



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**נתונים על הליכי בדיקה וחקירה
ועל הליכים משפטיים בעקבות תאונות עבודה
בענף הבניין
מסמך עדכון**

כ"ג באלול תשע"ו

26 בספטמבר 2016

כתיבה: גדעון זעירא

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

3	מבוא
4	1. הליכי בדיקת תאונות עבודה בענף הבניין על ידי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית
5	1.1. קבלת הודעות על תאונות עבודה
8	1.2. סוגי בדיקה בעקבות תאונת עבודה
10	1.3. תיקי חקירה ובירור של יחידת החקירות במינהל הבטיחות
13	1.4. ממשקי עבודה של מינהל הבטיחות עם המשטרה
15	2. חקירת תאונות עבודה בענף הבניין על ידי המשטרה
16	2.1. חקירת תאונות עבודה על ידי המשטרה
18	2.2. נתוני המשטרה על תיקי חקירה שנפתחו בחשד לעבירות רשלנות באתרי בנייה
20	2.3. גרימת מוות ברשלנות
21	2.4. חבלה ברשלנות
21	2.5. סוגי עבירה נוספים
22	3. טיפול הפרקליטות בחשד לעבירות רשלנות במקרים של תאונות עבודה בענף הבניין
23	3.1. עיבוד הפרקליטות – נתוני 2010-פברואר 2016
28	4. שאלות לדיון



מסמך זה הוא עדכון למסמך "נתונים על הליכי בדיקה וחקירה ועל הליכים משפטיים בעקבות תאונות עבודה בענף הבניין", שהוגש ב-3 ביולי 2016 לחבר הכנסת אלי אלאלוף, יושב ראש ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, לבקשתו, לקראת דיון בוועדה. לאחר הגשת המסמך ביולי, במסגרת פנייה נוספת לפרקליטות בבקשה לקבלת פילוח של הנאשמים שהוגשו נגדם כתבי אישום לפי תפקידם באתר הבנייה או בחברת הבנייה, עיינה הפרקליטות שוב ב-23 התיקים שהוגשו בהם כתבי אישום. בבדיקה זו עלה כי 3 כתבי אישום מתוכם עסקו באירועים שהתרחשו באתרי בנייה, אך לא עסקו בתאונות עבודה בענף זה. לפי הנתונים המעודכנים, משנת 2010 ועד פברואר 2016 (נכון למרס 2016) נפתחו 148 תיקים בפרקליטות (ולא 151 תיקים), ומתוכם, הוגשו 20 כתבי אישום (ולא 23). לאור השמטת שלושת התיקים, עודכנו הנתונים בפרק 3. המסמך המעודכן כולל גם כמה הבהרות שהתקבלו ממינהל הבטיחות לאחר הגשת המסמך ביולי, וכן מציג את תיקון פקודת תאונות ומחלות משלח יד (הודעה), 1945, שהתקבל בכנסת ב-2 באוגוסט.

מבוא

מנתונים חלקיים ומתשובות שקיבל מרכז המחקר והמידע של הכנסת במענה לפנייתו לקראת כתיבת המסמך "תאונות עבודה בענף הבניין" מה-14 בדצמבר 2015 עלה כי אין גורם אחד המרכז נתונים על כלל התיקים שנפתחו בעקבות תאונות אלו ועל סטטוס הטיפול בהם.¹ בשל כך ובשל ריבוי גורמים מעורבים, קשה לעמוד על הליכי הבדיקה והחקירה, כמו גם על ההליך המשפטי הנוגע לתאונות עבודה בענף הבניין. לקראת דיונים נוספים בנושא בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, פנינו החל מהחודשים נואר ופברואר 2016 בבקשות לנתונים ומידע למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (להלן: מינהל הבטיחות) במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן: משרד הכלכלה),² למשרת ישראל (באמצעות המשרד לביטחון הפנים) ולפרקליטות המדינה (להלן: הפרקליטות) כדי לנסות ולמפות את הליכי הבדיקה והחקירה וההליכים המשפטיים בתחומי האחריות של גופים אלו ואת ממשקי העבודה ביניהם.

בפניותינו לגורמים אלו, ביקשתנו לעמוד, במידת האפשר, על תהליך בדיקת תאונות העבודה בענף הבניין – משלב קבלת ההודעה על תאונה ועד לסיום הטיפול בה – ובכלל זה לקבל נתונים על ההליכים המשפטיים. עם זאת בכתיבת המסמך נתקלנו בקשיים במיפוי הליכים אלו – במיפוי המוסדר כיום, לא כל שכן במיפוי ההליכים המבוצעים בפועל או ההליכים הרצויים מבחינת הגופים. קושי מרכזי הוא היעדר גורם אחד המרכז מידע על כלל התהליך. קושי נוסף קשור לעובדה שלנושא היבטים רבים ועל אף שיש ממשקי עבודה בין הגופים, דומה כי כל גוף מתמקד בהיבטים הנגזרים מתחומי אחריותו וסמכויותיו. אשר לנתונים שקיבלנו במענה לפנייתנו, השוני משתקף גם בסוג הנתונים שיש לכל גוף ובהגדרותיהם. לאור זאת מהתשובות שקיבלנו אי-אפשר לשרטט תמונה מלאה של כלל ההליכים בגין תאונות עבודה בענף הבניין.

משלושת הגופים ביקשנו נתונים לגבי כל אחת מהשנים 2010-2015. בשל השוני בסוג הנתונים של הגופים ומגבלות שונות, אי-אפשר להשוות בין הנתונים של הגופים השונים, ואלו יוצגו לגבי כל גוף

¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תאונות עבודה בענף הבניין](#), כתיבה: גדעון זעירא, 14 בדצמבר 2015, עמ' 17-18.

² נציין כי ב-31 ביולי 2016 החליטה הממשלה על העברת תחום התעסוקה ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, ובכלל זה את מינהל הבטיחות ותחום אחריותו, והמשרד ייקרא משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. ההחלטה קובעת בין היתר כי לשם כך ימונה צוות יישום שיגיש לשרים עד סוף ספטמבר המלצות לאופן ביצוע העברת התחומים. עוד קובעת ההחלטה כי עד לקליטת שטחי הפעולה ימשיכו הגופים לקבל ממשרד הכלכלה והתעשייה את השירותים הדרושים להם. ראו החלטת הממשלה ה-34 מספר 1754, [העברת תחום התעסוקה ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים ושינוי שם משרד](#), 31 ביולי 2016.



בנפרד. בכל פרק להלן נתמקד באחד משלושת הגופים, נציג בקצרה את החקיקה והמסמכים המעגניים את סמכות הגוף בנושא, ולגבי מינהל הבטיחות ומשטרת ישראל (להלן: המשטרה) נתאר את ההליכים הרלוונטיים לגוף, עד כמה שניתן לעשות כן מהתשובות וממסמכים שקיבלנו. נציין כי אשר לנוהלי עבודה, רק מינהל הבטיחות קיבלנו נוהל בנושא (ללא חלק מהנספחים) וכן הנחיות. **בשל היעדר המידע, בשל העובדה שאין גורם אחד המרכז מידע על כלל ההליכים וכן בשל מורכבות שככל הנראה מאפיינת את הנושא, לא ניתן במסמך זה להצביע על תהליך שלם וסדור של כלל הגורמים ובתוך כך של שלושת הגופים שבהם מתמקד מסמך זה**: מינהל הבטיחות, המשטרה והפרקליטות. ההליכים שיוצגו מבוססים כאמור על האסדרה הידועה לנו, אך אין באפשרותנו לעמוד על מידת יישומם בפועל.

הליכי הבדיקה והחקירה וההליכים המשפטיים בעקבות תאונות עבודה שיוצגו במסמך אינם עוסקים רק בענף הבניין, אלא בכל הענפים, אך הנתונים שנאספו ושיוצגו עוסקים כמעט כולם רק בענף הבניין בשל התמקדות ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בנושא. חלק מההליכים שיתוארו להלן רלוונטיים גם לחקירה של מחלות מקצוע, אך לא נעסוק בהיבטים העוסקים בנושא זה.

