



**ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות
מכינות קדם צבאיות**

הדו"ח המשלים - מרץ 2023

**השופטת (בדימוס) שולמית וסרקרוג, יו"ר הוועדה
האלוף (במילואים) גרשון הכהן, חבר הוועדה
אבי נעים, לשעבר מנכ"ל משרד ההתיישבות, חבר 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



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

ראשי פרקים – דו"ח משלים

פתיח

פרק ראשון –

1. עדויות נוספות שנשמעו לאחר הגשת דו"ח הביניים.

- (1) סיכום עדותו של מר נפתלי בנט (מי שהיה שר החינוך בזמן אסון נחל צפית, להלן: **מר בנט**) וסיכום עדותו של חבר הכנסת מר אביגדור איווט ליברמן (מי שהיה שר הביטחון בזמן אסון נחל צפית, להלן: **מר ליברמן**) ומסקנות נובעות.
- (2) הפעלה ויישום של כללי בטיחות, אין בה לפגוע באוטונומיה לפעול.
- (3) סיכום והתייחסות לתוכן עדותה של הגב' דלית שטאובר מנכ"לית משרד החינוך בשנים 2011-2013 וכן מנכ"לית משרד החינוך במועד מתן עדותה בפני ועדת הבדיקה הממשלתית (להלן: **גב' שטאובר**). והתייחסות חוזרת למסמך שטאובר (מוצג וב/109).

פרק שני –

2. הצגת המכינה כעמותה פרטית

- (1) שם המכינה – המכינה עמותה פרטית, המכינה אינה חלק ממערכת ממשלתית.
- (2) שקיפות ואמון בין המכינות לחניכים.
- (3) שקיפות ואמון בין המכינות להורים.

פרק שלישי –

3. לאפשר תלונות של חניכים והורים ודרך הטיפול בהן

- (1) הטיפול בהטרדות מיניות.
- (2) הטיפול בנושא בריאות הנפש ובטיחות רגשית.
- (3) חזון וכיוון חינוכי.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

פרק רביעי-

4. ראש מכינה

- (1) תנאים נדרשים.
- (2) קבלת החלטות, בדרך של שיתוף ושמיעת דעה נוגדת.

פרק חמישי –

5. תובנות נוספות לגבי כלל מסגרות י"ג

החלה של החקיקה הקיימת ו/או חקיקה עתידית על כלל הארגונים בדמות מכינות שנת י"ג.

***** התיקונים הנ"ל מחייבים תיקוני חקיקה, לצד מתן מעמד סטטוטורי למועצת המכינות, ואזכור נדרש בנושא שלוחה.**

פרק שישי –

6. המחלוקת בין חוות הדעת של הוועדה לעומת חוות הדעת של היועץ

המשפטי לממשלה

1. דיון חוזר עם היועץ המשפטי לממשלה, בשאלת החלת נהלים, כללים לגבי תנאים פיזיים ובטיחותיים נדרשים – משתנים.
2. המחלוקת בין מסקנות וועדת הבדיקה לבין הפרשנות המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה – ד"ר גיל לימון עו"ד, המשנה ליועמ"ש (משפט ציבורי-מינהלי), בשאלת ההחלה של כללי הבטיחות וסמכויות.
3. מסקנות של חברי הוועדה בשאלת המשך פעילויות המכינות- יו"ר דעת מיעוט.

פרק שביעי –

7. המציאות לאחר דו"ח הביניים

- (1) מסמך רועי מנדל - מוצג וב/225.
- (2) מציאות ללא אישור מלא של המלצות הוועדה = אנרכיה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

(3) דעת היו"ר.

(4) דעת חברי הוועדה.

פרק שמיני –

8. סיכום וקריאה חוזרת לממשלה ליישום מידי של דו"ח וועדת הבדיקה - דו"ח הביניים והדו"ח המשלים.

פרק תשיעי -

9. הערות ותגובות לדו"ח המשלים



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

פתיח

הדו"ח המשלים דן בנושאים שלא נדונו בדו"ח הביניים, ו/או נושאים הצריכים הבהרה (להלן: "הדו"ח המשלים").

נזכיר ונדגיש, כפי שקבענו והבהרנו בדוח הביניים, הקביעות והמסקנות בנוגע לנושאים שנדונו בדו"ח הביניים ולא הוזכרו בדו"ח זה, הם **סופיים** ואין צורך לשוב ולדון בהם. דו"ח הביניים מלכתחילה התמקד בעיקר בפרשנות המשפטית של החקיקה הקיימת, כדי לאפשר יישום מידי של הנדרש. לכן, לא כל הנושאים נדונו בדו"ח הביניים, וככל שנדרשה השלמה או הדגשה, הועלו הנושאים בדו"ח המשלים. דו"ח הביניים יחד עם הדו"ח המשלים הם למעשה יחד הדו"ח הסופי.

1. הדו"ח המשלים כולל השלמת עדויות שלא נשמעו במסגרת דו"ח הביניים, מחלוקות שנתרו, וכן נושאים נוספים שלא נדונו או שנדונו בהיקף מצומצם בדו"ח הביניים וועדת הבדיקה הממשלתית סברה שיש מקום לחזור ולהזכיר הנושא. עוד דנה ועדת הבדיקה הממשלתית בדו"ח המשלים בהסדר כולל, שראוי כי ייעשה לגבי כלל מסגרות י"ג. אין להשאיר פעילויות במסגרת מסגרות הי"ג, ללא החלה של תנאים פיזיים וכללים בטיחותיים התואמים את הפעילויות הנעשות שם. **השלמות אלה מחייבות שינוי חקיקתי דחוף, שכן מדובר בסוגיות הנוגעות לחיי אדם.**

2. דו"ח הביניים הושלם על ידי ועדת הבדיקה הממשלתית באפריל 2022 (להלן: "הוועדה"). מינוי הוועדה נעשה במטרה לאתר כשלים הקיימים במכינות, להמליץ על תיקונים נדרשים. הכשלים העיקריים שהתגלו היו:

- העדר חובה לכללי בטיחות מוסדרים ומחייבים מצד המכינות;
- העדר קיומם של מנגנוני דיווח ודיווחים נדרשים מטעמם של המכינות על אירועי כשל;
- ממילא העדר של הליך הפקת לקחים הכולל פעולות לתיקונם.

מצד המשרדים האחראים על המכינות לא בוצע פיקוח נדרש על היבט הבטיחות בפעילויות המכינות – העדר ביקור, בקרה ופיקוח.

3. בחוות הדעת המשפטית שפורטה מטעם הוועדה בדו"ח הביניים, צוין באופן מפורש וברור שהחובות האמורות מחייבות, בהתבסס על החקיקה הקיימת, וללא צורך בתיקון. מסקנה זו נכונה הייתה מאז חקיקת חוק המכינות הקדם צבאיות, תשס"ח – 2008 (להלן: "חוק המכינות") והיא נכונה גם היום. תקנות המכינות הקדם צבאיות, תש"ע – 2009 (להלן: "תקנות המכינות") פירטו גם את תפקידי המשרדים האחראיים – משרד הביטחון ומשרד



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

החינוך / משרד ההתיישבות - והזכירו פעולות מעשיות שהיה על אותם משרדים לבצע. הביצוע אמור היה להיות מידי, אולם טרם קרה. בשנת 2020, עם העברת הסמכות למשרד ההתיישבות, היה על האחרון לבצע את המשך היישום.

4. הוועדה הבהירה שההוראה המופיעה בסעיף 2(ב) לחוק המכינות לפיה חייבת להיות התאמה בין פעילויות המכינה לתנאים הפיזיים והבטיחותיים הנדרשים לפעילות, כלומר תנאי סף לעצם קיום המכינות - מצויה בחקיקה ראשית, וזו מצביעה על החלה מתעדכנת של אותם תנאים/כללים.

אין מקום לצמצם החובה האמורה או להקפיאה למועד ההכרה או חידוש ההכרה ועל אחת כמה וכמה שאין לעשות כן באמצעות פרשנות, שאינה תואמת להוראה האמורה ולדעת הוועדה אינה נכונה.

מדובר בהחלה של כללים פיזיים ובטיחותיים נדרשים תוך התאמתם לפעילויות המכינות מיום הקמתן ולאורך כל תקופת חייה של המכינה, בכל עת ובכל מקום. כשם שאין לדבר על רשימה סגורה של סוגי פעילויות שיינקטו על ידי המכינה, כך גם לגבי תנאים פיזיים וכללים בטיחותיים. ככלל, התנהלות מכינה הוא תהליך שאינו מוקפא למועד ספציפי. התוצאה של קבלת הכרה, אינו מפסיק או מקפיא את פעילותה. נהפוך הוא, מאשר חובה כזו מאז הקמת המכינה, המשך קיומה של מכינה פעילה תוך שמירה מתמדת על התאמה לתנאים פיזיים ובטיחותיים.

משלא נעשתה החלה מיידית מחייבת, עוד קודם לאסון נחל צפית, חובה ליישמה מיידית. החלה כזו - המתמשכת לאורך כל תקופת קיומה של המכינה - מחייבת הן את המכינות והתאגידים המפעילים אותן, והן את המשרדים, כגוף מפקח, מבקר ומפעיל בקרה כנדרש.

חובה כזו - פעילות תואמת תנאים וכללים - הייתה קיימת גם אם המחוקק לא היה מתקין כלל תקנות, וזאת על בסיס החובה הקיימת בסעיף 2(ב) לחוק המכינות, ולאור המאפיינים של מכינה. בהיות המכינה מוסד/גוף/עמותה ערכי, מחנך, השואף לראות חניכיה כמנהיגים לעתיד של החברה הישראלית - הן במסגרת השירות הצבאי והן במסגרת האזרחית, אין היא יכולה לפעול ללא כללים בטיחותיים מחייבים.

עקרון זה – פעילות תואמת כללי בטיחות - הוכר עקרונית על ידי ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, משפט ציבורי - מינהלי (להלן: "היועץ"), בניגוד לעמדת היועצים המשפטיים של המשרדים האחראים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

המחלוקת בין עמדת היועץ לבין עמדת הוועדה, בא לידי ביטוי במועדי ההחלה, ולכך יוקדש פרק נפרד, נוסף, בנושא זה.

פרק ראשון –

1. עדויות נוספות שנשמעו לאחר הגשת דו"ח הביניים

עדויות של מר נפתלי בנט (שר החינוך בעת קרות האסון) נחל צפית וראש הממשלה בעת מתן העדות בפני הוועדה, להלן: מר בנט) ועדותו של מר אביגדור איווט ליברמן (שר הביטחון בעת קרות האסון) נחל צפית ושר האוצר בעת מתן העדות בפני הוועדה, להלן: מר ליברמן).

(1) בשל דחיפות הגשת דו"ח הביניים ומתוך הבנה, כוונה ותקווה רבה שהמלצות דו"ח הביניים יתקבלו ויושמו בטרם תחל פעילות המכינות בשנת 2023, מצאה לנכון ועדת הבדיקה הממשלתית לאפשר לעדים הנוספים, מר בנט ומר ליברמן, להעיד לאחר הגשת דו"ח הביניים. עוד היה ברור לוועדת הבדיקה הממשלתית כי עדויות אלה חייבות להישמע בנוכחות המשפחות השכולות שיקריהם נספו נחל צפית.

מר בנט ומר ליברמן מסרו עדות בפני ועדת הבדיקה הממשלתית, והשיבו גם לשאלות והערות ההורים השכולים ובאי כוחם וכן לשאלות והערות חברי ועדת הבדיקה הממשלתית.

העדויות נשמעו ביום ד' באב התשפ"ב, יום שני, 1 באוגוסט 2022 – לפי סדר הופעתם – של מר איווט ליברמן, שר הביטחון במועד אסון צפית ובעת מתן העדות שר האוצר ולאחר עדות זו נשמעה עדותו של מר נפתלי בנט, ראש הממשלה החלופי ושר ההתיישבות בעת מתן העדות, שר החינוך בעת קרות אסון נחל צפית.

(2) בעדותם חזרו והציגו מר בנט ומר ליברמן את הנחות היסוד שהנחו אותם, בעת מילוי תפקידם, לגבי המכינות, בהסתמך על חוות הדעות המשפטיות של היועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים. ההנחות היו תוך **התעלמות כמעט מוחלטת, מהקביעות החד-משמעיות שנקבעו בנושא זה בדו"ח הביניים על ידי ועדת הבדיקה הממשלתית.**

(3) במהלך העדויות של מר בנט ומר ליברמן חזרה ועדת הבדיקה הממשלתית והבהירה שהחקיקה הקיימת מצביעה על חובה משפטית לקיים כל פעילות שתבחר המכינה, **תוך תיאום אותה פעילות לכללים פיזיים וכללים בטיחותיים נדרשים.**



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

(4) החקיקה הקיימת כוללת את חוק המכינות ותקנות המכינות, שלהלן יכוננו יחדיו –

החקיקה קיימת.

החקיקה הקיימת מצביעה על חובה חוקית (ולא וולונטרית) ובקשר הכרחי ובלתי ניתן לויתור בין פעילויות המכינה, בכל מקום שאלה מתבצעות, לבין תנאים פיזיים ותנאי בטיחות נדרשים, בכל עת (להלן: תנאי בטיחות).

תנאי בטיחות זה - הכרחי ובלתי ניתן לויתור, חייב את ראשי המכינה ומפעיליה לתאם בין הפעילות המתבצעת – כול פעילות – לבין קיומם של תנאי בטיחות. במקביל חייב תנאי בטיחות זה את המשרדים – הן משרד הביטחון והן משרד החינוך והיום משרד ההתיישבות שבא בנעליו – לפקח, לבקר, לבדוק ולוודא קיומם של תנאי הבטיחות ויישומם. כדי לאפשר ביקורת, חלה על המכינות חובת הדיווח.

(5) חובות אלה – חלות על ראשי המכינות ועל משרדי הממשלה הרלוונטיים - וקיימות על-פי החקיקה הקיימת. לא היה מקום לטענה, כי חובה כזו אינה קיימת ויש להמתין עד לתיקון החקיקה.

(6) הבהרה זו הוצגה בתרשים של משולש שווה הצלעות בדו"ח הביניים של ועדת הבדיקה הממשלתית. המשאבים אמורים להבטיח פעילות תקינה וסדירה. תקינות כזו יכולה להתקיים על בסיס קשר ההכרחי בין פעילויות שיכול שיתחדשו ויתעדכנו, לבין כללים פיזיים ובטיחותיים נדרשים המתעדכנים בהתאם .

(7) עדויות שונות שהובאו בפני ועדת הבדיקה הממשלתית – כולל גם מדריכים במכינות השונות – חזרו והבהירו, כי המכינות לא שמרו על כללי בטיחות, לא דיווחו על אירועי בטיחות למשרדים ולא ראו חובה משפטית לקיומם.

מידע בדבר אירועי בטיחות אם הגיע למשרדים: משרד החינוך ומשרד הביטחון, גם אם לא באמצעות דיווח מחייב על אירועים חריגים, גם אז, לפחות בחלק מהמקרים, המשרדים התעלמו לחלוטין מלמלא חובה חוקית של פיקוח. לעניין זה ראוי להפנות לפוסט שהוציא יוני קונפורטי, שעבד במכינת אלישע במשך ארבע שנים וזאת עד לשנת 2017, ולאחר מכן במכינות נוספות ולאחר אסון צפית כתב (מוצג וב/192):

”לפני כשנה וחצי ישבתי עם מספר גורמים בכירים במשרד החינוך ומשרד

הביטחון בבקשה להכניס את המכינות הקדם צבאיות לכללי הבטיחות והביטחון המחייבים כל מוסד חינוך כיום במדינת ישראל.

אסביר בקצרה: כל מוסד של משרד החינוך לפני שיוצא לטיול חייב לתאם עם מוקד טבע את הטיול. המוקד אומר למוסד אם מותר או אסור לצאת לאותו מקום.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

במידה ומותר לצאת לטיול מגדיר לו מה הנהלים שהוא מחויב בהם (מלווי נשק, מע"ר, מדריך מוסמך וכדומה...).
במכינות הקדם צבאיות נוהל זה לא קיים.
ביקשתי שיקדמו חקיקה כזו לפני שיקרה אסון. לא קיבלו את עצתי.
היום, לצערי הרב, קרה אסון."

ועדת הבדיקה הממשלתית הבהירה, שלא היה צורך בשינוי חקיקה, חובה הייתה לעשות כן על-פי החקיקה הקיימת. עם זאת העדויות שניתנו בפני ועדת הבדיקה העלו כי כל פנייה למשרדים להפעיל סמכות שניתנה להם, לוותה בהתעלמות.

בסוף הפוסט הוסיף מר קונפורטי:

"חייבים להכניס את המכינות הקדם צבאיות לכללי הבטיחות והביטחון כמו כל מוסד חינוך אחר במשרד החינוך. חייבים".
ועדת הבדיקה הממשלתית אימצה המלצה זו והיא שבה ומפנה וחוזרת עליה.
כללי בטיחות הם חובה ואין לאפשר פעילות במכינות ללא החלתם על ידי המכינות. לצד זה חייב להתקיים הליך של פיקוח על ידי המשרדים.

הפעלה ויישום של כללי בטיחות, אין בה לפגוע באוטונומיה לפעול

(8) אמירות שונות שהושמעו, לפיהן החלה של כללי הבטיחות הנהוגים במוסד חינוכי, תוך התאמה לפעילויות המכינות, תפגע בייחוד של המכינות או תצר פעילותן, דינן להידחות. הוא הדין בנוגע לטענה, כי יש באלה כדי להכביד ולסרבול. התשובה היא - גם אם יש הכבדה וסרבול בתחילת הדרך, המטרה על שמירת חיי אדם ושלמות הגוף גוברת. ככול שכללי הבטיחות יוטמעו ויהפכו לחלק בלתי נפרד מהפעילות, תפחת ההכבדה והסרבול כמעט ויעלם.

