

פרק א': תהליך קבלת ההחלטות

תקציר

ב-31.5.10 השתלט צה"ל על שש ספינות שהיו בדרכן לעזה במסגרת משט מחאה (להלן - המשט הטורקי). ההשתלטות נעשתה במרחק של 75 מייל מערבית לחופי ישראל. המשט אורגן על ידי קואליציה של ארגונים פרו-פלסטיניים¹, במטרה להפר את הסגר הימי שהטילה ישראל על רצועת עזה ב-3.1.09, וליצור פרובוקציה, אשר מטרתה ללבות את הביקורת כלפי מדינת ישראל. המשט הטורקי קדמו - מאז אוגוסט 2008 - 11 משטים. ארבעה מהם התקיימו לאחר הטלת הסגר, וכניסתם לעזה נמנעה לאחר התערבות חיל הים (להלן - חה"י). המשט הטורקי נטלו חלק כ-770 מפליגים - כ-600 מהם הפליגו על אניית נוסעים בשם Mavi Marmara (להלן - "מרמרה"). רוב המפליגים היו אזרחים טורקיים ומקצתם אזרחים בני לאומים אחרים, ובהם ערבים בעלי אזרחות ישראלית, ובכלל אלה: חברת הכנסת חנין זועבי ושיח' ראד צלאח מנהיג הפלג הצפוני של התנועה האסלאמית. במהלך ההשתלטות על "מרמרה" נתקלו הכוחות משייטת 13 של חה"י באלמוות קשה מצד המפליגים, וכתוצאה מכך נהרגו תשעה מנוסעי האנייה, ונפצעו תשעה מלוחמי השייטת ו-55 מקרב המפליגים. ההשתלטות על חמשת כלי השיט האחרים עברה ללא נפגעים וללא אירועים מיוחדים.

מטבע הדברים, להתנהלות צה"ל ולליקויים שעליהם הצביעה ועדת איילנד, ובכלל זה בעבודת המודיעין, בניתוח דרכי הפעולה (להלן - דפ"אות) להתנהלות נוסעי המשט, בניתוח החלופות הקיימות לפעולה הצבאית ובתכנית ההשתלטות אשר התבססה על התפיסה שנוקטה בחלק מהמשטים הקודמים או באירועים אחרים שבהם השתלט חה"י על כלי שיט בים - היו השלכות גם על תהליך קבלת ההחלטות. מכל מקום, משרד מבקר המדינה בבדיקתו את תהליך קבלת ההחלטות התמקד בתהליך שביצע הדרג המדיני ובממשק בהקשר זה בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי.

בתקופה מיוני 2010 ועד מאי 2011 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי קבלת ההחלטות בממשלה בנוגע להתמודדות עם המשט הטורקי ואת הממשק שהתקיים בהקשר זה בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי. השלמות רלוונטיות נעשו עד לסוף 2011. הביקורת נעשתה על בסיס המסד הנורמטיבי הרלוונטי, שבהתאם לו נקבעו תחומי האחריות של הדרג המדיני על בסיס המידע שהיה בידי הדרגים המדיני והצבאי, כעולה בביקורת, ועל בסיס ניתוח תהליכי קבלת ההחלטות כפי שביצע הדרג המדיני בפועל. הביקורת נערכה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד ראה"ם), במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), במשרד החוץ (להלן - משה"ח) ובמשרד לעניינים אסטרטגיים; במטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל); במזכירות

1 את המשט הובילו ארגון טורקי פרו-פלסטיני בעל אוריינטציה אסלאמית בשם IHH (Insan Hak Hurriyetleri Ve Insani Yardim Vakfi) - הקרן לזכויות אדם לחירויות ולסיוע הומניטרי - אשר שיתף פעולה עם החמאס ועם ארגון בין-לאומי בשם Free Gaza.

הממשלה; בצה"ל: בלשכת הרמטכ"ל, בחיל הים (להלן - חה"י), באגף המבצעים, באגף המודיעין (להלן - אמ"ן), ובאגף התכנון במטכ"ל (להלן - אג"ת); במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד); ובשירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ).

עיקרי הממצאים

מידע בדבר הכוונה לבצע את המשט הטורקי וכן מידע על היותו חריג לעומת המשטים הקודמים בהיבטי הגודל, על מאפייני משתתפיו ועל העובדה כי את המשט מוביל הארגון הטורקי IHH וכן המעורבות הטורקית בו, הצטבר החל מראשית שנת 2010. בסוף חודש אפריל 2010 היה כבר ידוע, כי נשלמו ההכנות לקראתו.

כעולה מחומר הביקורת, ראה"ם, מר בנימין נתניהו (להלן - ראה"ם), שר הביטחון, מר אהוד ברק (להלן - שהב"ט), שר החוץ, מר אביגדור ליברמן (להלן - שה"ח), המשנה לראה"ם והשר לעניינים אסטרטגיים, מר משה (בוגי) יעלון, הרמטכ"ל דאז רא"ל (מיל') גבי אשכנזי, המל"ל, המטה להסברה לאומית ואישים בכירים נוספים בתחום המדיני והביטחוני העריכו, כי המשט הטורקי הינו חריג כאמור לעיל לעומת המשטים הקודמים מבחינת מספר המשתתפים בו, השתייכותם ומספר כלי השיט שיקחו בו חלק; לגורמים אלה הייתה ידועה גם המעורבות הטורקית במשט. מעבר לכך, בדיונים שנערכו בראשות שהב"ט הועלה חשש, כי בידי נוסעים במשט יהיה נשק; ובדיון בפורום שרי ה"שביעייה" קבע הרמטכ"ל, כי הצבא ערוך להתמודד עם המשט, אך הוא גם ציין כי אין לו ספק שיופעל כוח נגד לוחמי צה"ל.

מהביקורת עולה, כי חה"י נערך משך זמן ארוך - כבר מינואר 2010 - בהובלת מפקד חיל הים (להלן - מח"י), הרמטכ"ל ושהב"ט, בהכנת הכוחות הלוחמים להשתלטות במתווה שנקבע; וכן קיים פעילות נרחבת מבעוד מועד בהובלת משהב"ט במטרה להיערך לטיפול בנוסעי המשט לאחר שאלה יגיעו לנמל אשדוד. בבסיס התהליך שהתקיים עמדה הנחיה של הדרג המדיני והצבאי הבכיר להימנע ככל שהדבר ניתן מפגיעות בנפש בנוסעי המשט - כפי שהדבר בא לידי ביטוי גם בדבריו של ראה"ם בדיון בפורום שרי ה"שביעייה"² ב-26.5.10.

בתקופה שקדמה להגעת המשט התקיימה גם פעילות מדינית, שבה נטלו חלק - כל אחד בתחומו - ראה"ם, שה"ח ושהב"ט ואנשים ממשרדיהם, במטרה לנסות למנוע את יציאתו או לחלופין למנוע את הגעתו לעזה. במסגרת זאת קיים ראה"ם שיחות (באמצעות גורמים שלישיים) עם ראש ממשלת טורקיה, והיה מעורב בפעילות בין-מדינית בעלת משמעות, כך שנוצרה היתכנות גבוהה לסיכול המשט הטורקי; פגש גורם מצרי בכיר, ודן עימו באפשרות לקיים הידברות עם ממשלת טורקיה באמצעות

2 פורום שרי ה"שביעייה" כלל את ראה"ם בנימין נתניהו; שהב"ט אהוד ברק ושה"ח אביגדור ליברמן; השר הממונה על שירותי המודיעין, דן מרידור; השר לעניינים אסטרטגיים, משה (בוגי) יעלון; שר הפנים אלי ישי, והשר בני בגין. בדיון שהתקיים ב-26.5.11 לא השתתף שה"ח. לצוות שרי ה"שביעייה" אין מעמד פורמלי, ולפיכך אין בסמכותו לקבל החלטות. לעניין תפקידו ואחריותו של הפורום ראו בהמשך.

ממשלת מצרים; קיים שתי פגישות עבודה עם הרמטכ"ל דאז, גבי אשכנזי, שבהן נדונו בין שאר הנושאים, נקודות הנוגעות למשט הטורקי; וקיים פגישות עם בכיר מלשכת ראה"ם, שבהן נדונו היבטים שונים הנוגעים למשט הטורקי ולהתמודדות עימו. אותו בכיר קיים שיחות עם שגריר ישראל בארה"ב, ובאמצעותו עם השגריר הטורקי בארה"ב ועם מנכ"ל משה"ח בנוגע לאפשרות שהסחורות במשט המיועדות לעזה יועברו דרך ישראל באמצעות האו"ם או באמצעות ארגון "הסחר האדום"; שה"ח העלה את סוגיית המשט הטורקי והצורך למנוע אותו בכל פגישותיו ובכל מגעיו; הנחה את מנכ"ל משה"ח לפתוח בפעילות דיפלומטית רחבה כדי למנוע את המשט; ודן בנושא עם ראה"ם במסגרת פגישות עתיות שהם קיימו; שר הביטחון ובכירי המשט קיימו פגישות ושיחות רבות מול גורמים שונים בקהילה הבין-לאומית, ובמסגרתן קיים שר הביטחון שיחות טלפון רבות בנושא בין השאר עם שרי החוץ של טורקיה, אירלנד, יוון וקפריסין. במקביל זומנו שגרירי המדינות לפגישות עם ראש האגף המדיני-ביטחוני במשרד הביטחון, וקיימו שיחות טלפוניות, שבהן הועברו מסרים ברורים בנושא היעדר הצורך ההומניטארי בקיום המשט והצורך לעצור אותו, נוכח השלכותיו המסוכנות האפשריות.

מהביקורת עולה, כי במקרה המשט היה מפגש של שתי תפיסות: האחת של הדרג הצבאי (כפי שהדבר נותח וצוין בדוח ועדת איילנד); והשנייה של הדרג המדיני שהתבססה על הניסיון והתובנות של המשטמים הקודמים; זאת למרות חריגה משמעותית של המשט הטורקי, כאמור לעיל, לעומת המשטמים הקודמים.

בביקורת נמצא, כי על אף שהמידע על המשט הטורקי החל להצטבר כבר בראשית שנת 2010; על אף ההכרה שהתגבשה אצל ראה"ם, שהב"ט, שה"ח, המשנה לראה"ם והשר לעניינים אסטרטגיים, ואצל גורמים נוספים (המל"ל, המטה להסברה), כי מדובר במשט חריג כאמור לעיל; על אף שהיו פניות של שהב"ט, השר לנושאים אסטרטגיים והרמטכ"ל לראה"ם לשם כינוס של דיון מדיני אינטגרטיבי בהשתתפות השרים והגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר; ועל אף שראה"ם, שהב"ט ושה"ח הכירו בחשיבות הרבה הגלומה במניעת יציאת המשט לדרכו, בכלל זה בדרכים מדיניות, והם אף נקטו כאמור לעיל פעולות - כל אחד בתחומו - הרי שתהליך קבלת החלטות אצל ראה"ם נעשה ללא עמ"ט סדורה, מתועדת ומתואמת, וללא תכלול של המערכות הרלוונטיות.

ראה"ם לא קיים עם שהב"ט ושה"ח כל מפגש או דיון משותף לשלושתם, כדי לקיים הליך של חשיבה משותפת שתוביל למאמץ מערכתי מדיני-דיפלומטי ומאמץ הסברתי משולב מתואם ומבוקר כדי למנוע את יציאת המשט לדרכו וכדי למנוע את הגעתו ליעדו. יתרה מכך, בביקורת עלה, כי מפגשים ודיונים בהקשר זה בדרג המדיני נערכו בארבע עיניים (לדוגמה ראה"ם-שהב"ט, ראה"ם-שה"ח), ללא כל נייר מטה מוקדם או היערכות פורמלית מתועדת; לא ברור אם ואילו החלטות התקבלו במסגרתם; וגם אם נתקבלו החלטות באותם מפגשים הרי שהן לא סוכמו בכתב. מתוך כך לא ברור מה הבינו וידעו השרים שלא היו בדיונים שנערכו בארבע עיניים בנוגע למשט הטורקי, בנוגע לתהליך קבלת החלטות בענייניו ובנוגע לדרך ההתמודדות הנדרשת מולו. לדעת מבקר המדינה, תיעוד וסיכום הפגישות חיוני, בין השאר, כדי להבטיח תיאום בסיסי בין המערכות השונות, כדי ליצור שפה משותפת

ובסיס ידע בקרב הגורמים הרלוונטיים, ולצורך הנחיית הדרג המדיני בדבר מדיניותו ואופן הפעולה הנדרש.

בנוסף לכך לא התכנס (עד ל-26.5.10 - לאחר שהמשט כבר יצא לדרכו) ולו דיון משותף אינטגרטיבי אחד בראשות ראה"ם ובהשתתפות שרים רלוונטיים, כגון: שהב"ט, שה"ח, ושר המשפטים, או אפילו ראה"ם, שהב"ט ושה"ח כדי לבחון אסטרטגיה לפעולות המדיניות וההסברתיות למניעת יציאת המשט, כדי לבחון מאמץ מתואם של הדרג המדיני הבכיר האמור לפעול למניעת יציאת המשט לדרכו; וכדי להיערך לקראת האפשרות להתמודדות עם המשט הטורקי בדרך צבאית.

ב-26.5.10, לאחר שחלק מאניות המשט הטורקי כבר הפליגו לדרכו, כינס ראה"ם את פורום שרי ה"שביעייה" - פורום בלתי פורמלי המוגדר כפורום היועצות - לדיון בנושא "עקרונות ההיערכות לקראת משט עזה". הפורום עסק בסוגיות הקשורות להתמודדות מולו ולמענה לו בתחום הדוברות וההסברה. לקראת סוף הדיון ולאחר שהמשתתפים הביעו את עמדתם החליט ראה"ם, למנוע מהמשט להגיע לחופי עזה גם במחיר של השתלטות צה"ל על ספינות המשט הטורקי. יצוין, כי פורום שרי ה"שביעייה" הוא אמנם פורום בלתי פורמלי היועצות, אולם על בסיס הדיון שהתקיים בו החליט בסופו של דבר ראה"ם על דרך ההתמודדות עם המשט; זאת, לאחר שהמאמצים המדיניים הרבים שהוא עצמו הוביל לא הצליחו למנוע את יציאת המשט לדרכו.

בביקורת עלה, כי הדיון דלעיל כונס לאחר דיון אחר שהתקיים ב"שביעייה" באותו היום, ועסק בנושא עזה ובנושא הסגר הימי עליה, וללא קשר למשט, אך הוא כונס "מעכשיו לעכשיו" באופן חפוז ללא עבודת הכנה, ובלי שהיה סיפק בידי המשתתפים (שרים ומזמנים אחרים) להיערך לקראתו. יתרה מכך, שרים שיש להם נגיעה בתהליך קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון ונושא המשט רלוונטי למשרדיהם, כשר לביטחון הפנים (להלן - בט"פ) ושר המשפטים, אינם שותפים בפורום זה, ולכן לא נטלו חלק גם בדיון שהתקיים בנושא המשט הטורקי. גם גורמים רלוונטיים אחרים לא נטלו חלק בדיון, לרבות גורמים צבאיים בכירים, וביניהם כאלה שנטלו חלק משמעותי בניהול המבצע, וכן גורמים ביטחוניים ומשרדי ממשלה נוספים - והוא התנהל לפיכך בלי שהובאו לידי ביטוי הידע והמומחיות המקצועית המצויים בידי גורמים אלה, אשר יש בהם כדי להשתית את תהליך קבלת ההחלטות על קרקע מוצקה. בסופו של הדיון בפורום ה"שביעייה" התקבלה ההחלטה על דרך ההתמודדות עם המשט הטורקי. דיון זה לא התיישב באופן מהותי עם הכללים שעליהם המליצה ועדת וינוגרד³ ועם המתכונת הראויה לקבלת החלטות בתחום הביטחון הלאומי שעליה המליצה ועדת ליפקין-שחק⁴.

מאז אפריל 2006 קיבלה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מספר החלטות בנוגע למדיניות ישראל מול עזה, ובהן גם בנושא הטלת מגבלות על העברת סחורה לתוכה.

3 הוועדה בראשות שופט בית המשפט העליון (בדימוס), ד"ר אליהו וינוגרד, שמינתה הממשלה ב-17.9.06 לבדוק את אירועי המערכה בלבנון 2006.

4 ועדת ליפקין-שחק מונתה בידי הממשלה במאי 2007, כדי לגבש תכנית מפורטת ליישום ההמלצות הקבועות בדוח החלקי של ועדת וינוגרד.

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

מאז החלה להתגבש תמונת המודיעין בנוגע למשט הטורקי ועד ליציאתו לדרך, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי כלל לא כונסה בידי ראה"ם כדי לדון בדרכים להתמודדות עם המשט, ולכן שרים החברים בה לא היו שותפים בתהליך קבלת ההחלטות בנושא.

בכיר בלשכת ראה"ם פעל בהנחיית ראה"ם, ויזם פעילות ענפה שנועדה לסייע בהתמודדות עם המשט הטורקי. לדעת מבקר המדינה, פעילותו הענפה של בכיר זה מלשכת ראה"ם מצביעה על החשיבות שיוחסה בלשכת ראה"ם למשט הטורקי כמשט חריג ביחס למשטים הקודמים; אולם הפעולות שנקט אותו בכיר - בין אם בהנחיית ראה"ם ובין אם ביוזמתו - חשובות ככל שהיו - לא היה בהן תחליף לעבודת מטה סדורה ומתכללת בין הגורמים השונים, כפי שראוי היה שהמל"ל יעשה.

בהתאם לחוק המטה לביטחון לאומי - התשס"ח-2008 (להלן - חוק המל"ל), המל"ל אחראי לעבודת המטה בעבור הממשלה על ועדותיה השונות ולעבודת ראה"ם בתחומי החוץ והביטחון. בביקורת עלה, כי למרות חריגות המשט, כאמור לעיל, ולמרות ההכרה של הדרג המדיני הבכיר בכך, ראה"ם לא הנחה את המל"ל לקיים עמ"ט בנדון, והמל"ל מצדו קיים דיון בנושא רק ב-12.5.10. מעבר לכך המל"ל לא שולב בעמ"ט בנוגע להתמודדות עם המשט הטורקי, וכאשר ביקש לעסוק בתחום, משהב"ט וצה"ל לא שיתפו עימו פעולה.

שהב"ט והרמטכ"ל העלו אמנם חשש מפני תגובה אלימה מצד נוסעי המשט, אולם ההערכה הייתה, כי צה"ל יצליח לעמוד במשימה של עצירת המשט הטורקי. גם כך, מחומר הביקורת עלה, כי צה"ל לא גיבש דפ"א מסוכנת של נוסעי המשט, המתייחסת לאפשרות של תגובה אלימה מאורגנת מצד המשתתפים בו, וממילא לא הציג דפ"א כזו ומשמעויותיה⁵ לדרג המדיני, ובכלל זה בדיון ה"שביעייה". במקביל, הדרג המדיני, ובכלל זה ראה"ם ושרי ה"שביעייה" גיבשו את עמדתם ביחס למתווה הפעולה הצבאית, בלי שזו הוצגה להם במפורט ובאופן סדור ובלתי הוצגו בפניהם חלופות של ממש.

שהב"ט דן בנושא מתווה הפעולה הצבאית בדיונים שונים; עם זאת, בביקורת לא נמצא כי שהב"ט בדק או בחן את מוכנות צה"ל להתמודד עם דרכי פעולה מסוכנות מצד נוסעי המשט, אף שהוא עצמו הצביע על דרך פעולה מסוכנת מצד נוסעי המשט.

סיכום והמלצות

משרד מבקר המדינה מצוין, כי ועדת וינוגרד וועדת ליפקין-שחק בדוחותיהן לאחר מלחמת לבנון השנייה וכן דוחות מבקר המדינה בנושאים הביטחוניים השונים נתנו ביטוי לדרך הראויה של תהליכי קבלת החלטות בדרג המדיני. ברור כי אין דין תהליך קבלת החלטות שעניינו יציאה למלחמה כדין תהליך קבלת החלטות בנוגע

5 ראו דוח "ועדת איילנד", עמ' 17 פסקה 17, כלהלן: "העובדה שלא הוגדרה דפ"א מסוכנת כלשהי הנה שגיאה מקצועית. דפ"א מסוכנת איננה רק אלתור של דברים 'רעים' שעלולים לקרות' אלא מהווה החלטה פיקודית [ההדגשה במקור] המחייבת התייחסות מראש בתכנון".

