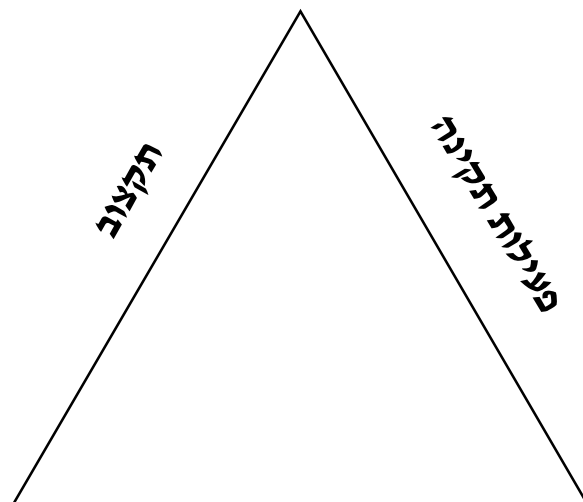




ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

המשך פרויקט המכילות



מערך תוכנית בטיחות כללי

- מכילות - חובת התאמה בין פעילות להסדרים פיזיים ובטיחותיים נדרשים.
- משרדים - חובת ביקור בקרה ופיקוח





ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

פתיח

וועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות, מסכמת תשעה חודשי חקירה ומציגה מסקנות ביניים. הוועדה פתחה את שעריה לציבור הרחב.

הוועדה דגלה בפומביות הדיון מתוך החשיבות שייחסה לאיסוף נתונים נדרשים, בעקבות אסון צפית, תוך מבט צופה פני עתיד במחויבות לחשיבות ערך חיי אדם.

ביקשנו להבהיר שכל אדם שיש בידו לסייע בנידון מתבקש לבוא ולתרום בנושא זה לצורך פעילות הוועדה ומסקנותיה.

במהלך פעילות הוועדה נלמדו ונבחנו תחומים מרכזיים בהתנהלות המכינות הקדם צבאיות, במיקוד לסוגיית הבטיחות. בתחומים אלו עסקה הוועדה תוך בחינה ביקורתית, לרבות האווירה החינוכית, שגרת חיים במכינה ופעילויות במתחם המכינה ומחוצה לה, לרבות פעילויות השטח.

מתוך מכלול הנושאים נדרשה הוועדה להתמקד במכלול היבטי הבטיחות. סוגיות הבטיחות התגלו כמחייבות התייחסות מוסדית ונוהלית בכל עת ובכל מקום, בכל תחומי הפעילויות, החל מאלו המצויים בשגרת החיים ועד לפעילות השטח.

במהלך הלמידה והחקירה הוזמנו לעדות עדים רבים הקשורים באופן אישי ומקצועי בעולם המכינות והם מאופיינים בחלוקה לקבוצות הבאות:

1. ההורים השכולים.
2. חניכים לשעבר.
3. ראשי המכינות ומועצת המכינות.
4. נציגי משרדי הממשלה בעיקר במשרד החינוך, משרד הביטחון ומשרד ההתיישבות.
5. היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה: חינוך, ביטחון, ההתיישבות והיועץ המשפטי לממשלה.
6. מומחים לבטיחות וניהול סיכונים.
7. הציבור הרחב, בין שביקשו לבוא להעיד ובין שזומנו על ידי הוועדה.

במהלך החקירה הוועדה ביקרה במספר מכינות ועמדה מקרוב על הלכי הרוח, על מצב התשתית ועל מצב הבטיחות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

תוכן עניינים

מבוא לדו"ח הביניים	3
פרק ראשון - דיון פרטני בדוח הביניים	4
פרק שני - האסון והתנהלות במשבר	12
פרק שלישי - נקודת המוצא לצורך כתיבת דוח הביניים :	26
פרויקט המכינות, יש לשמר, כפוף לאיתור הכשלים וביצוע התיקונים	26
הרקע להקמת ועדת הבדיקה הממשלתית	28.1
פרק רביעי - חוות דעת משפטית מורחבת - תוך גישה ביקורתית למצב הקיים	29
פרק חמישי - חוות הדעת המשפטיות מטעם משרדי הממשלה	52
חוות הדעת המשפטית שניתנו - התעלמות מסמכות	53
חוות דעת מטעם משרד החינוך	54
חוות הדעת - משרד הביטחון	72
משרד ההתיישבות - חוות דעת משפטית	89
פרק שישי - חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה	92
פרק שביעי: הערות, הבהרות, המלצות	105
תת פרק - "שלוחה"	105
תת פרק: מועצת המכינות - המלצות	117
תת פרק: המלצות ויישום מומלץ	123
ההמלצות בפועל	142
שבעת העיקרים של יעל אלפי	152



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

מבוא לדו"ח הביניים

הוועדה מצאה כי המכינות נושאות בתפקיד לאומי חיוני בחיבור הדור הצעיר במדינת ישראל לתודעה ציונית שמכוונת את החניכים לחיי שליחות ואחריות מנהיגותית בצה"ל ובחברה האזרחית.

המכינות נוסדו ומנוהלות כעמותות פרטיות. האחריות הראשונית לכל המתרחש במכינה מוטלת כמובן על ראשי המכינות ומפעיליהן - הוועד המנהל של העמותה, צריך לראות את עצמו כנושא באחריות מלאה לצד ראשי המכינות.

המכינות בהכרה מתוקצבות על פי חוק המכינות על ידי המדינה באמצעות המשרדים האחראים, כאשר דחיית הגיוס לצה"ל ניתנת על ידי משרד הביטחון. הוועדה מצאה להדגיש את אחריות המדינה באמצעות משרדי הממשלה הממונים על המכינות.

בכתב המינוי הוסמכה הוועדה לבחון את נושא המכינות **"מנקודת מבט מערכתית וכוללת" ... "וכן לעסוק בהיבטים עקרוניים"**. לפיכך, תבחן הוועדה מכינות ומסגרות חינוכיות בעלות מאפיינים דומים כגון: מכינות חצי-שנתיות, מכינות "ניצוץ" המנוהלות באמצעות משרד הרווחה, וכל יתר פעילויות שנת י"ג הנמצאות במסגרות שנת שירות, תוך הבהרה שיש להחיל את ניהול הבטיחות והשלכות ישירות וברורות על יתר המסגרות הדומות. נושא זה ככל שיידרש ידון בדו"ח המשלים.

במהלך פרק ההמלצות ניתנו הסברים, קודם להסקת המסקנות המפורטות לצורך יישום. ההסברים נמצאים תחילה, פירוט ההמלצות ליישום מידי, בהמשך.

בסוף פרק ההמלצות הוועדה בחרה לצטט שבעה עיקרים שנוסחו על ידי אחותו של צור אלפי ז"ל ובוגרת המכינה בעצמה, יעל אלפי.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

פרק ראשון - דיון פרטני בדוח הביניים

מבוא

1. בכתב המינוי שהוצא לוועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות במכינות קדם צבאיות (להלן: **ועדת הבדיקה הממשלתית**) נדרשה הוועדה לבחון דרכים למניעת אסונות, דוגמת האסון בנחל צפית. עוד הובהר בכתב המינוי כי על הוועדה לעסוק בהיבטים עקרוניים של הנושא, להסיק מסקנות ולהגיש המלצות. התברר כי המחלוקת העיקרית נוגעת לפרשנות משפטית בנוגע לשאלת האחריות של המשרדים הממשלתיים, אשר באמצעותם ביקשה המדינה ליתן סמכות פיקוח על המכינות.
 2. במסגרת דוח ביניים זה תבהיר ועדת הבדיקה הממשלתית, מה הפרשנות שיש ליתן על פי החקיקה הקיימת.
 3. חוק המכינות שחוקק ב-2008, הדגיש את **תקצוב** המכינות שיעמדו בתנאי ההכרה הנדרשים, לעומת היותם "גוף נתמך", קודם למועד ההכרה, והן **פעילות תקינה של המכינה**. ואין לראות תחרות בין השניים. בדברי ההסבר (הצעת חוק המכינות הקדם צבאיות, התשס"ח-2008 מיום 9/7/2008, הכנסת ע' 244 נכתב):
"נוכח ההכרה בחשיבות המשך פעילותן של המכינות הקדם - צבאיות, מוצע בהצעת החוק המתפרסמת בזה לעגן בחקיקה את פעילותן וכן את תקצובן הנאות ואופן חישובו, כדי להבטיח את המשך קיומן הסדיר והתקין."
 4. לא מן הנמנע לקבוע, כי תקצוב המכינות, נעשה למעשה כדי להבטיח פעילות תקינה של המכינות. יש לנו אפוא שני עיקריים באותה רמת חשיבות: פעילות תקינה וכדי שזו תתקיים, צריך תקצוב, במקום תרומות.
- המחוקק הבהיר אפוא, כי הוא מבקש לערוך שינויים שיהיה בהם להבטיח את **פעילות המכינה - פעילות תקינה** וכן להפוך את המכינה לגוף **מתוקצב**. הפעילות התקינה של המכינה אכן דורשת תקצוב, במקום להיות גוף הנתמך מתרומות, כפי שהיה קודם לתיקון החוק, תרומות לפי סעיף 3א לחוק יסוד: התקציב.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

ואולם גם המחוקק הבין התקצוב הכספי אין בו לכשעצמו להבטיח התנהלות תקינה של המכינה.

ולכן בסעיף 2(ב) לחוק המכינות, בחוק הראשי, מבהיר המחוקק, שהתנהלות תקינה במכינה, תתקיים כאשר לכל פעילות במכינה - בכל מקום ובכל עת, יתואמו תנאים פיזיים ובטיחותיים נדרשים.

על המכינות ומפעליהן הוטלה חובת ההתנהלות כאמור, וכדי להבטיח התנהלות כזו, תעשה בקרה באמצעות משרד הביטחון ומשרד החינוך, בעת חקיקת החוק ומשרד ההתיישבות במקום משרד החינוך בהחלטת הממשלה, ותיקון החוק ב- 2020. עיגון נוסף לצורך פעילות תקינה במכינה, מבטיח המחוקק משקבע באופן מפורש בסעיף 2(ב) סיפא הקובע, קשר בל ינתק, ביו פעילות במכינה לצורך להתאים לאותה פעילות, תנאים פיזיים ובטיחותיים נדרשים.

מכאן קמה נקודת המוצא הנוספת - אין פעילות של מכינה יכולה להתקיים, ללא התאמה של תנאים פיזיים ובטיחותיים נדרשים.

לשון אחר, התקצוב הוא אמצעי, המטרה היא פעילות תקינה, והגשמת תקינות אינה יכולה להיעשות אלא במקום שבו הפעילות בוצעה תוך הבטחת תנאים פיזיים ובטיחותיים נדרשים.

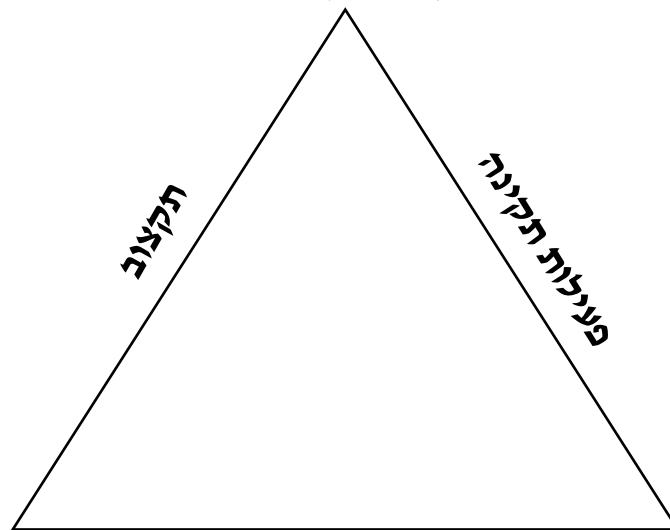


ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

קדושת החיים - הערך העליון של חיי אדם - בצלם אלוקים נברא האדם
- יושג - בהקפדה תואמת של ערך תורת הבטיחות.

המשך פרויקט המכינות



מערך תוכנית בטיחות כללי

- **מכינות - חובת התאמה בין פעילות להסדרים פיזיים ובטיחותיים נדרשים.**
- **משרדים - חובת ביקור בקרה ופיקוח**

5. בהסתמך על האמור, כדי לבחון ההנחות הנזכרות, ועד כמה הם באו לידי ביטוי מעשי בהתנהלות המכינות והמשרדים, בפעילויות השונות של המכינות, התייחסנו באופן מפורט ל:

- * חוות הדעת השונות של היועצים המשפטיים ;
- * למסמכים נוספים ;
- * לבדיקת הממצאים בנוגע למצב הנוהג במכינות ;
- * קבלת אישור עקרוני לפרשנות המשפטית של ועדת הבדיקה הממשלתית ;
- * חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה ;
- * דו"ח ההסדרה כהסדר ביניים וולונטרי ;
- * ביקורת - דחיית הטענה בדבר אישור הסדרי ביניים וולונטריים כהסדר קבוע עד שינוי החקיקה ;
- * בפרק האחרון בדוח הביניים הוא פרק ההמלצות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

המסקנות לרבות ההמלצות מבוססים על מצב החקיקה הקיים, ללא צורך נלווה לתיקון החקיקה.

הצעה לתיקון ככול שהיא קיימת, אינה דחופה, הגם שהיא אפשרית. חקיקה כתיקון מועטה

ולכל היותר קיימת בקשר ל"שלוחה" ולמעמד "מועצת המכינות", שאינה מוכרת כגוף סטטוטורי, מלבד היותה עמותה.

6. בכתב המינוי נדרשה ועדת הבדיקה הממשלתית לכללי ברזל מחייבים שעל פיהם תתקיים הפעילות במכינות הקדם צבאיות.

לעמדת הוועדה - חובה לעשות כן מיידית ובטרם תחל שנת המכינות הבאה ומכאן בא לעולם דוח הביניים, עוד בטרם שמיעת כל העדויות ובטרם יינתן דוח סופי.

נושאים שיידונו בדו"ח הביניים:

7. עיקר הדיון:

כללי הבטיחות, כולל הפיקוח, המתחייבים לפי החקיקה הקיימת.

דיון קצר:

- 2.1 הצגת המכינה כעמותה פרטית ;
 - 2.2 קשר פתוח יותר בין הורים לראשי המכינה והעמותה ;
 - 2.3 טיול גיבוש - לא בעת היות המועמדים תלמידי בית ספר ;
 - 2.4 הצעדים הנדרשים לשילוב ההורים השכולים בפרויקט המכינות ;
 - 2.5 מעמדה של מועצת המכינות - כגורם מסייע ביישום ההמלצות ובכלל ;
 - 2.6 דיון במעמדה של "שלוחה" ;
- ככלל דו"ח הביניים בא לסיים הדיון בנושאים שפורטו, אלא אם נקבע אחרת.

8. הדו"ח הסופי כדו"ח משלים.

הנושאים הנוספים שיש לדון בהם, ידונו במסגרת הדו"ח המשלים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

קביעת ועדת הבדיקה הממשלתית

1. דו"ח הביניים מתמקד בעיקרו בשאלה :
מה המצב המשפטי המתחייב על פי החקיקה הקיימת בנוגע לשאלת התנאים הבטיחותיים הנדרשים לפעילות המכינות, כהגדרתן שם.
החקיקה הקיימת מורכבת מחוק המכינות הקדם צבאיות, תשס"ח-2008 (להלן : חוק המכינות) ומתקנות המכינות הקדם-צבאיות (הכרה במכינה קדם-צבאית), תשי"ע-2009 (להלן : תקנות המכינות), (להלן יכונה יחדיו : החקיקה הקיימת).

2. יצוין כי ישנן התארגנויות אחרות ונוספות כאשר חלקן מכונה אף הוא "מכינה קדם צבאית" (כדוגמת מכינות קדם צבאיות חצי שנתיות כגון מכינות אופק של משרד הבטחון, שנת שירות, מכינות ניצוץ של משרד הרווחה), אך אינן במעמד "מכינה" כהגדרתה בחוק המכינות.

דו"ח הביניים אינו דן באלה.

3. במקור, על פי החקיקה הקיימת, המשרדים הממשלתיים באמצעותם הפעילה המדינה את סמכותה על המכינות היו משרד הביטחון ומשרד החינוך.
ב-31 במאי שנת 2020, החלטת הממשלה מס' 32, הוחלט על "הקמת משרד ההתיישבות" ובמסגרת אותה החלטה, נקבע, בין היתר על העברת הסמכויות הנוגעות בחוק למכינות הקדם צבאיות, ממשרד החינוך למשרד ההתיישבות.
החלטה זו נתקבלה לאחר אסון צפית.

תקציר הנושא הבטיחותי המחייב על-פי החקיקה הקיימת - קביעת הוועדה:

4. לדעת ועדת הבדיקה הממשלתית, בהיות מכינה קדם-צבאית מסגרת חינוכית המיועדת מעיקרה למיועדים לשירות הביטחון והמציבה לעצמה מטרה "הכנת החניכים לשירות מלא בצבא הגנה לישראל וחינוך למעורבות חברתית ואזרחית, נקודת המוצא היא חינוך לערכים, למנהיגות צבאית ואזרחית :
א. לא ניתן לקיים פעילות חינוכית-לימודית-ערכית ומשמעותית מבלי להפעיל תנאים פיזיים ובטיחותיים הנדרשים לצורך אותן פעילויות.
ב. ניהול פעילות במכינה - כל פעילות - מחייב התאמת תנאים פיזיים ובטיחותיים מחייבים הנדרשים לצורך אותה פעילות, בכל מקום ובכל עת, וכי אלה צריכים להיות תחת פיקוח של המשרדים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

מובהר ומודגש כי על פי החקיקה הקיימת מדובר ב**חבנות סטטוטורית** (ולא וולונטריות);

ג. אכן קיים חופש פעולה מבחינת התוכנית החינוכית-לימודית - אך גם זה אינו מוחלט - ובכל מקרה, חופש כזה, צריך ויכול שיישמר בקיומם של תנאים פיזיים ובטיחותיים התואמים לפעילות המבוקשת; אין סתירה בין חינוך לערכים ולמנהיגות לבין שמירה על כללי בטיחות.

ד. חבות זו - התאמה בין פעילות לבין תנאים פיזיים ובטיחותיים - מוטלת על המכינות ועל מפעיליהן, במעמד כמי שמבצע ו/או מבקש לבצע הפעילויות; ובמקביל על המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים כמפקח;

ה. החובה לערוך ביקור, בקרה ופיקוח, כדי לוודא קיומם של כללי בטיחות במכינות, מוטלת על משרדי הממשלה הרלוונטיים. בהעדר מערכת סדורה של כללי בטיחות במכינות, למשרדי הממשלה הסמכות והחובה לקבוע הכללים הנדרשים - **הוראות ייעודיות** - לרבות אמצעי הפיקוח. מערכת סדורה כזו כבר קיימת במשרד החינוך - באמצעות חוזרי מנכ"ל - וחובה הייתה על המשרד ליישם בפועל, תוך התאמתם לפעילויות המכינה, לרבות היכולת להיעזר בגוף/גופים מקצועיים חיצוניים נדרשים;

הסדר זמני כבסיס להסדר כללי מחייב:

5. לאחר אסון צפית, בעקבות הדוחות שהוצאו - דו"ח הוועדה הבינמשרדית - הוצע הסדר ביניים וולונטרי - חלקי לגבי טיולים ופעילויות החוץ במכינות הקדם צבאיות, תוך הכפפת המכינות לחוזרי מנכ"ל של משרד החינוך. הסדר שהוא נוהג וקיים. בפועל היה יישום של האמור לעיל - חלקי, וולונטרי - במסגרת דוח ההסדרה. למרות האמור סבורה ועדת הבדיקה הממשלתית, כי יש **דחיפות** לאמץ את קביעת הוועדה כי למדינה, באמצעות המשרדים, ולאור המצב המעשי במכינות, בהעדר מערכת סדורה של הוראות ייעודיות כהסדר כולל, לקבוע הכללים בדרך התאמת חוזרי מנכ"ל משרד החינוך לצרכי המכינות ולהחילם על כל המכינות.

החובה על פי החקיקה הורתה כי על משרד הבטחון ומשרד החינוך לעשות כן בעבר, גם לגבי כל פעילויות של המכינה, לרבות פעילויות במתחם המכינה ומחוצה לה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

משלא נעשה הדבר בעבר, על משרד החינוך חלה החובה גם היום על דרך "השבת חוב" לבצע האמור.

לאור הידע והמקצועיות של משרד החינוך, ולאור מערכת סדורה של כללי בטיחות, לרבות אמצעי בקרה ופיקוח, אין מניעה מלעשות כן, במסגרת זמן קצוב, גם היום, תוך מציאת הסדר נדרש בין משרד החינוך לבין משרד ההתיישבות.

ההסדר אמור לחול גם על מכינה בהקמה ויש למצוא דרך ראויה לשתף את מועצת המכינות לסייע באמור.

עמדת היועצים המשפטיים של משרד הביטחון ומשרד החינוך:

6. לדעת ועדת הבדיקה הממשלתית, הפרשנות המשפטית שניתנה לחקיקה הקיימת על ידי המשרדים הרלוונטיים: משרד הביטחון, משרד החינוך, ומשרד ההתיישבות שבא במקום משרד החינוך שגויה ואולי אף מטעה, אינה תואמת להוראות הברורות בהסדרי החקיקה הקיימים ואף נוגדת את מסמכי "ההבהרות והשלמות לתקנות המכינות הקדם-צבאיות", מסמכים שנכתבו על ידי בעלי התפקידים המוסמכים, הוצאו מטעמים של המשרדים במהלך השנים (ראה למשל: מוצג ב/86 - הבהרה להתנהלות מכינות קדם צבאיות מיום 11/9/17, ומוצג וב/109 - הבהרות והשלמות לתקנות המכינות הקדם צבאיות מיום 10/12/2009), מסמכים שבאו להבהיר ולהשלים את החקיקה הקיימת והפכו לחלק בלתי נפרד ממנה.

הפרשנות המשפטית של המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים אומצה כנראה לאחר שנת 2013, לפיה אין להם סמכות פיקוח מחוץ למתחם המכינה, היקף סמכות הפיקוח מוגבל ונושא הבטיחות אינו בגדר סמכותם, עומדת בניגוד גם להתנהלות בפועל מטעמים. (ראה: עדות יוחנן בו יעקב, מיום 21/7/21).

7. התעלמות מהסמכות שניתנה לאותם משרדים, וניסיון להותיר את סמכות הפיקוח על תנאים פיזיים ובטיחותיים מחוץ לגדר סמכותם של המשרדים, היא מעילה בתפקודם;

8. ההסדר החקיקתי הקיים מחייב (ואינו בגדר המלצה).
א. חובה על המשרדים שהוזכרו להטמיע את תנאי הבטיחות במכינות ואצל המפעילים של המכינה, בדרך של הפיכת הוראות הביטחון של משרד הביטחון וחוזרי המנכ"ל



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

של משרד החינוך - כחלים גם על המכינות ומפעיליהן - תוך התאמתם למכינות ולפעילויות של המכינות

ב. כדי להביא לאיזון נכון בין "חופש הפעולה העצמאית" של המכינה לצד חובת הבקרה של המכינה ומפעיליה, וחובת הפיקוח של משרדי הממשלה, מוטלת על המכינה ומפעיליה חובת דיווח, הכוללת דיווח שוטף קבוע נדרש, לרבות דיווח מידי על אירועים חריגים, לרבות אירוע של "כמעט קרה";

ג. אירוע או כמעט אירוע, מחייבים - ככלל - קיומו של תחקיר, למידה, הסקת מסקנות ויישום נדרש.

ד. יש להטמיע, לחזור ולהדגיש - גם בקרב המכינות ומפעיליהם וגם אצל המשרדים והיועצים המשפטיים, כי במקום שאין תרבות בטיחותית אין תרבות בכלל. תרבות זו אין בה בהכרח שינוי היעד או התכלית, אלא בעיקר להצביע על דרך ההגשמה הנכונה והראויה.

במקום שאין תנאי בטיחות, אין ערכים ואין חינוך.

9. על בסיס האמור, יש לקבל המלצות ועדת הבדיקה הממשלתית **לביצוע וליישום מידי**. החלטת כללי "הוראות ייעודיות" על בסיס התאמת חוזרי מנכ"ל לדרישות המכינות - בשלב זה - על בסיס האחדה והחלה על כל המכינות, אין בה לעכב פיתוח נוסף של נהלי בטיחות, לרבות דירוג נדרש, ואולם זאת רק לאחר שיהיה ברור שנושא הבטיחות הוטמע בפעילויות המכינות והוטמע במקביל בסמכויות המשרדים להפעיל את סמכות הפיקוח והבקרה.



ועדת הבדיקה המחשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

פרק שני - האסון והתנהלות במשבר

אסון נחל צפית = אסון המכינה "בני-ציון" = האסון:

1. ביום חמישי - י"א באייר, תשע"ח, ב- 26 בחודש אפריל 2018 יצאו ששה חניכים ממחזור תשע"ח של המכינה הקדם-צבאית "בני ציון" שכונתה שלוחת תל-אביב ועוד תשעה עשר תלמידי כיתה י"ב, למסע גיבוש, בהיותם מועמדים ללימוד במכינת בני ציון כחניכים, בשנת הלימודים תשע"ט.
עם הנערות והנערים יצאו שני מדריכים וחובש.
2. מלכתחילה היה מסע גיבוש אמור להיות בנחל צאלים, וזה שונה לנחל צפית. הצעירות והצעירים נקלעו במהלך המסע לשיטפון בנחל צפית, שהיה לאסון מצמרר - תשע נערות ונער אחד נספו.
3. מתנדבי יחידת החילוץ ערבה של המשטרה איתרו את ההרוגים. שלושה צוותים של יחידת החילוץ 669 של חיל האויר, חילצו את הנפגעים מהנחל.
נוסף, בין הנפגעים היו גם ניצולים, שאף הם נשארו פגועים כתוצאה מהאסון.
מן הראוי היה להזכיר ולזכור את הפגיעה החמורה במשפחות השכול שנזקקו לתמיכה, וכן הניצולים הפגועים ומשפחותיהם, שנותרו מבודדים ומורחקים.



גלי בללי, אלה אור, עדי רענן, אגם לוי, יעל סדן,
צור אלפי, שני שמיר, רומי כהן, מעין ברהום.

יהי זכרם לעולם.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הערה והבהרה:

4. להלן נתייחס לאסון האמור, כאסון נחל צפית, על אף שמרב ההורים ביקשו לציין כי מדובר ב"אסון מכינת בני ציון".

בחרנו באפשרות הנזכרת לעיל, הן מפני שהמינוי כולל ומתייחס לכלל המכינות, על פי החקיקה הקיימת והן מפני שההמלצות עליהן נמליץ, מתייחסות לכלל המכינות, אלא אם צוין אחרת.

לו בחרנו בשם המתייחס למכינה ספציפית, היה הדבר עלול לקבל פרשנות מצמצמת, המאפיינת את אותה מכינה, ולא היה מודגש האסון, שצריך להזהיר מפניו את כלל המכינות. בחירה ככזו לאסון הנורא, כקשור למכינה ספציפית, הייתה עלולה אולי להפחית הן מגודל האסון והן מגודל האחריות המוטלת על כל מכינה.

הפער בין יעדי המכינות להתנהלות לאחר האסון:

5. אין להסתפק בתיאור האמור של אסון נחל צפית מבלי לזכור ולהזכיר את הכאב והשבר שחווי המשפחות השכולות ומשפחות הניצולים.

אין גם להתעלם מהתגובות של עולם המכינות ורשויות מנהליות שלהן נתנה הסמכות והאחריות לפרויקט המכינות.

התגובות של אלה, או העדר תגובות, בשעת משבר, בזמן אמת - השתיקה הרועמת והימנעות כאמור, מצביעות על תיקון נדרש ומיידי.

גם נושא זה ראוי כי יילמד.

6. כדי להביא את מכלול אזלת היד של אלה הקשורים לפרויקט המכינות, יש להביא עדויות ההורים ואחרים לדרך ההודעה להורים על הילדים שנספו, על אופן איתורם ועל התגובות שהיו - אם בכלל - על ידי המעורבים או מטעמם.

נציין כבר בשלב זה כי אין אנו שוכחים שהיו הורים נוספים שילדיהם נספו, והצער והכאב היה כה גדול, עד כי תגובתם הייתה בדרך של שתיקה והימנעות מלהעיד בפני הוועדה. צערם של אלה אינו פחות מזה שפורט לעיל. ועדת הבדיקה הממשלתית שולחת תנחומים לכל אחד ואחד מהם.

אוריאל בר שלום, אביה של אילן ז"ל הצביע בעדותו על אוזלת היד באופן מתן הודעה להורים על האסון; חוסר ידע וחוסר ארגון ואקום במנהיגות - מה הטעם לדבר על מנהיגות במקום



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

שבעת אסון, יש כאוס, כאשר כול הנוגעים בדבר - **משרד החינוך, משרד הבטחון, המכינות, מועצת המכינות, "מתזזים"** את ההורים בכל הארץ והם דואגים לכסות"ח משרד הבטחון ומשרד החינוך - מתכחשים ;
מועצת המכינות - שוכרת יועץ תקשורת ;
(ראה עמ' 4-2 לעדותו של בר שלום מיום 2 ביוני 2021)

בר שלום בעדותו הצביע על וואקום מנהיגותי - למרות שפרויקט המכינות חורט על דגלו מנהיגות וערכיות - אלה לא קיבלו ביטוי, לא ביום הראשון של האסון, ולא לאחר מכן.
בר שלום ביקש לדעת, להבין, לקבל הסבר - מדוע קיים פער כה משמעותי בין הדיבורים על מנהיגות ועל דאגה לאחר, ומדוע אלה לא מקבלים ביטוי יישומי בעת קרות האסון.

הבשורה המרה הגיעה למשפחת בר שלום בשעה שלוש אחה"צ (15:00).
למעשה לא נעשה בירור מראש אם הבת אילן ז"ל, נמצאת בין הפצועים או בין הנספים.
על ההורים היה להתפצל ולנסוע לשני מקומות :
או לעין-תמר ששם היו מרוכזים הניצולים או לאבו-כביר שלשם אמורות היו להגיע הגופות.
הורי אילן בר-שלום ז"ל התפצלו.
הניסיון להגיע לעין-תמר היה מורכב. על פי עדותו של אוריאל בר שלום לא ניתן היה להגיע לשם כי הכביש היה חסום.
הגיעו לחפ"ק של המשטרה בצומת הערבה, ועל אף שבחפ"ק היו מאוד סימפטיים לא קיבלו פרטים.
הם חזרו חזרה למרכז, ואז הודיעה אימה של אילן בר-שלום ז"ל שמכניסים אותה לזהות את אילן באבו כביר.
לאחר מספר דקות היא הודיעה שזיהתה את הבת (שם, עמוד 2 לעדות).
ובלשוננו :

**"תבינו האסון קרה באחת, אנחנו מנהלים את האירוע מתחילתו ועד סופו.
זאת אומרת לא משרד הביטחון, לא משרד החינוך, לא מועצת המכינות ולא המכינה עצמה. אף אחד לא ניהל את האירוע,
כולם באותו זמן שאני תוזזתי בכל הארץ, כולם דאגו, סליחה על הביטוי לכסות"ח... אף אחד לא דאג להורים, אף אחד לא בא להודיע להורים וזה במקום שחרט על עצמו ערכים"
(עמ' 3 לעדות אוריאל בר שלום מיום 2.6.21, שורות 6-16).**

דורית ברהום, אמה של מעיין ז"ל, בתה היחידה - העידה :



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

"מעין הייתה נעדרת. לא מצאו אותה. בשבע היא הגיעה לאבו-כביר עם

משטרת דימונה

אחרי שמצאו אותה בגלגלים של משאית שנסחפה" (עמ' 106 לעדותה מיום

26.5.21 שורות 18-26).

אלי ברהום, אביה של מעין ז"ל העיד ואמר :

"למעשה היו 9 נספים, 8 בנות ובן, ומה שקרה שמעין נעדרת אבל הפסיקו

את החיפוש לקראת שעות הערב כי מזג האוויר החמיר והם לא רצו להיכנס

לשעות המסוכנות. אז לא חיפשו אותה, אבל במקרה מצאו אותה כשמשאית

התהפכה, מצאו אותה כשהיא צמודה לגלגל ולא חשבו שהיא שייכת לטיול"

(עמ' 106 לעדותה מיום 26.5.21 שורות 22-25).

דורית ברהום הוסיפה -

"אנחנו היינו באבו-כביר. והם היו מקומבנים. לנו עוד לא נאמר דבר, אמרו

לנו אתם נוסעים לאבו-כביר כדי לתת דגימת די.אנ.איי. בשבע בבוקר זיהינו

אותה, כל הלילה היינו שם..." "התרמיל עם המים היה

"התחושה שלי, שדיברתי על הפער. איפה עולם המכינות, איפה הערבות

ההדדית, כי אנחנו שבורים והם בשתיקת הכבשים. זו התחושה שלנו היום...

(שם, עמ' 106)

ועוד בלשונה -

"מעבר לאובדן הזה לי לפחות באמת נגמרו החיים, אני מרגישה שכל

התוכניות שלי התאיידו ממש. אני לא מסוגלת לעשות כלום עם עצמי, אני לא

ישנה בלילה. אף אחד לא שואל אותנו באמת, אפילו עזרה נפשית אם אנחנו

צריכים משהו... התחושה היא ליפול בין הכסאות... כי משרד הביטחון לא

לוקח אחריות, משרד החינוך זה עבר למשרד ההתיישבות... והתחושה היא

להיות יתום מכל הכיוונים..."

(שם, עמ' 92)

"...אנחנו שומרי חוק, מאפס עד אני לא יודעת מה, ומעין הייתה מכוונת

לכיוון הזה, אין דבר כזה, תהיה אזרח למופת וברגע שאתה אזרח למופת, אתה

נופל לתהום שהיא לא נגמרת. אני מרגישה שאני אפילו עוד לא בקרקעית"

(שם, עמ' 93, שורות 7-9).



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

שרית אנג'ל אור, אמה של אלה ז"ל, מנהלת בית ספר -

ידעה היטב איך צריך לבצע טיול ומהן הוראות הבטיחות המחייבות בבתי הספר על פי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך.

בעדות מפורטת הביאה את פנייתה לחדר מצב כדי לנסות ולהבין מדוע אינם מפסיקים או מונעים את הטיול, כאשר התחזית הייתה שיטפונות במקום. שרית לא הבינה מדוע משרד החינוך היודע כי בתחזית מסוכנת אין לקיים טיול, לא מנע את הטיול במצב עניינים זה.

7. הטענה העולה מעדותה של שרית אנג'ל אור, מתייחסת לאפשרות למנוע האסון, לאור מודעות לסמיכות הנתונים. דברים דומים פורטו בעדותו של איציק אור, בעלה של שרית אנג'ל אור, אביה של אלה ז"ל. על-פי עדותו אמירה אחת פשוטה, הודעה למשטרה, יכלה אולי למנוע האסון.

8. אם קשה היה התיאור שהובא עד כאן, יש להזכיר, כי ככלל גם פניות בכתב, לא נענו.

א. במכתב שכתבה שרית אור ב- י"ב אב תש"פ 2/8/20, כותבת שרית למנכ"ל משרד החינוך דאז:

"26.4.18, שעות ספורות טרם קרות האסון, התראינת בערוץ 10 בתכנית הבוקר של אורלי וגיא, שם טענת ואמרת "שכל הטיולים שתועדו לאזור מסוכן לא מתקיימים - חסומים והם מופנים לאזורים אחרים" (ראה מוצג וב/89 (3)).

"שלושה ימים אחרי קרות האסון ב- 29.4.18 כשעדיין לא הובאו למנוחת עולמים כל עשרת הנספים, התראינת ובין היתר ציינת "שתפקיד משרד החינוך ללוות, לפקח ולטפל בילדים מגיל שלוש עד שמונה עשרה..."

להזכירך, מתוך עשרת ההרוגים שמונה תלמידים היו תלמידים שהשתייכו למערכת החינוך ושתים נוספות - מכניסטיות".

(ראה מוצג וב/89(4) ועוד ראה המכתבים, וב/89(1), וב/89(2))

לא ניתן כל מענה לפנייה בכתב ואף לא לפניות חוזרות של אותה משפחה.

ב. התנהלות נוספת של פנייה בכתב ללא מענה באה לידי ביטוי בפניית משרד עוה"ד גולדפרב - זליגמן המייצג את משפחת ההורים השכולים (למעט משפחת בר-שלום).



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

ב- 25/7/2018 במכתב אל מנכ"ל משרד החינוך דאז, מר שמואל אבואב, לאחר שקיבלו עותק מטיטוט דו"ח ההסדרה, הבהירו שמדובר בהסדר חלקי בלבד, וכן ביקשו להופיע בפני אותה ועדה במהלך עבודתה ולהשמיע דברים. מכתב זה לא זכה לתשובה (מוצג וב/89(5)).

השאלה היא, מדוע רשות מרשויות המדינה, אינה עונה לפניות בכתב.

9. למעשה שתי טענות עולות מן הדברים שהובאו עד כאן :
- האחת, מדוע לא מצאו לנכון המשרדים האחראים או מי מהם להודיע למשטרה או לגוף אחר, שימנע את היציאה לטיול ;
- השנייה, מדוע מרשה לעצמו משרד ממשרדי הממשלה, שלא להשיב לפניות המופנות אליו.
- לדעת הוועדה יש בסיס לטענות אלה, ואין להשלים עם העדר תגובה, גם אם זו אינה מצויה, כולה או חלקה, במישור של חובה משפטית.

חובת מתן תשובה, ובמועד

10. בקשר לאי מתן תשובה על ידי עובד ציבור, נציין כי משהופנתה שאלה, בקשה, הבהרה או דבר אחר, ראוי כי תינתן תשובה לפונה ובהקדם.
- משהייתה פנייה של שרית אנג'ל בכתב וכך גם משרד עוה"ד גולדפרב - זליגמן, זכאים היו הפונים לתשובה בכתב.

בנושא זה נבקש עוד להפנות לחוק לתיקון סדרי המנהל (החלטה והנמקות), תשי"ט-1958 (להלן: **חוק ההנמקות**), הקובע בסעיף 1 של החוק **"חובת מתן תשובה במועד"** על ידי עובד ציבור, ובכלל זה עובד רשות - עובד של משרד החינוך, שניתנה לו סמכות בדין. חובתו ליתן תשובה במעד ולא יאוחר מ- 45 ימים מיום קבלת הבקשה, לרבות מתן טעם שבגיניו נמנע מלהשיב במועד. ועוד, התשובה, ראוי שתכלול גם הנמקה.

יש עוד להזכיר את סעיף 2(ד) של חוק ההנמקות קובע:

"עובד ציבור יודיע על החלטתו למבקש מיד לאחר קבלתה".



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

חובת הצלה:

11. בנושא של חובת ההצלה - חובה מוסרית, שקיבלה גם עיגון חוקי, העיקרון קובע, שגם אם אין האחריות מוטלת עליך, ויש סיכוי שפעולה מצידך יכולה למנוע אסון, עליך לנקוט באמצעי פשוט של הושטת עזרה. בהתייחס לחוסר תגובה, שהייתה במקרה זה מצד משרד החינוך, מבקשים אנו להזכיר את חוק "לא תעמוד על דם רעך". החוק לא תעמוד על דם רעך, נכנס לתוקף ב- 28 ספטמבר בשנת 1998-התשנ"ח (28/9/1998). עיקר החוק הוא סעיף 1 הקובע:

"(א). חובה על אדם להושיט עזרה לאדם הנמצא לנגד עיניו, עקב אירוע פתאומי, בסכנה חמורה ומיידית לחייו, לשלמות גופו או לבריאותו, כאשר לעל ידו להושיט את העזרה, מבלי להסתכן או לסכן את זולתו.
(ב). המודיע לרשויות או המזעיק אדם אחר היכול להושיט את העזרה הנדרשת, יראו הוא כמי שהושיט עזרה לעניין חוק זה.
בסעיף זה, "רשויות" משטרת ישראל, מגן דוד אדום ושירות הכבאות".

חובה כאמור, חלה פי כמה וכמה, כאשר מדובר "ברשות" מרשויות המדינה שבעצם הוצאת אזהרה ישירה למוציאי הטיוול או ישירות לגוף אחראי אחר - משטרת ישראל, היה בידה למלא את החובה המוסרית האמורה, חובה מוסרית שהייתה לחובה חוקית.

מה עשה חוק זה. למעשה הפך חובה מוסרית שהייתה קיימת, נוהגת וידועה בחברה הישראלית של עזרה לזולת והטיל את החובה כנובעת מהחוק. מי שעובר על הוראות החוק עונשו קנס.

יש עוד להדגיש כי החוק נחקק בעקבות הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת חנן פורת. בדברי ההסבר שהביא, כאשר החוק הגיע לקריאה שניה ושלישית - הוא נימק הצורך בחקיקת החוק בדברים הבאים:

"לא היינו נזקקים לחוק זה, אילולא באמת היינו במצב שבו המוסר הטבעי, שלפיו אדם הרואה אדם אחר שנמצא במצוקה לנגד עיניו, לא היה מהסס, היה טורח ומציל גם אם הדבר הזה היה עולה לו בהוצאות נהוגות של ממון ואפילו בסיכון של גוף. וממשיך ואומר חשבנו בכל זאת על רקע מקרים מצערים מאוד שהיו בשנים האחרונות ועל רקע רצון לקבוע נורמה שמעגנת



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

את המוסר היהודי הקובע "לא תעמוד על דם רעך", שאינך יכול לעמוד מנגד בשעה שאתה רואה את חברך נמצא בסכנה וחברך הוא אדם באשר הוא אדם, יהודי כגוי, כל אדם באשר הוא, גדול, קטן, אישה, גבר, עליך להושיט לו יד ולהציל אותו".

בשל תפיסת החברה הישראלית את קדושת החיים, כראשונה במעלה, חשבה הכנסת וכך היה ראוי שכל רשות ממשלתית תחשוב, שיש לתת ביטוי לתחושת הצדק החברתי אשר אמורה לשרור בחברה הישראלית. בהעדר חובה מוסרית נוהגת כאמור, הפכה זו להיות חובה משפטית, וגם זו נעלמה ממשרדי הממשלה.

כאמור, כל אדם לרבות כל רשות ממשלתית, לרבות משרד החינוך ומשרד הביטחון ובמיוחד משרד החינוך - משידעו כי קיימת סכנה לצאת לטיול בשל שטפון - ומדובר היה במסע גיבוש של תלמידי י"ב, שנעדרו מבית הספר בשל טיול הגיבוש, על אחת כמה וכמה שחובה הייתה עליהם, לפחות חובה מוסרית להרים קול צלול וברור המורה למכינה שלא לצאת לטיול, או למשטרת ישראל למנוע היציאה.

כל זאת גם אם סברו שאין חובה משפטית לעשות כן, וגם אם סברו שהטיול לא ייצא. בכל מקרה אין מקום לקבל שתיקה או העדר תגובה בנסיבות כגון אלה.

12. שנים רבות לא נדרשה המדינה לחקיקת החוק "לא תעמוד על דם רעך" מאחר שנהוג היה שאדם שנפל בדרך או עומד ליפול, הישראלי, לא שותק.

באסון צפית איש מהמעורבים (למעט ההורים כמובן) לא הזכיר קיומה של ההוראה המוסרית. החריג נמצא בדמות ילד קטן שבקושי ידע קרוא וכתוב, כשנבחן על "פרשת קדושים".

השאלה האחרונה שנשאלה הייתה: "מה משמעות החוק 'לא תעמוד על דם רעך' ". התשובה שניתנה על ידי אותו ילד הייתה: "זה כמו צור אלפי. הוא הציל נפש משיטפון".

הדבר הובא לידיעת אביו של צור ז"ל - ברק אלפי. האב סיפר בעת שבתו, יעל אלפי, העידה בפנינו, שהדבר הביא לו נחמה. בלשונו:

ברק אלפי: "כי אתה אומר שאתה מחפש משמעות בדברים והעידוד הגיע מילד קטן"

(עמ' 28 בפרוטוקול עדותה של יעל אלפי מיום 30.6.2021)



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הוסיף האב ואמר שהוא מקווה שהילד עבר את הבחינה, וחבר הוועדה (אבי נעים) הוסיף :
"את הבחינה של החיים הוא עבר".

צור אלפי ז"ל ואחרים כמותו, שטרם היו לחניכים במכינה - ובדומה ההורים השכולים - עשו הרבה מעבר להוראת החוק.

יש להצטער כי המשרדים הממונים על פי חוק המכינות, למרות קיומה של הוראה ברורה, מוסרית, לא עשו דבר.

ההורים והניצולים זקוקים לתמיכה:

13. ועדת הבדיקה הממשלתית מבקשת להעיר הערה נוספת.
בעקבות האסון היה מקום להעמיד את ההורים בצערם, בראש הדאגה ולבחון את שאלת האחריות, אם בכלל, בשלב אחר. הדבר לא נעשה, לא על ידי המשרדים ולא על ידי המכינות.

לעניין הרגשת ההורים ו"הנטישה" קיבלה ביטוי אצל הורים נוספים ואפילו אצל ניצולים :
משפחת בללי, ההורים של גלי ז"ל, בעדותם דיברו גם הם על הפער המשמעותי בין ההצהרות בנוגע למחות המכינות לבין ההרגשה, להישאר בודדים ועזובים אחרי האסון -
"התחושה היא והידיעה אי קבלת אחריות, ומדרשות שקוראות לעצמן מדרשה למנהיגות, בפועל, פועלות הפוך ב-180 מעלות "הכי רחוק ממנהיגות ומקבלת אחריות ומחינוך". (עמ' 110 לעדותם מיום 26.5.21, ש' 19-16).

שרית אור, אמה של אלה ז"ל, דיברה על החוסר במנהיגות ובתמיכה :
"יש פה מערכת שלא תפקדה, אגף שלם במשרד החינוך ובעלי תפקידים שהיו ממונים על המכינות לא תיפקדו כולל בעלי תפקידים במשרד הביטחון. אין לנו אבא, אין לנו אמא, נשארו לבד, אין לנו מערכת שעוטפת אותנו (עדות שרית אור מיום 21.7.21 עמ' 11).

עופר כהן, אביה של רומי ז"ל סיפר גם הוא על חוויה של העדר תמיכה :
"בעיני גם במישור האישי, עצם זה שהם לא תמכו בנו. מישור מעולם המכינות מיום האסון, אף אדם פורמאלי,



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

לא פורמאלי, ממשרד הביטחון, משרד החינוך ומועצת המכינות לא עזר למשפחות השכולות ולא התעניין באחים ובאחיות השכולות. באירוע הזה מבחינתנו המשפחות ולא סתם אנחנו עדיין פה, זה פיגוע המוני. באסון הזה נהרגו 10 ילדים, נפגעו 17 ילדים, נפגעי טראומה, אני לא אנתח את מצבם, עשרות אחים ואחיות, עשרות סבים וסבתות, אלפי חברים, עובדים. כל המעגל הזה, מבחינתנו זה פיגוע של מעל 10,000 איש סביב המעגל הזה. לא סתם האסון הזה קיבל את הממדים האלה. בוא לא נקטין את זה כפי שמנסים בציבור של עולם המכינות, שהשמש זרחה והציפורים צייצו ובטעות הם נשטפו בנחל, אז זה לא ככה 3, זה רחוק מזה. (ראה עדות עופר כהן מיום 26.5.21 עמ' 81-82)

14. נביא גם את תגובת הניצולים מאסון צפית - אלה שהשתתפו בטיול הגיבוש ושרדו. גם הם ביקשו לספר את סיפורם.

רווית בר דויד לירון אמה של גיל לירון השתתפה בטיול הגיבוש בנחל צפית וניצלה. היא אזרה כוחות כדי להעיד יחד עם בתה בפני ועדת הבדיקה הממשלתית.

רווית מתארת שאת המידע על מצב הבת אחרי האסון קיבלה ישירות מבתה, כשלוש שעות אחרי האסון ולפני שהגיעה הודעה כלשהי מגורם רשמי, ובלשונה:

”היא (הבת גיל - ש׳י) התקשרה אחרי שלוש שעות מתחילת האירוע (תיקון במקום חצי שעה - ש׳י).

הוא (האב - ש׳י) היה בעבודה ואני הייתי בבית ואני ראיתי במבזק הראשון, ומאחר ודיברו על מצדה שירדו ממקום גבוה, ודיברו על אותו מספר הילדים וכי ידעתי מה מספר הילדים כי שאלתי אותה לפני זה. לא היה צריך להיות מבין גדול. התקשרתי לעודד שגם הבין שמהו רע קרה.

אבל לקח 3 שעות ששמענו משהו. (עדות רווית בר דויד לירון, מיום 16/6/2021 עמ' 9).

15. גם בעדויות אלו נשמעת זעקה על כך שהמכינות - כגורם מחנך לערכים ולמנהיגות ומשרדי הממשלה - כלוקחים אחריות לא מילאו את תפקידם.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

עדות לכך שההרגשה שאין מי שדואג, מלווה, עוטף, מנחם ודואג לשיקום הניצולים, הביאה גם הבת גיל - היא נמנתה בין אלה ששרדו את האסון אך נותרו מצולקים.

"...נורא הבנתי את הצד של מי שנהרג ורק אחרי שנתיים שיצא לי לדבר עם

המפקד שלי שעבר טראומה

ופעם ראשונה שדיברתי עם מישהו שעבר טראומה והוא סיפר לי איך הוא

חוה אז התחלתי להבין את מה

שקרה לי .

אני חושבת שזה גם שהרגשתי שזה לא לגיטימי נובע מאיך שהתייחסו אלינו

אח"כ.

נורא הנציחו את מי שנהרג, שזה מבורך וגם אני עזרתי לארגן את עצרת

הזיכרון ביום השנה (תיקון - ש'ו').

אבל מאוד שכחו אותנו באירוע, לא קיבלתי טלפון, לא קיבלתי פסיכולוג,

קיבלתי מההורים.

אבל המדינה לא דאגה לשום דבר.

גם כשהלכתי למכינה אחרת - וזו הייתה המכינה שבה הייתי - והם התייחסו

ואת זה אני מבינה בדיעבד, הם התייחסו אלי מזעזע. זה לא שהם התכוונו,

אבל הם לא הביעו רגישות יותר מדי, לא דיברו איתי...

השנה שזו הייתה תקופה מזעזעת, היה לי ממש קשה והיה לי ממש קשה

במכינה כי היה לי קשה עם האנשים כי זה אנשים חדשים, שלא נהרגו."

(ההדגשות אינן במקור - ש'ו', עדות גיל לירון מיום 16/6/2021 עמוד 12 ועמ')

(13)

16. האם רווית לירון מחזקת דברים אלו ומתארת :

"יש כל שנה טיול ואזכרה של עולם המכינות ובאופן קבוע לא מזמינים אותם. מתעלמים

מקיומם של אלו שניצלו" (עמ' 15 לעדות רווית לירון מיום 16/6/2021).

ובהמשך עדותה מספרת :

"לגבי העולם הרגשי של המכינות בסיפור הזה. מעבר לזה שעד היום, אני באמת

התקשרתי לדני בשבוע הראשון ואמרתי לו דני זמיר - שלום, ושיש פה גם קבוצה של

ניצולים ובאמת בא למחרת ובא להכיר אבל מעבר לזה, לא היה שום דבר. עולם

המכינות לא לקח שום אחריות.

אני רוצה לספר את החוויה שלי כי אני חושבת שצריך ללמוד (תיקון - במקום לספר

- ש'ו') ממנה שלא יהיו אסונות אבל דברים קורים וזה יכול להיות ילד שאבא שלו



ועדת הבדיקה המחשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

נפטר. צריך לדעת איך מטפלים במצבים רגשיים (תיקון תוספת 9 - ש'ו'). השבוע הזה של השבעה כאילו מעבר ל-3 שעות שלא ידעתי אם הילדה שלי בחיים, אם יש משהו שישאר לנצח. לטראומה לנצח זה אותו שבוע. הלכנו ולקחנו אותה הביתה. זו הייתה כת. כמו כת. הם לקחו את הילדה שלי ואני נלחמתי כדי להוציא אותה מהכת הזו... ואז הכינו עצרת ביום שבת והיא פשוט הלכה לשם. הם יצרו שם אווירה, שבואו כולנו ביחד אנחנו נציל אתכם, אנחנו נלך וננחם את המשפחות והיא חזרה לשם. הביאו לשם שני מכניסטים בוגרים שינהלו את זה. צעירים שאין להם מושג באירוע רב נפגעים ועיריית תל אביב או משרד החינוך היו צריכים להכריז על נוהל חניבעל. היה צריך מישהו בוגר שינהל את זה. איך יכול להיות שמביאים לפה ילדים שינהלו את זה. והם פשוט תפסו את הילדה שלי ולא שיחררו. אז למחרת נסעה להלוויה ביחד. והיא חזרה למכינה.

יש לי מזל שיש לי בת דודה שהיא פסיכיאטרית מומחית מובילה בפוסט טראומה והיא מתקשרת למכינה ואמרה שמוכנה לעזור אבל ניצולים לא שולחים להלוויות. הצבא יודע את זה.

זה מה שעושה טראומה על טראומה במקום של רגשי האשמה של הניצול והוא התווכח איתה וטרק לה את הטלפון. ואני מתקשרת ואומרת לו לא לשלוח אותה להלוויה. הייתה באותו יום ב-3 הלוויות... שהייתה רגע לפני המוות. שהיא קצת מרוחקת מזה. והם הביאו להם את נט"ל בלי אישור שלהם והתחילו לעשות להם קבוצות טיפוליות ואמרתי להם מי אישר לכם ואני רוצה אותה הביתה. ואז לקחו אותה לנסוע לבאר שבע לבקר את הפצועים ולנחם אצל צור אלפי. כל זה נבנה בתוך השבעה הזו ואי אפשר להוציא אותה משם, זה כמו כת.

רגשות האשם של הניצול זו הקרקע לפוסט טראומה...

... ואחרי כל השנה הזה שאף אחד מקצועי לא ליווה. תוספת: היה צריך להצמיד לכל מכינה שהגיעה אליה ניצול פסיכולוג וייעוץ.

אלו שלא יצאו לטיול בגלל בגריות הלכו כקבוצה למכינת תבור ושם כן תמכו בהם למרות שלא היו באמת ניצולים אבל לניצולים - לא! (תיקון - ש'ו)...

אני הייתי בדיכאון במהלך שנה, בוודאות. אין לי קבוצת ניסוי, אין לי אפשרות לדעת. אני חושבת שהמשפחה שלי התפרקה ולקח לנו שנתיים לאסוף את עצמנו. (שם, עמ' 18-19).

ראוי לזכור גם הנפגעים - פצועים.

הגם שהצלחות שלהם, אינן נראות.



ועדת הבדיקה המחשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

17. אין לשכוח כי כל אחד מהילדים שנשפו הוא עולם ומלואו, והניסיון לסגת באותו שלב משאלת האחריות, מעלה תמיהות ושאלות מכאיבות.

לעניין זה נביא דברים מעדות הגב' ברנדה הורוביץ פרוור (להלן: **ברנדה**), מנהלת בדימוס של בית הספר בו למדה אלה אור ז"ל.

18. העדה הביאה בפני הוועדה שאלה שנשאלה על ידי משרד החינוך - שאלה שכנראה הייתה "חשובה" למשרד החינוך, וששמעה תמוהה באוזני העדה ובאוזני הוועדה:

"אני מקבלת טלפון מגורם במשרד החינוך, והוא שואל אותי - ברנדה אני רק רוצה לשאול אותך, אני רק תוהה למה היא [אלה אור ז"ל - שו'] לא הייתה בבית הספר. איפה כאילו - למה היא לא הייתה בבית ספר ואיפה את בסיפור הזה. ...

אני חושבת שזה חשוב כי אני חושבת שהוא מתקשר אלי חצי שעה אחרי ההלוויה, לא שואל אותי איך את בניהול האירוע, לא שואל אותי איך שרי [נערה שיצאה לגיבוש בנחל צפית נפצעה אך ניצלה - שו'], לא שואל אותי איך הצוות, לא שואל אותי איך התלמידים, איך ההורים, כלום - רק 'אני תוהה למה התלמידות לא היו בבית ספר' " (ראה עדותה של ברנדה הורוביץ מיום 13.10.21, עמוד 9).

השאלה הייתה למה שרי ואלה אור ז"ל לא היו בבית הספר, ביום האסון והיכן הייתה היא כמנהלת. העדה המשיכה והבהירה:

"ואני אמרתי אתה ברגע זה אתה לא תמשיך, אני לא בורחת לשום מקום אם יש בעיה, בוא נחכה עד אחרי השבעה ומה אפשר לעשות... אבל זה הבהיר לי, מהמקום הקשה, הרגשי, כמעט משפיל, כמה הם היו בלחץ במשרד החינוך וכמה לא היה ברור - להם, מה קורה. כי זה לא היה צריך להיות שאלה שצריכה להישאל" (שם, עמ' 9)

19. המנהלת ביקשה עוד להצביע על איכות התלמידות:

"התלמידות שלי הולכות למכינה, וזה נותן איזושהי יוקרה. יו"ר : למה?

העדה: כי זה מראה שתלמידים אחרי התיכון רוצים להרחיב את האופקים ורוצים לעשות התבוננות פנימה ולדעת מי "האני" האמתי שלהם. זה ילדים



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

שרוצים להעמיק בנושאים ערכיים שחשובים להם. אם זה בנושא דתי, או התרומה. איך נותנים לחברה, כל הערכים הפתוחים לילדים" (שם, עמ' 3)

20. המנהלת גם לא זכתה לתמיכה ממנהלי בתי ספר אחרים אותם ביקשה לארגן, כדי להביע אות מחאה על התנהלות משרד החינוך.

על פי עדותה כאשר ניסתה לארגן מנהלים לקום ולומר דברים, כי מדובר בתלמידי בתי ספר שיצאו למסע הגיבוש למכינות בידיעת משרד החינוך וכאשר מדובר בתלמידים שטרם היו לחניכים במכינה, צריך היה לדעת העדה שהמשרד יאמר דברו ויכיר באחריותו.

לא הייתה הענות לקריאתה של המנהלת וההצעה הנגדית שעלתה הייתה - הימנעות מפעולה.

