

# הקואליציה למאבק בתאונות בניין

קו לעובד; ארגון העובדים מען; רופאים לזכויות אדם; האגודה לזכויות האזרח בישראל; המכון לאחריות תאגידית; הקליניקה לזכויות עובדים - אוניברסיטת תל-אביב  
בפייסבוק: [www.facebook.com/groups/1055757771123923](http://www.facebook.com/groups/1055757771123923)

מוגש ליו"ר וחברי ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, לקראת ישיבת הוועדה ביום 19.7.2016

## נייר עמדה –

### הצעת חוק ארגון הפיקוח על העבודה (תיקון מס' 10) (צווים להפסקת עבודה באתרי בנייה), התשע"ו – 2016

כתבה: עו"ד גדיר ניקולא – קו לעובד

#### תקציר העמדה

אנו הארגונים והפעילים החברים בקואליציה למאבק בתאונות בניין מברכים על הנוסח העדכני שעבר בקריאה ראשונה להצעת החוק שבכותרת, ובפרט את השינוי שמטיל חובת סגירה לאתרי בנייה בהם התרחשו תאונות קטלניות או קשות. יחד עם זאת, לדעתנו עדין דרושים מספר תיקונים ושינויי נוסח על-מנת שהתיקון המוצע לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, יגשים את תכליתו, והיא ייעול הפיקוח באתרי הבניה בישראל, עליו מופקד מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (להלן: **המינהל**), דרך מתן "כלי נוסף בידי המפקחים לפיקוח על הבטיחות באתרי בנייה", ובפרט לאור העובדה, כי "מספר מועט של מפקחים שאמורים לפקח על אלפי אתרי בנייה ברחבי הארץ", כפי שנכתב בדברי ההסבר להצעת החוק עסקינן.

הגשמת מטרה חשובה זו של הצעת החוק, מחייב לדעתנו שינויים בנוסח ההצעה שיבטיחו קיום העקרונות הבאים:

(א) צו סגירה יוטל מיידית ככל הניתן לאחר התרחשותה של תאונה קטלנית ו/או קשה, דבר המחייב כי משטרת ישראל היא זו שתטיל את צו הסגירה או לכל הפחות תיידע מיידית את מינהל הבטיחות –  
**עמ' 2**

(ב) להטיל חובת התייצבות וחקירה על מפקחי מינהל הבטיחות באתר בניה בצמוד לאחר התרחשות התאונה בו –  
**עמ' 3**

(ג) לקבוע שלא יפקע תוקפו של צו הסגירה עד שלא נבדק אתר הבניה על ידי מפקח העבודה, לאחר שנכח פיסית באתר ואישר כי האתר בטוח לעבודה –  
**עמ' 4**

(ד) להבהיר, למען הסר ספק ולשם חיזוק סמכותם של המפקחים, כי הסמכות המעוגנת כבר כיום בחוק ארגון הפיקוח על העבודה, כוללת הוצאת צווים להפסקת העבודה באתרי עבודה בהם נמצאו ליקויי בטיחות קשים המסכנים חיי אדם, וזאת גם ללא קרות תאונה –  
**עמ' 5**

(ה) להגדיר באופן מפורש על אילו תאונות לא קטלניות יחול התיקון המוצע והמחייב הוצאת צו סגירה לאתר הבניה, כך שהתיקון יחול על תאונות שגרמו לפציעות "בינוניות" לפי הגדרת מד"א –  
**עמ' 6**

## הקואליציה למאבק בתאונות בניין

קו לעובד; ארגון העובדים מען; רופאים לזכויות אדם; האגודה לזכויות האזרח בישראל; המכון לאחריות תאגידית; הקליניקה לזכויות עובדים - אוניברסיטת תל-אביב  
בפייסבוק: [www.facebook.com/groups/1055757771123923](http://www.facebook.com/groups/1055757771123923)