שלושת הגופים שבהם עוסק מסמך זה הם גורמים מרכזיים בהליכים האמורים. עם זאת אין הדבר אומר כי לא קיימים גורמים רלוונטיים נוספים. נציין כי פנינו למגן דוד אדום, גוף שעשוי להיות רלוונטי לפחות לשלב ההודעה על תאונת עבודה, ולעמידה על היקף הפניות, הטיפול והפינוי בגין תאונות עבודה בענף הבניין. עם זאת נמסר לנו שאין באפשרותו להפיק נתונים שכאלו.³ גורם רלוונטי נוסף הוא למשל רשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון. במסמך מדצמבר 2015 התייחסנו לממשק העבודה בין מינהל הבטיחות ורשם הקבלנים,⁴ ובמסמך האמור, כמו גם בדיונים בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת,⁵ עלה הקושי של רשם הקבלנים להתעדכן בפסקי דין חלוטים בגין הרשעות של קבלנים או מנהלים בחברות קבלניות, בין היתר בגין תאונות עבודה, כדי שיוכל לנקוט בהליכים.⁶

הפרק הראשון להלן עוסק בהליכי בדיקה של מינהל הבטיחות בעקבות קבלת הודעה על תאונות עבודה ומקרים מסוכנים. הפרק השני עוסק בחקירת תאונות עבודה על ידי המשטרה, והפרק השלישי עוסק בנתוני הפרקליטות העולים מעיבוד שערכה על בסיס רשימת מספרי תיקים שהעבירה לה המשטרה. **בפרק הרביעי ריכזנו חלק מהשאלות השזורות בפרקים השונים ושהתעוררו במהלך הכתיבה**.

1. הליכי בדיקת תאונות עבודה בענף הבניין על ידי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית

מינהל הבטיחות והבריאות הוא הרגולטור בתחומי הבטיחות והבריאות בעבודה, ובין היתר הוא מבצע פעולות אכיפה ופיקוח בתחומים אלו.⁷ לפי מבקר המדינה, מפקחי העבודה של מינהל הבטיחות

³ עו"ד אורן בלושטיין, מגן, משנה ומ"מ למנהל הכללי של מגן דוד אדום, דוא"ל, 4 במאי 2016.

⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תאונות עבודה בענף הבניין, כתיבה: גדעון זעירא, 14 בדצמבר 2015, סעיפים 3.1 ו-3.3.

⁵ ראו למשל ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, תאונות עבודה בענף הבניין, פרוטוקול מס' 168, 9 בפברואר 2016.

⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תאונות עבודה בענף הבניין, עמ' 18.

⁷ ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015.



מוסמכים מתוקף חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954,⁸ לחקור ולברר את הסיבות לתאונות עבודה (בכל הענפים) ואת נסיבותיהן. זאת, לדברי המבקר, על מנת להפיק לקחים שיאפשרו צמצום סיכויי ההישנות של תאונות עבודה ולמצות את הדין עם מעסיקים שעברו עבירות בטיחות שגרמו להן – "מיצוי דין שיש בו די כדי להגביר את יסודות המניעה וההרתעה". חקירה או בירור דורשים ביקור של מפקח העבודה במקום העבודה שבו אירעה התאונה.⁹

בתשובת המינהל למרכז המחקר והמידע של הכנסת מדצמבר 2015 נכתב בין היתר כי "מינהל הבטיחות משמש כזרוע המקצועית, במסגרת חקירת תאונות עבודה המבוצעות על ידי משטרת ישראל".¹⁰ בפרק זה ננסה לעמוד על הליכי הבדיקה שעורך מינהל הבטיחות בעקבות קבלת הודעה על תאונות עבודה ומקרים מסוכנים. תחילה נציג את חובת הדיווח של מעסיקים למינהל הבטיחות על תאונות עבודה לפי פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945, ואת הטיפול בהודעות אלו בהתאם לנוהל מינהל הבטיחות מפברואר 2015 שכותרתו "נוהל זמני לטיפול בהודעות על תאונות עבודה, מחלת מקצוע ומקרה מסוכן". נוהל זה קובע את אופן הטיפול בהודעות על אירועים אלו, ואת הקריטריונים לביצוע בירור ולפתיחה בחקירה פלילית של המינהל בעקבות קבלת ההודעות. ממינהל הבטיחות נמסר כי מדובר בנוהל שכיום פועלים לפיו,¹¹ אך לא הוסבר מדוע הוא נושא את הכותרת "זמני". כמו כן, נציין כי הנוהל אינו כולל תאריך תחולה או פרסום, אלא רק תאריך עדכון (2 בפברואר 2015) וכי יש בידנו רק חלקים ממנו שכן חלק מנספחיו לא הועברו אלינו.

1.1. קבלת הודעות על תאונות עבודה

פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945 קובעת חובת דיווח על תאונה שמקורה בעבודתו של עובד¹² או בהמשך לאותה עבודה במקרים הבאים:¹³ היא גרמה למוותו של עובד או הפכה את העובד נטול

⁸ סעיף 3 בחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954 עוסק בסמכויות מפקח עבודה: בנוסף לכל סמכות הנתונה למפקח עבודה בכל חיקוק, נתונות לו לשם מילוי תפקידיו סמכויות אלה: (1) להיכנס בכל עת לכל מקום שיש לו יסוד להניח כי מועסקים בו בני אדם, או שהם עומדים להיות מועסקים בו, או נעשית בו, עבודה לצרכי עסק או משלח יד (להלן בפרק זה – מקום עבודה); (2) לבדוק במקום עבודה את סדרי העבודה ואת סידורי הבטיחות, הגיהות והרווחה, ובין השאר גם את המתקנים, המכונות, הציוד ותהליכי העבודה; (3) לברר את הסיבות והנסיבות של תאונות העבודה; (4) לחקור – בין לבדו ובין בפני אדם אחר – בכל ענין שהוא מתפקידי השירות, כל אדם הנמצא במקום עבודה, וכל אדם שיש למפקח יסוד להניח שהוא עובד או עבד במקום עבודה אך לא יידרש אדם לתשובה או לעדות העלולות להפיליו; מפקח עבודה רשאי לרשום בפרוטוקול את תשובותיו והודעותיו של הנחקר, ודין הפרוטוקול כדין הודעה שנרשמה לפי סעיף 2 לפקודת הפרוצידורה הפלילית (עדות), והסעיפים 3 ו-4 לאותה פקודה חלים עליו; (5) לבדוק כל פנקס, תעודה, דין וחשבון או מסמך אחר, שניהולם, קיומם או הגשמתם היא חובה על פי חיקוק שביצעו בידי שר העבודה, ולהעתיק מהם; (6) ליטול דוגמה של מוצר, מוצר ביניים או חומר גלמי, לאחר שהודיע על כך למחזיק במקום העבודה, וכן לצלם כל חומר, מיתקן, מכונה, מבנה או תהליך עבודה; (7) באישור מפקח עבודה אזורי, להורות למחזיק במקום העבודה לערוך בדיקה שיורה עליה, של מוצר, מוצר ביניים או חומר גלמי, ולמסור לו את תוצאות הבדיקה תוך תקופה שיקבע המפקח; (8) להיות מלווה על ידי שוטר, אם יש לו יסוד לחשוש להפרעה בביצוע תפקידו.

⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, מאי 2016, [בטיחותם של העובדים ובריאותם – משרד הכלכלה והתעשייה](#), עמ' 1027.

¹⁰ ההדגשה אינה במקור. ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015.

¹¹ נועם רענן, ראש תחום מחקר ומידע במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד הכלכלה, דוא"ל, 20 ביוני 2016.