להתמודדות עם אירוע, כגון המשט הטורקי. ברם, עניינו של משרד מבקר המדינה לא היה בבחינת תוצאות התהליך וטיב ההחלטות, אלא בבחינת התהליך כבסיס מיטבי לקבלת החלטות, ובעיקר כאשר אירועים מסתמנים מראש כאירועים שעשויה להיות להם משמעות חשובה בתחום המדיני-הביטחוני כבר בשלב התהוותם ולא במבחן התוצאה; וכן בשיפור של תהליכי הבקרה של הדרג המדיני הבכיר על החלטותיו, כך שתהיה להן השפעה בזמן על השגת המטרות שאותן קבע למימוש ועל הדרכים למימושו.

נוכח כל אלה, מבקר המדינה מעיר, כי בתהליך קבלת ההחלטות בהובלת ראה"ם ובאחריותו בעניין הטיפול במשט הטורקי נתגלו ליקויים מהותיים ומשמעותיים: תהליך קבלת ההחלטות אצל ראה"ם נעשה ללא עבודת מטה סדורה, מסוכמת מתועדת ומתואמת; חרף ההכרה של הדרג המדיני הבכיר (בכלל זה ראה"ם, שהב"ט ושה"ח) ושל צמרת צה"ל, גורמי המודיעין והמל"ל, בחריגותו של המשט הטורקי לעומת המשטרים הקודמים, ראה"ם לא הנחה על ביצוע עמ"ט אינטגרטיבית בנוגע למדיניות הראויה להתמודדות עם המשט, ותחת זאת קיים פגישות אישיות נפרדות עם שהב"ט ועם שה"ח, בלתי מתועדות וללא סיכומים; לא התקיים כל דיון בין ראה"ם לבין קבוצת שרים כלשהי בנושא מלבד דיון שהתקיים בפורום ה"שביעייה" (26.5.10) סמוך להגעת המשט - דיון "מעכשיו לעכשיו", ללא כל מצע והכנה, שנעדרו ממנו נציגי הגופים הנוגעים בדבר - והפעילות לא נעשתה ברוח המלצות ועדת וינוגרד וועדת ליפקין-שחק בנוגע לתהליך הראוי של קבלת החלטות.

אין בקביעה זו של מבקר המדינה, כי תהליך קבלת ההחלטות לקוי, להצביע על כך שבמבחן התוצאה היו התוצאות יכולות להיות אחרות, אולם הביקורת רואה במשט הטורקי מקרה משל, שממנו צריך ללמוד לגבי תהליך ודרך קבלת החלטות במקרים אחרים עתידיים, ולא דווקא במשט הבא. מבקר המדינה מדגיש, כי ראוי שראה"ם מתוקף אחריותו הכוללת, יפעל להבטיח כי קבלת החלטות בתחום הביטחון הלאומי תיעשה בהליך סדור, תוך הישענות על המל"ל בתוקף חוק המל"ל ועל גורמי משרד החוץ וגורמי הביטחון והמטה הנדרשים, לרבות העלאת הנושאים הרלוונטיים לדיון בהרכב השרים המתאים.



1. המסד הנורמטיבי

הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה. בחוק יסוד: הממשלה נקבע, כי "הממשלה רשאית למנות ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים; מונתה ועדה רשאית הממשלה לפעול באמצעותה". בחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן - חוק הממשלה) נקבע, כי "בממשלה תפעל ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי שהרכבה: ראש הממשלה - יושב ראש, ממלא מקום ראש הממשלה אם מונה, שר הביטחון, שר המשפטים, שר החוץ, השר לביטחון פנים ושר האוצר;

הממשלה רשאית לפי הצעת ראש הממשלה, להוסיף חברים לוועדה ובלבד שמספר חברי הוועדה לא יעלה על מחצית מספרם של חברי הממשלה". אין בחוק התייחסויות לסמכויות הוועדה.

המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) משמש בהתאם לחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המל"ל) כגוף המטה לראש הממשלה (להלן - ראה"ם) ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל. בחוק המל"ל נקבע כי תפקידי המל"ל כוללים, בין השאר, את ריכוז עבודת המטה של הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וכל ועדת שרים אחרת בענייני חוץ וביטחון (להלן - חו"ב); להכין את דיוני הממשלה וועדותיה, להציג חלופות לגבי נושאי הדיון; להציע לראה"ם סדר יום ונושאים לדיון בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ולכל ועדת שרים אחרת או הרכב שרים אחר בענייני החוץ והביטחון ולהמליץ על זימון המשתתפים ועל דרג המוזמנים לדיוניהן; ולהיות אחראי מטעם ראה"ם על עבודת המטה הבין-ארגונית והבין-משרדית בענייני החוץ והביטחון.⁶

הוועדה בראשות שופט בית המשפט העליון (בדימוס), ד"ר אליהו וינוגרד (להלן - ועדת וינוגרד), היא ועדה שמינתה הממשלה ב-17.9.06 לבדוק את אירועי המערכה בלבנון 2006. מסקנות הוועדה פורסמו בדוח חלקי (אפריל 2007) ובדוח סופי (ינואר 2008). הממשלה בישיבתה מ-10.2.08 החליטה "לאמץ את עיקרי הדוח [וינוגרד] ולפעול ליישום ההמלצות הקבועות בו במהירות ומתוך הכרה בחשיבותו העליונה"⁷. ועדת וינוגרד קבעה אמות מידה בנוגע להצגת נושאים ולהתנהלות נבחרי הציבור בנושאים מדיניים-ביטחוניים. להלן פירוט:

א. בנוגע לכללים להצגת נושא ולהמלצות בפני הדרג המדיני קבעה הוועדה, כי "כדי לקיים דיון משמעותי בנושאים מדיניים-ביטחוניים מורכבים בפורום ממשלתי דרושה הצגה מלאה שלהם". הצגה כזו צריכה לכלול התייחסות ל"מקומו של הנושא בראייה כוללת של ביטחון לאומי ואסטרטגיה מדינית-ביטחונית, הערכת מצב, אינטרסים של השחקנים המרכזיים, שיקולים, יעדים, עקרונות פעולה, לוחות זמנים, מצבי סיום ותוצאות צפויות בטווח הקצר והארוך, בראייה אופטימית ופסימית כאחד". הוועדה המליצה לקבוע נוהל להצגת חומר רקע והמלצות בפני גוף ממשלתי ולהצגה ברמת פירוט גבוהה יותר בפני ראה"ם, שהב"ט ושה"ח.⁸

ב. לגבי אמות מידה לבחינת התנהלותם של נבחרי ציבור קבעה הוועדה, כי אמות מידה "צריכות להיות שיקול דעת, אחריות, מנהיגות, ראייה אסטרטגית וכשירות במובן הרחב. שיקול דעת וכשירות [הדגשה במקור] משמעם בהקשר זה היכולת לקבל החלטות על סמך בחינה זהירה של הנושא, ושיקילה מושכלת של היבטיו השונים... הפעלה טובה של שיקול דעת כוללת במקרים רבים היוועצות בגורמים שונים שיש להם ניסיון וידע בתחום הנדון. היא מתאפיינת בשיתוף פעולה ובשיח שוטף בין השר לבין הדרג המקצועי עליו הוא ממונה"⁹.

ג. הוועדה קבעה¹⁰, כי כאשר החלטה מיועדת להשגת מטרות ויעדים: המטרות ראויות, בהירות, וניתנות להשגה והדרכים הנקטות יכולות להביא להשגתן ב"מחיר" (במובן הרחב) קביל. החלטה מתקבלת על סמך תשתית עובדתית והערכות אמינות מפורטות ומנומקות, מתקיימים בה תהליכים של יצירתיות בפיתוח חלופות נוספות, ומתקיים פלורליזם מחשבתי, דהיינו משתתפים בתהליך בעלי ידע ודעה מגוונים. בנוסף לכך ציינה הוועדה, כי ניתנת תשומת לב רבה להתמודדות

6 ראו בהקשר זה בפרק "יישום חוק המל"ל" בדוח זה.
7 הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 10.2.08.
8 דוח חלקי, עמ' 297, סעיפים 8-9.
9 דוח חלקי, עמ' 234, סעיף 24.
10 דוח חלקי, עמ' 231-232.

נכונה עם אי-ודאות, כגון חשיבה אופטימית ופסימית במקביל, ומנגנונים של התאמת החלטות לשינויים ולהתפתחויות ותשומת לב לתוצאות אפשריות לא רצויות (למשל, באמצעות תרחישים שונים ומשחקי מחשבה). אם במתווה הפעולה המתכוננת ישנם תרחישים של התפתחויות בלתי רצויות, המתווה כולל היערכות לצמצום סכנת התממשותם בצד היערכות למתן מענה אפקטיבי להם אם יתממשו.

ד. כמו כן, קבעה הוועדה¹¹, כי על ראש הממשלה לתבוע כי "יוגש לעיונו חומר רקע מתאים, התעמקות בחומר, עריכת דיונים עם הגורמים המקצועיים והצגת שאלות ודרישה להשלמות היכן שהן נדרשות, על מנת שהוא עצמו יוכל לגבש את עמדתו והחלטתו".

בהתייחסות משרד ראה"ם לטיטוט הביקורת מ-31.8.11 (להלן - התייחסות משרד ראה"ם) נכתב, כי "העקרונות העולים מדוח וינוגרד הם בבחינת קווים מנחים שיש לאמצם במקום בו הדבר אפשרי ונדרש ולא ביחס לכל פעולה שהיא, שהרי לא יתכן שדינה של מלחמת לבנון השנייה שעליה מבוסס הדו"ח, כדין מבצע צבאי פשוט המתבצע בדרך של שגרה. ברי שעל מבצע צבאי שהיקפו מצומצם יחסית למלחמה, חלות הנורמות באופן שונה ומצמצם יותר, בהיותו אירוע בעל השלכות משמעותיות פחות על ישראל מבחינה מדינית או ביטחונית". לעניין זה מציין משרד מבקר המדינה, כי ועדת וינוגרד קבעה אמות מידה בנוגע להצגת נושאים ולהתנהלות נבחרת הציבור בנושאים מדיניים-ביטחוניים מורכבים לאו דווקא בהחלטות שעניינן יציאה למלחמה¹².

במאי 2007 מינתה הממשלה צוות היגוי בראשות רא"ל (מיל') אמנון ליפקין-שחק (להלן - ועדת ליפקין-שחק) כדי לגבש תכנית מפורטת ליישום ההמלצות הקבועות בדוח החלקי של ועדת וינוגרד, ובכלל זה בנוגע ל"שיפור תפקוד הדרג המדיני בהכרעות מדיניות-ביטחוניות". יצוין כי בהצעת חוק המל"ל שהגישה הממשלה במאי 2007 נכתב כי בהצעת החוק מוטמעות המלצות ועדת ליפקין-שחק. ועדת ליפקין-שחק קבעה בהמלצותיה, כי בעת ניהול הדיון של הפורומים המדיניים לסוגיהם ראש המל"ל צריך לפתוח את הדיון, עליו להציג את המסגרת לדיון, את הסוגיות העומדות להכרעה והחלופות המרכזיות; וכי על כל גוף רלוונטי להציג את עמדתו המקצועית, את החלופות לפעולה המוצעות על ידיו ואת המלצתו; בדיון עצמו ישתתפו ראש המל"ל, מנכ"ל משה"ח, מנכ"ל משהב"ט, הרמטכ"ל וראש אמ"ן, ראש השב"כ, ראש המוסד ומפכ"ל המשטרה¹³. בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב, כי המלצות ועדת ליפקין-שחק אומצו ושולבו במספר החלטות של הממשלה ושל ועדת השרים לענייני יישום המלצות ועדת וינוגרד; וכן בחקיקת חוק המל"ל, תיקון תקנון עבודת הממשלה ובשינוי דפוסי הפעילות. כך לדוגמה, המלצות שעניינן תפקיד המל"ל בהכנת ישיבות ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, השתתפות ראש המל"ל בישיבות ועדת השרים ובדיונים רלוונטיים וקבלת מידע מגופים שונים עוגנו בהחלטת ממשלה¹⁴ ובחוק המל"ל; אופיין מרכז לניהול משברים והופעל חדר מצב; נקבע, כי המל"ל יהיה אחראי להכנת דיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי; חוזק מעמדו של משה"ח, גובש מסמך הבנות בעניין העברת מידע למשה"ח, ואומצו עקרונות להעמקת בסיס הידע של חברי הממשלה.

התקנון לעבודת הממשלה ה-32 בראשות בנימין נתניהו (להלן - התקנון לעבודת הממשלה) אושר בהחלטת הממשלה מס' 3 מ-5.4.09. בתקנון לעבודת הממשלה נקבע, כי ראש הממשלה הוא שיקבע את הנושאים שוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי תדון בהם, בין ביזמתו ובין על פי פניית

11 דוח חלקי, עמוד 237.
 12 דוח חלקי, עמ' 297, סעיפים 8-9.
 13 דוח ליפקין-שחק, עמ' 33-34.
 14 החלטת ממשלה מס' 2438 מ-14.10.07.

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

חבר הוועדה; כי המל"ל יהיה אחראי להכנת דיוני הוועדה; וכי הוועדה תכונס לשיבות אחת לשבועיים.

ב-3.5.09 החליטה הממשלה על הקמת המשרד לנושאים אסטרטגיים (החלטה מס' 69), אשר בראשו יעמוד המשנה לראה"ם, השר רא"ל (מיל') משה (בוגי) יעלון (להלן - השר לנושאים אסטרטגיים). ב-30.6.09 מסר ראה"ם לשר לנושאים אסטרטגיים, כי מכוח סמכותו של ראש הממשלה ובתיאום מלא עימו יעסוק השר לעניינים אסטרטגיים בנושאים המהותיים לביטחונה של מדינת ישראל, וזאת על מנת לסייע לראש הממשלה לקבל החלטות מיטביות, ובכלל זה המלצה לראש הממשלה לאסטרטגיה מול הפלסטינים בדגש המדיניות מול רצועת עזה. ראש הממשלה קבע במכתבו, כי המל"ל יהיה גוף מקצועי מרכזי שיעמוד לטובת השר והמשרד לעניינים אסטרטגיים לשם ביצוע עבודת המטה העל-משרדית בנושא זה.

2. פעולות הביקורת

בתקופה מיוני 2010 ועד מאי 2011 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי קבלת ההחלטות בממשלה בנוגע להתמודדות עם המשט הטורקי ואת הממשק שהתקיים בהקשר זה בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי. הביקורת נערכה במשרד ראה"ם, במשהב"ט, במשה"ח ובמשרד לעניינים אסטרטגיים; במל"ל; במזכירות הממשלה; בצה"ל; בלשכת הרמטכ"ל, בחה"י, באגף המבצעים, באגף המודיעין (להלן - אמ"ן), ובאגף התכנון במטכ"ל להלן - אג"ת); במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד) ובשירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ).

הביקורת על תהליך קבלת ההחלטות נעשתה על בסיס המסד הנורמטיבי הרלוונטי, שבהתאם לו נקבעו תחומי האחריות של הדרג המדיני, על בסיס המידע שהיה בידי הדרג המדיני והצבאי, כעולה בביקורת, ועל בסיס ניתוח תהליכי קבלת ההחלטות כפי שביצע הדרג המדיני בפועל. לעניין זה יפים הדברים שקבעה ועדת וינוגרד בדיון וחשבון הסופי שלה¹⁵: "אמת מידה עיקרית להערכת החלטות היא התהליכים בהן התקבלו". כמו כן קבעה ועדת וינוגרד, כי "בחירת תהליכי קבלת החלטות צריכה להיעשות בשלושה מישורים שונים: ראשון הוא בדרישה, כי ההחלטות תתקבלנה על ידי מי שמוסמך לקבלן. שני הוא במישור של התהליכים המבניים את קבלת ההחלטות, ומבטיחים כי אלה תתקבלנה מתוך הקפדה על הדרישות המקצועיות. שלישי (בו לא עסקה כמעט הוועדה) הוא שמקבלי החלטות יפעילו שיפוט המבוסס על ידע וניסיון תוך פתיחות וספקנות גם יחד". כללים אלה נועדו להבטיח, כי ההחלטות נתקבלו "בשיקול דעת, תוך שקיילת החלופות ותוצאותיהן ועל סמך התייחסות לתשתית עובדתית ותשתית של עבודת מטה מקצועית מלאה ואמינה ככל שניתן" (ההדגשות במקור).

3. השתלשלות האירועים שקדמה למשט הטורקי

בחודש ינואר 2006 זכה ארגון החמאס בבחירות שנערכו למועצה המחוקקת הפלסטינית; במרץ 2006 הוקמה ברשות הפלסטינית (להלן - הרש"פ) ממשלת אחדות פלסטינית בראשות החמאס; ב-11.4.06 קיבלה ממשלת ישראל החלטה מס' 4780 שעניינה "מדיניות ישראל כלפי הרשות הפלסטינית עם הקמת ממשלת החמאס". בהחלטה נקבע, בין השאר, כי הרש"פ היא ישות טרור העוינת את ישראל, וכי "ישראל יחד עם הקהילה הבינ"ל תתאם את דרכי הסיוע ההומניטארי הניתן לאוכלוסייה שלא דרך מנגנוני השלטון".

לאחר השבעת ממשלת החמאס ברשות הפלסטינית בחודש מרץ 2006 התקבלו בממשלה ובוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מספר החלטות שעניינן מדיניות ישראל כלפי הרשות הפלסטינית. ב-19.9.07, בעקבות ירי רקטות מתמשך מרצועת עזה לעבר העיר שדרות ויישובי עוטף עזה, החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (החלטה ב/34), כי רצועת עזה תוכרז "שטח עויין". בהחלטה נקבע, בין השאר, כי "יוטלו הגבלות נוספות על שלטון החמאס באופן שתוגבל העברת טובין לרצועת עזה, [על] צמצום אספקת הדלק והחשמל [ועל הטלת] מגבלה על תנועת אנשים מן הרצועה ואליה". בהמשך להחלטה זו אישר שהב"ט צעדים שכללו קיצוב הדרגתי בהספקת דלק וחשמל לרצועה והגבלה על העברת סחורות.

ב-3.1.09, במסגרת מבצע "עופרת יצוקה", הורה שהב"ט לרמטכ"ל על פרסום הכרזה על סגר ימי מול חופי רצועת עזה עד מרחק של 20 מייל מהחוף, והנחה את הרמטכ"ל לטפל בפרסום הכרזה מול הרשויות הרלוונטיות ואכיפתה. בעקבות כך הנחה הרמטכ"ל באותו תאריך את חה"י לאכוף את הסגר הימי.

כחלק מבחינה מתמשכת של מדיניות הפעולה של הממשלה מול שלטון החמאס בעזה התקבלה בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ביום 10.6.09 החלטה ב/6, בהתאם לה הנחה ראה"ם את המל"ל לרכז עמ"ט לבחינת האפשרויות השונות לגבי הקלות בהעברת סחורות במעברים לרצועת עזה. בעקבות כך, ערך המל"ל עמ"ט בנושא שינוי מדיניות הסגר כלפי רצועת עזה ובסופה הוא גיבש מסמך, הכולל, בין השאר, תיאור של המצב ברצועת עזה, סקירה על התגברות הלחץ הבין-לאומי על ישראל להסרת הסגר, והצגת חלופות לשינוי במדיניות וניתוחן. המל"ל העביר עותק מעבודתו להתייחסות משהב"ט, משה"ח ושב"כ, ולפי בקשתו של ראה"ם (18.9.09) העבודה הועברה גם לעיונו.

לאחר הטלת הסגר הימי ועד ליוני 2009 התקיימו ארבעה משטים לעבר רצועת עזה¹⁶, שאורגנו בידי ארגונים בין-לאומיים שונים. ישראל מנעה את הכניסה לעזה של משטים אלה.

ממסמכי חה"י עולה, כי בינואר 2010 פרסם ארגון Free Gaza הודעה אודות כוונתו להוציא בחודשים הבאים משט מחאה שימנה 6-7 כלי שיט ועשרות מפליגים; בפברואר 2010 הודיע הארגון, כי בכוונתו להוסיף למשט אניות מטען ואניות נוסעים.

ההכנות ליציאת המשט לדרכו ולקראת הגעתו לאזור הסגר הימי על עזה נכנסו "להילוך גבוה" בראשית חודש מרץ 2010 עת בה התפרסם ברבים, כי ארגון IHH ישולב במשט. בראשית אפריל פרסמו ארגון Free Gaza ו-IHH, כי בכוונתם להוציא 10 כלי שיט באמצע מאי 2010, כי הם נערכים לעימות מתוקשר עם ישראל וכי טורקיה מובילה את המשט.

16 לפני הטלת הסגר הימי התקיימו שבעה משטים.

