתות מציבות בעיה של ממש למשטרה. זאת, לא רק משום שהן מפירות את הנורמות האתיות שמנחות את עבודת המשטרה אלא גם משום שהן פוגעות באמינות המשטרה ובשל כך מערערות את אמון הציבור בשלטון החוק, ופוגמות ביכולתה של המשטרה לבצע את משימותיה בהצלחה. תפיסה זו מקבלת ביטוי הולם בבג"ץ סויסא בפרשת המפכ"ל רפי פלד בו נטען כי "לא כל סוג התנהגות המותר לכל הציבור מותר לשוטר. השוטר אינו רשאי להתנהג באופן שיש בו לגרום נזק ולהפריע לתפקודו ולתדמיתו כאוכף החוק ולפגוע באימון שהציבור רוחש לו. זהו מצב מיוחד בו החברה דורשת מידת אמון מיוחדת, תכונות של יושר והגינות, ורגישות יתר לנורמות מוסריות ממי שנמנה על מסגרת זו" (ביד"מ 70/93, כפי שצוטט בבג"צ עמ' 784-783).

מדינת ישראל נמצאת בשנים האחרונות תחת אילוצים וכוחות המאיימים להחריף התנהגויות בלתי ראויות במערכת הפוליטית שלה ובמוסדות השלטון הציבורי ובכללם גם במערכות אכיפת החוק. מכאן החשיבות של המחקר על טוהר המידות, שיזמה לשכת המדען הראשי במשרד לביטחון פנים בהתאם להזמנת מחלקת משמעת במשטרת ישראל. סקירת הספרות המוגשת בזאת מיועדת לתרום להבנת הכוחות הפועלים על טוהר המידות במערכות החוק בישראל ולשמש בסיס למדיניות ציבורית המכוונת לשיפור טוהר המידות במערכות אלה.

סקירת הספרות נחלקת לשלושה חלקים. חלקה הראשון מציג מסגרת מושגית, רעיונית ומערכתית לחקר טוהר המידות במשטרת ישראל ובשירות בתי-הסוהר.

חלקה השני של הסקירה מסכם את הספרות המקצועית של סוגיית האתיקה והמוסר במערכות השיטור והכליאה בגישה השוואתית.

החלק השלישי עוסק בפיתוח אתיקה בארגוני משטרה בראייה של הספרות המקצועית, ובהמלצות של וועדות חקירה שהוקמו במדינות שונות בעולם לבדיקת טוהר המידות בשירותי משטרה.

בחלק הראשון של סקירת הספרות שני פרקים: הפרק הראשון מציג את משמעות מושגי היסוד של "אתיקה", "טוהר מידות", "אתיקה מקצועית", "ניגוד עניינים", ו"התנהגויות בלתי ראויות". מאפייניה של האתיקה המקצועית נבחנים לאור ההבדלים בין עולם המשפט המציג את "סף" ההתנהגות שלמטה ממנו הוא בגדר התנהגות עבריינית לבין האתיקה המקצועית המציגה "רף" שככל שהוא עולה כך נתפסת ההתנהגות לראויה והולמת יותר מבחינה אתית. המושג אתיקה מקצועית במנהל הציבורי נבחן גם בהקשריו הפנימיים שהם מנהליים באופיים ובהקשריו החיצוניים שהם דמוקרטיים וחברתיים באופיים.

הפרק השני עוסק בדינאמיקה של טוהר המידות ומציג שלוש גישות שבאמצעותן ניתן להסביר את התפתחותן של התנהגויות בלתי ראויות בחברה ובארגונים. הגישה הראשונה מבוססת על מנגנון "ההקרנה" או "זליגה" (Spillover) לפיו התנהגות בלתי ראויה של מנהיגים או סלחנות של מנהיגים להתנהגות בלתי ראויה מוקרנת למונהגים, או מוקרנת מארגון אחד למשנהו, או מוקרנת מהתנהגות בלתי-ראויה, שהיא גבולית ונזקיה כביכול זעירים להתנהגות בלתי-ראויה חמורה יותר (עקרון "המדרון החלקלק"). הגישה השנייה מציגה את תהליך הרציונליזציה שבאמצעותה ההתנהגות בלתי ראויה מוצדקת, מתורצת ונסלחת. הגישה השלישית מבוססת על ההנחה ש"טוהר מידות", או תופעת השחיתות מקיימים יחסי גומלין עם כוחות סביבתיים שונים, חלקם בעלי כוח לבלימת השחיתות וחלקם בעלי כוח להאיץ את השחיתות ולהעמיקה.

בחלק השני של סקירת הספרות שלושה פרקים. הפרק הראשון עוסק בהשוואה של תופעת טוהר המידות ואתיקה בשירותי משטרה במספר מדינות בעולם. הוא פותח בהצגה וניתוח של אפיוני מקצוע השיטור היוצרים גירויים להתנהגויות בלתי ראויות של שוטרים, וממשיך בהגדרת המושגים הרלוונטיים בהקשר לטווח החלות של התופעה בארגוני משטרה. כמו-כן מציג הפרק שלוש גישות באמצעותן ניתן להסביר תופעות של אי שמירה על טוהר המידות והתנהגויות בלתי ראויות במערכות שיטור והן: הגישה האינדיווידואלית, המטילה את האחריות על היחיד; הגישה המוסדית המטילה את האחריות על התרחשותן של התנהגויות בלתי ראויות על הקבוצה ועל הארגון; והגישה הסביבתית המדגישה את השפעותיה של הסביבה הרחבה על התפתחות טוהר מידות בארגוני משטרה. הפרק חותם בזיהוי האפיונים המקצועיים של מקצוע השיטור העשויים להוביל להתנהגויות בלתי ראויות, ובהתייחסות השוטרים להתנהגויות לא ראויות ושיפוטם את דרגת החומרה של התנהגויות בלתי-ראויות.

הפרק השני בחלק זה עוסק באתיקה וטוהר מידות במערכות כליאה, ופותח בהסבר למיעוט המחקר המדעי בשירותי הכליאה לעומת זה שבמחקר על המשטרה. בהמשך מוצגים האפיונים של מקצוע הכליאה התורמים להתנהגויות בלתי ראויות של סוהרים.

הדילמות האתיות המובנות בשירותי כליאה בחברה הדמוקרטית המתעוררות מהצורך לשמור על זכויות האסירים נוכח שלילת חירותם מוצגות ונידונות בפרק זה, תוך הצגת גבולות השימוש בכוח במערכות הכליאה. בהמשך עובר הפרק להציג את סוגי העבירות וההתנהגויות הבלתי ראויות במערכות כליאה.

הפרק מציג גם את הדילמות והמאפיינים הכרוכים בטוהר מידות ואתיקה של בעלי מקצועות אחרים במערכת הכליאה, אשר משפיעים לא רק על רמת המוסר של הסוהרים אלא גם על המערכת הארגונית של שרות בתי הסוהר בכלל.

הפרק השלישי בחלק זה עוסק בהשפעת הסביבה על טוהר המידות בשירות הציבורי ועל מערכת אכיפת החוק בישראל.

החלק השלישי בסקירת הספרות כולל פרק אחד. הוא מציג את דרכי הטיפול לפיתוח ומיסוד של אתיקה בארגוני משטרה בעולם. הוא פותח בשאלה הקלאסית "מי ישמור על השומרים"; האם היוזמה לטפל באופן מערכתי באתיקה משטרתית צריכה להישאר בידי המשטרה או בידי גורמים חיצוניים? בהמשך מציג הפרק מיון של דרכי המאבק בעבריינות משטרתית ובמיסוד של אתיקה מבחינת אינטנסיביות הטיפול ומבחינת גישתן היסודית. בתוך כך נחלקות דרכי הטיפול תחת הגישה ה"מכוונת" שעיקרה פיתוח מערכות גילוי, בקרה, אכיפה

וענישה, ותחת הגישה ה"מעצבת" העוסקת בפיתוח קוד אתי והטמעתו בארגון, בהכשרה והדרכה של העובדים, עיצוב מנהיגות אתית, עידוד וציון לשבח של מצטייני אתיקה.

את סקירת הספרות חותם סיכום המציג את אתגרי הפיתוח וההטמעה של טוהר מידות במערכת אכיפת החוק בישראל נוכח המאפיינים של הסביבה ואילווציה.

1. מסגרת מושגית, רעיונית והתפתחותית

1.1 המסגרת המושגית

התנהגויות "לא ראויות" מסווגות תחת מושגים/שמות שונים. מושגים אלו לעיתים חופפים זה לזה ולעיתים משלימים זה את זה. הפרק דן תחילה בכל מושג בנפרד; לאחר התייחסות לכל המושגים הרלבנטיים ייעשה ניסיון להבחין בין מושגים אלה במטרה למצוא את אפיוניהם הסגוליים.

1.1.1 אתיקה

המושג אתיקה נגזר מהמילה היוונית ethos שפרושה אופי, תכונה, אפיון מיוחד. בעבר היה נהוג לראות ב"אתיקה" כתורת המידות, אחד משלושת הענפים של הפילוסופיה הקלאסית- בנוסף לתורת ההיגיון (לוגיקה) ולתורת הטבע (פיזיקה). כענף של הפילוסופיה הקלאסית, התעסקה תורת המידות בניסיון להתחקות אחרי מהותם של הערכים המוסריים המבחינים בין הטוב שיבחר לו האדם לעשותו, לבין הרע ממנו עליו להתרחק, ואשר להם שלמות פנימית ותוקף מחייב מוחלט.

בדרך כלל כללי האתיקה מגדירים עקרונות ערכיים שכוחם אינו נובע מכוח החוק ואף לא מכוח פסיקת בתי המשפט. מכאן, לפי קרמניצר (1998) בדרך כלל אין להם מעמד במישור המשפטי באופן הגורר סנקציות משפטיות על הפרתן. עם זאת, הם עומדים וקיימים במישור הציבורי והמוסרי והפרתם צריכה לגרור תוצאות במישור זה.

אליאסוף (2001) בהתייחסו לאתיקה אומר כי בחקיקה הישראלית אין הגדרה למושג "אתיקה". ההתייחסות למושג אתיקה בחקיקה הישראלית, היא בדרך כלל בהקשר של עיסוק במקצוע כלשהו. בדרך כלל השימוש במושג הוא בצמוד למערכת של כללי התנהגות, הקשורים במיוחד לעיסוק במקצוע כלשהו. כללי אתיקה אלה מגדירים את ההתנהגויות הראויות וההולמות שאותן יש לקיים, ואת ההתנהגויות הבלתי ראויות שיש להימנע מלעשותן.

1.1.1.1 אתיקה מקצועית

על-פי אסא כשר (2005) אתיקה מקצועית היא תפיסה סדורה של האידיאל המעשי של ההתנהגות במסגרת מקצועית (פרופסיונאלית) שהיא מסגרת מוגדרת של פעילות אנושית מיוחדת. לטענתו, המסגרת המקצועית נבדלת מכל מסגרת אחרת של פעילות אנושית בכך: שיש לה גוף ידע ספציפי המתעדכן ללא הרף; הפעילות במסגרת זו נעשית באמצעות "ארגז כלים" המשתכלל כל הזמן; הפעילות המקצועית נעשית מתוך הבנת המצב ואחר-כך מתאימה במושכל את הכלי לפתרון הבעיה שהמצב גרמה.

האידיאל המעשי הוא מערכת ערכים או עקרונות, הנותנת בסיס להכרעות ולהחלטות שהן מנומקות ומעשיות בתוכן בדבר ההתנהגות הראויה. כשר מניח, שהאידיאל המעשי של ההתנהגות המקצועית מורכב משלושה חלקים בסיסיים:

המרכיב הראשון של האידיאל המעשי של מקצוע כלשהו הוא ערך המקצועיות. כאן נדרש בעל המקצוע להפגין שליטה בידע המקצועי ומיומנות הפעלה של הכלים המקצועיים.

המרכיב **השני** מוצא את ביטויי בייחודיות של צירוף ערכיו. אף שלמספר מקצועות יכולים להיות ערכים פנימיים משותפים, כמו ערך הטיפוליות, או ערך השמירה על חשאיית המידע, הרי כל מקצוע נבחן בייחודיות של צירוף ערכיו הפנימיים, כלומר אלה המשותפים למקצועות אחרים יחד עם הערכים הייחודיים שלו.

המרכיב **השלישי** של האידיאל המקצועי לפי כשר, הוא הצורך שמקצוע כלשהו ישאף להביא למימוש של ערכים חיצוניים הקשורים למעטפת החברתית, שהחשוב שבהם הוא שמירה על ערכי המשטר הדמוקרטי והחברה האזרחית.

חשיבותם של ערכים ואתיקה במקצוע השיטור הודגשו בספרות המקצועית. כך, לפי Boyleand Donahue (1992) הכשרה ואימון, יכולת פיסית, דבקות במשימה וידע מקצועי הם חסרי ערך – חסרי ערך לחלוטין – אלא אם תכונות אלו מתקיימות אצל אנשים שהיושרה שלהם היא ללא כתם.

1.1.1.2 "אתיקה מקצועית" במינהל הציבורי

המושג "אתיקה במינהל הציבורי" הוא רחב ורב-משמעויות והדיון בו בספרות המקצועית בת-זמננו בתחומי מדע המדינה, מנהל ציבורי והמשפט הציבורי הוא עשיר ומורכב. במסורת המינהל הציבורי האמריקני הוצגו ערכי אתיקה מקצועית "פנימיים" ו"חיצוניים".

הערכים **"הפנימיים"** מתייחסים אל מכלול חובותיו ואחריותו המקצועית של עובד הציבור כלפי שירות המדינה, והם:

- **חובת ה"נאמנות"** למדינה, לחוקיה, לנהלים ולתקנות של שירות המדינה ולציבור הרחב. (ראה גם פרק ב' "העובד והשירות" ב"כללי האתיקה לעובדי המדינה, 1987", ואת הסעיף הראשון "שמירת החוק ואכיפתו" שבקוד האתי של משטרת ישראל). הדרישה מעובד הציבור להיות "נאמן" הציבור מושרשת במחשבת המשפט בישראל כפי שקבע בג"ץ "רשות הציבור... כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידה כנאמן" (בג"ץ 70/142, שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ:ד כה 1, 325).

- **חובת ה"ניטרליות"** המוצאת את ביטויה בחובה למלא אחר החלטות הממשלה ללא קשר עם השקפותיו הפוליטיות או האידיאולוגיות של עובד השירות.

- **שמירה על כללי המשמעת וההיררכיה בשירות.** כך למשל, פרק ד' "העובד והממונה" שב"כללי האתיקה לעובדי המדינה" קובע את עקרונות הכפיפות המנהלית והדיווח לממונים.

- **חובת ה"יעילות"** המוצאת את ביטוייה בהקפדה על אמות מידה מקצועיות. כך, למשל, סעיפי משנה בפרק ב' ב"כללי האתיקה לעובדי המדינה" עוסקים בהיבטים שונים של התנהגות מקצועית כגון ביצוע התפקיד על-פי אמות מידה מקצועיות ושיקולים עניינים. פרק ו' העוסק ב"העובד והציבור" דורש מעובד השירות לבצע את תפקידיו ב"מסירות, ביעילות ובמהימנות".

- **חובת נטילת "אחריות"** על החלטות שנתקבלו במסגרת סמכויותיו של העובד גם אם האציל את סמכויותיו לעובד אחר. (ראה גם הסעיף האחרון "מקצועיות ואחריות" שבקוד האתי של משטרת ישראל שגובש בשנת 1997).
- הערכים "**החיצוניים**" המתייחסים למכלול חובותיו ואחריותו של עובד הציבור כלפי הציבור, וערכי הדמוקרטיה מוצאים את ביטויים בארבעה תחומים עיקריים:
- **ראיית התפקיד כ"שרות לציבור"** והחובה המוטלת על עובד הציבור לשאוף למימוש "אינטרסים ציבוריים" והעמדתם מעל כל אינטרס אחר. כך, "כללי האתיקה לעובדי המדינה בישראל" שגובשו ב-1987 בפרק ו' קובעים כי על העובדים "לראות עצמם כמשרתי ציבור וכמי שתפקידם לסייע בידו".
- **השגת "צדק חברתי"**. מסוף המאה ה-19 המסמן את תחילת דרכה של מחשבת המינהל הציבורי המודרנית, נקבע שהשירות הציבורי חייב להתנהל על-פי אמות מידה אוניברסאליות. כך באופן מסורתי נדרש עובד השירות להימנע מאפליה לטובה של קבוצות חברתיות מסוימות ולהימנע מאפליה לרעה של קבוצות חברתיות אחרות.
- **כפיפות לערכי החוקה והממשל**. ב-1985 הציגו Fredrickson and Hart את המושג "נדיבות פטריוטית" (Patriotic Benevolence) שביקש מעובדי השירות הציבורי האמריקני לגלות "הבנה ואמונה בערכי הממשל האמריקני... חוש של נדיבות וצדק כלפי אזרחי האומה... ולשמש שומרים וערבים של ערכי הממשל לטובת העם האמריקני". (Fredrickson and Hart, 1985: 549)
- **עיצוב עובד ציבור שיהיה בעל תכונות נעלות של אזרחות טובה**. ב-1989 הוצג ע"י Hart המושג "הביורוקרט האציל" (Honorable Bureaucrat). Hart אומר: "האידיאלי לחברה פלורליסטית הוא שתהא נשלטת יותר על-פי תכונות של אזרחות טובה מאשר באמצעות תחיקה ציבורית. הדבר הטוב ביותר שאפשר לייחס לעובד ציבור הוא שיהיה בעל תכונות אופי נעלות. לכאורה, הדבר נראה אידיאלי מדי ולכן בלתי-מציאותי. אבל אין זה כך, יש לנו הידע ההכרחי להשיג סוג זה של אצילות מוסרית--כל שנדרש עתה הוא הרצון לממש זאת" (Hart, 1989: 103)

1.1.2 המושג "טוהר המידות" בשרות הציבורי בישראל

המושג "טוהר המידות" הוא ייחודי לשפה העברית וצירוף שתי המילים האלו מהווה חידוש לשוני. כפי שהעיד עליו מבקר המדינה לשעבר דר' יצחק נבנצל מקורו "בראשית צמיחתה של התחיקה הישראלית, ולשווא נחפשהו במקורותינו העתיקים ובספרות המשפט העברי רבת הענפים וההיקף [...] בימינו נתגבש ביטוי זה כמושג של האתיקה המעשית, המורה על תכונה נעלה, ואף מעורר תגובה רגשית חיובית [...]". (נבנצל, 1997, עמ' 133). המונח מוזכר שלוש פעמים בחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 בהקשרים שונים. בסעיף 2 (ב) ל"חוק יסוד: מבקר המדינה", שפורסם בתשמ"ח, נאמר: "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך".

מכיוון שבשום מקום בחוקים אלה אין כל אזכור להגדרת המונח ולפירושו, לא נותר למבקר המדינה, כפי שהעיד על-כך המבקר דר' נבנצל "אלא לקבוע בעצמו, ממקרה למקרה, מה דורש טוהר המידות, ומה מהווה פגיעה בו {...} (ה)שומה אפוא על מבקר המדינה לשכנע [...] שקביעתו צודקת." (מצוטט אצל מרים בן-פורת, 1989, עמ' 27-8)

בדרך כלל התנהגויות שאינן עולות בקנה אחד עם "טוהר המידות" קשורות ל-: ניצול לרעה של המעמד הציבורי, שימוש ברכוש הציבורי למטרות פרטיות, קבלת מתנות, ניגוד אינטרסים, יצירת אפליה והעדפה, עיסוקים נוספים, הפרת אמונים, פעילות שאינה גובלת בתום לב ומבוססת על כוונת זדון, מרמה, וחוסר יושר והגינות כלפי האזרח, ומציאת תעסוקה אצל גופים שהיו בקשר עם עובד השרות במסגרת תפקידו הממלכתי. (ראה בהרחבה על התפתחות המושג "טוהר המידות" במאמרה של מ. בן-פורת, 1989 וכן, אצל חיים כהן, 1994).

1.1.3 המושג ניגוד אינטרסים בשרות הציבורי

המושג ניגוד (Conflict of Interests) מתייחס למצבים שאליהם יכול עובד ציבור להיקלע, בהם אינטרסים אישיים שלו עלולים להצטלב ולפגוע באינטרסים ציבוריים, עליהם הוא מופקד "כנאמן". במאמרם "ניגודי עניינים בעידן העברת עבודות לגורמי חוץ" ציינו פנינה סופר ועוזי ברלינסקי (2001) ארבעה מצבים עיקריים לניגוד עניינים: (1) ניגוד עניינים אישי. (2) ניגוד עניינים פונקציונאלי, כמו למשל אצל קבלן המועסק על ידי הרשות הציבורית בביצוע שתי פונקציות נפרדות, אשר אחת מהן מפקחת על השנייה. למשל, בדוח מבקר המדינה מס' 40 עמ' 177 יש התייחסות לשב"ס אשר העביר עבודות למע"ץ שהיה בהן ניגוד עניינים פונקציונאלי. מע"ץ הייתה הגורם המתכנן את העבודות וגם הפעילה עליהן פיקוח צמוד. (3) ניגוד עניינים הנובע מהעסקתם של קבלנים המועסקים על ידי שני גורמים או יותר שנמצאים במצב של תחרות או מנוגדים בפעילותם. (4) ניגוד עניינים העשוי לפגוע באבטחת מידע.

1.1.4 המושג שחיתות

חוקרים מתחום מדעי המדינה והמנהל הציבורי הציגו מספר הגדרות למושג שחיתות בהקשר להתנהגות של עובדי ציבור, נבחרים וממונים, אותן ניתן לקבץ למספר קבוצות:

(1) הגדרות המדגישות את היבטיה הכלכליים של השחיתות.

הגדרות אלו מתייחסות אל עובד הציבור כמי שרואה בתפקידו הציבורי עסק שממנו יש להפיק רווחים. התנהגות מושחתת של עובד הציבור אינה אלא "סחורה" הנמכרת ב"שוק" ואשר מחיריה נקבעים עי כוחות של היצע וביקוש. כמו כן, עלויות השחיתות, קרי הסיכון והעונש, מוערכות על ידי עושה השחיתות מול התמורות שהשחיתות תניב (Rose-Ackerman, 1978).

(2) הגדרות המדגישות את הפגיעה בחוק

הגדרות אלו מדגישות את הפרת החוק ואת הסטייה מהחובות, התקנות והכללים הרשמיים של עובד ציבור בעת מילוי תפקידו הציבורי. (ראה, למשל, Nye, 1967; Scott, 1989).

3 הגדרות המדגישות את הפגיעה באינטרס הציבורי

קבוצת הגדרות זו מדגישה את עניין הבגידה והמעילה של עובד הציבור באמון ובאינטרס הציבורי, ברכוש הציבורי, בסמכות ובתפקיד הציבורי למען השגת אינטרסים ייחודיים, החל באינטרסים של מפלגה, קבוצה או ארגון כלשהו וכלה באינטרסים אישיים צרים (Rogow and Laswell, 1963).

4 הגדרות של דעת קהל

ב-1970 טען Heidenheimer כי נורמות חברתיות אצל מנהיגים והציבור, הן שמגדירות מהי שחיתות. לפי הגדרה זו, הציבור ומנהיגיו קובעים איזו התנהגות נחשבת כמושחתת ומזיקה והראויה להענשה ואילו התנהגויות נחשבות כבלתי חמורות ולפיכך נסלחות. התוצאה של הגדרה זו היא: אבחנה בין שלושה צבעי שחיתות. כאשר קיימת הסכמה מלאה בין דעת הקהל לבין המנהיגים שהתנהגות ציבורית כלשהי היא בזויה וראויה לגינוי ויש להעניש את המבצעים אותה, הרי שהמדובר **בשחיתות שחורה**.

שחיתות נתפסת **כאפורה** כאשר יש מחלוקת בין הציבור לבין מנהיגיו, אם לגבי גינוי ההתנהגות או אם לגבי הצורך בהענשת מי שביצע אותה. (למשל, בישראל, העברת כספים ייחודיים לארגונים המקורבים למפלגות השלטון, או מינויים פוליטיים אינם נתפסים על-ידי פוליטיקאים בשלטון כהתנהגויות שליליות, בעוד חלק גדול מהציבור הישראלי מגנה אותן).

Heidenheimer (1970) טען שהשחיתות האפורה היא המסוכנת ביותר למערכת הציבורית משום שהמערכת נסחפת למצב של מבוכה ורפיון- יד ובהעדר טיפול והענשה ההתנהגות עצמה הולכת ומשרישה.

בשחיתות לבנה הכוונה לדפוסי התנהגות הנתפסים כמושחתים, אך מפאת נזקן הקל ונפיצותן בציבור הן אינן נתפסות על ידי האליטות והציבור כראויות להענשה וכך במהלך הזמן "מולבנות" והופכות לנורמה מקובלת. (דוגמאות לשחיתות לבנה שהתרווחו בממשל ובמינהל הציבורי בישראל והפכו לנורמות הן: דיווחי כזב בנסיעות ברכב פרטי והוצאות אש"ל; ארוחות עסקיות; דיווחים פיקטיביים על שעות עבודה נוספות; "סחיבות" קטנות ממקום העבודה; ניצול למטרות פרטיות של רכוש וציוד בעבודה -- טלפונים, פקסים, צילומים; קבלת מתנות קטנות ממקבלי השרות, ופרוטקציה.)

לדעת Werner (1983) השחיתות הלבנה מסוכנת יותר מהאפורה. זאת מכיוון שהמערכת אינה מגנה אותה ואינה נלחמת בה משום מאפייניה הבאים: היותה זעירה ונמנית על שטחי הדמדומים של החוק ללא פגיעה בוטה בו; נפיצותה הרבה בארגון; ונזקיה הנתפסים כבלתי חמורים. התוצאה היא, שהשחיתות הלבנה משרישה ומצרפת אל בין שורותיה אחרים שנמנעו עד כה מלבצע אותה. סכנה נוספת הטמונה בשחיתות הלבנה זכתה גם לכינוי בספרות העוסקת בשחיתות בארגוני משטרה בשם "המדרון החלקלק", דהיינו מעבר הדרגתי משחיתות לבנה לשחיתות בגוונים אחרים. (ראה דיון מורחב בסוגיה זו בפרק הראשון של החלק השני.)

במחקר מקיף שהתפרסם ב-2001 בצ'כיה תחת השם Crossing The Thin Blue Line מלמד על חשיבות ההגדרה של "דעת קהל" להבנת תופעת השחיתות משום שהיא צובעת את השחיתות על-פי דרגות חומרה של "שחור", "אפור" ולבן" ובהתאם לכך גם מגדירה את דרכי הטיפול בתופעה.

מושגי משנה לשחיתות:

למושג שחיתות נלווים שני מושגי משנה הראויים לציון והם: שחיתות המתבצעת למען מטרה נעלה ושחיתות שיטתית.

שחיתות למען "מטרה נעלה" פרושה ביצוע מעשי שחיתות למען מימוש אינטרסים רחבים יותר מאשר אינטרסים אישיים וצרים. דוגמאות לשחיתות המתבצעת למען השגת מטרות נעלות הן: שחיתות למען המפלגה, שחיתות לטובת הרשות המקומית ושחיתות למען הארגון.

הבעיה עם שחיתות המתבצעת למען מטרות עליונות, לבד מזה שמדובר בהתנהגות לא חוקית, היא שמרגע שניתנת לגיטימציה להשחית למען מטרה נעלה כלשהי, קשה אחר-כך למי שהורגל בהתנהגות זו, לעשות את ההבחנה בין מה שכביכול "טוב" ו"ראוי" לעשותו למען המטרה הנעלה, לבין מימוש מטרות שהן "נעלות" פחות.

שחיתות שיטתית: מחקרים שנערכו בשנות השבעים מלמדים על התפתחותה של שחיתות ציבורית שיטתית (Systemic Public Corruption) שפירושה שחיתות מאורגנת, שבה קבוצה של אנשים משתפים פעולה, על פני זמן מתמשך, לבצע מעשי שחיתות בארגונים ולהסתירם. שחיתות שיטתית מתקיימת בעיקר ביחידות ממשל ציבוריות המפקחות והאחראיות על פעילויות שמתגלגל בהן כסף רב כמו משרדי תכנון ובנייה ברשויות המקומיות, משרדי רישוי נהיגה, ורשויות אזוריות של מס הכנסה. בארה"ב תועדה השחיתות השיטתית בתחנות המשטרה ב-1972 ע"י וועדת Knapp (The Knapp Commission) וע"י Sherman (1978). כאן נסבה השחיתות השיטתית על גביית תשלומים בעד מתן "הגנה" (פרוט קשיין), על מסחר בלתי חוקי כמו הימורים, זנות, סחר בסמים וחלוקת הכספים בין חברי הרשת בהתאם למעמדם ההיררכי.

עפ"י Caiden and Caiden (1977), שחיתות שיטתית מאופיינת על ידי הדברים הבאים:

1. בתוך הארגון פועלת קבוצה של אנשים מושחתים הפועלים בניגוד לחוק ובניגוד לקוד האתי של הארגון.
2. הקבוצה המושחתת מפתחת לעצמה "כללי משחק" הבאים במקומם של הכללים, התקנות וההוראות הרשמיים של הארגון ומיועדים לחפות ולהגן על המושחתים.
3. המושחתים זוכים להגנה בעוד שהישרים מותקפים, במיוחד במקרה של "מתריעים".
4. שחיתות שיטתית מונעת הכנסת שינויים ורפורמות בארגון, משום שאלה עלולים לפגוע באינטרסים של הקבוצה המושחתת.
5. שחיתות שיטתית גורמת נזק רב למוסר בשורות הציבורי בכך שהיא עלולה לצרף אל בין שורותיה גם אנשים שהיו ישרים, ובכך עלולה להפוך לדרך חיים של ארגונים ולהנציח את עצמה בהם.

1.1.5 הבחנות בין המושגים השונים

יחסי הגומלין בין החוק והאתיקה מוצאים את ביטויים באמרתו של שופט ביהמ"ש העליון בארה"ב ארל וורן שאמר: "החוק צף בים של אתיקה. ללא אתיקה גם שלטון החוק מצוי בסכנה".

עפ"י Hall (2000) קיימים כמה הבדלים בין החוק לאתיקה או לציווי המוסר. ראשית, לציווי המוסר תוקף מחייב אוניברסאלי כמו למשל רצח, אבל חוקי התנועה למשל יכולים להיות שונים בין מדינה למדינה. שנית, ציווי המוסר יכולים להיות מנוגדים לחוקי המדינה. למשל, חוקי המדינה של האפרטהייד התירו אפליה לרעה של שחורים בדרום אפריקה בעוד שהדבר מנוגד לציווי המוסר האנושי. שלישית, הציווי המוסרי פונה אל הרגש הפנימי שלנו והמחשבות הפנימיות שלנו, בעוד שהחוק מתייחס אל ההתנהגות כפי שבוצעה בפועל שיש בה פגיעה מעשית בחוק.

לכאורה ניתן היה לצפות למיקום המושגים שהוצגו לעיל על פני רצף של חומרתם. הקושי בכך, כמו גם הקושי בהצגת אמות מידה המבחינות בין התנהגויות לא ראויות תחת כל אחד מהמושגים הנ"ל, כרוך בבעיה הנובעת מיחסיות ונפיצותן של התנהגויות לא ראויות. כך למשל, ההגדרה החוקית והפילולית של שחיתות האוסרת מתן שוחד וגם קובעת את עונשו, הופכת לבלתי משמעותית אם בפועל אין החוק נשמר על ידי הציבור. כמו כן, אף שההגדרה החוקית קובעת שכל מעשה מושחת הוא מעשה החורג מהוראות החוק, בפועל לא כל מעשה מושחת (פרוטקציה למשל) מהווה הפרת חוק.

הגדרת ההתנהגות הראויה או הבלתי ראויה נקבעת במידה רבה על ידי הנורמות החברתיות והתרבותיות המתקיימות באותה עת בחברה כלשהי. המשתמע מכך הוא, שחברות מסוימות יכולות לגזור שהתנהגות מסוימת היא מושחתת ולפיכך, אסורה ובת הענשה, בעוד שחברות אחרות יראו באותה התנהגות עצמה – דבר מקובל, לגיטימי ומותר.

גם שופטי בית המשפט העליון בישראל עמדו על הקושי והמורכבות בהגדרת המושגים הללו ובהבחנה ביניהם. כך למשל, חיים כהן שופט ביהמ"ש העליון עשה הבחנה בין שחיתות לטוהר המידות כשאמר "יש האומרים ששחיתות היא היפוכו של טוהר המידות, אך [...] לא כל פגיעה בטוהר המידות עולה כדי שחיתות" (כהן, 1985, 411).

1.2 הדינאמיקה של סטייה מטוהר המידות

ניתן להציג שלוש תיאוריות המסבירות כיצד מעשים הפוגעים בטוהר המידות והתנהגויות בלתי אתיות מתפשטים בחברה, או בארגון, מעמיקים ומנציחים את עצמם. שתי התיאוריות הראשונות – תאוריית ההקרנה ותאוריית ההתרצה והשכלון – מתייחסות למנגנונים האחראיים להתפשטות התנהגויות לא ראויות; השלישית, דנה בכוחות הפועלים בחברה בכלל ובארגונים השונים, ואשר תורמים לחיזוק המוסר וטוהר המידות או, לחילופין, מסייעים להתפתחות שחיתות.

1.2.1 תאוריית מנגנון ההקרנה

בהצביעו על "כיוונים חדשים בחקר השחיתות המנהלית" הציג Werner (1983) את תאוריית "ההקרנה" או הזליגה" המסבירה כיצד התנהגויות בלתי ראויות משכפלות ומשרישות את עצמן. מנגנון הזליגה פועל בין מנהיגים למונהגים, בין ארגונים, ובין הצבעים (דרגת החומרה) של התנהגויות בלתי ראויות.

1.2.1.1 הקרנה בין מנהיגים למונהגים

ההקרנה ממנהיג למונהג מתרחשת הן כאשר המנהיג עצמו מגלה התנהגות לא ראויה והן כאשר הוא נמנע מלגנות ולהעניש התנהגות כזו. כאשר המנהיג עצמו מעורב בהתנהגויות לא ראויות הן מוקרנות באמצעות מנגנון חיקוי של עשיית גזירה שווה: "אם בארזים נפלה שלהבת מה יגידו אזובי הקיר". השלכות אלו של שחיתות מנהיגים נותנות משנה תוקף לאמרה הלטינית: "Corruptio optimi pessima" - שחיתותם של הטובים היא הגרועה שבכל".

הבלגה של מנהיגים והימנעותם מלגנות או מלהעניש מושחתים הכפופים להם נותנת לכפופים תחושה שההתנהגות הבלתי-ראויה נסלחת והם חסינים מפני הענשה.

1.2.1.1 הקרנה של שחיתות מארגון לארגון

מנגנון הקרנה מארגון לארגון לא תועד מספיק בספרות המקצועית. אולם, סביר שהתנהגות בלתי אתית של ארגון, או יחידה שלא נחשפה או שלא נענשה דיה, תשכפל את עצמה בארגונים או יחידות אחרות. כך, למשל, כאשר מנהלי חברה א' אינם זוכים במכרזים של רשות ציבורית כלשהי לא משום שאינם עומדים בתחרות, אלא משום שמנהלי חברה ב' זוכים בהם בגלל מתן שלמונים; יש חשש שאם תופעה כזו תחזור ללא עונש, גם החברות המתחרות יאמצו את הנוהג של מתן שוחד לעובדי הרשות הציבורית.

כאשר השחיתות מתרווחת במינהל הציבורי, ובהעדר מנגנונים לבלמתה, סכנת ההקרנה מארגון אחד למשנהו היא גבוהה.

1.2.1.3 הקרנה מהתנהגות להתנהגות

עקרון זה מניח, שהתנהגות בלתי ראויה בדרגת חומרה נמוכה יחסית ואשר מתקבלת כ"עובדת חיים" בארגונים, תוקרן להתנהגות בלתי ראויה בדרגת חומרה גבוהה, וזו עלולה אחר-כך להתקבל אף היא "כעובדת חיים", וכך הלאה. מנגנון זה דומה, בדינאמיקה שלו, למנגנון "המדרון החלקלק" שמתואר בהרחבה בפרק הראשון של החלק השני.

1.2.2 שיכלונה (רציונליזציה) והתרצתה של שחיתות ציבורית

מדעי הקרימינולוגיה והפסיכולוגיה, חברו יחד כדי לבנות תיאוריה של שכלון והתרצתה של הפשע. ההנחה של תיאוריה זו היא שהעברין "מפעיל" מנגנוני הגנה פסיכולוגיים שונים כדי להתמודד עם הפער, שבין מודעותו לכך שביצע התנהגות לא ראויה, לבין הנורמות הנכונות שהפנים ועדיין לא נמחקו מתודעתו.

קיימות מספר דרכים להתרצתה של התנהגויות או מצבים המעוררים תסכולים, חרדות וחוסר שקט נפשי (דיסוננס), המלוות ביצוע התנהגויות בלתי ראויות (Feldman, 2000):

- הצדקה מוסרית - הצדקת המעשה בכך שהיה מיועד להשיג מטרות ראויות;
- ייפוי מילולי - שימוש במושגים לשוניים רכים, המיועדים לייפות את המצב האמיתי, למשל סחיבה במקום גניבה;
- הזערת המעשה בהשוואה למעשיהם של אחרים – לא שיקרתי כמו השני, השוטרים באנגליה אלימים פחות מאשר בארה"ב;
- "אמרו לי לעשות את זה";
- הכחשת אחריות: לא יכולתי לעשות דבר, קצרה ידי מלעזור, המקרה היה גדול עלי.
- הכחשת הנזק או הזערותו:
- כולם עושים את זה;
- דה-הומניזציה – של הקורבן;
- הטלת האשמה על הקורבן.

להלן מספר מסגרות של התפשטות התנהגויות בלתי ראויות באמצעות התרצתה, הישימות לשירות הציבורי ובכללו גם למשטרה ולארגוני כליאה:

1.2.2.1 התרצתה כאשר מתקיימת בארגון שחיתות לבנה ושחיתות שיטתית

אלה המבצעים שחיתות לבנה מצדיקים ומתרצים לעצמם בכך שהיא גורמת נזק מזערי, ושכולם מבצעים אותה. אחרים המצטרפים למעגל המושחתים, יתרצו זאת באמצעות הצגת שאלות לארגון בנוסח של: "אם כל אחד עושה זאת-מדוע לא אני גם כן, ואם כולם עושים זאת, אז מה כל כך רע בכך?" התסביך של לא להיות "פראייר" פועל כאן במלוא השפעתו. במצב שבו רווחת שחיתות שיטתית בארגון קיימת הסכנה שמצב זה יגרום להפעלת מנגנון השכלון וההתרצתה גם בקרב העובדים הישרים, דבר שמאפשר כניעה ללחצים ללא התרעות של האני העליון שלהם.

1.2.2.2 התרצת שחיתות המתבצעת למען "מטרות נעלות" – (noble cause)

ניתן להבחין בארבע מסגרות שלמען יכולה שחיתות בשרות הציבורי להתבצע בהתרצת של מטרה נעלה. למען המדינה או החברה, למפלגה, לרשות המקומית, או לארגון הציבורי.

ביצוע מעשים בלתי ראויים ואף פליליים לטובת הארגון, יהיה זה ציבורי או עסקי, כבר אובחן בספרות המקצועית, ופרשיות שחיתות הפורצות חדשות לבקרים מלמדות על נפיצות התופעה. במחקרו על החברות הממשלתיות במדינות הקומוניסטיות, שלפני התפרקותה של בריה"מ ציין שוורץ: "בסביבה עתירת תקנות, הסובלת ממחסור כרוני בחומרי גלם והמציבה מטרות ייצור יומרניות, השחיתות אינה סתם עוד אפשרות למעילה למען אינטרסים אישיים, אלא צורך פונקציונאלי המאפשר לממש את מטרות הארגון תוך התמודדות עם האמצעים הדלים" (Schwartz, 1979: 427).

התופעה של ביצוע פעילויות בלתי ראויות במטרה להשיג אינטרסים של המשטרה או שרות בתי הסוהר אובחנה ונחקרה בספרות המקצועית ותיבחן בהרחבה בחלק השני, בפרקים השני והשלישי.

1.2.2.3 התרצת בסביבה הכלכלית בחברה ובארגון

הדיון המודרני בסוגיית הערכים והאתיקה בממשל בשנות השבעים מלווה בטיעון שאינפלציה דוהרת וכלכלת מחסור הם שני כוחות חזקים המניעים היסחפות למעגל ההתנהגות הבלתי מוסרית והתרצת הצטרפותם על-ידי הטלת האחריות והסיבות על סביבתם. משברים כלכליים יוצרים שבר מוסרי, שהשפעתו ניכרת הן בהתנהגות הפרטים בחברה והן בארגונים. כך, ארגונים הנמצאים בקשיים כלכליים אינם עומדים בפיתוי ומתנהגים באופן בלתי חוקי או מוסרי כדי לשרוד או להוכיח הצלחה.

בספרות המקצועית מודגש גם "פער השכר והדרגה" (ורנר, 1980) כגורם המשחית את הפקידות הציבורית, בעיקר במדינות שבהן המשכורות של עובדי הציבור הן נמוכות מאד. הדבר בולט במיוחד בקרב הפקידות הבכירה, שלגביה השחיתות מגשרת על הפער שבין המשכורת הנמוכה והסטאטוס הגבוה.

בישראל, שיטת השכר שהונהגה במערכת השירות הציבורי הושפעה במידה רבה מאידיאולוגיה של שוויוניות מעמדית וכלכלית. כך נוצר סולם דרגות, אשר במשך עשרות שנים קבע הבדלי שכר קטנים בין הדרגות. במשך השנים, ובמיוחד לאחר מלחמת ששת הימים, הפכה החברה הישראלית לפחות אידיאולוגית וליותר חומרנית. הצורך לממש אינטרסים חומרניים הוחרף, משום שמערכת השכר בשרות הציבורי המשיכה להישאר שוויונית מדי. דבר זה הניע דפוסי התנהגות לא ראויים. בתחילה, הפער בין משכורת הנתפסת כבלתי הולמת את הסטאטוס הכרוך בדרגה נסגר ואף תורץ על-ידי ניצול לרעה של זכויות המנהל הבכיר, כמו למשל: ארוחות ראוותניות, נסיעות לחו"ל, הוצאות לאירוח מפואר ועוד, הכול על חשבון הקופה הציבורית. בשלב הבא, חלה פריצה של מערכת השכר של הבכירים בשירות הציבורי, והיא מהווה כיום את אחת העקיפות החמורות של נהלי המינהל הציבורי בישראל.

1.2.3 תיאוריות העוסקות בכוחות בחברה התורמים לטוהר המידות או לחילופין להתנהגויות לא ראויות

הנחת היסוד של תיאוריות אלו היא שטוהר המידות מושפע מכוחות התורמים לבניית תשתית אתית חיובית בחברה או בארגון מצד אחד, ומכוחות המשפיעים לשלילה על המוסר החברתי, או הארגוני מצד שני. (ראה למשל (Caiden, 2001 ; Dobel, 1978 ; Werner, 1982)

על-פי תיאודור וינשל (1975) התרבות המנהלית בישראל היא מעשה שעטנו של שלוש תת-תרבויות : תרבות הגטו, תרבות הבקשיש ותרבות הסוציאליזם הנאיבי. לכל שלוש התרבויות האלה יש השפעות שליליות על האתוס של המנהל הציבורי בישראל, באשר תרבויות אלה הניבו יחס שלילי אל דפוסים פורמאליים בניהול: "בקשיש", יחס שלילי אל החוק, ותרבות של עקיפת חוקים ונהלים. יאיר שפרינצק בספרו "איש הישר בעינו יעשה" (1986) הראה כיצד בתרבות הפוליטית והמנהלית בישראל התפתחו והושרשו דפוסי התנהגות של אי-לגליזם.