### א. משטרת ישראל תוציא צו סגירה והפסקת העבודה באתר הבניה ותודיע מיידית למינהל

#### הבטיחות אודות התרחשות התאונה

הצעת החוק בניסוחה כיום אינה מבטיחה כי אתרי עבודה בהם התרחשו תאונות קטלניות ו/או קשות ייסגרו מיידית לאחר התרחשותן של תאונות. סגירת האתר לפי נוסח ההצעה כיום, תלוי בשני נתונים, האחד כי נמסרה ידיעה אודות התרחשות התאונה למפקח העבודה (ראו סעי' 6א(א) להצעה), והשני כי טרם עברו שני ימי עבודה ממועד התרחשות התאונה, הואיל ולפי נוסח הסעיף כיום צו הסגירה הוא בן שני ימי עבודה "ממועד התאונה". כל זאת מבלי שההצעה מעגנת מנגנון שמבטיח זרימת מידע מיידית אודות התרחשות התאונות למינהל הבטיחות.

גם התיקון שמציע סעיף 3 להצעה, המחייב את משטרת ישראל להודיע למפקח עבודה ראשי אודות התרחשותן של תאונות באתרי בנייה, אינו מחייב את המשטרה בדיווח מיידית למינהל על כך.

פאקטור הזמן בעניין כאן, הוא פאקטור רלוונטי מאוד, הואיל וכולנו תמים דעים כי סגירת אתרי בניה בהם התרחשו תאונות עבודה קטלניות ו/או קשות אינו אקט ענישתית, אלא נועד לשם ייעול הפיקוח של מינהל הבטיחות, הרי שיש להבטיח כי השימוש בכלי יהיה אפקטיבי וישרת את המטרה לשמה נועד.

על מנת להבטיח כי סגירת אתר בניה בו התרחשה תאונה קטלנית או קשה תתבצע מיידית ובצמוד להתרחשות התאונה, יש להטיל חובה דומה של סגירת האתר על משטרת ישראל, כמי שנוכחת ראשונה באתרי בניה בהם התרחשו תאונות עבודה, ובהחלט לפני מינהל הבטיחות. הסמכת המשטרה לסגור באופן מיידית אתר בניה בו התרחשה תאונה קטלנית או קשה, היא הדבר המתבקש על מנת להבטיח שמירת מצב זירת התאונה ואתר הבניה בכלל עד להתייצבותו של מפקח עבודה שתפקידו ומומחיותו נחוצים לחקירת נסיבות התאונה ובאם נעברה עבירה על כללי הבטיחות מצד המעסיק. כמו כן, על מנת למנוע סכנה לעובדים עד לבדיקת מפקח את תנאי הבטיחות באתר הבנייה והבטחתם על ידו בטרם חידוש העבודה.

לאור האמור, מציעה הקואליציה את תיקון נוסח ההצעה לחוק והוספת סעיף 6ב, בזו הלשון:

"סעיף 6ב - צו סגירה לאתר בנייה על ידי משטרת ישראל:

התרחשה תאונת עבודה באתר בנייה שגרמה למות אדם או לפציעתו בדרגה קשה, תוציא משטרת ישראל צו סגירה והפסקת עבודה מיידית לאתר העבודה, ותידווח מיידית על כך למפקח העבודה האזורי; צו הסגירה מכוח סעיף זה יעמוד בתוקפו עד להוצאת צו כאמור בסעיף 6א."

לחילופין, מציעה הקואליציה כי יתוקן סעיף 3 להצעה, על-ידי הוספת המילה "מיידית" לאחר המילה "תודיע", ויהיה הנוסח כדלקמן:

נודע למשטרת ישראל על תאונה שאירעה באתר בנייה וגרמה למוות או לפציעה קשה של אדם, תודיע מיידית על כך למפקח עבודה ראשי כמשמעותו בסעיף 2 לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.