4. המשט הטורקי חריג מקודמיו

המידע שממנו השתמעה כוונה לבצע את המשט הטורקי - ובכלל זה היותו חריג לעומת המשטים הקודמים מבחינת מספר כלי השיט שייקחו חלק בו, מספר המשתתפים בו והשתייכותם - והעובדה כי את המשט מוביל הארגון הטורקי - IHH - החל להצטבר בראשית שנת 2010.

כבר בינואר 2010 החל, כאמור לעיל, חה"י להיערך לקראת המשט הטורקי, ובין השאר הוא עסק בהיערכות לגיבוש התכנית המבצעית; באישור התכנית המבצעית, ובכלל זה אצל הרמטכ"ל ושהב"ט; בכוננות לביצוע של תכנית ההשתלטות, וביצועה בפועל (31.5.10).

משה"ח החל בפעילות דיפלומטית בנושא המשט הטורקי ב-24.3.10 מול הנציגויות הרלוונטיות, שעה ששה"ח הנחה את מנכ"ל משרדו לקיים פעילות דיפלומטית ענפה ככל האפשר, כדי למנוע את המשט, ולשם כך אף מונה פרויקטור מיוחד¹⁷. יצוין, כי שה"ח מסר לנציגי מבקר המדינה בפברואר 2011, כי היה ברור כבר ב-24.3.10 שהמשט ייצא לדרך, וכי "כולם הבינו שזה משט חריג".

ב-18.4.10 שיגרה לשכת ראה"ם ללשכת שהב"ט מסמך בנושא "משט מחאה לעזה - עמדת מערכת הביטחון". בהתאם לו: על פי המידע שבידיהם, קיימת כוונת ארגונים בינלאומיים ופעילים פרו פלשתינאים להגיע במשט מחאה רחב היקף לעזה במהלך מאי". לשכת ראה"ם ביקשה את עמדת מערכת הביטחון על אופן הטיפול המיטבי המומלץ. בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב, כי פניית לשכת ראה"ם בנוגע למשט המחאה לעזה ממחישה את "מעורבותו החריגה של ראש הממשלה נוכח הבנת חריגות המשט מבחינת היקפו ומספר משתתפיו", אם כי "לכל אורך הדרך לא עלתה האפשרות [לפיה] הצבא אינו ערוך להתמודדות עם המשט".

לאחר הוצאת מסמך לשכת ראה"ם דלעיל ערכו שהב"ט וצה"ל מספר דיונים בנושא. נוסף על כך נערכו דיונים במשה"ח, במשרד לעניינים אסטרטגיים, במשרד לבט"פ ובמל"ל. להלן פרטים בנושא:

א. בדיון הערכת מצב שבועית שקיים שהב"ט ב-22.4.10 ציין נציג חה"י, כי "לגבי ההישט. בהחלט שונה מהמתכונת של ההישטים הקודמים... לא רק 'Free Gaza' גם חבר אליהם ארגון ה-IHH הטורקי".

ב. הרמטכ"ל דאז, בהערכת מצב מצומצמת ב-29.4.10 קבע, כי הוא סבור "שהמשט המתוכנן יהווה אתגר גדול יותר מהמשטים שהיו עד כה והנחה לפעול לסיכולו גם בערוצים המדיניים וגם באופציה הצבאית". בהקשר זה נמסר בהתייחסות משרד ראה"ם, כי "ראש הממשלה פעל באינטנסיביות בערוץ המדיני, בעיקר מול ראש ממשלת טורקיה, ארדואן לעצירת המשט... המאמצים... הובילו להיתכנות גבוהה של אפשרות סיכול המשט הטורקי".

ג. בצה"ל גובש מסמך המלצה למדיניות צה"ל בנוגע למשט המתוכנן. בפתח המסמך נכתב, כי "קונקרטי, על הפרק קיימת כוונה לקיים משט מחאה בהיקף נרחב שיצא ממספר נמלים... המשט מאורגן על-ידי ה-IHH (קרן סיוע טורקית) וארגון Free Gaza והוא מתוכנן לכלול מספר כלי שייט [בגדלים שונים]". במסמך הודגש, כי "המתח המרכזי העומד בפני ישראל הינו בין הרצון למנוע פריצת הבידוד והפרת הסגר הימי בו נתונה הרצועה וארגון החמאס, לבין הצורך שבשימור לגיטימציה למדיניות ישראל מול עזה וצמצום הביקורת הבינ"ל בסוגיה". המדיניות שהומלצה הייתה תחילה לעשות מאמץ למנוע את יציאת המשט, ומאוחר יותר, במקרה של כניסת המשט

17 התייחסות משה"ח מ-7.9.11 (להלן - התייחסות משה"ח).

למרחב הסגר הימי להיות מוכנים להשתלט על הספינות ולהובילן לנמל ישראלי. בהקשר זה נמסר בהתייחסות משרד ראה"ם לטיוטת הביקורת, כי מדיניות מומלצת זאת היא שהתבצעה ביחס למשט הטורקי.

ד. בדיון עם שהב"ט ביום 6.5.10, העיר הרמטכ"ל דאז על רצון לפגוע בספינות של חיל-הים שינסו לגשת לספינות האלה על ידי פעילים סוררים מתוך הרצועה, "זה יהיה אירוע לא פשוט מבחינה תקשורתית. חשוב שהדרג המדיני יבין מה אנחנו נראה כאן (ההדגשה אינה במקור) זה אירוע עם חיכוך ועם פרופיל תקשורתי מאוד גבוה". שהב"ט מצדו התייחס בדיון לאפשרות שבידי מפליגים במשט יהיו כלי נשק, והוא הנחה להיערך לאפשרות פתיחה באש לעבר כוחותינו מצד נוסעי המשט, ולחדד הנחיות בנושא בדגש על הימנעות מפגיעה בכלתי מעורבים. שהב"ט הנחה להציג את נושא המשט "גם לראש הממשלה. צריך שהוא ידע. יכול להיות [בהשתתפות] שר החוץ. למצוא זמן להציג את זה במהירות לפני שזה נכנס לפיינל. אני חושב לפחות עם השר לביטחון פנים, שר החוץ, ראש הממשלה. יכול להיות עוד מישהו". סיכום זה הועבר גם לידיעת מזכ"ץ ראה"ם.

בדיון אצל שהב"ט, שנערך ב-13.5.10 שב וחזר השר על החשש שמא מי מנוסעי המשט יעשה שימוש בנשק נגד חיילי צה"ל. מפקד חה"י התייחס לכך במהלך הדיון באומרו, כי "אני מקווה שזה לא יקרה, במקרים הקודמים זה לא קרה". בהמשך התייחס הרמטכ"ל להוראות הפתיחה באש שיש בידי חיילי צה"ל (במשתמע להוראות לפיהן ניתן להשיב באש על ירי מצד נוסעי המשט) ומפקד חה"י ענה, כי "אי אפשר לבטל את זה... אני לא יכול לבטל את זה כי הכל יכול להיות בסוף. אם אתה שואל אותי מה הסבירות של זה? לא גבוהה". סיכום הדיון נשלח למזכ"ץ ראה"ם. בהתייחס לדברים שעלו בדיון, נמסר בהתייחסות משרד ראה"ם לטיוטת הביקורת, כי "בדיון... מיום 13.5.10 שהתקיים בראשותו של שר הביטחון, האפשרות למסוכנות המשט בגלל גודלו או אפשרות הפעלת אש נאמדה כזניחה"; וכי "מזכירו הצבאי של ראש הממשלה עדכן את ראש הממשלה בסיכום הדיון".

ה. מכתב הרמטכ"ל דאז, גבי אשכנזי, לראה"ם ולשהב"ט בנושא משטים:

1) הרמטכ"ל דאז כתב במסמך מ-13.5.10 לראה"ם ולשהב"ט, כי המשט הטורקי "נמצא בשלבי ההכנות האחרונות לקראת הפלגה לעזה", הוא מסר נתונים בנוגע למסגרת המשט ולמטרתו, וכתב, "מצאתי לנכון להדגיש, כי מחויבת פעולה משולבת בין-משרדית", והמליץ לנקוט פעולות "טרם יציאת המשט" למניעת יציאתו לדרכו ולהבלטת נכונותה של ישראל להעביר את מטען הסיוע לעזה. בהתייחסות משרד ראה"ם לטיוטת דוח הביקורת נכתב בהקשר זה, כי בטרם הועברה המלצה זו של הרמטכ"ל נעשו מאמצים מדיניים נרחבים למנוע את הגעת המשט; הרמטכ"ל לא העלה את נושא מסוכנותם של משתפי המשט או את החשש מפני אלימות, וכי "גם לגבי משטים קודמים, המלצת הרמטכ"ל הייתה לפעול בדרכים מדיניות לעצירת המשט". (ההדגשה במקור).

2) יצוין, כי ב-2008 שלח הרמטכ"ל דאז לראה"ם ולשהב"ט שני מסמכים בנוגע לדרכי התמודדות עם משטים: מסמך ב-6.8.08, מספר שבועות לפני המשט הראשון¹⁸. באותו מסמך הוא קבע, כי "צה"ל ערוך למנוע את הגעת המשט לחופי הרצועה אך יחד עם זאת, ההשלכות של עימות אפשרי בים או לחילופין הגעת המשט לחופי עזה, מחייב כל מאמץ למניעת יציאתו. מאמץ זה נכון שינוהל על ידי הדרג המדיני". (ההדגשה במקור); ומסמך נוסף ב-14.12.08, שבו התריע

18 משט מ-22.8.08 של שתי יאכטות שיצאו מלרנקה. במקרה זה ניתן ליאכטות להיכנס ולעגון בנמל עזה.

חלק שני: ההתמודדות עם המשט הטורקי

על כך שיאכטות נכנסו לעזה מספר פעמים במטרה ל"יצירת תהודה והסברה בינלאומית באשר למצוקה ההומניטארית ברצועה" והמליץ לדרג המדיני "להנחות למנוע/לעצור על בסיס הגדרת מדיניות ומדרגות תגובה קבועות, כל ספינה המנסה להעביר סיוע לרצועת עזה", (ההדגשה במקור).

ו. במסמך מ-20.5.10 סוכם דיון שנערך ב-12.5.10 במל"ל על המשט הטורקי. בתמונת המצב שהוצגה בדיון צוין, כי המשט יכלול מספר כלי שיט רב יחסית של כשמונה עד עשר ספינות בגדלים שונים מתוכן שלוש ספינות מטען וכחמש ספינות נוסעים; כי כמות הנוסעים תעמוד על כ-600-900 איש מכ-20 מדינות ו-40 לאומים שונים; וכי טורקיה תאפשר למסע לצאת לדרכו והיא אף מגבה אותו רשמית. בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב בהקשר זה, כי האמור בסעיף זה משקף את חריגותו של המשט ש"ניכרה מבחינת היקף והרכב משתתפיו". סיכום הדיון שנערך במל"ל "למרות שלא הופץ, שיקף את הנתונים שהיו ידועים לראש הממשלה ולדרג המדיני באשר לחריגות המשט".

ז. ב-20.5.10 ערך השר לבט"פ דיון בנושא המשט הטורקי. השתתפו בו נציגי המשרד לבט"פ, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר וחה"י. בסיכום דבריו קבע השר, כי המדובר ב"מבצע רגיש מדיני ובינ"ל... מבצע מורכב ותקשורתי".

ח. קצין בכיר במטכ"ל ציין בחיתוך מצב שערך ב-20.5.10, כי "מדובר במשימה מורכבת, מטרת המשט ליצור פרובוקציה ע"י שליחים ממדינות רבות, מטרתנו למנוע את הפרובוקציה הן בהיבט הפיזי והן בהיבט התקשורתי". בהתייחס לפעולת ההשתלטות ציין הקצין הבכיר, כי "הנחת העבודה היא שתהיה התנגדות. יש לעשות הכל כדי לבצע את ההשתלטות במינימום נפגעים, עם זאת סביר להניח שיהיו נפגעים בשלב זה ויש להיערך לכך".

ט. הרמטכ"ל דאז, גבי אשכנזי, קבע בדיון נוסף שערך (22.5.10) להצגת סטאטוס המוכנות למשט הטורקי, כי בראיתו "עמידה במשימה כפי שהוגדרה לצה"ל תביא, בדרך הפעולה המתוכננת, לעימות עם המפליגים הזרים וליצירת פרובוקציה שתכליתה הישג תודעתי וליבוי הביקורת הקיימת ממילא על מדינת ישראל".

י. בדיון, כאמור, בנושא "עקרונות ההיערכות לקראת משט עזה" שנערך בפורום "השביעייה" ב-26.5.10 אמר שהב"ט, כי נוסעי המשט "מתכוונים להשיג אפקט דומה כמו של 'אקסודוס'; והרמטכ"ל אמר, כי "לגבי ההשתלטות: אני רוצה להבהיר שזה לא דבר פשוט אבל אנחנו נעשה את זה. זה לא אירוע של שתי דקות", והוסיף, כי "זה לא יהיה אירוע קצר, זה יהיה אירוע מתמשך. מי שרוצה לעשות מזה דרמה - יש פה חומר בערה ליומיים שלושה. לא לשעה... אין לי ספק שיופעל שם כוח. שזה יהיה ברור. האנשים יתעמתו איתנו. אני חושב שזאת אשליה לחשוב שאם עכשיו עשרים איש יצנחו על אוניה שבה יש כארבע מאות איש ימחאו להם כפיים. הם יאבקו איתם". בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב בהקשר זה, כי על פי המידע שהיה בידיהם לא הייתה צפויה להיות אלימות. הציטוטים שהובאו לעיל, יחד עם פירוט כללי של דרכי ההשתלטות באים ללמדנו, כי במסגרת הדיון בפורום ה"שביעייה" הוצגה דרך הפעולה הצבאית באופן כללי, זאת לאחר גיבושה אצל הגורמים המקצועיים. במהלך הדיון ב"שביעייה" צוין, כי הנושא הצבאי, נוכח המידע שהיה בידי הדרג הצבאי והמדיני, מטופל במלואו ושהצבא ערוך לאיומים שנצפו".

יא. בפברואר 2011 מסר ראה"ם בפגישתו עם מבקר המדינה, כי "המשט הזה היה חריג בגודלו, בהיקף הספינות שלו לעומת משטים אחרים... אם יש לך איזה יאכטה בים ואתה עוצר אותה זה לא אותו הדבר כמו מאות אנשים". כן נמסר בהתייחסות משרד ראה"ם, כי "מבחינת ההערכות הצבאית, לא הובאה לפתחו של ראש הממשלה האפשרות, כי יתכן והצבא יאלץ להתמודד באופן שונה עם המשט הטורקי בניגוד להיערכותו להתמודדות עם המשטים הקודמים... לא עלתה בעיה

במישור ההתמודדות הצבאית ולא עלה מידע חריג באשר למסוכנות המשט או האפשרות להרג משתתפיו, אשר הצריך את התערבותו של ראש הממשלה או השרים בירידה לפרטי ההערכות הצבאית". משרד ראה"ם הפנה בהתייחסותו זו את תשומת הלב לדברים שאמר ראה"ם בפגישתו עם מבקר המדינה, ולפיהם: "לא עלתה בשום מקום, בשום דיון, לא עם אף אחד, לא עם שר הביטחון, ולא עם הרמטכ"ל ולא עם מפקד חיל הים... לא עלתה בשום מקום בעיה מבצעית".

במבוא להתייחסות משרד ראש הממשלה נכתב, בין השאר, כי "נוכח קיומו של צו הסגר הימי על עזה ולאור מדיניות הימנעות מפריצת הסגר, ההתמודדות עם המשטים הקודמים, שהיו דומים זה לזה, נעשתה בשני מישורים: פעילות מדינית בהובלת משרד החוץ שנועדה למנוע יציאת המשטים לדרכם ופעילות מבצעית של צה"ל במטרה למנוע הגעת המשטים לרצועת עזה... על פי המידע שנמסר לראש הממשלה, חריגות המשט הטורקי התבטאה בגודלו ובזהות משתתפיו ולא בעוצמת ההתנגדות הנשקפת ממנו. בנסיבות אלה נראה היה ערב המשט, כי ההתמודדות עם משט זה צריכה להיעשות בדרך שבה התמודדו בעבר עם המשטים הקודמים, קרי: פעילות מדינית ופעילות צבאית... ההערכה הכללית הייתה, כי עצירת המשט תהא פעולה צבאית רגילה שהצבא ערוך לה, בדומה למשטים הקודמים, ולא עלה צורך בהערכות צבאית מיוחדת לשם כך. לעומת זאת, לאור ההבדל בגודל המשט ובהרכב משתתפיו (אנשי תקשורת וחברי פרלמנט רבים), אשר הצהירו, כי מטרתם לפרוץ את הסגר הימי כדי ללבות את הביקורת כלפי מדינת ישראל, נראה היה כי נדרשת הערכות מיוחדת במישור המדיני וההסברתי. בנסיבות אלו, בשונה ממשטים הקודמים, הייתה מעורבות משמעותית של ראש הממשלה בהיבטים האמורים של ההערכות לקראת המשט, התקיימו דיונים רבים ופגישות בפורומים שונים, לרבות כינוס ה'שביעייה', ונעשתה פעילות ענפה במישור המדיני וההסברתי".

בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב עוד, כי "הדרג המדיני, כמו כל גורם אחר, לרבות מערכת הביטחון עצמה, לא היה מודע ולא יכול היה להיות מודע למסוכנות הנשקפת ממשתתפי המשט... החריגות שהובאה בפני הדרג המדיני הייתה בעניין גודלו של המשט והרכב משתתפיו בלבד ולכך הוא נערך. סביר להניח שלו היה בידי הדרג הצבאי מידע בדבר המסוכנות הנשקפת ממשתתפי המשט הוא היה נערך אחרת ותוצאות המשט היו שונות". כן נכתב בהתייחסות, כי "לפי המידע שהיה בידי מקבלי ההחלטות לפני 31.5.10 לא עלתה היתכנות לאתגר בפני הדרג הצבאי ואף להיפך. שר הביטחון והרמטכ"ל הדגישו שוב ושוב, בין השאר גם בכינוס ה'שביעייה' מיום 26.5.10, כי הצבא ערוך להתמודד עם המשט, וכי נלקחו בחשבון תרחישים שונים... מקבלי ההחלטות פעלו על פי המידע שהיה בידיהם אז". "כיוון שכך הצבא נערך להתמודד עם עצירת המשט באופן שהכיר ובהתבסס על ניסיון העבר". "המידע ... שהובא לפתחם של מקבלי ההחלטות באשר לחריגות היקפו של המשט, לא הניב הבנה נוספת באשר למסוכנותו או לאי-יכולתו של הצבא להתמודד עם המשט, ולכן משלא נצפתה בעיה מבצעית, פעל ראש הממשלה לריכוז מאמצים במישור המדיני למניעת יציאתו של המשט וכאשר המשט יצא, למניעת הגעתו ולריכוז מאמצים בתחום ההסברה". משרד ראה"ם הדגיש, כי "במשטים הקודמים לא הייתה מעורבות דומה של ראש הממשלה, משום שמדובר במשטים קטנים בהרבה בהיקפם שלא עוררו הד תקשורתי. במקרה הנוכחי, כיוון שדובר במשט חריג בגודלו, היה ברור שיהא צורך להתמודד מבחינת השלכותיו בהיבט ההסברתי ולכן ראש הממשלה היה מעורב מאד בטיפול במשט למן ראשית העניין".

משרד מבקר המדינה מצייין, כי בביקורת עלה שראה"ם, שהב"ט, שה"ח הרמטכ"ל וגורמים ביטחוניים ומדיניים נוספים הכירו מבעוד מועד, כי המשט הטורקי חריג לעומת המשטים הקודמים מבחינת גודלו - מספר המשתתפים הצפויים לקחת בו חלק ומספר כלי השיט שישתתפו בו - ומבחינת מאפייני משתתפיו. ההיערכות של צה"ל (ובכלל זה הרמטכ"ל ומפקד חה"י) כפי שהוצגו בפני הדרג המדיני, ובכלל זה בפני ראה"ם ובפני שהב"ט, היו אמנם, כי יש ביכולת צה"ל לעצור את המשט הטורקי, אולם הגורמים הביטחוניים השונים, ובהם שהב"ט והרמטכ"ל, העריכו כי המדובר באירוע עם חיכוך, אשר עלול להגיע עד כדי שימוש בנשק ופתיחה באש נגד כוחותינו, וכי הנחת המוצא הייתה שתהא התנגדות לפעילות צה"ל, וכי יהיה עימות עם המפליגים במשט.