באופן תיאורטי, "על הנייר", ישראל היא בעלת תרבות ארגונית האופיינית לדגם הטיפוסי של מנהל ציבורי מערבי. בפועל מתקיימים בה עדיין אפיקים פרטיקולאריים היוצרים התנהגות דיס-ביורוקרטית ענפה, ונשמרת זיקה עמוקה לדפוסים מנהליים האופייניים למדינה מתפתחת.

Kfir (1994) ופרידברג (1989) התייחסו להתרווחותן של התנהגויות בלתי פורמאליות בישראל וליחס השלילי של הישראלי אל החוק ואף הסבירו את מקורותיהן. כך ציין פרידברג:

"סיבות רבות- כגון העדר סמכות מקרינה, גזירות שאין עובדי הציבור יכולים לעמוד בהן, נורמות 'מטושטשות' או היעדר נורמות כלל, שכר נמוך, פתרונות קצרי טווח שאין מחשבה מעמיקה בצידן- כל אלה חברו ליצירתן של נורמות התנהגות בלתי כתובות, א-פורמאליות, לצידן של נורמות התנהגות פורמליות. המדינה ורשויותיה המוסמכות לא נתנו דעתן במועד, לסכנתן של נורמות שליליות אלו, לגידולי הפרא' שעלו ב'חלקות' המינהל הציבורי" (פרידברג, 1989: 162).

כוחות עיקריים נוספים שפעלו בעבר ובחלקם מתקיימים עד היום משפיעים על טוהר המידות בשרות הציבורי בישראל הם:

- אי-השוויון החברתי וקשר האליטות, המחריפים והולכים בישראל, ומאיימים על שלומה של הדמוקרטיה הישראלית;
- יחסי גומלין בין השירות הציבורי לבין המערכת הפוליטית;
- הפשע המאורגן והפשיעה הכלכלית;
- מערכת הנורמות של החברה ותהליכי המעבר המתרחשים בה מחברה אידיאולוגית-קולקטיבית לחברה המדגישה צרכנות, חומרנות ואינדיווידואליזם;
- חולשה היסטורית של מערכות הביקורת הציבורית בישראל. פרופ' חוה עציוני – הלוי בדונה על יעילות ביקורת המדינה בישראל שאלה: "שמא הביקורת אינה אלא טכס היטהרות, מעין מקווה קולקטיבי שהחברה הישראלית טובלת בו אחת לשנה, יוצאת בתחושה שטוהרה, ולמחרת הכול נשכח" (עציוני-הלוי, 1993: 149);
- מסורת ארוכה של סלחנות על התנהגויות בלתי חוקיות ואף מושחתות ו"סגירה מבפנים", הפוגעות ביכולת ענישה הולמת ותורמות להנצחת אי-טוהר המידות.

2. סוגיית האתיקה וטוהר המידות במערכות השיטור והכליאה בעולם בגישה השוואתית

2.1 אתיקה וטוהר מידות בשרותי משטרה

בכל הנוגע לשמירת טוהר המידות בשירותי בטחון פנים קיימת בעייתיות, המובנית בעצם מהות תפקידיהם, בהם טמונה שניות ערכית: עבודת המשטרה כרוכה בהסתרה, בחיסיון, בהפעלת דמויות סמויות, מתן הבטחות שווא לפושעים, הזנת הציבור והתקשורת במידע שאינו תמיד אמת, ניהול החקירות בדרכי הערמה, הפעלת לחץ ואלמות. כל אלה אינם עולים בקנה אחד עם ערכי יושר, הגינות, שקיפות ואמת. למשטרה מאפיינים מנוגדים נוספים: היא חייבת למצוא את הדרך לשלב בין "לחימה" לבין מתן "שירות" לאזרח; פעילות המשטרה כרוכה לעיתים בפגיעה בחופש הפרט ובזכויותיו; ועבודת המשטרה כרוכה בקשר עם מרכיבים שונים באוכלוסיה להם אינטרסים מנוגדים.

בעייתיות מובנית אחרת בעצם מהותה של המשטרה, שהוצגה ע"י Goldstein (1977), עלולה להיות קשורה בעקיפין להתנהגויות לא ראויות של שוטרים. גולדשטיין התייחס אל המשטרה כאל אנומליה המתקיימת בחברה דמוקרטית. מצד אחד המשטרה מבטאת את הסמכות הלגיטימית של משטר דמוקרטי, ומצד שני, משתמשים השוטרים באמצעים המהווים איום ופגיעה בדמוקרטיה ובזכויות האזרח, כולל שימוש בכוח.

למערכות אכיפת החוק, בהשוואה לארגונים ציבוריים אחרים, יש מספר אפיונים מיוחדים ההופכים אותם לפגיעים יותר להתנהגויות בלתי ראויות של אנשי השירות. אפיונים אלה הם בחלקם קבועים ובחלקם משתנים. בין הגורמים הקבועים ניתן לכלול את היקף הסמכות ושיקול הדעת הרב המוקנה לאנשי המשטרה; גורליות ההחלטה של פעולות המשטרה; תחושת הכוח הנבנית אצל אנשי השירות; שקיפות ציבורית ופנים ארגונית נמוכה; קשר עם עבריינים, תרבות מנהלית ייחודית ועוד. בין הגורמים המשתנים המשפיעים על עיצוב טוהר מידות במערכות אכיפת החוק יש למנות ליקויים בגיוס כוח האדם; מערכות שכר ותגמולים אינטרינסיים, אחריות מפקדים ודוגמה אישית ועוד.

פרק זה פותח בהגדרות הנוגעות להתנהגות בלתי ראויה במקצוע השיטור וממשיך בהצגה מפורטת של האפיונים של מקצוע השיטור ואופן השפעתם על עיצוב טוהר המידות בארגוני משטרה. הפרק חותם בדיון על היקף תופעת העדר טוהר המידות בשירותי המשטרה והתייחסות שוטרים אליה.

2.1.1 הגדרות הנוגעות להתנהגויות לא ראויות במקצוע השיטור

בספרות ניתן למצוא הגדרות נומינליות והגדרות אופרציונליות של התנהגות לא ראויה.

2.1.1.1 הגדרות נומינליות:

ההגדרה של Roebuck and Barker (1974) הקובעת כי שחיתות של שוטר היא "התנהגות סוטה, לא הגונה, לא הולמת, לא אתית או פושעת של שוטר".

הגדרות מפורשות יותר מציגות מספר מימדים אשר כל אחד מהם או צרוף שלהם (תלוי לפי המגדיר) מאפשרים לקבוע מהי "התנהגות לא ראויה". לגבי כל מימד יש בספרות דיון לגבי הסף שעל פיו ניתן להבחין בין התנהגות ראויה לבלתי ראויה. להלן המימדים שהספרות מתייחסת אליהם ונקודות הסף המוצעות:

* **מידת ניצול סמכות התפקיד**: Wilson (1968) מדגיש את עניין ה"בגידה והניצול של התפקיד" הציבורי ומידת המעילה באמון הציבור כתנאי הכרחי להגדרת שחיתות. הוא מבחין בין פעילות המנצלת את סמכות התפקיד, כמו למשל פעילות למען קבלת שוחד, (הנחשבת כאב טיפוס של פעילות מושחתת) לבין פעילות פלילית המבוצעת על ידי שוטרים שלא במסגרת תפקידם, אליה יש להתייחס כאל עבירה פלילית, אך לא כאל שחיתות.

לדעת Klockars (1985) אמת המידה של "סמכות התפקיד" נדרשת כדי לקבוע שהשחיתות פוגעת באמון המיוחד שיש לציבור בתפקיד השוטר. ההשחתה של אמון הציבור, לפי קלוקרס יכולה להיות בשתי דרכים: הראשונה; ביצוע הפעולה תחת הכיסוי של אמון הציבור; השנייה, שימוש באמון הציבור מתוך סיבות לא חוקיות (כמו מתן שירותים תמורת תשלום). בספרות המקצועית נבחנת השחיתות בהקשר למידת החומרה בפגיעתה בתפקיד הציבורי ובסמכות הציבורית שהופקדו בידי השוטר (ראה למשל: Crank and Caldero, 2000; Goldstein, 1975; Kleining, 1996). להלן מספר אמות מידה למידת פגיעתה של השחיתות בתפקיד הציבורי ובאמון הציבורי:

* **מהן הנורמות המופרות**: האם ההתנהגות הבלתי ראויה כרוכה בפגיעה בנורמות ארגוניות או בפגיעה בכללי צדק חברתי ובחוק.

* **מי הנהנה**: האם החלת השחיתות היא רק כאשר הנהנה הוא השוטר כפרט, או גם כאשר הקבוצה, או הארגון המשטרתי הם הנהנים.

* **האם הייתה קבלת תגמול בפועל או הסתפקות בכוונה לקבלת התגמול**: האם ההגדרה חלה רק על מי שקיבל בפועל תגמול או גם אם הפעולה נעשתה (או נמנעה) רק בכוונה לקבל תגמול.

* **המניע לסטייה**: האם התנאי לשחיתות הוא מטרה לא חוקית או לא הולמת כמו, למשל, השגת טובות הנאה או סיפוק צורך לכוח, או שהייתה פעילות חריגה שנבעה מטעות, או ממניעים חיוביים למען מטרה חוקית נדרשת.

* **גודל ההטבה ומטרת הנתנה של ההטבה**: Goldstein (1995) מתייחס להשלכות של גודל ההטבה וכוונת הנתנה על חלות הגדרת השחיתות. הוא מעלה את השאלה האם קבלת מתנה בערך קטן שניתנת לאות "הכרת תודה" צריכה להיכלל בהגדרת השחיתות. Kleining (1996) מבחין בין שוחד שניתן במטרה לקבלת "שרות" וערכו מותאם בדרך כלל לערך "השרות" תמורתו הוא ניתן, לבין "הכרת טובה" אשר בדרך כלל אינה ניתנת עבור "שרות" מיוחד אלא עבור שרות שהיה נעשה ממילא, וערכה סמלי בלבד.

Kania (1989) טען שלנותני מתנות שערכן נמוך, אין באמת כוונה או רצון להשחית את עובד הציבור, או ציפיה לקבל תמורה כלשהי ממנו ויש להתייחס אליהן כאל "טיפ" הניתן מתוך הכרת תודה

והערכת השירות. כמו כל טיפ, המתנה ניתנת לאחר שהשירות כבר הושלם. כך, גם לשוטרים המוכנים לקבל מתנות בעלות ערך נמוך אין כל כוונה או תחושת מחויבות להחזיר גמול כלשהו לנותן המתנה. לפיכך, ממשיד Kania וטוען שיש להתייחס אל מתנות בעלות ערך נמוך הניתנות לעובדי הציבור, כאילו היו "אבני בניה עליהן ניתן להשתית יחסים חברתיים טובים בין המשטרה לבין הציבור" (Kania, 1989: 328).

* **הרוח בה נעשתה הפעילות:** לפי Kleining (1996) יש ליישם גם אמת המידה של "רוח שחיתות" (corruption spirit), כלומר, אם הייתה "כוונה" לקבלת טובת הנאה אפילו אם הפעולה עצמה מוצדקת, יש לכלול זאת במסגרת הגדרות השחיתות.

2.1.1.2 הגדרות אופרציונליות

ההגדרות האופרציונליות של שחיתות יוצאות מהגדרות נומינליות של סוגי שחיתות ומפרטות את ההתנהגויות המתארות אותם. Roebuck and Barker (1974) סיווגו את ההגדרות האופרציונליות הבאות של שחיתות לפי חומרתן:

אופרציונלי	נומינלי
קבלת רווח חומרי בזכות המעמד כאיש משטרה, מבלי להפר את החוק.	* שחיתות של הסמכות
קבלת מוצרים, שירותים או כסף בשל הפניית עסקים לפרטים או חברה מסוימת. (תוך)	* מתנות (kick back)
גניבה מעצירים, מקורבנות תאונות דרכים, קרבנות פשע, או רכוש אזרחים שנפטרו.	* גניבות מזדמנות
קבלת שוחד עבור הימנעות מתגובות לעבירות (הימנעות ממעצר, אי מלוי דוח).	* עצימת עיניים (shake down)
הגנה על המעורבים בפעילויות לא חוקיות (זנות סמים, פורנוגרפיה) המאפשרת לעיסוק הלא חוקי להמשיך בפעילותו.	* הגנה על פעילויות לא חוקיות
חבלה בחקירת פשע או פתיחה בהליכים או "איבוד" דוחות תנועה.	* "סידור"
פשע נגד אדם או רכוש למען רווח אישי תוך הפרה ברורה של חוקי המחלקה וחוקי המדינה.	* פעילות פשע ושירות
קנייה ומכירה של זכויות כמו חופש, משמרות, קידום.	* תשלומים פנימיים
שתילה או הוספה לעדויות	* שינוי חלקי של מידע או קביעת כותרות מדגישות (Flaking or heading)

Stoddard (1983) הציג עשר התנהגויות של שחיתות הרווחות בארגוני משטרה בארה"ב ברמת השטח והן :

- * **קבצנות (Mooching)** - קבלה בחינם של טובות הנאה למיניהן כמו ארוחת חינם, משקאות חריפים בבר, קפה, ומצרכים שונים.
- * **נוכלות (Chiseling)** - קבלת הנחות באירועי בידור וספורט או סידור כניסה בחינם.
- * **העדפה (Favorism)** - מתן פרוטקציות לשוטרים או לבני משפחותיהם או חבריהם.
- * **דעות קדומות (Prejudice)** - התעלמות שוטרים ממתן שירות לאוכלוסיות חברתיות בעלות סטאטוס או יכולת השפעה נמוכים.
- * **עריכת קניות (Shopping)** - גניבת פריטים שונים בד"כ בעלי ערך נמוך מחנויות שלא ננעלו על-ידי בעליהן.
- * **סחיטה (Extortion)** - שוטר המפעיל את סמכותו או כוחו לקבלת דמי סחיטה בעבור הימנעות ממיצוי החוק בעת פעילות שגרתית, כגון הימנעות ממתן דוח תנועה תמורת תשלום שוחד, הימנעות מדיווח על פעילות עסקית מחוץ לשעות המותרות בחוק תמורת קבלת משקאות חריפים בבר.
- * **שוחד (Bribery)** - קבלת שוחד וטובות הנאה, בדרך כלל בעלי ערך גבוה ולאחר תכנון ושיתוף פעולה מראש בין הנותן והמקבל.
- * **ניעור (Shakedown)** - גניבות מזירת הפשע.
- * **שבועת שקר (Perjury)** - הגנה על עמיתים באמצעות דיווחי שקר או שבועת שקר.
- * **גניבות מתוכננות (Premeditated Theft)** - דומה לניעור אלא שהמדובר כאן בפעולות מתכננות מראש לנטילת רכוש בגניבה ופריצה.

טיפולוגיה דומה נערכה ע"י Sayed and Bruce (1998) שסקרו ספרות בינלאומית שפורסמה בשני העשורים האחרונים, וזיהו 22 התנהגויות, שניתנות לסיווג ב-7 קטגוריות של שחיתות ספציפית למשטרה:

- * העדפה מוטה מתוך מגמה
- * שוחד וסחיטה
- * קבלת עמלה ודמי תיווך (kickbacks)
- * עצימת עיניים
- * שימוש במשאבים משטרתיים
- * הונאה
- * גניבות

Dixon (1999) מציין מושג נוסף לשחיתות משטרתית שנקבע ע"י וועדת Wood שחקרה במחצית שנות השבעים והשמונים את תופעת השחיתות במדינת New South Wales שבאוסטרליה, ואשר פרסמה את דוחותיה במספר חלקים, והוא "שחיתות תהליכית" - (Process Corruption). סוג זה של שחיתות כולל את ההתנהגויות הבאות: טיפול לא ראוי בחשודים; חיפוש לא חוקיים; השתלת ראיות; פברוק עדויות ומתן עדויות שקר (נגד פושעים או להגנה על עמיתים).

עד כאן ההגדרות לשחיתות משטרתית. להלן יורחב הדיון בשני סוגי התנהגות לא ראויה שהשלכותיהן על טוהר המידות בשירותי בטחון פנים חשובות והם: התנהגויות בלתי ראויות המתבצעות למען "מטרות נעלות" ו"שחיתות שיטתית".

2.1.1.3 התנהגויות בלתי ראויות לשם "מטרה נעלה"

יש פעילויות עברייניות שהן אמצעי לביצוע המטרות של המשטרה. הפער בין המטרות והאמצעים העומדים לרשות השוטר להשגת מטרות אלו ואי האפשרות להשגת המטרות תוך שמירה על החוק יכולים להעמיד את השוטרים בפני דילמה קשה. הדילמה שבין ביצוע מעשים בלתי ראויים לבין השגת מטרה נעלה, הוצגה בהקצנה ע"י Klockars (1983) באמצעות בעיה שזכתה לכינוי "בעיית הארי המזוהם": השוטר הארי מענה חוטף של ילדה קטנה שאותה קבר עם כמות חמצן המספיקה למספר שעות בלבד, ועבור שחרורה הוא דורש כופר נפש של \$200,000. השוטר הארי יורה ברגלו של החוטף ומענה אותו כדי לסחוט ממנו את המידע שיאפשר את הצלת הילדה.

Crank and Caldero (2000) מציינים ששחיתות למען מטרה נעלה בשירותי משטרה כרוכה בתפישה של השוטרים שהמטרה מקדשת את האמצעים, ושטרות משטרתיות ניצבות מעל החוק. כך, השוטרים מפסיקים להיות יצירי החוק והופכים להיות מחוקקי החוקים בעצמם.

את הצורך להשיג את מטרות המשטרה בכל דרך כינה Muir (1977) בשם "תאווה" (Passion) ואת השוטרים הדוגלים בגישה זו הוא כינה "אוכפים" (Enforcers). שוטרים אלו הופכים למושחתים אם פגעו בחוק ובנהלים עליהם הם נשבעו לשמור בדרך להשגת מטרות שבעיניהם הן מוסריות. הגישה הדוגלת בשמירה על החוק ועל ההוראות זכתה אצל מויר לכינוי "פרספקטיבה" (Perspective) ואת השוטרים הנהוגים כך הוא מכנה "מחזירי גמול" (Reciprocators). לדעתו, גם שוטרים אלו לא נקיים משום שהם איבדו את תחושת הצורך להשיג את מטרות המשטרה ובכך "השחיתו" את עצמם.

Miller (1998) שאל האם ניתן לעשות הבחנה, בין ביצוע התנהגויות בלתי ראויות אך מוצדקות, לבין ביצוע מעשים בלתי ראויים שאין להם הצדקה גם אם נעשו למען "מטרה" שנתפסה כ"נעלה"? Miller מציע שתי אמות מידה ליצירת הבחנה כזאת. הראשונה: המטרה. ניתן להצדיק התנהגויות בלתי ראויות אם הן נשענות על בסיס אתי משכנע, כמו למשל שימוש במעקב הפוגע בפרטיות, אשר יכול למנוע פשעים חמורים. השנייה: האם השימוש בהתנהגויות בלתי ראויות נעשה על פי כללים ידועים או הקבועים בחוק והם כפופים לביקורת וניתן להעניש על חריגה מהם.

ביצוע מעשים בלתי ראויים למען מטרות נעלות מוחרף בארגוני משטרה מהסיבות הבאות:

* תפיסת השוטרים שהם מקיימים את מה שדוח מבקר המדינה (1993) מכנה תפיסה של עשיית "צדק התנדבותי". הדוח הנ"ל מדבר על עברות התורמות להפללת אנשים שהשוטר "בטוח" שהם אשמים גם אם אין מספיק עדויות לכך. בקבוצה רחבה זו, של עשיית "צדק חברתית" ניתן למנות את המניעים הבאים:

* **תחושת יעוד להשלטת צדק.** ב- 1978 הציג Van Maanen את תחושת הייעוד הגדולה שתוארה ע"י שוטרים שעליהם מוטלת החובה להשליט את ה"צדק ברחוב" (Street Justice). תחושה זו גוברת כאשר השוטרים מאמינים שמולם ניצבת "טינופת" חברתית המאיימת על שלום הציבור, וההתמודדות עמה נתפסת ע"י השוטרים כמטרה נעלה. Klockars (1983) טען שבמשטרות האמריקניות השתרשה תרבות לפיה השוטרים משכנעים את עצמם שהם מטפלים בפושעים מסוכנים, ולפיכך, מרשים לעצמם ואף מצדיקים ביצוע מעשים בלתי ראויים למען השגת מטרות נעלות.

* **הצורך להגן על הקרבן.** Crank and Caldero (2000) מדווחים כי כאשר שואלים שוטרים מדוע הצטרפו לכוחות המשטרה, רוב התשובות הניתנות על-ידם מתייחסות לרצון לתרום לחברה ולעשות משהו חשוב בחיים. מוטיב ההגנה על הקורבן וההתנקמות בפושע מחזקים את תחושת הדבקות בהשגת המטרות הנעלות. שוטרים מאמינים שתפקידם להפוך את העולם למקום שיהיה טוב יותר לחיות בו. הם מאמינים שהם פועלים לצידם של "המלאכים" ומטרתם בחיים היא לסלק את הרעים. הם זוכים להכשרה ואף מצוידים בנשק כדי להגן על התמימים, והם משוכנעים שתפקידם לסלק את ה"חלאה האנושית" מהרחובות.

כאשר שואלים שוטרים אמריקניים מה תעשו אם על גג הבית בקמפוס האוניברסיטה נמצא אדם עם מספר רובים שכבר הספיק להרוג סטודנטים רבים, התשובה היא "לרוץ אל המגדל, אל מוקד האש ולטפל בבעיה". העמדת חייהם של השוטרים בסכנה נוסכת בהם את תחושת הייעוד והשליחות של הגנה על הקורבן החף מפשע וההתנקמות בפושע.

* **לחץ להצליח במילוי המשימות.** Crank and Caldero (1991) מצאו במחקר בתחנות משטרה במדינת אילינוי שבארה"ב, כי על השוטרים הופעל לחץ ל"יעילות ביצועית" הנמדדת לא אחת באופן סטטיסטי ומתוגמלת בקידום בהתאם. "לכן, לעיתים תכופות מדי, התוצאה היא שחיתות המתבצעת למען מטרות נעלות שפירושה הפרת החוק או הנבהלים ע"י שוטרים הסבורים שהדבר (יעילות ביצועית- הערת המחברים) מוצדק מבחינה מוסרית" (Crank and Caldero, 1991: 28).

* **העברת מסר כפול לשוטר לגבי החוק.** Dixon (1999) שבחן מספר רב של תיקים של עבירות שוטרים טוען כי השוטרים מקבלים מסר כפול לגבי החוק: מצד אחד החוק הוא אבן היסוד למבנה החברה ויש לכבדו, אולם בה בעת הוא גם מהווה מכשול להצלחה בתפקידים שהחברה נתנה להם מנדט למלאותם.

* **נשיאה באחריות במצבי סיכון לא צפויים והצורך להפעלת שיקול דעת.** בעיית נטילת אחריות במצבים מיוחדים חריפה במיוחד במשטרה, כיון שמטבע עבודת המשטרה לא ניתן לצפות את האירועים שיתרחשו בעת מילוי התפקיד המסוכן. נהלים ופק"לים לא מתאימים תמיד לטפל במצבים מיוחדים; במקרים כאלו השוטר עלול להרגיש שנשמטת ממנו האפשרות לטפל ביעילות במצבי חוסר הוודאות והוא יצדיק את מעשיו, שאינם עולים בקנה אחד עם דרישות הנוהל או החוק, בכך שמצבי הסיכון דורשים זאת.

* **תסכול הנובע מתפיסה שבת המשפט סלחנים מידי כלפי העבריינים /או מהקושי להשיג את המטרות בכלים החוקיים.** ב-1967 פרסם Niederhoffer ששימש כשוטר במשטרת העיר ניו-יורק את סיפרו Behind the Shield ובו תאר את הציניות והתסכול בקרב שוטרי העיר ניו-יורק מסלחנות בתי המשפט. תחושה זו מעניקה לגיטימציה לשוטרים ל"הפליל" עבריינים, לשתול ראיות נגדם ולהעיד עדות שקר נגדם הכול בדרך להשגת ה"מטרה הנעלה" של הרשעת הפושעים בסביבה, שבה בתי-המשפט אינם ממצים את הדין עם העבריינים ומקילים מדי בעונשם.

* **תרבות מקצועית המובילה ללקיחת החוק לידיים.** בהקשר זה הציג Manning (11-12 : 1978) רשימה של מספר אפיונים לתרבות המקצועית של שוטרי סוור אמריקניים.

* **שיפוט השוטרים את עצמם ואת האחרים.** ב"שיפוטם אנשים אחרים" השוטרים אינם נוטים להאמין לאנשים והם נוטים לשפוט אותם כמסוכנים וככאלה השונאים שוטרים; ב"התייחסותם לתפקיד המשטרה" הם מאמינים שמערכת המשפט אינה ראויה לאימון; לעומת זאת, הם מאמינים ששוטרים יודעים לקבל החלטות נכונות לגבי אשמה או חפות מאשמה; שוטרים יודעים היטב לזהות פשעים ולזהות פושעים; וכן שתפקיד המשטרה הוא למנוע פשע ולאכוף את החוק.

Muir (1977) דן בבעיות שקשורות לשחיתות המתבצעת למען מטרות עליונות, בהתנהגות לא חוקית וטוען, כי בהתנהגויות אלו טמונים זרעים לשחיתות משטרתית. מרגע שניתנת לגיטימציה להשחית למען מטרה נעלה כלשהי, קשה אחר-כך למי שהורגל בהתנהגות זו, לעשות את ההבחנה בין מה שכביכול "טוב" ו"ראוי" לעשותו למען המטרה הנעלה, לבין מימוש מטרות שהן "נעלות" פחות.

שחיתות למען מטרה נעלה יוצרת סוג נוסף של "מדרון חלקלק". העיד על כך פרופ' שורץ במחקרו על המפעלים הציבוריים בבריה"מ בתקופה שלפני התמוטטות המשטר הקומוניסטי בברית המועצות: "לעתים קרובות, עבירה על החוק מתחילה מסיבות של יעילות וכביכול מוכתבת ע"י אינטרסים ארגוניים, אבל לאט לאט וכמעט בלי משים היא נהפכת לגניבות פשוטות, כאשר המטרות הנאצלות משמשות כיסוי לתועלת פרטית]....]. אם מותר לרמות למען מטרה חשובה, מדוע שלא ניתן יהיה להוסיף קצת למען רווח אישי" (Schwartz, 1979: 11).

2.1.1.4 שחיתות שיטתית במשטרה

מחקרים שנערכו בשנות השבעים מלמדים על התפתחותה של שחיתות ציבורית שיטתית (Systemic Corruption) שפרושה שחיתות מאורגנת, שבה קבוצה של אנשים משתפים פעולה, על-פני זמן מתמשך, כדי לבצע מעשי שחיתות בארגון ולהסתירם. שחיתות שיטתית מתקיימת בעיקר ביחידות ממשל ציבוריות המפקחות והאחראיות על פעילויות שמתגלגל בהן כסף רב כמו משרדי תכנון ובניה ברשויות המקומיות, משרדי רישוי נהיגה, ורשויות אזוריות של מס הכנסה¹. בארה"ב תועדה השחיתות השיטתית בתחנות המשטרה ב-1972 ע"י וועדת Knapp (The Knapp Commission) וע"י Sherman (1974). כאן

¹ על שחיתות שיטתית ברשויות המקומיות בארה"ב ראה Klitgaard and Maclean-Abarou, 2000; על דרכי התמודדות בשחיתות שיטתית ראה Johnston, 1997; על תפקיד בתי המשפט לגיבוש רפורמות ובטיפול בשחיתות שיטתית במערכת הכליאה בארה"ב ראה Freely, 1998.

נסבה השחיתות השיטתית על גביית תשלומים בעד מתן "הגנה" (פרוט קשיין) על מסחר בלתי חוקי כמו הימורים, זנות, סחר בסמים כשחלוקת הכספים בין חברי הרשת נעשית בהתאם למעמדם ההיררכי.

2.1.2 גישות להסבר הסיבות לשחיתות משטרתית

Johnston (1982) הציג שלוש גישות באמצעותן ניתן להסביר את הסיבות לשחיתות במערכות משטרה והן: (א). הגישה האינדיווידואלית המטילה את האחריות על היחיד; (ב). הגישה המוסדית המטילה את האחריות על הקבוצה; (ג). הגישה המערכתית המדגישה את השפעתה של הסביבה הרחבה ובמיוחד את השפעתו של פלורליזם מוסרי על דפוסי ההיענות לחוק ועל אכיפת החוק בחברה.

2.1.2.1 הגישה האינדיווידואלית

על פי גישה זו מוטלת האחריות לביצוע מעשה השחיתות בעיקר על היחיד. הטענה היא שמעשה השחיתות נובע מחוסר מוסריות של האדם. המניע לשחיתות הוא אגואיסטי – השאיפה לתגמול, רווח, או הנאה אישית. ביסוד גישה זו מצויה תיאורית "התפוח הרקוב" הטוענת כי השחיתות היא תוצאה של קומץ שוטרים או סוהרים שהם מושחתים מיסודם. גישה זו מחפשת את המניעים לשחיתות גם במאפייני גזע, מעמד סוציו-אקונומי ורמת השכלה מהם מגויסים השוטרים. גישה זו גם אומרת כי לשוטר היחיד השפעה חזקה על עיצוב תדמיתה של המשטרה כולה; די במספר תפוחים רקובים כדי להוציא לרעה את תדמית המשטרה כולה (גימשי, 1995).

אחד המושגים המסבירים את התדרדרות הפרט במסלול השחיתות הוא ה"מדרון החלקלק". חוקרים רבים מניחים שהשחיתות של הפרט מתחילה בסטיות קלות ומתפשטת בהדרגתיות לאורך רצף הסטיות, מהפחות חמורה ליותר חמורה. Kleining (1996) הציע לכנות תופעה זו בשם "המדרון החלקלק". Sherman (1985) הציג סולם בן שש דרגות של שחיתות במשטרה המדגיש את עקרון המדרון החלקלק. לדבריו, השחיתות מתחילה "בהטבות צדדיות קלות ערך", כמו קבלת קפה או ארוחה חינם, ממשיכה דרך קבלת משקאות חינם תוך התעלמות משעת הסגירה הרשמית של הבארים, עבור דרך קבלת שוחד של \$100 כדי להימנע ממתן דוח על עבירת תנועה, דרך קבלת שוחד ממפעילי הימורים בלתי חוקיים כדי לאפשר את המשך פעילותם, קבלת שוחד מיני ממכוני מין או מסרסורים כדי לאפשר את המשך פעילותם, וכלה במעורבות שוטרים בארגוני פשע העוסקים בהפצת סמים.

Kleining (1996) טוען לקיומם של שני סוגים שונים של מדרון חלקלק: המדרון החלקלק הלוגי והמדרון החלקלק הפסיכולוגי. על-פי הראשון אין כל הבדל אם הסטייה בהתנהגות היא קלה (למשל קבלת טובה הנאה קטנה לאות "הכרת תודה") לבין סטייה התנהגותית חמורה (למשל קבלת שוחד של ממון). בשני המקרים מדובר בסטייה, אם הקריטריון של סטייה הוא קבלת טובת הנאה שלא מהארגון עבור ביצוע התפקיד.

כאשר מדובר על המדרון החלקלק הפסיכולוגי ניתן אכן ליצור הבחנה ולקבוע את הגבולות שבין סטייה קלה מטוהר המידות לבין סטייה חמורה. אלא, שהאדם מטבעו נוטה לחצות גבולות; למשל, מרגע ששוטר הרשה לעצמו לעבור עבירה בלתי חמורה והוא מוכן להדביק לעצמו תווית של מי שסטה, קל יהיה בעיניו בשלב הבא לחצות קווים חמורים יותר של סטייה. הדבר דומה למי שחזר בשאלה, שמרגע שעבר על מצווה קלה הוא באופן פסיכולוגי כבר נמצא על מסלול שבו ירשה לעצמו בשלב הבא לחלל מצוות חמורות יותר.

Kleining (1996) טוען גם שההתייחסות אל קבלת מתנה שערכה נמוך - כמו כוס קפה או ארוחה קלה - דומה לחרב פיפיות. משעה שלשוטר תהיה תחושת אשמה של שחיתות גם על קבלת מתנה קטנה הוא יחוש כשוטר מושחת וירשה לעצמו בשלב הבא לקבלת מתנות גדולות יותר, וכך יפתח מעגל קסמים של פשרות וויתורים נוספים להחרפת מעשי השחיתות. לעומת זאת, טוען קליינינג שאם נאפשר לשוטרים להרגיש שקבלת מתנה קטנה כמו קפה חינם אינה בגדר שחיתות, הרי סביר יותר להניח שהשוטר לא ירגיש צורך להסתיר את הדבר, והוא לא ירגיש כשוטר מושחת ובבוא העת גם ידע להבחין בין מה שמותר לבין מה שאסור.

Crank and Caldero (2000) מציגים מדרון חלקלק בן ארבע דרגות חומרה הקשור לשחיתות המתבצעת למען מימוש יעדי המשטרה. דרגת החומרה הנמוכה ביותר לשחיתות המתבצעת למען המשטרה היא קבלת ארוחות חינם, לא כשוחד אלא כמעין הבעת ידידות לנותן הארוחה. בדרגת חומרה שנייה מופיעה תמיכה שקרית בשוטרים אחרים כביטוי לנאמנות כלפיהם, או מתן עדות שקר כדי להגן עליהם. בדרגת חומרה שלישית ניתן לראות אלימות בלתי מוצדקת כלפי אזרחים בדרך להשגת מטרות משטרתיות. ההתנהגות החמורה ביותר המתבצעת למען מטרות משטרתיות היא השתלת סמים אצל עבריין כדי להפילו בעבירה חמורה יותר.

חרף האמור לעיל מעלים מספר חוקרים כמה סימני שאלה ביחס לתיאוריות המדרון החלקלק:

Coleman (1998) טוען כי לחוקרים אין תשובה אמפירית לשאלה אם קבלת טובות הנאה קטנות כאות "הכרת תודה" מהווה שלב ראשון במדרון החלקלק. לדעתו, גם אלו המקבלים את מודל המדרון החלקלק וגם אלו הדוחים אותו מבססים את טענותיהם על בסיס מספר קטן של מקרים פרטניים וספק אם ניתן להסיק מהם מסקנות תקפות. יחד עם זאת, Coleman מציין כי גם אם ניתן לייחס לקבלת מתנות קטנות שיפור היחסים בין השוטר לקהילה, וגם אם ניתן לקבוע בוודאות שקבלת מתנה קטנה לא תוביל בהכרח לעבירה חמורה יותר, יש לאסור על קבלת מתנות קטנות כגדולות. הסיבה לדעתו היא שלקבלת מתנות קטנות "יש השפעה שלילית על הדרך שבה הציבור מתייחס אל המשטרה, ובלא תמיכה ציבורית המשטרה אינה יכולה לבצע את תפקידיה כהלכה. התמיכה הציבורית היא כה חיונית לעבודת המשטרה ואין לסכן אותה גם כשהתמורה היא קטנה" (Coleman, 1998: 120).

גישה המטילה את עיקר האחריות על הפרט הייתה מקובלת עד סוף שנות ה-60. לאחר מכן, לאור דיווחים של חוקרים יחידים או ועדות חקירה על נסיבות התרחשותן של התנהגויות בלתי ראויות (ראה למשל: Bordna, 1975; Goldstein, 1973; Knapp Commission, 1967; Reiss, 1968; Stoddard, 1967) הועלתה ביקורת כנגד גישה זו.

כך, Johnstone (1982) מעלה ארבעה טיעונים נגד גישה זו: ראשית, גישה כזו מכוונת את הארגון לחפש "שעיר לעזאזל" שיסיט את תשומת הלב מאחריות הארגון לשחיתות. שנית, לרוב, שחיתות בארגוני משטרה מקורה באישור ובקונפורמיות קבוצתית, יותר מאשר סטייה של היחיד. שלישית, הוכח שכמעט בלתי אפשרי לסמן מראש מי הם ה"מושחתים הפוטנציאליים" ואפילו מערכות מיון וסינון מתוחכמות מתקשות להצביע מראש על מי שיהפוך להיות תפוח רקוב. מתברר שעל שוטרים מושחתים נמנים לא רק מי שבא ממעמד הפועלים והוא בעל השכלה נמוכה; קצינים מושחתים יכולים לבוא ממעמד חברתי גבוה יותר ולהיות בעלי השכלה טובה. רביעית,

לגישה האינדיווידואלית היכולת להסביר שחיתות אצל יחידים, אך אין בכוחה להסביר את השחיתות השיטתית במערכות אכיפת החוק בכלל.

המסקנה היא שאין בכוחה של תיאוריית ה"תפוח הרקוב" בלבד כדי להסביר התנהגויות מוסריות בלתי ראויות של שוטרים, ויש כנראה להפנות את תשומת הלב אל "סל התפוחים".

2.1.2. הגישה המוסדית - אפיונים מיוחדים של מקצוע השיטור המשפיעים על טוהר מידות בשרותי משטרה

גישה זו מטילה את האחריות לשחיתות על המקצוע, הארגון או הקבוצה בהם מתקיימת שחיתות. היא מדגישה שלארגונים מסוימים יש, בשל טיבם ואופיים, נטייה להניב שחיתות. לפיכך, ההסבר להתפתחות תופעות שחיתות משטרתית נעוץ במידה רבה באפיונים המיוחדים של הארגון המשטרתית, של מקצוע השיטור, של המנהיגות המשטרתית ושל התרבות המשטרתית. הסעיף הנוכחי דן במאפיינים הייחודיים למקצוע השוטרי ולארגון המשטרה.

Sherman (1974) מסווג את מאפייני עבודת השיטור לפי שתי קבוצות: הראשונה, כוללת את הגורמים התורמים להיווצרות התנהגויות בלתי ראויות ולשחיתות אותם הוא מכנה "גורמים קבועים". השנייה, גורמים המשפיעים על דרגת החומרה של העברות אותם הוא מכנה "גורמים משתנים". מדיוני חוקרים אחרים, כמו למשל, Goldstein (1975) ואמיר (2000) וממצאי וועדות חקירה עולים גורמים נוספים ששרמן לא התייחס אליהם. בחרנו לאמץ את אמת המידה של שרמן ולפרט את הגורמים בחלוקה לפי שתי קבוצות: גורמים קבועים וגורמים משתנים, ולכנס תחתם גם גורמים שצוינו ע"י חוקרים אחרים.

תחת הגישה המוסדית ניתן להבחין בשתי קבוצות של גורמים קבועים ומשתנים:

גורמים קבועים:

* **הסמכות הרבה של המשטרה.** מבין כל התפקידים שבשירות הציבורי אין לך תפקיד שלציבור נגישות יום-יומית עם נציג הרשות כמו עם השוטרי. עבודת השוטרי והמשטרה כרוכה במגוון רחב של תפקידים וסמכויות הנוגעים להיבטים שונים של הציבור ושל האזרחים. לעיתים הסמכויות האלה מנוגדות: שמירה על חיי האזרחים ורווחתם מחד ויכולת פגיעה בפרטיותם מאידך.

* **גורליות ההחלטות ופעולות המשטרה** והעובדה שהפעילות המשטרתית כרוכה באפשרויות פגיעה בזכויות אזרחים ולעיתים אף בחייהם. (אמיר, 2000).

* **תחושת הכוח.** בדוח ועדת Mollen (1994) נטען שתחושת העליונות, שמעניק השימוש בכוח ותחושת התרגשות הכרוכה בפעילות המושחתת מעודדים פעילות עבריינית. וועדת Lusher שהוקמה ב-1979 כדי לחקור את המבנה הארגוני של המשטרה במדינת South New Wales באוסטרליה קבעה, שהגדרה לא ברורה של היעדים והמטרות של המשטרה תרמה לבלבול ולמבוכה בקרב השוטרים ותוצאותיהם היו תחושת כוח מוגזמת.

* **שיקול דעת.** הן למשטרה כמוסד, הן לפרט (השוטר) צריכה להיות מידה רבה של אוטונומיה, שיקול דעת וחופש בקבלת ויישום החלטות. מציאת האיזון בין אוטונומיה לכללים המגבילים היא בעייתית ויוצרת פתח להתנהגות סוטה.

* **שקיפות נמוכה לגבי ההנהלה.** העבודה בשטח והפזור הגיאוגרפי פוגעים ביכולת הפיקוח השוטף על עבודת השוטר.

* **שקיפות ציבורית נמוכה.** חלק גדול מפעילויות השוטרים נחשף רק למעטים להם קשר ישיר עם השוטרים או לבעלי תפקידים בכירים במערכת המשטרתית. יתר על כן, לשוטר יש גישה רבה ל"תחומים פרטיים", שכלל לא נחשפים לעין הציבורית.

* **בעיות שכר וסטאטוס.** ההנחה היא ששכר נמוך עלול לפגוע ביושרם של אנשים בדרגות שונות. גם במדינות בהן שכר השוטרים סביר ופעילויות מושחתות לא מקובלות, פער משמעותי בין דרגת אחריות גבוהה לבין שכר הנתפס כנמוך עלול להניע שוטרים לבצע מעשי שחיתות.

* **קשר עם עבריינים.** השוטרים נמצאים במגע יום יומי עם אוכלוסיות עברייניות ונחשפים לפרצות ופיתויים לשחיתות. במדינות שונות בעולם יש הוכחות רבות לקיום קשר בין שוטרים לבין עבריינים או ארגוני פשע. לעיתים, סוכנים סמויים שפעלו בשם החוק כדי להפיל עבריינים או ארגוני פשע לא עמדו בפיתויים והצטרפו אל העבריינים. שרמן (1978) במחקרו על ארבע יחידות משטרה מושחתות בארה"ב, הגיע למסקנה שהגורם העיקרי לשחיתות שוטרים הם הספקים של שירותים בלתי חוקיים כמו זנות, סמים והימורים, המערימים פיתויים גדולים לפתחם של השוטרים האמונים להילחם בהם.

Manning and Redlinger (1977) הגיעו למסקנה כי שוטרים שעובדים בתחום הסמים חשופים יותר למה שהם מכנים "קצה המזמין שחיתות". לדעתם, עברייני הסמים, הזנות וההימורים יודעים ששדלנות אצל פוליטיקאים ואצל קובעי המדיניות הציבורית לא תצלה בדרך להשגת מטרותיהם הכלכליות והעסקיות, ולכן הם מכוונים את הגירוים והפיתויים לפתחם של השוטרים. כך, מדוח שהוגש לחבר בית הנבחרים של ארה"ב צ'ירלס נרג'יל (1998) (1998) עולה כי כחצי מבין השוטרים שנשפטו כתוצאה מחקירות ה-FBI בין השנים 1993 ל-1997 הואשמו על עבירות סמים. מסתבר, ששחיתות משטרתית של קבוצות שוטרים המגנים ומסייעים אחד על השני בביצוע עבירות סמים קיימת בערים האמריקניות הבאות: אטלנטה, שיקגו, קליבלנד, דטרויט, לוס אנג'לס, מיאמי, ניו-יורק, פילדלפיה סוואנה, וושינגטון הבירה.

