

16/05/2022  
ט"ו אייר תשפ"ב

לכבוד,  
ח"כ אוסאמה סעדי,  
יו"ר ועדת המשנה לעניין בטיחות בעבודה

שלום רב,

**הנדון: נייר עמדה בנוגע למדיניות פיקוח ואכיפה בבטיחות עובדים ומדיניות הגשת כתבי אישום**

1. לקראת דיון בנושא "מדיניות הגשת כתבי אישום בתאונות עבודה, ושיבת מעקב בנושא מדיניות פיקוח ואכיפה בבטיחות עובדים", שעתיד להתקיים ביום 17/5/2022 בועדת המשנה לועדת העבודה והרווחה, לעניין בטיחות בעבודה, הרינו להגיש נייר עמדה בנושא.
2. לפי טבלת התאונות של קו לעובד, אשר מתעדכנת באופן שוטף מדיווחי ארגוני הצלה, נכון ליום 15/5/2022 היו 183 תאונות מתחילת השנה (רמת חומרה בינוני ומעלה), 62.3% מתוכן בענף הבנייה. בתאונות הללו, 25 מתוכן היו קטלניות. מתחילת השנה הוטלו 1,264 צווי בטיחות, מתוכם לפי פילוח שנעשה על ידי קו לעובד, 76% ניתנו בענף הבנייה.
3. להלן נתייחס במרכז לנושאים מרכזיים שנדונו בדיונים קודמים עם משרדי הממשלה, ומופיעים גם בדו"ח מבקר המדינה ספציפית לענף הבנייה, שהתפרסם לאחרונה בחודש מאי 2022. **המציאות בשטח מלמדת שגם היום עובדים רבים עדיין מופקרים לגורלם, אין הרתעה אמיתית או ענישה ראויה של מעסיקים שהפרו את הוראות הדין והפסיקה, והרגולציה אשר נועדה להגן על העובדים והעובדות ולצמצם את חשיפתם לתאונות או מחלות תעסוקתיות, משתהה במשרדי הממשלה השונים מזה שנים.**

#### מדיניות פיקוח ואכיפה בבטיחות עובדים

4. בדיונים הקודמים כבוד סגן השרה דיווח על רצון לקדם שיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות לשילוב פקחים המועסקים על ידיהן במאמצי הפיקוח והבקרה של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית. כמו כן, כבוד סגן השרה הודיע על כוונתו לקדם את המהלך להקמת רשות לאומית לבטיחות וגיהות, במסגרת יישום המלצות דו"חות קודמים בנושא, אשר נועד לאחד בין המינהל והמוסד לבטיחות וגיהות ולהקים מאגר נתונים משותף למינהל הבטיחות, רשם הקבלנים והחשב הכללי (להלן: "החשב"ל") למען ייעול האכיפה והעברת מידע מהימנה ומיידית בין הגופים השונים. לא ברור מה הסטטוס הנוכחי של המהלכים הללו.
5. כמו כן, על רשויות המדינה לפעול בהקדם ליישום התחייבויות השונות ופתרון סוגיות הנוגעות למניעת תאונות עבודה בכלל הענפים, ובכלל זאת:
  - המלצות ועדת היגוי לנושא רשתות מגן לעבודה בגובה. כבר בנובמבר 2018 הובטח כי יוקם צוות מקצועי בהובלת מינהל הבטיחות ובהשתתפות משרד הבינוי והשיכון וההסתדרות, שיגיש לשר העבודה המלצות תוך 3 חודשים, להטמעת החובה להתקין רשתות מגן מתאימות באתרי הבניה. עם זאת, עד היום טרם פורסמו המלצות ועדת ההיגוי שהוקמה בהתאם להסכמות.
  - תיקון חקיקה להרחבת סמכויות רשם הקבלנים – הובטח כי משרד הבינוי יקדם תיקון לחוק רישום קבלנים, שירחיב את סמכויות רשם הקבלנים לפתוח בהליכי משמעת נגד קבלנים שהפרו כללי בטיחות,

בהתאם להמלצת מנהל הבטיחות במשרד העבודה, וכן סמכות התליית רישיון מיידית בנסיבות חמורות. חרף מספר הצעות חוק שהוגשו בנושא, עד היום הנושא לא קודם בוועדת השרים לענייני חקיקה.