## הקואליציה למאבק בתאונות בניין

קו לעובד; ארגון העובדים מען; רופאים לזכויות אדם; האגודה לזכויות האזרח בישראל; המכון לאחריות תאגידית; הקליניקה לזכויות עובדים - אוניברסיטת תל-אביב  
בפייסבוק: [www.facebook.com/groups/1055757771123923](https://www.facebook.com/groups/1055757771123923)

### **ב. להטיל חובת התייצבות על מפקחי העבודה באתרי בניה בהם התרחשו תאונות**

לשון הצעת החוק כיום אינה מטילה חובת התייצבות על מפקחי המינהל באתרי בניה בצמוד לאחרי התרחשותן של תאונות, בכדי לבדוק את תנאי הבטיחות באתר ו/או את נסיבות התרחשות התאונה. למעשה מפקחי העבודה יהיו רשאים, לפי לשון ההצעה כיום, להוציא צו סגירה לאתר בניה ללא התייצבות באתר עצמו ואף ללא התייצבות בצמוד לאחר הוצאת הצו.

אנו ב'קואליציה למאבק בתאונות בניין' בדעה כי לשם השגת המטרה אליה חותרת הצעת חוק זו – ייעול פעולות הפיקוח של המינהל והבטחת קיומן - יש להטיל על המפקחים חובת התייצבות וחקירה בכל אתר בניה בו התרחשה תאונה קטלנית או קשה. הטלת חובה התייצבות כאמור חיונית במיוחד נוכח עמדת מינהל הבטיחות אשר אינה מכירה בחובה זו. לפי עמדת המינהל – אותה פירטנו בהרחבה בנייר העמדה הקודם שהוגש לוועדה<sup>1</sup> - חקירת תאונות קטלניות וקשות מצויה באחריות המשטרה, ומפקחי המינהל פטורים כביכול מהתייצבות מיידית באתר בו התרחשה התאונה.

עמדתו הנ"ל של המינהל היא מוטעית ובלתי מתקבלת על הדעת. זאת, הן משום שנוכחות מפקח נדרשת באתר כדי לבחון את בטיחות האתר נוכח התרחשות תאונה המעלה חשש כבד לליקויים בטיחותיים בהתנהלות האתר, והן משום שחוות דעתם המקצועית של המפקחים חיונית על-מנת לאפשר ניהול חקירה יעילה והליכים משפטיים אפקטיביים, ככל שיידרשו. אלו מצריכים נוכחות מפקח באתר במועד סמוך ככל האפשר להתרחשות התאונה בטרם התרחשו שינויים בזירה.

עמדתנו כאן מקבלת משנה תוקף לאור הימנעות מנהלת מינהל הבטיחות, גב' ורדה אדוארדס, ממתן מענה לשאלת ח"כ איל בן ראובן, בדיון הקודם בפני הוועדה, "האם המינהל מתחייב להגיע לאתרי הבניה בהם התרחשו התאונות תוך יומים?"

להלן הצעתנו לשינוי נוסח סעי' 6א להצעת החוק שיבטיח קיום פעילות פיקוח אפקטיבית:

"צווי בטיחות בענף הבניין 6א. (א) נודע למפקח עבודה על אירוע שגרם למוות או פציעה קשה של אדם באתר בנייה, יפעל כדלקמן:

(1) יורה בצו על סגירת אתר הבנייה ויאסור את המשך הפעילות באתר לשני ימי עבודה ממועד התאונה (הסעיף זה – צו הפסקת עבודה); ובנוסף לכך

(2) יתייצב באתר הבנייה בהקדם האפשרי, יבדוק את נסיבות התאונה ומכלול תנאי הבטיחות באתר, ויפעל בהתאם לסמכויותיו על-פי כל דין, במטרה לסייע לחקירת התאונה ולהבטיח את בטיחות העבודה באתר.