* **חשיפה לאכזבות ממערכת השיפוט, המשטרה והכליאה.** כאמור, אכזבה ממערכת המשפט על היותה סלחנית מדי כלפי עבריינים מניעה שוטרים לבצע מעשים בלתי ראויים בדרך להשגת "מטרות נעלות".

* **תרבות משטרתית.** בספרות המקצועית התקבלה הקביעה שלשוטרים מערכת התייחסויות אל סביבתם היוצרת תרבות ייחודית למקצוע השיטור. שוטרים רואים עצמם משתייכים לשבט מיוחד אשר לו "מערכת נפרדת ומיוחדת של חוקים, מנהגים ועמדות, והם נוטים לפרש את האירועים המתרחשים מסביבם תוך עשיית שיפוט מוסריים בדרך אופיינית להם" (Skolnick And Fyfe, 1993: 90).

גימשי (1997) ו-Van Maanen (1978) טוענים כי המאפיינים הארגוניים של המשטרה ואלו הקשורים במקצוע השיטור יוצרים תרבות משטרתית המאופיינת בתחושת ניתוק מהציבור, ביצירת "רוח צוות" המדגישה נאמנות לעמיתים ולא דווקא לחוק או לציבור, "תחושת מצור", סיכון והקרבה עצמית, חשדנות, כוחנות ולוחמנות, החצנת האשמה והתנערות מאשמה, והסתגרות בתוך קונכייה המגנה על השוטר מהאירועים והנסיבות הקשות אתם הוא מתמודד.

Reiner (1992) מסכם אף הוא את האפיונים של התרבות המקצועית של המשטרה הכוללת: תחושת ייעוד ושליחות בעבודת המשטרה, נטייה והעדפה לפעולה, יחס פסימי או ציני כלפי הסביבה, יחס של חשדנות מתמדת, חיי חברה מבודדים במשולב עם קוד המדגיש נאמנות יתר לשוטרים העמיתים, חלוקה ברורה של האזרחים לרעים ולטובים, עמדות פוליטיות ומוסריות שמרניות, גישה מאצ'ואיסטית מתירנית למין ולצריכת אלכוהול, דעות קדומות כלפי מיעוטים, גישה פרגמטית לעבודת המשטרה השוללת חדשנות והתנסות, ודבקות ב"קוד השתיקה" אשר לעיתים קרובות מצדיק הסתרת מידע וסבלנות כלפי התנהגות בלתי ראויה של שוטרים.

דוח מבקר משטרת ישראל שעסק בטיפול המערכתי בתופעת אלימות שוטרים (1993) הבחין בין שני רבדים של תרבות ארגונית – הגלוי והסמוי. בעוד שתרבות הארגון הגלויה אפשר שתגרוס כי על השוטר להתנהג ללא רבב, לדווח אמת, למלא את תפקידו בכפוף לחוק וכיו"ב, הרי תרבות הארגון הסמויה מייחסת חשיבות רבה לערכים כמו לכידות והזדהות שיביאו להגנה פעילה על שוטרים הנכשלים במילוי תפקידם ואינם עומדים בתנאי הלחץ והפיתויים. בנוסף, תרבות זו מעודדת שוטרים להאמין שלהם זכויות כלכל אזרח, מותר להם לשמור על זכות השתיקה, לדווח את "האמת שלהם", לסרב להיבדק בפוליגרף – והכול כדי לא להפליל את עצמם. תרבות הארגון מגינה על חברי הארגון הן ברמת הפרט על ידי ניסיונות להדחיק, לטשטש, להעלים, להכחיש ביצוע עבירות על נורמות שמקובלות במסגרת התרבות הגלויה, והן ברמת הארגון באמצעות קשר שתיקה, התעלמות מעשיית שקר, מהנהגת דפוסי פעולה בלתי יעילים ובלתי אפקטיביים ללחימה בתופעת האלימות ובתופעת מסלול השקר הנלווית אליה.

* קוד השתיקה

Sherrman (1978) טען כי למחלקות משטרה מושחתות יש מספר כללים לא רשמיים שנועדו לשתי מטרות: הפחתת הסיכויים להפעלת פקוח חיצוני ושמירה על רמה "סבירה" של פעילות מושחתת. הכלל הבולט ביותר בהקשר זה הוא "קשר השתיקה". בוועדת WOOD (1997) דווח כי, כמעט ללא יוצא מהכלל, השוטרים שהעידו בפני הוועדה הכחישו שהיו עדים או שעסקו בצורה כלשהי של פעילות מושחתת. שבירת עדויות השקר של השוטרים קרתה רק כאשר הוצגו בפניהם הוכחות שאינן ניתנות להפרכה. "כל אחד ידע את האמת, אבל כוח הקוד והאמונה העיוורת שאף אחד לא יפר אותו, נצחו" (עמ' 155).

במחקר שנערך ע"י Trautman (2001) בו השתתפו 2,698 שוטרים מ-21 מדינות בארה"ב עלה, כי 46% מהשוטרים הצהירו כי היו עדים להתנהגות סוטה ולא נקטו בצעד כלשהו. (בהנחה שגורם "הרצייה החברתית" פעל גם בכיוון של הימנעות ממענה לשאלות וגם בכיוון של דווח חסר על התופעה, סביר להניח כי היקף התופעה של "קוד השתיקה" גדול אף מהנתונים אלו). בתשובה לשאלה האם הופעל לחץ להשתיק את השוטר שהיה עד להתנהגות הסוטה ענו 47% כי הופעל עליהם לחץ מצד השוטר שביצע את העברה; 23% ענו כי הופעל עליהם לחץ מצד שוטרים אחרים; 73% מהמפעילים לחץ היו במעמד של מפקדים.

בתשובה לשאלה "מה חשבת שיקרה לו היית חושף את אשר קרה?" עלו התשובות הבאות: הייתי מנודה (33%), הייתי מודח מתפקידי (14%), הייתי נסחט (1%), לא היה ננקט צעד כלשהו נגד השוטר שסרח (10%), השוטר שסרח היה מודח מתפקידו (17%). דהיינו, רוב העדים להתנהגות סוטה של אחר חושבים כי דיווח על המקרה היה גורר פגיעה בהם ורק מיעוט חושבים שהדווח היה גורר הענשת השוטר שסטה.

Trautman מגיע למסקנות הבאות על קשר השתיקה: קוד השתיקה קיים בכל התחנות, הוא גורר צורות אחרות של פעולות לא אתיות; קוד השתיקה שכיח יותר בקרב אנשי החוק מאשר במשלוחי יד אחרים; כמעט בלתי אפשרי לאחראים על הפיקוח בתחנה לבדוק האם קיים קוד שתיקה בקרב אנשיה; כיום ניתן לאבחן באילו משימות, תחנות, או יחידות צפוי להתפתח קוד שתיקה. מפאת טבעה קשה למגר את קשר השתיקה; "מתריעים" לרוב אינם מגובים בדרגים הגבוהים של הפיקוד.

Ekenvall (2002) בדק את מוכנותם של שוטרים לדווח על התנהגויות בלתי-ראויות של עמיתיהם והגיע למסקנה דומה ששוטרים מוכנים לדווח רק על עבירות חמורות. רוב השוטרים לא מוכנים לדווח על התנהגויות של עמיתיהם שדורגו על-ידם כבלתי חמורות, דהיינו, מתקיים "קוד של שתיקה". לעומת זאת, רוב השוטרים מוכנים לדווח על שלוש ההתנהגויות שדורגו על-ידם כחמורות ביותר (גניבת שערן, גניבה מתוך ארנק וקבלת שוחד מעבריין תנועה).

וועדת Wood (1997a) עמדה על כך שקשר השתיקה בקרב יחידות המשטרה תורם להופעת השחיתות בארבע דרכים:

- * קשר השתיקה גורם לשוטרים ההגונים או חסרי הניסיון לקבל את השחיתות כחלק מתפקיד השוטר.
- * מרפה את רוח הלחימה של ההנהלה בשחיתות בשל התחושה שקשר השתיקה לא יאפשר תיקון המצב.
- * נותן אמצעי בידי המושחתים לפקח ולתמרן את עמיתיהם.
- * מרפה ידי חוקרים חיצוניים מלערוך חקירה נמרצת.

וועדת Wood הצביעה גם על כך שקוד השתיקה מועבר בארגון מדור אחד של שוטרים או סוהרים לדור השני. כל שוטר או סוהר חדש המגיע לומד מהותיקים את "קוד השתיקה". הוא לומד שלא להפר אותו על בסיס ערכים של נאמנות וסולידאריות לקבוצה. הוא לומד גם אילו התנהגויות נכללות תחת "הקוד" ואילו לא. Stoddard (1968) טוען כי לחיברות של השוטר בסמוך לגיוסו יש תפקיד משמעותי בשמירה על התרבות הארגונית כאשר מגויס חדש יכול לעבור חברות של פרקטיקות לא-חוקיות ע"י סנקציות לא-פורמליות, כמו מניעת קבלה מצד הקבוצה. אם השוטר מאמץ פרקטיקות אלו, ברור כי הנורמות של קבוצת ההתייחסות הקרובה גוברות על הנורמות הפורמאליות של הארגון. Hall ועמיתיו (2000) מדווחים שעובדי המנהל של תחנות המשטרה, מנהלים ומפקחים עלולים אף הם להיסחף אל מעגל השחיתות ולשתף פעולה עם השוטרים המושחתים. הסיבה לכך היא שהם בעצמם התקדמו לתפקידי ניהול ופיקוח מתוך השורות בשטח והם מרגישים מנועים לנהל חקירות או להעניש את השוטרים הכפופים להם על התנהגות בלתי ראויה- ואף מתנגדים לאפשר מעורבות ציבורית ופיקוח ציבורי בנושאים הנראים להם כ"ענייני משטרה- פנימיים". לעומת הטענות השכיחות שחיברות השוטר לאחר גיוסו למשטרה גורם להפנמת הנורמות של קוד השתיקה, טוען Ekenvall (2002) כי נורמת הדיווח על התנהגות לא ראויה של עמיתים מתגבשת עוד בתהליך הסוציאליזציה של הפרט, טרם גיוסו למשטרה.

דוח וועדת Wood (1997a) מפרט את המיתוסים הרווחים בארגוני משטרה המהווים אמצעי שיכלון (רציונליזציה) להתרצת ההתנהגויות הבלתי ראויות ולהנצחתן :

- * מרבית התלונות הן פרי עלילה של עבריינים במטרה לנקום בשוטרים.
- * המשטרה, בהיותה הגוף המקצועי ביותר במדינה, חוקרת את שוטריה במקצועיות, באובייקטיביות, והעברת החקירות לגוף אחר רק תחמיר את המצב.
- * המשטרה מחמירה עם שוטריה יותר מהפרקליטות ויותר מבתי המשפט הפליליים.

דוח ועדת Fitzgerald (1989) שחקרה את תופעת השחיתות במשטרת Queensland שבאוסטרליה מצאה שהתרבות הפנימית במשטרה הניבה בוז למערכת הצדק, זלזול בחוק ודחיית יישומו בקרב שורות המשטרה, הסתלקות מהאמת, וניצול לרעה של הכוח. כמו-כן הקוד המשטרתי הלא רשמי דורש שהמשטרה תימנע מאכיפת החוק על השוטרים, ואוסר שיתוף פעולה של שוטרים באכיפת החוק על חבריהם ולעיתים אפילו מניע שוטרים לשבש את אכיפת החוק על חבריהם.

דוח ועדת Molen (1994) התייחס לקשר שבין תרבות משטרית לבין שחיתות במשטרת העיר ניו-יורק :

"מה שמצאנו הוא שהבעיה של שחיתות במשטרה רחבה הרבה יותר מאשר הבעיה של השוטר המושחת. זוהי בעיה בעלת פנים רבות ואשר שגשגה בעיר ניו-יורק לא רק בגלל הזדמנויות וחסדנות, אלא בגלל תרבות משטרה המשבחת נאמנות על פני יושרה; בגלל שתיקתם של שוטרים הגונים המפחדים מהתוצאות של "הלשנה" על שוטר אחר גם אם ביצע עבירה חמורה; בגלל התעקשות עיוורת של קציני משטרה אשר חוששים מהתוצאות של גילוי השחיתות יותר מהשחיתות עצמה; מפאת הרפיון של עקרון המחויבות והאחריות של מפקדים ללחום בשחיתות בשורותיהם; בגלל העוינות והניכור השוררים בין שוטרים לבין קהילות מסוימות בעיר ניו-יורק שבהן הם משרתים שיצרו תפיסה דיכוטומית של "הם ואנחנו"; ובגלל שבמשך שנים משטרת העיר ניו-יורק איבדה את מחויבותה להבטיח שהשוטרים יתנהגו ביושרה" (Molen, 1994: 1-2).

גורמים משתנים:

Williams (2002) המשמש כנשיא של ה-Police Foundation בווינגטון מציין בראיה השוואתית מספר גורמים ארגוניים שמשפיעים על רמת השחיתות בכוחות המשטרה והם :

* **ליקויים בגיוס השוטרים:** לטענת וויליאמס מחסורים וליקויים בהליך הברירה, המיון והבחירה של שוטרים כמו מבחנים פסיכולוגיים, מבחני אמיונות ויושר גורמים לכניסתם של שוטרים בלתי ראויים לכוחות המשטרה. במקסיקו, למשל, מאגרי מידע לקויים אינם מאפשרים ללמוד על הרקע הפלילי של המועמדים להתקבל למשטרה.

* **מערך אימון והדרכה:** הדרכה ואימון יכולים לצמצם את ההשלכות השליליות הנובעות מליקויים מובנים במערך הגיוס של השוטרים. מערכות ההדרכה מיועדות להקנות ידע על נזקי השחיתות לארגון ולחברה, על זכויות האזרח, הן מגבירות את תחושת האחריות האזרחית של השוטר ומיועדות גם להגביר אצלם את

היכולת לביקורת ולפיקוח עצמי. הם יכולים גם להגביר את ההבנה לגבי הגבולות העדינים (Thin Blue Lines) בין המותר והאסור על השוטרים.

* **מערכת שכר ותגמולים אינטרנסיים**: מערכות שכר נמוכות לשוטרים הן גורם מזרז לשחיתות משטרתית. במיוחד במדינות מתפתחות, הצורך בהשלמת שכר הופך להיות "צעקה מהלב" (Cri De Coeur). במקסיקו למשל, שבה השכר השנתי של השוטר מגיע ל- \$ 4,500 השלמת השכר באמצעות שחיתות היא דרישה קיומית. בברזיל, למשל, שוטרים המשתכרים כ- \$300 בחודש הופכים לשותפים לארגוני פשיעה העוסקים בסחר בסמים. מחקר של Buckley, (2000) מגלה ששוטרים ברזילי ינים היו מעורבים ברציחתם של כ- 2,500 איש במהלך שלוש שנים תמורת כסף שהם מקבלים מסוחרי הסמים.

נמצא כי לא רק תגמולים חיצוניים, כמו שכר, משפיעים; בדוח ועדות Wood (1997a) נטען שבארגון שנותן תגמולים אינטר יסיים יש פחות שחיתות.

* **רמת נטילת אחריות ופיקוח ע"י רמות הפיקוד**: מדוח ועדת חקירה שבדקה את הנעשה בתחנת Rampart של משטרת לוס-אנג'לס בשנת 1999 (Report of the Rampart Independent Review Panel, 2000) עלה כי התנהגויות בלתי ראויות ואף פליליות (כמו ביצוע חיפוש ללא אישור חוקי, אלימות כלפי חשודים, השתלת ראיות כוזבות, מתן עדויות שקר) היו קשורות בכך, שקציני משטרה לא פיקחו כראוי על השוטרים בתחנה, התעלמו מסימנים ועדויות על ביצוע מעשי שחיתות של פיקודיהם, מילאו פיהם מים ונמנעו מלקחת אחריות על מעשי שחיתות של פיקודיהם. כך יצרו תרבות של אי נטילת אחריות שעודדה מעשי שחיתות. וועדת החקירה Independent Commission Against Corruption שפעלה במדינת New South Wales שבאוסטרליה בתחילת שנות השמונים פרסמה ששה דוחות, במהלך שנות התשעים ובהם הגיעה למסקנה שחשיפת שחיתויות במשטרה והביקורת הציבורית הנוקבת שבאה בעקבותיה לא סיפקו את הרפורמה הראויה. הסיבה לכך היא שהמשטרה גילתה חוסר נחישות לטפל באופן רציני בתהליכים הפנימיים שהושרשו בה, במיוחד בתחום הרפיון ב"נשיאה באחריות" פיקודית וחולשת הפיקוח הפנימי.

ועדת Mollen (1994) הראתה, שתופעת השחיתות במשטרת ניו-יורק ניזונה ממנגנוני פיקוח ובקרה פנים משטרתיים רפויים ומהזנחת המאבק הארגוני בשחיתות השוטרים ב דוח על השחיתות במשטרת ניו-יורק נאמר כי "ניתן לשחיתות 'לפרוח' בעיר גם בשל עיוורון מרצון של מפקדים, שפחדו מתוצאות שערוריית שחיתות יותר מאשר מהשחיתות עצמה" (Mollen, 1994:1). בנוסף נטען בדוח כי מחלקות מושחתות לא מאפשרות פיקוח נאות ומתקיימות בהן דרכי הסתרה, הסוואה והשתקה.

* **נהלים ארגוניים בלתי רשמיים**: Goldstein (1975) עמד על כך שאף שבארגוני משטרה קיימת מדיניות רשמית הנתמכת גם על-ידי נהלים כתובים האוסרים על שוטרים לבצע מעשי שחיתות, בפועל המדיניות הבלתי רשמית מעודדת התעלמות מהפרת איסורים אלה. הדברים אמורים במיוחד כאשר מדובר בהתנהגויות הנתפשות ע"י השוטרים בלתי חמורות כמו עבודה נוספת מחוץ לשעות העבודה; קבלת טובות הנאה ומתנות; קבלת הנחות; וקבלת ארוחות חנם. ככל שחסרים נהלים רשמיים כן גדלים הסיכויים לעקיפת הנהלים הרשמיים הקשורים לטוהר מידות.

* **הענשה** : כצפוי, העדר איום ממשי של הענשה גורם להחרפת התופעה של התנהגויות בלתי ראויות.

2.1.2.3 הגישה המערכתית

לפי גישה זו, לסביבה הכלכלית, החברתית והפוליטית בה פועלת המשטרה יש השפעה רבה על רמת השחיתות בארגוני משטרה. להלן הגורמים המערכתיים המשפיעים על שחיתות במשטרה :

תרבות פוליטית : Sherman (1978) אומר כי הספרות המתייחסת לשחיתות משטרה מצביעה על קשר בין הסביבה הפוליטית והתרבות הפוליטית לבין רמת השחיתות במשטרה. זאת ועוד, פיקוח פוליטי על המשטרה תורם לשחיתות שמונעת על ידי פוליטיקאים : דוח וועדת Wood (1997) קבע כי בבריטניה, בה אין פיקוח פוליטי על המשטרה, אין שחיתות המושפעת מהסביבה הפוליטית.

סובלנות של הקהילה ורמת הסלחנות להתנהגות סוטה ולהתנהגות ארגונית לא נאותה : Sherman (1978) מביא דוגמאות לסובלנות של הקהילה, או אפילו תמיכתה בשחיתות בשל אינטרסים אישיים של אנשי עסקים. כך, למשל, באוסטרליה מציעה רשת מקדונלד ארוחות בחצי מחיר לצוותות חרום, כולל שוטרים (Finnane, 1994).

השפעת ציפיות הציבור על שחיתות משטרתית : Goldstein (1975) ציין כי במדינות שונות, או אפילו בקבוצות שונות באותה מדינה יש שוני בציפיות ובעמדות של הציבור כלפי שחיתות משטרתית. ציפיות הציבור ל"שרות משטרתית נקי", הוקעה ציבורית של שחיתות והענשה של מי שמבצע אותה יניבו שרותי משטרה נקיים יותר מאשר בסביבה שהיא סובלנית לשחיתות משטרתית.

הפנמת "קוד השתיקה" ו"אי הלשנה" על חברים " בתהליך הסוציאליזציה של הפרטים בחברה : Ekenvall (2002) טוען, כאמור, כי הפרט מפנים את נורמת השתיקה בתהליך החברות שלו, עוד טרם גיוסו למשטרה. הוא מגיע כשנורמה זו כבר הופנמה אצלו במסגרות חברתיות קודמות.

פיתויים סביבתיים : וועדת Mollen (1994) הצביעה על הכוחות הכלכליים והחברתיים מזרזי השחיתות הבאים : שפע ההזדמנויות בסביבה להתעשרות משחיתות ; קהילות מוכות עוני, זנות וסמים הגבירו את הפיתויים בפני השוטרים והחריפו את תאוות הבצע והחמדנות.

2.1.3 היקף תופעת התנהגויות בלתי ראויות בשירותי המשטרה והתייחסות שוטרים אליה

2.1.3.1 האם התופעה שולית או משמעותית?

הן מהמחקרים השיטתיים והן מדיווחי וועדות חקירה שהוקמו לחקור את נושא השחיתות בשירותי משטרה נוכח תופעות של שחיתות משטרתית, עולה כי התופעה מתקיימת בהרבה מדינות בעולם, ואף במדינות הדמוקרטיות. במחקר שנערך בארה"ב (דווח בסימפוזיון בנושא יושרה של שוטרים, שירות ציבורי עם כבוד 1994) במסגרתו רואיינו 861 קצינים, נמצאו כי 26% היו עדים להטרדה גזענית ע"י שוטרים בתפקיד, 24% היו עדים לשימוש לרעה בעת הליכי עיכוב וחיפוש, 20% היו עדים להפעלת כוח מעל הנדרש, ו-6% היו עדים לזיוף רשומות.

מחקר מקיף שנעשה בצ'כיה על השיטות האסטרטגיות ללוחמה בשחיתות בעשרים וחמש מדינות ומידת יעילותן, שפורסם ב-2001 (Crossing The Thin Blue Line), עסק בין היתר בזיהוי ההתנהגויות מושחתות הרווחות ביותר בכוחות המשטרה של המדינות הדמוקרטיות שנחקרו. הממצאים הראו כי ההתנהגויות העברייניות השכיחות ביותר הן: שימוש ברכוש הציבורי (במיוחד רכב) למטרות פרטיות; רכישת ציוד או שירותים במחיר מופחת או קבלתם בחינם; העדפת ספקים במכרזים; קבלת מתנות וטובות הנאה קטנות כמו בקבוק משקה חריף; מתן אישורים לגורם בלתי מוסמך; ניצול בלתי מורשה של מידע ממאגרי המשטרה; התעלמות מכוונת מהפרת החוק; גניבה של אבידות או מציאות וגניבה ממקום הפשע.

להלן מספר דוחים של וועדות חקירה לגבי היקפי התופעה:

ועדת השימוע בארה"ב בראשות Knapp (1971), שבפניה העיד השוטף Frank Serpico, הגיעה למסקנה שבמשטרת ניו-יורק היו תופעות של שחיתות שיטתית של שוטרים כבר משחר קיומה. המדובר בתופעות של שוטרים המקבלים תשלומי שוחד מבתי זונות, מבתי הימורים לא חוקיים, ומסוחרי סמים כדי להימנע מחשיפתם. וועדת השימוע Knapp הפריכה את הטענה ששחיתות שוטרים מוגבלת למספר "תפוחים רקובים" וייחסה את תופעת השחיתות במשטרת ניו-יורק ל"סל" כולו. הוועדה הגיעה למסקנה ששחיתות קיימת בכל התחנות הפועלות נגד הימורים, סמים, חקירות פשע ובקרב שוטרי מקוף. נמצאה גם מערכת של שחיתות פנימית: הבנות וטובות מצד שוטרים נקנו ונמכרו בסחר חליפין, ההתנהגויות מושחתות אורגנו ברמה גבוהה ולפעמים מתוחכמת וקיבלו הגנה וחיזוק ע"י גילויי סובלנות כלפיהם, עיוורון סלקטיבי היה שכיח גם מצד מי שלא היו מעורבים בהתנהגות הסוטה.

וועדה אחרת לחקירת שחיתות במשטרת ניו-יורק, ועדת Mollen (1994) הבהירה שהשחיתות שנחשפה היא כשל ארגוני באופייה והגיעה למסקנה שהבעיה היא בסיסית ולא של פרטים סוטים.

דוח מ-1998 אשר פורסם על ידי משרד הדוחות הכללי בארה"ב מדווח כי "מספר מחקרים וחקירות של שחיתות משטרתית בהקשר לסמים העלו כי יש פשיעה קשה בקרב שוטרים בזמן המשמרת, כגון (1) עריכת חיפושים ותקיפה בניגוד לחוקה. (2) גניבה של כסף ו/או סמים מסוחרי סמים (3) מכירה של סמים גנובים (4) הגנה על הסחר בסמים. (5) מתן עדות שקר. (6) מילוי כוזב של טפסים משטרתיים".

בניו-אורלינס, 11 שוטרים נשפטו על קבלת שוחד של כ- \$100.000 בכדי לשמור על מפעל קוקאין שהכיל 130 ק"ג של החומר. הכיסוי נתגלה כאשר עד למעשה נרצח בפקודתו של שוטר ממשטרת ניו-אורלינס. (עמ' 36 בדוח). העיתון לוס אנג'לס טיימס (26.7.00) מדווח על כ-70 שוטרים מיחידת ראמפארט בלוס-אנג'לס המואשמים בעברות הבאות: הפללת אנשים, מכירה של סמים אשר נגנבו מסוחרי סמים ומחדרי משטרה בהם נחקרו עבריינים ונאספו העדויות למשטרה, ירי באנשים אשר לא נשאו כלי נשק והתאמת עדויות בין השוטרים ביחידה לשם טיוח, אי דווח על פשעים של שוטרים. כמאה הרשעות נהפכו על פניהן עקב תגלית זו.

2.1.3.2 התייחסות השוטרים לדרגת החומרה של עבירות שונות

Klockars (1997) ו-Ekenvall (2002) בחנו את התפיסות של השוטרים בארה"ב ובשבדיה, לגבי רמת החומרה של התנהגויות בלתי ראויות, ולגבי דרגת העונש שיש להטיל על מבצעי ההתנהגות הנדונה. אקנוואל מציג גם נתונים שעלו במחקר בקרואטיה שביקש לבדוק כיצד שוטרים מדרגים את חומרת העבירות המתבצעות על-ידי עמיתיהם בתחנות המשטרה.

מהמחקר עולה שיש הבדלים מובהקים בין מדינות לגבי הערכת רמת החומרה של עבירות שונות. בארצות מסוימות יש גם הבדלים משמעותיים בין תחנות באותה ארץ. במדינות בהן יש משטרה לאומית (שוודיה), ההבדלים בין תחנות בהערכת חומרה העברות היו קטנים משמעותית מאשר ההבדלים בין תחנות בארץ בה יש ממשל פדראלי כמו בארה"ב. הסבר אפשרי לממצא זה הוא שלגוף על לאומי יכולה להיות השפעה גדולה יותר לאכיפת נורמות שיטור מקצועיות ולטיפול בסטיית שוטרים באופן יותר אחיד ויותר יעיל. בארה"ב נמצא קשר מסוים בין שכיחות עבריינות בתחנה לבין דרגת החומרה שהשוטרים בתחנה מייחסים לעבירות שונות (ההבחנה הייתה בין שתי תחנות בלבד, אולם הממצאים היו מובהקים).

כמו-כן מתברר שההבדלים העיקריים שנמצאו בשוודיה בין תחנות משטרה הם בין סוגי האזור בו השוטר משרת: שוטרים שעובדים באזורים כפריים היו פחות סובלנים כלפי שחיתות משוטרים שעובדים במרכזים עירוניים גדולים. בנוסף, שוטרים נוטים לייחס לעצמם שיפוט מחמיר יותר לגבי עבירות שונות ולייחס לעמיתיהם שיפוט סלחני יותר לעבירות - - בבחינת "אני בסדר הוא פחות בסדר".

כמו-כן מלמד המחקר שדרוג העבירות מבחינת החומרה שלהן כמעט זהה בתחנות שונות ובמדינות שונות, וככל שעבירה נתפשת כחמורה יותר, כך יש יותר נטייה לייחס סנקציה חריפה עליה וכך גם גדלה הנכונות של השוטרים לדווח על העבירה שנעשתה ע"י עמיתים.

2.2 אתיקה במערכות כליאה בחברה הדמוקרטית: עיצוב, גיבוש, התפתחות ושינויים

בשונה מהספרות המחקרית בתחום טוהר מידות בשירותי משטרה, העיסוק האקדמי בתופעות של אי שמירה על טוהר המידות במערכות כליאה הוא מועט ביותר. הפרק פותח לפיכך בניסיון להסביר את מיעוט המחקר בתחום טוהר המידות במערכות כליאה בהשוואה לעושר המחקרי בשירותי המשטרה. הוא ממשיך בתיאור התפתחות מערכות הכליאה בחברה הדמוקרטית וברפורמות שחלו בהן וסיבותיהן. בהמשך מוצגים האפיונים הכלליים של מערכות הכליאה והשפעתם על עיצוב טוהר המידות בשירותי כליאה. הפרק עוסק גם בתיאור הדילמות האתיות האופייניות לבעלי המקצועות השונים הפועלים בסביבת מערכת הכליאה, וחותרם בסקירת ההתנהגויות הבלתי ראויות האופייניות למערכות כליאה.

2.2.1 על המחקר המדעי של טוהר המידות בשרות בתי הסוהר

הדיון האקדמי התיאורטי והיישומי בבתי מעצר ובתי – כלא עסק בעיקר במאפייני הארגון (כמוסד טוטאלי) וביחסי גומלין בין סוהרים לעצירים. נושא טוהר המידות בשרותי כליאה זכה להתעניינות מעטה בלבד בקרב קהילת המחקר המדעי (Stohr, et.al., 2000). גם המחקר המדעי על אפשרות קיומו של פרופיל של סוהר מושחת, אשר יוכל לשמש אמת מידה לניבוי מוקדם (בשלב הגיוס) של התנהגויות עתידיות שליליות בתחום טוהר המידות, נמצא בחיתוליו (Stohr, et. al., 2000).

שלא כמו בנושא טוהר המידות במשטרה, לגבי מערכות כליאה גם הדיווחים של ועדות חקירה על התנהגות לא ראויה של סוהרים, הם מועטים. מיעוט המחקר האקדמי והיישומי על אתיקה במערכת כליאה הניע את עורכי כתב העת The Prison Journal להקדיש בשנת 2000 גיליון שלם לסוגיה זו. בדברי המבוא לגיליון ציינו העורכים שתי סיבות להוצאת הגיליון: האחת, חסר ומוגבלות הדיון בין אנשי התיאוריה והמעשה על התנהגויות אתיות במערכות כליאה ברמת המקור והמיקרו כאחת. השנייה, התמשכותו של המשבר המוסרי במערכות כליאה.

שני הגורמים הבאים אחראים להעדר שקיפות של מערכות כליאה וכתוצאה מכך למיעוט המחקר בתחום זה :

- בתי הכלא מנוהלים תחת מעטה כבד של סודיות, סגנון ניהולי שמכונה בספרות "סגירה מבפנים". "הסגירה מבפנים" מאפשרת את התפתחות המאפיין הבולט של התרבות הארגונית של מערכות כליאה, שהוא חיפוי הדדי של סוהרים ואי מסירת מידע על עוולות המתבצעות על-ידי עמיתים- סוהרים, המאיצים הסתרה וכיסוי המידע על הנעשה במערכות.

- התעניינות נמוכה של הציבור הרחב בנעשה במתקני הכליאה. ביטוי לכך ניתן למצוא בסקר "הערכות ועמדות הציבור כלפי שרות בתי הסוהר, 1999" שנערך בישראל עבור המשרד לביטחון פנים. במחקר זה נמצא, כי 20% מגלים רק עניין כללי בנעשה בבתי הסוהר, 34% מגלים עניין רק כאשר יש אירוע המגיע לתקשורת ו-5% מגלים עניין רק בקשר אישי עם אסיר ספציפי. שאר 41%, מהציבור כלל או לא כ"כ מתעניינים בנעשה בבתי הסוהר. חוסר עניין זה נובע במידה רבה משום שרק לחלק קטן באוכלוסייה יש קשר עם אנשים שהיו או נמצאים בבית סוהר. נוצר גם מעגל סגור שבו הריחוק של מערכת הכליאה מהעין הציבורית תורם לחוסר העניין הציבורי בנושא, וחוסר עניין זה מאפשר את "הסגירה מבפנים" ואף מעצים אותה.

יתכן גם, כי הקרבה הארגונית של מערכת הכליאה לשיטור, הביאה להנחה שניתן להשליך מהמידע ומהמחקר על השיטור על הנעשה במערכת הכליאה מבלי להזדקק למחקר נפרד ומעמיק במערכת הכליאה.

אולם, הנחת הדמיון הנ"ל לא תקפה. אף שלשרותי הכליאה מאפיינים רבים של תרבות מנהלית, המתקיימת בשירותי בטחון (צבא, משטרה, שרותי בטחון כלליים), יש להם אפיונים ארגוניים, תרבותיים ומקצועיים מיוחדים, היוצרים בעיות ודילמות אתיות ייחודיות, הדורשות פתרונות ייחודיים. המחקר המדעי מלמד שגם לאנשי המקצוע השונים הפועלים בבית הכלא (פסיכולוגים, עובדים סוציאליים, קציני מבחן, רופאים ועוד) יש בעיות ודילמות אתיות ייחודיות, הנובעות מהאופי הסביבתי הייחודי של בית הכלא. לפיכך, לא ניתן לעשות גזירה שווה מהמחקר המדעי ומהניסיון בשדה בתחום טוהר המידות בשירותי ביטחון שונים, לטוהר המידות בשירותים של מערכת הכליאה.

2.2.2 התפתחות מערכות הכליאה בחברה הדמוקרטית: התנהגות לא ראויה של אנשי השרות לצד רפורמות במערכות כליאה

על המצב במערכות הכליאה

התפתחות מערכות הכליאה והענישה במדינות המערביות הולכת בעקבות התפתחות ההגות הדמוקרטית בכלל, וכן בהתפתחות הזכויות הטבעיות של האדם, בהגדרת מעמדה של המדינה אל מול אזרחיה, בצדק חברתי, בתפקיד החוק במדינה, וברמת השוויוניות בין האזרחים בעיני החוק ומערכות הצדק. הרפורמות שבוצעו במהלך השנים במערכת הכליאה והענישה בחברה הדמוקרטית, היו משולבות בשאיפה לצמצם את תופעת השחיתות שרווחה בקרב עובדי מערכות הכליאה. להלן סקירה היסטורית קצרה של התפתחות מערכות כליאה:

בספרו הקלאסי משנת 1777 של John Howard - The State of Prisons in England and Wales, with an Account of Some Foreign Prisons (an Account of Some Foreign Prisons) מתאר גם ג'רמי בנתהם (Jeremy Bentham) את המצב ששרר בבתי הכלא באנגליה ואת ההתנהגות המושחתת של הסוהרים והאלימות שלהם כלפי האסירים.

בארה"ב של המאה ה-19, רוב בתי הכליאה היו מוסדות פרטיים, בהם אסירים שילמו בעבור אחזקתם. כיוון שרוב האסירים היו עניים, הם נזקקו לתמיכה חיצונית (משפחה וחברים), על מנת להתקיים בכלא. מצב זה הביא לכך שרוב האסירים נשארו בקשר עם חוג מכריהם הישן, אשר בחלק גדול מהמקרים היו שייכים לעולם הפשע. הצרוף של עובדה זו עם היות בתי הסוהר מוסדות פרטיים שנוהלו למטרות רווח ועם היותם מרוחקים מעין הציבור ומביקורת ציבורית, אפשר למנהלים ולסוהרים להשחית את דרכם בעבור בצע כסף.

עד לתחילת המאה ה-20 גילתה המערכת הפוליטית, המשפטית והציבורית בארה"ב עניין ומעורבות מועטים בלבד בנעשה בין כתלי הכלא. מדיניות מתעלמת זו, הידועה בשם "Hands Off", אפשרה להנהלות בתי הכלא מרחב פעולה ויד חופשית כדי לנהל את ענייניהן, ואת המשך השימוש בכוח כלפי אסירים. למדיניות זו היו שתי סיבות מרכזיות:

- הפרדת כוחות בין בתי המשפט לבין הנהלות הכלא. בתי המשפט טענו כי הם אינם מומחים בפנולוגיה ולכן אינם יכולים לקבל החלטות בנושא זה.
- בתי המשפט בתקופה זו לא האמינו כי לאסירים מגיעות זכויות בסיסיות, המגיעות לכל אזרח, גם אם הוא בכלא.

Sthor ועמיתיו (2000) במחקר שערכו בבתי כלא ובתי מעצר מצאו כי עובדי בתי - כלא ובתי - מעצר כאחד, נוטים אמנם לתפוס את עבודתם כדורשת התנהגות אתית, אולם, לא ניתן להסיק כי הכרה זו בחשיבות האתיקה משקפת בהכרח התנהגות מוסרית בפועל של עובדי השרות.

במדינות המתפתחות בדרום אמריקה, אפריקה ואסיה, המצב בבתי- הכליאה גם כיום, מחפיר. צפיפות הולכת וגוברת בבתי- הכלא, בתי הכלא ישנים ולעיתים אף פרימיטיביים (לעיתים ללא חיבור חדרי הכליאה למערכת ביוב מרכזית), ויחס מתעמר של סוהרים. כל אלה מגבירים את תסכול האסירים ולעיתים לא נותרת בפניהם הברירה אלא לפנות לשביתות רעב, לפגיעה עצמית, למרי ולאלימות קשה.

דוחות שונים של הארגון Human Rights Watch שהתפרסמו במהלך 15 השנים האחרונות על מצב הכליאה במדינות שונות בעולם במיוחד בנושא הפגיעה בזכויות האסיר, מלמדים על אלימות קשה של אסירים המסתיימת באובדן רב של חיי אסירים וסוהרים במדינות רבות בעולם. בהעדר דרכים אחרות לעורר עניין ציבורי נתפסות התפרצויות של הפגנות והתפרעויות אלימות של אסירים, כאמצעי האחרון להשגת מטרה זו.

2.2.2.2 על הרפורמות במערכת הכליאה

חלק גדול מאוכלוסיית האסירים הוא קבוצה הנמצאת בתחתית המדרגה החברתית- כלכלית, רובם נמנים על אוכלוסיה נחשלת וחלשה, אוכלוסיה בעלת השכלה נמוכה ובחלקה בעלת רמת משכל נמוך. האסירים מתקשים להציב מטרות ולקבל על עצמם אחריות למעשיהם וקיימת הסכמה חברתית נגדם. אולם הדבר אינו מצדיק התייחסות אליהם כאל משוללי זכויות. היטיב לבטא זאת השופט אהרן ברק: "התפיסה שלנו היא שהאדם הבזוי והנקלה ביותר, נולד בצלם והוא מייצג כלפינו את זכויותינו שלנו. כל מי שלא מסכים איתנו הוא בזוי במובן מסוים. אם אנו לא נגן על ההשקפות שלנו-סופנו מי יישורנו" (ברק, 1993, עמ' 23). החשש בחברה הדמוקרטית, שאוכלוסיית האסירים תיפול קורבן לניצול, לחיים בתנאים מחפירים ולהתעמרות (Bomse, 2001), הניע את גלגלי החקיקה להבטחת זכויותיהם של האסירים.

נושא זכויות האסיר עלה באנגליה כבר ברבע האחרון של המאה ה-18. סיפרו של John Howard (1777) שהוזכר מהווה תמרור חשוב בהתפתחותה של מערכת הכליאה המודרנית. הוא הדגיש את הצורך בהגברת הפיקוח והביקורת על השומרים- הסוהרים עצמם, בדרך לשיפור טוהר המידות של עובדי השירות ולמיגור השחיתות במערכות הכליאה. דרישתו של Howard ל"שמור על השומרים" נתקלה מן ההתחלה בהתנגדויות ובקשיים רבים ונשארה גם לאחר למעלה ממאתיים שנים משימה שעדיין לא הושלמה.

נושא זכויות האסיר עלה לראשונה בארה"ב רק באמצע המאה ה-20. בשנת 1944, בית משפט לערעורים קבע כי אסירים זכאים לכל הזכויות הטבעיות להן זכאי אזרח חופשי, לבד מהזכות לחירות. בשנות ה-60, במסגרת מאבק למען זכויות אדם, החלו קבוצות לחץ שונות לבקר ולתקוף את האוטונומיה ממנה נהנו עובדי בתי הכלא. בית המשפט העליון בארה"ב אימץ את המאבק, גינה את מדיניות ה"Hands Off" וקרא ליתר התערבות בנעשה במערכות הכליאה. בשנת 1964 קבע בית המשפט העליון בארה"ב כי אסירים זכאים להגנה מפני הפרות של זכויותיהם החוקתיות וכי אסיר זכאי לתבוע לדין סוהר או עובד אחר של בית הכלא, בענייני נזיקין. בשנות ה-70, קבע ביהמ"ש העליון בארה"ב כי חל איסור על ענישה קבוצתית והתעללות פיזית באסירים, והם זכאים לטיפול רפואי, לחיים בטוחים ולתנאים סניטאריים נאותים. סעיף 1 לחוקה האמריקנית, מגן על חופש הדת, גישה לחומרי קריאה והיתר להתכתבויות. סעיף 4 לחוקה מוסיף הגנה מפני חיפוש גופני לא נאות, חיפוש לא נאות בתא האסיר והחרמה לא נאותה של רכוש. סעיף זה ביחד עם סעיף 5 לחוקה מעניקים הגנה מפני ענישה או הרחקה ללא שימוע ומטיפול לא הוגן או אקראי באסיר. סעיף 6 לחוקה מחייב מתן גישה לבית המשפט, לספריה משפטית, לסיוע משפטי ולהתייעצות עם עורך דין. בישראל, חוק יסוד "כבוד האדם וחירותו" קובע עקרונות יסוד בסעיף 7 ("פרטיות וצנעת הפרט") ובסעיף 8 (איסור "פגיעה בזכויות") שתחולתם גם בין כתלי הכלא.

גם הסיבות וההצדקות המוסריות לענישה השתנו לאורך השנים; הנימוק לענישה הוסב מנקמה להרתעה, ולהרחקת הסכנה מהציבור ואחר-כך לטיפול ולשיקום העבריין. בפנולוגיה המודרנית יש הסכמה לגבי חוסר הלגיטימיות שבשימוש בענישה גופנית. הענישה בכליאה היא הגבלת החירות ואין צורך בענישה נוספת. למרות זאת השימוש בכוח ובאלימות לא נעלמו מבתי הכלא, והוא מהווה את אחת הבעיות המרכזיות של התנהגות בלתי ראויה של סוהרים.

כיום נעשה מאמץ בינלאומי לשמור על זכויות האסיר (כמו למשל חיבור "האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות" ו"תקנות המינימום לטיפול באסיר" שהותקנו על-ידי האו"ם), יש גם מעורבות של ארגונים בינ"ל וולונטריים להגנה ולשמירה על זכויות האזרח כולל אלה של אסירים. אולם ראוי לציין, כי חלק גדול מהרפורמות אינן תוצאה של הגות ליברלית, אלא של קריאות להגנה פיזית על האסירים ושלומו, במיוחד במדינות המערביות. התפרעויות אלימות של אסירים, המסתיימות באובדן חיי אדם בהיקף משמעותי, הן אחד הגורמים החשובים שהניעו את רשויות המדינה להקים ועדות חקירה, בדרך לביצוע שינוי מדיניות הכליאה.