- ועדת הבדיקה הממשלתית לא אמרה שיש להכתיב למכינה באילו פעילויות לנקוט או באילו נושאים לעסוק;

- המשרדים האחראים לא נדרשו לנהל את המכינות במקום ראשי המכינות ומפעיליהם; ועדת הבדיקה הממשלתית לא קבעה כי המשרדים יכתיבו למכינות את הפעילויות הנדרשות למכינות ומה הם כללי הבטיחות הנדרשים לאותה פעילות.

ועדת הבדיקה הממשלתית דיברה על ידיעה, ביקורת ופיקוח מצד המשרדים – כקיים אך לא כמכביד. יחד עם זאת הפעילות של המכינות והמפעילים אותן, כפופים לביקורת של המשרדים הרלוונטיים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

סיכום והתייחסות לתוכן עדותה של גב' שטאובר (מנכ"לית משרד החינוך בשנים שקדמו לאסון נחל צפית, ובעת מתן עדותה בפני הוועדה, להלן: גב' שטאובר).

(9) מוצג וב/109 הוצג לוועדת הבדיקה הממשלתית על ידי ההורים השכולים. לאור המפורט באותו מוצג, שכמעט כל תוכנו תאם למסקנות הוועדה, סברה תחילה ועדת הבדיקה הממשלתית שאין צורך לזמן את גב' שטאובר לעדות. משזומנו עדים נוספים, ונמצא כי רק המיעוט מקבל את מוצג וב/109 ואת מסקנות הוועדה כמחייבים, ניסינו להבין כיצד נוצר פער כה משמעותי בין הקבוצות השונות.

גב' שטאובר העידה בפני ועדת הבדיקה הממשלתית ביום כ"ג תשרי תשפ"ג, 18/10/2022. בזמן עדותה שימשה גב' שטאובר כמנכ"לית משרד החינוך. מוצג וב/109 הוצא ביום כ"א באב תשע"ג, 28 ביולי 2013 על ידי הגב' שטאובר במעמדה כמנכ"לית של משרד החינוך הנושא כותרת: "הבהרות והשלמות לתקנות המכינות הקדם-צבאיות" (להלן: מוצג וב/109).

מר בנט ומר ליברמן, בעדותם, לא הכירו המוצג.

(10) גב' שטאובר, התמנתה למנכ"לית משרד בחודש אוקטובר 2011 ושימשה כמנכ"לית משרד החינוך עד שנת 2013, במשך שנתיים (ע' 2 בעדות). במסגרת תפקידה נחשפה גם לנושא המכינות, הקדם צבאיות והבינה שנושא המכינות הוא חלק בלתי נפרד מתפקידה. כדי להכיר את הנושא היא מצאה לנכון לבקר במכינות ולהכיר מקרוב את העשייה החינוכית, לפגוש את הנוער שהתחנך במכינה, להבין את אופי ההתנהלות שלה ואכן ביקרה במספר מכינות. כתוצאה מאירועים ומתובנות שעלו במהלך תפקידה כמנכ"לית של משרד החינוך – מצאה לנכון להוציא המוצג וב/109, וראתה בו למעשה עדכון נדרש להתנהלות של המכינות, כחלק בלתי נפרד מן החקיקה הקיימת. לצערנו המסמך שהוצא ב- 28/7/2013, לא זכה ליישום, להערכת חברי הוועדה בשל חילופי הגברא וסיום תפקידה כמנכ"לית המשרד. למיטב זיכרונה זה המסמך היחיד שהיא הוציאה בנושא.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

כחודשיים לאחר מכן סיימה גבי' שטאובר את תפקידה כמנכ"לית משרד החינוך והמסמך, על הבהרותיו, נזנח ולא יושם

אין לנו אלא לשבח ההבנה בנושא והיוזמה שהייתה להוציא המסמך, לא כדבר נדרש בלבד, אלא כחלק בלתי נפרד מלשון החוק והתקנות.

(11) אין גם חולק כי האמור במוצג וב/109 לא תאם ל"תפיסה" של משרד החינוך. כפי שהובהר תפיסת המשרדים הייתה שהאדם "שעומד בראש המכינה והגוף המנהל את המכינה, הם נמצאים במקום והם בעלי הסמכות והאחריות לנהל אותה על פי הכללים של הבטיחות" (עמ' 4 לעדותה של גבי' שטאובר). לצד כל אלה חובת הפיקוח של המשרדים.

אין כל הסבר מניח את הדעת מדוע הבהרות הנ"ל וההשלמות לא בוצעו בפועל, לא תוקנו התקנות (אם אכן הייתה דעה שיש לתקן), לא הוכללו בחוזרי המנכ"ל ולא היה המשך טיפול במשרד, בבחינת המשכיות שלטונית.

(12) גבי' שטאובר הוסיפה והבהירה (עמ' 5 בעדותה) שההתייחסות למכינות הייתה כאל מוסדות שמחנכים חינוך בלתי פורמלי מתוך הרבה מאוד גמישות והרבה מאוד יצירתיות. המקום של משרד החינוך הוא לקיים הליך של הכרה במכינות שבוחנת את ההכרה במכינות בשותפות עם משרד הביטחון ו לאשר את התוכניות החינוכיות של המכינות. כך הדברים הובאו בפנייה.

גבי' שטאובר הבהירה עוד (ע' 8 לעדותה) כי היו נתונים שעלו מהשטח והביאו לכתיבת המסמך. הגם שגבי' שטאובר לא זכרה את הפרטים שכן עברו למעלה מ-10 שנים מאז העידה שהמסמך נולד על סמך תובנות שהתגבשו עקב אירועים שהגיעו לשולחנה ושיחות שמצאה לנכון בעקבותיהם כדי לייצר תיקון. המסקנה המתבקשת היא כי כבר בשנת 2013 סברה העדה שהמציאות לא תאמה לדרישות המפורטות בחקיקה הקיימת, ולכן הוציאה מסמך הבהרה.

(13) ועדת הבדיקה הממשלתית ביקשה לדעת מדוע אותו מסמך הבהרות והשלמות (מוצג וב/109) לא יצא כחוזר מנכ"ל, שיש לו תוקף לביצוע מידי, וניתן היה כבר בשלב הראשוני, לפחות בשנת 2013, לדחות את הפרשנות המשפטית המצמצמת שניתנה על ידי היועצים המשפטיים של המשרדים, כמפורט להלן:

"חבר 2: אז לא קיבלת את הפרשנות המשפטית המצמצמת לחוק המכינות?"



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

העדה: אחרי זה כבר לא הייתי המנכ"לית. מצאתי לנכון לכתוב כמנכ"לית מה שכתוב פה. זו עובדה. המסמך מדבר בעד עצמו.

חבר 2: את אומרת שזה היה חוק רזה ופה יש מסמך מרחיב בהיותך מנכ"לית זה אומר שלא קיבלת את הפרשנות.

העדה: זה אומר שמצאתי לנכון להוציא הבהרות.

חבר 2: זה בעצם השלמות לתקנות. לתקנות יש תוקף חוקי ובשביל זה צריך להיות מאושר בוועדת החינוך בכנסת. המכתב הזה בעצם אושר בוועדת החינוך בכנסת?

העדה: אני לא זוכרת להגיד. אני זוכרת שזה הופץ לשטח.

חבר 2: אבל מה שכתוב פה זה הבהרות והשלמות לתקנות בשביל שזה יהיה תוקף משפטי מחייב זה צריך להיות מאושר בוועדת החינוך בכנסת, האם זה נעשה?
העדה: אני לא יודעת להגיד לך.

חבר 2: האם המכתב החשוב הזה, הוא שובך בחזר מנכ"ל? במשרד החינוך?

העדה: הוא מכתב של המנהלת הכללית.

.....

העדה הוסיפה שהמסמך הופץ.

"חבר 2: אני חושב שמכתב כל כך חשוב ומנוסח בצורה כל כך מדויקת – השלמות והבהרות לתקנות, בעצם הייתה כוונה שלא מומשה עד הסוף." (ראה שם בהמשך עדותה)

(14) לאחר שנת 2013, המועד בו נכתב מוצג וב/109 ולאחר פרישתה של גב' שטאובר מתפקידה כמנכ"לית משרד החינוך, לא הובאו בפנינו מסמכים נוספים המתייחסים "להבהרות ולהשלמות לתקנות". המסמכים שהוצאו ביחס למכינות נגעו לחלוקת התפקידים בין המשרדים. כביכול **הבנות** בין המשרדים האחראים שאינן בהכרח קשורות לחיובים על-פי החקיקה הקיימת.

(15) אין להתעלם מהעובדה שאותם נושאים שהוזכרו בשני מוצגים (וב/109 ו-וב/150) והוכנו על ידי המשרדים האחראים, יש בהם בבירור הצבעה על חובה של אותם משרדים לפקח ולבקר:

פיקוח – של משרד החינוך והביטחון;

דיווח - החובה על המכינה להעביר מסמכים נדרשים וכן דיווח מידי על כל אירוע חריג;
החלפת ראש מכינה - הסמכות להחליף ראש מכינה או מנהל מכינה, במסגרת הפעלת סמכותה של הוועדה המייעצת;



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

תוך הבהרה שלשון החוק והתקנות מצביעים באופן מפורש על חובות אלה, חובות שלא בוצעו, ועל פי חוות הדעת של היועמ"ש גם לא ייעשו אחרי הדו"ח, וימתינו עד לתיקון חקיקתי.

(16) גב' שטאובר קראה את דו"ח הביניים, ועמדתה הייתה שאין לה ויכוח עם האמור בדו"ח. לגבי היישום, גב' שטאובר הסבירה כי הדבר יכול וייעשה במסגרת תפקידה מותנה במדיניות של המשרד:

"העדה: קראתי. אין לי ויכוח עם הוועדה, ואני מבינה את העמדה אבל בתוקף תפקידי כמנכ"לית – תפקידי היא לנהל את מדיניות המשרד כפי שהובאה בפניי. כפי שהפרשנות – אנחנו עובדים בסיוע או בליווי של הייעוץ המשפטי שלנו, שתפקידו הוא גם לממש את מדיניות המשרד ולשמור עלינו."

יחד עם זאת הודתה גב' שטאובר "המסמך שאני הוצאתי הוא מצביע על כך שאני ראיתי צורך להקפיד בעוד כמה דברים שלצערי לא הספקתי בעקבות סיום תפקידי – לעקוב. אבל בעקבות הפגישות והביקורים במקום, ראיתי צורך לכוון למקום הזה". (ע' 14 לעדותה מיום ש' 25-26).

לדעת חברי הוועדה, חובת תפקיד בכיר כגון מנכ"לית המשרד המהווה את הגורם המקצועי הבכיר ביותר במשרד, אינו רק ליישם מדיניות אלא גם להמליץ על יישום מדיניות נדרשת.

התוצאה היא שגם על פי עדות זו, ימשיך לחול "ההסכם הוולונטרי" כפי שהיה ב-2018, המסקנה, היישום הנדרש על פי דו"ח הביניים לא מתבצע ושיש להמתין לשינוי חקיקתי. (ע' 13 לעדות).

גב' שטאובר הסכימה כי חובת הפיקוח כחובה משפטית קיימת, אך יישום חייב להיעשות ולהיות תחת מעקב, על פי המדיניות (ע' 3 ש' 32-33).

(17) לסיכום, נושא הבטיחות הוא חשוב ביותר. כפי שנכתב בפרק 6 לדוח זה אין לקבל את המלצת היועץ המשפטי להסתפק בהסכם הוולונטרי של 2018 ולהשאיר את המצב הקיים, במסגרת של הסדר וולונטרי. נתון זה יש להביא לידיעת ההורים, ולהדגיש כי תוצאה זו נוגדת את המלצות הוועדה.

עוד יש להדגיש כי חובת הדיווח המוטלת על המכינות היא חובה הכרחית שיש לעמוד עליה, היא מקיפה לצורך הטמעת נושא הבטיחות. יש לדרוש שינוי מהותי בגישה וליצור מציאות כי הדיווח אינו מורה שהמכינה בעייתית, והיפוכו, מכינה שאינה מדווחת כלל צריכה



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

להיראות כחריג שלילי. לצד אלה יש להדגיש כי חובת הפיקוח של המשרדים אינה מתבצעת בפועל.

פרק שני-

2. הצגת המכינה כעמותה פרטית

(1) שם המכינה

המכינה היא עמותה פרטית, מתוקצבת, מפוקחת וחניכיה מקבלים דחיית השירות ממשרד הביטחון כשלצידו פיקח על הנושא בעבר משרד החינוך וכיום משרד ההתיישבות. מבחינה זו המכינה מתקיימת בזיקה למערכת הממשלתית. בהצגת המכינה אל מול הורים, חניכים לעתיד וכו' יש להדגיש כי מדובר בעמותה פרטית אך מתוקצבת בתנאים ואמורה להיות מפוקחת על ידי משרד ההתיישבות ומשרד הביטחון. עוד יש להדגיש כי עיקרי החזון והדרך החינוכית שלה הם "האני מאמין" שלה בלבד.

(2) שקיפות ואמון בין המכינות לחניכים

שקיפות בין המכינה לחניכים חייבת להתקיים. שקיפות זו מבססת אמון נדרש, ויוצרת – במידת הצורך - הבנה משותפת, הן למעמד החניך והן למעמד המכינה.

(3) שקיפות ואמון בין המכינות להורים.

יצירת מנגנון בין המכינה לבין ההורים יש בו מצד אחד לאפשר – במידה נדרשת, הבאת תוכן פעילות המכינות, ומצד שני מאפשרת הזדקקות לעזרה מההורים, אם בגיוס תרומות, ליווי טיולים, הוצאות וכדו'. אלו מייצרים מצב של שותפות בין שני הצדדים, כאשר כל אחד מהם מרוויח ונרכש אמון נדרש. ככל שנוצרים כשלים או כאשר ההורים אינם זוכים למענה נדרש חובה לקיים הליך של בירור.

פרק שלישי –

3. טיפול בתלונות של חניכים והורים ודרך הטיפול בהם

האפשרות האמורה יש אף בה לבסס אמון בין השותפים – מכינה – חניכים- הורים – ויוצרת בטחון שתלונות מבוססות יטופלו.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

(1) הטיפול בהטרדות מיניות.

מומלץ כי בכל מכינה ימונה גורם המוגדר כאחראי לבירור התלונות בתחום הטרדה מינית. נוסף, המשרד הממשלתי הממונה על המכינות יציג נקודת התקשרות חיצונית ובלתי תלויה במכינות לטיפול בתלונות ובמצוקות בתחום ההטרדה המינית ויגבש נוהל לטיפול ולהתייעצות. ככל שמנגנון כזה קיים יש לשפרו ולתת לו הדגש.

(2) הטיפול בנושא בריאות הנפש ובטיחות רגשית – חוסן מנטאלי.

הנושא מחויב בתשומת לב ורגישות של המדריכים, ראש המכינה והמשרדים המפקחים. הנושא קיבל התייחסות מסוימת בדוח הביניים (סעיף 54 בעמ' 143). בעניין זה נפנה לאוגדן בטיחות של סדרות בית הספר לסיירות, טיוטה שהוצאה ביום 2.9.19 (מוצג ב/25) שהוצג בפני הוועדה ביום 16.6.21 על ידי רועי מנדל, מנהל בית הספר לסיירות של קק"ל ובה הסברים וקווים מנחים בעניין הבטיחות הרגשית. על אף שהמכינות הן מוסד חינוכי לא הוצגה בפני ועדת הבדיקה הממשלתית שום התייחסות מסודרת – לא מטעם המכינות עצמן ולא מטעם המשרדים האחראים – לתחום הרגשי ולמתן מענה וטיפול למצוקות רגשיות. ועדת הבדיקה הממשלתית רואה בהיבט הרגשי עוד נדבך בבטיחות החניכים, בדומה לטיפול בהטרדות מיניות. כל הנאמר בנוגע לכללי בטיחות בדו"ח הביניים כולל גם התייחסות להיבט הרגשי של החניכים. העומסים והאינטנסיביות שעוברים חניכים במכינה אינם נוגעים רק לעומסים פיזיים אלא גם לעומסים רגשיים והדבר בא לידי ביטוי בעדויות שהובאו בפני הוועדה.

(3) חזון וכיוון חינוכי

מלבד הקפדה על ערכי יסוד ממלכתיים ודמוקרטיים, הפיקוח של המשרד הממשלתי הממונה על המכינות, מותיר למכינות חופש פעולה בדרכם החינוכית ובתוכני הלימוד. בהצגת המכינה ראוי להציג את עיקרי החזון והדרך החינוכית של המכינה, לרבות התייחסות כאמור לניהול כללי הבטיחות בכללותם.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

פרק רביעי

4. ראש מכינה –

(1) תנאים נדרשים.

יש להקפיד הקפדה יתרה על הדרישות המפורטות בתקנות המכינות. לעניין זה אנו מפנים לתקנה 11 לתקנות המכינות הדנה בכישורים הנדרשים מבעלי התפקידים במכינה, לרבות ראש המכינה העומד בראשה.

