

הקדמה: בטחון הפנים - הגדרה מרחיבה או מצמצמת

אלוף (מיל"), רב-ניצב (גמלאי) הרצל שפיר

הגדרת בטחון הפנים הגורסת: **כל פעילות הקשורה ל"בטחון הנפש והרכוש"**, אותה אמצו רבים, היא בעייתית ומחייבת הבהרות וקביעת סייגים. לכאורה, בחסות המושג "בטחון הנפש והרכוש" ניתן לכלול את פעילותם של כמעט כל הגופים הפועלים במערך העורף (כיבוי-אש, מד"א, מל"ח, פיקוד-העורף ומשטרת-ישראל) ואף את פעילות הביטחון השוטף. לדעתי, הרחבה זו איננה נכונה.

מהן הפעולות המיוחדות שיש לכלול בהגדרת "בטחון הנפש והרכוש"? בהכללה, ניתן לומר: מניעה, סיכול, אבטחה, הקטנת הסיכון והנזק בפגיעה בנפש וברכוש של אזרחי המדינה; איתור גורמים, המתכוונים לפגוע בנפש וברכוש ולפעול נגדם; סיכול ומניעת חתרנות, המיועדת לפגוע באושיות הממשל ומוסדותיו.

נבחן להלן את הגופים העיקריים הפועלים במערך העורף:

א. **מערך כיבוי אש:** תפקידיו העיקריים הינם - כיבוי שריפות והצלה; טיפול בחומרים מסוכנים והספקת מים לצורכי טיהור (מתאר חל"כ). תפקידים אלה קשורים להגנת הנפש והרכוש, אך מערך זה איננו מופקד על "בטחון הנפש והרכוש" כפי שהוגדר לעיל. לכן מוגדר הכיבוי במערך העורף כ"שרות-עזר".

ב. **מערך "מגן-דוד אדום" (מד"א):** הינו ארגון בלעדי להגשת עזרה ראשונה, וכן משמש כאגודת הצלה בצלב האדום הבינלאומי. תפקידיו העיקריים הינם - טיפול ופינוי פצועים, חולים, יולדות ונפגעי תאונות לבתי-החולים, התרמת דם, הספקת דם וסיוע לשירות הרפואי של צה"ל בחירום. מד"א אכן עוסק ב"נפש" אך איננו מופקד על "בטחון הנפש והרכוש" כמוגדר לעיל. לכן, גם מד"א נחשב במערך העורף כ"שירות עזר".

ג. **מערך המשק לשעת חירום (מל"ח):** כולל את הרשויות הייעודיות לשעת-חירום במשרדי הממשלה השונים, המפעלים החיוניים וועדות ומטות מל"ח השונים. תפקידיו העיקריים של מל"ח - להפעיל את המשק החיוני כדי להבטיח את אספקת המוצרים, החומרים, השירותים והפעולות החיוניות לקיום האוכלוסיה; לתמיכה במערכת הביטחון, במצב לחימה ובאירועי חירום. זאת, במגמה לסייע במאמץ הלחימה (או להתגבר על תוצאות אירועי-חירום), למזער הנזקים הכלכליים-המשקיים-החברתיים; לאפשר למשק החיוני לתפקד בעת לחימה (או באירועי חירום); לסייע בשיקום ובהחזרת המשק החיוני לתפקוד כלכלי תקין ושגרתו. גם כאן מטפל מל"ח ב"נפש ורכוש" אך איננו מופקד על "בטחון הנפש והרכוש", כמוגדר לעיל.

ד. **מערך פיקוד העורף (פקע"ר): יש להבחין בין תפקידיו בתוקף חוק הג"א 51, לבין תפקידיו הצבאיים בתוקף תיקון מס' 8 לחוק הג"א. תפקידיו העיקריים לפי חוק הג"א - גיבוש התפיסה של ההתגוננות**

האזרחית; ציוד והדרכת השימוש באמצעי ההתגוננות השונים; לפעול להצלת נפגעים ורכוש; להכין ולהפעיל מערך ההתראה; לפעול נוכח אירועים בלתי קונבנציונליים; לסייע בפינוי ובקליטת אוכלוסייה; להדריך ולכוון את אירגוני העזר השונים במילוי תפקידיהם בתחום ההתגוננות האזרחית; לפעול (באישור מיוחד של שר-הביטחון) להצלת נפש ורכוש, שאינם כרוכים בהתגוננות האזרחית. כל התפקידים לעיל קשורים ל"נפש ורכוש", אך גם כן, פעילותה של ההגנה האזרחית איננה מכילה את ההגדרה המלאה של "בטחון הנפש והרכוש", כאמור לעיל. עם הקמת פיקוד העורף, הוטלו עליו תפקידים "צבאיים", כפיקוד מרחבי, וכן קבלת האחריות על בטחון הפנים בחירום ממשטרת-ישראל (על-פי החלטת ממשלה). הטלת משימה זו על-פיקוד העורף היא בעייתית. מתחייבת הבחנה בין "בטחון הנפש והרכוש" במובן המשטרת, כמוגדר לעיל, לבין פעילות הקשורה לביטחון השוטף ופעילות כנגד פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) (סוגייה זו עוד תפורט בהמשך). בעבודה, שנערכה לאחרונה, על האפשרות להעברת פיקוד העורף לאחריות המשרד לבטחון הפנים, הומלץ, בין היתר, כי **משטרת-ישראל תהיה אחראית על בטחון הפנים (כמוגדר לעיל) הן בשיגרה והן בחירום.**

ד. **שירות הביטחון הכללי (שב"כ):** גם לשב"כ חלק חשוב בפעילות הקשורה ל"בטחון הנפש והרכוש", בהיותו מופקד על מודיעין וחקירות, סיכול ומניעה, אבטחת אישים ומתקנים נבחרים; הנחיית אבטחה וסיכול מונע במעברי-גבול. עובדת היותו גוף, אשר פעילותו,

לרוב, איננה גלויה, מעמידה אותו כגוף חיוני וחשוב, המשתלב במסגרת הפעילות הכוללת של בטחון הפנים, אך לא כגוף המופקד על "בטחון הנפש והרכוש" כמוגדר לעיל.

בתמונת הפעילות הכוללת בתחום הביטחון, יש להגדיר את המושג "**ביטחון שוטף**" (בט"ש), וכיצד הוא מתקשר לבטחון הפנים.

בט"ש הונהג כבר בשנות ה-50, עם חדירות הפדאיון ובהמשך, עת חדרו המחבלים לביצוע פיגועים (פעילות חבלנית עוינת - פח"ע) בשטח המדינה. מצב זה הביא לנקיטת פעילות ביטחון מיוחדת בקווי הגבול, והמשיך במרדפים לעומק שטחי המדינה, לאחר חדירות שהצליחו.

ניתן להגדיר את הבט"ש כ"כל פעילות הקשורה למניעה ולהתגברות על פעילות חבלנית עוינת (פח"ע), וכן פעילות נגד חדירה באורח בלתי חוקי לתחומי המדינה (או השטחים המוחזקים).

האם פעילות בט"ש נכללת בהגדרה של בטחון הפנים? בעקרון - לא, אך, למעשה, החלק השני של הפעילות (הטיפול במחבלים לאחר חדירתם) אכן שייך לבטחון הפנים, ובכך, לרוב, עסק צה"ל.

בדרך-כלל, לפעילות בט"ש יוקצו כוחות מיוחדים, במיוחד לתפקידי בט"ש. יחד עם זאת, אלה המבצעים תפקידי בטחון פנים, תוך כדי תפקידם, עשויים להיתקל באירוע פח"ע - בט"ש בתחום המדינה, אשר יחייבם לפעול (במידה שהוכשרו לכך, וניתנו ההוראות המקדימות בהתאם).

כדי להשלים את התמונה יש להתייחס להגדרות "**מצב חירום**" ו"**אירועי חירום**". מאחר שהכרזה על "מצב חירום" כרוכה בבעיות משפטיות

ותקציביות, נמנעו ממשלות ישראל מלהכריז על מצבי חירום. לכן, באה, לאחרונה, ההגדרה של "אירועי חירום" כדי לאפשר עניינית לגופים השונים במערך העורף לפעול. אגדיר "אירועי חירום" כאסונות טבע (רעידות אדמה, שטפונות, שריפות, מגפות וכדומה), אסונות או סכנות הנובעות משחרור או מפליטה של חומרים מסוכנים (כימיים, ביולוגיים, גרעיניים), וכן במקרה של אירועי טרור עם תוצאות חמורות". הגדרה זו מופיעה במסגרת החלטת ממשלה מס' 1080, מפברואר 2000, אשר באה להוסיף ולתקן החלטת ממשלה מס' 1716 משנת 1986, בנושא הפעלת מערך המל"ח.

לסיכום,

עניינית, המסקנות וההמלצות על הארגון והפעולות הנדרשות בתחום בטחון הפנים צריכות להיות פשוטות ומעשיות:

- האחריות לבטחון הפנים, הן בשגרה והן בחירום, צריכה להיות בידי גורם אחד (משטרת-ישראל).
- למד"א ולכיבוי-אש תפקידים ברורים כשירותי עזר במסגרת פעילות בטחון הפנים.
- למל"ח תפקידים ברורים במסגרת המשק החיוני לשע"ח ובאירועי חירום (שאינם קשורים לבטחון הפנים).
- בכל אותם מצבים ואירועי חירום, בהם המשטרה, בגלל היעדר ידע ואמצעים ו/או בגלל היקף גדול של נפגעים והרס, איננה יכולה להמשיך ולשלוט על אירוע, תעביר את האחריות והשליטה לפיקוד העורף.

- לפיקוד העורף תפקידים ברורים במסגרת ההתגוננות האזרחית: הצלת נפגעים ורכוש. אירועים אשר המתאר שלהם הוגדר כמתאר כימי, ביולוגי, גרעיני, וכן, מצבים ואירועים כפי שהוגדרו בסעיף הרביעי לעיל, יעברו לאחריות פיקוד העורף בהקדם האפשרי.
- אירועי בט"ש (כהגדרתם לעיל), כאשר בוצעה חדירה לתחומי המדינה, במטרת טרור-פח"ע, ייחשבו כאירועי בטחון פנים.

מושב ראשון - דברי פתיחה

פרופ' גבריאל בן דור, ראש המרכז לחקר הביטחון הלאומי - אוניברסיטת חיפה

כללי

המרכז לחקר הביטחון הלאומי עוסק במספר נושאים שאינם מטופלים על-ידי מרכזים ופרוייקטים מחקריים אחרים. אחד מהם הוא נושא בטחון-הפנים. זהו נושא רחב היקף שהולך וגדל עם הזמן, אין לו כיסוי אקדמי, אין אליו מספיק תשומת לב מסודרת ושיטתית מעולם המדע, ואנו מקווים למלא את החסר.

בטחון הפנים בדמוקרטיה הישראלית

באשר לנושא העומד על סדר היום: זהו נושא קשה לטיפול, והראיה לכך היא, שאין עליו ספרות מספקת בתורת הביטחון הלאומי. כל תלמיד ששמע באוניברסיטת חיפה את הקורס "מבוא לביטחון הלאומי" יכול להעיד, כי התורה כולה בנויה על הנחת היסוד, שהאיום העיקרי הוא חיצוני. יחסית, קל לטפל בזה, משום שיש כלים קונסנזואליים להמשגה נכונה, ממדע המדינה, מהסוציולוגיה ומדיסיפלינות אחרות. נוח גם לעסוק בכך, במובן מסוים, שכן ביטחון, אם הוא נתפס כאיום חיצוני, מהווה גורם מלכד, שיוצר סולידריות, קוהרנטיות, אחידות והסכמה לערכים יסודיים של החברה. בטחון-פנים, אם יותר לי לומר, הוא נושא "מלוכלך" (messy). נושא שיש בו אלמנטים

מכוערים ולא סימפטיים. זהו נושא שמפצל את החברה, מפלג אותה ומדגיש את השסעים. העיסוק בו איננו מדגיש את הגורמים המאחדים, אלא את המפריד בינו. אפשר לומר, שאיזמים חיצוניים מוציאים מתוכנו את הטוב ביותר, ואילו איזמים פנימיים מוציאים מתוכנו את הגרוע ביותר, את המכוער ביותר, האפל ביותר אשר טמון בנפשותינו, ולו מסיבה זו איננו אוהבים לעסוק בכך.

יחד עם זאת, מחקרים מראים, שבפני 80%-90% ממדינות העולם לא ניצבים איזמים חיצוניים ממשיים, אך, עם זאת, מתמודדות מדינות אלה עם איזמי פנים רבים וגדולים. האיזמים יכולים להיות אזוריים או סקטוריאליים, אתניים, חברתיים, הם יכולים להיות קשורים בטרור, בפשע מאורגן, באידיאולוגיה או בצרוף כלשהו של אלה. מסתבר, שרובן המכריע של מדינות העולם מתלבט בבעיות אלה, כוחות הביטחון שלהן (ואין זה משנה מה השם שלהם) בנויים, כדי להיערך לסכנות אלה, ויש להניח, שהסכנה רק תלך ותגבר.

אנחנו אוהבים לחשוב, שבמדינות הדמוקרטיות המצב אינו כזה, שכן, יש לנו כלים להקטין עד למינימום את רוב הבעיות מבפנים באמצעות התהליך הדמוקרטי. בפועל, אין זה המצב, וגם מדינות דמוקרטיות עומדות בפני סכנות פנימיות. יתרה מזאת, אנחנו יודעים, שכאשר מדינות דמוקרטיות עומדות בפני סכנות פנימיות, הן מתנהגות, לעתים, בצורה מאד לא דמוקרטית, ונוטות לסטות לחלוטין מסולם הערכים שלהן. די להזכיר את הטיפול באזרחים אמריקאים וקנדיים ממוצא יפני במלחמת העולם השנייה. אזרחים אלה הושמו במחנות ריכוז, ללא משפט, ללא חשד של ממש, רק על סמך

הנחה, שעצם השתייכותם האתנית עלולה להביא אותם לפעולות עוינות. על אף שהמדינות, בינתיים, התנצלו ושילמו פיצויים, הנזק נעשה. אנו לא במצב כזה. עם זאת, אנו רואים, שמדינות, הנתונות לסכנות פנימיות ולאיומים ממשיים של בטחון-פנים, נוטות לאבד את העוגן החזק בערכי היום-יום שלהן. מכאן עולות בעיות רבות מאד.

אני סבור, שהבעיות העיקריות בהן אנו מתלבטים הן: מהי ההיערכות הנכונה לבטחון-פנים, שיש לה גם היבטים פורמליים, מי בעצם אחראי לבטחון-הפנים ברגע נתון, בכל חזית נתונה? שכן, יש גורמים רבים המשתפים פעולה: המשטרה, שאחראית על חלק ניכר מחיי היום-יום, שירות הביטחון הכללי שאחראי על קטע אחר בחיי היום-יום, צה"ל, באמצעות פיקוד העורף, שאחראי לחלקים מבטחון-הפנים, גורמים שונים מוניציפליים, ממכבי אש ועד לשירותי הצלה - מי מאלה אחראי ולמה? מי נותן דין וחשבון? מי מדווח כלפי מעלה? והכי חשוב, מי קובע מדיניות לגבי העתיד לבוא?

מקבץ שני של שאלות הן שאלות ערכיות יותר. ללא ספק, ההגנה על הדמוקרטיה היא מטרתו של בטחון-הפנים, אבל בבסיס הדברים, יש שאיפה להגנה על עצם הקיום ועצם הביטחון הפיזי של האזרחים ושל המדינה. עד היכן מותר ללכת עם הגנה זאת? עד כמה ניתן להרחיב את הגבולות של העשייה, כאשר העשייה עלולה להתנגש בערכים דמוקרטיים מסוימים? זוהי דילמה נצחית של דמוקרטיות ובטחון-פנים, שאין לה תשובה. יש לה מסגרות משפטיות, שעליהן נשמע, יש לה מסגרות מוסריות וערכיות, ישנה מסגרת היסטורית של מה שנעשה בעבר על-ידנו ועל-ידי אחרים. ההתלבטות גדולה

מאד, והתלבטות זו חייבת להיות פומבית, שכן, בסופו של דבר, התשובות ניתנות על רקע ציבור אזרחים שמהווה דעת קהל, שצריך לתמוך במדיניות, להצביע בבחירות, להתחשבן אתו כאשר סוטים מן הנורמות, שעל-פיהן החברה הזאת מתחנכת. ואולי, צריך לחנך אחרת את החברה הזאת, ולהעלות בפניה את הדילמות הקיומיות, שאנחנו עלולים להתמודד עימן בגלל איומי בטחון-פנים. אחרת, הציבור לא יבין, מדוע יש צורך לנקוט בצעד זה או אחר, מדוע יש צורך להגמיש כלל זה או אחר בעת חירום, מחד גיסא, ומדוע אין לסטות מן הנורמות הערכיות, הבסיסיות, שעליהן אנחנו מחנכים ומתחנכים, מאידך גיסא. אלו הדברים שמהם נפיק לקחים, ובהמשך נעבור לצעד הבא, לסדרה שלמה של פעילויות, כדי לפתח תחום זה של חקר ביטחון בדמוקרטיה הישראלית.

אני רוצה לסיים במילה של התראה. נשמע היום דברים, לא רק מאתגרים, אלא אף קשים בחלקם. למשל, מסקרים שעשינו כאן במרכז, עולים לפעמים ממצאים קשים. מן הראוי ששני דברים יעמדו לנגד עיניו של הציבור:

האחד, במדינת-ישראל, כיום, ישנן בעיות עמוקות וקשות, המהוות איום על אינטרסים קיומיים שלה. זהו הרקע שאסור להתעלם ממנו. הדיון איננו על ערכים רצויים. הוא איננו מנותק מסכנות קיומיות ממשיות, שחייבים להתמודד איתן. על רקע זה, יש להכניס לתוך מערכת השיקולים, גם שיקולים ערכיים.

האחר הוא שאיננו חיים לבד בעולם. יש מדינות נוספות המתנסות בכך. בחלקן מדינות מאד ליברליות ומתקדמות, כמו קנדה, שם הכניסו צבא לאחד המחוזות בגלל איומים, שנראים קטנים בהרבה מאלה שאנו עומדים בפניהם, כיום, במדינת-ישראל. מי שמסתובב בארצות המערב הדמוקרטי יכול לראות

בעיות רבות דומות לשלנו. לכן, את מה שאנו עושים צריך לראות על רקע המחקר המשווה: כיצד מתמודדות מדינות דמוקרטיות אחרות עם אותן בעיות, ללמוד מן הלקחים שלהן, ואולי גם ללמד אותן מן הלקחים שלנו, כפי שאנו רוצים לעשות, על בסיס מדעי איתן. על רקע זה ייערך יום העיון הנוכחי.

בטחון-פנים בישראל: המסגרת המשפטית

ד"ר אריאל בנדור, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.

קיימת הנחה בציבור הישראלי, לה שותפים גם משפטנים, כאילו ענייני בטחון-הפנים בישראל נשלטים בפועל על-ידי הסדרים משפטיים. על רקע זה מפתיע הנתק הקיים, בעניינים חשובים, בין הנורמות המשפטיות הפורמליות לבין הפרקטיקה. נתק זה הוא בעייתי, משום ששאלות משפטיות שונות, הקשורות לבטחון-הפנים עשויות להגיע לבית-המשפט, החייב לפסוק על-פי הדין הקיים, גם אם הוא שונה מן הפרקטיקה, וגם אם המערך המדיני, הפוליטי והניהולי הקיים לא ערוך לקיים את הדין. יש איפוא חשיבות מיוחדת בהצגת כמה נקודות מרכזיות ביחס שבין הפרקטיקה לבין ההסדרים המשפטיים.

כדי לקבוע מי מוסמך מבחינה משפטית לטפל בעניינים של בטחון-הפנים, ולברר מהן הסמכויות בתחום זה וכיצד הן מוגבלות, יש להגדיר תחילה, לצרכים משפטיים, מהו "בטחון-פנים". הביטוי "בטחון-פנים" כמעט שאינו מופיע בחוק. קיימים, אמנם, המשרד לבטחון-הפנים, שנוסד יחסית לאחרונה; מספר חוקים המקנים סמכויות לשר לבטחון-הפנים¹; וקומץ פסקי-דין של

¹ ראו, למשל, **חוק הכניסה לישראל, תשי"ב - 1952**, סעיף 12ד (אחריות לאכיפת האיסור על הלנה, העסקה והסעה שלא כדין של תושבי השטחים); **וחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח - 1998**, סעיף 2 (מתן פטור לגוף ציבורי מן החובה למנות ממונה ביטחון).

בית-המשפט העליון, בהם מופיע הביטוי². אין קטגוריה משפטית הקרויה "בטחון-הפנים", ובוודאי אין הסדר משפטי כולל המגדיר את בטחון-הפנים וקובע בידי מי הסמכות לטפל בסוגיות הנוגעות לתחום זה. למשרד לבטחון-הפנים אין סמכויות משפטיות מוגדרות, החורגות מסמכויות נקודתיות של השר לבטחון-הפנים ומסמכויות המשטרה. הקמת משרד זה ביטאה, בעיקרה, מהלך פוליטי סמנטי, ולא רפורמה משפטית מהותית של ריכוז של מכלול הסמכויות והאחריות לטיפול בעניינים של בטחון-הפנים בידי המשרד והשר.

יתר על כן, בהנחה שהמשרד לבטחון-הפנים, לפחות על-פי שמו, מופקד על ענייני בטחון הפנים במדינת-ישראל, יש לזכור, שיש סמכות לראש הממשלה, כיום, על דעת עצמו³, והחל מהבחירות הבאות סמכות לממשלה, באישור הכנסת⁴, להעביר סמכות, הנתונה על-פי חוק לשר אחד, לידי שר אחר כלשהו, ולהעביר שטחי פעולה ממשרד ממשלתי אחד למשנהו. אין הכרח להעביר את מכלול הסמכויות של השר והמשרד לבטחון-הפנים לשר או למשרד אחר ספציפיים, אלא אפשר להעביר את הסמכויות באופן מפוצל - סמכויות מסוימות לשר אחד, וסמכויות אחרות לשר אחר. כלומר, המשפט

² ראו: ע"פ 355/88 לוי נ' מדינת-ישראל, פ"ד מג(3) 221, ע' 226; בג"צ 3358/95 הופמן נ' מנכ"ל משרד ראש הממשלה (טרם פורסם, ניתן בתאריך 22.5.2000), סעיפים 14, 16.

³ ראו: חוק-יסוד: הממשלה, תשנ"ב, סעיף 39(א).

⁴ ראו: חוק-יסוד: הממשלה, תשס"א, סעיף 31.

מאפשר, למעשה, לא רק ליטול סמכויות מן השר ומהמשרד לבטחון-הפנים, אלא גם לפצל את הסמכויות בין שרים ומשרדים שונים.