בפועל - משרד החינוך הודיע על העדר אחריות ומשרד הביטחון צמצם אחריותו לנושא אחד בלבד - דחיית השירות הצבאי.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

פרק שלישי - נקודת המוצא לצורך כתיבת דוח הביניים:

פרויקט המכינות, יש לשמר, כפוף לאיתור הכשלים וביצוע

התיקונים

הדעות השונות

1. בפנינו עלתה השאלה, אם המכינה כפרויקט צריכה להמשיך להתקיים או שמא יש לאתר מוסד חינוכי או דומה להגשים המטרות הקבועות בחוק המכינות. כאמור על פי חוק המכינות, המכינה אמורה להיות מסגרת חינוכית המיועדת למיועדים לשירות ביטחון, כדי לחנך אותם לשירות מלא ומשמעותי בצבא וכן חינוך למעורבות חברתית ואזרחית. שאלה זו קשורה גם לשאלת מאפייני דמותו, ערכיו, כישוריו לרבות השכלה נדרשים ממי שעומד או עתיד לעמוד בראש המכינות ואלה לא ידונו בדו"ח הביניים.
2. בעדויות שנשמעו בפנינו, היו שסברו שהתיקון אינו יכול להיעשות באמצעות המכינות במתכונתן הקיימת. לעניין זה נזכיר מספר עדויות, ללא ציון שם המעיד: היו מי שראו בדרך בה מובאות האידאולוגיה של המכינה לחניכים או העומדים להיות חניכים, כ"סוג של שטיפת מוח" והוסיפו "כל העסק הזה הוא אידיאולוגיה משיחית" ועוד עמדו על פער בין המלים לבין הנעשה בפועל וניסוחו זאת באופן הבא- "על סמך מה נבנות האידאולוגיות של המכינות ולא המילים היפות והחשובות שמוכרים להורים..." הן הקובעות. ההורים עמדו על הפער בין מה ש"מוכרים" להם לבין מה שקורה בפועל.
3. הועלו טענות נוספות בדבר אי קבלת ביקורת, תרבות ההשתקה וההסתרה במכינות - מסקנת אחד העדים שהעיד בפני ועדת הבדיקה הממשלתית הייתה, אנשים שקשורים למכינה בצורה כזו או אחרת, גם אם אין להם קשר משפחתי לאותם אנשים, לא מסוגלים לצאת נגד, לומר דברי ביקורת ואם יעשו כן הם נכנסים תחת ההגדרה של "בגידה". ובלשון העד: "זה ממש תחושה של כת, שמפחדים לצאת כל מיני דברים שקרו שם" (עדות העד מיום 26/5/2021 עמ' 112, ש' 15-18). העד המשיך ודיבר על פחד משתק, סגידה עיוורת, לדברים הנעשים על ידי ראש המכינה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

עדה נוספת הבהירה כי לדעתה יש לסגור את המכינות ובלשונה :

"אי-אפשר לסגור את המכינות? אז אל תגייסו אנשים חדשים! זה הולך וגדל ונהיה משהו שאף אחד לא מפקח עליו. בינתיים בזמן הזה רושמים נהלים. ממשרד החינוך, הביטחון ושיכתבו נהלים, איזה כוח אדם צריך שיהיה?! איזו הכשרה צריך?!"

בהמשך קראה העדה: **"להפסיק את פעילותם"**. (עדות מיום 2/6/2021, עמ' 17, שורות 33-35).

אין ספק שצריך לקחת בחשבון שאמירות אלה הם גם ביטוי נוסף לאסון הנורא שאירע, יחד עם זאת, סבורים אנו שהדברים צריכים להילקח בחשבון, לפחות בעת בדיקת הכישורים הנדרשים מראש מכינה.

4. לצורך דו"ח ביניים זה, אנו מקבלים את דעת הרוב, שנשמעה גם מפי חלק מההורים השכולים וכמעט מכל החניכים שהיו במכינות, כי המכינה אמצעי מתאים למשימה ובלבד שיאותרו הכשלים ויותקנו.

מר שמיר, אביה של שני שמיר ז"ל, במסגרת עדותו הצהיר :

"אני מאלה שחושבים שמפעל המכינות הוא מפעל חשוב הוא מפעל שצריך להמשיך, אבל הוא חייב לעבור מהפיכה. המהפכה נמצאת רק בתחילת הדרך". (עדות אריק שמיר מיום 5.5.21 עמ' 11)

מר שמיר הביא בפנינו גם דעות אחרות :

"יש הרבה הורים ואתם בטח תשמעו גם מהורים אחרים שחושבים שבכלל מפעל המכינות צריך לסגור אותו, אבל אני לא שם". (שם, עמ' 11)

דעה דומה נשמעה מגב' שרית אנג'ל אור, אמה של אלה ז"ל -

שרית אור שהעידה בפנינו, הבהירה כי יש לתקן ולשנות את עולם המכינות, אך לא לבטלו. כל ילדיה היו בעולם המכינות, גם אלה אור ז"ל רצתה ללכת בדרך זו, והיא לא זכתה לכך, עקב אסון צפית (עדות שרית אור מיום 21.7.2021, עמ' 2 לפרוטוקול, שורות 17-28).

האמירה החוזרת הייתה שההורים רוצים למנוע אסונות, אך לא רוצים שעולם המכינות לא ימשך, כעולם ערכי שיש בו כדי לתרום לילדים האחרים וגם לילדיהם (שם, עמ' 9, שורות 24-26).



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

וכן נביא מדברי יעל אלפי, אחותו של צור אלפי ז"ל -

"אני פשוט באמת מאמינה בעולם הזה, אני באמת מאמינה במה שהוא מביא לחברה הישראלית, והלוואי שהוא יצליח לעשות תיקון מהדרך שהוא איבד כבר מזמן. אני מרגישה שליחות גדולה להיות פה". (עדות יעל אלפי מיום 30.6.21 עמוד 28).

ההכרעה

5. לצורך כתיבת דו"ח הביניים, עמדת הוועדה היא, כי יש להמשיך ולקיים את פרויקט המכינות, אשר נמצא כפרויקט ראוי אליו מגיעים טובי הנוער. אין להתעלם מן העובדה ששנת המכינה היא שנה ייחודית עבור רוב החניכים השואפת לבנות מנהיגות ערכית ואנושית הן בצבא והן בחיים האזרחיים. לכן, הוועדה סבורה, שבשלב זה, אין לבטל פרויקט המכינות, יש לאתר הכשלים שבו, ולחייב - ככול שהדבר נתון לסמכות הוועדה - בתיקונים מהותיים מחויבים ומתחייבים מהוראות החוק והתקנות. אין להסתפק בהסדרים זמניים וולונטריים. יש להבהיר ולהדגיש כי אין לאפשר פעילויות מכינה ללא תשתית לקיומם של תנאים פיזיים ובטיחותיים הנדרשים לפעילויות המכינה, בכל מועד ובכל מקום בו פעילויות אלה מתבצעות, תוך תקווה שיהיה בדרך זו, הגשמת יעדים חברתיים והגשמה אישית של כל אחד מהחניכים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

המשך לפרק שלישי - הרקע להקמת ועדת הבדיקה הממשלתית

המכינה כעמותה;

6. המכינות מאוגדות כתאגיד, בצורה של עמותה, לפי חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן: חוק העמותות). החוק אושר בכנסת ב-28 ביולי 1980 ונכנס לתוקף באפריל 1981. החוק מסדיר הקמתן ופעילותן של עמותות בישראל.

7. כל שני בני אדם או יותר, בגירים, שחפצים להקים תאגיד למטרה חוקית ושאינן מטרתו העיקרית עשיית רווחים, אינה מכוונת לחלוקת רווחים, רשאים לייסד עמותה. כל עמותה צריכה להירשם אצל רשם העמותות, באמצעות מייסדיה, והיא תיכון עם רישומה בפנקס העמותות. לכל עמותה יש תקנון שבו מוצהרות מטרות כינונה, ואם המייסדים לא הגישו תקנון לרשם העמותות יראו את התקנון שבתוספת הראשונה לחוק העמותות, כתקנונה.

מוסדות העמותה

8. העמותה מאורגנת ופועלת באמצעות מוסדותיה הכוללים: חברי האסיפה הכללית, חברי הוועד המנהל בעמותה, מורשי החתימה וועדת ביקורת. העמותה יכולה לקבוע קיומם של מוסדות נוספים בתקנון. בראש העמותה עומד "ראש התאגיד" (הערה: אמנם לפי תיקון 10 של חוק העמותות כנושא משרה בעמותה, יש מדרג אחריות ואולם זו בעיקר על דרך הרמת מסך ונגיעה בכספים פרטיים. מצב כזה דומה לתיקון מס' 6 בחוק החברות המטיל אחריות אישית על נושאי משרה ולא יוכלו עוד לטעון כי מדובר רק במכינה כגוף ציבורי ולהתנער מאחריות אישית).

בענייננו, מכוח סמכותו של ראש התאגיד יכול משרד הבטחון לדרוש חתימת התחייבות גם מראש התאגיד בעת מתן דחיית שירות. בפועל נעשה הדבר כבר בעת הקמת מכינה בהכרה.

9. כל אדם שמלאו לו 17 וכל תאגיד, כשיר להיות חבר בעמותה. הצבעתו של קטין (בן 17) באסיפה הכללית אינה טעונה הסכמת נציגו.

10. התקלה העיקרית להקמת עמותה קודם לחוק העמותות, לפי החוק העותומני שאופן ניהול האגודה מבחינה כספית לא היה מוסדר. חוק העמותות אפשר במידה מסוימת פיקוח מבחינה כספית וזה זכה להסדר מפורט יותר בתיקון מס' 3 לחוק העמותות שנחקק בשנת 1995, שם חויבו העמותות בדיווחים כספיים יותר מפורטים.

סמכויותיו של רשם העמותות, לאופן ניהולה של העמותה, הורחבו.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

(הערה - תיקון נוסף הוא מס' 11 שנחקק בשנת 2008 התייחס לחובה לדווח גם על תרומות מצטברות של יותר מ-20,000 ₪ ממשויות מדיניות זרות, בדו"ח הכספי של העמותה (הוראה שהורחבה בשנת 2011). החיוב העיקרי בחוק העמותות, נוגע לדיווח כספי. מן הטעם האמור אפשר היה להבין (אולי) את הדרישה המופיעה בתקנות המכילות, לדווח על מספר חניכים לצורך קבלת התקציב. ואולם, הנושא הכספי, חשוב ככל שיהיה, אינו עיקר הסמכות).

מאחר שהעמותה לא הוקמה לשם חלוקת רווחים או פעילות כלכלית, אלא בדרך כלל למטרות ציבוריות בלבד, הרי זו מתאימה גם למכינה, ובפועל כך מאוגדות המכילות. הביקורת של רשם העמותות, התמקדה בעיקר בנושא הכספי ובבדיקת הדו"ח הכספי של המכינה.

המסקנה מן האמור, שאכן **מדובר אפוא בהתאגדות פרטית-אזרחית, ואין בשם העמותה - "מכינה קדם צבאית", כדי לשנות מעמד זה, לפחות לא מבחינת חוק העמותות.**

הערה:

סעיף 4(א) לחוק העמותות קובע:

"לא תירשם עמותה בשם העלול להטעות או לפגוע בתקנת הציבור או ברגשותיו".

בפני ועדת הבדיקה הממשלתית היו מחלוקות, לגבי שם העמותה כמטעה. בין היתר הועלתה השאלה אם הנושא צריך שיהיה נדון בפני רשם העמותות, או במסגרת החקיקה הקיימת בנוגע למכילות. בדוח הביניים, לא נדון בנושא למעט איזכור המחלוקת. בהעדר החלטה אחרת נדון בנושא במסגרת הדוח המשלים.

התפתחות המכילות

12. מכינה קדם צבאית ראשונה היא מכינה ישיבתית לצה"ל, שהוקמה בשנת תשמ"ח (1988), כמכינה דתית, תורנית, המיועדת לבנים בלבד. המכינה הוקמה על ידי הרבנים אלי סדן ויגאל לוינשטיין, בשם: "בני דוד" ביישוב עלי וידועה בשם **"מכינת עלי"**. המכינה הוקמה כדי לאפשר לצעירים דתיים המתגייסים לצה"ל לשירות צבאי מלא, לעשות זאת על בסיס ערכים תורניים תוך שמירה וחיזוק זהותם הדתית.

הערה: בקשר למכינה זו נדרש היועץ המשפטי לממשלה לבחון, בין היתר, אם למשרד הבטחון, יש סמכות להקפיא "הכרה" בשל התבטאויות של הרב לוינשטיין כראש המכינה, או מניעת מתן דחיית שירות, באופן המונע המשך פעילותה של המכינה "בני דוד" (ראה מוצג **וב76/6**) - חוות דעת מיום 27/3/2017). נחזור להפנות לחוות הדעת האמורה, במסגרת ההסדר החוקי הקיים בנושא סמכותו של משרד הביטחון לגבי מכינה פעילה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

13. החל משנת 1997 ואילך קמו גם מכינות חילוניות ומעורבות לחילוניים ולדתיים, וכן הוקמו מכינות מעורבות, לחילוניים ולדתיים, וכן אחרות.

מדובר במוסדות חינוך לבגירים, שתכלית הקמתם - וכך גם היום - מתן הכנה לקראת שירות צבאי מלא ולמעורבות חברתית ואזרחית משמעותית, והשתלבות כאזרחים התורמים למדינה (ראה ס' 62 במוצג וב/76(6) - חוות דעת מיום 27/3/2017).

ניתן אפוא לומר כי עיקר מהות היעד של מכינה קדם צבאית הוא שמדובר **במסגרת חינוכית וולונטרית המיועדת לבוגרי תיכון, המכינה היא זו שמקיימת תכנית לימודית שמטרותיה, הכנת החניכים לשירות הצבאי, הרחבת אופקים ומעורבות אזרחית וחברתית.**

14. עד לחוק המכינות, לא היה חוק ספציפי שהסדיר את נושא תקציב המכינות. מדובר היה במוסדות פרטיים, המופעלים על ידי עמותות והנהנים מתמיכת המדינה, לפי סעיף 3א לחוק יסודות הקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: **חוק יסודות התקציב**), בהיות המכינות "מוסד ציבורי" ובהתמלא תנאים מסוימים. תמיכה זו הצביעה מלכתחילה על רצון המדינה להמשיך ולעודד פעילויות של המכינות, המזדהות עם המטרות שהוצבו על ידי המכינות. התוצאה הייתה שהתכנים החינוכיים לרבות אופן פעילותן, נקבעו על ידי המכינות ועל ידי העומד בראשה, וככל שמדובר בתכנים חינוכיים נשמרה עצמאות המכינה, והפיקוח של המדינה על כך, באמצעות משרדי הממשלה, היה מצומצם.

15. כדי שניתן יהיה להקים מכינה, התנאי ההכרחי הוא שתינתן לחניכים העתידים להתקבל למכינה, דחייה בת שנה של השירות הצבאי. סמכות זו נתונה לשר הביטחון בסעיף 36 של חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], תשמ"ו-1986 (להלן: **חוק שירות ביטחון**).

משה צין, כעובד חוץ, עומד בראש אגף ביטחוני חברתי של משרד הביטחון (עדות משה צין מיום 7/7/2021 עמ' 4). אגף זה אחראי על הנושא הקדם צבאי, ומבצע את ההקצאות למכינות מידי שנה אחרי ששר הביטחון מחליט על המספר המתאים לפי הצרכים המבצעיים בצה"ל. אותו אגף מבצע גם הבקרה לאורך השנה בנושא דחיות הגיוס ואימות הרשימות (**שם**, בעמ' 5 ש' 9-1).



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הגם שהמכינות לא היו חלק מהמערכת הצבאית, הייתה להן זיקה מהותית לצבא במובן זה שמכינה אינה יכולה לפעול אם חניכיה לא יזכו לקבל דחיית שירות. משרד הביטחון לא רק היה אחראי להקמת מכינה בהקמה, אלא גם למתן הכרה.

16. בטרם חוקק חוק המכינות, הכיר בית המשפט העליון (הערה: בג"צ 8777/03 "טופז" מכינה קדם-צבאית נ' משרד הביטחון, פ"ד נח(6) 281 (ניתן ביום 15/7/2004) (להלן: בג"ץ טופז)), בסמכותו של שר הביטחון להכיר או שלא להכיר במכינה קדם צבאית, וזאת בהסתמך על התכנים המועברים בה. אכן מבחינה פורמלית לא קיים היה קשר הכרחי בין ההכרה של שר הביטחון במכינה לבין הנכונות של משרד החינוך לתמוך בה, ואולם "...מבחינה מהותית השיקולים החינוכיים (ששוקל משרד החינוך) והשיקולים הביטחוניים-צבאיים (ששוקל שר הביטחון) קשורים אלה באלה. מכינה קדם צבאים היא מקום שבו משתלבים חינוך וצבא. זהו מפעל חינוכי המיועד לנוער הנמצא לפני גיוסו לצה"ל". (שם, סעיף 7)

17. בנוגע למספר המכינות, עובר למועד כתיבת דוח הביניים - בהסתמך על מסמך שהועבר לוועדה מטעם היועצת המשפטית של משרד ההתיישבות, עוה"ד חווה ויינגוט (מוצג 118(א)(1)) - הועבר במייל - 29.8.21, מספר המכינות הקדם צבאיות במדינת ישראל עמד על 84 מכינות, מתוכן 56 מכינות ו 28 שלוחות. יש עוד שתי מכינות קדם צבאיות שטרם קיבלו מעמד של "מכינה בהכרה".

בראש המכינה, מכון "ראש המכינה" שצריך שיאושר על ידי הוועדה המייעצת, והוא למעשה הדמות "המובילה" והאחראית על המכינה.

הסדרת נושא המכינות בחקיקה

18. בשנת התשס"ח-2008 חוקק חוק המכינות. השוני המהותי, באותו חוק היה שהמכינות לא תתמכנה עוד לפי חוק יסודות התקציב, אלא תתקצבנה באופן שווה על ידי משרד החינוך ומשרד הביטחון על בסיס תקציב יציב קבוע - סכום מסוים - בעד כל חניך, לכל שנה. בשנת 2017 - סך של 25,474 ₪ עבור כל חניך. עובר למועד כתיבת דוח הביניים הסכום עומד על 26,112 ₪.

אין חולק כי המטרה העיקרית בחקיקת חוק המכינות (*ראה גם דברי ההסבר של החוק), הצביעה על כוונה להבטיח המשך קיומן של המכינות, נוכח ההכרה בחשיבות פעילותן, ומתן התקציב, כאמצעי נכון יותר להתנהלות סדירה ותקינה של המכינה, כל זאת על בסיס מערך בטיחות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

19. התוצאה מן האמור, כדי להגשים יעד זה בא המחוקק לעגן בחקיקה את פעילות המכינות ואת תקציבן. כוונת המחוקק הייתה שלא לפגוע באופי העצמאי של המכינות, אך בשום אופן לא להותיר בידי המכינות ו/או בידי המשרדים הממשלתיים אפשרות "בחירה" להתעלם מהצורך לנקוט, להסדיר ולפקח על "תנאים פיזיים ובטיחותיים הנדרשים לפעילותה" של המכינה.
20. סעיף 2(ב) בחוק העיקרי שהוא חוק המכינות, ניתנה הוראה מפורשת לקביעת תנאים פיזיים ובטיחותיים הנדרשים לפעילות המכינה, הן **במכינה בהקמה** הן **במכינה בהכרה**.
- עמותה המבקשת להיות למכינה, נכון הוא, שהתנאי הבסיסי, העיקרי והמהותי לקיומה - קיומם של חניכים - שלהם תאושר דחיית שירות של שנה, על ידי משרד הביטחון. ואולם אין די בקיומו של תנאי זה.
- לצורך קבלת אישור כ"מכינה בהכרה" על ידי משרד ההתיישבות, תצטרך אותה מכינה להקדים ולפעול לאורך תקופה של כשנתיים במעמד של "מכינה בהקמה". במעמד זה - כמכינה בהקמה - אין המכינה מתקצבת.
- כבר בשלב זה, צריך התאגיד המקים את המכינה לפרט מי יהיה - ראש המכינה, מבנה הצוות והתוכנית החינוכית. המסגרת במכינה היא מסגרת של פנימייה.
21. נושאים אלה - דחית השירות ונהלי העבודה לצורך המשך פעולתה של המכינה - כדי לקבל הכרה ממשרד הביטחון, אינם נזכרים בתקנות.
- משרד הביטחון פעל כדין משהחליט להשלים האמור והקים "**ועדת הכרה**", לצורך יישום הסמכות האמורה.
- ועדה זו מורכבת מאנשי משרד הביטחון, הצבא ונציג משרד החינוך.
- במשרד הביטחון הוקמה גם "**ועדת המכינות**" שתטפל ותחליט בבקשת ההקמה של המכינה - האם להכיר באותה מכינה או לשלול הכרה במכינה קיימת ובכל נושא אחר הקשור למכינות. ועדה זו גם תשמש כוועדה מייעצת של משרד הביטחון להמשך פעילותה של המכינה, הכול כמפורט בהוראת משרד הביטחון 59.27 (מוצג וב / 79 (3) - הוראת משרד הביטחון המתייחס למכינות).
- במהלך השלב הראשוני הנ"ל (מכינה בהקמה) - לאחר פעילות כמכינה במשך כשנתיים - יכולה המכינה במעמד של "מכינה בהקמה" להגיש בקשה ל"מכינה בהכרה" על-פי החקיקה הקיימת. בקשה כזו מוגשת לוועדה המייעצת של משרד החינוך בעבר, והיום למשרד ההתיישבות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

חובה לנהלי בטיחות הן במכינה בהקמה והן במכינה בהכרה;

22. לצורך קבלת ההכרה, נדרשת המכינה לעמוד בדרישות פרק ד' לתקנות המכינות. יודגש כי חובה זו היא **חובה רציפה וקונסטיטטיבית** - לא נקודתית רק למועד הגשת הבקשה להכרה (ראה גם סעיף 83 במוצג וב/76(7) וכן תקנה 19 לתקנות המכינות).

אי עמידה באחד מתנאי החוק או התקנות יכול להביא את מנכ"ל משרד החינוך/משרד ההתיישבות, בין היתר, לשלול הכרה מאותה מכינה או להורות על התכנסות נוספת, בכל עת, לצורך קבלת החלטה נוספת.

23. התוצאה מן האמור לעיל, שמהמועד שבו מוקמת מכינה בהקמה, יש דרישות מאותה מכינה, שהן למעשה זהות למכינה בהכרה. ההבדל הוא שבשנתיים הראשונות המכינה לא מתוקצבת והיא גוף המבוקר על ידי משרד הביטחון, ותקופה זו היא תקופת מבחן המשמשת כבסיס למתן המלצה לצורך שינוי הסטטוס מ"**הקמה**" ל - "**הכרה**".

עצם החיוב במתן המלצה לגבי הפעילות בשנתיים הראשונות - חיוב הקיים בתקנות המכינות - מורה כי גם נושא מכינה בהכרה הוא חלק בלתי נפרד מהחקיקה הקיימת. כלומר, נושא המכינות בהקמה גם הוא נזכר בתקנות, ואותן דרישות המפורטות לגבי מכינה בהכרה, חלות גם על מכינות בהקמה. אלמלא כך לא ניתן היה לקבל המלצה לצורך ההכרה.

תיקון נוסף ב- 2020, חילופי משרדים - משרד ההתיישבות במקום משרד החינוך;

24. כפי שהובהר, לאחר אסון צפית, ב-31 במאי 2020, ניתנה החלטת ממשלה מס' 32 שם הוחלט על "הקמת משרד ההתיישבות". במסגרת אותה החלטה, נקבע, בין היתר על העברת הסמכויות הנוגעות בחוק למכינות הקדם צבאיות, ממשרד החינוך למשרד ההתיישבות. ההוראות האחרות בנוגע למעמד המכינות והחובות לכללי בטיחות וקביעת תנאיהם כתואמים לפעילויות המכינה, נשארו בעינם, לרבות **חובת הדיווח** כחובה של המכינה וחובת הפיקוח הכוללת גם דרישה לדיווח - הן על משרד הביטחון כמייצע, והן על משרד ההתיישבות כאחראי. החיובים שפורטו לעיל, לא צומצמו ולא היו אמורים להשתנות. ואולם, הקמת משרד חדש והעברת הסמכויות, גם לא הביאו את משרד ההתיישבות - לפחות עד למינוי ועדת הבדיקה - לבדוק הנושא מחדש, מבחינה משפטית.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

מועצת המכינות הקדם-צבאיות:

25. יש לראות במועצת המכינות הקדם צבאיות (להלן: **מועצת המכינות** או **המועצה**) כפעילה, לאורך כל תקופת קיומה ובמיוחד לאחר אסון נחל צפית, ללא מעמד סטטוטורי.

מועצת המכינות היא עמותה רשומה, שהתאגדה בשנת 2009, כמפורט בחוות הדעת של היועץ המשפטי של המועצה, ד"ר עו"ד נוי ברינט (ראה וב/154 - חווה"ד של היועץ המשפטי של מועצת המכינות, היא חלק בלתי נפרד מדוח הביניים ככל שזה מתייחס לשילוב מועצת המכינות בפעילויות הנדרשות). בראש העמותה עומד מנכ"ל. במועד דיוני הוועדה היה ועדיין במעמד זה עורך דין דני זמיר. העמותה מנוהלת כדין ע"י ועד ההנהלה.

מועצת המכינות שמה לה למטרה להיות גוף מייצג של המכינות, הדואג לקידום נושאים משותפים לכלל המכינות הקדם הצבאיות. נוסף, ככל שעלו צרכים נוספים ו/או חדשים, לקחה מועצת המכינות חלק בעשייה, תוך ניסיון להביא לפתרונות מעשיים נדרשים.

בעניין זה ראוי עוד להזכיר כי עו"ד זמיר, כמנכ"ל מועצת המכינות השתתף בוועדה הבינמשרדית. משהוצאה טיוטת דוח ההסדרה מטעם משרד החינוך בראשות מנכ"ל משרד החינוך דאז, מר אבואב, היה היחיד, למיטב ידיעתנו, שחלק על עמדת משרד החינוך והבהיר כי הפרשנות המשפטית של משרד החינוך, שגויה.

26. למועצת המכינות אין מעמד סטטוטורי. החברות בה וולונטריות. עד הקמת מועצת המכינות היה ועד נבחר של ראשי המכינות שייצג את המכינות, ללא התאגדות מוסדרת (ראה גם סעיף 12 בעמוד 7 לדו"ח אהרונישקי - מוצג וב/157).

משהוקמה, משמשת מועצת המכינות בפועל כמייצגת את המכינות מול משרדי הממשלה, ואלה מתייחסים אליה כגוף יציג. המועצה דואגת לסיוע, לאיגום משאבים תוך כוונה לקדם את החזון המשותף ונושאים משותפים לכלל המכינות.

המועצה גם היא גוף פרטי ללא מעמד סטטוטורי, הגם שמשרדי הממשלה מתייחסים אליו כגוף יציג. (שם, סעיף 5)

27. על-פי תקנון של מועצת המכינות, כל מכינה מוכרת - **מכינה בהכרה** - יכולה להיות חברה בה, כשהחברות מותנית בתשלום. **מכינה בהקמה** - יכולה להגיש בקשה להצטרף למועצה, במעמד של משקיפה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

כאמור, למרות שלמועצת המכינות אין סמכות סטטוטורית על המכינות וכל פעילות של המועצה מול המכינות היא על בסיס של המלצות בלבד, יש לציין כי פעלה בנושא הבטיחות עוד קודם לאסון צפית אך במיוחד לאחר האסון.

מועצת המכינות פרסמה נהלי בטיחות ומשמעת שפורסם כקובץ, והיה בגדר קובץ מנחה, ללא תוקף מחייב.

במקרה כזה אין סמכות שבחובה למועצה לפקח על ביצועם ואכיפתם של כללי הבטיחות.

במסגרת היחסים שבין מועצת המכינות למכינות, הפעילות יכולה להיות רק וולונטרית, כפוף כאמור להסכמת המכינות במסגרת אסיפה כללית.

לעניין האפשרות של פיקוח על ידי מועצת המכינות כי הנהלים יקוימו בפועל, צריכה המדינה באמצעות המשרדים הרלוונטיים, לבחון הסדר משפטי מעוגן כדין (ראה לעניין זה המלצות בחווה"ד של היועמ"ש של מועצת המכינות).

במצב הנתון גורמים שונים, בין גורמים פרטיים ובמיוחד מטעם המדינה באמצעות המשרדים, חוזרים ועושים שימוש במועצת המכינות. ראוי כי תיבדק האפשרות לעיגון משפטי מחייב.

דוחות/הבדיקות בעקבות אסון נחל צפית

28. קודם שנפנה למינוי ועדת הבדיקה הממשלתית, ראוי לאזכר את הוועדות והבדיקות שנערכו לאחר האסון, לפרט מטרותן ותוכנן, וכן להתייחס לשאלה, מדוע נדרש מינוי ועדת בדיקה ממשלתית גם לאחר הגשת פירוט ממצאים וההמלצות השונות, כאשר אין חולק כי הושקעה בהם עבודה רבה.

מכלל הדוחות עולה, כי הנתונים העובדתיים שהיו בפני הוועדות השונות, הצביעו על תנאי בטיחות במספר מכינות בלבד ולא באופן סדור.

בין היתר נמצאו הנתונים הבאים:

- לא היה שימוש בכללי בטיחות במכינות, לעיתים בשל העובדה שהמשרדים האחראיים לא דרשו שימוש באלה, ולעיתים בשל העובדה שלא דובר על הסדר בטיחותי קיים ומחייב;
- מצד אחד השגת יעדים הועמדה בדרגת חשיבות הגבוהה ביותר, ומצד שני ללא התחשבות בתנאים מקדמיים נדרשים לצורך השגת אותו יעד;
- הפיקוח על פעילויות של המכינות על ידי המשרדים האחראים היה דל, ולעיתים ללא פיקוח;



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

- המכינות לא דיווחו על אירועים חריגים לוועדה המייעצת או לגוף מוסמך אחר והמשרדים לא שאלו שאלות ולא ביקשו מסירת מסמכים רלוונטיים, גם לא במסגרת בחינת מעמד המכינה במהלך הליך ההכרה.
- בנוגע להפסקת פעילות המכינה "בני ציון", ההורים לא הסתפקו בפתרונות שהוצעו, וסברו שסגירת המכינה אינה פתרון מספיק.

אמצעי בדיקה שנעשו לאחר אסון נחל צפית, עד למינוי ועדת הבדיקה הממשלתית :

29. להלן אמצעי הבדיקה שנערכו :
- 29.1 - **הוועדה הבינמשרדית** - הוקמה על ידי מנכ"ל משרד החינוך דאז מר אבואב - באפריל 2018 וסיימה עבודתה בסוף יוני 2018.
- 29.2 - **ועדת אהרונים שקי** - הוקמה לבקשת מועצת המכינות - וסיימה עבודתה באוקטובר 2018.
- 29.3 - **דוח מבקר המדינה** - פורסם באוקטובר 2018.
- 29.4 - **דו"ח מנכ"ל משרד ההתיישבות דאז, מר אבי נעים** - ההמלצות הוגשו באוגוסט 2020.
- 29.5 - **דיון בהמשך פעילותה של מכינת בני ציון** - במהלך השנים 2018-2019.
- 29.6 - **הסדר ביניים וולונטרי בין משרד הביטחון למשרד החינוך** - תוכנית ההכנה לצה"ל, החל מ-18/3/2019 ;
- 29.7 - **ועדת בדיקה ממשלתית** -
- כתב המינוי לוועדת הבדיקה הממשלתית לפי ס. 8(א) לחוק הממשלה התשס"א-2001 ניתן ביום 18/1/2020.
 - סמכויות חקירה לפי סעיפים 11-9 וסעיף 27(ב) לחוק ועדות חקירה התשכ"ט-1968 ניתנו לוועדת הבדיקה ביום 21/3/2021.
 - הוועדה התכנסה לראשונה ביום 28/4/2021 וקבעה נהלי עבודתה לרבות אופן דיוניה.
 - הוועדה החלה בשמיעת ראיות ביום 5/5/2021.

דו"ח ההסדרה - הוועדה הבינמשרדית :

30. בעקבות אסון נחל צפית, הקים משרד החינוך באפריל 2018 ועדה בראשות המנכ"ל דאז, מר שמואל אבואב (להלן : **מר אבואב**), ובשיתוף נציגים ממשרד החינוך, ממשרד הביטחון וממועצת המכינות (להלן : **הוועדה הבינמשרדית**).

הוועדה הבינמשרדית הוציאה דו"ח לאחר שבחנה את נושא **הסדרת טיולים ופעילויות החוץ במכינות הקדם צבאיות**.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הוועדה הבינמשרדית החלה בפעילותה ביום 2/5/2018 וביום 7/6/2016 (בזריזות רבה) פרסמה לשכת מנכ"ל משרד החינוך טיוטת דו"ח - הסדרת טיולים ופעילויות חוץ במכינות הקדם צבאיות (להלן: **דו"ח ההסדרה**).

31. לשאלת תוקפו של דו"ח ההסדרה, וההסכמות לדרך פעולה בעקבותיו, היו חילוקי דעות שביטאו מחלוקות מהותיות.

32. משרד החינוך סבר שאין לו אחריות בנושא הבטיחות, וכל הצעה שמוצעת על ידו, אם תוצע, יכול שתהא מבוססת על הסדר וולונטרי. הנחה זו, לדעת מנכ"ל המשרד דאז, מר אבואב, מקובלת הייתה על כל חברי הוועדה הבינמשרדית, ולכן דו"ח ההסדרה אינו בגדר טיוטה והוא נחתם על ידי כל חברי הוועדה הבינמשרדית.

לעומת זאת עו"ד זמיר בתפקידו כמנכ"ל מועצת המכינות הבהיר, שההנחות הנ"ל אינן מקובלות ואינן על דעתו, ואף עומדות בניגוד לחקיקה הקיימת.

דו"ח ההסדרה נותר כטיטה.

33. טענת משרד החינוך הייתה כי נושא הבטיחות במכינות, בשונה מסמכות המשרד בבתי ספר - אינו של המשרד, לאור השוני המהותי - לדעת משרד החינוך - בין שני סוגי המוסדות החינוכיים: בתי ספר, מזה - ומכינות, מזה.

יחד עם זאת הייתה נכונות של המנכ"ל להציע הסדר זמני - כהסדר ביניים למכינות, על בסיס וולונטרי.

לפי אותו הסדר: המכינות יקבלו על עצמן הכפפה לחוזרי המנכ"ל, תידרש חתימה של כל ראש מכינה על מסמך מתאים שכותרתו **"בקשה להצטרף להסדר הביניים הזמני בדבר טיולים ופעילויות חוץ של המכינות הקדם צבאיות"**. עם הצטרפות להסדר מרצון, יקבלו המכינות ממשרד החינוך הכשרות ראשוניות, ויוכלו לתאם טיולים ופעילות חוץ באמצעות הלשכה לתיאום טיולים ולקבל את שירותי חדר המצב (להלן: **הסדר הביניים**).

נעיר כבר בשלב זה, כי מצאנו הרחבה שנעשתה על ידי משרד החינוך בנוגע להחלה של חוזרי מנכ"ל של המשרד - על בסיס וולונטרי - על ארגונים אחרים קודם לאסון נחל צפית. מדובר בארגונים שאינם בתי ספר. מידע בדבר החלה וולונטרית שכזו לא הובא על ידי משרד החינוך לידיעת ועדת הבדיקה הממשלתית. ממילא לא ניתן כל הסבר להעדר ההחלה על המכינות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

34. עו"ד דני זמיר, מנכ"ל מועצת המכינות (להלן: **עו"ד זמיר**) העיד (עדות דני זמיר מיום 30.6.21), שההסדר שמשרד החינוך יצר, מבוסס למעשה על העדר הסדר, בהיותו מבוסס על הסדר וולונטרי. לפי עמדה זו, המכינות למעשה אינן חייבות בדבר, ומשרד החינוך אינו חייב בדבר. אם המכינות רוצות לעבור דרך חדר מצב, הן צריכות **"להתנדב"**. עו"ד זמיר חזר והדגיש כי הוא משתמש במילים של משרד החינוך - זו המלה, **"להתנדב - לקיים את התקנות"**.

לשיטתו, על-פי המצב הקיים שהוצע על ידי משרד החינוך - ובניגוד למצב המשפטי המחייב על פי החקיקה הקיימת - ההסדר הזמני אינו יכול לחייב את המכינות לנהוג בדרך מסוימת. הבחירה בידי המכינה והיא יכולה היום לכאורה בתור מכינה ובלשון בוטה - "לעשות מה שבא לה. חד וחלק".

לעומת זאת, אבואב עמד על דעתו שאין אחריות שבחובה על משרד החינוך (עדות שמואל אבואב מיום 27.8.21, עמ' 23), ובלשונו:

"אני כופר בדברים האלה. משרד החינוך לא יכול להרחיב. אני לא חושב שהוא מעריך שבתקנות הקיימות ובחוק הקיים משרד החינוך יכול לכפות. עוד הבהיר שלא נדרש להמלצות אחרות. הוועדה כללה הכול. אני חושב שדני זמיר הזדהה עם דוח הוועדה."

ועדת הבדיקה הממשלתית מבקשת להבהיר, כי הפרשנות המשפטית שניתנה על ידיה על בסיס החקיקה הקיימת שונה ותואמת לעמדת עו"ד זמיר.

35. מחלוקת נוספת מתייחסת לתוקפו של דו"ח ההסדרה ולסופיותו. מר אבואב טען להסדר מוסכם על ידי כל המשתתפים בוועדה הבנימשרדית, דו"ח שקיבל לדבריו תוקף לתחילת ביצוע, ובלשונו: **"לזיכרוני התחלנו ב 2 למאי. סיכמנו ופרסמנו 26.6. דני זמיר" (מנכ"ל מועצת המכינות - ש"ו) היה שותף מלא לוועדה. קיבל את כל המסקנות ובתוך כך להכפיף לחדרי מצב ולשנות הרגולציה"**. (שם, עמוד 22-23)

מר אבואב חזר על טענתו להעדר מחלוקת במהלך עבודתה של הוועדה הבינמשרדית, ללא ביקורת, ובלשונו:

"לא, דני זמיר היה שותף מלא לדיוני הוועדה ולקבלת החלטותיה והוא הביא דבר המכינות. אם לא היה חושב שהמסקנות נכונות היה מתנגד. נדמה לי שיש מכתב שמשבח את עבודת הוועדה שיצא על ידי דני זמיר". (שם, עמ' 23)



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

36. לגבי תוקפו של דו"ח ההסדרה, לדבריו, ב- יד תמוז תשע"ח 27.6.2018 סיימה הוועדה עבודתה, הגישה המלצותיה לשר החינוך שאישר את הדו"ח ובהמשך יצאו לדרך, קרי **"מיד ניגשנו להסדיר ההטמעה את רמת הבטיחות החדשה. השונה..." (שם, עמ' 22).**

ההמלצות הועברו לוועדת החינוך של הכנסת, וככל שהיה עיכוב הרי שהסיבה לכך הייתה, מסלול הבחירות, בחירות וחילופי השלטון.

37. המחלוקת נותרה בעינה. עו"ד זמיר חזר והדגיש כי הערותיו לדו"ח צוינו במפורש על גבי הדו"ח עצמו וכן במכתב שנשלח למר אבואב (מוצג וב/99 + וב/101(א) ועדות זמיר מיום 30.6.21 עמ' 14). עו"ד זמיר עמד על גרסתו הנוגדת לעמדת משרד החינוך, וחזר על עמדתו שלמשרד החינוך יש סמכות וחובה להסדיר נושא הבטיחות ואחריות לפיקוח, לרבות החובה להוציא נהלים ולפקח גם על יישומם. עו"ד זמיר הדגיש כי לא חתם על דו"ח ההסדרה, וכי זה נשא את הכותרת "טיוטה".

38. לאחר שבחנו העדויות, הגענו לכלל מסקנה, כי יש להעדיף עדותו של עו"ד זמיר וזאת גם בהסתמך על המכתב שכתב אל אבואב (מוצג וב/99, וב/99 (1) + וב/101(א)). באותו מכתב פנייה, חוזר עו"ד זמיר ומבהיר כי על אף שנכון הוא לקבל ההמלצות לגבי ההסדר הוולונטרי - הזמני - החלקי, אין לקבל את עמדת משרד החינוך, ויש לתקן את טיוטת דו"ח ההסדרה.

לעניין המכתב, לא רק שיש בו פירוט מלא לעמדה משפטית נוגדת, הנסמכת על החקיקה הקיימת, ולא רק שעותקים נשלחו, לראש האגף הבטחוני חברתי במשרד הביטחון, ליועצים המשפטיים של משרד החינוך ולמשרד הביטחון מי שמילאה תפקיד במכילות במשרד החינוך **גם מכתב זה לא זכה לתגובה.**

באותו מסמך ציין עו"ד זמיר בסעיף 19 :

"אבקש התייחסותכם להערותיי, ואציין כי בנושא האבטחה וההסדרה ישנם עדיין חבלי לידה לא פשוטים שבעניינם אבקש לדון בנפרד".

בנוגע להעדר תגובה, יש לחזור ולהזכיר את החובה המוטלת על רשות להשיב לפניות אליה, ולעניין זה נחזור ונזכיר דברינו לגבי חוק ההנמקות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

39. לשאלה לעניין מעמדו של הדו"ח, יש גם כן לקבל את עמדת עו"ד זמיר. דוח ההסדרה המשיך לשאת כותרת "טיוטה" (היו לפחות שני עותקים - לא ברור אם מדובר בגרסאות שונות). הדו"ח לא נחתם ונותר כטיוטה.

מסקנה זו נתמכת גם בדבריה של דורית ברהום, אמה של מעיין ז"ל (פרוטוקול עדות שמואל אבואב מיום 27.8.21 עמ' 25, במעמד של "צופה") שהעידה כי הדו"ח לא נחתם על ידי כול חברי הוועדה. לידיעתה, כשהגיע הדו"ח לוועדת החינוך של הכנסת, לא היה חתום ונותר כטיוטה - כך גם מופיע במוצג שהוצג - אך היה בסיס להסדר וולונטרי.

ההסדר המעשי - ללא יישוב מחלוקת משפטית מהותית;

40. הוסכם - כדי לנסות למנוע אסון דומה בעתיד, בבחינת הרע במיעוטו - יש לקבל ההצעה של משרד החינוך, הגם שזו על בסיס וולונטרי, כדי שניתן יהיה לעשות שימוש בלשכת תיאום הטיולים וחדר המצב של מוקד הטיולים.

אין להתעלם מהעובדה שההסדר הזמני יחול רק על אותן מכינות שיחתמו על מסמך ההכפפה. מדובר במסמך הנושא תאריך 15/5/2018 ומופנה למר אריה מור סמנכ"ל משרד החינוך, מנהל אגף בכיר בטחון, בטיחות ושעת חירום (להלן: **אריה מור**) ולגברת אירית ברוק מנהלת המחלקה לתנועות נוער והגשמה ואחראית דאז על המכינות (להלן: **אירית ברוק**) (להלן: **מסמך ההכפפה**).

ההסדר הזמני המעשי יושם בפועל, ללא הסכמה על הפרשנות המשפטית. ההסדר הוולונטרי הזמני נתן פתרון טוב יותר מהמצב הנוהג קודם להסדר. שירותי הלשכה לתיאום טיולים ושירותי חדר מצב הנמצאים במשרד החינוך פועלים גם תחת מערכות פיקוח, בקרה ונהלים של משרד החינוך.

דו"ח ההסדרה פורסם בחודש יוני 2018.

עמדתו של עו"ד זמיר שפורטה עוד קודם למינוי הוועדה הממשלתית תומכת בפרשנות שניתנה על ידי הוועדה למצב המשפטי המחייב, על-פי החקיקה הקיימת.

למרות חילוקי הדעות הנ"ל, יש לציין כי בפועל ניתן גם למכינות אפשרות לעשות שימוש בחדר מצב. כמו כן נעשתה התאמה של חוזרי משרד החינוך, לפעילויות המכינה, ככול שמדובר בנושא הסדרת טיולים ופעילויות החוץ במכינה הקדם צבאית.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

משמעות היות ההסדר וולונטרי:

41. נכון שהמצב עובר לכתובת דוח הביניים, הוא שכל המכינות חתמו על הכפפה לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך. למרות האמור, אין להתעלם מהביקורת שהושמעה על ידי עו"ד זמיר, כי בהיות ההסדר וולונטרי, המכינות למעשה אינן חייבות לקיים כללי בטיחות ומשרד החינוך אינו חייב בפקוח על האמור. החתימה על כתב ההכפפה הוא בגדר של "התנדבות" לעבור דרך חדר מצב, תוך התעלמות מהחובה בחקיקה הקיימת (סעיף 2(ב) לחוק המכינות ותקנות המכינות - תקנה 18-19).

המשרדים המשיכו להתעלם מסמכותם לכפות כללי בטיחות על המכינות.

42. למרות קיומו של ההסדר הזמני, ולמרות שאגף הבטיחות במשרד החינוך הכין ב 8/2018 בעזרת מומחי שטח ונציגי מועצת המכינות, אוגדן נהלים מיוחדים למכינות הקדם צבאיות העוסק בטיולים ובפעילויות חוץ (ראה חוות הדעת של היועמ"ש של מועצת המכינות, הערה מספר 12), לא נעשה פיקוח כדי לוודא קיומם של נהלים והסדרי בטיחות נדרשים. זאת ועוד, למרות שנהלים אלו עודכנו במהלך התקופה ואף בוצעו הכשרות (ראה ס. 5.11 לחוות הדעת של היועמ"ש של מועצת המכינות), לא היה די בכך, מאחר שמשרד החינוך ומשרד ההתיישבות לא נטלו על עצמם חובה לכפות נהלים או התנהגויות נדרשות מהמכינות, מן הטעם שמדובר היה ב"כפיפות חוזית".

כמו כן לא נעשה פיקוח מספק ואפקטיבי בתחומי הבטיחות, ועל אף שמועצת המכינות ניסתה לעשות כן, הרי שלה לא הייתה הסמכות לכך, והתוצאה היא העדר היכולת להביא להטמעת כללי הבטיחות לתוך פעילויות המכינה.

עמדת משרד עו"ד גולדפרב - זליגמן - הסדר חלקי:

43. נוסף על ההבהרה שניתנה על ידי עו"ד זמיר יש עוד להזכיר את פניית משרד עו"ד גולדפרב - זליגמן המייצג את משפחות ההורים השכולים (למעט משפחת בר-שלום) אל מר אבואב מיום 25/7/2018 (מוצג וב/589).

לאחר שקיבלו עותק מדו"ח מטיטוס דו"ח הוועדה הבינמשרדית, פנו לאבואב בכתב והדגישו שמדובר **בהסדרה שנעשתה באופן חלקי ולא ממצה**, הותירו פעילויות חוץ רבות של המכינות ללא הסדרה, כדי לשמור כביכול על "עצמאות" המכינות, מבלי לתת משקל ראוי לדעתם לפגיעה האפשרית בבטיחות החניכים.

בקשת ההורים ופניותיהם להשמיע דבריהם במהלך עבודת הוועדה הבינמשרדית, לא נענתה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

העדר תגובה של משרד החינוך לפניית משרד עוה"ד גולדפרב - זליגמן הוא דוגמא חוזרת לאי מתן תשובה לפנייה, ויש לחזור ולהזכיר את חוק ההנמקות.

44. נושא הבטיחות בטיולים ובפעילויות חוץ הביא לנהלים המתואמים למכינות הקדם צבאיות, על בסיס וולונטרי, בכמה תחומים:

- נוהל מסעות חניכים אתגריים (מח"א);
- נוהל ניווט במכינות;
- נוהל רחצה בגבים ובמקווי מים;
- נוהל רחצה בים התיכון;
- נוהל הובלת טיול על ידי חניך מכינה;
- הכשרה למלווה נשק.

45. עוד נציין שמשרד החינוך ערך הכשרות נדרשות לצוותי המכינות בעזרת מועצת המכינות ובמימונו של המשרד. אין חולק כי למשרד החינוך היכולות והידע לפעול כאמור, וככול שנדרשת התייעצות עם גופים מומחים נוספים, הידע אל מי לפנות וכיצד להכשיר את הנדרשים לכך, מצוי במשרד החינוך ובידיעת האחראים שם בנושא הבטיחות. בפועל, נעשו הכשרות גם לראשי המכינות, לרכזי טיולים במכינות ולמדריכי טיולים, והכל כאמור בשיתוף פעולה עם מועצת המכינות.

הסקת מסקנות לגבי יישום בעתיד של כללי הבטיחות לרבות חובת דיווח ובקרה;

46. דרך היישום בפועל של דו"ח ההסדרה - על אף כל המאפיינים הדורשים תיקון (הסדר זמני, חלקי, לא ממצה, וולונטרי ועוד) **מלמד שככל שיהיה תיאום נכון בין המשרדים כך ניתן יהיה לקדם את נושא הבטיחות במכינות.**

פעולה זו - דרך היישום של דו"ח ההסדרה בפועל - משמעותית ותהווה בסיס להמלצה שתינתן על ידי ועדת הבדיקה הממשלתית, הן לעניין התווית הדרך לאופן ביצוע התיקונים הנדרשים, והן להטמעת כללי הבטיחות כחלק בלתי נפרד ממכינה פעילה. ועוד, כדי להגיע ליעד האמור נדרשת, מעורבות בין הגורמים שלהם הידע הנדרש, לא רק לצורך ביצוע אלא גם לצורך דיווח, פיקוח, הפקת לקחים ויישום מבוקר. כל אלה, או לפחות מרביתם מצויים במערכת כללי הבטיחות של משרד החינוך המבוססים על חוזרי מנכ"ל, לרבות התייעצות עם גורמים מקצועיים ופיקוח נדרש.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

לכן, בדומה לפעילות שנעשתה במסגרת ההסדר הזמני כך גם לגבי החלה של כלל חוזרי המנכ"ל, צריך שתעשה התאמה של חוזרי המנכ"ל לפעילויות נדרשות על ידי המכינה. ההתאמה צריך שתעשה בין הפעילות שבחרה המכינה לבצע לבין תנאים פיזיים ובטיחותיים נדרשים לצורך אותה פעילות.

הזמנים בהם נעשו ההתאמות של חוזרי המנכ"ל לצורך הסדר הביניים היו קצרים. נתון זה צריך שישמר גם במסגרת ההמלצות לכלל הדו"ח. ההחלה צריך שתעשה כבר ממועד הקמת המכינה - מכינה בהקמה ותמשך לאורך כל תקופת קיומה של המכינה, וכדי שהתוצאה אכן תהא תואמת ועל דעת דרישות המכינות צריך שתעשה במסגרת משרד החינוך שלו הכלים לעשות כן ובעזרת מועצת המכינות, תוך שמירה על הסמכות שהועברה למשרד ההתיישבות.

אנו נחזור לדון בפירוט יתר בנושא הצורך ביישום האמור, כחלק מיישומים נוספים, על בסיס חובה סטטוטורית, מאחר שלדעת הוועדה אין ולא ניתן להשאיר את הסדר הביניים הוולונטרי עד לשינוי חוק המכינות ו/או תקנות המכינות. נעשה זאת במסגרת פרק ההמלצות.

דו"ח אהרונישקי (מוצג וב/157)

47. מר שלמה אהרונישקי, מפכ"ל משטרת ישראל (בגמלאות) הוזמן לשמש כיו"ר ועדה שהוקמה על ידי מועצת המכינות בעקבות אסון נחל צפית והוציאה דו"ח באוקטובר 2018 (להלן: **דוח אהרונישקי**).

בכותרת הדו"ח נרשם "**הבטיחות כתרבות ארגונית במכינות הקדם צבאיות**", וזה תנאי מהותי והכרחי נדרש, לצורך קיומה של מכינה.

48. תפקידה של הוועדה היה "**לבנות למכינות הקדם צבאיות את התפיסה בתחומי הבטיחות והמוגנות ולהציע מודל פילות אופטימלי**" (ראה עמ' 2 לדוח ועדת אהרונישקי). ועדת אהרונישקי התבקשה לצפות פני עתיד "**ולהציג תפיסת בטיחות ומוגנות למכינות**". הוועדה לא חקרה את האירוע עצמו הגם שבפניה היו ממצאי האירוע.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

49. הנתונים מהשטח העלו מציאות דלה בתחום הבטיחות; בפני ועדת אהרונישקי הוצגו מספר נהלים קיימים ובחלק מהמכילות.
- על פי הממצאים שהיו בפני ועדת אהרונישקי, עובר לאותו מועד, נושא הבטיחות על אף שחייב היה להיות ציר מרכזי, לא היה כזה ולא נחשב כערך מוביל שיש בו כדי לסייע בעיצוב אישיותם ומנהיגותם של החניכים (ראה העקרונות והנחות העבודה שהנחו את ועדת אהרונישקי עמ' 5 לדוח אהרונישקי).
50. הדו"ח כולל שני פרקים: חלק א' - כולל את מטרות הוועדה שהן -
"להעניק בידי ממלאי התפקידים במכילות את הכלים הארגוניים, הביטחוניים והבטיחותיים, כדי לקיים פעילות חינוכית-ערכית, לימודית ומשמעותית עבור חניכי ומדריכי המכילות ולהחזיר את כולם בשלום הביתה".
51. הניסיון היה להעניק כלים ארגוניים בטיחותיים בידי המכינה הפועלת; הרעיון המעצב דיבר על גיבוש ותפיסת הבטיחות ומודל פעילות המכילות בתחום הבטיחות והמוגנות למניעת וצמצום תאונות **"והטמעת תרבות הבטיחות במכילות"**. העקרונות והנחות העבודה של ועדה זו היו שהבטיחות צריכה להיות ציר מרכזי בכל פעילות של המכינה, בכל חשיבה, תכנון, והביצוע והמימוש בכל מעגל החיים של המכינה בשגרה ובמצבי חירום. הגישה לבטיחות במכילות צריכה הייתה לשמש ערך מוביל.
- העקרון היה שאינך יוצר תיקון "מאפס" אלא לומדים על בסיס הקיים לצורך שיפור עתידי.**
52. החלק השני של הדו"ח כלל "תיק יסוד" - שהחיל הוראות בטיחות ומוגנות במכילות, תוך מתן פירוט יתר למודל הבטיחותי, שיש בו כדי להוביל לשינוי תרבותי, כחלק מתיק בטיחות במכינה.
53. הרעיון המעצב של ועדת אהרונישקי היה שיש לגבש תפיסת בטיחות ומודל פעילות במכילות, בתחום הבטיחות והמוגנות למניעת וצמצום תאונות. וכן נדרשה הטמעה של תרבות בטיחות במכילות, כ **"ציר מרכזי ומשמעותי בשיפור נהלי בטיחות"**.
54. מסקנות הוועדה והמלצותיה הועברו בטייטה למועצת המכילות וכן למשרד החינוך ולמשרד הביטחון. למרות שמדובר בדו"ח מקיף הכולל המלצות רבות, משרד הביטחון ומשרד החינוך לא דנו בדו"ח. לעומתם, בעקבות דו"ח אהרונישקי, מועצת המכילות עשתה רבות כדי לקדם את נושא הבטיחות במכילות, כל זאת כשאין בידיה מעמד סטטוטורי בחקיקה הקיימת.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

דו"ח מבקר המדינה - "בדיקה מקדמית בעניין המכינות הקדם-צבאיות"

בדיקה מקדמית ;

55. מבקר המדינה, השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא, החליט, לאחר אסון נחל צפית, לבצע בדיקה מקדמית בעניין המכינות הקדם-צבאיות ובסופה לחזור להחליט אם לבצע **ביקורת בנושא**.
"הבדיקה נועדה לבחון את הממשקים בין משרד הבטחון ובניס לבין המכינות, את גבולות האחריות בין המשרדים ואת הפיקוח שמקיימים משרדים אלה על המכינות ועל פעילויות חוץ.
נוכח חקירת המשטרה את אירוע האסון בנחל צפית, שנערכה בעת בדיקת משרד מבקר המדינה, הבדיקה לא כללה את האירוע עצמו". (ההדגשה אינה במקור, ש"ו).

דלות בביקורת, בבקרה ובפיקוח ;

56. מבקר המדינה עמד על סמכות הפיקוח והבקרה על פעילויות המכינה, הנתונה למשרד החינוך ולמשרד הביטחון (ראה סעיף 13 - 16 לחוה"ד); ועל דלות הפירוט בתקנות. מבקר המדינה קבע כי בפועל הפיקוח על ידי המשרדים הנ"ל לא קבע תשתית נדרשת וממילא גם העדר יעילות של תכנון לפיקוח וללא תיאום בין המשרדים. כל זאת למרות שבפועל נושא הבטיחות ופעילות החוץ של המכינות הווה נדבך משמעותי בפעילויות המכינות, וכלל לא קיבל התייחסות.

נוכח בדיקות אחרות, העלאת תמונת מצב ;

57. המבקר הגיע למסקנה כי הגופים המעורבים האחרים החלו לנקוט בצעדים לשינוי בעקבות האסון. השינויים עצמם היה בהם לדעת המבקר, להסדיר את פעילויות המכינות לרבות נושא הפיקוח עליהן. בנסיבות אלה מצא לנכון המבקר להסתפק בהעלאת תמונת המצב שהעלתה הבדיקה וזאת באוקטובר 2018 (ראה סעיף 8 בדו"ח המבקר).

דו"ח מנכ"ל משרד ההתיישבות דאז, מר אבי נעים -

המכינות הקדם צבאיות, ניתוח והמלצות - אוגוסט 2020 (מוצג וב/174)

58. המנכ"ל דאז, מר אבי נעים והיום חבר ועדת הבדיקה הממשלתית (להלן: "אבי נעים"), הצביע על מחסור ברגולציה, רבת שנים, לגבי כלל המכינות.
עם הקמת משרד ההתיישבות, במאי 2020, סבר אבי נעים כי קיימת הזדמנות לאומית לטפל בנושא מהיסוד, תוך ראייה כללית רחבה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

בדו"ח זה הועלתה גם הטענה כי במשך שנים היה מחסור ברגולציה, פיקוח ובקרה, ועם העברת הנושא למשרד ההתיישבות הנושא **בתחום אחריותו** (ההדגשה אינה במקור - ש' ו'). כדי שהמשרד יוכל ליטול לידי האחריות הגדולה שנמצאת לפתחו ולאפשר מימושה של אותה אחריות, יש לתת למשרד ההתיישבות את מלוא הכלים לכך - מימון וכוח אדם.

59. במסגרת הבדיקה שנעשתה הצביע הדו"ח על נתונים דלים לגבי אירועי בטיחות במכינות; הדו"ח הדגיש העדר ממצאים בדוקים על אירועים שאירעו, העדר אמצעים לטיפול בכשלים והצורך לשיפור מידי והמלצות מעשיות. לעניין זה נביא את הדברים בלשון הכותב:

"כיום, אין אפשרות לקבל משום גורם במדינת ישראל ו/או משרדי הממשלה, את רשימת התקלות ו/או אירועי בטיחות שהתרחשו במכינות הקדם צבאיות לאורך השנים. נראה שתרבות הדיווח, התחקירים והפקת הלקחים, לא הייתה קיימת כלל כשיטה".

60. נקודת המוצא של הדוח הייתה שאת פרויקט המכינות יש לשמר, תוך תיקון כשלים, ובלשונו: **"המכינות הקדם צבאיות הן מפעל חברתי מזהים ומוצלח שייצר במהלך השנים עשרות אלפי מנהיגים חברתיים אשר תרמו תרומה כבירה למדינת ישראל"** וכי יש לחזק המפעל, לשמרו ולהרחיבו, תוך מתן משקל ראוי והכרחי - יחס נחרץ ופיקוח מתחייב מתוך דאגה לחיי אדם (שם, עמ' 62).

בנוגע למבנה המכינות ושלוחותיהן - הומלץ על מבנה סדור בו המכינות יקבעו נהלים ותהליכי עבודה אחידים. מכינה עם שלוחה תפעל בתצורה של מטה מנהלי חינוכי מרכזי שבראשה עומד ראש המכינה, שאינו מנהל בפועל, אף אחת מהמכינות. כל מכינה תוכל להקים עד 7 שלוחות נוספות, בכפוף לאישור ועדת הכרה (שם, עמ' 20).