כיוון שכך, עבודת הביקורת כללה בחינה של התהליכים, אשר עמדו בבסיס קבלת ההחלטות בנושא ההתמודדות עם המשט הטורקי, וכן לימוד של עבודת המטה המקצועית שהייתה אמורה להיות המשענת של מקבלי ההחלטות בעניין זה. בכלל אלה בדק משרד מבקר המדינה האם במסגרת סדרי קבלת החלטות בנושא המשט ובהיערכות כלפיו התחשב הדרג המדיני בכך שמאפייני המשט הטורקי היו חריגים כאמור לעיל, לעומת המשטים הקודמים; והאם התחשב הדרג המדיני בקבלת החלטותיו בהשלכות המדיניות, הצבאיות, התקשורתיות והמשפטיות, אשר לדעת משרד מבקר המדינה היו כרוכות בהתמודדות עימו. במסגרת זאת, בחן משרד מבקר המדינה את תהליך קבלת ההחלטות אשר התבצע בדרג המדיני - ראה"ם, שהב"ט, שה"ח ופורום "השביעיה" (כפורום מייצג לראה"ם) - בקשר להתמודדות עם המשט הטורקי, ואת הממשק שהתקיים בהקשר זה בין הדרג המדיני לבין צה"ל¹⁹. להלן הממצאים:

5. הפעילות המדינית למניעת יציאת המשט הטורקי

לשכת ראה"ם, ראש המל"ל, מתוקף תפקידו כיועץ לביטחון לאומי של ראה"ם וכן משה"ח ומשהב"ט פעלו - כל גורם בתחומו - כדי למנוע בדרכים מדיניות את יציאת המשט הטורקי לדרכו; ולאחר שזה כבר יצא הם פעלו כדי למנוע את הפלגתו לעזה. קצב הפעילות גבר ככל שנקף הזמן והתקרב מועד המשט במאי 2010. במוקד הפעילות עמדו:

א. פעולות ראה"ם ולשכתו:

(1) ב-18.4.10 פנתה לשכת ראה"ם ללשכת שהב"ט בבקשה לקבל את עמדת מערכת הביטחון בנוגע לאופן הטיפול המומלץ במשט.

19 ראו בהקשר זה בהמשך את הפרק בנושא מערך ההסברה הלאומי.

- (2) ב-29.4.10, במסגרת פגישת עבודה²⁰ (להלן - פ"ע) בין ראה"ם לבין בכיר מלשכתו, הוצג נושא המשט הטורקי, והבכיר המליץ לראה"ם לקיים דיון בנושא. בפגישה זאת הציג אותו בכיר לראה"ם את מסמך המשרד לעניינים אסטרטגיים, אשר סיכם דיון בנושא שנערך ב-25.4.10.²¹
- (3) ב-6.5.10, בפגישה עבודה בין ראה"ם לבין אותו בכיר ממשרדו, הוצגו נושא המשט ומסמך של שהב"ט בנושא.
- (4) ב-12.5.10 שוחח הבכיר ממשרד ראה"ם עם מנכ"ל משה"ח, והנחה אותו לקיים פעילות מדינית אל מול גורמים דיפלומטיים, ולהעביר אליו עדכונים על הפעולות המבוצעות.
- (5) ב-13.5.10, במסגרת פ"ע בין ראה"ם לבין אותו בכיר ממשרדו, נדון מכתב הרמטכ"ל דאז לראה"ם ולשהב"ט מ-13.5.10 בנושא "היערכות למשטי המחאה לרצועת עזה"; הוצגו עדכונים וסטאטוס, וסיכום דיון של מטה ההסברה הלאומי, והבכיר המליץ [שוב] לראה"ם לקיים דיון בנושא המשט בראשותו.²²
- (6) ב-20.5.10 נערכו שתי פגישות עבודה בין ראה"ם לבין הרמטכ"ל דאז, רא"ל (מיל') גבי אשכנזי, ובשתייהן עלו בין שאר הנושאים גם נקודות הנוגעות למשט הטורקי. בפגישות אלה נדונה, בין השאר, פעילות דיפלומטית שנעשתה מול טורקיה למניעת יציאת המשט. יצוין, כי פגישות עבודה נוספות בין ראה"ם לבין הרמטכ"ל נערכו ב-14.4.10 (הפגישה התקיימה בארבע עיניים ולא נערך לה רישום) וב-29.4.10 (הפגישה נערכה בחלקה האחרון בארבע עיניים, ולחלק זה לא נערך רישום).
- (7) ב-20.5.10 התקיימו מספר שיחות טלפון, ובכלל זה בין אותו בכיר מלשכת ראה"ם לבין שגריר ישראל בארה"ב, בנוגע לאפשרות שהסחורות במשט המיועדות לעזה תועברנה דרך ישראל באמצעות האו"ם או באמצעות ארגון "הסהר האדום".
- (8) ב-23.5.10 התקיימה פגישה בין הבכיר ממשרד ראה"ם לבין מנהל מטה מערך ההסברה הלאומי, מר ירון ותיקאי, להצגת היערכות הדוברותית וההסברתית. על כך ראו פירוט בפרק ההסברה.
- (9) ב-24.5.10 פגש ראה"ם גורם מצרי בכיר, ודן עימו באפשרות לקיים הידברות עם ממשלת טורקיה באמצעות ממשלת מצרים. קודם לפגישה זאת נפגש הבכיר מלשכת ראה"ם עם גורמים מצריים בכירים ושוחח עימם על המשט המתהווה.
- (10) ב-25.5.10 הנחה ראה"ם את הבכיר מלשכתו לפרסם את ההצעה לממשלת טורקיה לקיים הידברות באמצעות ממשלת מצרים ולערוך מסיבת עיתונאים בנושא באחריות שהב"ט. כמו כן, התקיימו באותו יום שיחות עם שגרירי ישראל באירלנד, בריטניה, טורקיה קפריסין ויוון בנושא המשט המתהווה.
- עוד יצוין, כי ראה"ם, במסגרת פעילותו למניעת המשט, קיים באמצעות גורמים שלישיים שיחות גם עם ראש ממשלת טורקיה. בהתייחסות משרד ראה"ם צוין בהקשר זה, כי שיחות אלה "הובילו להיתכנות גבוהה של אפשרות סיכול המשט הטורקי. ראש ממשלת טורקיה, ארדואן, בניגוד
-
- 20 לא נערכה תרשומת לפגישה. התייחסות לפגישה ולתוכנה נכללים במסמך לשכת ראה"ם למשרד מבקר המדינה מ-10.2.11, המרכז אבני דרך מרכזיות בפעילות ראה"ם ולשכתו לקראת המשט הטורקי.
- 21 במסמך מוצגת תמונת המצב בנושא, והוא כלל חמישה אפיקים שאותם מומלץ לנקוט במטרה למנוע מהחמאס הישגים כפועל יוצא מהמשט הטורקי.
- 22 גם לפגישה זו לא נערכה תרשומת.

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

לרושם שיצר, נמנע בסופו של יום מעצירת המשט, וראש הממשלה עודכן בכך רק כשבוע לפני יציאת המשט לדרכו". גם כך - נכתב בהתייחסות משרד ראה"ם - הפעילות המדינית הצליחה להוביל לצמצום היקפו של המשט הטורקי.

בהתייחסות לטיטת דוח הביקורת ציין בכיר מלשכת ראה"ם כי הוא ביזמתו התריע לראשונה על המשט הטורקי ב-18.4.10, במכתב שכתב והפיץ ללשכת שהב"ט; הוא פעל בעניין זה מול גופים שונים במערכת הביטחון ומחוצה לה; הוא אף יזם את הדיון ב"שביעייה" בנושא המשט; כי פעילותו זאת נמשכה עד ל-26.5.10 סמוך למועד יציאת ראה"ם לחו"ל; וכי הוא ביצע את כל פעילותו מתוך "תחושת אחריות ומחויבות לביטחון המדינה". אותו בכיר ביקש להבהיר, כי בפעילותו זאת הוא לא הופקד על תכלול כלל הפעולות שערך ראה"ם בנושא, וכי ממילא אין בידי את הכלים ואת היכולת הארגונית לתכלול את הפעילות הרבה שנעשתה בנושא.

לדעת מבקר המדינה, פעילותו הענפה של הבכיר מלשכת ראה"ם מצביעה על החשיבות שיוחסה בלשכת ראה"ם למשט הטורקי כמשט חריג ביחס למשטים הקודמים; אולם הפעולות שהוא נקט - בין אם בהנחיית ראה"ם ובין אם ביזמתו חשוכות ככל שהיו - לא היה בהן תחליף לעבודת מטה סדורה ומתכללת בין הגורמים השונים, כפי שראוי היה שהמל"ל יעשה.

ב. פעולות משה"ח בתחום המדיני-דיפלומטי:

1) תחילת ההיערכות של משה"ח להתמודדות עם המשט הטורקי, ובכלל זה לפעילות בפן המדיני התקשורתית-הסברתי והקונסולרי, החלה ב-24.3.10; במקביל קיים משה"ח פעילות לאיסוף מידע באמצעים דיפלומטיים; "שה"ח הנחה את מנכ"ל משה"ח לפתוח בפעילות דיפלומטית רחבה ככל האפשר כדי למנוע את המשט ולשם כך אף מונה במשה"ח פרויקטור מיוחד"²³.

2) בהתייחסות משה"ח מספטמבר 2010 לטיטת הביקורת נכתב, כי "שה"ח עקב באופן שוטף ושבועי אחר ההתפתחויות"; כי הוא "מסר הנחיות לביצוע פעילות הסיכול המדיני באמצעות מנכ"ל משרד החוץ ובאמצעות האגפים הרלוונטיים"; כי הוא קיים ישיבות עתיות עם ראה"ם שבהן נדונו סוגיית המשט והדרכים המדיניות לסכלו; וכי "שה"ח העלה את סוגיית המשט והצורך למנוע אותו בכל פגישותיו ובכל מגעיו המדיניים עם עמיתיו בעולם ובכלל, עם אנשי ממשל מנורבגיה, אוסטרליה, רומניה, קולומביה, דרום אפריקה, צ'כיה, יפן, קרואטיה, בלגיה, דנמרק, רוסיה ודרום קוריאה. כמו כן, שוחח שה"ח עם נשיא הפרלמנט של קפריסין (ב-5.5.10); עם שה"ח הטורקי (18.5.11) ועם שה"ח של קפריסין (ב-27.5.10 וב-28.5.10) לאחר שהמשט כבר יצא לדרכו. בנוסף לכך, קיים שה"ח ב-28.5.10 הערכת מצב בראשותו, שבה השתתפו בין השאר מח"י ונציגי משהב"ט וכן נציגי המשרד לבט"פ.

3) אגף אירופה במשה"ח הנחה (ב-15.4.10 וב-3.5.10) את נציגויות המשרד בטורקיה, קפריסין ויוון לפנות למשרדי החוץ במדינות שבהן הם יושבים ולהעלות בעל פה את נכונות ישראל להעברת הסיוע ההומניטארי לעזה בדרכים המקובלות, ולהציג את ציפיות משה"ח מהן לפעול למניעת יציאת המשט. במקביל, הופעלה בהקשר זה גם נציגות ישראל בקהיר.

23 כפי שנכתב בהתייחסות משה"ח מספטמבר 2010 לטיטת הביקורת.

4) התקיימו פגישות בין אנשי משה"ח בארץ ובחו"ל לבין ממלאי תפקידים רלוונטיים במדינות שאזרחיהן היו קשורים למשט. כך, ב-21.4.10 שגריר ישראל בטורקיה קיים פגישה עם פקידים במשה"ח הטורקי וב-29.4.10 קיים השגריר פגישה עם יו"ר ועדת החוץ בפרלמנט הטורקי; התקיימה סדרת שיחות בין שגריר טורקיה בארה"ב לבין שגריר ישראל בארה"ב, ובמהלכן הציג השגריר הטורקי הצעה - שלא מומשה בסופו של דבר - כי ישראל תפעל להעברת הסחורות לעזה דרך נמל אשדוד; ב-17.5.10 קיים סמנכ"ל אירופה המערבית במשה"ח פגישה עם ציר בשגרירות טורקיה בישראל והציג לו את בקשת ממשלת ישראל מממשלת טורקיה לפעול למניעת יציאת המשט, וכן עמד על נכונותה של ישראל להעביר את הסיוע ההומניטארי בדרכים מקובלות; ב-27.5.10 זימן מנכ"ל משה"ח, מר יוסי גל, את הציר בשגרירות טורקיה בישראל ומסר לו, כי ישראל מוכנה לקלוט את הספינות בנמל אשדוד ולאפשר את העברת המטען לאחר בדיקתו לעזה. נוסף על כך שוחח מנכ"ל משה"ח בטלפון עם מנכ"ל משה"ח הטורקי ב-28.5.10 וב-30.5.10 במטרה למנוע את הגעת המשט לעזה; סדרה של פעולות דומות נעשו אל מול משה"ח היווני (החל מ-15.4.10), משה"ח הקפריסאי (החל מ-15.4.10), השגרירות השוודית בישראל (17.5.10) ומשה"ח בשוודיה (26.5.10); וכן מול שגרירות אירלנד בישראל (17.5.10). (על פעילות משה"ח בתחום התקשורת-הסברתי ראו בפרק על מערך ההסברה הלאומי).

ג. פעולות משהב"ט בתחום המדיני-ביטחוני:

במסמך של האגף המדיני-הביטחוני במשהב"ט בנושא "פעולות ישראל למניעת הגעת כלי שיט אל חוף עזה" מ-3.8.10 פורטו, בין השאר, הפעולות המדיניות שנקטו שהב"ט ופקידים בכירים במשרדו בהקשר זה. במסמך זה נכתב, בין השאר, כי "מערכת הביטחון נקטה פעולות רבות על מנת למנוע את יציאת המשט או להביאו לשנות נתיב לנמל אשדוד או אל-עריש"; "במסגרת זאת קיימו שר הביטחון ובכירי המשרד פגישות ושיחות רבות מול גורמים שונים בקהילה הבין-לאומית... כך בימים שלפני ההשתלטות, קיים שר הביטחון שיחות טלפון רבות בנושא בין השאר עם שרי החוץ של תורכיה, אירלנד, יוון וקפריסין. במקביל זומנו שגרירי המדינות לפגישות עם [ראש] האגף המדיני-ביטחוני במשרד הביטחון וקיימו שיחות טלפוניות, בהן הועברו מסרים ברורים בנושא היעדר הצורך ההומניטארי בקיום המשט והצורך לעצור אותו, לאור השלכותיו המסוכנות האפשריות".

יודגש כאמור, כי שהב"ט קבע בדיון בנושא "משט מחאה לעזה", אשר קיים ב-6.5.10, כי "צריך להציג את זה גם לראש הממשלה. צריך שהוא ידע... לפני שזה נכנס לפינל... לפחות עם השר לביטחון פנים, שר החוץ, ראש הממשלה" (על פעילות משהב"ט בתחום התקשורת-הסברתי ראו בפרק על מערך ההסברה הלאומי).

ראה"ם, שה"ח ושהב"ט הציגו בפני מבקר המדינה ונציגי משרד מבקר המדינה את הפעולות שהם ומשרדיהם עשו בהקשר זה של המשט המתארגן, וכן התייחסו לתיאום הבין-משרדי, ובכלל זה הפעילות המדינית שנקטו, כדי למנוע את יציאת המשט הטורקי:

1) ראה"ם מסר למבקר המדינה בפברואר 2011, כי "הייתה לי מעורבות די משמעותית. למה משמעותית? למה הייתה המעורבות? משום שהמשט הזה היה חריג בגודלו, בהיקף הספינות שלו לעומת משטים אחרים... זה בוודאי ילווה במצלמות, ילווה בתקשורת. ברור שההשקעה התעמולתית פה גדולה יותר... התחלתי להסתכל על זה ולראות את זה. בגלל החשיבות קיימת באמת דיונים. קיימתי גם עם המזכ"ץ וגם עם הרמטכ"ל וגם עם שר הביטחון".

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

2) שה"ח מסר לנציגי מבקר המדינה בפברואר 2011, כי ב-28.5.10 הוא קיים הערכת מצב שבה נטלו חלק, בין השאר, מפקד חה"י, נציגי משהב"ט ונציגי המשרד לבט"פ. לדבריו היה ברור מ-24.3.10 שהמשט יוצא לדרך. שה"ח, הוסיף, כי "מי שאחראי לסניתזה... זו לא פעולה של משה"ח. זו פעולה של משהב"ט. אף אחד לא ערער על כך. הסניתזה היא של משרד ראה"ם. כולם הבינו שזה משט חריג... מרגע שהוטל על שהב"ט אזי שהב"ט".

3) שהב"ט מסר למבקר המדינה בפברואר 2011, כי "היו כמה פעמים שדיברתי עם ראש הממשלה על זה... בפ"א [פגישה אישית] ובמשך הזמן הוא שאל מה קורה עם זה... בינתיים גם פעלנו מול נציגויות זרות וגם משרד החוץ פעל דווקא הרבה... אני בזמנו ביקשתי לעשות גם דיון אצל ראש הממשלה עם השרים הנוגעים בדבר, בעיקר התכוונתי לשרים שהכוחות שלהם צריכים אח"כ להשתתף בתוך כל העניין הזה בפנים... ובאמת בישיבת השביעייה שהתכנסה לא בשביל הדבר הזה, אלא בשביל דבר אחר, אבל בסוף הישיבה, ראש הממשלה ביקש שיישארו השרים... והוא ביקש לדבר על המשט".

מבקר המדינה מעיר, כי על אף שמידע על המשט הטורקי החל להצטבר כבר בראשית שנת 2010, על אף ההכרה שהתגבשה אצל ראה"ם, שהב"ט ושה"ח ואצל גופים נוספים (המל"ל והמטה להסברה), כי מדובר במשט חריג, ועל אף שהכירו בחשיבות הרבה הגלומה במניעת יציאת המשט לדרך, בכלל זה בדרכים מדיניות והסברתיות, ועל אף הפעילויות המדיניות שננקטו למניעת יציאת המשט הטורקי, ובראשן הפעילויות המדיניות שהוביל ראה"ם, כולל מול ראה"ם הטורקי, הרי שתהליך קבלת ההחלטות אצל ראה"ם נעשה ללא עבודת מטה סדורה, מתואמת, מוסכמת ומתועדת, והוא כלל מפגשים בלתי מתועדים ובלתי מסוכמים בינו לבין שהב"ט ובינו לבין שה"ח. ראה"ם לא קיים כל מפגש או דיון בהשתתפות שלושתם ביחד, כדי להוביל מאמץ מערכתי מדיני-דיפלומטי ומאמץ הסברתי משולב מתואם ומבוקר כדי למנוע את יציאת המשט לדרך וכדי למנוע את הגעתו ליעדו.

כך, לא התכנסו ולו דיון משותף אינטגרטיבי אחד בראשות ראה"ם ובהשתתפות שרים רלוונטיים, כגון: שהב"ט, שה"ח, ושר המשפטים, כדי לבחון אסטרטגיה לפעולות המדיניות וההסברתיות למניעת יציאת המשט, כדי לבחון מאמץ מתואם של הדרג המדיני הבכיר האמור לפעול למניעת יציאת המשט לדרך, וכדי להיערך לקראת האפשרות להתמודדות עם המשט הטורקי בדרך צבאית; המפגשים והדיונים בהקשר זה בדרג המדיני שנערכו בארבע עיניים (לדוגמה ראה"ם-שהב"ט, ראה"ם-שה"ח), התקיימו ללא כל הכנה מראש, והם לא תועדו; לא ברור אם ואילו החלטות התקבלו במסגרתם, וממילא החלטות אלה לא סוכמו בכתב; ובוודאי מתוך כך לא ברור מה הבינו וידעו השרים שלא היו בדיונים שנערכו בארבע עיניים בנוגע למשט הטורקי, בנוגע לתהליך קבלת ההחלטות בעניינו ובנוגע לדרך ההתמודדות הנדרשת מולו.

בהתייחסות משרד ראה"ם בהקשר זה של הניסיונות למנוע את יציאת המשט נמסר, כי המאמץ המדיני נעשה בהובלת ראה"ם; ראה"ם קיים פגישות שבועיות עם שהב"ט ועם שה"ח ובהן נדונו המאמצים המדיניים הנעשים במקביל מול גורמים שונים; התכנים שעלו בשיחות בין ראה"ם לשה"ח היו ידועים לשהב"ט, והתכנים שעלו בשיחות בין ראה"ם לבין שהב"ט היו ידועים לשה"ח. פגישה משותפת של ראה"ם שהב"ט ושה"ח לא היה בה כדי להוסיף על שנאמר בפגישות הנפרדות.

