

פרק עשירי: בטחון הפנים והבטחון הלאומי בישראל¹

נצ"ם ד"ר פנחס יחזקאלי

האירועים, בארץ ובעולם, מאז אוקטובר 2000 - האינתיפאדה, הפיגועים בישראל, ארועי הטרור הקשים בבנייני התאומים בניו-יורק, בפנטגון בושינגטון, ובהלת ה"אנתרקס", שאחזה בארצות הברית ובאירופה² - כל אלה חידדו מאוד את חלקו של בטחון הפנים בתוך מכלול מרכיבי הביטחון הלאומי, בארץ ובעולם.

עד היום אין בנמצא הגדרה רשמית לביטחון הפנים. אין קטגוריה במשפט הישראלי שנקראת "בטחון-פנים", וביחס לשאלה מה אמורה להכיל הגדרה כזו - הדעות חלוקות. יחד עם זאת, אציין חמישה מרכיבים עיקריים, שחשוב שייכללו בהגדרה כזו:

האחד - מניעת חתרנות וטרור, והרס תשתיותיהם, גילוי ותפיסת מחבלים ומרגלים בתחומי מדינת ישראל, חקירתם והעמדתם למשפט על-ידי מודיעין, חקירות, סיכול ומניעה, אבטחת אישים ומתקנים נבחרים, אבטחה וסיכול מונע במעברי הגבול.

השני - מניעה והקטנת נזק הפגיעה בנפש וברכוש, על-ידי פעילות של מחסומים והצבה של כוחות בטחון במקומות הומים.

השלישי - טיפול באירועי טרור בעת התרחשותם.

הרביעי - מתן מענה לפגיעה בעורף באירועי חירום, אם בשל מלחמה או בשל אסון טבע, תאונה שמעורבים בה חומרים מסוכנים, הצלה ופינוי של נפגעים, שמירת הסדר הציבורי ומניעת ביזה.

החמישי - מניעת עבירות הקשורות בביטחון הפנים, לרבות הפרות סדר-ציבורי בקנה מידה רחב, תופעות של פשע מאורגן, גילוי ולכידת עבריינים, שפגעו בנפש וברכוש, והעמדתם לדין.

הגדרה כזו אמורה גם להבחין, בין אירועים במלחמה לבין אירועים בשגרה³.

עד היום, אף טרם הוסדרה כראוי שאלת האחראיות והסמכות על בטחון הפנים בישראל, והיא מלאה בכפילויות ובאי בהירויות. הועדה הציבורית לחוק משטרה חדש⁴ קבעה בשנת 1999, כי "ריבוי החלטות הממשלה בתחום זה יצר מצב של חוסר בהירות מסוימת", ואמנם, קשה מאוד במצב המנהלי הקיים, לתאם פעילות בין ששה גורמים שונים: צה"ל ופיקוד העורף, משטרת-ישראל, שירות הביטחון הכללי (השב"כ), כיבוי-אש, מגן דוד אדום (מד"א) ומשק לשעת חירום (מל"ח). כל אלה כפופים ללא פחות משבעה גורמי ממשל: משרדי ראש-הממשלה, הבטחון, בטחון הפנים, הבריאות, איכות הסביבה, הפנים והרשויות המקומיות.

במשך שנים זיהינו את המושג "בטחון" עם איומים חיצוניים בגבולות ועם מלחמה כוללת. אולם, מחקרים מראים, שרוב מדינות העולם אינן סובלות מאיומים חיצוניים, אלא מאיומים שונים בתחום בטחון הפנים: מטרור ופשע מאורגן ועד בעיות אתניות וחברתיות. גם כוחות הבטחון של אותן מדינות בנויים כדי להיערך לסכנות, שבעיות אלה מציבות.⁵

אחת הסכנות הקשות באירועים של בטחון הפנים היא היווצרות פחד, המשתק את אורח החיים התקין וגורם, לעיתים, נזק גדול יותר מזה שנגרם על-ידי האירוע עצמו. זכורה, למשל, התרוקנותה של תל-אביב מתושביה בתקופת מלחמת המפרץ, ומוכרות גם התופעות של הימנעות מבילויים בחוצות הערים ובקניונים בשל פחד מטרור. אירועים אלה גם מביאים נזק כלכלי כבד, למשל, בענפים כמו תיירות-החוץ, ולכך מכוונים, לעיתים, גורמי טרור את פעילותם. לדוגמא, המחתרת הכורדית בתורכיה פנתה במרץ 1999 ישירות לתיירים, המבקשים לטייל בתורכיה, והזהירה אותם, כי "לא יטיילו עוד בבטחון".⁶ הטרור של "האחים המוסלמים" שיתק את התיירות למצרים, וגם והפלסטינים ואנחנו מתמודדים עם קריסת ענף התיירות בעקבות האירועים מאז אוקטובר 2000.