העיקרון הקבוע, כיום, בסעיף 40 ל"חוק-יסוד: הממשלה"⁵ הוא, כי הממשלה, כלומר, ראש הממשלה והשרים יחדיו, מוסמכים לעשות, בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה, שאינה מוטלת בדין על רשות אחרת. לכן, לכאורה, אין חשיבות רבה להגדרה המדויקת של תחום בטחון-הפנים, משום שבכל מקרה, כל סמכות בתחום זה, כמו בכל תחום אחר, שאינה מפורטת ספציפית בחוק מסוים או אינה מוקנית ספציפית לשר מסוים או למשרד ממשלתי מסוים, מצויה מכוח "חוק יסוד: הממשלה" בידי הממשלה. כלומר, לממשלה יש סמכות שיורית. כל הסמכויות בנושא בטחון הפנים, שאינן בידי רשויות ספציפיות (המשטרה או רשויות אחרות, הפועלות על-פי חוקים ספציפיים), מצויות בידי הממשלה. אלא, שתפיסה זאת, שלפיה כל הסמכויות בתחום בטחון-הפנים מצויות או בידי משרד ממשלתי או בידי הממשלה אינה מדויקת. זאת משתי סיבות:

האחת, מבחינה משפטית, יש חשיבות רבה לשאלה מיהו בדיוק בעל התפקיד או הגוף שבידיו מופקדת סמכות. כאמור, סמכות הממשלה לפי סעיף 40 ל"חוק-יסוד: הממשלה" היא שיורית - משמע היא קיימת רק לגבי פעולה, שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת. בעניינים, שבהם קיימת סמכות לבעל תפקיד או לגוף אחר, אין, כעיקרון, סמכות לממשלה. מבחינה משפטית אין זהות בין הממשלה לבין השר לבטחון-הפנים. הממשלה, כעיקרון, אינה

⁵ בבחירות הבאות יהיה מספר הסעיף 32, בשל החלפת חוק-היסוד. עד 1996 היה מספר הסעיף 29.

מוסמכת לתת הוראות מחייבות לשר לבטחון-הפנים. גם ראש הממשלה לא מוסמך לתת הוראות מחייבות לשר. הסנקציות האפשריות של העברת השר מתפקידו או העברת סמכויותיו לידי שר אחר אינן כלי שליטה יעילים לצרכים שלטוניים שגרתיים. פיטורים או העברת סמכויות אינם דרך פשוטה לממשלה או לעומד בראשה, לקבוע מדיניות בתחום בטחון-הפנים, ולכפות אותה על השר לבטחון-הפנים. לכן, ככל שסמכויות השר לבטחון-הפנים והמשטרה - שגם ביניהם אין זהות (לא בכל דבר, שהמשטרה מוסמכת לעשות, מוסמך השר לבטחון-הפנים לתת לה הוראות) יפורשו בצורה מרחיבה יותר, כך תצטמצם, מבחינה משפטית, סמכות הממשלה כגוף בענייני בטחון-הפנים. כאמור, לראש הממשלה, מבחינה משפטית פורמלית, אין סמכויות מיוחדות בתחום זה, מעבר למעמדו ולכוחו הפוליטי, כמי שמנהיג את הממשלה.

לכן, אם נפרש את סמכויות המשטרה באופן מרחיב, יצטמצמו סמכויות השב"כ בתחום בטחון-הפנים. זאת, משום שסמכויות השב"כ אינן מופעלות כיום מכוח חוק עצמאי, אלא מופעלות בעיקרן מכוח סעיף 40 ל"חוק-יסוד: הממשלה" - הסמכות השירית של הממשלה. רק במה שלא נמצא בידי המשטרה מבחינה משפטית מוסמך השב"כ לטפל. כל דבר שהמשטרה מוסמכת לטפל בו בנוגע לבטחון-הפנים, אין בו כל סמכות של השב"כ. כל פעולה של השב"כ בתחומים הללו היא, לכאורה, מחוץ לסמכותו, ולכן איננה חוקית.

הסיבה האחרת היא, שהמשלה, בעלת הסמכות השיורית, אינה מוסמכת, מכוח סעיף 40 ל"חוק-יסוד: הממשלה", לפגוע בזכויות-האדם שום פגיעה, ולו הקלה והמוצדקת ביותר. בענייני חקירה, שבהם המשטרה עצמה מוגבלת משיקולים של זכויות-האדם, בוודאי לא ניתן לטפל מתוקף הסמכות השיורית לפי סעיף 40. להיפך, כדי לאפשר לחוקרי שב"כ, בכל זאת, לפגוע פגיעות מסוימות, מוצדקות, בזכויות האדם (עצם ניהול חקירה כרוך בפגיעה מסוימת בזכויות האדם), צריך היה להעניק באופן אישי, ספציפי, לחוקרים של השב"כ, סמכויות חקירה אלמנטריות, שבדרך-כלל ניתנות לחוקרי משטרה. גם כאן, כמובן, אנו יכולים לראות פער בין המשפט, שעל-פיו סמכויות החקירה, בעניינים שיש להם היבטים של בטחון-פנים, מתרכזות במשטרה, לבין הפרקטיקה. פער זה יכול להתקיים, כמובן, כל עוד הדברים אינם מגיעים להכרעה של בית-המשפט, החייב לפסוק על-פי הדין, גם אם הדין החל בעייתי.

מהי, איפוא, סמכות המשטרה, שהיא הסמכות הספציפית, שכל שאר הסמכויות כפופות לה ביסודן? סמכות המשטרה, באופן בסיסי, מוגדרת בפקודת המשטרה, בסעיף 3, לפיו המשטרה תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש (דבר שעל-פי פירוש סביר כולל גם סיכול ומניעה). ההגדרה רחבה מאוד. קשה לראות פעילות של בטחון-הפנים, שאינה נכללת בה. המגבלה היחידה, שהפסיקה הטילה, היא, שהמשטרה יכולה לפעול רק בתוך תחומי מדינת-ישראל⁶. לדעתי, מגבלה

⁶ ראו בג"צ 5128/93 פדרמן נ' שר המשטרה, פ"ד מח(5) 647.

זאת אינה מתחייבת מן החוק, וספק אם היא תואמת את הפרקטיקה הקיימת. על כל פנים, גם לפי הפסיקה, המשטרה מוסמכת לפעול גם מחוץ לתחומי מדינת-ישראל. כל עוד מטרת הפעילות היא שמירת בטחון-הפנים של מדינת-ישראל, למשל, קיום חקירות בחוץ-לארץ לצורך איסוף ראיות בקשר לעבירות, שבוצעו בתחומי ישראל.

על רקע ההגדרה הרחבה האמורה של סמכות המשטרה, הכוללת כל דבר שניתן לסווג כנוגע לבטחון-הפנים, מתעורר ספק, אם לשב"כ, כגוף, כמוסד, בשונה מאותם אנשי שב"כ ספציפיים, שקיבלו סמכויות חקירה, המקבילות לסמכויות החקירה של חוקרי משטרה, יש סמכות לטפל בעניינים של בטחון-הפנים, זאת, כל עוד לא חוקקה הכנסת חוק שב"כ מיוחד. זאת משום, שהסמכות השיורית של הממשלה לפי סעיף 40 ל"חוק-יסוד: הממשלה", שממנה מתיימר השב"כ לשאוב את כוחו, אינה חלה, כאשר יש חוק ספציפי הדרוש בנושא. פקודת המשטרה היא חוק ספציפי הדרוש בנושא, והיא מסמיכה את המשטרה בלבד ולא את השב"כ. למרות שוועדת לנדוי הכירה בסמכות השב"כ מכוח הסמכות השיורית של הממשלה, חלק בית-המשפט העליון על דעת "ועדת לנדוי" בענין "הטלטולים"⁷. לא בטוח, כיצד בית-המשפט יפסוק, אם ידרש לדון בשאלה הכללית יותר על עצם סמכות השב"כ.

⁷ ראו בג"צ 5100/94, הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(4) 817.

בעיה נוספת נוגעת ליחס בין סמכויות המשטרה לסמכויות הצבא. "חוק-יסוד: הצבא", באופן די מפתיע, לא מגדיר את סמכויות צה"ל⁸. כל מה שנכתב, בסעיף 1 לחוק-היסוד הוא, שצבא ההגנה לישראל הוא צבאה של המדינה. אפשר ללכת אחורה, לפקודה שנתקבלה על-ידי מועצת המדינה הזמנית, ממש בימים הראשונים להקמת המדינה - פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח - 1948, שבה הממשלה הזמנית הוסמכה להקים כוחות מזוינים לשם הגנת המדינה. ניתן לומר, שיסודו של צה"ל הוא בהסמכה זאת להגן על המדינה. סביר לפרש את המטרה הזו כמתייחסת להגנת המדינה מפני אויביה. אבל, לכאורה, פירוש סביר של אויבי המדינה כולל גם ארגוני טרור, כולל אלה הפועלים בתוך שטח המדינה, ושגם המשטרה וגם השב"כ, בפרקטיקה, עוסקים בלחימה נגדם. יצוין, שצה"ל מופעל לשורה ארוכה של משימות שאינן להגנת המדינה: לחינוך, לקליטה, לשידורי גלי צה"ל ועוד. חיילים בשירות חובה מופנים גם למשמר הגבול המשטרתית. הפעלת הצבא בעניינים של בטחון-הפנים היא משמעותית, הן לאור שירות החובה בצבא, הנותן לממשלה כלי שליטה רב עוצמה, והן לאור העובדה, שבעלי הסמכות לתת הוראות לצבא הם הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל. לעומת זאת, הסמכות לתת הוראות למשטרה אינה, כאמור, בידי הממשלה, אלא בידי השר לבטחון-הפנים ומפכ"ל המשטרה. לגבי השב"כ, הסמכות היא בידי הממשלה (ולמעשה, בדרך-כלל, בידי ראש הממשלה ומשרדו). כלומר, ישנה פרקטיקה של לפחות שלושה ארגונים שונים, שפועלים בזירה של בטחון-הפנים, כאשר כל אחד מהם כפוף לגופים שונים.

⁸ ראו מרדכי קרמניצר ואריאל בנדור, **חוק-יסוד: הצבא**, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, תש"ס, 37-38.

לסיכום, ההגדרה הרחבה של סמכויות המשטרה אמורה היתה להביא לריכוז כל הפעולות הקשורות לבטחון-הפנים במשטרה. בפועל, מטפלים בכך המשטרה, הצבא, השב"כ וגופים נוספים. בשל השוני בגורמים האחראיים על כל הגופים הללו, אין ביניהם היררכיה ברורה מבחינה משפטית. כל זה עלול להביא לתקלות בעתות משבר. מן הראוי לתת לכך את הדעת לפני שנגיע, הלכה למעשה, למצבי משבר כאלה.

דמוקרטיה ובטחון-פנים בישראל: המסגרת הפורמלית

כרמי גילון, מנכ"ל מרכז פרס לשלום

ברצוני להתחיל דווקא בציטוט מהחלטה שיפוטית, די נידחת במקרה הזה, של נשיא בית המשפט העליון אהרון ברק. כשהיה שופט עליון. ב - 1987 ערערה הפרקליטות על החלטת בית המשפט המחוזי לשחרר ממעצר חבורה שנקראה "דרך הניצוץ". מדובר היה בקבוצה אנרכיסטית, קיצונית, שהשתייכה לזרם טרוצקיסטי, שציידד בחזית הדמוקרטית. הקבוצה הוציאה עיתון בשם "דרך הניצוץ", ועל שם העיתון הם נקראים. השב"כ עצר אותם ב - 1987, ולאחר שלוש ערכאות שיפוט החליט השופט ברק להשאיר אותם במעצר עד תום ההליכים. המונח בו השתמש, בהחלטתו המנומקת, היה: "דמוקרטיה איננה מרשם להתאבדות". זאת לאחר ששקלל שיקולי ביטחון מול שיקולי חופש והבעת דעה.

הפרשה הזו הסתיימה במעצר ארוך שנים. עם זאת, היא עוררה זעם ציבורי רב על כך, שלא היה מדובר במעשי טרור, אלא בסיוע לארגון טרור, בעיקר בדרך של גיוס נפשות לארגון. עמדה פה השאלה של מה קודם למה? זכותם של אותם אנשים להביע את דעתם, גם אם היא מאד לא מקובלת, או האם צריך לעצור אנשים אלה עוד בשלב בו הם עסוקים בגיוס נפשות, כפי שהשב"כ החליט לעשות. התוצאה היתה, כאמור, שאנשים אלה, במבחן השיפוטי הטהור, הלכו לכלא, אבל, אותנו (השב"כ) דנו ברותחין. אני מדבר על התקשורת, על הפובליציסטים, שניתן לשייכם למרכז התקשורת. פרופסורים באקדמיה חתמו על עצומות והפכו את המקרה הזה לנושא מרכזי בסוגיית חופש הביטוי.

בימים ההם, 1987, היתה לשב"כ עדנה מצד ימין של המפה הפוליטית. הימין דן את השב"כ לחומרה, לאחר מעצרה של המחתרת היהודית, על כך שהשב"כ, בעצם, פועל כגיס בשירות השמאל. כזכור, מדובר היה ב - 27 אנשי המחתרת היהודית, שהלכו לכלא על מספר עבירות, כולל רצח, אבל החלק המרכזי היה מעורב בתכנון פיגוע בהר הבית. היו מעורבים בכך 21 אנשים. הרעיון היה לפוצץ את מסגד כיפת הסלע, כדי לעצור את התהליך המדיני, באותה העת, עם מצרים או, אם תרצו, באופן מעשי, את פינוי ימית. הרעיון בפועל, מטעמים של הסכמה הילכתית, לא בוצע. שוב שפטו את השב"כ, מן העבר השני, בשאלת גבול הסמכות שלו בהתערבותו בתהליכים של הבעת עמדה ודעה. במקרים אלה ובמקרים נוספים רבים, נמצא השב"כ בתווך שבין השמאל לימין, יש פה תהליך של פוליטיזציה או ניסיון לעשות פוליטיזציה לארגונים ביטחוניים על-פי השקפת עולם פוליטית. כיום, אנו רואים תהליך דומה גם בצה"ל. בעיצומו של תהליך אוסלו התקיימו הפגנות מול ביתם של קצינים בכירים שהשתתפו בדיונים, כמייצגים או כשותפים בתהליך המדיני. אין ספק, כי בחברה כל כך משוסעת ומקוטבת מבחינה פוליטית, מערכות האכיפה של החוק או של בטחון-הפנים מוצאות את עצמן שוב ושוב בעין הסערה. דיברתי על הצבא ועל השב"כ, אך הדברים נכונים גם לגבי המשטרה.

זו הבעיה הראשונה, שאנו צריכים להתייחס אליה. הדבר נובע מכך, שעבריינות אידיאולוגית, להבדיל מסוגים שונים של עבריינות, היא סוג של עבריינות, שאינך נשאר אדיש כלפיו, ולעמדות האישיות שלך יש, בפירוש, ביטוי מוחצן. למשל, אדם יכול להיות שומר חוק, אבל אם, למשל, לוקח

מתנחל את החוק לידי והורג ערבי בפעולת נקם או עובר על החוק באופן מתון יותר - הפעולה נתפסת כלגיטימית, בגלל שמה שהניע את העבריינות הזו הוא רגש נקם ועמדה פוליטית. גם אם, באופן מיידי, התגובה תהיה שלילית מאד, בהמשך, החברה כולה נוהגת בסלחנות כלפי עבריינות אידיאולוגית. ראינו את זה, למשל, בחנינות של אנשי המחותרת היהודית ובחנינות אחרות. יש פה התייחסות אמביוולנטית לגבי תפיסת החוק.

הדבר השני, שאני רוצה להתייחס אליו, הוא מקומו של השב"כ בהגנה על ערכים ביטחוניים של מדינת-ישראל, ובראש ובראשונה, סוגיית סינון הביטחון. במקרים אלה, מוצא את עצמו השב"כ מתערב בשיקולים, הנוגעים באופן ישיר לזכויות האזרח. לדוגמה, אדם מציג את מועמדותו לעבודה, ובלי קשר לכישוריו האישיים ולהתאמתו לתפקיד, צריך גם לעבור בדיקה ביטחונית. יכול להיות, שהוא ייפסל מבחינה ביטחונית, גם אם הוא האיש הטוב והמתאים ביותר לתפקיד. דוגמה מתחום אחר: התעשייה הצבאית מוציאה מכרז, ולמכרז הזה ניגשות חברות שונות. יתכן מצב, שבו ההצעה הטובה ביותר לא תתקבל, משום, שמסיבות ביטחוניות, לא ניתן להעסיק את אותו ספק. אלה הן שתי דוגמאות שבהן אנו רואים את השב"כ, כמייצג הביטחון, מתערב בזכויות דמוקרטיות של אזרחים, הזכות לחופש העיסוק. אין שום מקום בחוק שמסמיך את השב"כ לדברים אלה.

לעומת זאת, השב"כ כן מופיע ב"חוק האזנות סתר". עד שנת 1979 האזין השב"כ לכל מי שרצה. ב - 1979 יזם שר המשפטים, דאז, שמואל תמיר ז"ל, את חוק האזנות הסתר, שמחייב את השב"כ לקבל אישור מראש הממשלה

לכל האזנת סתר. פרוצדורה זו מפורטת בחוק. אם אנו מבקשים להשוות, הרי שהאזנת סתר הוא כלי בו משתמשים לגבי מישהו שיש לגביו חשד. מי שאינו נמצא עוד באותה קטגוריה כמו האזרח התמים והפשוט - אותם אנשים שמגיעים למערכת ביטחונית כלשהי, בין אם תעשייה ובין אם צבא וצריכים לקבל הכשר ביטחוני - אנשים תמימים לחלוטין, שמוצאים את עצמם עוברים איזשהו מבחן ביטחוני. בענין הזה, אפשר לומר, שיש דיני נפשות.

הדברים הם כל כך לא מוגדרים, עד שלמעשה, הסמכות לקבוע מתי פוסלים ביטחונית נתונה כולה בידי השב"כ עצמו. יותר מכך, השב"כ הוא גם זה שקובע את יעדיו. בשונה ממבצעים של צה"ל, לדוגמה, אין הממשלה יושבת וקובעת את יעדי השב"כ, אלא השב"כ קובע את יעדיו, גם בנושא בטחון-הפנים. שום גורם פוליטי מעולם לא התערב בשיקולים האלה. אין מקרה, שאני מכיר, בו בא ראש הממשלה לשב"כ והציע יעדים אחרים לעיסוקו של השב"כ. הדבר אומר, כי ראש השב"כ הוא זה שמקבל החלטה על היעדים. ראש השב"כ הוא זה שמקבל החלטות כמו, לדוגמה, אם הומוסקסואלים יכולים לעבוד במפעל ביטחוני או לא. ראש השב"כ מחליט מהו מרווח הסיכון המותר בצריכת סמים למשל.

החלטות מן הסוג הזה מאפיינות תחומים רבים של פעילות השב"כ. דוגמה נוספת היא בנושא של עולים מברית המועצות. מצד אחד, ישראל היא מדינה מעודדת עליה, אך מצד שני, אנו יודעים, כי סוכנויות הביון של ברית המועצות לשעבר השקיעו כל מאמץ להחדיר סוכנים למדינת-ישראל. אפשר לפעול על מרווח סיכון אפסי, ולא לקבל כלל עולים חדשים לעבודה בתעשייה האווירית

או במפעלים המסווגים יותר של התעשיות האוויריות והצבאיות. האם סיטואציה מעין זו היא ריאלית? האם זה לא עומד בסתירה להחלטת יסוד של מדינת-ישראל, שכל יהודי, באשר הוא, מוזמן לעלות למדינת-ישראל וזכאי, בתוקף כך, להתפרנס בה? סוגייה זו נוגעת גם לערביי ישראל. היחס לערביי ישראל עבר תהליך, שתחילתו בממשל צבאי וסופו בתהליך דמוקרטיזציה. במידה רבה, התהליך הוציא את השב"כ מהעיסוק בגורמים הללו.

משמעותם של דבריי היא, כי אין החלטות כתובות מראש. אין תהליך ממוסד של קבלת החלטות וסוגי החלטות. זה מחייב, שהשב"כ, כארגון הפועל בתוך סביבה חיצונית, הכוללת את כל החברה הישראלית, חייב להיות קשוב לתהליכים שהחברה שלנו עוברת. אם, לדוגמה, תופעת הסמים בחברה הישראלית עברה שינוי, ואם העולם החופשי מסתכל, כיום, על מריחואנה בצורה שונה מאשר על קוקאין, ואם מפכ"ל המשטרה סבור, שלמשטרה אין את היכולת או שחבל להשקיע את המשאבים הדרושים כדי למצות את הדין עם צרכנים חד-פעמיים של סמים קלים, אזי, השב"כ צריך להיות קשוב לתהליכים בסביבה בה הוא פועל.

אינני רוצה להעמיק בסוגיה של אחריות וסמכות, אך ברצוני לומר, כי האחריות המוטלת על ראש ארגון, שעוסק בבטחון-הפנים, היא אחריות כבדה מאד. למעשה, ניתן לומר, שבתחומים רבים, ראש הארגון מגדיר לעצמו את סמכויותיו. במציאות בה החוק והנורמה אינם מאפשרים, על-פי הוראות החוק בלבד, על ראש השב"כ לעסוק בהגדרה של סמכויותיו. כשהוא עוסק בהגדרת סמכויותיו, הוא בעצם לוקח על עצמו אחריות רבה מאד עם

מעט מאד גיבוי של הממשלה או של העומד בראשה. בהקשר של אחריות וסמכות ברצוני לומר רק את דעתי. אני חושב, שכל מי שמתמנה לראשות השב"כ, ולמעשה זה נכון גם במשטרה, במוסד ובארגונים דומים אחרים, יודע בדיוק למה הוא נכנס מבחינת הגדרת הסמכויות, הניתנות מן הדרג המדיני. על כן, בעת משבר, אין לו ברירה אלה לקחת על עצמו את האחריות. למשל, במקרה של פרשת פולרד, לדעתי, המערכת הביטחונית-מבצעית התנהגה בסדר גמור. היא הגנה על הדרג המדיני. בפרשת משעל לא היתה הגנה על הדרג המדיני, ובמשחקים האלה של אור וצל, אין לצפות, שהדרג המדיני יישא באחריות. בנוסף לדוגמאות הידועות הללו ישנם מקרים רבים, שאינם מתפרסמים ואינם ידועים, בהם נתון הראש בקונסטלציה של היעדר הגדרת סמכות, שמחייבת אותו לקחת אחריות מלאה.