¹² בסעיף 2 לפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945 נכתב "בפקודה זו יהיו למונחים הבאים הפירושים שבצדם, אלא אם יחייב נוסח הכתוב פירוש אחר [...]". בפקודה מוגדר: "עובד" פירושו כל אדם שהתקשר עם מעסיק בחוזה של שירות או הניכות או העובד לפי חוזה זה, בין בעבודת-כפיים ובין בעבודת פקידות או באופן אחר, ובין שהחוזה הוא מפורש ובין שהוא משתמע, בין שהוא בעל-פה ובין שהוא בכתב; וכולל אדם, שהוא חבר באגודה שיתופית רשומה ועוסק בעבודה המבוצעת ע"י אותה אגודה שיתופית, אף אם אותו אדם מקבל את גמולו, כולו או מקצתו, בחלקים ברווחים או בהשתכרויות-ברוטו של האגודה השיתופית,



יכולת במשך יותר משלושה ימים מלהשתכר שכר מלא.¹⁴ תקנות התאונות ומחלות משלח-היד (הודעה על מקרים מסוכנים במקומות עבודה), התשי"א-1951 קובעות מקרים נוספים שיש לדווח עליהם בין אם גרמו למוות או לאבדן כושר עבודה ובין אם לאו, למשל במקרה של נפילת עגורן או התמוטטות של פיגום כמתואר בתקנות.¹⁵ בכל המקרים הללו על המעסיק¹⁶ לדווח בכתב על התאונה בטופס המופיע בתוספת הראשונה לפקודה למפקח שמינה שר הכלכלה (בחוק שר העבודה),¹⁷ ואם שירותי העובד הושאלו או הושכרו באופן זמני לאדם אחר, על אותו אדם להודיע למעסיק של העובד על התאונה. נוסף על כך, ב-2 באוגוסט 2016 תוקנה פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945, ונקבע בה כי על המשטרה להודיע למפקח עבודה ראשי על תאונה שנודע לה עליה באתר בנייה, ושגרמה למוות או לפציעה קשה של אדם שבשלה הוא זקוק לטיפול רפואי דחוף להצלת חייו.¹⁸

על-פי "נוהל זמני לטיפול בהודעות על תאונות עבודה, מחלת מקצוע ומקרה מסוכן" מפברואר 2015,¹⁹ קבלת הודעה על מקרים אלו תיעשה, נוסף על קבלת טופס הודעה באמצעות המעסיק, באמצעות הודעה טלפונית למינהל בשעות העבודה או לעובד המינהל מחוץ לשעות העבודה או בפניית הנפגע או בא כוחו או משטרת ישראל וגורמים רלוונטיים נוספים. אין בידנו נתון לגבי מספר ההודעות שקיבל מינהל הבטיחות בגין תאונות בענף הבניין. נציין כי לפי דוח מבקר המדינה בין השנים 2009-2014 קיבל המינהל דיווחים

אולם המונח אינו כולל – (א) עובד-חוץ; (ב) אדם שטיב עבודתו ארעי, והוא מועסק שלא לצרכי מלאכתו או עסקו של המעסיק, או (ג) משרת-בית, העובד בבית פרטי. "עובד-חוץ" פירושו אדם שלו נמסרים מצרכים או חמרים לשם עיבודם, ניקויים, רחיצתם, שינויים, קישוטם, גמר מלאכתם או תיקונם, או לשם התאמתם למכירה בביתו הוא או במקום אחר שלא בפיקוחו או הנהלתו של האדם שמסר את החמרים או המצרכים.

סעיף 3 לפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945.

¹⁴ ובכלל זה חבר באגודה שיתופית רשומה ומועמד על ידה ואינו עובד תמורת שכר, אלא גמולו (כולו או חלקו) ניתן ברווחים או בהשתכרויות ברוטו של האגודה השיתופית.

¹⁵ בתוספת לתקנות התאונות ומחלות משלח-היד (הודעה על מקרים מסוכנים במקומות עבודה), התשי"א-1951 מפורטים המקרים: 1. התבקעות אבן משחזות או דיסקת-השחזה, המונעות בכוח מיכני. 2. התבקעות גלגל תנופה או גלגל-רצועה המוסבים בכוח מיכני. 3. התבקעות מיכל או מסחט המוסבים בכוח מיכני. 4. התמוטטות או נפילה של מעלית. 5. נפילת התא או הרציף שבמעלית. 6. ניתוק כבל-תיל, חבל או שרשרת המשמשים להרמה או להורדה של התא או של הרציף שבמעלית. 7. קלקול המפסיק את הפעולה של מנגנון ההפעלה או מנגנון הבטיחות של המעלית או של חלקיהם. לצורך הסעיפים 4 עד 7 תיחשב מכונת הרמה או מכשיר הרמה כמעלית - אם תנועת התא או הרציף שבמעלית מכוונת בכוח או בכוונים. 8. קריסה או התמוטטות של עגורן. 9. נפילת עגורן, כננת או גלגלת. 10. ניתוק כבל-תיל, חבל או שרשרת המשמשים לעגורן או המשמשים להרמה, להורדה או להובלה של מטען ע"י עגורן, כננת או גלגלת. 11. קלקול המפסיק את הפעולה של מנגנון ההפעלה או מנגנון הבטיחות של עגורן, כננת או גלגלת או של חלקיהם. 12. התפוצצות או התבקעות של קולט גז, המכיל גז בלחץ הגבוה מלחץ האוויר. לצורך סעיף זה "גז" כולל - אויר וקישור ותערובת כל גזים שונים וכן נוזלים או מוצקים שנוצרו בדחיסת גז. 13. התפוצצות דוד קיטור וכל נזק במבנה דוד הקיטור שנגרם על ידי אש חוזרת. לצורך סעיף זה "דוד קיטור" פירושו - כלי סגור שנוצר בו קיטור לכל צורך שהוא בלחץ הגדול מלחץ האויר, לרבות כל מחסך המשמש לחימום המים שמספקים לדוד-קיטור, וכן כל משחן המשמש לחימום קיטור. 14. התפוצצות או שריפה שגרמו נזק לבנין, למכונות, למיתקנים, למכשירים חשמליים, או לקווי חשמל. 15. התמוטטות של פיגום המיועד לביצוע פעולות בניה או בניה הנדסית כמשמעותם בפקודת בתי-החרושת, 1946, להוציא פיגום שאין סכנת נפילה ממנו או מחלק מחלקו לעומק העולה על 2 מטר. 16. התמוטטות של תבנית ליציקת בטון, בגובה העולה על 2 מטר המיועדת לביצוע פעולות בניה או בניה הנדסית כמשמעותם בפקודת בתי-החרושת, 1946.

¹⁶ בסעיף 2 לפקודה מוגדר: "מעסיק" כולל כל חבר בני-אדם, מאוגד או בלתי מאוגד, ונציגו האישי החוקי של מעסיק שמת, ומקום ששירותי עובד הושאלו או הושכרו באופן זמני לאדם אחר ע"י האדם שאתו התקשר העובד בחוזה של שירות או הניכות, ייראה המעסיק הראשון, לצרכי פקודה זו, כאילו הוא ממשיך להיות מעסיקו של העובד, בשעה שהוא עובד למען אותו אדם אחר. לגבי אדם, שהוא חבר באגודה שיתופית ועוסק בעבודה המבוצעת ע"י אותה אגודה שיתופית, תיראה לצרכי פקודה זו, האגודה השיתופית כאילו היא המעסיק, אף אם אותו אדם מקבל את גמולו, כולו או מקצתו, בחלקים ברווחים או בהשתכרויות-ברוטו של האגודה השיתופית.

¹⁷ בסעיף 2 לפקודה מוגדר: "מפקח" פירושו כל מפקח שנתמנה ע"י שר העבודה לפי סעיף 4 לפקודת מחלקת העבודה, 1943.

¹⁸ התיקון התקבל במסגרת חוק ארגון הפיקוח על העבודה (תיקון מס' 10) התשע"ו-2016. ראו סעיף 4 לחוק, רשומות, ספר החוקים, 2576, 11 באוגוסט 2016, עמ' 1191.

¹⁹ מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, נוהל זמני לטיפול בהודעות על תאונות עבודה, מחלת מקצוע ומקרה מסוכן, 2 בפברואר 2015. כל התייחסות לנוהל זמני במסמך זה, עוסקת בנוהל זה.



