

♦ התהוותו של משרד המשטרה

שלמה הלל*

* שר המשטרה בין השנים 1969 - 1977
(נתקבל במערכת בנובמבר 1999, אושר לדפוס בנובמבר 1999)

המאמר מציג תקופה סוערת בחייה של משטרת ישראל. בין השנים 1968 – 1977 נבנה משרד המשטרה, במתכונת חדשה למעשה, ועוצבה מערכת היחסים והסמכויות שבין משטרת ישראל לשר הממונה עליה. בבסיס הדיון עמד המושג "אין אחריות מיניסטריאלית ללא סמכות". מוסברים התהליכים שהובילו להרחבת סמכויות משרד המשטרה, התחזקות מעמד השר וסמכויותיו בפועל, ולבניית מנגנונים למניעת לחצים פוליטיים מהמשטרה. כמו כן, מתוארים תהליכים מרכזיים בעבודת המשטרה בשנים אלו: בניית המנגנון המשטרתי של המאבק בפשיעת הצווארון הלבן; המאבק להשוואת שכר השוטרים לשכר אנשי הקבע ופתיחת השערים לגיוס אנשי צבא וסטודנטים; קבלת האחריות על ביטחון הפנים, הקמת המשמר האזרחי והיחידה המיוחדת למלחמה בטרור.

מילות מפתח: משטרה, משרד המשטרה, יחסי שר - מפכ"ל, שכר השוטרים, פיקוח אזרחי על המשטרה, ביטחון הפנים, היחידה המיוחדת למלחמה בטרור - ימ"מ, המשמר האזרחי – משא"ז.

לא הצלחתי לברר איך זה קרה, ומי החליט כבר בממשלה הזמנית, שקמה ב - 14 במאי 1948, להקים משרד משטרה, שהרי במרבית מדינות העולם מובלעת המשטרה במשרד הפנים או במשרד המשפטים או מחולקת ביניהם, ובמקומות רבים בעולם נחשבת המשטרה לאחת הפונקציות העירוניות, ומפקדיה מתמנים ע"י ראש העיר.

♦ מאמר זה נכתב לבקשת מערכת "משטרה וחברה", במיוחד לגיליון זה.

יש היודעים לספר כי יצחק גרינבאום, שהיה שר הפנים הראשון במדינת ישראל, לא היה מוכן לקבל את המשטרה לתחום אחריותו, בשל תפישת עולם "ליברלית", שגדל עליה עוד בהיותו איש ציבור בפולין.

לעומת סברה זו, יש הטוענים כי, אבותינו המייסדים הבינו כבר בתחילת הדרך, שבמציאות של ישראל, מדינה קטנה עם בעיות גדולות, רצוי לאחד את כל הפונקציות של המשטרה, ולהקים לשם כך משרד מיוחד, וכי לא רצוי, במציאות הציבורית והחברתית שלנו, שכל ראש רשות מקומית ימנה קציני משטרה לפי רוחו ולפי טעמו. כך או כך, ברגע שהוחלט להקים משרד משטרה מיוחד, נראה כי בחירתו של בכור שטרית ז"ל כשר משטרה, הייתה טבעית ומובנת מאליה. מכל חברי הממשלה הראשונה, שטרית היה היחידי שהיה לו ידע של ממש בענייני משטרה. שטרית, יליד טבריה (1895), התנדב למשטרת המנדט בהיותו בן 24, מילא בה תפקידים מרכזיים, לרבות מפקד משטרת תל-אביב. בשנת 1935, נתמנה שטרית למשרת שופט שלום (ולאחר מכן - נשיא בית משפט השלום בתל-אביב). לכאורה, עובדת היותו קצין משטרה בכיר ושופט, הייתה צריכה להקנות לו מעמד סמכותי הן בעיני אנשי המשטרה והן בעיני הבריות, אולם משום מה זה לא היה כך. אולי נבע הדבר בשל מזגו הנוח וצניעותו של שטרית; אולי נבע הדבר מהעובדה, שמפכ"לי המשטרה היו אנשים תקיפים וסמכותיים; ומעל לכל, נבע בוודאי הדבר מהעובדה, שבפקודת המשטרה ניתנו הסמכויות הממשיות למפכ"ל המשטרה - שחייב, כמובן, לפעול לפי חוקי המדינה, ואילו מעמדו של שר המשטרה הינו שולי, וסמכויותיו מוגבלות מאוד.

אפשר לסכם ולומר, כי עם הקמת המדינה, השכילו אבותינו המייסדים להקים משטרה לאומית אחידה (בניגוד למה שקיים במרבית מדינות העולם), גדולה וחזקה יחסית, שכללה את כל הפונקציות המשטריות, ונתמנה שר משטרה מנוסה. אולם, למעשה לא היה, או כמעט שלא היה, משרד משטרה, שיש בידי סמכויות ופונקציות, שקיימות במשרדים ממשלתיים אחרים.

מזגו הסלחני והסובלני של שטרית אפשר היווצרותה של התדמית, כי אין לו מה לומר בענייני המשטרה, כי עצם התפקיד של שר משטרה נתפר במיוחד עבורו, בלי שיש בכך צורך של ממש (וליתר דיוק, נהגו אז לספר, כי התפקיד נוצר כדי

לתת מעין סוכרייה או פיצוי לספרדים ולבני עדות המזרח...). נטען, שכל תפקידו של השר מתמצה בכך שהוא מקריא מעל בימת הכנסת את התשובות שהוכנו עבורו ע"י המשטרה, לשאלות הרבות ולהצעות לסדר היום בענייני המשטרה. כך התפתחה האמרה החצופה בפיהם של קציני משטרה בכירים (ששמעתיה לא אחת במו אוזני!), כי למשטרה יש דובר בדרג מיניסטריאלי. כך גם חזרה ונשנתה, חזרה ונתעצמה, השאלה בציבור: לשם מה בכלל דרוש שר משטרה?

בכור שטרית המשיך לכהן בתפקיד שר משטרה במשך כ- 18 שנה, עד 1966. החליף אותו בתפקיד זה אליהו ששון ז"ל, לאחר שהיה חבר ממשלה ותיק, יחסית, וכיהן כשר הדואר במשך כשש שנים.

עם כניסתו לתפקיד, ניסה אליהו ששון לשנות מציאות זו שלפיה היקף סמכויותיו ומידת מעורבותו של השר הם כה קטנים, אך מיד נתקל בקיר אטום של עמדה נוקשה מצד מפכ"ל המשטרה, עמדה המעוגנת היטב - כאמור - בפקודת המשטרה. זמן קצר לאחר כניסתו לתפקידו בתחילת 1967, התגלעה מחלוקת של ממש בין השר למפכ"ל על רצונו של השר למעורבות בתפקוד המשטרה (כפי שהיה מעורב בענייני משרדו כאשר כיהן כשר הדואר), והגיעו הדברים לכדי מבוי סתום. בירור המחלוקת בדרג ממשלתי נתן למעשה גיבוי לעמדת המפכ"ל דווקא, בהסתמך על פקודת המשטרה, ואליהו ששון עמד כנראה בפני סיום תפקידו כשר המשטרה. אלא שבינתיים פרץ המשבר עם מצרים, שהוליד את מלחמת ששת הימים, וכל העניין הפנימי הזה נדחק לקרן זוית כעניין נטול ערך, ונשתתק. בסופו של עניין, הן הממשלה והן ששון עצמו עסקו, ורצו לעסוק, בדברים חשובים יותר, גורליים יותר. ששון המשיך לכהן בתפקידו כשר משטרה עד סוף הקדנציה של הכנסת השישית בסתיו 1969, בלי לנסות עוד לשנות את המצב באופן משמעותי.

אני נכנסתי לתפקידי כשר משטרה עם כינונה של הממשלה החדשה ב- 15 בדצמבר 1969, בעקבות הבחירות לכנסת השביעית. גולדה מאיר, שהנשיא הטיל עליה להקים את הממשלה, הציעה לי לקבל את תיק המשטרה. לאחר שווידאתי, כי אליהו ששון (שנבחר להיות חבר הכנסת השביעית) אינו מעונין

עוד, ואינו מתכוון להמשיך בתפקיד, נעניתי בחיוב. הערכתי מאוד את המינוי, את התפקיד, את המשטרה ואת פעילותה. אולם, לא הייתי מודע לגודל הבעיה.