(2) קבלת החלטות, בדרך של שיתוף ושמיעת דעה נוגדת

מצאנו לנכון להדליק נורת אזהרה הנוגעת להתנהלות מכינה ולאופן קבלת החלטות. כל אלה אסור שייעשו על ידי אדם אחד, ואפילו הוא במעמד של ראש מכינה. מהעדויות ששמענו זיהינו תופעה, הקיימת לפחות בחלק מהמכינות לפיה יש מאפיינים של הערצה למי שנחשב כמנהיג המכינה (יו"ר, מנכ"ל, ראש המכינה וכו') ו"תרבות" המכינה היא לקדש את דבריו של אותו מנהיג. לטעמנו יצירת תרבות שכזו אינה נכונה ואינה בריאה. על המכינות ליצור תרבות של שיח והטלת ספק. יש לתת לביקורת ולספק להישמע. כל החלטה צריכה לקחת בחשבון את שלל הביקורת ואת שלל הדעות האחרות. יש לעודד הבעת דעות נוגדות מצד כל צוות ניהול המכינה, ובפרט צוות ההדרכה, חניכים וכל גורם מקצועי או אחר, ובכל אחד ואחד מאלה לראות נתון רלוונטי לצורך קבלת ההחלטה. אי קבלת ביקורת ואי הטלת ספק עלולים להביא לידי התנהלות שיש בה ביטוי הקרוב למאפיינים של כת, עד כדי חד גוניות בחשיבה, הערצה למנהיג, אובדן חוש ביקורת ו"חשיבת עדר".

פרק חמישי -

5. תובנות נוספות לגבי כלל מסגרות י"ג

החלה של החקיקה הקיימת ו/או חקיקה עתידית על כלל הארגונים בדמות מכינות שנת י"ג.

*** התיקונים הנ"ל מחייבים תיקוני חקיקה, לצד מתן מעמד סטטוטורי למועצת המכינות, ואזכור נדרש בנושא שלוחה.

(1) ועדת הבדיקה הממשלתית התמקדה במכינות הקדם-צבאיות המוסדרות בחוק המכינות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

במקביל להן מתקיימות תוכניות נוספות של שנת י"ג, הנתמכות אף הן – ואשר דומות במתאר הסיכונים לכל המתואר בדו"ח הביניים על המכינות המנויות בחוק המכינות. כך לדוגמא: מכינות חצי-שנתיות כדוגמת מכינות "אופק", מכינות משרד הרווחה ("ניצוץ") ומשתתפי תוכניות שנת שירות.

המשותף לכולן שהן כוללות אנשים צעירים-בגירים, רובם לקראת שירות צבאי, ואלה נכללים בהסדרים שונים של תקופה נוספת מעבר ל-12 שנות לימוד.

(2) הדגש והמסר שהוועדה מבקשת להעביר הם :

כל האמירות והתביעות של הוועדה לניהול תהליכי בטיחות וניהול סיכונים בטיחות במכינות המוסדרות בחוק המכינות לצד חובת פיקוח של משרד ממשלתי רלוונטי – חייבים לחול גם על תוכניות נוספות אלו.

(א) בהקשר זה יש לציין כי דו"ח אהרונישקי הוא נקודת מוצא חשובה בתהליך עבודת ועדת הבדיקה הממשלתית ואנו מפנים בהקשר לנושא הנדון לפרק י"א בדו"ח אהרונישקי). התרומה החשובה של דו"ח אהרונישקי מתמקדת בהצבעה על דרישה לסטנדרטים אחידים, בעיקר בתחום הבטיחות.

עם זאת, דו"ח אהרונישקי מפרט שאיפה להאחדה גם ביתר התחומים עד כדי הגדרת בעלי תפקידים במכינות ותהליך המיון וסף התנאים להתקבלות בעלי התפקידים באופן שנראה לנו מרחיק לכת, עד כדי החשש לצמצום הייחוד של כל אחת מהמכינות. במדינה דמוקרטית המדינה ממסדת את הובלת המדינה דרך מערכת החינוך, היסודית והתיכונית.

(ב) המכינות לעומת זאת, לא צמחו מתוך יוזמה מוסדית ומוסדרת של מדינת ישראל. הן צמחו מתוך צורך בשטח, ביוזמת פעילים מקומיים. המדינה ומערכת הביטחון מצאו לנכון להכיר בצורך ולראות בפעילות המכינות כפעילות שיש בה תרומה חשובה לעתיד מדינת ישראל.

למרות תמיכת המדינה שניתנה על בסיס חוק המכינות, המדינה לא לקחה אחריות לייזום ומיקום על פי אסטרטגיה חברתית להקמתן של מכינות – והשאירה את התופעה למפגש אינטרסים "מיקרי" וכנובעת מצרכים מקומיים והתנדבותיים.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

בהסתכלות הכוללת יש מקום לקביעת מדיניות בהמשך להקמת מכינות, זאת מבלי להפחית בחשיבות הפרויקט ומבלי לפגוע בהנעה וביוזמה מהשטח כפעולה חברתית.

הדבר דומה למרחב תופעות מוכר בכל העולם המתקדם – של Non governmental organizations (NGO). המדינה מוצאת עצמה נשכרת מיוזמות של החברה האזרחית, כמו עמותות בתחומים אחרים.

למרות שהמדינה במסגרת חוק המכינות היא שנותנת הכרה למכינה, המדינה לא יזמה אף הקמה של מכינה נוספת. היוזמה להקמת מכינה נשארה אירוע שמגיע מהחברה האזרחית, מתוך יוזמה אישית.

(ג) מרגע שנוצרה מגמת המכינות היא הפכה לתופעה נפוצה בעיקר בקרב בני שכבות מעמד בינוני מבוסס. **הדבר יצר פער לעומת בני פריפריה ומשפחות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך יותר, גם מפאת אי יכולתם לשלם את תשלום ההורים המתבקש מכל חניך, וגם מפאת אי יכולתם לעמוד בתחרות, בהיצע וביקוש שאיננו נותן מענה לכמות המתדפקים על דלתות המכינה.**

נוסף, במקומות בהם המכינות מוקמות הן מחזקות את המקום בו הן מוקמת בהרבה מאוד היבטים ובעיקר בהיבט החברתי. קיימים ישובים שלמים שמתרוקנים בבוקר כי האנשים הגרים בהם הם יוממים שעובדים מחוץ לישוב, נוכחות של מכינה מעניקה חיים חדשים לישוב כזה.

מכיוון שמכינות מוקמות היום על בסיס הזדמנות, דהיינו, מקום פנוי, אזי היוזמה להקים במקום שבאמת צריך ואולי אין את התנאים – לא מתרחשת.

(ד) פה נכנס תפקידה של המדינה לבחון היכן צריך להקים את המכינה, לא רק בהיבט של זמינות ויוזמת האנשים מהשטח אלא גם בהיבט של המקום בו היא נדרשת בראיה רחבה מבחינה חברתית ולאומית. כדי לאפשר הקמת מכינות מתוך ראיה רחבה של צרכים חברתיים ולאומיים של המדינה, המדינה נדרשת להכניס את היד לכיס וליזום ולממן את התשתית המתבקשת ולא רק להסתפק רק בתמיכת העלות החודשית של כל חניך בתקציב שוטף.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

גרף ההיצע והביקוש – מחיר השוק שהוא בעצם מהווה את מספר המכינות, ביחס לביקוש, לא משקף את המציאות. מספר הצעירים שרוצים להצטרף למסגרות אלו הולך וגדל עם השנים ומספר המכינות אינו גדל באופן יחסי תואם לדרישות הביקוש.

(ה) מדובר בתופעה חברתית שהמדינה יכולה לעשות בה שימוש כמשאב יקר ערך בהיבט החברתי, ככל שזה מתנהל על בסיס כללי בטיחות נדרשים ובפיקוח נדרש של משרד רלוונטי. יש צורות ארגוניות שבהן המדינה יכולה למצוא פתרונות לצרכים אסטרטגיים, המדינה לא עושה את זה והיוזמות, אם הן באות, מגיעות מלמטה, ולא תמיד יש ביכולתן של היוזמות להתקבל על ידי מוסדות המדינה. לכן נדרשת מדיניות, הן בנושא הקמת מכינות, לרבות מיקומן והתארגנותן.

(ו) לעניין מצב של ריבוי עמותות קטנות (סעיף 2 א' בעמ' 10 של פרק י"א בדו"ח אהרונישקי) - חוזרת ועולה השאלה הנוגעת גם לנושא השלוחות, והיא עד כמה יש לאפשר ריבוי עמותות קטנות המנוהלות לעיתים בהתנדבות, לרוב בתמרון ושליטה של ראש המכינה, בהעדר בקרה ופיקוח יעילים. וכך גם לעניין מספר השלוחות של מכינת אם אחת - חוזרת ועולה השאלה האם יש לתמוך בהקמת שלוחות, ולכמה שלוחות לאפשר למכינת אם אחת (נזכיר שבנושא "שלוחות" בדו"ח הביניים הייתה דעת מיעוט של היו"ר, מבחינת הסדר חקיקתי, ועמדה נדרשת לשלוחות של חברי הוועדה (האלוף במיל' גרשון הכהן ואבי נעים, מנכ"ל לשעבר של משרד ההתיישבות), המצביע על צורך מעשי נדרש). הדילמה על דעת שני חברי הוועדה הנ"ל היא בין עמותות קטנות עצמאיות שקשה להסדיר בהן האחדה, לבין עמותה שמחזיקה כמה שלוחות ושם, כמו דרישת אהרונישקי, קל יותר להסדיר האחדה.

(ז) יחד עם זאת יש לדעת הוועדה הצורך לערוך בקרה, ולקבל דיווח נדרש לגבי המכינות שהוקמו, באיזה שלב חדלו מלהתקיים, כמה מהמכינות שאושרו במסגרת חוק המכינות נסגרו, כמה מהמכינות שקמו כמכינות בהקמה, לא הגיעו לשלב של "מכינות בהכרה" וחדלו להתקיים במהלך תקופת ההקמה. נתונים אלו יכולים לשמש את המשרדים האחראים לתכלול וחשיבה מערכתית בנוגע למכינות.

(ח) עוד יש להעיר, בהתייחס לסעיף 2 ג' – **למה הכוונה**, שראש אגף ביטחוני-חברתי במשרד הביטחון אינו זה שמקים מכינות אלא זה המעניק את מכסת החניכים לדחיית שירות וביכולתו בעיקר לקבוע את מספר המועמדים שיהיו לחניכים, בזכות דחיית שירות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

(ט) בקשר לחוסר אחידות במבנה המכינות (סעיף 3 בדו"ח אהרונשיקי), הוועדה סבורה שאחידות בתחום נוהלי הבטיחות היא הכרחית, לפחות בשלב הראשוני עד להטמעת הבטיחות כחלק מהותי מפרויקט המכינות, יחד עם זאת, מפעל המכינות, בבסיס רעיונו מעודד את היוזמה האישית, חדות היצירה, השונות והייחוד הרעיוני ולפיכך הדרישה לאחידות לא רק שאינה נדרשת, אלא אף עלולה לפגוע בבסיס הייחוד והיעוד של פרויקט המכינות.

(י) קביעת הנחיות ונהלים חייבת להתקיים, ואולם אלה צריכים לאפשר את השונות ואת חופש הפעולה של כל אחת מהמכינות, הכל כפוף לכך שכללי בטיחות תואמים לפעילות חייבים להתקיים, לרבות פיקוח נדרש של המשרדים.

לגבי כללי התנהלות המכינות מבחינת נהלי הבטיחות בשגרה ובחירום, סוברת הוועדה שאכן צריכה להיות הלימה בין המטרות, היעדים והפעילויות, וכי אלו אינן בהכרח צריכים להיות בגדר של האחדה באופן שכולל את כל המכינות, תוך התעלמות מסוימת מהייחוד שבכל אחת מהן.

יש לשים לב כי בסעיף 4 בעמ' 11 לדו"ח אהרונשיקי מדובר על תרבות בטיחות, ואילו אנו מדברים על תרבות לימוד מהותית שיכול שתהיה מאפיינת כל מכינה באופן אחר.

(יא) אחראי על התחום – צוות ההסדרה והבקרה – הוא גם המחויב לפתח ולהתאים למציאות המשתנה את דרישות הרגולציה. לא שאנחנו מציבים כאן את המסילה של הרגולציה, אלא אנו מכתיבים את הדרישה לרגולציה. קיומה המתאים נתון בידי הדרג הממונה בהחלטה של הממשלה למי להתאים את זה.

פרק שישי –

6. המחלוקת בין חוות הדעת של הוועדה לעומת חוות הדעת של היועץ המשפטי

לממשלה – ביטום הנדרש

דיון חוזר בחוות דעת היועצ/ת המשפטית/ת – ועמדה ביקורתית-נוגדת של ועדת הבדיקה

(1) דיון חוזר עם היועץ המשפטי לממשלה, בשאלת החלת נהלים, כללים לגבי תנאים פיזיים ובטיחותיים נדרשים – משתנים.

(2) המחלוקת בין מסקנות וועדת הבדיקה לבין הפרשנות המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה – ד"ר לימון, בשאלת ההחלה של כללי הבטיחות וסמכויות המשרדים.

(3) מסקנות של חברי הוועדה בשאלת המשך פעילויות המכינות – יו"ר דעת מיעוט -



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

קריאה להפסקה מיידית של פעילויות המכינות.

- [חוות הדעת נכתבה על ידי ד"ר גיל לימון, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) (להלן: "ד"ר לימון"), לרבות תשובות להבהרות הנוספות]

המחלוקת בין עמדת היועצת המשפטית לממשלה, למסקנות ועדת הבדיקה

הצעות ליישום

בחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה – הוצע - הסדר וולונטרי חלקי וחסר;
ועדת הבדיקה הציעה - חיוב חקיקתי-מקיף ומתעדכן:

פתיח

1. לאחר שוועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות במכינות הקדם-צבאיות (להלן: "הוועדה" או "ועדת הבדיקה") הגישה את דו"ח הביניים ולקראת הגשת "הדו"ח המשלים", ביקשה ועדת בדיקה לוודא, יישום המלצותיה.
התברר שאלה אינן מיושמות בשל טענה בדבר **מועד החלה מוגבל** של כללי הבטיחות. אלה הוגבלו ל"**מועד ההכרה**" לגבי מכינה חדשה ול**מועד "חידוש ההכרה"** לגבי מכינה מוכרת.
בפועל לצורך יישום והמשך פעילות המכינות, הוחזר לתוקפו הסדר וולונטרי חלקי ובלתי ממצה.
בנסיבות אלה אין מנוס מלחזור לדון במחלוקת שנתרה בין שתי חוות הדעת המשפטיות ובמשמעות המעשית, לפער האמור.
2. בהשוואה בין שתי חוות הדעת, של כבוד היוהמ"ש לעומת חוות הדעת המשפטית של הוועדה, נעמוד תחילה על המשותף ועל חילוקי הדעות, בדרך תמציתית, ולאחר מכן בהרחבה מסוימת תוך הבאת ציטוטים מחוות הדעת. בסוף הדיון בפרק זה, אביע כיו"ר הוועדה עמדותי בנוגע להמשך פעילויות המכינות. בנושא האחרון, תשמע דעתי, כדעת מיעוט.

עמדה עקרונית משותפת

3. אין מחלוקת, כי **עקרונית** קיבל היועץ המשפטי לממשלה דאז אביחי מנדלבליט, את עמדתה של ועדת הבדיקה, כמפורט בחוות הדעת שהוגשה על ידי ד"ר לימון (מוצג



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

וב/153). חוות דעת של ד"ר לימון, הועברה לוועדת הבדיקה על ידי היועמ"ש אביחי מנדלבליט.
בשלב מאוחר יותר אושרה אותה חוות דעת גם על ידי היועצת המשפטית לממשלה, הגב' עורכת הדין גלי ברהב מיארה (להלן: כל אחד מהם, יכונה "היועץ" או "היועמ"ש").

4. הפועל היוצא, העמדה העקרונית המשותפת, היא:

- חוק המכינות משנה את מעמד המכינות שקיבלו תעודה הכרה, למכינה מתוקצבת;
- התקציב ניתן כדי להבטיח פעילות סדירה ותקינה;
לצורך הסדרת פעילויות המכינות, על-פי החקיקה הקיימת – חוק המכינות והתקנות מחייבים כי:

- פעילויות המכינות – בכל עת ובכל מקום (הן במתחם המכינה והן במסגרת פעילויות חוץ) – חייבות להתבצע תוך התאמה לתנאים פיזיים ולכללים בטיחותיים הנדרשים והתואמים לאותן פעילויות שמבקשת המכינה לבצע.

לפיכך:

- המכינה והתאגיד המפעיל, הם המחליטים על סוג הפעילות והם אחראים כי זו תתבצע על בסיס כללי בטיחות נדרשים;
- המשרדים הרלוונטיים – משרד הביטחון ומשרד ההתיישבות - חייבים לוודא קיומם של כללי בטיחות נדרשים ולהם גם סמכות הפיקוח;
- סמכות הפיקוח – כוללת פיקוח, בקרה וביקורת, לוודא יישומם של כללים אלה, ובהעדרם ו/או באי התאמתם לפעילות – לנקוט בצעדים המתחייבים, כמפורט בתקנות;
- יחסי הגומלין בין המכינות לבין המשרדים הרלוונטיים – חובת דיווח, חובת המצאת מסמכים מצד המכינות, ומצד המשרדים הרלוונטיים -סמכות לדרוש נתונים ומסמכים.