אין נושא הנמצא בדילמה, בין זכותו של הפרט וזכותה של החברה להגן על עצמה, כמו נושא החקירות של השב"כ. דעתי בענין זה מאד נחרצת. אני חושב, שמדינת-ישראל אולי איננה יכולה למצוא פתרון חוקי לבעיה, אך היא חייבת למצוא לו פתרון. שיטות החקירה של השב"כ הן לא ענין של עינויים. חוקר שב"כ לא נהנה לענות אנשים. חוקרי השב"כ הם אנשים מובחרים, עם שיקול הדעת הרב ביותר. אנו מדברים פה על אמצעי במלחמה נגד טרור, ולא על שום דבר אחר. כאשר כיהנתי כראש השב"כ, היה לי ויכוח קשה עם מיכאל בן יאיר, היועץ המשפטי לממשלה דאז, לגבי שיטות החקירה של אנשי חמאס וג'יהאד אסלאמי. הביטוי הפופולרי היה הגדרתם כ"פצצה מתקתקת". הוכחתי אז בפני הממשלה, בראשותו של רבין או בפני ועדת השרים לענייני

חקירות, שכל פעם אישרה מחדש את ההיתרים המיוחדים, על-יסוד ועדת לנדוי, שהשב"כ מפעיל שיטות חקירה מיוחדות רק לגבי שישה אחוז מנחקריו, שהם מהחמאס ומהג'יהאד האסלאמי. לפי דעתי, אין מנוס, אלא לאפשר את האמצעים האלה לאותם מקרים חריגים - לא בפרוצדורה, שבית המשפט העליון נאלץ בסופו של דבר לקבל אותה.

אני מבקש להזכיר, שועדת לנדוי לא חסכה שבטה מן השב"כ ומראשי השב"כ אלא להיפך. אבל, בסופו של דבר, היא הוציאה מידיה מסמך, שאינו מסתכל רק על העבר, אלא גם על העתיד. היא נתנה למדינת-ישראל אמצעים להתמודד נגד הטרור. ואכן, בית המשפט העליון, בעשרות רבות של בג"צים, ניסה לברוח מהענין במשך 13 שנים. בסופו של דבר, הוא קיבל החלטה, בלית ברירה. בשב"כ חזינו את הנולד, וכבר ב - 1989, יזם ראש השב"כ דאז, יעקב פרי, את חקיקת חוק השב"כ. אני מבקש להדגיש, כי היוזמה הראשונה לחקיקת חוק השב"כ היתה של השב"כ. מי שניסח את טיוטת הצעת החוק הראשונה היה שופט בית-המשפט המחוזי בדימוס בבאר שבע בשם שלגי, שעבד עם צוות של משפטנים ואנשי שב"כ. הצוות הזה כתב את הטיוטה הראשונה, שלא שונה בה רבות בהמשך. הצוות לקח, בעצם, את כל הדילמות, שבחלקן הצגתי כאן, וניסה לעגן אותן בספר החוקים.

אני סבור, שחייבים לחוקק חוק שב"כ, ובית המשפט העליון, בצדק, גלגל זאת לפתחו של המחוקק - לכנסת. אין מנוס, בסופו של דבר, מאיזון בין ביטחון ודמוקרטיה. לא נכון יהיה לעשות זאת בשיטה הבריטית, לפיה יש חוק, שחוקק בשנת 1989, והוא מאד כללי, ומשאיר את כללי המשחק מאד

פתוחים. במדינת-ישראל יש צורך לחוקק חוק, המגדיר את סמכויותיו של השב"כ, גם בנושא של שיטות החקירה. התחלתי בדבריו של השופט העליון אהרון ברק, וברצוני לסיים בדבריו. בספרו "פרשנות במשפט", הוא עוסק בנושא של ביטחון ודמוקרטיה, ומקווה, שלא יימצא שופט נאיבי, שרואה בזכויות האזרח חזות הכל, ולא שופט תמים, הרואה בחזות הביטחון חזות הכל. בסופו של דבר, גם בסוגיה הזו אננו חיים בסיטואציה של איזונים.

מושב שני - דברי פתיחה

אמיר אורן

אני מחזיק בידי מכתב של ראש הממשלה ושר הביטחון מה - 7 במרץ, 1950. רשימת התפוצה של מכתב זה כוללת את ראש המטה הכללי, המפקח הכללי של המשטרה, ואת אלוף דוד שאלתיאל, מפקד חיל הספר. זהו בעצם המסמך המכונן של מה שעתיד היה להפוך למשמר הגבול. מכתב זה, שלא אקריא את כל פרטיו משום אורכו, מסביר, שחיל הספר מהווה יחידה ארצית, הכפופה למשרד הביטחון. החיל מקבל אימון צבאי מלא וגם אימון משטרת. הוא נועד לתפקידי קרב, בזמן מלחמה, כיחידה צבאית, ולתפקידי ביטחון פנימיים בימי שלום. הכוח המושאל למשטרה עומד, ללא סייג, לפקודת המשטרה, לכל תקופת ההשאלה. המפכ"ל אחראי למינויים ולמשמעת ביחידה המושאלת, אבל אין מינויים אלה מחייבים את הצבא, וכאשר היחידה חוזרת לצבא קיימות בתוכה רק הדרגות שניתנו על-ידי הצבא. שלושה קציני קשר ישלטו ביחידה: אחד של משרד הביטחון, אחד של הרמטכ"ל ואחד של המפקח הכללי.

אפשר לומר, שלאחר שירשנו מהבריטים רק משטרה ולא צבא (כמו שהפלסטינים מחזיקים רק משטרה), ההקמה של משטרת-ישראל כחיל בתוך צה"ל, ולאחר מכן, קבלת חיל הספר תחת פיקוד המשטרה, מהווה דוגמה לשעטנז. אזכיר, שבדומה למדינות אחרות באזור, בנו של המנהיג, כמי שהיה צריך להגן על המשטר, היה אז ניצב במשטרה, מפקד מחוז תל אביב, עמוס בן גוריון.

אחרי הקדמה זו (שאין לה שום קשר לעניין), אני רוצה לשאול אותך אסף חפץ: אתה באת למשטרה על רקע של הפיגועים, שבאו לאחר מלחמת יום כיפור. אותם אירועים, שכתוצאה מהם הוקמה ועדת (עמוס) חורב, ובה חולקו מחדש תחומי הפעילות בין הצבא והמשטרה וגם הוקם המשמר האזרחי. אתה, כמי שהיה בצנחנים ופיקד על תחום הלוחמה בטרור, באת למשטרה, וכיום, 24 שנים אחר כך, נראה, ששום דבר לא השתנה. עדיין, כאשר יש משבר גדול, כולם מתבלבלים בשאלה: על מי מוטלת האחריות? אצל מי הסמכות? יש הרבה דיבורים, יש הרבה ועדות, אבל המצב דומה למה שהיה ב - 1974-1975, ואולי אפילו ב - 1949. כמי שראה את הדברים משני הצדדים, היכן אנחנו עומדים מהבחינה הזו?

האחריות לטיפול בבטחון-הפנים: סוגיות האחריות והסמכות

רב-ניצב (גמלאי) אסף חפץ

למרות שלפני שנים רבות, עברתי מן הצבא למשטרה, אני סבור, שהניסיון והידע שלי בתחום המשטרה רב יותר מן הידע הקודם בהרבה. לאורך השנים, גיבשתי את דיעותיי בענין, וכמובן, בהיותי מפכ"ל, גם ניתבתי את המשטרה לכיוונים אלה. בעיקרון, הרשות צריכה לספק ביטחון לאזרח. הדיבט כללי, היא מחזיקה את הצבא, ששומר על הקיום שלנו, אבל בזוטות, קרי, במפגעים של עבריינות, פשיעה וגם נפגעי טרור בתוך השטח המאוכלס (ואני מדגיש בכוונה "בתוך השטח המאוכלס") - המשטרה היא הגוף, שעליו מוטלת האחריות, ואני חושב גם שהיא הגוף שצריך להמשיך ולשאת באחריות.

אינני רוצה לעסוק בנושא הקיומי. חלקו של הצבא, חיוניותו וכל מה שקשור בזאת ברורים. כאשר אנו שואלים מהו בטחון-פנים? התשובה היא, שמדובר בכלל הפעילויות, שהרשות נוקטת בהן, על-מנת לתת לאזרח ביטחון. יותר מזה, על מנת לאפשר לו לממש את זכויותיו הבסיסיות. אני חושב, שהדברים האלה עלו פה בדיון הקודם, אבל, בעיקרון, אזרח במדינה דמוקרטית, עם חבילת זכויות, צריך לקבל מהרשות הזדמנות לממש אותן ואת עצמו. הייתי מוסיף, ש"לא כל דאלים גבר", אלא שלטון החוק גבר. כשאני בוחן את בטחון-הפנים, אני רואה את הלחימה בפשיעה ואת בטחונו של האזרח בראיה כוללת. כבר עכשיו הייתי מרחיב ואומר, שיש לערב בשמירת ביטחונו של האזרח גם את הרשויות המקומיות. דיברתי על הרשות הלאומית, הממשלה והמשרדים. יש להעביר לרשויות המקומיות דגש רב יותר באחריות

לביטחון האישי. על-כן, שמתי דגש על מהלכים, כמו השיטור הקהילתי או המעורבות הקהילתית, מתוך הנחה, כי המנהיג החברתי האמיתי הוא ראש הרשות. גם בנושאים הקשורים לביטחון, צריכה להיות מעורבות של הרשות, בראיה כזאת או אחרת.

כאשר אנחנו מדברים על פשיעה, הנושא ברור. העבריינים אינם נוצרים על-ידי המשטרה, והם אינם מורתעים על-ידי המשטרה. יכולתה של המשטרה להילחם בפשיעה היא וירטואלית למדי. למעשה, אנחנו נלחמים או משתמשים בעבריינים על מנת להרתיע אתכם, או ציבור כמותכם - וזהו תפקידה העיקרי של המשטרה. מה שיוצר או מגדיל את מדד העבריינות הוא הגידול באוכלוסיה, ובעיקר, המצב הסוציו-אקונומי שלה לאורך השנים. לכן, הפתרון של הורדת הפשיעה אינו טמון במשטרה אלא בחברה. המעורבות החברתית חשובה מאד, ולכן, למשקלם של ראשי הערים והמועצות בתפיסת בטחון-הפנים שלי יש משקל רחב ביותר. אני רואה בכך את אחד הסיכויים הגדולים ביותר של מדינת-ישראל להעביר משקל ואחריות רבים יותר לרמה המקומית. אתן דוגמה מחיי היום-יום - סוגיית האלימות בבתי-הספר: אלימות בבתי-הספר אינה צריכה להיות מטופלת על-ידי המשטרה, היא צריכה להיות מטופלת על-ידי הרשויות המקומיות. שם צריכה להיות האחריות. ראש הרשות, בשיתוף עם הנהלת בית-הספר וההורים, הוא שצריך להוביל ולהנהיג מהלך שיפתור, לאורך זמן, את הבעיות. למשל נושא האלימות במשפחה. מטכסים עצה בכל פעם שמתרחש רצח, אך הבעיה אינה במשטרה ואינה במערכת אכיפת החוק, ולא במערכת הלאומית,

אלא במערכת המקומית. שם צריך להיערך מחדש, כאשר המשטרה היא חלק מן התפיסה הכוללת.

מדוע אני מדגיש זאת? משום שכאשר אני מדבר על בטחון-הפנים אני לא מצטמצם רק לתחום של פיגוע טרור או אסון המוני כזה או אחר. צריך להבין, שמשטרה היא מערכת אזרחית, למרות שהמודלים הראשונים שעוצבו באנגליה חיקו את המערכת הצבאית. היא צריכה לעבוד עם האזרחים ולפעול על-פי ערכים שלפיהם פועלים אזרחים, ולא על-פי ערכים שעל-פיהם פועל הצבא. נכון שזו מערכת היררכית, עם פיקוד, אבל בערכי העבודה שלה היא כפופה לכל מערכת החוקים. היא שבוייה בהם, עליה לעבוד על-פיהם, והיא איננה יכולה לפרוץ אותם. מתוקף כך, היא איננה יכולה לעשות את אשר הצבא יודע לעשות. משטרה אינה מסוגלת לכפות את רצונה על ציבור עבריינים, וגם לא על הציבור שומר החוק. היא לא מסוגלת לקחת תופעה ולחסל אותה, וטוב שכך. לא צריך לדרוש מן המשטרה יכולות שהיא אינה בנויה להן. בחברות דמוקרטיות יש כוח משטרה קטן יחסית, זול יותר או פחות, אבל, בעיקרון, זוהי מערכת, שצריכה לייצר הרתעה. היא אינה יכולה לעשות מה שהצבא עושה - להכריע, לקבוע או להכתיב התנהגות. היא מייצרת הרתעה באמצעות מערכת אכיפת החוק, בתי המשפט והתקשורת. התקשורת, כיום, היא בבחינת עמוד התליה בכיכר העיר. באמצעותה צריך לייצר הרתעה, ולשמור על חברה שיש בה ביטחון. אין חברה ללא פשיעה, אך צריך לפעול להשאיר את הפשיעה בהיקף נסבל.

בנושא בטחון-הפנים והלחימה בטרור, צריך להבין, שעיקר הלחימה בטרור מתבצע בגישה הסיכולית, ומיעוטה על-ידי מניעה. המחסומים שאנו רואים

בדרכים, הם דפוס פעולה בשיתוף עם האזרחים, על מנת לאתר, להיות רגישים ובעיקר להגיב. אך כאמור, עיקר הפעילות היא סיכולית. היא מתבצעת על-ידי השב"כ, הצבא, המוסד וכל מי שקשור בזה. יש לפתור בעיות טרור לא על-ידי תגובה או מחסומים, אלא על-ידי סיכול תשתיות טרור, שכיום אנו מתקשים לטפל בהן בגלל שטחי A, שיתוף פעולה של הרשות הפלסטינית וכדומה.

המודל של השב"כ, של אסטרטגיית סיכול, הוא המודל הנכון, והוא מונע את רוב אירועי הטרור. לכן, כאשר מדברים על בטחון-פנים, צריך להבין, שעיקר העבודה לא נעשית על-ידי המשטרה. המשטרה נכנסת לפעולה כאשר יש אירוע ובמקרה כזה יש לה יתרון עצום. אני קופץ אפילו על שלב המניעה. מחסומים, מניעה, ערנות הציבור. כל אלה מעשים נכונים וטובים, אבל לעצור טיל במעופו זה מאוחר מדי, בעידן בו לא היו טילי חץ, וגם כיום. יש למנוע מהתשתיות להתרומם, למנוע גיוס מתאבדים, התחברותם למטענים ושיגורם. כאשר הטיל כבר משוגר, בתנאים בהם אנו נמצאים - הקווים המפותלים, קווי המגע (ירושלים, כל קו התפר) לא ניתן להשתית אסטרטגיה של בטחון-פנים על תגובת המשטרה.

קל לתקשורת לומר: מה עושה המשטרה? איך אתם מטפלים? אתם הרי אחראיים על בטחון-הפנים... אבל האחריות האמיתית על בטחון-הפנים מוטלת על המערכות החיצוניות למשטרה, אלה שנמצאות במעגלים שלפניה, ובדרך כלל משיגות את הסיכול. כמה ששיגו יותר יהיו פחות פיגועים. אבל, בכל זאת, ישנם פיגועים למרות הניסיון למנעם. מתי מוצבים מחסומים? מתי אנחנו מכבידים על התנועה? כאשר אין לנו מודיעין, ואנו רוצים להרוויח

זמן, מציבים מחסומים, סוגרים מעט את עורקי החיים (הכבישים), ובכך מנסים למנוע את הפיגוע.

תפקידה של המשטרה הוא להגיב על האירועים ולצמצם את נזקם. למשטרה יש יכולת וסיכויי הצלחה ראויים בצמצום הנזק. לדוגמה, אירוע בו נגנב רכב על-ידי מחבלים, והוא משתולל בכבישים. ככל שייעצר מהר יותר כך ייגרמו פחות נזקים. ככל שנהסס יותר, יעבור הרכב דרך ערים וכבישים, ומספר הנפגעים וההרוגים יגדל. ליכולת המבצעית של המערכת המשטרתית יש משקל עצום. אני מוציא מראש את הצבא מעיסוק בתחום הזה. הצבא לא מסוגל, בלוח זמנים אמיתי, להגיב לאירועים כאלה. לכן, אין פה שאלה של "מי אחראי". ברור שהמשטרה. אף אחד לא יכול להגיב לאירוע פיגוע חבלני עוין, בו זמנית, אלא הציבור והמשטרה. הציבור "שתול" בתוך המשטרה, הוא יודע לעבוד אתה, והמשטרה היא הגוף המתאים, כי לוח הזמנים, שבו יש לעמוד, לטפל באירוע ולצמצם אותו, אפשרי רק למי שנמצא במקום. ברור, כי המשטרה צריכה לטפל באירועי טרור מתחילתם ועד סופם.

בפיגוע המוני כגון: חומרים מסוכנים (חמ"ס), רעידות אדמה ומפולות, יש למשטרה יכולת פיקודית, והיא צריכה להכשיר את עצמה, באופן מתואם עם המערכת המקומית. אם ההתרחשות היא במלחמה, אז בתיאום עם פיקוד העורף. פיקוד העורף צריך להיכנס לתמונה, כאשר המשטרה נקלעת לקטסטרופה, הנמדדת בהיקפים, שהמערכת השגרתית, היום-יומית, אינה יכולה לטפל בהם. אין צורך לבנות את כוח המשטרה על-פי תרחיש קיצוני, שכן לצורך זה קיים פיקוד העורף. השר לביטחון הפנים, לשעבר, משה שחל, יודע, שגם הוא וגם אני דגלנו בכך, שצריך להעביר את העורף בכפיפות

למערכת בטחון-הפנים. גם היום, אני סבור שכך צריך להיות. הדבר מאפשר גמישות רבה, ובד בבד לא נוצר מצב, שבו המשטרה תופסת את מקום העורף. את העורף לא ניתן להחליף. היכולת והמיומנות שלו היא לטפל במצבי מלחמה וקטסטרופות. אבל, הדבר נותן גמישות אדירה. כאשר יש עורף כזה, עם התקציבים שלו ועם האמצעים שלו, הכל נראה אחרת. לא צריך לפחד מכך. בראייה אסטרטגית של בטחון-הפנים, הייתי רוצה לראות את העורף משולב עם המשרד לבטחון-הפנים, כי הוא נותן לו עוצמה רבה, ולדעתי, אינו פוגע בייעודו.

אני רואה את היכולת לטפל באירועים קטנים כגדולים, באירועים עם נפגעים, באירוע של פיגוע מיקוח - בכל אלה מסוגלת המערכת המשטרתית לטפל, בעיקר כשיש יחידה כמו היחידה למלחמה בטרור (ימ"ם), שהיא היחידה המתאימה בכל קנה מידה, גם ארצי וגם עולמי, לטפל באירועים כאלה. הבעיה היא פיקודית, ובתשובה לשאלה של אמיר אורן, לדעתי, אחד הכשלים של מערכת הביטחון היה באי העברה של האחריות. היא גם קשורה בצבא, שגילה פטרונות יתרה, וגם באיזשהו רצף של מערכת הפיקוד בתוך המשטרה, שלא רצתה לקחת עליה את האחריות הפיקודית.

יש לראות את כל נושא בטחון-הפנים משולב עם המשימה העיקרית של המשטרה, שהיא לחימה בפשיעה. אין להפריד וליצור כוחות שונים. משמר הגבול הוא כוח דו-תכליתי. לטעמי, במודלים שעוצבו היום, על-ידי החלטות כאלה ואחרות, בכל מה שקשור למערכת האזרחית בתוך האוכלוסיה צריכה לטפל המשטרה, כי היא המתאימה, והיא הזמינה והנגישה. באשר לכל מה

שקשור בגבולות ובשמירה על הקיום, ומה שנמצא בעורף, כל אלה צריכים להיות בכפיפות לצה"ל ולפיקוד העורף. לטעמי, המודל הוא נכון. ביחס למגזר הערבי ולתרחיש ההתקוממות אומר, שמזל שמפקד המחוז הצפוני, ניצב אליק רון, היה שם וקיבל החלטות. אם היו עומדים על העיקרון, שהיה קיים בתקופתי, שאסור לסגור כבישים, היו יותר הרוגים. הוא ראה שאינו מוכן לאירועים בסדר גודל כזה, ונקט בצעד, שהוא מאוד לא פופולרי מבחינת הפיקוד המשטרתי. צעד שחסך גם קורבנות רבים, לדעתי. בהיקפים כאלה, בהחלט צריך לראות זאת כהתקוממות, ואז קיימות שתי אפשרויות: אם האירועים הם בסדר גודל קטן, יש לטפל בהם באמצעות המשטרה, אך מעבר לסדר גודל מסוים אין ברירה אלא להכניס צבא. כל עוד מדינה דמוקרטית יכולה להתמודד עם כוחות משטרה, שיודעים לעשות את הדברים בצורה מתאימה ועדינה ועם פחות נפגעים, המשטרה צריכה להיערך לזאת. ברגע שעוברים קו מסוים, וההגדרות הן על-פי הערכות מצב נקודתיות, אין ברירה אלא לערב צבא. אך, ללא ספק, יש לשפר את יכולתה של המשטרה לטפל במקרים כאלה.

האחריות לטיפול בבטחון-הפנים: סוגיות האחריות והסמכות

עו"ד משה שחל, לשעבר השר לבטחון-הפנים

כאשר אלוהים ברא את העולם, הוא ברא אותו על-פי סדר מסוים. הוא ברא את אדם וחווה, ויהי אור... ולאחר זמן התעוררה המחלוקת: מי היו בעלי המקצוע הראשונים, שתרמו לבריאת העולם בראשיתו. באו נציגים של מדינות שונות, וכל אחד טען את טענתו. אמרו הרופאים: אנחנו הראשונים. בלי הניתוח שנעשה לאדם, הרי שחווה לא היתה בכלל קיימת, ואז, לא היו בכלל צאצאים. באו המהנדסים, מהנדסי חשמל ומהנדסי מים, כל אחד טען שהוא הראשון, שהרי, בלעדיו לא היה נברא העולם. בסוף, כאשר סיימו כולם את המחלוקת הגיע נציג של ממשלת ישראל ואמר: אנחנו ארץ הקודש, אנחנו היינו הראשונים. משביקשו ממנו לנמק את דבריו, אמר: הרי לפני בריאת העולם היה תוהו ובוהו - מי אם לא אנחנו מסוגלים ליצור את התוהו ובוהו?

בנושא של בטחון-פנים וחלוקת האחריות, המצב הנוכחי היום הוא תוהו ובוהו, וניתן להגדירו במה שאין בו, במה שיש בו, ובמה שצריך שיהיה בו. בחודש מאי 1974, קיבלה ממשלת ישראל החלטה בדבר: "היערכות פנימית במדינה כלפי פעילות טרוריסטית". נקבע, כי משטרת-ישראל אחראית לבטחון-הפנים בשטחה הריבוני של מדינת-ישראל, למעט שטחים בהם, בתיאום עם צה"ל, הוטלה האחריות על הצבא. קרי, פיקוד הדרום ואילת.

באזורי יהודה, שומרון וחבל עזה, בהתאם להחלטת ממשלה 60(ד') משנת 1984, עשר שנים לאחר מכן נקבע, כי האחריות הכללית לאכיפת החוק ולשמירת הסדר הציבורי הוטלה על צה"ל בסיוע משטרת-ישראל ויתר גורמי

הביטחון הפועלים מכוח תחיקת הביטחון. הסדרים ספציפיים נקבעו ביחס לביצוע חקירות וביחס לטיפול בישראלים. חלוקת אחריות זו לא השתנתה, והיא נהוגה עד ימינו אלה.