61. לגבי מועצת המכינות כגוף פרטי, הוצע לשקול להעניק לה מעמד חוקי, כדי לשמור על איזון נכון של יחסי עבודה בין משרד ההתיישבות למכינות. כמו כן הומלץ לאפשר למועצת המכינות שהיא "בעלת חזון וידע רב בעולם המכינות" לתרום ולהגשים, "בין אם בשוטף ובין בביצוע הכשרות נדרשות המתבצעות על ידי המכינות, כבר באותו מועד" (שם, עמ' 14). גם בדו"ח זה לא נבדק המצב הסטטוטורי על-פי החוק הקיים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

סגירת מכינת בני ציון והליך פלילי;

סגירה זמנית - הקפאה בספטמבר 2018;

62. ביוני 2018, בעקבות האסון בנחל צפית נפתחה חקירה משטרתית. בפברואר 2019, החליט פרקליט המדינה על נקיטה בהליכים פליליים. הוגשו כתבי אישום בבית המשפט המחוזי בבאר שבע, בתיק פלילי שמספרו 48149-10-19 נגד ראש המכינה יובל כהן ונגד המדריך האחראי של המכינה, אביב ברדיצ'ב. האחרון היה עם הקבוצה בנחל, כאחד המדריכים, הוא היה במאסף. פעילות המכינה הוקפאה לשנה. בעקבות האסון הודיעה מועצת המכינות הקדם צבאיות על סגירה זמנית של המכינה. עמותת המכינה הודיעה על כוונתה שלא לקלוט חניכים בשנת התשע"ט - ספטמבר 2018.

דחיית בקשה לחידוש ב- 14 מרס 2019;

63. המכינה ביקשה להמשיך ולפעול, גם לאחר האסון. מסמך בדק בית בנוגע למכינה "בני ציון", רוכז על ידי גברת שירה אטינג. גברת אטינג הגיעה לנהל את מכינת בני ציון מיד אחרי האסון, ושימשה כראשת מכינה עד שהמכינה נסגרה. המכינה הגישה בקשה לחידוש פעילותה. האחרונה העידה בפני הוועדה ב-03/11/2021.

64. הבקשה של גב' אטינג כעומדת בראש המכינה, לחדש את פעילות המכינה, נושא כותרת - "תהליך ההקמה מחדש של מכינת בני ציון" (וב/113(1)). בבקשה, יש, בין היתר, התייחסות (סעיף 5) ל-"ליווי ולתמיכה של נפגעי האסון" ובעמ' 3 של הבקשה שאלת הנוגעת לזכות הקיום של המכינה והליך בדק-הבית.

65. ביום 14 במרס 2019 נדחתה הבקשה לאשר את המשך פעילות המכינה. ההחלטה ניתנה על ידי גב' אירית ברוק, מנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה, במסגרת תפקידה כממונה במשרד החינוך על המכינות הקדם צבאיות. הנמקת הדחייה הייתה מן הטעם ש"המכינה איננה מוכנה מבחינה חינוכית לפתוח את שעריה בשנת הלימודים תש"פ" (מוצג וב/113), וכי המכינה והעמותה טרם סיימו הליכי התארגנות הנדרשים מבחינה מהותית.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הסדר בין משרד הביטחון למשרד החינוך - בנוגע לתוכנית ההכנה לצה"ל

66. לאחר אסון צפית, סבר משרד הביטחון שעליו להיות אחראי לתוכנית ההכנה לצה"ל. לפיכך החל מ-18/3/2019 בא בדברים עם משרד החינוך וב-19/3/2019, הגיעו המשרדים (משרד הביטחון ומשרד החינוך) לידי הסכמה לחלוקת האחריות והפיקוח ביניהם. משרד הביטחון קיבל את האחריות על תוכנית ההכנה לשירות צבאי, הכולל כושר גופני. משרד החינוך קיבל את האחריות על תוכנית הלימודים.

הוסכם כי תוכנית ההכנה לשירות צבאי כולל את הנושאים הבאים:

הכרת המערכת הצבאית הצה"לית;

טיפול החוסן של החניכים לקראת שירות;

הכרת ערכי צה"ל וקבלת אחריות;

מורשת קרב;

אימון גופני;

ביקור ביחידה צבאית.

כמו כן משרד הביטחון נותן את סרגל מאמצים.

כל שאר הנושאים נותרו באחריות משרד החינוך.

הודגש שההכנה לשירות צבאי אינה כוללת: ניוטים, סיורים להכרת הארץ ומסעות, ואלה אינם באחריות משרד הביטחון.

הסדר זה ממשיך לחול.

כתב מינוי לוועדה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דרישה של ההורים השכולים למינוי ועדה בדיקה ממשלתית;

67. השאלה המקדמית היא, מדוע לא ניתן היה להסתפק בדוחות ובבדיקות לרבות הסדרת הביניים

בעקבות דו"ח ההסדרה, והאם הייתה הצדקה להקמת ועדת בדיקה ממשלתית.

על שאלה זו יש להשיב **בחיוב**.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

68. בעניין זה נפנה לעמדת ההורים השכולים כפי שעולה מעדויות ההורים שהעידו בפנינו. עדות של מר אייל בללי, אביה של גלי ז"ל:
- "בעיניי זה התהליך שעולם המכינות צריך לעבור, תהליך של קביעה מדויקת... קרה פה אסון, זה יכול לקרות מחר עוד פעם... אנחנו מרגישים שאירועים כאלו, בלי הסדרה אמיתית ואכיפה אמיתית, יכולים לקרות מחר בבוקר. כל מנהל מכינה עדיין יכול לעשות ככל העולה על רוחו ובהיבט הזה אני חושב שלא קרה שום שינוי מאז, למרות שקמו וועדות חקירה אבל הבדל מהותי לא נעשה מאז" (עדות אייל בללי מיום 26.5.21 עמוד 110 ש' 24-27).**
- החשש להעדר הסדר מחייב, ולאסון נוסף, עלה גם באמצעות עדותה של שרית אנג'ל אור, אמה של אלה אור ז"ל:
- "האסון הבא אורב לפתחנו, על מנת למנוע מחויבים אנו למצוא את המחדלים, לתקן ולשנות, מצווים אנו לשמור על החוזרים והנהלים - על-פי חוק המכינות שחוקק עשר שנים לפני האסון בשנת 2008. " (וב/89(3)(א))**
69. אכן הדרישה להקמת ועדת בדיקה ממשלתית מוצדקת הייתה, במיוחד לאור ההתנהלות בפועל של המשרדים והמכינות, והפרשנות המשפטית שניתנה על ידי אותם משרדים, והכל כפי שנפרט בדוח זה. יתר על כן, הדוחות השונים שפורטו לעיל, לרבות דו"ח ההסדרה, לא בחנו את שאלת ההסדר המשפטי המתחייב, לפי החקיקה הקיימת;
- תיקוני חקיקה בחוק ו/או בתקנות, לא נעשו עד היום;
- המחלוקת המשפטית בין משרד החינוך לצד משרד הביטחון, לבין מועצת המכינות כפי שבאה לידי ביטוי במכתבו של עו"ד זמיר למנכ"ל משרד החינוך, נותרה בעינה;
- דו"ח ההסדרה עצמו, נותר בעינו כדו"ח טיוטה;
- ההסדר המוצע היה חלקי, וולונטרי, והתמקד בהסדרת ביניים, רק לגבי טיולים ופעילויות חוץ של המכינות.
- ההסדר לא כלל נושאים שאמורים להיות חלק בלתי נפרד מכללי הבטיחות כגון: חובת דיווח על אירועים חריגים, סמכויות פיקוח ובקרה שבהן חויבו המשרדים בחוק ובתקנות ותוך התעלמות מהתנהלות בפועל שקדמה לחוק המכינות.
70. נוסף על האמור, נמצא כי יש ספקטרום נרחב של סוגי עמותות שבמהותן ניתן להשוותן למכינות קדם צבאיות לפי חוק המכינות, אך בפועל חוק המכינות לא חל עליהן, ולא ניתן להתעלם מהן לצורך הסדרת נושא הבטיחות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

71. חשיבות להקמת ועדת בדיקה ממשלתית, מעבר למפורט לעיל, מטעם ההורים השכולים, נמצא במכתבה של שרית אנגיל אור, אמה של אלה ז"ל למנכ"ל משרד החינוך דאז:

"אנו ההורים השכולים דורשים כבר כשנתיים להקים ועדת בדיקה ממלכתית שתורכב מגורמים חיצוניים למשרד החינוך. דרישה זו טרם מומשה נכון לעת כתיבת שורות אלו," (2/8/20) "ועדה זו לא הוקמה, אנו תוהים ושואלים, מדוע? השאלה המתבקשת: האם מסתירים מאיתנו דבר מה? שכן אם משרד החינוך והאגף הממונה על פעילות המכינות פעל כראוי, למה לכם לחשוש?"

הגב' אור, בעדותה בפנינו מצאה לנכון לחזור ולהדגיש כי במכת במכתב הפרידה של אבואב, אין אזכור לאסון צפית (וב/89(3)א)). ההורים לא יכלו להסכים עם ניסיון השכחה.

שני נושאים חשובים מאמירות אלה:
האחד, בדיקה גלויה ומפורטת של אופן ההתנהלות של המכינות והמשרדים, ללא הסתרה וללא התעלמות מהמציאות הקיימת.
הנושא השני, לא לאפשר לפרויקט המכינות להתעלם מהאסון, לבצע תחקיר כנדרש, להפיק לקחים תוך שיתוף ההורים השכולים.

72. במשך כשלוש שנים עמדו ההורים השכולים על דרישתם להקים ועדת בדיקה ממשלתית. רק לאחר תיקון חוק המכינות (תיקון מס' 2 - תשפ"א-2020) והעברת הסמכויות והחובות לפי חוק המכינות ממשרד החינוך למשרד ההתיישבות, נעתר שר ההתיישבות דאז, השר צחי הנגבי, לבקשה.

73. אנו מבקשים לחזור ולהביע הערכתנו להורים השכולים על היכולת לקום ולעשות מעשה, מתוך דאגה ואכפתיות שאסונות כאלה לא יהיו עוד.
בדומה לנערות ולנער הייחודיים שנספו, זיכרונם לברכה, ושהיו ביטוי של כל אחד ואחת מהן לנוער מופלא ואכפתי, כך גם ההורים.
אם אמנם המכינות ככלל, מצליחות להגשים מנהיגות, ומעורבות חברתית ואזרחית, הרי שההורים יישמו ערכים אלה, הלכה למעשה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

כתב המינוי וגבולות סמכויות של ועדת הבדיקה הממשלתית:

74. ביום ה' בשבט תשפ"א (18 בינואר 2021), הוצא כתב מינוי בהתאם לסעיף 8(א) לחוק הממשלה, התס"א-2001 (להלן-כפי שכוונה בדוח זה - **ועדת בדיקה ממשלתית**) ונתנה לוועדת הבדיקה הממשלתית סמכות רחבה ומקיפה, כמפורט:

"לבחון את הדרכים למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות, דוגמת האסון בנחל צפית";

לוועדה נתנה הסמכות לעסוק בהיבטים עקרוניים של הנושא;
ליהנות מסמכות רחבה;
לעצב תחומי חקירתה;
לקבוע "כללי ברזל מחייבים שעל פיהם תתקיים הפעילות במכינות הקדם צבאיות, תוך בחינת הנושא מנקודת מבט מערכתית וכוללת ולהגיש המלצותיה לשר ההתיישבות."

75. למרות הסמכות הרחבה הנ"ל, יש להדגיש כי סמכות ועדת הבדיקה הממשלתית הוגבלה. מצד אחד נקבע: **"הוועדה תבחן את הנושא מנקודת מבט מערכתית וכוללת"**, ולצד אותה סמכות רחבה, באה ההגבלה:
"שאינה ממוקדת בבירור פרטי האסון בנחל צפית".

באופן שהבירור והבדיקה אמורים להיעשות, תוך הקפדה על ההגבלות הבאות:

- הוועדה לא תתמקד בבירור פרטי האסון בנחל צפית;
- הוועדה תקפיד להימנע מכל פעולה שיהיה בה כדי לפגוע בניהולם התקין של ההליכים הפליליים המתנהלים, ככל שהם משיקים לעבודת הוועדה;

בנושא האחרון; אף הועברה לוועדה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מיום 22/12/2020 (ד"ר גיל לימון, עו"ד, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, להלן: ד"ר לימון, עו"ד), ובהתאם להנחיית איש הקשר שמונה לוועדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד ואדים סיגל.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

76. בשלב מאוחר יותר למינוי ועדת הבדיקה הממשלתית, במענה לדרישת הוועדה ולבקשת השר הנגבי, ובאישור הממשלה, ניתנו לוועדה סמכויות חקירה.
- בהחלטת הממשלה מס' 822 מיום י' באדר התשפ"א (22 בפברואר 2021) קבע ממלא מקום שר המשפטים, כי לוועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה, לפי סעיפים 11 עד 9 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה (י"פ 9495, ח' ניסן התשפ"א, 21/3/2021, ע' 4490, להלן: **כתב המינוי**).
77. מלכתחילה ביקשנו לשמוע דברי ההורים, כדי ללמוד על עובדות ונתונים כפי שהם נחשפו להם. הדברים הלכו והתבהרו. היה לנו ברור שלהורים תפקיד נכבד בקיומה של הוועדה. אלמלא עמדו ההורים על הצורך בוועדה, לא הייתה זו קמה.
78. הוועדה התכנסה לראשונה ב-ט"ז אייר תשפ"א (28 באפריל 2021), קבעה את נהלי עבודתה לרבות אופן דיוניה, תוך שמירה על העקרון על ישיבות פתוחות לציבור ובעיקר פרוטוקולים פומביים. ב-5 במאי 2021, החלה הוועדה בשמיעת ראיות, יום ד נקבע כיום קבוע בשבוע.
79. העד הראשון שהעיד בפנינו היה אריק שמיר, אביה של שני שמיר ז"ל. בעדות סדורה ובהירה לרבות מסמכים רלוונטיים שנלוו לאותה עדות, הובא בפנינו "כתב אישום" כנגד המכינות, אך בעיקר כנגד המשרדים הרלוונטיים.

פער משמעותי בין צפי ההורים לסמכות הוועדה:

80. דרישה של ההורים לסימון בעלי תפקידים שכשלו; מתחילת שמיעת עדויות ההורים עלתה הדרישה, מצד ההורים אל הוועדה - על בסיס סמכות רחבה שניתנה לוועדת הבדיקה הממשלתית - כי הוועדה תקבע נתונים עובדתיים אשר יכולים להוות תשתית להגשת הליך כנגד האחראיים, ולא להסתפק בהנחיות תיקון עתידיות.

בעדותו של מר אריק שמיר, אביה של שני שמיר ז"ל, הועלתה, בין היתר, האמירה הבאה:

"העד: קראתי את כתב המינוי. ניתנו לוועדה סמכויות של ועדת חקירה. יש לה יד חופשית לעשות מה שהיא רואה לנכון שיכול לטפל בכשלים. אני אומר, באופן חד משמעי, במידה והוועדה הזאת לא תסמן כשלים שמשויכים לאנשים ספציפיים, אז שכרה יצא בהפסדה..."



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

ובהמשך

"במידה ולא יסומנו בעלי תפקידים שכשלו, הוועדה הזאת מוטב שלא תקום. ולכן היה חשוב לי להגיע לפה ולהגיד את זה על התחלת הוועדה לכולם ברור מה צריך לעשות וכולם יודעים מה צריך לעשות וכולם יודעים מה צריך לתקן וצריך מיד לתקן ולא צריך ועדות, זה רק ייקח זמן. אנחנו שלוש שנים שומעים את האמירות האלה. וזה בדיוק הסיבה שאסונות כאלה קורים עוד פעם ועוד פעם ועוד פעם. אנשים לא נושאים באחריות." (עדות אריק שמיר מיום 5.5.21, עמ' 11)

ובהמשך באופן יותר פרטני, נאמר על ידי העד אריק שמיר :

"הגופים שהיו אחראיים וכשלו בביקוח אחר, אופן התנהלות עולם המכילות, לא לקחו אחריות על האסון. ואני רוצה לפרט קצת בנושא הזה. ביום ראשון, 28 באפריל 2018, בבוקר, בשעה 06:50 אם אני זוכר נכון, זה יומיים בלבד אחרי האסון, שמואל אבואב, שהיה מנכ"ל משרד החינוך, נותן ראיון בערוץ 13 לאברי גלעד והוא מתייחס לאסון. רק אזכיר שאנחנו התחלנו לשבת שבעה. היו משפחות שעוד לא קברו את הילדים שהלוויות היו רק ביום ראשון. הוא נותן את הריאיון הזה לפני שהסתיימו הלוויות. ובראיון הזה הוא משקר ומתחמק מאחריות ותיכף אני אפרט. יש לי עותק של הריאיון הזה. אני אשמח להראות.

יש שתי דקות מתוך הריאיון שאני אשמח להראות ולהסביר. יש לי את הריאיון המלא מערוץ 13 אני יכול לשלוח אותו. אני כן רוצה שתראו שתי דקות מהריאיון ואני אתייחס אליהם. הראיתי את הסרטון הזה גם בפגישה עם צחי הנגבי (מציג את הריאיון מערוץ 13 מיום 28 באפריל 2018 - ש"י, שם, עמ' 13)

העד המשיך והסביר - להלן הפתיח של דברי כתב 13 ולאחר מכן הציטוט מדברי מנכ"ל משרד החינוך :

"בעקבות אסון השיטפון שפקד אותנו ביום חמישי האחרון הודיע אמש משרד החינוך כי תוקם ועדה להסדרת פעילות החוץ משותפת עם משרד הביטחון ומועצת המכילות הקדם צבאיות.

אנו אומרים עכשיו בוקר טוב למנכ"ל משרד החינוך שמואל אבואב שיעמוד בראש הוועדה:

שלום ובוקר קשה. צריך להבין שיש חוק שהוא חוק חינוך חובה במערכת החינוך, החוק הזה מגדיר מה סמכות משרד החינוך ללוות ולפקח ולטפל בילדים בגילאי 3-18.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

בגיל 18 כל הבוגרים הם עצמאיים, ואלו מסגרות מחוץ לאכסניה של משרד החינוך. ולכן, נחקק חוק ייחודי בשנת 2008, חוק המכינות. מתוך הרצון של המדינה באמצעות משרד הביטחון ומשרד החינוך לתמוך במפעל החשוב והמשמעותי הזה והגדירו בחוק מה הפיקוח" (שם, עמ' 13).

העד ממשיך :

"אבואב הודיע בראיון כי משרד החינוך איננו אחראי לאסון מהסיבות הבאות: לטענת אבואב משרד החינוך איננו אחראי לאסון מאחר והוא אחראי על ילדים עד גיל 18 במסגרת חוק חינוך חובה... החוק הזה, חוק חינוך חובה, מגדיר מה סמכות משרד החינוך ללוות, לטפל ולפקח בילדים מגילאי 3-18. בגיל 18 כל הבוגרים הם עצמאיים". (שם, עמ' 13).

עוד ממשיך העד ואומר :

"שמואל אבואב לא מציין ששמונה מתוך עשרת הנספים היו תלמידי כיתה י"ב, אשר שוחררו על ידי מערכת החינוך מימי לימודים לצורך טיול גיבוש למכינת בני ציון לקראת שנה הבאה. הם עוד לא היו חניכי מכינה. הם היו תלמידי כיתה י"ב תחת חוק חינוך חובה...". (שם, עמ' 14).

81. דברים דומים נכתבו בפנייה אלינו במהלך כתיבת דו"ח הביניים.

שרית אנג'ל אור ויצחק אור, הוריה של אלה ז"ל, שלחו פניה במייל לוועדה, בזו הלשון :

"אנו מצפים ומקווים שבדו"ח שתוציאו יהיו גם המלצות אישיות של אנשים מסוימים שחטאו בתפקידם לפני האסון, לא ביצעו את המוטל עליהם במשך שנים ובכך באופן עקיף גרמו לאסון בו איבדנו את בתנו אלה ז"ל עם תשעת חבריה."



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

התייחסות ועדת הבדיקה הממשלתית לבקשה האמורה:

הגבלת סמכות בכתב המינוי

82. לטענת ההורים הסיבה לקרות האסון הייתה שמשרד החינוך התעלם מהחובה המוטלת עליו, על פי החקיקה הקיימת, לצד אחריות המכינות. לשון אחר; לו איפשר משרד החינוך שימוש במנהלת הטיולים של המשרד, וכפיפות לחדר מצב, היה האסון נמנע.

הבדיקה האמורה אכן נעשתה על ידי הוועדה, ואולם, זו נעשתה בהיבטים העקרוניים של הנושא, לצורך מתן ההמלצות כיצד יש לנהל את פעילויות המכינות, בעקבות האסון. הוועדה בדקה הנושא מנקודת מבט מערכתית כוללת, וככול שהובאו בפניה פרטי האסון בנחל צפית, היו גם אלה במסגרת הסמכות שניתנה לה בכתב המינוי.

כפי שפורט לעיל, בהתייחס לסמכות שניתנה לוועדת הבדיקה הממשלתית, בכתב המינוי הובהר - על אף הסמכות הרחבה שניתנה, שזו מתייחסת להיבטים העקרוניים ולמבט המערכתי הכולל. הסמכות התמקדה במתן המלצות לעתיד כדי למנוע אסונות דומים, והוגבלה - ככל שמדובר בבדיקה ממוקדת לבירור פרטי האסון בנחל צפית.

במסגרת דוח הביניים הייתה התייחסות כזו או אחרת לאופן פעילותם של המשרדים, וככל שניתן היה להעיר הערות בתחום המוסרי - חברתי - ציבורי של הדברים, לרבות תמיהות נדרשות, אלה נאמרו ונכתבו.

עמדת משרד המשפטים עובר למועד חקיקת חוק המכינות

83. מעבר לאמור, לצורך בדיקת הנתונים - בשאלת כפיפות המכינות לחוזרי המנכ"ל, לצורך ביצוע פעילות חוץ - בחנו הנתונים בסמוך לאחר חקיקת חוק המכינות ובמהלך הכנת תקנות המכינות. לצורך זה הובאה בפנינו עדותו של יוחנן בן יעקב.

במסגרת תפקידו היה העד ממונה על המכינות משנת 1996 ועד 2013, כלומר עוד קודם לחקיקת חוק המכינות ותקנות המכינות.

העד סיפר כי במסגרת תפקידו היה יוצא ב-6 בבוקר מהבית וחוזר בחצות (עדות יוחנן בן יעקב מיום 21/7/2021, עמ' 1), וזאת מתוך הבנה שכך עליו למלא תפקידו שכלל פיקוח וביקורת.

עם פרישתו מהתפקיד נעתר לבקשה מטעם מועצת המכינות ומשמש חבר בוועד ראשי המכינות, במעמד נציג ציבור במועצת המכינות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

על-פי עדותו :

"בעת הכנת התקנות לחוק המקד"צ ב- 2009, עמדתי על כך שבטיולים תהיינה המכינות כפופות לחדר מצב ולמנהלת הטיולים של משרד החינוך...". (שם, עמ' 3)

והעד המשיך :

"כפיפות לחדר מצב. דרשתי להכניס סעיף מפורש בתקנות החוק בנושא הכפיפות לחדר המצב ולמנהלת הטיולים. משרד המשפטים לא הסכים בשום פנים ואופן". (שם, עמ' 14),

משרד המשפטים לא רק שלא הסכים להצעה האמורה, אלא אף התנגד.

בהמשך באותו עמוד, מוסיף העד :

- "משרד המשפטים התנגד להכניס לתקנות כפיפות לחדר מצב ולמנהלת הטיולים, הטענה של אגף ייעוץ וחקיקה הייתה, שכל דבר שהמדינה מחייבת, אם קורה בו תקלה, האחריות עליה. הם טענו שמדינת ישראל לא מוכנה לקחת אחריות על התנהלות של אלפי עמותות שהמדינה מתקצבת". (שם, עמ' 14),

84. משהובא מידע זה לידיעתנו, חזרנו ופנינו ליועץ המשפטי, כדי לקבל תגובתו, הן לתוכן העדות והן לסיבת העמדה, אם זו אכן אושרה. כדי לעמוד על אחריות ממלאי התפקיד, צריך היה לבדוק בסיס הגדרת התפקיד על ידי הממונים. בתשובת משרד המשפטים לא ניתן היה לקבל מענה לנתונים שהועלו על ידי יוחנן בן יעקב בעדותו מחמת חלוף הזמן.

על פני הדברים - משרד החינוך חובתו הייתה לבדוק קיומם של כללי בטיחות ומלכתחילה - בהעדר כללי בטיחות או התאמות נדרשות - חובה הייתה על משרד החינוך, לקחת את חוזרי המנכ"ל ולהתאימם לפעילויות המכינות.

עצם החובה לקיומו של אוגדן בטיחות והטלת חובה על המכינות לפעול על-פי הכללים, אין בה לכשעצמה לבטל אחריות המכינות והעברת החבות למשרד החינוך. נהפוך הוא, התעלמות מן החובה האמורה, מובילה להטלת אחריות.

מכל מקום עמדה זו של משרד המשפטים - ככול שלא נסתרה - הביאה כנראה לחוות דעת משפטיות תואמות, לפיהן - נושא הבטיחות - ככלל - אינו חוסה תחת אחריות המשרדים - משרד הביטחון ומשרד החינוך.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הגנת הטעות במצב המשפטי

85. האפשרות להצביע על אשם ספציפי אינה קיימת במסגרת ועדה זו, לא רק לאור הסמכות המוגבלת שניתנה לוועדת הבדיקה הממשלתית, אלא גם מכוח הגנה שעומדת לחשוד - "הגנת הטעות במצב המשפטי". הגנה זו מעניקה לנאשם פטור מפני אחריות פלילית, כאשר לצורך המצב המשפטי הסתמך על חוות דעת משפטית שגויה.

כפי שהתברר בדיעבד, נושאי המשרה פעלו על בסיס חוות דעת משפטיות, וגם אם נמצא כי אלה שגויות היו - כפי שנקבע בפועל - לא יכולה להיווצר אשמה פלילית, ככול שנושאי התפקידים פעלו לאור חוות הדעת הנ"ל (ראה תיקון 39 לחוק העונשין, התשנ"ד-1994, ס"ח 348).

במסגרת התיקון האמור, נולדה הגנה נוספת לנאשם מפני אחריות פלילית - הגנת הטעות במצב משפטי (סעיף 34 יט, חוק העונשין, התשל"ז-1977, ס"ח 226, ראה גם מאמרו של תומר בר-נתן בנוגע לע"פ 845/02 מדינת ישראל נ' תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בע"מ וע"פ 5672/05 טגר בע"מ נ' מדינת ישראל - "הסתמכות על חוות דעת משפטית שגויה של עורך דין בדבר חוקיותו של מעשה - הלכה ומעשה, השונים הם?").

86. התוצאה מן האמור היא, כאשר לממלא תפקיד יש טעות במצב המשפטי והטעות שנעשתה מבוססת על חוות דעת משפטית שגויה של עורך דין בדבר חוקיותו של מעשה מסוים, עומדת לאותו אדם הגנה והוא פטור מאחריות פלילית. במקרה כזה עומדת לאותו אדם הגנה של "טעות במצב המשפטי".

חוות הדעת הרלוונטיות של היועצות המשפטיות של משרד החינוך, "פטרו" את ממלאי התפקיד מנושא הבטיחות, הן כגורם של "ספק בטיחות" והן כגורם שלו סמכות הפיקוח. בנסיבות אלה, נראה כי לנוגעים בדבר - הגם שמוסרית-ציבורית ובמיוחד הגיונית, צריכים היו שלא להשלים עם אמירה כגון זו - עומדת ההגנה של "הטעות במצב המשפטי".

מסקנה זו תובהר אולי טוב יותר, לאחר שתבחנה חוות הדעת המשפטיות שהוציאו היועצים המשפטיים של המשרדים הנ"ל בהמשך דוח הביניים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

פרק רביעי - חוות דעת משפטית מורחבת - תוך גישה

ביקורתית למצב הקיים

מבוא

1. לאחר לימוד הרקע ושמיעות הנתונים לגבי המצב הקיים ביחס למכינות, מאז חקיקת חוק המכינות, הגיעה ועדת הבדיקה הממשלתית למסקנה כי **לפי חוק המכינות ותקנות המכינות, קיימת חובה על המכינות וכן חבות של אחריות ופיקוח של משרדי הממשלה הרלוונטיים, בנושא הבטיחות.**

בעקבות הפער המשמעותי שנוצר בין דרך התנהלות המכינות בפועל - אמירה של "אין חובה לכללי בטיחות, קיומן תלוי ברצון ראש המכינה" - לעומת הפרשנות המשפטית של ועדת הבדיקה הממשלתית, נדרשה הוועדה וחייבה את המשרדים בהגשת חוות דעת משפטיות. עיון בחוות הדעת שהוגשו לוועדת הבדיקה הממשלתית (ראה מוצגים: וב/76(1), וב/116, וב/118(1)), לרבות שמיעת עדויות היועצים המשפטיים, הראו כי "נושא הבטיחות" הוצא לשיטתם מתחום אחריותם. לאור העמדות המשפטיות השונות, פנתה ועדת הבדיקה הממשלתית ליועץ המשפטי לממשלה כדי שיחווה דעתו בנדון.

חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה (מוצג וב/153, חו"ד מיום 14.10.21) קיבלה עקרונית את פרשנות ועדת הבדיקה הממשלתית.

2. לאור השתלשלות הדברים כפי שהובאה לעיל, בנושא העמדות המשפטיות הנוגעות לחקיקה הקיימת, מצאה לנכון ועדת הבדיקה הממשלתית להביא מטעמה חוות דעת משפטית מורחבת בפרק זה, שהיא לעמדתה **חוות הדעת הקובעת.**

בפרקים שלאחר מכן ייעשה פירוט של חוות הדעת מטעמים של המשרדים וכן פירוט של חוות הדעת מטעם היועץ המשפטי לממשלה - תוך עמדה ביקורתית של הוועדה.

3. החקיקה הקיימת מצביעה על הנחות יסוד שקשורות **לאחריות ולתורת התרבות הבטיחותית.**

נביא תחילה את הפרשנות המשפטית על-פי החקיקה הקיימת, ולאחר מכן נצביע על עקרונות היסוד והערכים בנושא, המשתלבים היטב עם הוראות החקיקה, לצד הצבעה על מצב קיים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הצעת חוק המכינות

4. נחזור ונפנה להצעת החוק כפי שזו פורטה ב"מבוא", כדי להבהיר את נבכי חוק המכינות כחוק עיקרי.

חוק המכינות שחוקק ב-2008, הביא חידוש בדרך מימון המכינות. **תקצוב** המכינות שיעמדו בתנאי ההכרה הנדרשים, לעומת היותם "גוף נתמך", קודם למועד ההכרה. ואולם החוק דיבר על מטרה נוספת, והיא עיגון **פעילות תקינה של המכינה**. למעשה, ניתן לומר, אמצעי ומטרה. תקצוב, כדי לעגן פעילות במכינה, ולא סתם פעילות, אלא פעילות **תקינה**.

אין לראות תחרות בין השניים. התקציב יסייע לפעילות.

5. בדברי ההסבר (הצעת חוק המכינות הקדם צבאיות, התשס"ח-2008 מיום 9/7/2008, הכנסת ע' 244 נכתב):

"נוכח ההכרה בחשיבות המשך פעילותן של המכינות הקדם - צבאיות, מוצע בהצעת החוק המתפרסמת בזה לעגן בחקיקה את פעילותן וכן את תקצובן הנאות ואופן חישובו, כדי להבטיח את המשך קיומן הסדיר והתקין."

6. המחוקק הבהיר, כי תקצוב המכינות, נעשה למעשה כדי להבטיח פעילות **תקינה** של המכינות. יש לנו אפוא שני עיקריים באותה רמת חשיבות: פעילות תקינה וכדי שזו תתקיים, צריך תקצוב, במקום תרומות.

ליצירת מבנה הנדסי להסבר העיקרים, ראוי בשלב זה לדבר על משולש שווה צלעות: תקציב ופעילות. הוספת המלה "**תקינה**" **מצרפת למשולש צלע שלישית ונוצר מעין "משולש שווה צלעות. הצלע השלישית - כללי הבטיחות.**

המחוקק הבהיר אפוא, כי הוא מבקש לערוך שינויים שיהיה בהם להבטיח את **פעילות המכינה - פעילות תקינה** וכן להפוך את המכינה לגוף **מתוקצב**. הפעילות התקינה של המכינה אכן דורשת תקצוב, במקום להיות גוף הנתמך מתרומות, כפי שהיה קודם לתיקון החוק, תרומות לפי סעיף 3א לחוק יסוד: התקציב.

המחוקק הבין כי התקצוב הכספי אין בו לכשעצמו להבטיח התנהלות תקינה של המכינה. ולכן **בסעיף 2(ב) לחוק המכינות**, בחוק הראשי, מבהיר המחוקק, **שהתנהלות תקינה במכינה, תתקיים באשר לכל פעילות במכינה - בכל מקום ובכל עת, יתואמו תנאים פיזיים ובטיחותיים נדרשים. זו הצלע השלישית.**



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

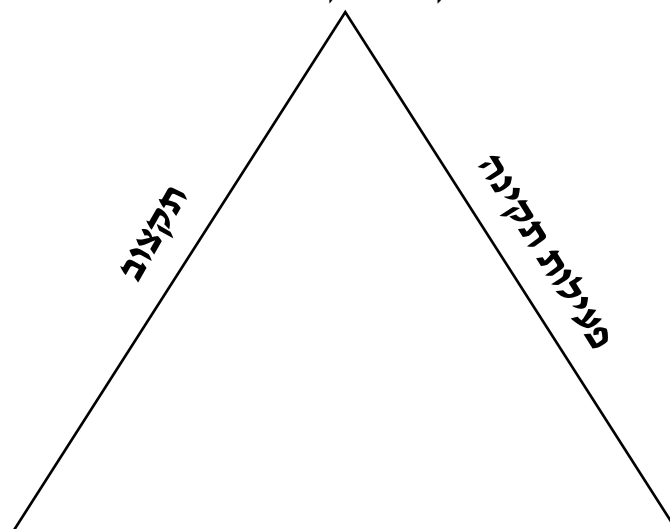
7. על המכינות ומפעליהן הוטלה חובת ההתנהלות כאמור, וכדי להבטיח התנהלות כזו, תעשה בקרה באמצעות משרד הביטחון ומשרד החינוך בעת חקיקת חוק המכינות, ומשרד ההתיישבות במקום משרד החינוך בהחלטת הממשלה, ותיקון החוק בשנת 2020. עיגון נוסף לצורך פעילות תקינה במכינה, מבטיח המחוקק משקבע באופן מפורש בסעיף 2(ב) סיפא לחוק המכינות הקובע, קשר בל ינתק, ביו פעילות במכינה לבין הצורך להתאים לאותה פעילות, תנאים פיזיים ובטיחותיים נדרשים.

מכאן קמה נקודת מוצא נוספת - אין פעילות של מכינה יכולה להתקיים, ללא התאמה של תנאים פיזיים ובטיחותיים נדרשים.

לשון אחר, התקצוב הוא אמצעי, המטרה היא פעילות תקינה, והגשמת תקינות אינה יכולה להיעשות אלא במקום שבו הפעילות בוצעה תוך הבטחת תנאים פיזיים ובטיחותיים נדרשים.

**קדושת החיים - הערך העליון של חיי אדם - בצלם אלוקים נברא
האדם - יושג - בהקפדה תואמת של ערך תורת הבטיחות.**

המשך פרויקט המכינות



מערך תוכנית בטיחות כללי

- מכינות - חובת התאמה בין פעילות להסדרים פיזיים ובטיחותיים נדרשים.
- משרדים - חובת ביקור בקרה ופיקוח



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

מטרות אלה חייבות היו לבוא לידי ביצוע, מכוח החוק העיקרי ותוך מתן משמעות מעשית נכונה לתקנות המכינות.

הוראות החקיקה

8. חוק המכינות כולל ארבעה סעיפים, המתייחסים ל:

- הגדרות מונחים: "מכינה צבאית", "חניך";
- הכרה במכינה קדם צבאית" הכולל תנאים מחייבים:
- "אופן ההתאגדות" - כתאגיד;
- נושאים מחייבים נוספים:
- "יכולת כספית וארגונית",
- "בעלי התפקידים",
- "תכנית חינוכית-לימודית"
- "הנהגת תנאים פיזיים ובטיחותיים הנדרשים לפעילות המכינה"
- ה"מכינה כמקבלת "הכרה" והתוצאה" -
- "שינוי מעמד המכינה מ"גוף שאינו מתוקצב" לגוף מתוקצב".

מסקנה מקדימה: קריאת הנושאים הנ"ל, מצביעה מידית על החשיבות של כול אחד מהם. קריאת האמור, יחד עם סעיף ההגדרות בתקנות המכינות לגבי הממונים מטעם המשרדים הרלוונטיים, והרכבה של הוועדה המייעצת, מצביעים מידית על החובה בתחום הבטיחות - לעשות שימוש באחריות ובסמכויות שהוענקו למכינה ולמפעיליה, מצד אחד - ובמקביל באופן בלתי נפרד - בסמכויות הביקורת והבקרה שהוטלו על המשרדים.

הניסיון המתמיד והמתמשך להוציא את נושא הבטיחות או לצמצמו על ידי הנוגעים בדבר, אינה מובנת, תמוהה ומורה על אי ציות לחקיקה הקיימת.

הגדרות בחקיקה הראשית

9. להלן הפירוט:

9.1.1 סעיף 1: "סעיף ההגדרות", המגדיר "מכינה קדם-צבאית":



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

"מסגרת חינוכית המיועדת בעיקרה למיועדים לשירות ביטחון, ולמיועדים להתנדבות לשירות ביטחון, ושמטרותיה הכנת החניכים לשירות מלא בצבא הגנה לישראל וחינוך למעורבות חברתית ואזרחית".

- 9.1.2 באותו סעיף ישנה הגדרה מי יכול להיות חניך במכינה. ההגדרה כוללת יוצא צבא, מיועד לשירות ביטחון, ומיועד להתנדבות לשירות ביטחון, הלומדים במכינה קדם צבאית.
- 9.2 - מדובר על מספר נושאים ומכיל שני תתי-סעיף:
- 9.2.1 - בסעיף 2 ס"ק (א) - המשרד הממונה על המכילות, על פי תיקון מ 2020 : שם נקבע כי המנהל הכללי של משרד ההתיישבות הוא בעל הסמכות להכיר במכינה קדם צבאית.
- נציין כי אסון נחל צפית אירע באפריל 2018, כשהמשרד הרלוונטי לצד משרד הביטחון, היה באותה עת משרד החינוך.

(הערה - בשלב זה - ועד לאמירה מפורשת אחרת - נתייחס למשרד החינוך, כרלוונטי לענייננו).
לצד משרד החינוך - חובה מקבילה - לצורך מתן המלצה לקבלת תואר "מכינה בהכרה" - מוטלת על משרד הביטחון.

סמכות ההכרה ותנאיה

- 9.2.2 - **הוראות "הכרה"** יפורטו בתקנות, לפי הוראות שיקבע שר החינוך, באישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, ואלה יכללו: *התנאים להכרה, ו*דרכי ההכרה;
- לעניין סמכות ההכרה במכינה, הנזכרת בסעיף 2(א) לחוק המכילות - מדובר בסמכות שהוענקה למשרד החינוך. בפרק ד' של תקנות המכילות, מובהר כי הדרישה למתן הכרה מותנית בהגשת בקשה על ידי המכינה. תנאי להגשת הבקשה, פעילות של כשנתיים כמכינה בהקמה, בצירוף המלצה נדרשת של משרד הביטחון.
- לפיכך נחזור ונדגיש, לצד **משרד החינוך**, **שלו הסמכות אם להעניק "הכרה" למכינה**, המשרד הנוסף שבאמצעותו המדינה מבקשת לפקח על פרויקט המכילות הוא **משרד הביטחון**. אותו משרד יידרש להגיש חוות דעת מייעצת לצורך מתן ההכרה למכינה.
- 9.3 - הוועדה המייעצת - (תקנה 2 לתקנות המכילות) היא המייעצת למנכ"ל משרד החינוך בבקשות להכרה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הרכבה שישה נציגים שהם:

- הממונה על המכילות במשרד החינוך;
- הממונה על המכילות במשרד הביטחון;
- שני עובדי משרד החינוך;
- נציג היועץ המשפטי של משרד החינוך;
- נציג חשב המשרד;
- (להלן: **הוועדה המייעצת**).

- 9.4 בסעיף 2 ס"ק (ב) לחוק המכילות - יש פירוט לנושאים שיהיה צורך להתייחס אליהם (הגם שאין זו רשימה סגורה) לצורך מתן **הכרה**, הן בנושא: **דרך ההכרה והן התנאים להכרה**;
- 9.4.1 *אופן ההתאגדות של "מכילה" - החוק מפנה לתקנות ושם נקבע: **"המכילה תופעל על ידע תאגיד"** (תקנה 3(א) ו-9 לתקנות המכילות); בפועל המכילות הקדם צבאיות מאוגדות כעמותות, לפי חוק העמותות, תש"ס-1980.
- 9.4.2 *יכולתה הכספית והארגונית של המכילה; - הקשר בין השניים, צריך שיהיה גבוה, והדוק; הרמה של המסד הארגוני, מותנה במידה רבה, ביכולת הכספית של המכילה וביכולתה הארגונית;
- 9.4.3 * הכשרתם ורמתם של בעלי התפקידים להביא להגשמת היעדים;
- 9.4.4 * תוכנית חינוכית-לימודית שתונהג במכילה;
- 9.4.5 * תורת הבטיחות - להטמיע **תנאים פיזיים ובטיחותיים הנדרשים לפעילותה של המכילה**;
- 9.4.6 * סעיף 3(א) לחוק המכילות - **תקצוב במכילה בהכרה** - השתתפות ממשלתית בתקציב מכילה בהכרה, על בסיס מכפלה של סכום שנקבע במספר החניכים באותה מכילה.

הוראות בטיחותיות בחקיקה ראשית

10. אין חולק כי מלכתחילה, מכילה בהקמה היא גוף שאינו מתוקצב. עיקר מטרת חקיקת חוק המכילות הייתה להסדיר את הנושא התקציבי. המגמה בחוק המכילות הייתה שמכילה מוכרת שאינה מתוקצבת תהיה לגוף מתוקצב.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

לאחר תום התקופה בה הייתה **מכינה בהקמה** ושינוי הסטטוס שלה למכינה "מוכרת" – תהא למוסד מתוקצב.

ואולם, **הנושא ההכרחי - הסדר בטיחותי, כהסדר מחייב**, לא נזנח, ונזכר בסעיף 2(ב) לחוק המכינות. מדובר בקשר בלתי ניתן להפרדה - התאמה נדרשת בין פעילויות המכינה לתנאים פיזיים ובטיחותיים מתאימים, לצורך אותה פעילות, ממועד הקמת המכינה, כלומר גם בתקופת היותה מכינה בהקמה.

11. עוד מוסכם, כי בהוראת סעיף החוק הראשי, נותרה בעינה המגמה לאפשר שימור של האופי העצמאי של המכינה ושל הגופים המפעילים אותן. ואולם לא כסמכות מוחלטת.

אכן קיים חופש די נרחב מבחינת התוכנית החינוכית-לימודית, אך גם זה אינו מוחלט. תקנה 13 לתקנות המכינות שכותרתה: **"התכנית החינוכית-לימודית"** אף היא מצויה תחת פיקוח (ראה גם ביקורת על התכנית הלימודית על מכינת עלי דוד, בחוות הדעת וב/76(7)). תקנה 9(ב) לתקנות המכינות מורה על המטרות שעל המכינה, כתאגיד, לכלול, בין היתר, כתנאי לקבל הכרה.

בכל מקרה, אין בהכרח ניגוד בין **חופש עצמאי** בתכנית הלימודית-ערכית, **לחובה לבצע פעילויות במכינה בתיאום לתנאים פיזיים ובטיחותיים, נדרשים**. חובה, שהיא לכשעצמה – ערך, ערך שמירת חיי אדם.

יש לחזור ולהזכיר - נושא הבטיחות בחוק הראשי, אינו נושא שניתן להתעלם ממנו, וגם לא ניתן לצמצם היקפו.

קשר בל יינתק - התאמה בין פעילויות המכינה לבין הסדרים פיזיים ובטיחותיים נדרשים

12. סעיף 2(ב) לחוק המכינות, מחייב וקושר בין פעילויות של המכינה לבין התאמה לכללי בטיחות נדרשים. ואלה צריכים לבוא לביטוי גם בתקנות המכינות. זה לשון הסעיף:

"הוראות כאמור בסעיף קטן (א) יכול שיתייחסו, בין השאר, לאופן ההתאגדות של המכינה הקדם-צבאית, ליכולתה הכספית והארגונית, לבעלי התפקידים בה, לתכנית החינוכית-לימודית שתונהג בה ולתנאים הפיזיים והבטיחותיים הנדרשים לפעילותה".

13. לגבי לשון ההוראה של סעיף 2(ב) לחוק המכינות, למרות שהלשון הננקטת שם **"יכול שיתייחסו"**, אינה בהכרח מצביעה, על הוראה כמחייבת, הרי הפירוש הנדרש במקרה דנן, כי מדובר באמירה, **מחייבת**.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הפרשנות הנכונה היא שיש חובה, להתייחס לנושאים הנזכרים בסעיף.

"הוראות כאמור בסעיף קטן (א) חובה שיתייחסו, בין השאר, ,....., לתכנית

החינוכית-לימודית שתונהג בה ולתנאים הפיזיים והבטיחותיים

הנדרשים לפעילותה".

התנאים ההכרחיים לקיומה של מכינה ולהיותה פעילה

14. לשם המחשה וביסוס עמדת ועדת הבדיקה הממשלתית, נתייחס לכל התנאים המפורטים

בס"ק (ב) לסעיף 2 בחוק המכינות :

- גוף שלא התאגד כתאגיד, אינו יכול להיות מכינה קדם צבאית ;

- מכינה שאין לה היכולת הכספית והארגונית, אינה יכולה לקבל הכרה כמכינה ;

- העדר צוות מתפקד וכשיר - אינו מאפשר הכרה במכינה, גם לא כמכינה בהקמה ;

- תכנית לימודית שאינה מאמצת את המטרות המנויות בתקנה 9 של תקנות המכינות, לא תקבל הכרה.

העדר מי מהתנאים המנויים ברשימה לעיל תמנע הכרה, ותמנע קבלת תקצוב מהמדינה.

15. הרשימה שפורטה לעיל, אינה רשימה סגורה, ומאפשרת מצבים נוספים אשר יש בהם כדי

למנוע הכרה וממילא גם תקצוב. לא רק במועד ההכרה או במועד חידוש ההכרה, אלא גם במהלך התנהלות המכינה, לצורך ביטוי ההכרה.

לדוגמאות המפורטות שם (שפורטו בסעיף 14 לעיל), הוספו המלים : "בין השאר". משמע, המחוקק, הותיר תנאים נוספים לאלו שלא הוזכרו במפורש. אם אלו לא יתקיימו, יכול שלא תינתן הכרה, או שההכרה תבוטל, תותנה או תושעה.

נעיר, זו אחת הדוגמאות שישנן מקרים שיכולים היו להיות מפורטים בתקנות, ואולם גם בהעדרם, אין מניעה לחייבם, מכוח הסמכות שניתנה ליישום ההוראות בחקיקה, לרבות חקיקת המשנה.

למשל העדר דיווח על מקרים חריגים או העדר דיווח בכלל, התנהגות בדרך של הסתרה, אי הקפדה על תנאי המכינה במתחם המכינה, הגשת אישור יועץ בטיחות שהורה במקביל על חובת תיקונים ואלה לא בוצעו ועוד.

הסעיף מאפשר הכללת תנאים מחייבים, לפי שיקול דעתו של הממונה מטעם המשרד האחראי, לראות מקרים נוספים, שאם לא יתבצעו כנדרש, תמנע ההכרה. סמכויות שהן סמכויות הפיקוח שהוטלו על משרד החינוך, ועל משרד הביטחון.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

16. המסקנה לענייננו - עמותה המבקשת להיות למכינה מוכרת ולהישאר במעמדה ככזה - מתחילת דרכה כ"מכינה בהקמה" ואחר כך כ"מכינה בהכרה" - ובמשך כל תקופת חייה - לא תוכל לפעול כלל כמכינה, וכמכינה בהכרה, בפרט, אם תבצע פעילות ללא התאמה של תנאים פיזיים ובטיחותיים הנדרשים לאותה פעילות.
- חובה זו מוטלת על המכינה ומפעיליה - ובמקביל - באותה רמה של אחריות ואולי אף ברמה גבוהה יותר - חובת הפיקוח, של המשרדים האחראיים.

חובה סטטוטורית לקיום כללי בטיחות ולהפעלתם

17. המסקנה על-פי החקיקה הקיימת -
- יש חובה סטטוטורית להנהיג תנאים פיזיים ובטיחותיים - תואמים לפעילות המכינה, בכל עת ובכל מקום. העדרו של נתון זה, צריך שימנע מתן הכרה למכינה, הן בבקשה ראשונה להכרה והן בעת חידוש ההכרה (תקנות המכינות - 3 (ד)(1), 8).
- הקפאת הכרה, יכול שתבצע בכל תקופת קיומה של המכינה.
- אם אירע מקרה חריג או אם במסגרת מילוי חובת הפיקוח והבקרה נתגלו אירועים חריגים ו/או בעת ההכרה או חידושה תידרש הוועדה המייעצת לדון באלה ולהחליט אם להטיל סנקציה, אפיונה ותקופת ההגבלה של הסנקציה: מתן הכרה, מניעת ההכרה, שלילתה, התלייתה, התנאתה, או למשל על החלטה בדבר בדיקה חוזרת.
- גם חובה זו מוטלת על שני המשרדים. הגם שלמשרד החינוך הוענקה סמכות לתת את "תואר ההכרה", אך לא פחות חשוב, סמכות הממליץ, שניתנה למשרד הביטחון, כמובן בכפוף לכך שהסמכויות יופעלו כנדרש. ועוד, סמכויות הביקורת והבקרה, אינם מועדים יחדניים לעריכות ביקורת.
- (ראה אפשרות לגילוי כשלים, עקב פיקוח ובקרה נוספים, לאו דווקא במועד מתן ההכרה או חידושה. בתקנה 2(ג) לתקנות המכינות).

תפקידי הוועדה המייעצת

18. הסמכות האמורה נתונה לוועדה המייעצת, בכל תקופת קיומה של המכינה, לא רק לגבי מכינה חדשה, או בעת חידוש ההכרה. הוועדה המייעצת, כמו גם הפיקוח וחובת הדיווח, קיימים מאז הקמת המכינה ולכל אורך תקופת קיומה של המכינה.
- העובדה שנקבע מועד לבדוק זכאות של מכינה להכרה, אינה מעמידה את אותה נקודת זמן, כיחידה לעניין חובת הפיקוח, הבקרה וחובת הדיווח.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

19. בעקרון העדר תנאים פיזיים ובטיחותיים או אי התאמה בינם לבין פעילות המכינה, צריכה להביא לתוצאה של **חדלות פעילות המכינה** (תקנה 19 לתקנות המכינות), ובמקרים אחרים התניה של ההכרה, התלייתתה ואם ניתנה הכרה, שלילתה, או המלצה להכרה זמנית שתפחת מחמש שנים (תקנה 16 לתקנות המכינות).
20. אין ספק שחובה זו - לנהוג על-פי **כללי בטיחות תואמים לפעילות - מוטלת על המכינה ומפעיליה**, אך גם - ולא כחבות משנית - **על המשרדים הרלוונטיים, שלהם סמכות וחובת ביקורת, בקרה ופיקוח** (ראה שוב תקנות 18 ו-19). ללא ביקורת ובקרה, לא יכול להתבצע פיקוח.
21. בחקיקה הקיימת, החבות האמורה נמצאת כהוראה מפורשת בחוק הראשי (סעיף 2(ב) לחוק המכינות), והיא הוראה מחייבת וברורה. דוגמאות לחיובי התנהלות ליישום בפועל, נמצאות בסמכויות העזר של התקנות. ככל שאין בכל אלה, לתת פירוט מפורט ומותאם לכל סוגי הפעילויות - צריכים אלה לבוא לידי ביטוי, בסמכויות עזר משלימות, כגון הוראות בטיחות של משרד הביטחון וחוזרי מנכ"ל של משרד החינוך - ומעמדם כדין תקנות מחייבות. מעבר לאלה, חובה הייתה להסתמך על מסמכי ההבהרה לתקנות שהובהרו והושלמו בהסכמה במסמכים שהוצאו על ידי משרד הביטחון והחינוך, גם אם אלה לא נחתמו על ידם, וכן האמור במסמך מיום 28/7/2013 שנכתב על ידי גב' דלית שטאובר, מנכ"לית משרד החינוך דאז והיום, הנושא כותרת "**הבהרות והשלמות לתקנות המכינות הקדם צבאיות**" (מוצג זה קיבל סימון כפול: וב/109 וכן וב/128, להלן יכונה: **מוצג וב/109 או מסמך שטאובר**).
22. יש לשים לב שמדובר בשני משרדים - משרד החינוך ומשרד הביטחון - שלהם כישורים להפעלת סמכויות של כללי בטיחות וככול שיידרש, להם המסוגלות להוסיף הוראות ביצוע, בהתאמה לסמכות שניתנה על-פי סעיף 17 לחוק הפרשנות התשמ"א - 1981.
- ההיגיון, הצדק והחבות המנהלית יכלו להוביל להנחה, שרשויות אלה ימלאו חובתן תוך מתן ביטוי יישומי לחובות המפורטות, הן בהסתמך על הוראות החוק הראשי - חוק המכינות, הן בהסתמך על תקנות המכינות והן בדרך השלמת הוראות ביצוע, ככל שאלה ידרשו.
- העובדה שלא נהגו כך בפועל, מעלה יותר מתמיהה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

התקנות כסמכות משלימה

23. נעבור אפוא לבחון חובת החלת כללי בטיחות תואמים לפעילויות המכינה, כנסמכת גם על הוראות חוק משניות - התקנות.

בתקנות המכינות ישנה חבות ברורה לפיקוח ולדיווח.

החובות הנ"ל מפורטים היטב בתקנה 18 לתקנות המכינות.

כותרת תקנה 18 היא: "**פיקוח**" על ידי המשרדים, ובסעיף "**דיווח**" על ידי המכינה ומפעיליה, וזה לשון התקנה:

"(א) **המכינה והתאגיד המפעיל אותה, לרבות כל מיתקן המשמש לפעילות המכינה והתאגיד - יהיו נתונים לפיקוח המשרד** (בזמן הרלוונטי - "משרד החינוך" - ש"ו) **ומשרד הביטחון.**

(ב) **המכינה והתאגיד יעבירו לכל אחד מהממונים או לוועדה כל מסמך או מידע שיידרש להם לצורך ביצוע עבודתם ולצורך פיקוח על המכינה.**"

תקנה 18(א) - מחילה פיקוח על המכינה ומפעילה, באמצעות המשרדים.

תקנה 18(ב) - מטילה חובת דיווח על המכינה והתאגיד המפעיל אותה, לצד סמכות המשרדים להרחיב את חובת דיווח.

למי ניתן הפיקוח

24. המדינה נתנה הסכמתה להקמת עמותות לצורך היותן למכינות, לשם הגשמת יעדים המפורטים בחוק המכינות. המדינה הבהירה בחקיקה הראשית ובחקיקת המשנה, כי פעילות המכינות תעשה על ידי פיקוח של **המדינה באמצעות משרדים שמינתה: משרד החינוך והביטחון**. כבר הבהרנו שהבחירה נעשתה - כך יש להניח - לאור היקף פעילותם של המשרדים, אפיונם וניסיונם.

לאותם משרדים יש סמכות פיקוח על המכינה כתאגיד ועל מפעילה.

התקנה מחייבת את המכינה ומפעילה להעביר לממונים מטעם משרדים "**כל מסמך או מידע שיידרש לאחראי הפיקוח לצורך ביצוע עבודתם ולצורך פיקוח על המכינה**" (תקנה 18(ב)). מעבר לאמור, לממונים הסמכות, לפי שיקול דעתם, לדרוש כל מידע ומסמך נוסף, כדי לבצע הפיקוח. תוספת הסמכות האמורה, גם אותה יש למלא בתוכן, ולבצע, תלוי מאפייני הפיקוח הרלוונטיים.

הוראה מפורשת שעל האחראים למלא אותה בתוכן מעשי.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

למשל, אם אין דיווח, יש לברר מדוע, אם הפעילות בוצעה, יש לברר אם היו תנאי בטיחות, ואם היו, האם היו תואמים לפעילות שנעשתה.

החובה מוטלת הן על משרד החינוך כמי שצריך להכריע בשאלת הזכאות להכרה, והן על משרד הביטחון כממליץ בחוות דעת "ממליצה". על שני המשרדים חלה החובה לעקוב אחר התנהלותה של המכינה, במשך כשנתיים ולהמשיך ולעשות כן, עד למועד בחינת הזכאות להכרה וגם לאחר מכן.

על מה הפיקוח

25. האם ניתן להגביל את הפיקוח למתקנים בלבד, ולא להנמצאים בתוך מתחם המכינה - כפי שביקשו היועצים המשפטיים של המשרדים לטעון - התשובה, לא, בא' רבתי.

יש להתעכב עוד על סעיף קטן (א) לתקנה 18 לתקנות המכינות. נוסח התקנה מלמד כי סמכות הפיקוח אינה מוגבלת רק למיתקן ולא רק למתחם המכינה. המלה "לרבות" מבהירה כי נוסף לסמכויות הכלליות של הפיקוח, שבתוכן נכללים גם תנאים בטיחותיים מתאימים הנזכרים בחוק העיקרי, יש סמכויות פיקוח גם על מתקנים אך לא עליהם בלבד, ולא רק במתחם המכינה. המינוח: "לרבות כל מיתקן" המשמש לאותה פעילות - מורה כי הפיקוח הוא גם על מתקנים. התקנה גם לא מצמצמת או מגבילה סמכות זו "על מתקנים" או על פעילויות במתחם המכינה בלבד.

המסקנה

פיקוח על כל פעילות של המכינה, לרבות על המתקנים המשמשים לאותה פעילות, בכל מקום בו מתבצעת אותה פעילות, הן במתחם המכינה והן מחוץ למתחם, כפעילות חוץ.

הפיקוח צריך שייעשה גם בתוך מתחם המכינה

26. בעדותו של יניב מזומן (ראה עדותו מיום 4/8/2021), ראש מכינת מיתרים לכיש ויו"ר מועצת המכינות, הבהיר העד שהוא שמח על ניסוח שאלה בדבר בטיחות באופן רחב ומוסיף:

"אני שמח על השאלה הזאת בניסוחה, הרבה מתמקדים בטיולים. החשש שלי הוא מהמבנים. למשל ביום-יום הפציעות שקרו אצלי במכינה -



ועדת הבדיקה המחשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

תלמיד ירד במדרגות. שם הוא מעד והחליק ושבר את רגלו. פה צריך שיהיה נוהל מסודר.

**.... צריך שהנהלים יוטמעו ולא רק שיהיו קיימים.
המדריך יודע שברגע שהחניך שבר את הרגל, מה עליו לעשות.
באותה מכינה שהיו לה גם שלוחות, היה להם ממונה בטיחות" (שם, עמ' 7).**

באותו הקשר נפנה לתקנה 10 לתקנות המכינות שעניינה "המבנה והאישור". אישור מיועץ בטיחות ואפילו הוא מוסמך, אין די בו.
מנכ"ל המשרד האחראי יכול להורות, מה הבדיקה הראויה (תקנה (ד)(3)(ה) לתקנות המכינות);
במסגרת סמכויות הפיקוח, הממונה במשרד צריך לוודא, במסגרת הליך ההכרה, כי אכן הדרישות בתקנות התקיימו (תקנה 4 לתקנות המכינות).
לעניין תקנה 10 אכן מדובר על מתקנים בתוך המכינה. כללי בטיחות מחייבים, מופיעים בתקנה - מדובר על "דרישות בטיחות", וראיית המכינה כ"מוסד חינוכי" נזכרת באותה תקנה.
לעניין היקף סמכות מנכ"ל המשרד, יש שוב להזכיר את הסמכות להורות על מסמכים, יידע ודרישות, גם אם אלה לא הוזכרו מפורשות בעדויות שהושמעו כתנאי למתן ההכרה. הסמכות קיימת.
התקנה מפרטת בצורה מבהירה, כי היקפה של סמכות הפיקוח, רחבה, ובמקביל יש וצריך לדרוש, חובת דיווח, מקבילה.