על כ-14,000 תאונות עבודה בממוצע בשנה בכלל הענפים.²⁰ לא ידוע לנו אם הנתון כולל גם דיווחים על מחלות מקצוע.

בנוהל הזמני האמור הגדרת "עובד" מפנה למוגדר פקודת תאונות ומחלות משלח יד (הודעה), 1945, אך הגדרת "תאונת עבודה" בנוהל מצמצמת את המקרים החייבים בדיווח לפי הפקודה: "[...] אירוע המתרחש בפרק זמן קצר, תוך כדי עבודתו של עובד ועקב עבודתו, אצל מעבידו או מטעמו, והמסתיים בחבלה גופנית הגורמת לנכות זמנית או תמידית או למוות". כלומר אשר לפגיעה שאינה גורמת למוות, יש שוני בין המחויב בדיווח בפקודה (התאונה הפכה את העובד נטול יכולת במשך יותר משלושה ימים מלהשתכר שכר מלא) לבין המוגדר בנוהל (התאונה הסתיימה בחבלה גופנית הגורמת לנכות זמנית או תמידית). לא ברור מדוע ההגדרה של תאונת עבודה בנוהל הזמני אינה תואמת למוגדר בפקודה שמכוחה מדווחות התאונות. יתרה מכך, אם השינויים נדרשו בשל שיקולים מקצועיים – נשאלת השאלה: האם יש מקום לשינוי הגדרת המקרים החייבים בדיווח בפקודה? על-פי הנוהל, כמו על-פי הפקודה, נבדקים גם מקרים מסוכנים כמוגדר בתקנות, דוגמת נפילת עגורן, גם אם לא נפגע בהם עובד, כמו גם מחלות מקצוע, שבהן כאמור לא עוסק מסמך זה.

ממינהל הבטיחות נמסר בדצמבר 2015 כי הודעות על תאונות עבודה אכן מתקבלות במינהל ממעסיקים ומגורמים נוספים, דוגמת משטרת ישראל, אך יש תת-דיווח על תאונות עבודה שיש בהם נפגעים שאינם הרגיים.²¹ נציין כי, לפי התשובה, חוקי הבטיחות אינם חלים בשטחי יהודה ושומרון, על כן תאונות המתרחשות באזורים אלו אינן מדווחות למינהל ואינן נחקרות על ידו.²²

הנוהל הזמני המתואר קובע מקרים שבהם מינהל הבטיחות יסיים את הטיפול בהודעה לאחר עיון בה, ובהם: הנסיבות מצביעות על פגיעה כתוצאה מתאונת דרכים, העובד נפגע מסיבות כגון אבדנות או שכרות, או בפעילות שאינה קשורה לעבודה כשלעצמה, כגון טיול, וכן באירועים מוגדרים נוספים כגון טביעה, עקיצה, התקף לב, ועוד. לפי הנוהל, לא תיבדק תאונה שההודעה עליה התקבלה חודשיים או יותר לאחר שהתרחשה, בהתקיים תנאים מסוימים, אך אין לנו מידע על תנאים אלו. יש לציין כי פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945 קובעת כי על המעסיק לשלוח למפקח הודעה על התאונה שהתקיימו לגביה התנאים המתוארים בפקודה "מיד" (וכן דיווח נוסף אם הפגיעה הובילה למות העובד לאחר מכן).²³ אף שאין בידנו התנאים שבהתקיימם לא תיבדק התאונה שההודעה עליה התקבלה באיחור, נשאלת השאלה אם מועד קבלת ההודעה, בין אם תלוי במעסיק ובין אם לא, הוא שצריך להכריע במקרים שכאלה ומדוע נקבע פרק זמן של חודשיים. עוד עולה השאלה אם המינהל נוקט בצעדים כלפי מעסיק שאיחר בדיווח.

²⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, מאי 2016, [בטיחותם של העובדים ובריאותם – משרד הכלכלה והתעשייה](#), עמ' 1028.

²¹ ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015. נציין בהקשר זה כי בדוח "הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם)" ממרס 2014 נכתב לגבי כלל הענפים במשק כי בעוד הדיווח למינהל הבטיחות על מספר תאונות עבודה קטלניות (תאונה במהלך עבודה שהסתיימה במות עובד) הוא מלא, הדיווחים על תאונות עבודה נוספות הם רק כ-25% מהתאונות המדווחות למוסד לביטוח לאומי וכ-33% בניכוי תאונות דרכים, וזאת לפי הדוח משום שהדיווח למינהל הבטיחות נתפס בקרב מעסיקים ועובדים כפעולה העלולה לסבכם עם הרשויות. ראו [דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל \(ועדת אדם\)](#), 9 במרס 2014, עמ' 94.

²² ורדה אדוארדס, מכתב, 9 בדצמבר 2015.

²³ סעיף 3 לפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945.



1.2. סוגי בדיקה בעקבות תאונת עבודה

כאמור "נוהל זמני לטיפול בהודעות על תאונת עבודה, מחלת מקצוע ומקרה מסוכן" (פברואר 2015) של מינהל הבטיחות קובע בין היתר קריטריונים לביצוע בירור ולפתיחה בחקירה פלילית של המינהל בעקבות קבלת ההודעות.²⁴ לפי הנוהל המוזכר ותשובת מינהל הבטיחות, "בירור" ו"חקירה" הם שני סוגי הבדיקה שעשוי המינהל לערוך בעקבות הודעה:

- בירור מבצע מפקח עבודה,²⁵ ומוגדר בנוהל "תהליך של בדיקת סיבות ונסיבות אשר ייתכן שהביאו להתרחשות התמ"מ" [תמ"מ=תאונות עבודה, מחלות מקצוע ומקרים מסוכנים]. לפי הנוהל, מטרת הבירור הן בדיקת הסיבות להתרחשות התאונה ונסיבותיה, הפקת לקחים לצמצום הישנות מקרים דומים ושיפור רמת הבטיחות במקום העבודה, בירור חשד לביצוע עבירות על חוקים בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית, קביעת אמצעים לדרישה מהאחראים לשיפור מצב הבטיחות במקום העבודה ובמקומות עבודה שבהם סיכונים דומים, ובמידת הצורך הפעלת סמכויות למניעת המשך הסיכון לעובדים, ובכלל זה מתן צווים ונקיטת הליכים בהתאם לחוק רישוי עסקים. לפי נתוני מינהל הבטיחות מדצמבר 2015, במינהל הבטיחות 17 מפקחים ייעודיים לענף הבנייה,²⁶ אין בידנו מידע על היקף משרתם.

- חקירה מתבצעת על ידי חוקר בטיחות,²⁷ ומוגדרת "תהליך של בדיקת סיבות ונסיבות והפרות של הוראות חוק, אשר הביאו להתרחשות התמ"מ, לרבות איסוף ראיות, גביית עדויות וקביעת עובדות [...]". לפי הנוהל, מטרת החקירה היא הוכחת קיום עבירות בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית לשם המלצה על הגשת כתב אישום נגד העוברים על החוק או הטלת קנס מנהלי עליהם ושללא כמו בירור, חקירה כוללת גביית עדויות ואיסוף ראיות. לפי תשובת מינהל הבטיחות מדצמבר 2015, במינהל היו 7 חוקרים האמונים על כל הענפים.²⁸ למיטב ידיעתנו, כיום מספרם הוא 6, אך אין בידנו מידע על היקף משרתם.

לפי המינהל, משך הטיפול בבירור ובחקירה תלוי בסוג המקרה ובמורכבותו, ותלוי בין היתר בהמתנה לדוח נתיחה פתולוגית, חוות דעת מומחה ועדויות. להערכת המינהל, בירור אורך בממוצע כשלושה חודשים, ולפי בדיקה שנערכה במינהל בתקופה הסמוכה למתן התשובה (מרס 2016) הזמן הדרוש לביצוע חקירה הוא כחצי שנה, וחקירה מורכבת אורכת כתשעה חודשים עד שנה.²⁹

בנוהל הזמני מצוינים קריטריונים לפתיחה בבירור, לפי סדר העדיפויות הבא:

²⁴ אם לא נכתב אחרת, המקור לסעיף זה הוא מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, נוהל זמני לטיפול בהודעות על תאונת עבודה, מחלת מקצוע ומקרה מסוכן, 2 בפברואר 2015.