בפועל, יש בה ליקויים ממשיים מבחינת הביצוע. אביא דוגמה פשוטה. צה"ל אמור להיות אחראי על הביטחון בשטחים, שהם מעבר לגבולות הקו הירוק, מחוץ לשטח הריבוני של מדינת-ישראל. אם קורה אירוע במתחם הזה, מתחם הקו הירוק, והוא נמצא בצד אחד ועובר לצד השני, יש חלוקת אחריות, הדורשת תיאום, על כל המשתמע מכך. מי מטפל בסיכול? גם אלה דברים שמחייבים מחשבה. אין מדינה בעולם, שבה נושאי שירותי הביטחון הכללי הפנימיים, בתחום הביטחון, נמצאים תחת מרותו של ראש הממשלה. המוסד כן. כל מה שנוגע לתחום האחריות של ביטחון החוץ זהו תחום האחריות של ראש הממשלה. במדינת-ישראל, מאז היווסדה ועד היום, האחריות על השב"כ היא בידי ראש הממשלה, מטעמים כאלה ואחרים, עוד מזמנו של בן גוריון. אם השב"כ שימש אז למטרות שהוא משמש להם היום או לא - זאת שאלה אחרת לגמרי. השר הממונה על בטחון-הפנים, שצריך את חומר הרקע על הסיכול, על המודיעין, לצורך עבודתה היום-יומית של המשטרה, נמצא בעצם כמי שמתחנן. הוא מבקש שיתנו לו פירוורים מתוך אותה מערכת של סיכול, שנמצאת למען הבטחת דבר אחד ויחיד - בטחון-הפנים במדינת-ישראל. כל בעיות החוץ, וכל מה שנוגע לטיפול החיצוני נמצא בידי גורמים אחרים.

אספר לכם אנקדוטה או אפיזודה מסוימת. אינני יודע כמה מכם יודעים, שבתקופת כהונת ממשלתו של יצחק רבין ז"ל, אריק שרון, ראש ממשלתנו היום, היה אמור להצטרף לממשלת רבין בתפקיד כלשהו. לשיחות אלה הייתי שותף תקופה ממושכת למדי, ואגב, כמעט שלא היתה מחלוקת מרחיקת לכת בנושאים של מתווה הביטחון. המחלוקת היתה, שאריק דיבר על שלושה צירי רחב. מה כן יסופח ומה לא יסופח, היה מוסכם על שניהם. עם זאת, התעוררה בעיה, איזה תפקיד הוא ימלא. שרון רצה את תיק הביטחון, ורבין אמר: "אני שר הביטחון". באתי אני, שהייתי בתמונה, והצעתי: "קח את תיק המשטרה, תהפוך אותו לבטחון-הפנים, ותן אותו לאריק שרון". להפתעת כולם, אריק הסכים. הוא דרש, שהשב"כ יהיה גם בפנים. סביב זה היתה מחלוקת. כאשר רבין בא ושאל: "שאני אתן את השב"כ?" אמרתי, שאיני רואה בכך שום בעיה. יכול השב"כ להישאר כפוף אליו מבחינת כפיפות פיקודית, אבל מתואם מקצועית על-ידי שר הפנים או שר המשטרה, כפי שנהוג בכל מדינות העולם.

בעיה זו, עד היום, לא מצאה את פתרונה. הפתרון, שהוסדר בזמני היה, שאחת לחודש היתה פגישה, בארבע עיניים, בין ראש השב"כ לבין השר לבטחון-הפנים, לעדכון הבעיות הקשורות לצרכים או לפעולותיה של המשטרה. ענין זה ילמד אתכם עוד דבר אחד. בירושלים יש למשטרה מנגנון מודיעין מצוין משלה. אולי בגלל המקום וכדומה. השב"כ שם נזקק לעתים לסיוע המקצועי של משטרת-ישראל יותר מאשר לאמצעיו שלו.

כל המערכות האלה יוצרות למעשה בעיה של חוסר הגדרה ברורה: מי אחראי על מה? מה צריך לחלק מבחינת הבעיות של בטחון-הפנים והאחריות עליו בין זרועות צה"ל, משטרת-ישראל, וזרועות הביטחון האחרים?

לי, בענין הזה, יש דעה ברורה וחד-משמעית. לא שיניתי אותה מן היום הראשון, ולא רק שאינני משנה אותה גם היום, אני רק יכול לציין, שעם הזמן, אט אט, יש שינוי בעמדותיהם ובסירובים של הגורמים האחרים. בעיני, כל בעיות בטחון-הפנים, בשטח הריבוני של מדינת-ישראל, בכל מקום שבו מדינת-ישראל הכריזה, כי הוא שטח ששייך לה והוא מהווה חלק ממדינת-ישראל - כל נושאי בטחון-הפנים הם באחריותה של משטרת-ישראל. כל הזרועות האחרות כפופות לה, מתואמות איתה, והן נמצאות במערכת כוללת אחת, אזרחית, באותו משרד שנקרא "בטחון-פנים" או בכל שם אחר. זאת המסגרת, שצריכה להיות אחראית על הביטחון הפנימי של כל אזרחי מדינת-ישראל.

בחלוקת העבודה הזו צריך היה לקבוע, באשר לשאלות עמן מתמודדת המשטרה, כמה דברים שהם מחויבי המציאות: מי אחראי על בעיות בטחון-הפנים של האזרחים הישראלים - 150,000 נפש - שנמצאים בשטחי יהודה, שומרון ועזה, כל עוד מעמדם הסטטוטורי נשאר כפי שהוא היום, כשהם כפופים לפיקוד צה"ל? הקמתי בזמנו מחוז משטרה נוסף, שנקרא "מחוז שומרון ויהודה" (ש"י). עשיתי זאת במטרה להביא להאחדה באכיפת החוק כלפי כל אזרחי מדינת-ישראל, במקום בו הם נמצאים. היום, איש אינו מעלה על דעתו, שאפשר לקיים מערכת אכיפת חוק סדירה ומתוקנת בשטחי יהודה,

שומרון ועזה בלי נוכחות משטרה עם פיקוד, ולא סיוע כלשהו, כפי שהוגדר כאן. המסגרת הזו צריכה להמשיך, כל עוד לא השתנה הסטטוס הפוליטי או המדיני של האזורים האלה. אבל, הכפיפות תהיה לצה"ל. במקום שהריבון הוא ממשלת ישראל, הריבון כלפי המשטרה בשטחים יהיה מפקד צה"ל במקום.

המבנה האופטימלי, הרצוי הוא: "משטרה כחולה", המטפלת בבעיות של עבירות פנים, עבירות פליליות, ביטחון שוטף ושמירה על הסדר הציבורי. כל זאת עם פיקוד משטרה, אשר ברור, שיעסוק בעיקר באותם התחומים שנפגעו כתוצאה מבעיות הביטחון וכתוצאה של מגבלות כוח-אדם במשטרת-ישראל.

ובמקביל, הקמת פיקוד נפרד ועצמאי של משמר הגבול, שתפקידו צבאי למחצה. שיטפל בשמירה על הגבולות, בסיכול פעולות טרור ובכל הבעיות של חיכוכים בין אוכלוסיות. הוא בנוי גם מתמהיל של כ - 60% צבא קבע ו - 40% אנשי חובה. הגיל הממוצע של משרתיו אינו גילם של חיילי החובה, בגיל 18 או 20. המפגש של שוטרי משמר הגבול עם האוכלוסיה האזרחית, כשהיא מפגינה או מתפרעת, שונה לגמרי. היכולת שלהם לטפל היא שונה לחלוטין.

יש גם ענין נוסף, שדיברתי עליו רבות, אך ללא הועיל. אחרי הסכמי אוסלו טענתי, כי צפויים חיכוכים ותהיינה בעיות של ביטחון בין האוכלוסיה הפלסטינית לבין כוחות הביטחון. עדיף, לדעתי, שכוח של משמר הגבול יטפל באירועים, במקום שיהיה טיפול בכל נושא, בכל אירוע, על-ידי צה"ל, נוכח האמצעים בהם משתמש הצבא. אין זה תפקידו של צבא. העימותים של

הצבא עם האוכלוסיה האזרחית, בין אם אלה מתיישבים או אחרים, מביאים לכך שכל עימות הופך לתקרית מדינית-בינלאומית. לעומת זאת, אם כוח של שוטרים, שוטרי משמר הגבול, מטפל בסכסוכים, הבעיה נשארת, גם מבחינת העולם וגם מבחינתנו, ברמה המוניציפלית. הוא נותר ויכוח או סכסוך בין שכנים. מתי ייכנס צה"ל? כאשר קיים איום של כוחות סדירים או סדירים למחצה, לדוגמה, אם קיים איום מצד הפלסטינים, כפי שקורה היום - צה"ל נכנס כדי להגן על המדינה. אין שום סיבה בעולם, שהצבא ייהפך לשוטר, והוא גם עושה זאת בצורה לא מוצלחת. אין זה תפקידו. הטנקיסט שמשרת כחייל שריון איננו מאומן לטפל בהתפרעויות.

שיח' דרוזי ותיק ומבוגר, שהיה פעם גם חבר כנסת, ואני מאד מעריך את דעתו, אמר לי כך: "תראה מה אתם עושים. אני לא יודע איפה השכל שלכם, למה אתם משאירים את הצבא לטפל בכמה מתפרעים? יש פתגם בערבית: "אם האריה מתחיל לבקר אצלך כל יום בבית, במשך הזמן אתה מתחיל להתרגל, ואתה חושב שזהו חתול גדול".

זה מה שקרה, לדעתי, עם צה"ל, בטיפול בכל המקרים האלה. אם נבחן אותם לאורך זמן, הרי שאט אט נשחקה תדמית ההרתעה של צה"ל, שהינה אחד מנכסיו העיקריים.

תשאלו מדוע כל זה לא התקבל? אומר לכם את האמת. אני הייתי ריכוזי, אימפריאליסט. אני לא מתבייש באמירה הזו. היו לי דעות ברורות וחתרתי להשליט אותן. הבעיה היתה של יוקרה, של תקציבים, של עוינות, אבל לא עניינית. איש לא התווכח איתי, עד היום, מבחינה תיאורטית, האם הדברים

האלה נכונים או לא. אבל, סיכולן של כל התכניות, כולל תכנית ההפרדה שרבין ז"ל רצה בה והקים אותה, נתקעו בגלל חוסר נכונות להקצות תקציבים.

הנקודה השלישית ממחישה את הסיבות שמניתי. מקומו של פיקוד העורף אינו בצה"ל. צה"ל צריך להגן על גבולות מדינת-ישראל מפני אויב חיצוני. הניסיון שהיה במלחמת המפרץ הביא להקמת ועדה שבדקה ובחנה. היתה זו ועדה בראשות הרצל שפיר, שהמליצה, באופן מפורש, שפיקוד יעבור לכפיפות אזרחית, רצוי למשרד לבטחון הפנים. זאת החלטת ממשלת ישראל, שנתקבלה בשנת 1991. היא לא בוצעה עד היום. הנימוקים צולעים. איך יכול להיות שכתוב ב"חוק יסוד: צה"ל", שהצבא כפוף לשר הביטחון, ואלוף מצה"ל יוכפף לשר לבטחון-הפנים? הרי זוהי שטות. הכנסת מתקנת כל יום חוקים. היא מתקנת לעתים, באותו יום את אותו החוק פעמיים. כל מה שצריך לעשות זה לקחת ולהוסיף משפט אחד, ובכך יסתיים הענין. היו ועדות, היו דיונים, היו חצים... בשל כל מיני סיבות ותירוצים, הענין הזה לא הגיע לכלל ביצוע. לטעמי, הפיקוד השלישי שהיה צריך לעבור למשרד לבטחון-הפנים, כדי לדאוג להשלמת מערכת השמירה על הביטחון והאחריות עליו, הוא פיקוד העורף. היה בזה היגיון רב. גם פיקוד העורף היה זוכה לתשומת לב אחרת ממה שהוא זוכה לה היום, והיה נהנה, להערכתי, מתיאום מלא, מכל הגורמים שהוא צריך להפעיל בעת חירום. וכמובן ששמחתי לשמוע, שאכן יש קולות בתוך פיקוד העורף או בתוך צה"ל שאומרים, שיש להעביר את פיקוד העורף לידי גורם אזרחי.

אחרון אחרון הוא הפיקוד הרביעי. הפיקוד האחרון הוא שירות בתי הסוהר. אם ארבעת הפיקודים הללו היו תחת מסגרת כללית אחת, ניתן היה גם להגיע לחיסכון וגם לתיאום גדול יותר. מבחינה פיזית, לנגד עיני ראיתי ברשויות המקומיות מבנה באותה חצר שבה נמצאת מפקדת המשטרה ובו כיבוי-אש, מגן-דוד אדום ופיקוד העורף. הודעה שמתקבלת לגבי אירוע או אסון, המחייבת תיאום ביניהם היתה מגיע לכולם. סולם הפיקוד היה ברור.

לדעתי, האחריות על בטחון הפנים צריכה להיות בידי משטרת-ישראל, כי היא נמצאת בשטח כל ימות השנה, והיא מכירה אותו. חשוב להכריע, כדי לא להגיע למצב, כמו זה שהיה בתקופת מלחמת המפרץ, שהיה ויכוח מי אחראי על מי ומה יהיה התיאום ביניהם.

באשר לעתיד, באחת הישיבות טענתי, כי לא יהיה מנוס מהפעלת הפרדה. השאלה היא רק כמה קורבנות, כמה כסף, וכמה שרי אוצר יתחלפו. אומר לכם היום, הפרדה תהיה! במצב האידיאלי ביותר, אם יהיה שלום של מזרח-תיכון חדש עם הפלסטינים, גם אז תידרש הפרדה. במצב שיש לנו פחות מזה, בוודאי שתידרש הפרדה. יש חולשה בתכנית ההפרדה שלי, מכיוון שהיא לא דנה בישובים שנמצאים מעבר לקו הירוק. צריך לקחת את אותם התחומים ולחבר אותם למדינת-ישראל, ליצור רצף, כדי להבטיח שאותה מערכת ואותה רמה של ביטחון תהיה לכל אזרחי מדינת-ישראל בכל מקום שבו הם נמצאים.

אסיים בפתגם מזרח תיכוני: ככל שהגדר גבוהה יותר, השכנות טובה יותר. ללא זה לא ניתן יהיה להמשיך במצב הקיים, בלי ידיעה ברורה מי אחראי על

המרכז לחקר הביטחון הלאומי באוניברסיטת חיפה והמכללה לביטחון לאומי - צה"ל

מה. לטעמי, נושאים אלו צריכים להיות תחת קורת גג אחת, במסגרת אחת של המשרד לבטחון-הפנים, שכשמו הוא צריך להיות - לטפל בכל הבעיות האלה מתוך אחריות כוללת.

השלטון המקומי וסוגיית האחריות על בטחון-הפנים **ניצב (גמלאי) ישראל סדן, ראש עיריית חדרה, מפקד משמר הגבול** **לשעבר**

אני מסכים כמעט לחלוטין עם אסף חפץ ועם משה שחל, משום שהייתי שותף לכל מה שקרה, למרות חילוקי דעות מסוימים שהיו לי עם אסף לגבי תפקידו או מהות פעילותו של משמר הגבול. אני תמים דעים לחלוטין עם משה שחל בנושא זה. היתה לו תפיסה, שאני ליווייתי אותה כראש המטה, לגבי ארבע הזרועות שהוא הציג פה. שירות בתי-הסוהר הוא זרוע חשובה מאד, אבל פחות משמעותי לדיון. הזרועות האחרות הן העושות, הנותנות, והמבצעות - המשטרה ה"קלאסית", "המשטרה לבטחון גבולות" (קו התפר, יהודה ושומרון), וכמובן, ה"עורף". משה שחל עשה זאת משום שהאמין בארבעת הכובעים האלה, והצעד האחרון לא בוצע. הלכה למעשה, לא בוצעו שני דברים: ראשית, לא הפרידו את משמר הגבול מן המשטרה. על כך נאבקתי שלוש שנים ללא הצלחה. היתה בעיה לכפות על-פיקוד המחוזות של משטרת-ישראל להפריד את מה שמכונה "מרחב התפר", מהאחריות המבצעית, ולהכפיף אותו לחטיבות המבצעיות של משמר הגבול⁹. בתקופתי הוקמו אותן חטיבות מבצעיות בעידודו, בהסכמתו ובמנהיגותו של אסף חפץ. לא הצלחתי, ובענין זה הייתי חלוק עם אסף, להפריד את משמר הגבול מהמשטרה, ולהכפיף אותו ישירות לשר לבטחון-פנים. חשבתי, שזה בהחלט הצעד הנכון, כולל ההיערכות לחירום, כולל האחריות למצבי משבר

⁹ תהליך זה בוצע במהלך שנת 2002 (המערכת).

נוסח מלחמת המפרץ ומצבים חמורים ממנה, אם וכאשר יהיו, כדי לאפשר לצבא להתמודד עם החזיתות ולא עם העורף. במלחמת יום הכיפורים, פחות במלחמת ששת הימים, שהיתה מאד קצרה, וכמעט כלל לא במלחמת לבנון (רק בענייני היערכות אבל לא מעבר לכך) הוכח, שהצבא איננו פנוי לטפל בעורף. ראייתו של משה שחל כשר לבטחון-פנים, כשר המשטרה דאז, להכין את העורף מבעוד מועד להתמודדות רגילה, שגרתית וזורמת, על-ידי משטרת-ישראל והצבא עם כוחות המילואים שלו (הגנה אזרחית), היתה ועודנה הראיה הנכונה.

לדאבוני, זה לא צלח. עם זאת, אני עדיין מקווה, שהיום, בעקבות המתח והזירות החדשות שקמו למדינת-ישראל, פיקוד העורף יעבור, בסופו של דבר, למשרד לבטחון-הפנים, ואין זה משנה כלל מי עומד בראשו. התפיסה צריכה להיות של ארבע הזרועות. ארבעת הכובעים של השר לבטחון-הפנים.

ברשותכם, אני רוצה לחזור להחלטת הממשלה מסוף 1974, שמומשה בשנת 1975, העוסקת בחלוקת האחריות במשרד לבטחון-הפנים. להזכירכם, מדינת-ישראל עמדה במצבים שהם כאין וכאפס לעומת האירועים שאנחנו מתמודדים עמם היום: אירוע מעלות באפריל 1974, אירוע סבוי במאי 1974, אירוע בית שאן באוגוסט 1974. האירועים הקשים של אז הם היום בבחינת "משחק ילדים". נשווה את המציאות של היום למה שקרה בשנת 1974, ואשר הביא להחלטה אסטרטגית, מן השורה הראשונה, של הפרדת האחריות לבטחון-הפנים, כפי שמשה שחל הקריא אותה כאן. ענין זה הוביל את מי שהיה אז ראש הממשלה, יצחק רבין ז"ל, ואת שר הביטחון שמעון

פרס, להחלטת ממשלה, שהביאה לחלוקת האחריות. בעקבות אותה חלוקה לא נעשה כמעט דבר בשנים ההן. למעשה, עד סוף 1995-1996 לא נעשה כמעט דבר; לא מבחינת המשאבים ולא מבחינת הכלים שעמדו לרשות משרד המשטרה והמשטרה לבצע את המשימות הללו. הדברים היו תלויים בכוחו של השר. היו שרים חזקים יותר וחזקים פחות.

אני הגעתי עם אסף חפץ למשמר הגבול, ובכל התקופות הללו, מתקופת שלמה הלל, שהיה שר המשטרה, ועד ימינו אלה, ההתעצמות הגדולה ביותר של משטרת-ישראל היתה בתקופתו של אסף חפץ, כאשר משה שחל היה שר המשטרה. אני חושב, שהכלים האמיתיים שנוספו למשטרה היו בתקופה הזאת. משמר הגבול כמעט הכפיל את עצמו בתקופה הזו, גם בתוך המדינה וגם בשטחים. גם בתקופה הזו, שבה ההתעצמות היתה מרשימה, היא לא נעשתה מתוך ראייה או תפיסה כוללת, שהרצל שפיר היטיב לבטא באותה ועדה שהוא עמד בראשה. משה שחל ניסה, ללא הצלחה רבה, ליישם את זה, ובעובדה, העורף עדיין נמצא בידי הצבא. אבל, האחריות התממשה הלכה למעשה. היא לא באה להשלמת הגדרות. אפילו מי שניסח את ההגדרות הללו, שמשה שחל הקריא פה, היה מי שהיה היועץ לענייני טרור, האלוף במיל" רחבעם זאבי, גנדי, ז"ל. אפילו, גנדי, אמר, שהדברים יקבלו את התכנים המבצעיים תוך כדי העברה, וההעברה נעשתה כמעט יש מאין.

רצה לומר, שמאז ועד היום לא נעשה דבר באופן מערכתי כולל, וכל מפכ"ל או כל שר פעל בהתאם לאוריינטציה שלו. לאסף חפץ היתה אוריינטציה מאד ברורה של ביטחון. הביטחון היה בראש סדר העדיפויות אצלו, ולטעמי, היתה זו ראייה נכונה. עוד 10,000 מכוניות גנובות אומנם פוגעות בכלכלה, אך אינן פוגעות בביטחונו של האזרח.

רב-ניצב יהודה וילק, שבא אחרי אסף חפץ, שם את הדגש (וזו זכותו כמפכ"ל) על נושא החקירה. הוא פיתח את נושא החקירות, הוא טען שהגענו לרוויה בתחום הביטחון: יש לנו את משמר הגבול, את יחידות הסיור המיוחדות (היסמ"ם), יש לנו מערך ביטחון שנבנה בתקופתו של אסף חפץ... אינני מנסה לשפוט אם יהודה וילק נהג נכון, וגם לא הייתי בתקופתו (עזבתי עם אסף חפץ). רב-ניצב שלמה אהרונישקי, אם אני רואה נכון, מחפש את דרך הביניים, למרות שהתקופה מחייבת להפנות את התשומות ואת כל תעצומות הנפש, יחד עם המערכות האחרות, לנושא הביטחון, שהוא הדבר הקשה ביותר שיש לנו. לסיכום החלק הזה, ברצוני לומר, שלא נעשו דברים בראיה מערכתית עד עצם היום הזה. גם כשנבנה קו התפר, מרחב התפר, בראיה כוללת של חלק מתהליך הפרדה (אם נרצה או לא), היתה זאת החלטת המשטרה, עם תקציבי המשטרה. גם בסוף תקופתו של בנימין נתניהו, כאשר הוחלט על השקעת כ - 80 מליון שקלים, רובם בכלל לא הגיעו לאותם יעדים שלשם נועדו.