כאשר באתי למחרת היום שבו אישרה הכנסת את הקמת הממשלה החדשה, למשרד המשטרה בבית אגרון ברחוב הלל בירושלים, נתקבלתי בסבר פנים יפות, אך מיד נוכחתי לדעת כי מוגזם לדבר על משרד משטרה. מה שמצאתי - דומה יותר לשכת שר צנועה מאשר למשרד ממשלתי. לשר היה חדר גדול ויפה, אך כל המשרד היה מורכב משלושה - ארבעה חדרים. בראשו עמד מנהל, ולא חלילה מנכ"ל, ללמדך שלמנהל משרד המשטרה אין כל סמכויות על המשטרה עצמה. כך מצאתי משרד ממשלתי שהמנהל שלו היה ניצב במשטרה (יוסף בן פורת), ולו שניים - שלושה עוזרים. לשכת שר צנועה !

ביום כניסתי, מצאתי על שולחני ערמה עצומה של תיקים. הוסבר לי, כי אלה הם תיקים של אסירים שצריכים לקבל חופשה בת 24 - 48 שעות, הכל בדוק ומבורר, אך אין הם יכולים לצאת לחופשתם ללא חתימת השר. מאחר שנוצרה מעין תקופת ביניים עד להחלפת השרים - לא היה מי שיחתום, ועתה אני מתבקש לתת לעניין עדיפות, ולחתום על התיקים הללו במהירות, על מנת שאסירים אלה יוכלו לצאת לחופשות קצרות המגיעות להם כדן.

חתמתי וחתמתי וחתמתי, והגעתי למסקנה כי זה אבסורד, כי זהו עיסוק סיוזיפי. קראתי לנציב שירות בתי הסוהר, רב גונדר אריה ניר ז"ל, האצלתי לו סמכות זו של חתימה על בקשות לחופשות קצרות של אסירים, פרט למקרים מיוחדים, המחייבים באמת שיקול דעת, כגון עניינם של אסירים ביטחוניים, רוצחים וכיוצא בזה. לא חשבתי כי ראוי שהשר יקדיש את עיקר זמנו לחתימות טכניות, שאין עמן כל שיקול דעת, מבלי שהוא יכול, ומבלי שיש צורך שהוא יבדוק וישקול בעצמו לפני מתן הגושפנקא שלו.

עם כניסתי לתפקידי, קבעתי לעצמי כלל להרבות בהופעות ציבוריות, לרבות בפני סטודנטים באוניברסיטאות, כדי לקרב את הציבור לאותם נושאים

שהממשלה עסקה בהם, בכלל, ולנושאים של המשטרה, בפרט. נדהמתי להיווכח במידת הביקורת ואי-ההבנה שקיימת בציבור לגבי המשטרה ולגבי תפקיד שר המשטרה. טענה שחזרה ונשמעה הייתה כי משרד המשטרה ותפקיד שר המשטרה, נוצרו "במקרה", כדי לפצות את בכור שטרית ז"ל, וכי תפקיד זה לא זו בלבד שהינו מיותר, אלא שעצם קיומו של תפקיד שר משטרה, הופך את המדינה ל"מדינת משטרה". ניסיתי בכל כוחי להסביר כי דווקא קיומה של משטרה ארצית, רבת סמכויות, ללא פיקוח ציבורי של הכנסת והממשלה, הופך את המדינה למדינת משטרה. משרד משטרה שבראשו עומד שר, שמטבע הדברים הינו אזרח, איש ציבור, חבר כנסת וחבר ממשלה, שחייב לתת דין וחשבון לציבור הבוחרים, רק הוא יכול להבטיח פיקוח אזרחי יעיל על המשטרה. ראיתי שהדברים אינם משכנעים, ואז הבנתי שפיקוח, כמוהו כצדק שאומרים עליו כי הוא צריך לא רק להיעשות אלא גם להיראות, כן גם פיקוח, צריך לא רק להיעשות, אלא גם להיראות. במקרה שלנו, הפיקוח לא נראה, ולמען האמת הוא גם כמעט לא נעשה...

הגעתי למסקנה, כי יש להחיל שינוי משמעותי במעמדו של שר המשטרה, בתפקידו ובסמכויותיו. לא רק משום שאישית לא הייתי מוכן למלא תפקיד "ייצוגי", ולהסתפק במתן תשובות בדיעבד על שאילתות והצעות לסדר היום שמועלות בכנסת, אלא גם משום שהערכת, כי לאחר למעלה משני עשורים לאחר הקמת המדינה, חלפה לבלי שוב התקופה של סלחנות נדיבה לגבי תפקידו של שר המשטרה. אם קיים משרד משטרה וישנו שר משטרה - והייתי משוכנע שזה אכן חיוני - חייבים לצקת תוכן של ממש בתפקידי המשרד והשר.

סמכויותיו של המפקח"ל נתונות לו על פי פקודת המשטרה, והוא פועל לפי חוקי המדינה. עם זאת, סברתי, כי אין השר יכול להשתחרר מהאחריות הגבוהה והמלאה שמטיל עליו תפקידו: להנחות לפני מעשה, לעקוב אחר הנעשה ולפקח עליו, ולשאת באחריות הציבורית על פעולותיה של המשטרה ועל מחדליה. בעצם, אין הממשלה כממשלה יכולה לנער חוצנה מהאחריות הכוללת, והשר, שהוא חבר ממשלה, הוא נציגה. הסמכות עוברת אליו, והאחריות מוטלת עליו.

בשיחותיי הרבות עם מפכ"ל המשטרה, רב-ניצב פנחס קופל ז"ל, שהיה איש חביב ומסור בלב ונפש, ואישית - היה איש צנוע מאוד - העליתי חרס בידי. אין זה דבר פשוט לשנות מציאות שנתגבשה במשך למעלה מעשרים שנה, וקופל בוודאי גם חשב בלבו מה יאמרו חבריו לפיקוד, אם הוא ייתן יד מרצונו לשנות סדרי עולם. הוא היה גם מודע, בוודאי, לתוצאות ניסיונו של אליהו ששון. גם אני הייתי מודע לכך, וחיפשתי כל דרך לא לחזור על אותן טעויות, וחיפשתי נקודת אחיזה שתאפשר לי לשנות, ולו גם במשהו, את המציאות והתדמית שכל תפקידו של השר הוא להיות "דובר בדרג מיניסטריאלי". חיפשתי דרך לפרוץ את המעגל הסגור של פקודת המשטרה, בלי להימצא בעמדת "נבדל" (בלשון שחקני כדורגל), ולא לפעול במנוגד לפקודת המשטרה. עברתי שוב ושוב על פקודת המשטרה (פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א 1971), ואכן כתוב שם במפורש, כי המפקח הכללי (המתמנה בידי הממשלה, לפי המלצת השר): "לפקח על משטרת-ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה, ויהיה אחראי להשגחה על כל ההוצאות הכרוכות בה ולאפסניה שברשותה...". למעשה, זה כאילו מכסה את הכל, ולכאורה אין כל דרך. אך מצאתי גם את נקודת התורפה, את "עקב אכילס". בסמכויות המפקח הכללי נקבע, כי הוא רשאי "...למלא, על-ידי העלאה בדרגה או בדרך אחרת, כל משרה בדרגה שלמטה מדרגת קצין משטרה בכיר...". רק למטה מדרגת קצין בכיר! העלאה בדרגות של קציני משטרה בכירים מחייבת חתימת השר!

מקובל היה, כי המפכ"ל מסכם לגבי מינויים בדרגות קצין משטרה בכיר ומביא את התיק לחתימת השר. החלטתי בלבי כי זוהי נקודת התורפה שאני מחפש. המפכ"ל הבטיח לקצינים בכירים עליות בדרגה ומינויים חדשים. אלו הגיעו לשולחני, אך לא חתמתי עליהם. קופל הפנה את תשומת לבי לכך שהאנשים מחכים לחתימתי, וביקש שלא אעכב את המנויים. בכל פעם השבתי, כי אני מעט עסוק לאחרונה, ולכשאתפנה - אעבור על התיקים. כך קרה פעם, פעמיים ושלוש, ועל שולחני נצטברו הרבה תיקים שלא חתמתי עליהם.

היה לי ברור, כי זה מצב לא תקין, שאינו יכול להמשך זמן רב, כיוון שהוא משתק את פעולת המשטרה ופוגע בה. יתר על כן, יש בו כדי לפגוע קשות

ביוקרתו של המפכ"ל: הוא מבטיח לאחד הקצינים עלייה בדרגה או תפקיד חדש, ואין הדבר יוצא אל הפועל... קופל, שהיה אדם נבון מאוד ומנוסה מאוד, לא הצטרך להסברים מיותרים. אחרי זמן מה, הוא נכנס לחדרי, סגר את הדלת ושאל: "אז מה אתה רוצה?" באותו שלב לא רציתי כל כך הרבה. לא רציתי במהפכה גדולה, שתזעזע את המערכת, ואין לדעת איך תסתיים. רציתי רק התחלה. סדק ראשון בחומה. רציתי להקל על קופל לקבל את התיקון, ורציתי כי הדבר יעבור בשקט ובשלום. הייתי בטוח כי לאחר מכן, שינויים נוספים יעשו, ואף יתקבלו, ביתר קלות. חשובה הייתה הפריצה הראשונה.