דווקא נוכח ההכרה בחריגות המשט, כאמור לעיל, על ידי ראה"ם, שהב"ט ושה"ח; נוכח הפעילות המדינית הנרחבת והחריגה ביחס למשטי העבר שנקטו ראה"ם עצמו וכן משה"ח ומשהב"ט; ובמיוחד נוכח החשיבות שייחס ראה"ם למניעת יציאת המשט הטורקי בדרכים מדיניות, היה ראוי, לדעת מבקר המדינה, שהמאמץ המדיני-הדיפלומטי והמאמץ ההסברתי יהיו אחודים, מתואמים ומבוקרים על ידי ממשלת ישראל וגורמים חוץ-ממשלתיים, כדי למנוע את יציאת המשט לדרכו. זאת ועוד, לדעת מבקר המדינה, לצורך קיום מאמץ שכזה ראוי היה לקיים גם דיון שבו יקחו חלק ראה"ם, שה"ח ושהב"ט, ובמידת הצורך שרים רלוונטיים נוספים. ראוי היה להבטיח, כי מדינת ישראל תרכז את המאמץ המדיני המתואם הנדרש כדי לנסות למנוע את יציאת המשט לדרכו.

לדעת מבקר המדינה, אי-תיעוד הפגישות בעניין זה הוא ליקוי חמור. תיעוד הפגישות ותוכנן חשוב לצורך הנחיות הדרג המדיני בדבר אופן הפעולה ובמידת הצורך במדיניות הדרג המדיני, לצורך הזיכרון הארגוני, ולצורך בקרה רציפה ושליטה על אופן ביצוע ההחלטות.

בהתייחסות משרד ראה"ם בהקשר זה שלעיל נכתב, כי משרד ראה"ם רואה חשיבות רבה בתיעוד פעולות ופגישות לצורך הזיכרון הארגוני ולצורך בקרה מתמשכת על תהליכי קבלת החלטות. מרבית הדיונים בנושא המשט תועדו. לא ריאלי לדרוש תיעוד מלא של כל פגישה ושיחה, ובמיוחד כאשר זאת נערכת בין שני שרים בארבע עיניים, כאשר לא מצופה שמי מהם יערוך תרשומת מדויקת של הדברים הנאמרים.

מבקר המדינה מציין, כי תיעוד פגישות חיוני כדי להבטיח תיאום בסיסי בין המערכות השונות, כדי ליצור שפה משותפת ובסיס ידע בקרב הגורמים הרלוונטיים; כדי להבטיח כי עבודת המטה הנדרשת מבוצעת באופן אינטגרטיבי ולא כחלק ממהלכים ספורדיים ואישיים. כמו כן הוא חיוני לצורך הזיכרון הארגוני ולצורך בקרה מתמשכת על תהליך קבלת ההחלטות. לא כל שכן ברמה המדינית העליונה. לדעת מבקר המדינה, פגישות בארבע עיניים בדרג המדיני והביטחוני הבכיר (כגון ראה"ם- שהב"ט; ראה"ם-שה"ח; ראה"ם-רמטכ"ל) - קל וחומר פגישות שעניינן נושאים הנוגעים לתחום הביטחוני והמדיני, שיש להן השפעה ישירה גם על פעילותם של בעלי תפקידים שאינם לוקחים חלק בפגישה, ובעיקר כאשר הנושא קשור לפעילות בין-ארגונית - ככלל, חשוב ביותר שתהיינה מתועדות. התיעוד צריך לכלול את נסיבות התרחשותן, הנושאים שעלו בהן וההחלטות שהתקבלו במסגרתן. לדעת מבקר המדינה, ראוי, כי משרד ראה"ם, ובמידת הצורך משה"ח ומשהב"ט, יבחנו כיצד לתעד פגישות שכאלה ביעילות.

בהתייחסות משרד ראה"ם לדוח ה"כמעט סופי" מיום 18.3.12 נכתב, כי ראה"ם "מקבל את הערת הביקורת, כי על הדיונים בנושאים רגישים בתחום הביטחון הלאומי להיות מתועדים, כפי שנעשה הדבר ברבים מהדיונים".

6. השתלבות המל"ל בעבודת המטה

א. על פי חוק המל"ל, המל"ל אחראי, בין השאר, לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון; להכין את דיוני הממשלה וועדותיה, כאמור לעיל, להציג חלופות לנושאי הדיון, נוסף על הצגתן בידי הגופים הנוגעים בדבר, להציע לראש"ם סדר יום ונושאים לדיון לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ולהיות "אחראי מטעם ראש הממשלה על עבודת המטה הבין ארגונית והבין משרדית בענייני חוץ וביטחון".

ב-19.9.07 קיבלה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי את ההחלטה (ב/34) להטיל מגבלות על העברת טובין לעזה. כחלק מבחינה מתמשכת של מדיניות הפעולה אל מול שלטון החמאס בעזה התקבלה בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ב-10.6.09 החלטה ב/6, ובהתאם לה הנחה ראה"ם את המל"ל לרכז עבודת מטה לבחינת האפשרויות השונות בנוגע להקלות במעברי הגבול לעזה. בעקבות כך, קיים המל"ל עבודת מטה בנושא שינוי מדיניות הסגר כלפי רצועת עזה, ובסופה הוא גיבש מסמך הכולל, בין השאר, תיאור המצב ברצועת עזה, סקירה על התגברות הלחץ הבין-לאומי על ישראל להסרת הסגר, חלופות לשינוי במדיניות וניתוחן. בעקבות בקשת ראה"ם (18.9.9) הועברה העבודה גם לעיונו.

ב. ידיעות על המשט וחריגותו התקבלו, כאמור, החל מינואר 2010. ממסמכי המל"ל עולה, כי ב-29.4.10 העביר סגן ראש המל"ל לראש המל"ל דאז, פרופ' עוזי ארד, בקשה לזמן דיון בנושא המשט הצפוי. ב-5.5.10 אישר ראש המל"ל לקיים דיון בנושא, אשר נקבע ל-12.5.10. יצוין, כי ממסמכי המל"ל עולה, כי לשכת ראש המל"ל ציינה, כי "צפויה תמיהה ממערכת הביטחון בשל 'התעוררותו המאוחרת' לטיפול בנושא".

במסמך סגן ראש המל"ל למדיניות ביטחון מ-20.5.10 בנושא "משט סיוע מחאה לעזה - המלצות לפעילות", המופנה אל ראש המל"ל, מרוכזים עיקרי ההמלצות למדיניות ופעילות כפי שגובשו בעקבות הדיון הנ"ל. ההמלצות הכלולות בו הן כלליות, ומתייחסות, בין השאר, לצורך לסכל את האירוע לפני יציאת המשט לדרכו באמצעים דיפלומטיים, לצורך להעביר מסרים למדינות הרלוונטיות, לדרכים חלופיות להעברת סחורות לעזה, לצורך למנוע כניסת המשט לעזה, ולצורך להיערך לקראתו מבחינה תקשורתית-הסברתית ודיפלומטית.

מבקר המדינה מעיר, כי למרות ההשלכות הפוטנציאליות של התמודדות עם משט רחב היקף ובעל מאפיינים ייחודיים כמו המשט הטורקי, ובכלל זה בתחומים המדיני, הצבאי, התקשורתית-הסברתי והמשפטי; למרות התפקידים שנקבעו למל"ל בחוק המל"ל בכל הקשור לביצוע עבודת מטה בתחום המדיני-ביטחוני, ראה"ם לא הנחה ולא חייב את המל"ל לקיים עמ"ט בנוגע למשט המתהווה והמשמעויות המערכתיות הנובעות ממנו. זאת כפי שהיה מתבקש על-פי מגוון הפעילויות שנעשו בפועל ועל רקע המידע שהתרכז בלשכת ראה"ם; והמל"ל מצדו יזם דיון בנושא רק בסוף אפריל 2010, וקיים דיון בסוגיה זו רק ב-12.5.10. מעבר לכך, על אף שהמל"ל זיהה את המשט הטורקי כאירוע חריג, ולמרות הכרתו בצורך לפעול מהבחינה התקשורתית-ההסברתית והדיפלומטית, הוא לא מימש את סמכותו המעוגנת בחוק בכל הקשור לריכוז עבודת המטה הנדרשת לשם כך.

בהתייחסות המשנה לראש המל"ל מ-9.8.11 לטיוטת הביקורת נכתב, בין השאר, כי "פעילות המל"ל באירוע הנדון צריכה להיעשות בקונטקסט המתאים. בהקשר זה מן הראוי לציין, כי

בתקופה המדוברת מודר המל"ל מתהליכי קבלת ההחלטות בדרג המדיני הגבוה, ואף נתקל בחוסר שיתוף פעולה שיטתי מצד מערכת הביטחון לביצוע עבודת מטה עבור הממשלה" (ההדגשה במקור). כן נכתב בהתייחסות, כי עמדתו העקרונית של שהב"ט נגד המל"ל וההימנעות בפועל מחשיפתו ושילובו בתהליכי קבלת ההחלטות בתחומי הביטחון הלאומי בתקופה הנדונה; ראיית ראה"ם את המל"ל כגוף אשר אמון על "מחקר בסיסי" והפקדת הטיפול במשט בידי מערכת הביטחון; אי-כינוס ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וריקונה מתוכן ממשי בתקופה הנדונה; אי-השתתפות נציגי מערכת הביטחון בדיוני המל"ל; אי-זימונו של המל"ל לדיון ה"שביעייה" שעסק במשט; הפקדת הכנת כלל דיוני ה"שביעייה" (לרבות הדיונים על עזה והמשט) בידי בכיר מלשכת ראה"ם; ודוגמאות נוספות - "משקפים נאמנה את האקלים בו היה צריך המל"ל לנסות למלא את תפקידו". על רקע זה - כך נכתב בהתייחסות - קיים קושי בקביעה כי המל"ל פעל כראוי כאשר איחר להניע את הניסיון לביצוע עמ"ט לגבי המשט, כאשר לא ביצע עמ"ט מתכללת, כאשר לא פעל לזום דיון בקבינט וכאשר לא פעל לאכוף את סמכותו בכל הקשור לריכוז עבודת המטה. "בתנאים שפורטו לעיל - נוכח החלטה ברורה של הגורמים הרלבנטיים למנוע מהמל"ל את התנאים והאמצעים המינימליים הדרושים לביצוע עבודתו - אין זה סביר לצפות מהמל"ל לעשות את הבלתי אפשרי" (ההדגשות במקור).

עוד נכתב בהתייחסות המל"ל, כי המל"ל ערך - למרות המגבלות הקשות על פעילותו - עמ"ט אינטגרטיבית שהתייחסה להיבטים שונים הקשורים למשט: היערכות מדינית, סיכול המשט, עצירת המשט בים, הסברה, אופן העברת סחורות לעזה, הפן המשפטי וכדומה; המל"ל המליץ על חלופה של קידום ההצעה להעברת המטען שעל האניות לעזה דרך נמל אשדוד. מסקנות העמ"ט הועברו לראש המל"ל ב-20.5.11, טרם יציאת המשט לדרך, ולמחרת היום הועברו המסקנות וההמלצות באופן אישי על ידי סגן ראש המל"ל ללשכת מזכ"ץ ראה"ם. בהעדר השתתפות של ראש המל"ל או נציגים מטעמו בישיבת ה"שביעייה" שעסקה במשט, ואי-הכללת הנושא בסדר היום לישיבה, עבודת המטה המתכללת של המל"ל לא הועלתה לדיון. עוד נכתב בהתייחסות המל"ל, כי "אנשי המל"ל עמדו על הצורך בעבודת הכנה לקראת המשט ואף פעלו נמרצות לעריכת עמ"ט מתכללת והעברתה לגורמים המתאימים, על אף שגורמים שונים התנגדו בעקביות לפעילות המל"ל".

ג. על פי חוק המל"ל, לשם מילוי תפקידיו רשאי ראש המל"ל לקיים דיונים שאליהם יוזמנו נציגי גופים ביטחוניים ובכלל זה נציגי צה"ל. בהתאם לחוק, "מי שהוזמן כאמור חייב להתייצב לדיון, אלא אם כן שוכנע ראש המטה כי הדבר אינו אפשרי בנסיבות העניין".

מסמך הזימון לדיון שנערך במל"ל ב-12.5.10 הופץ גם למשהב"ט, והועלתה בו הבקשה להשתתפות של נציג צה"ל בדיון. ב-11.5.10 התקבלה במל"ל תגובת מזכ"ץ שהב"ט, ולפיה "בהנחיית מזכ"ץ שהב"ט ובתאום מזכ"ץ ראה"ם, דיונים הדורשים שילוב נציגי מערכת הביטחון יוזמנו באמצעות מזכ"ץ ראה"ם". יצוין, כי ב-15.6.10 העביר מזכ"ץ שהב"ט מכתב למזכ"ץ ראה"ם ובו נכתב, כי הימנעות נציגי צה"ל מהשתתפות בדיון הנ"ל לא סוכמה עם מזכ"ץ ראה"ם. בהתייחסות משרד ראה"ם לטיטת הביקורת נמסר בהקשר זה, כי הימנעות נציגי צה"ל מהשתתפות בדיון שזימן המל"ל לא סוכמה עם מזכ"ץ ראה"ם, ומה שהיה בפועל הייתה הבנה כללית בין מזכ"ץ ראה"ם לבין מזכ"ץ שהב"ט כי מפאת עומס הדיונים יסייע מזכ"ץ ראה"ם למזכ"ץ שהב"ט בדילול הדיונים, בעיקר על רקע כפילות ופגיעה בתהליכי עבודה.

למחרת היום (12.5.10) הודיעה אמנם לשכת המשנה לראש המל"ל למשהב"ט ש"תשובתם אינה מקובלת, הדיון יתקיים כמתוכנן ואנו מצפים להשתתפות נציגיהם כנדרש"; אולם בפועל הדיון התקיים ללא השתתפות של נציגי משהב"ט או צה"ל.

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

במסמך ראש המל"ל דאז מיום 4.10.10, שבו סוכמה פעילות המל"ל בנושא המשט נכתב, כי "אחד מהנימוקים של משהב"ט וצה"ל לאי הגעת נציגייהם לדיון היה ריבוי הדיונים בנושא המשט אשר גרם להתרוצצות נציגייהם בין המשרדים השונים בתקופה הרלוונטית".

מכל מקום, בהתייחסות משרד ראה"ם נמסר, כי בעקבות ההודעה האמורה של מזכ"ץ שהב"ט פנה המל"ל ליועצת המשפטית (להלן - היועמ"שית) של משרד ראה"ם בעניין אי-קיום הוראות חוק המל"ל, ובמכתב מ-12.5.10 הלין המשנה לראש המל"ל על כך שמזה כחצי שנה לפחות נתקל המל"ל בחוסר שיתוף פעולה שיטתי וגורף מצד מערכת הביטחון, אשר התבטא באי-הגעת גורמים המוזמנים על ידי ראש המל"ל לדיונים שהמל"ל מעוניין לערוך, לרבות בנושא מדיניות המעברים. בעקבות כך שלחה היועמ"שית של משרד ראה"ם מכתב ב-16.5.10 ליועץ המשפטי (להלן - יועמ"ש) למערכת הביטחון ולפצ"ר ובו כתבה, כי "נמצא כי נציגי מערכת הביטחון מורים ומנחים את המוזמנים לדיוני המל"ל שלא להשתתף בהם, ובידי המל"ל מכתבים מטעם לשכת שר הביטחון שבהם נרשם כי הדיונים שזימן המל"ל אינם מאושרים", והיא הבהירה, כי "הנחיות מעין אלו, כמו גם הימנעות מוזמנים שהמל"ל ביקש את השתתפותם בדיונים - מלהגיע לדיונים אלו, מהווה הפרה של הוראות חוק המל"ל וסיכול אפשרותו של המל"ל לבצע את תפקידיו המפורטים בחוק". לפיכך, ביקשה היועמ"שית, כי הנמענים יאשרו שנתנו הוראות מתאימות שיביטחו את קיומן של הוראות החוק. בעקבות כך, השיבו היועמ"ש למערכת הביטחון וסגן הפצ"ר, כי הנושא לובן בין ראש המל"ל לבין לשכת שהב"ט, וכי הם חידדו את המצב המשפטי בפני הגורמים הרלוונטיים.

מבקר המדינה מעיר לשהב"ט, כי אי-התייצבות נציגי צה"ל בדיון הינה הפרה חמורה של כללי עבודת המטה לנושאים ביטחוניים ומדיניים, כפי שעלה כבר בוועדת וינוגרד. היא מנוגדת לחוק המל"ל, והיה בכך כדי לפגוע ביכולת המל"ל למלא את התפקיד המוטל עליו בכל הקשור לעבודת המטה הנדרשת כבסיס לקבלת החלטות בדרג המדיני בנושא המשט הטורקי.

שהב"ט, בהתייחסותו מיולי 2011 לטיוטת הביקורת, מסר בהקשר זה, כי לאחר המשט סוכם בין לשכת שהב"ט ללשכת ראש המל"ל על הצבת נציג בכיר וקבוע של משהב"ט במל"ל, וכיום רמת התיאום והשיתוף השתפרה באופן משמעותי.

ד. בפברואר 2011 מסר ראה"ם למבקר המדינה בנוגע לתפקיד המל"ל, כי "יותר חשוב לעשות מחקר בסיסי לקביעת גיבוש מדיניות. זה התפקיד היסודי של המל"ל. לא להיות הגורם המבצע. הוא לא מבין במבצעים ושלא יבין במבצעים. הדבר הזה לדעתי הוא לא במובחנות שלו".

בהתייחסות משרד ראה"ם לטיוטת הביקורת נכתב, כי המל"ל פועל כגוף "שתכליתו לבצע עבודת מטה", וכך אכן הוא פעל. המל"ל ביצע במסגרת סמכותו עמ"ט בנושא המדיניות הכוללת כלפי עזה ומדיניות הסגר בפרט, "ולא היה נכון שיבצע עבודה בנושא שונה או נקודתי יותר או בנושא צבאי מבצעי" (ההדגשה במקור). המשט היה "אירוע צבאי, נקודתי שאין לו דבר עם גיבוש מדיניות... אין זה מחובתו של המל"ל, לא על-פי החוק ולא על-פי כל הוראה אחרת, לבצע עבודה כלשהי ביחס לפעולה צבאית... לפיכך אנו סבורים, כי המל"ל לא היה אמור כלל לעסוק בנושא המשט. אין לו מנדט או ידע ייחודי להתערב בפעילות הצבאית המוטלת על צה"ל או התהליכים המדיניים המבוצעים על-ידי הממשלה. המל"ל החליט לכנס את הדיון בנושא המשט הצפוי כיוון שמתוקף תפקידו כגוף מטה, הוא היה מעוניין לתכלול את הפעולות שהתבצעו ולהסתמך על המידע והניסיון שהיה בידי גופי הביצוע השונים. תוצרי דיון זה לא הוצגו בפני הדרג המדיני לרבות לא בפני ראה"ם מכיוון שלא הייתה צפיה שהמל"ל ידרש לנושא וראה"ם לא חש בחסרונו

של תוצרי עבודה בנושא מצד המל"ל... לאור היות המל"ל גוף מטה עבור ראה"ם וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי הוא אינו אמור להתמקד ברמה הטקטית מבצעית... תפקידו של המל"ל הוא לבצע עבודת מטה בענייני חוץ וביטחון ולתכלול את עבודת המטה בעניינים אלה... ולא לעסוק בהיבט נקודתי של פעילות צבאית ספציפית המתרחשת בשגרה. ככל שבוצעה עבודת מטה בנוגע למשט הטורקי על-ידי המל"ל, הרי שעבודת המטה נעשתה מעבר לתפקידו הרשמי של המל"ל".

כן נכתב בהתייחסות משרד ראה"ם, כי חוק המל"ל התקבל בכנסת ביולי 2008. "יש לקחת בחשבון, כי המל"ל הוא גוף בהתהוות ובכנייה, כאשר במועד הרלוונטי עדיין לא גובש לו נוהל ליישום חוק המל"ל והוא טרם ביסס את מעמדו על פי החוק. מפת הגופים הביטחוניים הסובבים את ראה"ם מאוד צפופה וכל הגופים נאבקים על תשומת ליבו של ראה"ם. על מנת שהמל"ל יוכל לבצע את תפקידיו עליו לגייס אנשים ברמה גבוהה, לבצע עבודה ברמה מקצועית, ולבסס את מעמדו על מנת שכל גורמי הביטחון ישתפו עימו פעולה ויכירו במעמדו הייחודי לא רק מכוח חוק המל"ל. זהו תהליך של בניה והטמעה שלא יכול להסתיים בשנה וחצי".