מכאן אני מגיע לנושא האחריות לבטחון-הפנים, שכמו שאסף חפץ אמר, הרשות המקומית צריכה לשאת ולהיות אחראית לו. ראש הרשות הוא היחיד שנבחר ישירות לאחר ביטול הבחירות הישירות לראשות הממשלה. צריך להטיל עלינו (ראשי הרשויות) את הכוח. אני מקבל את הדברים הללו, ובתנאי שיינתנו לנו גם הכלים ותינתן לנו גם הסמכות. אבל לתת לנו את האחריות שממילא יש עלינו - כל מה שמתרחש ברמה של העיר, החל מפיגוע נורא ועד לנזילת מים - הכל באחריותו של ראש הרשות. אביא בפניכם את האנקדוטה הפשוטה: יושב פה מיכה גולדמן, שהיה ראש הרשות כפר תבור. הדבר דומה

בכפר תבור לחדרה כמו לכל מקום אחר. ראש רשות לא יכול לקבוע תמרור באזורו, לא יכול לחתוך פינה של רחוב ולהגדיר את הסטייה, לדוגמא, מרחוב הגיבורים לרחוב הנשיא. הוא צריך את אישורו של הממונה על המחוז במשרד התחבורה. אם הוא רוצה הלוואה של 100,000 ש"ח, הוא צריך את אישורו של הממונה על המחוז, את אישור מנכ"ל משרד הפנים, זה עובר לאישור של החשב, לבנק אוצר השלטון, ואם הוא ראש עיר שיש לו גם קצת מהלכים, והוא מכיר את המערכת, הוא יכול לגמור את הענין בטלפון. לראש ראשות אין סמכות. מוטלת עליו אחריות רבה, משום שהאזרח אינו מכיר כל כתובת אחרת. הוא אינו יודע שענייני השיכון אינם באחריותך, שהקליטה אינה באחריותך, הוא אינו יודע שהחינוך אינו באחריותך, והרווחה אינה באחריותך. לממשלה מאד נוח לחתוך בכלים ובסמכויות למימוש האחריות. הסמכויות הולכות ומתקצצות, השלטון המרכזי הולך ונוגס בנו. יתרה מכך, היום גם מחילים חוק משנת 1938, שנקרא חוק האחריות האישית או החבות האישית של ראש רשות. מאז 1938 חוק זה לא מומש. פקודה מנדטורית זו לא בוטלה על-ידי הבריטים, אך גם לא הוחלה. עד שבא הבג"ץ וכפה את ביצוע החוק.

האחריות והחוקים הם דרקוניים בכל האמור אלינו, אך הסמכויות לא ניתנות בידנו. אין לנו יכולת לבצע שום דבר בתחום האחריות על בטחון-הפנים. אין לנו תקציבים, כלים או אמצעים, ואיננו יכולים לממש את האחריות לבטחון-פנים. לא בירושלים, לא בתל אביב, לא בחיפה, לא בחדרה ולא בשום מקום. אם תשאלו כל ראש רשות, הוא יגיד לכם שבראש מעיניו החינוך. אף אחד לא יגיד לכם שבראש מעיניו בטחון-הפנים. מדוע זאת? משום שזאת לא האחריות שלנו. אותו הדבר לגבי השיכון.

לצורכי בטחון-פנים איננו מקבלים תקציבים. כאשר יש פיגועים מקבלים תקציבים מזדמנים, אך אין זו הדרך הנכונה. לא מכינים את הרשות, ולא נותנים בידיה כלים לממש את האחריות שמוטלת עלינו בנושא בטחון-הפנים. אני חושב, שאני מבטא בענין זה את דעתם של כל 264 ראשי הרשויות בישראל.

יתרה מכך, דוד בונפלד, שהיה ראש עיריית באר שבע, עומד היום לדין פלילי על אסון נפילת הגג באולם הספורט. מישהו נתן לבונפלד את הכלים לתקן את המגרש? הוא היה צריך להוריד תקציבים מהרווחה, מהגינון, מהחינוך וכדומה. היום מנהלי בתי הספר הבינו את העיקרון. הם מזמינים את מחלקת כיבוי האש האזורית, מקבלים פירוט מה חסר להם, ועד ההורים מזמין גם מהנדסים שבודקים את בית הספר, ואז מוגשת לראש הרשות רשימה של בעיות. לאחר מכן, האחריות היא על ראש הרשות.

חסרים היום לשלטון המרכזי שניים וחצי מיליארד שקל לעמוד בתקני הבטיחות שנקבעים על-ידי הגורמים השונים לגבי מבנים. אולי אין זה בטחון-הפנים עליו אנו מדברים, אבל, כאשר יקרה משהו, האחריות תהיה עלינו, ואנחנו נצטרך לתת את הדין.

אני אומר זאת בכאב גדול. יש לי, כראש עיריית חדרה, עבר ביטחוני, ויש לי מודעות. היות שאני גם איש משטרה בעבר, יש לי שיתוף פעולה מצוין עם המערכת המשטרתית. אך המצב הזה רחוק מלהתקיים בכל רשות. אם יש ראש עיר מקושר, אז השיטור הקהילתי עובד טוב, אבל אין זה דבר שהוא ברור מאליו. הרשויות אינן ערוכות לטפל בבטחון-הפנים. יש לנו משטרה מצוינת, מערך הרתעה מצוין, מערך חבלה מהטובים בעולם, וזה הגורם

המרכז לחקר הביטחון הלאומי באוניברסיטת חיפה והמכללה לביטחון לאומי - צה"ל

לצמצום היחסי במספר האבדות. איננו צריכים משטרה עירונית. מבחינה תקציבית זהו לוקסוס גדול מדי. אני אומר לכם חד וחלק - אין לנו כלים ויכולת לקבל ולממש את האחריות על בטחון-הפנים. לא בעבר, לא בהווה, ולצערי, גם לא בעתיד.

פיקוד העורף וסוגיית האחריות על בטחון-הפנים

אל"ם אורי בן-יהודה, קצין אג"ם, פיקוד העורף:

אני רוצה לפתוח בתשובה לשאלה ששאל אמיר אורן את אסף חפץ: "מה קרה ב - 24 השנים האחרונות?", בצה"ל קרו דברים. בצה"ל יש היום הבנה, ברמה העקרונית, שפיקוד העורף צריך לעשות הסבה: איחוד כלל הגורמים, שעוסקים בטיפול במענה לאירועים בתוך שטחי הפנים של מדינת-ישראל תחת משרד ממשלתי אחד. זהו שינוי. בשנת 1996 עבדכם הנאמן היה בחטיבת המבצעים של הצבא, והייתי שותף לחלק מהדיונים של הצוות שעסק, מטעם הצבא, בסוגיה של "פיקוד העורף לאן?" בעקבות הפיכתו של משרד המשטרה למשרד לבטחון-הפנים. ההנחיה שקיבלתי מן הרמטכ"ל, אמנון שחק, היתה, שפיקוד העורף נשאר בצה"ל. ישנם כל מיני סעיפים כאלה ואחרים שאפשר אמנם לוותר עליהם, אך, זאת היתה ההנחיה. היום, ההנחיה היא אחרת. הדבר שלא השתנה הוא שהרצל שפיר, שעסק בנושא אז, עוסק בכך גם היום, ולאן יובילו הדברים איני יודע. אני מקווה שלכוון נכון יותר בראיה הלאומית.

אני רוצה לחדד מספר נקודות שפחות עלו בדברים של קודמיי, ואני חושב שחשוב לחבר גם אותן לתמונה הכוללת. קודם כל, באופן טבעי, כולנו מדברים, בעיקר, על השיגרה, כי זה הדבר הדחוף. על האירועים של היום, אתמול ומחר. עלינו לעשות הפרדה, לטעמי, בין שלושה מצבי ייסוד בסיסיים: מצב אחד הוא **מצב שיגרה**. מבחינתי, מצב שיגרה הוא לא רק המצב הרצוי, שבו ילדינו הולכים בבוקר לבית הספר, ואחר הצהריים לקניון וחוזרים בשלום

הביתה. מצב השיגרה הוא גם מצב, שבו יש אירועים ברמה כזאת או אחרת. במציאות הישראלית של השנים האחרונות הדבר כולל גם אירועים לא נעימים וקשים: התפוצצויות למיניהן או דברים אחרים.

המצב השני, שגם הוא מאד ברור וטבעי לכולנו, הוא **מצב מלחמה**. פעם כשאמרו מלחמה הדברים היו די ברורים. היום, כדי להבהיר יותר את הדברים, נוטים להשתמש במושג "מלחמה כוללת". אני רוצה שיהיה ברור, שגם במצב שבו יש מלחמה כוללת, האחריות לבטחון-הפנים לא עוברת אוטומטית לצה"ל. גם במלחמות ישראל הגדולות והקשות, לרבות יום כיפור, לא היתה החלטה על העברת אחריות. נכון, שהתיקון לפקודת המשטרה וההפרדה בתחומי האחריות בין צה"ל למשטרה נעשו מאוחר יותר, אבל עדין היו תחומי אחריות של משטרת-ישראל ולא של הצבא.

המצב השלישי, והוא, נדמה לי, מצב שאנחנו צריכים יותר ויותר להתייחס אליו, הוא **מצב של מלחמה מוגבלת או אסון המוני בקנה מידה גדול**. הדוגמה הבולטת ביותר שיכולה לפקוד את אזורנו היא, למשל, אירוע מסוג של רעידת אדמה משמעותית. אחרי רעידת האדמה בתורכיה, הוזמנו להציג מספר עניינים בתחום ההיערכות, בועדה לביקורת המדינה. התפתח שם דיון, במהלכו נכנסו כמה חברי כנסת, שאמרו: "לפני כמה שנים היתה רעידת אדמה באילת, וכולם הסתדרו...".

מוקד רעידת האדמה הזו היה כמאה ק"מ דרומה, בתוך הים, והיא הורגשה קצת באילת. זו באמת אינה בעיה להתמודדות, אבל זה סוג האירועים בהיקף גדול שבהקשר אליהם יש לחדד את הדברים.

עלינו להתמודד עם הבעיות האלה באחת משתי דרכים. דרך אחת היא באמצעות החלטות ממשלה, שממומשות או לא, ודרך שניה היא באמצעות הסכמים והבנות. רק במהלך השנה האחרונה, בתחום שהוא מאד רלוונטי, סביב סוגיות ההתמודדות עם אירועים במרחב התפר, הושגו שני הסכמים בין הצבא לבין המשטרה. האחד עוסק בסוגיית ירושלים. הסיכום שהושג בין הרמטכ"ל ובין המפכ"ל הקודם, יהודה וילק, הוא שהאחריות הכוללת לביטחון בירושלים (העיר ירושלים כולל מבשרת ציון, אך ללא המרחב הכפרי סביב ירושלים עד אזור בן שמון), גם במצב של מלחמה כוללת, וגם במצב בו יש החלטת ממשלה שמעבירה את האחריות לבטחון-הפנים לצה"ל - אחריות זו נשארת של מפקד המחוז המשטירתי, כאשר כלל הגורמים, לרבות גורמי פיקוד העורף, הפועלים בירושלים, עובדים תחת פיקודו.

הסכמה שניה שהתקבלה עסקה במנגנון למתן מענה לאירועים במרחב התפר, לכל אורך מרחב התפר מול איו"ש (בכל התחום של רצועת עזה, עדיין מדובר ברצועה שהיא באחריות הצבא, והעברת אחריות ולא עומדת על הפרק). הוגדרו חמישה מצבים שונים, עם מנגנונים מסוימים להגדרתם, שבהם תהיה העברת אחריות חלקית או כוללת בהתאם לסיטואציה בין הצבא למשטרה, ולא רק במצבים של מלחמה כוללת.

היכן המוקש? אלה הסכמים שנעשו בין אנשים בנקודת זמן נתונה. אין להם תוקף, בוודאי לא של חוקים, ואפילו לא של החלטות ממשלה. לכן, עלול להיווצר מצב, שבו ההחלטות לא תתממשנה כתוצאה מחילופי אישים. הגיע הזמן, שהטיפול בבטחון-הפנים במדינת-ישראל ימוסד בצורה חוקית. פיקוד העורף פועל בתוקף חוק הג"א 1951. במסדרונות הכנסת מסתובבת מזה

כ - 7 שנים הצעת חוק, שנקראת חוק העורף, שאמורה להיות המשלימה של "חוק המשטרה" או התיקון לחוק המשטרה, אך היא לא עוברת מכל מיני סיבות.

לסיכום, ראוי להדגיש שלושה דברים עיקריים: בכל הרמות של הדרג המבצעי, אין חילוקי דעות לגבי הצורך לאחד תחת קורת גג אחת, תחת משרד ממשלתי אחד, את כלל הגופים העוסקים בטיפול באירועים בעורף מדינת-ישראל. אני מדגיש: כלל הגופים, שהמרכזיים ביניהם הם המשטרה על זרועותיה השונות, פיקוד העורף, מגן דוד אדום וכיבוי אש. האם יש הצדקה במדינת-ישראל שיהיו עשרים-וארבעה ארגוני או איגודי כבאות שונים? התשובה היא לא. תפקיד נציב הכבאות במדינת-ישראל הוא תפקיד חסר כל סמכויות ושיניים. מי שמנהל את הכבאות במדינת-ישראל בפועל הוא יושב ראש הוועד הארצי של הכבאים. כדאי לחשוב גם על הענין הזה.

הבעיה העיקרית היא, שכמו בדברים אחרים, מדינת-ישראל לא הגיעה עדין לבגרות חברתית ותרבותית, כדי לעשות שינויים ומהלכים כאלה. לא מעט אנחנו שומעים במקומותינו, גם בתוך הצבא וגם במערכות האזרחיות: "רק צה"ל יכול". בשנות החמישים, כאשר היו חסרות ידיים לקטוף תפוזים זה היה אולי נכון, ברוח התקופה. היום, בתחילת האלף השלישי, אינני בטוח שזה נכון, ואני אומר זאת בלשון המעטה.

זהו הרעיון העומד בבסיס התפיסה, שנכתבה אומנם בפיקוד העורף, אבל תואמה ואושרה עם כלל הגורמים שעוסקים בענין, לרבות משטרת-ישראל

וצה"ל הגדול. לצערי הרב, תפיסה זו לא אושרה על-ידי אף ממשלה במדינת-
ישראל, ומאז שנכתבה התחלפו כבר שלוש ממשלות. התפיסה עוסקת
בטיפול באירועים בתוך מדינת-ישראל, והמוטו שלה: שיתוף פעולה מרכזי בין
כלל הגופים. כל גוף על-פי יתרונו היחסי. אני לא רוצה להחליף את המשטרה
בסגירת אזור, בכיוון התנועה, בשמירה על הסדר. אני לא רוצה שהמשטרה
תחליף אותי בחילוץ ובהצלה מתוך מבנים הרוסים או במצבים לא
קונבנציונליים. אני לא רוצה שהמשטרה תחליף את מגן דוד אדום בפינוי
נפגעים, וכן הלאה...

מי אחראי לבטחון הפנים?

נצ"ם (גמלאי) אבישי הדרי, ראש תחום בטחון הפנים ב"מרכז לחקר הביטחון הלאומי" באוניברסיטת חיפה

מבוא

הנקודה הבולטת בה נפגשים, ואולי מתנגשים, היעדים של שמירת העצמאות והקיום הלאומי עם היעדים של שמירה על שלטון החוק וזכויות האזרח היא שאלת בטחון הפנים.

קל יותר לדמוקרטיה להתמודד עם איומים ביטחוניים חיצוניים מאשר עם איומים ביטחוניים, הבאים מבפנים, וזאת כיוון שכלפי איום חיצוני מסוגלת הדמוקרטיה לגבש הסכמה ולגלות לכידות חברתית בעוד שכלפי איום פנימי, תתקשה להסכים על היקפו, מידת הסכנה שבו והדרכים לפתרונו. צעדים שייראו בעיני חלק מהחברה נכונים ומוצדקים, עלולים להיראות על-ידי חלק אחר בחברה מוגזמים ומיותרים.

ישראל הנה תופעה ייחודית בתחום זה, שכן, היא מהדמוקרטיה הבודדות במאה העשרים המצליחה לשמור על אורח חיים דמוקרטי ועל רמה סבירה של זכויות אדם לאזרחיה, חרף האיום החיצוני המתמיד המרחף על ראשה. עם כל הצלחתה לקיים את כללי הדמוקרטיה במשך כל שנות קיומה, נתונה עדין הדמוקרטיה הישראלית תחת איום, וקיומה לאורך זמן אינו דבר מובן מאליו. אשר על כן, המערכת הדמוקרטית הישראלית, אשר הצליחה בעבר להתאים את מסגרותיה החוקיות לנסיבות ולאיזמים משתנים, מתקשה כיום לפתור או אף להקטין את המתח הביטחוני הפנימי, חרף הירידה הניכרת

בעוצמת האיום הביטחוני החיצוני. דבר זה מהווה איום ממשי על המשך קיומה ושמירת שלטון החוק במערכתה.

בטחון פנים מהו?

כדי לברר את שאלת האחריות ל"בטחון הפנים", יש צורך לברר ולהגדיר מהו התחום אליו מתייחס מושג זה, בתוך ההגדרה הכוללת של "הביטחון הלאומי".

כמו "הביטחון הלאומי", כך גם תחום "בטחון הפנים", ניתן להגדרה מצמצמת או מרחיבה, על-פי מידת האיום לו הוא נדרש לתת מענה.

מרבית ההגדרות הקיימות הן הגדרות מצמצמות התחומות את "בטחון הפנים" לתחומי העיסוק הננקטים על-ידי כוחות הביטחון בתגובה על פעולות שונות של הפרת סדר: החל בהתפרעות על רקע לאומני-פוליטי וכלה בהתקוממות נגד השלטון.

לחילופין, יש הכוללים בהגדרה זו את כלל הפעולות והאמצעים, הדרושים והננקטים, כדי להגן על תושבי המדינה מפני פעולות איבה, המתבצעות על-ידי יחידים או קבוצות בתוך תחומי המדינה, במטרה לערער את אושיות השלטון, לכפות הסדרים ולשנות סדרי שלטון, תוך שימוש בדרכים לא חוקיות.

הגדרות אלו ועוד רבות אחרות הדומות להן, משתמשות במונח המתורגם Internal Security, המרמז על המיליטריזציה של הגדרת בטחון הפנים. כלומר, הגדרות הרואות את האיום דרך הפריזמה של פעילות חתרנית, מצד יחידים או קבוצות, כדי לפגוע במשטר או בסדר החברתי.

מציאות החיים בישראל הוכיחה, כי כנראה לא די בהגדרה מצמצמת זו והגישה הרווחת, שיותר ויותר תחומים חייבים להיכלל בהגדרת המושג "בטחון פנים", תופסת לה אחיזה ומוצאת את ביטויה, כיום, במקומות שונים. הדוגמא הבולטת ביותר לשינוי תפיסתי זה מצויה בהרחבת הפירוש המשפטי שניתן לסעיף 3 לפקודת המשטרה, העוסק בבטחון הנפש והרכוש. הרחבת פרשנותו של סעיף זה אפשרה את יישום מסקנות ועדת חורב אשר מונתה כדי לחקור את אירוע מעלות בשנת 1974, מסקנות אשר בעקבותיהן הוטלה האחריות לבטחון הפנים בתחומי המדינה על משטרת-ישראל, ללא צורך לערוך שינויי חקיקה.

מכאן שההגדרה לגבי מהותו של המושג "בטחון פנים", הנה פועל יוצא של האיום אליו היא מתייחסת, ועל כן, היא עשויה להשתנות על-פי השינויים בהגדרת האיום.

"בטחון הפנים" בישראל - מקור החובה והסמכות החוקית

בסקירה היסטורית ניתן לאתר את מקורות החובה החוקית בתקנות ההגנה (שעת חירום) 1945, אשר נקלטו במשפט הישראלי מכוח סעיפים 9 ו- 11 לפקודת סדרי שלטון ומשפט.

תקנות אלה נסמכות על חקיקה מנדטורית משנת 1937 (דבר המלך במועצתו), שמכוחה ניתן לנציב העליון הבריטי שיקול דעת, בלתי מוגבל כמעט, להתקין "תקנות לשעת חירום", אשר מטרתן היתה להבטיח את בטחון הציבור, לאפשר את השלטת הסדר הציבורי, לדכא התקוממות, מרד ופרעות ולספק את השירותים החיוניים בפלסטינה לאחר פרוץ המרד הערבי בשנת 1936.

תקנות אלה נועדו להקנות לשלטון הבריטי אפשרות לטפל בבעיות, אשר על-פי ההגדרות שהופיעו קודם לכן, נופלות בהגדרתו של המושג בטחון פנים. תקנות אלה, אשר כונו בלשון המשפטית "פקודות", הקנו את מירב הסמכויות בתחום בטחון הפנים לרשויות הצבא הבריטי, אשר היווה את המכשיר העיקרי להבטחת יכולת השליטה של השלטון הבריטי בשטחי המנדט. פקודת סדרי שלטון ומשפט, אשר הסדירה את קליטתן של אותן "פקודות" במסגרת החוק הישראלי עם הקמתה של המדינה, הותירה מצב זה על כנו. עובדה זו הביאה לכך שמרבית "הפקודות" אשר נקלטו מאוחר יותר לתוך החוק הישראלי, השאירו סמכויות רבות, הנוגעות לבטחון הפנים, בידי המפקד הצבאי. הסמכות להטיל עוצר ולסגור אזור, הסמכות להגביל תנועה, הסמכות לבצע מעצרים מנהליים, והסמכות להכריז על "מצב חירום", המאפשר לבצע פעולות רבות, ובהן גיוס והפעלת ציוד ואמצעים, שאינם ברשות הצבא. לעומת זאת, לא זכו כוחות המשטרה לסמכויות דומות, כיוון שעל-פי תפיסת הביטחון הבריטית באותה תקופה, שימשה המשטרה כלי עזר בידי השלטון הצבאי למימוש היכולת לשלוט בשטח. הסמכויות המועטות, שהוקנו למפקדי המשטרה באותה תקופה, עוגנו ב"פקודת המשטרה", ונגעו בעיקרן לתחומי עבודת המשטרה הקלאסית כמו סמכויות המעצר, החיפוש, החקירה, הכוונת תנועה וכדומה. בתחום הסדר הציבורי, אשר היו בו סממנים של ממשק לתחום הבעייתי של בטחון הפנים, הוגבלה סמכותם של מפקדי המשטרה לנושא הרישוי של אסיפות ותהלוכות בלבד.

"פקודת המשטרה" הבריטית, אשר נקלטה אף היא למסגרת החוק הישראלי, ואמורה היתה להיות מותאמת לצרכי הקמת משטרת-ישראל עם הקמת המדינה, הגדירה אמנם את אחריותה של המשטרה "לקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש", אולם הפירוש, שניתן לסעיף זה ב"פקודת המשטרה", נכון לאותה תקופה, היה פרוש מצמצם, אשר התייחס בעיקר למילוי יעודה הקלאסי של המשטרה, ולא לפרשנות המורחבת אשר נגזרה ממסקנותיה של ועדת חורב אחרי אירוע מעלות.

מכיוון שתפיסת הביטחון בכלל, ותפיסת "בטחון הפנים" בתוכה, נגזרה מהאיומים בפניהם עמדו המערכות הביטחוניות, הרי שעד לגל הטרור המתגבר שבא בעקבות מלחמת יום הכיפורים, לא היתה קיימת חלוקה ברורה ומחייבת בין הגורמים השונים, האמורים לפעול בתחום "בטחון הפנים".