²⁵ מפקח עבודה מוגדר "עובד מינהל שמונה על ידי שר הכלכלה ושמנו פורסם ברשומות".

²⁶ ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015.

²⁷ חוקר בטיחות מוגדר "עובד המינהל אשר קיבל הכשרה מתאימה בתחום ההליך הפלילי והוסמך לתפקיד על ידי שר הכלכלה".

²⁸ ורדה אדוארדס, מכתב, 9 בדצמבר 2015.

²⁹ ורדה אדוארדס, מכתב, 10 במרס 2016.



- **תאונת עבודה שגרמה למוות** של עובד כתוצאה מתהליך עבודה שביצע או שהיה נוכח בסביבתו. **הבירור אינו אוטומטי במקרים הבאים**: עברו יותר מחודשיים מיום התאונה ועד קבלת ההודעה; אין די ממצאים וראיות; יש קושי לקבוע את הסיבות והנסיבות להתרחשותה או שהתרחשה ללא עדים או כשלא ניתן לאתר עדים, למשל משום שהם שוהים בלתי חוקיים; התאונה לא אירעה תוך כדי עבודתו ועקב עבודתו של עובד אצל מעסיקו או מטעמו או תאונת עבודה של עובד עצמאי או בעל מפעל; תאונת העבודה קשורה באילוף או טיפול בבעלי חיים. במקרים אלו, שהבירור בהם אינו אוטומטי, מפקח עבודה אזורי רשאי להורות על בירור, בכפוף לכוח אדם פנוי, אם הוא סבור שהבירור יכול להביא לחידוש בתחום הלקחים המקצועיים או להעביר ליחידת החקירות אם יש חשד משמעותי לעבירות בעלות "חומרה מיוחדת".

- **תאונת עבודה המוגדרת "קשה"** שהתרחשה תוך כדי עבודה שביצע הנפגע או שבוצעה בסביבה שבה נמצא, גרמה לפציעתו ועלולה להסתיים באבדן כושר עבודה במקצוע, או **מקרה מסוכן** שיש יסוד להניח שאירע עקב סיכוני בטיחות מהותיים הדורשים טיפול. אשר לתאונת עבודה קשה הנוהל מפנה לדירוג חומרת פגיעה בעקבות תאונת עבודה תוך פירוט פגיעות אם הנפגע אושפז בבית חולים למשך יותר מ-30 יום והפגיעה עלולה להסתיים בנכות תמידית או לאבדן כושר עבודה במקצוע או במוות.³⁰

- **מחלת מקצוע לפי קריטריונים מסוימים.**

לפי "הנחיות לביצוע בירור של תאונת עבודה" (בתוקף החל מאפריל 2014) הבירור על תאונות שתוארו לעיל ואשר ההודעה עליהן התקבלה "בסמוך למועד האירוע", יתחילו ביום קבלת ההודעה או לכל המאוחר ביום העבודה שלאחריו. אם הדיווח התקבל למעלה משבוע לאחר האירוע, הבירור יתחיל לא יותר מ-30 יום לאחר קבלת הדיווח אלא אם מפקח עבודה אזורי קבע אחרת.³¹

על-פי הנוהל הזמני שתואר (פברואר 2015) בכל מקרה שאינו מחייב חקירה (ראו בהמשך), מפקח עבודה אזורי יורה על בדיקה ראשונית ולאחריה יחליט לגבי ביצוע בירור. כאמור, בנוהל מפורטים גם מקרים שבהם יסתיים הטיפול בהודעות ללא ביצוע בירור תוך פירוט הסיבות לסגירה. **לא ברור אם במקרים אלו תיעשה בדיקה ראשונית לפני ההחלטה שלא לבצע בירור.** נציין כי ב"הנחיות לביצוע בירור של תאונת עבודה" (בתוקף מאפריל 2014) נכתב כי בדיקה ראשונית תיעשה אם אין בידי מפקח עבודה אזורי מידע מלא על האירוע או אין "תשתית מספקת" להחליט על ביצוע בירור.³²

אשר לקריטריונים לפתיחה בבירור נכתב בנוהל מפורשות: **"יובהר כי לא יבוצעו בירורים לכל המקרים העונים על קריטריונים אלו, ככל שאין במינהל הבטיחות משאבים מספיקים לביצוע בירורים אלה, כפי שנקבע בתכנית העבודה השנתית של מינהל הבטיחות"**.³³ בדומה לכך, בדוח מבקר המדינה, שפורסם

³⁰ פגיעות גוף מרובות, ובכלל זה שברים, חתכים וחבלות; קטיעת איברים (לא כולל אצבעות); כוויות בדרגה 3; הימחצות על ידי ציוד שאינו כלי תחבורה במהלך ביצוע העבודה; פגיעות ראש קשות עקב נפילת חפץ או עקב נפילת העובד מגובה; פגיעה חמורה בשתי העיניים.

³¹ מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, הנחיות לביצוע בירור של תאונת עבודה, מסמך מספר 01-2014, בתוקף מתאריך 1 באפריל 2014.

³² ש.ס.

³³ ההדגשה במקור.



במאי 2016 על סמך ביקורת בפברואר-אוקטובר 2015, נכתב כי משרד הכלכלה מסר שבשל העומס על המפקחים, הם בוחנים את הדיווחים על תאונות עבודה המגיעים למינהל, ואלה מטופלים לפי חומרת התאונה תוך מתן עדיפות לתאונות קשות או תאונות שהדיווח עשוי להצביע על כשל חמור הדורש את התערבות המינהל. הדוח מעלה כי לפי נתוני המערכת הממוחשבת של המינהל לגבי כלל הענפים, בשנים 2009-2014 מפקחי המינהל ביקרו בפחות מ-2% ממקומות העבודה לאחר קבלת דיווח על תאונת עבודה בהם.³⁴ אין ביכולתנו לדעת אם נתון זה כולל גם חקירות שביצעו חוקרים. לאור השיעור הזעום, להגדרת המבקר, של ביקורים במקומות עבודה שהתקבל דיווח על תאונות עבודה בהם, המבקר מטיל ספק בדבר היכולת של המינהל להפיק לקחים כדי למנוע הישנות תאונות, וכן בדבר יכולתו למצות כראוי את הדין עם האחראיים האפשריים לתאונות. נציין כי לפי מבקר המדינה, משרד הכלכלה מסר כי הנתונים אינם משקפים את כל הפעילות של המפקחים שכן חלק גדול של הפעילות הוא במסגרת ביקורי פיקוח ולא באמצעות חקירות ובירורים וכן "התיעוד אינו נערך בצורה מלאה במערכת". המבקר העיר שראוי שהמפקחים יקפידו על רישום מלא כדי למצות את האפשרות להפקת לקחים.³⁵ בעניין זה בהערות ראש הממשלה לדוח מובאת תגובת משרד הכלכלה לפיה המינהל יגבש הנחיה בעניין רישום מלא של פעולות המפקחים.³⁶

הנוהל הזמני המתואר קובע כי **מפקח עבודה אזורי יעביר הודעה על תאונה לטיפולו של החוקר הראשי במשרד במקרים האלה**: תאונת עבודה שבה נהרגו שני עובדים או יותר ולא מתקיימים לגביה אחד התנאים לאי-ביצוע בירור אוטומטי (ראו בעמוד הקודם); אם באירוע מעורב מתקן שדורש בדיקה או שהאירוע התרחש עקב כשל הנדסי ונדרשת קבלת חוות דעת מומחה; אם יש חשד לעבירות פליליות שהגדיר המינהל בתכנית העבודה השנתית כעבירות בעדיפות, יכתוב מפקח דוח בירור ויעבירו להמשך טיפול החוקר הראשי. החוקר הראשי במשרד יחליט לגבי ההודעות או דוחות הבירור שקיבל אם לפתוח בחקירה או לסגור את התיק תוך נימוק. לפי תשובת המשרד, לכל הפחות תיקי חקירה שלא הועברו למשטרה, נבחנים על ידי תובע משרד הכלכלה בדבר הגשת כתיבת אישום, ויכולים להיסגר רק באישור התובע.³⁷

1.3. תיקי חקירה ובירור של יחידת החקירות במינהל הבטיחות

מתשובת המינהל במענה לפנייתנו עולה כי, עד לאוקטובר 2010, אז החלה יחידת החקירות לפעול במינהל,³⁸ מפקחים ביצעו חקירות, ומשנת 2015 הם מבצעים בירורים.³⁹ **אין בידנו נתונים על החקירות והבירורים שערכו המפקחים עד לשנת 2015.**

³⁴ 242 מקומות עבודה בממוצע לשנה לעומת דיווח על כ-14,000 תאונות עבודה בממוצע לשנה בכלל הענפים. ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 366 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, מאי 2016, [בטיחותם של העובדים ובריאותם – משרד הכלכלה והתעשייה](#), עמ' 1028.