הגבלת ההחלה

5. למרות שהיועמ"ש הכיר בסמכות רחבה של המשרדים הרלוונטיים לקבוע כללי בטיחות במתקני המכינה במתחם המכינה ומחוצה לה, לרבות סמכות פיקוח רחבה, הוגבלו אלה [כללי בטיחות ופיקוח] "אך ורק לכללים אותם היו מוסמכים משרדי הממשלה לקבוע מלכתחילה במסגרת מתן ההכרה או חידושה" (ס' 21א' ע' 8 בחוות הדעת של היועמ"ש מיום 19/9/2021)

הוא הדין לגבי סמכות הפיקוח של המשרדים הרלוונטיים על המכינות (ס' 22 לחוות הדעת של היועמ"ש). שם נקבע:



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

"נתונה למשרדי ההתיישבות והביטחון סמכות לפקח על עמידתן של המכינות אבל, באותן דרישות שעל בסיסן זכו להכרה, וזאת לאורך כל תקופת ההכרה. סמכות כזו, בניסוח על דרך השלילה, קובעת:

"החוק והתקנות אינם מסמיכים את המשרד להורות למכינות לפעול לפי כללי בטיחות חדשים, שלא נקבעו במסגרת תהליך ההכרה או חידוש ההכרה".

הצעה ליישום של היועץ ועמדת ועדת הבדיקה:

6. לאור המחלוקת בשאלת **מועד ההחלה** של כללי בטיחות נדרשים ומותאמים לפעילות, קבע היועץ כי בשלב זה לא ניתן לחייב ו/או לפקח על-פי כללי בטיחות מתעדכנים ו/או חדשים. ככל שמבקשים לעשות כן, כפי שנקבע בדו"ח הביניים, יש לבצע תיקוני חקיקה. לפיכך בשלב זה הציע היועץ, גישה יישומית שנהגה לאחר אסון נחל צפית – יישום על-פי **"ההסדר הוולונטרי"** שנחתם בין הצדדים הרלוונטיים, לאחר אסון נחל צפית, בשנת 2018 (להלן: **"ההסדר הוולונטרי, 2018"**).

הערה: בנושא סמכות הפיקוח - לא ברור מדוע לא יושמה חובת הפיקוח, לפחות על בסיס "אותן דרישות שעל בסיסה זכו להכרה".

תגובת יו"ר הוועדה לאמץ את ההסדר הוולונטרי עד לתיקון החקיקה הקיימת:

7. אין לקבל ההצעה האמורה וזאת לפחות מן הנימוקים הבאים:
- 7.1 בהתאם למסקנות ועדת הבדיקה בדו"ח הביניים, החיוב החוקי המפורט בדו"ח הביניים - על-פי החקיקה הקיימת - צריך היה להיות להליך יישומי מידי עם חקיקת חוק המכינות ב-2008. סמכות הביצוע הנתונה למכינות ולתאגידים המפעילים אותן, לא רק מאפשרת יישום של כללי בטיחות מעודכנים ואף חדשים, אלא מחייבת לעשות כן. לפיכך חובה הייתה לנהוג כך, מיום הקמת המכינה הראשונה, על אחת כמה וכמה, שיש לעשות כך, לאחר אסון נחל צפית. בנושא זה, אין צורך בתיקוני חקיקה; הוא הדין בהתאמה, לגבי סמכות הפיקוח של משרד הביטחון ומשרד ההתיישבות;
- 7.2 אין לקבל את ההסדר הוולונטרי 2018 עד לתיקון החקיקה. מדובר בתיקונים שאינם נדרשים לדעת היו"ר, ואם נדרשו, הרי שהם יכלו להיכתב להבהרה בלבד, חובה שהייתה צריכה להיעשות ב-2008 ובמיוחד לאחר אסון נחל צפית, ב-2018;



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

- 7.3 אין לקבל ההסדר הנ"ל, בין היתר, גם בשל העובדה שהוא הסדר שאינו בגדר חיוב בחוק, אינו מתייחס להתנהלות במתחם המכינה, מתעלם מחובת פיקוח נדרשת מהמשרדים הרלוונטיים, ומתעלם משינויים מתחדשים ומתעדכנים של כללי בטיחות כדי להתאימם לפעילויות המכינה!
- התעלמות מעדכון ומחידוש של כללי הבטיחות, פוגעת בהתנהלות סדירה ותקינה, מטרה שביקש המחוקק להגשים, עם מתן "הכרה" למכינה והפיכתה למוסד מתוקצב.
- 7.4 אין לקבל המלצה ליישום הסדר וולונטרי 2018. בהיות ההסדר - הסדר חסר, לא חיוב חוקי מחייב ובהיותו - הסדר חלקי וחסר.
8. לגוף המחלוקת המשפטית, ועדת הבדיקה הממשלתית, עם כל הכבוד, איננה מקבלת פרשנות זו, פרשנות שאינה תואמת לחקיקה הקיימת לתכלית החקיקה ולהגיון המתחייב.
- מועד מתן הודעה על הכרה במכינה או מועד חידוש ההכרה במכינה, אינו המועד בו נקבעים כללי הבטיחות. גם היועץ בחות דעתו אינו מדבר על מועד ההכרה אלא על "**תהליך ההכרה**". הליך הנעשה לאורך שנים, לפחות שנתיים ;
 - "המועד" הוא לכל היותר, **מועד בדיקה חשוב**, אם פעילות המכינה הייתה תקינה וסדירה. כאשר הוועדה המייעצת תורה על תיקונים נדרשים, לא ייעשה הדבר על ידי מתן פירוט פרטני, אלא יזכיר נושאי תיקון כלליים.
 - המועד מסכם תקופת פעילות לעבר, לקראת המשך פעילותה. כל פעילות של המכינה כאמור, בכל עת ובכל מקום, צריכה להתבצע על-פי כללי בטיחות תואמים, עדכניים לרבות חדשים, בין אם מדובר בפעילות לפני ההכרה במכינה, במהלך פעילותה לאחר ההכרה או לקראת חידוש ההכרה ועד לסוף ימי חייה של המכינה.
 - פעילויות המכינה, מעצם מהותן, כמו גם תנאים פיזיים וכללי בטיחות נדרשים, אינם רשימה סגורה, הניתנת "להקפאה" למועד מסוים, ואלה יחולו ויתחדשו בכל עת לגבי כל שטח או אתר ומקום בו מתבצעת הפעילות.
 - "כללי בטיחות חדשים ומתעדכנים - שלובה בחובה המפורטת בסעיף 2 לחוק המכינות הקדם צבאיות, תשס"ח-2008 (להלן: "**חוק המכינות**"), המחייב תיאום מלא בין פעילות לתנאים פיזיים ולכללי בטיחות נדרשים, ואין בו שום הגבלה למעד קביעת כללי בטיחות.
- נתון** - גם בהודעה על מתן תעודת ההכרה למכינה (דוגמת מסמך מאוקטובר 2021), בסוף המסמך, נמצאת "**הערה**", לפיה חובה לציית לדרישות שיפורסמו מעת לעת על ידי המשרד המוסמך. אמירה



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

כזו, אינה "מקפאה" את כללי הבטיחות אלא מצביעה על סמכות עדכון וחינוך, לרבות חובת ציות.

9. להגבלת ההחלה של כללי הבטיחות, אין כל בסיס בחקיקה הקיימת. הסמכות היא רחבה וכללית, כמפורט בסעיף 2 לחוק המכינות, ולכן לצורך פעילויות עזר, ניתן לעשות שימוש בסעיף 17 לחוק הפרשנות תשמ"א-1981 (להלן: "חוק הפרשנות").

10. לאחר הגשת דו"ח הביניים, אין עוד מקום להותיר את המצב שהיה לאחר אסון נחל צפית, בבחינת "איש הישר" בעיניו יעשה". פעילות המכינות המתעלמת מקיומה של חובה חוקית, והצעה המבוססת על הסדר חוזי המתייחס לפעילויות חוץ בלבד, אינם מאפשרים, לדעתי (לדעת יו"ר הוועדה), מתן אישור להמשך פעילויות המכינה במתכונת המוצעת.

דיון חוזר ומפורט בעמדת היועץ המשפטי לממשלה:

11. ייאמר כבר בתחילת פרק זה, כי עם על הכבוד והערכה לכותב חוות הדעת של היועץ המשפטי, ועדת הבדיקה אינה מקבלת את הטענה בדבר החלה מוגבלת, במועד ההכרה או בחידוש ההכרה. כאשר אמירה זו יוצאת מנקודת מוצא שמדובר במועד מוגדר, קבוע, מועד שניתן להגדירו כיחידת זמן מוגדרת, תוך התעלמות מפעילות עד למתן ההכרה ולאחריה, ולא היא.

הליך מתן ההכרה, כמו גם חידוש ההכרה – הוא תהליך מתמשך ממועד קום המכינה, נמשך כמכינה מוכרת, וממשיך להתקיים כמכינה מתחדשת.

יש אפוא הכרח לחזור ולהפנות בפירוט נוסף לחוות הדעת של היועץ המשפטי, להצביע ולפרט את נושא - הגבלת ההחלה ומנגד, להפנות לחוות הדעת שניתנה על דעת ועדת הבדיקה.

חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה י"ג תשרי תשפ"ב (19/9/2021):

12. לאחר קבלת חוות הדעת המשפטיות של היועצים המשפטיים של משרד הביטחון, החינוך וההתיישבות (להלן: "המשרדים הרלוונטיים"), ובשל הפער המהותי בין אלה לחוות הדעת המשפטיות של ועדת הבדיקה, פנתה ועדת הבדיקה ביום 16/8/2021 אל המשנה ליועץ המשפט לממשלה, לקבל עמדתו ביחס למספר סוגיות הנוגעות לפעילות המכינות הקדם צבאיות ובעיקר, סמכות המשרדים הרלוונטיים בעניין "סמכות משרדי הממשלה לקביעת כללים למכינות הקדם צבאיות בתחום הבטיחות ולפקח על עמידה בהם".



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

13. קביעת העקרונות והחייבים העולים מהחקיקה הקיימת, כפי שגם אושרו על ידי היועמ"ש אינה יכולה ואף אינה מצביעה על הגבלת מועדי ההחלה של כללי הבטיחות. האחרונים – כללי הבטיחות - מעצם מהותם וטבעם, מחייבים עדכון והתחדשות. ואולם, גם אם נניח שיש הגבלה החלה, **מדוע לא תופעל חובת הפיקוח**.

14. ועדת הבדיקה הפנתה לחוות הדעת של היועמ"ש, בדו"ח הביניים והצביעה על שני חלקי חוות הדעת:

בחלק הראשון של חוות הדעת מדובר על הכרה עקרונית של חיובי החקיקה הקיימת. בנושא זה, מדובר על הכרה עקרונית בחיובים הנדרשים והם:

(א) **חובה שמקורה בחוק** – המטרה - פעילות תקינה וסדירה על בסיס חיובי חוק. חיובים אלה שלובים ותואמים לקיומה של חובה בחקיקה הקיימת לנהל ולהתנהל, תוך התאמה בין תנאים פיזיים וכללי בטיחות נדרשים מותאמים לפעילויות המתבצעות על ידי המכינה;

(ב) **סמכות המשרדים וחובתם לפקח** - הסמכה למשרדי הממשלה לקבוע כללי בטיחות לגבי מכינות שהן גופים פרטיים, הפועלים באופן עצמאי מהמדינה, **במהלך תקופת ההכרה**; - סמכות למשרדי הממשלה על-פי החקיקה הקיימת **לקבוע כללי בטיחות**;

(ג) **מטרת החוק** - תוך עמדה נוגדת של היועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים, תקצוב כדי לאפשר פעילות סדירה ותקינה בכל מקום ובכל עת ובלשון היועמ"ש:

"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)

(ד) **סמכות פיקוח למשרדים הרלוונטיים** – ביטחון והתיישבות. **מסקנות מחייבות**: דרישה לקיום כללי בטיחות, לאורך כל קיומה של המכינה, כאשר המטרה פעילות תקינה וסדירה; בנוגע לסוג/מהות של כללי הבטיחות; מפנה היועץ לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך והתאמתם לדרישות של המכינות ולפעילותם.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

היועמ"ש ראה למעשה בחוזרי מנכ"ל של משרד החינוך "הוראות ייעודיות" (כנזכר בדברי ההסבר לתקנות המכינות) והן בבחינת "תקנון בטיחותי מצוי למכינות" (להלן: אוגדן מצוי);
להלן ציטוט מתוך חוות הדעת 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 בהוויה של המכינות הקדם צבאיות, דבר המשתלב היטב עם המטרות של פעילות המכינות המפורטות בתקנה 9" (ראה סעיף 21 לחוות הדעת של היועמ"ש ממשפט רביעי).

(ה) **מרחב היקף הסמכות - על אף שנטען על ידי המשרדים הרלוונטיים כי סמכותם חלה רק במתחם המכינה מתייחס היועמ"ש גם לפעילויות חוץ שנערכות על ידי המכינה, כדוגמא של טיולים מאורגנים ובמילותיו:
להלן ציטוט מתוך חוות הדעת של היועמ"ש:**

"לעמדתי, פרשנות הקובעת כי הסמכות של מנכ"ל משרד ההתיישבות לקבוע כללי בטיחות לפעילות של המכינות נעצרת בשעריו הפיסיים של המוסד, אינה מתיישבת עם תכליתן של התקנות, להבטיח את פעילותן התקינה של המכינות, גם בהיבטי הבטיחות" (ראה סעיף 21 סיפא לחוות הדעת של היועמ"ש, ההדגשות אינן במקור – ש"י).

(ו) **חובת המכינה והתאגיד המפעיל אותה - החובה על המכינה והתאגיד המפעיל אותה לבחור בפעילות הרצויה למכינה הספציפית, תוך הקפדה על צביון המכינה ותכליתה, ולצורך ביצוע אותה פעילות עליה לאתר תנאים פיזיים וכללים בטיחותיים המתאימים והנדרשים לאותו סוג של פעילות;**

(ז) **התחייבות להתנהל תוך תיאום כללי בטיחות בנושא החבות להתנהל תוך תיאום כללי בטיחות ראוי להביא כאן, תוכן ההתחייבות של המכינה כאשר היא מגישה בקשה למתן הכרה במכינה קדם צבאית, וכוללת הצהרה מפורשת של ראש המכינה וראש התאגיד המפעיל אותה, בזו הלשון:**

"אנו מתחייבים בזאת לאפשר ביקורת, בקרה ופיקוח על ידי כל אחד מהממונים על המכינות הקדם-צבאיות במשרדי ההתיישבות והביטחון, ועדת בדיקה או מי מטעמם על מכלול פעילות המכינה והתאגיד המפעיל אותה, בכל היבט –



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

חינוכי, לימודי, משפטי, ארגוני, מנהלי, בהיבטים של בטיחות או תברואה,
ובהיבט הכספי – בכל עת" (ראה סעיף ג(7) לטופס הבקשה המפורט בתוספת
הראשונה לתקנות המכינות, ההדגשות אינן במקור – ש' ו').

(ח) **חובת המכינה והתאגיד המפעיל – חובת דיווח:** כדי לאפשר פיקוח – חלה חובת דיווח
על אירועים חריגים. היועמ"ש קבע עוד, כי היקפה של אותה החובה כוללת גם חובת
דיווח על ידי המכינה ומפעיליה (ראה סעיף 18, פסקה ראשונה סיפא לחוות הדעת של
היועמ"ש).

(ט) **סמכות המשרדים לקבוע כללי בטיחות בכל מקום בו מתבצעת הפעילות, במתחם
המכינה ובפעילויות חוץ, אם אלה לא נקבעו עם הקמת המכינה כ"מכינה בהקמה"**

הערה: בנושא זה ראוי לעמוד על ההבהרה הבאה:

למעשה עם תחילת פעילות מכינה, חובה הייתה על המכינות והתאגידים המפעילים אותה
לדאוג לאוגדן כללי בטיחות נדרשים לצורך ביצוע הפעילויות. במהלך קיומן של המכינות,
הדעה הנוהגת הייתה, "אין חובה לכללי בטיחות". דעה כזו שגויה.
למעשה, מלכתחילה, לא ניתן היה לאפשר למכינה להתחיל בפעילות, מבלי שהתאימה
לכל פעילות כללי בטיחות. משהתברר למשרד האחראי, כי הפעילויות נעשית ללא כל
בסיס לכללי בטיחות מחייבים, חובה הייתה על המשרד האחראי – משרד הביטחון
ומשרד החינוך – לוודא קיומם של כללי בטיחות.

משהתברר שנעשית פעילויות, ללא כל בסיס לכללי בטיחות נדרשים, חובה הייתה על
המשרדים להתנות המשך פעילות, בקיומם של כללי בטיחות. במצב שנוצר, ולפחות בשלב
הראשוני, הפתרון המידי היה לעשות שימוש בחוזרי מנכל של משרד החינוך, להתאימם
לפעילויות המכינות ולאמצם ככלי בטיחות מחייבים.
במציאות שנוצרה, המליצה ועדת הבדיקה, על אימוץ חוזרי מנכ"ל, כבסיס לכללי בטיחות

יובהר – החובה לפעול לפי כללי בטיחות, מוטלת על המכינה ומפעיליה.
החובה לברר קיומם, מוטלת על המשרדים.

(י) **חובת המשרדים הרלוונטיים - משרד הביטחון, משרד החינוך/משרד ההתיישבות**
נדרשים להפעיל סמכות פיקוח = חובת פיקוח הכוללת **ביקורת, בקרה ופיקוח** (להלן:
חובת הפיקוח).



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

היועץ המשפטי ציין 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 ראוי להפנות לסעיף 11 לחוות דעת היועמ"ש המצטטת התחייבות של המכינה והתאגיד לפיקוח.

ועוד, מרחב ההחלה והפיקוח היועץ המשפטי הוסיף והדגיש כי עמדת היועצים המשפטיים של משרד החינוך, הביטחון, וההתיישבות שכללי הבטיחות מבחינת סמכותם נעצרת בשערי המכינה, אינה מקובלת עליו, וכך נכתב (ציטוט):

"לעמדתני" (לעמדת היועמ"ש), פרשנות הקובעת כי הסמכות של מנכ"ל משרד ההתיישבות לקבוע כללי בטיחות לפעילות של המכינות נעצרת בשערי הפיסיים של המוסד, אינה מתיישבת עם תכליתן של התקנות, להבטיח את פעילותן התקינה של המכינות, גם בהיבטי הבטיחות" (ראה סעיף 21 בסיפא לחוות הדעת של היועמ"ש, ההדגשות אינן במקור – ש'ו').