המושג "בטחון פנים" התייחס, באותה תקופה, בעיקר לשני תחומים: לפעילות ההסתננות והטרור שחדרה ממדינות ערב לישראל, ואשר עמה התמודד צה"ל במהלך שמירת גבולות המדינה, ולפעילות ריגול וחתרנות פנימית נגד המשטר, אשר טופלה בעיקרה על-ידי שירות הביטחון הכללי (השב"כ).

אשר על כן, העוסקים העיקריים באותה תקופה בנושא "בטחון הפנים", היו הצבא והשב"כ, בעוד המשטרה עסקה, בעיקר, בתפקידי השיטור הקלאסיים, וסייעה לגורמי הביטחון האחרים על-פי הצורך.

התגברות אירועי הטרור לאחר מלחמת יום הכיפורים, ובעיקר האירוע הטרואומטי אשר התרחש בבית-הספר "נתיב מאיר" במעלות ב-15.5.74, הביאו להקמתה של ועדת חקירה בראשותו של אלוף מיל" עמוס חורב.

כמו ועדת אגרנט שקדמה לה, החלה גם ועדת חקירה זו בבדיקת השאלה הבסיסית: על מי מוטלת האחריות לבטחון הפנים, ועל מי מוטלת החובה החוקית לעסוק בכך? במהלך בדיקתה, הגיעה הוועדה למסקנה, כי תחום זה הינו פרוץ ובלתי מוגדר, וכי יש צורך בחשיבה מסודרת ובחלוקה ברורה של תחומי האחריות בין הגופים השונים.

הממשלה, בראשותו של יצחק רבין, אימצה את מסקנות ועדת חורב, ובהמשך למסקנות אלו קיבלה את המצע לדיון, שהוכן על-ידי יועץ ראש הממשלה למלחמה בטרור, רחבעם זאבי (גנדי), והחליטה להטיל את האחריות לטיפול ב"בטחון הפנים" על משטרת-ישראל, שהרי היא האמונה על בטחון הנפש והרכוש.

כבסיס להחלטת ממשלה זו, הורחב בצורה גורפת הפרוש המצמצם שניתן קודם לכן לסעיף 3 לפקודת המשטרה, כך שכל אירוע "בטחון פנים" נופל תחת ההגדרה של "בטחון הנפש והרכוש" ומצוי בתחום אחריות הטיפול של המשטרה, אלא אם בהחלטת ממשלה (המשמשת כתחליף לחקיקה) נאמר במפורש אחרת.

לכאורה, זכתה שאלת האחריות לבטחון הפנים למענה חוקי, הולם ומסודר, אלא שבפועל, מכיוון שלא ניתן מענה לשאלה מהו "בטחון פנים" ומה נופל תחת הגדרה זו, מצאו עצמן הרשויות השונות הנוגעות לתחום זה, ממשיכות לנהל ביניהן ויכוחים, מי אחראי על מה.

במהלך השנים 1974-1980, קיבלה ממשלת ישראל שורה של החלטות, הנוגעות לחלוקת תחומי האחריות בתחום "בטחון הפנים" בין גורמי הביטחון השונים. למרבה הצער, כל אותן החלטות ממשלה, היו פרי לחץ של אירועים שונים שהתרחשו עם הזמן, ההחלטות לא גובו בחשיבה מסודרת ותפיסת

ביטחון סדורה, ולא עוגנו בחקיקה מתאימה, כך שהנושא נשאר פרוץ ונתון לויכוח, מיקוח ופרשנות בין הגורמים השונים עד עצם היום הזה. הוויכוחים והפרשנויות השונות נסבו לא רק על חלוקת תחומי האחריות, אלא נגעו גם בשאלת הדרכים להעברת האחריות מגורם בטחוני אחד לשני בשעת הצורך.

לעוסקים בנושא, הסתבר, במהירות רבה, כי ללא חקיקה מתאימה וללא הגדרות ברורות למצבים המשתנים, יקשה עליהם לפעול. גרוע מכך, יקשה עליהם לבצע פעולות מכינות אשר יבטיחו פעולה חלקה בשעת הצורך. הקושי העיקרי היה ועודנו נעוץ בחוסר הגדרה ברורה למונח **מצב חירום**, אשר עליו נשענות רבות מהחלטות הממשלה, כאילו מונח זה מוגדר וברור כשמש בצוהרי היום. ולא היא¹⁰.

סעיף 9 לפקודת סדרי שלטון ומשפט תש"ח קובע בצורה כללית ביותר, כי מועצת המדינה הזמנית רשאית להכריז על מצב חירום בכל עת שתמצא לנכון ובכל מצב נסיבתי, אך אין הסעיף מפרט במדויק מהו אותו מצב חירום, ומהן הנסיבות שבגינן יוכרז מצב זה.

סעיף 49 ל"חוק יסוד הממשלה" בנוסח המחודש (1992), חוזר על ניסוח זה בהשאירו את שאלת הפרשנות הנדרשת למהותו של "מצב החירום" פתוחה. במילון העברי של אבן שושן מצאתי, כי "שעת חירום" פירושה "ימי פורענות", "ימים קשים" וכדומה. הגדרה זו, תאמה, אולי, את הסיטואציה בשנת 1948, עת קיבלה מועצת המדינה הזמנית את הסעיף בפקודה, אך מלשונו של סעיף 9 לפקודת סדרי שלטון ומשפט ניתן ללמוד, כי מועצת המדינה הזמנית אשר

¹⁰ ראה דיון נוסף במונחים אלה, בהקדמה לחוברת, מאת אלוף (מיל") רב-ניצב (גמלאי) הרצל שפיר (עמ' 12-13).

קיבלה אותו, ראתה ב"מצב החירום" דבר זמני וחולף, אשר ניתן להכריז עליו ולבטלו על-פי צרכי השעה.

איש מחברי מועצת המדינה הזמנית, לא העלה, בוודאי, על דעתו באותה העת, כי "מצב החירום" יכול להפוך למצב של קבע, ואיש ודאי לא נתן את דעתו לאפשרות שמצב כזה יכול להימשך באופן רצוף למעלה מחמישים שנה. הדעת נותנת, שאילו צפו אז חברי מועצת המדינה הזמנית אפשרות ממין זה, בוודאי היו נותנים למצב בו אנו נמצאים למעלה מיובל שנים, הגדרה שונה, ומייחדים את הגדרת "מצב החירום", והסמכויות הנלוות אליו, לימי פורענות ומלחמה.

ככל שייראה הדבר תמוה, מוזר ובלתי הגיוני, לא נדרש עד היום המחוקק הישראלי לשאלה זו באופן מקיף ומלא, למעט תיקונים מזעריים. "מצב החירום" נמשך, מהבחינה המשפטית, מאז קום המדינה ועד ימינו אלה, מבלי להתייחס לשאלה אם היו במשך תקופה זו עליות ומורדות במתח הבטחוני ובבעיות הבטחוניות, בהן נדרשה המדינה לטפל.

"אסון צור" שהתרחש ב - 1984, בו קרס בניין הממשל וקבר תחתיו עשרות הרוגים מאנשי כוחות הביטחון, ואירועים נוספים שבאו בעקבותיו כגון, שריפת הענק בחוות מכלי הגז במפרץ חיפה, התהפכות מיכלית הברום בכניסה לערד, הפיצוצים במחסני התחמושת בצומת גולני ובמפעל התעשייה הצבאית בנוף-ים, החשש המוחשי מרעידות אדמה ואירועים נוספים בארץ ובעולם, הכניסו מימד חדש לשאלת האחריות ל"בטחון הפנים" - **הטיפול באסון המוני.**

לפתע פתאום, הסתבר לכל העוסקים בנושא "בטחון הפנים", כי מצבי חירום יכולים להתהוות גם בשעת רגיעה, בלי שאירוע בעל אופי בטחוני יגרום להם.

אירועים מסוג זה, זכו לכינוי אירועי חמ"ס (חומרים מסוכנים), והצריכו התארגנות מחשבתית חדשה באשר לאופן הטיפול בהם ולדרכי ההיערכות המקדימה, הנדרשת כדי להקטין עד למינימום האפשרי את נזקם.

שוב עלתה השאלה על מי מוטלת האחריות לטפל בנושא ובידי מי תרוכזנה הסמכויות הדרושות להיערכות המוקדמת, הכרוכה בהקצאת משאבים כספיים בהיקף נרחב ביותר. שוב, במקום לתת מענה חקיקתי מסודר, הכפוף לחשיבה ארגונית נכונה ומשוחרר מאילוץ מלחמות על שליטה במשאבים ובתקציבים, בחרה הממשלה ללכת בדרך הפשרות המוכרת והידועה, והשתמשה בסמכותה להחליט באמצעות ועדות שרים והחלטות ממשלה שתוקפן כחוק.

כך, אנו מוצאים, בהמשך למסכת ההחלטות שנתקבלו בין 1975-1980, שורה של החלטות נוספות שנתקבלו בשנים 1990-1993, החלטות העוסקות בנשיאה באחריות לבטחון הפנים, ובאופן העברתה ממשטרת-ישראל לצה"ל באירועים גדולים בעלי אופי של אסון המוני, אלא שהפעם ועדת השרים המחליטה על כך אינה, כצפוי, ועדת השרים לעניני ביטחון, אלא "ועדת השרים לענייני איכות הסביבה" דווקא.

פגיעת הטילים במרכזים מאוכלסים במלחמת המפרץ, חרפה את השאלה מי נושא באחריות לבטחון הפנים, ואירועי הטרור מאז אוקטובר 2000, לא הקלו על מציאת הפתרון.

דילמת האחריות - מודל

המודל המוצג כאן עוסק בדילמת האחריות. הוא מודל פשוט, המאפשר לבחון, לא רק את מרכיבי האחריות, אלא גם את נקודות הכשל הצפויות בתחום זה.

על-פי מודל זה, כדי לבחון את מידת האחריות והיכולת לשאת בה, יש צורך לבחון את האיזון בין שני מרכיבים:

- מהות החובה החוקית.
- הסמכויות והאמצעים הקיימים ליישומה.

"מידת האיזון בין החובה החוקית לבין הסמכויות והאמצעים למימושה,

היא מידת היכולת לשאת באחריות!"

מודל פשוט זה מצביע על היכולת לאתר את נקודות הכשל הצפויות כתוצאה מהפרת האיזון הנדרש, ולתקן אותן מבעוד מועד, מבלי להזדקק לעבודתן של ועדות חקירה, אשר בודקות בדרך כלל, רק את צידה האחד של המשוואה.

כשלים ובעיות

כשלים ובעיות בתחום הפיקוד וחלוקת האחריות

מעיון בהחלטות הממשלה השונות, ניתן ללמוד כי עיקרה של תפיסת בטחון הפנים, מתייחס למתארים של מלחמה ופעילות טרור. גם מצבי חירום הנגרמים כתוצאה מפעילות אזרחית או משגרת החיים האזרחית, ואפילו

מצבי חירום, הנגרמים כתוצאה מאסונות טבע, נבחנים בישראל דרך הפריזמה הביטחונית.

הטיפול בכל אירוע, דורש מיקוד האחריות וקביעה ברורה מי המפקד האחראי לטיפול באירוע. הדבר אינו פשוט כפי שהוא נראה, כיוון שכל גורם בטחוני או רשות חירום בישראל, הם גוף סטטוטורי עצמאי, שאינו כפוף לשום גוף סטטוטורי אחר, וממלא את תפקידיו על-פי חוק ייעודי, המגדיר לו את חובותיו וסמכויותיו.

באף לא אחד מהחוקים הייעודיים (פקודת המשטרה, חוק יסוד הצבא, חוק הג"א, חוק הכבאות, חוק מד"א, חוק הרשויות המקומיות וכדומה), לא נאמר, כי נשוא החוק כפוף, במצב כזה או אחר, לגורם אחר.

גם במקומות בהם ביקשה הממשלה לתקן את המעוות ולהטיל את האחריות הכוללת על גורם מסוים, ננקטה בניסוח ההחלטה לשון זהירה, אשר הגדירה אחריות זו כאחריות לתיאום הפעילות ולא כאחריות פיקודית.

מציאות זו יוצרת מצב, בו כל אחד מגורמי הביטחון ושירותי החירום וההצלה פועל על-פי נהלים פנימיים של עצמו, על-פי החובות החוקיות המוגדרות לו בחוק הספציפי, הנוגע אליו ומקיים זיקות ויחסי גומלין (בעיקר בתחום ההנחיה, התקצוב וההצטיידות) עם משרד ממשלתי אחר ולעיתים עם יותר ממשרד אחד.

אשר על כן, על-פי החלטות הממשלה השונות, נחלקים היום תחומי האחריות לבטחון פנים כך:

משטרת-ישראל

1. אחריות ל"בטחון הפנים" האזורי בשטחי פנים המדינה, כפי שנקבעו בין צה"ל למשטרת-ישראל, למעט אזורי העימות.
2. אחריות להנחיית האבטחה הפיזית בגופים מאובטחים במדינה, כפי שנקבעו וחולקו בין השב"כ למשטרת-ישראל.
3. אחריות להנחיית האבטחה הפיזית בישובים, הנמצאים בתחום אחריותה האזורית של משטרת-ישראל.

צבא הגנה לישראל

1. אחריות לבטחון האזורי בשטחי הערבה ואזורי העימות, כפי שנקבעו בין צה"ל למשטרת-ישראל, כולל הנחיית האבטחה הפיזית בישובים שבתחום אחריותו.
2. אחריות לקיום כלל הפעולות, האמצעים וסידורי הביטחון הנדרשים למניעת חדירתם של גורמי פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) לשטח ישראל דרך היבשה הים והאוויר.

שירות הביטחון הכללי

1. אחריות לסיכול פעילות חבלנית עוינת וריגול, ואחריות לאבטחת אישים.
2. אחריות להנחיית האבטחה המונעת והפיזית בגופים המאובטחים במדינה, כפי שחולקו בין השב"כ למשטרה.
3. אחריות להנחיית האבטחה המונעת בסידורי המעבר בעת הכניסה והיציאה מהארץ.

שירותי החירום וההצלה

כל אחד מהשירותים הללו: כיבוי-אש, מגן דוד אדום, הרשויות המקומיות, המשרד לאיכות הסביבה והגנה אזרחית (הג"א) פועל בנפרד על-פי חובתו החוקית, הנסמכת על חקיקה נפרדת. הם אינם כפופים אחד לשני, ואינם כפופים לגורם מרכזי כלשהו. המשטרה מהווה לגביהם רק גורם מתאם ולא גורם מפקד.

כשלים ובעיות בתחום אחידות הפיקוד ורצף הפעילות המבצעית

מבחנה העליון של מערכת בטחון הפנים על מרכיביה השונים הוא ביכולתה לתת את המענה המהיר והיעיל ביותר. מתן מענה כזה דורש, בדרך כלל, הפעלה משולבת ומתואמת של כוחות ביטחון עם כוחות סדר ועם שירותי החירום וההצלה.

פעולות אלו חייבות להתנהל תחת יד מכוונת אחת. בעולם המערבי קיימים שלושה מודלים לניהול אירועים מסוג זה:

- **המודל האמריקני** - על-פיו המושל או ראש העיר הוא הרשות העליונה, המנהלת ומפקחת על פעולתם של כל הכוחות וכל שירותי החירום וההצלה.
- **המודל האנגלי** - על-פיו המשטרה היא הגורם המוביל את הטיפול באירוע.
- **המודל האירופאי** - על-פיו רשות ההתגוננות האזרחית בנויה כך שיש באפשרותה לקחת באופן מיידי את האחריות על הטיפול באירוע.

בישראל קיימים שני גורמים בלבד, אשר יש ביכולתם לפקד ולתאם את פעולתם של הגופים השונים, המעורבים בטיפול באירוע חירום - צה"ל ומשטרת-ישראל.

הנוהל המשותף לצה"ל ולמשטרה, הנסמך על כל אותן החלטות ממשלה שהוזכרו קודם לכן, קובע, כי משטרת-ישראל תפקד על האירוע ובמידת הצורך, תועבר האחריות לצה"ל.

למעורבותו של צה"ל באמצעות גורמי העורף, לא רק בשעת חירום ובמלחמה אלא גם ברגיעה, אין אח ורע בעולם המערבי. היא איננה פועל יוצא של המציאות הביטחונית בלבד, אלא תוצאה של תהליכים היסטוריים, אשר חלקם נסקרו קודם לכן.

למעורבות זו צדדים חיוביים, הנובעים מיתרון הגודל של המערכת הצבאית לעומת המערכות האחרות, אך חשוב, לא פחות, להצביע על הצדדים הבעייתיים שבמעורבות זו.

בהרבה תחומים הנוגעים לטיפול באוכלוסייה אזרחית, אין הצבא נהנה מיתרון יחסי. הצבא אינו בנוי לתת מענה מידי ומהיר בחיי היום יום, מאחר שאיננו בנוי לפעול בשיגרה והאוריינטציה שלו תהיה, מטבע הדברים, מכוונת למענה בזמן מלחמה.

הדבר בא לידי ביטוי בצורה הבולטת ביותר במלחמת המפרץ, כאשר הסתבר, כי אפילו בזמן מלחמה יש תחומים, בהם יש למערכת האזרחית יתרון יחסי במתן מענה מהיר ויעיל בזיהוי "נפילות" וביצוע פעולות גילוי וזיהוי (גו"ז) על-ידי מערך התצפיות ומערך החבלה של המשטרה, בטיפול ובפינוי נפגעים על-ידי מגן דוד אדום, טיפול בכיבוי דליקות וביצוע פעולות חילוץ והצלה על-ידי מערך כיבוי האש.

ניתוח נכון של האירועים השונים מצביע על העובדה, כי חלק ניכר מהמערכות, המופעלות לצורך טיפול באירועים מסוג זה, אינן מופעלות דרך קבע בשיגרה. הכנסת מערכות אלה לפעולה דווקא בעיצומו של משבר, ולעתים אף העברת אחריות למערכות אלה, אשר במקרים לא מעטים הן "זרות" לאירוע או לזירה, קוטעת את רצף הטיפול הנדרש.

זאת ועוד, מערך שירותי החירום וההצלה בישראל בנוי על תשתית מקצועית מצומצמת מאד, אשר אמורה לתת מענה מיידי, ובהמשך לגדול ולהתרחב על-פי הצורך, כדי שתוכל לתת מענה גם לאירועים בעלי היקף גדול יותר. דווקא בנקודה קריטית זו מונחת מכשלה נוספת, שכן המערך, האמור לעבות את שירותי החירום וההצלה הפועלים בשיגרה, הינו מערך העורף של צה"ל, אשר הגורם המחליט על הפעלתו (הצבא), אינו אותו גורם המנהל את הטיפול באירוע (המשטרה), לפחות לא בשלבים הראשונים שלו.

כשלים ובעיות הנובעים מכפל המערכות וחוסר באחידות הפיקוד

עיון פשוט ברשימת התפקידים, המוטלים על כל אחד מהגופים, מצביע על חפיפות, כפילויות וצורך בהסכמות ותיאומים אין ספור, אשר כל אחד מהם יש בו כדי להוות נקודת כשל. לא ניתן במסגרת זו למנות את כולם, ודי להצביע על כמה מהם כמדגם מייצג של הבעיות:

- **אבטחת ישובים** - חלוקת האחריות בתחום זה, בין צה"ל למשטרה, גורמת לכך שקיימים בשטח שני גורמים, המנחים את הישובים על-פי תורות הפעלה שונות, ומספקים אמצעים להתגוננות משני מקורות שונים. סיווג הישובים נעשה במקרים רבים באורח שרירותי, כאשר לעיתים רוחבו

של כביש מהווה את החיץ בין אזור עימות לעורף. הנעשה ביישובי הצפון לאחר הנסיגה מלבנון והנעשה בישובים שסביב רצועת עזה ובאזור "קו התפר" לאחר תחילת האירועים האחרונים, מצביע על בעיות שלא באו על פתרון כתוצאה מהיעדר הגדרות ברורות.

- **אבטחת גופים ומתקנים** - החלוקה בין השב"כ למשטרה יוצרת אף היא מצב בו מצויים שני גורמים, המנחים על-פי תורות הפעלה שונות. עובדה זו יוצרת כפילות מחד גיסא, וסכנה שנושאים "פלו בין הכיסאות", מאידך גיסא.
- **לחימה בטרוור** - כפל האחריות בתחום זה, גורר החזקת יחידות ואמצעים העולים הון עתק לכל אחד מהגופים, כאשר ההחלטות על הפעלתם נסמכות לעיתים על שיקולים זרים שאינם ממין הענין ...
- **חתרנות וריגול** - כל עוד לא חוקק חוק השב"כ אשר יסדיר את סמכויות הארגון, פעילות השב"כ בתחום זה, נדרשת לסמכויות המצויות בידי המשטרה לצורך מעצר, חיפוש, גביית עדות, העמדה לדין וכדומה. בהיעדר סמכויות כאלו, מפעיל השב"כ את המשטרה, כאשר לא תמיד יש לשוטרים מידע לגבי הנושא הדורש את סיועם. הדבר גורר, לא פעם, עימותים וחיכוכים בין הגופים.
- **אבטחת אישים** - השב"כ, הממונה על כך, אינו נושא באחריות הכוללת לאבטחת אירועים גדולים, בהם לוקחים חלק אישים, ומהווה רק חלק קטן ממערך האבטחה הכולל. במקרים רבים, התיאום בינו ובין הגופים האחרים קיים רק למראית עין. ועדת שמגר, שהוקמה אחרי רצח יצחק רבין, הביאה לשיפור בנושא, אך עדין לא פתרה את הבעיה כליל.

- **טיפול באירועי חומרים מסוכנים** - הטיפול בחומרים מסוכנים ובתוצאות, הנגרמות מתקלות הכרוכות בהם, נתון, כיום, בידי גופים שונים, אשר ברוב המקרים אין כל קשר ביניהם.

חוקים שונים מסמיכים היום, כ - 10 משרדי ממשלה לטפל בנושא רגיש זה, אשר כבר הוכח, כי הינו חלק בלתי נפרד מבעיות בטחון הפנים, להן אמור מערך שירותי החירום וההצלה לתת מענה לא רק בימי מלחמה, אלא גם, ואולי בעיקר, בימי רגיעה.

אמנם קיימות החלטות ממשלה, הבאות להסדיר נושא זה, אך עובדה משפטית היא, כי החלטות ממשלה אלו אינן מחייבות גופים חיצוניים למשרדי הממשלה, כמו הרשויות המקומיות ומגן דוד אדום. כך מוטלת האחריות לתיאום הפעולות על המשטרה, מבלי שהגופים האחרים יהיו כפופים לה פיקודית. מצב זה בלתי יעיל, משאיר מקום נרחב לפרשנות, להסכמות או לאי הסכמות על בסיס של יחסים אישיים, ומביא לחוסר יכולת לפעול על סמך הכנות מוקדמות.

החיכוכים הללו כבר באו לידי ביטוי בעבר, והגיעו עד לידי עימות פיזי בשטח, הן במלחמת המפרץ והן בעת הטיפול באירועים שונים, שהתרחשו במהלך השנים מאז.