- **התקנת חובת מינוי ממונה בטיחות.** לפי התחייבות משרדי הממשלה, מבצע בנייה שרשום כקבלן בסיווג g5 יחויב במינוי ממונה בטיחות במשרה מלאה. לטענת זרוע העבודה (בהתאם לדו"ח משנת 2019), קיימת הנחיה לצוותי האכיפה בשטח לחייב מינוי ממונה בטיחות כתלות במצב הבטיחותי באתר, גם בלי קשר לשאלת סיווגו של הקבלן המבצע. כך שמפקחי המינהל הונחו לדרוש מינוי ממונה על בטיחות במצבים של ליקויים רבים. עם זאת, נכון להיום לא ידוע לנו על עיגון כתוב של מדיניות זו.

- **תיקון המתכונת להעברת מידע ממינהל הבטיחות לרשם הקבלנים.** עקב עתירת 'קו לעובד', התפרסמה בחודש מרץ 2021 לראשונה מתכונת להעברת שמות קבלנים ממינהל הבטיחות לרשם הקבלנים, אשר קבעה קריטריונים להעברת שמות אחת לרבעון, לשם שקילת סנקציות בהתאם לסמכויות הרשם. למרות זאת, המתכונת הקיימת היום לא מפרטת את לוח הזמנים לעריכת שימוע לקבלן ששמו הועבר; הנחיות בדבר הטיפול בבקשות קבלנים להחרגת פרוייקטים אם רישיונם יותלה בגין הפרת הוראות בטיחות; אין במתכונת רשימת הוראות בטיחות שהפרתן תהווה עילה להפעלת התנאי שנקבע בהחלטת רשם להתלות רישיון קבלן על תנאי; אין מנגנון פיקוח והעברת מידע נפרד בכל הנוגע לקבלנים שרשיונם כבר הותלה על תנאי על ידי רשם הקבלנים או קבלנים שרשיונם הותלה בפועל אך אתריהם הוחרגו מהחלטת ההתלייה בהתאם להחלטת רשם הקבלנים.

- **הבהרת חובת שימוש בקסדה עם סנטרייה בעבודה בגובה.** מדיווחים שהגיעו לקו לעובד, בנפילות רבות מגובה הקסדה מאותרת במרחק מהעובד הפצוע, ורצועת סנטר (או סנטרייה) הייתה יכולה לצמצם את הנזק שנגרם לעובד או למנוע פגיעה קטלנית. על פי מידע שיש בידינו, מנהלי עבודה מאפשרים לפועלים אשר עובדים בגובה לבחור את סוג הקסדה בה ישתמשו. זאת בניגוד לתקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה), תשס"ז-2007 אשר ייעודיות לעבודה בגובה, ובהן נקבע שחובה על עובד בגובה לחבוש "קובע מגן" שמותאם לתקנות הבטיחות בעבודה (ציוד מגן אישי), תשנ"ז-1997, **וכמו כן יש לו רצועת סנטר תקנית.**

- **עדכון לגבי החלטת פיילוט הכשרות על כלל העובדים בענף הבנייה ובענפים נוספים.** על פי הודעה מיום 24/2/2022 זרוע העבודה החלה בפיילוט הכשרה לעובדים פלסטינים בבניין בחודש אפריל 2022 באמצעות הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה. על פי הדיווח באתר הקרן יותר מ-2,800 עובדים סיימו את ההכשרה מתוך כ-3,650. יש להבהיר מתי מסתיימת תקופת הפיילוט, מתי תתפרסמנה מסקנותיו, ומה המועד הצפוי להטמעת חובת ההכשרה עבור כלל עובדי הבנייה, ויש לשקול לקיים הכשרות מתאימות גם לעובדים בענפים אחרים.

6. בחודש מאי 2022 התפרסם **דו"ח מבקר המדינה על ענף הבנייה**, שפירט את הפגמים בעבודת משרדי הממשלה השונים שמובילים לתת-אכיפה, והיעדר פיקוח ובקרה על מעסיקים שבאתריהם מתרחשות תאונות עבודה או נחשפים ליקויים בטיחותיים המסכנים את ציבור העובדים. כפי שצוין שם, היחס בישראל בין מספר ההרוגים בתאונות עבודה בענף הבנייה ל-100,000, הוא יותר מפי 2 מממוצע מדינות האיחוד האירופי (בישראל המספר עומד על 11 לעומת 5 בממוצע באיחוד האירופי).