27. האמנם ניתן להסתפק באישור כולל של יועץ בטיחות, שהיא הדרישה המפורטת בתקנה ד(3)(ה) ובתקנה 10 לתקנות המכינות - גם על כך יש להשיב בשלילה.
פיקוח צריך להתבצע כנדרש, ולא על דרך הגשת מסמכים שלעיתים אין בה כיתוב נדרש.

באותה עדות של יניב מזומן, ראש מכינת מיתרים לכיש ויו"ר מועצת המכינות, בהתייחס לאישור של יועץ בטיחות, נאמר:
"למרות שעוברים את כל האישורים הנדרשים עבור הכרה, בעיני המצב של המבנים אינו טוב מספיק.... לא בנו מכינות. אין לזה תקינה, אין לזה תקינה לתקצוב לבניית מכינות"
(ראה עדותו מיום 4/8/2021, עמ' 8).

ולעניין השוואה, ביקש העד להשוות לדרך הפעלת סמכות המדינה בנושא הקמת גני ילדים ובתי ספר: במכינות לעומת זאת, יש איתור של מבנים קיימים, שאינם מותאמים



ועדת הבדיקה המחשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

לפעילויות הנעשית במכינות. במכינות, לא נבנים מבנים ובמקום זאת יש שימוש במבנים ישנים שאין בהם גישה לנכים. כדוגמא הצביע העד על רצון להקים מכינה המשלבת חניכים עם נכויות שונות הדורשות מבנה תואם. המבנה טרם הוקם. בהשוואה למוסדות חינוך אחרים המצויים אף הם תחת פיקוחו של משרד החינוך (ראה סעיף 18 לחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה – מוצג וב/153) חוזרי מנכ"ל קובעים ומפרטים את חובת ההסדרים החלים והנושא מוסדר טוב יותר. **אין כל מניעה - ודאי לא מניעה משפטית - להחיל את חוזרי המנכ"ל גם על מכינות, ולבצע התאמות, אם אלה נדרשות.**

28. עדות דומה ניתנה באותו נושא על ידי מנכ"ל מכינה לשעבר, יוני קונפרטי, בעדותו מיום 2/2/2022, וכן ראה מוצג ו.ב.192.

העד סיפר כי יועץ הבטיחות עובר על הדברים, נותן את הערותיו, ובו זמנית יחד עם הערותיו הוא נותן אישור.

מדובר בשני מסמכים שונים: מסמך המפרט את הליקויים שנמצאו, ושיש לתקנם ובמקביל יוצא טופס האישור. היועץ כמו גם מפקח אחר, לא בודק אם הליקויים שנמצאו, תוקנו. המשרדים, שאמורים לפקח, אינם דורשים את מסמך פירוט הליקויים שנמצאו.

העד: **"תארי לך 20 אנשים שעכשיו צריכים בלחץ תקציבי לפתוח מכינה שיאשרו להם את המכינה ויועץ הבטיחות הביא להם אישור ביחד עם ההערות - מה הם ישלחו למשרד הביטחון? משרד הביטחון ראה אישור מיועץ הבטיחות, עמדנו בכלל.**

העד: המשך בעדותו: **"במקרים שאני מכיר - לא. עכשיו יש יועצי בטיחות שהם יותר מרובעים שאליהם אף פעם לא פונים - הם לא יביאו לך אישור עד שרואים את התיקונים. אבל יש כאלו, כמו בכל מקום, שהם יותר "זורמים". אם תראי במשרד הביטחון את כל האישורים אני מניח שזה יועצי בטחון חוזרים." (שם, עמ' 10).**

מסקנה - אישור על מבנה תקין, אין בו לכשעצמו, כדי להבטיח הפעלת סמכות הפיקוח כנדרש.

עת הפיקוח

29. יש להדגיש, אין מועד קבוע לפעולת הפיקוח. הפיקוח, מעצם מהותו, אינו זמני, אינו מוגבל במועד ואינו מוגבל מבחינת המיקום, אלא אם נאמר מפורשות אחרת, ו/או אם סוג הפעילות מעצם מיהותה - זמנית, מוגבלת לאתר מסוים. השאלה שעל המשרד האחראי



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

לשאול, לא אם חובת הפיקוח קיימת, אלא כמה פעמים בשנה, יש לבצעה, מה נבדק, להציג פרוטוקול הבדיקה והממצאים בשטח. הפיקוח צריך שייעשה לגבי כל פעילות, בכל עת, ובכלל זה בדרך התנהלות המכינה. התנאי למתן הכרה הוא, שכל הדרישות המפורטות בחוק המכינות ובתקנות המכינות אכן בוצעו בפועל בכל מהלך קיומה של המכינה, ועוד, לבדוק אם אלה פורטו בחוות הדעת הממליצות, לרבות הזמנת הנוגעים בדבר לתחקיר ובדיקה בפני הוועדה המייעצת.

דיווחים, תחקירים והפקת לקחים

30. חובת הדיווח - מקבילה לחובת הפיקוח. הדיווח צריך שייעשה תקופתית ולא רק לגבי מספר החניכים במכינה, ומידית, בעקבות אירוע חריג, שבו יכללו גם מקרים של "כמעט אירע". תקנה 17 לתקנות המכינות, המורה על בדיקה של מספר החניכים במכינה, יש לראות בה, "דוגמה" לדיווח נדרש. אין לצמצם סמכות הדיווח, רק למספר החניכים, ולעניין זה יש לחזור ולהפנות לתקנה 18(ב) לתקנות המכינות המחייבת את העומד בראש המכינה ואת מפעיליה להעביר לכל אחד מן הממונים או לוועדה, "כל מסמך או מידע שיידרש להם לצורך ביצוע עבודתם ולצורך פיקוח על המכינה".

31. מספר מסקנות מן הדרישה האמורה: כדי שניתן לבצע פיקוח, צריך להיות בפני הממונים דיווח תקופתי/שנתי וכן דיווח שוטף על אירוע חריג. העובדה שאין דיווחים ואין רישומים בדבר אירועים שאירעו - ואלה צריכים להתייחס, בין היתר, לדוד המחמם ללא וסת, סתימות בשירותים, סיור ביום חם, התייבשות וכדומה - צריכים להדליק "נורה אדומה" - עד כדי הבאת אותה מכינה בפני הוועדה המייעצת.

פעולות אלה צריכות להיעשות בכל מועד, ולא בהכרח בקשר למועד ההכרה, או חידושה.

32. כדי שהאחראים לפיקוח - משרדי הממשלה - יוכלו למלא תפקידם כנדרש - צריך להיות דיווח סדור על ידי המכינות. הניסיון מצד המשרדים לטעון שאין מקום להפעלת סמכות פיקוח, במקום שאין דיווח, מוטעית. עליהם לברר מדוע אין דיווח. גם חובה זו קיימת וחלה, בכל תקופת חייה של המכינה, מאז היותה למכינה בהקמה. לעניין דיווח - בדומה לחובת הפיקוח, יש להטמיע הדרישה לדיווח, ללא הסתרה ותוך עידוד והטעמה של כללי בטיחות שיבואו לביטוי במתן דיווחים. ויש להדגיש את הסמכות הרחבה בידי הממונים מטעם המשרדים לדרוש ראיות ומסמכים, כדי לבצע פיקוח נדרש.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

33. תורת הבטיחות והטמעתה, צריכה להביא לתוצאה, לפיה נדרשת מכינה לבצע רישום של כל אירוע, מדווחת על אירועים חריגים, דואגת לקבל תחקירים, מפיקה לקחים מיישמת ומעדכנת הכשרות, נהלים ועוד, **תוך שיתוף מכינות נוספות ועושה כד, מתוך הבנה דרך כזו, היא הנכונה, לא רק מבחינת המכינה הספציפית אלא יכולה לסייע גם למכינות אחרות.**

יש גם מקום לשקול פרסום מכינות שאינן מגישות דיווח ואף לשקול הזמנתם להופיע בפני הוועדה המייעצת לבירור.

34. כדי לעמוד על המצב הנתון, במהלך שמיעת העדויות, שאלנו את היועצים המשפטיים של המשרדים הממשלתיים ואת מנכ"ל משרד החינוך - האם במסגרת הליך ההכרה לפחות, על-פי הסמכות שהוענקה להם בחקיקה הקיימת, נשאלו שאלות במהלך ההליך בפני הוועדה המייעצת, כגון:

האם למכינה כמבקשת יש נהלי בטיחות;

האם המכינה דיווחה על אירועים חריגים; ואם היו אירועים חריגים, האם נחקרו והאם הופקו לקחים. ואם לא היו דיווחים, לשאול, הכיצד!;

התשובות שניתנו, ככלל, מצביעות שכמעט ולא היה תחקיר בנושא, בין בפעילויות חוץ ובין פעילויות במתחם המכינה. אם היו שאלות היו אלה לגבי מספר החניכים וגם בדיקה זו לא נעשתה כבדיקה שניתן להגדירה כבדיקה אחראית.

גם בנושא של בדיקת מספר חניכים, הבדיקה לא הייתה רצינית. נפנה שוב לעדותו של ראש המכינה לשעבר, מר יוני קונפורטי.

35. להערת היו"ר כי:

"הבדיקה היחידה שנעשתה היא לגבי מספר החניכים, גם זו אינה רצינית..."

המשיך העד ואמר:

"אני אחדד את מה שאת אומרת לגבי הביקורת שנעשית רק לגבי מספר החניכים – גם כדי אחדד את הנקודה - לצורך העניין ניקח מוסד אחד שמשרד החינוך מתקצב, ישיבות הסדר. שעושים להם ביקורות - נכנסים להם לווריד, אם חסר יותר מ-4-3 תלמידים וממש עוברים שם-שם, עוצרים להם תקציב. ובמכינות יש להם פתרונות שרואים איזו רשימה. אין איזה אלמנט קשוח בזה. זו רשימה עם החניכים והו."



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

36. אירועים, גם אם הם פציעה "מזערית" - שבירת אצבע, חניך שקרע רצועה - יש לרשום בספר המכינה על המקרה כ"אירוע", אם מדובר ב"אירוע חריג" אם לאו, יתברר רק במועד מאוחר יותר.

אירועים חמורים יותר משנים עברו, גם אלה לא דווחו. אירועים של פליטת כדור במכינה הממוקמת בשטח הדורש נשק להגנה אינו מדווח מחוץ למכינה וגם בתוך המכינה לא מתקיים תחקיר מסודר כנדרש. אירועים כגון נסיעה באוטובוס ללא חגורות בטיחות, נסיעה ברכב עם דלת פתוחה, אולי "לצורך ריגוש", גם אלה אינם מדווחים. גרוע יותר, חלק מהאחראיים אינם מתערבים בשל "החווייה" האפשרית המיוחדת, אותה חוויה שגם צוות המדריכים המלווה, מעדיף אותה אולי במקום החלת כללי בטיחות נדרשים שהם מחייבים.

זה מוביל להפניה אל ראש מכינה רציני שהעיד בפנינו, ולשאלה כיצד מאבחנים מכינה "טובה". התשובה הייתה, כמה חניכים הגיעו לקצונה ולתפקידים משמעותיים בצבא, אין ראש המכינה, הביא לאותה תוצאה לא צריך לעניין, אף אחד. ועדת הבדיקה הממשלתית, סבורה כי בדיקת "דרך ההגעה", חשובה לא פחות.

37. חובת הדיווח, כמו גם סמכות הפיקוח, אינה מותנית בהליך של ה"הכרה" דווקא, ואינה מוגבלת ל"מכינה בהכרה". הסמכות קיימת גם לגבי מכינה בהקמה - מכינה שטרם ניתן לה אישור ההכרה על ידי משרד החינוך - וגם לגבי מכינה שהוכרה, ונראה שאין קשר הכרחי למעמדה של המכינה. מועד הדיון בוועדה המייעצת ייקבע על ידי הוועדה, והוא תלוי במהות האירוע וסיווגו. יש להניח שמועד הדיון יהיה בסמוך למועד האירוע החרוג. מועדי התכנסות הוועדה המייעצת - **בכל עת נדרשת**.

38. נחזור ונפנה לתקנה 2(ג) לתקנות המכינות שעניינה מועדי התכנסות של הוועדה המייעצת. הפיקוח אינו מוגבל למועד ההכרה או לחידושה. הגם שיש אזכור של מועד ההכרה ומועד חידוש ההכרה, מחוקק המשנה לא הסתפק במועדים אלה והוסיף וקבע שהבירור בפני הוועדה המייעצת יכול שיעשה כאשר באה דרישה לשלילת ההכרה, במהלך קיומה של המכינה כמכינה בהכרה. הוא הדין בסמכות שניתנה להתלות או להתנות ההכרה וכן בכל עת נדרשת, כאשר מדובר **"בפיקוח ובבקרה על המכינות"** ואלה יכול שיהיו בכל עת נדרשת, כאשר המכינה אינה ממלאת אחרי החיובים בחקיקה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

לכן בין אם הפעילות הייתה ללא מתקן ובין אם הייתה, תוך שימוש במתקן - גם מתקן הנמצא מחוץ לשטח המכינה - חובה על המכינה ומפעיליה לבצע אותה פעילות תוך התאמת התנאים פיזיים והבטיחותיים. הוא הדין במקביל לסמכויות הפיקוח של המשרדים.

39. לעניין סמכות המשרד האחראי לנקוט ב"אמצעי ענישה", באה תקנה 19 לתקנות המכינות שכותרתה: "התניה, התליה ושלילת הכרה" ומבהירה, שהסמכות נתונה בידי הוועדה המייעצת ולעניין מועד ההתכנסות נקבע בתקנה 19(ב):
"היה והמכינה לא עמדה באחד מתנאי החוק או תקנות אלה - רשאית הוועדה (ואנו סבורים "חייבת" - ש"ו) להתכנס בכל עת ולדון בעניינה לצורך גיבוש המלצה למנהל הכללי בדבר התניה, התליה או שלילה של ההכרה במכינה".
מסקנה - פיקוח בכל עת ובכל מקום בה מתבצעת הפעילות הן מחוץ למכינה והן במתחם המכינה, הן בפעילות שגרה והן בפעילויות מיוחדות.

מעמד החניכים

40. תקנה 12 לתקנות המכינות מורה על אופן קבלת חניך למכינה. הבדיקה צריך שתעשה בדומה לפעולה של כל רשות מנהלית, באופן שהחלטה ניתנה על בסיס כלל הנתונים הענייניים, תוך מתן משקל ראוי, לכל אחד מהם ודחיית נתונים זרים. משמוגשת בקשה של הורים בדרך של תלונה על שינוי החלטה לאחר מעורבות הורית, נתונה הסמכות למשרד האחראי, ליתן החלטה, המורה על בדיקה חוזרת. תלונה בקשר לתלונה שהוגשה, חייבת הייתה להיבדק על ידי המשרד האחראי.

41. הדיונים והטיפול בוועדה המייעצת לצורך הכרה במכינה (תקנה 5 לתקנות המכינות - הטיפול בבקשה) ותקנה 7 - המפרטת את הדרישות למתן הכרה, לצד התקנות הנוספות שפורטו, מצביעים על הצורך לטיפול מעמיק ומקיף ולסמכות הפיקוח לא רק במועדי ההכרה או חידוש ההכרה.
דרישות אלה נוגדות את גישת המשרדים הממשלתיים ויועציהם המשפטיים, בדבר צמצום סמכויות הפיקוח.

42. כאשר באים לפרש סמכות שניתנה בידי הרשות, כחלק מהרשות המבצעת, ההנחה היא שאותה רשות בעלת כישורים להפעלת הסמכות ולעיתים אף בעלת מומחיות מיוחדת



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

המתבססת על ניסיון מעשי (זמיר, **שער שני: הסמכות המנהלית**, מהדורה שנייה מורחבת, התש"ע - 2010, נבו הוצאה לאור בע"מ, עמ' 145 בפרק 9 - מקורות הסמכות). משרד החינוך, שבגדר אחריותו לדאוג למוסדות חינוך, כמו גם משרד הביטחון שיש לו מערכת משלו לגבי הנהוג והקיים במשרד הביטחון ובצה"ל - ניתן להעריך שהסמכות ניתנה לאותן רשויות, בין היתר, בשל העובדה שאותה רשות היא **בעלת מומחיות מיוחדת, המתבססת על ניסיון מעשי**. ההערכה היא, שאותה רשות כרשות פועלת, תעשה כן **מתוך הכרות קרובה עם המצב בשטח, כדי לממש מדיניות במסגרת המשאבים העומדים לרשותה**.

ההנחה החד משמעית היא, שאותן רשויות **לא יתעלמו** מאותה חובה, לא ינסו **לצמצמה**, ולא ימנעו מחובת הביקורת, הבקרה והפיקוח, כאשר האחריות הוטלה עליהם.

43. המקורות המשלימים הכוללים פרשנות הסמכות, סמכויות ביצוע וכדומה אמורים לתת פרשנות תואמת לחוק העיקרי. ההנחה היא שאותה רשות שנבחרה, **תמלא אחריותה במלואה** תוך התאמה למקור הסמכות, לאופן ביצועה של אותה סמכות, במיוחד לאור ניסיונה ועיסוקה באותם תחומים או בתחומים דומים (משרד הביטחון - הכנה לשירות משמעותי בצה"ל, משרד החינוך - מנהיגות אזרחית ערכית).

44. סעיף 17 לחוק הפרשנות, התשמ"א - 1981 מקנה לכל רשות מוסמכת את סמכויות העזר הנדרשות 'במידה המתקבלת על הדעת' לצורך הפעלת הסמכות (**שם**, עמ' 147). במקום שהנושא מחייב פירוט נדרש מעבר המפורט בתקנות, חייבים המשרדים הרלוונטיים - כפי שעשו בתחום של דחיית שירות והקמת אגף מיוחד במשרד הביטחון - לעשות שימוש בסמכותם ובניסיונם בתחום הבטיחות ולהביא לאוגדן בטיחות מפורט כנדרש, אוגדן המאפשר התנהלות מותאמת נדרשת בזמן אמת.

הנושא עלה בברור בהבאת נושא התקנות, **בוועדת החינוך של הכנסת** (בדיון מיום 7/7/2009) בכל הקשור ל"תנאים בטיחותיים". הובהר (בסעיף 18 לחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה מוצג וב/153) כי **"במסגרת התקנות שהותקנו מכוח סעיף זה (הכוונה לסעיף 2(ב) לחוק המכינות - ש' ו') עוגן מפורשות הצורך של המכינה לעמוד בדרישות בטיחות למוסד חינוכי..."**, תוך הפנייה לתקנה 3(ד)(3)(ה) לתקנות המכינות. אמנם שם ההפניה הייתה לתקנה 10 לתקנות המכינות, שעניינו גם לנושא ההכרה, ולמבנים בתוך מתחם המכינה, אך העיקרון, לגבי הצורך של הוראות מנכ"ל עבור המכינות, הייתה כבר אז דרישה בסיסית לעיגון הוראות הבטיחות הנדרשים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

45. כל אלה מחייבים - ללא יכולת לצמצום הסמכות או ויתור עליה - הקפדה על כללי הבטיחות, לאור חוק המכינות לפיו פרויקט המכינות הוא, יצירת מוסד ערכי חינוכי שייעודו הכנת החניכים לשירות מלא בצה"ל וחינוך למעורבות חברתית ואזרחית. אותו מוסד חינוכי - לימודי, השם לו כמטרה: לחנך את חניכי המכינה לנאמנות למדינת ישראל, להזדהות עמה כמדינה יהודית, ציונית ודמוקרטית כמשמעה במגילת העצמאות ובחוקי היסוד של מדינת ישראל, ולאהבת העם והארץ, לחנך את חניכי המכינה להתגייס לשירות צבאי מלא, איכותי ומשמעותי בצה"ל, לטפח מנהיגות צעירה, מעורבת ובעלת השפעה חברתית, של חניכי המכינה ובוגריה במהלך שירותם הצבאי ולאחריו (ראה מקצת המטרות שפורטו בתקנה 9 לתקנות המכינות), אינו יכול להתקיים בהעדר הטמעה של תורת הבטיחות השווה לערך קדושת החיים.

46. משנקבעה החובה לכללי בטיחות ולהסדרת כל פעילות והתאמתה לתנאים פיזיים ובטיחותיים נדרשים, חובה הייתה על המשרדים, במסגרת חובת הפיקוח שהוטלה עליהם, **לוודא שאלה קיימים.** משהתברר שאלה אינם קיימים או לא קיימים באופן מוסדר היה על המשרדים לקבוע כללי בטיחות המותאמים לפעילות המכינות, ו/או להתאים עבור המכינות את המערכת הבטיחותית הקיימת כבר במשרדים. פירוט כללי הבטיחות, צריך היה להיעשות תוך השלמה ותיאום, לפעילות המכינה. נעיר עוד שבפועל אכן יצאו הבהרות לתקנות המכינות בדרך של "הסכמות מבהירות" המורות על יישום, ואולם אלה לא זכו לביצוע בפועל.

הוראות הבטיחות המחייבות - כללי בטיחות

47. בגיוון העצום של מעשי המנהל - במיוחד בתחום של נהלי בטיחות ואופן התאמתם לפעילויות המכינה - אין אפשרות מעשית - ואין זה רצוי שיעשה פירוט נדרש - בתקנות. עצם מהותן של תקנות שהן צריכות להתעדכן כדי לאפשר התאמה מתחדשת לפעילויות שונות. לעיתים לא ניתן לקבוע תקנה או חיוב בפירוט מלא. כאשר החיוב הוא כללי, כמו הוראה המחייבת נהלי בטיחות, על הרשות לנקוט בצעדים שיהיה בהם להפעיל את הסמכות שהוקנתה לאותה רשות ולהשלים את הפירוט הנדרש (זמיר, **שער שני: הסמכות המנהלית**, מהדורה שנייה מורחבת, התש"ע - 2010, נבו הוצאה לאור בע"מ, ע' 77).



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הקביעה בסעיף 2(ב) לחוק המכינות יכול שהוא שותק במידה מסוימת, ואולם שתיקה זו אין לכלואה במסגרת נוקשה, עד כדי העדר אחריות בנושא הבטיחות (ראה לצורך השוואה ע"א 6370/00 קל בניה בע"מ נ' ע.ר.מ. רעננה לבניה והשכרה בע"מ, פ"ד נו (3), 279). בענייננו, חובת קיומם של נהלי בטיחות - קיימת בחוק העיקרי; דוגמאות לחיובי התנהלות ליישום בפועל - קיימות בסמכויות עזר שהן תקנות. ככל שאין בכל אלה לתת פירוט מפורט ומותאם לכל סוגי הפעילויות - זה בלתי אפשרי ולא נדרש - צריכים אלה לבוא לידי ביטוי, בסמכויות עזר משלימות כגון: הוראות ביטחון - משרד הביטחון, חוזרי מנכ"ל - משרד החינוך - ומעמדם כדין תקנות מחייבות. כדי להבהיר שלא די רק בקיום כללי בטיחות אלא שיש ליישם, להפעילם וככל הנדרש גם לעדכןם, נביא על דרך השלילה, מה יכול לקרות אם אלה לא יופעלו.

הנחות יסוד

48. יש להטמיע, לחזור ולהדגיש - גם בקרב המכינות ומפעיליהם וגם אצל המשרדים והיועצים המשפטיים - כי במקום שאין תרבות בטיחותית אין תרבות בכלל. תרבות זו אין בה בהכרח שינוי היעד או התכלית, אלא בעיקר להצביע על דרך ההגשמה הנכונה והראויה.

העדר שמירה קפדנית על יישום כללי בטיחות, מהמסד ואילך = זלזול בחיי אדם ובכבודו. הסולם המדורג הכושל של זלזול בתרבות הבטיחות - מזכיר את תורת "הסמוך", ומעמיד הישגיות כמטרה יחידה ובלעדית, תוך הזנחת נתונים רלוונטיים אחרים וללא התמודדות נדרשת עם מערך הסיכונים.

היעד - תופס מקום ראשי והדרך להשגתו, כמעט ואינה נלקחת בחשבון. ראה המאמר "ארץ מאלתרת אסונותיה" על סיפור ה"סמוך" בתרבות ובמשפט הישראלי – הצירוף נלקח מתוך מאמרו של נחום ברנע (טיוטה שלישית 26 בינואר 1988), תרבות הסמוך, מאמר דעה (30.4.2018) מאת פרופ' ידידיה שטרן, "הבעיה איננה רק ההסברה כלפי חוץ: מדוע שיטת הסמוך לא עובדת במצבי חירום" (13.2.2011) פורסם על ידי אוני' בן גוריון בנגב.

התוצאה מן האמור: התעלמות מכללי בטיחות, העדר דיווח, העדר פיקוח ויצירת פער משמעותי בין היות פרויקט המכינות ערכי לבין העדר ערכים.

-בטיחות היא ערך חשוב, שבלעדיו אין;

-במקום שאין תנאי בטיחות, אין ערכים ואין חינוך;



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

- כאשר אין הקפדה על ערכים, נוצר פער בין הדיבור וההצהרה על היות פרויקט המכינות ערכי, לבין ההתנהלות בפועל;
- הצהרות ללא יישום אין די בהן;
- במקום שאין חיוב בכללי בטיחות ואין החלה של תנאי בטיחות סדורים - יש התעלמות מסמכות שניתנה, סמכות שחובה למלא;
- במקום שאין דיווח, אין הודאה מטעם המכינה ומפעיליה על קיומו של האירוע;
- האירוע החריג הופך להיות כמשהו שלא קרה. ממילא אין גם הודעה למוסמכי הפיקוח כי אירע מקרה חריג, והדבר מוביל להסתרה מצד אחד, והתעלמות מסמכות הפיקוח מצד שני;
- במקום שאין דרישה לדיווח - אין פיקוח;
- במקום שאין הודאה בדבר קיומו של אירוע חריג - אין תחקיר שחובה היה כי יערך על ידי המכינה ומפעיליה, אין הפקת לקחים ואין לימוד ויישום מתוקן;
- פיקוח צריך להיערך, ללא קשר לדיווח; בפועל כאשר אין דיווח - אין פיקוח, כביכול על בסיס האמירה "אין ידיעה בדבר קיומו של מקרה חריג";
- הפקת לקחים מובילה לשינוי וליישום מחייב, ולעדכון שוטף.

התוצאה - גם מבחינת המשרדים האחראיים ושלחם סמכות הפיקוח -

- אלה "לא יודעים" כביכול על מקרים חריגים;
- סמכות הפיקוח אינה מופעלת כלל, וככול שהיא קיימת, אם קיימת, הרי זו מועטה ולא בנושאי הבטיחות, שהם מהותיים לפעילויות המכינה ומפעיליה, ולמרות שהם חיוניים לבריאות הגוף והנפש של החניכים.
- לא ניתן להסכים לאמור בחוות הדעת המשפטיות מטעם המשרדים בדבר העדר סמכות לתיקון ולעדכון שוטף של כללי הבטיחות.
- השארת כללי בטיחות, ללא תיקון - במקום שזה הכרחי, אף היא התנהלות שאין לקבלה.

בטיחות הוא ערך וחלק מהותי מערך הערכים

49. השאלה חוזרת ועולה, כיצד המכינה ומפעיליה והמשרדים האחראיים, יכולים לטעון כי באמצעות מוסדות המתנהלים כך, יכולות וראויות המכינות להיות לבית היוצר של אותם חניכים!?



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

כיצד ניתן באמת להגשים היעד - שאותם חניכים יהיו המצביאים לעתיד בשירות הצבאי ומנהיגים בחיים האזרחיים שתפקידם, בין היתר, להביא לפעילות חינוכית-לימודית-ערכית ומשמעותית?!

אם בפעילויות של המכינה עצמה, לא קיימים נהלי בטיחות, ואם קיימים וככל שקיימים, לא מופעלים, ואם מופעלים, אינם מופעלים כנדרש, בשל העדר כללים, העדר הכשרה נדרשת ובעיקר בסיס לזלזול. בפועל, מה יהיה הלקח למנהיגי העתיד?!

בפועל, הפעילויות מתבצעות ללא תנאים פיזיים ובטיחותיים

תואמים הנדרשים לצורך אותן פעילויות!

עם מציאות כזו אין להשלים!!!



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

פרק חמישי - חוות הדעת המשפטיות מטעם משרדי הממשלה

מבוא

1. כפי שפורט בתחילתו של פרק 5 - הנושא כותרת "חוות דעת משפטית מורחבת" - נדרשנו לגבש חוות דעת על פי החקיקה הקיימת.

לאחר ששמענו עדים ולמדנו את הרקע והנתונים ובעיקר אופן פעילות משרדי הממשלה, מצאנו שהולך ונוצר פער משמעותי בין הפרשנות המשפטית של ועדת הבדיקה הממשלתית לבין התנהלות המשרדים. (*בשנת 2020 הועברה הסמכות על המכינות ממשרד החינוך למשרד ההתיישבות. שימוש במלה "המשרד", הכוונה "משרד החינוך", כאשר המילה היא "משרדים" הכוונה משרד החינוך ומשרד הביטחון. ככל שתהיה כוונה אחרת, יובהר הדבר במפורש).

לכשחזרה ועלתה השאלה, מדוע לא נבדק נושא התנהלות בטיחותית נדרשת על ידי המשרדים האחראיים, התשובה החוזרת הייתה, כי נושא הבטיחות, לא היה חלק מאחריותם, לפי חוות הדעת המשפטיות שניתנו בכל אחד מהמשרדים. לאור התשובה האמורה, מן ההכרח היה לקבל עותק מחוות הדעת המשפטיות, ככל שניתנו ומשאלה לא הומצאו, הורינו על הגשת חוות דעת. משהוגשו, אכן מצאנו אמירות, בתוך חוות הדעת המשפטיות, כי נושא הבטיחות - ככלל - אינו, לדעת היועצים המשפטיים, באחריותם, גם לא כגוף בודק ומפקח.

לאחר שהוצגה לעיל חוות הדעת המשפטית המורחבת של ועדת הבדיקה הממשלתית יש לבחון את חוות הדעת שהוגשו, לרבות העדויות של היועצים המשפטיים של המשרדים השונים.

כפי שיפורט בפרק זה, חוות הדעת המשפטיות שגויות ואף מטעות. בעיקרון, ישנה התעלמות מוחלטת, לא רק מלשון חוק המכינות ותקנות המכינות, אלא גם ממסמכים שונים שהוחלפו בין משרד הביטחון למשרד החינוך, לרבות הנחיות של מי שהיה בתפקיד משמעותי הן במשרד הביטחון והן במשרד החינוך.

2. במהלך התקופות בעלי התפקידים האחראים בנושא המכינות - לפחות שניים - פעלו באחריות ובפיקוח, האחד עזב את התפקיד, האחרת הועברה לתפקיד אחר. לא ניתן כל הסבר - לא משפטי, לא הגיוני ולא כממלא תפקיד ברשויות המדינה, אשר יכול להסביר מה הבסיס לחוות הדעת ומה הבסיס להתנהלות כפי שהייתה, לאור החקיקה הקיימת.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

3. הניסיון לטעון, כי גם נושא הבטיחות הושאר למכינות, ללא פיקוח של המשרדים, נעשה כדי לשמר "חופש עצמאי בניהול המכינות", לא רק שנוגד החקיקה הקיימת אלא שיש בו כדי ניסיון "להסיר אחריות" - הן מהמכינות ומפעיליהן והן מהמשרדים - ולשדר כי תורת ההישגיות היא המשמעותית.

הקו המנחה "ערך החיים = ערך הבטיחות", כמעט ולא היה גורם שנדרש להתייחס לו.

4. נעבור כעת לבחינת חוות הדעת המשפטיות של המשרדים השונים לרבות מסמכי ההבהרה השונים מטעמם של המשרדים, תוך עמדה ביקורתית של ועדת הבדיקה הממשלתית.

אנו חוזרים ומדגישים, הפרשנות שניתנה לפי תפיסתם של המשרדים - המוציאה את כללי הבטיחות מחוץ לתחום אחריותם, נוגדת את החקיקה הקיימת ואין בה כדי להגשים בצורה כלשהי, ובוודאי לא בצורה הטובה ביותר, את תכלית החוק על בסיס לשונו.

רשות מוסמכת ככלל חובה עליה להשלים את הסמכות הראשית, בכל אמצעי נדרש כגון: תקנות, חוזרי מנכ"ל, הוראות בטיחות, צווים ומסמכי הבהרה וכדומה, אך אין לרשות כל אפשרות לצמצם את היקף הסמכות או להתעלם מהסמכות והאחריות שניתנו לה. על המשרדים הוטלה האחריות לטפל בנושא המכינות - אין לאפשר המלטות מאחריות זו או בחירה חלקית של מטלות.

חוות הדעת המשפטית שניתנו - התעלמות מסמכות

הנחת היסוד של ועדת הבדיקה

5. לדעת הוועדה הפרשנות המשפטית שניתנה לחקיקה קיימת על ידי המשרדים הרלוונטיים: משרד הביטחון, משרד החינוך, ומשרד ההתיישבות שבא במקום משרד החינוך, אינה תואמת להוראות החקיקה הקיימת, עד כדי אפשרות לראות את חוות הדעת כמוטעות. יש הוראות ברורות בהסדרי החקיקה הקיימים. מסמכי ההשלמה שהוחלפו בין המשרדים מבהירים זאת היטב. חוות הדעת עומדות אף בניגוד לסמכות הפיקוח שהופעלה בפועל על ידי מי שמילא תפקיד אחראי על המכינות במשרד החינוך, האחד לפחות עד שנת 2013 והאחרת בתחילת שנת 2013.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

השוני בהתנהלות לא בא עקב שינוי תחקיתי אלא הוא פועל יוצא של התנהלות ממלאי התפקידים.

6. חוות הדעת המשפטיות הן בניגוד גמור לעצם הקמת מכינה קדם צבאית ולפעילויות הנעשות על ידה. בהיות מכינה קדם-צבאית מסגרת חינוכית המיועדת מעיקרה למיועדים לשירות הביטחון והמציבה לעצמה מטרה "הכנת החניכים לשירות מלא בצבא הגנה לישראל וחינוך למעורבות חברתית ואזרחית", נקודת המוצא על-פי מצב קיים חייב היה להיות, שנושא תרבות הבטיחות מוטמע, כחלק בלתי נפרד מהתנהלות המכינות ומפעילויות המבוצעות על-ידן. אם נושא הבטיחות נזנח או אינו נזכר, עוד בהיות החניך במכינה, שרשמה על דגלה חינוך לערכי מנהיגות בעתיד, אזי ההזנחה עלולה להמשך "ולעבור" בירושה" לאלה שאמורים למלא תפקיד פיקודי, חינוכי, ערכי.

7. המדינה הבינה שכדי שתהיה פעילות תקינה של המכינות בהווה ולעתיד, כאשר אותם חניכים יהיו למנהיגים, הן בצבא והן בחיים האזרחיים, הטמעת תורת הבטיחות כחלק מהותי חייבת להיעשות בכל מערך החיים, עוד בהיותם חניכים במכינה. **נושא הבטיחות כמתחייב לשמירה על ערך החיים, חייב להישמר. יש להעריך הישגיות, אך לא לוותר על הדרך להשגתם.** הנחת היסוד - ללא כללי בטיחות אין פעילות. על המשרד המפקח לוודא שיש כללי בטיחות. הנדבך הנוסף, לכל פעילות יותאמו כללי בטיחות נדרשים. התאמה זו נעשית **על ידי המכינה**, ואמורה להיות **תחת פיקוח של המשרד** האחראי - משרד החינוך בזמנו.

8. האחראים על המכינות עד 2013 - כלומר גם אחרי חקיקת חוק המכינות והתקנת התקנות - הבינו שלא ניתן לקיים פעילות חינוכית-לימודית-ערכית ומשמעותית מבלי להפעיל תנאים פיזיים ובטיחותיים הנדרשים לצורך אותן פעילויות. הם גם הבינו שללא פיקוח של המשרד, לא יבוצע הדבר. לא ברור מדוע עקרון זה נזנח או נשמת.

חוות דעת מטעם משרד החינוך

9. משרד החינוך, בחוות הדעת שהוגשה על ידי היועצות המשפטיות (מוצג וב/ 116 מיום 8/8/2021) טען:



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

- (1) - הפעילות של המכינות הקדם צבאיות היא פעילות אזרחית, פרטית וולונטרית;
 - (2) - עיקרו של חוק המכינות היה להסדיר את היות המכינה, במקום גוף נתמך, גוף מתוקצב;
 - (3) - המכינה בדומה למוסדות נתמכים אחרים ובמוסדות ציבור דומים, הבקרה המתקיימת מצומצמת ומוגדרת;
 - (4) - לא הייתה כל כוונה בהוראות החקיקה להטיל על משרד החינוך חובת פיקוח;
 - (5) - הפיקוח שהוטל בחקיקה הקיימת, ככל שנקבע, מצוי בתקנות בלבד;
 - (6) - סמכות הפיקוח של משרד החינוך, מוגבלת לאותן הוראות ספציפיות הנזכרות בתקנות המכינות;
 - (7) - צמצום הפיקוח והבקרה, הן מבחינת המועד, הן מבחינת התוכן וצמוד ללשון התקנות - הפיקוח מתייחס לשלב ההכרה. גם באותו שלב הפיקוח הוא רק באותם נושאים הנזכרים שם; המשרד אמנם הסכים שיש לו סמכות פיקוח לפי החקיקה הקיימת אך זו מצומצמת למתחם המכינה בלבד, ומוחלת רק על אותם נושאים שהוזכרו במפורש בתקנות המכינות;
 - (8) עוד טען משרד החינוך כי בשונה מבית ספר, אין החניך מגיע למכינה מתוך חובת לימודים, לפי חוק חינוך חובה. המכינה אינה בגדר מוסד חינוכי, המטיל חובה על ההורים לשלוח ילדיהם למכינה.
 - (9) - כתוצאה מהאמור אין חובה להחיל את כללי הבטיחות הקיימים במשרד החינוך - חוזרי מנכ"ל בנושאים שונים - על המכינות הקדם צבאיות;
 - (10) לאור ההבדלים הנ"ל בין מוסדות חינוך בתי ספר, לעומת מכינות, אותם כללי בטיחות - חוזרי מנכ"ל של משרד החינוך החלים על בתי ספר - לא ניתן להחילם על מכינות. הוא הדין לגבי פיקוח.
 - (11) החלת כללי חוזרי מנכ"ל שככלל חלים על בתי ספר, אינם מתאימים ואינם יכולים להיות מוחלים על המכינות.
- כדי לבצע התאמות, לרבות פיקוח, נדרשים מהלכים מורכבים הכוללים הכשרות והנחיות לגבי היערכות והתנהלות של הגופים האחראים במשרד החינוך עד כדי הרחבת סמכותם מעבר לאמור בחקיקה הקיימת.

הוועדה המייעצת

10. כדי שנוכל להתייחס ביתר פירוט לתפקוד המשרדים, יש להזכיר את הרכבה ותפקודה של הוועדה המייעצת. נחזור ונזכיר שבשנת 2020 הסמכויות של משרד החינוך עברו למשרד ההתיישבות, לרבות שינוי הנציגים בוועדה המייעצת.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

תפקידה העיקרי של הוועדה המייעצת, לפקח, לבקר ולעקוב אחר פעילויות המכינות, תוך בחינה שאמורה להיות מתמדת, אם המכינה שומרת על הוראות החקיקה הקיימת ומקיימת את כל הנדרש ממכינה בהכרה, בעת היותה בשלביה לקראת הכרה, בעת קבלת ההכרה ולאחר שקיבלה הכרה, עד לתום תקופת ההכרה, לקראת אפשרות של חידוש ההכרה.

הבדיקה והפיקוח נעשים כבר ממועד תחילת פעילות המכינה, עוד בהיותה מכינה בהקמה. חוות דעת ממליצה לוועדה המייעצת, צריך שתוגש על נציג משרד הביטחון. אין באמור להפחית מחובות המעקב, הפיקוח והבקרה המוטלים על נציגים אחרים. נוסף על כל אלה, יש לוועדה המייעצת סמכות חקירה ותשאול, שיש לראותה גם כחובה, להשלים מידע נדרש, ומנגד חובת המכינה, להשיב.

הרכב

11. הוועדה המייעצת מורכבת משישה נציגים שהם :
- הממונה על המכינות הקדם צבאיות ממשרד החינוך שהוא גם מרכז הוועדה ויושב הראש שלה, הממונה על המכינות הקדם צבאיות ממשרד הביטחון, שני עובדים של משרד החינוך, נציג היועץ המשפטי של משרד החינוך, נציג החשב של משרד החינוך.
- עם תיקון החוק ב-2020, במקום משרד החינוך, יש לקרוא משרד ההתיישבות.

תפקידי הוועדה

12. תפקידה של הוועדה המייעצת, הידועה גם בשם "ועדת ההכרה", מפורטים דיים בתקנות. מועדי ההתכנסות של הוועדה המייעצת אינם קבועים מראש (תקנה 19(ב) לתקנות המכינות). הוועדה המייעצת יכולה להתכנס בכל עת לצורך דיון לגיבוש המלצה למנהל הכללי, אם לתת הכרה, אם לשלול הכרה, אם להתנות או להתלות הכרה.
- הכרה ניתנת למקסימום 5 שנים (תקנה 16 לתקנות המכינות), ואולם גם בתקופה זו יש חובת דיווח של המכינה - דיווח חודשי, דיווח שנתי ודרישת דיווח מטעם הממונים בכל עת (תקנה 17 לתקנות המכינות) וכמובן גם חובת פיקוח המוטלת על הוועדה המייעצת (תקנה 18 לתקנות המכינות).
- כאשר המכינה לא עומדת באחד מתנאי חוק המכינות או תקנות המכינות חייבת הוועדה להתכנס תוך מתן זכות שימוע למכינה הרלוונטית.

נציין עוד שכותרת פרק ה' לתקנות המכינות היא : "הכרה, פיקוח, ושליטת הכרה".



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

תנאי ההכרה

13. כדי לתת הכרה למכינה, על הוועדה המייעצת לבדוק אם אכן התמלאו כל התנאים הדרושים ואלה מתייחסים לפעילותה של המכינה, מאז תחילת קיומה של המכינה. משרד הביטחון הוא שצריך להוציא חוות דעת ממליצה, לגבי תקופת פעילותה של המכינה, כשנתיים, לפני שהיא מוגשת להליך קבלת מעמד של מכינה בהכרה.

תחולת תנאי ההכרה על כל מכינה לכל אורך תקופת קיומה

14. התוצאה מן האמור שמאז הקמת המכינה ולאורך כל תקופת קיומה, היא אמורה לעמוד בפיקוח ובבקרה שמטרתם לוודא, התנהלות מחייבת על-פי אותם תנאי הכרה.

מועד ההכרה, כפי שהוסבר, הוא מועד "חלוקת תעודה". כדי לקבל התעודה, יש להוכיח מילוי תנאים בכל תקופת קיומה של המכינה, וחובה זו נמשכת גם לאחר שהוכרה כמכינה בהכרה.

התנהלות בסטייה מהוראות החוק והתקנות גם לאחר קבלת מעמד של מכינה בהכרה, יכולים להביא את אותה מכינה בפני הוועדה המייעצת, כדי לשקול, ביטול ההכרה, והקפאת פעילותה.

נחזור לטענות משרד החינוך בנוגע לחוות הדעת המשפטיות.

תשובות ועדת הבדיקה הממשלתית לטענות שהועלו:

15. לכל אחת מהטענות שהועלו ישנה תשובה ברורה, והתשובות כמקשה חוזרות ומבהירות **שערך החיים** שהוא הבסיס לקיום המכינה וליעדי המכינה. הפעילות במכינה אינו יכול להתממש ללא הטמעה של ערך הבטיחות, וללא עמידה על חובת המשרדים לשמש גוף מבקר ומפקח.

נשיב אפוא בהתאמה לטענות שהועלו באופן הבא :

לסעיפים (1 ו- 2) - לטענה כי הפעילות של המכינות הקדם צבאיות היא פעילות אזרחית, פרטית וולונטרית, יש לצרף את האמירה שהמכינות, עם חקיקת חוק המכינות, היו לגוף מתוקצב במקום גוף נתמך.

המשרדים ביקשו לראות בנושא הסדרת התקציב מטרה עיקרית ואולי בלעדית של חוק המכינות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

יש לדחות טענה זו מאחר שנושא הבטיחות הוזכר בחקיקה הראשית, בסעיף 2(ב) של חוק המכינות.

עצם אזכור נושא הבטיחות בחקיקה ראשית מלמד על החשיבות שראה המחוקק לחיוב בקיומם תנאים פיזיים ובטיחותיים כחלק בלתי נפרד מהפעילויות במכינה. יתר על כן, נושא הבטיחות מקבל משנה תוקף בתקנות המכינות.

אין עוד להסתפק באזכור נושא הבטיחות אלא יש דרישות מעשיות בפועל בתקנות. דרישות: דיווח, פיקוח, הופעה בפני הוועדה המייעצת - כגוף נוסף לביקורת ונקיטה באמצעים, וסנקציה של התליה או התניה או שלילה של ההכרה.

לסעיף (3) לטענה כי עיקרו של חוק המכינות היה להסדיר את היות המכינה, במקום גוף נתמך, גוף מתוקצב, יש להשיב באופן הבא: יש לחזור ולהדגיש כי הוראת חובת הבטיחות נמצאת בחקיקה הראשית; כל התנהלות של מוסד או התארגנות החורטת על דגלה ערכי חינוך ומנהיגות, בין אם מדובר בגוף נתמך ובין אם מדובר בגוף מתוקצב נדרשו להפעיל כללי בטיחות.

לעניין זה נשוב ונדגיש כי גם משרד החינוך עצמו ובמיוחד המחלקה האחראית לכללי בטיחות הייתה מודעת לחשיבות האמורה.

בנושא זה נחזור ונפנה למוצג וב/ 32 (ה) אשר הבהיר כי גוף נתמך צריך שיהיו לו כללי בטיחות, ונתנה לו אפשרות בחירה בין כפיפות לחוזרי מנכ"ל על בסיס וולונטרי, לבין כפיפות לנהלים אחרים. כמו כן הובהר שבהעדר החלה כאמור, יכול שתפגע התמיכה. לא ניתנה לאף גוף נתמך הסמכות להתעלם מערך הבטיחות. מדוע הושארה אפשרות כזו - באופן פרוץ וללא פיקוח, לגבי מכינות!!

השאלה החוזרת ונשאלת, מבלי שניתנה תשובה, מדוע לא הוחלה אותה ברירה לגבי המכינות, גם לא לגבי מכינה בהכרה שהיא בשנתיים הראשונות בדומה לגוף נתמך אחר, אינה מתוקצבת.

ועוד, אם גוף נתמך יכול לעשות שימוש בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך - תוך התאמה כזו או אחרת - ובמסגרת זו יכול שיהיה כפוף לחדר מצב, מדוע לא הועמדה אפשרות זו גם בפני המכינות, קודם לאסון צפית.

השאלה חוזרת ועולה, מדוע כבר במועד התקנת התקנות, כאשר עלתה בקשתו של יוחנן בן יעקב לחדר מצב, נדחתה בקשתו (הגם שאין סימוכין לכך מעדויות אחרות. בפועל אכן לא ניתנה אפשרות לעשות שימוש בחדר מצב לפני אסון נחל צפית).



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

אין לקבל הטענה כי לגבי המכינות ומוסדות נתמכים אחרים הבקרה המתקיימת מצומצמת ומוגדרת. לגבי המכינות, היקף האחריות מופיע בחקיקה הקיימת. לגבי הגופים האחרים, קיימת אותה חובת אחריות ואמורה הייתה להתקיים החזקה שרשות ציבורית כמו משרד החינוך

צריך היה להיות מודע לכך ולהפעיל סמכויות אלה בפועל. **אין שום נימוק שיכול להצדיק את דרך התנהלות משרד החינוך ומשרד הביטחון מבחינת העדר הפעלת סמכותו, כגורם בודק ומפקח.**

לסעיף (4) לטענה כי לא הייתה כל כוונה בהוראות החקיקה להטיל על משרד החינוך חובת פיקוח ו/או חובה להטיל את כללי הבטיחות הקיימים במשרד החינוך - חוזרי מנכ"ל בנושאים שונים - על המכינות הקדם צבאיות נשיב: ראשית, כוונת המחוקק ומתקין התקנות עולה מן הכתוב.

אין כל בסיס לטענה האמורה. יתר על כן גם לו היה מצב של העדר תקנות ככלל, היה על משרד הביטחון ומשרד החינוך לדאוג כי ערך הבטיחות יהיה חלק בלתי נפרד מפעילות המכינות ומאופן ניהולן. **לשם כך היה על המשרדים להמציא למכינות אוגדן כללי בטיחות, ואם לא ידעו שמים, היה עליהם לברר.**

שנית, ובכלל, עולה תמיהה מה הבסיס להנחה שלא הייתה כוונה להטיל על משרד החינוך ומשרד הביטחון חובת פיקוח. כיצד ניתן להבטיח קיומם של תנאים ויישומם, ללא פיקוח. יתר על כן קריאה פשטנית של החקיקה הקיימת, ובמיוחד של תקנות המכינות, מורה במפורש שהמדינה ביקשה להבטיח באמצעות המשרדים פעילות תקינה, ולצורך כך היה ברור שלמשרדים האחראים יש אחריות כפי שהיא מפורטת בתקנות וכי אחריות זו חלה בכל מקום בו מבוצעת אותה פעילות. לעניין זה יש גם להפנות לסעיף 17 לחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה ולסעיף 21 בסיפא.

עיון בתקנות מלמד כי חובת הדיווח והפיקוח חלה מאז הקמת המכינה, והיא נמשכת גם עם קבלת הכרה על ידי מנכ"ל משרד החינוך בהמלצת הוועדה המייעצת, לכל אורך קיומה של המכינה.

לסעיפים (5 ו- 6) לטענה שהפיקוח שהוטל בחקיקה הקיימת מצוי בתקנות בלבד, וכי סמכות הפיקוח של המשרד מוגבלת ספציפית לאותן הוראות יש להשיב בכמה אופנים:



ועדת הבדיקה המחשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

- לפי הנתונים בשטח כפי שפורטו בדוח זה גם הוראות הפיקוח המצויות בתקנות, לא בוצעו. כך למשל אישורים שנדרשו למצבי האכלוס ;
 - פרשנות כזו מתעלמת מההתייחסות המקרים המפורטים בתקנות המכילות כדוגמאות בלבד (ראה תקנה 18(א) לתקנות המכילות שם השימוש במלה "לרבות", משמע שהפירוט בא להוסיף). כמו כן התעלמות מראשי הפרקים של התקנות (ראה פרק ה' לתקנות המכילות הכולל את נושא הפיקוח: "הכרה, פיקוח ושליטת הכרה");
 - פרשנות המבקשת לייחד את הסמכות (ראה תקנה 18) לבדיקת מבנים/מתקנים בלבד, ובתוך שטח המכילה בלבד, מתעלמת מלשון התקנה, מוסיפה מגבלה שאינה קיימת בתקנה - "למתחם המכילה בלבד" - כאשר פעילויות ומתקנים של המכילה יכולים להיות גם מחוץ למתחם המכילה.
- ככלל, פרשנות משפטית של חקיקה ראשית וחקיקת משנה אמורה להיות כאשר חקיקת המשנה משלימה את החקיקה הראשית ולא מצמצמת אותה ;
- ראוי להזכיר את **תקנה 18** לתקנות המכילות המדברת על פיקוח מקיף (תקנה 18(א)) "לרבות כל לפעילות המכילה והתאגיד" - **יהיו נתונים לפיקוח המשרד ומשרד הביטחון.**
- יש לחזור ולהדגיש כי הפיקוח אינו רק למתקן אלא לכל פעילות.**

יתר על כן גם אם הדברים לא בהירים מספיק יש סמכות בתקנה 18 (ב) - ולא רק סמכות אלא גם חובה - לדרוש כל מסמך או מידע לצורך "**פיקוח על המכילה**" משמע הפיקוח איננו רק על המתקנים אלא על הפעילות בכללותה.

נוסיף לכך גם את תקנה 19, שתובא בסעיף הבא. מסקנה - פיקוח מתמשך ומקיף בכל מקום ובכל עת, מאחר שהפיקוח בכללותו הוא **על המכילה ועל פעילותה**.

- עיון פשוט בלשון התקנות אינו מאפשר קבלת הפרשנות שמפורטת בחוות הדעת המשפטיות, במיוחד כאשר אין מחלוקת שהסמכות להתקין התקנות ניתנה בחקיקה הקיימת למשרד החינוך ולאחר מכן למשרד ההתיישבות (ראה גם סעיף 22 רישא לחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה).

לסעיף (7) לטענה כי הפיקוח מתייחס לשלב ההכרה בלבד ולהגבלה ביחס לנושאי הפיקוח ולמקום הפעילות - מתחם המכילה בלבד - יש להשיב באופן הבא :

- למעשה השבנו לסיפא של הטענה במסגרת ההתייחסות לסעיפים 5 ו- 6, בטענות המשרד.

- לעניין הגבלת הפיקוח למועד - שלב ההכרה - יש להשיב שישנה סתירה פנימית בעצם העלאת הטענה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

"ההכרה" מעצם מהותה היא החלטה הבאה בעקבות פיקוח מתמשך, מאז הקמת המכינה ובכל משך קיומה. ולעניין זה יש להפנות לתקנה 19 לתקנות המכינות. **תקנה 19(ב)** המדברת על אפשרות להתנות, להתלות או לשלול הכרה, אינה מגבילה סמכות זו לשלב ההכרה בלבד. התקנה מדברת על סמכות וחובה להתכנס ולדון במעמדה של המכינה אם לא עמדה המכינה באחד בתנאי החוק והתקנות ואז **"רשאית הוועדה להתכנס בכל עת..."**.

לכן יש לדחות הטענה כי הפיקוח מוגבל למועד ההכרה בלבד. כפי שהדגשנו, מועד ההכרה, הוא פרק סיכום התנהגות וחלוקת תעודה, אחרי תקופת למידה, תוך הבהרה, כי זו תמשך גם לאחר "מתן התעודה".

לסעיפים (8 ו-9) לטענה הנוגעת לזהות כללי הבטיחות ואם אלה יכול שיהיו חוזרי משרד החינוך - או לעצם קיומם של כללי בטיחות - יש להשיב באופן הבא:

יש להבחין בין עצם הצורך בכללי בטיחות לבין תוכנם.

הנחת היסוד היא שלא ניתן לבצע פעילות במכינה, ללא כללי בטיחות נדרשים.

התוצאה מן האמור שהמשרד האחראי על פעילויות המכינה צריך לוודא קיומם של כללי בטיחות שאם לא כן עליו לאסור על פעילות.

השאלה הנוספת היא מהם כללי הבטיחות המתאימים לפעילויות המכינות.

זיהוי הכללים שהם נדרשים, הם אחד ממאפייניה של רשות שלה הניסיון והידע לתחום זה והיא רשאית להחליט אם כללי הבטיחות המתאימים לאותן פעילויות, יקבעו על ידי המשרד עצמו, בין אם על ידי כוח האדם שברשותו ובין אם באמצעות גוף מקצועי חיצוני אחר, או לאפשר למכינה לקבוע כללי בטיחות.

הצורך הבסיסי האמור - פעילות כפופה לכללי בטיחות ואלה צריכים להיות תואמים כנדרש לאותה פעילות - חל בין אם מדובר בתלמיד או בחניך ובין אם אותו אדם הגיע לשם מכוח חובה או מכוח התנדבות.

אם המשרד האחראי סבור שכללי הבטיחות המצויים אצלו אינם תואמים לפעילויות המכינות עליו החובה לבצע ההתאמה. אין להתעלם מקוהרנטיות הנמצאת בדינים שמשרד החינוך עליהם לבין ההוראות החלות לעניין זה בחוק המכינות.

לסעיף (10) לטענה - **כדי לבצע התאמות, לרבות פיקוח, נדרשים מהלכים מורכבים הכוללים הכשרות והנחיות לגבי היערכות והתנהלות של הגופים האחראים במשרד החינוך עד כדי הרחבת סמכותם מעבר לאמור בחקיקה הקיימת** - נשיב:



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

-אכן מוסכם כי יש לבצע התאמות נדרשות בין חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, הקיימים, לבין הפעילויות של המכינות. לעניין מורכבות ההתאמה, דוח ההסדרה מלמד שהדבר אפשרי ואף תוך זמן קצר.

לסעיף 11 אין מחלוקת שהסמכות לפי החקיקה הקיימת נתונה הייתה למשרד החינוך לקבוע כללי בטיחות ביחס למכינות (ראה ס. 22 רישא של חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה).

גם המשרד עצמו הודה שהייתה לו סמכות כזו (ראה טיוטת דוח ההסדרה, תחת הכותרת "רגולציה" פסקה שנייה).

עיון בתקנות המכינות הקיימות הורה על סמכות רחבה. החוק הראשי (ס. 2(ב) לחוק) לא צמצם הסמכות האמורה. לכן גם אם נניח, ואין אנו מסכימים, כי יש מקום לפירוט נוסף בתקנות - לא מדובר בהרחבת הסמכות אלא בהבהרה בלבד לתקנה קיימת.

16. כפי שהובהר, החובה להחלת כללי בטיחות לרבות פיקוח ודרישת דיווח, מוטלת הייתה על משרד החינוך עוד קודם לחקיקת חוק המכינות. הדברים הובהרו עם חקיקת חוק המכינות בשנת 2008. ולאחר מכן עם התקנת תקנות המכינות בשנת 2009. משלא פעל כך המשרד בזמנו, החובה על המשרד לעשות כן, גם היום (התייחסות לעניין זה תינתן בפרק ההמלצות).

יתר על כן בנושא הדיווח, הפיקוח והבקרה התקנות הן מנוסחות, ברורות מאד ויש לפעול לפיהן. מאחר שהתקנות נוסחו גם על ידי משרד החינוך, אין ספק שיכולת היישום לא צריכה להיות מורכבת אלא יישום נכון, מעשי וישיר.

מורכבות במעשה ההתאמה, אפילו קיימת, לצורך יישום של סמכות, אינה פוטרת את המשרד האחראי מהחובה האמורה. בפועל הוכח כי מערך הבטיחות של משרד החינוך עומד גם בחובות כגון אלה; לשונית אין לקבל הטענה בדבר חוסר בהירות. מכל מקום, אין כל הצדקה בנאמר המאפשרת העלאת טענה של מניעות לביצוע. במועד מאוחר יותר, אם יידרש המשרד להבהרות, אין מניעה לכך, ואולם אין בכך להצדיק אי יישום מיד.

17. בעדות שניתנה בפני הוועדה, הוסיפו היועצת המשפטית של משרד החינוך וכן העוזרת ליועצת המשפטית האחראית על המכינות, כי פרשנת החוק צריך שתיקח בחשבון את מאפייניו של הגוף הפועל.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

טענה זו אין בה כדי לשנות מעצם הנחת היסוד הבסיסית שפעילות במכינה אינה יכולה להתבצע ללא קיומם של כללי בטיחות.