שאלת הסמכות החוקית

חלוקת האחריות בין גורמי הביטחון השונים ובעיקר בין צה"ל למשטרה, בכל הקשור לבטחון פנים, אינה ברורה כל צרכה ובשאלות רבות קיימים חילוקי דעות באשר לשאלה, בתחום אחריותו של מי, נכלל איזה נושא.

ברור, כי ישנה חשיבות להגדרה ברורה של האחריות בתחום רגיש זה, וריבוי החלטות הממשלה בענין, מצביע, בעליל, כי אין זה המצב.

חלוקת האחריות נידונה בהחלטות ממשלה רבות, המשתרעות על פני תקופה ארוכה (החל משנת 1974), ולא תמיד ברור היחס או הקשר בין החלטה להחלטה.

קיימת חשיבות לאומית ראשונה במעלה, לכך שהגדרת האחריות לטיפול בנושא זה תהיה חד משמעית וברורה לכל הגורמים, כדי שתתאפשר היערכות מתאימה ומניעת בזבז משאבים לאומיים עקב היערכות כפולה.

הניסיון המצטבר לאורך 25 שנה, מוכיח כי אין המשטרה והצבא רואים נושא זה עין בעין, וכל אחד נוטה לפרש מצבים שונים על-פי שיטתו.

לפיקוד העורף של צה"ל, למשל, אין כיום כל סמכות בחוק. הקמתו נעשתה ללא החקיקה הדרושה, וחוק ההתגוננות האזרחית (הג"א) 1951, אשר עליו נסמכת מרבית פעילותו, לא התכוון להקמתו של גוף צבאי, אלא להקמתו של ארגון אזרחי לכל דבר וענין.

על-פי הדינים והחוקים, הקיימים בישראל, אין לצה"ל כל תפקיד או חובה חוקית, לטפל בנושאים האזרחיים בעורף המדינה. לקציני צה"ל שקיבלו מינויים כמפקדים בהג"א קיימות סמכויות בתחום ההתגוננות האזרחית, אך הסמכויות הללו מעוגנות בחוק הג"א (1951) שהינו, כאמור, חוק אזרחי.

הקמתו של פיקוד העורף לא שינתה מצב זה, אפילו כאשר המערכת הצבאית שאבה לתוכה את הארגון האזרחי הזה.

חוק הג"א חל על כל שטחה של מדינת-ישראל, בעוד שתחום אחריותו של אלוף פיקוד העורף (שהוא גם ראש הג"א) מצומצם יותר. הפועל היוצא מכך הוא שבאותו השטח אשר אינו בתחום אחריותו הטריטוריאלית של פיקוד העורף, עדין חלה האחריות החוקית להתגוננות האזרחית על ראש הג"א מכוח מינויו בחוק הג"א, אך הוא אינו יכול לממש אחריות זו בשטח, מכיוון שהוא משולל סמכות פיקודית כלפי קציני הג"א, הכפופים לאלוף הפיקוד.

לפי חוק הג"א, (סעיפים 2,1) מוגדרים ארגוני ההצלה (מד"א, כיבוי-אש והרשויות המקומיות) "ארגוני עזר" בעלי זיקה להג"א על-פי חוק. אין להג"א (ובאמצעותו לפיקוד העורף) כל סמכות לקבוע ל"ארגוני העזר" הללו את

היקף הכוחות, סדרי העדיפויות להצטיידות או את תורת הלחימה שלהם. פרושה של הזיקה הקיימת על-פי החוק, היא, כי יש באפשרות הג"א **"להמליץ"** בפני ארגוני העזר בשיגרה **"ולהפעיל"** אותם בחירום תוך חוסר בהירות בחוק: האם "הפעלה" פירושה גם סמכות ניהולית/פיקודית.

לגבי המשטרה, אפילו סמכות כזאת אינה קיימת, היות שאין המשטרה "ארגון עזר", אלא גורם עצמאי, הפועל, בשיגרה ובחירום, על-פי חוק נפרד.

קיימת חשיבות לאומית ראשונה במעלה לכך, שהגדרת האחריות לטיפול בנושא בטחון הפנים תהיה חד-משמעית וברורה לכל הגורמים, כדי שתתאפשר היערכות מתאימה ומניעת בזבז משאבים לאומיים עקב היערכות כפולה.

מבחינת ההגדרות החוקיות, נשאר עדיין שאלות רבות ללא מענה, בעיקר כאשר מדובר באירועים מקומיים, המתרחשים במהלך חיי השיגרה, בהם יש צורך לבצע פעולות שונות להבטחת חייהם וביטחונם של האזרחים, מבלי

שמוכרז מצב חירום בכל המדינה או בחלק ממנה, כפי שדורש החוק. להלן מספר דוגמאות לשאלות אלו:

- למי הסמכות להורות לאנשים לעזוב את בתיהם, לנטוש את רכושם, להגביל את תנועתם או להורות על הישארותם בבית, ומי נושא בתוצאות הפיזיות והכלכליות, הנובעות ממתן הוראות אלו?
- מי מוסמך להורות על פתיחת או סגירת מפעלים ומקומות עבודה, ומי נושא בתוצאות הכלכליות של החלטה זו, אם לא הוכרז על מצב חירום כנדרש בחוק?
- מי מוסמך להורות לחברות התחבורה הציבורית להעמיד כלי רכב לצורך פינוי אוכלוסיה?
- מי מוסמך לפרוץ או להורות על פריצה לבתים או לעסקים, כדי לאפשר לכוחות ההצלה לפעול, ומי ישא באחריות לרכוש ולפיצוי שיידרש?
- מי מוסמך להורות על-פיזור בתי ספר או אי קיום לימודים, או לחילופין, מי מוסמך להורות על-פיזור חוסים או מוסדות סגורים כדי להבטיח את שלומם של החוסים?

חשוב לזכור, כי שאלות מסוג זה חייבות בתשובות מיידיות, ואין אפשרות, כאשר חיי אדם בסכנה, להתחיל לברר את התשובות. הנטייה לראות בצה"ל גורם, אשר לפתחו ניתן להטיל כל נושא, שגויה. היא אינה עושה את האבחנות הנדרשות בין השאלה על מי מוטלת **האחריות והחובה החוקית** לבין שאלת היכולת והאמצעים, העומדים לרשות כל אחד מהגורמים, לצורך הנשיאה באחריות ומילוי החובה החוקית.

בטחון הפנים - המצב החוקי הקיים

יישום המודל על המצב החוקי, הקיים במדינת-ישראל, מצביע על חוסר איזון בולט בין החובה החוקית לבין הסמכויות והאמצעים למימושה (לוח מס' 1), ועל זיקות ויחסי גומלין רבים מידי של הגופים הפועלים עם משרדי ממשלה בתחומי ההנחיה והתקצוב (תרשים מס' 1).

לוח מס' 1 מצביע על הפער בין החובה החוקית לבין הסמכויות והאמצעים למימושה, כפי שבא הדבר לידי ביטוי לגבי כל אחד מגורמי הביטחון השונים. בדיקת נתוני הלוח, המשווה את החובה החוקית המוטלת על הגופים השונים עם הסמכויות והאמצעים העומדים לרשותם, מצביעה על חוסר איזון בולט בין החובה החוקית, המוטלת בעיקר על המשטרה, לבין האמצעים והסמכויות, שכמעט אינם עומדים לרשותה לצורך זה, והמצויים בעיקרם בידי צה"ל. השלכת נתוני הלוח על מודל "דילמת האחריות", שהוצג קודם לכן, מצביעה בעליל על כשל צפוי, אשר שום החלטה מנהלית ושום הסדר לא יוכלו למנוע אותו.

הפתרון הדרוש הוא פתרון רחב וכולל, ויש לתמוך את יתדותיו בגיבוש תפיסת ביטחון, שתגובה בפעולת חקיקה מתאימה.

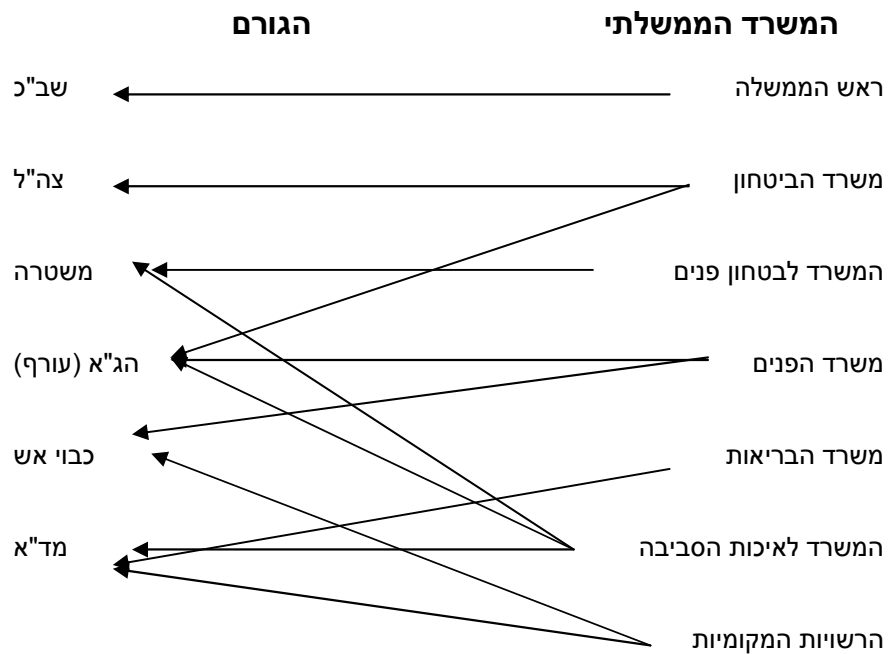
מאחר שבכל סיטואציה תמשיך המשטרה לשאת במלוא כובד האחריות לבטחון הפנים, הונחו על שולחן הממשלה, במשך השנים, מספר לא מועט, של הצעות חקיקה, אשר נועדו להקנות לה את הסמכויות הנדרשות לצורך הנשיאה בנטל האחריות המוטל עליה. הצעות חקיקה אלו נדחו בתואנות שונות במשך שנים רבות. אפילו הצעת החוק העדכנית ביותר, אשר התקבלה או שאמורה להתקבל בתקופה הקרובה, מתחמת את שינויי החקיקה

לוח מס' 1: "בטחון הפנים" - המצב החוקי הקיים

הגורם הביטחוני	החובה החוקית המוטלת עליו	הסמכויות והאמצעים למימוש החובה החוקית
צה"ל	<u>אין חובה חוקית ישירה!</u> החובה החוקית עקיפה, על-פי חוק הג"א סעיף 2 (יא) או על-פי סעיף 18 לפקודת סדרי שלטון ומשפט בנושא צה"ל.	<u>סמכויות נרחבות מאד!</u> החל בהפעלת כוחות הצבא ושירותי החירום וההצלה, וכלה בהכרזת מצב חירום, המאפשר גיוס והפעלה של כוח-אדם ומערכות אזרחיות נדרשות לצורכי טיפול באירוע. רק בידי הצבא הסמכות להטיל עוצר ולהכריז על שטח צבאי סגור.
משטרת ישראל	<u>חובה חוקית מלאה ומוחלטת!</u> באמצעות הרחבת הפרשנות של סעיף 3 לפקודת המשטרה העוסק ב"בטחון הנפש והרכוש".	<u>סמכויות ואמצעים מוגבלים!</u> סמכות מוגבלת מאוד לגייס או להפעיל גורמים אחרים, וחוסר סמכות להכריז על מצב חירום על כל הסמכויות הנלוות לכך, כמו גיוס כוח אדם וציוד, סגירת אזור וכדומה.
שב"כ	<u>חובה חוקית מוגבלת</u> בתחומים מוגדרים בלבד.	<u>סמכויות ואמצעים מוגבלים!</u> עושה שימוש במשטרה לביצוע חלק מתפקידיו.
שרותי חירום והצלה: *מד"א *כבוי אש *רשויות מקומיות	<u>חובה חוקית מוגבלת לתחומים המוגדרים לכל גורם בחוק הנוגע אליו:</u> חוק מד"א, (תש"י - 1951) חוק הכבאות, (תשי"ט - 1959) חוק הרשויות המקומיות, (תשכ"א - 1961)	<u>סמכויות ואמצעים מוגבלים למילוי תפקידם בלבד!</u> *ציוד ואמצעים לפינוי רפואי. * ציוד ואמצעים לכיבוי והצלה. * סמכויות ציוד ואמצעים משל הרשויות עצמן וסמכויות מוגבלות מכח חוק הג"א.

שיתקבלו, לענין הטיפול באסון המוני בלבד, כאילו תחום הטיפול באסון המוני מקפל בתוכו את הטיפול בכלל נושאי בטחון הפנים, ולא מהווה רק חלק ממנו. מקור הקושי נעוץ בשיטת המשטר הדמוקרטי, אשר אין דעתו נוחה מהקניית סמכויות נרחבות וגורפות כל כך לגורם שאמור לשמור על שלטון החוק ולהגן על הדמוקרטיה. הקניית סמכויות מסוג זה לכוחות משטרה אופיינית לסוג אחר של משטרים, אשר אין מדינת-ישראל רוצה להידמות להם.

תרשים מס' 1: גורמי בטחון הפנים - הזיקות יחסי הגומלין למשרדי הממשלה בתחומי ההנחיה והתקצוב



כיווני המענה

המבנה הנוכחי של מערך "בטחון הפנים" בישראל, בו מפוזרת האחריות בין גופים כה רבים, כאשר כל אחד מהגופים העוסקים בכך מונחה ומתקצב על-ידי משרד ממשלתי אחר, ולעתים על-ידי יותר ממשרד ממשלתי אחד, הינו מצב בלתי רצוי ובלתי אפשרי .

השאלה המתבקשת היא, האם נכון ורצוי להטיל את האחריות הכוללת והמוחלטת לכל בעיות הביטחון של המדינה, כולל האחריות ל"בטחון הפנים", על משרד הביטחון, האמור לתת מענה למכלול צורכי הביטחון של המדינה. לגישה ריכוזית זו מספר יתרונות, שהחשוב שבהם הוא האפשרות לקבוע את סדרי העדיפויות, מתוך ראייה לאומית רחבה וכוללת.

אך האם יהיה זה נכון להטיל מעמסה כזו על מערכת אחת, תהיה טובה ככל שתהיה, כאשר היא אמורה להיות עסוקה, רובה ככולה, בשאלת ההתכוננות להשגת הכרעה בחזיתות הלחימה השונות? תשובה חיובית לשאלה זו אינה יכולה להינתן בצורה פשטנית, שכן יש למצוא את הדרך להקמת מנגנונים, אשר יאפשרו למערכת כזאת לתת את מכלול התשובות, מבלי שתחום כלשהו יוזנח.

לחילופין, פתרונות אחרים אפשריים אשר יביאו לצמצום מקסימלי של מספר המשרדים הממשלתיים, שלהם אחריות או נגיעה לנושא "בטחון הפנים". מתוך שלל האפשרויות, מוצגים כאן ארבעה פתרונות, אשר גם ביניהם ניתן לערוך שילוב שיתאים לצרכים:

1. הרחבת מסגרת האחריות של משרד הביטחון לכדי אחריות כוללת לבטחון המדינה כולל אחריות לבטחון הפנים, ברגיעה, בחירום ובמלחמה, ושליטה בכל התקציבים המיועדים לכך .

המרכז לחקר הביטחון הלאומי באוניברסיטת חיפה והמכללה לביטחון לאומי - צה"ל

2. הטלת האחריות לבטחון הפנים על משרד הפנים, כפי שנהוג במדינות רבות, אשר בהן, ברוב המקרים, כפופה המשטרה למשרד הפנים. במקרה כזה, תחול האחריות בשיגרה בלבד, כיוון שמערך העורף ימשיך להיות הזרוע הצבאית למימוש אחריות הצבא, בשעת חירום ומלחמה.

3. הטלת האחריות על המשרד לבטחון הפנים, בתנאי שבנוסף לשירותי החירום וההצלה, יוכפף למשרד זה גם כל מערך העורף. במקרה זה, יהיה המשרד לבטחון הפנים אחראי באופן מלא ברגיעה ובחירום.

4. הקמת זרוע להתגוננות אזרחית כדוגמת "המשמר הלאומי", אשר תוגדר כרשות עצמאית או בכפיפות למשרד ממשלתי, ותכלול את כל מערך העורף, שירותי החירום וההצלה והאלמנטים מתוך המשטרה, המיועדים לעסוק בבטחון הפנים, כדוגמת משמר הגבול, המשמר האזרחי, מערך החבלה, היחידה למלחמה בטרור (הימ"ם) וכדומה. במקרה כזה, תצטרך המשטרה לערוך שינוי ארגוני מרחיק לכת, אשר בו יופרדו העיסוקים המשטרתיים הקלאסיים עליהם תמשיך המשטרה להיות אחראית, מהעיסוקים בנושאי הביטחון, להם יהיה אחראי המשמר הלאומי. רשות כזו יכולה לפעול כרשות ממשלתית עצמאית או בכפיפות למשרד הביטחון, למשרד לבטחון הפנים או למשרד הפנים. על כיוון מענה כזה מצביע דו"ח הצוות בראשותו של הרצל שפיר, אשר תומך בהקמת רשות, שתרכז תחתה את כל גורמי העורף, העוסקים בבטחון הפנים.

כמובן שאין אלה האפשרויות היחידות, ויש מקום להתבוננות במערכות קיימות בארצות אחרות בצד חשיבה יצירתית מקורית, שתצביע על פתרונות נוספים או תשלב פתרונות קיימים תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות.

סיכום

אין היום תשובה או הגדרה חד משמעית ברמה הלאומית לשאלה מהו בטחון הפנים.

העובדה, כי מצד אחד הוא חדל להיות מרכיב אינטגרלי במערך הצה"לי, ומאידך, לא הפך עדין לכזה במשטרת-ישראל, הופכת אותו עד לעצם ימים אלה למקור למיקוח ולפירושים.

היעדר הגדרה ברורה, הכפופה לתורת הביטחון הלאומי, גורמת לכך שתחום זה מנווט, עד היום, על-ידי סינדיקט של גורמי הביטחון השונים, המפרשים אותו, כל אחד על-פי יכולתו, צרכיו וענייניו.

התבוננות בתהליכי קבלת ההחלטות, הנסמכים על עבודתן של ועדות חקירה וצוותי בירור, הצצים כפטריות אחרי הגשם בעקבות כל אירוע, מעוררים יותר משמץ של דאגה.

אפילו ההחלטה על הקמת משרד ממשלתי לענייני בטחון הפנים לא התקבלה כצורך, הנובע מגיבוש תפיסת ביטחון ברורה בנושא זה, אלא כמענה לצורך קואליציוני.

מאידך, האילוץ הכרוך בהקמתו של משרד ממשלתי מסוג זה, המציג סימני שאלה באשר למקומו בחברה דמוקרטית, פותח הזדמנות נדירה לעשות מעשה, ולגבש תפיסת ביטחון, אשר בעקבותיה תבוא פעולת חקיקה מתאימה.

אם אכן כך יתרחשו הדברים, הרי שמעז ייצא מתוק, וניתן יהיה לבנות מחדש את מערך בטחון הפנים בצורה שונה, על תשתית מוצקה יותר.

בטחון פנים במדינה דמוקרטית - הצגת ניתוח סקר
ד"ר עמי פדהצור - החוג למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה
באדי חוסייסי - החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת חיפה
ערן זיידס - החוג למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה

מבוא

בראשית חודש אוקטובר 2000 סערה מדינת-ישראל. מיד לאחר ביקורו של מנהיג האופוזיציה דאז, אריאל שרון, בהר הבית שבירושלים, שטף גל מהומות קשה את שטחי הרשות הפלסטינית. כיממה לאחר מכן התפשטו המהומות גם אל תוך שטחי מדינת-ישראל. המחאה הקשה בתוך שטחה הריבוני של מדינת-ישראל אופיינה בהתפרעויות חסרות תקדים של אזרחים ערבים, ומולם, במעשי נקם של אזרחים יהודים. 12 אזרחים ערבים נהרגו במהומות, כולם מאש כוחות הביטחון הישראליים (באותן מהומות נהרג גם תושב הרשות הפלסטינית, ששהה בישראל, כך שמספר ההרוגים מסתכם ב- 13). בעקבות אירועים אלה, הוקמה ועדת חקירה ממלכתית והתעורר דיון ציבורי, באשר לאופי התגובה הרצוי של כוחות הביטחון אל מול התקוממות אזרחים. סקר זה ביקש לבחון את עמדות הציבור היהודי בישראל ביחס לשאלה זו, ולנסות ולחפש את הגורמים המסבירים את השוני בעמדות הללו.

תיאור הסקר

המדגם

נתוני המחקר נאספו ממדגם טלפוני מייצג של האוכלוסייה היהודית הבוגרת (מעל גיל 18) הוותיקה (לא כולל מהגרים, שהגיעו לישראל לאחר שנת 1989). הסקר התבצע במשך שבוע, במהלך חודש מרץ 2001, ובמהלכו נסקרו 505 משיבים. גילם הממוצע של הנחקרים היה 41, והחלוקה בין המינים היתה 47% גברים מול 53% נשים. לגבי מידת הדתיות, 61% מהמשיבים הגדירו את עצמם כחילוניים, 25% הגדירו עצמם כמסורתיים, 10% הגדירו עצמם כדתיים ו- 4% הגדירו עצמם כחרדים. 32% מהמשיבים ענו, כי הצביעו לאהוד ברק כמועמד לראשות הממשלה לעומת 68% שהשיבו, כי בחרו באריאל שרון. מתיאור הנתונים נראה כי המדגם משקף במידה רבה את החברה הישראלית.

תיאור כלי המדידה

כלי המדידה שנבחר למחקר זה הוא שאלון עמדות, המבוסס בחלקו על מדדים מתוקפים ממחקרים קודמים¹¹. המשיבים נתבקשו לענות על כל אחד

¹¹ יוחנן פרס, אפרים יוכטמן (1998), **בין הסכמה למחלוקת - דמוקרטיה ושלום בתודעה הישראלית**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

מההיגדים בעזרת סולם תשובות בן שש דרגות (1 = דחייה מלאה של ההיגד ו - 6 = קבלה מלאה של ההיגד).

המשתנה התלוי

המשתנה התלוי הורכב מהיגד אחד, המתייחס לשתי אוכלוסיות: ערביי ישראל ופעילי הימין הקיצוני. תוכן ההיגדים היה כדלקמן:

- על מנת להשיג תוצאה יעילה בטיפול באירועים אלימים על רקע לאומני (כדוגמת אירועי אוקטובר במגזר הערבי), יש מקום להפעיל אמצעים צבאיים, ולא אמצעים משטורתיים רגילים.
- על מנת להשיג תוצאה יעילה בטיפול באירועים אלימים של הימין הקיצוני, יש מקום להפעיל אמצעים צבאיים, ולא אמצעים משטורתיים רגילים.

המשתנים הבלתי תלויים

משתנים אלה חולקו לשתי קטגוריות עיקריות: משתנים, המעידים על הזדהות פוליטית, ומשתנים דמוגרפיים.