³⁵ [שם](#), עמ' 1028.

³⁶ משרד ראש הממשלה, משרד המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 366](#), מאי 2016, עמ' 288.

³⁷ ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 10 במרס 2016.

³⁸ נועם רענן, ראש תחום מחקר ומידע במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד הכלכלה, שיחת טלפון, 4 באפריל 2016.

³⁹ אם לא צוין אחרת, המקור לסעיף זה הוא ורדה אדוארדס, מכתב, 10 במרס 2016.



בסעיף זה נציג נתונים על החקירות והבירורים שביצעה יחידת החקירות, ונציג שינויים בפעילות יחידת החקירות החל משנת 2015. מאוקטובר 2010, ועד לשנת 2014 (כולל) התמקדו חוקרי המינהל בחקירת "תאונות קשות", וכן ביצעו בירורים לתאונות שלא נמצאו לגביהן עבירות על דיני הבטיחות בעבודה או שלא היו די ראיות לגביהן שהצדיקו פתיחה בחקירה. במענה לבקשתנו ממינהל הבטיחות לקבלת מספר תיקי החקירה והבירור שנפתחו בכל אחת מהשנים 2010-2015, מסר המינהל נתונים על תיקי חקירה ובירור של יחידת החקירות. בטבלה 1 להלן נציג נתונים אלו משנת 2010, שנת תחילת פעילות היחידה ועד שנת 2014 (כולל), לפני השינוי בהתמקדות היחידה. הנתונים עדכניים לינואר 2016. החלוקה לשנים משקפת את שנת פתיחת התיק, ולא בהכרח את שנת סגירתו, אם נסגר. אין בידנו מידע על הסטטוס של תיקים אלו. הובהר לנו כי כל תאונה נחקרת בתיק נפרד, ולא נפתחות שתי חקירות או יותר בגין אותה תאונה. לגבי אירועים שאינם תאונות, כגון הפרות צו ועבירות בטיחות, תיתכן חקירה אחת שנפתחה בדבר כמה מקרים או עבירות. כמו כן ייתכנו מקרים שהתחילו בבירור והמשיכו בחקירה,⁴⁰ אך לא ידוע לנו מספרם.

טבלה 1: מספר תיקי החקירה והבירור בענף הבניין של יחידת החקירות במינהל הבטיחות בשנים 2010-2014

מספר תיקי הבירור	מספר תיקי החקירה	סוג התאונה
22	126	תאונות קטלניות ⁴¹
11	51	תאונות שלא הסתיימו במוות
-	31	אחר ⁴²
33	208	סך הכול 2010-2014

מטבלה 1 עולה כי מאוקטובר 2010 ועד סוף 2014 ביחידת החקירות נפתחו 208 תיקי חקירה ו-33 תיקי בירור.

- כ-60.5% מתיקי החקירה היו של תאונות קטלניות (תאונות שהסתיימו במוות), 24.5% של תאונות שלא הסתיימו במוות וכ-15% הוגדרו "אחר" (למשל חקירות בגין הפרות צו או עבירות בטיחות).
- באוקטובר 2010 כאמור החלה יחידת החקירות לפעול, ובשנה זו היא פתחה 14 תיקי חקירה ותיק בירור אחד. אין בידנו מידע על חקירות ובירורים שערכו מפקחים בשנה זו.

⁴⁰ יוסף מרבנט, מנהל תחום חקירות ותאונות, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, דוא"ל, 17 באוגוסט 2016.

⁴¹ תאונות קטלניות הן תאונות במהלך העבודה שהסתיימו במוות העובד, אך אינן כוללות תאונות דרכים בדרך לעבודה או ממנה או בנסיעה בין אתרי בנייה. שנת מות העובד בנתונים נקבעה לפי מועד התאונה, לדוגמה עובד שנפגע בתאונה בחודש דצמבר 2015 ונפטר בחודש ינואר נכלל בנתוני שנת 2015. נזכיר כי הנתונים אינם כוללים תאונות בשטחי יהודה ושומרון, לפי תשובה קודמת של מינהל הבטיחות, חוקי הבטיחות אינם חלים באזור זה, ותאונות המתרחשות בו אינן מדווחות למינהל הבטיחות ואינן נחקרות על ידו. ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015; נועם רענן, ראש תחום מחקר ומידע במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד הכלכלה, דוא"ל, 8 בפברואר 2016.

⁴² מקרים שאינם תאונות כגון חקירה בגין הפרת צו או עבירות בטיחות. יוסף מרבנט, מנהל תחום חקירות ותאונות, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, דוא"ל, 17 באוגוסט 2016.



- בשנים 2011-2014 פתחה יחידת החקירות 194 תיקי חקירה ו-32 תיקי בירור. בכל אחת משנים אלו היחידה פתחה בין 31 תיקי חקירה (שנת 2014) ל-65 (שנת 2013) ובין 2 תיקי בירור (שנת 2011) ל-11 (שנת 2014).

- בסך הכול בשנים 2011-2014 פתחה יחידת החקירות 117 תיקי חקירה של תאונות קטלניות. נציין כי לפי נתוני מינהל הבטיחות, בשנים אלו התרחשו 132 תאונות קטלניות, אולם מינהל הבטיחות הבהיר כי נתוני התאונות הקטלניות בשנים הקודמות מצויים בבדיקה, וייתכן שהנתונים יעודכנו.⁴³ אין ביכולתנו לאמוד את שיעור התאונות שנחקרו שכן אין בידנו מידע על מספר החקירות שנפתחו שלא בשנת התאונה (למשל, תאונה שהתרחשה בסוף דצמבר 2010, והחקירה נפתחה בתחילת שנת 2011), וכן לא ידוע לנו אם נפתחו חקירות על ידי מפקחים באותן שנים. עוד נציין כי בשנים אלו נפתחו 22 תיקי בירור בגין תאונות קטלניות, אך כאמור אין בידנו מידע על מספר התאונות שנפתחו בגינן גם בירור וגם חקירה.

החל משנת 2015 חוקרי המינהל הפסיקו לחקור תאונות קטלניות, למעט תאונות שיש בהן שני הרוגים ומעלה ותאונות מורכבות כמתואר בסעיף 1.2. נוסף על כך, הם משלימים חקירות פתוחות ומתמקדים כיום באכיפה מוגברת תוך חקירת הפרות של דיני בטיחות. בטבלה 2 להלן נציג את מספר תיקי החקירה והבירור בענף הבניין שפתחה יחידת החקירות בשנת 2015, השנה שבה השתנה מוקד החקירות כמתואר.

טבלה 2: מספר תיקי החקירה והבירור בענף הבניין של יחידת החקירות במינהל הבטיחות בשנת 2015

סוג התאונה	מספר תיקי החקירה	מספר תיקי הבירור
תאונות קטלניות	2	2
תאונות שלא הסתיימו במוות	1	-
אחר	9	-
סך הכול 2015	12	2

מטבלה 2 עולה כי בשנת 2015 ליחידת החקירות היו 12 תיקי חקירה ו-2 תיקי בירור בענף הבניין. כ-17% מתיקי החקירות (2) היו בעקבות תאונות קטלניות, 9 תיקי חקירות (75%) סווגו תחת הקטגוריה "אחר" (למשל, חקירות בגין עבירות בטיחות) ותיק חקירה אחד היה בעקבות תאונה שלא הסתיימה במוות. נוסף על כך, ליחידה היו שני תיקי בירור בעקבות תאונות קטלניות.