בעיות של בטחון פנים מביאות גם לחידוד בעיות ערכיות במדינות דמוקרטיות. הדבר מתרחש בעתות משבר, הן בימי מלחמה והן בימי שגרה. כאשר מדינות אלה חשות בסכנה מהותית בתוך הבית פנימה, תגובתן, לעיתים, מאוד לא דמוקרטית, וחורגת מהעוצמה האמיתית של האיום האובייקטיבי. הדוגמא הקלאסית לתגובה כזו בעיתות מלחמה היא של סגירת אזרחים אמריקאים וקנדיים, ממוצא יפני, במלחמת העולם השנייה, במחנות ריכוז, ללא חשד של ממש וללא משפט, לאחר שנושלו מרכושם ומזכויות האזרח שלהם.⁷ חשוב לציין, כי מדינות דמוקרטיות מפנות את כוחן לא רק כנגד מיעוטים, יוצאי מדינות, עימן קיים סכסוך הנתפס כקיומי. האגרסיביות יכולה להיות מופנית גם כנגד אזרחי המדינה, אם הסיטואציה נתפסת על-ידי הממשל ועל-ידי חלק אחר מן האוכלוסיה כמסוכנת. דוגמא כזו, שאינה בעת מלחמה, היא, למשל, מהומות ה-1 במאי 1886 בשיקאגו, בהן ירו הצבא והמשטרה על אנשי האיגודים המקצועיים, שהפגינו והתפרעו במאבק על זכויות העובדים. העיר שיקאגו שותקה לחלוטין בעקבות השביתה והמהומות. הממשל נבהל מעוצמת ההפגנות והכניס את חיילי המשמר הלאומי לעיר. החיילים והשוטרים פיזרו את ההפגנות באלימות רבה. עשרה מפגינים נהרגו ומאתיים נפצעו. פצצה שהשליכו המפגינים, בתגובה, על שוטרים בכיכר היימארקט (Haymarket), פצעה קרוב לשבעים מהם.⁸

דוגמא קרובה יותר הינה השימוש, חסר התקדים, שעושות כיום הרשויות בארצות הברית, באכיפת חוקי ההגירה ובמעצר מהגרים בלתי חוקיים, ללא שחרור בערובה, עד לגירושם; בניסיונות להגביל את זכות החסיון שבין עורכי דין ללקוחותיהם; ובהקמת בתי-דין צבאיים, שדיני הראיות לא יחולו עליהם, המיועדים לשפוט נאשמים הקשורים במעשי טרור.⁹

תקופת ההסתננויות, בשנות ה-50, מסמנת את תחילת היווצרות ההיבט הביטחוני של סוגיית בטחון הפנים בישראל. לשם המחשה, בחודשים מאי-נובמבר 1953, נרצחו 46 ישראלים ונפצעו 65. בוצעו 14 מיקושים, 11 מעשי חבלה ו-463 התנקשויות ומקרי שוד על-ידי מסתננים.¹⁰ הצבא, האחראי הבלעדי לכלל סוגיות הביטחון באותה תקופה, יצר הבחנה בין סוגיות הביטחון היסודי, קרי, ההתכוננות למלחמה כוללת, לבין סוגיות (של מה שנקרא אז) הביטחון השוטף (הבט"ש) -

הגנה על הגבולות והישובים בפני מסתננים. מאמץ זה נתפס, באותן שנים, כמאמץ שולי ברמה הטקטית בלבד.

ב - 15 במאי 1974 השתלטה חוליית מחבלים על בית-ספר במעלות. בעקבות פעולת חילוץ בעייתית של הצבא נהרגו 22 נערות ונערים. באירוע זה גילה צה"ל, המותש בעקבות מלחמת יום הכיפורים, שיש מחירים לאחריות על בטחון הפנים. כבר במהלך פיגוע מעלות היה ניסיון ראשון של שר הבטחון דאז, משה דיין, להעביר את האחריות למשטרת ישראל. שר המשטרה לשעבר, שלמה הלל¹¹, מספר:

בארבע ושלושים או בחמש בבוקר, טלפן לביתי שר הביטחון, דאז, משה דיין ז"ל, סיפר לי בקצרה על החדירה למעלות ועל ההשתלטות על בית-הספר... הוא אמר, כי יחידות הצבא המובחרות נמצאות בחזית, ומאחר שאני כל הזמן טוען, כי יש להטיל על המשטרה את נושא ביטחון הפנים... הוא מבקש, שהמשטרה תטפל עכשיו באירוע במעלות. התנגדתי לכך בכל תוקף, ובשיחה נרגזת, שהיתה לנו, אמרתי לו, כי אין זה מקובל עלי להעביר פיקוד בשיחה טלפונית בשעה חמש בבוקר. נכון כי זוהי עמדתי, אך טרם נערכנו לכך, טרם קיבלנו ציוד מתאים, טרם הספקנו לאמן את האנשים, טרם הספקנו להקים יחידות מיוחדות, והוספתי, כי אפילו אין לי דרך להגיע במהירות למעלות. דיין התנדב להעמיד לרשותי הליקופטר צבאי, אך סירבתי לעניין מכל וכל.

למרות ה"ויתור" של השר הלל ליטול אחריות על כשלוך אירוע מעלות, היה בהעברת האחריות למשטרה אינטרס כפול של שני הגורמים המעורבים. משרד הבטחון שש להיפטר ממשימה טורדנית, שהפריעה לצבא במשימתו העיקרית - התכוננות למלחמה, ומשרד המשטרה ראה בקבלת האחריות אמצעי לחידוש פני המשטרה ולהעלאת איכות אנשיה ואיכות עבודתה.