2.2.3 אפיונים כלליים של מערכת הכליאה והשפעתם על טוהר המידות בשירות

הציפייה להתנהגות ערכית שחלה על כל אדם בכלל ועל עובדי הציבור בפרט, מתעצמת כאשר מדובר בעובדי שירות בתי הסוהר הפועלים עם עבריינים שחירותם נשללה מהם בגין עבירות על החוק. הקוד האתי של השב"ס המנוסח בלשון קצרה ותכליתית, מדגיש בשניים מתוך ששת סעיפיו את עקרון "יִוָּשֶׁר וטוהר המידות" של הסוהר ואת הצורך ב"מקצועיות, נאמנות ודוגמה אישית". אולם, למעשה, מערכת בתי הכלא, מציבה בפני העובדים בהם פיתויים רבים שעלולים להביא אותם להתנהגות בלתי ראויה או סוטה (Stohr, et al., 2000). להלן מספר אפיונים של מערכות כליאה והשפעתם על עיצוב ההתנהגות המוסרית של עובדי השירות:

2.2.3.1 אי-סימטריה בין עוצמת השליטה שהופקדה בידי הסוהרים ועובדי בית הכלא לבין האסירים

אל מול הסוהרים בעלי הסמכות נמצאים האסירים שנשללה מהם חירותם והם בעלי מעמד ועוצמה נחותים ותלויים במידה רבה בסוהרים במשך 24 שעות ביממה – בעבודה, בזמנם הפנוי ואפילו בשנתם. אי-סימטריה זו יוצרת פתח לניצול לרעה של הסמכות שהופקדה בידי הסוהרים.

2.2.3.2 יחסי גומלין עם אסירים להם קשר עם עבריינים מבחוץ.

הסוהר נמצא בחפיפה רבה ומתמשכת עם אוכלוסיה של עבריינים שעדיין מקיימים קשרים, כאלה ואחרים, עם עבריינים הנמצאים מחוץ לכותלי הכלא. יחסי גומלין עם האוכלוסייה הזו יכולים ליצור סביבה בעלת גירוויים ופיתויים לשיתוף פעולה עם האסירים בניגוד לחוק, ובניגוד לכללי המוסר והאינטרס הציבורי, או מתוך פחד.

2.2.3.3 שרותי כליאה כמערכות סגורות

מערכות הכליאה נסתרות מעין הציבור ובאופן יחסי גם מעיני גופי הפיקוח והביקורת הרשמיים של המדינה. אין כמו המושג "בין כתלי הכלא" לבטא את עניין הסגירות והחשאיות המאפיינים את חיי היומיום של בתי הכלא כמוסדות טוטאליים. מצב זה יוצר גירוויים פנימיים להסתרת מידע על האמת המתרחשת בתוך המוסד ולאי חשיפתו לעין הציבור ולעין גופי הפיקוח. בהקשר זה יש לחזור ולציין כי סקר דעת קהל שנערך בישראל ע"י מכון סמית עבור המשרד לביטחון פנים ועסק ב"הערכות ועמדות הציבור כלפי שרותי בתי-הסוהר" (2001) מגלה שרמת הידע של הציבור בנוגע לבתי הסוהר נמוכה יחסית.

2.2.3.4 תת-תרבות של מערכות כליאה

בשרותי כליאה מתקיימת תרבות פנימית המשפיעה על ההתנהגות הכללית של הסוהרים. עיקרה של תת-תרבות זו היא סולידאריות והבנה הדדית המופנית כלפי בית-הכלא פנימה וסגירות לגבי גורמים חיצוניים כמו התקשורת, גופי ממשל והציבור הרחב. תרבות זו גם "מכתיבה" את השיפוט של מה ראוי ומה אינו ראוי, במיוחד בסוגיות זעירות של התנהגויות בלתי ראויות, המתבצעות רחוק מעיני בעלי הסמכות הגבוהה.

תת-תרבות זו יכולה להשתנות ממוסד למוסד ולא תמיד כל הסוהרים ישתייכו אליה, אבל היא קיימת ויש לה השפעה רבה על התנהגות סוהרים.

Pollock (1998) הבחינה שלמערכות כליאה אפיונים ארגוניים ותרבותיים, המקשים על יצירה ופיתוח של אווירה ותרבות של אתיקה כמו: קיום תרבות ארגונית פנימית של אי-דיווח על התנהגויות שליליות של עמיתים והגנה הדדית, אווירת חשאיות מוקצנת וריכוזיות יתר ניהולית, המביאה להתנהגות של "ראש קטן" ולא דיווח.

Kauffman (1988) מציין את הנורמות של תת-התרבות של האסירים, אשר מציבות בין היתר דרישה חזקה בפני הסוהרים לסייע לעמיתיהם.

נורמות נוספות שהסוהרים נדרשים לעמוד בהן הן:

- לא לצרוך סמים, כדי להבטיח את ביטחונם של העמיתים הסוהרים. כמו-כן איסור להכנסת נשק לכלא אשר עלול להגיע לידי האסירים, ובכך להמשיך את פעילותם הפלילית והאלימה מתוך כתלי הכלא.
- איסור להלשין על סוהר בפני אסיר, ולא להעיד נגד סוהר אחר ללא קשר למעשיו ולדרך התנהגותו לאסירים.
- לא לגרום לסוהר אחר להיראות רע בעיני האסירים.
- בעת עימות בין אסיר לסוהר לתמוך תמיד בסוהר.
- לתמוך בסנקציה שנוקט סוהר כנגד אסיר.
- לא להתנהג בשום דרך שעלולה להתפרש כאהדה כלפי אסיר (נורמה יחסית חלשה).
- הדגשת הסולידאריות של הסוהרים כנגד גורמים חיצוניים.
- לגלות דאגה וחברות כלפי הסוהרים העמיתים. למשל: לא להשאיר דברים פתוחים בסוף משמרת, עזרה לסוהרים בפתרון בעיותיהם האישיות, כמו מתן הלוואה.

Kauffman מציין שהסיבות להתפתחות תת-תרבות זו, הן שעות העבודה הרבות, תפישת מעמדם הנמוך של הסוהרים והביזוי שהם חשים מהחברה החיצונית, העבודה במוסד הסגור והמנותק מהעולם החיצון ותחושת הבידוד הקשה אצל סוהרים, המרגישים תחושת ניכור בהיותם חברה נפרדת.

יחד עם זאת, יש להדגיש כי מחקרה של פולוק מורים כי לא כל הסוהרים משתתפים באותה מידה בתרבות זו וכי גם סוהרים השייכים לתת התרבות, לא תמיד ישתפו פעולה בנוגע לכל הנורמות (Pollock, 1998).

2.2.3.5 סגנון הניהול של בית הכלא

מחקרם של Stohr ועמיתיו (2000) מורה כי התרבות הפנימית נוצרת ברובדי הניהול, ברמת הביניים ובקרב העובדים ברמות הנמוכות, אולם היא מגבילה ומכוונת, באופן בלתי רשמי, גם את הדרגים הגבוהים. יחד עם זאת, החוקרים סבורים, כי למנהלים שהצליחו לנהל את מתקני הכליאה שבסמכותם בצורה מקצועית יותר, יש נטייה רבה יותר לייחס חשיבות לאתיקה ולתמוך בהטמעת הארגונים.

2.2.3.6 רמת האבטחה

Stohr ועמיתיו (2000) טענו כי אווירת העבודה במתקני הכליאה (ללא קשר למשך זמן הכליאה של האסירים), מושפעת מרמת האבטחה בהם. ככל שרמת האבטחה של הסוהרים במתקן הכליאה טובה יותר כך לסוהרים יש יחס חיובי יותר לאתיקה.

2.2.3.7 מאפיינים סוציו-דמוגרפים של הסוהרים

Sthor ועמיתיו (2000) מצאו גם :

- שמגדר, וותק בעבודה קשורים בעמדות התומכות בתפקיד ביישום הקוד האתי.
- שנשים מקבלות יותר את דפוסי ההתנהגות ההולמים את הקוד האתי ותומכות בהם יותר.
- בבתי מעצר, גיל הוא המשתנה היחיד הקשור בתפיסות לגבי הצורך ביישום הקוד האתי.
- עם העלייה בוותק עולה אצל הסוהרים גם התמיכה בקוד האתי.

2.2.4 דילמות אתיות בשירותי כליאה בחברה דמוקרטית

זכות המדינה להעניש על עבירות שביצעו אזרחיה, מקורה ב"אמנה החברתית". האמנה מעניקה למדינה את הכוח לשלוט באזרחיה, ובכך נותנת לה את הכוח למנוע תוהו ובוהו חברתי. Pollock (1998) מתייחסת לסתירה מוסרית, לכאורה, שקיימת בהקשר של מתן בטחון והגנה לאזרחים מפני עבריינים: המדינה מנסה לאפשר לאזרחיה חופש, על ידי נטילת חופש מאחרים (העבריינים). כלומר, המדינה מוקיעה אלימות פרטית, תוך שימוש באלימות מדינתית כלפי העבריינים.

Hemmens and Atherton (1999) מתייחסים למחויבות הכפולה של הסוהרים הנובעת מתוקף תפקידם: מחויבות לציבור להרחיק ממנו סכנות ע"י שמירה על העבריינים הכלואים בבית הכלא, ומחויבות לאסירים לשמור על שלוםם ביטחונם, בריאותם וזכויות אחרות.

מצב זה מציג מספר דילמות אתיות הן בפני הסוהרים והן בפני עובדים אחרים של מערכות הכליאה. בהצגת הדילמות, להלן, בחרנו להתייחס לכל מקצוע או קבוצת מקצועות בנפרד ולפרט את הדילמות הנוגעות להם. בשל העובדה שיש דילמות שקשורות בתפקידים שונים תהיה חזרה מסוימת על מספר דילמות שניצבות בפני אנשים ממקצועות שונים. יחד עם זאת, ההצגה המיוחדת של כל דילמה מנקודת הראות של מקצוע מסוים, חשובה.

2.2.4.1 דילמות אופייניות לסוהרים

* **גבולות השימוש בכוח.** שימוש בכוח הוא חוקי ולפעמים הכרחי בבית כלא. אולם שימוש לא שקול באלימות גובה מחיר משפטי וכלכלי. פיתוח סוגי נשק לא קטלני וטכנולוגיות מתוחכמות אחרות, מוסיפים ליכולות אכיפת החוק מחד גיסא, אולם, יוצרים רבדים חדשים של דילמות אתיות ומורכבות בהפעלת הסמכות המקצועית. גבולות השימוש בכוח אצל סוהרים מוגדרים בחוק, וכן בקודים האתיים של המקצוע.

השירות הפדראלי של בתי הסוהר בארה"ב (BOP- The Federal Bureau of Prisons), פיתח קוד אתי לעובדי השירות על מדרגיו השונים, קוד זה קובע כי שימוש בכוח על ידי עובדי בתי הכלא מותר על ידי החוק רק במקרים הבאים :

1. לשם הגנה עצמית.
2. לשם הגנה על אחרים.

3. לשם אכיפת חוקי הכלא.
4. לשם מניעת פעילות בלתי חוקית בכלא.
5. לשם מניעת בריחה מהכלא.

בכל אחד מהמצבים הללו מותר לסוהרים להשתמש בכוח סביר, כאשר "כוח סביר" הוא רמת הכוח הנדרשת על מנת לשלוט במצב, לא יותר מכך. מכאן שכל שימוש בכוח נמדד לפי עובדות המקרה הספציפי. על מנת לקבוע באם שימוש בכוח במקרה מסוים היה סביר או לא, בית- המשפט שוקל גורמים שונים ביניהם: רמת הכוח בה השתמש האסיר וסוגו, וכן רמת הכוח בה השתמש הסוהר וסוגו. בית- המשפט נעזר ב"מבחן האדם הסביר". כלומר, אם אדם סביר אשר היה נקלע למצב בו היה הסוהר, היה משתמש באותה רמה של כוח, אזי התנהגות הסוהר נאותה. מבחן זה משלב נקודות מבט אובייקטיביות וסובייקטיביות. אמת המידה הסובייקטיביות נקבעת מנקודת המבט של הסוהר. האובייקטיביות, היא אמת המבחן של האדם הסביר. לאור גורמים אלו, על בית- המשפט להכריע באם השימוש בכוח היה נאות ולא יותר מהנדרש על מנת לשלוט במצב, (Hemmens and 1999). בית המשפט העליון בארה"ב סיפק רשימת שאלות אשר יכולות לסייע, להדריך ולהכשיר סוהרים באשר למידת הכוח הראויה שנכון היה להפעיל במצבי עבר או נכון יהיה להפעיל בעתיד:

- מה היה האיום בו חש הסוהר?
- איזה מאמצים נעשו על מנת לצמצם את רמת השימוש בכוח?
- האם היה צורך בשימוש בכח?
- מהי מידת הכוח בה השתמשו?
- לאיזה נזק, אם בכלל, השימוש בכוח גרם?

* **דילמות בתחום הביטחון והמודיעין.** גיוס אסיר כמקור מודיעיני מהווה סוגיה מוסרית בעלת השלכות חשובות על הניהול היומיומי של בית הכלא, באשר היא עלולה לערער את אושיות האמון של האסירים בהנהלת בית הכלא. כמו כן, כאשר מדובר בדיווח מצד אנשי הסגל, עולה השאלה: האם יהיה אתי מצד סוהר הנמצא באגף כל היום עם אסירים ונמצא בקשר צמוד איתם, לדווח עליהם לממונים עליו, בעוד הם נותנים בו אמון וסומכים עליו. שאלה חשובה נוספת היא, האם זה אתי לעודד קשר עם "המקורות המודיעיניים" על ידי פיתויים באמצעות מתן תגמולים.

כך, למשל, יש התייחסות לעניין זה בשרות בתי- הסוהר בישראל. בישראל קיימים שני עקרונות המהווים את היסוד לעבודה טיפולית מקצועית ויעילה, המבוססת על שמירת הסודיות בין הסוהר המפעיל והאסיר (שב"ס, 1994):

1. אמון בסיסי והדדי בין הסוהר המפעיל לאסיר. אין אפשרות לבסס יחסי אמון מבלי שהאסיר ידע שכל מידע שהוא מוסר יישאר חסוי. כלומר, שמירת סודיות משמשת ליצירת אמון בין מטפל לאסיר.
2. הזכות הבסיסית של שמירה על צנעת הפרט.

2.2.4.2 דילמות אתיות של מקצועות שאינם סוהרים

עד כה נסב הדיון על דילמות אתיות הקשורות לסוהרים. בהמשך יוצגו דילמות אתיות הקשורות למגזרים מקצועיים נוספים במערכות כליאה והם: קציני מבחן, רופאים, פסיכולוגים ועובדים סוציאליים, וקציני שיקום.

היכולת של מערכת הכליאה להתמודד עם בעיות של טוהר המידות חוצה את מקצוע הסוהרות, וכל אסטרטגיה שתכליתה פיתוח והטמעה של טוהר מידות בשירות, אשר תתעלם מהמורכבות הפרופסיונאלית של השירות ומהבעיות האתיות הייחודיות לכל מקצוע - נידונה לכישלון. זאת גם, כיוון שהתנהגויות בלתי ראויות הרווחות בפרופסיה אחת יוקרנו על פרופסיות אחרות.

2.2.4.2.1 דיאלמות אתיות של קציני מבחן במערכות כליאה (Probation Officers and Correctional Treatment Specialists)

חוות דעתם וההמלצות המקצועיות של קציני המבחן הן בסיס הכרחי לגיבוש ולעיבוד החלטת השופטים לגבי גזרי הדין. חוות דעתם נדרשת לקביעת החלטה של וועדות השחרור לכליאה מחדש או לשחרור האסיר.

יחסית לסוהרים הם נתונים פחות ללחצים מוסדיים והם בעלי מחויבות גבוהה לסודיות. הקוד האתי הרשמי שלהם עוסק באידיאולוגיה של שירות לקהילה ולעברייני. יחד עם זאת, גם הם חשופים למספר דיאלמות:

- בחירה בין העדפת צרכי הקהילה לבין אלו של העברייני, במקרה שיש סתירה בין שני סוגי צרכים אלו. לרוב, הסיכון לציבור הוא שיקול מרכזי, אולם מעורבים בהחלטה גם שיקולים נוספים.
- בעיית הנאמנות הכפולה: נאמנותם לערכים מקצועיים ואישיים לעומת נאמנותם למוסד ולדרישותיו בכל הקשור להחלטות בעניין האסירים.

2.2.4.2.2 דיאלמות אתיות של רופאים במערכות כליאה

הבחירה בין נאמנות לחולה/אסיר כנגד הנאמנות למערכת היא הדילמה העיקרית של הרופא: הרופא מחויב להיות נאמן לחולה, לטפל בבעיותיו הבריאותיות ולהשקיע את כל מרצו והידע המקצועי שלו אך ורק לטובת החולה. אולם, הרופא והצוות הרפואי מועסקים על ידי המערכת ונדרשים לפעול לטובתה. אף ששרותי כליאה מתקדמים נוטים להביא לשילוב בין טובת החולה לבין אילוצי המערכת וטובתה ולצמצם ככל האפשר את בעיית הנאמנות הכפולה, היישום בפועל של שילוב הנאמנויות לאסיר החולה ולמערכת הכללית נשאר בעייתי.

להלן מספר מצבים שיוצרים בעיית נאמנות כפולה:

- שמירה על סודיות רפואית: רופא בכלא מחויב לדווח למנהל הכלא מידע בתחום הניהולי, אודות האסיר. למרות שהדיווח הוא רק על המחלה ולא על פרטיה ועל סוגי הטיפול הדרושים, מכניס הצורך לדווח את הרופא לדילמה. ההנחה המקלה על הדילמה היא שהאינטרס של הדיווח משותף לרופא ולמערכת, זאת לצורך בריאותו ושלמותו של האסיר בתקופת שהותו בכלא. יחד עם זאת, יתכנו מצבים שרופא יתעקש על שמירת סודיות מקצועית, גם כאשר הדבר מסכן את ביטחון הכלא.
- מתן טיפול רפואי בכפיה: מתן טיפול רפואי בכפיה נוגד את כללי האתיקה הרפואית. הגישה המקובלת כיום בשב"ס בישראל מקבלת את הסייג המקצועי הזה, אלא אם כן נשקפת סכנה ממשית לחיי האסיר (הפקודה מחייבת בדיקה וטיפול רפואי בעת סכנה לחייו של האסיר אף כנגד רצונו).
- טיפול באמצעות אדולן בנרקומנים: מתן אדולן במנות קצובות לנרקומנים מנתק אותם מצריכת סמים ושומר על מצב קיים ללא החמרה. מערכות כליאה מספקות "תחליפי סמים" בצורת אדולן להשגת "שקט

תעשייתית". אולם, עצם מתן תחליף סם, יוצר אצל האסיר הנרקומן חוסר מוטיבציה וחוסר רצון להיגמל ולהתנתק מהאספקה הזמינה.

2.2.4.2.3 דילמות אתיות של פסיכולוגים ושל עובדים סוציאליים במערכות כליאה

לפי הקוד המקצועי של העובדים הסוציאליים העוסק במקצוע "מתחייב לפעול למען הבטחת קיומם של עקרונות וערכים שהעבודה הסוציאלית מושתתת עליהם. הוא מתחייב לקבל עבודה ולהמשיך בה רק בשרות אשר שיטות עבודתו, מדיניותו ותנאי העבודה בו, יאפשרו לו לנהוג על פי כללי האתיקה המקצועית".

קיימות שלוש גישות המתייחסות לקשר בין הפסיכולוג ו-או העובד הסוציאלי לאסיר:

1. גישה טיפולית: האסיר הוא הלקוח. תפקיד העובד לטפל בו.
2. גישה ביטחונית: המערכת היא הלקוח; תפקיד העובד להיות נאמן למערכת השב"ס.
3. הגישה המשלבת: מערכת הכליאה היא חלק ממערכת חברתית כוללת. לכן, המאסר והטיפול באסירים הם חלק ממתן השרות לאסיר ולחברה. גישה זו גורסת שלכל תתי-המערכות השונות הקשורות לכליאת אסירים ושיקומם יש יעדים משותפים וחשוב לחזק את הקשר ההדדי ביניהן.

תפקידיה של מערכת הכליאה הם אחזקה במשמורת תוך ניצול תקופת המאסר להקניית כלים לשיקום (שב"ס, 1994). הפסיכולוגים והעובדים הסוציאליים עומדים בפני דילמות אתיות ייחודיות:

- ההזדהות והנאמנות לאסיר מול הנאמנות למערכת. המטרה של כל מטפל, לעזור למטופל עלולה להתנגש עם מטרות הכלא. פסיכולוגים יכולים להתעקש לשמור על סודיות רפואית גם כאשר ביטחון הכלא נמצא בסכנה.
- מניעת טיפולים בשיטות מסוימות לאסיר כאשר רק מספר מוגבל של אסירים יכול לקבל טיפול מסוים.
- טיפול כפוי: האם נכון לכפות טיפול על אסיר? האם טיפול כפוי יהיה אפקטיבי? האם אסיר במצב כזה ישתף פעולה עקב רצון אמיתי או עקב הרצון לזכות בהטבת תנאים?
- שימוש בשיטות ענישה שונות במערכות הכליאה. יש פסיכולוגים שבמהלך שרותם בבית הכלא מרגישים אי נוחות להיות מעורבים בענישה המקובלת במערכת הכליאה.
- גבול הזמן של הקשר הטיפולי. איסור להמשיך בקשר ובטיפול לאחר שחרור האסיר.

2.2.4.2.4 דילמות אתיות של קצין שיקום בבית הכלא

להלן הדילמות העיקריות איתן צריכים קציני השיקום להתמודד:

- קצין השיקום – מטפל או מפקד? קצין השיקום הוא מצד אחד מפקד ומהצד האחר עובד סוציאלי. הדילמה העיקרית היא: איך משלבים שני תפקידים אלו מבלי להגיע למצב של ניגוד אינטרסים?
- יחסי גומלין עם גורמי חוץ: קצין השיקום מעסיק מתנדבים, מורות ומפעילי חוגים, ההתלבטות נוגעת לשאלה כמה מידע מותר לקצין השיקום למסור לעובדים אלו לגבי אסיר זה או אחר?

2.2.5 עבירות והתנהגויות בלתי ראויות במערכות כליאה

הדיון הבא יתמקד בהתנהגות סוהרים ויטייחס גם לתפקידים הקלאסיים של מתקני כליאה. במחקר של Stohr ועמיתיו (2000) שבחנו הערכות של סוהרים ואנשי ניהול בשאלות אם התנהגויות מסוימות הן ראויות או לא

ראויות, עלה כי יש הסכמה גבוהה בין הסוהרים לבין אנשי הניהול והתמיכה לגבי הצורך בהתנהגויות הולמות, אולם הסכמה גבוהה הייתה רק על 11 סעיפי התנהגות מתוך 33 שנבחנו.

להלן פרוט התנהגויות בלתי ראויות שעליהן הייתה הסכמה במחקר הנ"ל וכן נוספו עליהן התנהגויות בלתי ראויות שנידונו על-ידי חוקרים אחרים:

2.2.5.1 שימוש מופרז בכוח והתעללות בזדון

Sthor ועמיתיו (2000) מצאו במחקרם כי, יש הסכמה גבוהה בין הסוהרים לבין אנשי הניהול והתמיכה, על-כך שאסור להכות אסירים, ושעל אנשי השירות לגלות הגינות כלפי אסירים גם אם הם מתעבים את העבירה שבגינה נכלאו. אולם, יש מצבים בהם סוהרים משתמשים בכוח בצורה בלתי חוקית; למשל, כנקמה על תקיפת סוהר אחר. סוהרים מתייחסים להכאה כזו כאמצעי יעיל להעביר מסר, שהכאת סוהרים אסורה. התעללות מצד סוהרים יכולה להיות פיזית או נפשית. יש חוקרים הטוענים כי תת התרבות של הסוהרים מתירה ואפילו מעודדת התעללות באסירים. Crouch and Marquart (1989), מצאו כי אלימות של סוהרים נתפסת בעיני הסוהרים עצמם כהוכחה לכך שהם ראוים לתפקידם ובעלי יכולת לתפקד כהלכה בעבודתם. בארה"ב קיימת בבתי-הכלא יחידה מיוחדת שתפקידה למנוע אלימות, מרידות וכדומה מצד אסירים. זו קבוצה של גברים מגודלים, לבוש מרופד וממוגן כך, שכמעט ואינם מרגישים כאב, והם פועלים כשמסכות על פניהם המעניקות להם אנונימיות. לא פעם, השימוש ביחידות אלה כרוך בהתעללות בזדון ובפגיעה קשה באסיר (Pollock, 1998).

התעללות באסירים דווחה גם במחקר שנערך ע"י ה- Human Rights Watch (1996), שהתייחס לבלתי סוהר ב- 11 מדינות בארה"ב. אסירים הסובלים ממחלות נפש והחיים בתאים מבודדים הם הקורבנות הנפוצים ביותר לאלימות מופרזת בבתי הכלא (Bomse, 2001).

אשמת ההתעללות לא תמיד חלה על הסוהר המתעלל בלבד. במקרים רבים סוהרים ואסירים נוספים צופים בתקרית ואינם מתערבים. כמו כן, כאשר יש בית כלא בו מתרחשות תקריות רבות ורחבות היקף של אלימות מופרזת, עולה החשד כי הנהלת הכלא מעלימה עין. יתרה מכך, קיימים מקרים בהם שימוש מופרז בכוח הוא חלק ממדיניות בית הכלא.

2.2.5.2 ניצול והטרדה מינית

ניצול מיני של אסירים מוצא את ביטויו בשורה של התנהגויות החל מהטרדות מילוליות, נוכחות לא נחוצה בעת עריכת בדיקות אינטימיות, נוכחות בעת רחצה של אסירות, נגיעות, הטרדה מינית, יחסי מין בהסכמה, עבדות מינית וכלה באונס.

טרם שויבאו ממצאי מחקרים על היקף הניצול וההטרדה המינית יש להציג מסקנות מתודולוגיות של מחקר מקיף בנושא מערכות הכליאה בארה"ב, שנערך בין השנים 1995-1998 ע"י משרד המבקר הכללי (GAO) בארבע מערכות כליאה מהגדולות בארה"ב. ופורסם תחת השם: 'Sexual Misconduct by Correctional Staff'. עורכי המחקר 1999 הגיעו למסקנה שהנתונים הקיימים על היקף התופעה של ניצול מיני במערכות כליאה, טבעה, מאפייניה ואופן הטיפול בה וכן תוצאות הטיפול מבחינת ענישה אינם מדויקים ואינם אמינים. העדר מידע מסודר ושיטתי על תופעת הטרדות המין בבתי הכלא בארה"ב מקשה על הרשות המחוקקת על קובעי המדיניות ברמה

הפדראלית והמדינתית, כמו גם על הנהלות בתי הכלא, להבין במדויק את היקף התופעה, גורמיה ובמיוחד כיצד לבער אותה.

מחקר זה גם גילה שחרף קיומן של הוראות והנחיות האוסרות הטרדות מיניות בבתי הכלא, התופעה רווחת. יחד עם זאת, עלה כי רק כ- 18% מהתלונות נמצאות צודקות ומסתיימות בפיטורי הסוהרים או בהטלת סנקציות משמעותיות אחרות. עוד נמצא כי חלק מהתלונות הופנו לבתי המשפט, ופסיקה אחת אף הסתיימה בכך ששרות בתי-הסוהר הפדראלי חויב בתשלום פיצויים בסך 500,000 דולר לאסירה על ניצול מיני.

מחקר של Humam Rights Watch (2001) חשף מקרי אונס והטרדה מינית בכל מערכות הכליאה, כמו כן נחשפו התנהגויות אלימות כלפי אסירים אשר דיווחו על התעללות. בנוסף לכך, התגלה כי יש מקרים בהם מין נסחר בתמורה לצרכים בסיסיים כמו מוצרי ניקוי, או בתמורה לזכויות כמו מקומות עבודה בכלא. דוח המחקר מראה כי סוהרים גברים משתמשים בסמכות הכמעט טוטאלית שלהם על מנת לספק או למנוע סחורות וזכויות לאסירות נשים, בכדי לאלץ אותן להתחיל לקיים יחסי מין או לתגמל אותם על יחסי מין שכבר התקיימו. מחקר אחר (Bomse, 2001) הראה כי התרחשו גם מקרים בהם סוהרים (גברים) נתנו לאסירים (גברים) להיכנס לתא של אסירות ולפגוע בהן מינית.

ניצול מיני של אסירים מוחרף כתוצאה מדימוי עצמי שלילי, ומתפיסות של האסירים שכיוון שהם עברו עבירה, הם משוללים זכויות והגנות שונות המגיעות לאנשים חופשיים (Bomse, 2001). התוצאה היא פיתוח תחושות של "איני בר זכויות" ההופכות אותם לפגיעים, ובמיוחד את הנשים האסירות. נשים פגיעות לניצול מיני יותר מגברים הן משום שרוב הסוהרים הם גברים, והן בשל התחושה של אסירות שלא מגיעות להן זכויות ויחס נאות. תחושות אלו יכולות להוביל לחוסר התנגדות לניצול מיני מצד גברים השולטים בחייהן, במיוחד לאור העובדה שהרבה נשים מגיעות לכלא סבלו גם במהלך חייהן לפני הכלא משליטת יתר גברית.

יצוין שהיקף הניצול המיני של אסירות אינו מצטמצם למרות שיותר ויותר סוהרות נשים נכנסות לתפקידים בכלא. התנהגות לא ראויה זו של הסוהרים בעלי הסמכות, ניזונה מהעובדות הבאות:

1. אסירות רבות לא מדווחות על מקרי ניצול מיני בין אם בשל פחד מנקמת הסוהרים או מחשש שלא יאמינו להן. הנטייה היא בדרך כלל, להאמין יותר לסוהר מאשר לעבריינית מורשעת. (על מנת לוודא שיאמינו לה, אסירה צריכה לשמור הוכחות, כמו עקבות זרע, למשל).
2. גם כאשר מקרים כאלה מדווחים, הסוהרים נעשים רק לעיתים רחוקות.

2.2.5.3 גניבות רכוש של אסירים

בספרות המקצועית ניזונה התנהגות כזו המתרחשת במיוחד כאשר אסירים מועברים לכליאה בבידוד או בתא נעול וסוהרים מנצלים את זכותם לערוך ביקורת בחדרי הכליאה. לא מדובר רק בגניבה של דברים בעלי ערך נמוך כמו מוצרי מזון וסיגריות, לפעמים מדובר ברכוש יקר ערך יותר כמו טלוויזיות ומעבדי תמלילים.

מאחר ואסירים ממלאים טפסים כאשר נעלם להם רכוש, היקף התופעה ידוע להנהלת הכלא. אולם, Bomse (2001) מציין, שההנהלות והמפקדים בבתי הכלא בארה"ב מתייחסים לרוב לתופעה זו כאל הטבה צדדית שמלווה לתפקיד. נורמה זו חמורה במיוחד והיא מלמדת על תפיסת העבירה כ"הווית חיים", שיש לה הסבר והגיון פנימי. העובדה שהתנהגות כזו מתורצת ונסלחת על-ידי הנהלות בתי הכלא מגדילה את הסכנה להנצחת התופעה.

2.2.5.4 אפליה לרעה של קבוצות מסוימות

אפליה לרעה ומתן יחס פחות הוגן לקבוצות מסוימות (לרוב מיעוטים), אם בשל דעות קדומות ואם משום שהם חסרים כוח פוליטי כדי להתנגד ולנקוט אמצעים נגד בעל התפקיד. כמו-כן ישנה הפליה של קבוצות של אסירים על רקע אופי מעשיהם העבריינים כמו כלפי הומואים, פדופילים, אנסים וכד'.

2.2.5.5 דרישות לכסף, תכשיטים, סחורות או שירותים, תמורת הענקת טובות הנאה.

2.2.5.6 אי-אכיפת החוק באופן סלקטיבי – Selective non-enforcement of the law

2.2.5.7 ניצול היכולת לפעול על פי שיקול דעת, לאי אכיפת החוק באופן סלקטיבי לשם השגת רווח אישי.

2.2.5.8 שבועת שקר כדי להגן על עמית

כאשר בעל תפקיד משקר תחת שבועה על מנת להגן על עמיתים שעברו עבירה.

2.2.5.9 שוחד

קבלת תשלום במזומן או במתנות על מנת שהסוהר יעשה פעולה או יימנע מפעולה בניגוד לחוק תוך פגיעה באינטרס הציבורי, בתפקיד הציבורי, בסמכות הציבורית ובאמון הציבורי.

2.2.5.10 האשמות שווא

סוג מסוים של התעללות בזדון באסירים הוא הטחות האשמות שווא על התנהגות הפוגעת בכללי הכלא, שסופן הטלת סנקציות משמעותיות ובכללן העברת האסירים לכליאה מבודדת. אחת הבעיות שאובחנה בהקשר זה בספרות היא שינוי מתמיד ושרירותי של הכללים על ידי הסוהרים מבלי שהאסירים יודעים על כך מראש, דבר שגורם לכך שהאסירים עוברים על הכללים, מבלי שיהיו מודעים לכך. לרוב, מידע על תופעה זו לא יוצא החוצה.

2.2.5.11 מניעה מכוונת של טיפול רפואי

התנהגות זו הינה בדרך כלל התעללות בזדון. היא שכיחה בעיקר לאחר מקרי אלימות, כלפי אסיר, במטרה להסתיר את האלימות. תנאי נוח להתנהגות לא ראויה זו הוא הכרות קרובה ושיתוף פעולה בנדון בין הסוהרים לצוות הרפואי. לפיכך, התופעה מתרחשת בעיקר בבתי כלא מחוזיים קטנים, בהם הסוהרים והצוות הרפואי מכירים זה את זה באופן אישי. אנשי מקצוע הרפואה בכלא, המעורבים במניעה מכוונת של טיפול רפואי באסירים מפירים בעליל את האתיקה המקצועית שלהם כרופאים וכאנשי השירות.

2.2.5.12 מניעה של טיפול רפואי כתוצאה מהזנחה

פעמים רבות אסירים הסובלים ממצב רפואי המחייב השגחה צמודה, מוזנחים כתוצאה מרשלנות של הסוהרים או של הצוות הרפואי. אסירים הסובלים ממחלות נפשיות מוזנחים לפעמים על ידי בעלי מקצוע המייחסים לאסירים מניפולטיביות או היפוכונדרייה. ההזנחה היא לעיתים ע"י רופאים מסוימים, אך לעיתים היא מתבטאת בהתנהגויות של המחלקה הרפואית כולה, דבר שמשקף מדיניות.

2.2.5.13 הימנעות מהגנה על אסירים

מדובר במקרים בהם סוהרים יודעים מראש על אסיר הנמצא תחת איום, או סוהרים שעדים לאלימות בין אסירים, ואי התערבותם, או כישלונם להעניק הגנה לאסיר, עלולה להסתיים בפגיעה באסירים המאוימים בין כתלי הכלא. כישלון בהגנה יכול להתייחס לגבי אסירים שצפוי כי יהיו פגיעים, בשל מאפיינים ייחודיים שלהם, כמו מיעוטים או הומוסקסואלים למשל.

הכישלון להגן לא תמיד נעשה בזדון, לפעמים הוא תוצאה של כשל מערכת הכליאה למיין בצורה נכונה אסירים למחלקות, ומכישלון הסוהרים לנקוט בצעדים משמעותיים כאשר הם מודעים לסיכוני התקיפה בכלא.

2.2.5.14 מתן טיפול רפואי לא מתאים

בארה"ב זוהי תופעה המלווה את צפיפות היתר בבתי הכלא. כאשר הצוות הרפואי והציוד הרפואי מועט מדי ביחס לאוכלוסיית האסירים, נוצר מצב בו בלתי אפשרי לתת לכל נזקק טיפול רפואי מתאים ובזמן. מדובר לא רק בפגיעה בשלום האסיר שלא מקבל טיפול מתאים בזמן, אלא, גם בסכנה לכלל האסירים אשר עלולים להיחשף למחלות שלא טופלו אצל אסיר אחד במחלקה. הסכנה קיימת גם לקהילות אליהן יחזרו האסירים כאשר ישתחררו ופיצו בהן מחלות שנגרמו בין כתלי הכלא. בארה"ב, קיצוצים שנעשו בתקציבים לטיפול באסירים חולי נפש, גרמו לכך שאסירים שסבלו מסכיזופרניה ולא טופלו כהלכה ביצעו מעשים שסיכנו את עצמם, את שאר האסירים ואת הסוהרים.

2.2.5.15 התעללות או הטרדה על רקע גזעי

תופעה זו נפוצה בבתי-הכלא בארה"ב. הקורבנות להתעללות כזו הם אסירים השייכים לקבוצות מיעוטים והומוסקסואלים. בתי המשפט מתערבים בהתעללויות מסוג כזה רק כאשר הם קשורים להתעללות פיזית, או להפרה אחרת של החוקה. במקרים רבים התעללות כזו נפסקת רק כאשר מגיע סוהר השייך גם הוא לאותה קבוצת מיעוטים (Bomse, 2001).

2.2.5.16 חיפוש גופני מופרז או משפיל

התופעה של חיפוש על הגוף, שהוא לפעמים פולשני, שכיחה בעיקר כאשר נדרשת הגברת האבטחה; אולם, לעיתים קרובות, מספר החיפושים הגופניים מופרז. למרות שהחוקים בנוגע לחיפוש גופני ברורים, הרבה פעמים חיפוש כזה יוצר מצבים משפילים. החיפוש הגופני משפיל במיוחד כאשר הוא נערך בפני סוהרים מהמין השני. לפעמים משתמשים באיום בחיפוש גופני כאמצעי להטרדה ולהשפלת האסיר.

2.2.5.17 אפקט "החור השחור"

באפקט "החור השחור", הכוונה היא לחוסר תגובה של המערכת לתלונותיהם של האסירים על הזנחה, או להימנעות מטיפול בעניינים העומדים בסדר חשיבות רב לאסירים, כמו וועדות שחרורים, או מתן מידע לגבי הליכים משפטיים העומדים לפנייהם. השם לסוג זה של התנהגות לא ראייה ניתן משום שמצב זה מביא את האסירים לתחושה שהם עומדים מול "חור שחור".

2.2.5.18 יחסים עם אסירים

ברוב המקרים, היחסים בין סוהרים לאסירים הם של הפסקת אש, מתוך תקווה שאף אחד מהצדדים לא יעבור את הגבול של השני. חוסר אתיות יכול להיות דו כיווני, כלומר, יש לעיתים סוהרים אשר מתיידדים יתר על המידה עם אסירים, ויש לעיתים סוהרים אשר מתעללים ופוגעים באסירים. איום על האתיקה של הסוהר נוצר

כאשר הוא מגיע עם אסיר ליחסים אישיים מדי. סוהרים עלולים להפוך לתלויים באסיר כזה לשם השלמת משימות וניהול סדיר של האגף. בתמורה הסוהרים יתעלמו מעבירות שהאסיר יבצע או יעדיפו אותו על פני אסירים אחרים.

בעיה אחרת של יחסים בין סוהר לאסיר היא שימוש הסוהרים ב"מודיעי" בכלא. עלול להיווצר מצב שמודיע יודיע רק על פעילות שהוא איננו משתתף בה. אם סוהר יסמוך רק על המידע שהוא מקבל מאותו מודיע, עבודתו לא תיעשה כראוי. בעיה נוספת עלולה להתעורר כאשר התנהגות של סוהרת (אישה) מפורשת בצורה לא נכונה על ידי אסיר. ברגע שסוהרת תביע התעניינות ולו הקלה ביותר בחיי אסיר, הוא עלול לפרש זאת כרצון לנהל איתו מערכת יחסים אינטימית. לכן, על סוהרות ללמוד להתנהג בצורה שתבהיר לאסירים שהן אינן מעוניינות בכך. למרות כל זאת, קיימים מקרים שסוהרת ואסיר או סוהר ואסירה או אפילו אסיר וסוהר מאותו המין מנהלים יחסים אינטימיים.

כאשר סוהר נמצא ביחסים קרובים עם אסירים, השיפוט המקצועי שלו בסכנה. היחסים עלולים להגיע למצב בו הסוהר מרגיש קרוב יותר לאסיר מאשר למערכת הכליאה. בתוך תת התרבות של הסוהרים, סוהרים לא יסמכו על סוהר אשר מנהל יחסים קרובים עם אסיר. הנורמות של תת התרבות הזו מנסות למנוע מצב כזה על ידי הצגת האסירים כתת אנושיים, ואיסור על אהדה כלשהי כלפיהם.

כמובן שגם התנהגות לא ידידותית במיוחד לא רצויה. בדיוק כמו שסוהר עלול להתנהג בצורה לא נאותה כאשר הוא מחבב אסיר, הוא עלול להתנהג בצורה לא נאותה כאשר הוא איננו מחבב אסיר. הוא עלול להטריד ולהתעלל באותו האסיר. התנהגות זו יכולה להתבטא ב"שכחה" לשלוח אסיר לטיפול שנקבע לו, החזקת אסיר בבידוד זמן רב יותר משנדרש, התעלמות מבקשות לחפצים הכרחיים, כמו לנייר טואלט, ובדרכים נוספות רבות. כיוון שאסירים תלויים בסוהרים בכל דבר קטן, לסוהרים היכולת להשפילם או להתעלל בהם. על רשויות הכלא מוטלת חובת קביעת סטנדרטים ומדיניות המנחות לטיפול הומניטארי, מכבד וללא אלימות באסירים. כאשר הצוות איננו מתפקד בהתאם להנחיות אלה, האחריות מוטלת בין היתר על הממונים עליו (Bomse, 2001).

2.2.5.2 קודים אתיים במערכות כליאה

בארה"ב אומץ קוד אתי למערכת הענישה בשנת 1975. הקוד שוכתב בשנת 1990, אולם לא נעשו בו שינויים מהותיים. הקוד דומה לקוד האתי של מערכת אכיפת החוק (המשטרה). כפי שנידון בראשית פרק זה, המציאות מורה שוב כי קיים פער בין הרטוריקה (הקוד), לבין הפרקטיקה (ההתנהגות בפועל של הסוהרים).

בספרות מושמעות טענות והסתייגויות לגבי היעילות של קוד אתי והטמעתו במערכות הכליאה (Sthor, et.al, 2000) טוענים כי במערכות סגורות כמו מערכות כליאה יש קושי לדעת מהי מידת ההצלחה ביישום אכיפת הקוד האתי. זאת, מפאת הטוטליות שלהן, וריחוקן מהעין הציבורית. לאור מחקרים מגיעים Stobe ועמיתיו (2000) לכמה מסקנות הקשורות למידת ההיענות של סוהרים וסוהרות לכללי הקוד האתי בבתי-כלא והן:

1. נשים תומכות יותר מגברים בהתנהגות אתית. נשים תומכות פחות מגברים בשימוש בכוח נגד אסירים, והן מדגישות יותר את הצדדים ההומניטאריים בעבודתן.