בשנה זו עיקר הפעילות עקב תאונות קטלניות בענף הבניין היה בדמות בירורים שערכו מפקחים – 31 תיקי בירור. נציין כי לפי מינהל הבטיחות, בשנת 2015 היו 33 תאונות קטלניות שבהן נהרגו 34 עובדים,⁴⁴ אך אין בידנו לקבוע אם כולן נבדקו בבירור או בחקירה כי כאמור אין בידנו מידע על מספר הבדיקות שנעשו בעקבות כל תאונה, ואם היו בירורים או חקירות שנפתחו בעקבות תאונות בשנים קודמות.

⁴³ נועם רענן, ראש תחום מחקר ומידע במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, דוא"ל, 8 בפברואר ו-25 בספטמבר 2016.
⁴⁴ שם.



ניתן לראות כי מספר תיקי החקירה הכולל של יחידת החקירות בשנת 2015 ירד לעומת מספרם בשנים המלאות הקודמות: 12 תיקי חקירות בשנת 2015 לעומת 31-65 תיקי חקירות בכל אחת מהשנים 2014-2011. אין בידנו הסבר לירידה במספר כלל תיקי החקירה. ההפחתה בחקירת התאונות הקטלניות (2 תיקי חקירה בשנת 2015 לעומת 25-33 תיקים בכל אחת מהשנים 2011-2014), מתיישבת עם השינוי המתואר במוקד החקירות לפיו ייחקרו רק תאונות קטלניות שבהן שני הרוגים או יותר או תאונות מורכבות. גם מספר תיקי החקירה בגין תאונות שלא הסתיימו במוות בשנת 2015 (1) היה קטן לעומת אלו בכל אחת מהשנים 2011-2014: 5-16. רוב התיקים בשנת 2015, 9, הוגדרו "אחר", כלומר הם לא נפתחו בגין תאונות, אלא למשל בגין הפרת צו או עבירות בטיחות; ברוב השנים 2011-2014 מספר התיקים בקטגוריה זו היה נמוך (1-4) מאשר בשנת 2015, למעט בשנת 2013: 22 תיקים.

לפי תשובת מינהל הבטיחות, במהלך השנים תיקי חקירה של המינהל שלא הועברו למשטרת ישראל, הועברו לתובע משרד הכלכלה לבחינת הגשת כתב אישום. עוד ציין המינהל כי בעבר תיקי חקירות של המינהל שלא הבשילו לכתבי אישום באמצעות המשטרה (ככל הנראה הכוונה לפרקליטות), הוחזרו לתובע המשרד לבחינה דומה.⁴⁵

נציין כי עד למועד סגירת המסמך לא קיבלנו הבהרות ממינהל הבטיחות לגבי סדרי החזרת התיקים מהמשטרה ומהפרקליטות למשרד הכלכלה לשם בחינת הגשת כתב אישום בגין עבירות על דיני הבטיחות. כמו כן, לא קיבלנו הבהרות באשר לבחינת הגשת כתב אישום בגין עבירות על דיני הבטיחות על-ידי משרד הכלכלה גם במקרים בהם לא התנהלה חקירה של יחידת החקירות של המינהל, אלא נעשה בירור או שלא הייתה בדיקה כלל.

המשרד מסר לנו נתונים על סטטוס התיקים שבטיפול התביעה של המשרד, אך אין באפשרותו להפריד בין ענפים במשק או לעמוד על הגורם המפנה את התיק, ובכלל זה הפרקליטות. לפי התשובה, ב-52 תיקים בכלל הענפים הגישה תביעת משרד הכלכלה בשנים 2010-2015 כתבי אישום. אין בידנו מידע על מספר התיקים שהגיעו לטיפול בכלל, וכן לא מידע על מספר התיקים שסגר התובע או שמצויים בהליך בחינה. כמו כן אין בידנו מידע על מועד ביצוע העבירה בגינה הוגשו כתבי אישום אלה, וכמה מתוכם הוגשו בעקבות תאונות עבודה. הואר כי לפי רישומי מערכת המחשוב של המשרד, התיקים שהוגשו בהם כתב אישום, לא החלו מהליך של קנס מנהלי.

1.4. ממשקי עבודה של מינהל הבטיחות עם המשטרה

בהערות ראש הממשלה ממאי 2016 לדוח מבקר המדינה המוזכר הופיעה תגובת משרד הכלכלה שבה נכתב בין היתר כי הוחלט כי המינהל יבצע בירורים מקצועיים של נסיבות התאונות והגורמים להן, והמשטרה תבצע את החקירות.⁴⁶ ברוח דומה, בתשובה של מינהל הבטיחות מדצמבר 2015 למרכז המחקר והמידע של הכנסת, תיאר כאמור המינהל את עצמו בין היתר כזרוע המקצועית במסגרת חקירת

⁴⁵ בתשובת מינהל הבטיחות נכתב כי מדובר בעבירות עוון, ולגביהן נקבעה תקופת התיישנות של חמש שנים. עם זאת, לפי הדברים, בהתאם לחוק סדר הדין הפלילי, מניין התקופות יחל מהמאוחר מבין השלושה: מיום ההליך האחרון בחקירה (אם הייתה), מיום הגשת כתב אישום או מיום ההליך האחרון מטעם בית המשפט.

⁴⁶ משרד ראש הממשלה, משרד המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 66, מאי 2016, עמ' 288.



תאונות עבודה על ידי המשטרה.⁴⁷ לנוכח הקריטריונים הספציפיים שקבע מינהל הבטיחות לחקירת תאונות עבודה (תוארו בסעיפים הקודמים), והתלות בקיום בירור בקיומם של משאבים מספיקים, **עולה השאלה: האם כיום פעילות המינהל בתחום בדיקת תאונות עבודה היא בעיקרה פעילות תמיכה מקצועית בחקירת המשטרה, באמצעות הליכי בירור שמבצעים מפקחי העבודה בעקבות בקשת המשטרה?**

לפי המינהל, לרוב חקירת משטרה נפתחת במקרים של מוות או "פגיעות קשות". לפי התשובה, במקרים אלו אנשי המשטרה מגיעים למקום כדי לחקור את האירוע ואמורים לפעול ככל שנדרש, ובכלל זה "סגירת זירת האירוע" ובחינת סיווג האירוע כתאונת עבודה, אירוע פלילי, אבדנות או אירוע מסוג אחר. לפי הדברים, אם המשטרה סבורה כי מדובר בתאונת עבודה היא מדווחת עליה למינהל הבטיחות ומבקשת חוות דעת מקצועית של מפקחי בטיחות לגבי הגורמים שהובילו לפגיעה; ובמקרים אלו המפקחים מגיעים ככל שניתן בסמוך למועד האירוע בהתאם למשאבים העומדים לרשותם. לפי הכתוב ב"הנחיות לביצוע בירור של תאונת עבודה", אם התקבלה הודעה מהמשטרה, ומפקח עבודה אינו יכול להגיע מסיבה מוצדקת אל האירוע, הוא ינחה בטלפון את השוטר שבזירה בדבר איסוף ראיות ראשוניות. כמו כן ניתן לבקש מחוקר משטרה לגבות עדויות ולהעביר רשימה של שאלות מקצועיות, לצד האפשרות שהמפקח יהיה נוכח בחקירה ויסייע לו.⁴⁸