בעקבות אירועי מעלות הקימה ראש הממשלה דאז, הגב' גולדה מאיר, ב - 20.5.74, ועדה בראשותו של אלוף במיל' עמוס חורב¹², לבחון את חלוקת הסמכויות בין הצבא למשטרה בנושא ביטחון הפנים. הועדה הגישה את המלצותיה לראש הממשלה דאז יצחק רבין. היא המליצה להפוך את משטרת-ישראל ל"גורם המופקד על ביטחון הפנים מכוח החוק...", שיש להכפיף אליה גופי עזר לצורך הפעלתם במסגרת תפקידיה, ולהעביר אליה תקציבים ואמצעים מתאימים לצורך כך. ראש הממשלה רבין קיבל את ההמלצות והנחה להתחיל בביצוען. אז החל המאבק בין הגופים על הסמכויות והאמצעים. צה"ל, ששש לוותר על האחריות, התקשה לעשות כן גם לגבי תקני כוח האדם והאמצעים. התוצאה - בטחון הפנים נשאר באחריות הצבא בחלק מן האזורים בדרום ובצפון הארץ. רק באמצע שנות התשעים הושלם התהליך, כאשר המפקד לשעבר, אסף חפץ, קיבל החלטה, לממש את אחריות המשטרה על כל גבולות המדינה ולהתמקח על האמצעים רק לאחר מכן.

המשטרה נערכה מבנית לקבלת האחריות על בטחון-הפנים. עוד באוקטובר 1973 התקבלה ההחלטה להקמת "היחידה למלחמה בטרור" (הימ"ס). בעקבות רצח הספורטאים הישראלים באולימפיאדת מינכן, ב - 1972, הוקם מערך החבלה והוקם גם המשמר האזרחי ביולי 1974. הקמתו נבעה מהצורך למסד התארגנויות מקומיות של אזרחים חמושים, אשר החלו להתארגן לצורך הגנה עצמית.

קשה לתאר את המשטרה כיום ללא שינויים אלה שחלו בה. הרפורמה הזו היתה דרושה לה כאוויר לנשימה ואיפשרה לה לערוך שידוד מערכות פנימי, להזרים רוח חדשה בדמות של מפקדים מבחוח שהצטרפו לשורותיה, ולסגל לעצמה תרבות של עבודת מטה נאותה. ההחלטה להעביר את האחריות על בטחון הפנים למשטרה שינתה את פניה¹³. היא איפשרה למפק"ל, דאז, שאול רוזוליו, למסד את תכנית ה"גיוס הרב-שכבתי" (גר"ש), לקליטה והצבה אופקית של כוח-אדם איכותי: אקדמאים, קציני צה"ל וגופי הביטחון, ישירות לשכבה התואמת את כישורי המועמד לכל שכבות המשטרה. יחודה של התוכנית היה בכך שאפשרה לקלוט כוח אדם איכותי, מקצועי ומנוסה בתחומו, מבלי לעבור מסלול קליטה, הכשרה וקידום אנכי וקשיח שהיה נהוג עד אז. התכנית הביאה להשבת איכות כוח האדם במשטרה. עם שיפור איכות כוח האדם במשטרה הלכו ועלו רמת ביצוע המשימות בד בבד עם מקצועיותה, שהעלו בהדרגה גם את רמת הציפיות ממנה. כתוצאה מכך השתפר והלך דימויה בציבור והיא נחלצה מדימוי "השוטר אזולאי", שדבק בה שנים רבות. רובה המכריע של צמרת המשטרה, בשנים האחרונות, הינו ממגויסי ה"גיוס הרב-שכבתי" של שנות ה-70, שנמשך גם במהלך שנות ה-80, וכלל, בין היתר, את המפק"לים הרצל שפיר, רפי פלד, יעקב טרנר, אסף חפץ, יהודה וילק, שלמה אהרונישקי ורבים נוספים בסגל הפיקוד הבכיר.

אירוע החטיפה של אוטובוס אגד בקו 300, בשנת 1984, היה מבחנה הראשון של המשטרה בתחום בטחון הפנים. ואכן, המשטרה התגלתה כגמישה וכזריזה יותר מן הצבא. התנהל מרדף של ניידות משטרה אחר האוטובוס, וכאשר צה"ל תפס את הפיקוד על האירוע היה הימ"ם כבר פרוס ומוכן לפעול. למרות זאת, החליט הרמטכ"ל על הפעלת סיירת מטכ"ל, שהיתה מאומנת פחות מאחותה המשטרתית בסוג כזה של אירוע. המחירים ששילם הצבא בספיחי פרשת קו 300 המחישו, שוב, כי יש מחיר ציבורי לאחריות. ואמנם, ארבע שנים מאוחר יותר, בחטיפת "אוטובוס האימהות", באוגוסט 1988, שוב היתה זו המשטרה, שכיתרה ראשונה את אזור הפעולה, למרות שכשלה בניסיון לעצור את המחבלים לפני ההשתלטות על האוטובוס. הפיקוד שלה היה בקשר עם המחבלים והימ"ם היה מוכן לפעולה. אלוף הפיקוד, יצחק מרדכי, שנכווה מפרשת "קו 300", נתן הפעם, לראשונה, אישור לימ"ם לפעול, למרות שהאחריות על בטחון-הפנים, באזור הדרום, היתה נתונה עדין בידי הצבא. הצלחת הפעולה היתה תעודת הבגרות של המשטרה בכלל והימ"ם בפרט, בתחום מימוש האחריות על בטחון הפנים.