2. בבתי המעצר, נמצא כי המשתנה היחיד שיש לו קשר מובהק לתפיסה אתית, הוא משתנה הגיל (אם כי ייתכן ומדובר במשתנה מתערב של השכלה). לעומת זאת, בבתי הכלא, המשתנה היחיד שיש לו קשר מובהק לתפיסה אתית, הוא משתנה המגדר.

Pittman (2001) תומך בטענה כי הנהלת מערכת הכליאה לא רק שתיתקל בפועל בקשיים רבים ליישם קוד אתי בבתי- הכלא, אלא אף מעלה הסתייגות לגבי עצם מוסריותם של מערכות כליאה. לטענתו, מטרת הכליאה היא הרחקת אדם מהחברה בכפיה לתקופה ארוכה. מטרה זו איננה יכולה להתקיים ללא מניעת זכויות נוספות כמו: חרות, יחסים הטר- סקסואליים, אוטונומיה אישית, דברים חומריים, שירותים שונים וביטחון אישי. מניעת כל אלה, איננה תופעה נלווית לכליאה, אלא, אחת ממטרות הכליאה. אי אפשר לכלוא בלי למנוע את כל הדברים הללו מהאסיר ואי אפשר למנוע את כל הדברים הללו מבלי לגרום לסבל. מאפיין זה, בעיני Pittman, גורם לכך שמערכת הכליאה איננה יכולה להיות מוצדקת מבחינה מוסרית. ואם זה נכון, אזי אין מקום לקוד אתי בבתי הכלא. לדעתו, אם-כך, קיימת סתירה פנימית בניסיון ליישם קוד אתי במוסד לא מוסרי.

לסיכום, בפתח הפרק נעשה ניסיון להראות שהמחקר המדעי בנושא טוהר מידות בשירות בתי הסוהר נמצא בפיגור רב אחרי זה שבמשטרה. יתכן שהסיבה העיקרית לכך היא שמטבעו שירות בתי- הסוהר מבודד מן הקהילה וממגע ישיר עם הציבור, ולכן גם מרוחק יותר מעין הציבור ומביקורת ציבורית מאשר שירות המשטרה.

הפרק הציג את האפיונים העיקריים הארגוניים והתרבותיים של מערכת הכליאה במטרה לבחון את מידת השפעתם על טוהר המידות בשירות. מפאת מעורבותם של בעלי מקצועות שונים בעבודת הכליאה מעבר לסוהרים עצמם כמו רופאים, אחיות, פסיכולוגים, ועובדים סוציאליים הנמצאים בקשר ישיר עם האסירים נעשה הדיון בסוגיית האתיקה במערכות כליאה מורכב ומסובך יותר. הדבר ללא ספק, מקרין על מורכבות הטיפול של שירות בתי-הסוהר על פיתוח והטמעה של אתיקה במערכת.

2.3 השפעת הסביבה על טוהר המידות בשירות הציבורי בישראל ובמערכת אכיפת החוק

פרק זה נועד לבחון את השפעת הסביבה הפוליטית, חברתית, כלכלית ותרבותית על עיצוב טוהר המידות בשירות הציבורי בישראל ובכללו מערכת אכיפת החוק. הפרק פותח במתן רקע כללי על משטרת ישראל והמשימות המוטלות עליה ועובר להציג את מסגרת הדיון התיאורטית להבנת השפעתה של הסביבה על עיצוב טוהר המידות הציבורי בישראל ובמיוחד במשטרת ישראל. בתוך כך נדונה השפעת הסביבה על תופעת היושרה במערכות אכיפת החוק בישראל, וכן מאפייני הטיפול המערכתי באתיקה, ערכים וטוהר מידות בשירות הציבורי בישראל.

2.3.1 רקע כללי על משטרת ישראל: משימות ואתגרים נוכח אתוסים מנוגדים

עיקר דמותה של משטרת ישראל כארגון היררכי- ריכוזי עוצב בהשפעת ההתפתחויות ביישוב היהודי בתקופת המנדט הבריטי. כבר מיום הקמת מדינת ישראל כמדינה יהודית, המחויבת לעליה ולקליטה של יהודים מארצות בעלות תרבויות ומערכות ערכים שונות, הדלה במשאבים, המתמודדת על עצם קיומה הביטחוני, ושבה מיעוט ערבי גדול יחסית, נדרשה משטרת ישראל כמשטרה לאומית-ארצית למלא משימות רב- תכליתיות שאינן מוכרות למשטרות אחרות בעולם. לעיתים הייתה במשימות אלה סתירה פנימית מבחינת ערכי מוסר ודפוסי ניהול מנוגדים על ציר ריכוז-ביזור.

בפתח הדור השני לקיומה של מדינת ישראל ובעקבות החרפה בפיגועי טרור והסלמה במצב ביטחון הפנים בישראל הטילה ממשלת ישראל באפריל 1974 את האחריות לביטחון הפנים בתחומי הקו- הירוק על משטרת ישראל. ההתמודדות מול משימה זו חייבה את משטרת ישראל לעבור רפורמה מבנית וערכית רבת משמעות. מהצד המבני נערכה המשטרה מחדש ע"י הקמת המשמר האזרחי, הקמת משמר הגבול, והקמת אגף המבצעים שנועד לתאם את מערך ביטחון הפנים (חכימי, 2004). גם הלוחמה בפשיעה בישראל (במיוחד בעקבות פרסום דוח ועדת שמרון ב-1978 שעסק בפשיעה המאורגנת) הביאה לשינויים מבניים במשטרה על-ידי הקמת יחידות חדשות ובכללן אגף החקירות, היחידה הארצית ללוחמה בפשיעה, היחידה המרכזית ועוד.

שינויים אלה במשימות המשטרה ובהיערכותה למימושן היו גם בעלי השלכות ערכיות על מהות עבודת המשטרה. "קבלת האחריות על ביטחון הפנים הניעה במשטרת ישראל תהליכים של מיליטריזציה, של יצירת והגדלת מסגרות חדשות בעלות מאפיינים צבאיים דוגמת מג"ב, ימ"מ, יס"מים וכו' [...] ושל ריכוזיות גבוהה יותר של המשטרה בכלל [...]". (חכימי, 2005: 110). כך "קוד המלחמה בפשיעה" (אמיר, 2000: 94) שהוא ביסוד כל משטרה - על כל השלכותיו המוסריות, הורחב בישראל גם לקוד מלחמה צבאי. מגמה זו אף הובלטה באוגוסט 1995 כאשר נכנס לתוקפו התיקון לחוק שירות הביטחון (תיקון מס' 7), המאפשר את הצבתם של חיילי חובה לשירות סדיר במשטרה בתפקידי ביטחון פנים שונים.

מנגד מצאה משטרת ישראל את עצמה נדרשת לאמץ דפוסי שיטור המקובלים במדינות המערב במיוחד בהיבט של יחסי משטרה- קהילה שהאתוס שלהם עומד בניגוד לאתוס הריכוזי- סמכותי של המשטרה. אף שהשיטור בארץ ישראל המנדטורית נשא אופי קהילתי ושל מתן דגש על שירות לאזרח בקהילה, המשימות המורכבות שהוטלו על משטרת מדינת ישראל שנידונו לעיל הקשו על המשטרה לקדם את עקרונות השיטור הקהילתי. ב-1974 הוקם ה"משמר האזרחי" וב-1981 הוקמה ה"יחידה לקשרי קהילה- משטרה". ברם, היישום של שיטור קהילתי במתכונת של מדינה מערבית לפיה: צריכה להתקיים הדדיות ביחסי משטרה-קהילה במניעת פשיעה; ביזור הפיקוד והעצמת השוטר ביתר חופש פעולה ושיקול דעת; שילוב האזרחים בעבודת המשטרה; מיקוד הסיור

והטיפול המשטרתי בתוך גבולות הקהילה (וויסבורד, אמיר, ברק, טננבאום, שלו, 1998) - התבצע רק באופן חלקי.

ב-1994 בתקופת כהונתו של המפכ"ל אסף חפץ הוקמה ה"יחידה לשיטור קהילתי" שהחלה את המהפכה של מיסוד השיטור הקהילתי בישראל, מהפכה שהטמעתה נתקלת בקשיים הנובעים, בין-היתר, מהאתוס המקביל של ריכוזיות, סמכותיות ו"צבאיות" במשטרה.

ב-1997 גובש הקוד האתי של משטרת ישראל המבטא את חובות היסוד של השוטר ומדגיש בפניו את: חשיבות השמירה על החוק, הגנה על חיים ורכוש, שמירה על זכויות האדם, דוגמה אישית ושמירה על טוהר המידות, ומקצועיות ואחריות. ב-1.8.04 הציגה משטרת ישראל תחת הנהגתו של המפכ"ל החדש משה קראדי את החזון שלה ואת הערכים שעל פיהם ינהג השוטר. על ערכי הקוד משנת 1997 נוספו הערכים הבאים: מתן שירות סובלני ושווייני לציבור להגברת אמון הציבור במשטרה; רעות ולכידות; ומנהיגות לפיה יפעל השוטר המושתת על ערכים שלמצוינות ועל מחויבות לצורכי הפרט והקהילה.

כפי שיוצג בהמשך משטרת ישראל פועלת במשך שנים להנחיל את הקוד האתי ואת חזון המשטרה וערכיה לכל אורך שדרות הארגון. העמקה והשלמת משימה זו היא אחד האתגרים החשובים של המשטרה, לא רק כאמצעי לגשר על פני האתוס הריכוזי- צבאי והאתוס הקהילתי-שיתופי שנידון לעיל, אלא משום שהאילוצים והפיתויים הרובצים לפתחם של השוטרים בישראל העצימו יחד עם החמרה של ירידת המוסר בחברה הישראלית ובמוסדות הממשל של מדינת ישראל.

2.3.2 הצגת מסגרת הדין התיאורטית להבנת השפעת הסביבה על טוהר המידות

בפרק השני של חלקו הראשון של חיבור זה צוין כי בין התיאוריות העוסקות בהתפשטות התנהגויות לא ראויות, קיימת התיאוריה המתייחסת לגורמים בסביבה החברתית שבכוחם מצד אחד להשפיע לרעה על תופעת טוהר המידות בממשל ובמנהל הציבורי, ומצד שני לגורמים שבכוחם לשפר את תופעת היושרה של עובדי ציבור. Werner (1983) יישם תיאוריה זו במאמרו "The Development of Political Corruption: A Case study of Israel" בו טען שבישראל מאז מלחמת ששת הימים ובמיוחד בשנות השבעים, נחלשו הכוחות שסייעו לשמירה על טוהר מידות ציבורי מחד, והתגברו הכוחות החברתיים והכלכליים שהחריפו את תופעת ההתנהגויות הבלתי ראויות בממשל ובמנהל הציבורי בישראל. פרק זה מאמץ גישה זו ומציג גורמים וכוחות סביבתיים שונים הפועלים על תופעת היושרה במינהל הציבורי בישראל ובמיוחד במערכת אכיפת החוק בישראל. תפיסה זו, המציגה את ההתנהגויות הראויות של עובדי הציבור נוכח השפעתן של נורמות חברתיות מקבלת ביטוי במובאה הבאה הקשורה לעיצוב היושרה של שוטרי ישראל:

"התנהגות שאינה הולמת שוטר והתנהגות שיש בה כדי לפגוע בתדמית המשטרה נבחנות על פי תפיסתה של החברה הישראלית באשר להתנהגות הראויה של שוטריה. בקביעתה של רמת התנהגות זו אין להניח כיסוד משטרה אידיאלית הקיימת אך בחברה אוטופית. אך גם אין להסתפק בסף הערכי הנמוך המקובל של שולי החברה. יש לשאוף לרמת התנהגות מאוזנת של שוטר היוצאת מנקודת מוצא של המציאות הישראלית החברתית בישראל והמבקשת לקבוע, על בסיסה של מציאות זו, רמת התנהגות נאותה של השוטר, המשקפת את ערכיה של החברה הישראלית הנאורה והמהווה ביטוי לקונצנזוס של אנשים ושוטרים ישרים והגונים" (פס"ד של ביה"ד לערעורים, ניתן ביום 24.1.02).

השפעותיה של הסביבה מוצאות את ביטויין בין היתר בדברים הבאים :

2.3.2.1 התרווחותן של נורמות של עיגול פינות ועקיפת נהלים ותקנות שירות

לישראל מערכת חוקים, תקנות שירות (תקשיר) ונהלים האופייניים למדינות מערביות. אולם, מאפיינים של סביבת התרבות הביורוקרטית בישראל הקשו על יישומם של החוקים והתקנות הלכה למעשה. בפועל המשיך השירות הציבורי להיות א-פורמלי ודיס-ביורקרטי ומתקיימת בו התופעה של עיגול פינות, עקיפה של נהלים, תקנות ואפילו של חוקים הרווחת בכל מוסדות השלטון המרכזי והמקומי כאחת. לפי ורנר (1998) עקיפות אלו מוצאות את ביטויין בתחומים הבאים :

2.3.2.1.1 עקיפה וחריגות שכר. דוח הממונה על השכר מלמד שנה אחר שנה על חריגות שכר משמעותיות במיוחד ברשויות המקומיות ובתאגידים הסטטוטוריים ובחברות הממשלתיות. עקיפת שכר מצאה את ביטויה בהתמסדות מערכת של "תוספות שכר" שאין להן כל דמיון למציאות. בתחילה היו תוספות שכר אלה "ייחודיות" לסקטור מסוים, אך במהלך השנים הפכו לגלובליות וניתנו לכל דיכפין וזכו לכינוי "ישראלבלוף".

2.3.2.1.2 עקיפת מערכת המינויים באמצעות מכרזים. שיטת מינוי עובדים באמצעות מכרזים נעקפה שלוש פעמים. בפעם הראשונה באמצעות ה"מכרז התפור". בשניה, באמצעות מינוי "יועצים". בשלישית באמצעות מינוי עובדים דרך חברות כוח אדם.

2.3.2.1.3 עקיפת חוקי התקצוב במיוחד בכל הקשור ל"כספים ייחודיים".

2.3.2.1.4 עקיפת תקנות השירות באמצעות פרוטקציה. אם בעבר היה נהוג לראות בפרוטקציה כמערכת ממוסדת היטב של החלפת טובות הנאה בין אלה שהסמכות בידם (הרצוג, 1990), נראה שכיום הפרוטקציה החמירה והיא ממירה עצמה לקיצורי דרך ועקיפת נהלים ותקנות באמצעות מתווכים (מאכערים) כאשר השירות שלהם נקנה בשווה כסף.

בראיון שפורסם בעיתון "מעריב" עם מבקרת המדינה לשעבר, מרים בן-פורת לקראת צאת ספרה לאור "חוק יסוד: מבקר המדינה", היא התייחסה לתופעת עקיפת הנהלים בתרבות המנהל הציבורי בישראל ואמרה: "כושר ההמצאה של דרכים עקלקלות עולה לעתים על כל דמיון" (מעריב, מוסף שבת, 23: 11.11.05).

עו"ד ערן שנדר שהקים את מח"ש, התריע בהתייחסו לפרשת האזנות הסתר במשטרה בפני הסכנות הטמונות במצב זה. הוא אומר: "אסור לעגל פינות, כי עיגול פינות יביא לעיגול זווית יותר רחבה ויותר רחבה וזה יהיה סדק שעלול להביא לפריצה של ממש[...]. תהיה העבודה (החקירה) קשה ומסובכת ככל שתהא, יש לה קו אדום המשותף לכולנו והוא החוק".

בנוסף, לממסד הפוליטי בישראל מסורת של סלחנות להתנהגויות של עיגול פינות ועקיפת נהלים ואפילו לשחיתות ועבריינות צווארון לבן ונטייה לטפל בהן על-ידי סגירתן מ"בפנים". תרבות זו מונעת חשיפה ומעכבת תהליכי רפורמה ותיקון עצמי. במיוחד מתקשה מערכת אכיפת החוק לטפל ביעילות בהתנהגויות של שחיתות ב"שטחי הדמדומים" שכולם עושים אותן ואשר הפכו ל"מנהג מדינה".

2.3.2.2. מתן לגיטימציה להתנהגויות לא ראויות שנועדו לטובת קבוצות שיוכיות

אהוד שפרינצק (1986) טבע את הביטוי "אי-לגליזם ביהיורלי" שמשמעותו ביצוע התנהגות הכרוכה בהפרת החוק ע"י יחידים או קבוצות הנוטלים את החוק לידיהם ומזלזלים באושיות הערכים השלטוניים, למען השגת מטרות המשרתות את הקבוצות שלהם. הדבר נעשה מתוך תחושה עמוקה של צדק ולגיטימציה ציבורית. לפיכך, מפירי חוק אלה אינם מוטרדים מהפגם המוסרי של מעשיהם ואינם חוששים גם מהסנקציות של השלטונות כלפי התנהגויות אלה" (שפרינצק, 1986 : 16).

בישראל, לאחר קבלת העצמאות, "אי-לגליזם לטובת המדינה" המיר את עצמו לביצוע מעשים בלתי חוקיים לטובת המפלגה. בהעדר מנגנוני בלימה חלחל דפוס התנהגות זה אל מגזר הרשויות המקומיות והוא מהווה כיום את אחת התופעות החמורות בציבוריות הישראלית.

אשר ידלין, ששימש יו"ר קופ"ח כללית ומועמד לנגיד בנק ישראל והואשם בקבלת שוחד תירץ בספרו "עדות" (1980), את מעשיו בהטלת האשמה על קיומה של "שיטה" ממוסדת היטב לפיה נדרשו בכירי מפלגת העבודה שמילאו תפקידים בכירים במשק הישראלי, לגייס כספים בכל דרך שהיא ולהעבירם לקופת המפלגה. ידלין טען כי במערכת המימון של המפלגה "יש שני דרגים- הדרג השולח, הכולל שרים וגדולים בישראל והדרג של המבצעים, שהם האוחזים בהגה המשק" (ידלין, 1980 : 1). לטענתו, על הדרג המבצע הוטלה המשימה לגייס כספים לקופת המפלגה ב"כל דרך" שתראה בעיניהם כ"נכונה".

מבקר המדינה לשעבר י. נבנצל ששימש בתפקיד זה בין השנים 1961 עד 1981 עמד על תופעת ה"אי-לגליזם" וציין שמפאת האופי הוותיק, הסלחני והאנוכי של הנורמות החברתיות בישראל השרישה תופעה זו ואף גלשה אל קבוצות חברתיות נוספות :

"קיימות (בישראל) נורמות המקובלות על הציבור כלו, וישנן מערכות מוסר נפרדות לקבוצות מסוימות, כאשר למונח 'קבוצה' משמעות רחבה: מחנה השקפתי מסוים או מחנה של אינטרסים משותפים וכו'. בקבוצות כאלה משתררת לעיתים הדעה, שמה שטוב לקבוצה-טוב לחברה כלה [...] תפיסה כזו היא מסוכנת ביותר. היא מתבטאת לא פעם בזה שאדם פועל תחילה למטרה 'מקודשת' של הקבוצה, ואחר כך מתוך שהתרגל להתעלם מהדרישות של החברה כלה, הוא גם פועל לטובתו הוא נגד האינטרסים של המדינה" (מצוטט אצל פרידברג, 1989, עמ' 16-17).

2.3.2.3 קשר האליטות השלטוניות עם האליטות הכלכליות

בהגות המחשבה הליברלית- דמוקרטית מודגשים שני עקרונות המשולבים זה בזה. האחד, עקרון הפרדת הרשויות שהוא הכרחי למען הבטחת חירויות הפרט והגשמת הזכויות האזרחיות של בחירות חופשיות, ייצוג, חופש התארגנות, והדרישה האזרחית שהשלטון יעמוד תמיד לביקורת האזרחים שבחרוהו. העיקרון השני, שהתגבש בד בבד עם התפתחות תורת האליטות בתיאוריה הדמוקרטית (וובר, טוסקה) קבע שאף שקיומן של האליטות (במיוחד זו הפוליטית, הביורוקרטית והכלכלית) הוא בלתי נמנע, הפרדתן האחת מחברתה היא תנאי הכרחי לשלומה ובריאותה של הדמוקרטיה.

חוה עצינוני- הלוי בשני ספריה על האליטות בישראל (1993; 1997) מצינת כי אי-התלות בין האליטות אינה נשמרת כהלכה והקשר הסימביוטי, רב הפנים, הסבוך, הפתלתל ואף "האינצסטואלי" בין האליטות לאליטה הפוליטית והשלטונית, מגביר את עוצמתו של השלטון "על חשבון הציבור, והליכים דמוקרטיים תקינים נפגמים לא אחת, עד כדי סיכון הדמוקרטיה [...] כך "האליטות יוצאות נשכרות אך הדמוקרטיה יוצאת נפגעת" (עצינוני-הלוי, 1993: 9).

קשר האליטות בישראל הניב תלות הדדית של האליטה הפוליטית באליטה הכלכלית, האחת רוחצת את יד חברתה. העשור הראשון למדינה עמד בסימן המאבק שניהלה "שורת המתנדבים" שיצאה למאבק נגד השחיתות, פרוטקציוניזם, בזבז ואפליה וקשר בין האליטה הפוליטית והביורוקרטית שאפיינו את הממסד השלטוני של אותן שנים. עמוס בן-גוריון הואשם על ידם בהתרועעות עם סוחרים בעלי הון והשפעה שעשו רווחים גדולים על חשבון קופת המדינה. עמוס בן-גוריון הגיש תביעת דיבה נגד שורת המתנדבים שהתנהלה בבתי המשפט המחוזי בתל-אביב שבמהלכה הממסד ניסה להסתיר את האמת, תוך מתן עדויות של המפכ"ל סהר שהוכחו אחר-כך כשקריות והפצת אינפורמציה מסולפת באמצעות העיתונות שהייתה אז "מגויסת", הכול במגמה להטות את המשפט לטובת עמוס בן-גוריון.

עצינוני-הלוי כמעט ולא מתייחסת לאליטה של המשטרה. לעומתה, פנחס יחזקאלי במאמרו "למה הם מסתבכים?" (2003) מעלה את הטיעון שבמיוחד בשנות התשעים הפכה גם משטרת ישראל לחלק מממסד האליטות בישראל, וכי האליטה המשטרתית מקיימת קשרים עם אליטות אחרות ובמיוחד עם האליטה הפוליטית והכלכלית. יחזקאלי מחזק את טיעונו בדוגמאות רבות ומצטט את בית הדין למשמעת של המשטרה בפרשת הניצבים יאיר יצחקי ועקב רז שקבע ש"ההתחככות באנשים חשובים הפכה ממש לנורמה חברתית".

יחזקאלי מסכם את השינויים בעניין זה שעברו על הפיקוד הבכיר במשטרת ישראל ומציין כי בכירי המשטרה הפכו, גם הם, לחלק מהאליטה הישראלית. לדעתו, "חלף מן העולם דור הבכירים, שהתמנו לתפקיד בגיל מאוחר יחסית, ושהמשטרה הייתה כל עולמם או שהקשר שלהם עם הפוליטיקאים, תחתם שרתו, הקנה להם, בערוב הקריירה שלהם, תפקיד של שגריר. כיום רואים בכירי המשטרה את תפקידם רק בתחילת הדרך, וכקרב קפיצה לתפקידים הבאים" (יחזקאלי, 2003: 95).

2.3.2.4 פיתויים ופרצות שהסביבה מציגה

הדיון הבא מציג פרצות ופיתויים הנובעים מהמאבק בפשע המאורגן ובהגירה הבלתי חוקית לישראל מולם צריכים שוטרי ישראל להתמודד:

2.3.2.4.1 הפשע המאורגן

בדוח של נצי"מ מנשה ארביב שפורסם בעיתונות ב-10.7.2003 משורטטת תמונה עגומה של הפשע המאורגן בישראל. הדוח מציג את משפחות הפשע הגדולות בארץ השולטות על ענפי ההימורים הבלתי חוקיים, סמים, זנות וסחר בנשים. הפשע המאורגן מהווה גורם המשחית את המשטרה במדינות רבות בעולם כמו ארה"ב, רוסיה, וקרטלי הסמים במדינות דרום אמריקה. במח"ש התנהלה חקירה כנגד רב פקד גיורא עזורי שכונה "חפרפרת באגף המודיעין", שנעצר בחשד למתן הקלות לאסירים, חלקם בכירים בארגוני הפשע המאורגן, תמורת שוחד (מעריב, 17.2.04).

ראוי גם להדגיש כי יש חשש שהמורכבות והתחכום של תופעת הפשע המאורגן יניעו את המשטרה להשתמש בכלים שאינם חוקיים אך נתפסים כמשרתים "מטרה נעלה". החוק נותן למשטרה כלים רבים, אך גם מגביל אותה משימוש בכמה כלים אותם בקשה להעמיד לרשותה, כמו פעולות הכרוכות בפגיעה אפשרית בזכויות הפרט, מעצרים מנהליים כהוראת שעה, האזנות סתר מוגנות לרופאים, פסיכולוגים ועורכי דין אשר לשרותיהם נזקקים ראשי הפשע המאורגן (משה כהן, "מעריב", "התכנית למלחמה בפשע המאורגן", 17: 19.4.04).

2.3.2.4.2 המאבק בהגירה הבלתי חוקית

ב-18.8.02 החליטה ממשלת ישראל להרחיק 50,000 נתינים זרים השוהים בישראל באופן בלתי חוקי באמצעות משטרת ישראל. "מנהלת ההגירה" שהוקמה לתפקיד זה צריכה הייתה להשיג את מטרותיה באמצעות שתי דרכים: הראשונה, הרחקת העובדים הזרים הבלתי חוקיים והחזרתם לארץ מוצאם. השנייה, טיפול במעסיקים של העובדים הבלתי חוקיים. במנדט של היחידה נקבע גם ש"הפעילות תתבצע תוך שמירה על כבוד האדם וזכויותיו ו"הרחקתו תהא על-פי דין". מימוש מטרות מנהלת ההגירה כרוך בחשיפת שוטרים לפעילות בלתי חוקית שיש עמה גירויים רבים לשחיתות שוטרים מצד אחד, ולנקיטת דרכי פעולה המיועדות להשיג את מטרות היחידה אך מעוררות ביקורת ציבורית.

להלן מספר דוגמאות של אי עמידה בפיתויים. ב-23 בפברואר דווח על סגן מפקד משטרת ההגירה בצפון יחד עם קצין בדרגת רב-פקד שנעצרו בחשד לקבלת דבר במרמה. לפי החשד השניים הפעילו תעשיות "להלבנת" עובדים זרים. ב-9.3.04 דווח על שלושה קצינים במשטרת ההגירה שנחקרו במח"ש בחשד שניצלו לרעה נסיעות לליווי מגורשים לחו"ל. פיתויים אחרים קשורים ל"להיטות יתר לבצע את המשימה". ב-6.11.03 דווח ב-Ynet על כך שביט הדין לביקורת בכלא מעשיהו, קבע שמשטרת ההגירה ניסתה לגרש עובדים זרים בניגוד לחוק הקובע שאין לגרש עובדים זרים בטרם שיעברו 72 שעות מעת מעצרו. מרכז תחום העובדים הזרים ב"התאחדות חקלאי ישראל", טען ש"המשטרה מבצעת מעצרי שווא של עובדים תאילנדים, ככל הנראה, על-מנת לעמוד במכסות שהוקצו לה" (חדשות nfc, 4.4.04). ב-23.2.04 פורסמה ב-PsakDin פנייה של יו"ר הוועדה לעניין העובדים הזרים של לשכת עורכי הדין, ליו"ר וועדת הכנסת לעובדים זרים, שהביעה מחאה שמעצרו של עובדים זרים נעשה במקומות בילוי, בחנויות, במשרדים, חלפני כספים, אוטובוסים ובכנסיות, ולא רק בבתים כפי שהצהירו אנשי מנהלת ההגירה בפני וועדת הכנסת לעובדים זרים.

2.3.2.4.3 הסביבה הפוליטית והשפעתה על טוהר המידות במערכת אכיפת החוק

בעוד שהפוליטיזציה של השירות הציבורי בישראל נסקרה היטב בספרות המקצועית בישראל, נראה שמידת המעורבות הפוליטית במערכת אכיפת החוק לא נבחנה כראוי. מהמעט הקיים בספרות ובעיתונות ניתן ללמוד כי למערכת הפוליטית, במיוחד בעשור הראשון להקמת המדינה, הייתה שליטה חזקה על המשטרה כמו גם על תחומים אחרים של השירות הציבורי. השליטה התבטאה הן בתחום קבלת ההחלטות, שבסמכות הדרג הפקידותי המקצועי שבמשרדי הממשלה והן בתחום מינוי מקורבים פוליטיים. השפעת הסביבה הפוליטית על טוהר המידות בשירות הציבורי ובמשטרה באה לידי ביטוי בדברים הבאים:

מינויים פוליטיים

הדמוקרטיה הישראלית לא רק שלא הצליחה להביא להפרדת האליטה הביורוקרטית מהפוליטית (משאלה אינטלקטואלית שעדיין לא מומשה בהרבה מדינות דמוקרטיות), אלא אף הביאה להכפפתה של הביורוקרטיה בפני אדונה הפוליטי. אף שחל שיפור בהיקף התופעה, התקשתה מערכת הממשל בישראל במשך שנים רבות, ליישם את חוק שירות המדינה- מינויים משנת 1959, והמינויים לשירות המדינה באמצעות "מכרזים" נעקפו בדרכים רבות ומגוונות: באמצעות ה"מכרז התפורר", מינוי "יועצים" במעמד ובשכר מיוחדים, ובאמצעות גיוס עובדים דרך חברות כוח אדם. דוח מיוחד של מוסד מבקר המדינה משנת 1991 חשף עד כמה מושרשת תופעת המינויים הפוליטיים בישראל ובמיוחד בסקטור החברות הממשלתיות.

באוגוסט 2004 פורסם דוח מבקר המדינה העוסק בפעם הראשונה באחריותו של שר יחיד. הדוח מתייחס למינויים הפוליטיים שעשה צחי הנגבי בעת כהונתו כשר לאיכות הסביבה בין מרץ 2001 למרץ 2003. ה דוח האשים את השר על מינוי 80 חברי מרכז הליכוד לתפקידים שונים במשרד הגובלים ב"רמיסה ברגל גסה" את החוק ואת כללי המנהל התקין. בעקבות הדוח נאלץ השר הנגבי לפרוש מתפקידו כשר הממונה על בטחון הפנים. (על מינויים פוליטיים בשירות המדינה בישראל ראה למשל: זמיר, 1987; דרי, 1993; שטאובר, 1991; יחזקאלי, 1999; "על מדים ופוליטיקה", מראות המשטרה, 181)

יחסי הגומלין בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המנהלי והביצועי במשטרה

מערכת היחסים בין השר הממונה על המשטרה והמפכ"ל היא תוצאה של שני כוחות מנוגדים: הפיקוח והשליטה של השר על המשטרה מצד אחד והרחבת סמכויותיה ומעמדה של המשטרה מצד שני. יחזקאלי (מראות המשטרה, גיליון 177) בחן את מערכת יחסי הגומלין בין המשטרה לשר הממונה עליה בראייה היסטורית- התפתחותית. בשני העשורים שלאחר קום המדינה הייתה "דומיננטיות מוחלטת" של המפכ"ל על השר. מצב זה התהפך מן הקצה אל הקצה וההשפעה הדומיננטיות של השר על המשטרה התפשטה כמעט לכל תחומי פעילות המשטרה, למעט בתחום אחד- תחום החקירות. אף שהחוק מקנה מעמד פרופסיונאלי עצמאי וחזק למפכ"ל המשטרה על-פני השר הממונה. עם השנים כתוצאה מהתפתחויות פוליטיות, חברתיות וביטחוניות השתנו פני הדברים ו"תחומים רבים בעבודת המשטרה נמצאים היום בדומיננטיות של הדרג הפוליטי" (יחזקאלי, מראות המשטרה, 177). נראה שמסכת יחסי הגומלין בין השר הממונה לבין המשטרה עוצבה לאורך השנים על ידי הכוחות המרכזיים הבאים:

מיקומו של המשרד במערך מבנה משרדי המשטרה

וועדת המצב שנתבקשה ב-1947 לדון במבנה הראוי של משרדי המשטרה לאחר שתקום המדינה, המליצה למקם את המשטרה כאגף במשרד הפנים. אולם כבר מיום הקמת המדינה הכתיבו שיקולים קואליציוניים את מבנה משרדי המשטרה ובן-גוריון "נאלץ" היה לא לקבל את המלצותיה של וועדת המצב, והמשטרה הוקמה כמשרד ממשלתי עצמאי. בממשלת בגין הראשונה, במטרה להביא לצמצום מבנה משרדי המשטרה, שונה מעמדו של משרד המשטרה לאגף במשרד הפנים ויוסף בורג מונה לשמש כשר הפנים. במהלך השנים חזרה המשטרה להיות משרד עצמאי, ולאחר מכן הוקם המשרד לביטחון פנים כפועל יוצא של התפתחויות פוליטיות וביטחוניות, דבר שיצק תוכן חדש למעמדה וחשיבותה של המשטרה.

אירועים מרכזיים בפוליטיקה הישראלית

למספר אירועים מרכזיים בפוליטיקה הישראלית נודעה חשיבות רבה בעיצוב יחסי הגומלין בין המשטרה למערכת הפוליטית. כך, למשל: שחיתויות בצמרת מפלגת העבודה בשנות השבעים שהביאו להחלפת השלטון;

פרשת "תיק אפרסק" שחשף ב-1975 את עניין ה"כספים ייחודיים" שהועברו בעסקה "סיבובית" ממשד הפנים למוסדות תורניים הסמוכים למפלגת המפד"ל, לאחר ששר הפנים הפעיל בתוקף סמכותו עפ"י סעיף 702 לפקודת העיריות (נוסח חדש) את שיקול דעתו להכניס שינויים בתקציבי הרשויות המקומיות אם לדעתו הדבר חיוני לטובת הציבור; ו"פרשת בראון" שבה נעשו האזנות סתר שבוצעו באגף החקירות במשטרה שהביאו להדחת ניצב משה מזרחי.

פרשת "תיק אפרסק" הציבה את המשטרה במצב בעייתי שעליה לחקור בפרשייה שהאישיות המרכזית המעורבת בה היא השר הממונה על המשטרה. שיאה של הפרשה הגיע כאשר המפכ"ל הרצל שפיר נקרא אל שר הפנים ב-31.12.1980 אשר הודיע לו על פיטוריו בגין השחיקה באמון שרכש השר למפכ"ל כתוצאה מהתנהלות המפכ"ל בשורה של אירועים קודמים. המפכ"ל תלה את הפיטורין בכך שסרב לשתף פעולה עם השר ולהעביר לו מידע על המידע המודיעיני שנאסף במהלך החקירות של התיק. יחזקאלי ("יחסים", מראות המשטרה, גיליון 177) מציין כי בעקבות פרשת פיטוריו של המפכ"ל הרצל שפיר הופחתה מעורבותו של משרד הפנים בענייני המשטרה ומחליפו של שפיר, אריה איבצן, יכול היה לנהל את המשטרה ביד חופשית.

אסף חפץ מונה למפכ"ל המשטרה ב-1994 ובמהלך שנת 1998 נאלץ לפרוש מתפקידו לאחר שרה"מ דאז, בנימין נתניהו, החליט שלא להאריך את כהונתו בחצי שנה נוספת. אסף חפץ טען: "ההחלטה שלא להאריך את כהונתו הייתה להערכת התחשבות על פרשת בר-און אותה הוריתי לחקור. התחשבנו איתי על זה שהייתי מפכ"ל עצמאי" (מגזין תל-אביב, 28.11.03).

לעומת כל אלו, טענה תת ניצב מירי גולן בראיון שפורסם ב"מראות המשטרה" שעל היחידה לחקירות הונאה לא הופעלו לחצים פוליטיים בזמן היותה ראש היחידה. קביעתה החד-משמעית הייתה: "מי שהיה מנסה לפעול בצורה זו או ללחוץ בדרך הזו היה נעצר עוד באותו היום. הדברים, במידה שהם אכן נעשים, לא מתרחשים בצורה כל כך בוטה. יש דרכים מתוחכמות יותר לעשות זאת. נחקרים שמאחוריהם עומדים אינטרסים כלכליים ואנשים בעלי עוצמה והשפעה, יכולים לנצל את נגישותם לאמצעי התקשורת ולרדת לנשמתם של החוקרים ואנשי המשטרה" (ראיון על "יאח"ה", מראות המשטרה, גיליון מס' 186).

2.3.3 ההתמודדות המערכתית עם התנהגויות לא ראויות בשירות הציבורי

הדיון בדרכי ההתמודדות עם התנהגויות בלתי ראויות אצל עובדי השירות הציבורי פותח בתיאור כללי של התמודדות הגופים האחראיים במערכת עם התופעה, ועובר לתאר את דרכי ההתמודדות של משטרת ישראל בסוגיה הנידונה.

על עובדי הציבור בישראל חלים שלושה סוגי נורמות התנהגות:

1. נורמות התנהגות שלהפרתן יש תוצאות פליליות וענישה.
2. נורמות התנהגות שלהפרתן יש תוצאות משמעותיות וענישה משמעותית, אך אין בהן כדי עבירה פלילית.
3. נורמות התנהגות של האתיקה הציבורית של עובדי ציבור, שיש באי קיומן טעם לפגם, שלעיתים יש לגביהן מנגנוני אכיפה וסנקציות ולעיתים הן אינן אלא מסגרת מנחה ומדריכה (אליאסוף, 1991: 18, ראה גם ע"פ 537/78, קוביליו נ מ"י, פ"ד, לא' 2, 281).

הטיפול בקביעת נורמות התנהגות לעובדי ציבור בישראל עבר מספר התפתחויות. בשנת 1956 הוקמה וועדה לחקר עקרונות וסטנדרטים להתנהגותם של נושאי תפקידים ציבוריים. מסקנות הוועדה (ראה פרידברג, 1989) כונסו ב-12 סעיפים שעיקריהם בתחום חובות התנהגות כללית של עובדי ציבור; הימנעות פעילות פוליטית; ניהול יחסי עבודה; הימנעות מניגודי אינטרסים על רקע קשרים אישיים, עסקיים או חברתיים; חובת הסודיות; איסור לעבוד עבודה נוספת אלא באישור; וקביעת נורמות התנהגות מוסריות בתחום האישי.

השנים שבין 1980 ועד 1987 עומדות בסימן של קודיפיקציה של האתיקה וטוהר המידות בממשל ובשירות הציבורי בישראל. ביולי 1980 פורסמו בילקוט הפרסומים "כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים"; בדצמבר 1983 פורסמה בילקוט הפרסומים "החלטת ועדת הכנסת בדבר כללי אתיקה לחברי הכנסת"; וב-1983 פורסמו גם כללי "ועדת אשר" בנושא מניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות. שיאה של הקודיפיקציה של האתיקה בשירות הציבורי היה בחיבור ובפרסום "כללי אתיקה לעובדי המדינה" ביוני 1987. הקובץ כולל שנים עשר פרקים העוסקים במכלול היחסים בין העובד למדינה ולשירות; שמירת רכוש המדינה; יחסים בין העובד והממונה; העובד והציבור העובד והמידע; ניגוד אינטרסים וטוהר המידות; איסור קבלת טובת הנאה ועוד.

ב-1995 אושרו "כללי האתיקה למנהלים בשלטון המקומי בישראל" וביולי 2002 אושרו "כללי האתיקה לנבחרים בשלטון המקומי בישראל". כללי האתיקה לעובדי המדינה מ-1987 מתייחסים בעיקר אל ערכים של נאמנות, שמירה על כללי ההיררכיה, מקצועיות, תיאום עם הממונים, מתן דיווחים, יעילות ומהימנות, שמירה על סודיות ועוד. ערכים דמוקרטיים מצאו את ביטויים באופן חלקי ומובלע. הקוד קובע שעובדי השירות הציבורי חייבים "לראות עצמם כמשרתי הציבור וכמי שתפקידם לסייע בידו", ושעובדי השירות חייבים להימנע מעשית אפליה על רקע חברתי, מיני, דתי, עדתי או אתני. בה במידה, נדרש העובד לסייע במתן השירות לאנשים המתקשים בהסדרת ענייניהם כגון: עולים, נכים, מוגבלים וכיו"ב.

פרק י' בכללי האתיקה לעובדי המדינה- 1987 העוסק ב"ניגוד אינטרסים וטוהר המידות" קובע שורה של סייגים המיועדים למנוע ניגוד עניינים בין ענייני הציבוריים של עובד המדינה לבין ענייני האישיים. סעיף 10.01 קובע: "לא יהיה לעובד המדינה בין לעצמו ובין על ידי קרובו, סוכנו או שותפו עניין אישי או תועלת כתוצאה ממילוי תפקידיו ולא יבוא לידי מצב של ניגוד אינטרסים, בין מילוי תפקידיו לבין ענייני האישיים." בהמשך קובע הפרק את התחומים בהם יש להימנע מניגוד אינטרסים: עבודות פרטיות ועבודות נוספות אף ללא שכר אם יש בכך משום ניגוד אינטרסים עם תפקידו בשירות המדינה; הימנעות מקבלת החלטות בנושא שיש לו או לקרובו; פסילת עצמו מטיפול בענייניו של אדם אשר היו או יש ביניהם קשרי עבודה וכאשר יש חשש שטיפול כזה ישפיע על שיקוליו המקצועיים; ואי השתתפות בוועדות סטטוטוריות או אחרות אם קיים חשש של ניגוד אינטרסים.

פרק ט' בכללי האתיקה לעובדי המדינה עוסק באחד מנושאי האתיקה הרגישים ביותר בשירות הציבורי בישראל והוא פריצת מאגרי המידע הרשמיים של המדינה. סעיף 9.02 בפרק זה קובע: "עובד המדינה לא ישתמש במישרין או בעקיפין במידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו או בקשר אליהם, לשם קידום ענייניו או ענייניו של כל אדם אחר שלא כדיון." כך, פקודת שירות בתי-הסוהר (05.02.12) מתייחסת לנושא ניגוד האינטרסים ומדגישה את חובת איש השירות למלא את תפקידו באמון וללא משוא פנים ולמנוע ניגוד עניינים, איסור עסקאות עם גורמים הקשורים לשירות ואיסור עסקאות עם אסירים.

חרף היותה מדינה דמוקרטית בעלת מערכת מפותחת של חוקים ותקנות, עדיין חוברים בה מספר כוחות ומאפיינים פוליטיים-תרבותיים המקשים על אכיפת החוק והתקנות, והמנציחים את נורמות ההתנהגות הבלתי ראויות בשירות הציבורי. בין הכוחות האלה ניתן למנות את הבאים: (1) לממסד הפוליטי בישראל מסורת ארוכה של סלחנות להתנהגויות של שחיתות וצווארון-לבן ונטייה (ראה למשל הערתו של לוי אשכול כשימש כגזבר הסוכנות על מעשי מרמה של עובד הסוכנות באחת ממדינות דרום אמריקה כשציטט את הפסוק מספר דברים "לא תחסום שור בדישו"). (2) נטייה לטפל בהתנהגויות בלתי ראויות על-ידי סגירתן מ"בפנים". תרבות זו מנעה לא רק חשיפה ראויה וענישה אלא מנעה במשך שנים ארוכות רפורמה ותיקון עצמי. (3) סלחנות מסורתית ומתמשכת של מערכת המשפט כלפי עברייני צווארון לבן ועובדי ציבור מושחתים. (4) במיוחד מתקשים החוקים לטפל ביעילות בהתנהגויות של שחיתות ב"שטחי הדמדומים" (מהסוג של "שחיתויות לבנות") כאשר כולם עושים אותן ושהפכו ל"מנהג מדינה".