<sup>1</sup> נייר העמדה מתוך דף הקואליציה למאבק בתאונות בניין:

[https://www.facebook.com/groups/1055757771123923/1190043067695392/?hc\\_location=ufi](https://www.facebook.com/groups/1055757771123923/1190043067695392/?hc_location=ufi)

## הקואליציה למאבק בתאונות בניין

קו לעובד; ארגון העובדים מען; רופאים לזכויות אדם; האגודה לזכויות האזרח בישראל; המכון לאחריות תאגידית;  
הקליניקה לזכויות עובדים - אוניברסיטת תל-אביב  
בפייסבוק: [www.facebook.com/groups/1055757771123923](http://www.facebook.com/groups/1055757771123923)

### ג. חידוש העבודה באתר לאחר תאונה קטלנית או קשה ייעשה רק לאחר אישור מפקח

#### שהאתר בטוח לעבודה

לפי לשון הצעת החוק דנן, ובפרט סעיף 6א(ב) המוצע, במידה ומפקח העבודה לא בדק את תנאי הבטיחות באתר העבודה בתום תקופת הצו, עדין יפקע תוקף צו הסגירה. מצב זה, אינו מתקבל על הדעת! צו הסגירה מוטל במטרה להבטיח את שלומם ובטיחותם של העובדים באתר הבניה, זוהי ההצדקה להטלת הצו, ואם מטרה זו לא הושגה ו/או לא נבדק אם הושגה, הרי אין כל הצדקה לביטול הצו.

הגישה הנ"ל, שמאמצת הצעת החוק, הפוכה מהגישה שאימץ המחוקק בחוק ארגון הפיקוח על העבודה. צווי בטיחות מכוח חוק ארגון הפיקוח אינם מוטלים לפרק זמן מוגדר, אלא למטרה שהיא הסרת המפגע הבטיחותי, וללא קשר לשאלת התרחשותה של תאונה. חידוש העבודה באתר לאחר שהוטל צו מתאפשרת רק לאחר שהודיע המחזיק במקום העבודה על תיקון הליקוי הבטיחותי ומפקח עבודה בחן את המצב תוך שני ימים מאז נתקבלה הודעת המחזיק ואישורו כי הליקוי תוקן (ראו: סעי' 7(ב) לחוק ארגון הפיקוח).

הקואליציה בדעה כי יש להחיל את אותה גישה שאימץ המחוקק לגבי צווי הבטיחות בכלל, גם ביחס לצווי הסגירה נשוא הצעת החוק. **קרי, שלא יפקע תוקפם של צווי סגירה ללא הודעת המחזיק במקום העבודה על תיקון הליקויים, ומפקח העבודה בדק את תנאי הבטיחות, לאחר שנכח פיסית באתר ואישר כי האתר בטוח לעבודה.**

עמדתנו הנ"ל מקבלת משנה תוקף לאור המציאות המצערת, והיא שלמרות החובה המעוגנת כבר היום בחוק ולפיה לא ניתן לחדש את העבודה באתר בו הוצא צו בטיחות ללא בחינת מפקח עבודה כי הליקויים תוקנו, חובה זו אינה מקויימת למעשה. מעקב הקואליציה למאבק בתאונות בניין מלמד, כי התוצאות של פרקטיקה זו חמורות ועל כך הבאנו דוגמאות בנייר העמדה שהוגש לוועדה הנכבדה בדיון הקודם בנוסח ההצעה.

לפיכך מציעה הקואליציה את תיקון הנוסח המוצע בסעיף 6א(ב) להצעה, כך שיהיה ברור וללא צל של ספק, כי חידוש העבודה באתר הבניה שהוצא נגדו צו סגירה, ייעשה רק לאחר שמפקח נכח באתר, בדק את תנאי הבטיחות בו ואישר כי האתר בטוח לעבודה. להלן הנוסח המוצע על-ידי הקואליציה לסעיף 6א(ב):

(ב) ניתן צו הפסקת עבודה, לא תחודש העבודה באתר עד לאחר שמפקח עבודה נכח במקום עבודה, בדק את הבטיחות במקום ואישר את חידוש העבודה. מפקח העבודה רשאי להאריך את תוקפו של הצו בשלושה ימים נוספים, וכן לתת צו לפי סעיף 6 או 8 לשם הבטחת הבטיחות.