המשטרה למדה, שהעיסוק בביטחון הפנים מקנה לה הכרה ולגיטימציה ציבורית שחסרו לה מאוד בתפקידיה הרגילים. תהליך זה הגיע לשיאו במלחמת המפרץ, ב-1991. אז היו השוטרים יוצאים לרחובות בעת שעם ישראל הסתתר מאחורי יריעות ניילון ומסכות. השוטר הפך לחייל המגן על עמו מפני האיומים שהגיעו לסף הבית.

מלחמה זו סימנה גם את סיום התקופה בה היה העורף הישראלי חסין מפגיעה במלחמות ישראל. לראשונה נפגע העורף על-ידי תקיפת טילים קרקע-קרקע (טק"ק) ארוכי טווח. הופעת הטיל ארוך הטווח וחימוש אויר-קרקע, המשוגר מטווחים ארוכים, והתקדים של תקיפת העורף הישראלי יצרו איום חדש בהיקפו. קיומם של חימושים כימיים וביולוגיים, המשוגרים על-ידי טילים ארוכי טווח, מציגים, מאז, איום חמור ומשמעותי, עוד יותר, על עורף המדינה¹⁴.

שיתוף הפעולה בין הגורמים, במהלך המלחמה, היה בעייתי. השר לבטחון הפנים לשעבר, משה שחל¹⁵, הגדיר אותו כ"תוהו בבוהו". חלוקת תפקידים לא מוסדרת, בין הגורמים השונים, יצרה בלבול בין כוחות הסיוע והפינוי והביאה למתחים ביניהם. לאור לקחי מלחמת המפרץ, החליטה

הממשלה על הקמת פיקוד העורף, החל מראשית 1992, כאשר הייעוד הכולל שלו הוגדר בנפרד, לחירום ולשגרה וגם סוגיות של בטחון פנים, שאין להן קשר לטרור וללחימה, אולם השלכותיהן על הביטחון הלאומי יכולות להיות הרסניות פי כמה וכמה, כמו תאונה בה מעורבים חומרים מסוכנים או התממשות תחזיות מומחים בדבר אסון טבע אפשרי בישראל¹⁶:

- **בעת חירום:** לאפשר למשק האזרחי להתקיים ולפעול נוכח תקיפות אויב על העורף, תוך צמצום, ככל שניתן, באבידות בנפש, בהרס ונוזק למבנים, רכוש ותשתית, ולהביא ליצוב המצב בעורף במהירות האפשרית, במגמה לתמוך במאמץ המלחמתי הכולל של המדינה.
- **בשגרה:** לאפשר התגברות מהירה על התוצאות בשטח, הנובעות מאסונות המוניים (כתוצאה מאירועי פעילות חבלנית עוינת (פח"ע), תאונות ואסונות טבע), להחזרת המצב לקדמותו תוך צמצום הנפגעים והנוזק.

לצורך בחינה של הדרך היעילה לארגונו ולתפעולו של מערך העורף בשגרה ובחירום הוקם צוות, בינואר 1992, בראשות המפקח לשעבר האלוף במיל' הרצל שפיר¹⁷. לצוות ניתן גם מנדט לבחון את יחסי הגומלין בין הגורמים האזרחיים לבין ההגנה האזרחית (הג"א) וצה"ל. הממצאים הוגשו בדצמבר אותה שנה. הצוות קבע את המבנה, הארגון ושיטת ההפעלה של פיקוד העורף, ויחד-עם זאת ציין, כי יש קושי מהותי בהטלת האחריות הכוללת לבטחון המדינה, בחזית ובעורף, על משרד הבטחון ועל צה"ל, וכי ספק אם הם מסוגלים להקצות זמן ומחשבה לטיפול יסודי ועקבי במערך העורף בשגרה, ובמיוחד במלחמה, כאשר עיקר דאגתם ואחריותם חייבת להינתן להשגת ניצחון בחזית. הועדה מנתה שלוש אפשרויות של כפיפות לרשות החדשה: משרד הביטחון, משרד הפנים או משרד המשטרה. היא קבעה, כי "בתכנון ארגונו ותפעולו של מערך העורף יש לוודא, כי לא ייקבעו תחומים, קשרי גומלין ונהלים, אשר יצרו תלות של פיקוד העורף במשרד הביטחון ו/או בצה"ל, ואשר ימנעו או יקשו, בעתיד, על קבלת החלטות, באשר למעמד ולכפיפות של מערך העורף". גם תקציבו נשאר נפרד מתקציב מערכת הביטחון והוא מקבל אותו ישירות ממשרד האוצר¹⁸.