ועדת הבדיקה הממשלתית מסכימה כי בעקרון אין לפגוע באופי העצמאי של הגופים המפעילים את המכינות ואולם עצמאות זו, צריך שתעשה על בסיס כללי בטיחות ואלה יהיו מתואמים לפעילות המתבצעת.

כפי שהובהר בדוח זה מספר פעמים, עצם התאמה בין פעילות לכלל בטיחותי תואם צריך שתעשה על ידי המכינה. אולם לצורך זה היה על המשרד האחראי לדואג לאוגדן כללי בטיחות תואמים לקיומם של פעילויות במכינה. הפיקוח צריך להתבצע על ידי המשרד האחראי.

התנהלות כזו אינה צריכה לפגוע באופי העצמאי של המכינות ו/או בגופים המפעילים אותם.

נוסיף עוד ככלל, העובדה שגוף מוקדם כעמותה פרטית, אין בה כשלעצמה, כדי לאפשר למשרדים עליהם הוטלה חבות בחוק או בהחלטת ממשלה לזנוח או להתעלם ממערך הבטיחות והוא הדין לגבי אותן עמותות.

נתונים לגבי הפיקוח במתחם המכינה

18. בנוגע למתחם המכינות, הודו גם המשרדים כי להם סמכות הביקורת והפיקוח. גם לפי פרשנותם הייתה אחריותם בנושאים ובמקומות אלה. מאחר שהצטיירה תמונה עובדתית אחרת ביקשה הוועדה לקבל נתונים, ומשאלה לא ניתנו, על ידי משרד החינוך, עלה הנושא במסגרת עדויות של אחרים.

19. במסגרת הבדיקה, שאלה ועדת הבדיקה הממשלתית עצמה אם אכן חל שינוי באופן ההתנהלות של המשרדים בעקבות החקיקה הקיימת ולאחר אסון צפית.

בקשר לאופי עבודת הפיקוח אמר העד יוחנן בן יעקב:
"יש לך אחריות, אתה צריך גם לדעת לבקר, להיכנס לקרביים, לבדוק ולתבוע"
(עדות יוחנן בן יעקב מיום 21/7/22, עמ' 7).

בנושא בקרה ופיקוח הוסיף העד:
"מבחינת הבקרה, לצערי הרב הנושא נשחק."



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

אני הקפדתי להגיע לכל מכינה לפחות פעם את בשנה, היו מקד"צ שביקרתי בהם פעמיים בשנה ומעלה. לא הייתה מכינה שלא הגעתי אליה לביקור לפחות פעם בשנה. כל מכינה כתבה דו"ח מאוד מפורט, סיכום שנה ותכנון השנה הבאה שהיא מחויבת בהגשתו על פי התקנון בתום שנה. הייתי יושב לילות שלמים וקורא כל דו"ח. לא הייתה מכינה שהעיזה לא להגיש דו"ח. הבהרתי להם שזאת חובתם, וקראתי כל דו"ח ושלחתי לכל ראש מכינה תגובה, גם כתבו תכנית מצוינת ואין לי הערות... כתבתי הערות, ... ואם היה צורך לצרף קיום נהלים ופירוט... אני מניח שכולם הגישו את זה ואת התכנון לשנה הבאה, אחרת ידעו שנעצור להם את התקציב לשנה הבאה". (שם, עמ' 12).

כלומר היה פיקוח קודם לחקיקה הקיימת ולאחריה, וגם אז היה מקום לשיפור.

החמרה בהעדר ביקורת, בקרה ופיקוח

20. לעומת זאת, כאשר בא אחרת במקום העד, "כדי להשביע את רצון המכינות" הלך ופחת וכמעט נעלם הפיקוח, הדיווח, והבקרה.
- דווקא לאחר החקיקה הקיימת, המצב בתוך מתחמי המכינות, נעשה גרוע משהיה. זאת גם לפי עדותו של יוחנן בן יעקב.
- מעדויות אחרות ונוספות בהתייחס לשנים 2014 ואילך קיבלנו מידע כמפורט להלן:
- בדיקות שנעשו לגבי התנהלות המכינות, התקבלו לעיתים כמעורבות יתר עד כדי הטרדה מצד המכינות;
 - נעשה אכלוס מבנים, בטרם התקבלו האישורים הנדרשים;
 - נעשה אכלוס ללא אישור למבנים שהוגדרו כמסוכנים;
 - ביצוע מקלחות במתקנים ארעיים, שאיש לא בדק אם הם מתאימים לרחצה,
 - השארת חתוכים ללא השגחה וללא מידע על אנשי קשר למקרי חירום;
 - העדר דיווח, פיקוח ופרסום מקרים חריגים כגון מותו הטרגי של חניך בחדר רחצה במכינה.
- הממצאים הנ"ל לאחר חקיקה, כאשר התקנה הרלוונטית - תקנה 10 לתקנות למכינות - שם נדרשת השוואה לדרך אכלוס מוסדות חינוך.

21. בנושא תחזוקה לא נאותה, של מתקנים במתחם המכינות, נשמעה עדות יוחנן בן יעקב. יש לציין שבנוגע לחובת הפיקוח במתחם המכינה - לא הייתה מחלוקת משפטית. למרות האמור לא נעשה הפיקוח בפועל כנדרש.
- הנתונים הנ"ל לא תאמו לעדויות. טענת המשרד כי היה פיקוח והוא בוצע במתחם המכינות, לא הוכח. הממצאים היו אחרים. למרות שהיועצות המשפטיות של משרד



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

החינוך העידו שהיה פיקוח, וכי זה התבצע בפועל, הסתבר שהפיקוח נעשה בעיקר לגבי מספר החניכים ומטרות המכינה. התברר שלא כך פני הדברים: הסתמכות על טפסים, אפילו מולאו לכאורה כנדרש, לא היה בהם כדי להעיד על המצב בשטח. בחלק מהמקרים, מסמכים שהוגשו, בחלקם היו ריקים. המסקנה - הנתונים בשטח מורים על מציאות שונה.

22. העד המשיך בעדותו ואמר:

"קיימת בעיה קשה בחלק מהמכילות בתנאי מגורים של החניכים ובתנאי ההזנה" (שם, עמ' 16).

ועוד המשיך וציין את הבעייתיות הנוספת הקיימת. בחלק מהמכילות, ולמרות שהמכילות נדרשות להגיש אישור יועץ בטיחות של הרשות המקומית, משרד החינוך הסתייג מהצורך להפעיל יועצי בטיחות של המשרד לצורך פיקוח. הרשות המקומית אמורה להוציא אישורי מבנה לכל מתקני הפעילות, אך גם זה לא תמיד מספיק. לא כל רשות מקומית יוצאת לשטח לבדיקה.

23. עדויות אחרות בפנינו, הצביעו על העובדה שיש מגמה מצד המכילות להקים מכינה, גם אם לא נתנו אישורים כנדרש. ישנם מסמכים המעידים כי ניתנו אישורים להקים מכילות גם כאשר חסרו מסמכים או פרטים מהותיים.

עדויות אלה מלמדות כי הפיקוח גם בתוך שטח המכינה, לא בוצע. המסקנה: לא נעשה שום פיקוח - לא מטעם משרד הבטחון כגוף ממליץ ולא על ידי משרד החינוך. המכילות לא נדרשו למסור דיווח על אירועים חריגים, ממילא לא היו נתונים שהצדיקו דיון או הפקת לקחים, כדי לשנות ההחלטה בדבר ההכרה.

ועדת הבדיקה הממשלתית סברה שכאשר קיימת מכינה המתנהלת במהלך שנה ללא דיווח על אירועים חריגים, היה על המשרדים האחראים לוודא הסיבה לכך. הנחת יסוד היא שמוסד כמו המכינה, ככלל, לא סביר שיפעל ללא אירוע חריג שדורש דיווח. שאלות כגון אלו לא נשאלו בוועדה המייעצת, גם כאשר דובר במכינה לקראת הכרה או במקרה של חידוש הכרה. היו נושאים אחרים רגישים, מבחינת החניכים, שלא דווחו. לו היה פיקוח, היו המקרים מדווחים ויכולים היו להיות מטופלים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

העדר דיווח ופיקוח

24. דיווחים על אירועים חריגים עד שנת 2013, גם לפי עדותו של יוחנן בן יעקב, דרשו שיפור. העד גם הוסיף שהיו דיווחים על תקלות, אך לא באופן מלא.

התרבות הייתה אם אין דיווח, אין אירוע. אם אין אירוע אין סיבה להתערבותו של גוף מבקר, וממילא נושאים רגישים ומורכבים שהיו אמורים לקבל טיפול במסגרת המכינות, לא זכו לכל התייחסות.

לשאלת ועדת הבדיקה הממשלתית, אם כבר אז התרבות הייתה שלא לדווח על תקלה, אישר העד והודה שאכן כך היה. ואולם, על פי המשך עדותו, העד לא ויתר. הוא המשיך לבצע ביקורים במכינות ודרש בתוקף השלמות ודיווחים. (שם, עמ' 13, ש' 20).

25. מעדות נוספת בנושא העדר דיווח עולה, כי במכינה מסוימת ששם ניתן אישור לחלוקת נשקים לחניכים בשל מיקומה הגאוגרפי, התברר שהייתה פליטת כדור חי על ידי חניך במכינה.

חובה הייתה לדווח על האירוע. חובה הייתה לחזור ולבדוק אם אכן יש לבצע חלוקת נשקים במכינה שהיא בעיקרה מוסד חינוכי, או שדרוש גוף מקצועי לשימוש בנשק, כדי להגן על החניכים. שאלה נלווית - בהנחה שיש הכרח לשימוש בנשק במקרים נדירים, האם חניכים במכינה מקבלים הכשרה כנדרש לשימוש כזה. מכל מקום, משאירע אירוע כאמור חובה הייתה לדווח עליו.

26. אירועים נוספים שתוארו בעדויות: הסעת חניכים ברכב, בו יושבים חניכים כשהנסיעה מתבצעת בדלתות פתוחות, החלפת גלגל ברכב בצורה לא בטיחותית ולא מקצועית והרכב ממשיך לשמש את המכינה. אלה הן מקצת הדוגמאות המצביעות על אירועים חריגים הדורשים דיווח, הגם שבמזל לא אירעה תוצאה חמורה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

העדר כללי בטיחות - מחייב את המשרד האחראי להכין אוגדן

27. הנחת היסוד של הקמת מכינה וניהולה, כפי שכתוב במפורש בסעיף 2(ב) לחוק המכינות, שלכל פעילות של המכינה - מהפשוטה ביותר ועד לחריגה ביותר - צריך שיהיו תנאים פיזיים ובטיחותיים הנדרשים לאותה פעילות.

משניתנה סמכות כזו למשרד החינוך והבטחון, שלהם הכישורים והידע גם בתחום הבטיחות ובשילוב שבין ערכי חינוך לבין ערכי בטיחות, צריכים היו ליצור אוגדן כללי בטיחות מחייב.

יש לזכור ולהזכיר שגם משרד החינוך היה ער לכך שהוא האחראי לכתיבת התקנות. הדברים כתובים בדוח ההסדרה (עמ' 11). גם אם המשרד לא ידע מה הם אותם כללי בטיחות שאותם יש להחיל על המכינות, חובה הייתה עליו לקבל ייעוץ מקצועי. המשרד עושה שימוש בייעוץ מקצועי שכזה גם בכל הנוגע לבתי ספר. חובה כזאת קיימת, ללא צורך בציון בתקנות "השם" של אותם כללים.

28. תחת הכותרת של רגולציה - הסדרה וחקיקה ב"טיוטת דוח ההסדרה" מודה מר אבואב כי במבוא לאותו מסמך, שפעילות המכינות מוסדרת בחוק המכינות ובתקנות. עוד הוא מודה שמכינה קדם צבאיות תקבל הכרה "לפי כללים שיקבע המנהל הכללי של משרד החינוך", ולמרות הסמכות לקבוע את אותם כללים ממשיך מנכ"ל משרד החינוך וכותב, וכאן הציטוט:

" ואמנם, הכללים להכרה נקבעו ע"י שר החינוך באישור ועדת החינוך של הכנסת וכוללים, בין היתר, התייחסות למספרי החניכים הלומדים במכינה, לתנאי הכשירות הנדרשים מהצוות החינוכי, מהיבטים הקשורים למתחם בו מתקיימת הפעילות (בטיחות, תברואה) ולתוכנית החינוכית.

במסגרת התוכנית החינוכית השנתית על המכינות לכלול גם נושאים של הכנה לשירות צבאי לרבות הכרת הארץ וידיעת הארץ ואולם כללי ההכרה אינם מסדירים את נושא הטיולים הפרטניים ופעילויות החוץ ואין בהם דרישה לפעול לפי נהלי משרד החינוך או נהלים אחרים.

לכן, במצב המשפטי הקיים, משרדי החינוך והבטחון אינם מוסמכים לחייב את המכינות לפעול באופן מסוים, והפיקוח של המשרד על המכינות אינו נוגע להיבטים אלה.

נושא זה, כמו גם סוגיות נוספות שהיו במהלך הדיונים נדונו בוועדת הרגולציה המשותפת למשרדי החינוך והבטחון. עיקרי המלצותיה מפורטים בנספח וכן בפרק ההמלצות" (ההדגשה אינה במקור - ש"י, טיוטת דוח ההסדרה עמ' 10-11).



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

אין לקבל הסבר כזה.

כאשר מוטלת חובה על רשות ציבורית להחיל כללי בטיחות, תשובה שאינני יודע איזה כללים להחיל, לא יכולה להתקבל.

29. כפי שפורט קודם לכן, הכללים להכרה הכוללים את חובת הפיקוח והדיווח נקבעו על ידי שר החינוך, וסמכות לברר כל נושא הקשור באלה נתונה הייתה לממונה מטעם משרד החינוך.

עוד נאמר שבחוק ובתקנות הוסדרה פעילות המכינות הקדם צבאיות, כאשר אלה צריכים להיות מוסדרים לפי הוראה בחוק הראשי (סעיף 2(ב) לחוק המכינות).

הוראות אלה לפי החקיקה הקיימת כוללים גם את כללי הבטיחות המפורטים דיים בתקנות המכינות ואלה מחייבים. בהעדרם, הסמכות לאסור על פעילות, נתונה אף היא למשרד החינוך.

קשה לקבל התשובה שניתנה כאשר אותו משרד ידע לתת לגופים דומים אחרים אפשרות בחירה, בין חוזרי מנכ"ל של המשרד לבין נהלים אחרים, כך חובה הייתה על המשרד לעשות לגבי המכינות, לפחות על בסיס וולונטרי ולאפשר שימוש בחדר מצב שהוא מהותי לפעילויות המכינות, במיוחד פעילות חוץ.

לא ברור מדוע נמנעה בחירה כזו מהמכינות.

מסמכי ההבהרה של משרד החינוך - התעלמות גם מאלה ביישום

30. משרד החינוך והעובדים האחראים על המכינות, העידו בין היתר כי נושאים שונים לא היו ידועים להם והוצאו מתחום סמכותם. מסתבר שגם כאשר הוצאו הבהרות לחקיקה הקיימת על ידי ממלאי תפקיד במשרד החינוך, שכללו גם כללי בטיחות, גם ממסמכים אלה הייתה התעלמות.

בחנית דרך התנהלות המשרד, אינה יכולה להיעשות, מבלי להזכיר את מסמך שטאובר (מסמך מיום 28/7/2013 שנכתב על ידי דלית שטאובר, מנכ"לית משרד החינוך דאז וגם היום, מוצג וב' 109). מסמך זה מהווה דוגמה אחת מני רבות, כדי להצביע על הפער בין המסמכים שנכתבו לבין ההתנהלות בפועל.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

מסמך זה בא להבהיר ולהשלים את הוראות הביצוע לפי החקיקה הקיימת. השאלה החוזרת היא מדוע לא הופץ המסמך כמחייב. היות המסמך מחייב במעמד של תקנה.

31. המסמך נושא כותרת "הבהרות והשלמות לתקנות המכינות הקדם צבאיות". המסמך מבהיר כיצד יש ליישם התקנות.

בפרק א (1) של המסמך צוין במפורש שלצורך הכרה ו/או חידוש הכרה נדרש דיווח על פעילותה של המכינה בשנתיים שקדמו, בזו הלשון: **"לבקשה יצורף דיווח מפורט על פעילותה בשנתיים שקדמו לשנה שביחס אליה מוגשת הבקשה, על ההישגים והקשיים"**.

כלומר קודם כל חייב להיות דיווח במהלך כל תקופת השנתיים, לא רק במועד ההכרה וזה צריך לכלול לא רק הישגים אלא גם קשיים. קשיים משמע גם אירועים חריגים. הנציגים בוועדה המייעצת לא זכרו להצביע על מילוי טופס כאמור.

בסעיפים (2 ו 3 למסמך) דרישה לגבי אישורים על מצב בטיחות מבנים ומתקנים, דרישה זו לא רק הוזכרה בתקנות עצמן אלא נזכרת גם באותו מסמך. כפי שהובהר הדברים לא נעשו בפועל;

בסעיף (6 למסמך) נדרשה התחייבות מנהל התאגיד וראש המכינה הקדם צבאית שבכל מקום שמתבצעת פעילות מאורגנת במסגרת שנת המכינה הקדם צבאית, לא רק במתחם המכינה, יהיה איש סגל צמוד; בלשון הסעיף החלק הרלוונטי:

"התחייבות מנהל התאגיד וראש המקד"צ שבכל עת בה נמצאים החניכים במתחם המקד"צ, או בפעילות המאורגנת במסגרת המקד"צ (כלומר, גם שלא במתחם המקד"צ - שיו') יהיה צמוד לחניכים איש סגל בוגר אחד לפחות".
(ההדגשות אינן במקור - שיו');
ההוראה לא בוצעה בפועל.

על-פי עדויות שהובאו בפנינו - בחלק מהפעילויות הן המתחם המכינה והן מחוצה לו, לא היה איש סגל בוגר. גם כאשר נזקק החניך לאיש סגל כזה, לא תמיד ידע איך לאתר ואם הוא קיים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

במסמך שטאובר, כפי שפורט בציטוט הנ"ל הובהר כי האחריות חלה לא רק במתחם המכינה. "בפעילות המאורגנת במסגרת המקד"צ" שלגבי אותו פעילות לא נאמר אם היא מתבצעת במתחם המכינה או מחוצה לה, אלא ב"מסגרת המקד"צ". פעילות כזו בהחלט יכולה להתרחש גם מחוץ למתחם המכינה.

לאור האמור במסמך שטאובר, כאשר האחריות לביצוע האמור אינו מוגבל למתחם המקד"צ, כיצד ניתן להגביל האחריות רק למתחם המכינה בחוות הדעת המשפטיות. הדבר עומד בסתירה ברורה למסמך שטאובר שהוא מסמך מאושר ובסמכות המבהיר קיומה של חבות לגבי כל פעילות של המכינה, ללא קשר אם זו מתבצעת במתחם או מחוצה לו ;

לסעיף (7 במסמך) בנושא - הפיקוח והרשאה מחייבת מצד המכינה -

"התחייבות מנהל התאגיד וראש המקד"צ לאפשר לממונה במשרד החינוך וכל מי מטעמו בקרה ופיקוח על התכנית החינוכית ועל המכלול הארגוני-מנהלתי (תקנה 18, פיקוח) להיפגש עם החניכים, עם הוריהם ועם אנשי הצוות, בכל דרך שיבקשו, באופן שיאפשר פיקוח הולם על המקד"צ ובחינת עמידתה בתקנות ובנהלים".

המשרד לא הפעיל כלל סמכות פיקוח. גם כאשר הייתה פנייה של ההורים, לא היה מענה, וכשניתן מענה באיחור משמעותי, לא נעשה הדבר אחרי בחינת התלונה. המשרד או מי מטעמו לא רק שלא נפגש עם ההורים, גם בחרו שלא להשיב.

לסעיף (8 במסמך) חובת הדיווח - המשרד הודה בקיומה, אך ביקש למקד החבות בנושא אחד - רק ביחס למספר החניכים במכינה. גישה מוטעית, הפיקוח כולל - לרבות בנושאי בטיחות שהוא מהותי להתנהלות המכינה, וחייב להיעשות בפועל. לא היה פיקוח כנדרש. כמובהר במסמך :

"התחייבות מנהל התאגיד וראש המקד"צ לדווח לממונה מיידי, בעל-פה ובכתב לממונה, על כל אירוע חריג, שינוי מהותי בהתנהלות המקד"צ, כל תקלה משמעותית וכל בעיה חמורה המתעוררת במקד"צ ו/או בזיקה אליה" (ההדגשות אינן במקור - ש"י)

לא בוצע ונטען שאינו כולל נושאים בטיחותיים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

לפרק ג' - (16 במסמך)

בשאלה שהייתה במחלוקת, מהו המועד שבו צריך הפיקוח והדיווח להתנהל ומה מעמדה של מכינה בהקמה מבחינה זו, ניתנה תשובה חד משמעית ובהירה שלא מדובר על נקודת זמן ספציפית אלא **לאורך כל זמן קיומה של המכינה, כולל מכינה בהקמה**. חובה זו מוטלת הן על משרד הבטחון והן על משרד החינוך.

במסמך נכתב:

חבות פיקוח ודיווח, מאז הקמת המכינה, קרי - גם על מכינה בהקמה - זהות בפיקוח

"מעט הקמתה תאפשר "מקד"צ בהקמה" לממונה במשרד החינוך או מי מטעמו לבקר בה ולעמוד מקרוב, באופן חופשי ובלתי תלוי, על הפעולה החינוכית והארגונית המתקיימת בה ועל כל הדרוש לדיון בבקשה להכרה".

פיקוח ודיווח לאורך כל חיי המכינה, לרבות פיקוח ודיווח בקשר לפעילויות הנעשות במכינה.

לפרק ה (22 למסמך)

סמכות המשרדים וחובתם לדון בתלונות שעניינן זכויות יסוד

יש לקרוא את סעיף 22 בפרק ה יחד עם סעיף 7 לפרק א' המורה על קשר הכרחי בין הורים למכינה, לרבות הבהרה שההורים אינם נותרים מחוץ למכינה. האמירה שהושמעה על ידי ההורים בעדויות, כי הנחיית ראשי המכינות מורים על התנהלות לפיה: "הורים - out" חניכים - in", אינה מאפסת או מאיידת את סמכות ההורים והחניכים או מועמדים לקראת קבלתם כחניכים, להגיש תלונה בעניינים הנוגעים לזכויות יסוד, ולעקרונות מנהל תקין.

הסעיף קובע:

"קבלת חניך למקד"צ מותנית בהליך מיון המבוצע ע"י כל מקד"צ בהתאם לכללים ולנהלים פנימיים שתקבע. אלה לא יסתרו את האמור בתקנות ובנהלים, ויובאו לידיעת "הממונים" במשרדי החינוך והביטחון. "הממונים" רשאים להמליץ על שינויים בהליך המיון (תקנה 2)".

מכינה המבססת התנהגויות על "הסתרה" או אינה משיבה לתלונות ההורים ו/או לתלונות חניכים או כאשר התשובות הניתנות, אינן בגדר תשובות ענייניות, יש סמכות לפנות לממונים ועליהם לא רק לענות, אלא גם לבדוק ולפקח, ולהמליץ על קבלת החלטה אחרת.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

יש עוד להפנות לפרק יג "כללי" (44 במסמך) שזה ניסוחו:

"המשרד מפנה את תשומת לב מנהל התאגיד וראש המקד"צ לנהלי הביטחון

והבטיחות בחוזרי אגף הביטחון והבטיחות של המשרד, המתעדכנים מעת

לעת, וממליץ לראש המקד"צ ולהנהלת התאגיד להקפיד על נהלי הביטחון

והבטיחות.

בעת הצורך מומלץ להיוועץ באנשי הביטחון והבטיחות במשרד לגבי כל פעילויות

החוץ המתקיימות במסגרת המקד"צ: טיולים, מסעות, ניווטים וכיוצא באלה".

(ההדגשות אינן במקור, ש"ו).

מסמכי התקנות לרבות התוספות של אותן תקנות, שחייבו חתימה לגבי מידע על

תקנות וחקיקה, היו ידועות

בסעיף המסכם במסמך ישנם הדגשים הבאים:

א. אזכור חוזר לנהלי בטיחות;

ב. עדכונים והחיוב לדעת, להכיר וליישם העדכונים;

ג. חובת הקפדה;

ד. חובת כללי הבטיחות חלים גם ואולי במיוחד על פעילויות חוץ;

ה. נוסף - חלות תואמת גם על פעילויות במתחם המכינה.

כל הפרטים שהובאו לעיל מחזקות ומבססות את חוות הדעת במשפטית שהוגשה מטעם ועדת הבדיקה הממשלתית. חוות דעת זו אף אושרה בחלקה הגדול על ידי ביועץ המשפטי לממשלה.

חוות הדעת - משרד הביטחון

32. עמדת משרד הביטחון התמקדה בטענה כי סמכויות המשרד הצטמצמו עם חקיקת חוק המכינות והדבר השליך גם על נושאים אחרים.

לעמדת היועצים המשפטיים של משרד הביטחון, המכינה בדומה לכל תאגיד משפטי עצמאי אחר, אחראי למתרחש במסגרתו.

תקנה 18 לתקנות המכינות שכותרתה "פיקוח", מפרטת בסעיף קטן (א) של אותה תקנה את "חובת הפיקוח" של משרד החינוך בזמנו ומשרד ההתיישבות היום, לצד משרד הביטחון.

התקנה בסעיף קטן (ב) מזכירה את ההיקף המשמעותי של אותה חבות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

להלן נוסח התקנה:

18. (א) המכינה והתאגיד המפעיל אותה, לרבות כל מיתקן המשמש לפעילות המכינה והתאגיד - יהיו נתונים לפיקוח המשרד ומשרד הביטחון.
(ב) המכינה והתאגיד המפעיל אותה יעבירו לכל אחד מהממונים או לוועדה, כל מסמך או מידע שיידרש להם לצורך ביצוע עבודתם ולצורך פיקוח על המכינה.

למרות זאת, הן בעדויות והן בחוות הדעת של היועצים המשפטיים של משרד הביטחון, טענתם הייתה, כי התקנה אינה מגדירה בברור חלוקת הסמכויות בין המשרדים, באופן שתחומי האחריות ברורים.
לגישתם, ראוי הוא כי האחריות שתידרש ממשרד הביטחון תחול רק לגבי נושאים המצויים בסמכותו הסטטוטורית, קרי, מכסות גיוס.
לגבי מכינה בהקמה, אין לדעת היועצים המשפטיים הכפפה להסדר חוקי מחייב, ולכן המשרד מטעמו דרש חתימות והתחייבות הכוללות גם את נושא הבטיחות.
דרישה זו עליה חתמו ראשי המכינות ומפעיליהן מבוססת לדעתם על הסדר הסכמי. היועצים המשפטיים של משרד הביטחון מדגישים גם הם כי השינוי המהותי בחוק נוגע להסדר התקציבי.
מכל מקום, משרד הביטחון סבור אף הוא שסמכות הפיקוח על המכינות המוכרות, מצומצמת.

על כך ניתן להשיב

33. עקרונית ניתן להסכים שסמכותו של משרד הביטחון שונתה באופן, שהסמכות ליתן הכרה הועברה למשרד החינוך. ואולם סמכות הפיקוח של משרד הביטחון נותרה בעינה.
על משרד הביטחון להגיש חוות דעת ממליצה כדי שהמכינה תוכל לקבל מעמד של מכינה בהכרה.
נושא ההמלצה, הוא חלק ממהות הפיקוח הנתונה למשרד - חבות נמשכת לגבי כלל המכינות, מאז הקמתן. לא ברור מדוע מבקש המשרד להתנער מחובתו ולצמצם סמכותו.
34. לצד אזכור מפורש של אחריות משרד הביטחון בתקנות המכינות, נפנה עוד לחוות הדעת שהוגשה מטעם משרד ההתיישבות (מוצג וב/118(1) - מיום 8/8/2021) שם מפרטת עוה"ד חווה וינגוט, היועצת המשפטית של אותו משרד, על הסמכות המוטלת על משרד הביטחון בקשר לסמכות להקמת מכינה בהקמה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

החבות האמורה - חבות פיקוח ומעקב חלה על משרד הביטחון, מאז הקמת המכינה - מכינה בהקמה - במהלך היותה מכינה לקראת הכרה, בעת מתן ההכרה וגם לאחר קבלת ההכרה, על כל פעילויות המכינה, לאורך כל חייה. יש לחזור ולהדגיש שמשרד הביטחון צריך לפעול כגוף מפקח ומייעץ נדרש. בהעדר פיקוח לא ניתן לתת חוות דעת ממליצה, המבוססת על נתונים אמיתיים.

35. יש לציין שמשרד הביטחון ידע גם - בצורה נכונה - להפעיל את סמכות דחיית השירות ולתת לה משמעות מעשית, תוך הוצאת כללים נדרשים לדרך פעולתה. פעילות זו, יכולה להצביע על נכונות הדרך, בהפעלת סמכות לפי סעיף 17 לחוק הפרשנות, לדרך בה על רשות לפעול, בבואו לתת ביטוי יישומי לסמכות שניתנה לו.

הוא הדין לגבי קביעת מסגרת הקצאת דחיית שירות בנוגע להגדלת מספר החניכים במכינות.

משרד הביטחון ידע גם לקבוע לעצמו תנאים למכינה לקראת הכרה, להעניק הכרה למכינה בהקמה, לצורך המשך תפעולה למשך תקופה נדרשת, הגם שלא נמצא פירוט כזה בתקנות המכינות.

דרך זו היא דרך נכונה. זו דוגמא מעודדת, איך משרד מקים אגף מתאים, קובע עקרונות וכללים, ונותן ביטוי יישומי לאותה סמכות.

יש להזכיר כי משרד הביטחון הקים גם ועדת הכרה המורכבת מאנשי משרד הביטחון, הצבא ונציג ממשל החינוך, כדי לעקוב ולפקח על מכינה בהקמה.

יש להצטער שמשרד הביטחון לא פעל בדרך זו, גם בקשר לכללי בטיחות ויישומם, הגם שהחתים את המכינות על בסיס וולונטרי, על התוספת הראשונה והשנייה של תקנות המכינות.

יישום כללי בטיחות - חובה ולא "התנדבות".

36. כאמור, אין לקבל טענות משרד הביטחון, שחוק המכינות צמצם את סמכויות הפיקוח והבקרה של המשרד. העובדה שההכרה ניתנת על ידי משרד החינוך, אינה משליכה על חובת הפיקוח של משרד הביטחון והיקפה. כלומר, העובדה שמשרד הביטחון אינו עוד מכריע בשאלת מתן ההכרה, אינו פוגע במהות תפקיד כמפקח ומבקר על פעילויות המכינה. אין לזלזל במשקל חוות הדעת המייעצת של משרד הביטחון, שיכול שתהא "ממליצה" או מונעת הכרה. יש להניח שבמקום שזו לא ניתנת, לא בקלות תינתן ההכרה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

טענת היועצים המשפטיים של משרד הביטחון, כי חובת המשרד מתמקדת בעיקרה ב"סוגיית דחיית השירות" (מוצג וב/176) בע' 6, אינה נכונה. כמו כן, לעמדתם ניתן ללמוד על צמצום חובות הפיקוח כנובעות מחקיקת חוק המכינות כך שבסופו של דבר עם מתן דחיית השירות "סיים המשרד את תפקידו". גישה כזו, עומדת בסתירה לחקיקה הקיימת.

הטענות הנוספות של משרד הביטחון הן:

37. אין עוד התייחסות בחוק המכינות למכינה בהקמה, ולכן עולם המכינות בהקמה "לא מוסדר בחוק היום" ו"התקנות לא יכולות לייצר התייחסות לשלב ההקמה אם החוק לא מזכיר אותן" (עדות מיום 21/7/21 של איתי אופיר, יועמ"ש משרד הביטחון וערן יוסף מהייעוץ המשפטי, האחראי, בין היתר, על מתן ייעוץ משפטי לאגף הביטחוני-חברתי העוסק במסלולים קדם צבאיים ובהם מכינות קדם צבאיות, בעמ' 5 ש' 16-34); - ככול שיש התייחסות לנושא בתקנות הרי ש"התקנות לא מתייחסות למה צריך להיות תוכן העבודה הזאת"; - דרך הפירוט של המכינה בהכרה, אינו מיושם על המכינה בהקמה.

38. יש לדחות טענות אלה, הן לאור החקיקה הקיימת והן לאור הוראות הביטחון (59.27) המוצאות על ידי משרד הביטחון. הוראות הביטחון הנ"ל מעמדן לדעתנו כמעמד של תקנות. הדבר בא גם לידי ביטוי במסמכי ההבהרה שהוצאו בקשר לאותן הוראות. הגם שמשרד הביטחון מבקש לראות בהן הוראות פנימיות, מדובר בהוראות מחייבות, שראוי היה כי יפורסמו. הוראות אלו יוצרות קוד התנהגות מחייב. יש להבהיר - מדובר בכללי בטיחות המתעדכנים, המוחלים והמחייבים.

יש להוסיף ולציין כי גם אם לכאורה מדובר בהוראות פנים, במהות הן בגדר הוראות מחייבות ולדעתנו, מעמדן כדין תקנות מחייבות.

סמכויות משרד הביטחון לגבי מכינה בהקמה - הייתה לפני חוק המכינות ונותרה בעינה

39. כפי שהיועצים המשפטיים של משרד הביטחון הודו (עדות איתי אופיר וערן יוסף מיום 21.7.21 בע' 6) שלב הקמת מכינה בהקמה התקיים עוד קודם להתקנת תקנות המכינות. כדי שמכינה תוכל להגיע לשלב ההכרה - כפוף להמלצה ולעמידה בתנאים נוספים - צריכה המכינה לעבור תקופת הרצה של שנתיים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

חוק המכינות מסמך במפורש את מחוקק המשנה לפרט את נושא ההכרה בתקנות, ותקופת ההרצה האמורה נזכרת גם שם.

חוק המכינות ותקנות המכינות לא ביטל קיומן של מכינות בהקמה. נהפוך הוא, התקנות מפרטות כיצד מכינה בהקמה - שזה מעמד של מכינה עד למתן הכרה - כיצד עליה להתנהל. בתקופת ההרצה סמכות הפיקוח, הבקרה ואיסוף הנתונים לצורך מתן ההמלצה להכרה, היא של משרד הביטחון.

דרך ההתנהלות המפורטת בתקנות חייבת לחול גם על מכינות בהקמה.

40. בשל חשיבות הנושא, ואמירה ברורה על קיומה של חובת הפיקוח והבקרה לאורך כל תקופת חייה של המכינה, מאז היותה מכינה בהקמה, ראוי לחזור ולומר **ולהדגיש**, דברים שנאמרו על ידי מנכ"לית משרד החינוך דאז (וגם היום), דלית שטאובר, באותו מסמך (מוצג וב/109) שהזכרנו קודם בפרק זה.

לשאלה מתי חלה חובת פיקוח, יש להפנות לפרק ג', סעיף 16 למסמך שטאובר. שם נאמר באופן חד משמעי שחובה כזו קיימת והיא איננה רק בנקודת זמן ספציפית אלא קיימת לאורך כל זמן קיומה של המכינה, כולל מכינה בהקמה. **חובה זו מוטלת הן על משרד הבטחון והן על משרד החינוך.**

באותו מסמך נכתב (הציטוט מובא בשנית בשל חשיבות הנושא):

"חבות פיקוח ודיווח, מאז הקמת המכינה, קרי - גם על מכינה בהקמה - זהות בפיקוח" מעת הקמתה תאפשר "מקד"צ בהקמה" לממונה במשרד החינוך או מי מטעמו לבקר בה ולעמוד מקרוב, באופן חופשי ובלתי תלוי, על הפעולה החינוכית והארגונית המתקיימת בה ועל כל הדרוש לדיון בבקשה להכרה".

קרי; פיקוח ודיווח לאורך כל חיי המכינה, לרבות פיקוח ודיווח בקשר לפעילויות הנעשות במכינה.

השנתיים הראשונות של המכינה בהקמה, הן מהותיות.

לא רק שמשרד הביטחון חייב לאפשר הקמת מכינה בהקמה, הוא גם אחראי על ניהולה כמכינה כפוף לכל הדרישות שיקנו לה זכות להיות מכינה מוכרה על ידי הוועדה המייעצת, ששם למשרד הביטחון נציג, והעובדה שסמכות ההכרעה, אם להעניק הכרה הועברה למשרד החינוך/משרד ההתיישבות, חובת משרד הביטחון נותרה בעינה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

חובה זו היא לא רק לצורך בקשת ההכרה אלא גם כדי לחזור ולבחון את הפעילויות שמבצעות המכינות - כל הפעילויות - ולא רק הנושאים השייכים לשירות הצבאי.

העובדה שהמשרדים ערכו חלוקה מסוימת בנושאי האחריות, אינה משחררת אותם מהחובה המפורטת בתקנות המכינות. ראוי לשקול הקמת גופים משותפים ובלבד שהפיקוח והבקרה יעשו כנדרש.

41. אחריות על תחום המכינות, לרבות סמכות ההכרה או אי ההכרה, קודם לחקיקת החוק - הייתה מסורה למשרד הביטחון (*בג"צ 8777/03 "טופז" מכינה קדם צבאית נגד משרד הביטחון (פ"ד נח (6) 281, ניתן ביום 15/7/2004). באותו פסק דין הובהר, כי הסמכות האמורה, היא אכן סמכות רחבה. אך הוסיף בית המשפט והבהיר שם שעל אף שמבחינה פורמאלית לא קיים קשר הכרחי בין ההכרה ששר הביטחון מכיר במכינה, לבין נכונות של משרד החינוך לתמוך באותה מכינה, קשורים אלה באלה. לשון אחר, השאיפה כיעד לשירות צבאי משמעותי, אינו רחוק ואינו עומד בניגוד, למנהיגות אזרחית ערכית והגונה.

ואכן נראה, ממסמכי ההבהרה בעיקר, על שיתוף פעולה בין המשרדים לרבות ההתייעצות הנעשית ביניהם כבר משלב ההקמה.

לעניין הוראות החוק, נחזור ונפנה לסעיף 2(א) של חוק המכינות הקובע כי סמכות ההכרה נתנה למנהל הכללי קודם של משרד החינוך ובתיקון 2020 למנהל הכללי של משרד ההתיישבות או מי שמונה מטעמם וזאת "לפי הוראות שקבע שר ההתיישבות, באישור ועדת החינוך והספורט של הכנסת, לעניין דרך ההכרה במכינה ולעניין התנאים להכרה כאמור".

42. התוצאה מן האמור שהתנאים על-פי הסמכה שניתנה בחוק העיקרי, תקבע את הכללים. הפנייה לתקנות, מורה כי למעשה מדובר באותה מכינה שתחילה היא במעמד של מכינה בהקמה, וכל התנאים הנדרשים לגבי מכינה בהכרה, צריך שיחולו בהתאמה על מכינה בהקמה, שאם לא כן, לא יוכל משרד הביטחון לבדוק התנאים לצורך הכרה בה. למעשה נקבעה תקופה של "הרצה" לשנתיים עד למתן ההכרה. בשנתיים הראשונות וגם במהלכה מצויה המכינה בתקופת מבחן.

43. הדברים הובנו היטב, ודי להפנות להוראת משרד הביטחון 59.27 מכינות (הוראה מיום 17/12/2017 - מוצג וב/64(1)) לסעיף המטרות [סעיף דומה/זוהה נמצא בכול הוראה כזו, ללא תלות בתאריך] תחת הכותרת "מטרה" וזה נוסח הסעיף:



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

"מטרה"

5. מטרת הוראה זו הן:

- א. להגדיר את התנאים ופעולת משרד הביטחון בתהליכי הקמת מכינה קדם צבאית וההכרה בה לפי תקנות המכינות.
- ב. לקבוע כללי התנהלות למכינות וכללי בבקרה בנושאים: תכנים, יעדים ומשאבים.

בסעיף 6 של ההוראה יש הגדרה של "מכינה בהקמה" והגדרה של "מכינה קיימת" שהיא למעשה המכינה בהקמה.

מדובר באותה מכינה, שעברה שני שלבים.

אופן ההתנהלות מתחייב מלכתחילה, גם לעניין התאמה בין תנאי בטיחות לפעילויות. על אלה אחראי משרד הביטחון באמצעות האגף הביטחוני של משרד הביטחון (ראה גם סעיף 7 להוראה 59.27).

האחריות והבקרה בתקופת היותה מכינה בהקמה היא של משרד הביטחון; אחריות זו נמשכת גם בנוגע לדרישות לקראת הכרה, כאשר אז המשרד הוא כממליץ לקראת הכרה (סעיף 8 באותה הוראה).
לכן כול טענה נוגדת דינה להידחות.

44. עם חקיקת החוק, הסמכות להקים מכינה - **מכינה בהקמה** - נותרה בעינה. מדובר על פעילות למשך שנתיים. חובת הבקרה והפיקוח קיימים, נותרו בסמכות משרד הביטחון. יש לקוות שיחול שינוי לטובה באופן בדיקת המסמכים ועמידה על נתונים הכרחיים.

הסמכות להכיר באותה מכינה נמסרה למשרד החינוך, במסגרת הקמת ועדה מייעצת (תקנה 2 לתקנות המכינות) כאשר נציג של משרד הביטחון - הממונה על המכינות הקדם - צבאיות במשרד הביטחון הוא בין המייעצים. בתקנה לתקנות המכינות 3(ד)(1) בנושא "פעילות המכינה כתנאי למתן הכרה" מחייבות התקנות **"חוות דעת מאת הממונה במשרד הביטחון, ביחס לפעילות המכינה בשנתיים שקדמו לשנה שביחס אליה מוגשת הבקשה"**.

חוות הדעת מתייחסת לכל דרך פעילותה של המכינה, וכפי שהובהר פעילות על ידי מכינה, טעונה גם קיומם של תנאי פיזיים ותנאי בטיחות תואמים לאותה פעילות, לגבי כל תקופת קיומה של המכינה. ממועד הקמת המכינה וכן גם בהמשך פעילותה כמכינה בהקמה,



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

מכחינה לקראת הכרה ובכל התקופה האמורה, המכחינה מצויה או חייבת להימצא תחת פיקוחו של משרד הביטחון.

45. היועצים המשפטיים של משרד הביטחון אישרו בעדותם (עדות מיום 21/7/21) שהם אכן פיקחו במידה רבה על המכילות בהקמה :

"אם נחזור לאיפה המשרד היה עד 2018 ביחס למכילות בהקמה, המשרד נטל אחריות על התקופה הזו, ולמעשה השית את החובות שמשרד החינוך ביקש.... המכילות הן עמותות עצמאיות שפועלות תחת פיקוח, בשלב ההקמה בפיקוח משרד הביטחון ולאחר מכן בפיקוח משרד החינוך" (שם, עמ' 8).

יש לראות בעדויות אלה כמאשרות כי לגבי מכילות בהקמה, היו אלה תחת פיקוחו של משרד הביטחון, במשך כל תקופת ההקמה ועד הגשתה להכרה.

לדעת ועדת הבדיקה הממשלתית צריך שסמכות זו תמשך גם לאחר שלב ההכרה, ובכל תקופת חייה של המכילה.

46. ועדת הבדיקה הממשלתית מוצאת לנכון להעיר שראוי שמשרד הביטחון לא ייתן אישורים להקמת מכילה בהקמה אם כל הפרטים הנדרשים לצורך כך, טרם הוגשו. (כדוגמת שתי בקשות שסומנו כמוצגים: וב/78(א) מיום 13/1/2019 ו-וב/78(ב) - מיום 26/6/2019).

כאשר חסרים פרטים מהותיים אין לתת אישור אלא החלטת ביניים, ובכל מקרה משחסרו מסמכים יש לחזור ולעין בבקשה על כל חלקיה, גם כאשר מדובר על הקמת מכילה בהקמה.

המסמכים הנ"ל שהוזכרו - פרטים ומסמכים מהותיים חסרים - הם בקשות להקמת מכילה בהקמה הנושאות תאריך 2019 - לאחר אסון צפית.

המסמכים הוגשו לוועדת ההכרה באגף הביטחוני במכילות הקדם צבאיות בהקמה. כל חברי אותה ועדה אישרו הקמת שתי מכילות, בהעדר מסמכים מהותיים. אמנם הוסף המשפט **"בכפוף לעמידה בתנאים והשלמת מסמכים"**, ואולם לא הובאה כל ראייה שאכן הייתה השלמת מסמכים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

נציין עוד כי בסעיף 6 של אותה החלטה צוינו המסמכים החסרים שכללו, בין היתר, את הפרטים הבאים: מינוי יו"ר עמותה, מינוי ראש מכינה, אישור של ועדת התכנון העירוני למבנה המכינה ומגורי החניכים, חוות דעת של לשכת הבריאות, אישור יועץ בטיחות מוסמך ומסמך שבו אמורים להיות מפורטים קורות החיים של הסגל החינוכי במכינה. בסך הכול חסרו כ-10 מסמכים-נתונים מהותיים. זו אינה התנהלות רצינית. ניתן לדבר אולי על הסכמה עקרונית ראשונית מותנית, ולא על אישור וגם זו צריכה להיות מנומקת.

47. הערה נוספת - בכל אחד מהמסמכים הנ"ל, היה סעיף הקובע כי למרות האישור לא ניתן לתת לכך פרסום. נראה לנו כי איסור כאמור אינו ראוי, ולא קיבלנו הסבר מדוע נדרש. העדר מסמכים ודאי אינו יכול להצדיק קיומו של סעיף כזה.

בקשה להקמת מכינה בהקמה, ככלל, אינה חסויה. החלטה המאשרת או דוחה הבקשה, וראוי כי תהיה מנומקת, ראוי כי תהיה גלויה. כאשר ישנן הוראות ואפילו הן "פנימיות" כהגדרת המשרד, אינן צריכות להיות חסויות.

חוות הדעת בשאלת ישיבת עלי והוראת בטיחות - אינן מאשרות צמצום סמכויות

48. משרד הביטחון ביקש להסתמך על מסמך נוסף המבסס לטענתו צמצום סמכויותיו ביחס למכינות. לצורך כך הפנה המשרד לחוות דעת משפטית שניתנה בשאלת בחינת ההיתכנות המשפטית של מהלכים שונים בנוגע לישיבת ההסדר. חוות הדעת ניתנה על ידי דינה זילבר, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) ביום 27/3/2017 (להלן: **מוצג וב/76(7)**).

עוד ביקש המשרד להתעלם לראות ב"הוראת משרד הביטחון 59.27 מכינות לגבי מכינות קדם צבאיות - יעדים, כללי, הכרה וסיוע" (להלן: "הוראת משהב"ט 59.27 מכינות מכינות"), מסמך שאינו מחייב בהיותו הוראה פנימית, מסמך שאינו חייב בפרסום. נתייחס בקצרה לטענות אלה. עיון במסמכים השונים ובמיוחד בהוראות הדין, מובילים לדחיית הטענות.

נדון תחילה בחוות הדעת הנ"ל ולאחר מכן בהוראת הביטחון הנדונה (הוראת משהב"ט 59.27 מכינות).



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

חובת הפיקוח של משרד הביטחון לא צומצמה בחוות הדעת המשפטית

49. כאמור, הפנו היועצים המשפטיים של משרד הביטחון למוצג וב/76(7)). כפי שהוזכר, מדובר היה בחוות דעת משפטית, בשאלה אם יש סמכות למשרד הביטחון לבטל הכרה במכינה, למנוע מראש המכינה להמשיך לכהן בתפקידו, אם יש להיעתר לבקשה להקפיא פעילויות המכינה הנדונה שם או לאשר למשרד הביטחון להפסיק/לבטל את דחיית השירות.

כפי שפרטנו דיון בהוראות הדין, מובילות לדחיית הטענה, וכך גם עיון בחוות הדעת (וב/76(7)). חוות הדעת יכולה ללמד, שהשאלה העיקרית, ככל שהדבר נוגע למשרד הביטחון הייתה, אם הסעד המבוקש על ידו בסמכותו ואם ככלל, יש להיעתר לסעד של הקפאה או הפסקת אישורי דחיית שירות, כאשר מדובר בהתבטאות הנראית פסולה בעיני משרד הביטחון, ההתבטאות לא הייתה על ידי חניכים, ולא כלפי חניכים ספציפיים ובמהותה יכולה הייתה להיחשב כנוגעת לעיקרון חופש הדיבור.

השאלה הראשונה התייחסה להסרת ישיבה מרשימת ישיבת ההסדר. בנושא זה נקבע: " **הגם שקיימת סמכות לשר הביטחון להסיר ישיבה מרשימת ישיבות ההסדר, הרי שעובדות ונסיבות העניין שבנדון, כפי שפורסמו וכפי שהובאו לידיעתנו, אינן מגבשות את ההצדקה המספקת לכך**".

מסקנה: לא סמכות משרד הביטחון עמדה שם במחלוקת אלא **סבירות** ההחלטה. הגם שההנחה הייתה שסמכות פיקוח ובקרה נתונים למשרד הביטחון, לא זה היה הנושא לדיון.

לא נשמעה אמירה כי לא היה מקום להביא הנושא לדיון, נושא שאלמלא הייתה סמכות פיקוח ובקרה, הייתה הטענה נדחית על הסף. למעשה השאלה הייתה מהו העקרון שיש להגן עליו, וההכרעה הייתה לטובת חופש הביטוי.

לאותה מסקנה, ניתן היה להגיע על בסיס חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הדורש נקיטה באמצעים פחותים ככל האפשר כאשר יכולה להיות מושגת אותה מטרה. משרד הביטחון ביקש למנוע פגיעה בקבוצת הלהט"בים. השגת מטרה זו יכולה הייתה להיות מושגת באמצעים פחות חמורים, מאשר להימנע מהקפאת המכינה או סגירתה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

אין בתוצאה האמורה להשליך על עצם הסמכות שיש למשרד הביטחון בנושא דחיית השירות.

50. מעבר לאמור, גם אם יש הערות בקשר לצמצום סמכות משרד הביטחון באותה חוות הדעת האמורה, אין לקבלן.

הסיכום המופיע בסעיף 116, אשר לכאורה מוביל לחשיבה כי סמכות הפיקוח והבקרה נלקחו ממשרד הביטחון ועיקר הסמכות נותרה בידי מנכ"ל משרד החינוך - אם אכן הייתה כוונה כזו באמירה הנ"ל - יש בה כדי להטעות.

העברת הסמכות להחליט על שלילה או הקפאה בהכרה, אכן אינה בידי משרד הביטחון ולכן סמכות ההחלטה, צומצמה אך לא חבות הפיקוח והבקרה. עוד יש לזכור כי בידו של המשרד הסמכות להחליט אם ליתן למכינה מסוימת לגבי חניכים עתידיים דחיית שירות אם לאו, תוך מתן משקל סביר להקפדה על עקרון חופש הדיבור.

סמכות ההחלטה להכיר במכינה כמוכרת נמסרה למשרד החינוך ומידת הפיקוח והיקפה מבחינת משרד החינוך הורחבה. ואולם, ככל שמדובר בגורם "ממליץ" מקומו לא נגרע. אין אפוא בשינוי סמכות ההחלטה בדבר שלילת הכרה או הקפאתה, בשום מקרה לצמצם סמכות וחובת הפיקוח והבקרה. כל החלטה סותרת שתתקבל עומדת בסתירה לחקיקה הקיימת.

51. כפי שהובהר במהלך התייחסות לעמדות היועצות המשפטיות של משרד החינוך לעיל, סמכות ההכרה עברה אמנם ממשרד הביטחון למשרד החינוך, ואולם חובת ההמלצה על פעילות המכינה - מאז הקמתה ולאורך תקופה של לפחות שנתיים - נותרה במשרד הביטחון.

גם בחוות הדעת (מוצג וב/76), סעיפים 85-86 מובהר כי כדי להגיש חוות דעת, מאומתת בנתונים, **"כי הממונה במשרד הביטחון להפעיל שיקול דעת עצמאי, ענייני ובלתי תלוי בעת הכנת חוות הדעת וגיבוש עמדתו..."**.

סמכויות אלו אינן סמכויות פורמליות. חוות הדעת היא חוות דעת נדרשת ולא ניתן להגישה כלאחר יד. מעניין הוא שהדרישה לפיקוח ממשרד הביטחון, לרבות חוות דעת, נדרשת גם בשלב של חידוש ההכרה.

המסקנה מן האמור - סמכות הפיקוח של משרד הביטחון היא סטטוטורית. המשרד דואג לקבל חתימה של המכינה, ומבקש לראות בה הסכמה חוזית. יש להדגיש מדובר במערכת של חבות, הגם שאין למנוע המשך החתימה על התוספת הראשונה והשנייה של תקנות המכינות, על דרך הזהירות והאזהרה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הוראות הבטיחות (59.27) – מעמדן

52. מדובר בהוראות ביטחון שמוציא משרד הביטחון בקשר לפעילויות המכינות - מכינה בהקמה. הוראות אלה שהוגדרו על ידי היועצים המשפטיים כהוראות פנימיות של המשרד נכללים גם כנהלי בטיחות.
- לשאלת חברי הוועדה, אם נהלי הבטיחות הם בגדר "בחירה", או שמא יש חיוב בהן אשר על כל מכינה להחיל על כל פעילות.
- התשובה שניתנה הייתה שמדובר בהוראות שמוציא משרד הביטחון. ההוראות מתעדכנות. כל הוראה היוצאת נושאת תאריך עדכון.
- מבחינת תוקפן של ההוראות נאמר, כי לכול היותר מדובר בהוראה פנימית שאינה מתפרסמת ואין להסתמך עליה לגבי חבות המשרד.
53. אין לקבל הטענה וזאת מכמה טעמים :
- ראוי להפנות לחוזרים של היועץ המשפטי לממשלה, בנושא זה.
- הוראות אלה שמוציא משרד הביטחון עניינן בהוראות בדבר התנהלות המכינות לרבות כללי בקרה שחלים הן על המכינות והן על משרד הביטחון.
- בתוך המשרד ישנה ועדת מכינות המזכירה את הוועדה המייעצת במשרד החינוך (סעיף 13 במוצג וב/64(1)). ההוראות האלה יש בהן פירוט נדרש גם בנושאי פיקוח ובקרה והן למעשה נותנות תוכן לחובה המוטלת על משרד הביטחון הן לגבי מכינות בהקמה, הן לגבי מכינות בהליכי הכרה והן לגבי מכינות לאחר קבלת הכרה.
54. נקודת המוצא היא, כפי שפורטה עד כה היא, כי על משרד הביטחון חלה חובת הפיקוח, הכוללת חובת המכינה לבצע פעילויות תוך דאגה לקיומם של תנאים פיזיים ובטיחותיים, התואמים את הפעילות. לשון אחר, משנמצא, כי הפעילויות של מכינות בהקמה מתבצעות ללא כל תשתית של נהלי בטיחותית או תשתית שאינה סדורה או אינה מתאימה, חובה על משרד הביטחון לחייב הפעילות בהתאם להוראות בטיחותיות נדרשות ובמקרה כזה - בדומה למכינה בהכרה, יהיה עליה לפעול על בסיס הוראות בטיחות של משרד הביטחון או אימוץ חוזרי מנכ"ל תוך התאמתם לפעילויות המתבצעות על ידי המכינה בהכרה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

55. באותן הוראות ישנה אף חובה לכתיבת נהלים. הגם שאלה מוגדרים "נהלים פנימיים" מדובר בנהלים מחייבים הן את המכינות כמי שאמור להתנהג לפיהן, במיוחד מכינות בהקמה, והן את המשרד כמפקח על אותה פעילות.

עיון בהוראת משהב"ט 59.27 מכינות (מעודכן ליום 14/5/2019) (הערה מבהירה - התאריך מחוק באותה הוראה), מוצג וב/64(2)) מלמד כי בסעיף 34 באותו מסמך ניתנה הוראה האומרת: "האגף הבטחוני חברתי יכתוב נהלים פנימיים לפי הצורך", ובסעיף 33 בקרה ופיקוח.

סעיף דומה יש בהוראות הביטחון 17/12/2017 (וב/64(1)), בסעיף 24 הוראה זהה, ובסעיף נוסף, 22 "פיקוח על השגת יעדי המכינות".

הוראות אלו על פי מהותן אינן הוראות פנימיות אלא הוראות המכתיבות התנהלות למכינות בהכרה.

56. לעניין חובת הפרסום של הוראות כגון אלה, ראוי להפנות להנחיה 1.0002 (60.013) מיום 1/4/1989 כפי שעודכנה ב- 3/7/2002. ההנחיה קובעת כדי שידריכו אותה בהפעלת כוחה כרשות "משפט מנהלי, עקרונות כלליים" - הנחיות מנהליות, נקבע: כי הנחיות מנהליות הן כללים גמישים שרשות מנהלית קובעת לעצמה, כדי שידריכו אותה בהפעלת סמכותה. עוד נקבע שרצוי כי רשות מנהלית תקבע לעצמה נהלים כתובים. ההנחיות מכוונות אכן לסייע בידי הרשות המנהלית אך לא בידה בלבד.

57. מבחינת המנהל - יש בהוראות שהוצאו כדי לגבש מדיניות לאחר בירור נתונים ותוך התחשבות בגורמים ובשיקולים השייכים לעניין. בהוראות אלה יש כדי לסייע להחליט בכל מקרה הנופל במסגרת ההנחיות, במהירות וביעילות, על יסוד ההנחיות. בדרך זו, תהא הרשות יכולה להימנע מהחלטות סותרות, במקרים דומים.

58. מבחינת האזרח קיומן של הוראות כאלה יהיה בהן לאפשר לו בעיקר לדעת מראש, במידה סבירה של ביטחון, או לפחות לנסות לדעת, מה תהא ההחלטה הצפויה באותם מקרים הנופלים בגדר ההנחיות. ידיעה כזו תאפשר לאזרח לתכנן צעדיו בהתאם וכן למנוע החלטה הסוטה ומקפחת אותו ללא הצדקה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

ההנחיות יכול שיעודכנו, ככול שיהיו שינויים המחייבים עדכון, כפי שנעשה בהוראת משהב"ט 59.27 מכינות, גם אלה צריכות להתפרסם.

גם אם נניח שמדובר בהוראה שהיא בגדר "הנחיה", על פי ההנחיה של היועץ המשפטי, הרי זו חייבת בפרסום.

59. רשות מנהלית חייבת לפעול באופן סביר.

גם אם רשות מנהלית סבורה שיהיה לה נוח יותר להפעיל את שיקול הדעת כפי שנקבע בחוק ללא הנחיות - ולדעתי - וזה לא המקרה בענייננו - עדיין יש מקום לומר לאותה רשות כי מבחינת שלטון החוק והמנהל התקין **יש צורך בהנחיות** (ראה הנחיית היועץ המשפטי 1.0002 ע' 7 ס"ק (ב)).

קיומן של הנחיות אינו מונע ואינו בהכרח פוטר את אותה רשות מלשקול כל מקרה לגופו. סעיף 5.4 באותה הנחיה קובע שכאשר רשות מנהלית סוטה מן ההנחיות שהיא עצמה קבעה לעצמה, הסטייה עלולה לעורר חשש בדבר שיקולים זרים והפליה, אך לא מונע ממנה להחליט אחרת במקרה ספציפי, ובלבד שתנמק בטעמים עניינים ורלוונטיים מדוע סטתה מהן.