## הקואליציה למאבק בתאונות בניין

קו לעובד; ארגון העובדים מען; רופאים לזכויות אדם; האגודה לזכויות האזרח בישראל; המכון לאחריות תאגידית; הקליניקה לזכויות עובדים - אוניברסיטת תל-אביב  
בפייסבוק: [www.facebook.com/groups/1055757771123923](http://www.facebook.com/groups/1055757771123923)

### ד. הוצאת צווי סגירה לאתרי בניה בהם נמצאו ליקויי בטיחות חמורים גם ללא קרות תאונה

הצעת החוק מבקשת למעשה לעגן בחוק סמכות של מפקח העבודה להוציא צווי בטיחות האוסרים על המשך הפעילות באתרי בנייה בהם התרחשו תאונות עבודה. ברם, סמכות זו מעוגנת כבר כיום בחוק והמנהל אף פעל על פיה בחודשים האחרונים, הגם שבמקרים ספורים. יתר על כן, הסמכות הקיימת כיום רחבה יותר מהנוסח המוצע והיא חלה לא רק במקרים של התרחשות תאונות עבודה קטלניות ו/או קשות, אלא בכל מקרה בו מוצא מפקח העבודה ליקויי בטיחות קשים באתרי הבניה.

הואיל וההצעה לתיקון חוק הפיקוח מבקשת לעגן בחוק זה לראשונה בלשון מפורשת את הסמכות להוצאת צווי בטיחות המפסיקים את העבודה בכלל אתר הבניה, אזי חשוב ביותר להבטיח שהתיקון החקיקתי לא יתפרש באופן שיצמצם את הסמכות שכבר קיימת כיום, קרי הוצאת צווים מעין אלה גם באתרים שלא התרחשו בהם תאונות אך נמצאו בהם ליקויי בטיחות קשים. דברים אלה מקבלים משנה תוקף בשל העובדה שלשון סעיף 6 לחוק הפיקוח (צווי בטיחות), לא מתייחסת במפורש להפסקת הפעילות באתר העבודה בכללותו, אלא מסמיכה את המפקח "לאסור את השימוש במכונה, במתקן בציד או בחומר או בחלק מאלה כמפורש בצו או לאסור את השימוש עד שהורחק גורם הסכנה וניתן על כך אישור מאתר מפקח עבודה" (סעיף 6(א)(1) לחוק הפיקוח).

לפיכך מציעה הקואליציה שהצעת החוק תכלול תיקון לסעיף 6 לחוק הפיקוח, כך שיתווספו לסעיף 6(א)(1) את המילים "או לבצע כל עבודה בשטח אתר הבניה", לאחר המילים "או בחלק מאלה", וכך יהיה נוסח הסעיף המוצע (השינוי מודגש ועם קו תחתון):

6. (א) שוכנע מפקח עבודה אזורי, בין מפעולות עצמו ובין על סמך דין וחשבון של מפקח עבודה, כי טיבם, מבנם או מקומם של מכונה, ציוד, מתקן או חומר המשמשים או העומדים לשמש במקום עבודה יש בהם סכנה לשלומם או לבריאותם של אדם, או כי תהליך או מעשה פלוני או מחדל פלוני במקום עבודה מסכנים שלום אדם או בריאותו, רשאי הוא לעשות, בצו, אחד מאלה:

(1) לאסור את השימוש במכונה, במתקן בציד או בחומר או בחלק מאלה או לבצע כל עבודה בשטח אתר הבניה כמפורש בצו או לאסור את השימוש עד שהורחק גורם הסכנה וניתן על כך אישור מאת מפקח עבודה;

## הקואליציה למאבק בתאונות בניין

קו לעובד; ארגון העובדים מען; רופאים לזכויות אדם; האגודה לזכויות האזרח בישראל; המכון לאחריות תאגידית; הקליניקה לזכויות עובדים - אוניברסיטת תל-אביב  
בפייסבוק: [www.facebook.com/groups/1055757771123923](http://www.facebook.com/groups/1055757771123923)

### ה. התיקון יחול על תאונות שבהם נפצע אדם ופציעתו הוגדרה על-ידי מד"א "כבינונית"

לפי לשון ההצעה כיום לא ברור על אילו תאונות שהן לא קטלניות יחול התיקון המוצע. הצעת החוק אינה כוללת הגדרה למושג בו היא משתמשת: תאונה שגרמה ל"פציעה קשה". עמימות זו, לא תאפשר למעשה לדעת באילו מקרים של תאונות על מינהל הבטיחות לפעול ולהוציא צווי סגירה ובאילו מקרים לא.