הצוות קבע, כי "העברת הפיקוד והאחריות (על אירוע) מחדר הפיקוד (החפ"ק) של המשטרה לחפ"ק פיקוד העורף תיעשה רק על-פי בקשת הפיקוד המשטרתי, כאשר יחליט, כי אין ביכולתו לנהל ביעילות את האירוע, בגלל היקף הכוחות הפועלים (או המיועדים לפעול), הידע המקצועי הנדרש וחומרת האירוע". קביעה זו התבצעה, למשל, הלכה למעשה, בעת אסון קריסת "אולמי ורסאי" בירושלים, במאי 2001.

בנובמבר 1997 החליטה הממשלה (לא מסיבות ענייניות, אלא דווקא בשל צרכים פוליטיים) על "ריכוז הסמכויות והאחריות בהגנת העורף בידי המשרד לביטחון הפנים". השר לבטחון הפנים לשעבר, משה שחל מספר, כי תיק זה "נתפר", במקור, עבור אריק שרון, שהיה אמור להצטרף לממשלת רבין. מכיוון שרבין לא חפץ להיפרד מתיק הביטחון, הציע שחל לרבין, על-פי גרסתו, לקחת את תיק המשטרה, להפוך אותו ל"בטחון-הפנים", ולתת אותו לשרון. להפתעת כולם, שרון הסכים, אולם דרש להכליל גם את השב"כ בפנים. היתה זו ראייה נכונה, כיוון שעיקר העבודה בתחום המאבק בטירור מתבצע על-ידי סיכול תשתיות טרור, פעילות המונעת את רוב אירועי הטרור, ורק מיעוטה הקטן על-ידי מניעה. עיקר הפעילות הסיכולית מתבצעת על-ידי השב"כ, הצבא והמוסד, ולא על-ידי המשטרה. המשטרה נכנסת לפעולה רק בתחום המניעה ובתגובה לאירועים, לאחר התרחשותם.

לבסוף, מונה, דווקא, שחל השר לביטחון הפנים, אך השב"כ לא הוכפף אליו. שחל ראה בעיני רוחו את המשרד לביטחון הפנים מורכב מארבע: משטרה "כחולה", העוסקת בתפקידיה ה"קלאסיים", משמר הגבול עצמאי, שיהווה מעין "משטרת בטחון" בשגרה, פיקוד העורף אחראי על בטחון הפנים בחירום ושירותות בתי-הסוהר.

באפריל 2000, החליטו ראש הממשלה, שר הבטחון והשר לביטחון הפנים על הקמת צוות נוסף, בראשות הרצל שפיר ובשיתוף המועצה לביטחון לאומי, לבחינת העברת האחריות על תחום העורף למשרד לבטחון הפנים. צוות זה קבע, כי פיקוד העורף (והג"א בתוכו) יעבור לאחריות המשרד לבטחון הפנים ויהווה את הבסיס ל"משמר הלאומי". למערך זה אמורה להצטרף גם "מערכת השירות האזרחי-הלאומי" שתונהג בישראל, ותהווה מערך חובה, המקביל לשירות הבטחון וגם את מערך מד"א ואת מערך כיבוי-האש, בהנחה שיאורגן ויופעל כמערך ארצי. ההחלטה על הקמת המשמר הלאומי העתידי אמורה להתקבל בנפרד, ואיננה תנאי להעברת פיקוד העורף, כבר בשלב זה, לאחריות המשרד לבטחון הפנים¹⁹. צוות שפיר המליץ עוד, כי יש להפקיד את האחריות על בטחון הפנים, בשגרה ובשעת חירום כאחד, בידי משטרת-ישראל, אולם המלצה זו לא נתקבלה, ונקבע, כי פיקוד העורף יטול את האחריות מן המשטרה בשעת חירום.

בשנים 1995-1996, החלה גם המשטרה לשלם מחיר בשל מימוש אחריותה על בטחון הפנים, בתחום העליה בפשיעה והעליה בפחד מפשיעה. אז הפך הטרור, לראשונה, לאיום אסטרטגי, משום שכוון לסיכולו של תהליך אסטרטגי - הסכמי אוסלו והתהליך המדיני. ערעור תחושת הביטחון בערים אילצה את המשטרה לנטרל, מדי פעם, את מערכי החקירות והמודיעין שלה, ולהוציא את אנשיהם לתפקידי ביטחון פנים. כתוצאה מכך, בין השנים 1994 - 1997 עלתה הפשיעה המדווחת ב - 30%. התפרצויות לבתי עסק ולבתי-דירות עלו ב - 52%, עבירות אלימות ב - 51%, עבירות פשיעה חמורה ב - 36%, עבירות מין ב - 39% והשיא - גניבות הרכב עלו ב - 75%²⁰. יחד עם רמת הפשיעה עלתה מאוד גם רמת הפחד מפשיעה והגיעה לשיא בשנת 1998. התקשורת הוצפה בכתבות המתארות את אובדן השליטה על הרחוב: נשמעו ביטויים כמו: "רקוויאם לשלטון החוק"²¹, "כשהפחד מחליף את החוק", "פחד... אנרכיה ומבוכה"²²: "בישראל של שנות ה - 90 הפשע משתלם, ועוד איך. אין משטרה לוחמת, אין אמצעים מספיקים למלחמה בפשע, אין אגף חקירות ראוי, אין שכר ועונש... את האזרח הקטן, את הקורבן, מפקירים"²³. פרקליטת המדינה התבטאה בכנסת, כי "הפשעה הגיעה לקו האדום", מפקד המחוז הצפוני, דאז, ניצב אליק רון צוטט באומרו, כי "אבד כוח ההרתעה של המשטרה מול עולם הפשע"²⁴. ח"כ, דאז, רובי ריבלין התבטא, כי "ישראל הופכת לסיציליה". מפכ"ל המשטרה, דאז, יהודה וילק קבע, כי "אנחנו נתונים במלחמה"²⁵ והסיט את מירב משאבי המשטרה לכיוון זה.