לכן ככלל יש לעודד רשויות של המנהל הציבורי לקבוע לעצמו בכל המקרים המתאימים, הנחיות למילוי התפקידים המוטלים עליהן (הנחיית היועץ המשפטי 1.0002 עמ' 10 סעיף 35).

60. אי פרסום, כמוהו כהסתרה -

"הסתרת מידע מהאזרח, לבד מכך שהיא נוגדת מושכלות ראשונים במשטר דמוקרטי-ומוסיפה היא ומאפשרת שרירות בעשייה - אין בה לא סבירות ולא הגיון" (בג"צ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501, 514).

61. פרסום הנחיות מתחייב.

סעיף 7 הדן בפרסום ההנחיות לפי חופש המידע, התשנ"ח-1998, קובע כי רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל-פיהן היא פועלת, ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור.

הרשות המנהלית שקבעה את ההנחיות יכולה לשנותן או לבטלן אם יש שינוי בנסיבות, אך גם שינוי כזה מחייב פרסום.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

חובת פרסום של ההנחיות קיימת עוד קודם לחקיקת חוק חופש המידע.

62. **המסקנה מן האמור שהוראות כגון הוראת משהב"ט 59.27 מכינות, חובה להביא לידיעת המכינות, חובה להביא לידיעת החניכים וחובה כי ינחו את המשרד בהפעלת סמכותו. הוראה כזו איננה בגדר הנחייה פנימית וחייבת פרסום.**

63. נעיר עוד כי בחנו גם את מאפייני ההוראות ולעניין הבחנה בין הנחיות מנהליות לבין **חיקוקים**. ראוי עוד להפנות להנחיות היועץ המשפטי לממשלה 2.3100 - נוהל והנחיות, שאם נאמר שההוראה אינה בגדר הנחייה, הרי ניתן לראותה כמשתייכת הן מבחינת תוכנה לרבות כותרתה, ל"תקנה" וכוחה כמחייב אינו יכול עוד להישאר בתחום המחלוקת.

מסקנות דומות עולות מעיון במסמכי הבהרות שהוחלפו בין המשרדים.

"הסדרים נוספים" - הבהרות על ידי המשרדים לחקיקה הקיימת

64. עיון בחילופי מסמכים בין משרד הביטחון למשרד החינוך מורה, כי המשרדים היו ערים להיעדר פירוט בחקיקה קיימת - פירוט שלעיתים לא ניתן היה להביא בתקנות - והיו השלמות ביניהם בחילופי מסמכים. למסמכים אלה קראו "הבהרות והשלמות לתקנות הקדם-צבאיות". גם אם חלקם לא נחתמו, יש לקבוע כי על-פי העדויות שהיו בפנינו, הייתה הסכמה לדרך הפעולה, ואי החתימה באה, "בתקווה" שיהיה בה, אולי אי הטלת אחריות.

65. ראוי להזכיר מסמך נוסף (מוצג וב/576(א)), שנערך בין משרד הביטחון ומשרד החינוך, שלא נחתם, וכאמור אין באי החתימה כדי לאפשר התעלמות מן האמור בו. המסמך הוא מיום 21/7/2016, ונשלח על ידי האחראית לנושא המכינות, במשרד החינוך אירית ברוק, כאשר נזכרת חביבה סלמון האחראית לנושא מטעם משרד הביטחון, והוא נשלח כנראה למנהליה איתן ודני ובו תודה גם לשנית שחזרה ובדקה הנוסח ולעו"ד ישי יודקביץ, ממשרד הביטחון. כמו כן מצאנו על גבי המסמך אמירות כגון אלה:

"בשעה טובה הגענו לנוסח מוסכם על משרד הביטחון ועלינו להגיד

תודה לחביבה שותפתי על הסיוע בהולדת המסמך ברוח טובה ובשותפות מלאה.

על הסיוע בהולדת המסמך ברוח טובה ובשותפות מלאה.

תודה לשנית שחזרה ובחנה וכן לעו"ד יודקביץ ממשרד הביטחון."



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

במהלך העדויות לגבי אלה שלקחו חלק בניסוח המסמך עלתה השאלה מדוע לא הגיעו ההסכמות לכדי ביצוע בפועל, התשובה הייתה, לפחות של אחת העדות "לא חתמתי על המסמך". זו אינה תשובה כלל ובפרט ממי שממלא תפקיד ציבורי.

66. נחזור ונזכיר את מסמך שטאובר. המסמך הוזכר בדיון בחוות הדעת המשפטיות של היועצות המשפטיות של משרד החינוך ויש לחזור ולהפנות אליו. המסמך דן ברשימה ארוכה של נושאים, החלים גם על משרד הביטחון, בין היתר: הבקשה למתן הכרה/לחידוש ההכרה; מסמכים שיצורפו לבקשה; התחייבויות שיש לצרף לבקשה למתן הכרה;

נזכיר כמה הבהרות:

בסעיף 6 - בטיחות נפשית וגופנית - התחייבות של מנהל התאגיד וראש המכינה - "שבכל עת בה נמצאים חניכים במתחם המקד"צ, או בפעילות המאורגנת במסגרת המקד"צ, יהיה צמוד לחניכים איש סגל קבוע בוגר אחד לפחות".

לא מצאנו אם הנחייה כזו מתמלאת ולא מצאנו אם היא נבדקת. ניתן ללמוד שהמשרדים ערים היטב כי פעילויות המכינה יכולות להתבצע מחוץ למתחם. המסמך מדבר על פעילות של המכינה, ללא הגבלה אם זו נעשית במתחם המכינה או מחוצה לה, והדרישה המתמדת היא כי יהיה מדריך בוגר **צמוד** - בפועל לא בוצע;

סעיף 7 - שעניינו - פיקוח גם על תנאי בטיחות - התחייבות מנהל התאגיד וראש המקד"צ לאפשר לממונה במשרד החינוך וכל מי מטעמו לקיים בקרה ופיקוח על התוכנית החינוכית ועל המכלול הארגוני-מנהלתי (תקנה 18, פיקוח), להיפגש עם החניכים עם הוריהם ועם אנשי הצוות, בכל דרך שיבקשו, באופן שיאפשר פיקוח הולם על המקד"צ, ובחינת עמידתה בתקנות ובנהלים".

ניתן ללמוד באופן ברור, כי המשרדים, כולל משרד הביטחון, היו ערים לחובת הפיקוח וכי זו כללה לא רק פיקוח על תכנית הלימודים אלא על המכלול הארגוני, שוודאי כולל גם הסדרי בטיחות, ואם זו לא הייתה ברורה מספיק, הוסף המשפט "פיקוח הולם על המקד"צ ובחינת עמידתה של המכינה בתקנות ובנהלים", תוך הפניה לתקנה 18, שכותרתה כאמור "פיקוח" שאינו מוגבל לא במקום ולא במועד ספציפי.

נזכיר עוד כי משרד הביטחון עצמו נוהג להחתים את ראשי המכינות ומפעיליהן על מסמך התחייבות לציית לכללי הבטיחות, הגם שהוא טוען שזו נעשית על בסיס הסכמי ולא מחייב.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

לכן לא ברור כיצד ניתן לטעון להעדר סמכות פיקוח, ו/או ניסיון לצמצם סמכות כזו.

סעיף 8 - דרישה לחובת דיווח - הסעיף דן בחובת מנהל התאגיד וראש המקד"צ לדווח מיידית בעל פה ובכתב לממונה

על כל אירוע חריג, שינוי מהותי בהתנהלות המקד"צ,

כל תקלה משמעותית וכל בעיה חמורה המתעוררת במקד"צ ואו בזיקה אליה".

דרישת דיווח מפורטת, בהירה וסבירה, ולמרות האמור, **לא בוצע.**

כדי שמשדד הביטחון יוכל להגיש הבקשה, המכינה בהקמה צריכה לפעול שנה ושליש לפחות ועל משדד הביטחון להביא לידיעת הממונה במשרד החינוך את כל המידע הנדרש בתקופת הפתיחה והפעילות של המכינה אותו מידע הנדרש **"לבקרה ולביקורת על פעילותה..."**.

כיצד יכול משדד הביטחון להתעלם מחובתו להקים מכינה וללוות את פעילותה בדרך של פיקוח, כדי שיוכל להגיש חוות דעת.

סעיף 16 - גם מכינה בהקמה - נתונה לפיקוח של משדד הביטחון ושל משרד החינוך -
"מעט הקמתה תאפשר "מקד"צ בהקמה" לממונה במשרד החינוך או מי מטעמו, לבקר בה ולעמוד מקרוב, באופן חופשי ובלתי תלוי, על הפעולה החינוכית והארגונית המתקיימת בה, ועל כל הדרוש לדיון בבקשה להכרה". שוב יש להזכיר סמכויות רחבות של הממונים לדרוש מסמכים ועדויות שיהיה בהם לאפשר עריכת הפיקוח הנדרש. כיצד יכלו המשרדים להתעלם מחובת הפיקוח, במיוחד משרד החינוך, כאשר הדרישה יוצאת ממנו.

לנושאים אחרים ניתן לחזור ולהפנות לסעיפים המפורטים שהוזכרו בחוות הדעת של משרד החינוך. לא ניתן לסיים הדיון במסמך מבלי לצטט את "הסעיף הכללי" - **המופיע במוצג וב/ 109 המסכם את החובות של המשרדים ושל המכינות:**

"המשרד מפנה את תשומת לב מנהל התאגיד וראש המקד"צ לנהלי הביטחון

והבטיחות המפורטים בחוזרי אגף הביטחון והבטיחות של המשרד המתעדכנים

מעט לעת וממליץ לראש המקד"צ לעיין באלה".

יש בסיכום זה אמירה מפורשת לקיים את כללי הבטיחות וכן הודאה כי המכינות רואות בהוראת משהב"ט 59.27 מכינות נוהלי בטיחות מחייבים, אשר מתעדכנים, מתפרסמים וחלים על כל מכינה בהקמה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

67. הדיון כפי שפורט מוביל למסקנה לפיה : בהעדר מערכת כללי בטיחות, על המשרדים - משרד הביטחון, משרד החינוך דאז ומשרד ההתיישבות היום לדאוג לאוגדן כללי פעילות מחייבים לכל פעילות האמורה להתקיים במכינה, בכל מקום ובכל עת. החובה על המכינה ומפעיליה לבצע התאמה בין הפעילות שנבחרה לבין התנאים הפיזיים והבטיחותיים הנדרשים. במקביל על המשרדים או על פי גוף שיוקם על פי המלצת הוועדה לבצע פיקוח, לדאוג לקיומו של דיווח ובמידת הצורך להורות גם על תחקיר, הפקת לקחים, יישום וכן עדכון.

יש לחזור ולהזכיר - **ערך החיים ושמירה עליהם = הטמעת תרבות בטיחותית.**

68. ככלל יש עוד להעיר כי כיוון שמצויות גם עמותות העוסקות בחינוך ובהדרכה לשירות משמעותי בצה"ל ולמנהיגות צבאית ואזרחית, ואלה אינם נמצאים תחת חוק המכינות ופועלים למעשה ללא כל גוף מפקח וללא דיווח, כי נדרש הסדר גם לגביהם. היות גוף מאורגן העוסק בחינוך, אין לתת לו להתנהל ללא כללי בטיחות מחייבים לצד פיקוח ודיווח נדרש.

בעמותות כאלה נמצאים מועמדים לצה"ל, לעיתים גם לא בגיל גיוס ואלה אינם נמצאים תחת פיקוח או בקרה של גוף מוסדר כלשהו. הלומדים שם גם לא נהנים מתקצוב. בנסיבות כאלה סבורים אלה העומדים בראשם שבהיות הארגונים הנ"ל עמותות פרטיות שאין הסדרה חוקית חלה עליהם, שניתן לנהלם כראות עיניו של העומד בראשם. ולא היא. משמדובר בחינוך, בין אם מדובר בבוגרי תיכון ובין אם מדובר בבגירים אחרים, ולמרות שחדלו מלהיות תלמידים, רצוי וראוי ואף הכרחי כי תבחן החלת כללי בטיחות מחייבים גם על גבי אלה. הציווי לשמור גם על חייהם וכבודם, חיוני ונדרש.

אלה הסבורים כי בהיות הגופים המאורגנים מדרשות או עמותות, ללא תקצוב ממשלתי, אך עוסקים בפועל בחינוך, ולעיתים אף בחינוך מורכב כי הם פטורים מהחלה של כללי בטיחות, טעות בידם.

משרד ההתיישבות - חוות דעת משפטית

69. היועצת המשפטית של משרד ההתיישבות, עו"ד חווה ויינגוט, פירטה עמדתה בחוות דעת שהוגשה ב- 8 באוגוסט 2021. בשלב מאוחר יותר הגישה חוות דעת משלימה בנושא שלוחות. ב 21/3/22, קודם להוצאת דוח הביניים, ביקשנו את הופעת נציגי המשרד כדי לקבל עדכון על דרך פעילותם.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

עדכון זה תועד בפרוטוקול מוקלד.

70. בחוות הדעת המשפטית לעניין מעמדו של משרד ההתיישבות הבחינה היועצת המשפטית של המשרד הייתה הבחנה בין מכינה בהקמה, שבשנתיים הראשונות מצויה אותה מכינה בטיפולו של משרד הביטחון לבין מכינה בהכרה, ששם לדעת המשרד, על הוועדה המייעצת - לעמוד בהוראות התקנות.

עם העברת הסמכות ממשרד החינוך למשרד ההתיישבות, העברה שכללה גם הסמכה של מנכ"ל משרד ההתיישבות לממש סמכותו במסגרת הוועדה המייעצת לתת הכרה או להתנות הכרה, הכול באישור ועדת החינוך של הכנסת.

בנוגע לנוהלי ההכרה בהחירה היועצת המשפטית, עובר למועד הגשת חוות דעתה, כי נעשית בדיקה על ידי הוועדה המייעצת בהרכבה "המתקן" של מסמכים על פי הפירוט המופיע בתקנות המכונות. בעקרון, הסבירה היועצת המשפטית, כי דרך התנהלות המשרד נעשית על פי "תעתיק" של דרך ההתנהלות של משרד החינוך.

71. באותה חוות דעת הייתה גם התייחסות להסדרי הביניים שנערכו לאחר אסון צפית, בעקבות דו"ח ההסדרה. במסגרת ההסדר הזמני הוצע פתרון וולונטרי לגבי טיולים ופעילויות חוץ של המכונות, כנגד הכפפה של המכונות לחוזרי מנכ"ל וקבלת היתר לשימוש בחדר מצב.

נוסף על אלה הוזכרו ההכשרות הניתנות לצוותים נדרשים על ידי משרד החינוך, כחלק מהסדר הביניים ואולם צוין כי ראש המכינה מודע לכך שהאחריות לקיומם של הטיולים ופעילויות החוץ, בהתאם לחוזרים של מנכ"ל משרד החינוך ובטיחותם ושלומם של משתתפי הפעילות מוטלת באופן מלא על ראש המכינה.

בסעיף 15 לחוות הדעת ציינה היועצת המשפטית של משרד ההתיישבות כי יתכן שיהיה מקום לבצע השלמות לאחר שתתקבל עמדת קובעי המדיניות, בנושאים מסוימים.

משרד ההתיישבות הודיע גם כי החל בתהליך לגיבוש מדיניות רגולטורית סדורה עבור המכונות הקדם צבאיות. תהליך זה מלווה על ידי חברת KPMG מטעם משרד סומך חייקן. הפנייה לאותו גורם נעשתה כדי לאפיין המצב הקיים בהיבטי רגולציה בקרב המכונות הקדם צבאיות, ולגיבוש המלצות לתמונת העתיד הרצויה בתחום.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

72. בנסיבות העניין ומאחר שמשרד ההתיישבות ראה עצמו כממשיך דרכו של משרד החינוך. לא מצאנו לנכון בזמנו לקבל מידע נוסף. משהגיעה הוועדה להחלטה כי יש בדעתה להוציא דוח ביניים, חזרה כאמור ונפגשה עם נציגי משרד ההתיישבות.

הרושם שהתגבש הוא כי המשרד פועל ברצינות לצורך למידה וגיבוש עמדתו, כדי שיוכל בשלב מאוחר יותר לקבל לידי כל הסמכויות שהיו נתונות במשרד החינוך.

אכן התרשמנו לטובה מאופן הפעילות של משרד ההתיישבות היום. יחד עם זאת מדובר במשרד שהוקם כמשרד ריק, משרד הנמצא בשלבים הראשוניים של ההתארגנות והגם שהמשרד מגלה רצינות והתעמקות בנושאים לטיפול ונכונות לקיומם של נהלי בטיחות נדרשים נותרנו בדעתנו כי היישום של ההמלצות יינתנו על ידי הוועדה שיבוצע באמצעות משרד החינוך, שבידו מערכת בטיחותית כוללת ונדרשת, כאשר האחריות של המשרד היא של משרד ההתיישבות והביצוע של משרד החינוך.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

פרק שישי - חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה

1. לאור הפער המשמעותי בין חוות הדעת המשפטיות של המשרדים לעומת הפרשנות המשפטית שניתנה על ידי ועדת הבדיקה הממשלתית ביחס לסמכות המשרדים לפי החקיקה הקיימת והמסמכים המבהירים, הופנתה בקשה ביום 13/8/2021 (מוצג וב/153(1)) לקבל חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה.
2. חוות הדעת מטעם היועץ המשפטי לממשלה ניתנה ב- י"ג תשרי תשפ"ב (19/9/2021) על ידי ד"ר גיל לימון, עו"ד, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) (להלן: **היועמ"ש**) והועברה אלינו באמצעות היועץ המשפטי לממשלה, אביחי מנדלבליט (להלן: **חוות הדעת של היועמ"ש**, מוצג וב/ 153).
3. בחוות הדעת של היועמ"ש הייתה התייחסות לנושאים שהועלו בכתב הפנייה מטעם ועדת הבדיקה הממשלתית וכן פורטו בה נושאים נוספים. אנו מודים על המצאת חוות הדעת. בפרק זה ועדת הבדיקה הממשלתית, תפנה לחוות הדעת, לאו דווקא לפי סדר כתיבתה.
4. לדעת ועדת הבדיקה הממשלתית יש לראות את חוות הדעת של היועמ"ש כמורכבת משני חלקים: הראשון - עקרונות לפי החקיקה הקיימת, ואילו בחלק השני - הגבלת מועד החלת כללי הבטיחות ועדכוןם של הכללים.
5. בחלק הראשון יש התייחסות לשאלות שנפרטן, לצד התשובות שניתנו באותה חוות דעת של היועמ"ש. ככל שיידרשו הבהרות, לדעת ועדת הבדיקה הממשלתית, יתווספו אלו לתשובות שנתן היועמ"ש בחוות הדעת.
6. **פירוט השאלות:**
 - א6. האם קיימת חובה בחקיקה הקיימת לנהל ולהתנהל, תוך התאמה בין כללי בטיחות נדרשים ומותאמים לפעילויות המתבצעות על ידי המכינה;
 - ב6. האם יש הסמכה למשרדי הממשלה לקבוע כללי בטיחות לגבי מכינות שהן גופים פרטיים, הפועלים באופן עצמאי מהמדינה במהלך תקופת ההכרה;
 - ג6. אם כן, מה סוג/מהות של כללי הבטיחות;
 - ד6. ואם התשובה לשאלה הראשונה חיובית מה היקפה של אותה חובה;



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

7. להלן התשובות שניתנו, לרבות הבהרות:

א. קיימת חובה בחקיקה הקיימת שכל פעילות שתבצע על ידי המכינה, תעשה תוך תיאום נדרש לכללי בטיחות (סעיף 7 בחוות הדעת של היועמ"ש, המפנה לסעיף 2(ב) לחוק המכינות), וכן סעיפים 18, 19 בחוות הדעת של היועמ"ש וסעיף 7 - טופס התחייבות של ראש המכינה ומפעיליה, בתוספת הראשונה לתקנות המכינות בקשר להכרה וטופס התחייבות דומה לגבי חידוש ההכרה בתוספת השנייה).

ב. יש סמכות למשרדי הממשלה לקבוע כללי בטיחות, מאחר שיש בחקיקה הקיימת - בחוק המכינות ובתקנות המכינות וכן בדברי ההסבר לחוק המכינות הוראות הקובעות כך בין במפורש ובין מכוח פרשנות:

"המדינה ביקשה במסגרת החוק והתקנות להבטיח את פעילותן

התקינה של המכינות באמצעות העמדת תנאים מסוימים הן

מבחינת התכנים המועברים במסגרתן והן מבחינת המעטפה

הארגונית, לרבות היבטים בטיחותיים.

עוד עולה כי המדינה ביקשה שתנאים אלו יתקיימו למשך כל

תקופת ההכרה ואף כי יתאפשר לפקח על כך." (ההדגשות אינן

במקור - ש' ו', סעיף 17 סיפא לחוות הדעת של היועמ"ש)

ג. סוג/מהות כללי הבטיחות, תוך השוואה למוסד חינוכי ועמידה על מאפייני המכינה, מצביעים על הצורך בהוראות ייעודיות, תוך הדגשה כי יש לשמר את האופי העצמאי של הגופים המפעילים את המכינות - ומכאן שחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, תוך התאמתם לייעוד הפעילויות של המכינה, הם בגדר "ההוראות הייעודיות", כפי שאלה כונו בדברי מירב ישראלי - יועצת משפטית לוועדת החינוך של הכנסת שעסקה בתקנות (ראה סעיף 18 לחוות הדעת של היועמ"ש).

הבהרות של ועדת הבדיקה הממשלתית:

(1) לדעת ועדת הבדיקה הממשלתית אין להוציא מכלל אפשרות כי הדברים הנ"ל - חיוב משרד החינוך בהחלת חוזרי מנכ"ל - היו גם בסיס להסדר הזמני - דו"ח ההסדרה, הגם ששם דובר על הסדר חלקי, וולונטרי, אך הביא לתוצאה דומה.

(2) יודגש - חוזרי מנכ"ל משרד החינוך והתאמתם לדרישות של המכינות הם למעשה "הוראות ייעודיות" (כנזכר בדברי ההסבר לתקנות המכינות) והן בבחינת "תקנון בטיחותי מצוי



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

למכילות" (להלן: אוגדן מצוי). תקנון זה אכן אמור היה, על פי החקיקה הקיימת, להיעשות על ידי מנכ"ל משרד החינוך.

מתוך כללי הבטיחות - כאוגדן מצוי- על המכינה החובה והסמכות לבחור את הפעילות הרצויה למכינה הספציפית, ולצורך ביצוע אותה פעילות עליה לאתר את הכללים הבטיחותיים המתאימים והנדרשים לאותו סוג של פעילות שהיא מבקשת לעשות, מתוך האוגדן המצוי וליישם.

(3) משרד החינוך/משרד ההתיישבות יידרש להתערב כמפקח לשמירת - בדרך כלל כאירוע חריג - שלא נעשתה כלל התאמה בין הפעילות לכלל הבטיחותי שנבחר או שהכלל לא נבחר בדרך נכונה או לא יושם כנדרש.

(4) הקביעה של היועמ"ש ושל ועדת הבדיקה הממשלתית כי לא ניתן לקיים פעילות ללא דאגה לכללי בטיחות נדרשים לאותה פעילות אינה פגיעה באופי העצמאי של המכינה, עליה ביקש המחוקק להגן, אלא פיקוח הכרחי נדרש.

ד7. לעניין היקפה של אותה חובה - קיום כללי בטיחות נדרשים לסוג הפעילות, ואופן יישומם - אליה מצטרפת חובת הפיקוח שהיא: ביקורת, בקרה ופיקוח. אלה נזכרים ואמורים להיבדק לצורך קבלת תואר "מכינה בהכרה".

חובת פיקוח

8. היועץ המשפטי מצין כי מדובר בסמכות רחבה הכוללת חובת פיקוח הן על ידי המכינה ומפעילה והן על ידי המשרדים האחראיים (ראה סעיף 8 בחוות הדעת של היועמ"ש, וכן ראה תקנות 7(ב), 9(ב) הכוללות מטרות שהמכינה חייבת לאמץ, חובת הפיקוח בתקנות 11, 18 "המנוסחת באופן רחב" כאמור בסעיף 19 לחוות דעת היועמ"ש, עוד ראה האמור בסעיף 11 לחוות דעת היועמ"ש המצטט התחייבות של המכינה והתאגיד לפיקוח).

חובת הבטיחות בכל עת ובכל מקום

9. ראוי להביא כאן, תוכן ההתחייבות של המכינה כאשר היא מגישה בקשה למתן הכרה במכינה כמכינה קדם צבאית, וכוללת הצהרה מפורשת של ראש המכינה וראש התאגיד המפעיל אותה, בזו הלשון:



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

"אנו מתחייבים בזאת לאפשר ביקורת, בקרה ופיקוח על ידי כל אחד מהממונים על המכילות הקדם-צבאיות במשרדי ההתיישבות והביטחון, הוועדה או מי מטעמם על מכלול פעילות המכינה והתאגיד המפעיל אותה, בכל היבט - חינוכי, לימודי, משפטי, ארגוני, מינהלי, בהיבטים של בטיחות או תברואה, ובהיבט הכספי - בכל עת" (ראה סעיף ג(7) לטופס הבקשה המפורט בתוספת הראשונה לתקנות המכילות, ההדגשות אינן במקור - ש' ו').

הוראה דומה מופיעה בטופס לחידוש הכרה במכינה כמכינה קדם צבאית (ראה סעיף ג(9) לטופס הבקשה המפורט בתוספת השנייה לתקנות המכילות). עוד קובע היועמ"ש כי היקפה של אותה חובה כוללת גם חובת דיווח על ידי המכינה ומפעיליה (ראה סעיף 18, פסקה ראשונה סיפא לחוות הדעת של היועמ"ש).

חובת הבטיחות אינה נעצרת בשערי מתחם המכינה

10. היועץ המשפטי קובע עוד בסעיף 21 ב לחוות הדעת ש "תוכן כללי הבטיחות" - ועל אף שנטען על ידי המשרדים הרלוונטיים כי סמכותכם חלה רק במתחם המכינה - , מתייחס גם לפעילויות חוץ שנערכות על ידי המכינה, כדוגמא של טיולים מאורגנים ובמילותיו של היועמ"ש :

"...יש מקום לפרש את התקנות באופן המסמיך את משרד ההתיישבות לקבוע כללי בטיחות גם לעניין זה, וזאת בשים לב למרכזיות של פעילות מעין אלו בהווה של המכילות הקדם צבאיות, דבר המשתלב היטב עם המטרות של פעילות המכילות המפורטות בתקנה 9" (ראה סעיף 21 ב לחוות הדעת של היועמ"ש ממשפט רביעי).

היועץ המשפטי הוסיף והדגיש כי עמדת היועצים המשפטיים של משרד החינוך, הבטחון, וההתיישבות אינה מקובלת עליו, בזו הלשון :

"לעמדת, פרשנות הקובעת כי הסמכות של מנכ"ל משרד ההתיישבות לקבוע כללי בטיחות לפעילות של המכילות נעצרת בשערי הפיסיים של המוסד, אינה מתיישבת עם תכליתן של התקנות, להבטיח את פעילות התקינה של המכילות, גם בהיבטי הבטיחות" (ראה סעיף 21 ב סיפא לחוות הדעת של היועמ"ש, ההדגשות אינן במקור - ש.ו.).



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הערות הבהרות של ועדת הבדיקה לגבי החלק הראשון של חוות הדעת של היועמ"ש:

11. מוסכם עם הנאמר לעיל על ידי היועמ"ש כי אין מחלוקת שמתן הכרה למכינה, מותנה בקיומם של תנאים פיזיים ובטיחותיים הנדרשים לפעילותה של המכינה וכי החובה לבדוק קיומם של אלה היא חובת משרד ההתיישבות ומשרד הביטחון ובעבר משרד החינוך ומשרד הביטחון.
12. הוועדה מסכימה שסעיף 2(ב) לחוק המכינות הוא המקור לחובת קיומם של כללי בטיחות, ואולם לדעת ועדת הבדיקה הממשלתית יש לראות המלים בסעיף 2(ב) לחוק המכינות **"יכול שיתייחסו..."**, במובן **"חובה שיתייחסו"**. למרות שהמחוקק עשה שימוש במלה **"יכול"** מובהר, שכלל התנאים הנדרשים לצורך מתן הכרה למכינה - אופן ההתאגדות, יכולתה הכספית והארגונית, בעלי התפקידים בה, תוכנית הלימודים שתונהג ותנאים פיזיים ובטיחותיים נדרשים לפעילותה - עצם קיומם של תנאים אלה אינם רשות ואינם נתונים לבחירה, כל אחד מהתנאים ובמיוחד הנזכרים בחוק, הם תנאי חובה. הנוסח הראוי היה צריך להיות שבהקשר לאותם נושאים המפורטים בסיפא של סעיף 2(ב) הם בגדר חובה. לא יכול להיות שתהיה מכינה קדם צבאית שאין בה תוכנית לימודית בכלל, או בעלי תפקידים ושאר הנושאים הנזכרים שם.
- נושאים אחרים שרשאים להתייחס ולדרוש אותם, שנזכרים בסעיף 2(א), **"יכול שיתייחסו אליהם"**. ולכן הניסוח הנכון המוצע של סעיף 2(ב) הוא:
- הנושאים הנזכרים בסעיף 2(א) יכול שיתייחסו אליהם, ואילו לגבי התנאים המפורטים בסעיף 2(ב) חובה להתייחס אליהם.

החלת האמור (סעיף 2(ב) לחוק המכינות) גם על מכינה בהקמה

13. הוועדה רואה לנכון לחזור ולהדגיש שההתנהלות התקינה הנדרשת לגבי מכינה בהכרה חלה גם לגבי מכינה בהקמה, במיוחד מבחינה בטיחותית וההתאמה בין כללי הבטיחות לפעילויות המכינה. אם המכינה בהקמה לא תפעל לפי כללי הבטיחות הנדרשים לא תוכל לקבל חוות דעת ממליצה להכרה, כאשר היא אמורה להימצא תחת ביקורת מאז הקמתה ובמהלך שנתיים, כאשר מפקחים משרד הביטחון/משרד החינוך (היום משרד ההתיישבות).



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הבהרה זו ניתנה עוד ב-2013, ראה בעניין זה דבריה של מנכ"לית משרד החינוך דאז והיום (מסמך שטאובר, מוצג וב' 109/ סעיף 16) שם נכתב :

"מעט הקמתה תאפשר "מקד"צ בהקמה" לממונה במשרד החינוך או מי מטעמו, לבקר בה... ועל כל הדרוש לדיון בבקשה להכרה".

אין עוד חולק שהתנהלות תקינה כוללת בהכרח, החלה נכונה של תנאי בטיחות, והתאמתם לפעילות הנדרשת. עוד נבהיר כי החובות הנוספים המפורטים להלן גם הם חלק בלתי נפרד מחובתה של מכינה בהקמה.

החובות הנוספים כחלק בלתי נפרד מחובת החלת כללי בטיחות

14. חובת הדיווח וחובת הפיקוח, הם תנאי הכרחי להמשך קיומם של תנאי בטיחות נדרשים, תואמים לכל סוגי הפעילויות המתבצעים ואלה חייבים להיעשות, כפי שצוין גם על ידי היועץ המשפטי, בכל עת ובכל מקום.

15. חובת החלת כללי הבטיחות, לא רק במתחם המכינה :
עם כול הכבוד והערכה לחוות הדעת המשפטיות מטעם המשרדים הרלוונטיים, לא היה מקום להבחין בין כללי בטיחות נדרשים בתוך גבולות מתחם המכינה לבין כללי בטיחות נדרשים בפעילות חוץ. בחוות הדעת של היועמ"ש, בס' 21 נאמר מפורשות :
"לעמדת, פרשנות הקובעת כי הסמכות של מנכ"ל משרד ההתיישבות לקבוע כללי בטיחות לפעילות של המכינות נעצרת בשערי הפסיים של המוסד, אינה מתיישבת עם תכליתן של התקנות, להבטיח את פעילותן התקינה של המכינות, גם בהיבטי הבטיחות".
(ההדגשה אינה במקור - שיו').

החלק השני של חוות הדעת- הקביעות

16. בחלק השני של חוות הדעת חוזר היועמ"ש על העקרונות המוסכמים גם על ועדת הבדיקה הממשלתית, ואולם מוסיף הגבלות, שלדעת הוועדה, אין לקבלן, בין היתר בהיותן סותרות מהותית קיומם של כללי בטיחות, הצריכים להתעדכן ומוחלים על המכינות, בין היתר לתיקון פגמים.

מערכת כללי הבטיחות - הגיונית, מעשית וכחובה על-פי חקיקה קיימת - היא מערכת מתעדכנת ומוחלת, לאורך כל תקופת קיומן של המכינות, מאז הקמתן ועד לסוף מועד קיומן. מועד הכרה - הוא כ"מועד חלוקת התעודות", הוא לא מועד קביעת הכללים ולא מועד החלתם, אלה נעשים בכל יום ובכל מקום, שם מתנהלת פעילות של המכינה. בחינת



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

המכינה היא לאורך כל תקופת חייה, כמו תקופת הלימוד במוסד חינוכי, לקראת קביעת ציוני המכינה, היא בדיקה להתנהלות בעבר.

נכון, כפי שקובע היועץ משפטי לממשלה בסעיף 19 לחוות דעתו, שלצורך הכרה - קובע החוק והתקנות תנאים מפורטים לצורך מתן ההכרה,

"פרק ד' לתקנות מפרט שורה של דרישות להכרה במכינה, בהן נדרשות

המכינות לעמוד הן לצורך קבלת ההכרה בהן והן לכל אורך תקופת ההכרה

(ראו תקנה 7(ב))."

הדרישות הנזכרות כוללת פעילות תקינה, וזו כוללת כללי התנהלות לרבות כללי בטיחות תואמים לפעילויות. כשם שפעילויות יכולות להשתנות, וכללי הבטיחות נדרשים להתאים לאותן פעילויות, אלה יכולי ולעיתים חייבים להתעדכן ולהיות מוחלים על המכינות, לאורך כל תקופת ההכרה.

ועוד, "מועד ההכרה" אינו מועד קבוע אחיד לכל המכינות, ובהנחה שהיה עדכון של כלל בטיחות ומכינות אחרות טרם הגיעו למוד ההכרה, האם רשאים הן להתעלם מעדכון הכלל, בטרם נתנה להן ההכרה, או בטרם חידשו ההכרה?!

אנו נחזור ונפרט את הנחות היסוד המפורטות בחוות הדעת של היועמ"ש ולצידן את ההגבלות שהוטלו, תוך הבהרה שהאחרונים אינם על דעתה של הוועדה. למעשה גם מנוגדים למהות הנחות היסוד שהניח היועמ"ש.

17. הנחת היסוד של היועמ"ש, כמקובל גם על דעת הוועדה - סמכותם של משרדי הממשלה

לקבוע כללים למכינות הקדם צבאיות בתחום הבטיחות ולפקח עליהם.

כאן מוסיף היועמ"ש הגבלות להסדר החוקי המפורט בחקיקה הקיימת, בניגוד לדעת ועדת הבדיקה הממשלתית, וקובע כי הסמכויות השונות שניתנו בקשר לכללי הבטיחות הם **במועד הכרה במכינה חדשה או במועד חידוש ההכרה - ולא היא.**

18. המגבלות בקשר לכללי הבטיחות - בניגוד גמור למה שנקבע במהלך חוות הדעת - קביעת

כללי בטיחות, החלתם ופיקוח, במועד ההכרה או במועד חידוש ההכרה.

א. מועד קביעת הכללים בתחום הבטיחות;

ב. המועד להורות למכינות לפעול לפי כללי בטיחות חדשים;

ג. מועד הפיקוח



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

בסעיף 21א לחוות הדעת, נקבע:

"הסמכות של משרד ההתיישבות לקבוע כללים בתחום הבטיחות,

קיימת במועד ההכרה במכינה חדשה או במועד חידוש ההכרה."

אין לקבל קביעה זו, וכאמור הגבלות אלה נוגדות את האמור בחוות הדעת.

עוד קובע היועץ המשפטי כי יש לדחות טענה כי יש להכיר בקיומה של סמכות עזר, כמשמעותה בסעיף 17 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981, ולאפשר קביעת כללי בטיחות כאמור, בכל עת שהיא, כשהדבר נדרש לניהול התקין של המכינות. היועמ"ש מנמק פרשנותו בכך שלדעתו בהיות המכינות גוף פרטי, האופן בו פורש בסעיף 17 לחוק הפרשנות קובע כי "לא ניתן להטיל חובה חדשה מכוח סמכות עזר שאינה מעוגנת בחוק", ולאור עקרון החוקיות, התיקון יכול להיעשות בדרך של תיקון חקיקה".

עמדת ועדת הבדיקה הממשלתית

19. ועדת הבדיקה הממשלתית, עם כל הכבוד, איננה מקבלת פרשנות זו. כפי שהבהיר היועמ"ש עצמו בחוות דעתו, בס' 2(ב) של חוק המכינות הוא מקור הסמכות לנושא הבטיחות. עוד קבע היועמ"ש בחוות דעתו (ס' 17) כי המדינה ביקשה במסגרת החוק והתקנות להבטיח את פעילותן התקינה של המכינות, ופעילות תקינה זו - נדרשת לכל אורך תקופת קיומה של המכינה ולא רק במועד ההכרה או בחידוש ההכרה. יתר על כן בחוק המכינות עצמו בס' 2(א) לחוק המכינות קובע המחוקק סמכות לקבוע תנאים להכרה, ואלה אמורים להיקבע בתקנות. המסקנה מן האמור, שיש להחיל את ס' 17 לחוק הפרשנות, כי המגבלה האמורה של היועמ"ש אינה יכולה להתקיים.

נוסיף עוד ונבהיר, יש הסמכה בחוק המכינות "לעשות דבר" במסגרת חובת הבטיחות הכוללת גם סמכויות הפיקוח, כאשר זו אינה מוגבלת רק למועד ההכרה או חידוש ההכרה. עיון בחוות הדעת של היועמ"ש מורה, שההגבלה האמורה, סותרת את הקביעות האחרות, באותה חוות דעת סעיף 11, המפנה להתחייבויות של המכינות להחיל את כללי הבטיחות על **מכלול פעילויות המכינה, בכל עת**. ההגבלה הנזכרת סותרת גם האמור בחוות דעת קודמת של היועמ"ש, חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לסמכות משרד הביטחון לבטל הכרה. בחוות דעת מיום 27/3/2017, בירור סמכויות של משרד הביטחון לבטל הכרה במכינה שבראשה עמד הרב יגאל לויןשטיין.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

לענייננו, בסעיף 83 לאותה חוות דעת ישנה התייחסות לתקנות המכינות ונקבע:
"תקנה 7(ב) מבהירה כי העמידה בדרישת פרק ד בתקנות (שענינו ב"דרישות הכרה ולפעילות מכינה מוכרת" - ש"ו) היא חובה רציפה וקונסטטוטטיבית, לא נקודתית לרגל ההכרה בלבד. את העיקרון הזה מפרטת תקנה 19, שכותרתה: "התניה, התליה ושלילת הכרה..." (ההדגשות אינן במקור - ש"ו)"

סמכויות עזר

- 17 (א) הסמכה לעשות דבר או לדון בעניין פלוני או להכריע בו - משמעה גם הסמכה לקבוע נוהל עבודה וסדרי דיונים ככל שאלה לא נקבעו בחיקוק.
 (ב) הסמכה לעשות דבר או לכפות עשייתו - משמעה גם מתן סמכויות עזר הדרושות לכך במידה המתקבלת על הדעת.

20. ועדת הבדיקה הממשלתית מבקשת להוסיף ולהדגיש כי המסקנה האמורה - הסמכות לקבוע כללי בטיחות, החלתם וסמכויות פיקוח - כמוגבלים במועד, מוטעית מעיקרה ועומדת בסתירה לקביעות האחרות שפורטו בחוות הדעת.

ההגבלה למועד מתן ההכרה או חידושה - פרשנות המשפטית שמציע היועמ"ש - משמעה שגם אחרי תחקיר בעקבות אירוע חריג, המעלה דרישה לשינויים מיידים בכללי הבטיחות ואלה אמורים להתעדכן ולחול לגבי כלל המכינות, ימשיך המשרד האחראי לדבוק בהוראות הבטיחות שניתנו בעת מתן ההכרה למכינה?! אין בכך כל הגיון מעשי ואין בכך כדי למלא אחר תכלית תקנות המכינות.

- הגבלה כזו היא בניגוד לאמור בתקנות המכינות עצמן (ראה תקנה 18 ו- 19).
- עיון במסמכי הבהרה שהוחלפו בין המשרדים - משרד החינוך ומשרד הבטחון - מפנים בין היתר "לנוהלי הבטחון והבטיחות המפורטים בחוזרי אגף הבטחון והבטיחות של המשרד המתעדכנים מעת לעת".
- כמו כן ראה מוצג וב/109, הקובע חובת פיקוח על החלת כללי הבטיחות מיום הקמתה של מכינה בהקמה ולאורך כל תקופת חייה של המכינה בהכרה.
- מועד ההכרה או מועד חידוש ההכרה, הוא מועד נוסף המחייב בדיקה נוספת, אך לא בלעדית.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

- הנחת היסוד היא, שהפעלת כללי הבטיחות, מעצם מהותם, לרבות הפיקוח עליהן היא התנהלות מתמשכת לאורך כל תקופת פעילותה של המכינה מאז הקמתה. לא ניתן לערוך פיקוח כנדרש, אם יש התעלמות מהצורך לעדכן כללי הבטיחות.
- 21. הגבלות אלה, מחזירות אותנו לחוות הדעת המשפטיות של משרד החינוך ומשרד הביטחון, אשר ניסו לתת פרשנות לפיה כללי הבטיחות הם מחוץ לגדר סמכותם וככל שישנה סמכות פיקוח, היא מוגבלת לנושאים הנזכרים מפורשות בתקנות ומוגבלות למתחם המכינה. יש לחזור ולהזכיר, כי עמדות אלה, נדחות על ידי היועץ המשפטי לממשלה, גם בחוות הדעת. משנקבע כי תוכן כללי הבטיחות כמתייחסות רק לתנאי הבטיחות של המתקנים בתוך המכינה, נדחתה, ומשנקבע כי הדרישות לקיומן כל כללי בטיחות, מתוך שאיפה להבטיח פעילות תקינה של המכינות (סעיף 17) ומשנקבע כי הפיקוח ייעשה בכל עת (סעיף 11 בחוות הדעת) וכי הפנייה לוועדה המייעצת יכולה להיעשות במסגרת חובת הפיקוח, בכל עת, ועל מכלול הפעילויות של המכינה, הגבלות למועד, עומדות בסתירה.
- תקנות המכינות מבהירות - בלשון ברורה - כי מתן הכרה למכינה - אינו מעניק לאותה מכינה "חסינות" בלתי הגיונית להתנהל על-פי הבנתה כפי שסברה בעת קבלת ההכרה.
- **יודגש כי** משמתברר, בכל שלב - ללא קשר אם נתנה הכרה, או אם המכינה נמצאת בשלבים לקראת הכרה, שהמכינה אינה נוהגת "**בפעילות תקינה**" מבחינת היבטים בטיחותיים, **על הוועדה המייעצת להתכנס בכל עת ולדון בעניינה לצורך גיבוש המלצה למנהל הכללי בדבר התניה, התליה או שלילה של ההכרה במכינה (ראה תקנה 19 לתקנות המכינות).**
- כן נפנה לאמור בתקנה 2(ג) לתקנות המכינות הקובעת לגבי תפקיד הוועדה המייעצת כלהלן:

"הוועדה תייעץ למנהל הכללי בבקשות של מכינה להכרה, בבקשות לחידוש ההכרה, בהחלטה על שלילה, התליה או התנה של ההכרה, בפיקוח ובבקרה על המכינות, ובכל שאלה או עניין אחר שהמנהל הכללי יבקש מהוועדה לגביהם ייעוץ או המלצה, בקשר למכינות הקדם - צבאיות".
- תקנה זו מעניקה לוועדה המייעצת ולמנכ"ל משרד ההתיישבות סמכות מינהלית רחבה לחקור ולדרוש כל עניין וכל מסמך הנוגע למכינות, ללא הגבלת מועד.
- למעשה, התנהלות לא תקינה, יכולה להחזיר את המכינה להתניית הכרה ואז תידרש לחידוש הכרה, וממילא תחזור ותיבדק התנהלותה, תוך השוואה לכללי



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הבטיחות שהופעלו במסגרת הפעילויות שנעשו, והתאמה תידרש לכללי בטיחות מעודכנים.

- הסמכות שנמסרה לממונים במשרדים - סמכות פיקוח רחבה, אף היא "מנטרלת" ניסיון להגביל הדרישות למועד הכרה או מועד חידושה.

• תקנה 5 (ג) לתקנות המכינות שכותרתה "טיפול הוועדה בבקשה" הקובעת:

" הוועדה רשאית לדרוש מנציג המכינה ומנציג התאגיד המפעיל אותה כל מידע או מסמך נוסף הדרוש לה לשם גיבוש המלצתה".
ניתן ללמוד גם מזה - שיקול דעת רחב, לא מוגבל למועד.

• תקנה 6(א) שכותרתה "החלטת המנהל הכללי" הקובעת:
המנהל הכללי יחליט בבקשה, ורשאי הוא לקבל את המלצת הוועדה, באופן מלא או בצירוף תנאים או סייגים להמלצה, לדחותה, או לבקש מהוועדה השלמת פרטים או השלמת המלצה, בנושא מסוים או באופן כללי". (ההדגשה אינה במקור - ש.ו.).
הבדיקות הנ"ל גם אם הן נעשות לצורך מתן ההכרה, אינן מגבילות הסמכות למועד ההכרה.

• תקנה 7 לתקנות המכינות שכותרתה "דרישות למתן הכרה ותקופת ההכרה" הקובעת:

(א) הכרה תינתן למבקש אם התאגיד והמכינה שהוא מפעיל עומדים בדרישות פרק זה.
(ב) על המכינה והתאגיד המפעיל אותה, לעמוד בדרישות פרק זה לכל אורך תקופת ההכרה" (ההדגשה אינה במקור - ש.ו.).

- יתר על כן, מניעת עדכון כללי בטיחות, או עיכוב בהחלתם על המכינות, כמו גם עיכוב במועד הפיקוח, או בעת ביצוע הפיקוח התעלמות מהעדכונים, דינם כדין התעלמות מחובה שהוטלה על רשות.

22. הוועדה דוחה הצעת היועץ המשפטי לממשלה - להמשיך הסדר הביניים עד לשינוי החקיקה:

בסעיף 24 לחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, מוצע:

"...כפי שעולה מהתייחסויות של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בעקבות האסון בנחל צפית ניתן מענה ביניים בהסכמתן של המכינות, הכולל החלה



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

וולונטריות של כללי בטיחות בטיולים ובפעילויות חוץ אחרות. במסגרת הסדר זה, המכינות קיבלו על עצמן את הוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנוגע לטיולים (חוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 0208), ומשרד החינוך מאפשר למכינות לקבל את שירותי הלשכה לתיאום טיולים וחדר מצב. כך, נשמר בפועל סטנדרט של בטיחות במכינות הקדם צבאיות. ברמה המעשית, ניתן אפוא מענה לצורך החינוכי עליו עמדה הוועדה בפנייתה, ולכן נראה כי אין במשכו של הליך החקיקה כדי לפגוע בהתנהלות המכינות עד להשלמת הליך החקיקה האמור.

23. אין לקבל המלצה זו. מדובר בהסדר חלקי, חסר ולא על בסיס חובה.
- כפי שצוין מדובר בהסדר וולונטרי:
- הגם שהנתון הקיים, עובר למועד כתיבת דוח הביניים, הוא שכל המכינות, כתנאי לשימוש בחדר מצב, הכפיפו עצמן מרצון לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, עקרונית הכפפה הזאת היא זמנית, תלויה ברצון הצדדים להסדר.
- מעבר לאמור, במקרה של חלוקי דעות בין ראש המכינה לחדר מצב, לגבי הטיול או הסיור האמור לצאת, גם אם מדובר בתנאים שלדעת משרד החינוך/משרד ההתיישבות, אין לבצע הטיול, עדיין לא יראה המשרד כחלק מסמכותו - לאסור על ביצוע הפעילות.
- הסנקציה במקרה של אי ציות המכינה לחדר מצב ולחוזרי מנכ"ל היא, הוצאת מכינה מההסדר הוולונטרי ומניעת זכות עתידית לעשות שימוש בחדר מצב. סנקציה כזו אינה מספקת.
- כל זאת כאשר החקיקה הקיימת מורה וקובעת - **חובה**; חובה הן על המכינות וחובה על המשרדים הרלוונטיים;
- הסדר הביניים הוא הסדר חסר
- פעילויות בתוך מתחם המכינה, אינן כלולות בהסדר וישנן גם פעילויות חוץ, שלא הוסדרו- ההסדר אינו מתייחס לכל פעילות חוץ (ראה פניית משרד עוה"ד גולדפרב - זליגמן לאבואב, מוצג וב / 89 (5));
- ההסדר אינו כולל במפורש פיקוח - מהותו ותוכנו;
- ההסדר אינו כולל דיווח על כלל פעילויות המכינה: הדיווח הקיים הנוכח בתקנות המכינות במפורש מתייחס למספר החניכים - הגם שבפועל הייתה סמכות לדרוש דיווח על נושאים נוספים ובמיוחד על אירועים חריגים, כפי שהדבר בא לידי ביטוי במסמכי ההבהרה שהוחלפו בין משרד הבטחון למשרד החינוך;
- ההסדר אינו מתייחס לצוות המכינה, ולבעלי התפקידים - ממונה בטיחות, מדריך טיולים ועוד;



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

- ההסדר אינו כולל חובה להכשרות;
- ההסדר אינו כולל העברת אירועים חריגים לתחקיר, הפקת לקחים ופיקוח לגבי יישום;
- ההסדר הזמני אינו מטמיע תרבות בטיחותית בקרב התנהלות המכינות, ואף אינו מבהיר חובת המשרדים הרלוונטיים לתרבות הדיווח, הפיקוח והפקת הלקחים. ועוד, כאשר קיימת פרשנות משפטית ברורה ומחייבת, אין מקום לקבל ולאשר פרשנות שגויה עד לשינוי החקיקה, ולהמשיך ולאשר התנהלות פסולה, התנהלות כושלת, נוגדת לחקיקה קיימת.

מרב הדברים שפורטו אינם מחייבים תיקוני חקיקה, הם מחייבים הפעלת סמכות קיימת.

שינוי חקיקה יכול וייעשה על דרך ההבהרה, השלמות נדרשות, כפי שהדברים פורטו בפרק "ההמלצות" אך בעיקרון, אינה מתחייבת לצורך ביצוע שינוי כמפורט בדוח הביניים, וזה צריך להיעשות באופן מידי.

אלה מקצת הנימוקים מדוע אין לאשר את ההסדר הזמני כהסדר ביניים ובעיקר כאשר אין התחייבות להכנת טיוטה תוך מספר שבועות (עותק מהטיטה שהועברה לוועדה כנראה מ - 2019, אינה יכולה לשמש בסיס לתיקונים הנדרשים) ולא ניתן לדעת אם ומתי יבוצע שינוי חקיקה.

24. לסיכום - יש לחזור ולקבל את חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, בקביעה כי בהסתמך על החקיקה הקיימת (ס' 2(ב) לחוק המכינות), אין לאשר פעילות במכינה ללא התאמה לתנאים פיזיים ובטיחותיים נדרשים. חובה זו - חובת הבטיחות קיימת לאורך כל תקופת קיומה של המכינה, מהקמתה וגם לאחר קבלת ההכרה. כללי בטיחות - שהם הוראות ייעוד - מהווים אוגדן מחייב, המתעדכן ככל הנדרש ומוחל מיידית על כל המכינות. מועד הכרה או מועד חידוש ההכרה, הוא סיכום תקופה = מועד הענקת "תואר" או שלילתו.

"התעודה" מוענקת או נשללת, בהסתמך על ממצאי הבדיקה, ואלה מתייחסים לכל תקופת קיומה של המכינה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

פרק שביעי: הערות, הבהרות, המלצות

פרק זה מחולק למספר תת נושאים:

שלוחה

מועצת מכינות

המלצות ויישום – פרק זה מחולק אף הוא לתת סעיפים שיפורטו באותו תת פרק.

לגבי תת הפרק "שלוחה", יש תיאור מצב שנכתב על דעת היו"ר בלבד, ללא המלצה אופרטיבית למעט המלצה לתיקון חקיקתי.

בפרק "מועצת המכינות", יש התייחסות, הן למצב הקיים ללא תיקון חקיקתי וכן המלצה לתיקון חקיקתי לעניין מעמד מועצת המכינות, לתת לו מעמד סטטוטורי.

תת פרק - "שלוחה"

עמדת היו"ר לגבי נושא "השלוחה":

הערות מקדימות

1. חברי ועדת הבדיקה הממשלתית לא הגיעו לכדי הסכמה לגבי הנושא הנ"ל. בנסיבות אלה, יש בדעת היו"ר להביע עמדתה, ותשמר זכותם של חברי הוועדה להביע דעתם.
2. המחלוקת העיקרית הייתה, האם יש להתייחס לשאלה איך נוצרה "שלוחה" ומדוע, ומשנוצרה, יש לבחון, אם ההסדר היה לא רק פתרון עקב "צורך" אלא נמצא רצוי עד כדי המלצה עליו, כפתרון מעשי נכון. הצעה נוספת הועלתה, שלא לדון כלל בנושא במסגרת דו"ח הביניים, במיוחד לאור העובדה שעל הודעת היועץ המשפטי לממשלה הנושא נמצא בבדיקה.
3. לדעת היו"ר - לא ניתן לקבל אף אחת מן ההצעות הנ"ל לאור הנתונים שהובאו בפני ועדת הבדיקה הממשלתית.
4. לדעת הכול, שלוחה היא חלק ממכינה, אחרים יראו בה "מכינה עצמאית", העומדת בפני עצמה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

בכל מקרה, לדעת היו"ר, "שלוחה" היא בגדר סמכות ועדת הבדיקה הממשלתית ומהווה חלק מהותי ממכלול פרויקט המכינות.

ועוד, משהובאו עדויות בנושא זה, והיו"ר אף פנתה בשאלה הנוגעת למעמדה של "שלוחה" גם ליועץ המשפטי לממשלה, ראוי להביא הנתונים בדו"ח זה, גם אם לא תינתן המלצה אופרטיבית, כדי לאפשר קבלת החלטה עניינית על ידי הרשויות המוסמכות.

5. לדעת היו"ר לא ניתן להתעלם מהבעייתיות העולה לגבי נושא השלוחה. אין מנוס מלהביא פירוט בנושא, דווקא בשל הנתונים שהובאו לגבי מתי וכיצד נוצרה "השלוחה". מאחר שהשלוחה היא חלק מהמכינה, ובמעמדה ככזה, היא נתונה לבדיקה על ידי ועדת הבדיקה הממשלתית.

6. הנתונים שנמצאו ואשר יפורטו להלן מצדיקים התייחסות לנושא השלוחה :
- העדר אזכור של "שלוחה" בחקיקה הקיימת ;
- מבחינה מציאותית מספר השלוחות הולך וגדל משנה לשנה ;
- קיימת גם כוונה להגדיל מספר השלוחות ;
- שינוי מתמיד של הנהלים הפנימיים בנושא ;
- הגמשה משמעותית של הנהלים שנוצרו על ידי משרד החינוך הממשיכים להתרחש ולהתבצע גם במשרד ההתיישבות.

מן הטעמים שפורטו לעיל המאפשרים הגדלה משמעותית במספר המכינות, ובהיות "השלוחה" חלק מן המכינה, ההגינות מחייבת הבאת פירוט נדרש של התופעה.

יש בדעת היו"ר להציג תמונת נתונים, מבלי לנקוט עמדה בשאלת התופעה עצמה - אם היא רצויה אם לאו. לדעת היו"ר, לגבי השאלה האחרונה - שלוחה : רצוי אם לאו - מבחינת השאלה המעשית הנושא טרם נבדק דיו. בנסיבות אלה ראוי היה לשקול להקדים ולקבוע את המעמד המשפטי של שלוחה.

הרקע

7. היום, על-פי נתונים שנתקבלו מהיועצת המשפטית של משרד ההתיישבות, עו"ד חווה וינגוט, יש 56 מכינות ו-281 שלוחות. אילו מכינות בהקמה יש - שתיים.



ועדת הבדיקה המחשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

מכינה בהקמה נדרשת להגיש בקשה להקמתה, בצירוף מסמכים וכן לקבל דחיית שירות לאלה שעומדים להיות חניכיה. מכינה בהקמה אינה מתוקצבת במשך שנתיים ונמצאת בעיקר תחת פיקוחו של משרד הביטחון.

לאחר שנתיים, בכפוף למילוי התנאים הנדרשים לצורך קבלת תואר "מכינה בהכרה" תובא בפני הוועדה המייעצת. אם תעמוד בתנאים הנדרשים, תהפוך ל"מכינה בהכרה" והיא תתוקצב.

לעומת זאת "שלוחה", שהיא חלק ממכינת אם מוכרת - "מכינה בהכרה" ושייכת לאותה עמותה וחלק ממנה - תקבל תקציב מלא עבור כל חניכיה הנמצאים הן במכינת האם והן בשלוחה. החניכים יתוקצבו, מהיום הראשון של הצטרפותם לשלוחה.

8. נקודת המוצא היא, ועל כך אין מחלוקת, שהאפשרות ליצור "שלוחה" למכינה, אינה נזכרת לא בחוק המכינות ולא בתקנות המכינות. לשאלה, כיצד נוצרה "שלוחה" ישנן עדויות ומסמכים.

9. היו"ר מבקשת עוד להצביע על חוסר ההלימה בין הטיפול בשאלת החבות בנושא הבטיחות לבין הטיפול בנושא "השלוחה". הנושא מעלה סימני שאלה.

בנושא כללי הבטיחות במכינות, יצר לעצמו משרד החינוך "ריחוק" בתקווה שיהיה בו כדי לשחרר המשרד מאחריות, תוך התעלמות מהוראות ברורות בחקיקה הקיימת בנושא. לעומת זאת דווקא בנושא "השלוחה", שאין לה כל אזכור בחקיקה הקיימת, יצר משרד החינוך, בבחינת "יש מאין". הפתרון "המשפטי" שמצא המשרד אינו משפטי והוא בא כדי לענות על צורך. "צורך" כשלעצמו אינו יוצר "הסדר חקיקתי".

איך נוצרה "שלוחה"

עדויות של יוחנן בן יעקב (עדות מיום 21/7/21):

10. בעדותו של יוחנן בן יעקב, מי שהיה אחרי על נושא המכינות במשרד החינוך עד שנת 2013, הובאו בפניו הנתונים הבאים:

נושא "השלוחה" עלה לראשונה, כאשר ארבע מכינות תורניות, שפעלו על-פי הנהלים בחקיקה הקיימת, באופן שמכינה קדם צבאית צריכה ראשית לקום ממכינה בהקמה, בטרם תזכה בתקציב המדינה (ע' 8 ש' 9 ואילך בעדותו). רק לאחר שנתיים, בתנאי שהמכינה קיבלה "הכרה" זכאית הייתה להיות למוסד מתוקצב.



ועדת הבדיקה המחשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

כאשר התעורר הצורך להקים מכינות חילוניות - כלליות, התברר שהן לא מסוגלות לפעול שנתיים ללא תקציב, מאחר שההורים לא היו מוכנים לשלם דמי לימוד, וטענו שאין לכך כל הצדקה, לבוא בדרישה כזו, כאשר מדובר ב"שנה" שהיא בגדר "אובדן" של שנה.