לדעת מבקר המדינה, עבודת מטה של המל"ל לבחינת סוגיות, כגון: ההתמודדות עם משט כמו המשט הטורקי עולה בקנה אחד עם התפקידים שהוטלו על המל"ל בחוק ועם מסקנות ועדת ליפקין-שחק. זאת, נוכח חריגות המשט הטורקי, ועל רקע המשמעויות המערכתיות והאסטרטגיות הכרוכות בהתמודדות עם משט שכזה, ושאינן רק טקטיות ומבצעיות, ולראיה - כל פעילות ראה"ם בנדון, כפי שפורטה לעיל.

משרד מבקר המדינה מציין, כי תפקידו של המל"ל מוגדר, כאמור לעיל, בחוק המל"ל. בהתאם לו, מתפקידי המל"ל לרכז את עבודת המטה של הממשלה, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון; להכין את דיוני הממשלה וועדותיה הנ"ל, להציג חלופות לגבי נושאי הדיון, נוסף על הצגתן על ידי הגופים הנוגעים בדבר; וכן להציע לראה"ם סדר יום ונושאים לדיון לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ולכל ועדת שרים אחרת או הרכב שרים אחר בענייני החוץ והביטחון; ולהמליץ על זימון המשתתפים ועל דרג המשתתפים.

עוד יצוין, כי במסגרת המלצותיה המוסדיות, כפי שנכללו בדין וחשבון החלקי²⁴ שלה, קבעה ועדת וינוגרד, כי מימוש מהותי של מרבית המלצות הוועדה ושיפור ממשי של תהליכי קבלת ההחלטות בנושאים מדיניים-ביטחוניים בכללותם, מותנה בקיום עבודת מטה מקצועית עצמאית ליד ראה"ם. ועדת ליפקין-שחק המליצה²⁵, בהתייחס להמלצה זאת של ועדת וינוגרד, כי יש להגדיר את משימות המל"ל²⁶ בצורה מפורשת כך שתכלולנה, בין השאר: העמדת עבודת מטה מקצועית מתכללת בנושאים מדיניים-ביטחוניים, תוך ראייה ארוכת טווח; יישום תוכנית עבודת מטה זו להכרעות העומדות על הפרק; והבעת דעה בכל נושא מדיני-ביטחוני העומד לדיון אצל ראה"ם וועדות הממשלה.

24 עמ' 299.

25 עמ' 8 ברוח הוועדה.

26 בשמו ובתפקידו לאותה עת: המועצה לביטחון לאומי.

דא עקא, דרך ההתמודדות עם המשט הטורקי נגעה לא רק בסוגיות צבאיות ומבצעיות אלא בהיבטים מדיניים רגישים, שהכיר הדרג המדיני הבכיר (ראה"ם, שהב"ט ושה"ח), ושלם נתן דעתו; בדיון ה"שביעייה" נבחנו, בין השאר, חלופות שונות להתמודדות עם המשט - ולא דווקא בהיבט הצבאי; ותהליך הכנה סדור לקראתו עשוי היה לחדד בפני הדרג המדיני את מכלול המשמעויות - בתחום המדיני, הצבאי, המשפטי וההסברתי - הנוגע להתמודדות עימו.

לסיכום, מבקר המדינה מעיר, כי הדרת המל"ל מעיסוק בעבודת המטה, ככל שהיא נוגעת בהתמודדות עם המשט הטורקי, אינה מתיישבת עם הצורך לשפר את תהליך קבלת ההחלטות בנושאים מדיניים וביטחוניים בהתאם להמלצות ועדות וינוגרד וליפקין-שחק; אינה עולה בקנה אחד עם תפקידי המל"ל, כפי שהוגדרו בחוק המל"ל; והיא אינה מביאה לידי ביטוי את התרומה האפשרית של המל"ל כגוף המטה לנושאים ביטחוניים-מדיניים של ראה"ם.

7. השתלבות המשרד לעניינים אסטרטגיים בעבודת המטה

ראה"ם קבע (30.6.09), כי השר לעניינים אסטרטגיים יעסוק באסטרטגיה אל מול הפלסטינים בדגש על מדיניות מול רצועת עזה. ב-25.4.10 יזם וערך המשרד לעניינים אסטרטגיים דיון בנושא המשט הטורקי. גם בדיון זה (כמו בדיון במל"ל) לא השתתפו נציגי צה"ל.

שהב"ט, בפגישתו עם מבקר המדינה בפברואר 2011, התייחס לתפקיד המשרד לעניינים אסטרטגיים, ואמר, בין השאר, כי "חלק מהמשרדים האלה נוצרו בשביל ליצור דבק קואליציוני... בסוף המערכת פועלת ככה שהמוסד וצה"ל והאחרים כפופים לראה"ם והרמטכ"ל כפוף לשהב"ט. אי אפשר לעשות מזה שלוש או ארבע כתובות. ואין באמת תוכן קונקרטי במהות, זה מין יעצים נוספים... במעמד שר לראה"ם זה לא שיש צורך בשר נוסף לעניינים אסטרטגיים".

בהתייחסות צה"ל לטיטת הביקורת נכתב, כי צה"ל פעל בהתאם להנחיות הדרג המדיני; בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב, כי המשרד לעניינים אסטרטגיים עוסק בנושאים החיוניים לביטחונה של מדינת ישראל, ובכלל זה בנושא המדיניות מול רצועת עזה. עניין המשט הטורקי היה אירוע נקודתי, אשר בוודאי אינו יכול להיות מוגדר כנושא החיוני לביטחונה של מדינת ישראל או בסוגיה השייכת לאסטרטגיה מול הפלסטינים. לא היה זה מתפקידו של המשרד לעניינים אסטרטגיים לקיים עמ"ט בנושא המשט הטורקי, וככל שנעשתה עמ"ט שכזאת הרי היא נעשתה מעבר למתחייב על פי הגדרת תפקידם.

נוכח מאפייניו החריגים של המשט הטורקי והזיקה שהייתה לו לנושאים הנוגעים למדיניות הכוללת כלפי רצועת עזה, ובכלל זה על מאפייני הסגר המוטל עליה, כפי שזיהה המשרד לעניינים אסטרטגיים - וככל שהוטלה עליו אחריות לנושאים הנוגעים למדיניות כלפי רצועת עזה - ראוי היה שזיכה בשיתוף פעולה מצד צה"ל בהנחיית שהב"ט.

8. הישענות על פורום התייעצות מקצועי

במשך כל התקופה מאז ראשית שנת 2010, שבה החל להצטבר המידע על המשט הטורקי ומאפייניו החריגים, ועד 26.5.10 לא כינס ראה"ם כל פורום מקצועי ביטחוני-מדיני אינטגרטיבי, אשר היה ביכולתו להציג בפניו נתונים והערכות רלוונטיות לעניין תהליך קבלת ההחלטות. ובניגוד לאמות המידה שקבעה ועדת וינוגרד, לא כינס ראה"ם באותה תקופה כל דיון בנושא הדרכים למניעת יציאת המשט או לעצירתו בהשתתפות גורמים מהדרג המקצועי.

לדעת מבקר המדינה, נוכח המידע בדבר המשט הטורקי ומאפייניו החריגים; נוכח ההכרה מבעוד מועד בחריגות המשט הטורקי ביחס למשטים הקודמים; נוכח ההכרה של ראה"ם, שהב"ט ושה"ח בחשיבות המאמץ המדיני שנועד למנוע את יציאת המשט הטורקי; ובהסתמך על המלצות ועדת וינוגרד בכל הקשור לצורך של ראה"ם להישען על "נהלי עבודה מסודרים ומטה מקצועי מיומן"²⁷, מן הראוי היה שראה"ם יכנס פורום התייעצות מקצועי ומבעוד מועד.

בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב, כי "הדרג המדיני, כמו כל גורם אחר, לרבות מערכת הביטחון עצמה, לא היה מודע ולא יכול היה להיות מודע למסוכנות הנשקפת ממשותפי המשט... החריגות שהובאה בפני הדרג המדיני הייתה בעניין גודלו של המשט והרכב משותפיו בלבד ולכך הוא נערך. סביר להניח שלו היה בידי הדרג הצבאי מידע בדבר המסוכנות הנשקפת ממשותפי המשט הוא היה נערך אחרת ותוצאות המשט היו שונות".

עוד נכתב בהתייחסות משרד ראה"ם, כי המטרה בכינוס פורום מקצועי ביטחוני-מדיני היא להציג בפני ראה"ם נתונים והערכות רלוונטיות לעניין תהליך קבלת ההחלטות ובחינת החלופות. תכלית זאת הושגה הרבה לפני הגעת המשט הטורקי, בין אם בישיבות ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, שבהן התקבלו ההחלטות על הסגר, ובין אם בעבודת המטה הרחבה שערך המל"ל בנושא מדיניות ישראל בסוגיית המעברים לעזה. לא היה מקום לכינוס ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או כל פורום שרים אינטגרטיבי אחר לשם הדיון במשט הטורקי. ראה"ם תכלל את הפעילות בנושא המשט, בשים לב לחריגות מאפייניו ולפי אמות המידה העומדות בבסיס תהליך קבלת ההחלטות שהומלץ בדוח וינוגרד.

מבקר המדינה מעיר, כי נוכח המאפיינים החריגים, כאמור, של המשט הטורקי לעומת המשטים הקודמים, ומאחר שראה"ם הכיר בחשיבות המאמץ המדיני למניעת יציאתו והמודעות שלו לכך שלנקיטת פעולות לעצירת המשט עשויות להיות השלכות, לרבות בתחום המדיני ובתחום ההסברה והתקשורת, ראוי היה שראה"ם יפעל לכנס פורום התייעצות מדיני-ביטחוני אינטגרטיבי בהשתתפות גורמים רלוונטיים מהדרג המדיני (ובכלל זה שהב"ט ושה"ח) וגורמים מרכזיים אחרים, דוגמת נציגים ממערכת הביטחון, כדי לבחון באורח כולל ורחב את הסוגיה על היבטיה השונים. לדעת מבקר המדינה וכנגזר מחוק המל"ל, על ראה"ם להישען על המל"ל כגוף מטה העומד לרשותו ושלצורך כך נבנה, במטרה לרכז עבודת מטה מקצועית ואינטגרטיבית, גם בהקשר זה.

27 דוח חלקי, עמ' 237, סעיף 34.

9. פורום קבלת החלטות

א. בביקורת נמצא, כי ראה"ם, הנושא בתפקיד יו"ר ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, לא כינס את הוועדה בחודשים אפריל ומאי 2010, כדי לדון בנושא המשט ובדרכים להתמודדות איתו. גם שרי הממשלה החברים בוועדה לא פנו לראה"ם בבקשה לכנס את הוועדה, כדי לדון בסוגיה זו. כל זאת, אף שבתקנון לעבודת הממשלה נקבע, כי הוועדה תכנס לישיבה אחת לשבועיים, ולמרות ההכרה של ראה"ם, שהב"ט, שה"ח, ושרים נוספים בחריגותו של המשט לעומת המשטם הקודמים.

בפברואר 2011 מסר ראה"ם למבקר המדינה, כי היו משטם קודמים קודם לכן: "בד"כ הטיפול במשט הוא טיפול ברור, קודם כל יש מדיניות לא לאפשר כניסה... כי אנחנו מקיימים את הסגר הימי ולמעשה הכניסה של המשט פורצת את הסגר הימי. על כן המדיניות היא לעצור... זו המדיניות... ברגע שהמדיניות הזאת היא לנגד עיניך, המערכות נכנסות לפעולה... מתחיל להיכנס מודיעין²⁸] על כוונה של המשט... הייתה לי מעורבות משמעותית... משום שהמשט הזה חריג בגודלו, בהיקף הספינות שלו לעומת משטם אחרים... בגלל החשיבות קיימתי באמת דיונים. קיימתי דיונים... וגם עם הרמטכ"ל וגם עם שר הביטחון... אותי מעניינת הפעולה. האם מתבצעת פעולה מדינית או לא מתבצעת פעולה כפי שאני רוצה... אני לא מקיים דיונים לשם דיונים. אני ראש הממשלה ואני בסוף צריך לתכלל את זה ולקבל החלטה".

בהקשר זה יצוין, כי שהב"ט מסר למבקר המדינה בפברואר 2011, שבדיעבד, הוא סבור כי "יתכן שהיה צריך לקיים דיון מסודר בקבינט שבוע קודם", הגם שמבחינה נורמטיבית התהליך שבוצע בפועל היה ראוי.

בינואר 2011 מסר השר לעניינים אסטרטגיים, רא"ל (מיל') משה בוגי יעלון, לנציגי משרד מבקר המדינה, כי לאחר הדיון שהתקיים במשרדו ב-25.4.10 הוא דיבר לפחות שלוש פעמים עם ראש הממשלה וגם עם מזכ"ץ ראה"ם בניסיון לכנס דיון שרים. בשיחה עם נציגי מבקר המדינה מסר השר, כי תגובת ראש הממשלה הייתה "כן, כן צריך להכין...", וכי מאוחר יותר מסר לו המזכ"ץ כי ראה"ם רוצה שהטיפול במשט יתבצע על ידי מערכת הביטחון בלבד. עוד מסר השר כי "ב-25.4 הייתה אצלי ישיבת התנעה אבל מרגע שעצרו אותי נמנעתי מלטפל".

כמו כן מסר השר, כי "מבחינה קונסטרוקטיבית כל מה שעשה ראש הממשלה - עשה בסדר אבל מבחינת השכל הישר - חשבתי שנכון לקיים דיון בהשתתפות כל השרים. זה עניין של שכל ישר ושיקול דעת. בדיעבד אני יכול להגיד ששהב"ט טרפד כל דיון [מבצע] הוא טען שזו אחריותו ושהוא מופקד על זה". לגבי השיקולים שהיו צריכים להנחות קיום הדיון ענה השר כי "היה מספר גדול של כלי שיט, שסיכויי ההצלחה של פעולה צבאית במקרה כזה - אינם טובים; מעורבת מדינה - טורקיה; ולכן עצירת/מניעת המשט הייתה עלולה להביא למצב של Lose-Lose".

בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי חברים מכוח חוק הממשלה גם שר המשפטים והשר לבט"פ. שרים אלה אינם חברים בפורום ה"שביעייה". בביקורת עלה, כי כיוון שוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לא כונסה לדיון בנושא המשט וכיוון ששר המשפטים והשר לבט"פ אינם משתתפים בפורום ה"שביעייה", הרי ששני שרים אלו לא נטלו חלק בדיון שהתקיים בנושא זה. זאת, על אף שעצירת המשט הייתה כרוכה בשאלות משפטיות, על אף שמשטרת ישראל ושירות בתי הסוהר - אשר השר לבט"פ הוא השר הממונה עליהם - נערכו מבעוד מועד לתת סיוע לצה"ל, ובכלל זה בהיבטים הנוגעים למעצר הנוסעים; ועל אף שבמשט השתתפו, בין השאר, מנהיג הפלג

28 כאמור לעיל, מידע עדכני בנוגע למשט הטורקי החל להתקבל בינואר 2010.

הצפוני של התנועה האסלאמית בישראל, שיח' ראאד צ'לאח, וח"כ חנין זועבי, וחרף העובדה שעל שרים אלה מוטלת אחריות גם על קבלת החלטות בתחום הביטחון הלאומי מכוח חברותם בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

מבקר המדינה מציין, כי למרות העובדה שוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי אמורה לעסוק בעניינים בתחום הביטחון הלאומי מכוח החוק ומכוח תקנון עבודת הממשלה שאושר בהחלטת ממשלה, ולמרות העובדה שבמשט הטורקי ובהתמודדות איתו כאמור זוהו מאפיינים חריגים והייתה לו זיקה ישירה לתחום הביטחון הלאומי, לא כונסה ועדת השרים, כדי לדון במשט הטורקי ובמשמעויותיו.

בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב, כי חוק הממשלה מגדיר רק את הרכב ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, ואין בו התייחסות לסמכויות הוועדה. ועדת השרים פועלת בראשות ראה"ם ובהתאם להחלטות הממשלה, והיא מוסמכת לדון, בין השאר, בנושאים הנוגעים לביטחון לאומי; יעדי מערכת הביטחון ומדיניותה; יעדי יחסי החוץ של מדינת ישראל ומדיניות החוץ שלה; נושאים הנוגעים לצה"ל, לרבות מבנה הצבא, היערכותו, כוננותו והצטיידותו, מחקר ופיתוח במערכת הביטחון, קבלת הערכת המודיעין הלאומית השנתית ומעקב אחר התפתחויות בתחומים אלה; קבלת מידע בנושאי מודיעין; מבצעים צבאיים וביטחוניים; תיאום פעולות הממשלה באזורי יהודה, שומרון ועזה; וכל נושא אחר שראש הממשלה קבע שנסיבותיו מצדיקות שיידון בוועדת שרים זו. בכל הנושאים המדובר ברמת קביעת המדיניות. ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי אינה אמורה לעסוק בכל סוגיה נקודתית הדורשת טיפול; וסמכותה של ועדת השרים לדון במבצעים צבאיים וביטחוניים אין משמעה שכל מבצע צבאי יובא בפניה. בעניין זה מציין משרד ראה"ם בסיכום התייחסותו לטיטת הביקורת, כי ההשתלטות על המשט הטורקי היא פעולה צבאית פשוטה שהצבא ערוך להתמודד עימה ללא בעיות מיוחדות, ובנסיבות אלו לא הייתה כל הצדקה להביא את סוגיית המשט הטורקי לפתחה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

כן נכתב בהתייחסות משרד ראה"ם בקשר לכך שוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לא כונסה בעניין המשט הטורקי, כי בוועדה זו נדונה שאלת המדיניות כלפי הסגר הימי על רצועת עזה ומניעת הגעת כלי שיט אליה; משגובשה המדיניות בנוגע לסגר הימי על רצועת עזה, הוחלט לדבוק במדיניות זאת, וראה"ם נועץ עם שרים ועם גורמים מקצועיים בפורומים מצומצמים, כדי להתמודד עם חריגות המשט ועם השלכותיו, וזאת על בסיס המידע שהיה באותה עת, ותוך יישום העקרונות העומדים בבסיס דוחות ועדות וינוגרד וליפקין-שחק; גם לו הייתה מתכנסת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לא היה עולה בדיוני הוועדה הנושא האופרטיבי של עצירת המשט ופרטיו, לא היה באירוע ייחוד מהותי בדמות מלחמה או מבצע מורכב באופן חריג בעל השלכות על מדיניות הביטחון הלאומי של ישראל אשר היה בו כדי לחייב קיום דיון בוועדה, ואין קשר סיבתי בין אי-קיום הדיון בפורום הוועדה לבין ההחלטות שהתקבלו בפועל. עוד נכתב בהתייחסות, כי לא נמסר, שיש חשש למסוכנות או להסלמת תגובות משתתפי המשט ביחס למשטם הקודמים, ומבחינת המידע שעמד לרשות ראה"ם בפרט והדרג המדיני בכלל מוקדו המאמצים למניעת המשט בכלים מדיניים תוך קיום היועצות עם שרים וגורמים מקצועיים; שהב"ט עצמו לא ביקש את כינוס ועדת השרים לענייני ביטחון או את כינוס ה"שביעיה"; דבריו הנ"ל של השר לעניינים אסטרטגיים מבטאים הבנה בדעיכה; היבטיו המשפטיים של המבצע הצבאי נבחנו על כל חלופותיו, ומשרד המשפטים היה ער לנושא המשט הטורקי מסיכום הדיון שקיים ב-25.4.10 המשרד לעניינים אסטרטגיים.

חלק שני: ההתמודדות עם המשט הטורקי

בהתייחסות משרד ראה"ם לטיטת דוח "כמעט סופי" ממרץ 2012 נכתב, כי למען שלמות התמונה, ראה"ם מבקש כי דוח הביקורת יכלול התייחסות למשט שצפוי היה להתקיים בחודש יוני 2011 (להלן: "המשט היווני"²⁹), בהיותו נתון עובדתי חיוני לראיית התמונה הכוללת. בהתייחסות נכתב, כי כמו ביחס למשט הטורקי - גם ביחס למשט היווני נעשו פעולות מדיניות מקיפות, בלא שהן הוצגו בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - "הקבינט") ובלא שנעשתה עבודת מטה מקדימה במל"ל. ברם, שעה שהמאמצים למניעת המשט היווני צלחו, הרי שהמאמצים למניעת המשט הטורקי לא צלחו. ההבדל אינו נעוץ בפרוצדורה (בתהליך), אלא בהבדלים המהותיים בין שני המקרים: שעה שממשלת טורקיה לא מנעה את המשט, ממשלת יוון התגייסה בכל מאודה למנוע את המשט. בין המשט הטורקי לבין המשט היווני בנה ראש הממשלה מערכת יחסים עם ראש ממשלת יוון, אשר אפשרה, בין השאר, את בלימת המשט היווני. כלומר: הגורם המכריע במישור המדיני לעצירת המשט היווני אינו כרוך כלל בדיוני המל"ל או בדיוני הקבינט, שעליהם נסובה הביקורת, אלא בקשרים המדיניים שבנה ראש הממשל עם ממשלת יוון.