כיוון ש"אין ארוחות חינם" ובתקציב נתון, כל מאמץ יבוא תמיד על חשבון מאמץ אחר, התבטא מחיר הירידה, שהושגה בפשיעה המדווחת, בהיעדר מוכנות למהומות אוקטובר 2000 במגזר הערבי בישראל.

היה זה הרקע לכך, שחצי יובל שנים לאחר ששר המשטרה, דאז, שלמה הלל ראה בקבלת האחריות על בטחון הפנים את אחד מהישגיו הגדולים כשר, הציג השר לביטחון הפנים, דאז, שלמה בן-עמי,

התנגדות נחרצת להמשך השארת האחריות על ביטחון הפנים בידי המשטרה, וכינה את תהליך קבלת האחריות על בטחון הפנים לא פחות מאשר, "החטא הקדמון", שהביא לסטיה מתפקידיה המסורתיים²⁶. בן-עמי מכוון לכך שמשטרת-ישראל שילמה מחירים של ממש בשל התקבעות "הגישה הלוחמנית" בתרבות הארגונית שלה. משטרת-ישראל הינה ארגון צבאי בעיקרו וכמו משטרות אחרות בעולם, היא אף רואה עצמה כ"חיל". ה"לחימה בפשיעה" או "המאבק בעבריינים" הוא מטבע לשון מקצועי רווח. אבל, בניגוד למשטרות אחרות, עיסוקה של משטרת ישראל בנושא "בטחון הפנים" מעצים את המרכיב הצבאי של השיטור הפרופסיונלי אפילו עוד יותר. העובדה שהמשטרה הטמיעה בתרבות הארגונית שלה גישה לוחמנית-צבאית, גורמת למשטרה נזק רב, משום שהמשטרה היא גוף שירותי, אבל השוטרים רואים עצמם כ"לוחמים בפשע" ולא כנותני שירות²⁷.

חשוב לציין כי קציני משטרה, ברובם, אינם שותפים לדעה זו של השר בן-עמי. לטענתם, כוח דו-תכליתי הוא חסכוני בהרבה, ומאפשר לפיקוד גמישות הפעלה מול היעודים השונים של המשטרה. יתרה מזאת, הם יודעים היטב, כי רובם המכריע של תגבורי כוח-האדם והתקציב הגיעו למשטרה, מאז 1974, למטרות בטחון פנים. קיומם של שני גופים עצמאיים נוספים במשרד לבטחון הפנים יגזול מהמשטרה משאבים רבים ויגרור מעבר של כוח אדם איכותי לזרועות הבטחון החשובות יותר. או אז, תיפגע גם יכולתה של המשטרה להשיג את יעדיה האחרים.

האם יעבור פיקוד העורף למשטרה ויקום "המשמר הלאומי"? האם יופרד משמר הגבול מהמשטרה ה"כחולה" ויהפוך ל"משטרת בטחון"? השר לשעבר, משה שחל, טען, כי הויכוח על ההקמה היה, בעצם, מאבק כוחות על כבוד, על יוקרה ועל תקציבים.

מה יולידו מאבקים אלה-קשה לדעת. אולם, ניתן להניח, כי בתרבות הממשל שלנו, הששה להעביר אחריות, אולם מתקשה להעביר סמכויות, שתהליכי קבלת ההחלטות בה משועבדים למאבקי עוצמה, בתוך הארגונים וביניהם, לא תהיה לידה זו קלה, ותוצאותיה אינם ברורים כלל ועיקר.