המציאות הייתה שבקרב הציבור הדתי השוו את המכינות לשיבות הסדר, שם הייתה נהוגה נורמה של תשלום שכר לימוד. לעומת זאת בקרב הציבור החילוני, המציאות הייתה אחרת. הנוגעים בדבר שהיו מעוניינים גם בהקמת מכינות חילוניות, ובהנחה שאכן יש לקדם את פרויקט המכינות, כפרויקט חשוב וערכי הן מבחינה צבאית והן מבחינה ערכית אזרחית, ביקשו למצוא "פתרון". העד הוסיף כי היה ברור שלא תקומנה מכינות כלליות אם לא ימצאו פתרון לשאלת המימון בשנתיים הראשונות (עמ' 8 לעדותו). בסופו של דבר "נמצא" פתרון מעשי, העד אישר שהוא העלה את רעיון השלוחה. למרות שהפתרון המוצע התקבל בחיוב על ידי האחרים וכך הוקמה "שלוחה", העד עצמו לא היה גאה, במהלך עדותו, בפתרון שהציע.

11. העד הודה שמדובר ב"הסדר עוקף חוק המכינות". תחילה הוקמה "כיתה" בתוך המכינה הקיימת. נתון זה שונה כפי שיופרט בהמשך. הפתרון הביא לכך שניתן היה לתקצב את חניכי השלוחה, מיומם הראשון של החניכים, בהיותם נחשבים חלק ממכינת האם. מדובר היה באותה עמותה שהקימה את מכינת האם. מספר החניכים בשלוחה נחשב כחלק ממספר החניכים של מכינת האם. יש להדגיש, הגם שמספר החניכים בשלוחה, נלמד על בסיס מספר החניכים הקיימים בשנה הקודמת במכינת האם, החניכים שיתקבלו לשלוחה, כמו גם למכינת האם, היו חניכים חדשים.

הפתרון שהוצע מלכתחילה אף הותנה בתנאים, כדי להצביע על הקשר למכינת האם. התנאים היו:

מכינה קיימת ומוכרת תיפתח כיתה ;
הכנה תפתח במרחק של כ-20 ק"מ ממכינת האם הקיימת ;
הכנה תהיה באחריות מלאה של מכינת האם ;
מכינת האם אחראית לצוות ; לתקציב ; לתוכנית החינוכית ; ולכל השאר. אם קורה משהו במסגרת פעילויות השלוחה, מכינת האם אחראית.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

12. ההתפתחות הנוספת הייתה, אחרי פעילות מוצלחת במשך שנתיים הגישו העמותות שהפעילו בפועל את אחת הכיתות הללו, שקראנו להן "שלוחות" בקשה להכרה. משהוכרו, עמדה להן הזכות לפתוח שלוחות משלהן.

משחזרה השאלה, היכן הבסיס החוקי, התשובה שניתנה, אין בסיס חוקי, היה "צורך" צורך שאחרת לא הייתה קמה מכינה קדם צבאית כללית, כי לא היה לה "תקצוב".

העד הוסיף והודה :

"אחרי שנתיים היא (השלוחה - ש'ו') הפסיקה להיות שלוחה והפכה להיות מכינה חדשה. לכאורה היה צריך להכיר בה רק אחרי שפעלה כמכינה בהקמה, ולא כשלוחה, שנתיים. זה היה התרגיל" (ע' 9 לעדותו שורות 1-3).

13. משנוצרה עובדת קיומה של שלוחה, הלכה וקיבלה התפתחויות נוספות : מספר השלוחות הוגדל וגם הן אושרו. בשלב מסוים משרד המשפטים לא אישר את המשך הפעילות של שלוחה. משרד החינוך התחייב שלא לחזור על דרך זו, ונקבע שמשרד החינוך לא יכיר עוד בשלוחה למכינה עצמאית. ההתחייבות ניתנה בהסכמה מלאה של מנכ"לית משרד החינוך, דאז. באותו שלב הופסק לחלוטין נושא השלוחות.

אחרי הפסקה נוספת, עדיין המשיכו לאשר שלוחות במקרים חריגים, מועטים ומוצדקים, כגון : כשהשלוחה היא חלק אינטגרלי ממכינת האם, או אם מדובר היה באותו ישוב שיש שם מכינת אם.

14. לאחר זמן הסייגים שוב נפרצו. לגופו של עניין, הודה העד שהפיתוי היה גדול. לדעתו נכון להיום, יש לקבל החלטה שכל שלוחה היא למעשה מכינה ובלשונו : **"הפיתוי להקים שלוחות הוא מאוד חריף וגם לעובדי המדינה - אנשי משרד החינוך והביטחון - קשה לעמוד מול הדרישות לפתוח שלוחות.... יש מי שרואים במסלול השלוחות דרך ראויה. אני מכבד את דעתם וחולק עליהם" (עמ' 10 לעדות).**



ועדת הבדיקה המחשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

כפתרון מעשי לדעת העד, יש לראות כל "שלוחה" כמכינה מוכרת, שהיא למעשה מכינה עצמאית.

בפועל היום התהליך התקדם לקראת הקמת "רשתות" - תחת אותה עמותה. מתוך מספר מכינות העומד על 56 מכינות, יש היום כ-28 שלוחות פזורות ברחבי הארץ. (עמ' 10 לעדות, שורות 21 ואילך).

לעניין תפקודן של השלוחות הוסיף העד:

"ראש מכינת האם לא יכול לקחת אחריות אמיתית על מכלול הפעילות כשלוחה. אם הוא יושב שם (במכינת האם - ש"י) הוא לא יודע באמת מה קורה שם (בשלוחה ש"י), זה לא עובד. לדעתי, בראש שלוחה צריך לעמוד ראש מכינה במעמד מלא כפוף לכול ההוראות והנהלים..." (עמ' 11 לעדות).

העד גם סבר שאין מקום לבטל שנתיים פעילות כמכינה בהקמה, למעשה אלו שנתיים ניסיון. אם המכינות לא ידרשו לתקופה זו, נעמוד מול שרלטנים ומול ניסיונות כושלים ואחרי זמן קצר המכינה החדשה תקרוס (עמ' 11 בתחילת העמוד).

בהתייחס למצב בהווה, כאשר מספר השלוחות הולך וגדל, הוסיף העד:

ובהמשך: "... ההתפתחות מכוונת כיום להקים עוד ועוד שלוחות, באופן שעלול להגיע כדי "מפלצת". לדעת העד: "... כול יחידה חייבת לעמוד בכל דרישות המדינה על-פי החקיקה הקיימת, בין אם מדובר במכינה או שלוחה" (עמ' 11 לעדות).

תגובת היועצת המשפטית של משרד ההתיישבות

15. בנסיבות העניין פנינו בשאלה למשרד ההתיישבות וביקשנו השלמת עדות בנושא.

היועצת המשפטית של משרד ההתיישבות, עו"ד חוה וינגוט, נתנה תשובה ישירה ומפורטת (מוצג וב/118(1) מיום 16/8/2021). לאותה תשובה צירפה היועצת המשפטית את מסמך שטאובר (מוצג וב/118(11)(א)). עו"ד וינגוט השלימה במידה מסוימת את דברי העד יוחנן בן יעקב.

16. בסעיף 1 לתשובה הודתה עו"ד וינגוט כי עניין השלוחה אינו נזכר כיום לא בחוק ולא בתקנות". הנושא מוזכר ומפורט במסמך שצורף שכותרתו "הבהרות והשלמות לתקנות



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הקדם-צבאיות" ובפרק י"ב סעיפים 39-43, שסומן כנספח א' לתשובת היועצת, שהוא מסמך שטאובר (מוצג וב / 109).

17. מסתבר מן המסמך שצורף :

מכינה המבקשת להקים שלוחה צריכה להגיש בקשה בלוויית מסמכים המקבילים כמעט למכינה בהקמה (ראה סעיף 4 בתשובת היועצת המשפטית של משרד ההתיישבות), אלא שאלה מוגשים לוועדה המייעצת של משרד החינוך, היום משרד ההתיישבות. ואז ניתן אישור לניסיון לשנה, במהלך אותה שנה תצטרך השלוחה לעמוד בדרישות ובנהלים, בדומה למכינה בהקמה, ולאחר שנה תגובש עמדת הממונים במשרד ההתיישבות ובמשרד הביטחון והוועדה המייעצת תדון במתן המלצה למנכ"ל, להכרה בשלוחה. כל מכינה יכולה להקים שתי שלוחות נוספות למכינת האם. בדרך כלל כשיש מכינה שלה 60 חניכים ומעלה, יכולה להקים שלוחה ומכינת האם "תעביר" מהפול הקיים לשלוחה (הערת היו"ר: אין העברה של חניכים, יש העברה של מספרים לצורך קליטתם – ש"ו). בלשון בהירה יותר. המכינה שלה אושרה שלוחה, תוכל לקלוט חניכים הן במכינת האם והן בשלוחה. ראוי להדגיש, לא נעשית העברת חניכים, אלא קבלה ישירה של חניכים חדשים לשלוחה.

18. עוד ראוי לדעת היו"ר, להשוות בין המתווה שהובא בפנינו על ידי יוחנן בן יעקב בעדותו, לבין המפורט במסמך שטאובר. במסמך האחרון יש הבחנה בין פיצול מקד"צ (סעיף יא', סעיף 35) לבין הפעלת מסגרת נוספת במקד"צ מוכרת (סעיף יב', סעיף 39). בפיצול מקד"צ מדובר ביועץ על הקמת מכינה חדשה נפרדת, המעוניינת לעקוף הצורך במכינה בהקמה. התנאים המפורטים במכתב שטאובר לעניין "שלוחה", מצביעים על הגמשת התנאים והרחבת היכולת להקים יותר שלוחות. סעיף יא/35 במסמך שטאובר, מדבר על "פיצול מקד"צ" לאחר שהייתה למכינה בהכרה. משהודע שיש לאותה מכינה מספיק חניכים, תתפצל המכינה, בשנה הבאה "לשתי מסגרות נפרדות". הבקשה להכרה מתייחסת למכינה הקדם צבאית החדשה כמכינה קדם צבאית נפרדת ועצמאית. כל אחת מהן צריכה לעמוד בתקנות ובנהלים,

"כל אחת בפני עצמה, הגם שהפיצול הוא בהסכמה, בסעיף קטן (3).

"המקד"צ החדשה תציג עצמה ותפעל במאפיינים ייחודיים לה ושונים

באופן ניכר מהמקד"צ המקורית ממנה התפצלה".

לעומת זאת, בהפעלת מסגרת נוספת במקד"צ מוכרת, לפי סעיף יב/39, שם מדובר למעשה ב"שלוחה". במקרה כזה מובטח שמרכיבים משמעותיים וניכרים מהתוכנית החינוכית



ועדת הבדיקה המחשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

ומהפעילות הכללית יתקיימו במשותף בשתי המסגרות. הניהול יהיה אחיד, והמסגרת הנוספת תוקם בקרבת מקום גיאוגרפית למקד"צ האם במרחק של לא יותר מ-70 ק"מ. גם אישור זה, צריך שיינתן על ידי הוועדה המייעצת והוא לתקופה של שנת ניסיון אחת בלבד.

19. המסקנה המתבקשת לדעת היו"ר, שבעוד שפיצול מכינה יכול להתבצע לפחות לכאורה, על בסיס החקיקה הקיימת – בהעדר הגבלה למספר החניכים במכינה - הרי ששונה הדבר לגבי "שלוחה". הפער בין חניך המתקבל למכינה בהקמה, לבין מכינת אם קיימת, ללא הגבלת מספר החניכים, נותר בעינו.

מדובר בפער משמעותי, שאינו ברור וכמו כן לא ברור כיצד שתי מכינות השונות במאפיינים המיוחדים לכל אחת מהן, יכולות עדיין להישאר תחת אותה עמותה.

20. לאור השוני בין הכוונה הראשונית לבין ההתפתחות שפורטה לעיל, לא ברור אם יש כוונה מהותית לשמר את ה"שלוחה" כחלק ממכינת האם, ויש לדבר על מרכיבים משותפים, או שהייתה כוונה לאפשר מרכיבים נפרדים שיופעלו בשני המכלולים, כשתי מכינות שונות, שיש ספק אם הם יכולים לדור במסגרת אותה עמותה.

21. יש לשים לב, כי ההצדקה לפתיחת "שלוחה", מבוססת על הנימוקים הבאים :
לא ניתן לממש תוכנית מאושרת במכינת האם ;
מספר החניכים המבקשים ללמוד במכינת האם עולים על המספר שמכינת האם יכולה לקלוט. כלומר מדובר בחניכים חדשים שלא למדו כלל במכינת האם והם יכנסו ישירות לשלוחה, שאף היא מכינה חדשה. עוד יש להזכיר שהמרחק בין מכינת האם לשלוחה 70 ק"מ.

למרות הנתונים המפורטים לעיל, התנאים הם :
שיתוף פעולה לגבי מרכיבים משמעותיים של התוכניות ;
פעילויות ילמדו וייעשו יחד, לפחות אחת לשבוע ;
ניהול אחד משותף השלוחה תוקם בקרבת מקום למכינת האם - כבר לא במרחק 20 ק"מ כפי שנאמר בעדות יוחנן בן יעקב, אלא במרחק שאינו עולה על 70 ק"מ. ספק אם ניתן לקיים פעילות שבועית משותפת .

האישור ניתן לניסיון לשנה אחת, ובמהלך אותה שנה תיבדק עמידת שתי המסגרות בתנאים. אחרי תקופת הניסיון ועל פי ההמלצות שניתנו, יוחלט אם להמשיך את ההפרדה ולתת הכרה, גם למכינה הקדם צבאית החדשה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

22. בסעיף 43, במסמך שטאובר (מוצג וב/109) יש גם פתח ליותר משתי שלוחות, וזה לשון הסעיף:

"לא תאושר למקד"צ אלא הקמה של מסגרת נוספת אחת בלבד, למעט אם הוועדה המייעצת המליצה אחרת בפני המנכ"ל, מנימוקים מיוחדים שעיקרם מצב בטחוני-חברתי ייחודי".
לדעת היו"ר, הנוסח האמור נכתב בצורה המאפשרת פרשנות יישומית חריגה, כמעט בכל מקרה.

למרות האמור, יצוין, כי מרשימת המכינות שהוגשה לנו, תוך הפרדה בין מכינות לשלוחות, לא נמצאת אף מכינה שלה יותר מ-2 שלוחות, וזאת נכון למועד הגשת המסמך.

23. בסעיף 7 לתשובה (מוצג וב/118(1)), מציינת עו"ד וינגוט כי במסגרת הטיוטה להכנת תיקון לתקנות המכינות נזכר ענין השלוחות. בהיות נוסח התיקון בגדר טיוטה - נוסח לא מעודכן - אין מקום ואין זה נכון להפנות אל האמור שם. היו"ר עיינה באותה טיוטה, ומאחר שטרם פורסמה, לא תינתן התייחסות לכתוב שם. יוצע רק שככל שיעשה תיקון, תהא התחשבות במפורט בכיתוב כאן.

שאלות נוספות, במישור הציבורי-מנהלי

24. ראוי לבחון לפחות שלושה נושאים נוספים:
מבחינה עובדתית, עד כמה אכן ישנה הקפדה אם בכלל, לקיום התנאים הנדרשים בפועל, לגבי שיתוף פעולה בין מכינת האם לשלוחות, מה הקשר בין השלוחות, עד כמה כללי הבטיחות מוקפדים ומפוקחים ועוד.

25. מבחינה ציבורית:
יש להשוות בין מכינה בהקמה לשלוחה, ולקבוע מה מערכת השיקולים המצדיקה ההבדל בין השתיים.
האם יש מקום למשל לתקצוב מכינה בהקמה מראשית הדרך, ואז אולי ההבחנה בין הצידוק להקמת מכינה לבין הצדקה לשלוחה, לא יהיה עוד כה משמעותי.
יש להדגיש, משקיימת החובה להקמת מכינה בהקמה, ובחרים דווקא ב"שלוחה" אזי הסבירות נותנת שהדבר נעשה בעיקר, כדי לעקוף הצורך מכינה בהקמה.
במקרה כזה, החניך בשלוחה נמצא מידית עם כניסתו למכינה מתקצב.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

האמנם ישנה הצדקה להבדל, רק מפני שהמכינה שלה אושרה השלוחה, הצביעה על אפשרות להגדיל מספר חניכיה?! בשני המקרים מדובר בחניכים חדשים. יש גם חסרים נוספים לגבי השלוחה. מי העומד בראשה, מה כישוריו, כפיפותו לראש המכינה של מכינת האם, עד כמה היא קיימת וכמה היא רצויה ועוד.

26. בחוות הדעת שניתנה לגבי הסדרת נושא מעמד מועצת המכינות, (ראה : בחלק א, סעיף ג של חווה"ד, מוצג וב/154) התייחס עו"ד ד"ר נוי ברינט, היועץ המשפטי למועצת המכינות, למעמדו של העומד בראש המכינה ל"ראש המכינה", הקיים בשלוחה. עו"ד ד"ר נוי ברינט ציין כי קיימת לקונה בחוק ובתקנות שכן **"אין התייחסות באשר לתפקיד ראש מכינה במכינת השלוחות אותן מקימות המכינות. שלוחות אלה הינן יחידת פעולה מרכזית כיום במכינות"**.

להערה זו יש להשיב כי ה"לקונה" אינה לעומד בראש ה"שלוחה", אלא לעצם הסמכות להקים "שלוחה". עוד יודגש כי גם בחוו"ד זו ישנה התייחסות כי הקמת "שלוחות" הן בגדר "פעולה מרכזית כיום במכינות" וכל זאת כאשר אין אזכור לסמכות הקמת "שלוחה".

27. כאשר באים לדון בנושא "שלוחה" ומצד שני קיימת אפשרות להקמת מכינה בהקמה, שיש לה יתרונות משלה, שנפרטם בהמשך, נשאלת מיד השאלה, מדוע לאשר פתרון שהוא עוקף הליך חוקי ברור המצוי בחקיקה קיימת. גם אם תאושר אפשרות של "שלוחה", יש לפרט הסיבות שבגינן יש להעדיף אפשרות כזו. קריאת החקיקה הקיימת מלמדת כי "מכינה בהקמה", אומרת למעשה, אני, כמדינה, מבקש לראות תחילה איך המנגנון והמהלך פועלים. בשל המטרה והיעד המבורך, אני כמדינה מוכן לקחת סיכון מחושב ולתרום, במהלך התקופה, שזו תוכר. ה"התמחות" הנדרשת קודם להכרה, היא לתקופה של שנתיים. המאמן הוא משרד הביטחון, שעליו ניתן לסמוך שימלא תפקידו כנדרש. לאחר תקופת ה"סטאז" (מעין טירונות) ותוך הכנה נכונה על ידי המאמן נביא אותו לשלב של "מכינה בהכרה", ואז תוכל המכינה לקבל תקצוב עבור חניכיה.

כשאני בוחר בדרך של "שלוחה", למעשה מאפשרת הפעולה הכנסת חניך חדש ללא תקופת טירונות, שהיה על המכינה לבצע לקראת הכרה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

אם אכן יש לכל הנוער המגיע למכינה הכישורים הנ"ל, מדוע ההבדל בין מכינה בהקמה לבין "שלוחה", מדוע אדרש למכינה בהקמה?! אם הבדיקה מתייחסת לא לחניך אלא למכינה, האמנם ניתן לראות "שלוחה" כקשורה למכינת האם, לאור כל הנסיבות להכרה בה?

28. שאלה נוספת חשובה היא, האם מתן אפשרות ליצור "שלוחות", כאשר לכול קבוצת מכינות כזו יש אג'נדה משותפת, האם אין בה כדי ליצור גושי מכינות בעלי כוח רב, באופן שגם "שוק המכינות" יוחזק בידי כוח חברתי מסוים ומצומצם.

בירור נוסף:

29. פנינו בנושא השלוחות גם ליועץ המשפטי לממשלה. בחוות הדעת שניתנה (מוצג וב/153), בסעיף 25 לחוות הדעת נענינו בכתב בזו הלשון:

"הבסיס המשפטי ליצירת "שלוחה" של מכינה קיימת -

נושא זה נתון כיום בדיונים מתוך כוונה להסדירו, כך שטרם נקבעה עמדה משפטית סופית בעניין".

לשאלה אם יש מקום להגביל את מספר החניכים במכינה - התשובה הייתה **"על פני הדברים, מדובר בשאלה המצויה בעיקרה בתחום המדיניות, ולא בסוגיה משפטית, ועל כן מוצע, כי ראשית יתייחסו לכך גורמי המדיניות המתאימים במשרדי הממשלה הרלוונטיים, טרם בחינת ההיבטים המשפטיים של הנושא".**

30. נושא ה"שלוחה" במכינות נבדק על היו"ר (בדיקה ראשונית) בניסיון להשוות בין מכינה לבין מוסד אוניברסיטאי. בנושא ה"שלוחות". התברר כי גם במוסדות האוניברסיטאיים כדי ליצור "שלוחה", יש הסדר חקיקתי ברור.

התוצאה

31. בנסיבות העניין וכדי לאפשר לגופים המוסמכים להסדיר הנושא, נמנעת היו"ר מלתת המלצה. די היה בהבאת הנתונים שהובאו ובהצגת מקצת השאלות הדורשות תשובות. שאלות אלו ראוי כי יהיה בהן כדי להנחות המדינה והמשרדים הרלוונטיים, בהסדרת הנושא, תוך התייחסות להבדלים בין מכינה בהקמה ל"שלוחה".



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

עמדת חברי הועדה אבי נעים וגרשון הכהן לגבי נושא "השלוחה":

ועדת הבדיקה הממשלתית הוקמה על מנת להכין דו"ח עם המלצות למניעת אסונות עתידיים במכינות הקדם צבאיות שפועלות מכח חוק המכינות.

החוק אינו מגדיר את גודל המכינה ובפועל ישנן מכינות שמונות מאות חניכים.

במהלך העדויות נפגשנו עם נציגים של מכינות שמפעילות שלוחות והרושם האישי שלנו היה שיש יתרון לגודל בכך שמספר חניכים רב מאפשר הקצאת תקנים נוספים כמו מנכ"ל, יועץ בטיחות, אנשי לוגיסטיקה וכו', מה שלא מתאפשר לרוב במכינות הקטנות.

מכינה רגילה מונה כארבעים חניכים ועולה השאלה האם יעיל ונכון הדבר שלקבוצה כל כך קטנה תוקם עמותה עם ועד מנהל על כל המשתמע מכך ובכלל זה דו"חות כספיים שנתיים ומנגנון שלם הנדרש על פי חוק או שלחילופין אותה עמותה תפעיל מספר קבוצות.

מכיוון שהחוק אינו מגביל את מספר החניכים במכינה, אינו מגביל את מספר הקבוצות ואינו מתייחס למיקום הגיאוגרפי של הקבוצות, עמדתנו היא שנכון לאפשר לשלוחות להתקיים ואף לעודד את הרחבתן.

ביחס לתקופת ההקמה הקיימת אותה צריכה לעבור מכינה חדשה, אין הדבר דומה להקמת שלוחה במכינה קיימת שכן הידע והניסיון שנצברו מהווים מסד טוב יותר מאשר גוף חדש בוסרי שצריך לעבור את אתגרי ההקמה.

באשר לסוגיית אי תקצוב מכינות בהקמה לעומת שלוחות שמתקצבות מיומן הראשון, גם כאן עמדתנו היא שאם מדובר באינטרס לאומי, שאנו חפצים בהצלחתו ובכך שמגבלת המשאבים לא תהיה לרועץ אלא תאפשר השקעה בבטיחות, באמצעים ובכח אדם הרי שיש לתקצב מיומן הראשון הן את המכינות בהקמה והן את השלוחות.

כפי שהתרשמנו מהעדויות, מניסיונו הרב בעולם המכינות ומהסיוורים בשטח, כפי שכתבנו והבענו את דעתנו במהלך דיוני ועדת הבדיקה הממשלתית, מכינות הכוללות שלוחות, בהיבט הבטיחות עליו אמונה ועדה הבדיקה הממשלתית, מתפקדות טוב יותר ולפיכך עמדתנו היא שיש להרחיב ולתמוך בגישה זו של מספר שלוחות תחת מכינת אם.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

תת פרק: מועצת המכינות - המלצות

מועצת המכינות - אינה מוסמכת לאכוף נהלים על המכינות:

1. למרות כל פעילותה של מועצת המכינות, אין היא רואה ולא יכולה לראות עצמה כגורם היכול מכוח החקיקה הקיימת לאכוף נהלים על המכינות, אלא על בסיס הסכמי.

על-פי החקיקה הקיימת המדינה באמצעות משרדיה אחראית על המכינות. למועצת המכינות אין מעמד סטטוטורי.

המלצה לתיקון חקיקה:

ועדת הבדיקה הממשלתית, סבורה שיש לתקן החקיקה ולתת למועצת המכינות מעמד סטטוטורי, תוך קביעת היקף סמכותה, תוך שמירה על העדר ניגוד עניינים בהיות החברים בה, גם ראשי מכינה. במסגרת תיקוני החקיקה,

- יתואם מעמדה - על דרך ההשוואה - לא זהות – השוואה בין מועצת המכינות כגוף מייצג בדומה ללשכת עורכי הדין ;
- לחייב מכינה להיות חברה במועצת המכינות ;
- ליצור מחלקות במועצת המכינות שיטפלו הן בעניינים של המכינות וראשי המכינות ;
- כמו כן יהיה גוף המבקר ולוקח חלק בפיקוח על התנהלות המכינות ;
- ליצור אגפים ייעודיים ספציפיים, הנדרשים לצורך ניהול המועצה ; למשל ועדת אתיקה.
- הכשרות, כינוסים ועוד.

2. עד להסדר בחקיקה, יש לעשות שימוש בחוות הדעת שהוגשה על ידי היועץ המשפטי של מועצת המכינות, ד"ר נוי ברינט ולבחור הצעה מומלצת להסדר (בעיקר המלצות 3 ו-4), לפי בחירת המשרדים/המדינה בהסכמת מועצת המכינות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הצדקה לשילוב מועצת המכינות על בסיס הסדר הסכמי

3. עקרונית, תוך נקיטה בזהירות ראויה, מבחינה מעשית ומבחינה רעיונית, יש הצדקה - כפי שנעשה בפועל, להיעזר במועצת המכינות.
4. מעצם מהותה ודרך התנהלותה של מועצת המכינות, יכולה לסייע בהגשמת היעדים הנדרשים תוך שמירה אמיתית בין פעילויות המכינות לתנאים פיזיים ובטיחותיים הנדרשים למכינות.

כמו כן, יש להניח שיש לה הידע בהכרת המכינות לרבות היכולות והצרכים של כל אחת מהן, וכן כי המועצה מכירה את המכינות, ההבדלים ביניהן ובידה גם היכולת לבצע התאמות טובות יותר וייחודיות יותר, גם בין הפעילויות הנעשות במכינות לבין החלה נכונה של כללי בטיחות תואמים, והכל תוך התחשבות ברצון המכינה ובצרכיה.

5. למועצת המכינות הכישורים וההכשרה הנדרשת לתת סיוע למשרדים האחראיים בפקוח, הכולל דיווח וכן ביקורת, בקרה והפקת לקחים לגבי פעילויות המכינות, מבלי לפגוע בסמכויות שבידי רשויות המדינה, ותוך התחשבות רבה יותר באופי המיוחד את המכינות.
6. מועצת המכינות יכולה גם להיות הגוף המייצג של המכינות וכן הגוף עמו יכולים נציגי משרד החינוך העוסקים במערכת הבטיחות, כידו הארוכה של משרד ההתיישבות, לנהל בשיתוף התאמת חוזרי מנכ"ל ודרך יישומם.
7. כפי שהובהר בדו"ח זה, מועצת המכינות וכמפורט בחוות הדעת של היועץ המשפטי של מועצת המכינות, ד"ר עו"ד נוי ברינט (מוצג וב/154) המועצה היא עמותה רשומה. המטרה העיקרית של מועצת המכינות הייתה להיות גוף מייצג הדואג לקידום נושאים משותפים לכלל המכינות הקדם הצבאיות.

בפועל כל המכינות המוכרות, חברות במועצת המכינות. בעדות שנמסרה בפני ועדת הבדיקה הממשלתית, לא הביע ראש המכינה שאינה חברה במועצה התנגדות עקרונית להיות חבר בה והבהיר כי הגורם המונע חברות הוא דמי התשלום הנגבים. אם זה הגורם המונע, ראוי כי ימצא פתרון מעשי, תוך שמירה על עקרון השיוון.

המלצה - לשכנע כל מכינה להיות חברה במועצת המכינות, עוד קודם לתיקון החקיקה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הסדר זמני עד לתיקוני חקיקה

8. בשלב זה, ובטרם ייעשו תיקוני חקיקה -
- יש לבסס את מערכת היחסים בין מועצת המכינות לבין המכינות כחברות בה, תוך מסע שכנוע אמיתי המצדיק שכל מכינה תהיה לחברה במועצת המכינות, וההסדרים הנדרשים יסוכמו באסיפה הכללית;
 - במישור היחסים שבין מועצת המכינות ורשויות המדינה האחראיים על ביצוע החקיקה הקיימת, יש לראות את מועצת המכינות כגורם, חשוב הכרחי ומסייע. יש להכיר במועצת המכינות כספק נותן שירות, שאין שני לו. באמצעות בחירה באחת משתי האפשרויות הנזכרות בסעיף 13 לחוות הדעת של היועץ המשפטי של מועצת המכינות, עו"ד ד"ר נוי ברנט, (מוצג וב/154).
 - אנו מפנים לסעיף 13.4 לחוות הדעת, שהיא חלק בלתי נפרד מההמלצות של ועדת הבדיקה הממשלתית, לביצוע מידי.

המלצות נוספות

9. מועצת המכינות, על-פי דרך פעולתה, מייצגת את המכינות, מקדמת פרויקטים עבור המכינות, ויש לה גם אינטרס כי המכינות יופעלו באופן תקין וערכי. יש לאפשר להמשיך בפעילות האמורה ואף להרחיבה;
- מעמד של משקיף לגבי התנהלות ובקרה גם במכינה בהקמה;
 - מעמד של משקיף, בוועדה המייעצת, בצירוף אפשרות להכיר בחוות הדעת גם של מועצת המכינות, לצורך הליך ההכרה;
 - לקחת חלק בהתאמת חוזרי המנכ"ל ובהכנת אוגדן כללי הבטיחות כחלק מצוות ההסדרה והבקרה;
 - שיתוף בהכשרות לצוותי המכינות;
 - הדגשה מיוחדת לגבי ההמלצות הנוספות;
 - שיתוף בדאגה להורים השכולים ובהנצחת הנספים;
 - שיתוף בפנייה אל ההורים והסבר על מעמד המכינה כעמותה פרטית;
 - כתובת נוספת לפניית הורים וחניכים.
10. להצעה זו, הן לשינוי מעמד מועצת המכינות בחקיקה והן באופן זמני, ניתנה הסכמה של מועצת המכינות באמצעות עו"ד דני זמיר, מנכ"ל העמותה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

המלצה זו, לרבות ליתן מעמד סטטוטורי למועצת המכינות, קיבלה תימוכין מפי עדים נוספים שהעידו בפנינו, הן לאור דרך פעילותה של מועצת המכינות בפועל והן לאור העזרה והסיוע שקיבלו המשרדים ממועצת המכינות, כדי להחיל את כללי הבטיחות במכינות.

נזכיר עוד, כי המלצה לתת למועצת המכינות מעמד סטטוטורי הוזכרה גם בדו"ח של אבי נעים, חבר ועדת הבדיקה הממשלתית, כמנכ"ל משרד ההתיישבות לשעבר (מוצג וב/174). במסגרת הדו"ח שהוצע על ידו, הומלץ להעניק למועצת המכינות מעמד חוקי. ההמלצה ניתנה תוך הבהרה כי יהיה בכך, כדי לשמור על איזון נכון של יחסי עבודה בין משרד ההתיישבות למכינות וכן לאפשר למועצת המכינות "בעלת חזון וידע רב בעולם המכינות" לתרום ולהגשים בין אם בשוטף ובין בביצוע הכשרות נדרשות המתבצעות על ידי המכינות באמצעות מועצת המכינות (ע' 14 בדו"ח, מוצג וב/174).

11. מועצת המכינות מייצגת את המכינות מול משרדי הממשלה, ואלה מתייחסים אליה כגוף יציג. המועצה דואגת לסיוע, לאיגום משאבים תוך כוונה לקדם את החזון המשותף ונושאים משותפים לכלל המכינות.

ועוד, למרות שמועצת המכינות היא גוף פרטי ללא מעמד סטטוטורי, בפועל התברר שפעילויות רבות ונדרשות נעשו על ידי מועצת המכינות, על בסיס הסכמה. פעילויות אלה התבררו לאחר אסון צפית, כאשר המשרדים משתפים את מועצת המכינות, כ"שותף נדרש" ואולי אף שותף מאוד נדרש, אך ללא סטטוס משפטי.

12. מועצת המכינות, באמצעות המנכ"ל, עו"ד דני זמיר, נמנה בין חברי הוועדה הבינמשרדית. למיטב ידיעת ועדת הבדיקה הממשלתית - היה היחיד שבעקבות הוצאת טיוטת דו"ח ההסדרה הבהיר, כי הפרשנות המשפטית של משרד החינוך, שגויה. עמדתו הייתה כי יש לחייב את משרד החינוך להעמיד את חוזרי המנכ"ל לשימוש המכינות, תוך התאמתם לפעילויות המכינות. בפועל הביע עו"ד זמיר עמדה זוהי בפרשנות המשפטית, לזו שניתנה על ידי ועדת הבדיקה הממשלתית, תוך חיוב (ולא להסתפק בהצעה וולונטרית) משרד החינוך להעמיד לרשות המכינות שירותי הלשכה לתיאום טיולים של משרד החינוך לרבות שימוש בחדר מצב, ולחייבן לעשות כן.

מועצת המכינות גם לקחה חלק בצוות המורכב שהוקם לצורך גיבוש בעתיד של נהלים מחייבים למכינות לגבי פעילויות חוץ, תוך השמה של חוזרי מנכ"ל, לצרכי המכינות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

השינויים שבוצעו על ידי מועצת המכינות לאחר אסון נחל צפית ועוד קודם לאסון

13. בתחומי בטיחות שונים הקדימה מועצת המכינות ביצוע פעילויות שונות חשובות ויש לאפשר המשך פעילות כזו. נמנה חלק מהדברים שנעשו על ידה:

- (1) משרד החינוך ערך הכשרות נדרשות לצוותי המכינות, בעזרת מועצת המכינות.
- (2) מועצת המכינות פתחה תוכנית מנהלים משותפת, מבלי היכולת לחייב את צוותי המכינות לקחת חלק באותה תוכנית והדבר נעשה על בסיס וולונטרי.
- (3) הדרישה לבדק בית במכינות, לא רק לגבי פעילויות חוץ, באה גם היא מתוך קריאה של מועצת המכינות.
- (4) מועצת המכינות כתבה מסמך עקרונות לבטיחות בטיולים, מתוך הבנה שלא די בכתיבת נהלים, זהו מסד התחלתי בלבד. מועצת המכינות לקחת על עצמה גם את תפקיד המתווך - "תרגום" הנוהל הכתוב להתנהלות בפועל.
- (5) מסמך המלצות של מועצת המכינות לבטיחות בטיולים הוא אכן אולי בסיס ראוי לתורת הבטיחות, אך אין די בכך.
- (6) שמוליק שאול צורף למועצת המכינות, ושם קיבל על עצמו לבחון את נושא הבטיחות ולבחון האמצעים הנדרשים כדי להגשים תכלית זאת.

בעדות של שמוליק שאול (עדות מיום 2.6.21, עמ' 23 שורות 33-30) דובר על הכשרות מתאימות שנעשו על ידי המועצה. מאז שנכנס לתפקיד כאחראי על תחום השטח והטיולים, נעשתה התאמה בין ההכשרות שהותאמו לפעילות של המכינות. ככל שנדרש, נעשו שינויים ונבנה סילבוס שמשרד החינוך אישר אותו, לאחר שהותאם לפעילות של המכינות. העד הודה שעדיין יש עבודה רבה, שכל זה נעשה ללא מקור מחייב.

עוד לפי אותה עדות, יש לבדוק טוב יותר כדי לדעת, מה באמת קורה במכינות השנתיות. על-פי אותה עדות המהלך שמועצת המכינות עושה בתחום הביטחון והבטיחות הוא דבר שהמכינות עצמן רוצות אותו (שם, עמ' 17 שורות 34-32). בפועל לא נעשה הדבר, ללא מעורבות של מועצת המכינות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

נוסף העיד שמוליק שאול (שם, עמ' 20 שורות 1-2) על שיתוף פעולה על תחקירים הנעשים בעקבות אירועים שקורים, במגמה שהמכינות יוכלו ללמוד - האחת מהשנייה וגם על בסיס שיתוף גם בידע ובתחקירים, בין המשתתפים. על אירועים חריגים מדווחים כעת למועצת המכינות לדני זמיר כמנכ"ל מועצת המכינות ולשמוליק שאול, כאחראי הבטיחות (על-פי עדותו של ניסים יצחק) והם מדווחים לוועד המנהל, אם מדובר במקרה חריג.

14. אחת המסקנות מוועדת אהרנישקי, שאותה מבקשת גם ועדת הבדיקה הממשלתית לאמץ הייתה, שצריך מישור במועצת המכינות שיעשה סדר בכל הנושא של הפעילות. משכנס שמוליק שאול לתפקיד של אחראי על תחום השטח והטיולים, פעל כדי להנגיש את הנהלים למכינות. ועוד, ככל שעלולים להיווצר תחומים אפורים, יש צורך בהשלמות וגם אלה מבוצעות על ידי מועצת המכינות.

15. הטמעת התרבות הבטיחותית לוקחת זמן, עדות זו אישר גם אריה מור. מי שפועל בשטח ומבצע דברים היא מועצת המכינות, כאשר בפועל החבות לעשות כן מוטלת הייתה מלכתחילה - ועדיין קיימת - על המדינה, באמצעות המשרדים האחראיים. **לא מספיק שמשו ייקח חלק בניסוחי הנהלים צריך לדעת אם הם מתקיימים, ויש גם גורם מפקח מכוח הסדר חקיקתי או הסכמי.** (מסקנה שהוסקה מדברי העד, ראה עמ' 11 שורה 26 עד עמ' 12 שורה 6).

לדעת ועדת הבדיקה הממשלתית, ההתרשמות לגבי מועצת המכינות היא, כי מדובר בעמותה התורמת והיכולה לתרום ולהמשיך לקדם את פרויקט המכינות. ראוי כי הפעילות של מועצת המכינות כגורם תורם, תוסדר על פי חו"ד של ד"ר עו"ד נוי ברינט, עוד קודם לתיקון החקיקה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

תת פרק: המלצות ויישום מומלץ

פתיח

פרק ההמלצות מורכב מראשי הפרקים הבאים. ככול שיידרש, ייעשה פירוט בהמשך. במהלך הפרק יוזכרו ויוסברו ההמלצות ובסוף הפרק יבוא סיכום בו נשתדל להזכיר את עיקרי פירוט ההמלצות. יש לזכור, כי ההמלצות לא תמיד מפורטים לפרטי פרטים.

פרשנות החוק:

(1) בדומה לפתיחת דו"ח הביניים, כך גם מבקשים אנו לסיים, הפניה חוזרת לחקיקה הקיימת ולדברי ההסבר שבאו יחד עם הצעת החוק, ב-2008.

(2) חוק המכינות שחוקק ב-2008, הדגיש שני מרכיבים חשובים ואפילו שמר על סדר מסוים ביניהם, אולי מתוך כוונה פרשנית. החוק בא לעגן את **פעילותן של המכינות** כמרכיב ראשון במעלה מבחינת מיקומה של **הפעילות** במכינה, והמרכיב השני **תקצוב** שיינתן למכינות שיעמדו בתנאי ההכרה הנדרשים, לעומת היותם "גוף נתמך". כבר מלכתחילה נדרשו המכינות להוכיח התנהלות המצדיקה מתן תקצוב לפעילויות המכינה.

מעין משולש שווה שוקים, האחת מאפשרת ומתחשבת במאפיין הפעילויות במכינה, והצלע השנייה, המעניקה תקצוב לשם כך. ואולם כדי ליצור את הצלע השלישית שבלעדיה לא ניתן לקיים הפעילות, יש לפנות מיד קודם למועד ההכרה, והן **פעילות תקינה של המכינה**. ואין לראות תחרות בין השניים.

לדברי ההסבר (הצעת חוק המכינות הקדם צבאיות, התשס"ח-2008 מיום 9/7/2008, הכנסת ע' 244) שם נוספת דרישה נוספת הכרחית הפעילות וההתנהלות של המכינה צריכה להיעשות כך שיובטח המשך קיומה של המכינה ובעיקר קיומם של חניכיה, **קיום סדור ותקין**. שם נכתב:

"נוכח ההכרה בחשיבות המשך פעילותן של המכינות הקדם צבאיות, מוצע בהצעת החוק המתפרסמת בזה לעגן בחקיקה את פעילותן וכן את תקצובן הנאות ואופן חישובן, כדי להבטיח את המשך קיומן הסדיר והתקין".

הצלע השלישית הבאה להשלים את המשולש למשולש שווה צלעות - פעילות תואמת להסדרים פיזיים ובטיחותיים נדרשים. אותם שלוש הצלעות, נמצאות בחוק המכינות ס' 2(ב).



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

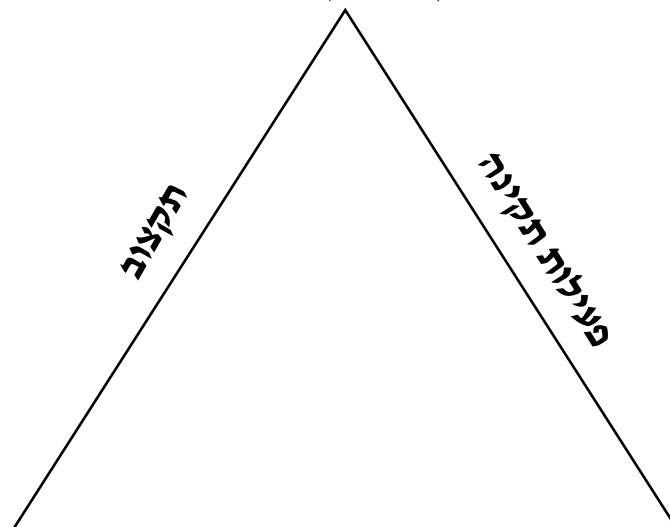
מסקנה: פעילות היא כמעט שם נרדף ל"מכינה" ולשם כך צריך תקצוב תואם וקבוע, ואולם, לא די בכך, הפעילות צריך שתהיה סדירה ותקינה וכדי שזו תתקיים, חייבת להתקיים הסדרה תואמת של תנאים פיזיים ותנאי בטיחות נדרשים.

האמירה החוזרת במהלך שמיעת העדים כי עיקרו של חוק המכינות בסעיף התקצוב, אינה נכונה. התקצוב הוא אמצעי, המטרה היא פעילות תקינה, והגשמת תקינות אינה יכולה להיעשות אלא במקום שבו הפעילות בוצעה תוך הבטחת תנאים פיזיים ובטיחותיים נדרשים.

קדושת החיים - הערך העליון של חיי אדם - בצלם אלוקים נברא האדם - יושג - בהקפדה תואמת של ערך תורת הבטיחות.

רצוי לחזור ולהפנות למשולש שווה הצלעות.

המשך פרויקט המכינות



מערך תוכנית בטיחות כללי

- מכינות - חובת התאמה בין פעילות להסדרים פיזיים ובטיחותיים נדרשים.
- משרדים - חובת ביקור בקרה ופיקוח



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

להלן פירוט ראשי הפרקים בהם ידון פרק זה – בקצרה

1. **הנחת היסוד**
נקודת המוצא של פרק ההמלצות והיישום היא:
 - קיימת חובה חוקית על המכינות ומפעיליה לקיומה של מערכת בטיחותית כוללת, תואמת לפעילויות המכינה, בכל מקום ובכל עת. מערכת זו כוללת חובת דיווח של המכינות וחובת פיקוח של משרדי הממשלה האחראיים, היום: משרד הביטחון ומשרד ההתיישבות.
2. **נדרשת מערכת בטיחותית כוללת**
 - בשל מצב נתון בשטח, חלה חובה מיידית לאיתור מערכת בטיחותית רב מערכתית תואמת לפעילויות המכינה, ליישום מידי.
3. **מצב נתון במכינות ולא רק בפעילות חוץ מצביע על העדר**
 - בשל המצב הנתון בשטח, יש דחיפות ליישום מידי.
4. **אותרה מערכת בטיחותית מפורטת של משרד החינוך**
 - וועדת הבדיקה הממשלתית, איתרה מערכת כזו במערכת החינוך. מערכת הכוללת את כל המרכיבים הנדרשים.
5. **ביקורת שהושמעה על הכפפת המכינות לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך והתשובה**
 - הסבר המבהיר מדוע נדרש הסדר זמני של הוראות בטיחות המאופיינות בהאחדה.
6. **אפשרות החלה מבחינה מעשית**
 - לאחר שאיתרנו מערכת בטיחותית מקיפה, היה צורך לברר אם זו ניתנת ליישום, ובתוך זמן קצר.
7. **יישום המערכת הבטיחותית של משרד החינוך - האם אפשרי**
 - התאמת המערכת הבטיחותית של משרד החינוך לצרכי המכינות - עדויות בעלי התפקידים הרלוונטיים במשרד החינוך.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

8. **המשרד האחראי - משרד ההתיישבות, הביצוע - באמצעות משרד החינוך**
- למרות שמערכת זו של משרד החינוך לא הוחלה כנדרש, על בסיס חובה, יש לעשות בה שימוש היום, דווקא באמצעות משרד ההתיישבות שאליו הועברה הסמכות. מדובר במשרד המגלה צעדים ראשוניים, אך בהחלט רציניים.
 - לתקופת הביניים - תקופה של כחמש שנים - יש להשאיר האחריות על משרד ההתיישבות כפי שתוקן חוק המכינות בשנת 2020, כאשר הביצוע ייעשה על ידי משרד החינוך, כידו הארוכה של משרד ההתיישבות.
9. **יישום הסדר על בסיס הסכמי או בהחלטת ממשלה**
- ראוי כי ההסדר יהיה על בסיס הסכמה, מכוח "החזר חוב ישן", מה שהיה על משרד החינוך לעשות בפועל, ולא בוצע. בהעדר הסדר, להוציא החלטת ממשלה תואמת.
 - יש להבהיר, שהחלטת הממשלה בשנת 2020, ביצעה העברת אחריות למשרד ההתיישבות, ללא ליווי כוח-אדם מיומן ותקציב נדרש.
10. **שינויי חקיקה**
- אין צורך בתיקוני חקיקה מיידיים,
 - למעט שני נושאים: מעמד מועצת המכינות ונושא "השלוחות",
 - לעמדת היו"ר אין המלצה לגבי שלוחה, למעט תיקון עתידי,
 - להכיר במועצת המכינות כגוף סטטוטורי. במצב ביניים - לבחור אחת מהדרכים עליה הצביע היועץ המשפטי של מועצת המכינות, עדיף אפשרות 3 ו-4.
11. **ההמלצות המפורטות:**
- יודגש כי מדובר ברשימה של דוגמאות שאינה ממצה.
12. **שבעת העיקרים של יעל אלפי:**
- בסוף פרק ההמלצות שבעת העקרונות - מאת יעל אלפי.
 - אלה צריכים להישמר איתנו.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

מכאן ואילך ייעשה פירוט ההמלצות.

להלן פירוט ראשי הפרקים:

נדרשת מערכת בטיחותית כוללת

13. בהעדר, בחלק גדול מן המכינות, כללי בטיחות ומאחר שבנסיבות העניין יש להחליט על האחדה - לפחות בשלב זה - השאלה הראשונה לצורך המלצות ליישום היא, **האם קיימת מערכת סדורה של כללי בטיחות שניתן להשתמש בה, או שמא יש ליצור מחדש מערכת כללים תואמת.** אם אכן מצויה מערכת כזו - אזי, כפי שצוין בדו"ח אהרונישקי - עדיף לעשות בה שימוש, ולא להתחיל מ"אפס" (דוח אהרונישקי - מוצג וב/157).

מצב נתון במכינות ולא רק בפעילות חוץ מצביע על העדר

14. תמונת המצב שנלמדה, לאחר שמיעת העדים ובחינת דפוסי התנהלות המכינות, ניתנת לסיכום בממצאים הדורשים החלת מערכת בטיחותית סדורה מיידית. להלן נביא מקצת הממצאים לגבי המצב הנתון:

- מצב נתון במרב המכינות - העדר כמעט מלא של כללי בטיחות;
- כשלים ביישום, פיקוח ובקרה של משרד החינוך ומשרד הביטחון על המכינות;
- נבחנו מערכות בטיחותיות קיימות, כדי לברר במה ניתן להיעזר עבור המכינות;
- נבחנה מערכת כללי הבטיחות הקיימת במשרד החינוך ואפשרות יישומה למכינות;

15. בפני ועדת הבדיקה הממשלתית צוינו והודגשו הממצאים, כפי שפורטו בדו"ח אהרונישקי (מוצג וב/157).

מסקנות ונתונים אלה ניתן להכיל במסגרת ועדה זו. עד לאסון נחל צפית לא נקבעו ולא מומשו כללי פיקוח על ידי משרדי הממשלה, תוך שהם מותירים למכינות חופש פעולה נרחב. עמדתם הרשמית והעקבית של משרדי הממשלה הייתה שלא לפקח, לא להכתיב נהלים ולא להתערב בפעילות המכינות.

התנהלות זו, אינה נובעת מהחקיקה הקיימת, אינה נסמכת עליה, שגויה ומהווה התחמקות מאחריות.

הומלץ: אימוץ ויישום מערכת קיימת תוך עריכת התאמות ולא "להמציא הגלגל מחדש";



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

16. ממצאים נוספים שהוזכרו בדוח אהרונישקי, ואשר ועדת הבדיקה מוצאת אותם ראויים לציון:

- העדר ההתאמה בין התקנות והכללים למתרחש בשטח. התאמה, אם נמצאה, הייתה חלקית ומוגבלת.
- עד לאסון נחל צפית לא יזמו משרדי הממשלה הבהרה ופירוט מהם כללי הבטיחות (פיקוח),
 - אלה לא הוזכרו על ידי המכינות;
 - המשרדים לא ראו כי מחובתם להזכיר בשלב הפיקוח, ולא עמדו על חובת המכינות לממשם;
 - "חופש הפעולה הנרחב" שאפשרו משרדי הממשלה, בהתנהלות השגרה במכינות, אפשר התעלמות ברורה מכללי בטיחות;
 - משרדי הממשלה - תוך הסתמכות על חוות הדעת המשפטיות של היועצים המשפטיים במשרדים הרלוונטיים - התעלמו מחובתם לוודא קיומם ואכיפתם של כללי בטיחות במכינות.

בדוח אהרונישקי צוין כי עמדתו הרשמית והעקבית של משרד החינוך הייתה שלא לפקח, לא להכתיב נהלים על פעילות החוץ של המכינות ועל נורמות התנהגותיות נוספות ולא לפקח על המתקנים בתוך המכינות, חבות שלגביה אף לא הייתה מחלוקת. בזמן שלמשרדי הממשלה המוזכרים היו נהלי בטיחות מקיפים, כוח אדם ומשאבים שהוחלו על גופים אחרים, בין על בסיס חובה ובין על בסיס רשות - לא היה יישום על המכינות כאמור, גם כאשר תקנות המכינות דיברו בלשון ברורה.

17. עוד ממצאים שנמצאו בדו"ח אהרונישקי ושניתן לאשרם גם בוועדה זו:

- היעדר הכשרה של מדריכים כחלק מצוות המכינות;
- הכשרה קצרה, לא מקצועית ולא מספקת למי שאמור היה לתפקד בהדרכת טיולים;
- במרבית המכינות, עד לאסון צפית, כמעט ולא הייתה התייחסות לבטיחות;
- במכינות לא היו קיימים נהלי בטיחות ברורים ומסודרים ובחלק המכינות היו נהלים חלקיים, תלויי יוזמת העומד בראש המכינה;
- העדר תיקי בטיחות מצביע על כך שלא היה גורם במכינות שממונה על הבטיחות;
- הבטיחות לא הייתה חלק מובנה בפעילות השוטפת של המכינות;
- מצב דומה, לגבי העדר חובת הפיקוח והעדר דיווח;



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

יש עוד להפנות לממצאים נוספים כפי שפורטו בדו"ח אהרונים שקי (ראה מוצג וב / 157, פרק בטיחות ומוגנות, סעי' 12, עמודים 13-15).

מסקנה: כללי בטיחות, פיקוח ובקרה, לא יושמו במכינות. בהנחה שתאותר מערכת בטיחותית מקיפה קיימת, - ולדעת ועדת הבדיקה הממשלתית מדובר במערכת בטיחותית של משרד החינוך שהיא טובה ומקיפה - יש ליישמה תוך התאמה על המכינות, אלא שיש להקפיד על חובת ממלאי התפקידים למילוי אחריותם. המסקנה הנלווית, הפירוט שהובא בקשר לאופן ההתנהלות של משרד החינוך, לא מצדיק - לפחות לא בשלב הזה - יצירת מערכת חדשה "יש מאין".

אותרה מערכת בטיחותית מפורטת של משרד החינוך

18. מערכת הבטיחות של משרד החינוך כוללת :
- מנגנון כוח אדם בתחומי אחריות מוגדרים ותקצוב,
 - חוזרי מנכ"ל קיימים המתעדכנים וחדשים,
 - התייעצות עם גורמים מקצועיים בתחומים נדרשים,
 - הערכת סיכונים,
 - דיווחים,
 - פיקוח,
 - הכשרות,
 - ביצוע תחקירים - בין בעצמם ובין באמצעות גופים מקצועיים,
 - הפקת לקחים בשיתוף עם המכינות,
 - עדכונים ויישום הלקחים,
- (להלן: מערכת הבטיחות של משרד החינוך).

ועדת הבדיקה הממשלתית רואה במערכת הבטיחות של משרד החינוך מערכת הניתנת ליישום על המכינות, בזמן קצר, ויש בה כדי להכתיב כללים וערכי יסוד בנושא הבטיחות.

מערכת הבטיחות של משרד החינוך יש בה היכולת ליצור תרבות בטיחותית הכוללת תרבות של הערכת סיכונים, הפקת לקחים, יישום תוך תיקון הנדרש. גם אם הדברים לא יושמו על ידי משרד החינוך בזמנו, בעת שהנושא היה תחת אחריותו וגם אמור היה להיות תחת פיקוחו, אין בכך בלבד למנוע החלת מערכת זו על המכינות, תוך התאמתם למאפיינים המיוחדים את המכינות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

ההסדר הוולונטרי שיושם לאחר האסון, מוכיח מסקנה זו.
לא הייתה מניעה ליישם מערכת בטיחותית זו, טרם התרחשות אסון נחל צפית.

19. חרף המחלוקת בנוגע לפרשנות המשפטית המתחייבת לגבי חבות, נעשתה התאמה של חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, לפעילויות המכינות, בנושא הסדרת טיולים ופעילויות החוץ במכינות הקדם צבאיות. אכן, כאמור, משרד החינוך ראה את ההסדר כהסדר וולונטרי זמני והכפיף הסכמתו האמורה, "בהתחייבות מצד המכינות לאמץ את הנחיות חוזרי מנכ"ל טיולים ופעילות חוץ ככתבן...".

הוועדה ערה לעובדה שמדובר בהסדר חלקי, זמני ומבוסס על הסכמה ולא על הכרה בחבות. יחד עם זאת יש בדרך בה בוצע ההסדר בפועל כדי להוכיח אפשרות להחלת מערכת הבטיחות המקיפה של משרד החינוך, באופן כולל ותוך זמן קצר, על המכינות.

נציין עוד כי הוועדה הבינמשרדית הכינה דו"ח שמטרתו להסדיר את פעילות השטח והחוץ של המכינות ואף המליצה ועודדה, כמהלך מרכזי, הקמת צוות מתאים לצורך מציאת פתרון מעשי. הפתרון שנמצא היה הכללת המכינות תחת מנגנון פיקוח הלשכה לתיאום טיולים וחדר המצב של משרד החינוך. המלצה זו יש לקבל ולבצע מידית, ללא הגבלת זמן.

20. נציין עוד כי הוועדה הבינמשרדית הצליחה להנפיק תוך זמן קצר, אוגדן בטיחות למכינות, הכולל התאמה של חוזרי המנכ"ל שהיו מיועדים לבתי הספר - למכינות (ראה הערת שוליים בדוח הנ"ל, 11-13, מוצג וב'91).

נושא הבטיחות בטיולים ובפעילויות חוץ הביא לנהלים המתואמים למכינות הקדם צבאיות, על בסיס וולונטרי, בכמה תחומים, וגם זאת תוך זמן קצר סביר:

- נוהל מסעות חניכים אתגריים (מח"א);
- נוהל ניווט במכינות;
- נוהל רחצה בגבים ובמקווי מים;
- נוהל רחצה בים התיכון;
- נוהל הובלת טיול על ידי חניך מכינה;
- הכשרה למלווה נשק.

21. בעקבות אותו הסדר, משרד החינוך, בסיוע מועצת המכינות, ערך הכשרות נדרשות ומותאמות לצוותי המכינות. הכשרות אלה בוצעו כולן באחריות משרד החינוך ובמימונו,



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

לראשי מכינות, לרכזי טיולים במכינות ולמדריכים. תכנון ההכשרות נעשה, כאמור, בשיתוף עם מועצת המכינות (סעיף 11ב, בחוות הדעת של עוה"ד ברינט, מוצג וב/154).

**"בעקבות אותן הכשרות פרסם בחודש אוגוסט 2018 סגן מנהל בכיר
לביטחון שעת חירום וביטחון סביבתי, עדכון לנוהל מנכ"ל המסדיר
פעילות חוץ של מוסדות חינוך. עדכון זה כלל שינויים רלוונטיים
לייחודיות של מכינות קדם צבאיות ונועד להתאים את הניהול
לייחודיות זו".**

בשלוש השנים האחרונות, שלושה סוגי הכשרות נעשו על ידי משרד החינוך.

מערכת בטיחותית, תוך התאמות נדרשות, ניתנת ליישום תוך זמן סביר

22. יש בכל הפירוט שהובא עד כאן כדי להביא לידי מסקנה שלמשרד החינוך, היכולות והמשאבים לבצע התאמות של חוזרי המנכ"ל לצרכי המכינות ולהחיל אותם כנדרש על פעילויות המכינות, לרבות פעילויות שגרה במכינות. כבר בשלב זה ממליצה ועדת הבדיקה הממשלתית, כי על אף החקיקה הקיימת לפיה הועברו סמכויות משרד החינוך למשרד ההתיישבות כי משרד החינוך ימשיך בביצוע הכשרות אלו, כאשר משרד ההתיישבות הוא המשרד האחראי.

הצעה שהועלתה על ידי משרד החינוך בפני גופים אחרים ולא בפני המכינות

23. ביום 05/09/2016, הוצא מסמך על ידי מר דני רוזנר - מנהל מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, ומר אריה מור - סמנכ"ל ומנהל אגף בכיר (ביטחון, בטיחות ושע"ח) במשרד החינוך שכותרתו "החלתם של חוזרי מנכ"ל בביטחון ובטיחות על גופים נתמכים" (ראה מוצג וב/32(ה)).