באותה תקופה עברתי את הניסיון הלא-קל ולא-כל-כך-נעים של מאבק על תקציב המשטרה עם שר האוצר התקיף פנחס ספיר ז"ל ועם עוזריו הרבים במשרד האוצר. נלחמתי על תקציב שלמעשה הוכן כולו על ידי המשטרה עצמה. קיבלתי אותו מן המוכן, ואמור הייתי להעבירו באוצר ובממשלה. לשאלתו של המפכ"ל קופל אלי מה אני רוצה, הסברתי כי אינני יכול להגן על תקציב שלא הוכן על ידי, ודרשתי כי יחידת התקציב של המשטרה תעבור למשרד המשטרה. מדובר היה ביחידה קטנה, יחסית, בסך הכל כשלושה - ארבעה אנשים, כך שזה לא נראה כצעד שמזעזע את אמות הספים. קופל הסכים, ואני חתמתי על כל ההעלאות בדרגה.

העברת התקציב למשרד המשטרה, ככל שנראתה צנועה ולא משמעותית, הביאה למהפכה אמיתית. היא אפשרה התחלת בקרה, בחינה של סדרי קדימויות, ובמיוחד - היכרות קרובה יותר עם פעולות המשטרה והקצאותיה, כך שאפשר לומר כי מאותו רגע ניתנו בידי משרד המשטרה לא רק סמכויות תיאורטיות, אלא מכשיר פיקוח ממשי. ומעל לכל - היה כאן צעד ראשון, קטן אמנם, של פריצת דרך.

בכל הופעותיי הרבות בפני הציבור, במיוחד בפני ציבור הסטודנטים באוניברסיטאות, שמעתי שוב ושוב טענות על רמתם של השוטרים. זו הייתה אז האווירה הכללית בציבור, ואני זוכר את הבדיחות הנלוזות שהושמעו על

השוטרים, ואת הסיפור שהילך: מדוע שוטרים מסתובבים תמיד בזוגות? - כי אחד יודע לקרוא, ואחד יודע לכתוב... זלזול בוטה באנשים האמורים לאכוף את החוק, הוא פגיעה בשלטון החוק. נוכחתי לדעת כי הסיבה להתייחסות זו נעוצה בעיקרה בשני דברים: ניכור (לפעמים עד כדי עוינות) בין האזרחים לשוטרים, והעובדה כי משכורתם של השוטרים הייתה "בתחתית סולם המשכורות במדינה". אנשים המוכנים להסתפק במשכורת כה נמוכה, המוכנים להיות "בתחתית הסולם", חזקה עליהם שאינם ראויים ליותר מכך. בציבור לא ראו בנכונות זו של הסתפקות במועט ביטוי של התנדבות ותחושת שליחות ציבורית, אלא הוכחה לנחיתותם של השוטרים, המצדיקה את הזלזול בהם. יכולתה של המשטרה לתקן מציאות זו, עוול זה, הייתה כמובן מוגבלת מאוד. אין למשטרה ועד עובדים, ואין לה יכולת ממשית להיאבק על שכר, על תנאי פרישה וכיו"ב. פה ושם עלו לעתים מחשבות בלבם של כמה קציני משטרה להכריז על שביתה, אך הרעיון נדחה על הסף, לא רק משום שאסור לשוטרים לשבות, אלא גם משום הטענה שהושמעה, שהיה שותף לה גם המפכ"ל, כאילו מתוך ריאליזם, אך בעיקר מתוך הומור וציניות: עוד תצליחו להוכיח שאפשר להסתדר יפה מאוד גם בלי משטרה...

הגעתי למסקנה כי אם אין למשטרה ועד עובדים, הרי אחד מתפקידיו העיקריים של שר המשטרה הוא להיות להם ועד עובדים, והחלטתי להיכנס למאבק על תנאי שכר ותנאי פרישה (שהם חלק מתנאי השכר), של השוטרים והסוהרים, ומיד נוכחתי לדעת כי אין זה דבר קל כלל ועיקר. מדובר היה באותה עת בכ- 20.000 איש (לרבות אנשי שירות בתי הסוהר), וכל העלאת שכר מסתכמת בסכומים משמעותיים למדי, שהאוצר התנגד לה, מטעמים מובנים "לעת הזאת". דרשתי להשוות את תנאי השכר של השוטרים למה שמקובל לגבי המשרתים בצבא הקבע. אמנם, גם לצבא אין ועד עובדים, אך הכרת חשיבותו ועוצמתו, בייחוד באותה תקופה שלאחר מלחמת ששת הימים ומלחמת ההתשה, הייתה כזו שהובטחו למשרתי צבא הקבע תנאים הוגנים מאוד, הן בשכר והן בתנאי הפרישה. נסתבר כי חרף הדמיון, בקשתי לא התקבלה. ואכן היו גם סיבות אובייקטיביות להתנגדות: משרתי צבא הקבע היו בדרך כלל קצינים או

אנשי מקצוע, ואילו במשטרה משרתים רבים ללא דרגות קצונה, ולפיכך "ההשוואה אינה תופסת". החלטתי גם כאן ללכת עקב בצד אגודל, לנסות לקבל מה שניתן לקבל, ליצור בקיעים בחומת ההתנגדות, תוך אמונה שלאחר מכן אפשר יהיה ליישר את הקו. הסכמתי כי בינתיים נדבר רק על השוואת דרגותיהם של הקצינים (ואכן העלאת משכורתם של שוטרים בעלי דרגות אחרות באה מאוחר יותר, לאחר תום כהונתי כשר משטרה). נתקלנו גם בבעיה נוספת: בצה"ל מאפשרים, ואף מעודדים, יציאה לגמלאות בתנאים נוחים בגיל צעיר מאוד, ובצדק מבחינתו של הצבא. במשטרה אין כל הגיון או הצדקה לעודד פרישה כבר בגיל ארבעים, והיינו צריכים לעבד כללים שונים לגבי פרישתם של אנשי משטרה בגילאים מתקדמים יותר. בכל הדברים הללו, נקלעתי לויכוחים רבים עם פקידי האוצר, והדברים הגיעו לכנסת ולוועדותיה. עשיתי כל מאמץ לשכנע את חבריי בכנסת בצדקת התביעות הללו, ועלי לציין כי גיליתי הבנה אצל מרביתם של חברי הכנסת. נעזרתי מאוד בוועדות הכנסת להחיל שינויים אלה, הן בוועדת הכספים של הכנסת, והן - ובעיקר - בוועדת העבודה. חברי ועדת העבודה, ובראשם יושבת הראש חברת הכנסת שושנה ארבלי-אלמוזלינו, עשו כל אשר לאל ידם, ונכנסו לכל מאבק שנתבקש כדי לאפשר קביעת תנאי שכר ותנאי פרישה הולמים לקציני המשטרה. באחת הישיבות האחרונות של הממשלה שהייתי חבר בה, במחצית הראשונה של 1977, אישרה הממשלה את דרישתי כי שכרו של המפכ"ל יהיה זהה לשכרו של הרמטכ"ל, ובכך בעצם הושלם עניין שכרם של הקצינים. אך, כאמור לעיל, לא נסתייע בידי להשלים את עניינם של השוטרים בעלי דרגות אחרות ודבר זה נעשה רק מאוחר יותר.

תיקון השכר שנתקבל פתח פתח חשוב לאפשרות הצטרפותם של קציני צבא טובים לשורות המשטרה, לאחר תום שירותם בצבא, ויציאתם לפנסיה מוקדמת. עד אז - לגבי קצין בצה"ל, לעבור בדרגה מקבילה למשטרה - משמעות הדבר הייתה ירידה דרמטית מאוד בתנאי השכר שלו, ולפיכך גם במעמדו. עתה נפתחה הדרך הן לאנשי צבא והן לבעלי מקצוע להצטרף למשטרה מבלי שהדבר יהיה כרוך בירידה בתנאי השכר שלהם ופגיעה במעמדם (אזכיר לדוגמה, אחת

מיני רבות, את יעקב קדמי שנתמנה כראש אגף החקירות - כיום הוא שופט בית המשפט העליון).