רשימת הערות ומקורות לפרק העשירי

- 1 תודות לאלוף (מיל') הרצל שפיר, המפקח הכללי לשעבר של המשטרה, על הערותיו החשובות למאמר זה.
- 2 ללא מחבר (2001), עולם בפאניקה: גבר שנפגע מאנתרקס אושפז בארצות הברית, **מעריב**, 5/10/01, עמ' 10.
- 3 שפיר הרצל, ואח' (2002), **הערות למאמר הנוכחי**, 20/1/02, בכתובים בידי המחבר.
- 4 **"ועדת צדוק"** (1999), דו"ח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש, סיוון תשנ"ט.
- 5 בן-דור גבריאל (בדפוס), דברי פתיחה, **עיונים בביטחון לאומי 3: ביטחון פנים בדמוקרטיה הישראלית**, עמ' 17-13.
- 6 ללא מחבר (1999), המחותרת הכורדית מזהירה תיירים מביקורים בתורכיה, **גלובס**, 16/3/99.
- 7 בן-דור גבריאל (בדפוס), דברי פתיחה, **עיונים בביטחון לאומי 3: ביטחון פנים בדמוקרטיה הישראלית**, עמ' 17-13; וגם: אבינרי שלמה (1996) "התקווה" לא תמות, אצל: <http://www.Amalnet.k12il/meida/ezrahot/alon/aezi0003.html>
- 8 Donner Frank (1990), **Protectors of Privilege: Red Squads and Police Repression in Urban Berkeley**: University of California Press. **America**, שטרנהל זאב (2001), דמוקרטיה בלחץ, **הארץ**, 23/11/01, עמ' ב1.
- 9 הירושלמי לוי יצחק, פנחס לבון (1982), אקטיביזם על הגבול, **צה"ל בחילו - אנציקלופדיה לצבא ובטחון, צבא ובטחון א' (1948-68)**, רביבים.
- 10 הלל שלמה (2000), התהוותו של משרד המשטרה, **משטרה וחברה**, גיליון מס' 4, עמ' 54-55.
- 11 **"ועדת חורב"** (1974), חורב עמוס, אונא משה, ארוין ש. שמרון, דו"ח הוועדה לבדיקת ההתרחשויות במעלות, ירושלים: 18.6.74.
- 12 נובל גבריאל (1999), "הגיוס הרב-שכבת" במשטרת-ישראל, **משטרה וחברה**, גיליון מס' 3, עמ' 63-85.
- 13 **"ועדת שפיר"** (1992), שפיר הרצל ואחרים, **ארגון ותפעול מערך העורף במדינת ישראל**, צוות בחינה בראשות האלוף מיל' הרצל שפיר, צה"ל, אגף התכנון.
- 14 שחל משה (בדפוס), "האחריות לטיפול בבטחון-הפנים: סוגיות האחריות והסמכות", **עיונים בביטחון לאומי מס' 3: בטחון הפנים בדמוקרטיה הישראלית**.
- 15 **"ועדת שפיר"** (1992), חלק ראשון, עמ' 8-9.
- 16 **"ועדת שפיר"** (1992).
- 17 **"ועדת שפיר"** (2000), שפיר הרצל, ואח' **העברת תחום העורף לאחריות המשרד לבטחון-הפנים, אבן דרך א', שפאר בע"מ**, עמ' 6 בחלק השני.
- 18 **"ועדת שפיר"** (2000), וכן גם: שפיר הרצל, אלוף (מיל') ואח' (20/1/2002), **הערות למאמר הנוכחי**, בכתובים בידי המחבר.
- 19 **הפשיעה בישראל - 1997 - דו"ח סטטיסטי**, משטרת ישראל, יח"ן/מדור סטטיסטיקה, ירושלים.
- 20 גילת מרדכי (1998), רקוויאם לשלטון החוק, **ידיעות אחרונות**, 29/5/98, עמ' 38-41, 100.
- 21 סרנה יגאל (2/2/98), כשהפחד מחליף את החוק, **ידיעות אחרונות**, עמ' 5.
- 22 גילת מרדכי (6/5/98), הפגז האחרון, **ידיעות אחרונות**, עמ' 9.
- 23 שפירא ראובן (1998), "שוטרים מצריכים לפתוח באש נמנעים מלעשות זאת כדי לא להסתבך", **מעריב, מוסף השבת**, 14/8/98.
- 24 צימוקי טובה (28/5/98), הפשיעה הגיעה לקו האדום, **ידיעות אחרונות - 24 שעות**, עמ' 2.
- 25 בן-עמי שלמה, המשטרה כמכשיר לשיקום הקהילה, **משטרה וחברה**, גיליון מס' 4, מרץ 2000, עמ' 61-88.
- 26 ראה: אוהבי שלומית, גדעון ליאור (2001), סקירת אירוע: יום עיון בנושא "משטרה עירונית בישראל?", שהתקיים ב-6 בינואר 2000, **משטרה וחברה**, גיליון מס' 5, עמ' 165-188; וייסבורד דויד, שלו אורית, אמיר מנחם (2000), דו"ח סופי למחקר הערכה בתחום השיטור הקהילתי בישראל, מדינת ישראל, המשרד לביטחון

פנים, לשכת המדען הראשי, המכון לקרימינולוגיה, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים; יחזקאלי פנחס (יולי-אוגוסט, 1999), שירות פנים - השלב הבא, **מראות המשטרה**, גיליון 173, עמ' 18-16.