זה המקום לשאול מדוע הצעה כזו לא הובאה מעולם בפני המכינות, קודם לאסון נחל צפית.

המסמך (מוצג וב/32(ה)) (הצוות שהוזכר שם) עסק בשאלת התאמת חוזרי מנכ"ל משרד החינוך לגופים בעלי פעילות ייחודית, כאשר חובת האחראיות החלה על משרד החינוך לוודא



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

פעולה משמעותית בתחום הבטיחות על ידי אותם גופים. כן עסק המסמך בקשר בין תמיכה כספית של משרד החינוך ולבין האחריות בקיום נהלי בטיחות. לדעת ועדת הבדיקה הממשלתית כל הדברים שהוזכרו ברישא של המסמך, אמורים היו לחול גם על מכינות.

באותו מסמך ניתנה בחירה לגופים הנתמכים לאמץ אימוץ וולונטרי חוזרי המנכ"ל ובמקרה כזה נותרה פתוחה בפני אותו גוף, המערכת לתיאום טיולים (חדר מצב). האפשרות השנייה שפורטה, אם לא נעשתה בחירה בכפיפות לחוזרי המנכ"ל, היא כי המשך מעמדם כגופים נתמכים, יותנה בביצוע פעולות המפורטות שם מבחינה בטיחותית. במקרה כזה לא תהא פתוחה בפניהם מערכת לתיאום טיולים, ובכל זאת יהיו זכאים להמשיך ולהיתמך כספית.

לא ברור מדוע לא הוצא חוזר דומה לגבי מכינות, לפחות על בסיס וולונטרי.
גם לגבי מכינות ניתן היה להפעיל תניות הקשורות להכרה במכינה, לביטול ההכרה במכינה, להתניית ההכרה או התליית ההכרה, תוך הבאתה לוועדה המייעצת.

24. כפי שכבר ציינו, במקום שקיימת מערכת בטיחותית - אין מקום להתחיל מ"אפס" (ראה האמור בדו"ח אהרונשיסקי- מוצג וב/157), צריך לנצל הקיים.

נראה לוועדת הבדיקה כי בחירה בחוזרי מנכ"ל של משרד החינוך המותאמים לפעילויות של המכינות היא בגדר בחירה נכונה במערכת כללי בטיחות הנדרשת. כאשר מדובר במשרד שלו אגף מומחים בתחום הבטיחות, לרבות היכולת להתמודד היטב עם דרישות לדיווח, פיקוח, הפקת לקחים ויישום, הכולל סמכות לעדכון ולחידוש חוזרי מנכ"ל רלוונטיים, וכאשר דרך העבודה שלו - פנייה לגורמי יידע נוספים בתחום - כל אלה מוליכים למסקנה שיש מקום לעשות שימוש באותה מערכת בטיחותית גם לצרכי פעילויות המכינות, לפחות בשלב זה.

המאפיינים הנדרשים באו לידי ביטוי בעדויות שנשמעו בפני הוועדה על ידי מומחים בתחום זה (ראה עדויות עודד בר מעוז, שמוליק שאול, רועי מנדל, לביא זמיר, שאול לב, עו"ד דני זמיר, שלמה אהרונשיסקי, רם גרנות, יצחק רוז, רוני נעמן רותם זהבי ואריה מור) בעדויותיהם היה כדי להוכיח שיש ביכולתו של משרד החינוך בהסדרת כללי בטיחות והחלתם על המכינות, תוך זמן קצר יחסית.

25. למרות הביקורת שהובעה, מסקנת ועדת הבדיקה הממשלתית היא כי למשרד החינוך יש הידע, היכולת והאמצעים להתייעץ עם גופים מומחים נוספים, כדי לבצע ההתאמה



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הנדרשת. בפועל כך נעשה גם באמצעות מועצת המכינות שלה המסוגלות לשמש כ"מתווך" בין כללי הבטיחות ליישום בפועל, וכן ללוות, כ"שותף חשוב", בהטמעת תורת הבטיחות במכינות, הלכה למעשה.

הביקורת כנגד הכפפת המכינות לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך

26. קודם שנעבור לשלב ההמלצות והאפשרות ליישום, יש עוד להשיב לטענה בדבר היות חוזרי המנכ"ל של משרד החינוך אחידים, לא גמישים, לא ניתנים להגמשה, בלתי מתפשרים, אינם תואמים לשונות המאפיינת כל מכינה ומכינה, ומתעלמים מן הייחודיות של כול אחת מהן. הטענה היא כי החלה אחידה כזו, תפגע בחופש ההתנהלות העצמאי, שאמור לאפיין את המכינות.

27. טענות אלה חזרו ואלו מפי עדים שונים שהעידו בפני ועדת הבדיקה הממשלתית, כך לדוגמא: הטענות פורטו במכתב נפרד ששלח יוחנן בן יעקב לוועדה לאחר סיום עדותו ובו ביקש שלא לכלוא את המכינות. לטענתו, החלה כזו אינה נכונה ועלולה להגביל את האופי העצמאי של המכינות.

כך טען גם רם גרנות (בעדות מיום 6/10/21), שסיים שירות צבאי ארוך בחיל האוויר (בין היתר ביחידת שלדג של חיל האוויר, וכמפקד בפו"ם שמכשיר סגני אלופים בתפקידי מטה בצה"ל ועבד מול משרד החינוך ומועצת המכינות לגבי טיולים, שראה בחוזרי המנכ"ל של משרד החינוך כהוראות המקפידות יתר על המידה, וכהוראות בטיחותיות דווקניות. מר גרנות ביקש להותיר למכינות חירות לפנות להתייעצות עם גורמים פרטיים מקצועיים, שאינם כפופים להאחדה בלתי מתפשרת.

טענה דומה העלה גם מנכ"ל חוגי סיירות קק"ל, מר לביא זמיר, המנהל את עמותת חוגי סיירות של קק"ל (עדות מיום 23/6/21). לדעתו הרגולציה שנקבעה באוגדן הבטיחות בעקבות דו"ח ההסדרה, מחמירה מדיי ויש לאפשר מגוון רב יותר של פעילויות, במקום לאסור עליהן. הבעייתיות לדעתו נוצרה מפני שמלכתחילה הכללים נגזרו מחוזרי המנכ"ל, כאשר חלקים גדולים מהם לא נכתבו עבור פעילותן של מכינות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

28. על טענות אלה יש להשיב אולם ספק אם יהיה בהן משום פתרון מלא לנטען.
- התשובה הראשונה היא, שאכן יש להודות - יתכן שהחלת חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, אפילו יותאמו לפעילויות נדרשות של המכינות, יכול שיפגעו במידה מסוימת במאפיין חשוב שהוא "האופי העצמאי" של הגופים המפעילים את המכינות.
 - ואולם, לאור המצב הנתון - העדר כמעט מלא של תרבות בטיחות ברוב המכינות, ולא דווקא בפעילויות חוץ בלבד - אין מנוס, לפחות בשלב הראשון, להביא להסדרה מחייבת ואחידה.
- הסדרה זו עיקרה אמירה ברורה, שבמקום שאין כללי בטיחות, אין חינוך ואין ערכים.**
- לפחות בשלב הראשון, עקרון בסיסי זה, מחייב, גם במחיר פגיעה - שלדעת ועדת הבדיקה הממשלתית לא צריכה להיות מהותית - באותו מאפיין של "אופי עצמאי".
- תשובה נוספת היא, שההסדר האמור כהסדר כולל, צריך שיתקיים כהסדר בסיסי וזמני. לאחר שתיווצר תרבות הבטיחות הנחוצה, שתוטמע גם בהתנהלות מפעיליה של המכינה, העומדים בראשה ובקרב החניכים, ניתן יהיה לשקול לאפשר התאמות ייחודיות יותר, כללים מדורגים יותר לכל מכינה ומכינה, במקום האחדה בלתי מתפשרת;
 - לכך יש להוסיף - האפשרות להגיע להתייעצות עם גופים עצמאיים קיימת גם במסגרת החלת אותם כללים, בין באמצעות משרד החינוך ובין - בשלב מאוחר יותר - באופן עצמאי. מכל מקום, נראה לנו שניתן יהיה לפעול כך, בשלב מאוחר יותר, אך רצוי שלא להקדים המועד, בטרם נוצרה תרבות בטיחותית;
 - ועוד, בהסתמך על עדותו של עו"ד דני זמיר, לפחות לגבי מערך פיקוח ובקרה לרבות נהלי בטיחות בפעילויות חוץ, הקיימים במשרד החינוך, לא הייתה בעיה להתאימם לפעילויות המכינות.
 - ותשובה אחרונה וחשובה - עקרונית, האופי העצמאי של המכינות יכול להישמר ולבוא לידי ביטוי גם כאשר ישנה החלה אחידה או כמעט אחידה של תחום הבטיחות על כלל המכינות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

אפשרות החלה מבחינה מעשית

29. בטרם נבחן את מקור הסמכויות ליישום האמור, ביקשנו לוודא אם אכן יכולה להתבצע החלה של כללי הבטיחות באמצעות חוזרי מנכ"ל של משרד החינוך, לרבות התאמתם למכינות וכי החלה כזו יכולה להיעשות תוך זמן סביר.

עדותו של רותם זהבי

(*) יצוין כי ההתייחסות לעדויות בפרק זה היא לפי סדר הופעתם של העדים בפני ועדת הבדיקה הממשלתית)

30. בנושא זה ביקשנו לשמוע את **רותם זהבי**, העובד במשרד החינוך כ-20 שנה, ותפקידו מנהל בטיחות ארצי. בעברו הצבאי, בתפקיד האחרון שם, שימש כקצין בטיחות. במסגרת זו עסק *במניעת תאונות, *בניהול סיכונים, *בפעילות ו*תחקור של *אירועים, *פעילות מבצעים ואימונים.

למעשה הפעילויות שמנינו והתפקידים שהוזכרו הם מקבילה של פעילויות המכינות וחובות הפיקוח הן של המכינה ומפעיליה והן של המשרד האחראי - היום משרד ההתיישבות.

31. מאחר שמדובר בתפקיד שבעיקרו ובמהותו הוא בטיחותי, נמצא שהעד הוא הכתובת הנכונה להשיב על השאלות הנדרשות לצורך ההחלה האמורה:
לצורך כך בחנו הפעילויות של המכינות, איתור סיכונים ומניעת תאונות, דיווח על אירוע, החובה בביצוע תחקיר בהתרחש אירוע, והפקת לקחים.
השאלה העיקרית והמלווה הייתה, מהם כללי הבטיחות שיש להפעיל, כדי לבצע המשימות האמורות בלוח זמנים סביר. כן היה צורך בהבהרה אם אכן באמצעות משרד החינוך ניתן יהיה להשלים את כול שנזכר: ביצוע - לאחר איתור סיכונים אפשריים, דיווח על אירוע חריג, אם אירע, למרות כול המוכנות, תחקיר והפקת לקחים, לרבות עדכונים נדרשים, כדי למנוע טעויות ולהקטין סיכונים ולצמצם את מרכיב "המזל".

32. העד התמודד עם השאלות הנ"ל, ונתן תשובה חיובית. העד הוסיף והבהיר, שמשרד החינוך משתף בעבודות הבטיחות גורמים פרטיים מומחים בתחום. יחד עם העד בעולם הבטיחות במערכת החינוך, עובדים גם קבלני משנה שמסייעים לו, אם בפיקוח, אם בהכשרות, ואם בגורמים ותחומים אחרים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

מסקנה מיידיית של העד - שהיא גם מסקנת ועדת הבדיקה הממשלתית

החלת מערכת זו על עולם המכינות, תאפשר לשלב גורמים פרטיים - מקצועיים לצורך תחומים נדרשים, כגון: פיקוח, הכשרת עובדים ועוד.

33. מבחינת מבנה מערך הבטיחות - דיבר העד על גיבוש וכתובת מדיניות בטיחות במערכת החינוך, שניתן ליישמה גם במערך המכינות. תפיסת הבטיחות והגישה לבטיחות, מצביעה לדעת העד על תורת בטיחות מובנית, כתובה, מגובשת - שיש בה מטרות, שיש בה חזון, והצבת יעד - לאן יש לשאוף שהמכינות ירצו להגיע.

על בסיס האמור, הכולל חזון ויעד, ייגזרו המשימות. בעיקר, מבחינה בטיחותית, להטמיע בקרב החניכים **הבנה מה זה סיכון, איך לנהל ולהתנהל עם סיכון** ומתוך כל זה לגזור את המדיניות (עדותו של רותם זהבי מיום 3.11.21).

34. העד דיבר עוד על התקופה שלאחר התאמת חוזרי המנכ"ל לצרכי המכינות, שלשם כך נדרש זמן קצר יחסית.

לאחר מכן על המכינות היה לאמץ הנהלים ומרגע שה"אימוץ" בוצע, מתחילה פעילות סדורה מבחינה בטיחותית. בכל מכינה ישנם בעלי תפקיד שעברו ההכשרות המתאימות, והם אלה שצריכים לעסוק ביישום.

35. לגבי תחילת ההליך, נשאל העד על ידי הוועדה אם היום אנחנו באים ואומרים שצריך לכתוב את הכללים הבטיחותיים למכינות, עם התאמות נדרשות למכינות, על בסיס ההבנה המשפטית שלמשרד החינוך החובה לעשות כן, כמה זמן תיקח פעולה כזו. על שאלה זו השיב העד שהם יודעים לעשות זאת, והליך ההתאמה עשוי לקחת כשלושה חודשים. העד הבהיר שיחסית לפרויקט בתי הספר, פרויקט המכינות אינו גדול במיוחד. לשאלה אם בתום עבודתם עם בתי ספר, יוכלו לספוג גם את עובדי מערכת הדיווח, התרשמתי שאכן כך ייעשה.

לגבי תחקיר - העד הסביר כי יש נהלים גם בנושא זה. יש רמות שונות של אירועים ובהתאם לכך גם רמות שונות של דיווח. כך למשל, מקרה כניסה לשטח אש, הועבר לבדיקה על ידי משרד החינוך לרז יצחק. מכינה שהפרה נהלי טיול, הייתה צפויה לאבד את "כרטיס הכניסה" שלה לחדר מצב.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

36. מבחינת משרד החינוך, במסגרת תפקידו של העד ולהבנתו, לא תהיה בעיה לקלוט גם את המכינות. ניתן לומר כי מדובר במערכת בטיחותית רחבת היקף, הניתנת ליישום. העד סבר שניתן יהיה לקלוט לתוכם גם את המכינות שהיקפן אינו גדול.

ככל שתעשה קליטה של המכינות לתוך מפעילי המערכת הבטיחותית המערכתית של משרד החינוך, יוכל הדבר להתבצע, ואולם מבחינת משרד החינוך במסגרת תפקידו, בקשת העד תהיה לעבוד מול גוף אחד שיוכל להגדיר לי את צרכי המכינה. צריך שתהיה ועדה אחת לחודש, כדי להפיק לקחים ולהפיץ הודעות כנדרש לכולם. כמובן שלא ניתן לדרוש ממנו כגוף ארצי לעבוד באופן נפרד מול כל אחת ואחת מהמכינות. בשלב זה הקשר שלנו הוא עם מועצת המכינות.

המסקנה וההמלצה - ועדת הבדיקה הממשלתית רואה את **מועצת המכינות** לשמש גוף מייצג כלפי משרד החינוך, וגוף מחייב מול המכינות, לפחות על בסיס חוזי, לפי ההצעות שהועלו בחוות הדעת של היועץ המשפטי של מועצת המכינות.

37. על מנת להבהיר את עמדת אגף הבטיחות במשרד החינוך, במיוחד בכל הקשור לפירמידת הבטיחות, ראוי להביא חלקים מתוכן העדות של העד:

“פעילות בטוחה במכינות, יש למנף כיעוד, כי האנשים האלו שאני ראיתי במכינות הם באמת מהאנשים הטובים שיש לנו בארץ ואני בהחלט רואה את זה בעצמי כשליחות גדולה ויעוד חינוכי ויש לנו הכלים הטובים ביותר לעשות את המעשה החינוכי וגם לשמור על הילדים האלו.

התפקיד שלי כאיש בטיחות מקצועי, הוא לאפשר למחנכים ולאנשים שעוסקים בחינוך, אם זה בתנועות ואם זה בבתי ספר, ואם זה במכינות (תוספת - ש' ו') לממש את החזון החינוכי שלהם.

וככל שאנחנו, אנשי הבטיחות, אחד האתגרים שלי - לשלב בין הדברים [בין יעוד חינוכי ובין בטיחות ש'ו'], אנחנו נצליח בעצם להביא אנשים בוגרים, טובים יותר למציאות של החיים.

[יתכן - ש' ו'] שיש קונפליקט מובנה בין בטיחות לחינוך. מצד אחד בא התפקיד שלנו במשרד, זה בעצם למצוא את הקו שיאפשר את הפעילויות האלו ללא סיכון. או ברמה סבירה אפשרית. ואני חושב שאנחנו יצרנו את האיזון הנכון במה שיצרנו במכינות, באופן כזה שגם יוכלו לממש את החזון החינוכי של המכינות - וזה לא היה פשוט בשבילנו כי [מצד שני ש'ו'] למכינות יש להן פעילויות לא פשוטות ויש להם מוטיבציות לא פשוטות, אנחנו במובן מסוים, היינו צריכים לרסן אותם. אבל גם לאפשר, ויש לנו



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

יכולות בארץ [בתחום זה שיו] שהן מהטובות בעולם של איך לנהל פעילות שטח, כי זה מאוד מאוד מורכב ולא פשוט, לאפשר למכינה לצאת לשבוע ימים לפעילות שטח, לעשות פעילות בטוחה במכינה וצריך למנף את זה כייעוד, ייעוד כי האנשים האלו שאני ראיתי במכינות הם באמת מהאנשים הטובים שיש לנו בארץ".

עדותו של אריה מור, ממונה על נושא הבטיחות במשרד החינוך

38. המערכת הבטיחותית של משרד החינוך, תחת הנהלתו של **אריה מור**, ככזו המאתרת את קו האיזון הנכון בין החמרה קיצונית למתירנות מיותרת, באה לידי ביטוי מודגש בעדות אריה מור (עדות מיום 24/11/21).

מר אריה מור הינו ממונה על נושא הבטיחות במשרד החינוך, התפקיד כולל שבעה (7) אגפים ובכלל זה האגף על אבטחת מוסדות חינוך, שירותם זהבי, עומד בראשו.

39. אריה מור הבהיר שנושא הבטיחות צריך לעמוד על ארבע רגלים - כנראה, בין היתר, ליצור יציבות בתחום בעייתי ומורכב - והם:

1. תורת הנהלים;
2. הטמעה, הדרכה והכשרה;
3. פיקוח ובקרה;
4. תרגול - כדי לוודא שהנהלים וההנחיות מוכרים ומוטמעים, קיימת חובה לתרגול, לבדיקה ולעיתים גם בדרך יציאה לשטח, כדי לדעת מהו המקום בו אתה נמצא בתורת "ארבע הרגלים".

40. כך למשל, פעילויות כגון והישרדות, וניווטים - ברמות סיכון לא פשוטות, יוצרים מערכת של ניהול סיכונים וניהול בטיחות עם רמת הכשרה מותאמת. הכשרה כזו ניתן לקבל בדרך של יציאה לשטח.

תנאי מגורים במכינות, הוא נתון נוסף שיש לבדוק. בדיקת תנאי אכלוס צריכה הכשרה אף היא.

הכשרה כזו לא יכולה להתבצע בכיתה עם מזגנים. יוצאים לשטח עם המדריכים הרלוונטיים במסגרת ההכשרות, נמצאים בשטח יומיים, כולל לינה בשטח. הניסיון הוא בשטח.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

יוצרים מערכת מקצועית מבחינת ההכשרה, ייחודית בתהליך הזה, לאו דווקא בתוך המכינה. הלימוד וההתנסות חייבים להיעשות בדרך זו, מחוץ למכינה. לומדים, רואים ומטמיעים. הלמידה נרכשת, ומיושמת באתר אחר נדרש.

41. מר אריה מור הבהיר עוד, שכאיש מקצוע במשרד החינוך, יפעל על-פי הוראות שימסרו לו. מבחינת הביצוע הדבר אפשרי, וההתאמה לכשעצמה של חוזרי המנכ"ל לדרישות המכינות, היא אינה הבעיה העיקרית, אלא שלב ההטמעה והתרגול, הלוקחים זמן רב יותר.

42. מסקנת ועדת הבדיקה הממשלתית היא, שככל שלא תהיה הסכמה בין המשרדים, יהיה צורך להוציא החלטת ממשלה כדי להפעיל כללי בטיחות באמצעות משרד החינוך. **אם זו תהיה הדרך ליישום, דרך יישומית יחידה, שתאפשר ביצוע כנדרש באופן מידי, מקיף לרבות בקרה ופיקוח, כי אז נצטרך להשתמש בה.** גם מבחינה תקציבית, דרך זו תחסוך סעיף תקציבי משמעותי, אם הדבר ייעשה על ידי משרד החינוך.

43. בהסתמך על הנתונים שפורטו, מצאנו את מערכת הבטיחות של משרד החינוך, כמערכת מתאימה. לאחר שתעשה התאמה לפעילות של חוזרי במנכ"ל על המכינות, הביצוע ייעשה, אם לא בהסכמה בין הצדדים, באמצעות החלטת ממשלה.

כפי שחזרנו והבהרנו, פעולות אלה של משרד החינוך היו אמורות להתבצע בסמוך לשנת 2008 וכן לאורך כל התקופה עד היום. משלא עשה זאת עובר למועד החקיקה, על משרד החינוך להשלים הביצוע, נכון להיום.

44. כפי שהבהרנו משרד החינוך נמצא במצב של "משרד חייב ב-2020, עת נתנה ההחלטה על העברת האחריות על המכינות ממשרד החינוך למשרד ההתיישבות. אילו נעשתה הפעילות הנדרשת, עובר לאותו מועד הייתה נעשית העברה סדורה של טיפול בכללי בטיחות. משלא נעשו הדברים, אין זה נכון להטיל המטלות על משרד ההתיישבות שנחשב ל"משרד ריק". יש לחייב את משרד החינוך להשלים הנדרש, ולבצע החלה של כללי הבטיחות, ולשמש ידו הארוכה של משרד ההתיישבות על בסיס הסדר בין המשרדים או בדרך של החלטת ממשלה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

יישום ההמלצות, כיצד - בסיס הסכמי או החלטת ממשלה

45. יש לשים לב שמדובר בשני משרדים - משרד החינוך ומשרד הביטחון - שלהם הכישורים, האמצעים, כוח האדם המיומן והניסיון להפעלת סמכויות של כללי בטיחות. ככול שיידרש, להם המסוגלות להוסיף הוראות ביצוע, ועדכונים נדרשים. אנו סבורים שעל משרד החינוך להמשיך בפעילות, ככל שהיא קשורה להחלת כללי הבטיחות, תוך שילוב משרד ההתיישבות.

הדבר נדרש לאור אופן העברת הסמכויות ממשרד החינוך למשרד ההתיישבות שנעשתה שלא בדרך יצירת מערך עצמאי חדש במשרד ההתיישבות ואף לא בדרך של העברת כוח אדם שהיה אחראי על נושא המכינות במשרד החינוך, למשרד ההתיישבות. במצב דברים זה חובה להטיל על משרד החינוך להשלים ולהתאים את כלל מערך הבטיחות על המכינות - מה שהיה עליו לעשות לפחות משנת 2008 עם חקיקת חוק המכינות ועד שנת 2020 עם העברת האחריות למשרד ההתיישבות. אילו נהג כך משרד החינוך בזמנו היה משרד ההתיישבות יכול להפעיל סמכותו במועד מוקדם יותר, כפוף כמובן להיקף כוח אדם ותקציב נדרש.

46. חוק יסוד: הממשלה קובע כי לצורך תפקוד הממשלה, רשאית הממשלה להקים משרדים חדשים (ס' 31(א) של החוק). כמו כן נתונה סמכות לממשלה, לפי אותו חוק, להעביר לשר אחר שטחי פעולה, ממשרד למשרד, והכל באישור הכנסת.

47. בהחלטת הממשלה מספר 32 מיום 31.5.2020 החליטה הממשלה על הקמת משרד ההתיישבות כמשרד חדש. לפי ס' 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, נקבע:

"(1) להעביר לשרת ההתיישבות את סמכויותיו של שר החינוך לפי חוק המכינות

הקדם צבאיות, התשס"ח - 2008". אישור הכנסת ניתן.

"(2) בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה להעביר ממשרד החינוך

למשרד ההתיישבות את שטח הפעולה של המכינות הקדם צבאיות.

(3) להטיל על שרת ההתיישבות תזכיר חוק לתיקון חוק המכינות הקדם

צבאיות";



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

כמו כן הוספה התוספת הבאה :

"למען הסר ספק חדר המצב במשרד החינוך ימשיך לתת שירות למכינות הקדם צבאיות בהתאם להסדר הנוהג כיום עד להשלמת תיקון החקיקה, כאמור בפסקה (3), אלא אם המשרדים יקבעו בהסכמה מועד מוקדם יותר".

48. יצירת המשרד שנעשתה בהחלטה מספר 32 שפורטה לעיל, נוצר משרד חדש, עם כול הכבוד והערכה, נוצר משרד שהוא משרד מעין "קופסה ריקה". משרד שהמנגנון הניהולי והתקציבי שלו מוגבל ואינו מספק.

על אף ההתרשמות החיוביות של ועדת הבדיקה הממשלתית מן הניסיונות של משרד ההתיישבות להתארגן מאז הוצא כתב המינוי לוועדה ועד היום, ולמרות שיש בדעת הוועדה להמליץ על השארת נושא המכינות בסמכותו של משרד ההתיישבות, לצד משרד הביטחון, עדיין מדובר במשרד בתחילת דרכו. מדובר במשרד שעודנו לומד את עולם המכינות, וצריך שהות נוספת נדרשת, כדי שיוכל לטפל גם בהחלת מערכת בטיחות כוללת על המכינות. אולם לא די במתן זמן נוסף, אלא יש צורך גם בהגדלת תקציב משמעותית, דאגה לכוח אדם מיומן והגדלת מספר העובדים המטפלים בנושא.

ועדת הבדיקה הממשלתית מניחה שיש נושאים נוספים שהמשרד צריך להיערך להם.

על פי נתונים שנמסרו לוועדת הבדיקה הממשלתית, לקח המשרד את חברת KPMG סומך חייקין העוסקת בבדיקות נדרשות, וזו טרם הוציאה דוח סופי. בהתבסס על הנתונים שפורטו עד כה, משרד ההתיישבות, עדיין לא מוכן לקבל את היישום בפועל.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

ההמלצות בפועל

49. פרק ההמלצות מורכב, וחל על תחומים ומרובים.

הנושא העיקרי הוא :

החלת כללי בטיחות באמצעות מערך הבטיחות הכולל של משרד החינוך - אלה צריכים להיות מתואמים לצרכי המכינות לכלל הפעילויות תוך ארבעה (4) חודשים באופן שההמלצות ייושמו לכל המאוחר בתחילת שנת המכינות הקרובה. ההחלה תעשה - לאור שינוי המשרד האחראי - מחינוך להתיישבות - באחת משתי הדרכים : הסכמה בין המשרדים או החלטת ממשלה. החלת כללי בטיחות על בסיס האחדה, בשלב זה, תעשה בכל מכינה, מאז היותה מכינה בהקמה, לאורך כל תקופת חייה, לגבי כל פעילות של המכינה הנעשית, בכל מקום ובכל זמן.

50. נתחיל מנושאים נוספים קשורים - חשובים לא פחות :

- לא לשכוח את ההורים השכולים. לראות בהם - במידת האפשר ותוך קבלת הסכמתם - חלק מפרויקט המכינות שאת פגמיו ומכאוביו, יש לתקן עד כמה שניתן, ועוד ;
- לא לשכוח את הצעירים שנספו. לעזור למשפחות הנספים וגם לניצולים, להתמודד - עד כמה שאפשר, גם עם הזיכרון ;
- על מוסדות המכינה - במיוחד מועצת המכינות - לשתף ולדאוג להורים, לבני המשפחה ולניצולים ולשמר זיכרון הנספים, אלה שביקשו להיות חלק מפרויקט המכינות ולא זכו ;
- לשתף חניכים בקבלת החלטות ולשמוע דעתם ;
- עם הודעה על קבלת החניכים, לאפשר הקמת קבוצת ווטסאפ להורים ;
- לשקול נציגות של הורים, תוך תחימת נושאי בירור ;
- לשקול נציגות חניכים, במספר תחומים, לצורך ייצוג חניכים ושיתוף ;

51. יש לשפר מספר תחומים :

1. פניית המכינה לחניכים ולהורים : יש להקפיד על פתיחות, גילוי, הימנעות מהסתרה, התמודדות עם שאלות הורים וחניכים, גילוי האג'נדה של המכינה ו"האני מאמין" שלה, לצד פתיחות לשמוע דעות אחרות ;



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

2. הצהרות שעל המכינה להודיע באותם מפגשים :

- להיות חברה במועצת המכינות ;
- הצהרה על החובה לקיים פעילות תואמת לתנאים הפיזיים והבטיחותיים הנדרשים ;
- לעשות שימוש בחדר מצב ;
- להקפיד על ציות להוראות החקיקה הקיימת ;
- ההצהרה והתחייבות לביצוע הכשרות נדרשות ומעודכנות לצוות ;
- למנות ממונה בטיחות ואחראי טיולים ;
- להודיע על כתובת לשאלות ההורים והחניכים.

הסבר מבהיר : המכינה כעמותה פרטית

52. יש להביא בפני ההורים הסבר מפורט על היות התאגיד עמותה פרטית, המנוהלת על ידי מפעילי המכינה וראש המכינה. על אף השם, לא מדובר במכינה של משרד הביטחון או של משרד החינוך או של משרד ההתיישבות.

נושאי החלטה הניתנים לדיון חוזר

53. על החלטות הנעשות על ידי המכינה, בנושאים מסוימים - כפי שיפורט בהמשך – תעמוד לנוגעים בדבר או למי מטעמם, זכות לדיון נוסף בפני המשרד הרלוונטי. במקביל חובת המשרד, לחזור ולברר הנושא.

הנושאים הם : החלטות בתחום ערכים הנוגעים לשאלות ציבוריות מנהליות כגון : שינוי החלטה לגבי חניך שהתקבל, אי קבלת חניך בשל דעות ההורים, רצון חניך לעבור למכינה אחרת, דרך הודעות להורים על פגיעה בחניכ/ה, ליווי חניכ/ה שנמסרה הודעה לגבי בן משפחה במצב קשה או פטירה וכדומה.

צריך המשרד הרלוונטי - משרד ההתיישבות - אחרי שנעשה בירור על ידי המכינה להתערב ולברר התלונה, כפי שמבררים לפחות החלטה מנהלית. הדבר יכול להיעשות בצירוף נציג של מועצת המכינות.

נושא בריאות הנפש :

54. הרגישות לבריאות הנפש של החניך ראוי כי תזכה לטיפול יותר רציני.

הדגשים :

55. נדרשת תשומת לב למעמדו של מועמד להיות לחניך במכינה, בטרם התקבל. הוצאת תלמיד מבית ספר ליום גיבוש - כאשר בעת הוצאתו, הוא עדיין תלמיד וטרם היה לחניך.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

ראוי כי בית הספר והמכינה, יגדירו את תחום אחריותם. באותו זמן הצעירים כאמור עדיין תלמידי בית ספר וטרם היו לחניכים במכינה.

56. טפסים, יש למלא בפירוט מרבי. הם נועדו למסור מידע, ולא להישאר בגדר כסת"ח מתוך תקווה שאף אחד לא יבדוק. התנהלות ה"כאילו" או "הסמוך" אין לה מקום בפעילויות במכינה.

57. חובה !!! שכאשר מכינה ומפעיליה חותמים על התחייבות למלא אחר הוראות החוק והתקנות, יבינו באופן מלא משמעותה של התחייבות ולא יסתפקו בחתימה כשאין הם יודעים תוכנו של המסמך עליו חתמו וכאשר מראש אין להם כוונה לעמוד על ההתחייבויות המפורטת שם. על המשרדים האחראיים, לבדוק לא רק החתימות, גם מילוי בפועל.

58. חובת דיווח סדורה (חודשית, חצי שנתית ושנתית) חייבת להיעשות. בהעדר דיווח, לשאול ולברר. יש סמכות וחובה לוועדה המייעצת לעשות כן.

59. לשקול פרסום דווקא של מכינות שלא דיווחו כלל על אירועים, בצירוף אזהרה על אפשרות לזמן המכינה, בפני הוועדה המייעצת. במסגרת הפיקוח יש לבדוק את מחברת רישום האירועים.

60. תחקירים מחייבים הפקת לקחים ולמידה ואלה צריכים להיות מפורסמים לכולם.

61. אחת ההתחייבויות הכרחיות שאין לוותר עליה, היא חובת הדיווח. לא יתכן שיש אירוע של כמעט טביעה והמכינה לא דיווחה. כך גם לגבי כדור טועה, ללא דיווח. נער שנפטר במקלחת, או פגיעה חמורה, חייבים בדיווח ותחקיר. לגבי ארוע המוות במקלחת - עד היום לא יודעים הסיבה. החובה על המכינה, על מועצת המכינות ועל המשרד - לברר הנושא וליידע את ההורים ובהקדם. מקרים כגון אלה חייבים גם בתחקיר, לרבות הפקת לקחים. חובה זו קיימת על המכינות ומפעיליהן, ועל המשרדים. בגדר אירועים שיש לדווח נכללים גם: התהפכות רכב, נסיעה ברכב ללא חגורות בטיחות עם דלתות פתוחות, החלפת גלגל בצורה לא תקנית, השארת חניכים ללא השארת פרטים נדרשים הכרחיים למקרה חירום.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

62. אירוע המחייב דיווח כולל גם כיסא רעוע, שולחן פגום, גג רופף, מתג חשמל ללא מפסק, ניסיון לאכלס חניכים במקומות שאינם ראויים למגורים.
63. לדיווח מכשיר או מתקן לא תקין, יש לצרף מידע, כמה זמן לקח לתקן הפגם.
64. במסגרת צוות הכרחי במכינה: ממונה בטיחות בכל מכינה, עובד סוציאלי/פסיכולוג זמין בעת צורך וכן מינוי אחראי טיולים - פעילות שטח. הרשימה הנ"ל אינה רשימה סגורה.
65. לתת משקל חשוב להכשרות. מכינה שאינה מוציאה מדרכיה להשתלמויות, יש לזמן בפני הוועדה המייעצת.
66. חשוב לזכור העיקרון, להבין האחריות משמע למלאה בתוכן וליישמה. לזכור שתקצוב המכינות ניתן לצורך פעילות וכדי שזו תהא תקינה, חייבת כול פעילות להיות מלווה בתנאים פיזיים ובטיחותיים נדרשים.

חשיבות הפיקוח – המשרדים

67. הפירוט שהובא לעיל אינו כולל הכול וגם לא מתיימר לכלול הכול. ודאי ישנם נושאים חשובים נוספים שלא הזכרנו. כפי שהובהר, הבחירה וההתאמה בין פעילות לכללי בטיחות נדרשים, חלה על המכינה ומפעיליה, וגם החניכים צריכים להשמיע קולם בנושא.
- תפקיד המשרדים והגופים האחראיים לפיקוח ולבקרה, עליהם החובה לפקח, כפי שפיקוח צריך שיהיה, ולא רק בדרך "סימון וי".
- טפסים שמולאו, יבדקו בקפידה. נתונים מהותיים, יחויבו במילוי והם תנאי למתן האישור הנדרש.
- אישורים על מצב התחזוקה במכינה, יבדקו תוך התאמה בין המסמך שאושר בטופס לתיאום בפועל של מצב התחזוקה.
- חשוב לזכור העיקרון - הבנת ההוראה - הממונה וממלא התפקיד, צריכים לתת תוכן מעשי - יישומי.
68. כאשר המטרה ברורה והדרך נהירה ובטיחותית, חזקה על אנשי המקצוע המיומנים שידעו ליישם הוראות נכונות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

הנחות היסוד מבחינת חובת המכינות וסמכותם - לרבות סמכות לפיקוח עצמי :
הכרחיים כדי ליצור תרבות הבטיחות כחלק בלתי נפרד מעצם היות המכינה מוסד חינוכי ערכי, המעמיד יעד של מנהיגות בתחום הצבאי והאזרחי, ומסמן לעצמנו יעד מבחינה בטיחותית - אפס נפגעים.

69. יש עוד להזכיר את חובות המשרדים, הכוללות חובת הבקרה והפיקוח.
אנו מבקשים עוד להוסיף ולהתמקד במספר נושאים נוספים, ואם תהיה חזרה, הרי זו נעשתה, לצורך תזכורת נוספת.
יש לקרוא את הסעיפים כמשלימים ולא כגורעים מסמכות.

הנחות היסוד מבחינת סמכות המשרדים

70. הנחות היסוד מבחינת סמכות המשרדים הרלוונטיים - לרבות סמכות הפיקוח :
- קיימת חובה לקיים כללי בטיחות במשך כל תקופת חיי המכינה ;
- חובה על המשרדים הרלוונטיים להבטיח את פעילותן התקינה של המכינות באמצעות העמדת תנאים מסוימים הן מבחינת התכנים המועברים והן מבחינת המעטפה הארגונית, לרבות היבטים בטיחותיים וכי אלה יתקיימו במשך כל תקופת ההכרה ;
- לאפשר פיקוח, בכל מקום ובכל עת ;
- לצורך ביצוע הבדיקה, צריכה להיות שותפות מלאה בין הבודק לנבדק ובין המשרדים האחראיים, הדרישה לכללי בטיחות קיימת לא רק לפעילויות חוץ אלא גם לפעילויות בתוך המכינה ;

מערכת הבטיחות הכוללת של מערכת החינוך

תנאים הכרחיים - לצורך החלת תורת בטיחות כוללת

71. להלן הפירוט :
א. בשלב זה מערכת הבטיחות הנדרשת היחידה הצריכה להיות מוחלטת על המכינות היא מערכת הבטיחות של משרד החינוך ;



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

- ב. החלת כללי הבטיחות כמקשה אחת צריכה להיעשות **בטווח קצר של זמן**. יש להחיל **מערכת בטיחות כוללת**, (ולא בשיטת "טלאי על טלאי") ואין להסתפק בפתרון חלקי, הן מבחינת הנושאים, הן מבחינת הזמן והן מבחינת המיקום.
- ג. **חדר מצב** במשרד החינוך חייב להמשיך לתת שירות למכינות הקדם צבאיות. **לא ניתן לבטל את החיוב האמור, גם לא בהסכמה**, אלא אם כן יש הסדר אחר המחייב שירותים של חדר מצב.
- ד. **האחזה כמקשה** - החלה של מערכת הבטיחות של משרד החינוך תחול על כל מכינה, מתחילת תקופת חייה של מכינה כמכינה בהקמה, ותלווה אותה לאורך כל קיומה כמכינה לקראת הכרה, מכינה שהוכרה ועד סוף חייה.
- ה. החלה של מערכת הבטיחות של משרד החינוך תעשה לאחר התאמות נדרשות של כלל חוזרי המנכ"ל לדרישות הפעילויות של המכינות, **וזאת בתוך 4 חודשים**.
- ו. תוך המועד הנ"ל יצא אוגדן כללי בטיחות מחייב, שיושם בתחילת שנת המכינות הקרובה.
- ז. במשך תקופה של **לפחות 5 שנים**, או עד להשלמת חקיקה עדכנית/החלטת ממשלה תואמת, ימשיך משרד החינוך לשמש כידו הארוכה של משרד ההתיישבות לביצוע האמור.
- ח. האחריות היא של משרד ההתיישבות כקבוע בחוק.
- ט. למען הזהירות יובהר כי כל הנדרש במסגרת אותה **מערכת בטיחות של משרד החינוך** הכולל, בין היתר - דרישה לדיווח, פיקוח, עדכון כללים, תחקירים, הפקת לקחים ועוד - ייעשו על ידי משרד החינוך והוא רשאי להסתייע בגורמים אחרים, כולל משרד ההתיישבות.

הערה * יש להדגיש** כי לדעת ועדת הבדיקה הממשלתית אין מקום לדרוש תמורה כספית ממשרד ההתיישבות עבור שירותים אלה, לפחות לתקופה של 12 שנים (ממועד חקיקת חוק המכינות בשנת 2008 ועד העברת הסמכות למשרד ההתיישבות בשנת 2020)

אופן הביצוע בפועל

72. להלן אופן הביצוע:
 1. לצורך עריכת אוגדן כללי בטיחות תואמים לפעילויות המכינה ו/או ביצוע השלמות לכללי הבטיחות, מוצע כי יוקם **צוות הסדרה ובקרה**.
 2. צוות ההסדרה ובקרה יכלול את הנציגים הבאים:



ועדת הבדיקה המחשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

משרד הביטחון, משרד החינוך, משרד ההתיישבות, וכן נציג מועצת המכינות. צוות זה יהיה לצוות קבוע, וככל שנדרש יוטלו עליו תפקידים/מטלות נוספים, הכול כדי לבצע את ההמלצות המפורטות כאן ולהגיע למערכת בטיחות התואמת לצרכי המכינות.

3. צוות ההסדרה והבקרה יתכנס באופן מדי, ויבצע את העדכונים הנדרשים **בתוך ארבעה חודשים מהיום, לגיבוש והחלת מערכת כללים מחייבת, כאשר היישום יהיה לכל המאוחר החל משנת המכינות הבאה.**

4. **מובהר, ההסדר המוצע מקורו בחובה חוקית, הסדר קבוע ומחייב.** ככל שיש הצעה לשיתוף מועצת המכינות, ייעשה הדבר בין במתן מעמד בחקיקה למועצת המכינות ובין בהסדר מוצע על פי חוות הדעת של היועץ המשפטי של מועצת המכינות, או בהסדר מוסכם אחר.

5. ויתאמו **באופן מלא וכולל**, כלל חוזרי מנכ"ל משרד החינוך מעודכנים להיום, הנדרשים לפעילויות של המכינות, בעזרת מועצת המכינות, ויתאמו לכל פעילויות המכינות - הן בתוך שטח המכינה והן מוחצה לה - בכל מקום ובכל עת, לרבות חובת פיקוח נדרשת וחובת דיווח (להלן: **הסדרה מלאה של כללי בטיחות למכינות - מחייבים**).

6. ההסדרים הזמניים עליהם הוסכם כהסדר זמני, לגבי פעילויות חוץ, יינתן להם מעמד חובה ואלה ישולבו בכלל מערכת כללי הבטיחות החלים על כל המכינות ויהיו חלק בלתי נפרד של אוגדן "**הסדרה מלאה של כללי בטיחות למכינות - מחייבים**".

7. ככל שיש היעדר של כלל בטיחותי, לצורך פעילויות המכינה ואין חוזר של מנכ"ל משרד החינוך, ו/או הוראת בטחון שהוצאה על ידי משרד הביטחון, תעשה ההשלמה על ידי הצוות שימונה (להלן: "**השלמת כללי הבטיחות**") ואלה יהיו חלק בלתי נפרד מאוגדן כללי הבטיחות המכונה **הסדרה מלאה של כללי בטיחות למכינות - מחייבים**".



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

8. אוגדן כללי הבטיחות יעודכן, ככל הנדרש - בכל עת. העדכון ייעשה על ידי **צוות הסדרה ובקרה**. הודעה מתאימה על עדכון הנוהל תוצא למכינות בדבר השינוי ומועד תחולתו, באמצעות מועצת המכינות.

9. ההסדר המוצע מקורו ב**חובה חוקית**, הוא יהיה להסדר **קבוע ומחייב**, ויכלול:
(א) חובה של המכינה ומפעיליה, לבצע התאמה בין הפעילות לבין תנאים פיזיים ובטיחותיים, על-פי הנדרש וכמתחייב באוגדן נהלי המכינות;
(ב) כל אחת מן המכינות ימנו:
(1) בעל תפקיד לנושא ביטחון ובטיחות,
(2) ולנושא מדריך טיולים;
(3) עובד סוציאלי/פסיכולוג הזמין בעת הצורך;
(ג) בעלי התפקיד - צוות המכינה יעברו את ההכשרות הנדרשות;
(ד) חובת הפיקוח על אופן הביצוע מוטלת על המכינה ומפעיליה;
(ה) חובת פיקוח מקבילה, אך לא בדרך של פיקוח צמוד - מוטלת על המשרד הרלוונטי וזו תבוא לידי ביטוי על ידי המשרד הרלוונטי, לכשתידרש, לפי שיקול דעתו של המשרד, תוך ערנות לסמכות הפיקוח, ושימוש בה באופן סביר; לא ניתן עוד להתעלם מחובת הפיקוח בדבר קיומם של כללי בטיחות ובדיקת התאמה בין הפעילות לכללי הבטיחות.

10. ההתחייבות של המכינה ומפעיליה למלא בדיוקנות את מערכת הבטיחות הכוללת, מחייבת מאז הקמתה של המכינה כמכינה בהקמה.
לפיכך, **יש לחזור ולהזכיר את מסמך - כתב המלצה שיש לצרף גם לגבי מסמך בהקמה והן לגבי מכינה בהכרה.**

תיק בטיחות: הקפדה יתרה על נוהל הרישום והדיווח

73. על כל מכינה, בין בהקמה, בין בשלבי הכרה, **לפתוח תיק בטיחות**. תיק הבטיחות יהווה חלק אינהרנטי לפעילויות המכינה, לרבות פעילות שוטפת. בתיק ימצאו מסמכים מהם עולה, בין היתר כי:
א. המכינות מקפידות על מוגנות, בטיחות וגהות כאורח חיים במערך היחסים שבין המכינה לחניכים;
ב. המכינות מעודדות בטיחות ומוגנות. שותפות במקום הסתרה, פתיחות ומעורבות;



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

- ג. להזכיר לחניכים ולצוות המכינה זכותם וחובתם לדווח על מפגעים וסיכונים ולקיים מדיניות של טיפול ולשתף את הנפגע;
- ד. להקים גם מבין החניכים לצד ועדת סיור, ועדת הדרכה והכשרה - גם ועדת בטיחות וצוותי שיפור;
- ה. לעשות שימוש באמצעים טכנולוגיים נדרשים, מותאמים לפעילויות המכינה;

תרבות הבטיחות

- 74. כוללת 6 שלבים מרכזיים החייבים להיות בתיק הבטיחות, לגבי איתור סיכונים:
 - א. היכולת לזהות סיכונים בטיחותיים מבעוד מועד; לחשוב יחד עם החניכים מה יכול לקרות;
 - ב. היכולת לקבוע סדרי עדיפויות;
 - ג. היכולת לתת מענה בנוגע למחלוקות בנושאים סביבתיים ויכולת להתמודד עם שינויים על ידי פעולה בהשפעותיהם;
 - ד. היכולת לאמוד שיפור והתקדמות;
 - ה. ההטעמה - להפוך השינוי לקבע.

דיווח על אירועים

- 75. (1) בתיק הבטיחות של המכינה - לרשום כל אירוע שאירע, גם אם אינו אירוע חריג.
 - (2) אירוע חריג ידווח מיידית למועצת המכינות, למשרד החינוך ולוועדה המייעצת של משרד ההתיישבות.
 - (3) תחליט מועצת המכינות כי ראוי לבצע תחקיר, תקבל את אישור הוועדה המייעצת ותדאג כי זה יבוצע על ידי משרד החינוך.
 - (4) יבוצע תחקיר, תקיים המכינה ישיבת הפקת לקחים, תוציא פרוטוקול, ותמציא עותק לוועד המנהל ולמעורבים האחרים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

חובת הדיווח הקבועה

76. דיווח חודשי - לפי תקנה 17(1) - על רשימת חניכים לפי התוספת הרביעית לתקנות המכינות ימולא בהקפדה, וככל שהיו אירועים, בקשות שונות של מי מהחניכים, יצוינו אלה ברשימת דיווח;

דיווח שנתי - לפי תקנה 17(2) לתקנות המכינות, תתייחס לכלל האירועים שאירעו במכינה במהלך השנה, ובהעדר אירועים, תרשם הודעה תואמת.

- העדר דיווח קבוע או העדר דיווח מכוח אירוע, עלול להעמיד את המכינה כמועמדת להקפאת פעילותה,

על משרד ההתיישבות לזכור את תקנה 17(ב) כדי לוודא כי כול הדיווח הנדון - לרבות נושא הבטיחות, דווח כנדרש. אם חסרים מסמכים, תשמש האחרונה בסמכות הפיקוח, לבקש כל מסמך נדרש כדי לעמוד על דרך התנהלות המכינה.

העדר דיווח או מידע לא סדור ולא מספק על חניכים, מחייב התייחסות של ממונה של משרד ההתיישבות.

יישום ההמלצות יכול שיעשה באחת משתי דרכים

77. כפי שכבר הוזכר לעיל שתי אפשרויות:

(1) הסדר בהסכמה בין משרד החינוך, משרד ההתיישבות, ומשרד הביטחון.

(2) בהעדר הסכמה, חובה על הממשלה להוציא החלטת ממשלה מיידית בנושא זה, כדי לאפשר יישום מידי של החלטת כללי הבטיחות כמפורט לעיל, באמצעות משרד החינוך.

היישום חייב להיות מלווה בפיקוח.

העדר יישום פעילות סדורה ותקינה, תחייב את משרד החינוך/משרד ההתיישבות

לנקוט בהליכי שלילה הכרה ולאסור על פעילויות

כל יישום שיעשה, יכלול את התנאים ההכרחיים שאין לוותר עליהם, כפי שפורטו בדוח זה.

הערה לסיום

78. מי ייתן שתורת הבטיחות תוטמע בפעילויות המכינה ויושגו יעדי המכינות. השגת היעדים חייבת להיעשות תוך מתן משמעות למסד - שהוא ערך החיים, כבודם ושלמותם של כל אדם וכך גם לגבי אלה המגיעים למכינות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

שבעת העיקרים של יעל אלפי

1. התחלנו עם ההדגשה שערך החיים = ערך הבטיחות.
לאסון הנורא נאמר:
עם קרות האסון, התחושה הייתה לפנינו רגזה ארץ,
רעשו שמים,
שמש וירח קדרו
וכוכבים אספו נגהם
(יואל, פרק ב, פסוק י').
2. יעל אלפי, אחותו של צור אלפי ז"ל, חובלת, מצטיינת הנשיא של זרוע הים לשנת 2020
בתפקידה כסגנית קצין גנ"ק בספינת הטיילים אח"י חנית, העידה בפני הועדה ביום
30/6/2021.
לסיום דו"ח הביניים אין אלא לחזור ולהביא את שבעת העיקרים עליהם הצביעה יעל
אלפי ופירטה בעדותה:
"הדבר הכי וודאי בחיים שלנו זה שיום אחד הם ייגמרו ואני חושבת שכשאנחנו
כדי לחיות את החיים, צריך באיזשהו מקום להכחיש את המחשבה הזאת שזה
יכול להיגמר כל רגע. כשאתה מאבד מישהו קרוב - נשחקת היכולת הזאת
להדחיק או להכחיש... אני מקבלת משקפיים קצת שונות לראות בהן את
העולם". (שם, עמ' 2)
3. שבע (7) נקודות עקב האסון שגובשו על ידי יעל אלפי אחותו של צור
תוך ניסיון לשמור על דעה אובייקטיבית גיבשה העדה לעצמה שבע נקודות שלמדה מהאסון
ושהם מלווים אותה בתפיסה הפיקודית שלה, גם בצבא.
- (1) "חיי אדם הם מעל הכל. זה נשמע כמו נקודה שהיא אובייס כי זה חלק מערכי צה"ל.
לכולם ברור שאם יש עכשיו נקודת קצה וצריך לבחור בין חייל הרוג או חייל בחיים -
נבחר באופציה השנייה. אבל לא לכולם ברור כמה המשפט הזה צריך ללוות אותנו,
לא רק במלחמה ולא רק בנקודות קצה. אם חייל מאבד אצבע זה גם חיי אדם... אני
חושבת שזו תפיסה שלא מספיק שגורה בכללי בחיים שלנו, כחברה, ההבנה הזו שזה
הדבר הכי משמעותי. לא שווה שום דבר, שום ניסיון לא יהיה שווה את זה אם מישהו
יאבד את חייו על דבר כזה. זה רלוונטי גם לנפש, לא רק פיזית לגוף.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

(2) אחריות, בטיחות ומה שביניהם. באיזשהו מקום מובילה עוד הרבה נקודות בהמשך. אבל ברגע שאנחנו אחראיים על משהו אנחנו צריכים להבין, בראש חרדת הקודש הזו שהבטיחות הזו עלינו לגמרי ולא יהיה מישהו אחרי זה שיבוא ויתן לנו עוד גיבוי ויעצור את הנחל או לא יודעת מה. וזה נובע קודם כל מההבנה מה זה אחריות.

(3) לדעת שעשינו הכל. אימא שלי תמיד אומרת לנו שאנחנו צריכים לעשות הכי טוב שלנו וההצלחה היא בידי שמיים. אני באמת מאמינה בזה שבסוף אנחנו חייבים להשקיע הכי הרבה שאנחנו יכולים בהכנה למבחן, או טיול, או כל דבר וגם להבין שבסוף אנחנו יכולים לקום בבוקר עם כאב בטן מטורף ולהיכשל בבחינה. אבל אם נדע שעשינו הכל, אז נהייה שלמים עם זה וזה גם מחשבה שמלווה אותי המון. גם אם אני עושה משהו שאני עושה בפעם הראשונה - אני צריכה להיות שלמה עם זה, שאם חס וחלילה לא בשליטתי יקרה משהו, שעשיתי כל שאני יכולה כדי למנוע את זה.

(4) חשיבה ביקורתית ומעגלי בקרה וזו הנקודה שרציתי לדבר עליה. האינסטינקט שלנו להשתיק תמיד את מעגלי הבקרה האלו ואם פתאום יש הורה שמתקשר ומפחד על הילד שלו, אז ישר האינסטינקט הראשון הוא אל תדאג הכל בסדר. להוריד את זה שנייה, לטפל בזה, אבל זה לא באמת לטפל, זה יותר להשתיק. זה ממש נצרב לי ממש במחשבה, סביב אימא של אלה אור - שרית. שרית ממש עשתה הכל כדי שהטיול הזה לא יקרה. באמת חוץ מלהגיע לנחל ולעצור אותם בגוף שלה. היא עשתה כמעט הכל וכשהיא התקשרה לנועם דור (מדריכה במכינה - ש'ו') נועם אמרה לה שהכל בסדר ושאלה תחזור הביתה בשלום, למרות שנועם בעצמה לא הרגישה בנוח לצאת לטיול הזה וגם אמרה את זה לפני הטיול. זה משהו שממש חרוט לי במחשבה שמעגלי הבקרה האלו זה משהו שאנחנו צריכים לדעת לחבק אותו ולהעריך אותו ולא להשתיק. ... אני בודקת את זה. בלי להגיד אלה הכל בסדר. כי זה בסדר כי גם אם לא הכל בסדר, אבל צריך לעשות עם זה משהו.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

דו"ח ביניים אפריל 2022

(5) לא לפחד לעמוד מנגד ולשלם מחיר. אני לא חושבת שאני צריכה לפרט.

(6) להבין שאנחנו קטנים בעולם הזה. גם אם אנחנו חושבים שעשינו הכל צריך עדיין להתייחס לדברים בצניעות ולהבין שגם אם אני אהיה הנהגת הכי טובה בעולם יכול לבוא פתאום נהג משאית שלא שם לב והתנגש בי ולחלופין גם יכול להיות ילד קטן שלא צפיתי, ולא ראיתי והוא ירוץ לי לגלגלים... להבין שאני עוד בורג בעולם ולא שולטת על הכל.

(7) נקודה אחרונה: נקודת החלטה או ההכרעה. יש לי תמונה שתלויה לי בארון. האמת בכל הארונות שלי - גם בצבא וגם בבית, זו תמונה האחרונה שיש לי של צור, לפני הכניסה לנחל צפית. אחרי העלייה של נחל מרום ועוברים שם סקירה גיאוגרפית וזו הנקודה שבסוף, זו התחושה שלי, שזו הנקודה האחרונה שבה (המדריך - שיו') היה יכול לעצור ולהגיד שלא מתקרבים לנחל. אני מאמינה שהוא לא מספיק ייחס לה חשיבות. אני חושבת שאנחנו הרבה פעמים נמצאים בחיים בצמתים, שאנחנו לוקחים החלטה ולא מבינים כמה השלכות יש לה. ואולי אם היינו מבינים כמה השלכות יש להחלטה הזו, אז היינו חושבים עליה קצת יותר בכובד ראש. אולי היינו בוחרים להתייעץ עם מישהו, אולי לעצור את הדברים, ואני חושבת שזו אחריות שלנו, לחפש אותם בכוח, את הנקודות האלו, ולהתייחס אליהן בכבוד הראוי להן" (עמ' 26-28).

4. בהמשך הבהירה העדה שהמחשבה והחשש שאם החניכים לא יאותגרו ולא יקשו על החניכים, אז המכינה לא תהיה מכינה, וזה לא יהיה אותו דבר.

"אבל קודם כל נהרסו פה 10 משפחות וזה לא שווה שום דבר, כי זה לא רק 10 משפחות האלו. זה פשוט צריך להיות באזכרה של כל אחד מהם. בשביל להבין כמה זה לא האבל האישי שלי ולא האובדן האישי שלי. יש פה אלפי חברים שאיבדו אותם וזה משפיע עליהם, גם על החיים, וזה פשוט אין מילים שיכלו לתאר את הכאב של האובדן הזה. חשוב לי להגיד שבסוף אני חיכיתי הרבה זמן להגיע לפה. הלואי שזה היה קורה בלי האסון. זה היה מאוד משמעותי

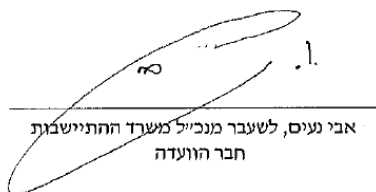


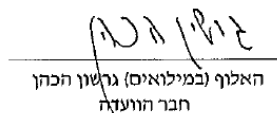
ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

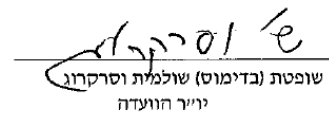
דו"ח ביניים אפריל 2022

לבוא. לא כדי להשמיע את הקול של אחי, אני פה לא בשביל זה, ולא בשביל
ה-9 בנות שנהרגו איתו, אני גם לא פה בשביל עצמי או המשפחה שלי...אני
פשוט באמת מאמינה בעולם הזה, אני באמת מאמינה במה שהוא מביא
לחברה הישראלית, והלוואי שהוא יצליח לעשות תיקון מהדרך שהוא איבד
כבר מזמן. אני מרגישה שליחות גדולה להיות פה".

ועדת הבדיקה הממשלתית, מבקשת להצטרף לעיקרים אלה.
מי ייתן ויהיו למורי הדרך של פרויקט המכינות.


אבי נעים, לשעבר מנכ"ל משרד ההתיישבות
חבר הוועדה


האלוף (במילואים) גרשון הכהן
חבר הוועדה


שופטת (בדימוס) שולמית וסרקרון
יו"ר הוועדה

עו"ד רותם רוטמן, רכזת הוועדה
עו"ד אביגיל בצלאל, מזכירת הוועדה
הוועדה קיימה ישיבותיה במוסד הישראלי לבוררות עסקית, רח' החשמונאים 84, תל אביב
עו"ד גילה רבינוביץ, מנהלת המוסד לבוררות