לפיכך, חקיקה מפותחת ככל שתהא, אינה מספקת ויש צורך בהפעלת אסטרטגיות שונות שיביאו ליישום יעיל של החוקים והתקנות. בכך ישראל מפגרת אחרי חברותיה בעלות משטר דמוקרטי. בשעה שבמדינות המערביות התרחשה מתחילת שנות השמונים רפורמה של ממש בתחום הטיפול באתיקה ובערכים במוסדות השלטון הציבורי באמצעות אסטרטגיות מגוונות, בישראל המשיכה האנרגיה הציבורית להתמקד בחקיקה ובהתקנת תקנות שירות בתחום הסדרת ההתנהגות הראויה של עובדי הציבור, שכפי שהראינו גם בלאו הכי אינם מצליחים, מהסיבות שנמנו לעיל, לטבוע חותם של ממש לשינוי פני המציאות.

2.3.3.1 תפקידה וחלקה של נציבות שירות המדינה בטיפול באתיקה בשירות המדינה

נציבות שרות המדינה כמעט ולא עוסקת באופן שיטתי בהבאת הקוד האתי לידיעת עובדי השירות ובלבוננו, לכן רבים מעובדי השירות כלל אינם מכירים את הקוד. במערכות ההדרכה של הנציבות שולבו נושאי האתיקה במידה מינימאלית. תרומה חשובה הייתה לביה"ס המרכזי למינהל שעל יד נציבות שרות המדינה בהוצאה לאור של מספר פרסומים חשובים בנושא טוהר המידות בשירות הציבורי בישראל, ובקיום תכנית לימודים להכשרה והסמכה של מבקרים פנימיים ובקידום סוגיית הביקורת הפנימית במערכת הממשלתית בישראל. אולם מאז סגירתו צומצמה עוד יותר פעילות ההדרכה של הנציבות בתחום האתיקה. רק במחצית השנייה של שנת 2005 החלה נציבות שירות המדינה בעריכת מחקר השוואתי על הטיפול בפיתוח ובמיסוד אתיקה במערכות המנהל הציבורי במספר מדינות מערביות, במטרה לגבש דרכי פעולה לפיתוח אתיקה המתאימות לשירות המדינה ישראל.

2.3.3.2 תפקידם וחלקם של בתי- המשפט בישראל בהתנהגויות בלתי ראויות של עובדי ציבור

ההכרה בכל האמור לעיל על ההשלכות השליליות של המערכת הפוליטית והחברתית על תופעת השחיתות במנהל הציבורי בישראל והיווצרות שטחי דמדומים רבים שאינם הולמים את עקרונות האתיקה; ההכרה שאין בכוחה של התחיקה לבדה להבטיח התנהגות חוקית ואתית של עובדי ציבור; קוצר היד שנתגלה ביישום רפורמה של ממש בטיפול בטוהר המידות בממשל ובשירות הציבורי; וריבוי פרשיות השחיתות שפשו בממשל הציבורי בישראל הניבו סמנים ראשוניים של אקטיביזם שיפוטי גם בתחום האתיקה. כך למשל בפרשת השר דרכי שחוייב על- ידי בית המשפט העליון להתפטר בגין הרשעתו בעבירות של שוחד, מרמה-, גניבה ופגיעה באמון הציבור; פרשת סגן השר פנחסי מש"ס שאולץ אף הוא להתפטר על ידי בית המשפט העליון בשבתו כבג"צ; ובשורה ארוכה של מינויים פוליטיים שבג"ץ פסק על היותם בלתי-כשירים כמו למשל בפרשת עו"ד רוני בראון שמינויו ליועץ

המשפטי לממשלה נדחה; ופסילתו של מוריס ניסן, חבר מרכז הליכוד, לשמש כחבר דירקטוריון ב"עמידר", פרשת שמעון שבס, פרשת צבי יעקובסון שהואשם בהיותו עוזרו האישי של שר הפנים אריה דרעי במתן שוחד לקצין צה"ל (שהיה ממונה על גיוסם, שחרורם והצבתם של בני ישיבות), בצורת סידור עבודה - - הליך המוכר בישראל כפרוטקציה - בעיריית רמת-גן לאשתו של הקצין. גם פרשת השופטת הילה כהן מהווה דוגמה טובה להחמרה בעונש על עובדי ציבור שהתנהגותם בלתי ראויה. ב- 1.12.05 החליטה הוועדה לבחירת שופטים להדיחה מתפקידה על זיוף מסמכים ופרוטוקולים ולא להסתפק בנזיפה על התנהגות בלתי ראויה שפסק לה בית הדין המשמעתי. הרשעתם של חה"כ עמרי שרון במרץ נובמבר 2005 בגין רישום כוזב במסמכי תאגיד, הרשעתם של חה"כ נעמי בלומנטל במתן שוחד בחירות לחברי מרכז הליכוד במרץ 2006, והרשעתו של חה"כ יאיר פרץ בגין קבלת תואר אקדמי במרמה, הן דוגמאות נוספות להחמרה בדינם של עובדי ציבור שסרחו.

תיאור פרשת המפכ"ל רפי פלד

פרשת מפכ"ל המשטרה רפי פלד היא דוגמה טובה לתרומת ביהמ"ש הגבוה לצדק להציב רף גבוה יותר לנורמות התנהגות ראויות בתחום האתיקה הציבורית.

במהלך שנת 1993 נתקבלו במשטרה תלונות במחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה (מח"ש) כנגד המפכ"ל רפי פלד. האירועים נבדקו ע"י היועץ המשפטי לממשלה אשר לגבי עניין אחד קבע כי הטענות נמצאו חסרות שחר. בעניין קיום אירוע משפחתי של רפי פלד בביתו של קבלן על גדות הכנרת קבע כי אין בכך משום קבלת טובות הנאה, ובעניין שלישי -- ההנחות שקיבל המפכ"ל במלונות פלאזה -- קבע היועץ שאין לראות בהנחות אלה קבלת שוחד מהסיבות הבאות:

(א) אין בקבלת הנחות אלה משום הצבעה על קיומו של קשר עובדתי המלמד על קשר סיבתי או נפשי (ההכרחי כדי להוכיח שהתקיימה עבירת שוחד) בין נטילת השוחד לבין פעולה בעתיד הקשורה בתפקיד. לאמור, ניתן לקבוע, במידה רבה של וודאות, שכאשר המפכ"ל קיבל את ההנחות באירוח הוא לא ידע, ולא היה עליו לדעת, שההנחות שניתנו הן בבחינת "שלח לחמך על פני המים" בגין פעולה הקשורה בתפקידו. (ב) לא נמצא קשר סיבתי בין ההנחות שקיבל המפכ"ל לבין עשייה כלשהי של המפכ"ל שהיה בה משום הפרת אמונים הפוגעת בציבור (סעיף 284 לחוק העונשין). (ג) מבחינת ההיבט המשמעתי קבע היועץ המשפטי לממשלה שעניין ההנחות במלונות היא בבחינת תופעה "שכיחה" ושאינן הנחיות ברורות שיבהירו את גבולות המותר והאסור בקבלת הנחות, ושמו הטוב של המפכ"ל כבר נפגם בדיעבד. לכן, המליץ היועץ המשפטי לממשלה שאין לנהוג במפכ"ל במידת החומרה, שעל השר הממונה להעיר למפכ"ל בקשר לקבלת ההנחות באירוח ושראוי להוציא הנחיות חדשות לגבי האסור והמותר על עובדי ציבור בסוגיה נפוצה זו של "כך עושים כולם".

ואכן, חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה נתקבלה אצל שר המשטרה וביום 27.12.1993 זימן השר את המפכ"ל והעיר לו בזו הלשון:

"ממך, כמי שעומד בראש אכיפת החוק היה ניתן לצפות לגילוי רגישות יתר בכל הקשור לקבלת הנחות באירוח, אף שאינן בקשר למילוי תפקיד, וזאת על דרך הצבת סיג גדר ומשנה זהירות אף מעבר לנדרש מכל עובד ציבור אחר".

ההערה הועלתה על הכתב ותויקה בתיקו האישי של המפכ"ל.

החלטות היועץ המשפטי לממשלה והנזיפה של השר הניבו כמה עתירות לבית המשפט העליון בשבתו כבית-דין גבוה לצדק כנגד היועץ המשפטי לממשלה, שר המשטרה וראש אגף כוח אדם במטה הארצי של משטרת ישראל. בפסק דין תקדימי בדבר נורמות ההתנהגות הרצויות של עובדי ציבור, ובמיוחד של בכירים בשירות הציבורי, קבע בג"צ בראשותו של השופט אהרן ברק את הדברים הבאים :

1. עובד ציבור הוא "נאמן הציבור". בג"צ חזר והדגיש את דבריו של השופט חיים כהן בעניין זה :
"לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, כרצונה מעניקה וכרצונה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום : כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן" (בג"צ 142/70 שפירא נ. הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כה (1) 325, 331).
כנאמן, שומה על עובד הציבור לנהוג באמינות, ביושר, בהגינות וללא משוא פנים ובמידת השוויון והסבירות הכול כדי להבטיח הפעלה ראויה של הסמכות השלטונית ואמון הציבור שהוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה.
 2. נוהג שנעשה מקובל בחברה אינו הופך למעשה מותר מבחינה משפטית. העובדה ש"כך עושים כולם" אינה אמת המידה להתנהגות ההולמת עובד ציבור. בית המשפט אמנם צריך להתחשב בקונצנזוס חברתי הקיים, אך אין זה הקונצנזוס של אנשים הלקויים בתפיסתם האתית. זהו קונצנזוס של אנשים ישרים והגונים (זמיר, תשמ"ח, 263).
 3. גם טובות הנאה שאינן בעלות ערך כספי גדול הן שליליות מהסיבות הבאות : האחת, "קבלתה של טובת הנאה קטנה פעם אחת עשויה ליצור דינאמיקה של אובדן שליטה של קבלת טובות הנאה, ההולכות ומחריפות בשיעורן ובאינטנסיביות שלהן". בכך נתן בג"צ ביטוי לסכנה שכבר הודגשה בספירות המדעית הטמונה ב"שחיתות לבנה" בכך שהיא נוטה להחמיר ולהתפשט. (עקרון המדרון החלקלק). השנייה, מנקודת מבטו של הציבור, "קבלתה של טובת הנאה, ואפילו היא קטנה בערכה הכספי, מעוררת אותו חשד ואותה לזות שפתיים הפוגעות באמון הציבורי בטוהר השירות והשורות, ובתדמית המשטרה בעיני הציבור".
 4. קציני משטרה בכירים צריכים לשמש דוגמה לפיקודיהם. כך מפכ"ל המשטרה צריך לשמש מופת לכלל השוטרים. "מפכ"ל המקבל טובות הנאה אסורות יתקשה לדרוש ולאכוף איסור על קבלת טובות הנאה מהכפופים לו. את שהוא חילל יקשה עליו לדרוש מפיקודיו לקדש".
- לפיכך, הורה בג"צ להחזיר ליועץ המשפטי לממשלה להשלים את החקירה בעניין ההנחות באירוח ולהסיק את המסקנות בכל הקשור להיבטים המשמעותיים של התנהגות המפכ"ל בסוגיות אלה, ואם ימצא הצורך- להעמיד את המפקח הכללי לדין משמעתי. על רקע פסיקת בג"צ הגיש המפכ"ל רפי פלד את התפטרותו מתפקיד המפקח הכללי, אך הדבר לא מנע את מינויו לתפקיד של מנכ"ל חברת החשמל.

3. פיתוח והטמעה של אתיקה במערכות אכיפת החוק בעולם ובישראל

למען כבוד המקצוע שלי
לעולם לא אבגוד בסמלי המשטרה
ביושרה שלי, באישיותי
או באמון הציבור.

תמיד יהיה לי האומץ
לדאוג שהאחריות שלי למעשי
או של אחרים למעשיהם
אכן תמומש בפועל.

תמיד אשמור על החוקה
ועל הקהילה אותה אני משרת.

שנועת השוטר של האגודה הבינ"ל של מפקדי משטרה

3.1 מבוא

גימשי (273-281 : 1998) מציין שהערכים המרכזיים בעבודת המשטרה נחלקים לשלוש קבוצות:

- ערכים כלפי הציבור: כמו שמירה על כבוד האדם, שמירה על חיי האדם, מתן שירות לציבור, ואחריות כוללת ושליחות.
- פעילות לפי החוק: יושר וטוהר מידות, שמירת החוק, שמירה על זכויות הפרט ושמירה על האינטרס הציבורי.
- מצוינות המוצאת את ביטויה בשאיפה מתמדת לאיכות, לאמינות, לאחריות, לפתיחות, למקצועיות, ללויאליות ולשיקול דעת.

ערכי המשטרה כפי שפורטו וקובצו ע"י גימשי משקפים במידה רבה את תמצית הערכים הראויים להתנהגות השוטרים ודומים במידה רבה לנשאף במשטרות רבות בעולם. דרכי הטיפול באתיקה בארגוני המשטרה הנידונות בפרק זה לקוחות מתוך הספרות התיאורטית, מדוחות חקירה של וועדות מיוחדות שהוקמו במיוחד בארה"ב, בריטניה ואוסטרליה, ומפרסומים של משטרות שונות בעולם אם ברמה הלאומית או המקומית.

המאבק למיגור התנהגויות עברייניות בתחנות המשטרה ברחבי העולם ובמיוחד בארה"ב רחוק מלהסתיים. התרבות המשטרתית עדיין לופתת את השוטרים ואת ארגוני המשטרה ומקשה על שירוש ההתנהגויות העברייניות במשטרה. ההיגיון נוטה לומר שאם השחיתות במשטרה עדיין לא שורשה, קל וחומר שיקשה על פיתוח והטמעה של ערכי אתיקה בארגוני המשטרה. זוהי שאלת מפתח בדיון שלנו משום שהיא מקרינה על בחירת האסטרטגיה של הטיפול בערכים ובמוסר במשטרה. המלחמה בעבריינות משטרתית דורשת אמצעים ושיטות שונות מאשר פיתוח ומיסוד אתיקה. ככל שעבריינות משטרתית חמורה יותר כן נדרשים אמצעי גילוי, מעקב, העמדה לדין, אכיפה וענישה מחמירה. אלו הם עיקריה של ה"גישה המכוונת". פיתוח האתיקה הוא ביסודו מניעתית ומשתמש יותר באמצעי חינוך, הסברה, הדרכה, עידוד, שיבוש, מנהיגות למופת שהם עיקריה של ה"גישה המעצבת" התנהגות אתית.

הפרק עוסק בנושאים הבאים:

1. פיתוח אתיקה במשטרה- אחריות של מי?
2. מיון דרכי הטיפול.
3. גישה מכוונת מול גישה מעצבת
4. קודים אתיים במשטרה
5. הדרכה והכשרת שוטרים
6. אתיקה ומנהיגות משטרתית בעידן של המנהל הציבורי החדש
7. תפקיד המנהיגות בפיתוח טוהר מידות בשירותי משטרה
8. הטיפול באתיקה במשטרת ישראל

3.2 פיתוח אתיקה במשטרה - אחריות של מי?

האחריות על פיתוח והטמעה של אתיקה בארגוני משטרה שונה באופן טבעי במדינות בעלות משטר פדראלי או משטר יוניטרי-לאומי (ישראל, אנגליה, נורבגיה). משטרים פדראליים מטבעם דוגלים בהגדרה וחלוקת סמכויות בין הממשל הפדראלי למדינות והטיפול באתיקה שם הוא באחריות המשטרה של ה"מדינה" (ארה"ב, אוסטרליה) או ה"פרובינציה" (קנדה). לכל משטרה מדינתית מאפיינים משל עצמה בכל הקשור לטוהר מידות כמו גם אמצעים ודרכי טיפול שונים. הדבר נכון גם לגבי הערים השונות במדינות אלה אשר גם להן סמכויות לטיפול עצמי בנושא טוהר המידות של השוטרים במשטרה המקומית. (משטרת ניו-יורק, משטרת לוס-אנג'לס וכד').

העברת הטיפול באתיקה לארגון המשטרתי המקומי נובעת כאמור מעצם הסדרי הממשל של מדינה פדראלית. אולם בספרות של המנהל הציבורי ומדע המדינה מאז שנות השבעים הודגשה חשיבות העברת הפיקוח וההכוונה לטיפול ואחריות עצמית של סוכנויות המנהל הציבורי, זאת משום ההנחה שלגופי הממשל היכולת להפעיל ביקורת עצמית והכוונה עצמית (self-control, self-direction). מימוש השאיפה לביזור סמכויות במסכת הממשל שאפיינה את שנות השבעים נתקל במכשולים רבים שעיקרם תרבות ניהול שמרנית והתנגדות פוליטית. בפועל, עקרונות הביזור חלחלו לכל המדינות המערביות - אף הריכוזיות שבהן, אם כי מידת יישומן הייתה שונה ממדינה דמוקרטית אחת לחברתה.

על בסיס תפישה זו של ניהול עצמי ופיקוח עצמי פותח גם מודל בשם Self-moralizing Organization (ראה Werner, 1985) לפיו המחויבות לפיתוח והטמעה של אתיקה בארגון נובעת יותר מבחירה חופשית של הנהלת הארגון המאמינה בחשיבותם של ערכים כבסיס להתנהלות הארגון מאשר היענות ללחצים סביבתיים, הכוונה ממשלתית או אילוצים הנובעים מחקיקה.

ארבע תפיסות יסוד מהוות את הבסיס ל"ארגון האחראי על מוסריותו הוא":

- ההתנהגות המוסרית של חברי הארגון היא תנאי מוקדם להשגת יעדי הארגון.
- את ההתנהגות המוסרית של חברי הארגון יש לנהל כמשאב ארגוני, כלומר: נדרשת מחויבות מתמשכת של הנהלת הארגון; פיתוח האתיקה נעשה בראיה ארוכת טווח ובשילוב עם התכנון האסטרטגי והמטרות האסטרטגיות של הארגון.
- פיתוח המוסר והאתיקה הוא תהליך המשותף להנהלה ולעובדים והאחריות להצלחתו מוטלת על חברי הארגון כיחידים ועל ההנהלה כקולקטיב.
- החשיבות לפיתוח והטמעה של ערכים וההתנהגות המוסרית של הארגון, הנהלתו ועובדיו גבוהה יותר מחשיבות המבנה הארגוני או תהליכים ארגוניים. כלומר, התמורה והתועלת מהטמעת האתיקה נתפסות גבוהות יותר מעלויות הקמת מנגנונים מיוחדים בארגון, פיתוח תפקידים חדשים (כמו "וועדת אתיקה", ממונה על אתיקה, נציב תלונות אתיקה), הגברת שיתוף העובדים, שינוי הדגשים בתוכניות ההדרכה, ועלויות השינויים במבנה ההיררכי של הארגון הנדרשים להשגת המטרות של פיתוח האתיקה. כמו-כן, פיתוח האתיקה והטמעתה בארגון נתפסים כתהליך מתמשך של למידה והסקת מסקנות ולמידה מחדש. עוצמת השימוש באמצעים ובשיטות לפיתוח אתיקה יכולה להשתנות בהתאם להישגים בפועל. אם מטרות

הארגון בתחום האתיקה הושגו וההתנהגות הערכית של חברי הארגון תואמת את הקוד ואת מדיניות האתיקה של הארגון, ניתן לחשוב על החלשת עוצמת תהליכי ההטמעה של האתיקה בארגון, ולהיפך.

Adlam (1998) במאמר המסכם את ניסיונו בהכשרת קציני משטרה בכירים באנגליה בתחום פיתוח מנהיגות אתית במשטרה מצטט את אחד המשתתפים בסדנאות הלימוד, אשר שאל את השאלה הקלאסית הלטינית "Quis custodiet ispos custodiet" ("מי ישמור על השומרים"), ולאחר מחשבה הוסיף: "עלינו לעשות זאת לבד. זהו האתגר המונח לפנינו. עלינו לפנות אל עצמנו כדי להציב את הערכים הגבוהים ביותר ולהשיגם בעצמנו" (מצוטט אצל Adlam, 1998:147-8).

אולם מתקיים כאן פרדוקס. וועדת Mollen (1994) שטיפלה בהתנהגויות פליליות של משטרת ניו-יורק העלתה את החשש שמצד אחד המשטרה לא תוכל לטפל ביעילות במיגור השחיתות והעבריינות הפלילית בתוך שורותיה בעצמה, ומאידך הועלה החשש שאם המלחמה בהתנהגויות עברייניות בשירות לא תופקד בידי המשטרה "העבודה לא תתבצע" (Molle, 1994:66). ההמלצה של וועדת Mollen הייתה להקים גוף פיקוח חיצוני שיפקח על מצב טוהר המידות בארגון המשטרתי (police department) ועל השימוש בכוח של השוטרים, אך לא יבצע חקירות, אבל הטיפול בטוהר המידות יעשה ע"י ראש המחלקה וצוות המחלקה.

לסיכום, ארגוני משטרה כמו סוכנויות ממשל אחרות במדינות הדמוקרטיות מצאו עצמם בין הפטיש של הקריאה לביזור והעצמה לבין שערוריות רבות, לעיתים חוזרות על עצמן, של גילויי אי טוהר מידות בשורותיהן. השאלה של "מי ישמור על השומרים" קבלה בעידן של הביזור והעצמה מימד שלא היה ידוע בעבר. דווקא בעת שבה מתעצבת ומתעצמת פילוסופיה ניהולית הקוראת להעמיק את העצמאות וחופש הפעולה לסוכנויות הממשל, מצאו עצמן משטרות במדינות שונות בעולם תחת לחץ ציבורי שביקש להפקיע מהן סמכויות לפיקוח עצמי ולחקירה עצמית ולהעבירן לגופי בקרה ופיקוח חיצוניים.

3.3 מיון דרכי המאבק בהתנהגויות בלתי ראויות והטיפול בטוהר המידות בארגוני משטרה

בספרות קיימות מספר אמות מידה למיון דרכי הטיפול במיסוד אתיקה בארגוני משטרה. מיון אחד מתמקד במסגרת הטיפולית ומבחין בין מסגרת הפרט, המוסד, והסביבה; מיון שני מתמקד במידת האינטנסיביות והעומק של הטיפול; ומיון שלישי מחלק את דרכי הטיפול תחת גישה מכוונת וגישה מעצבת.

3.3.1 מיון על-פי מסגרות הטיפול

Hall ועמיתיו (2000) מציינים שלוש גישות מרכזיות למלחמה בעבריינות פלילית במשטרה:

הגישה **הפרטנית** מדגישה את חשיבות שיטת המיון והסינון של שוטרים חדשים למערכת ואת חשיבות מערכות ההדרכה וההכשרה שיעבור תוך כדי השירות.

הגישה **המוסדית** מדגישה את הצורך בהכנסת שינויים מבניים בארגוני המשטרה ומציעה: להעביר את הכפיות של קציני המשטרה מכפיות למפכ"ל לכפיות ראש העיר או מנכ"ל העיר; להעלות את שכרם של השוטרים כדי לצמצם את מניעיהם הכספיים לפנות לשחיתות או מתן תמריצים ועידודים לשוטרים הנלחמים בשחיתות; להגביר את הפיקוח של מפקדים על השוטרים, כמובן תוך סיכון צמצום העצמאות שלהם.

הגישה **הסביבתית** המציעה הכנסת שינויים תחיקתיים או חינוכיים שיתרמו לסגירת פרצות. למשל, הפיכתן של פעולות מסוימות לחוקיות כגון הימורים, זנות, פורנוגרפיה, ושימוש בסמים קלים. דרך אחרת היא חינוכם של נבחרי הציבור להכיר בסכנות שבשחיתות כדי שיביאו לשינוי בחקיקה. (Hall, et.al, 2000 : 289-290)

3.3.2 מיון לפי מידת האינטנסיביות של הטיפול

Prenzler and Ronken (2003) מתייחסים להיקף ועומק דרכי הטיפול באתיקה ומחלקים אותן לשלוש קבוצות: מינימליסטיות; גישות ביניים; וגישות מתקדמות.

הגישה **המינימליסטית**: גישה זו מאפיינת את רוב משטרות העולם במהלך רוב חייהן ובודאי עד שנות השבעים. בשנים אלה זוכות המשטרות למעמד עצמאי ולחופש פעולה רב. אמת המידה להתנהלותן הרצויה של המשטרות נקבעה באמרה הידועה של השופט הבריטי Lord Denning: " המשטרות כפופות לחוק ולחוק בלבד".

על פי הגישה המינימליסטית משטרות וראשי המשטרה נהנו מדרגה גבוהה של חופש פעולה בהשוואה לראשי מערכות ציבוריות אחרות (Bryett, et.al, 1997). בפועל, הגורם החיצוני המרכזי שפיקח על המשטרה בתקופה זו היה בתי המשפט. אלו נדרשו להכריע בתביעות אזרחיות או פליליות, או באמצעות צווי מניעה כלפי המשטרה על הפרת החוק. היוצא מכך הוא שהמשטרות נדרשו לפעול על-פי החוק בעוד שהטיפול באתיקה היה מינימאלי.

הגישה המינימליסטית התאפיינה בדברים הבאים :

- האחריות והטיפול בתלונות נגד המשטרה וחקירות ועל הפרות משמעת הייתה קווית (פיקודית).
- פיקוח על המשטרה נעשה באמצעות צווי מניעה של בתי המשפט על התנהגות שוטרים ותחנות משטרה.
- התקיים פיקוח מרוחק של המערכת הפוליטית על המשטרה ומעורבותה של המערכת הפוליטית נעשתה רק כמפלט אחרון באמצעות ועדות חקירה עצמאיות.

התוצאה ברוב המקרים של הגישה המינימליסטית הייתה שלא רק שהתנהגויות בלתי ראויות המשיכו להתרחש במשטרות אלא הטיפול הפנימי בהן לא תמיד הניב תוצאות חיוביות, וגם לא זכה לטיפול נאות בכלל. יתרה מזו התברר שהמשטרה פיתחה שיטות להסוואת מידע ולהסתרתו מפני וועדות החקירה שהוקמו ע"י גורמים פוליטיים. כמו-כן, התרבות המשטרית של "חומת השתיקה" ו"אחוות השוטרים" הביאה גם להסתרת מידע על המתרחש בשטח לא רק מפני גופים חיצוניים אלא גם מפני הנהלות המשטרה (Freckelton and Selby, 1988).

גישות הביניים : חשיפת המשטרות במדינות המערביות לביקורת ציבורית במיוחד באמצעות וועדות חקירה שהוקמו בשנות השבעים לטפל בהתנהגויות בלתי ראויות של שוטרים בערים שונות בארה"ב, הניבה את התחלת הרפורמה לשיפור טוהר המידות בשירותי המשטרה. אחת הדרכים היותר מקובלות במאבק של המשטרות להלחם בהתנהגויות בלתי ראויות הייתה הקמת יחידה פנימית המופקדת באופן מלא על הטיפול בתלונות הציבור, או הקמתן של יחידות פנימיות או חיצוניות לחקירת התנהגויות בלתי ראויות של שוטרים. בנוסף לכך מאופיינת גישת הביניים בדברים הבאים :

- התמקדות על תכונות של יושרה ואמינות בגיוס שוטרים חדשים
- פיתוח והעמקה של הקוד האתי כדי לכוון את השוטרים ולהנחותם כיצד לנהוג במצבים של דילמות אתיות ולקבל החלטות בסוגיות של ערכים.
- ניסיון להרחיב את הפיקוח החיצוני של בית הנבחרים, מבקר המדינה, והתקשורת על פעולות המשטרה.
- הרחבה והעמקה של תוכניות הדרכת שוטרים בתחומי האתיקה וערכים דמוקרטיים.

גישות מתקדמות- גיוון דרכי הטיפול : הגישות המתקדמות מאופיינות על-ידי העמקת הטיפול במניעת התנהגויות בלתי ראויות בשרותי המשטרה. כפי שצינו Prenzler and Ronken (2003) דרכי הטיפול אף כוללות שיטות המעוררות מחלוקת כגון הפעלת מבחני יושרה מזדמנים על שוטרים, הפעלת בלשים אחרי פעילות שוטרים, מבחנים פסיכולוגיים ועוד. להלן המאפיינים המרכזיים של הגישות המתקדמות כפי שהובאו ע"י Prenzler and Ronken (2003).

- גישה פעילה למניעת התנהגויות בלתי הולמות של שוטרים
- אימוץ אסטרטגיה רב שלבית ומגוונת למעקב ולגילוי של התנהגויות בלתי ראויות של שוטרים
- שימוש באמצעים טכנולוגיים שיטות סמויות של חקירות
- מעקב ופיקוח אחר התנהגויות בלתי ראויות
- התייחסות שיטתית לאתיקה בגיוס שוטרים, הדרכה, פיטורים וקידום על בסיס של הצלחה בתפקיד והתנהגות מוסרית של שוטרים
- המשך שימוש בוועדות חקירה עצמאיות.

דרכי הטיפול לשיפור המוסר במשטרת New South Wales שבאוסטרליה אשר הושאלו מההמלצות של וועדת Mollen (1994) שחקרה את תופעת השחיתות במשטרת ניו-יורק, מהוות דוגמה טובה לאסטרטגיה הטיפולית של הגישות המתקדמות- מקיפות (Wood, 1999). אסטרטגיה זו כללה:

- הכרה בחשיבות היושרה האישית של השוטר לתפקודו היעיל.
- אתיקה נלמדת ומושרשת בכל רמות השירות
- קידום שוטרים נעשה גם על בסיס של רמת היושרה של השוטר ובשילוב עם הערכת כושרו המקצועי
- מפקדי משטרה בתחנות נוטלים אחריות של ממש על ההתנהגות המוסרית של פיקודיהם
- מפכ"לי המשטרה יכולים לפטר שוטרים על רקע התנהגות בלתי נאותה
- שוטרים שהיו עדים להתנהגויות בלתי ראויות של עמיתיהם זוכים להגנה נגד התנכלויות
- מעקב צמוד אחר פעולות והתנהגויות אשר לכאורה נחשבות לבלתי מזיקות וחסרות משמעות, אך עלולות בשלב מאוחר להפוך ולפגוע באופן קשה יותר בטוהר המידות כמו: רמייה בדוחות אש"ל והוצאות, פגיעה בנהלים, גניבות קטנות ממקום העבודה וכד'.

אולם כפי שצינו Prenzler and Ronken (2003) במחקר שערכו בסוף שנות התשעים על משטרות בשש מדינות באוסטרליה מתברר שההמלצות של וועדת Mollen אינן בהכרח מיושמות. במחקרם, נתבקשו שוטרים בתחנות המשטרה השונות להתייחס למידת היישום בפועל של מגוון דרכי טיפול בטוהר מידות במשטרה שכללו בין היתר: מעקבים סמויים; מבחני יושרה; מבחני שימוש בסמים ובאלכוהול; שימוש במודיע נים פנימיים; טיפול בתלונות ודיווח על תוצאותיהן; ראיונות לבדיקת רמת יושרה; דיווחי חובה; מתן הגנה על עדים; רוטציה בתפקידים; פיקוח כספי; דוחות ציבוריים; מערכות הדרכה ואמון; וחקירות שוטרים; האצלת סמכויות ליחידות משנה; ניתוח סיכונים. תשובות השוטרים העידו על שימוש מוגבל בלבד של אמצעים אלה בתחנות בהן הועסקו כשוטרים ועל ההתקדמות האיטית של תהליך זה.

הם מסכמים את תוצאות המחקר ואומרים:

"אף לא אחת ממחלקות המשטרה האוסטרליות דיווחה על שימוש בדרכי ההתמודדות של ה"גישה המתקדמת" כאסטרטגיה המועדפת עליהן. רוב המחלקות זיהו מספר דרכי פעולה של הגישה המתקדמת, אבל למעשה כולן מצויות בפועל בתוך מסגרת הטיפול של גישת הביניים. אף שבמוצהר דרכי הטיפול הפעלתניות הן על סדר היום של המחלקות, בפועל מתקיים פער בין הכוונות לבין מה שנעשה במציאות. נמצאו רק מעט הוכחות שבפועל (תחנות המשטרה. ש.ו.) משתמשות בהערכה שיטתית של פיתוח יושרה או מקיימות מחקרים על אופן השילוב של דרכי התמודדות עם שחיתות. לכן מתן הדחיפה לשימוש בדרכי טיפול רחבות יותר לפיתוח יושרה מוטל על כתפי פוליטיקאים, ארגוני הביקורת הציבורית ועל קבוצות של אזרחים. יחד עם זאת, נראה ברור שתחנות משטרה החלו בעשור האחרון לעשות שימוש בדרכי הטיפול של הגישה המתקדמת במאמציהן להעצים את ההתנהגות האתית בקרב השוטרים". (Prenzler and Ronkan, 2003:160).

להלן שלוש הצעות נוספות לטיפול בטוהר המידות במשטרה על-פי הגישה המתקדמת-מקיפה :

האחת, Kelling, Wasserman and Williams (1998) מציעים לנהל את המשטרה לפי ערכים (Management-through-values). משמעות הדברים היא :

- פיתוח קוד אתי תוך התחשבות בתשומות ובניסיון של השוטרים שיעניק הנחיות ברורות לשוטרים כיצד לנהוג.
- פיתוח מערך של הדרכה שינחיל את הקוד האתי ויגדיר את הכלים והאמצעים לאכיפתו.
- הצגת דילמות ובעיות של אתיקה משטרתית ואת הפתרונות להן באמצעות דיון וליבון בין יחידות המשטרה השונות
- מתן חיזוק להתנהגויות מוסריות וענישה של התנהגויות בלתי ראויות
- שילוב של הערכת ההתנהגות המוסרית של השוטר בתוך מערך ההערכה הכללי של ביצוע תפקידי השוטרים.

השנייה, ה- Commission on Police Integrity שנתבקשה לחקור את תופעת טוהר המידות במשטרת שיקגו, השנייה בגודלה בתחנות המשטרה בארה"ב לאחר ניו-יורק, המליצה ב-1997 על מספר שינויים בגיוס שוטרים חדשים והם : העמקת תהליכי הסינון של מועמדים ; העלאת גיל הגיוס מ-21 ל-23 ; העדפת מועמדים בעלי השכלה גבוהה ומתן פיצוי כספי לשוטרים שישלימו את לימודיהם האקדמיים ; ושימוש במבדקי פולגרף.

השלישית, בספר "אתיקה במשטרת ישראל" (138-141 : 1998) הוצעו הפעולות הבאות המכוונות לטיפול אתיקה בארגון המשטרה והן :

- מתן דוגמה אישית
- פעילות גלויה, הסרת פחד מאנשים בדיון על אתיקה וגילוי סובלנות לדעות אחרות
- הגברת "השיח האתי" באמצעות התייעצות ועדכון מפקדים ועמיתים בתחומי האתיקה
- פרסום מדיניות, נהלים והוראת
- פתיחות, הקשבה וקבלת דעות אחרות
- בניית מערכת של אמינות ונאמנות בין דרגי הפיקוד השונים : בין שלך לזה שמעליך ובין הדרג שלך לזה שמתחתך
- עיסוק בצורה יזומה באתיקה, תכנון תוכניות הדרכה, חניכה והטמעה של הקוד האתי.

3.3.3 הגישה המכוונת-המענישה והגישה המעצבת-המחנכת

3.3.3.1 הגישה המכוונת-המענישה כוללת :

דרכים הקשורות למעקב וגילוי של התנהגויות עברייניות בדרך לאכיפת החוקים והנהלים, במשולב עם ענישה של העבריינים. הגישה המעצבת יוצאת מתוך ההנחה שניתן לשפר את התנהגותו המוסרית של האדם באמצעות חינוך, הדרכה, שכנוע, פיתוח משמעת עצמית להיענות לכללים לנהלים ולקודים אתיים, והדרכת העובדים הכרת הקודים ושיפור כישוריהם לקבל החלטות נכונות במצבים של דילמות אתיות, ובאמצעות עידוד השוטרים על תפקודם או תרומתם לקידום אתיקה בארגון.

ב- 1978 הבחין Sherman בין שני סוגים שונים של ביקורת ארגונית על המשטרה: ביקורת מענישה (punitive control), וביקורת מונעת (preventive control):

1. פיתוח מערכות מעקב וגילוי: Sherman (1985) מבחין בשני שלבי מעקב. האחד, מעקב לפני שההתנהגויות הבלתי ראויות בוצעו (pre-monitory). השני מערכות גילוי של פעולות לאחר ביצוען (post-monitory). כמובן שהגילוי בשלב שלפני ביצוע ההתנהגות הבלתי-ראויה עדיף מאשר לאחר שכבר בוצעה. Sherman (1985) מציין שלושה מקורות עיקריים של מידע על התנהגויות בלתי-ראויות של שוטרים והם:

(א). הציבור: ככל שהמערכת המשטרתית נעשית פתוחה ומגיבה מהר יותר למידע הבא מן הציבור כך יש סיכוי שהמידע מהציבור יגיע עוד בשלב שלפני הביצוע של התנהגות בלתי ראויה של השוטרים.

(ב). השוטרים בעצמם: המידע יכול להגיע משוטרים הגונים כמו גם משוטרים שבצעו מעשי שחיתות. הבעיה כאן כמובן קשורה לתרבות המשטרתית של "קוד השתיקה" שמקשה על השוטרים להפר אותו ולמסור מידע על עמיתיהם שסרחו. כתוצאה מפרסום דוח Knapp Commission (1972), אמץ מפקד המשטרה בניו-יורק Patrick Murphy את הרעיון של הפעלת שוטרים כ"עמיתים ברחוב" (field associates) ואלה נדרשו לדווח על עמיתיהם שבצעו התנהגויות בלתי ראויות. כמובן שלאסטרטגיה לפיה שוטרים מוסרים מידע על עמיתיהם המושחתים כרוכה בהתנגדות לא מועטה של השוטרים.

(ג). המקור השלישי הוא מערך המעקב (probing) של החקירה המשטרתית: שרמן מציין שמערך החקירות המשטרתיות יכול להשתמש בפושעים המוסרים מידע על שוטרים; הקלטות או מצלמות נסתרות; סיורי מעקב משטרתיים; העמדת השוטרים מול "מבחני יושר" באמצעות ביום של סצנות פשע כמו למשל שימוש בסטודנטים לקרימינולוגיה המשתפים פעולה עם המשטרה ומשחקים בזירת פשע מפוברקת (בעיקר לבדוק גניבות של שוטרים של כסף מזירת הפשע).

שני מחקרים עדכניים שנערכו באנגליה (Miller, 2003; Police Integrity, 1999) מציעים דרכי טיפול מגוונות בשחיתות ובמיסוד טוהר מידות במשטרת אנגליה, המשלבות אמצעים מכוונים כמו ניהול חקירות, הגברת הפיקוח בכל הדרגים ובמיוחד בתפקידים או בתחומים הרגישים להשחתת המידות, רוטציה בתפקידים, החמרת הענישה, וגם אמצעים מעצבים כמו הכשרה והדרכה, פיתוח מנהיגות אתית, הדרכה לשיפור היכולת לקבל החלטות אתיות, פיתוח תרבות של אתיקה בארגונים.

גם לעיר מכסיקו יש ניסיון בשנים האחרונות במלחמה בשחיתות שפשתה במשטרת התנועה בעיקר באמצעות דרכי ענישה ואכיפה של החוק. ב-2003 הוצג חוק חדש שהחמיר בעונשים כלפי שוטרים במשטרת התנועה שקיבלו שוחד, הוצבו מצלמות ברחובות העיר כדי לצלם עסקאות של שוחד בין שוטרי תנועה לאזרחים שנתפסו על ביצוע עבירות תנועה, וכן דרישה לעבור מבחן תקופתי לבדיקת יושרה של השוטרים (Anozie et. al., 2004:7-9).

3.3.3.3 הגישה המעצבת-מחנכת כוללת:

1. מיסוד אחריות פנימית במערכת המשטרית: קציני המשטרה נוטלים אחריות על התנהגותם של השוטרים והשוטרים עצמם נוטלים אחריות הדדית על הנעשה בשורות. וועדת Mollen שחקרה את התופעה של שחיתות שוטרים בעיר ניו-יורק בתחילת שנות התשעים ייחסה לאחריות הפנימית תפקיד חשוב בלחימה באי-טוהר מידות בעיר בשנות השבעים והשמונים.

2. סילוק פעולות או הליכים המזרזים התנהגויות בלתי ראויות. Sherman (1978) מביא דוגמאות לכך: הסתלקות מהצבת יעדים שאינם ניתנים להשגה ואשר יוצרים דחף אצל השוטרים להשיג מטרות אלו בכל מחיר; הגדלת תקציבים לתשלום למשת"פים ולמוסרי מידע; הגדלת תקציבים לקניית סמים מסוחרי סמים המשתפים פעולה עם שוטרים במטרה לחשוף אותם.

תת הוועדה לשיפור תדמית המשטרה ואתיקה במשטרה של ה"אגודה הבינ"ל של מפקדי משטרה" (IACP) המליצה על שורת אמצעים המיועדים לשיפור הדרכת שוטרים בנושא האתיקה, אך המליצה גם על הדברים הבאים העשויים לסייע להטמעת אתיקה במשטרה והם:

- לתלות על קירות הארגון פוסטרים ועליהם "שבועת השוטר", הקוד המשטרתי, מאמרים קצרים, דיווחים על טיפול נאות בדילמות אתיות של שוטרים, ומידע על מצטייני אתיקה.
- לחלק לשוטרים כרטיסים לארנק שבו מופיעה שבועת השוטרים, מידע מרוכז על פתרון בעיות אתיות במשטרה.
- הגברת השיח האתי בארגון באמצעות מצגות של שוטרים על אופן התמודדותם עם דילמות אתיות בשטח, קריאת ספרים או מאמרים בתחום האתיקה המשטרית והדיון בהם, ייזום הרצאות, כנסים וימי עיון קבועים בארגון לנושא האתיקה.
- יצירת מבחני אתיקה שיינתנו למגויסים חדשים לכל אורך תקופת הניסיון שלהם.

3.3.4 קודים אתיים במשטרה

קוד אתי למשטרה כמו לארגונים אחרים, הוא אחת הדרכים החשובות והקלות יחסית לאימוץ בדרך לפיתוח אתיקה משטרית. הבעיה כמובן היא לא פיתוח הקוד אלא הטמעתו והנחלתו בארגון. Davis (1991) מבחין בין שלושה סוגים שונים של קודים: קוד המכוון לאידיאלים (Statement of Ideals); קוד המכוון לעקרונות והנחיות (Statement of Principles); וקוד המכוון לדרישות (Statements of Requirements). לטענתו, רוב הקודים מנוסחים כך שהם מערבים ניסוחים מכל אחד מהסוגים האלה, אם כי קודים יכולים להיות שונים אלה מאלה על-פי המינוח בהדגשים שהם נותנים לאידיאלים, להנחיות או לדרישות.

"אתיקה משטרית" כוללת עקרונות יסוד מוסריים תיאורטיים אך היא חייבת להיות מעשית ומותאמת לעשייה המקצועית של השוטרים. העיד על כך אסא כשר: "האתיקה המשטרית אינה עניין פילוסופי צרוף, מפני שהיא עוסקת גם בערכי המשטרה המשקפים את תפקידה, כארגון לאכיפת החוק. הבירור היסודי של ערכים כאלה חייב להישען על ידע משטרתי מיוחד. האתיקה המשטרית אינה עניין משטרתי פנימי, מפני שהיא עוסקת גם בערכי המשטרה המשקפים את היותה גוף ממלכתי במדינה דמוקרטית" ("אתיקה במשטרת ישראל, 1998: 302).