ראה"ם עומד על דעתו, כי אין מקום לדון בפעילות מבצעית מסוימת במסגרת הקבינט, ואין מקום לכך שהמל"ל, לאור תפקידיו על פי חוק המטה לביטחון לאומי, התשנ"ח-2008, ידון בה, והוא מצביע על כך שהמשט היווני סוכל אף בלא שהקבינט דן בפעילות זו ובלא שהמל"ל נדרש לכך. כלומר: הפעילות שלא צלחה במקרה של המשט הטורקי, צלחה במקרה של המשט היווני. הגורם שקבע (בנוסף למאמצים המדיניים כאמור) את מניעת המשט היווני לא היה קשור בדיונים שיש לקיים על פי דוח הביקורת, אלא בהפקת לקחים פנימית של המערכת, שהתבצעה מחוץ למעגל הדיונים שעליהם הצביעה ביקורת המדינה.

בהתייחסות משרד ראה"ם לטיטת דוח ה"כמעט סופי" של הביקורת ביקש משרד ראה"ם גם לציין את תיקון הליקויים שנעשה לאחר המשט הטורקי ובעקבות טיטת הביקורת בנושא: הקבינט כונס לפני מועד יציאת המשט היווני לצורך היוועצות על אודות מדיניות הסגר על עזה, ובמסגרת זו הוצגו נתונים על אופי המשט והרכב משתתפיו, ועיקרי הפעילות הצבאית המתוכננת להשתלטות על המשט. גם כך, ביקש משרד ראה"ם להדגיש, כי גם במקרה זה "לא הוצגה הפעילות המבצעית המתוכננת לפרטיה ולא התקבלה החלטה ביחס לפעילות זו, וכן לא הוצגו המאמצים המדיניים שנעשו, או פעילויות אחרות שקדמו לעצירת המשט, הואיל, וכפי שכתבנו בהרחבה בתגובותינו, הקבינט אינו הפורום המתאים לכך"; וכי "לישיבה זו של הקבינט קדמה כמובן עבודת מטה שנעשתה על ידי המל"ל".

29 משט רב משתתפים אשר מתוכנן היה להתקיים ביוני 2011. ממשלת יוון אסרה על ספינות שנמצאו בנמליה להפליג לרצועת עזה. בסופו של דבר הפליגה רק ספינה אחת מיוון, לוחמי ח"י השתלטו על הספינה (עליה היו 16 מפליגים) ללא כל התנגדות, והובילו אותה לנמל אשדוד.

אשר להתייחסות משרד ראה"ם, מצייין משרד מבקר המדינה, כי קבלת החלטות בעניין ההתמודדות עם המשט הטורקי אינה רק שאלה "פרוצדוראלית" ושאלה המתייחסת לדרך המבצעית הקונקרטית הנוגעת לדרך עצירת המשט, ומעידות על כך גם הפעולות החריגות ביחס למשטים הקודמים שנקט ראה"ם עצמו, ובכלל זה הפעילות הבין-מדינתית שהוא עצמו נקט והפעילות מול שהב"ט ושה"ח (כל אחד, כאמור לעיל, בנפרד) אותה הוא קיים. לדעת מבקר המדינה, נוכח חריגות המשט הטורקי לעומת המשטים הקודמים מבחינת היקף המשתתפים בו, שייכותם ומספר הספינות שנטלו בו חלק; על רקע המעורבות הטורקית המשמעותית בו והמשמעותיות הנגזרות מכך; כיוון שצה"ל לא התמודד בעבר עם משטים חריגים בהיקף דוגמת המשט הטורקי; וכיוון שוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי היא זו שגיבשה במקור את המדיניות בעניין הסגר על רצועת עזה, ראוי היה, כי ועדה זו תכונס לדיון בעניין ההתמודדות עימו; וכאמור, מבקר המדינה מעיר, כי לא זו בלבד שוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לא התכנסה, גם פורום שרים אחר לא כונס לשם דיון בנושא, ולא קיים תהליך עמ"ט סדור בראשות ראה"ם.

ב. כאמור, ב-26.5.10 כינס ראה"ם את פורום "השביעייה" לדיון בנושא "עקרונות ההיערכות לקראת משט עזה". הישיבה זומנה בבוקרו של אותו יום, בתום ישיבת הפורום שתוכנה מראש ושעסקה בנושא עזה, ובכלל זה גם בנושא הסגר הימי עליה. מזכ"ן ראה"ם, אלוף יוחנן לוקר, מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בפברואר 2011, כי בתום הדיון הוא הפנה את תשומת לבו של ראה"ם לצורך ליישר קו על בסיס אלה הנמצאים כבר שכן ראה"ם נועד לצאת באותו ערב לחו"ל. בסופו של דבר [בדיון] שמשו בערבוביה נושאי מודיעין והסברה. בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב בהקשר זה, כי הדיון התקיים בעקבות המלצת מזכירו הצבאי של ראה"ם לצורך "חיתוך מצב" והיוועצות בנושא ההסברתי, בהעדר התקדמות בהיבט המדיני ולקראת נסיעת ראה"ם לחו"ל.

מטה ההסברה הלאומי, במסגרת פעילויות הכנה בתחום ההסברה שקיים בנושא המשט הטורקי³⁰, סיכם בין השאר, כי "בנוגע לדיון שרי 'השביעייה' שנערך ב-26.5.10 'ותיקאי [מנהל מטה ההסברה הלאומי] קבע פגישה מסודרת עם לוקר [המזכיר הצבאי לראש הממשלה], וביום 23.5.10 הציג בפניו מצגת שקופיות של היערכות גורמי ההסברה לקראת המשט. מצגת זאת תואמה מראש עם דובר צה"ל ומשרד החוץ. לוקר הגיב בחיוב וקיבל את ההמלצה, שלפיה יש להציג את הדברים לדרג המדיני לפני יציאת ראש הממשלה לחו"ל... ואכן הדיון [בפורום 'שרי השביעייה'] הוגדר מראש על ידי המזכיר הצבאי לראה"ם, האלוף יוחנן לוקר... שזימן את הפורום, כדיון בנושא ההסברה לקראת המשט... בדיון בפורום השביעייה הציג מטה ההסברה הלאומי מצגת שקופיות בפני הדרג המדיני, שבה פורטו תחומי האחריות, המסרים העיקריים ויתר מרכיבי ההיערכות ההסברתית לקראת המשט. המצגת אושרה כמות שהיא על ידי השביעייה, ויותר מכך: היוזמה של מטה ההסברה הלאומי לכנס את השביעייה לדיון מיוחד בנושא ההסברה לקראת המשט, עוררה דיון מקיף בדרג המדיני הגבוה ביותר במכלול הנושאים ההסברתיים, המדיניים והאחרים שנוגעים למשט".

כעולה מפרוטוקול הישיבה, בתום הדיון קבע ראה"ם, כי "אני רוצה להשאיר פורום מצומצם של שרים, כי אנחנו צריכים לקבל החלטה בצורה מסודרת". ה"החלטה האמיתית" היא בין אם "לתת להם לעבור או לעצור אותם בטכניקות שונות"; ראה"ם אמר עוד, כי הוא מבקש לשמוע את דעתם של משתתפי הפורום בנושא; השרים ומשתתפים נוספים בדיון הביעו את עמדתם; ובעקבות כך קבע ראה"ם, כי יש למנוע מהמשט להגיע לחופי עזה גם במחיר של השתלטות צה"ל על ספינות

30 מסמך שהועבר לידי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2010.

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

המשט הטורקי. עוד קבע ראה"ם, כי "מי שיהיה אחראי לרכו את הפעילות כאן הוא שר הביטחון". ראה"ם, בפגישה עם מבקר המדינה בפברואר 2011 מסר, כי הוא זימן את פורום "השביעייה", כדי "להיוועץ איתם בנושא התעמולתי [במשטמעה ההסברתי] ... סיעור מוחות... עוד בדיקה אחת מסודרת של שאלת ההסברה", שלדעתו "תהיה שם בעייתיות".

הרמטכ"ל דאז מסר למבקר המדינה ואנשי צוותו בפברואר 2011 בנוגע לדיון זה, כי "ניתן היה לגשת לכך יותר מסודר"; וכן כדברי רח"ט מחקר בפגישה עם צוות הביקורת באוקטובר 2010: "דיון זה לא תוכנן מראש בלוי"ז והיה מאולתר ולפיכך לא נעשתה הכנה ייעודית וסדורה לקראתו" (ההדגשה במקור). בהקשר זה התבטא ראש מטה ההסברה הלאומי דאז ניר חפץ: "הדיון נכנס מעכשיו לעכשיו".

מעבר לפורום שרי ה"שביעייה" השתתפו בדיון: הרמטכ"ל דאז, קצין בכיר מאמ"ן וגורמים נוספים שאינם בכירים. ברם, שרים שיש להם נגיעה בתהליך קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון ונושא המשט רלוונטי למשרדיהם, כשר לבט"פ ושר המשפטים, אינם שותפים בפורום זה, ולכן לא נטלו חלק גם בדיון שהתקיים בנושא המשט הטורקי. גם גורמים רלוונטיים אחרים לא נטלו חלק בדיון, לרבות גורמים צבאיים בכירים, וביניהם כאלה שנטלו חלק משמעותי בניהול המבצע, וכן גורמים ביטחוניים ומשרדי ממסלה נוספים.

מבקר המדינה מעיר, כי ראה"ם זימן דיון "מעכשיו לעכשיו" באופן חפזו ללא התרעה מוקדמת ולאחר שחלק מאניות המשט הטורקי כבר הפליגו לדרכן. ממילא משתתפיו נקבעו כמידה רבה כפועל יוצא מנוכחותם בלשכת ראה"ם עקב דיון קודם שנערך ב"שביעייה". נוסף על כך, ראה"ם או מי מטעמו לא הנחו לבצע עבודת הכנה לדיון; משתתפי הדיון לא היו מודעים מראש למטרות הדיון ולתכניו, וממילא לא הייתה להם שהות להתכונן אליו. והוא התנהל, לפיכך, בלי שהובאו לידי ביטוי הידע והמומחיות המקצועית המצויים בידי גורמים רלוונטיים בתחום הביטחוני והמשפטי, אשר יש בהם כדי להשתיי את תהליך קבלת ההחלטות על קרקע מוצקה.

בהתייחסות משרד ראה"ם לטיטת הביקורת בנוגע לכינוס פורום ה"שביעייה" נכתב, כי הדיון אמנם לא נקבע מראש, אך הוא היה המשך ישיר של הדיון שהתקיים ב"שביעייה" באותו יום ושעסק בנושא עזה, לרבות הסגר הימי עליה; זאת, לאחר שהנושא טופל בידי כל הדרגים במשך שבועות. ה"שביעייה" הייתה חולייה נוספת בטיפול בנושא, והיא היוותה פורום התייעצות נוסף שאיתו בחר ראה"ם לבצע חיתוך מצב וללבן את ההתמודדות בהיבט ההסברה ערב נסיעתו לחו"ל. הוא נערך לצורך "יישור קו" והתייעצות. הנושא היה מוכר לנוכחים שעסקו בו על היבטיו השונים; נטלו חלק בו שישה מתוך שרי ה"שביעייה" וכן הרכב מקיף של כלל הגורמים הרלוונטיים; המשתתפים שנטלו חלק בדיון השתתפו גם בדיון הראשון בנושא עזה, ואלה היו גם הגורמים הרלוונטיים לדיון על המשט. בנוסף, הצטרפו לדיון גורמים רלוונטיים לתחום ההסברה. קודם לדיון לא היה מידע חדש לא בהיבט המדיני, לא בהיבט המבצעי ולא בהיבט ההסברה, והחומרים הרלוונטיים בכל היבט הוכנו במהלך התקופה בידי הגורמים הרלוונטיים, וראה"ם ביקש להציג בפורום ה"שביעייה" היכן הדברים עומדים טרם יציאתו לחו"ל, ולהתייעץ איתם בנושא.

עוד נכתב בהתייחסות משרד ראה"ם, כי השביעייה הייתה פורום נוסף, גם אם בכיר, של התייעצות בנושא של הטיפול במשט על בסיס מידע שהיה בידי הגורמים הרלוונטיים לדיון, שבמסגרתו נבחנו חלופות להתמודדות עם המשט, ולפיכך משוללת יסוד המסקנה שלפיה לא בוצעה הכנה

לדיון למשתתפים, כי למשתתפים לא הייתה שהות להתכונן אליו, וכי לא הובאו לידי ביטוי הידע והמומחיות המקצועית המצויים בידי הגורמים הרלוונטיים.

בהתייחסות השר לענייני מודיעין, דן מרידור, מאוגוסט 2011 לטיטות הביקורת נמסר, כי פורום ה"שביעייה" הוא פורום שרים לדיון ולהתייעצות שמכנס ראה"ם מעת לעת בנושאים מדיניים וביטחוניים. "חשוב ככל שיהיה אין פורום זה מוסמך לקבל החלטות. לעתים מסכם ראה"ם את הדיון כהבנתו, אולם מעולם לא נספרו בו קולות המשתתפים ולא נערכה הצבעה. בפועל, אכן אין מקבל הפורום החלטות". עם זאת, על אף שהפורום נועד לדיונים ולהתייעצויות, מתקיימים בו דיונים בנושאים רבי חשיבות. בדיון ה"שביעייה" לא הוצגה הפעילות המבצעית של צה"ל לאישור; והתקיים דיון שהתכנס כפי שנכתב ברוח "מעכשיו לעכשיו באופן חפוז וללא עבודת הכנה". השר בני בגין, בהתייחסותו לטיטות הביקורת, במהלך פגישה שנערכה ביולי 2011 עם נציגי משרד מבקר המדינה אמר, כי ה"שביעייה" איננו פורום מחליט, והוא הציע לבחון את השימוש במושג ה"שביעייה המליצה" במקום במושג ה"שביעייה החליטה".

בהתייחס לתגובות לעיל מצייין מבקר המדינה, כי גם אם כוונת ראה"ם הייתה לבצע חיתוך מצב וללבן סוגיות בתחום ההסברה הנוגעות בהתמודדות עם המשט ערב נסיעתו לחו"ל, הרי שבפועל, דרך התנהלותו העולה מפרוטוקול הדיון מלמדת, כי במהלכו הועלו חלופות עקרוניות שונות לדרך ההתמודדות עם המשט; ובסופו ביקש ראה"ם לקבל החלטות. מעבר לכך מדגיש מבקר המדינה, כי הדיון עצמו לא נקבע מראש ולא זומן כפגישה לענייני הסברה, ונושאים שונים שנדונו בו לא עסקו בנושא ההסברה לכשעצמו (הרחבה בנושא ראו בפרק בנושא ההסברה).

מבקר המדינה מעיר, כי התהליך, שבו גובשו עמדות השרים והתקבלה החלטת ראה"ם בסיכום הדיון בפורום ה"שביעייה", היה שלא בהתאם לאמות המידה שקבעה ועדת וינוגרד לקבלת החלטות בתחום המדיני: לפורום הוצגו נתונים כלליים אודות המשט, והפורום לא דן במכלול המשמעויות של המבצע ודרך ההתמודדות עם המשט הטורקי.

לדעת מבקר המדינה, ראוי היה כי בתהליך קבלת ההחלטות, ובכלל זה גם בדיון בפורום ה"שביעייה", הגם שהוא מוגדר כפורום התייעצות, יוצגו בהנחיית ראה"ם באופן סדור החלופות השונות הנוגעות להתמודדות עם המשט, ובכלל זה בנוגע למדיניות הנוגעת לסגר הימי על עזה, היתרונות והחסרונות של כל אחת מן החלופות, הקשר שבין החלופות לאסטרטגיה הכוללת, הסיכונים והסיכויים ומלוא המשמעויות המדיניות, הצבאיות, המשפטיות והתקשורתיות-הסברתיות הגלומות בכל אחת מהן. במסגרת זאת, מן הראוי היה ששהב"ט או צה"ל יציגו באופן סדור את נושא המשט הטורקי ואת דרכי ההתמודדות עימו.

בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב בהקשר זה, כי אמות המידה שקבעה ועדת וינוגרד התקיימו בתהליך קבלת ההחלטות שביצע ראה"ם כשהתייעצות בפורום ה"שביעייה" הייתה נדבך מרכזי נוסף. המידע שהובא בפני ה"שביעייה" היה המידע הרלוונטי לצורך קיום התייעצות. הדיון לא נועד לאשר את המבצע הצבאי, אין זה מסמכותה של ה"שביעייה" לאשר מבצע שכזה, ולא היה מקום בדיון לרמת הפירוט האמורה לעיל. ההיבט הצבאי טופל על ידי הצבא שהעריך, כי הוא יכול להתמודד עם ההשתלטות על כלי השיט ללא קשיים מיוחדים; בהתייחסות שהב"ט לטיטות הביקורת נמסר, כי "מרגע שנקבע הדיון בפורום ה"שביעייה" הוצגו תוכנית המבצע, המודיעין והחלופות השונות בצורה מסודרת על-ידי הצבא".

מבקר המדינה מדגיש, כי נוכח ההכרה של הדרג המדיני הבכיר - ראה"ם, שהב"ט ושה"ח - בחריגות המשט, ובכלל זה היקפו והרכב משתתפיו, וכן נוכח הידיעה בנוגע למעורבות הטורקית בו; נוכח ההבנה, כי המאמצים המדיניים למניעת יציאת המשט לדרכו לא צלחו; על רקע ההערכות, כי עצירת המשט עלולה לחייב שימוש בכוח ולהוביל למאבק עם נוסעי המשט; כמו גם נוכח הידיעה, כי היעד המרכזי של המשט הוא תעמולתי, וכי כל פגיעה בנפש תעצים באופן משמעותי את האפקט התעמולתי של המשט - היה מקום, כי יתקיים דיון ובו ייבחנו ההיבטים השונים כאמור לעיל, הנוגעים להתמודדות עם המשט בין אם ב"שביעייה" ובין אם בפורום אחר. לדעת מבקר המדינה, בחינה שכזאת רלוונטית גם אם תכלית הדיון הייתה ייעוץ לראה"ם בנוגע להתמודדות עם המשט. לדברים אלה מוקנית משנה חשיבות נוכח העובדה שבפועל, על בסיס הדיון שקיים פורום זה ועל בסיס המלצות חבריו, קיבל ראה"ם את ההחלטה בנוגע לדרך ההתמודדות עם המשט הטורקי.

ג. עוד נכתב בהתייחסות משרד ראה"ם בנוגע ליישום המלצות ועדת וינוגרד, כי אמות המידה שנקבעו בנוגע להצגת נושא והמלצות בפני הדרג המדיני יושמו כתהליך העבודה של ראה"ם. המידע הרלוונטי הובא בפני ראה"ם, הוצגו בפניו הערכות מצב, יעדים, שיקולים, אינטרסים של השחקנים המרכזיים, חלופות שאותן בחן ראה"ם ושלפיהן כיוון את המשך פעולותיו בנושא וכיוצא בזה. אמות המידה באו לידי ביטוי גם בדיונים שקיים ראה"ם בנושא המשט עם גורמים מקצועיים וצבאיים שהם בעלי ניסיון עשיר וידע רחב העומדים בראש המערכת הצבאית.

משרד מבקר המדינה מציין בהקשר זה, כי כעולה בביקורת, ראה"ם קיים פעילות מדינית ענפה כדי למנוע את יציאת המשט הטורקי לדרכו, וכי מזכירו הצבאי עדכן אותו מעת לעת בתמונת המצב בנושא. עם זאת, מבקר המדינה מעיר, כי פעילות שכזאת אינה מהווה תחליף להצגת המשט הטורקי ולבחינה של הדרכים להתמודדות עם המשט בהתאם לאמות המידה שנקבעו בוועדת וינוגרד, גם בפני פורומים של ועדות שרים רלוונטיות, כגון: ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או ה"שביעייה"; והיא אינה באה במקום עבודת מטה סדורה והצגתה על ידי הגורמים המקצועיים המוסמכים בריכוז המל"ל.