המשכתי לחפש דרכים לשבור את המחיצה שהייתה קיימת בתודעה הציבורית בין שוטרים לבין אזרחים (תופעה המוכרת לא רק בישראל, אלא גם במרבית המשטרות בעולם). באחד מביקורי בטכניון בחיפה, לאחר הרצאתי והויכוח הרגיל שהיה לי עם הסטודנטים על דמותה של המשטרה ועל רמתה, נפגשנו לארוחת צהרים עם מנהלי הטכניון, פרופסורים ומרצים, והיו שם גם נציגי הסטודנטים. הצגתי אתגר בפני נציגי הסטודנטים: בואו תתגייסו למשטרה חלקית, כך תכירו יותר מקרוב את המשטרה, תכירו את הבעיות שהיא חייבת להתמודד איתן, וכך גם תוכלו אתם לתרום למשטרה מהידע שלכם, ההתלהבות שלכם והיוקרה שלכם. הבטחתי להם כי המשטרה תעשה כל מאמץ לשלב אותם בעבודה בצורה שלא תפגע בלימודיהם, ובמיוחד בתקופת בחינות וכו'. לשמחתי, הם נענו בחיוב לאתגר. פניתי למפכ"ל שאול רוזוליו ז"ל, וביקשתי כי יעשה כל מאמץ ללכת לקראתם מבחינת התנאים, וכי תהיה התחשבות מיוחדת בעובדת היותם סטודנטים, בייחוד בתקופת בחינות, וכך היה. ראיתי בכך יתרון למשטרה - תוספת כוח אדם צעיר ובעל מוטיבציה גבוהה. ראיתי גם יתרון בכך שאנשים צעירים, דור ההמשך, שבחלקו ימלא תפקידים נכבדים במדינה בעתיד הקרוב, יכירו את המשטרה ואת מאבקה האמיתיים מתוך התנסות, ולא מתוך רכילות ודעות קדומות. אך מעל לכל - בכל פעם שראיתי ניידת משטרה מן המניין, ובה גם סטודנטים צעירים, תלמידי אוניברסיטאות, לבושים במדי משטרה, ידעתי כי הצלחנו לגבור, ולו גם חלקית, על המחסום הפסיכולוגי בין המשטרה לאזרחים, וכי הצלחנו לנפץ את התדמית המזלזלת של "אחד יודע לכתוב, ואחד יורע לקרוא".

בעקבות העברת התקציב למשרד המשטרה, נמשכה התרחבות טבעית, אם גם איטית, של מעורבות משרד המשטרה והשר בפעולות המשטרה. סיכמנו כי היועץ המשפטי של המשטרה ישמש גם יועץ משפטי לשר, באופן עצמאי וללא

תיווכו של המפכ"ל, והחילותי בנוהג, שלא היה קיים ולא היה מקובל עד אז, של פגישות אישיות בארבע עיניים בין השר לבין הניצבים במשטרה והמפקדים הבכירים. בתחילה זה לא היה מקובל על המפכ"ל, שראה בכך שבירת סולם ההיררכיה והפיקוד, וחשב, כי כל פגישה צריכה להיעשות בנוכחות המפכ"ל. לא ראיתי לכך כל הצדקה, ולא קיבלתי זאת. שר המשטרה יכול להיפגש, ואף נפגש, עם כל אדם, ואין זה הגיוני, כי דווקא בפני הפיקוד הבכיר של המשטרה תהיה דרכי חסומה. עלי לומר, כי מפגשים אלה שקיימתי בארבע עיניים עם המפקדים הבכירים של המשטרה, והשיחות הבלתי פורמליות שקיימתי עם כל אחד מהם, נתנו לי תמונה מקיפה של הלכי הרוח והבעיות האמיתיות שעמדו בפני המשטרה.

אולם, השינוי המשמעותי ביותר חל כתוצאה מהתפתחות חיצונית, אובייקטיבית, שחלה באותה תקופה: חקירות ומשפטים של עברייני צווארון לבן מפורסמים, שמטבע הדברים היו להם קשרים והיכרויות בציבור, בתקשורת, בכנסת ואף בממשלה. הייתי כמובן מודע מאוד לרגישות הנושא, שהרי קל מאוד לטעון כי קיימת "מעורבות של הדרג הפוליטי". אני דווקא הבטחתי, וגם נתתי, גיבוי מלא למשטרה להבטחת חופש פעולתה וחופש חקירותיה, אך מצאתי את עצמי במצבים מביכים גם בכנסת וגם בממשלה, כאשר נשמעו טענות כי המשטרה "נטפלת" למישהו, כי המשטרה נוהגת בשיטות נלוזות, כי המשטרה מדליפה וכיו"ב. מובן מאליו, ואין על כך חולקים, כי מבחינה ציבורית השר הוא הכתובת לכל הטענות הללו. על הערות או ביקורת המושמעת מעל במת הכנסת או בישיבות הממשלה - רק השר יכול להשיב. הייתי מוצף בשאלות, בהערות ובביקורת. נכון, אמנם, כי טענות כאלו נשמעות לגבי כל חקירות המשטרה, אך ברור כי כאשר מדובר בעבירות הצווארון הלבן של אנשים מרכזיים בחיי המשק, כדוגמת יהושע בן ציון, בנקאי ואיש עסקים עם קשרים ענפים ומסועפים מאוד, או מיכאל צור, שהיה שנים רבות מנכ"ל במשרדים ממשלתיים חשובים, ורכש לעצמו היכרויות רבות וענפות עם אנשי ציבור ועם פוליטיקאים, או אשר ידליון, שאך זה נבחר ע"י הממשלה להיות נגיד בנק ישראל, האינטנסיביות והעוצמה של הביקורת, ומיקודה בשר המשטרה, הן

הרבה יותר גדולות, והרבה יותר תכופות. שר המשטרה אמור להדוף התקפות אלו וביקורות אלו, כדי לאפשר למשטרה להמשיך בפעולתה ובחקירותיה ללא כל הפרעה מבחוץ, אך אין הוא יכול לעשות זאת באופן משכנע אם הוא אומר: "אבל אין לי מושג ממה שקורה, וממה שהמשטרה חוקרת או עושה..."

זוהי, אכן, דילמה של ממש, וכאן מבחנו של שר המשטרה, שצריך כי תהיה אליו התייחסות של אמון ואמינות, שחרף היותו איש פוליטי ואיש מפלגה, השיקול שלו הוא שיקול לאומי וציבורי, ולא מפלגתי; שמחד גיסא, הוא אינו מתערב בחקירות המשטרה, ומאידך גיסא, הוא מכיר היטב את המתרחש, מפקח על הנעשה ועומד על המשמר לבל יגרם עוול לאיש, כך שתשובתו לפונים ולטוענים תהיה אמינה ורצינית. דומני כי מן הבחינה הזו, מעמדו של שר המשטרה וההתייחסות אליו, אינם פחותים מההתייחסות לשר המשפטים וליועץ המשפטי לממשלה. אוי לה לחברה שאין לה אמון בשר המשפטים שלה, ביועץ המשפטי שלה ובשר המשטרה שלה.

הגעתי למסקנה חד-משמעית, כי התפיסה שרווחה עד אז כאילו השר צריך להיות ממודר מכל נושא חקירות המשטרה, אין לה אחיזה במציאות שלנו, וכי אין אחריות מיניסטריאלית ללא סמכות. הבהרתי היטב למפכ"ל ולראש אגף החקירות, כי אין לי כל כוונה להתערב בחקירה כלשהי, היפוכו של דבר הוא הנכון - אני אמנע כל מעורבות וכל לחץ על המשטרה מכל גורם פוליטי. אך אם אני אמור להשיב בכנסת, בממשלה או בתקשורת על טענות, אני צריך להיות משוכנע שהדברים נעשים כראוי. על מנת שאוכל להשיב על שאלות המופנות אלי ע"י אנשי ציבור, בכנסת ובממשלה. אני אציג את השאלות הללו לראש אגף החקירות ולמפכ"ל, ועליהם להבהיר לי ולשכנע אותי כי הכל כשורה, ורק אז אוכל להשיב בביטחון ובשכנוע לשואלים או למקטרגים.

אין לי ספק בכך, ואין אני מכחיש, כי עצם העובדה שהמשטרה חייבת לדווח לשר, להסביר ולענות על שאלותיו, אכן חייבה את המשטרה ליתר זהירות, למעין ביקורת עצמית, והעין הפקוחה של השר הייתה למעין ביקורת ציבורית, והן זהו אחד התפקידים החשובים של השר: להיות הפיקוח האזרחי והציבורי על עבודת המשטרה!