- 1 תודות לאלוף (מיל') הרצל שפיר, המפקח הכללי לשעבר של המשטרה, על הערותיו החשובות למאמר זה.
- 2 ללא מחבר (5/10/01), עולם בפאניקה: גבר שנפגע מאנתרקס אושפז בארצות-הברית, **מעריב**, עמ' 10.
- 3 שפיר הרצל, אלוף (מיל') ואח' (20/1/2002), **הערות למאמר הנוכחי**, בכתובים בידי המחבר.
- 4 **"ועדת צדוק"** (יוני 1999), דו"ח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש, סיוון תשנ"ט.
- 5
- 6 המחותרת הכורדית מזהירה תיירים מביקורים בתורכיה (16/3/99), **גלובס** [online], [http:// new.globs.co.il/serve/](http://new.globs.co.il/serve/).
- 7 ראה: בן-דור גבריאל (בדפוס), מושב ראשון - דברי פתיחה, אצל: יחזקאלי פנחס (עורך), **עיונים בביטחון לאומי: בטחון הפנים בדמוקרטיה הישראלית**, גיליון מס' 2, וגם: אבינרי שלמה (1996) "התקווה" לא תמות, אצל: <http://www.Amalnet.k12il/meida/ezrahot/alon/aezi0003.html>
- 8 Donner Frank (1990), **Protectors of Privilege: Red Squads and Police Repression in Urban America**, Berkeley: University of California Press.
- 9 שטרנהל זאב (23/11/01), דמוקרטיה בלחץ, **הארץ**, עמ' ב1.
- 10 הירושלמי לוי יצחק, פנחס לבון - אקטיביזם על הגבול (1982), **צה"ל בחילו - אנציקלופדיה לצבא ובטחון, צבא ובטחון א' (1948-68)**, רביבים - הוצאה לאור, מהדורת ספרית מעריב.
- 11 הלל שלמה, התהוותו של משרד המשטרה, **משטרה וחברה**, גיליון מס' 4, מרץ 2000, עמ' 54-55.
- 12 חורב עמוס, אונא משה, ארוין ש. שמרון (18.6.74), **דו"ח הוועדה לבדיקת ההתרחשויות במעלות**, (ועדת חורב), (הוגש לראש הממשלה), ירושלים.
- 13 נובל גבריאל (אוקטובר 1999), "הגיוס הרב-שכבתי" במשטרת-ישראל, **משטרה וחברה**, גיליון מס' 3, עמ' 85-63.
- 14 שפיר הרצל, אלוף (מיל') ואח' (דצמבר 1992), **ארגון ותפעול מערך העורף במדינת-ישראל**, צוות בחינה בראשות האלוף מיל' הרצל שפיר ("ועדת שפיר"), **צה"ל**, אגף התכנון.
- 15 שחל משה (בדפוס), "האחריות לטיפול בבטחון-הפנים: סוגיות האחריות והסמכות", אצל: יחזקאלי פנחס (עורך), **עיונים בביטחון לאומי: בטחון הפנים בדמוקרטיה הישראלית**, גיליון מס' 2.
- 16 ראה שפיר ואח' 1992, עמ' 8-9 בחלק הראשון.
- 17 שפיר הרצל, אלוף (מיל') ואח' (דצמבר 1992), **ארגון ותפעול מערך העורף במדינת-ישראל**, צוות בחינה בראשות האלוף מיל' הרצל שפיר ("ועדת שפיר"), **צה"ל**, אגף התכנון.
- 18 שפיר הרצל, אלוף (מיל') ואח' (27/7/2000), **העברת תחום העורף לאחריות המשרד לבטחון-הפנים**, אבן דרך א', שפאר בע"מ, עמ' 6 בחלק השני.
- 19 שפיר הרצל, אלוף (מיל') ואח' (27/7/2000), **העברת תחום העורף לאחריות המשרד לבטחון-הפנים**, אבן דרך א', שפאר בע"מ, וכן גם: שפיר הרצל, אלוף (מיל') ואח' (20/1/2002), **הערות למאמר הנוכחי**, בכתובים בידי המחבר.
- 20 **הפשיעה בישראל - 1997 - דו"ח סטטיסטי**, משטרת ישראל, יח"ן/מדור סטטיסטיקה, ירושלים.
- 21 גילת מרדכי (29/5/98), **רקוויאם לשלטון החוק, ידיעות אחרונות**, עמ' 38-41, 100.
- 22 סרנה יגאל (2/2/98), **כשהפחד מחליף את החוק, ידיעות אחרונות**, עמ' 5.
- 23 גילת מרדכי (6/5/98), **הפגז האחרון, ידיעות אחרונות**, עמ' 9.

-
- 24 מהצמחה
- 25 צימוקי טובה (28/5/98), הפשיעה הגיעה לקו האדום, **ידיעות אחרונות - 24 שעות**, עמ' 2.
- 26 בן-עמי שלמה, המשטרה כמכשיר לשיקום הקהילה, **משטרה וחברה**, גיליון מס' 4, מרץ 2000, עמ' 61-88.
- 27 אוהבי שלומית, גדעון ליאור (2001), סקירת אירוע: יום עיון בנושא "משטרה עירונית בישראל!", שהתקיים ב - 6 בינואר 2000, **משטרה וחברה**, גיליון מס' 5, עמ' 165-188; וייסבורד דויד, שלו אורית, אמיר מנחם (2000), **דו"ח סופי למחקר הערכה בתחום השיטור הקהילתי בישראל**, מדינת-ישראל, המשרד לביטחון פנים, לשכת המדען הראשי, המכון לקרימינולוגיה, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים; יחזקאלי פנחס (יולי-אוגוסט, 1999), שירות פנים - השלב הבא, **מראות המשטרה**, גיליון 173, עמ' 16-18.