כללי האתיקה המשטרית אינם יכולים להיות רק תיאורטיים, כמו שהם גם אינם יכולים להיות מעשיים ומפורטים מדי. כללי האתיקה של המשטרות השונות בעולם יכולים להיות מנוסחים באופן הצהרתי וכללי מאוד, או תוך התייחסות מפורטת למצבים שונים שחיי השיטור יכולים לזמן לטווחים. ככל שהקוד האתי המשטרתי ינסה לפרט מצבי אמת אפשריים המתרחשים בחיי המקצוע ולהגדיר לטווח את מה ש"ראוי" ו"נכון" לעשות בכל מצב כזה, כלומר הקוד ישאף לשמש "ספר הוראות" מעין "מורה נבוכים" מפורט, כך הוא יאבד מתכליתו וממעשיותו. החיים המקצועיים של השיטור הם דינאמיים, מורכבים ומשתנים תדיר והניסיון לתארם בפירוט מראש כך שלכל "בעיה אתית" יינתן מראש "פתרון אתי" גם לא יצלח, וגרוע מכך, יקהה את כושר השיפוט האתי של איש המקצוע לקבל החלטות עצמיות.

מנחם אמיר (7-216: 1998) מציין שמערכת כללים של אתיקה משטרית צריכה להיות מעשית (קלה ונוחה) ובנויה על-פי העקרונות הבאים:

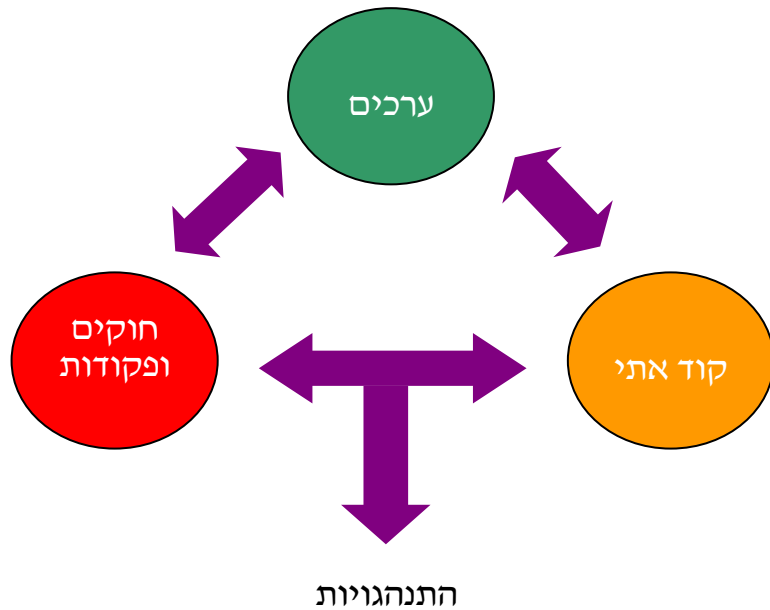
1. עקביות- שלא יהיו בה עקרונות סותרים.
2. חשיבות- לכללים שונים יש דירוג שונה של חשיבות וסולם זה של חשיבות עשוי לסייע לטווח לקבל החלטות טובות יותר במצבים של התנגשות.
3. שימושיות- כללי האתיקה צריכים לשמש מורה דרך לטווח כיצד לנהוג ולא להיות מופשטים, או לא תכליתיים.
4. ספציפיות- אף שהקוד צריך לכוון אל מקצוע השיטור בכלל, בכל אופן הוא גם צריך לתת תשובות ספציפיות לקבוצות מאד מסוימות בתוך המקצוע.

קודים אתיים של ארגוני משטרה, כמו גם של מקצועות אחרים וארגונים אחרים נמצאים בתוך גבולות נוספים של קיטוב. הקוד האתי יכול להציג את חזון הערכים של הארגון ובכך גם ישתלב כחלק בלתי נפרד מהאסטרטגיה הכוללת של הארגון לפיתוח והטמעה של ערכים ואתיקה בארגון, או שהוא יכול מאידך לשמש כמסמך של "יחסי ציבור" שבפועל אינו אלא מס שפתיים בלבד.

הדיון הבא עוסק בהיבטים נוספים של קודים אתיים למשטרה:

3.3.5 קביעת הגבולות בין כללי הקוד האתי, חוק, משמעת

המרחב האתי בעבודת המשטרה "מתייחס למכלול ההתנהגויות המצופות מהטווח שחריגה מהן אינה מלווה עפ"י רוב, בסנקציה משפטית - משמעתית או פלילית" ("אתיקה במשטרת ישראל, 72: 1998), בעוד שהחוק קובע "סף" התנהגות שלמטה ממנו ההתנהגות נחשבת לפלילית. בספר "אתיקה במשטרת ישראל" (73-80: 1998) הוצג מרחב ההתנהגויות הבא של הטווחים:



מרחב חוקי	מרחב משמעותי	מרחב אתי	מרחבי הפעולה
-----------	--------------	----------	--------------

בין המרחב האתי למשמעותי, ובין המשמעותי לחוקי מתקיימים שטחים "אפורים". מניעת קיומם של מרחבים אתיים כאלה, כנאמר לעיל, אינה אפשרית, אך בה במידה גם בעייתית. זאת משום שנטל ההחלטה לגבי מצבים המתרחשים במרחבים אלה נופל על השוטר ועליו לקבל בעצמו את ההחלטה מהי ההתנהגות הראויה המתחייבת. אולם, צמצום שטחי הדמדומים האלה הוא תפקידם של נהלים וכללים, ושל מערך ההדרכה המשטרית. (אתיקה במשטרת ישראל, 1998: 77-78). תפקיד ההדרכה בארגון, כפי שנראה בהמשך הפרק, הוא בעיקר להכשיר את השוטר לקיים שיקול דעת עצמי בדרך לקבלת החלטות נכונות במצבי דילמה הנוצרים בשטחי הדמדומים שהקוד האתי, כללי המשמעות והחוק יכולים להגדירם מראש, ולהכשיר אותו לפעול בדרך שתעלה בקנה אחד עם רוח הקוד וערכיו.

הממשק בין האתיקה למשמעות הוא בעייתי משום שאם בתרבות הארגונית מתקיימת אי-שיגרת משמעות, וגם ההיענות של השוטרים להתנהג על-פי כללי החוק אינה מובטחת, הרי שבודאי הדבר יקרין על מידת נכונותם של השוטרים להיענות לכללי האתיקה. זו הסיבה לכך ש-Punch (1994) הציע להקים בארגוני משטרה תפקיד חדש במעלה המדרג ההיררכי והוא "נאמן ציות" (Compliance Officer) שתפקידו בעיקר לפתח ולהטמיע מנגנונים של חיזוקים חיוביים להיענות לכללי המשמעות כמו גם לכללי האתיקה.

הקוד האתי צריך שיהיה יישומי ומעשי. הקודים לא יכולים להיכתב בסגנון של "מלמעלה למטה", עדיף שיהיה להם גיבוי מהקהילה או הסביבה, ורצוי שהעקרונות של הקוד לא יהיו בשמים אלא יהיו מעשיים וייתחסו לבעיות אמיתיות בשטח.

3.3.6 ניסוח הקוד בדרך למימוש מטרותיו

יזרעאלי ושילה (7-8: 2000) מציינים את הפעולות הבאות העשויות לתרום לקוד האתי להשיג את מטרותיו:

- כתיבה, ניסוח ועיבוד הקוד האתי צריכים להיעשות תוך היוועצות עם עובדי הארגון ברמות הניהול השונות, כדי להגביר את מחויבותם לקוד.
- אישור הקוד צריך להיעשות ע"י הסמכות הבכירה ביותר בארגון כדי להקנות לו חשיבות.
- יש להפיץ את הקוד בקרב כמה שיותר בעלי עניין של הארגון כולל לספקים.
- התחייבות עובדים חדשים לקוד האתי כחלק מחוזה ההעסקה שלהם. עובדי הארגון עצמם צריכים לעבור הדרכות כדי לתרגלו וכדי לרכוש מיומנויות לפתרון בעיות אתיות המתעוררות במהלך עבודתם בארגון.

וועדת Wood לבדיקת התנהגויות פליליות במשטרת אוסטרליה (1997b) התייחסה ליעילותם של קודים אתיים למשטרה וציינה שהקוד צריך להיות רלוונטי לבעיות האמיתיות של הארגון ומותאם למציאות הקיימת. כאשר הקוד מציג רף להתנהגות ראוייה אך אינה מציאותית הוא לא יממש את מטרותיו. הוועדה ציינה גם שכאשר הקוד האתי של המשטרה מנוסח באופן צדקני או נבוב, או בשפה נמלצת, או בלשון מטיפה, הוא מאבד מיכולתו לשנות את פני המציאות. לקודים מסוג אלה יש רק מעט יכולת השפעה, במיוחד לא על השוטרים המושחתים או על קציני המשטרה החותרים תחת כללי החוק והארגון (Wood, 1997b: 496).

Dixon (1999: 76) הציע שאת הקוד האתי של המשטרה עדיף לבנות באופן מדרגי: הוא צריך להתחיל עם נורמות היסוד הכלליות של המשטרה ואחר-כך להפוך להיות יותר מפורט ויותר ישיר, כפי שבנוי הקוד של משטרת Victoria.

את כללי הקוד יש לנסח בהיוועצות עם השוטרים עצמם. זאת הייתה נקודת המוצא של וועדת החקירה Independent Commission Against Corruption שהניחה ש"האנשים המופקדים על מלאכת השיטור הם במצב הטוב ביותר לדעת מהן הדילמות האתיות אשר יתרחשו בשטח" (Moore, 1991:91). גישה זו נכונה במיוחד בשעה שהשוטרים וקציני המשטרה אינם מסכימים בהכרח עם מסקנות של וועדות חקירה בדבר התרווחותן של התנהגויות בלתי ראויות חמורות בארגוני המשטרה במדינות בהן הוקמו וועדות אלו. שיתופם של השוטרים בתהליך עיצוב הקוד נותן להם תחושה של תרומה והזדהות עם הקוד ובכך עשוי לצמצם את הציניות שלהם מקודים שבעיניהם נכתבו על-ידי מי שאינו חש את דופק המציאות.

העיד על גישה זו גם Kleining באומרו: "עצם כתיבת הקוד היא הזדמנות לארגון להסתכל אל תוך עצמו- לשאול את עצמו מהם הדברים האמיתיים שהקוד צריך לטפל בהם, מה סביר באמת לצפות מחברי הארגון ומהם אמות המידה שצריכות להכתיב את ענייני הארגון" (1993: 22).

Davis (1991) מציין ארבע דרכים באמצעותן ניתן להביא ליישום הקוד בארגוני מערכת האכיפה והן :

1. **ציווי (Command)**. הציווי להתנהג כך או אחרת מלווה באופן טבעי בהיגד המתייחס לעונש שיוטל על מי שלא התנהג בהתאם לאותו ציווי כמו קנס כספי, השעיה, מאסר וכד'. דרך הציווי אינה מניחה שהתנהגותם של הצייתנים נובעת ממניעים טובים או מיושרה טבעית, ולכן שיטת הציווי אינה מתאימה לקודים המנוסחים כעקרונות או כאידיאלים.

2. **מתן תגמול חיובי (Reward)**. גישה זו מציגה את ההתנהגות הראויה ואת מערכת התגמולים שבה יזכה זה שפעל לפיה כמו שיפור בשכר, פרס כספי, זכייה בכבוד כציון לשבח וכד'. בדומה לשיטת הציווי גם שיטת התגמול אינה יוצאת מתוך ההנחה שלמבצע כוונות טובות וגם היא נשענת על מערכת למעקב ולגילוי התנהגות צייתנית. מתן חיזוק חיובי שונה משיטת הציווי רק בזה שהוא מבקש לעודד התנהגות ראויה יותר מאשר למנוע התנהגות פסולה.

3. **שבועה (Oath)**. כאן השוטר נוטל על עצמו בשבועה, התחייבות, או הצהרה להתנהג באופן מסוים. כאן אין לנו אלא להניח שלשוטר יש לא רק כוונות טובות אלא הוא גם איש מוסרי והגון. מכאן שהדרישה להתחייבות בשבועה יוצאת מתוך ההנחה שהמניע להתנהגות הראויה של השוטר הוא רמה מוסרית טובה. אכיפת הקוד בדרך של שבועה מתאימה לקודים המנוסחים כעקרונות ואידיאלים יותר מאשר כציוויים או מתן חיזוקים.

4. **מוסכמות (Conventions)**. ההישענות על מוסכמות ארגוניות מתייחסת לנכונות של הכלל למלא אחר כללי הקוד האתי. למעשה, התנהגות לפי "מוסכמות" היא התחייבות מוסרית של כל המשתתפים להיענות לכללים, ואי היענות לכללים נתפסת כמעשה רמייה.

Davis (1991) מפקפק באשר ליכולת של קודים משטרתיים להציב רף להתנהגות מוסרית של השוטרים שיהיה גבוה יותר מאשר הקיים בפרופסיות אחרות, ואומר: "יש בעבודת המשטרה נטייה חזקה לשחיתות. שוטרים נחשפים הרבה יותר מאחרים לצדדים השליליים של החיים. סביר להניח ששוטרים נחשפים לשוחד והם יותר פגיעים להיפצע או למות, או לשמוע על התנהגויות בלתי ראויות של אחרים יותר מאשר רבים מאתנו. כתוצאה נגם השיפוט שלהם לגבי מהו מוסרי (Davis, 1999: 19). החוקר מסיק את המסקנות הבאות :

1. השוטרים "חיים" את התפקיד שלהם יותר מאשר בעלי מקצועות אחרים ולאט לאט מתנתקים מהוויית העולם האחרת.

2. לעיתים תופסים השוטרים את הקוד האתי כמו את הנהלים המחלקתיים ומתייחסים אליהם בהתאם. אם קיימת בארגון המשטרתי תרבות של אי היענות לנהלים, או אפילו עקיפת חוקים, מדוע תהיה התייחסותם אל הכללים האתיים אחרת?

Kleining (1993) טוען שלשוטרים צריכה להיות מחויבות פנימית להתנהג באופן ראוי, והיא עדיפה על פני התנהגות הנובעת מקוד "חיצוני" המחייב אותם לנהוג כך. הוא אומר: "הסיבה להתעסקות בהתנהגות האתית

הראויה חייבת לבוא מבפנים ולא מבחוץ [...] (אחרת) הקוד יהיה חסר אותנטיות ויהיה חסר משמעות מבחינה מוסרית" (Kleining, 1993:20).

היישום של הקודים עלול להיתקל בתגובה צינית ואחר כך בהתנגדות של השוטרים בשטח. כפי שציין Davis (1991) "קודים המוכתבים מלמעלה נשארים מנותקים מהעולם שמלמטה" (1991: 26).

לסיכום, ככל שקודים של משטרות יכולים להיות שונים במדינות שונות הבעיה העיקרית המשותפת להם בראיה משווה היא, שמידת יעילותם האמיתית לא נבחנה כראוי בספרות המקצועית. הדבר נכון גם לגבי דרכים אחרות המיועדות לשפר את טוהר המידות בשירותי משטרה כמו: תוכניות הדרכה באתיקה; מנהיגות ואתיקה; הידוק המשמעת וכדומה. מדעי השיטור והאתיקה עדיין לא מצאו לכך תשובה השוואתית הולמת אשר תאפשר הפקת לקחים ראויה לגבי תרומתן של כל אחת מהדרכים האלה לפיתוח והטמעה של אתיקה במערכת אכיפת החוק. העיד על כך Dixon:

"לעתים תכופות התוצאה (של קודים אתיים, ש.ו.) היא הצהרות נורמטיביות מעורפלות על אתיקה במשטרה שהן בעצמן אינן אלא שיקוף פשטני של הבעיות עצמן שהקוד מבקש להתמודד עימן. הנחות אפריוריות הן שקובעות מראש שהקוד נחוץ לשיטור טוב, או שדוחות את הקוד מפאת חוסר רלוונטיות או עודף רטוריקה. זה נדיר שהתגובות לקוד המשטרתי תהיינה מבוססות על מחקר, אם באופן מיוחד לקודים אתיים במשטרה או לתחומי פעילות אחרים לפיתוח מוסרי בשיטור" (Dixon, 1999:72).

ב-1991 אומצו עקרונות הקוד האתי של ה-IACP (International Association of Chiefs of Police) שעברו מאז עדכונים ושינויים. נכון לינואר 2003 כולל הקוד של IACP את הסעיפים הבאים:

1. החובות העיקריים של השוטר: השוטר יפעל כנציג הממשל ובהתאם לחוק ובמסגרת זו יפעל לשרת את הקהילה; בשמירה על חיי האדם; במתן הגנה לחפים מפשע; בשמירה על הסדר; בהגנה על זכויות החופש, השוויון והצדק.
2. מילוי חובות השוטר: השוטר חייב לפעול ללא משוא פנים, באדיבות ותוך מתן כבוד, ויהיה חף מכוונות רעות בהקשר למעמד, מין, גזע, דת ונטיות פוליטיות.
3. אחריות: השוטר ישתמש באופן אחראי בסמכות המופקדת בידי ויפעיל אותה ברוח החוק. העיקרון של "סבירות" ינחה את החלטותיו.
4. שימוש בכוח: השוטר לעולם לא יפעיל כוח ואליםות שאינם נחוצים ויפעילם למימוש תפקידיו באופן סביר במילוי תפקידיו.
5. שמירה על סודיות המידע: כל אשר השוטר רואה, שומע או לומד לדעת שיש בו אופי חסוי יישמר בסודיות, אלא אם ביצוע התפקיד או הוראות החוק דורשים אחרת. לאזרחים יש הזכות לביטחון ולפרטיות וכל מידע שנאסף עליהם אסור שייחשף באופן בלתי ראוי.
6. יושרה: שוטר לא יהיה מעורב בכל מעשה של שחיתות, שוחד וכן לא יפגין סלחנות למעשים כאלה המתבצעים על-ידי שוטרים אחרים.

7. שיתוף פעולה עם שוטרים אחרים: שוטר ישתף פעולה עם כל סוכנויות הממשל הרשמיות והחוקיות ועם נציגיהן בשמירה על החוק.
8. יכולות אישיות/ מקצועיות: השוטרים יהיו אחראים בכל מעשיהם לאמות מידה של ביצוע מקצועי וינצלו כל הזדמנות סבירה כדי לקדם ולשפר את רמת המידע שלהם ואת כישוריהם.
9. חיים פרטיים: שוטרים יתנהגו בחייהם הפרטיים באופן שלא יבייש את עצמם או את הארגון שבו הם משרתים.

3.3.8 הדרכה והכשרת שוטרים בתחומי האתיקה והמוסר

כמו לגבי בחינה מחקרית- מדעית של תרומת הקוד האתי לשיפור טוהר המידות בשירותי משטרה, כך אין לנו אמות מידה מושכלות ומדויקות להעריך את תרומת ההכשרה של שוטרים בתחומי האתיקה והמוסר לשיפור בפועל של התנהגותם המוסרית. יחד עם זאת, הספרות המקצועית עוסקת רבות בתחום זה ומדגישה את חשיבותה תוך שאינה נמנעת מלהאשים ארגוני משטרה על פיתוח תוכניות הכשרה חלקיות לשוטרים במהלך חייהם המקצועיים בארגון. כך, Finnane (1990:221) מציין שארגוני משטרה התקדמו רק במעט בפיתוח מערכות הדרכה לשוטרים בתחום האתיקה. גם Hyams ציין:

”בארגונים רבים ביה”ס לשוטרים הוא הפעם האחרונה בה נחשפו שוטרים לסטנדרטים אתיים. אין זו הפעם האחרונה שבה הם נחשפים לאמוני בטיחות, או הפעם האחרונה שהם רוכשים מיומנויות טכניות. הקניית מיומנויות טכניות מתרחשת לכל אורך הקריירה של שוטרים, וכך גם צריך להיות עם הדרכה באתיקה” (1991:129)

- חיזוק הדימוי המקצועי אצל שוטרים
- הדיון בקוד האתי מחזק את ההערכה העצמית של שוטרים
- ההדרכה והשיח האתי מחזקים את ההערכה ההדדית שרוחשים שוטרים לעמיתיהם ותורמים להעלאת רוח הצוות
- הדיון בקוד אתי מספק הנחיות כיצד לנהוג במצבים שונים בהם מעורבות דילמות אתיות.

וועדת Wood (1997) התייחסה לנושא הדרכת שוטרים וציינה שהדרכה צריכה להיעזר בדוגמאות חיות של התנהגויות בלתי-ראויות של שוטרים, והשוטרים צריכים לדון בהן ולהגיע ביחד למסקנות לגבי מה שהביא להתנהגות בלתי-ראויה ומהי ההתנהגות הראויה לפיה היה צריך לנהוג. כמו-כן המליצה הוועדה שההכשרה וההדרכה בתחומי האתיקה ייעשו בכל אחד משלבי ההכשרה וההשתלמות של שוטרים החל משלב הגיוס, בקורסי הקצינים, בקורסים מקצועיים שונים שהם עוברים ובהתרעננות תקופתית בסוגיות השונות של האתיקה המשטרית.

דוח הוועדה שהוקמה לבדיקת היושרה במשטרת שיקגו (Commission on Police Integrity, 1997) ציין את דעתה לגבי חשיבות הכשרת השוטרים בתחומי היושרה:

"זה חיוני שמקצועיות ויושרה יהפכו להיות עמוד השדרה של המשטרה ושהנחלת העיקרון של "קודם יושרה" תהפוך לעניין שבשגרה [...] משמעות הדבר היא שהנושא ייכלל כרכיב בלתי נפרד בכל תוכנית השתלמות משטרתית, לא רק כרטרטיקה, אלא הוא ישתלב בכל קורס ויועבר ע"י מומחים לאתיקה" (מצוטט מתוך דוח Wood, 1997b:281).

ה"אגודה הבינלאומית של מאמני אתיקה - The International Association of Ethics Trainers" ערכה סקר על פי הזמנת ה"אגודה הבינ"ל של ראשי משטרות" (ה-IACP) שנמשך בין השנים 1995-1997 בנושא הדרכת שוטרים בתחום האתיקה. (Trautman, 2004). בסקר זה נשלחו שאלונים ל-4000 מפקדי תחנות משטרה במדינות שונות בעולם. מתוך כ-900 שאלונים שחזרו עולה המידע הבא על נושאי ההדרכה בתחומי האתיקה במשטרות בראיה משווה:

בין הנושאים שהוגדרו כקריטיים במיוחד נכללו הבאים: שונות תרבותית, גזענות ומגדר; שחיתות ומתנות; פגיעה באמון הציבור; מוסר וערכים אישיים של שוטרים; יושר; שימוש לא ראוי בכוח; קבלת החלטות במצבים של דילמות אתיות; "קוד השתיקה" בשורות; התנהגות אתית שלא בתפקיד; התנהגות לא אתית של מגויסים חדשים; חוסר אחריות; מופת ומנהיגות אתית.

בין הנושאים שהוגדרו כקריטיים נכללו הבאים: אמינות בדיווח; תמיכת ארגוני השוטרים בהתנהגויות בלתי אתיות של חברי הארגון; זיוף עדויות, ייפוי עדויות ושיפוץ האמת; מקצועיות ואתיקה; נאמנות; טיפול בכלי התקשורת.

הסקר גם מגלה שהנושאים הבאים עולים בתוכניות ההדרכה באתיקה לשוטרים בתחנות המשטרה בשיעורים הבאים:

מתנות לשוטרים (ב- 81% מהתחנות); ניגודי אינטרסים (76%); שימוש לא ראוי בכוח (90%); שחיתות (68.6%); אחריות ציבורית (78.2%); התנהגות אתית שלא בתפקיד (70.9%); ערכים אישיים (61.4%); וניהול האתיקה בתחנה (64.9%).

תת הוועדה לשיפור תדמית המשטרה ואתיקה במשטרה של ה"אגודה הבינ"ל של מפקדי משטרה" (IACP) בהקדמה לשורת המלצות לשיפור ההדרכה בתחום האתיקה במשטרה ציינה:

"בכדי שהמאמץ לשלב הכשרה באתיקה בעבודתם של ארגוני משטרה אכן יצליח יש לעשות זאת מתוך הבנה ברורה של עצם טבעו של מקצוע השיטור. השוטרים נוטלים סיכונים וסבל כדי להגן על חייהם ועל ביטחונם של האזרחים [...] כתוצאה, עבודת המשטרה היא אחד העיסוקים האציליים והבלתי-אנוכיים בחברה. היכולת לגרום לשינוי באיכות החיים של האזרחים היא הזדמנות המופקדת בידי השוטרים ומעט עיסוקים אחרים יכולים לעשות זאת. לכן זוהי חובתם של מנהיגי המשטרה לדאוג למימושם של הסטנדרטים האתיים הגבוהים ביותר בכדי להבטיח את אמון הציבור"

3.3.8.1 להלן המלצות הוועדה לגבי הדרכה והכשרת שוטרים:

המלצה ראשונה:

להגביר את הנוכחות (visibility) של האתיקה באמצעות אימוץ שבועת הכבוד של השוטר (Oath of Honor), ראה שבועת השוטר של האגודה הבינ"ל של מפקדי משטרה בסוף פרק זה)

המלצה שנייה:

ביסודה צריכה תוכנית ההדרכה לאתיקה בכוחות המשטרה להיות די אחידה ומשותפת לכל יחידות הארגון, אך במקביל יש גם להתאימה לצרכים המיוחדים של קבוצות מסוימות בתוך המשטרה. תוכניות ההדרכה צריכות לכלול:

- מגויסים חדשים צריכים להתדיין על הנהלים והתקנות של המשטרה, להבין את הבעייתיות הכרוכה בהפעלת כוח משטרתית, ולרכוש כלים שיאפשרו להם לקבל החלטות אינטליגנטיות בתחומי האתיקה.
- מדריכי האתיקה הם חוליה מרכזית בבניית יסודות איתנים להתנהגות אתית ראויה.
- השוטרים הוותיקים צריכים להיות מצוידים בכלים לזיהוי דילמות אתיות בשיטור וביכולת לקבל החלטות ראויות ביחס אליהן.
- את אנשי הפיקוד במשטרה יש להכשיר כך שיוכלו לפתח "אקלים אתי בריא" ולתמוך בו. קיימת הסכמה בתת-הוועדה שטיפלה בתדמית המשטרה ובאתיקה ש"הגישה הרווחת לפיה מפקד המשטרה צריך להיות פופולארי יותר מאשר לפקח על האתיקה צריכה להשתנות".
- ההנהגה של הארגון המשטרתית חייבת להוביל את פיתוח האתיקה בארגון ולשמש מופת לחיקוי להתנהגות מוסרית.
- גם כוח האדם האזרחי בארגון המשטרתית צריך ליטול תפקיד חיוני בתהליך פיתוח אתיקה בארגון באמצעות הכשרה והדרכה.
- אף שניתן להתייחס לתוכניות ההדרכה באתיקה במשטרה "כמידה אחת המתאימה לכולם", הכרחי לפתח יחידות של הדרכה באתיקה לבעלי מקצועות השיטור המיוחדים; שוטרי חרש, שוטרים המטפלים בסחר בסמים, חוקרים ועוד.
- חשוב שתוכנית האתיקה לא תהיה רק בבחינת "דיבורים" אלא תצליח להביא לשינוי בפועל של ההתנהגות האתית.

המלצה שלישית:

תוכנית ההדרכה באתיקה צריכה להתבסס על הדברים הבאים:

- הצגה ותרגול של מודלים בקבלת החלטות אתיות: התוכנית צריכה להקנות יכולות לנתח דילמות אתיות במצבים דמויי אמת ולבחור בהחלטה הראויה כאשר השוטר נמצא לבדו בשטח.
- השוטרים צריכים להכיר את ערכי הבסיס בשיטור עליהם יוכלו להשתית את התנהגותם והחלטותיהם המוסריות בשטח.
- התוכנית צריכה לכלול ניתוחי אירועים אמיתיים של דילמות אתיות בהם נתקלו עמיתים ולשאול "מדוע" ו"איך" התנהגו עמיתיהם כפי שהתנהגו ו"האם" התנהגותם הייתה ראויה או לא. מילת המפתח כאן היא "משוב", "משוב", "משוב", ושוב "משוב".

המלצה רביעית:

- הנהלת המשטרה צריכה להכיר בעובדה ששינוי אמיתי בהתנהגות המוסרית בארגון יכול להתרחש רק כאשר יש "שיח" מתמשך בנושאי האתיקה בארגון. יש להתייחס אל אתיקה יותר מאשר לעזרה ראשונה שניתן להשתמש בה לאחר שנחשפה שערורייה כזאת או אחרת.
- הפתרון לכל התנהגות בלתי ראויה אפשרית של שוטרים הוא שהאתיקה תהפוך ללחם חוקו של הארגון. מתן חיזוקים להתנהגות אתית הולמת היא לפיכך אבן יסוד לבניית יושרה בארגון.

Jones and Smith (1995), מסכמים את השיטה להדרכת שוטרים בתחום האתיקה שפותחה ומיושמת במשטרת Huntsville מאז 1992, בשלושה נדבכים:

הכשרת שוטרים חדשים: כאן נלמדים מושגי היסוד באתיקה משטרית, הכרת הקוד האתי, דילמות אתיות מרכזיות בעבודת השיטור, הבנת החשיבות של טוהר מידות במשטרה והתעסקות בשאלה "מה לדעתך יכולה הייתה להיות ההשפעה על המשטרה אם כולם בארגון זה היו מתנהגים באופן מוסרי?"

הכשרת שוטרים במהלך השרות: כאן ההדרכה עוסקת בחשיבות הערכים של יושר ואמינות, יושרה אישית, נטילת אחריות מקצועית על מעשי השוטר, כיצד לקבל קבלת החלטות נכונות במצבים של דילמות אתיות המתקיימות בעולם השיטור. דגש מיוחד מושם על הכרת הערכים הראויים בשיטור קהילתי כגון: מתן כבוד והערכה לבעיות של האזרחים בקהילה; מחויבות לפתור בעיות באמצעות שיתוף האזרחים; התייחסות לקהילה ולחוק כמקור הסמכות למשטרה ולשוטרים; ומחויבות לממש את ערכי היסוד של הדמוקרטיה.

הכשרת מפקחי המשטרה: הכשרה זו מיועדת לקציני משטרה ובעלי תפקידי פיקוח במשטרה. בר"כ הסדנא המיועדת לקבוצה זו פותחת בדיון על תפקידיה העכשוויים של המשטרה ובמיוחד בקהילה וממשיכה לעסוק בדיון על תפקידי המשטרה, חולשותיה ורגישותה של המשטרה אשר מטבעם פותחים הזדמנויות להתנהגויות בלתי-ראויות של שוטרים, הכשרת מנהיגים-שוטרים מוסריים, אחריות המשטרה כלפי האזרחים; חשיבות

הערכים ומקצועיות במשטרה ; תפקיד המשטרה בקהילה ; דיונים ושיחות על הקוד האתי ; עקרונות לקבל החלטות מוסריות באופן ראוי ; תפקיד המפקחים הפנימיים והעסקתם בשאלה כיצד החלטות אתיות נכונות מתקבלות.

Cohen (1983) מעלה מספר טיעונים בנושא הוראת האתיקה המשטרית :

1. יש לשלב את התיאוריה של האתיקה עם אתיקה יישומית. התיאוריה של האתיקה חשובה מכיוון שהיא יכולה לסייע לשוטרים להבין טוב יותר את הפערים בין ה"רצוי" ל"מצוי"; להבין טוב יותר את המשמעויות הרחבות (החוץ משטריות) של התנהגות בלתי ראויה של שוטרים, כמו למשל הבנת נזקיה של "ארוחת חינם" הניתנת לשוטרים על אמון הציבור במוסדות הממשל; התיאוריה יכולה לסייע לשוטרים לעשות אבחונים טובים יותר לגבי דרגת החומרה של התנהגויות בלתי ראויות ולהבין את המנגנון הפועל ב"מדרון החלקלק".

2. מבחינת הנדרש מהמרצים לאתיקה משטרית צוין כי לא רק שניסיון של המדריך בשיטור אינו הכרחי, אלא אף אינו רצוי. לדעת Cohen עדיף שהמדריך לאתיקה יבוא עם ראש פתוח וללא עמדות ידועות מראש לגבי אתיקה משטרית כדי לאפשר דיון חופשי והבעת דעות ועמדות מגוונות של השוטרים, אשר עשויות להיות שונות מדעתו ומשיפוטו המוסרי של המדריך. כך, המדריך צריך לגלות אמפטיה למגוון העמדות של השוטרים ותפקידו הוא להקנות לשוטרים את הידע ואת הכלים לשפר את השיפוטים המוסריים שלהם בעצמם.

3.4 אתיקה ומנהיגות משטרית בעידן של ה"ניהול הציבורי החדש"

בשנת 1992 פורסם ספרם הקלאסי של Osborne ושל Gaebler "Reinventing Government" שהניח את התשתית ל"ניהול הציבורי החדש" (New Public Management). הגישה החדשה בקשה לשלב ולהטמיע במנהל הציבורי חשיבה ושיטות ניהול הנהוגות בעסקים. התנועה ל"המצאה מחדש" של המנהל הציבורי לא פסחה על המשטרה וגם זו נדרשה להטמיע בתוכה את המאפיינים של המנהל הציבורי החדש ובמיוחד: (א) מעבר לתרבות של ביצוע ותפוקות על פני תרבות של תשומות (ב) שילוב ערכים בניהול (ג) שיתופיות עם הקהילה (ד) כיבוד זכויות האזרח, חופש וצדק חברתי (ה) מקצועיות (ו) האצלה גוברת של סמכויות מהממשל המרכזי למקומי ולקהילה וכן ליחידים (ז) יעילות ונשיאה באחריות (ח) הפרטה ומיקור חוץ.

ב-2002 פרסם Robert Adlam² מאמר פרובוקטיבי על השפעת התרבות המשטרית והמבנה הארגוני המסורתי השכלתני של המשטרה על תפקידי המנהיגות המשטרית בעידן של שינויים בממשל ובמנהל הציבורי על-פי גישת ה"ניהול הציבורי החדש". Aldman מטיל ספק בהצלחה המעשית של הרפורמה הזאת בארגוני משטרה, כיוון שהארגון המשטרתי ממשיך להחזיק במסורת העתיקה של "אידיאולוגיה של כוח" (power ideology) ושל מה שכוונה ע"י Foucault (1975, 1980) "מדע המשמעת" (science of discipline) שעל בסיסו מעוצבת אישיותו וגם התנהגותו של השוטר. אידיאולוגיה המעצימה כוח ומשמעת נוגדת את האתוס של האצלת סמכויות, העצמה, ושיתוף המשתמע מגישת הניהול הציבורי החדש. גם Woodcok (1991) מעלה ספק בדבר יכולתה של המשטרה לאמץ לעצמה את דרכי הניהול של המנהל הציבורי החדש. לדעתו הניסיון שהמשטרה תחקור את עצמה אינו מצליח, יש פער בין שפת החזון של הפיקוד הבכיר של המשטרה לבין התנהגות השוטרים בחזית השירות, והמשטרות ממשיכות להתנהל על פי האידיאולוגיה של עידן הכוח והסמכות. Fillingham (1993) הציג חמישה עקרונות של "מדע המשמעת" המאפיינים כאמור ארגוני משטרה והם:

- עקרון המרחב (spatialisation) הקובע שלכל שוטר יש את המרחב והמקום המוגדר שלו
- פיקוח על פעולות השוטר באמצעות סידור העבודה ותכנון לוי"ז של עבודתו
- אימונים ותרגילים החוזרים ונשנים ושינון ודקלום נהלים
- סולם היררכי פיקודי המגדיר במפורט ובבירור את סדר הכפיפויות בארגון המשטרתי
- שימוש במערכות שכר ועונש במטרה להביא להתנהגויות או החלטות רצויות של חברי הארגון.

מסמך של ACPO (Association on Chief of Police Officers) העוסק בשיפור התפקוד המשטרתי מחזק את טיעוניהם של Aldam ושל Fillingham ובו נאמר:

"הארגון המשטרתי מבוסס על היררכיה [...]. הסגנון הניהולי נוטה להיות היררכי. יש צפייה מהשוטרים להסכמה ולציות לנהלים שיבוצעו ככתבם וכלשונם, ולא לבקר את המשטרה על הדרך שבה היא מבצעת את תפקידיה [...]. בכל הקשור ליחסי הגומלין של הקהילה צורכי הארגון המשטרתי עומדים לפני אלה של הלקוח" (Getting Things Right, 1993:9).

² המחבר משמש כראש יחידת המחקר של ה-Bramshill, Hampshire National Police Leadership Faculty

3.5 תפקיד המנהיגות בפיתוח טוהר מידות בשירותי משטרה

Punch (1994:34) מתייחס למשמעותה של מנהיגות אתית במשטרה. קציני משטרה הממלאים תפקיד חיובי בפיתוח אתיקה בארגון מקפידים להעביר את המסרים הבאים לפיקודיהם:

- הם מאמינים שהמטרות לעולם אינן מקדשות את האמצעים.
- הם מקפידים לנהל מחלקות נקיות מהתנהגויות חמורות של אי טוהר מידות אפילו במחיר וויתור על ביצועים
- הם מגלים פתיחות לטיפול בהתנהגויות בלתי-ראויות של שוטרים וישתפו פעולה עם גורמים חיצוניים לשם טיפול בהן
- הם משמשים דוגמה ומופת (Role Model) לפיקודיהם בהתנהגות של יושרה.

Joseph (2001) מדגיש את תפקידי המנהיגות בפיתוח והטמעה של אתיקה בארגונים: המנהיג מקיים שיח אתי קבוע בארגונים עם העובדים ובעלי עניין שונים של הארגון; הוא מפגין רצון להתייחס לבעיות ולדילמות של אתיקה של העובדים; מחויבותו לאתיקה ולערכים היא ארוכת טווח; הוא משמש בכל עת כמודל חיובי לחיקוי בהתנהגותו המוסרית; הוא תומך בתוכניות ההדרכה והאמון בארגון בתחומי האתיקה; הוא מוכן להשקיע משאבי כסף וזמן לתמיכה בפיתוח ערכים ואתיקה בארגון; הוא שומר על עצמאותו וסמכויותיו של נאמן האתיקה בארגון.

תדמור (1998: 410-424) עוסק בדוגמה האישית שמעניקים מפקדים לפיקודיהם כסמל לביצוע, כסמל ליכולת מקצועית, כנושא להזדהות וכסמל לתכונות וערכים.

בספרות המקצועית הכללית של המנהיגות קיימים מודלים רבים העוסקים במיון סגנונות ניהול שאין המקום כאן לפרטם. מכל מקום, מעט נכתב בספרות המקצועית על סגנונות ניהול של מנהיגות בתחום האתיקה. במודל שהוצג ע"י ורנר (1998 ב') סווגו והוצגו מספר סגנונות ניהול בלתי-יעילים בתחום האתיקה בכל הקשור לאופן הטיפול של המנהיג בהתנהגויות בלתי מוסריות של העובדים-הפיקודים והם:

- **המנהל-המפקד המגיב**, חסר העמדה הברורה והמאלתר בתחום הערכים והאתיקה.
- **הליברל המרוחק**: מנהיג זה מאפשר לעובדיו דרגה גבוהה של חופש החלטה בסוגיות של אתיקה ומוסר ונושא במדיניות של "שב ואל תעשה". מעורבותו באה לידי ביטוי במצבי משבר כאשר הנזק כבר נעשה וכבר מאוחר מדי.
- **המנהל-מפקד הסמכותי המעניש**: כאן מתועלת האנרגיה הניהולית של המנהיג לאכיפת נהלים והטלת עונשים בלבד ואינו עוסק בהדרכה, ביעוץ לעובדיו-פיקודיו וביצירת אווירה פתוחה של דיון בדילמות מוסריות.
- **המנהל-מפקד הסוגר מבפנים**: הטיפול בהתנהגויות בלתי ראויות של העובדים-הפיקודים הוא חבוי ונסתר ומסתיים ללא חשיפה. הסיבה לכך מובנת, ניסיון להימנע מלפגוע בתדמית הציבורית של הארגון. התוצאה מכל מקום בטווח הארוך היא הסבת נזק גדול יותר לארגון. יתרה מזו, הנעילה מבפנים אינה יוצרת אוירה אמיתית של שינוי ארגוני.

- **המנהל-המפקד הסלחן**: סלחנות מתפרשת אצל העובדים כמתן לגיטימציה והסכמה בשתיקה של ההנהלה עם ההתנהגות הבלתי רצויה. ההתבטאות של "לא תחסום שור בדישו" על עובד ציבור שסרח היא הרסנית לארגון. כך השוטר פרנקו סרפיקו בעדותו בפני וועדת Knapp אמר: "שחיתות משטרתית אינה יכולה להתקיים אלא בשעה שהדרגים הבכירים במשטרה מגלים סובלנות כלפיה" (Mass, 1997:383).
 - **אנטי התרעה**: יחסו של המנהיג כלפי מתריעים בארגון הוא ביסודו שלילי. המנהל תופס את המתריע במושגים סטריאוטיפיים של בוגד ומלשין, כמי שפרץ את שרשרת הפיקוד וההיררכיה הארגונית וכמי שמחדיר לארגון אוירה של חשדנות ופחד. לכן הוא מפעיל אמצעי ענישה על המתריעים.
- על שבעת הסגנונות הבלתי-יעילים שהוצגו ע"י ורנר הוסיפה חגי דפנה סגנון ניהולי שלילי והוא "המפקד המעביר מסרים בעלי משמעות כפולה". (חגי, 1998)

3.6. הקוד האתי ודרכי ההטמעה של אתיקה במשטרת ישראל

בדוח מבקר משרד המשטרה הישראלי (אדן, 1993), בחלק המתריע כי פיקוד המשטרה לא נקט צעדים מספיקים כדי למנוע או ללחום בתופעת "מסלול השקר", נאמר כי "הסולידיות והנטייה להגן על השוטרים כל כך מפותחת בתרבות הארגונית הסמויה של משטרת ישראל, שהיא הדחיקה את החובה המנהיגותית לטיפול בנורמה של התנהגות שוטרים ללא רבב. ההדחקה מפותחת עד כדי כך, שלמרות שבתהליך החקירתי השיפוטי מתבררים מקרים רבים שניתן לכנותם תופעה של שקר ביודעין, כולל עלילה על אזרחים, המערכת נמנעת, בדרך כלל, מלפתוח בחקירות לברור חשדות כנ"ל, ואף מנקיטת אמצעים ומהעמדה לדין בגין שקר ביודעין ועלילה. המשמעות של הטיפול המערכתי בתופעת השקר היא – שהשוטר יודע שאם ישקר, וחמור מכך, גם יטפול אשמת שווא באזרחים – המערכת תתעלם מכך". הדוח הצביע על חומרת עדות השקר שהיא "[...] חמורה אף יותר מעבירת האלימות, מערערת לחלוטין את שלטון החוק ואת האמון של הציבור במשטרה".