עקרונות אלה צריכים היו להוביל ליישום המלצות ועדת הבדיקה.

החלק השני – מועדי החלה מוגבלים של כללי בטיחות

15. בסעיף 21 לחוות הדעת היועמ"ש, מצוין ד"ר לימון:

"סמכותם של משרדי הממשלה לקבוע כללים למכינות הקדם צבאיות בתחום הבטיחות ולפקח על קיומם של כללים אלה מוגבלת להסדר החוקי הקבוע בתקנות. מגבלה זו באה לידי ביטוי במספר הקשרים:

א. מועד קביעת הכללים בתחום הבטיחות, עוסק בהכרה, החוק והתקנות אינם מסמיכים את המשרד הרלוונטי (משרד ההתיישבות לפעול לפי כללי בטיחות חדשים, שלא נקבעו במסגרתו (ס' 21א בחוות הדעת).

המועד להורות למכינות לפעול לפי כללי בטיחות חדשים – מועד מתן ההכרה או חידוש ההכרה.

מסקנה דומה לגבי כללי בטיחות כבסיס לחובת הפיקוח:

ב. מועד הפיקוח – סמכותם של המשרדים הרלוונטיים לפקח, נקבע: "לאורך כל תקופת ההכרה" (סעיף 21ג) "ואולם, סמכות זו מוגבלת אך ורק לכללים



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

אותם היו מוסמכים משרדי הממשלה לקבוע מלכתחילה במסגרת מתן ההכרה או חידושה".

מסקנת היועץ: אין החלה של כללים חדשים ו/או מעודכנים.

המלצת היועמ"ש ליישום.

16. למרות קביעת עקרונות חשובים – בנוגע לחובות המכינות, התאגידים המפעילים את המכינות והמשרדים הרלוונטיים – עקרונות שנקבעו גם על ידי ועדת הבדיקה ואושרו על ידי היועמ"ש – קבע היועץ שלצורך מתן המלצות לשינוי בהתנהלות המכינות והמשרדים ולהורות על החלה גם של כללי בטיחות חדשים ומתעדכנים – ככל שיידרש – אין לקבל את עמדת ועדת הבדיקה ויש לפעול לתיקון החקיקה הקיימת. בתקופת הביניים, עד לביצוע תיקוני חקיקה, חזר היועץ והמליץ על הסדר וולונטרי זמני, כפי שנחתם בשנת 2018, לאחר אסון נחל צפית:

להלן ציטוט סעיף 24 לחוות הדעת של היועמ"ש:

"...כפי שעולה מהתייחסויות של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בעקבות האסון בנחל צפית ניתן מענה ביניים בהסכמתן של המכינות, הכולל החלה וולונטרית 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 החיוני עליו עמדה הוועדה בפנייתה, ולכן נראה כי אין במשכו של הליך החקיקה כדי לפגוע בהתנהלות המכינות עד להשלמת הליך החקיקה האמור".

פניות נוספות ליועץ לצורך הבהרת עמדות המעורבים – פגישה ב- 27/11/2022:

17. מאחר שוועדת הבדיקה לא קיבלה, כאמור, את המלצת היועמ"ש להמשיך ולפעול על-פי ההסדר הוולונטרי, וכדי לנסות ולהגיע הסכמה בנוגע לפרשנות החקיקה הקיימת, נעשו פניות נוספות.

ביום 27/11/2022 התקיימה פגישה עם נציגי היועמ"ש וחברי ועדת הבדיקה, בניסיון להביא פעם נוספת בפני היועצת המשפטית לממשלה, הגב' עורכת הדין גלי ברהב מיארה, את הפרשנות של ועדה הבדיקה להוראות החקיקה הקיימת.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

הובהר כי הפרשנות של ועדת הבדיקה מבוססת על סעיף 2 לחוק המכינות, העקרונות הכלליים על-פי אותה חקיקה התקבלו על ידי ד"ר לימון – בניגוד לעמדת היועצים המשפטיים של משרד הביטחון, משרד החינוך ומשרד ההתיישבות, שבא בנעליו של משרד החינוך. עוד הוסכם, כי החלה של כללי בטיחות חדשים ומעודכנים מחייבות הגיונית לאור הפעילויות של המכינות.

בין היתר, קבעה ועדת הבדיקה והיא עומדת גם על קביעה זו, כי יש לקבוע כללי בטיחות גם במתחם המכינה וגם בפעילויות חוץ חדשים ומעודכנים, ככל הנדרש, במהלך כל תקופת חייה של המכינה, משלב ההקמה ועד לסיומה של פעילות המכינה.

תשובת היועץ מיום ד' בטבת תשפ"ג, 28/12/2022

18. התשובה חזרה ופרטה סמכויות לכללי בטיחות וסמכויות פיקוח, גם מחוץ למתחם המכינה, אך כפוף להחלה מוגבלת על בסיס "מועד ההכרה" או "חידושה", בזו הלשון: **"החוק והתקנות... מקנים למשרד ההתיישבות סמכות לקבוע כללי בטיחות ביחס לטיולים ולפעילויות חוץ של מכינות קדם צבאיות, הנערכות מחוץ למתקניה של המכינה, אך זאת רק במסגרת ההכרה במכינה חדשה או חידוש ההכרה בה."**

ממשיך ד"ר לימון וקובע:

משרדי ההתיישבות והביטחון מוסמכים לפקח על עמידתה של המכינה בכללים האמורים, ככל שהם מהווים חלק מהדרישות שעל בסיסן היא זכתה בהכרה או בחידושה....."

סעיף 17 לחוק הפרשנות, מקור לסמכויות עזר:

19. מן הראוי להבהיר מה השימוש שנעשה על ידי הצדדים, בסעיף 17 לחוק הפרשנות: בסעיף 4 לתשובת היועמ"ש, מיום 28/12/2022, מתייחס ד"ר לימון לשימוש שלטענתו נעשה על ידי יו"ר ועדת הבדיקה בדו"ח הביניים לסעיף זה. לעמדתו, נעשה שימוש בסעיף הנ"ל כמקור להחלת כללי בטיחות חדשים.

ד"ר לימון ציין כי במסגרת דו"ח הביניים מיום 15/5/22 הביעה הוועדה עמדתה כי החוק והתקנות המאפשרים החלת כללי בטיחות בטיולים ובפעילויות חוץ של המכינות וזאת על בסיס ס' 17 לחוק הפרשנות, המקנה לרשות המנהלית מכוח סמכות העזר שניתנה לו לעשות דבר.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

לעמדתו, לא ניתן על בסיס סמכות עזר ובהעדר מקור משפטי אחר להורות על החלת כללי בטיחות חדשים ומעודכנים, כפי שביקשה ועדת הבדיקה לעשות. מסקנה כאמור, נוגדת את עקרון החוקיות, התיקון יכול להיעשות בדרך של תיקון חקיקה".

20. סעיף 17 לחוק הפרשנות קובע:

סמכויות עזר -

(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.

למען הבהירות, אין מחלוקת בין ד"ר לימון לבין יו"ר הוועדה לפרשנותו של סעיף 17 לחוק הפרשנות. המחלוקת מתמקדת בשאלה כיצד יש לפרש את סעיף 2 לחוק המכינות, כאשר אין חולק שהוא החוק המסמיך גם לכללי בטיחות.

לעמדת ועדת הבדיקה סעיף 2 לחוק הוא אכן המקור לסמכות לקיים ולהחיל כללי בטיחות, גם מעודכנים וגם חדשים ומתחדשים. הסמכות העיקרית היא, ס' 2 לחוק המכינות. סעיף המחייב התאמה בין פעילות המכינה לתנאים פיזיים וכללי בטיחות נדרשים. התאמה כאמור בין הפעילות לכללי בטיחות כוללת גם כללי בטיחות חדשים ומעודכנים, שאם לא כן לא תהיה התאמה מחייבת בין הפעילויות לכללי בטיחות נדרשים.

ועוד, אין בסעיף האמור, כל הגבלה למועד ההחלה. הסעיף מדבר על הליך ההכרה, לרבות בדיקה אם הפעילות תקינה וסדירה, אך לא מקפיא את כללי הבטיחות ואף לא בהכרח מתייחס באופן פרטני לכלל כזה או אחר ולא קובע רשימה סגורה של אותם כללים. מנקבע בעקרון של כללי הבטיחות, ניתן לעשות שימוש בסעיף 17 לצורך סמכויות עזר, להבהרה - כללי בטיחות על פי מהותם וטיבם הם גם כללים מתעדכנים וחדשים. **לא סעיף 17 הוא המקור לסמכות האמורה, אלא סעיף 2 לחוק המכינות.**

כפי שהובהר, וכפי שאנו חוזרים מבהירים בהשלמה זו, סעיף 2 אינו מגביל החלה של כללי הבטיחות. הסעיף כולל, נושאים שיש להתייחס אליהם לצורך בדיקה אם להוציא תעודת הכרה למכינה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

ההכרה הוא "הליך" תקנה 3(ד) לתקנות). תקנה 7(ב) מדברת על "אורך תקופת ההכרה". בה נבדקת פעילות המכינה "בשנתיים שקדמו לשנה שביחס אליה מוגשת הבקשה". שתי חוות דעת אמורות להיות מוגשות לוועדה המייעצת: האחת, ממשרד הביטחון (תקנה 8(1)) והאחרת הממונה ממשרד ההתיישבות (תקנה 8(2)). מה הם כללי הבטיחות שעל הממליצים לבחון?!
במועד מתן תעודת הכרה, הוא מועד שממנו ישונה דבר אחד בלבד - מעמד המכינה ממכינה בהקמה למכינה בהכרה.
סעיף 2 לחוק המכינות מאזכר "הליך הכרה" ולא בהכרח "מועד ההכרה" או מועד לחידוש ההכרה". לכך נוסיף את תקנה 16 המבהירה את תקופת ההכרה, תקופה שלא תעלה על חמש שנים.
האם יעלה על הדעת שבכל אותה תקופה לא יחולו על המכינה, כללי בטיחות חדשים, מתחדשים, מתעדכנים?!
אין בשני המועדים הנ"ל שום בסיס להגבלת מועדי ההחלה של אותה חובה, ממילא סעיף 17 גם לדעת הוועדה מותר סמכות עזר.

לכך ניתן לצרף ל"תקנה 7(ב) לתקנות המכינות מבהירה כי העמידה בדרישת פרק ד בתקנות (שענינו ב"דרישות הכרה ולפעילות מכינה מוכרת" – ש"ו) היא חובה רציפה וקונסטטיטטיבית, לא נקודתית לרגל ההכרה בלבד. את העיקרון הזה מפרטת תקנה 19, שכותרתה: "התניה, התליה ושלילת הכרה..." (ההדגשות אינן במקור – ש"ו)

21. המקור להחלתם של כללי בטיחות נדרשים מצוי כאמור, בסעיף 2 לחוק המכינות המלה "נדרשים" ובהעדר הגבלה אחרת, מצביעה על עדכונים וחידושים וממילא גם על העדר הגבלת מועד ההחלה של הכללים. לכן, אין כל מניעה לעשות שימוש בסעיף זה, כסמכות עזר כמפורט שם. כך למשל סמכות הפיקוח – היא למעשה סמכות עזר לוודא קיומה של ההתאמה הנדרשת, בין הפעילות לכללים. החוק העיקרי, מדבר על הסמכות לכללי בטיחות נדרשים ואלה יכולים להיות, לצורך קיום פעילות תקינה וסדירה, רק כללים מעודכנים לרבות חדשים.

תשובת משלימה של היועץ מיום י"ז בטבת התשפ"ג, 10 בינואר 2023

22. ועדת הבדיקה חזרה ופנתה לד"ר לימון כדי לאפשר לה לקבל תשובה לשאלה, על אילו סעיפים בחקיקה הקיימת נסמכת הפרשנות האמורה" בדבר החלה מוגבלת של כללי הבטיחות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

- לפניה זו נענה ד"ר לימון ביום י"ז בטבת התשפ"ג, 10 בינואר 2023, **כתשובת השלמה למכתבו הקודם, תשובה שניתנה ביום 28/12/22.**
- היועמ"ש הבהיר, כי לעצם האפשרות לקבוע תנאים וכללים בתחום הבטיחות, נסמכת תשובת ד"ר לימון על סעיף 2(א) לחוק המכינות, שם נזכרים במפורש "**התנאים הבטיחותיים**".
 - הדרישות האחרות הנזכרות בתקנות מתייחסות לדרישות ההכרה. לעניין מועד קביעת הכללים, נכתב בסעיף 4 בתשובה:
"לעניין מועד קביעת הכללים, שהוא לעמדתי וכפי שנכתב במסמכים שבסמך, מועד ההכרה במכינה – סעיף 2 לחוק, בו מעוגנת סמכות השר להתקין את התקנות, עוסק בהכרה במכינה קדם - צבאית, במובחן מתקופת קיומה)".
קביעה כזו, עם כל הכבוד והערכה, לא רק שאינה מצויה, אלא אף עומדת בסתירה לעצם הסמכות לבדוק כי התנהלות המכינה בכלל ולצורך קבלת הכרה או חידוש ההכרה, היא תקינה וסדירה.
- ד"ר לימון מוסיף בסעיף 5 למסמך מיום 10/1/23 ומודה שאין הוראה כאמור, אך מוסיף שאין גם הוראה המתירה קביעת כללי בטיחות חדשים באותם מועדים.
- "לא ניתן למצוא בחוק או בתקנות הסמכה למשרד להורות למכינות לפעול לפי כללי בטיחות חדשים, שלא נקבעו במסגרת תהליך ההכרה או חידוש הכרה.**
- הערה ראשונה: יושם לב, שבסעיף הנ"ל לא מדובר על מועד ההכרה אלא על "תהליך ההכרה". מדובר בשני מונחים שונים. "תהליך ההכרה", הוא הליך מתמשך של לפחות שנתיים ואינו מועד קבלת תעודת ההכרה.
- עוד הסכים ד"ר לימון (בסעיף 6 של התשובה) לעניין **סמכות הפיקוח** והכללים עליהם ניתן לפקח כי סמכות זו היא בסמכותם של משרד הביטחון וההתיישבות ולאותם המשרדים. הסמכות לפקח על עמידתה של המכינה בכללי בטיחות וכי סמכות הפיקוח נמשכת לאורך כל תקופת ההכרה, ואולם "**סמכות זו מוגבלת אך ורק לכללים אותם היו מוסמכים משרדי הממשלה לקבוע מלכתחילה במסגרת מתן ההכרה או חידושה**" וזאת בהסתמך על תקנה 18.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

23. אין לקבל פרשנות זו. ועדת הבדיקה חזרה והודתה לד"ר לימון על התשובות שניתנו והבהירה, כי היא עומדת על דעתה. להלן התייחסות למהות הפרשנות ולכלליה וכן עיקרי נימוקי ועדת הבדיקה:

תשובה ועדת הבדיקה על ידי יו"ר הוועדה:

24. לדעת יו"ר הוועדה – עם כל הכבוד והערכה - המסקנה האמורה – הסמכות לקבוע כללי בטיחות, החלתם וסמכויות פיקוח – כמוגבלים במועד, אינה עולה מהחקיקה הקיימת, ובזהירות הראויה, עומדת בסתירה לקביעות האחרות שפורטו בחוות הדעת. ועוד, עלולה להביא ליישום המתעלם מכללי בטיחות מחייבים.

25. משהסכים היועמ"ש כי עקרונית מחייבת החקיקה הקיימת ביצוע פעילויות על בסיס תנאים פיזיים וכללי בטיחות נדרשים לסוג הפעילות המתבצעת, הן במתחם המכינה והן בפעילויות חוץ, אין זה ראוי – ולא נכון הוא – להגביל החלתם של כללי הבטיחות למועד מתן ההכרה או חידושה.

יש לחזור ולהדגיש, כי החובה לקיומם של כללי בטיחות מוטל על המכינה ועל התאגיד המפעיל אותה. המשרד האחראי, עליו מוטלת האחריות לבחון, בין בעצמו ובין באמצעות גוף מומחה בנושא, אם יש כללי בטיחות ואם אלה מותאמים, ככלי בטיחות נדרשים, לפעילויות המכינות.

משנמצא, כי המכינות פועלות ללא כללי בטיחות וסבורים כי זה נתון לשיקול דעתם, חובת המשרדים האחראיים הייתה והינה לדאוג הן לקיומם של הכללים והן לעדכוןם לצורך התאמה לפעילות המתבצעת.