עובדה היא, כי בכל חקירות עבירות הצווארון הלבן, שטרם ידענו כמותן עד אז, יכולתי כשר לעמוד מול כל טענה שהושמעה בציבור על חקירות המשטרה, מול הביקורת הרבה בכנסת, ומול הביקורת שהושמעה אף מצד חברי בממשלה. יכולתי לתת את מלוא הגיבוי לעושים במלאכה, כי הייתה לי תחושה כי אני מצוי בעניינים במידה מספקת להשיב תשובות אמינות ומוסמכות. הרגשתי עוצמה ציבורית ומוסרית למנוע כל מעורבות פוליטית או חיצונית על המשטרה בחקירותיה אלו.

מטבע הדברים, גם היועץ המשפטי לממשלה היה נתון במהלכן של חקירות רגישות אלו, מדוווח עליהן ומעורב בהן, ולא אחת נערכו התייעצויות ביני לבין היועץ המשפטי לממשלה ולראש אגף החקירות כדי לשקול ביחד צעדים אפשריים בנושאים רגישים ומסובכים, ולאפשר למשטרה למלא את תפקידה תוך שיקול דעת, ולמנוע כל התערבות זרה.

אנסח את דברי בזהירות, אך דומני כי חשוב שהדברים יאמרו: שר המשטרה, אם כי גם הוא מינוי פוליטי מעצם טבעו, הרי הוא חייב, במידה רבה מאוד, לראות את עצמו גם כנאמן הציבור, ואולי בעיקר כנאמן הציבור, לפני כל שיקול פוליטי, במיוחד בכל הנוגע לחקירותיה ולמעורבותה של המשטרה.

השוואת שכרם של קציני המשטרה לבעלי דרגות זהות בצבא הקבע, פתחה, כאמור, את הדרך לבואם של אנשי צבא וגם של אזרחים בתפקידים מקצועיים, ולהפתעתי קליטתם של אלה נעשתה, בדרך כלל, ללא בעיות של ממש, אם כי פה ושם צריך היה להיעשות מאמץ הדדי להתרגל לסגנון דבור ולסגנון התנהגות שונה. לאחר שניצב יוסף בן פורת פרש מתפקידו כ"מנהל" משרד המשטרה, מיניתי לתפקיד מנכ"ל (זו פעם ראשונה מנהל כללי, ולא "מנהל") את מנחם פוגלמן ז"ל, איש צבא הקבע, והיו לא מעט חריקות וויכוחים בינו לבין קציני המשטרה הבכירים והמפכ"ל. רוזוליו כעס מאוד על סגנון הכתיבה של פוגלמן ועל הגדרותיו כי הוא "מנחית" מכתבים למפכ"ל. ביקשתי מרוזוליו שיגלה סבלנות ואורך-רוח לגבי "החדשים", עד שיתרגלו לסגנון הקיים במשטרה,

ובמקביל הבהרתי למנכ"ל פוגלמן (איש ארטילריה לשעבר), כי עדיף לשלוח מכתב, ולא להנחיתו, והכל בא על מקומו בשלום.

מלחמת יום הכיפורים, שזעזעה את כל מערכות חיינו, לא פסחה גם על המשטרה, הציבה בפניה אתגרים חדשים, אך גם פתחה אופקים חדשים וחשובים. עד אז, מקובל היה כי בכל הנוגע לנושא "ביטחון פנים", לרבות מעשי טרור וחבלה בגבולות "הקו הירוק", הטיפול הוא בידי הצבא, ואילו למשטרה יש תפקיד מוגבל בלבד. אפילו במקרים פשוטים יחסית, של מטען חבלה שכבר התפוצץ וגרם לנזק ולנפגעים, המשטרה הייתה, כמובן, מטפלת בפינוי הנפגעים ובהרחקת האזרחים, אך תפקידה העיקרי היה לשמור על צירי התנועה פתוחים ולחכות לבואו של חמ"ל הצבא עם אלוף הפיקוד. מאז מלחמת ששת הימים, הצבא היה בשיא היוקרה, והמשטרה השלימה עם כך שלא היא תעמוד בעין הסערה, לא היא תשא באחריות ולא תהיה מושא הביקורת על כל תקלה או כשלון.

חלוקת סמכויות זו לא נראתה לי, לא רק מן הצד העקרוני, אלא גם מן הבחינה המעשית. הרי המשטרה נמצאת בכל מקום, ומתמצאת היטב בשטח, ואילו בואו של אלוף הפיקוד בראש החמ"ל, גוזל זמן רב ויקר, וגם התמצאותו בשטח פחותה מזו של מפקד המשטרה במקום. כל ניסיונותיי לשנות נוהג זה היו לריק, הן מצד הצבא, ועלי לומר כי הן מצד המשטרה, שאולי בצדק חששה שהביקורת עליה בכל תקלה, או בכל מה שנראה כתקלה, לא תהיה כה סלחנית כפי שהיא קיימת לגבי הצבא.

מלחמת יום הכיפורים, כפי שמוטטה מוסכמות רבות בחיינו, מוטטה גם את התפיסה כי "רק הצבא יכול". זכורני כי באחד מימי המלחמה ביקרתי בקרית שמונה, וזה היה למחרת היום שבו נפל מטח קטיושות על אחד מרחובות העיר. אם זכרוני אינו מטעה אותי, לא נהרג איש בהתקפה זו, אולם נגרם נזק כבד לבתים, וכמעט כל חלונות הבתים ברחוב זה נשברו לרסיסים מההדף. מתוך כוונה לעזור לתושבים, ביקשתי לפגוש את מפקד הג"א במקום, וביקשתיו כי יעשה מאמץ לתקן את הנזקים, ובמיוחד לתקן את החלונות, בייחוד לאור

העובדה כי מזג האוויר כבר היה סגרירי למדי. מפקד הג"א הסביר לי כי קצרה ידו מלהושיע, כיוון שכל החיילים נמצאים בקו החזית בגולן, ואין לו מי שיטפל בבעיה. הבנתי כי זוהי בעיה אמיתית ואובייקטיבית. התקשרתי למפקד רוזוליו, וביקשתי כי ימצאו עשרה אנשי משטרה שילכו לבית החרושת לזכוכית, ילמדו על רגל אחת איך לתקן חלונות, ויבצעו את המלאכה. ראיתי בכך עניין אנושי, אך גם צעד משמעותי למעורבותה של המשטרה ועזרתה לציבור, דווקא ברגעי משבר ומצוקה. רוזוליו נענה מיד בחיוב, והעניין בוצע, אם כי רוזוליו נהג, בכל עת שעלתה שאלה של מעורבות יתר של המשטרה בעניינים האזרחיים, לדבר על "דוקטרינת הזגגים של השר" בדרך של קנטור, אך גם מתוך הערכה וחברות (רוזוליו ואני היינו ידידים מתקופת היותנו נערים, למדנו יחד באותה כיתה בגימנסיה "הרצליה" בתל-אביב, והיינו יחד בהכשרה בדגניה א').

בעקבות מלחמת יום כיפור, ובייחוד בעקבות מלחמת ההתשה שבאה אחריה, ותחילת שורת המעשים של המחבלים שחדרו מעבר לגבול ולקחו בני ערובה לשם ניהול משא ומתן על שחרור אסירים ביטחוניים וכיוצא בזה, נחשפה נקודת תורפה נוספת בתפיסה כי רק הצבא יכול לטפל בנושאי טרור וחבלה, גם כשהם קורים בתחום המדינה. בנסיבות של מלחמת ההתשה שבאה לאחר מלחמת יום הכיפורים, ובמיוחד בגבול הצפון, הבעיה אך החריפה, שהרי הצבא היה שקוע במלחמה אכזרית עם הסורים. דרך פעולת המחבלים יצרה בעיה של ממש. קבוצה קטנה של מחבלים, לרוב בת שניים – שלושה אנשים, חודרת דרך הים או דרך היבשה מעבר לגבול, נכנסת לאחת הערים או העיירות, מסתובבת לה פחות או יותר בחופשיות, פוגעת במי שנקרה לדרכה, ועד להתארגנות והגעת הצבא והמשטרה, הורגת, פוצעת ומטילה את חתתה על היישוב. כך היה בקרית שמונה ב- 6.4.1974 (שם נהרגו ששה עשר אזרחים ושלושה חיילים), וכך היה במעלות ב- 15.5.1974. המכה של מעלות הייתה אכזרית, קשה וכואבת במיוחד. זו הייתה הצלחה בלתי רגילה של קבוצת מחבלים בת שלושה אנשים שחדרה מעבר לגבול הצפוני, וממש הסתובבה באופן חופשי. בתחילה נתקלה החוליה במשאית קטנה שהובילה פועלות מהכפר פאסוטה, ופתחה עליה באש (אישה אחת נהרגה, ותשע נשים נפצעו); משם המשיכו המחבלים למעלות, הרגו זוג

הורים ובנם, והמשיכו לבית הספר המקומי "נתיב יאיר", בו ישנו כמאה תלמידים מבית ספר בצפת שהיו בטיול, לקחו כבני ערובה את הילדים, את המורים ואת המלווים (בודדים הצליחו להימלט), ואיימו לפוצץ את בנין בית-הספר על יושביו, אם לא יתמלאו תביעותיהם. לרוע המזל, פעולת החילוץ לא עלתה יפה, ועשרים ושניים איש, ברובם ילדים, נהרגו במהלכה.