7. בין הפערים הנוספים שצוינו בדו"ח מבקר המדינה, ויש לתת עליהם את הדעת:

- **מעקב לא שיטתי של מינהל הבטיחות לגבי קבלת ההודעות ממעסיקים על תיקון ליקויי הבטיחות שנמצאו בביקורי הפיקוח, במקרים שבהם סבר המפקח שחומרת הליקויים אינה מצדיקה מתן צו – אין מנגנון**

למעקב אחר קבלת ההודעות, ואין במערכת המחשוב במינהל אפיון להצגת התראה או תזכורת למעסיק שטרם התקבלה ממנו הודעה כנדרש.

- היעדר הרתעה בשל אי גביית עיצומים שהוטלו. בשנים 2018-2020 הטיל מינהל הבטיחות כ-1,350 עיצומים בגין עבירות בטיחות בענף הבנייה, בסך כ-42.7 מיליון ₪. למרות זאת, על פי ממצאי מבקר המדינה, נכון לסוף שנת 2020 שולמו עיצומים בסך כ-2.1 מיליון ₪, שהם כ-5% בלבד מסך העיצומים שהוטלו. מעבר לכך, אין סמכות להטלת התראות מנהליות בענפים שאינם ענף הבנייה (חקלאות, תעשייה) וגם בהם ישנן הפרות בטיחות תדירות.
- אי שימוש בסמכות החשכ"ל להשעיית קבלנים מוכרים. לפי דו"ח מבקר המדינה, נכון ליולי 2021, מתוך 20 מקרים שהועברו לחשכ"ל רק ארבעה קבלנים הושעו על פי נוהל ההשעיה, אך לגבי שלושה מהם הוקפאה בהמשך ההשעיה בשל בחינה מחדש של הנוהל. כפי ש"קו לעובד" כבר התריעו בפני החשכ"ל, גם הוראת התכ"ם מפברואר 2022 לעבודות הנדסה בנאיות ממשיכה את מגמת ההקלה עם הקבלנים, תוך שחיקת המחויבות להגן על בטיחות העובדים ולמנוע תאונות נוספות. יש לתקן את קריטריון הבטיחות בהוראה כך שתקופת ההשעיה תעמוד לפחות על שנה; ייקבעו קריטריונים להשעיה שאינם נסמכים על החלטת רשם הקבלנים להתליה או אי התלית רישיון קבלן; והתנניית החרגה מהשעיה בכפוף להיוועצות עם מינהל הבטיחות.

#### מדיניות הגשת כתבי אישום

8. תאונות עבודה בכלל, וקטלניות וקשות בפרט, מעידות על פי רוב על התנהלות רשלנית בתחום הבטיחות באתרים בהם התרחשו אותן תאונות, דבר המחייב ניהול חקירות פליליות בחשד לגרימת מוות ברשלנות (סעיף 304 לחוק העונשין), או לגרימת חבלה ברשלנות (סעיף 341 לחוק העונשין).
9. יחידת פל"ס (פועלים ללא סיכון) הוקמה בשלהי 2018 וסמכויותיה, כפי שנמסר בתשובה לבקשת חופש מידע משנת 2019, הן (1) תקיפת עבריינים חוזרים בענף הבניין שמפעילים אתרי בנייה תוך התעלמות מדרישות הבטיחות והחוק באמצעות אכיפה משולבת; (2) חשיפת גורמים העוסקים בעבירות המשפיעות על תחום הבנייה; (3) חקירת תאונות עבודה עם מאפיינים ייחודיים כמו תאונות מורכבות המערבות קריסת תשתיות או המצריכות ידע ומשאבים רבים.
10. חרף זאת, משנת 2018 ועד היום, נפתחו ביחידה זו סך הכל פחות מ-50 חקירות, מתוכן רק כ-30 הועברו לתביעה (המשטרתית או הפרקליטות). כפי שעולה מהטבלה להלן, מספרים אלו אינם תואמים את היקפי תאונות העבודה שהתרחשו בשנים אלו, ואשר עומדים על מאות תאונות עבודה בשנה.