26. הגבלה למועד מתן ההכרה או חידושה - פרשנות המשפטית שמציע היועמ"ש - משמעה שגם אחרי תחקיר בעקבות אירוע חריג, המעלה דרישה לשינויים מיידיים בכללי הבטיחות ואלה אמורים להתעדכן ולחול על כלל המכינות, ימשיך המשרד האחראי לדבוק בהוראות הבטיחות שניתנו בעת מתן ההכרה למכינה, ולא תהיה לו סמכות מחייבת להוציא דרישות חדשות במהלך קיומה של המכינה! העדר סמכות כאמור, עלולה לסכל את תכלית החקיקה הקיימת לקיים פעילות סדירה ותקינה בכל מהלך חייה של המכינה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

כללי פרשנות במשפט לענייננו :

27. ראוי להביא כאן דברים מספרו של פרופ' ברק "פרשנות במשפט, פרשנות בחקיקה, כרך שני (הוצאת נבו 1993-ה'תשנ"ג), נביא עיקרי דברים ע' 331-345.
- פרשנות חקיקתית נעשית על בסיס הרמוניה חקיקתית, וזו קשורה לעקרון השוויון. השגת מטרה זו תביא לידי כך שמצבים דומים מקבלים במציאות, פתרון דומה ומצבים שונים מקבלים פתרון שונה. תוצאות כאמור מביאים בדרך זו להשגת הביטחון והוודאות המשפטית.**
- הציפיות הסבירות של הציבור מוגשמות ולזה מצטרף עקרון השוויון ובאמצעותו ניתן להשלים לעיתים חוסר בחקיקה (ע' 331).
28. החקיקה הראשית כמו חוק המכינות בענייננו הוא החוק הראשי. הדרישה לקיים פעילות תואמת תנאים פיזיים וכללי בטיחות נדרשים, צריך שיקבלו פירוש המביא לשילוב והיוצר הרמוניה בין החוקים.
- אין בחקיקה הקיימת קביעת מראש למועד לכללי בטיחות רלוונטיים. מועד הביצוע של הפעילות הוא המועד הרלוונטי.**
- בחקיקה הראשית נקבע העיקרון, בתקנות, ניתן הסבר לפיקוח. מסגרת הליך ההכרה – הוא תהליך מתמשך. מועד למתן תעודת ההכרה [בדומה למועד מתן תעודת בגרות או תעודת גמר אחרת] אינו רלוונטי לגבי תוכנם של כללי הבטיחות. ההתאמה הנדרשת היא בין פעילות לכללי בטיחות נדרשים, והאחרונים אינם פועל יוצא למועד קבלת התעודה.
29. יתר על כן, המכינות מקבלות תעודות הכרה במועדים שונים, היעלה על הדעת שיווצר שוני ביניהם – על אף פעילות זהה? על-פי גישת היועץ כמפורט, מצבה של כל מכינה מבחינת החבות לכללי בטיחות נדרשים, יהיו שונים, כי אלה נקבעים במועד ההכרה והמועד הוא – מועד מתן ההכרה! מועד ההכרה אינו זהה לגבי כל המכינות.
- האמנם המועד בו התייצבה המכינה לקבלת תעודת ההכרה הוא שייקבע, מועד שיכול שיהיה שונה ממכינה אחת לאחרת!?
- תשובת ועדת הבדיקה, כאמור, כללי הבטיחות הרלוונטיים הם אותם כללים שנדרשו לכל אותן פעילויות אותן ביצעה המכינה, בכל תקופת חייה מאז הקמתה כמכינה בהקמה, עד למועד מתן ההכרה, ואלה ימשיכו להתעדכן ולהשתנות, לצד הפעילויות שיבוצעו.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

יתר על כן גם אם פרשנות כזו הייתה אפשרית – ואין היו"ר מקבלת פרשנות כזו – הרי שאין לפסול את הפרשנות של ועדת הבדיקה, שהיא גם לדעת היועמ"ש **פרשנות הגיונית וסבירה יותר**. הכלל הפרשני קובע שבמקרה כזה יש להעדיף את פרשנות הוועדה, פרשנות המביאה לשילוב והיוצרת הרמוניה בין החוק הראשי לחקיקת המשנה.

זאת ועוד, הפרשנות צריכה להשתלב גם עם חוקי היסוד – ואלה חוזרים ומודגשים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

30. מבחינת התבנית החקיקתית של החוק והתקנות, יש להתייחס אליהם כמערכת חקיקתית אחת. **מועד** מתן ההכרה, לעומת הליך ההכרה, אינו נוגע ואינו משנה את החובה לבצע פעילות תוך התאמה לכללי בטיחות נדרשים. המועד לקבלת תעודה ההכרה רלוונטי, בנושא אחד בלבד – המעבר להסדר תקציבי. מבחינת ההתאמה בין פעילות לכללי בטיחות נדרשים, הדרישה מתחזקת, מתקדמת ומתחדשת, לא מוקפאת.

עיקרי עמדת ועדת הבדיקה:

31. לדעת יו"ר הוועדה יש לקרוא הסעיף והתקנות בדרך אחרת. חוק המכינות בא בעקרון לומר שיש ליצור/ לקבוע מוסד חינוכי מיוחד ששמו מכינה. אם אותו מוסד ייחודי במאפיינים שלו יתנהל בצורה סדירה ותקינה, לאורך תקופה נדרשת, יעניק לו השר הממונה – לאחר קבלת המלצות של משרדים רלוונטיים "תעודת הכרה" המעניקה תקצוב לאותו מוסד עבור התנהלותו.

נקודת המוצא – פעילות = כללי בטיחות נדרשים, לשון אחר; ערך הבטיחות = ערך החיים, הגם שהראשון, אמצעי לשני, אך אמצעי הכרחי, בלתי – אין!

החקיקה הקיימת קבעה עקרון זה בחוק העיקרי. החקיקה, בין היתר, מזכירה מה הדברים שיש לשים לב אליהם כאשר באים לבחון זכאות לקבלת תעודת ההכרה. מתן תעודת הכרה, מסכם תקופה לאחר בדיקה ונותן כלים וחיוביים, כי התנהלות תקינה וסדירה, תמשיך להתקיים. נתונים אלה – תקינות וסדירות – נבחנים על בסיס התאמה נדרשת בין סוג הפעילות לתנאים פיזיים ולכללי בטיחות נדרשים לאותה פעילות. "התאמה" נדרשת כזו, קבועה בחוק העיקרי, ומחייבת בין היתר את כל המכינות לגבי כל פעילות מתבצעת, ללא קשר מתי קיבלה או אם טרם ניתנה לה תעודת ההכרה. הוא הדין, בהתאמה, לגבי חידוש ההכרה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

32. היעלה על הדעת שסוג פעילות ותנאי הפעילות משתנים – למשל תרגול בעומס חום שרמתם הייתה למשל יום חם שאינו עולה על 25 מעלות, כאשר חוזר מנכ"ל מאפשר תרגול ב- 45 מעלות. האם המכינה שקיבלה תעודת הכרה קודם לשינוי, תוגבל לבצע פעילות - תרגול ב- 35 מעלות או שתוכל לבצע התרגול תוך שימוש רק באותם כללי בטיחות שהיו נהוגים בה עד לשינוי האמור?!
פעילות המכינה היא רציפה והיא צריכה להתנהל באופן תקין וסדיר, ללא קשר למועד קבלת התעודה.

33. הכיצד יכולה להתנהל פעילות תקינה וסדירה ללא כללי בטיחות מעודכנים ומתחדשים?! שאלה נוספת, נניח שטיולים ליד מקווי מים נערכו, ולא הייתה כל מגבלה. לאחר מתן תעודה הכרה, כדי להמשיך בסוג כזה של פעילות, תקנו שיש לצרף מדריך בכושר של מציל.
מכינה היוצאת למסע כזה, לאחר עדכון הכללים וכוללת מקווי מים, האם תוכל לצאת ללא מדריך בכישוריו כמציל?! האם לא תוזמן לוועדה המייעצת כאשר החליטה לצאת, ללא ליווי של מדריך-מציל?!

34. ד"ר לימון הדגיש את חשיבותה של פעילות סדירה ותקינה:

"המדינה ביקשה במסגרת החוק והתקנות להבטיח את פעילות 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)

כאשר מדברים על כללי בטיחות למועד מסוים – תוך ניסיון ליצור "הקפאה" של אותם כללים, מונעים למעשה התנהלות סדירה ותקינה.

35. ועדת הבדיקה רואה לנכון לחזור ולהדגיש שההתנהלות התקינה הנדרשת לגבי מכינה בהכרה לרבות חובת הפיקוח על המשרד הרלוונטי חלה גם לגבי מכינה בהקמה, במיוחד מבחינה בטיחותית וההתאמה בין כללי הבטיחות לפעילויות המכינה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

מסקנה זו נזכרת גם במוצג וב/109 "הבהרות והשלמות לתקנות המכינות הקדם צבאיות", שנכתב על ידי מנכ"לית משרד החינוך דאז, הגב' שטאובר. ככל שהתקנות "זקוקות" להשלמה, נעשו והובהרו אלה במוצג הנ"ל (וב/109). באותו מוצג בס' 16 הובהר כי החובה האמורה – הן זו המוטלת על המכינה והן זו המוטלת על המשרדים חלה "מעט הקמתה תאפשר מקד"צ "בהקמה" לממונה.... לבקר בה ולעמוד מקרוב... על דרך פעולתה.

במוצג הנ"ל (וב/109) יש החלת האמור (סעיף 2(ב) לחוק המכינות) גם על מכינה בהקמה: 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). הבהרה זו ניתנה עוד ב 2013, ראה בעניין זה דבריה של מנכ"לית משרד החינוך דאז דלית שטאובר (סעיף 16 במוצג וב/109 מיום 28/7/13) שם נכתב:

"מעט הקמתה תאפשר "מקד"צ בהקמה" לממונה במשרד החינוך או מי מטעמו, לבקר בה... ועל כל הדרוש לדיון בבקשה להכרה".

36. המסקנה מן האמור, שפעילות יכולה להתבצע אם תואמו לה תנאים פיזיים וכללי בטיחות נדרשים. ואם המכינה/מועצת המכינות לא דאגו לאוגדן כללי בטיחות ועדכון מתמיד של אלה, על המשרד הרלוונטי – **משרד החינוך** – **היה לקבוע הכללים למכינות הקדם צבאיות בתחום הבטיחות ולפקח על עמידה בהם.**

חובת הפיקוח, המקבילה לחובת המכינה והתאגיד המפעיל אותה:

37. החיוב התקציבי בא להבטיח פעילות סדירה ותקינה וזו תמומש אם החיובים החוקיים, ייושמו כנדרש. כפי שפורט בדו"ח הביניים – אלה באים לידי ביטוי במשולש שווה הצלעות. חיובי המכינות בהתנהלות – מנגד חיובי הפיקוח של המשרדים וההקשר בין השניים – חובת דיווח, וסמכות לדרוש דיווח, הכול על בסיס תנאים פיזיים, כללי בטיחות מעודכנים ותואמים לפעילויות המתבצעות. חובה לתת פרסום ולהפיק לקחים. חובת המשרדים לפיקוח אף היא חייבת להיעשות על בסיס כללי בטיחות חדשים ומעודכנים למועד בו נעשתה הפעילות. על המשרדים – היום משרד הביטחון ומשרד ההתיישבות, חלה חובת פיקוח על בסיס כללי בטיחות חדשים ומעודכנים. ככל שנעשית פעילות דומה על ידי המכינות, הפיקוח ייעשה על בסיס אותם כללי בטיחות, ללא קשר מתי נתנה תעודת ההכרה. חובת פיקוח כוללת גם דרישה דיווח על אירועים, וזו רק תחילת הדרך.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

היום המשרד האחראי למתן הכרה הוא משרד ההתיישבות. אם נודע למשרד, שנעשתה פעילות ללא התאמה לכללי בטיחות מעודכנים וחדשים, עליו לדאוג להופעת אותה מכינה לרבות התאגיד המפעיל אותה לפני הוועדה המייעצת.

38. נחזור ונדגיש כללי בטיחות, מעצם מהותם, אינם מוקפאים, בדומה לסוגי פעילויות שמכינה יכולה לבצע. הדבר נכון, כאמור, לאורך כל ימי חייה של המכינה מועד מתן ההכרה וקבלת תקצוב, אף מחזק חובה זו, ובוודאי שאינו מבקש "להקפיא" את כללי הבטיחות לעבר.

כל פרשנות אחרת מסכלת פעילות תקינה וסדירה, נוגדת את עקרון הקמת מכינה ודרך פעולתה ויוצרת שוני לאופן הבדיקה של המכינות ובסופו של דבר, מביאה למשרדים "הצדקה מלאכותית" לאי ביצוע הפיקוח.

הנוסחה פעילות = כללי בטיחות נדרשים, היא תנאי סף מוחלט והכרחי להקמתה וקיומה של מכינה פעילה.

יש לאפשר למכינה להשיג הישגים, אבל תוך יישום כללי בטיחות, הן בטיחות פיזית והן בטיחות נפשית. כך לגבי החניכים, כך לגבי המדריכים וראש המכינה העומד בראשה, וכך בתקווה שאלה יהיו למנהיגים בעתיד.

הפרשנות של ועדת הבדיקה, משתלבת היטב בהוראות החקיקה הקיימת:

39. **יודגש עוד כי** משהתברר, בכל שלב – ללא קשר אם נתנה הכרה, או אם המכינה נמצאת בשלבים לקראת הכרה, שהמכינה אינה נוהגת "בפעילות תקינה" מבחינת היבטים בטיחותיים. **הוועדה המייעצת יכולה להתכנס בכל עת ולדון בעניינה לצורך גיבוש המלצה למנהל הכללי בדבר התניה, התליה או שלילה של ההכרה במכינה (ראה תקנה 19 לתקנות המכינות) והכל – בהתאמה לכללי בטיחות מעודכנים וחדשים ומתחדשים.**

40. כיצד תפעל הוועדה המייעצת כשנושא מגיע לפתחה, וכיצד תוכל להתייחס לכללים שהיו במועד ההכרה, וכיצד מעשית תבדוק אם מדובר בכלל שניתן במועד ההכרה או אחריו. נפנה עוד 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 יעוץ או המלצה, בקשר למכינות הקדם-צבאיות.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

יושם לב ההוראה הנ"ל מדברת גם על תפקיד של **פיקוח ובקרה על המכינות, לרבות כל נושא שהמנהל הכללי יבקש ייעוץ או המלצה**. גם בהוראה זו, האמורה להמליץ למנכ"ל אם ליתן תעודת הכרה, לרבות פיקוח ובקרה וכן בכל נושא אחר, אין כל התייחסות להקפאת כללי הבטיחות, למועד ההכרה.

המסקנה – גם תקנה זו מעניקה לוועדה המייעצת ולמנכ"ל משרד ההתיישבות סמכות מינהלית רחבה לחקור ולדרוש כל עניין וכל מסמך הנוגע למכינות, ללא הגבלת מועד.

יחד עם זאת, ראוי להדגיש, המשרד האחראי, אינו צריך "לנהל" את המכינה. המשרד יזכור "פיקוח" אינו הכתבת התנהגות, אלא הטמעת עקרונות הבטיחות. אין כוונה להגביל את הייחוד המאפיין מכינה, הכל בכפוף לכך שהפעילויות יעשו, תוך התאמה לכללי בטיחות נדרשים.

ועדת הבדיקה דוחה את ההצעה להסדר הוולונטרי:

41. יו"ר וועדת הבדיקה דוחה הצעת היועץ המשפטי לממשלה – להמשיך וליישם את ההסדר הוולונטרי 2018 עד לשינוי החקיקה וקוראת ליישום מידי של כלל המלצות ועדת הבדיקה כפי שפורטו בדו"ח הביניים.

א. העדר הוראה בדבר הגבלת ההחלה של כללי הבטיחות. הוראה כזו אינה מצויה בחוק העיקרי ולא בתקנות. סעיף 2 לחוק המכינות אינו מורה על החלה מוגבלת של כללי הבטיחות. מרב הדברים שפורטו שם מתייחסים לנושאי הבדיקה לצורך מתן ההכרה ולא מועד מגביל. מעמד המכינה – תאגיד; בעלי התפקידים; תכנית חינוכית לימודית; ויכולת כספית. מרכיב אחד ישתנה – הפיכת המכינה לתקציבית. כל המרכיבים האחרים היו במכינה מאז הקמתה והם ימשיכו להתקיים, תוך חידוש ועדכונים. אם יבוטלו כליל, כי אז יביא זה לביטול קיומה של המכינה.

ב. עקרון החובה החוקית לקיים פעילות בהתאמה לכללי בטיחות הנדרשים לפעילות המכינה התקבל. למרות האמור, בשל הגבלת מועד כללי הבטיחות, ההמלצה היא על הסדר וולונטרי חסר;

ג. הקפאה משמעותית לתקופה של עד חמש שנים, תוך התעלמות מן העובדה שהמועדים בו ניתנת תעודת ההכרה, ואורך תקופת ההכרה במכינה, יכול שיהיו שונים ממכינה למכינה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

- כלומר, ליצור שונות לגבי תוכנם של כללי הבטיחות ואורך תקופת החלתם, מה שעלול ליצור שונות בין המכינות השונות, ו"מרדס" את סמכות הפיקוח לאותם כללים שהיו במועד ההכרה או במועד חידוש ההכרה;
- לעומת זאת, אין מחלוקת כי מטרת המחוקק לקיים פעילות סדירה ותקינה שמחייבת עדכון וחידוש, כללי בטיחות שמעצם טיבם וטבעם הם – **כללים מתעדכנים, הן לצורך התאמה לסוגי הפעילויות המשתנים והן בשל צורך להגביר הבטיחות.**
- ד. מועד מתן תעודת, אינו מפסיק את רציפות פעילות המכינה. מדובר בהליך מתן ההכרה, המבוסס על פעילות תקינה וסדירה הנדרשת מיום הקמתה למשך כל חיי המכינה, ואינה מוקפאת, כל עוד מדובר במכינה חיה ופעילה.
- ה. יש לחזור ולהדגיש, כי ההסדר הוולונטרי הוא חלקי, חסר ומתעלם מעקרונות הפרשנות שהיו מקובלים גם על ידי היועמ"ש;
- 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, מוצג וב / 89 (5));
- ההסדר אינו כולל במפורש פיקוח - מהותו ותוכנו;
- ההסדר אינו כולל חובת דיווח על כלל פעילויות המכינה;
- 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....
- יתר על כן - החשובה והמהותית מכל היא העובדה שערך החיים עומד מעבר לכל פרשנות. גם אם ניתן היה לקבל את הפרשנות האחרת ולהסתפק לפיה בהסדר הוולונטרי 2018, אין בו כדי לקיים את ערך החיים.**
42. אלה מקצת הנימוקים מדוע אין לאשר את ההסדר הזמני כהסדר ביניים ובעיקר כאשר אין התחייבות להכנת טיוטה לתיקון תוך זמן קצוב ולהשלמת התיקונים הנטענים, מספר שבועות מיום השלמת הדו"ח (עותק מהטיוטה שהועברה לוועדת בדיקה כנראה מ – 2019, אינה יכולה לשמש בסיס לתיקונים הנדרשים) ולא ניתן לדעת אם ומתי יבוצע שינוי חקיקה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

43. כפי שהובהר בחוות הדעת של ד"ר לימון

"המדינה ביקשה במסגרת החוק והתקנות להבטיח את פעילות 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)

- כיצד ניתן היה להשיג מטרה זו, אם הפרשנות הייתה ונותרה – הקפאתם של כללי הבטיחות למועד ההכרה ולחידוש ההכרה.