10. הצגת פרטי התכנית המבצעית בפני הדרג המדיני

א. ועדת וינוגרד בהמלצותיה קבעה כללים בנוגע לממשק בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי בכל הקשור לפיקוח של הדרג המדיני על פעולות צבאיות, כמפורט להלן:

ברוח החלקי של ועדת וינוגרד ציינה הוועדה, כי הכשלים והליקויים העיקריים בתהליכי קבלת ההחלטות נגעו בין השאר לכך ש"לא התקיימו, בדרג הצבאי, בדרג המדיני ובממשק ביניהם, באף אחד מן השלבים... דיונים מעמיקים על מתווי הפעולה, יעדיה והדרכים למימושה"³¹; וכי לראה"ם באותה עת³² הייתה אחריות מיניסטריאלית ואישית לליקויים בהחלטות שהתקבלו, בין השאר,

31 דוח חלקי, עמ' 246.

32 בתקופה הרלוונטית לדוח וינוגרד כיהן מר אהוד אולמרט בתפקיד ראה"ם.

כיוון שהוא "גיבש את עמדתו מבלי שהוצגה לו תכנית מפורטת ובלי שדרש כי תוצג... הוא לא דרש חלופות של ממש לשיקול דעתו ולא גילה ספקנות ראויה ביחס לעמדת הצבא"³³. אשר לתפקיד המוטל על שהב"ט קבעה ועדת וינוגרד בדוח החלקי שלה, כי שהב"ט "אמור להיות הממונה על הצבא והשר האחראי על גיבוש התכניות והצגתן בפני הדרג המדיני"³⁴, והיא הצביעה על כשל שעה ששהב"ט באותה עת³⁵ "לא דרש ולא בחן תכניות של הצבא, לא וידא את מוכנותו ואת היערכותו ולא בדק בראייה כוללת את ההלימה בין דרכי הפעולה שהוצעו ואושרו ובין יעדים שנקבעו"³⁶.

ב. מחומר הביקורת, מדוח איילנד ומהתחקירים שערך צה"ל לאחר ההשתלטות על המשט הטורקי עלה, כי צה"ל גיבש דפ"א אחת בקשר לתגובת נוסעי המשט לפעילות צה"ל. בדוח איילנד נכתב בנוגע לניתוח דפ"אות אויב, כי "בכל הרמות - מטכ"ל, חיל הים ושייטת 13 פיתחו למעשה דפ"א אחת עם וריאציות. זו הניחה, כי תהיה התנגדות להשתלטות בכל האוניות ובעיקר ב'מרמרה', אך התנגדות זו תהיה בין התנגדות פסיבית, לרבות קשירת עצמם בשלשלאות, לבין עימות הכולל השלכת חפצים על הכוח המשתלט במטרה להקשות עליו או להשפילו. גם כשהוזכרו אפשרויות נוספות עד כדי שימוש בנשק חם וכן שימוש בסכינים הם הובנו כמעשה ספוראדי שלא מחייב הגדרת דפ"א שונה".

בדיון שקיים ראש אמ"ץ ב-22.6.10 להצגת תחקירי הגופים קבע ראש אמ"ץ, כי "נוהל קרב שבוצע לאור דפ"א אחת היווה נקודת תורפה". ראש אמ"ץ הדגיש, כי "לעולם נכון לפעול לאור מספר דפ"אות ולהתאים לכולן מענה מבצעי הולם"; כמו כן במצגת לסיכום תחקיר החטיבה האסטרטגית באג"ת למבצע נכתב, כי "למרות שאמ"ץ, חה"י ואמ"ץ לא זיהו את הדפ"א לתגובה אלימה, החטיבה לא השכילה להציג את הסיכונים וההקשרים האסטרטגיים הרחבים הנובעים מאירוע אלים בהיקף נרחב".

צה"ל, בהתייחסותו לטיטת הביקורת ציין, כי במהלך ההכנות למשט, צה"ל התייחס לדפ"א מסוכנת. אמנם צה"ל לא השתמש בכותרת מפורשת זו לתיאור הדפ"א, אבל המבחן אינו מבחן הכותרת, אלא מבחן מהות; צה"ל הציג דפ"א שבמסגרתה תופעל אלימות, כולל ירי, מצד משתתפי המשט, והדבר בא לידי ביטוי בכללי הפתיחה באש לכוחות ובהצטיידות באמל"ח; צה"ל הכין את הכוחות הלוחמים ל"דפ"א מסוכנת סבירה", אבל בפועל היקף האלימות מצד משתתפי המשט היה רחב יותר.

נוכח דוח איילנד והתחקירים שנערכו בצה"ל לאחר ההשתלטות על המשט הטורקי, מעיר מבקר המדינה, כי שאלת ההתייחסות לדפ"א מסוכנת אינה עניין של כותרת, אלא נוגעת לתחום המהות. כאמור לעיל, מכלל חומר הביקורת עולה, כי צה"ל גיבש דפ"א אחת, ולמרות ההתייחסות לאפשרות לגילוי אלימות מצד נוסעי המשט, צה"ל לא הציג את הסיכונים וההקשרים הרחבים העלולים לנבוע מאירוע אלים בהיקף רחב. יתרה מכך, בביקורת עלה, כי בפני מקבלי החלטות הבכירים, ובמרכזם ראה"ם ושהב"ט, לא הודגשו ולא חודדו עד תום מאפייני התגובה האלימה האפשריים מצד נוסעי המשט והמשמעויות האפשריות מהתמודדות עם תגובה אלימה שכזאת.

33 דוח חלקי, עמ' 247.

34 דוח חלקי, עמ' 247.

35 בתקופה הרלוונטית לדוח וינוגרד כיהן מר עמיר פרץ בתפקיד שהב"ט.

36 דוח חלקי, עמ' 247.

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

ג. פרטים מהתכנית המבצעית להשתלטות על המשט הטורקי, ובכלל זה על ה"מרמרה" הוצגו בפני שהב"ט במספר דיונים שנערכו אצלו.

שהב"ט קיים דיון נוסף בנושא המשט ב-26.5.10 בשעות הערב לאחר הדיון שהתקיים בפורום "השביעייה". נטלו חלק בו, בין השאר, נציגים בכירים מצה"ל, ממשטרת ישראל, משירותי בתי הסוהר, משב"כ וכן נציגים ממשד ראה"ם, משהב"ט, משרד הפנים וממשרד המשפטים. בפתח דבריו אמר שהב"ט, "נתחיל מצה"ל, אין לנו הכרח לשמוע לא את הדרך המבצעית, לא את הכוחות [1]המשימות, לא בדיוק איך פועלים אלא את כל המעטפת של מה אתם יכולים להגיש כדי ליצור את נקודת הקישור".

שהב"ט, בפגישה עם מבקר המדינה בפברואר 2011, בהתייחס לממשק הנדרש בראייתו בין שהב"ט לצה"ל בכל הקשור לאישור פעולות מבצעיות, ציין, בין השאר, כי "הדרג הממשלתי, גם כאשר המייצג שלו היה במקרה פעם איש קומנדו בעברו, הוא לא יכול ולא צריך להחליף [את מפקדי צה"ל]... אם כולם יהיו אחראים על הכל, אף אחד לא אחראי לכולם... מבצעים זה עניין של הסגן והסגן אלוף או אלוף משנה... זה היה נשמע דבר הזוי שמפקד חיל הים או הרמטכ"ל או שר הביטחון... אמר תעשו ככה או תעשו ככה. אתה לא יכול. זה לא שם"; "אז הם היו אומרים: שר הביטחון, אנחנו לא יודעים לעשות את זה. שם אני נעצר, בפני האמירה הזאת, לא יודעים לעשות את זה. רק שהם אומרים בדיוק את ההפך. אנחנו יודעים לעשות את זה, זה בסדר, זה לא משחק, זה אנחנו יודעים לעשות את זה, מבחינתי יש תשובה". וכן הוא ציין: "אמרתי... שאני קובע מה צריך לעשות אם קורה מה, והוא קובע איך לעשות. זה לא שזה משחרר אותי מאחריות, אני אמרתי בהתחלה, אנחנו אחראים אחריות כוללת להכל. אבל בסוף, כשאני שואל מה התרגום המעשי של זה... כל אחד יש לו את התחום שלו, כי אתה לא יכול להיכנס אליו".

ד. ב-26.5.11 נדון, כאמור, נושא המשט הטורקי בפורום "השביעייה". פרטים מהתכנית המבצעית הוצגו גם בדיון זה: בדיון שאל ראה"ם "אז מה אתם מציעים לעשות?", ונענה בידי שהב"ט, כי: "את הצד המעשי הצבא הכין - אני לא חושב שכדאי לעבור דרך זה - של איך משתלטים על זה".

בדיון דלעיל ציין הרמטכ"ל, כי "לגבי ההשתלטות: אני רוצה להבהיר שזה לא דבר פשוט, אבל אנחנו נעשה את זה. זה לא אירוע של שתי דקות... כך אנחנו יכולים לעצור את זה". עוד הוסיף הרמטכ"ל כי אין לו ספק שיופעל כוח נגד לוחמי צה"ל. בהקשר זה השר דן מרידור שאל "יש לך מספיק אנשים?". בהתייחס לכך הסביר הרמטכ"ל, כי "לא יהיה בהתחלה... או זה יהיה בהדרגה"; ובהמשך אמר הרמטכ"ל, כי "אנחנו עולים עם נשק באופן מבוקר, סלקטיבי, לא כולם, אבל אין ברירה, כי יכול להיות שירו במישהו". לשאלת השר בגין "מה האפשרות שלהם... לחסום את הדרך לגשר?" ענה הרמטכ"ל כי יש אפשרות כזאת "אבל אני מניח שבסוף בכוח נצליח לעשות את זה". בשלב זה אמר שהב"ט שוב, כי "בצד המבצעי צה"ל מתעסק", והוא הציע לעבור ולעסוק בתחום ההסברה.

השר משה (בוגי) יעלון מסר למשרד מבקר המדינה (בינואר 2011), כי השרים העלו במהלך הישיבה שאלות על ההשתלטות, וכי שהב"ט חסם את השאלות הנוגעות לפן הצבאי בטענה שזה איננו דיון מבצעי, וכי ראה"ם גיבה את שר הביטחון בעניין זה. בהתייחסות לאירועים שהתרחשו לאחר המשט ציין השר, כי במסיבת העיתונאים הוא שמע להפתעתו שהמבצע אושר על ידי ראה"ם, שהב"ט ופורום "השביעייה" וכי דבר זה "הקפיץ אותו" (כלשונו של השר).

לדעת מבקר המדינה - וכפי שגם עלה מדוח ועדת איילנד - ראוי היה שצה"ל יגבש דפ"א מסוכנת המתייחסת לאפשרות של תגובה אלימה מצד משתתפים במשט; זאת, במיוחד נוכח הידיעה שהייתה בצה"ל על משתתפי המשט; נוכח החשש שהעלו שהב"ט והרמטכ"ל במהלך מאי 2010 מפני תגובה אלימה, ובכלל זה שימוש בנשק מצד נוסעים במשט; נוכח ההכרה של צה"ל, כי המשט חריג במאפייניו; ונוכח המשמעויות העשויות לנבוע מנפגעים בקרב נוסעי המשט במהלך פעולת השתלטות.

שהב"ט דן בנושא מתווה הפעולה הצבאית בדיונים שונים; עם זאת, בביקורת לא נמצא, כי שהב"ט בדק או בחן את מוכנות צה"ל להתמודד עם דרכי פעולה מסוכנות מצד נוסעי המשט, אף שהוא עצמו הצביע על דרך פעולה מסוכנת מצד נוסעי המשט.

בהתייחסותו לטיוטת הביקורת מסר שהב"ט, כי בדיוני ההכנה שהתקיימו לפני המשט, ונערכו בראשותו בהשתתפות הרמטכ"ל ובהשתתפות מפקדי המבצע, הוא העלה מספר פעמים את השאלה האם צה"ל מוכן להתמודד עם דרכי פעולה אלימות מצד נוסעי המשט, כולל פתיחה באש; וכי המענה שקיבל מהרמטכ"ל וממפקדי המבצע היה, כי הכוחות ערוכים ומוכנים גם לתרחיש כזה.

בהקשר זה מציין משרד מבקר המדינה, כי ועדת וינוגרד הצביעה על כך שראוי ששהב"ט יבחן את תכניות הצבא, יוודא את מוכנותו והיערכותו, ויבדוק בראייה כוללת את ההלימה בין דרכי הפעולה שהוצעו לבין היעדים שנקבעו. כאמור, לא נמצא כי שהב"ט דן בדרכי ההתמודדות עם הסיכונים שעלו בדיונים שהוא קיים, ובכלל זה הסיכונים שהוא עצמו העלה.

בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב: כי ההנחה ולפיה הדיון ב"שביעייה" צריך היה לכלול את הצגת התכנית המבצעית על כל פרטיה "בטעות יסודה"; לא הועלתה אפשרות בדבר בעיה מבצעית על ידי הצבא שהיה מתורגל בהתמודדות מול המשטים הקודמים ומכיוון שבאופן מהותי מבחינה מבצעית משט זה לא היה שונה מקודמיו, הדיון בפורום ה"שביעייה" לא נועד להיות "אישור מבצע"; גם לו היו צפויים קשיים בעצירת המשט והיה מידע בדבר האלימות הנשקפת מנוסעי ה"מרמרה", הרי שעדיין לא היה מקום לאשר את המבצע ולרדת לפרטי בפורום ה"שביעייה" או בפורום שרים אחר; אין באפשרות הדרג המדיני לדרוש שתוצגנה לו דרכי פעולה אשר לא באו בחשבון מבחינת הדרג המקצועי שהוא הצבא. הדרג המדיני לא יכול היה להידרש לשאלת מסוכנות האירוע, אם הגורמים הצבאיים לא הניחו בפניו את האפשרות שתיתכן אלימות ולא הוצגה לו דפ"א מסוכנת אשר יכול ותופעל במקרה שתתממש אפשרות כאמור; הדרג המדיני בחן חלופות על בסיס המידע והנתונים שהיו בפניו באותה עת והובאו בפניו על ידי הגורם הצבאי; לו היו נבחנות חלופות לפעולה צבאית, התוצאה לא הייתה שונה; לא היה מקום להידרש למתווה פעולה צבאית במסגרת פורומים רחבים או בכלל כשם שלא כל מבצע שבשגרה הנערך על ידי צה"ל נדון בפורומים אלו.

מבקר המדינה מדגיש, כי בפורום ה"שביעייה" לא היה דיון מסודר בדפ"אות ובסיכונים הנובעים מהן. לדעת מבקר המדינה ראוי היה לו הדרג המדיני, ובכלל זה ראה"ם, שהב"ט וגם פורום שרי ה"שביעייה" אשר ייעץ לראה"ם בנוגע לדרך ההתמודדות עם המשט הטורקי, היו בוחנים בדיון מתוכנן ובאופן סדור את הפעולה הצבאית, יעדיה והדרכים למימושה; וזאת, נוכח ההשלכות הרחבות שהם עצמם הבינו שיש לפעולה ולתוצאותיה בכל התחומים; ובין השאר, בהתבסס על אמות המידה שקבעה ועדת וינוגרד (שפורטו לעיל).



סיכום והמלצות

משרד מבקר המדינה מציין, כי ועדת וינוגרד וועדת ליפקין-שחק בדוחותיהן לאחר מלחמת לבנון השנייה וכן דוחות מבקר המדינה בנושאים הביטחוניים השונים נתנו ביטוי לדרך הראויה של תהליכי קבלת החלטות בדרג המדיני. ברור כי אין דין תהליך קבלת החלטות שעניינו יציאה למלחמה כדין תהליך קבלת החלטות בנוגע להתמודדות עם אירוע, כגון המשט הטורקי. ברם, עניינו של משרד מבקר המדינה לא היה בבחינת תוצאות התהליך וטיב ההחלטות, אלא בבחינת התהליך ככסיס מיטבי לקבלת החלטות, ובעיקר כאשר אירועים מסתמנים מראש כאירועים שעשויה להיות להם משמעות חשובה בתחום המדיני-הביטחוני כבר בשלב התהוותם ולא במבחן התוצאה; וכן בשיפור של תהליכי הבקרה של הדרג המדיני הבכיר על החלטותיו, כך שתהיה להן השפעה בזמן על השגת המטרות שאותן הוא קבע למימוש ועל הדרכים למימושן.

נוכח כל אלה, מבקר המדינה מעיר, כי בתהליך קבלת ההחלטות בהובלת ראה"ם ובאחריותו בעניין הטיפול במשט הטורקי נתגלו ליקויים מהותיים ומשמעותיים: תהליך קבלת ההחלטות אצל ראה"ם נעשה ללא עבודת מטה סדורה, מסוכמת, מתואמת ומתועדת; חרף ההכרה של הדרג המדיני הבכיר (בכלל זה ראה"ם, שהב"ט ושה"ח) ושל צמרת צה"ל, גורמי המודיעין והמל"ל בחריגותו של המשט הטורקי לעומת המשטרים הקודמים, ראה"ם לא הנחה על ביצוע עמ"ט אינטגרטיבית בנוגע למדיניות הראויה להתמודדות עם המשט, ותחת זאת קיים פגישות אישיות נפרדות עם שהב"ט ועם שה"ח, בלתי מתועדות וללא סיכומים; לא התקיים כל דיון בין ראה"ם לבין קבוצת שרים כלשהי בנושא, מלבד דיון בעניינו שהתקיים בפורום ה"שביעייה" (26.5.10) סמוך להגעת המשט - דיון "מעכשיו לעכשיו", ללא כל מצע והכנה, שנעדרו ממנו נציגי הגופים נוגעים בדבר - והפעילות לא נעשתה ברוח המלצות ועדת וינוגרד וועדת ליפקין-שחק בנוגע לתהליך הראוי של קבלת החלטות.

אין בקביעה זו של מבקר המדינה, כי תהליך קבלת החלטות לקוי, להצביע על כך שבמבחן התוצאה היו התוצאות יכולות להיות אחרות, אולם הביקורת רואה במשט הטורקי מקרה משל, שממנו צריך ללמוד לגבי תהליך ודרך קבלת החלטות במקרים אחרים עתידיים, ולא דווקא במשט הבא. מבקר המדינה מדגיש, כי ראוי שראה"ם מתוקף אחריותו הכוללת, יפעל להבטיח כי קבלת החלטות בתחום הביטחון הלאומי, תיעשה בהליך סדור, תוך הישענות על המ"ל בתוקף חוק המ"ל ועל גורמי החוץ, הביטחון והמטה הנדרשים, לרבות העלאת הנושאים הרלוונטיים לדיון בהרכב השרים המתאים.

נספח

משטים לרצועת עזה (2008-2010)

מס' סד'	תאריך המשט	כלי שיט	מבחן התוצאה
1	22.8.08	משט של שתי יאכטות: Liberty ו- Free Gaza. יצאו מלרנקה עם 40 מפליגים.	היאכטות עגנו בעזה.
2	28.8.08	היאכטה Dignity יצאה מלרנקה עם 20 מפליגים.	היאכטה עגנה בעזה.
3	5.11.08	היאכטה Dignity יצאה מלרנקה עם 30 מפליגים.	היאכטה עגנה בעזה.
4	29.11.08	אניית גלנוע לובית בשם Al-Marwa.	האנייה שבה על עקבותיה בעקבות פעילות צה"ל (העברת מסרים).
5	8.12.08	היאכטה Dignity יצאה מלרנקה עם 15 מפליגים כולל חברי פרלמנט אירופאים.	היאכטה עגנה בעזה.
6	19.12.08	היאכטה Dignity יצאה מלרנקה עם 20 מפליגים כולל שני עיתונאים ישראליים.	היאכטה נכנסה למעגן בעזה.
7	29.12.08	היאכטה Dignity יצאה מלרנקה עם 25 מפליגים.	במהלך תמרון התחמקות שביצעה היאכטה היא פגעה בחרטום ספינת טילים, ניזוקה והפליגה עצמאית לנמל ביירות.
8	ינואר 2009	אוניית התיירות Spirit of Humanity יצאה מלרנקה.	לאחר דרישת כוחות חיל הים האנייה סבה על עקבותיה.
9	13.2.09	אניית מטען Iran Shahed (דגל איראן).	המשט נבלם על ידי התערבות כוחות חיל הים והחלטה מצרית. בתחילת פברואר המטען נפרק בביירות.
10	פברואר 2009	אוניית מטען Tali יצאה מנמל טריפולי בלבנון.	כוחות חה"י השתלטו על האנייה.
11	29-30.6.09	אניית התיירות Spirit of Humanity יצאה מלרנקה עם 30 מפליגים.	חה"י עצר את האנייה והביאה לאשדוד.
12	31.5.10	שישה כלי שיט ובהם Mavi Marmara ועליה כ- 600 מפליגים.	חה"י השתלט על המשט והוביל את הספינות לנמל אשדוד.
13	5.6.10	הספינה "רייצ'ל קורי".	חה"י השתלט על הספינה והוביל אותה לנמל אשדוד.