למחרת הפיגוע בקריית שמונה (6.4.74), העליתי בישיבת הממשלה את נושא ביטחון הפנים ואת האנומליה שבטחון הפנים נמצא באחריות הצבא, ולא באחריות המשטרה. בתום הדיון התקבלה החלטה עקרונית של הממשלה (מס. 411) להעביר את נושא ביטחון הפנים למשטרה. הוקמה ועדת שרים מצומצמת לבחון את ההיערכות לביטחון פנים. הוועדה החליטה על הקמת ועדה בין-משרדית בראשותי, שבה השתתפו נציגים של גורמי הביטחון (הצבא, המשטרה ושירות הביטחון הכללי), נציג האוצר, נציג משרד הפנים ונציג היועץ המשפטי לממשלה. הוועדה הבין-משרדית קיימה דיונים רבים, בייחוד בנושא אבטחת בתי הספר ומוסדות החינוך, שלגביהם הייתה רגישות מיוחדת ודאגה רבה מאוד.

ב- 13.5.74 הצגתי בפני הממשלה את דו"ח הביניים של הוועדה הבין-משרדית, שעיקרו היה הצורך בהפעלתם ושיתופם של אזרחים בביטחון פנים, כלומר, העקרונות של "משמר אזרחי". אם כי הממשלה עסקה באותו יום בנושא כבד של הפרדת הכוחות בינינו לבין הסורים, היא הספיקה לקבל את הדו"ח ולדון בו. במאמר גדול המפרט את הדו"ח של הוועדה הבין-משרדית שהגשתי לממשלה כותב העיתונאי יחיאל לימור ב"מעריב" (14.5.74), בין השאר: "... שר המשטרה, שלמה הלל, שהביא את דו"ח הביניים בפני הממשלה, מתנגד לתביעה שאבטחת מוסדות החינוך תוטל רק על כוחות הביטחון והמשטרה...תמציתו של דו"ח זה היא הצורך בשילוב בין "הכוחות האזרחיים" לבין כוחות הביטחון - בבחינת מעגל פנימי בתוך מעגל רחב יותר - על מנת להבטיח ולאבטח את מוסדות החינוך, כמו את המוקדים הציבוריים האחרים - העלולים להיפגע מפעילות

חבלנית...". כתבות מפורטות על הדו"ח וההצעות הכלולות בו הופיעו גם ביתר העיתונים וכלי התקשורת.

הדיון בממשלה בדו"ח הביניים של הוועדה הבין-משרדית התקיים, כאמור, ב-13.5.74, אך קצב התפתחות הדברים לא איפשר לתרגם את המלצות הדו"ח לשפת מעשה וליישם אותו. יומיים לאחר ישיבת הממשלה, ב-15.5.74, התקיימה ההתקפה החבלנית הקשה במעלות, אך הרעיון, ובעצם הצורך, של שילוב אזרחים בהגנה על היישובים נקלט והופנם במידה רבה. ידוע כי כבר ב-15.5.74, בעקבות אירועי מעלות, יצאו מתנדבים, בעלי רקע וניסיון בטחוני רב, בעידודם של ראשי הערים וקציני המשטרה במקום, לשמירה ביישובם בנהריה ובצפת, ברוח המלצות הוועדה הבין-משרדית שנתפרסמו. בדיון בכנסת שהתקיים כמה ימים לאחר מכן ב-20.5.74 על "הודעת הממשלה על התקפת המחבלים במעלות ובסביבתה" (דברי הכנסת, 20.5.74), בדברי תשובתי כשר משטרה בתום הדיון, הבהרתי את הכוונה לגייס אזרחים למטרות ביטחון פנים, ואף השתמשתי בפעם ראשונה בהגדרה "משמר אזרחי", והוספתי "...עלינו לערוך את עצמנו לכך שבמלחמה זו [הכוונה לפעולות חבלניות] - אם אנו רוצים לנהל אותה - יש לנסות כל דרך כדי להגביר את כוחנו ולהוסיף כוחות ביטחון. אנו מחפשים דרכים לתגבר את כוחות הביטחון, לרבות כוחות המשטרה, על ידי גיוסם של אנשים נוספים, על ידי הקמת משמר אזרחי שבחלקו בנוי על מתנדבים (הדגשה שלי, ש.ה.). אני מעריך מאוד שהציבור בארץ... מנסה לתרום את תרומתו שלו כדי להגביר את הביטחון בישוב וכדי לאפשר לנו להילחם בטרור זה מבלי להביא לשיתוקם של חיינו..." (דברי הכנסת, 20.5.74, עמ' 1339-2134).

מטבע הדברים, הצעדים הפורמליים להקמתו של המשמר האזרחי ולהפעלתו, לרבות הבטחת התקציב הראשוני להפעלתו, נמשכו לא מעט. רק ב-9.6.74 גמרה אומר הממשלה לאשר הקמת משמר אזרחי, והחליטה במפורש: "משטרת ישראל תשא באחריות המבצעית למשמר האזרחי". אך עדיין הייתה דרושה החלטה של ועדת השרים המצומצמת לענייני ביטחון (שהוקמה בתחילת

אפריל), ורק ב- 10.7.74 אישרה זו את המלצות הוועדה הבין-משרדית, לרבות ההמלצות התקציביות (שנסתבר כי היו צנועות מדי, וצריך היה להגדילן בצורה משמעותית, מאחר שבמקום כמה אלפי מתנדבים שחשבו עליהם בהתחלה, הגיעו רבבות).

החלטות אלו גם חייבו את תיקון פקודת המשטרה, כלומר, חייבו חקיקה בכנסת שקבעה את מעמדו של המשמר האזרחי, וקבעה שהמשטרה רשאית "...להסתייע במשמר האזרחי בכל פעולה שהמשטרה מוסמכת לעשות למען שמירת ביטחון הנפש והרכוש מפני פגיעת איבה...". חקיקה זו הושלמה ונתפרסמה ברשומות רק ב- 13.2.75 (חוק לתיקון פקודת המשטרה, מס' 4, 13.2.75), וכדי לא לאבד זמן, ביולי 1974 התקנת תקנות בסמכותי כשר משטרה ברוח זו, כך שהסמכות הוענקה למשטרה ללא דיחוי.

התנופה הממשית לפעולתו של המשמר האזרחי הייתה עם גיוסו של ניצב מולה כהן כמפקד המשמר האזרחי, וכניסתו במרץ מדהים, בתושייה וביוזמה שאפשרו להפוך את הרעיון למציאות. מולה כהן הצליח לגייס מפקדים רבים ומנוסים, שתוך זמן קצר הצליחו להקים יחידות פעילות של המשמר האזרחי בכל רחבי הארץ.