יש לשים לב, כי החשיבות והחידוש המרכזיים שהצעת החוק מבקשת להכניס למצב הקיים, הם הבטחת תגובה פיקוחית מיידית לאחר קרות תאונות קטלניות או קשות, וזאת בהתבסס על ההנחה כי עצם התרחשותה של תאונה קשה באתר בנייה מעלה חשד כבד לליקוי בהתנהלות הבטיחות באתר, המצריכה בחינה יסודית של מצב הבטיחות באתר, טרם חידוש העבודה.

מעקב של הקואליציה אחרי תאונות באתרי בנייה מלמד, כי ברוב תאונות הנפילה מגובה – הסיבה הראשית לתאונות הקטלניות בענף הבניה – הוגדרו העובדים הפצועים על-ידי מד"א כ"פצועים בינונית". למותר לציין, כי תוצאת הנפילה מגובה, קרי באם גרמה לפציעה "בינונית" או "קשה", תלויה במזלו של הפצוע, ולא ב"חומרת" עבירת הבטיחות שנעברה. לצד זאת, קיימים הבדלים בין המוסדות השונים, מד"א לעומת בתי-חולים לדוגמה, לעניין סולם הדרגות של הפציעות ומשמעותן.

על חשיבות הגדרתן של תאונות שיכנסו בגדר תחולת התיקון המוצע, ניתן ללמוד גם מהתאונה הקשה שהתרחשה היום, עם כתיבת שורות אלו. באתר בנייה בטירת הכרמל, 5 עובדים נפלו מגובה בן 7 קומות, נלכדו בין ההריסות, דבר החייב את חילוצם על-ידי כוחות הכיבוי וההצלה, והועברו לבית-חולים רמב"ם. ממד"א נמסר כי 4 מהפצועים נפצעו בינונית ואחד קל, בעוד מביה"ח רמב"ם נמסר כי אחד הפצועים, בן 17, פצוע קשה, שלושה פצועים בינונית, ואחד קל<sup>2</sup>.

למותר לציין כי תאונה מעין הנ"ל, אמורה להיכנס בגדר התיקון המוצע, כך שמפקח המינהל יוציא צו סגירה מידי לבחינת נסיבות התאונה והבטחת הבטיחות באתר בטרם חידוש העבודה בו. אולם ספק אם כך היה קורא במידה ולשון החוק היתה נשאר כפי שהיא.

מכאן, הקואליציה מציעה תיקון נוסח הצעת החוק, כך שסעיף 6א. להצעה יכלול את ההגדרה שלהלן לתאונות שהן לא קטלניות, ועליה יחול התיקון המוצע:

"תאונה שגרמה לפציעה "בינונית" ו/או "קשה" של אדם, על פי הגדרת מד"א; ובמידה והפצוע לא פונה על-ידי מד"א, על-פי הגדרת הרופא המטפל, או על פי שיקול דעת נציג משטרה או מפקח עבודה שנכח במקום או קיבל מידע מוסמך אודות התאונה"

### ליצירת קשר עם הקואליציה למאבק בתאונות בניין:

הדס תגרי, מנהלת הקואליציה, 052-4573313, [hadastag@zahav.net.il](mailto:hadastag@zahav.net.il)

עינת פודחרני, דוברת-קו לעובד, 0525349876

עו"ד גזיר ניקולא, קו לעובד, 050-8615142, [gadeer@kavlaoved.org.il](mailto:gadeer@kavlaoved.org.il)

אסף אדיב, מנהל ארגון העובדים מען, 050-433-0034, [assafa@maan.org.il](mailto:assafa@maan.org.il)

<sup>2</sup> לינק אודות התאונה בדף הפייסבוק של הקואליציה למאבק בתאונות בניין: <https://www.facebook.com/groups/1055757771123923/permalink/1207432272623138/>