יתר על כן, הדוח מתריע על מדיניות קידום שאיננה מתחשבת בתוצאות חקירות לגבי אלימות, וכי מן הצעדים המנהליים שנקטים עולה כי התנהגות אלימה כנגד אזרחים היא "נסבלת", נסלחת, ונתפסת לאין שיעור כפחות חמורה מפגיעה בסדר ובמשמעת הפנימית בתוככי המשטרה.

דוח המבקר הפנימי של המשטרה משנת 1993 מילא תפקיד חיובי במגמות שהסתמנו במחצית השנייה של שנות התשעים, שמצאו את ביטוין בגיבוש הקוד האתי של המשטרה ושל הערכות פנימית להנחלת אתיקה וטוהר מידות בקרב השורות. הקוד האתי של משטרת ישראל התקבל ב-1.12.97 לאחר דיונים ממושכים בפיקוד הבכיר ולאחר התייעצויות עם אנשי אקדמיה. הקוד כולל פתיח העוסק בייעודה של המשטרה לפעול לאכיפת החוק ברוח ערכי היסוד של מגילת העצמאות ולשיפור איכות החיים במדינת ישראל וכן חמישה סעיפים. חמשת הסעיפים- עקרונות לפיהם יפעל השוטר במ"י עוסקים בשמירת החוק ואכיפתו; הגנה על החיים ועל רכוש בנחישות ובאומץ לב; מתן דוגמה אישית ושמירה על טוהר המידות, יושר, אמינות, שמירת סודיות ודיווח אמת מלא ומדויק; הפעלת שיקול דעת, ריסון הכוח והסמכות ונטילת אחריות.

קדמו לקוד האתי של 1997 מערכות ערכים מכוונים כגון: "דברות השוטר" שכללו תשע דברות; "עקרונות האתיקה המשטרתית" שפותחו בתקופת כהונתו של ניצב שלמה גל כקצין חינוך ראשי בין השנים 1988-1991 וכללו שישה עשר עקרונות; והצעת קוד אתי של קורס פו"מ בשנת 1995 בהנחיית פרופ' אסא כשר שכללו שתי קבוצות של כללים של "ערכי הארגון" ושל "ערכי המקצוע"; כמו-כן שימשו הצעות שוטרים להיבטים בקוד האתי שהועלו במהלך סדנאות שהתקיימו במשטרה, שהתייחסו לערכים בהיבט הערכי, המקצועי וההתנהגותי (אתיקה במשטרת ישראל, 1998: 66-89)

יש לציין שכל מערכות הכללים שקמו לקוד האתי של המשטרה שצוינו לעיל והקוד עצמו מ-1997 אינם מנוסחים בלשון ציווי, או בלשון של איסור (בלשון "לא תעשה"), אלא בלשון "עשה" חיובית ומעודדת.

משטרת ישראל באמצעות מדור חינוך והסברה במה"ד וקח"ר עסקה בפיתוח ובהטמעת אתיקה מאז 1985. ממסמך שהופץ ע"י המדור ב-10.2.2002 בשם "נמ"ט: דרכים להטמעת האתיקה במשטרת ישראל" מצטייר מארג פעילויות מורכב להנחלת האתיקה במשטרה ולהטמעתה. המדור, המונה צוות מקצועי קטן, אך מסור ונמרץ, סייע בגיבוש הקוד האתי של המשטרה שאושר ע"י הספ"כ בדצמבר 1997 וסייע להנחלתו באמצעות פלקטים המפוזרים ביחידות המשטרה, כרטיס אישי לשוטר ומערכי שיעור המועברים במסגרות הדרכה שונות במכללה,

בקורסים השונים המתקיימים במלמ"ש, בשלושת בתי הספר המחוזיים, ובבתי הספר המקצועיים וקיים עד שנת 2002 כ-350 סדנאות באתיקה לכ-8,500. היקף השעות המוקדש במסגרות ההדרכה שפורטו לעיל להנחלת הקוד האתי, ולליבון דילמות וסוגיות אחרות של אתיקה בשיטור המונחלים לשוטרים נע בין 2 שעות ל-10 שעות וניכר שיש הספקים, "אבל טווח השפעתם אינו ניכר ובעיקר ממוקד בשכבות הזוטרות (בד"א וקצונה זוטרה" (נמ"ט: דרכים להטמעת האתיקה במשטרת ישראל", לשכת ראש מה"ד וקח"ר, 2002).

ב-1997 במקביל לגיבוש הקוד האתי של המשטרה הוקם "פורום אתיקה" שתפקידו היה לסייע לראש אמ"ש בכל הנוגע לצעדים שיש לנקוט למען קידום האתיקה בארגון. הפורום התכנס 10 פעמים וב-29.2.04 נפגש בפעם האחרונה. הסיבה המרכזית להפסקת פעילות הפורום הייתה "התחושה שאם אין לפורום שיניים אין טעם לקיימו". ב-סוף שנת 2001 נערך קורס הכשרה בן שבוע של "נאמני אתיקה" שבו השתתפו 16 מדריכים מכלל בתי-הספר של המשטרה.

ממצאי מחקרים שנערכו מטעם המשרד לביטחון פנים (וינטראוב, 2002) המלמדים על ירידה בהערכת השוטרים את רמת ההפנמה והיישום של האתיקה בשורות המשטרה, הביאו ב-2003 להקמת "צוות לתיקוף הקוד האתי של משטרת ישראל" הכולל נציגי המשטרה ואנשי אקדמיה. נמצא כי בין הסיבות האפשרויות המקשות על תיקוף הקוד בקרב השוטרים ניתן למנות את הבאות: הקוד אינו מותאם לצורכי השטח ולמשימות המוטלות על משטרת ישראל בהתאמה לתהליכים המתרחשים בחברה הישראלית; הקוד אינו ברור דיו לשוטרים; הקוד אינו נוגע בבעיות האמיתיות המטרידות את השוטרים; כמו כן השוטרים חוששים שלא יקבלו גיבוי על דיווחיהם ויצטרכו לשלם מחיר אישי על גילוי שחיתות; הפיקוד הבכיר אינו נותן דוגמה אישית בתחום ההתנהגות האתית; והקוד אינו משולב במדיניות הארגון "יעדי מפכ"ל, יעדים ומדדים, תנאי לקידום". (מתוך: "צוות לתיקוף הקוד האתי של משטרת ישראל, מדור הסברה וחינוך, 2003)

3.6.1 סיכום

הדיון על ההשלכות של התרבות ושל האתוס הסמכותי-צבאי במשטרה על היערכותה למלא את תפקידיה בשנות האלפיים (בהן יועמק התהליך של שיטור קהילתי, שירות ללקוח, איכות השירות, וביזור סמכויות) הוא בעל משמעות רבה לסוגיית הערכים במשטרה, למהות הדרכת השוטרים בתחום הערכים ולמנהיגות המשטרה העתידית. במילים אחרות, הצלחת תהליך ההטמעה של אתיקה במשטרת ישראל מותנה במידה רבה ביכולת המשטרה להעצים את האתוס הקהילתי-שיתופי על חשבון האתוס הסמכותי-צבאי, ולהשתחרר מכבלי התרבות של חשיבה מבפנים החוצה - כלומר המשטרה היא זו שיודעת היטב מה רוצה הציבור ומה הוא צריך. אם האינטרסים של המשטרה ימשיכו לעמוד מעל האינטרסים של לקוחותיה (ציבור האזרחים), ואם השימוש בסמכות ובכוח יעמדו מעל הצורך לכיבוד זכויות אזרחיות ומעל הצורך להטמיע איכות וערכים דמוקרטיים בשירות, יתכן שכל התהליך של פיתוח והטמעה של אתיקה במשטרה לא יסתייע. גם מערכות ההכשרה וההדרכה והמנהיגות המשטרתית לא יוכלו לסייע בכך כיוון שיש סכנה שהערכים המוקנים יישארו על הנייר, במיוחד אם המנהיגות המשטרתית לא תוכל לשמש מופת ודגל להתנהגות אתית לשוטרים מן השורה. חשש זה גובר נוכח ההסתמנות בשנים האחרונות של הידרדרות המוסר ואיכות השלטון בישראל, וצבירת העוצמה של הכוחות החברתיים- הפוליטיים והכלכליים בישראל המזרזים את תופעת השחיתות ואי-טוהר המידות בממשל ובחברה הישראלית.

ביבליוגרפיה בעברית

- אדן, א. (1993). הטיפול המערכתי בתופעת אלימות שוטרים (דוח), ירושלים: משרד המשטרה, מבקר משרד המשטרה.
- אהרני, י. (1984). "תרבות הניהול בסקטור הציבורי-עסקי בישראל". אצל שנהר א. וע. ירקוני. (עורכים). תרבות הניהול בישראל, תל אביב: צ'ריקובר.
- אטקינסון, ר. אטקינסון ר. סמית, א. בם, ד. (1995). מבוא לפסיכולוגיה, תל אביב: לדורי, מהדורה עשירית.
- אליאסוף, י. (2001). "אתיקה של עובדי ציבור בישראל". נכלל באתיקה לשירות המדינה: קודים אתיים מאמרים והנחיות, ירושלים: משרד ראש הממשלה, 16-20.
- אלירם, י. (1996). משטרה וחברה: מבוא למדעי המשטרה, ירושלים: מולטיפרס.
- אמיר, מ. (1998). "משטרה אתיקה ופיקוח". נכלל באתיקה במשטרת ישראל, אכ"א/מה"ד וקח"ר, 209-246.
- אמיר, מ. (1998). כת בפיקוח: התנהגות אלימה של שוטרים-אנשים, מצבים וארגון, ירושלים: המשרד לביטחון פנים.
- אמיר, מ. (2000). "משטרה, אתיקה ופיקוח". אצל דוב יזרעאלי ונעם זהר. (עורכים). אתיקה ואחריות חברתית: עיונים שרליים, תל-אביב: צ'ריקובר מוציאים לאור, 83-116.
- אמיר, מ. (2000). "מחלה מקצועית". מראות המשטרה, גיליון 179. www.police.gov.il.
- אמיר, מ. (1998). "מנהיגות בעידן של שינויים". נכלל באתיקה במשטרת ישראל, אכ"א/מה"ד וקח"ר, עמ', 405-387.
- אתיקה לשירות המדינה: קודים אתיים מאמרים והנחיות. (2001). ירושלים: משרד ראש הממשלה, נציבות שירות המדינה, אגף בכיר- ביקורת המדינה וביקורת פנימית, ומשרד המשפטים, מהדורה זמנית.
- באריל, ר. (2000). עמדות בנושא אתיקה- ממצאים, ירושלים: משטרת ישראל, ממד"ה.
- בן-פורת, מ. (1989). "טוהר המידות- היבטים ציבוריים ומשפטיים". אצל אשר פרידברג. (עורך). טוהר המידות במערכת המינהל הציבורי בישראל, ירושלים: נציבות שירות המדינה, ביה"ס המרכזי למינהל.
- ברק, א. (1990). "ניגוד אינטרסים במילוי תפקיד". משפטים, י, (תשי"מ), 11-16.
- גולן, מ. (2000). ראיון עם תת-ניצב, "יאח"ה", מראות המשטרה, (186).
- גז, ש., רונן מ. (1990). המשפט הפלילי: מדריך שימושי לדיני עונשין, תל אביב: הוצאת בורסי.
- גימשי ד, (1998). "מאפיינים ארגוניים וערכים מרכזיים בעבודת המשטרה". נכלל באתיקה במשטרת ישראל, אכ"א/מה"ד וקח"ר, עמ' 282-273.
- גימשי, ד. (1995). תכנית בסיס ליישום שיטור קהילתי, ירושלים: משטרת ישראל, היחידה לשיטור קהילתי.
- גימשי, ד. (1996). "שיטור קהילתי בישראל-תכנון שינוי ארגוני ויישומי". משאבי אנוש, (ספטי-אוקט), 30-32.
- גימשי, ד. (1997). "השיטור כפרופסיה: מ'לכוד גנבים' לייזום קהילתי". משטרה וחברה, גיליון מס' 1, משטרת ישראל, היחידה לשיטור קהילתי, 5-25. המאמר פורסם גם באתר האינטרנט של משטרת ישראל: www.police.gov.il/persumim/mechkarim/umaamarim
- גל, ש. (1998). "אתיקה בעבודת המשטרה". נכלל באתיקה במשטרת ישראל, אכ"א/מה"ד וקח"ר, עמ' 298-283.
- גל, ג. (1998). (עורך). אתיקה במשטרת ישראל, אכ"א/מה"ד וקח"ר.

- דוח הוועדה בנושא: הטיפול המערכתי באלימות שוטרים. (1994), ירושלים: משרד המשטרה.
- דוח הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה והגופים הנתמכים מתקציב המדינה. (1989), כרך ב, ירושלים.
- דרי, ד. (1993). מינויים פוליטיים בישראל, תל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דרי, ד. (1994). מי שולט בשלטון המקומי?, תל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דרי, ד. (1997). "הציפי' ולא נפגע: אחריות אישית ומדיניות ציבורית". אצל דוד נחמיאס וגילה מנחם. (עורכים). מחקרי תל-אביב יפו. כרך ב'. תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית, תל-אביב: רמות.
- הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל לשנים 1999, 2000, 2001, ירושלים, המשרד לביטחון פנים, לשכת המדען הראשי.
- הערכות ועמדות הציבור כלפי שרות בתי הסוהר, (1999), רמת גן: המשרד לביטחון הפנים.
- הערכות ועמדות הציבור כלפי שרות בתי הסוהר, (2001), רמת גן: המשרד לביטחון פנים.
- הרצוג, ר. (1990). "פרוטקציה כראי של חברה". מגמות, (ל"ג): 303-306.
- ווינשל, ט. (1975). "איך לשנות את המינהל הממשלתי בישראל". נתיבי ארגון ומינהל, 131-132.
- ויגודה, ע. יובל, פ. (2002). ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית, חיפה: המרכז לחקר ארגונים וניהול המשאב האנושי והחוג למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה.
- וייסבורד, ד. אמיר, מ. ברק, י. טננבאום, א. שלו, א. (1998). "שיטור קהילתי בישראל: סיכויים וסיכונים". חברה ומשטרה, 109-127.
- וינטראוב, ז. (2002). עמדות בנושא אתיקה-ממצאים, משטרת ישראל. (ינואר) ממד"ה.
- ורנר, ש. (1982). "שיכלונה של שחיתות ציבורית". נתיבי ארגון ומינהל, 137-138: 48-53.
- ורנר, ש. (1998) ("א"י) "מקצין אתיקה למנהל משאבי אתיקה". נכלל באתיקה במשטרת ישראל, אכ"א/מה"ד וקח"ר, 462-453.
- ורנר, ש. (1998) ("ב"י). "לקראת המנהל מפתח המוסר". נכלל באתיקה במשטרת ישראל, אכ"א/מה"ד וקח"ר, עמ', 452-447.
- ורנר, ש. (1998). "אתיקה ומוסר במינהל הציבורי בישראל: לקראת הדור השלישי". אצל כפיר, א., וראובני נ. (עורכים). המינהל הציבורי בישראל: לקראת שנות 2000, תל אביב: ציריקובר.
- זמיר, י. (1987). "אתיקה בפוליטיקה". משפטים (י"ז): 250-283.
- חגי, ד. (1998). "אחריות מפקדים ומוסר כפול". נכלל באתיקה במשטרת ישראל, אכ"א/ מה"ד וקח"ר, עמ' 414-407.
- חכימי, ע. (2004). להיות שוטר-תהליך בינוי התפקיד-הכניסה לתפקיד השוטר בישראל. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית ירושלים.
- יזרעאלי, ד, שילה, ל., (2000). תוכנית האתיקה כחלק מתרבות הארגון, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, הפקולטה לניהול, דוח מחקר מס' 11/2000
- יחזקאלי, פ., שלו, א. (1994). "סטייה משטרית כתוצר לוואי של עבודת המשטרה". סטאטוס, 42: 37-40.
- יחזקאלי, פ., שלו א. לבני, ע. (1998). "קוד אתי במשטרה: צעד בדרך לפרופסיה- או כלי להשקטת המצפון הארגוני?". ניהול, 122: 14-18, 59.

- יחזקאלי, פ. (1999). "הצנחת בכירים". מראות המשטרה, 180. www.police.gov.il/persumim/kitveyet
- יחזקאלי, פ. (2000). "הקידום". מראות המשטרה, 178. www/police/gov.il
- יחזקאלי, פ. (2001). "על מדיום ופוליטיקה". מראות המשטרה, 181. www.police.gov.il
- יחזקאלי, פ. (2003). "למה הם מסתבכים? על הסתבכויות של בכירים במשטרה וסיבותיהן". ביטחון לאומי, (ספטמבר), 2-3 : 61-105.
- ירושלמי, מ. פלד י. פרידלנדר, מ. (1997). "אתיקה לסוהרים". צוהר לבית סוהר, (6), 7 – 13.
- כהן, ח. (1985). "הרהורים על טוהר המידות". משפט וממשל, ב' (2), 403-443.
- כשר, נ. (1989). תורת המוסר-מבוא, תל אביב: הוצאת משרד הביטחון.
- כשר, א. (1996). אתיקה צבאית, תל אביב: משרד הביטחון.
- כשר, א. (2005). מהי אתיקה מקצועית, www.mishkenot.rog.il
- כשר, א. (1998). "אתיקה משטרתית". נכלל באתיקה במשטרת ישראל, אכ"א/מה"ד וקח"ר, עמ' 297-303
- מאיר סוויסא נגד היועץ המשפטי לממשלה 7074/93, פ"ד, כרך מ"ח, חלק שני, תשנ"ד, 758-760.
- מבקר המדינה, התשנ"ד, חוות דעת לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) בנושא: השתלשלות העניינים שהביאו להפסקת תפקידו של רב-ניצב יעקב טרנר כמפקח כללי של המשטרה, ירושלים.
- מזרחי, נ. (תשנ"ה). "דוח מבקר המדינה על מניית הבנקים-משבר אוקטובר 1983- האם אין הוא חורג מעבר לגבולות הביקורת". אצל אשר פרידברג (עורך), ביקורת המדינה בישראל: הלכה ומעשה, ירושלים: אקדמון.
- נבצל, י. (1997). "משמעותו של טוהר המידות בחוק מבקר המדינה". אצל א. וינשל (עורך), לקט כתבים לזכרו. תל-אביב: שקמונה.
- סופר, פ. ברלינסקי, ע. (2001). ניגודי עניינים בעידן העברת עבודות לגורמי חוץ, ירושלים: משרד ראש הממשלה, אגף בכיר-ביקורת המדינה וביקורת פנימית.
- סמית, ר. שרביט, ק. (2001). הערכות ועמדות הציבור כלפי שירות בתי הסוהר, רמת גן: המשרד לביטחון פנים.
- ספר הפרויקט המסכם בנושא: אתיקה. (1994). בית-הספר הארצי לקצינים וסוהרים "ניר", מחזור ג'.
- ע"פ 355/88 רפאל לוי נ' מדינת ישראל, פד"י, כרך מ"ג (3) תשמ"ט-תש"ו-1989, 221-268.
- עציוני-הלוי, ח. (1993). קשר האליטות והדמוקרטיה בישראל, תל-אביב: ספרית הפועלים.
- עציוני-הלוי, ח. (1997). מקום בצמרת: אליטות ואליטיזם בישראל, תל אביב: צ'ריקובר.
- פקודות נציבות שרות בתי הסוהר: תחומי אחריות של מנהל בית הסוהר, 12.10.05; הלוואות או ערבויות- איסור קבלתן ונתינתן 05.02.02; פירעון חובות יל ידי סוהרים- צווי עיקול, 05.02.03; איסור עבודה נוספת, 05.02.04; חובות הסוהר, 05.02.09; מניעת ניגוד אינטרסים של אנשי השירות, 05.02.12; איסור שתיית משקאות משכרים בתחום בתי- הסוהר 05.02.13; מתנות, התרמות, טובות הנאה וקנסות 05.02.17; מסירת מידע לגורמים פרטיים ולגופים ציבוריים 05.02.19.
- פרידברג, א. (1989). (עורך). טוהר המידות במערכת המינהל הציבורי בישראל, ירושלים: נציבות שירות המדינה, ביה"ס המרכזי למינהל.
- פרידברג, א. (תשנ"ה). ביקורת המדינה בישראל: הלכה ומעשה, ירושלים: אקדמון.
- קרמניצר, מ. (1994). דוח הוועדה בנושא: הטיפול המערכתי באלימות שוטרים, ירושלים, משרד המשטרה.

קרמניצר, מ. (תשנ"ד). "על העבירה של מרמה והפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין ועל המחשבה הפלילית". משפטים, (יג) : 276-294.

ראובני, י. (1974). המינהל הציבורי בישראל, רמת-גן : מסדה.

שטואבר, י. (1991). "מינויים פוליטיים עד מתי...?". משאבי אנוש, (מאי), 10-11.

שיפר, ו. (1989). (עורכת). טוהר המידות בשירות המדינה, ירושלים : משרד מבקר המדינה.

שפניץ, ט., לוסטהויז, ו. (2001). "ניגוד עניינים בשירות הציבורי". נכלל באתיקה לשירות המדינה : קודים אתיים מאמרים והנחיות, ירושלים : משרד ראש הממשלה, נציבות שרות המדינה, אגף בכיר- ביקורת המדינה וביקורת פנימית, ומשרד המשפטים, מהדורה זמנית, 21-25.

שפרינצק, י. (1986). איש הישר בעיניו יעשה : אי-לגליזם בחברה הישראלית, תל-אביב : עם עובד.

תדמור, י. (1998). "הדוגמה האישית-כלי המפקד". נכלל באתיקה במשטרת ישראל, אכ"א/מה"ד וקח"ר, עמ' 425-419.

Bibliography

- Adlam, Robert. (1998). "Developing Ethics Education for Police Leaders and Managers: action and critical reflection for curriculum and personal development", Educational Action Research, 6(1), 131-151.
- Adlam, Robert. (2002). "Governmental Rationalities in Police leadership: An essay exploring some of the 'deep structure' in police leadership praxis", Policing and Society, 12 (1), 15-36.
- Amir, M. Einstein, S. (2004). Police Corruption: Challenges for Developed Countries-Comparative Issues and Commissions of Inquiry, Huntsville, TX: Office of International Criminal Justice.
- Anozie, V. Shinn, J. Skarlatos, K. Urzua, J. (2004). Reducing Incentives for Corruption in the Mexico City Police Force, Wisconsin, Madison: La Follette School of Public Affairs, University of Wisconsin-Madison.
- Aouryal, S.S. McKay, B. W. (1996). "Personal Loyalty to Supervisors in Public Services", Criminal Justice Ethics, 15 (2), 44-62.
- Avery, J. (1981). Police-Force or Service, Sydney: Butterworths.
- Baker, T. (1996). Police Ethics: Crisis in Law Enforcement, Springfield, IL: Charles Thomas.
- Baker, T. Carter, D. (1990). "Fluffing Up the Evidence and Covering Your Ass: Some Conceptual Notes on Police Lying", Deviant Behavior, 11, 61-73.
- Balch, D.E. Hanna, D. (1995). "Assessment of Moral Development of Police Officers and the Relationship To Educational Level", in Berlinsky, U. Friedberg, A. Werner, S. (Eds.). Politics, Ethics and the Professions, Jerusalem: Erez Publishing.
- Bomse, A.J. (2001). "Prison Abuse: Prisoner – Staff Relations", in Kleinig, J. Smith, M.(Eds.). Discretion, Community, and Correctional Ethics, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Bordna, D. (1967). (Ed.). The Police: Six Sociological Essays, New York: John Willey and Sons.
- Braswell, M.C. McCarthy B. R. McCarthy B. J. (2002). Justice, Crime and Ethics, (4th ed.). Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.
- Brookes, D.B. (2001). "The Possibility of a Correctional Ethics", in Kleinig, J. Smith, M. (Eds.) Discretion, Community, and Correctional Ethics, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 39-68.
- Bryett, K., et.al. (1994). Policing and the Community, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buckley, S. (1996, August 26). "Brazilian Police Verdict Exposes Open Wound", Washington Post.
- Caiden, G.E. (2001). "Corruption and Governance", in Caiden, Gerald E. Dwivedi, O.P. Joseph Jabbara. (Eds.). Where Corruption Lives, Bloomfield, Connecticut: Kumarian Press, 15-38.
- Caiden, G.E. Caiden, N. (1977). "Administrative Corruption", Public Administration Review, 37(3).

- Caiden, G.E., Dwivedi O.P. Jabra J. (2001). Where Corruption Lives, Bloomfield, Connecticut: Kumarian Press.
- Chan, J.B.L. (1997). Changing Police Culture: Policing in a Multicultural Society, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, Howard. (1983). "Teaching Police Ethics", Teaching Philosophy, 6 (3): 231-243.
- Coleman, S. (1998). "Would You Like a Coffee? Slippery Slopes, Gratuities and Corruption", Police Work, Professional Ethics: A Multidisciplinary Journal, 6(3-4), 107-122.
- Commission on Police Integrity. Chicago Commission. (1998). Law Enforcement: Information on Drug Related Police Corruption, Washington: United States General Accounting Office.
- Council of Europe. (1997). Police Ethics in a Democratic Society, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Crank, J.P. Caldero, M.A. (1991). "The Production of Occupational Stress Among Police Officers: A Survey of Eight Municipal Police Organizations in Illinois", Journal of Criminal Justice, 19(4), 339-350.
- Crank, J.P. Caldero, M.A. (2000). Police Ethics: The Corruption of Noble Cause, Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.
- Crouch, B.M. Marquart, J.W. (1989). An Appeal to Justice: Litigated Reform of Texas Prisons, Austin, TX: University of Texas Press.
- Crossing the thin blue Line: An international annual review of anti-corruption strategies in the police. (2001). Prague: Transparency International, CZ.
- Dabney, D.E. Vaughn, M. S. (2000). "Incompetent Jail and Prison Doctors", The Prison Journal, 80(2), 151-183.
- Danet, B. (1989). Pulling String, New York: New York Press.
- Davis, Michael. (1991). "Do Cops Really Need a Code of Ethics?", Criminal Justice Ethics, 0731129X, Summer/Fall, 10 (2).
- De Borst, E.J. (1992). "Professionalism and Loyalty in the Implementation of Prison Policy", International Criminal Justice Review, 2, 119- 128.
- Dixon, D. (Ed.). (1999). A Culture of Corruption: Changing Australian Police Service. Leichardt, NSW: Hawkins Press.
- Dobel, P.J. (1978). "The Corruption of a State", American Political Science Review, 72 (3), 958-973.
- Donahue, M. E. Felts, A.A. (1993). "Police ethics: A critical perspective", Journal of Criminal Justice, 21(4), 339-352.
- Donohue, P.J. Boyle L. E. (1992). "Police Ethics Assessed as law Enforcement Enters the 21st Century", Law Enforcement Quarterly, February-April, 8-14.
- Einstein, S. Amir, M. (2004). Police Corruption: Paradigms, Models and Concepts- Challenges for Developed Countries, Huntsville, TX: Office of International Criminal Justice.

- Ekenvall, B. (2002). "Police Attitudes towards Fellow Officers' Misconduct: The Swedish case and a Comparison with the USA and Croatia", Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, 13(2), 210-232.
- Elliston, F.A. Feldberg M. (Eds). (1985). Moral Issues in Police Work, Totowa, NJ: Rowman and Allanheld.
- Ethics Training in Law Enforcement. (1999). A report by the Ethics Training Subcommittee of the IACP Ad Hoc Committee on Police Image and Ethics
- Evans, D. and Butcher R. (1998). Ethical Reasoning in Policing, Toronto: Emond Montgomery Publications.
- Fair, F.K. Pilcher W. D. (1991). "Morality on the Line: The Role of Ethics in Police Decision-Making", American Journal of Police, 10 (2), 23-38.
- Falk, J.H. Jr. (1995). "Developing a Code of Ethics. Do COP's Know How to Respond", Correction Today, 57 (4), 110 – 113.
- Feldman, R.S. (2000). Understanding Psychology (4th ed.), San Francisco: McGraw Hill.
- Fillingham, L., (1993). Foucault for Beginners, London: Writers and Readers Ltd.
- Finnane, M. (1994). Police and Government: Histories of Policing in Australia, Melbourne: Oxford University Press.
- Fitzgerald, T. (1989). Report of the Commission of Inquiry into possible illegal activities and associated police misconduct, Brisbane: Government Printer.
- Fleishman, J. (1981). "Self-interest and Political Integrity", in Fleishman, J., Liebman, L., & Moore M.H, (Eds.). Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials, Cambridge, Mass.:
- Foucault, L., (1975). Surveillance et Punir, Paris: Gallimard.
- Foucault, L., (1980). "Power Knowledge", in Gordon C., (Ed.), Power Knowledge, London: Harvester.
- Frederickson, G.E. Hart, D.H. (1985). "The Public Service and the Patriotism of Benevolence", Public Administration Review, 45 (September-October), 547-553.
- Freely, M. Rubin, E.L. (1998). Judicial Policy Making and the Modern State: How the Courts Reformed American Prisons, Cambridge: Cambridge University Press.
- Friedrich, K. (1972). The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy and Propaganda, New York: Harper and Row.
- Freckelton, I. Selby, H. (1988). (Eds.) Police in our Society, Sydney: Butterworths.
- Gaffigan, S.J. McDonald, P.P., (1997). Police Integrity: Public Service with Honor, NCJ 163811, Washington, DC: US Department of Justice, National Institute of Justice.
- Getting Things Right. (1993). Branshill: United Kingdom Association of Chief of Police Officers.
- Goldstein, H. (1975). Police Corruption: A Perspective on its Nature and Control, Washington, DC.: Police Foundation.

- Goldstein, H. (1990). Patterns of Police Corruption and Reform: Comparing New York City and Queensland, Research Paper No. 16, Brisbane: Centre for Australian Public Sector Management.
- Goodman, D.J. (1998). Enforcing Ethics: A Scenario-Based Workbook for Police and Corrections. Recruits and Officers, Upper Saddle River, NJ.: Prentice Hall.
- Grabosky, P.N. (1989). "The Abuse of Prisoners in New South Wales 1943-1976", in Grabosky, P.N., Wayward (Eds.). Governance: Illegality and Its Control in the Public Sector, Australia: Renwick Pride Pty.
- Haggard, P. (1994). Police Ethics, Lewiston, N., Y: Edwin Mellen.
- Hall, R.A. Spurgeon, Carolyn Brown Dennis, and Tere J. Chipman.. (2000). The Ethical Foundation of Criminal Justice, Washington, D.C.: ERC Press.
- Hart, D.K. (1989). "A Partnership in Virtue Among All Citizens: The Public Service and Civic Humanism", Public Administration Review , 49 (March-April).
- Hawkins, G. & Geoffrey, P.A. American Prison System: Punishment and Justice, New Jersey: Prentice Hall, Englewood.
- Heidenheimer, H. (1970). (Ed.). Political Corruption, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Heidenheimer, H. (1989). Political Corruption, New- Brunswick: Transaction Publishers.
- Hemmens, C. Atherton, E. (1999). (Eds.). Use of Force: Current Practice and Policy, Maryland: Graphics communications, Inc.
- Henriques, Z.W. (2001). "The Path of Least Resistance: Sexual Exploitation of Female Offenders as an Unethical Corollary to Retributive Ideology and Correctional Practice", in Kleinig J. and Leland Smith, M. (Eds.). Discretion, Community, and Correctional Ethics, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 203-218.
- Howard John. (1777). The State of Prisons in England and Wales, with an Account of Some Foreign Prisons. (Name of Publication house not available).
- Human Rights Watch. Various Publications on Prisoners and Prison Conditions. www.hrw.org/prisons/reports. html.
- Jetmore, L.F. (1997). The Path of the Warrior: An Ethical Guide to Personal and Professional Development in the Field of Criminal Justice, Flushing, NY: Looseleaf Law Publications, Inc.,
- Johnstone, M. (1997). "What can be Done about Entrrenched Corruption?", Paper presented to The 9th Annual Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C.: The World Bank.
- Johnstone, M. (1982). Political Corruption and public Policy in America, Monterey, CA.: Brooks/Cole Publishing.
- Jones, T. R. Smith, M. A., (1995). Police Ethics Training: A Three-Tiered Approach, FBI Law Enforcement Bulletin, 64 (6).
- Jones, W.T. Sontay, F.M. Fogelin, R. (Eds.). (1969). Approaches to Ethics, (2nd ed.) New York: McGraw Hill Book Company,

- Joseph, J. (2001). Integrating Ethics and Compliance: Next Steps for Successful Implementation and Change, Washington, DC: Ethics Resource Center,
- Kania, R. (1989). Should We Tell the Police to Say 'Yes' to Gratuities? In D. Close, & Meier N. (Eds.). Morality in Criminal Justice: An Introduction to Ethics, Belmont: Wadsworth.
- Kauffman K. (1988). Prison Officers and Their World, Cambridge: Harvard University Press.
- Kelling, G. L. Wasserman, R. Williams, H. (1998). "Police Accountability and Community Policing", Perspectives on Policing No. 7, Washington, DC: National Institute of Justice and Harvard University.
- Kfir, A. (1994). "Stimulating Forces of Corruption: A Case Study of Israel's Culture Origins", in Berlinsky. U., Friedberg, A., & Werner, S. (Eds.). Corruption in A Changing world: Comparisons, Theories, and Controlling Strategies, Proceedings of the Third International Conference on Ethics in the Public Service, Jerusalem: Vol. I: 440-463.
- Kleining, K. (1996). The Ethics of Policing, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kleining, J. (Ed.). (1996). Handle With Discretion: Ethical Issues in Police Decision Making, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Kleining, J. (2001). Professionalizing Incarceration, in Kleinig, J. Smith, M. (Eds.). Discretion, Community, and Correctional Ethics, Oxford: Rowman, & Littlefield Publishers, Inc., 1-16.
- Klittgaard, R. Maclean-Abarou R. Lindsey P. H. Jr. (2000). Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention, Oakland, California: ICS Press and World Bank Institute.
- Klockars, C.B. (1985). "The Dirty Harry Problem", in Ellison, F.A. Feldberg, M. (Eds.). Moral Issues in Police Work, Totowa, New Jersey: Rowan and Allanheld.
- Klockars, C.B. Ivkovich, S.K. Harver, W.E. Haberfeld, M.R. (1997). The Measurement of Police Integrity: Research in Brief, National Institute of Justice, NIJ. Grant#95-IJ-CX-0058.
- Knapp, W. (1972). Report of the Commission to Investigate Alleged Police Corruption, New York: George Braziller.
- Leland, S.A.P. (2001). Moral Reckoning and the Social Order of the Prison, in Kleinig J. Leland Smith, M. (Eds.). Discretion, Community, and Correctional Ethics, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 179-192.
- Lusher, E.A. (1981). Report of the Commission to Inquire into NSW Police Administration, Sydney: Government Printer.
- Manning, P.K. Redinger, L.J. (1977). "Invitational edges of corruption: Some Consequences of narcotic law reform", in Rock., P. (Ed.), Drugs and Politics, N.J.E.P.Dutton: Rutgers.
- Manning, P.K. (1978). "The Police; Mandate, Strategies, and Appearances", in Manning P. Van Maanen J. (Eds.). Policing: A View from the Street, Sanata Monica, CA.: Goodyear.
- Manning, P.K. (1979). "The Social Control of Police Work", in Holdaway, S. (Ed.). The British Police, London: Edward Arnold.
- Mass, P. (1997). Serpico, New York: Harper Paperbacks.

- Miller, J. (2003). Police Corruption in England and Wales: An assessment of current evidence, London: Home Office, Report 05/03.
- Miller, S. (1998). "Corruption and Anti-corruption in the Profession of Policing", Professional Ethics: A Multidisciplinary Journal, 6 (3-4), 83-106.
- Mollen Commission. (1994). Report of the Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department, City of New York: Mollen Commission.
- Muir, W.K. Jr. (1977). Police: Streetcorner Politicians, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Newburn, T. (1999). Understanding and preventing police corruption: Lessons from the literature, London, Home Office- Policing and Reducing Crime Unit, Police Research Series, paper 110.
- Niederhoffer, A. (1967). Behind the Shield, New York, NY.: Doubleday.
- Nye, J.S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis, American Political Science Review, 61. 417-427.
- Parks, B. C. (2000). Los Angeles Police Department Board of Inquiry into the Rampart Area Corruption Incident, Executive Summary. Los Angeles.
- Pittman, J.P. (2001). "The Case for Abolition and the Reality of Race", in Kleinig J., & Smith, L, M. (Eds.). Discretion, Community, and Correctional Ethics, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Police Integrity: Securing and Maintaining Public Confidence. (1999). Her Majesty's Inspectorate of Consultancy (HMIC), London: Home Office.
- Pollock, J.M. (1998). Ethics in Crime and Justice: Dilemmas and Decisions, California: Wadsworth Publication Co.
- Prenzler, T. Ronken, C. (2003). A survey of innovations in the development and maintenance of ethical standards by Australian police departments, Police Practice and Research, Vol. 4 issue 2.
- Punch, M., (1994). Rotten Barrels: Systemic origins of corruption, in E.W. Kolthoff (Ed) Strategieen voor corruptie-beheersing bij de politie, Amhem: Gouda Quint.
- Quinton, P. Miller, J. (2003). Promoting Ethical Policing: Summary findings of research on new misconduct procedures and police corruption, London: Home Office. Report 12/03.
- Rampart Scandal. About the Scandal see: McCarthy, Terry. (2000). "The L.A.P.D. Blues," Time Magazine, November 27, Vol. 156 (22).
- Reiner, R., (1992). The Politics of Police, (2nd ed.). Hemel Hempstead, Harvester: Wheatsheaf .
- Reiss, A. Jr. (1971). The Police and the Public, New Haven: Yale University Press.
- Report of the Rampart Independent Review Panel, (2000). www.lacity.org
- Roebuck, J.B. Barker T. (1974). A Typology of Police Corruption, Social Problems, 21, 423-437.
- Rogow, A., Lasswell, H. (1963). Power, Corruption and Rectitude, New – Jersey: Englewood Cliffs.

- Rose- Ackerman, S. (1978). Corruption- A Study in Political Economy, New York: Academic Press.
- Sayed, T. Bruce, D. (1998). "Police Corruption: Towards a Working Definition", African Security Review, 7 (1): 3-14.
- Schwartz, A.C. (1979). "Corruption and Political Development in the USSR", Comparative Politics, 11, 431-442.
- Schwartz, B. (1986). The Battle for Human Nature: Morality and Modern Life, New York: N.W. Norton & Sons Co.
- Sherman, L.W. (1978). Scandal and Reform: Controlling Police Corruption, Berkeley: University of California Press.
- Sherman, L.W. (1985). Becoming Bert: Moral Careers of Corrupt Policemen, In F. Elliston, M. Feldberg (Eds.), Moral Issues in Police Work, Totowa, NJ: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 253- 265.
- Sherman, L.W. (Ed.). (1974). Police Corruption: A Sociological Perspective, New York: Doubleday.
- Sherman, L.W., (1978). Controlling Police Corruption: The Effects of Reform Policies. Summary Report, Washington: US Department of Justice.
- Skolnick, J., Fyfe J. (1993). Above the Law: Police and the Excessive Use of Force. New York: The Free Press.
- Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, (1955) Adopted by the first UN Congress on the Prevention and Treatment Of Offenders, Geneva..
- Stoddard, E.R. (1968). "The Informal Code of Police Deviancy: A Group Approach to Blue Coat Crime", Journal of Criminal Justice, Criminology and Police Science, 59, 201-213.
- Stoddard, E.R. (1983). Blue Coat Crime, in Klockars, C.B. (Ed.). Thinking about Police: Contemporary Readings, New York: Mcgraw-Hill.
- Stohr, M.K. Hemmens C. Kifer M. Schoeler M. (2000). We Know It, We Just Have To Do It: Perceptions of Ethical Work in Prisons and Jail, The Prison Journal, 80 (2), 126 – 150.
- Stohr, M.K. Hemmens C. (2000). Introduction, The Prison Journal, 80 (2), 123 – 125.
- Stohr. M.K. Hemmens. C. Marsh. R. L., Barrier, G. Palhegi, D. "Can't Scale This? The Ethical Paramaters of Correctional Work", The Prison Journal, 80 (1), 56-79.
- The Abuse of Police Authority: A National Study of Police Officres' Attitudes. (2001). Washington, DC.: Police Foundation.
- The Knapp Commission Report on Police Corruption. (1971). New York: George Brasiller.
- Thompson, D.F. (1995). Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption, Washington, D.C.: The Brooking Instituite.
- Trautman, Neal. (2001). Police Code of Silence: Facts Revealed. www.aele.org
- Trautman, Neal. (2004). Police Ethics Training- How We Now Do It? The International Association of Ethics Trainers. www.ethicstrainers.com/howoit.htm

- Travis, J. E. Brann, J. E. Police Integrity. U.S. Department of Justice, National Institute of Justice: Office of Community Oriented Policing Services.
- Van Maanen, J. (1978). "The Asshole", in Manning, P.K. & Van Maanen J. (Eds.). Police: A View from the Street, Santa Monica, CA.: Goodyear Publishing, 221-238.
- Van Maanen, J. (1983). "The Boss: First line supervision in an American Police agency", in Punch M. (Eds.). Control in the Police Organization, Cambridge: MIT press
- Villiers, P. (1997). Better Police Ethics: A Practical Guide, London: Kogan Page.
- Werner, S.B. (1982). "The Development of Political Corruption: A Case Study of Israel", Political Studies, 31 (4), 620-639
- Werner, S.B., (1983). "New Directions in the Study of Administrative Corruption", Public Administration Review, 43, (2), 146-154.
- Werner Simcha B., (1985). The Self-moralizing Organization, American Society for Public Administration, Section on International and Comparative Administration, Second Series, No.9.
- Williams, H. (2002). Core Factors of Police Corruption Across the World, Forum on Crime and Society. 2. (1) Published by the United Nations, Office on Drugs and Crime.
- Wilson, J.Q. (1968). Varieties of Police Behaviour, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Women in Prison: Sexual Misconduct by Correctional Staff. (1999). Report of the General Accounting Office to the House of Representatives, Washington, D.C.: GAO-GGD, 99-104
- Wood, J.R.T. (1977a). Final Report of the Royal Commission into the New South Wales Police Service, Volume 1: Corruption.
- Wood, J.R.T. (1997b). Final Report of the Royal Commission into the New South Wales Police Service, Volume 2: Reform.
- Wood, James. (1999). Royal Commissions: A Prelude to the Reform Process, Supreme Court of New South Wales. www.lawlink.nsw.gov.au.
- Woodcock, J. (1991). "Overturning Police Culture", Policing, 7(3), 172-182
- Wright, K.N. (2001). "Management – Staff Relations: Issues in Leadership, Ethics, and Values", in Kleining J. Leland Smith M. (Eds.). Discretion, Community, and Correctional Ethics, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc,

State of Israel
Ministry of Public Security
Bureau of the Chief Scientist

**Integrity in Criminal Justice Systems in
the World and in Israel: Methods,
Characteristics, Policies and Practices**
A Literature Review

Simcha B. Werner, Ph.D Mina Zemach, Ph.D

Center for Applied Ethics in Management
Netanya

This study report herewith was conducted with the support of the Bureau of the Chief Scientist at the Ministry of the Public Security. The Ministry of the Public Security encourages independent research by providing professional and financial support. The contents, conclusions, recommendations, proposals and professional judgment expressed in this report are solely those of the authors' and do not necessarily represent or reflect the position and/or the official policy of the State of Israel and/or that of the Ministry of Public Security.