המשתנים הפוליטיים כללו:

- **הזדהות פוליטית**, כאשר המשתנה נע על ציר, שחולק לחמש הקטגוריות הבאות: ימני מאוד, ימני, ניטרלי, שמאלני, שמאלני מאוד; הצבעה לראשות הממשלה בבחירות 2001 (בבחירות אלו נערכה

הצבעה לראש הממשלה בלבד), כאשר האפשרויות היו אהוד ברק, אריאל שרון, פתק לבן, לא הצביע.

- **הצבעה למפלגה בבחירות 1999**. כאן בחרנו לסווג את המפלגות על ציר, הנע בין שמאל קיצוני לימין קיצוני, לפי המפתח הבא: שמאל קיצוני (המפלגה הקומוניסטית ומפלגת השמאל מר"צ), שמאל (מפלגת העבודה), מרכז (מפלגת המרכז), ימין (ליכוד), ימין קיצוני (ש"ס, יהדות התורה, המפד"ל וישראל ביתנו).

המשתנים הדמוגרפיים כללו:

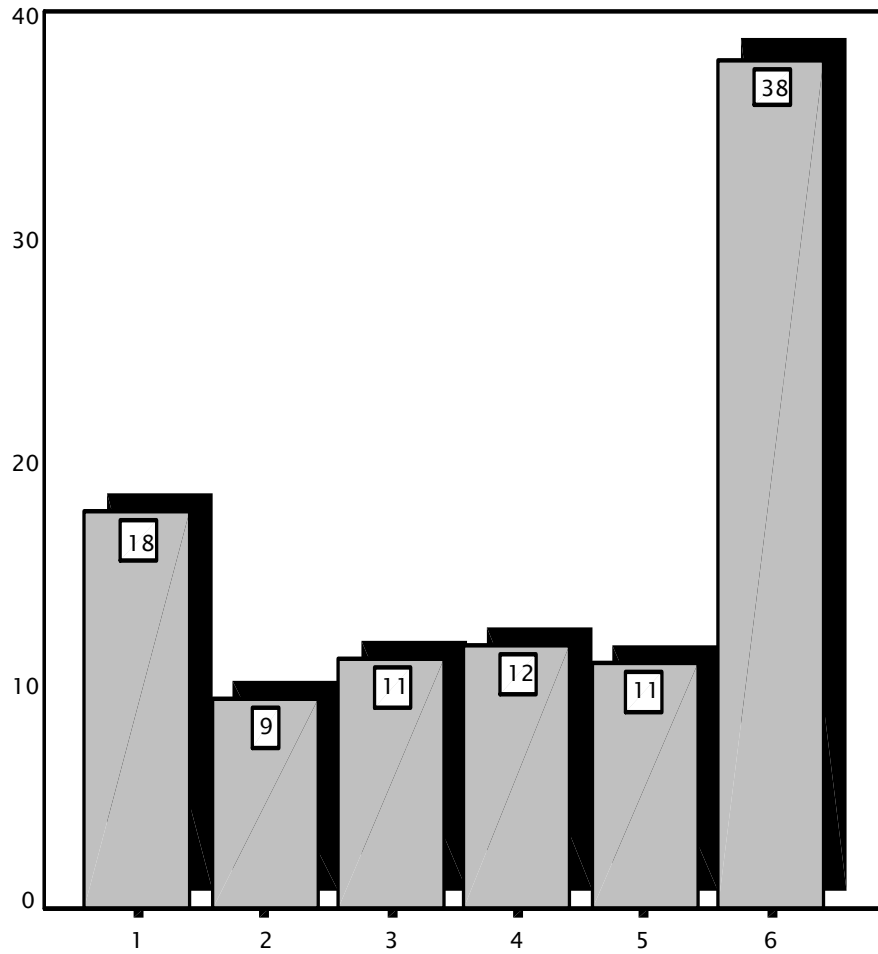
- **מוצא אתני** (ארץ לידת האב): ישראל, מערב אירופה/אמריקה/אוסטרליה, מזרח אירופה, אסיה/אפריקה.
 - **השכלה**: יסודית, תיכונית, על-תיכונית, אקדמית; מידת דתיות: חילוני, מסורתי, דתי, חרדי.
 - **הכנסה**: המשתנה נמדד דרך ציון ההכנסה החודשית הממוצעת למשק בית בישראל כ - 7500₪. המשיב נתבקש למקם את הכנסת משק הבית שלו בהשוואה להכנסה הממוצעת לפי הדירוג הבא: מתחת לממוצע, דומה לממוצע, מעל לממוצע.
- נוסף למשתנים שהוזכרו לעיל, נשאלו גם פרטים אודות מינו של המשיב וגילו.

ממצאים

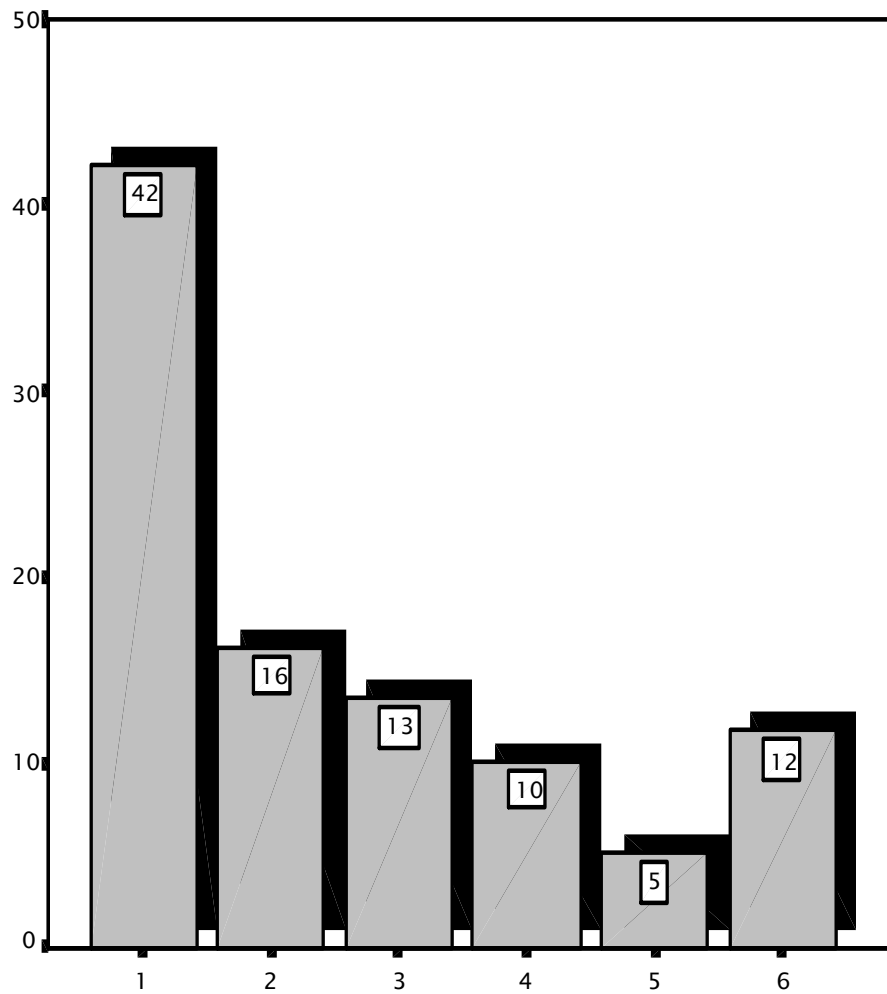
תרשימים מספר 1 ו-2 מציגים את פיזור המשתנה התלוי, קרי התמיכה בשימוש באמצעים צבאיים כנגד מיליטנטים ערבים ופעילי ימין קיצוני. שני התרשימים מציגים תמונת ראי (היפוך מגמה בפיזור התמיכה בשימוש באמצעים צבאיים כנגד ערבים ופעילי ימין קיצוני). לאחר קיבוץ הקטגוריות הגבוהות (4-6), המעידות על תמיכה בשימוש באמצעים צבאיים, ניתן ללמוד, כי 62% מקרב המשיבים תמכו בשימוש באמצעים צבאיים כנגד פעילות מיליטנטית של הערבים. זאת בהשוואה ל - 28% שתמכו בהיגד הזה ביחס לפעילי הימין הקיצוני.

מתיאור פיזור המשתנה התלוי עולות שתי עובדות מרכזיות: הראשונה נוגעת לתמיכה הרחבה, השוררת בקרב הציבור היהודי, ביחס לשימוש באמצעים צבאיים כנגד הערבים. השניה מצביעה על כך, שהתמיכה הזו אינה מקבלת ביטוי אך ורק בעמדות כלפי האוכלוסיה הערבית, אלא גם ביחס לאוכלוסיה אחרת, המצויה מחוץ לקונצנזוס, כאשר הכוונה היא לפעילי הימין הקיצוני. אחוזי התמיכה בהפעלת אמצעים צבאיים כלפי אוכלוסיה זו נמוכים, אמנם, בהשוואה לאחוזים שהתקבלו במענה להיגד הנוגע לערבים (62% לעומת 28%). ברם, לא ניתן להתעלם מכך, שמדובר בתמיכה של למעלה מרבע מהנחקרים.

תרשים מספר 1: עמדות מיליטנטיות כלפי ערבים – תמיכה באחוזים
בסולם בין 1-6 (1 = אינו תומך כלל, 6 = תמיכה מלאה).



תרשים מספר 2: עמדות מיליטנטיות כלפי יהודים - תמיכה באחוזים
בסולם בין 1-6 (1 = אינו תומך כלל, 6 = תמיכה מלאה).



בלוח מספר 1 ביקשנו לבחון את הקשר בין משתנים קונטקסטואלים לבין המשתנים התלויים. המשתנה הראשון הוא הצבעה לראש הממשלה. הנתונים מלמדים, כי בעוד שמקרב המצביעים עבור מועמד הימין אריאל שרון תמכו בהפעלת אמצעים צבאיים כנגד מיליטנטים ערבים 65%, הרי שבקרב מצביעי מועמד השמאל אהוד ברק עמדו אחוזי התמיכה על 34%. הפער בין הממצאים הללו נמצא מובהק. משמע, מצביעי שרון תומכים באופן מהותי בשימוש באמצעים צבאיים כלפי ערבים לעומת מצביעי ברק. עם זאת, לא ניתן להתעלם מהעובדה, כי למעלה משליש ממצביעי ברק הביעו תמיכה בשימוש באמצעים צבאיים כלפי הערבים. אשר לשימוש באמצעים צבאיים כנגד פעילי הימין הקיצוני, שיעורי התמיכה בהיגד ניכרו כנמוכים בקרב שתי אוכלוסיות המצביעים, ולא נמצא פער מובהק ביניהן.

לגבי המשתנה המתייחס להצבעה למפלגה, ניכר, כי תנועה על הציר בין צידה השמאלי של המפה הפוליטית לצידה הימני, מגבירה באופן מובהק את התמיכה בשימוש באמצעים צבאיים כנגד הערבים. לגבי עמדות מיליטנטיות כלפי הימין הקיצוני, התמונה המתקבלת היא מורכבת יותר. כך עולה, כי מעבר בין תמיכה במפלגות שמאל ליברטניות למפלגות שמאל מרכזיות, מגביר את התמיכה בשימוש באמצעים צבאיים כנגד הימין הקיצוני (15% לעומת 24% בהתאמה). התמונה מתמתנת לגבי מצביעי ימין לאור הקרבה האידיאולוגית לימין הקיצוני, ואף מצטמצמת לגבי מצביעי ימין קיצוני, שמביעים דחיה כלפי השימוש באמצעים צבאיים נגד פעיליהם (16% לעומת 3%). בענין זה, חשוב להדגיש, כי בקרב בוחריו הימין קיים אחוז לא מבוטל (16%), שתומך בשימוש באמצעים צבאיים כנגד פעילי הימין הקיצוני.

לוח מספר 1 - מתאמי χ^2 של המשתנה התלוי ומשתנים קונטקסטואליים

רמת מובהקות	עמדות מיליטנטיות כלפי אלימות יהודית	רמת מובהקות	עמדות מיליטנטיות כלפי אלימות ערבית		
.147	12	.000	34	ברק	הצבעה עבור ראש הממשלה
	20		65	שרון	
.044	15	.000	22	שמאל קיצוני	הצבעה עבור מפלגה
	24		47	שמאל	
	16		65	ימין	
	3		66	ימין קיצוני	
.014	22	.000	33	שמאל קיצוני	זהות אידיאולוגית
	9		31	שמאל	
	16		49	ניטרלי	
	25		62	ימין	
	16		80	ימין קיצוני	
.251	13	.000	60	מתחת לממוצע	רמת הכנסה
	19		56	ממוצע	
	21		40	מעל לממוצע	
.009	12	.040	44	זכר	מין
	21		55	נקבה	
.035	12	.000	43	חילוני	רמת דתיות
	24		55	מסורתית	
	29		70	דתי	
	20		75	חרדי	
.013	14	.000	47	ישראלי	מוצא
	18		32	מערב אירופה	
	5		31	מזרח אירופה	
	24		64	אסיה/אפריקה	

בנוסף להצבעה למפלגה, בדקנו כיצד משפיעה הגדרה עצמית פוליטית על השימוש באמצעים צבאיים כנגד ערבים וימין קיצוני. הנתונים שהתקבלו במקרה זה דומים במידה רבה לאלו שהתקבלו מניתוח ההצבעה עבור מפלגה. הנתונים מעידים על כך, שככל שהמשיבים נעו לצד הימני הפוליטי כך עלתה מידת תמיכתם בשימוש באמצעים צבאיים כנגד ערבים. במקרה זה, ראוי להדגיש את הממצא הנוגע לנחקרים, שזיהו את עצמם עם השמאל והשמאל הקיצוני. גם בקרב מי שהגדירו את עצמם כמשתייכים למחנות הללו, נמצאו אחוזים לא מבוטלים של תמיכה בשימוש באמצעים צבאיים כנגד ערבים (31% ו- 33% בהתאמה). לגבי המשתנה, שעניינו עמדות מיליטנטיות כלפי הימין הקיצוני, ניכרו ממצאים נמוכים יותר. ברם, עדיין לא ניתן להתעלם מחוסר הסובלנות כלפי פעילי המחנה האמור.

משתנה נוסף, אשר את השפעתו בקשנו לבחון, הוא רמת ההכנסה. נראה, כי בהתייחס למשתנה התלוי הראשון, ככל שעלתה רמת הכנסתו של הנחקר, קטנה תמיכתו בשימוש באמצעים צבאיים כנגד הערבים. הבדל זה נמצא מובהק. הדבר אינו תקף לגבי המשתנה התלוי השני. שכן, על אף ציון מגמה דומה (עליה בהכנסה מקטינה תמיכה בשימוש באמצעים צבאיים), הרי שהבדל זה לא נמצא מובהק. ממצא משמעותי אחר מתייחס למשתנה מידת הדתיות. נראה, כי ככל שעולה מידת הדתיות בקרב המשיבים היהודים, כך עלתה תמיכתם בשימוש באמצעים צבאיים באופן מובהק. מגמה זו נשמרה ביחס להפעלת כוח צבאי כנגד פעילי הימין הקיצוני, להוציא את החרדים, שממתנים מגמה זו. ברם, המגמה נמצאה מובהקת על אף הכלתם של החרדים.

המשתנה האחרון שנבחן מתייחס למוצאו של הנחקר שנמדד על-פי ארץ לידת אביו. הממצאים מעידים, כי יוצאי אסיה/אפריקה הם התומכים הבולטים בשימוש באמצעים צבאיים כנגד ערבים, ואחריהם אלה שארץ לידת אביהם היא ישראל (64% ו - 47% בהתאמה). מגמה דומה, אך בעוצמה חלשה יותר, התגלתה ביחס להפעלת אמצעים צבאיים כלפי פעילי הימין הקיצוני. משיבים, שמוצאו של אביהם באסיה/אפריקה בלטו בתמיכתם בשימוש באמצעים צבאיים כנגד הימין הקיצוני, ואחריהם אלה ממוצא אירופי-מערבי (24% ו - 18% בהתאמה). כאן ראוי להתייחס לאוכלוסיה היהודית ממוצא אסיה/אפריקה, שכן אוכלוסיה זו בלטה בתמיכתה בשימוש באמצעים צבאיים גם כלפי הערבים וגם כלפי פעילי הימין הקיצוני (64% ו - 24% בהתאמה). חשיבותו של ממצא זה טמונה בעובדה, כי בהקשר הישראלי קיים קשר חזק בין מוצא לבין הכנסה (משתנה שהתייחסו אליו לעיל). משמע, יוצאי אסיה/אפריקה אינם מהווים רק עדה אתנית, אלא מיוצגים ביתר שאת גם בשכבות הכלכליות החלשות.

סיכום

במהלך למעלה מיובל שנות קיומה, עמדה מדינת-ישראל בפני סכנות רבות למשטרה. סכנות אלה נקשרו ברובן במציאות המיוחדת, הנקשרת למצבה הביטחוני של המדינה, מיקומה הגיאוגרפי בלב מדינות עוינות, ואוכלוסיתה המגוונת, הכוללת קיבוץ גלויות יהודי בצירוף עם אוכלוסיה ערבית ילידת הארץ. על אף שמרבית הדגש הציבורי ניתן דווקא לסכנות מבחוח עמן מתמודדת המדינה, מהווים גורמים פנימיים בחברה הישראלית אתגר חשוב

לא פחות, הן לקיומה הפיזי של המדינה, והן לאופיה הדמוקרטי של מדינת-ישראל.

ממצאי עמדותיו של הציבור היהודי ביחס להפעלת אמצעים מיליטנטיים כלפי אוכלוסיות שונות של אזרחי המדינה, מצביעות על מגמה ריכוזית בפוליטיקה הישראלית, הנמשכת בקו ישר עוד מתקופת הדומיננטיות של מפלגת מפא"י. הציבור בישראל איננו סובלני כלפי עמדות פוליטית קיצוניות, ומגלה נכונות להיאבק בהן גם באמצעים מיליטנטיים לא דמוקרטיים. מגמה זו חזקה אף יותר כאשר מדובר בדעותיה של קבוצת מיעוט, המתאפיינת בבידול על רקע לאומני ואתני כמו ערביי-ישראל. מעל לשני שלישים מהאוכלוסיה היהודית בישראל תומכים בשימוש באמצעים מיליטנטיים כנגד ערביי-ישראל. בדיקה של התפלגות התמיכה באמצעים מיליטנטיים על-פי מאפייני השסעים החברתיים המרכזיים בישראל מצביעה על המגמות הבאות:

1. התמיכה בשימוש באמצעים מיליטנטיים רבה יותר בקרב אלה, המזוהים עם צידה הימני של הקשת הפוליטית, לעומת אלה המזוהים עם צידה השמאלי. מגמה זו מצאה את ביטויה הן בהצבעה עבור ראש ממשלה (מועמד ימין או מועמד שמאל), הן בהצבעה עבור מפלגה פוליטית, והן בזהות הפוליטית העצמית של הנשאלים.
2. התמיכה בשימוש באמצעים מיליטנטיים רבה יותר, ככל שעולה רמת הדתיות. התמיכה הנמוכה ביותר נמדדה בקרב האוכלוסיה החילונית, ואילו הגבוהה ביותר בקרב האוכלוסיה החרדית.

3. קיים מתאם ברור בין רמת ההכנסה לבין תמיכה באמצעים מיליטנטיים. ככל שרמת ההכנסה נמוכה יותר, כך עולה התמיכה באמצעים מיליטנטיים.

4. קיים קשר בין מוצא אתני ובין מיליטנטיות. הרמה הנמוכה ביותר של תמיכה באמצעים מיליטנטיים נמצאה אצל יוצאי מדינות אירופה (הן המזרחית והן המערבית). לעומתם, נמצאה רמת תמיכה גבוהה בהרבה אצל יוצאי מדינות אסיה וצפון אפריקה. קשר זה מוסבר, במידה רבה, מהמתאם המתקיימת בחברה הישראלית בין מוצא אתני ובין רמת הכנסה.

הממצא, כי מעל רבע מהציבור תומך בשימוש באמצעים מיליטנטיים גם כנגד קיצוניות יהודית מראה, כי מידת הסובלנות של הציבור בישראל ביחס לשונות פוליטית, ככלל, אינה גבוהה. זאת ועוד, בשונה מעמדות מיליטנטיות כלפי ערביי-ישראל, עמדות אלה, כאשר הן מופנות כנגד האוכלוסיה היהודית, אינן מוסברות היטב על-ידי השסעים החברתיים, תופעה המצביעה על מגמה כלל חברתית, המאיימת לפגוע באושיות המשטר הדמוקרטי במדינת-ישראל. הניסיון הנרכש מהשוואות בינלאומיות מלמד, כי התרופה לתופעות אלה קשורה גם היא ביסודות הדמוקרטיה, במערכות החינוך והחיברות (סוציאליזציה), וביכולתה של המערכת הפוליטית להביא לפתרון סכסוכים וחילוקי דעות באמצעים לא אלימים. בניסיון להתגבר על הסכנות המאיימות למוטטה, חייבת המערכת הפוליטית בישראל לתת את דעתה גם לסכנות מבפנים, המאיימות על אופיה של החברה הישראלית.

השגות על ניתוח הסקר

אלוף (מיל"), רב-ניצב (גמלאי) הרצל שפיר

השאלה המרכזית בסקר היתה: "האם יש מקום להפעיל אמצעים צבאיים ולא אמצעים משטרתיים רגילים? האם הכוונה לטנקים, נגמשי"ם, מסוקים, מטוסי קרב, ירי מקלעים, מרגמות, רימונים, או רק ירי רובים?, או אולי שימוש בכוח פיזי (שאיננו גורם למוות), כמו בימי האינתיפאדה הראשונה - "לשבור להם את הידיים והרגליים" (הנחיית יצחק רבין לצבא!). ומהם: "אמצעים משטרתיים רגילים"? האם כולל ירי כדורי גומי, כדורים חיים, רימוני הלם וכדומה (כפי שפעלה המשטרה באוקטובר 2000)? לדעתי, היה נכון, הן מטעמי בהירות והן מטעמי השגת מטרות המחקר, לשאול השאלות הבאות:

- האם נכון להפעיל אמצעים שלא יועדו לגרום לפגיעה בנפש, כמו אלות, זרנוקי מים, אולי כדורי גומי, וכדומה ("אמצעים רגילים")?
- האם נכון להפעיל אמצעים העלולים גם לגרום לפגיעה בנפש, כמו ירי כדורים חיים, דימוני הלם, רכב קרבי ("אמצעים מיוחדים")?
- האם נכון, במקרה והמצב יוצא משליטה והשימוש באמצעים רגילים איננו משיג התוצאה הנדרשת, להשתמש "באמצעים מיוחדים"? או עדיף לוותר, לסגת, גם כאשר ציר תנועה יישאר חסום או כניסה ליישוב תישאר חסומה (כלומר, המשימה לא הושגה, לפחות זמנית)?

השאלות לעיל מציגות, להערכתך, נכון יותר את הבעיות - האמת במצבים השונים (ואין זה משנה האם הצבא או המשטרה מפעילים אמצעים אלה).