רעיון המשמר האזרחי, שילובם של אזרחים בהגנה על אזור המגורים שלהם, עמד בשני מבחנים כבר בחודש יוני 1974. ב- 13.6.74 חדרה חוליית מחבלים לקבוץ שמיר שבצפון והספיקה לרצוח שלש נשים. חברי הקבוץ נכנסו לקרב עם המחבלים והצליחו לחסל אותם עוד בטרם הגיעו כוחות הביטחון למקום. כמה ימים לאחר מכן, ב- 24.6.74 חדרה חולייה של שלושה מחבלים לנהריה. הם הגיעו דרך הים בסירת גומי, ועלו על החוף על ציודם. בהגיעם לאזור מגורים בנהריה, הם נתגלו ע"י איש המשמר האזרחי, שהיה מצויד ברובה צ'כי מיושן (רק לאחר מכן הצלחנו לרכוש את רובי הקרבין, שהיו לנשק בידי המשמר האזרחי). איש המשמר האזרחי פתח עליהם באש מהרובה הצ'כי שבידו, והתנהל קרב יריות ששיבש למחבלים את תכניותיהם וכוונותיהם. לקול חילופי היריות אזרחים התקשרו למשטרה, וזו הזעיקה תגבורת צבאית שהגיעה למקום, איתרה את המחבלים באחד הבניינים וחסלה אותם, אך לא לפני שהם

הצליחו להרוג אם ושני ילדיה. חייל צה"ל נהרג בקרב עם המחבלים. למחרת היום, הרבו העיתונים בתיאורים על בן-שבת, איש המשמר האזרחי, שפתח ראשון באש על המחבלים, וכך הוא שיבש את דרכם ומנע אסון כבד יותר. אך יחד עם התיאורים האלה על המשמר האזרחי היו תיאורים רבים אחרים, הרבה פחות מחמיאים על תגובת האוכלוסייה, שהעיתונות קיבלה אותה דווקא כנורמה סבירה, אפילו עם הילה של תושייה וכמעט מעשה גבורה. באחד העיתונים נכתב כי כאשר נסתבר כי יש מחבלים בסביבה, אחד האנשים "...הורה לאשתו וילדיה להתחבא בעליית הגג שבחדר האמבטיה... אחרי כן השכיב את המקרר אל מול הדלת של הכניסה, ויחד עם רהיטים אחרים הקים 'בריקדה'". העיתונים מאותם ימים מלאים בתיאורים דרמטיים כאלה של אנשים שגילו תושייה ו"הסתתרו מתחת למיטות" ו- "הזזנו שלחן כבד לעבר הכניסה, על השולחן הנחנו כל מה שבא ליד כדי להכביד על המחבלים..." (כפיר ועמיקם, 1974, עמ' 9).

שלושה מחבלים מסתובבים, ועיר שלמה נכנסת לחרדה!
 מובן מאליו, כי זו הייתה התוצאה של מה שקרה כמה שבועות קודם לכן בקריית שמונה ובמעלות, אך החל להתבהר לכל יותר ויותר, כי אילו היה נשק בידי האנשים, ואילו הם היו מאומנים וערוכים, אמנם גם אז הם היו בוודאי דואגים להסתיר היטב את הילדים, אך סביר להניח, כי בעצמם הם היו יוצאים להשתתף במרדף אחר המחבלים, ולא מסתתרים מתחת למיטות. דרוש היה שינוי משמעותי באווירה, וזאת יכול היה לעשות המשמר האזרחי.
 חיסולם של המחבלים ע"י חברי קיבוץ שמיר, וגלויים המוקדם בנהריה ע"י איש המשמר האזרחי, היו דוגמאות לתרומה של אזרחים לממד הבטחוני. בריאיון ב"ג'רוזלם פוסט" מ-26.7.74 הבהרתי, כי המשמר האזרחי אמנם: "...לא יהיה חיל האוויר, הצנחנים או חיל השריון, אך אני מאמין, כי המשמר האזרחי יהווה אלמנט חשוב במלחמה נגד הטרור...".
 אולם חשיבות הקמתו של המשמר האזרחי הייתה לא רק בשל תרומתו הישירה לנושא הביטחוני. תרומתו הייתה חשובה גם בצורך הדחוף לשינוי הלכי הרוח

בקרב האזרחים והיערכותם להתמודדות מול ניסיונות ארגוני החבלה להטיל פאניקה בחוצות ישראל.

מעבר ליתרונות ברורים אלה, ראיתי בהקמת המשמר האזרחי יתרון חשוב נוסף בנושא שהטריד אותי כל הזמן: לצמצם את תחושת הזרות - אם לא לדבר על עוינות - שהייתה קיימת אצל אזרחים רבים כלפי המשטרה, ולקרב את האזרחים לעבודת המשטרה, להיכרות רבה יותר ולהערכה רבה יותר. לעובדה כי רבבות אזרחים, למעלה ממאה אלף, החלו לפעול יחד עם המשטרה, להכירה מקרוב ולהוקיר את עבודתם המסורה של השוטרים, הייתה חשיבות רבה בעיני; אני מבין כי מאז הקמת המשמר האזרחי ועד היום, עברו דרכו למעלה מחצי מליון אזרחים, חצי מליון איש ואישה שפעם בשבוע, או לפחות פעם בחודש, נסעו יחד עם השוטרים ברכב משטרה, שוחחו עם שוטרים, הכירו אותם והתיידדו עמם, זוהי תרומה חשובה לקירוב לבבות ולסילוק סטיגמות.

האירוע במעלות הוליד עניין חשוב נוסף למשטרת-ישראל, הקמת הימ"מ, היא היחידה המיוחדת של המשטרה למלחמה בטרור. ב-15.5.74, לערך 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 (קיבלתי על כך דיווח עוד קודם לכן ע"י מפכ"ל המשטרה). הוא אמר, כי יחידות הצבא המובחרות נמצאות בחזית, ומאחר שאני כל הזמן טוען, כי יש להטיל על המשטרה את נושא ביטחון הפנים, לרבות בישיבת הממשלה שהייתה לפני יומיים, הוא מבקש שהמשטרה תטפל עכשיו באירוע במעלות. התנגדתי לכך בכל תוקף, ובשיחה נרגזת שהייתה 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. אולם אז גמלה בלבי המחשבה, כי יש להקים בדחיפות יחידה מיוחדת במשמר הגבול, כדוגמת הסיירות של הצבא, שתהיה מסוגלת להתמודד עם

תופעות כאלה. למען האמת, עוד קודם לכן חשבתי, כי יש צורך להקים יחידה כזו, ולא רק כדי להילחם במחבלים. הרי, למעשה, יכולים להיות דברים דומים גם בתחום הפלילי, לרבות מקרים של לקיחת בני ערובה בבנקים, במשרדים או במשפחות. האם גם אז נקרא לסיירת מטכ"ל לטפל באירוע אזרחי-פלילי מובהק? אולם עד אז לא הצלחתי לשכנע בדחיפות העניין וחשיבותו, לקבל לכך תקציב ולגייס אנשים מתאימים.

בעקבות אירועי מעלות התחדדה מאוד השאלה של חלוקת הסמכויות בין הצבא למשטרה בנושא ביטחון פנים. הוועדה בראשותו של אלוף (מיל) עמוס חורב, שהוקמה ב-20.5.74 ע"י ראש הממשלה גולדה מאיר, בעקבות אירועי מעלות, בחנה סוגייה זו לעומק, והגיעה גם היא למסקנה, כי מחד גיסא יש להטיל את נושא ביטחון הפנים על המשטרה, אך מאידך גיסא היא קיבלה את העמדה, כי אין אפשרות לעשות זאת בלי שינתנו למשטרה תקציבים ואמצעים מתאימים. בדו"ח ועדת חורב יש המלצות מפורשות ותביעות לחיזוק המשטרה, כדי למלא את יעודה בביטחון הפנים. נאמר שם, מבין השאר: "משטרת ישראל, הגורם המופקד על ביטחון הפנים מכוח החוק, חייבת לקבל כוח אדם ואמצעים (ההדגשה שלי ש. ה.), ולהתארגן לביצוע תפקידיה במלואם. יש להכין הנהלים הנוגעים להכפפת גופי עזר למשטרת ישראל לצורך הפעלתם במסגרת תפקידיה". ועדת חורב לא הסתפקה בהגשת המלצות ארגוניות ותקציביות, אלא הגיעה למסקנות והגישה המלצות עקרוניות וקונצפטואליות. המלצה מספר אחת של הוועדה הייתה להקים: "ועדת שרים קבועה ומצומצמת ביותר, בראשות ראש הממשלה או ממלא מקומו, אשר תכלול לפחות את שרי הביטחון והמשטרה, ואשר עליה יוטל הטיפול וההכרעה במקרים מסוג זה...".

בדו"ח זה של ועדת חורב, המסתמך על הלקחים של אירועי מעלות, בא לידי ביטוי השינוי המשמעותי במעמדה של המשטרה ובמעמדו של שר המשטרה, בתחום האחראיות על ביטחון הפנים של המדינה.

משטרת-ישראל אינה מסתפקת עוד בתפקיד של פינוי צירי התנועה לקראת בואו של חמ"ל הצבא בראשותו של אלוף הפיקוד, אלא היא ה"גורם המופקד על

ביטחון הפנים מכוח החוק...", ויש להכפיף אליה גופי עזר לצורך הפעלתם במסגרת תפקידיה !!!