44. היום, כדי לקיים מצב ביניים המאפשר את המשך פעילויות המכינות, יש לבחור באחת מן האפשרויות המפורטות להלן:

- החלטת ממשלה המאמצת את כל המלצות ועדת הבדיקה;

או/ו

- ביצוע תיקון חקיקה מסמך ומחייב (תקנות/חוזר מנכ"ל/חקיקה ראשית) **מידי** הנדרש לדעת היועץ המשפטי לממשלה – מבחינת וועדת בדיקה מדובר בחקיקה מבהירה;

או

- הסכמה מוצהרת של ראשי המכינות והתאגידים המפעילים מצד אחד לקבל על עצמם כחובה את כל המלצות של ועדת הבדיקה, לרבות חובת הדיווח על אירועים ומצד שני, הסכמה מוצהרת של המשרדים האחראיים – לקבל על עצמם חובת פיקוח, בקרה וביקורת, והכל בכל מקום (במתחם המכינה ומחוצה לה) ובכל עת (ולא רק במועד ההכרה או חידושה), על-פי כללים מעודכנים ותואמים לפעילויות העשויות גם הן להשתנות לאורך כל תקופת קיומה של המכינה, והכל על בסיס כללים פיזיים ובטיחותיים, כנדרש, כולל כללים חדשים ומעודכנים.

בהעדר אימוץ אחת מן האפשרויות הנ"ל, קוראת היו"ר – גם כדעת יחיד – להפסיק את פעילויות המכינות, עד להסדר נדרש.

45. השאלה העיקרית והחוזרת, משנטען כי אין מקום להחלה של הוראות חדשות או מתעדכנות במהלך פעילותה של המכינה, וכך גם בנוגע לסמכות הפיקוח, והשינוי מחייב חקיקה, מדוע לא נעשה התיקון, במיוחד ב-2018, לאחר אסון נחל צפית.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

- ועוד, אם סבר היועץ, לאחר קרות אסון נחל צפית, כי יש לבצע שינוי חקיקתי, חובה הייתה עליו ועל היועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים, ליזום עוד קודם למינוי ועדת הבדיקה, תיקון חקיקתי, ועד לתיקוני חקיקה, להרחיב את ההסדר הוולונטרי על כלל הנושאים החסרים.

46. יודגש ויובהר – גם לדעת היו"ר פרויקט המכינות הוא פרויקט חשוב ומכונן, ואולם אין להתיר המשך הפעילות במקום שאין החלה מתמדת של כללים פיזיים ובטיחותיים, חדשים ומעודכנים על ידי המכינה והתאגיד המפעיל אותה, לצד גוף/משרד מפקח.

ייתכן כי ראוי להביא מחלוקת משפטית זו להכרעה משפטית נוספת. אין לשכוח שמדובר במעורבות של חיי חניכים רבים, כבודם ושלמות גופם ומתוך מגמה להמשיך את פרויקט המכינות, אולי ניתן יהיה להגיע להכרעה מיידית, ועוד קודם לתיקון החקיקה – חקיקת הבהרה.

התוצאה (דעת מיעוט) עמדת היו"ר

47. כאמור, יו"ר הוועדה אינה מקבלת הצעה זו של הסדר וולונטרי 2018 – מצב שהיה לפני מינויה של הוועדת הבדיקה – הצעה שיש בה לומר בלשון אחר - הקמת הוועדה הייתה מיותרת.

לאור התוצאה המוצעת, יש לקבל טענה של חלק מההורים, כי לא היה מקום להקים הוועדה. במצב כזה, גם משרד חדש וגם עובדים אחרים, לא יביאו לתיקון.

48. ועדת הבדיקה מונתה כדי לנסות ולברר כיצד ניתן למנוע אסונות כגון נחל צפית, בעתיד. האלמנט העיקרי עליו עמדו כל כותבי הדוחות, לפני מינוי ועדת הבדיקה וכך גם ועדת הבדיקה, אי קיום כללי בטיחות מעודכנים ונדרשים לצורך ביצוע פעילויות.

מינוי הוועדה לא כלל הצבעה על אשמים, הגם שדו"ח הביניים פירט באופן די ברור, התנהלות לא ראויה.

במהלך ניהול הבדיקה, הבהרתי גם להורים, שההצבעה על "אשמים" אינה בגדר הסמכות שניתנה לנו, והעיקר ליצור מערכת בטיחותית נכונה יותר בעתיד, כדי שאלה שיבואו למלא התפקיד בעתיד, התנהלותם תשתנה.



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

אם בסוף השלמת הבדיקה, חזרנו חזרה להמלצה להיצמד להסדר הוולונטרי 2018, לא תיקנו דבר. אלה שימונו במקום מי שהיה אמור ליצור מערכת בטיחותית נדרשת, יוכלו להמשיך ולנהוג כעבר.
מבחינה זו, אישית, נכשלתי במשימה.

49. בנסיבות המצטברות שפורטו לעיל, אין לדעת היו"ר לאפשר להמשיך ולנהל המכינות על בסיס הסדר וולונטרי חלקי, משנת 2018 ולכן, עד למועד שינוי החקיקה הקיימת, מועד שאינו ידוע, או עד לקבלת המלצות ועדת הבדיקה, חוזרת היו"ר וממליצה, להקפיא את פעילויות המכינות.

יצוין כי שני חברי הוועדה הנוספים תומכים בפרשנות המשפטית של היו"ר, אך סבורים שאין לעצור פעילות המכינות בשל כך.
קבלת עמדת היועמ"ש – מאפשרת ולו באופן עקיף – למשרדים הרלוונטיים להתעלם מחובתם לפקח, ועלולה להמשיך וליצור מציאות שעלולה לפגוע בבטיחות החניכים במכינות. תוצאה כזו חותרת תחת תכליתו העיקרית של החוק – והיא, חובה חוקית (לא וולונטרית) לפעילות תקינה וסדירה, תוך מתן משקל נדרש לכללי הבטיחות כערך שיש בו להגשים שמירה על החיים. התנהלות כזו, מחייבת הן את המכינות והן את המשרדים להטמעה חוזרת ונשנית של כללי הבטיחות.

במצב הנתון, והגם בדעת מיעוט, אני עומדת על דעתי, כי יש להקפיא את פעילויות המכינות.

שופטת בכירה (בדימוס) שולמית וסרקרוג,
יו"ר הוועדה



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

פרק שביעי -

7. המציאות לאחר דו"ח הביניים.

(1) מסמך רועי מנדל - מוצג וב/225 - מצורף כחלק מהדו"ח המשלים.

רועי מנדל מנהל את בית הספר לסיירות של קק"ל. רועי מנדל נתן פומבי, למסמך שפרסם, למצב המכינות בעת הזאת המתייחס בעיקרו לפעילויות חוץ ואין אזכור לפעילויות במתחם המכינות. הוועדה רואה לנכון לאמץ את מוצג וב/225 ולראות בו חלק בלתי נפרד מהדו"ח המשלים, כדי לחזור להתריע ולהדגיש, שאין מקום לחזור להסדר הוולונטרי של 2018.

(2) מציאות ללא אישור מלא של המלצות הוועדה = אנרכיה.

(3) דעת היו"ר – בנסיבות כפי שפורטו בפרק השישי וכפי שתואר במסמך מנדל, שהוא אכן מסמך חשוב אך חלקי שכן אינו מתייחס כלל לחובת הפיקוח של המשרדים ולנעשה בתוך מתחם המכינות. בנסיבות אלה חוזרת היו"ר על ההמלצה להקפיא את פעילויות המכינות לפחות לתקופה קצרה ולהביא לאימוץ מלא של המלצות הוועדה, ומיד.

(4) דעת שני חברי הוועדה האחרים –

חברי הוועדה, גרשון הכהן ואבי נעים, מסכימים ורואים בחומרה את העובדה שמסקנות הוועדה כפי שנכתבו בדו"ח הביניים טרם ייושמו ועומדים על יישומן המלא באופן מידי, בכך שהחבות הקיימת על פי החוק והתקנות תמולא הן על ידי המכינות והעומדים בראשן והן על ידי המשרדים הרלוונטיים.

יחד עם זאת, סבורים חברי הוועדה כי הקפאת פעילויות המכינות אינה נכונה והנזק עלול לגבור על התועלת.

225/2.1

5.12.22

נכתב על ידי רועי מנדל

במפגש במסגרת הכשרת בטיחות של חוגי סיירות קק"ל פגשנו לשיחה את יעל כהן, אימא של רומי כהן ז"ל, אשר נהרגה באסון מכינת בני ציון בנחל צפית. במסגרת השיח הפתוח והמרגש מאוד עלתה השאלה מה השתנה בעולם הממסדי / ממשלתי סביב עולם המכינות מאז האסון ועד היום.

חשוב לי להדגיש שבתחום הגופים הפועלים בשטח (חלקם הגדול לפחות) אני רואה שינוי משמעותי ורצון רב ללמוד להפנים את הלקחים ולבצע את הפעילות בצורה הטובה והבטוחה ביותר, חלקם אף ביצעו צעדים משמעותיים בכיוונים נכונים וטובים.

בתחום הממסדי / ממשלתי ובעיקר בנושא התאום והסנכרון בין המשרדים והגופים השונים, תמונת המבט מנקודת ראותי שונה ומדאיגה.

בקיץ האחרון העברתי קורס רכזי בטיחות לתוכניות קדם צבאיות שונות המפוקחות על ידי משרד הביטחון

בנוסף אני כמוביל גוף מקצועי ביותר בתחום השטח (בית הספר לסיירות של חוגי סיירות קק"ל) מעביר עם הצוות שלי פעילויות שטח מורכבות ומגוונות הדרכות, הכשרות והסמכות לבעלי תפקידים שונים בצוותי התוכניות הקדם צבאיות השונות (המפוקחות על ידי משרדי החינוך ההתיישבות הביטחון והרווחה)

הבלבול העצום של רכזי הבטיחות ראשי המכינות והעוסקים השונים בתחום השטח במכינות לגבי מי מנחה אותם ואילו כללים ונהלים מחייבים אותם, הביא אותי להעמיק מחשבה ולנסות למפות את עולם הקשרים הכפיפיות והנהלים בתוכניות הקדם צבאיות השונות, לעשות סדר לעצמי, ולהציג בפניכם את תמונת העולם הרחבה, כפי שמצטיירת בעיני, מנקודת המבט הסובייקטיבית שלי.

אם לפני אסון בני ציון לא היה לגמרי ברור מי אחראי על מה – היום המצב מורכב הרבה יותר

הכנתי תרשים אשר יהיה התמונה היחידה כמעט בפוסט זה, וניסיתי לתמלל אותו

לא פשוט להבנה – אך זה המצב :

המכינות הקדם צבאיות השנתיות (הפועלות על פי חוק המכינות) כפופות בפועל למשרד ההתיישבות, אך מקבלות הנחיות בטיחות ממחלקת הבטיחות של משרד החינוך (באופן וולונטרי ולא על פי חוק) ומהלשכה לתיאום טיולים וחדר מצב המספק שרותים למשרד החינוך, חלקן (המכינות החדשות) כפופות גם לנהלי האגף החברתי בטחוני של משרד הביטחון בתחומים מסויימים, כל המכינות גם מקיימות כללים המוכתבים על ידי מועצת המכינות הקדם צבאיות, אף זה באופן וולונטרי.

תוכניות "אופק" (תוכניות קדם צבאיות חצי שנתיות) כפופות למינהל חברה ונוער במשרד החינוך (ועד לפני כשנה וקצת לאותו מינהל אשר היה במשרד המים וההשכלה הגבוהה) אשר מוסיף הנחיות בטיחותיות אף מעבר לדרישות מח בטיחות במשרד החינוך (הנחיות אשר אינן מחייבות את המכינות השנתיות), ואף תוכניות אלו כפופות למח בטיחות ולחדר מצב, חלקן, כמו במכינות השנתיות, נמצאות בפיקוח חלקי של משרד הביטחון.

תוכניות קדם צבאיות שונות שאינן מוגדרות רישמית כמכינות, אך פועלות בקרב אוכלוסיות מלש"בים בוגרי תיכון, כפופות ישירות לאגף החברתי בטחוני במשרד הבטחון אך היררכית כללי הבטיחות שלהן בנויה בשרשרת הבאה: חוזר מנכ"ל משרד החינוך לפעילות חוץ –> נוהלי מכינות של משרד החינוך –> סייגים לכללי משרד החינוך בתאום עם מועצת המכינות (הכפופה למשרד ההתיישבות) –> שינויים והחמרות של משרד הבטחון (גם עורך דין מנוסה יהסס בטרם יחליט איזה הנחיה גוברת על האחרת)

מכינות ניצוץ לנוער בסיכון (כאן הבקיאיות שלי קטנה יחסית) כפופות למשרד הרווחה ומקיימות חלקית אף את כללי משרד החינוך

גופים שונים מעבירים הדרכות והכשרות לתוכניות הקדם צבאיות השונות כאשר כל אחד מהמשרדים השונים שאחראיים על בטיחות בתוכניות השונות בוחר בגוף אחר להעברת ההדרכות ובונה את ההדרכות בנפרד.

בנהלים שנקבעו לאחר אסון בני ציון הוגדרה ועדה לבחינת הפעילות האתגרית בשטח (ועדת מח"א) שאמורה להתכנס לבחון את הנהלים ושטחי הפעילות, ולשפרם מעת לעת, למעט תקופה קצרה ביותר שבה משרד ההתיישבות כינס את הועדה, היא לא התכנסה מעולם, על אף החשיבות הרבה שלה, ועל אף מסקנות תחקיר אירוע בטיחות נוסף אשר חייב את התכנסותה.

מוקד תאום טיולים וחדר מצב אשר פועלים בצורה מקצועית למדי, פועלים כמוכן גם אל מול כל שאר פעילויות השטח הרבות מאוד של משרד החינוך, ובתוך העומס הזה, הקשב הנדרש לפעילות השונה והחריגה יחסית של העולם הקדם צבאי וההתמקצעות המיוחדת אינם מספיקים לטעמי (ולא מחוסר יכולת או מקצועיות, אלא מריבוי משימות ועיסוק בתחומים שונים)

בתוך כל הערפל הזה אנו משתדלים לעשות את הטוב והבטוח ביותר

לבצע פעילויות שטח מחנכות ומעצימות

להוביל לתרבות ארגונית של סדר משמעת ובטיחות בשטח

לחנך לעצמאות, לקיחת אחריות, מקצועיות ויושרה חינוכית ומקצועית.

התמודדות לא פשוטה בתוך הסבך הזה, שיכול וצריך היה להיות פשוט הרבה יותר, ומקצועי הרבה יותר.

(וכן – יש לי הצעה לאיך נכון שזה יתנהל, זה אולי לפוסט הבא....)