שנה	מספר תאונות עבודה בינוני-ומעלה	מספר הרוגים בתאונות עבודה	תיקי חקירה בפל"ס	תיקי חקירה שהועברו לפרקליטות	כתבי אישום שהוגשו על ידי הפרקליטות	תיקי חקירה שהועברו לתביעה המשטרתית	כתבי אישום שהוגשו על ידי התביעה המשטרתית
2018 חלקי	202	39	3	0	11	0	1
2019	422	86	18	1	17	8	6
2020	466	66	11	5	22	9	0
2021	471	72	16	5	23	3 (ממתין לאישור)	3

11. מעבר לכך, נתוני הפרקליטות מיום 5/1/2022 שהוגשו לוועדה לקראת דיון זה, אינם מפרטים את הסיבות שבגללן חלק מהתיקים נגנזים או נסגרים. כפי שציינה הפרקליטות, רק בשנת 2021 נגנזו 8 תיקי חקירה (25%) בפרקליטות מחוז ת"א, נסגרו 13 תיקי חקירה (28%) בפרקליטות מחוז מרכז, ונסגרו 7 תיקים (47%) בפרקליטות מחוז דרום. במחוז צפון אין פירוט של תיקי החקירה שנפתחים (כל שכן נסגרים), וממידע שהגיע אלינו נראה ששיעור תיקי החקירה הוא אפסי במחוז זה, למרות מספר התאונות הגבוה.

12. בין המלצותינו לעניין זה:

- התקנת תקנות שמרחיבות את האחריות הפלילית וקובעות מדרג אחריות, כך שגם חברות יזמיות וגם בעלי תפקידים בכירים בחברות הקבלניות והיזמיות יישאו באחריות זו. לשם כך, יש להתקין את תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה)(בעלי תפקידים באתר בניה) אשר טיוטה שלהן התפרסמה בחודש יולי 2020 ומזה חודשים רבים נמצאת על שולחן משרד המשפטים.
- צורך בהקמת יחידת חקירות פליליות במינהל הבטיחות. לפי דו"ח מבקר המדינה ממאי 2022, נכון לאוקטובר 2021 לא פעלה במינהל הבטיחות יחידה ייעודית לחקירות פליליות, על אף שגורמי המקצוע העלו צורך בפעילותה, ותפקידי החקירה הפלילית ניתנו למפקחים, נוסף על תפקידי הפיקוח שהם מבצעים. דבר זה גורם לעומס עבודה, אשר מונע ממפקחים מצד אחד לעמוד בדרישות הפיקוח והבקרה אחר תאונות בנייה או ליקויי בטיחות, ומצד שני לקיים חקירות ואיסוף נתונים באופן יעיל ולפרסם מסקנות תוך זמן סביר.
- היעדר תהליכי למידה ובקרה מספקים. גם בדו"ח מבקר המדינה ממאי 2022, וגם בדו"ח הממ"מ מיום 26/12/2022 אשר הוגש לוועדה זו, נמצא שמינהל הבטיחות אמנם מרכז את נתוני התאונות הקטלניות שהתרחשו והסיבות להן ומפרסם את הנתונים בדו"ח השנתי שלו, אך לא מנהל מעקב או ניתוח דומה אחר יתר התאונות או מקרים של "כמעט נפגע", לצורכי הפקת לקחים. עוד עלה כי תחקירי היחידה המשטרתית לחקירת עבירות בתחום הבטיחות בענף הבנייה (מפלג פל"ס) אינם מועברים למינהל לצורך למידה והטמעה.
- הסדרת והבהרת מעמדן של נפגעי עבירה ומשפחותיהם. מיסוד מנגנון עדכון תקופתי לבני משפחה של קורבנות תאונות העבודה, אודות התנהלות החקירה, כבר מהשלב הראשוני, ויידוע נפגעים ומשפחותיהם בדבר זכויות מכוח חוק זכויות נפגעי עבירה, תשס"א-2001, לרבות הזכות להשמיע את קול נפגע העבירה בשלב הטיעונים לעונש.

בברכה,

ר.ג.ג. 2022

עו"ד דיאנה בארון,  
רכזת תחום בטיחות ובריאות תעסוקתית  
קו לעובד

#### העתקים:

גב' ענת כהן שמואל, מנהלת הועדה  
חברי וחברות הועדה