דו"ח ועדת חורב הוגש ב- 18.6.74 ליצחק רבין ז"ל, שהחל לכהן כראש ממשלה ב- 3.6.74. קיימתי אתו ישיבות רבות ומפורטות, ויחד ניסינו ליישם את המלצות הדו"ח ואת הלקחים. יש לומר כי רבין גילה רצון רב לעזור, והיה מוכן לאשר את השינויים שנתבקשו, כדי לאפשר למשטרה למלא את יעודה, אך היה ברור גם לו כי השינוי המשמעותי הזה אינו יכול להתבצע במחי יד אחת, מהיום למחר. הוא אישר את הצעדים הראשונים, וניתנו ההנחיות המתאימות למשטרה ולצבא להתחיל בביצוע ההמלצות. כך הוחלט להקים את הימ"מ, וכמפקדו הראשון נתמנה אלי"מ (מיל.) אסף חפץ, שברבות הימים היה למפקד"ל המשטרה. קשה כיום לתאר את המשטרה ללא שינויים אלה שחלו בה, ללא המשמר האזרחי, שעודנו פעיל עשרים וחמש שנים לאחר הקמתו, ואף הרחיב את תחומי פעילותו, וללא הימ"מ.

אפילוג

חלק לא קטן של השינויים שהיו צריכים לחול, ושהחילונו לבצעם, לא הושלמו בקדנציה שלי כשר משטרה. למשל, השלמת מהפכת השכר והחלטה גם על השוטרים, השלמת תהליך החלת ביטחון הפנים על המשטרה, והעמדת כל האמצעים הדרושים לשם כך לרשותה. הקדנציה של ממשלת רבין, שהייתי חבר בה, נקטעה במחצית 1977, לפני שהגיעה לסיומה. אך לקראת סיום תפקידי כשר משטרה, יכולתי כבר לראות פעילות ענפה למדי של משרד המשטרה והשר: דיונים על התקציב, פיקוח ובקרה על פעולות המשטרה, ייעוץ משפטי, פגישות בארבע עיניים עם הניצבים ועם הקצינים הבכירים, דיווחים ודיונים על חקירות המשטרה בנושאים רגישים, מעורבות בנושא המשמר האזרחי, דיונים רבים בנושא ביטחון הפנים וכו', ולא עוד חתימה סיטונית על חופשות לאסירים. ומעל לכל, בציבור לא נשמעה עוד האמירה למה בכלל צריך שר משטרה ומשרד משטרה...

אולם, כך או כך, ברעיון של חיזוקו של משרד המשטרה חלה נסיגה לאחר הבחירות של 1977, והקמתה של הממשלה החדשה. מנחם בגין ז"ל, שהקים אז את ממשלתו, החליט לבטל כליל את משרד המשטרה, ולספח את המשטרה כאגף במשרד הפנים, בראשותו של השר יוסף בורג ז"ל. כנראה שהמניעים של בגין ז"ל להתנגד לקיומו של משרד משטרה עצמאי היו אותם מניעים שמנעו מיצחק גרינבאום לקבל את המשטרה באחריות משרד הפנים שהוא עמד בראשו. למרות השוני ביניהם, היה לשניהם רקע משותף: ה"ליברליזם" שצמח במרכז אירופה בתקופה שבין שתי מלחמות עולם, וראה במשטרה עניין לא נעים שמן הראוי להסתירו.

יש לומר כי המשטרה כארגון לא נפגעה במיוחד משינוי זה. חלקם של הדברים החשובים, כגון נושא השכר לשוטרים - המשיכו להתפתח. אך היו נושאים אחרים, לרבות השלמת העברת האחריות על נושא ביטחון הפנים, שלא התפתחו או לא התפתחו בקצב מתאים. השר בורג ז"ל ומנכ"ל משרד הפנים חיים קוברסקי ז"ל לא חסכו אמנם כל מאמץ, אך בכל זאת הטיפול היום-יומי היה באחריותו של סמנכ"ל או משנה למנכ"ל, וההתרופפות לא איחרה לבוא. אז פרץ המשבר בין שר הפנים לבין המפכ"ל שהוא עצמו מינה, ובסופו של עניין המפכ"ל פוטר. על פי עדותו של השר בורג בעצמו, המפכ"ל סירב למסור לו פרטים על תיק חקירה מסוים (מה שכונה "תיק אפרסקי"), ולמעשה הייתה כאן חזרה למציאות של מידורו של השר ע"י המפכ"ל.

בלי אומר ודברים, לאחר ניסיון זה של הכפפת המשטרה למשרד הפנים, הוקם מחדש משרד משטרה, ומאז עמדו בראשו שרי משטרה נכבדים (רב-אלוף [מיי"ל] חיים בר-לב, רוני מילוא, משה שחל, תת-אלוף [מיי"ל] אביגדור קהלני, ועתה פרופסור שלמה בן-עמי), שמצאו עניין רב בתפקיד, כי הם קיבלו לידם משרד נורמלי, שיש בו תחומי פעולה ואחריות מגוונים וחשובים, עם סמכויות ואחריות.

הקמת המשרד לביטחון הפנים

השם משרד המשטרה לא שיקף את היקף הפעילות והאחריות של המשרד והשר אפילו בשנותיה הראשונות של המדינה, שהרי גם שירות בתי-הסוהר היה כפוף לשר ולמשרד. העובדה שגם משמר הגבול, ומאז 1974 גם המשמר האזרחי היו באחריות המשרד והשר, הפכה את השם "משרד המשטרה" למטעה ומצמצם. בשנת 1995, בתקופת כהונתו של משה שחל כשר המשטרה הוחלט להחליף את שם המשרד ולקרוא לו "המשרד לביטחון הפנים". אכן, בשנת 1995 כבר ניתן היה להשתמש בשם זה של "משרד לביטחון פנים", אך יש לזכור כי קודם לכן, לא היה בישראל מי שיכול היה להעלות על דעתו להשתמש בשם זה. כל עוד המשטרים הקומוניסטיים היו קיימים במדינות מזרח אירופה - היה לשם זה טעם לגנאי, כי בכל המשטרים הקומוניסטיים היו קיימים משרדים "לביטחון פנים", שתכליתם לא הייתה לספק ביטחון לתושבים, אלא לפעול נגד הציבור, לרדות בו ולהטיל עליו אימה (אפילו השם התמים "משרד המשטרה" הפריע לרבים וטובים, ועורר ביקורת ותמיהות...). התמוטטות המשטרים הקומוניסטיים, ופירוקם של המשרדים "לביטחון פנים" במדינות מזרח אירופה, הכשירה את השימוש בשם זה.

הסבת שם משרד המשטרה ל"משרד לביטחון פנים" לא הביאה עמה כל שינוי בסמכותו של המשרד ובפעילותו. הסבת השם הייתה בעיקרה שינוי סמנטי, אם כי משמעותי למדי, שבא לבטא את ההינתקות הסופית מתדמית משרד המשטרה שהוקם, כביכול, "במקרה", שלא היה בו צורך אמיתי, ולא היו לו סמכויות ותחומי פעולה כלשהם. ביטול "משרד המשטרה", והקמת "המשרד לביטחון הפנים" תחתיו, הם בבחינת סגירת מעגל פורמלית לתמורה שחלה אט אט במעמד של השר ושל המשרד.

ביבליוגרפיה

דברי הכנסת (20.5.74), "הודעת הממשלה על התקפת המחבלים במעלות וסביבתה", ירושלים, המדפיס הממשלתי, כרך 70, חוברת י"ז, ישיבה מ"ז, כ"ח אייר תשל"ד, עמ' 1339-1342.

הוועדה הבין-משרדית לבחינת ההיערכות לבטחון הפנים (ועדת הלל) (אפריל-מאי 1974).

החלטת ממשלה מס' 411 (7.4.74).

חורב עמוס, אונא משה, ארוין ש. שמרון (18.6.74), **דו"ח הוועדה לבדיקת ההתרחשויות במעלות**, (ועדת חורב), (הוגש לראש הממשלה), ירושלים.

כפיר אילן, עמיקם יאיר (26.6.74), כך חוסלו המחבלים, **ידיעות אחרונות – 24 שעות**, עמ' 9.

לימור יחיאל (14.5.74), שוקלים הקמת ארגוני מתנדבים ויחידת מילואים של המשטרה לאבטחת העורף, **מעריב**, עמ' 13.

ספר החוקים: התשל"ה (13 פברואר 1975), חוק לתיקון פקידת המשטרה (מס' 4), ירושלים, המדפיס הממשלתי, עמ' 86-88.

פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א - 1971.

The Civil Guard (26.7.74), **The Jerusalem Post Magazine**, p. 5.