אתם בוודאי רוצים לשאול אותי מדוע אני כותב על זה בפייסבוק ולא פועל מול הגורם הרשמי

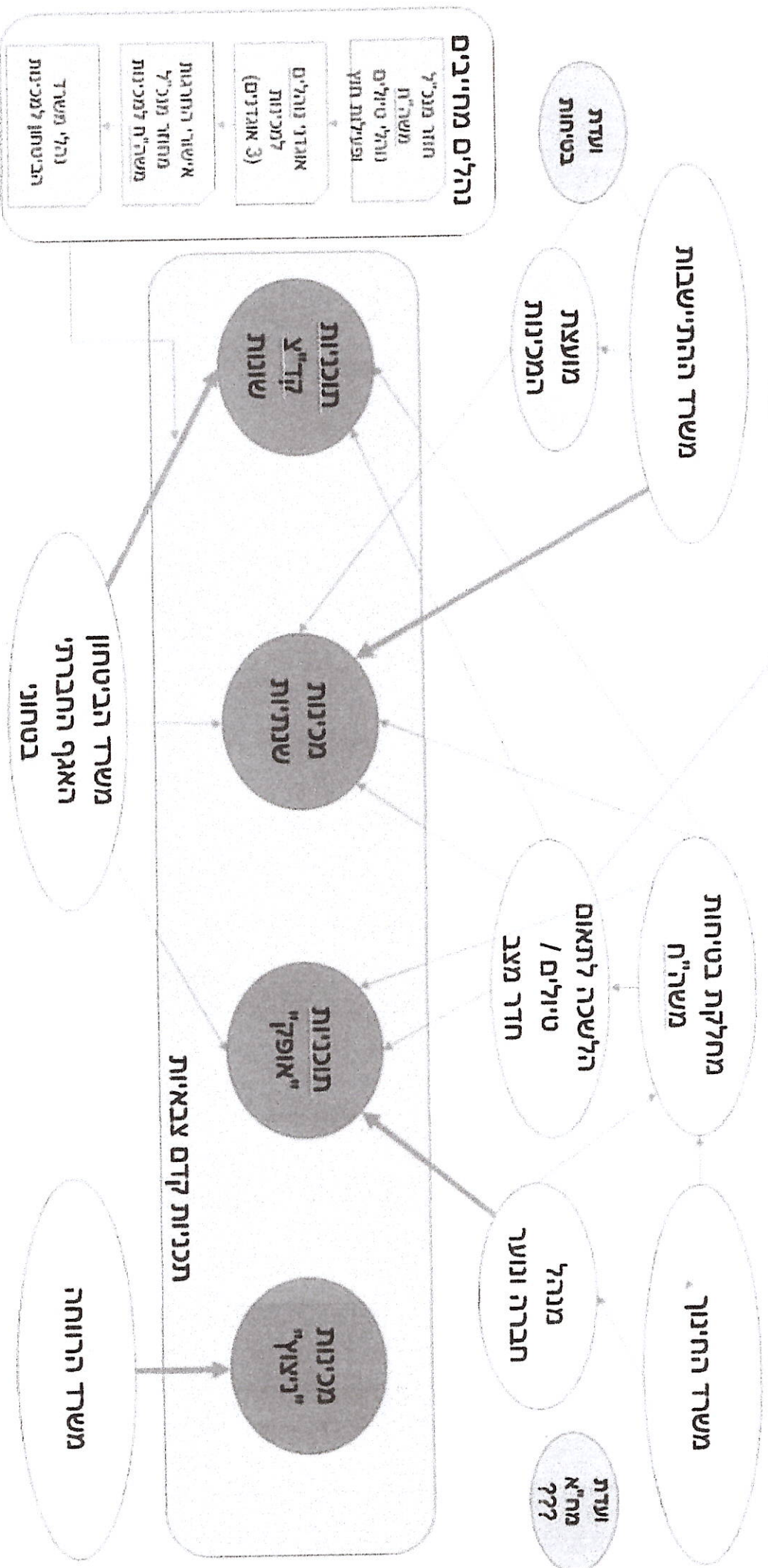
(מול מי לעזאזל ???)

תוכן מסמך זה ישלח גם לוועדת הבדיקה למניעת אסונות במכינות, אשר לפניה העדתי כבר לפני קצת יותר משנה.

בצער רב אני אומר שהאמון שלי ביכולת ועדה ממשלתית לגרום לשינוי משמעותי ויסודי בכאוס השורר בתחום הינו קטן למדי, אך איני רואה שום גורם אחר אשר יכול לראות את התמונה הכוללת ולחולל שינוי כעת

(* הערה – יתכנו אי דיוקים קלים, זאת התמונה מנקודת מבטי, ואם אני לא מצליח לראות נכון – הרי שזה רק מעצים את מה שכתבתי...)

כלל פעילויות השטח והטילים של משרד החינוך - שאינן תוכניות קד"צ



נהלים מחייבים

- חוזר מנ"ל משרה"ח נהלי טילים ופעילות חוץ
- אגודי נהלים למכונות (3 אגודים)
- אישור התרבות מחזור מנ"ל משרה"ח למכונות
- נהלי משרד הביטחון למכונות



ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

פרק שמיני

8. סיכום וקריאה חוזרת לממשלה ליישום מידי של דו"ח וועדת הבדיקה - דו"ח הביניים והדו"ח המשלים.

הוועדה חוזרת, מתריעה ומפנה לדו"ח הביניים מאפריל 2022 ולהמלצות שפורטו שם (ע' 142 ואילך), תוך הדגשת חשיבות הפיקוח של המשרדים הרלוונטיים.

בדו"ח הביניים המליצה הוועדה על אופן הביצוע בפועל. לאחר עיון במסמך רועי מנדל נראה כי דבר לא זכה ליישום מוסדר, חרף האסון שהתרחש באפריל 2018 וחרף העובדה שמדובר בחיי אדם בעשרות מכינות פעילות ובאלפי חניכים במסגרות שונות בשנת י"ג. עוד מפנה הוועדה לסעיף 77 של אותו פרק בדו"ח הביניים שהבהיר כיצד יש ליישם ההמלצות ותובעת ליישמו באופן מלא במידי. הוועדה קוראת ליישום מידי של כל המלצותיה לרבות אלו שפורטו בדו"ח המשלים. בנושא זה אין לנו אלא לחזור למשנה במסכת סנהדרין (פרק ד', משנה ה') המקנה אף היא ערך רב עד מאד לחייו של אדם יחיד ולומר:

**"כל המאבד נפש אחת, מעלה עליו הכתוב כאילו איבד עולם מלא,
כל המקיים נפש אחת, מעלה עליו הכתוב כאילו קיים עולם מלא".**

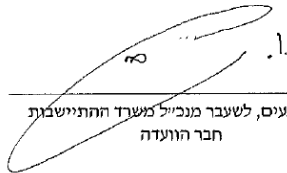


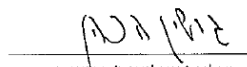
ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

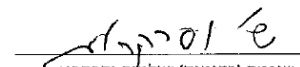
הערה בנוגע למסמכים נוספים:

9. פרק תשיעי - הערות ותגובות לדו"ח המשלים

בוועדה נתקבל מסמך נוסף במהלך סיום כתיבת הדו"ח המשלים, הנושא תאריך 22/3/2023. על פי החלטה שניתנה ביום 23/3/23 הובהר כי מסמך מנדל יהיה חלק מן הדו"ח המשלים, כפי שהובהר בפרק שמיני של דו"ח זה. עוד נקבע כי כל המסמכים הנוספים, אם יהיו, לרבות המסמך שנתקבל בתאריך הנ"ל, יצורפו במסגרת הפרק – הערות ותגובות לדו"ח המשלים. עד למועד סיום עבודת הוועדה (30/3/2023), נתקבל מסמך אחד בלבד, הנ"ל. המסמך הוגש מטעם מועצת המכינות, מועצת מכינות אופק וחוגי סיירות. מסמך זה מצורף כנספח, במסגרת הפרק: "הערות ותגובות לדו"ח המשלים", שהוא הפרק התשיעי.

1.

אבי נעים, לשעבר מנכ"ל מערך ההתיישבות
חבר הוועדה


האלוף (במילואים) גרשון הכהן
חבר הוועדה


שופטת (בדימוס) שולמית וסרקרון
יו"ר הוועדה

22.3.2023, כ' אדר תשפ"ג

לכבוד: ועדת הבדיקה הממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

הנדון: הערות לדו"ח המשלים

שלום רב,

ראשית כל, אנחנו מודים לכם על העבודה המאומצת והיסודית אותה ביצעתם המשתקפת בדוח הביניים אשר הוגש לפני כשנה. מעט לפני פרסום הדו"ח הסופי ברצוננו להדגיש ולהשלים מספר נקודות מהותיות. בתקופה האחרונה קיימנו מספר ישיבות בנוכחות נציגי מועצת המכינות, נציגי המכינות החצי שנתיות (אופק) וחוגי סירות של קק"ל העוסקות בקידום תחום הבטיחות במכינות השנתיות והחצי שנתיות ושת"פ בינינו. מתוך הישיבות שהתקיימו אנחנו מבקשים להדגיש ולהשלים סוגיות אלו על מנת לוודא כי הן מופיעות בבירור בדו"ח המשלים:

1. גיבוש קובץ נהלים אחוד למכינות

המצב כיום הוא שאין קובץ נהלים סדור אחד המאגד את הנהלים המותאמים לפעילות חוץ של המכינות. נהלים אשר מותאמים לפעילות בשטח מייצרים התנהלות בטוחה. לעומתם, נהלים מנותקים אשר אינם מחוברים לעשייה מייצרים תחומים אפורים רחבים אשר הינם כר פורה לתקלות בעיות ועיגולי פינות. משרד ההתיישבות בתחילת דרכו (בראשות אבי נעים – חבר הוועדה) הבין את הנקודה הזאת והתחיל תהליך עבודה משמעותי של כתיבת חוזר מנכ"ל ייעודי לפעילות המכינות. לצערנו עם חילופי השלטון הרבים וחוסר היציבות במשרד ההתיישבות בתחילת דרכו, התהליך נעצר ולא הגיע למיצוי. אנו מבקשים לקחת את העבודה הרבה שכבר נעשתה, להמשיך אותה ולגבש סט נהלים ייעודי למכינות. סט הנהלים הקיים מתייחס רק לפעילות חוץ (כאשר פעילויות רבות אינן מקבלות מענה בנהלים), כל נושא השגרה והפעילות היומיומית לא מקבל מענה.

2. איחוד כלל הכשרות השטח והבטיחות וההסמכות לצוותי המכינות השונות

כיום כל משרד מגדיר בנפרד את נושא ההכשרות וההסמכות הנדרשות מהמסגרות הקדם צבאיות במגוון נושאי הבטיחות והשטח, ומנחה אותן באופן שונה לפעילות ולדרישות הבטיחות, זאת בנוסף למצב שיש גופים הכפופים למספר משרדים שונים אשר יוצר בלבול, שפה שאינה אחידה ודרכי פעולה שונות. אין מערכת הסמכות אחידה לכלל התפקידים הנדרשים במסגרות הקדם צבאיות.

יש להגדיר גוף מנחה אחד (ראו סעיף 4 למטה) על מנת לייצר שפה מקצועית ואחידה, להטמיע נוהלי עבודה ובקרה אחידים, לקיים הכשרות אחידות, ולהגדיר אופן הסמכה אחוד, בכלל הגופים הקדם צבאיים.

3. הקמת ועדה מקצועית הדנה באופן קבוע, מפיקה לקחים ומעדכנת את הנהלים בהתאם.

לוועדה יש את הידע המקצועי והסמכות לאשר פעילות והחרגות במקומות בהם הנהלים ותהליכי האישור הרגילים לא נותנים מענה בטיחותי מספק ולהנחות את חדר מצב לפעול בהתאם לנהלים אלו. ועדה זאת גם תגדיר ותאשר את הגופים והאנשים המוסמכים להכשיר ולהעביר פעילויות שטח מתקדמות (במשרד החינוך יש ועדת טיולים של כל מחוז + ועדת טיולים ארצית ויש להם סמכות לתחקר ולאשר החרגות - בטיולים רגילים של מערכת החינוך).

לצערנו מאז קיץ 2018, בה נכתבו נהלי הבטיחות (רק בתחום השטח והטיולים!), לא נעשתה כל עבודה חוזרת של בחינה, התאמה ורענון. חלק משמעותי מהיכולת לקדם את תחום הבטיחות הוא ביכולת הלמידה, התחקור ולמידה מטעויות. כיום אין מנגנון מקצועי אשר יש לו את הסמכות והאחריות לקחת את כל התובנות שצפו בחמש שנות פעילות ולבצע תהליך עבודה של עדכון והטמעה.

בנוהל מח"א (מסעות חניכה אתגריים) מודגש הצורך והחובה בקיום ועדה מקצועית כזו אשר תבחן את העשייה והנהלים ותיתן מענה לאירועים. גם בתחקיר היסודי של חוקר התאונות הבכיר יצחק רז באירוע כניסת מכינה לשטח אש 107 (שטחי ניווט של רמות מנשה) מלפני שנתיים וחצי מודגש הצורך המשמעותי

בבינוסה של ועדה מקצועית/ ועדת מח"א על מנת לבקר, לסדר ולהתייחס לגורמים שעולים מהשטח. להלן המלצת דו"ח התחקיר הבטיחותי (אשר לא בוצעה):
 "ליישם את החלטת משרד החינוך, על בסיס המלצת ועדת מנכ"ל משרד החינוך בעבר, ולכנס את כלל הגורמים הפועלים בשטח, בתחום הניווט והמח"א, ע"מ לקיים מפגשים קבועים של ועדת מח"א, לאפחת סיכונים לאורך ציר הזמן ולקדם את המקצועיות והבטיחות בתחומים אלו
 אחריות: אגף ביטחון ובטיחות בטוילים במשרד החינוך מועד מומלץ לביצוע: 9/1/2020
 הנחיה להקמת ועדה שכזאת והגדרת המבנה שלה ניתנה על ידי מנכ"ל משרד ההתיישבות (מר אבי נעים) במכתב שנשלח על ידו ב 8/10/2020.

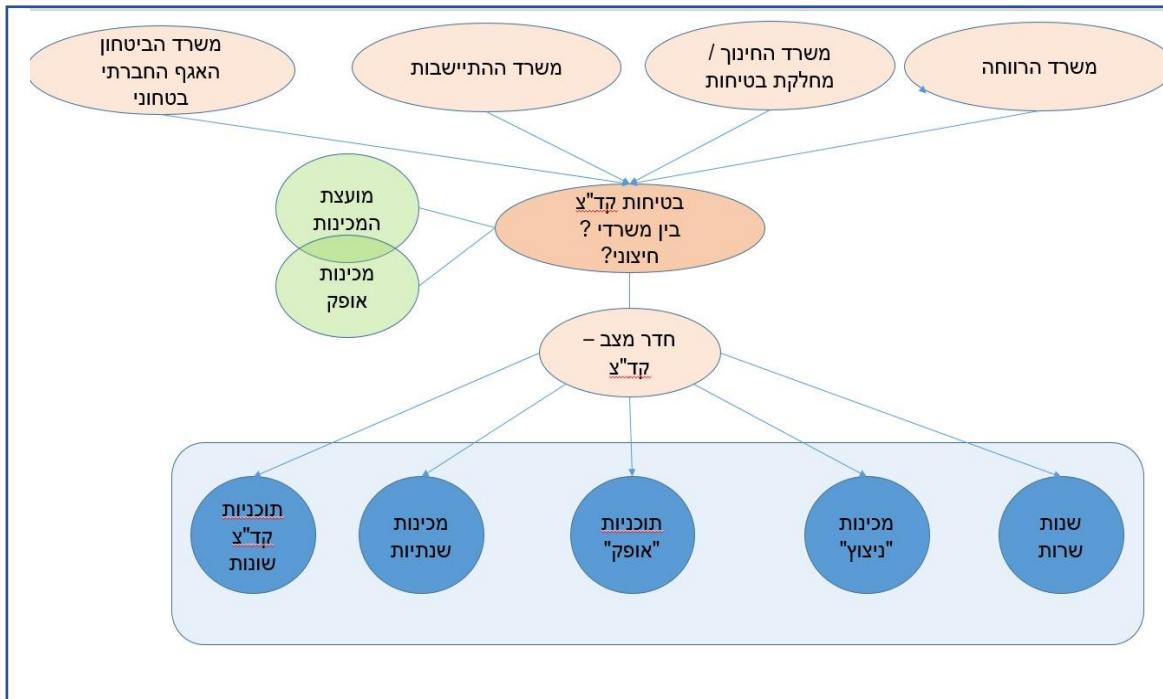
4. הקמת מנהלת יג' אשר תאחד את כל מסגרות יג' - טרום צבא

המצב הנתון הוא, שפעילות המכינות מתחלקת בין מספר משרדים, משרד הבטחון אשר אחראי על התקנים, חלק מהתכנים ופעילות הכנה לצבא, משרד ההתיישבות אשר אחראי על כל פעילות השגרה והטוילים למכינות שנתיות, משרד החינוך אשר אחראי על מכינות אופק ובנוסף נותן שירותים של תאום טוילים וחדר מצב למשרד ההתיישבות בעבור המכינות השנתיות, ומשרד הרווחה אשר אחראי על מכינות "ניצוץ".

המצב של כפיפות ועבודה מול מספר משרדי ממשלה מייצר סרבול, קושי רב וחוסר יכולת לייצר סט נהלים אחיד אשר ייתן מענה כולל לפעילות המכינות. הפיצול בין המשרדים יוצר חוסר אחידות, ריבוי דרישות ונהלים שמנותקים מהעשייה ומכבידים עליה.

מתחייבת הקמת מנהלת בטיחות ובטחון משותפת (בין / חוץ משרדית) של כל המסגרות הקדם צבאיות אשר תאפשר התמקצעות וסטנדרטיזציה של המסגרות הטרם צבאיות ושליטה ובקרה מקצועית וטובה יותר בפעילות.

תרשים להמחשה:



5. שינוי ברגולציה חייב להיות מגובה בגידול תקציבי

בשנים האחרונות דרישות הבטיחות השונות עלו באופן משמעותי מאוד בעוד התקצוב לא השתנה כלל. על מנת לעמוד בדרישות המקצועיות והבטיחותיות המכינות נדרשות להוציא סכומים משמעותיים, הרבה מעבר למה שתוקצב וליכולתן. בהיותן עמותות שאינן עתירות במשאבים, הוצאות נוספות ללא תמיכת המדינה יבואו על חשבון תחומים אחרים שלהם השפעה לא מועטה גם על תחומי הבטיחות (לדוגמא- הורדת שכר המדריכים משפיעה על איכות כוח האדם שמשפיע על סטנדרטים מקצועיים ובטיחותיים בארגון). יש לתת על זה את הדעת ולגבות כל דרישה חדשה בתוספת תקציבית.

נשמח להרחיב במידת הצורך על כל אחד מהסעיפים הנ"ל.

בברכה,

מועצת המכינות הארצית - אבישי ברמן - מנכ"ל, שמוליק שאול - אחראי תחום שטח ובטיחות

מועצת מכינות אופק - יוסי מלכה – מנכ"ל

חוגי סיירות של קק"ל ע"ש אורי מיימון ז"ל : לביא זמיר - מנכ"ל, רועי מנדל - מנהל בית הספר לסיירות