כאמור בתשובה נכתב כי אם המשטרה סבורה כי האירוע הוא תאונת עבודה, היא מדווחת עליו למינהל ומבקשת חוות דעת מקצועית. נציין כי מתיאור תאונות עבודה קטלניות בכל הענפים שאירעו בשנת 2015 בדוח משותף למשרד הכלכלה והמוסד לביטוח לאומי עולה כי **לא תמיד הקשר בין המשטרה למינהל הבטיחות הוא מידי שכן בתיאור שלוש תאונות מתוך 53 תאונות קטלניות בכל הענפים הודעת המשטרה התקבלה כחצי שנה או 11 חודשים לאחר התרחשותן** – לפחות שתיים מהן היו בענף הבניין.⁴⁹ נזכיר כי החל מאוגוסט 2016 לפי פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945, על המשטרה להודיע למפקח עבודה ראשי על תאונה שנודע לה עליה באתר בנייה ושגרמה למוות או לפגיעה קשה של אדם שבשלה הוא זקוק לטיפול רפואי דחוף להצלת חייו.⁵⁰

לפי מינהל הבטיחות, בהגיעם לאתר הבנייה שבו קרתה התאונה, ככל שניתן בסמוך למועד האירוע בהתאם למשאבים העומדים לרשותם, המפקחים בודקים את היבטי הבטיחות באתר ובמידת הצורך דורשים בצו את הפסקת העבודה עד להבטחת בטיחות העובדים. על-פי "הנחיות לביצוע בירור של תאונת עבודה", מפקח תורן שקיבל הודעה טלפונית על תאונת עבודה ומתרשם כי קיימת סכנה לשלומם

⁴⁷ ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015.

⁴⁸ מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, הנחיות לביצוע בירור של תאונת עבודה, מסמך מספר 01-2014, בתוקף מתאריך 1 באפריל 2014.

⁴⁹ מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה ומינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, דו"ח תאונות עבודה בישראל: תמונת מצב 2011-2015, מאי 2016, עמ' 20-22.

⁵⁰ ראו סעיף 4 לחוק ארגון הפיקוח על העבודה (תיקון מס' 10) התשע"ו-2016, רשומות, ספר החוקים, 2576, 11 באוגוסט 2016.



ולבריאותם של הנמצאים במקום, יודיע על הוצאת צו בטיחות ויאסור שימוש בגורם המסכן עד להגעת מפקח עבודה או חוקר בטיחות.⁵¹

עוד נמסר מהמינהל כי הסיוע לחקירות המשטרה כולל העברת דוחות חקירה, דוחות ביקור ובירור וכן המלצות לגבי האתרים שבהם התרחשו אירועי בטיחות. הדוחות ונספחיהם מצורפים לתיקים שמעבירה המשטרה לפרקליטות.⁵² לפי "הנחיות לביצוע בירור של תאונת עבודה" של מינהל הבטיחות, דוח הבירור יועבר להמשך טיפול במשטרה במקרים שבהם הייתה מעורבת (לאחר אישור מפקח עבודה אזורי).⁵³ **לא ברור אם המינהל מעדכן את המשטרה בתאונה, לשם פתיחה בחקירה, כמו גם מעביר לה חומר, אם המשטרה לא הייתה מעורבת או לא פנתה למינהל בסיוע מקצועי.**

כאמור, למשרד הכלכלה יש ממשקי עבודה עם המשטרה והפרקליטות, ובכלל זה תיקי בירור וחקירה של תאונות עבודה והמלצות אנשי המינהל מועברות למשטרה ולפרקליטות כחלק מהליך הטיפול בחקירה ובמיצוי הדין עם האחראים. עם זאת מהמינהל נמסר כי אין בידיו נתונים על מיצוי הליכי המשפט בתיקים אלו, כמו גם מידע על תיקי חקירה של המשטרה שלא לוו בחקירה של המשרד.⁵⁴

2. חקירת תאונות עבודה בענף הבניין על ידי המשטרה

במענה לשאלתנו בדבר המקרים שבהם חוקרת המשטרה תאונות עבודה או אירוע בטיחות בענף הבניין, השיבה המשטרה כי היא פותחת בחקירה פלילית אך ורק כחשד לעבירה פלילית, והאירה כי הדבר נכון לכל המקרים שיש בהם יחסי עבודה ולא רק בענף הבניין. המשטרה ציינה שתי עבירות רלוונטיות מחוק העונשין, התשל"ז-1977: גרימת מוות ברשלנות (סעיף 304) וחבלה ברשלנות (סעיף 341).⁵⁵ משיחות שקיימנו עולה כי סעיף נוסף בחוק העונשין עשוי להיות רלוונטי לתאונות עבודה: מעשי פזיזות ורשלנות (סעיף 338), והמשטרה התייחסה למקרים הקשורים בין היתר לסעיף זה בנתונים שסיפקה במענה לבקשתנו (ראו בהמשך).

בפרק זה נציג את הליך החקירה של המשטרה בעקבות תאונות עבודה, בהתבסס על תשובותיה אלינו. בעבר פקודת המשטרה מספר 14.01.23 "חקירת תאונות עבודה" (מאי 1995; פורסמה ברשומות: דצמבר 1995) הסדירה את הליך החקירה של תאונות עבודה.⁵⁶ המשטרה השיבה במענה לפנייתנו כי לפי נוהל בנושא, הפקודה בוטלה והנוהל מחליף ומסדיר את טיפול המשטרה בתאונות עבודה. עוד נכתב: [...] לא נמצא על ידם זכר היסטורי לביטול הפקודה, יחד עם זאת, כן מופיעה העובדה שהפקודה סומנה כמבוטלת משנת

⁵¹ מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, הנחיות לביצוע בירור של תאונת עבודה, בתוקף מתאריך 1 באפריל 2014.

⁵² ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 10 במרס 2016.

⁵³ מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, הנחיות לביצוע בירור של תאונת עבודה, מסמך מספר 01-2014, בתוקף מתאריך 1 באפריל 2014.

⁵⁴ ורדה אדוארדס, מכתבים, 9 בדצמבר 2015 ו-10 במרס 2016.

⁵⁵ רב-פקד טובי לין בן-שלום, קצינת מדור חקירות, האגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל, מכתב, 14 באפריל 2016, התקבל בדוא"ל ב-21 ביוני 2016 מלשכת השר לביטחון הפנים.

⁵⁶ ילקוט הפרסומים 4362, הודעה על פקודת משטרה, 14.01.23 – "חקירת תאונות עבודה", 15 במאי 1995, פורסם: 19 בדצמבר 1995.



2007 לאור העובדה שהגוהל מסדיר בצורה רחבה יותר את דרך העבודה⁵⁷. בתשובת משטרה נוספת הוזכר הנוהל הייעודי של חטיבת החקירות "חקירות תאונות עבודה", אך אין בידנו לעמוד על ההליך במדויק שכן ביקשנו לקבל נוהל עבודה בנושא, אך עד מועד סיום כתיבת המסמך לא קיבלנו אותו. נוהל זה אף אינו מצוי ברשימת נוהלי חטיבת החקירות המפורסמים באתר האינטרנט של המשטרה⁵⁸. נציין כי מינהל הבטיחות שלח לנו מסמך שהוא הציג בתור טיוטת נוהל משותף עם המשטרה, הנושא שם ומספר הזהים לזה שהוזכר בתשובת המשטרה, והוא כולל נספחים הקשורים למינהל. המסמך מעודכן לפברואר 2016, אך אינו נושא תאריך תחולה, ומינהל הבטיחות הציגו כטיטה שנדרשת לגביה השלמת פערים⁵⁹. **משום שאין בידנו נוהל בתוקף, נציג להלן את הליך המשטרה בהתבסס רק על התשובות שקיבלנו.** עוד נציג בפרק זה נתונים שמסרה המשטרה במענה לפנייתנו לגבי הליכי חקירה.

2.1. חקירת תאונות עבודה על ידי המשטרה

לפי תשובת המשטרה, למשטרה אין סמכות לטפל במקרים שאין בהם חשד לעבירה פלילית, ובמקרים של תאונות עבודה שאין בהן חשד לגרימת מוות ברשלנות או לחבלה ברשלנות, המשטרה אינה מטפלת אלא משרד הכלכלה⁶⁰. עם זאת בתשובה אחרת של המשטרה במענה לפנייתנו נמסר בין היתר, כי היא פותחת תיקים שאינם פליליים המסווגים כתאונות עבודה (ת.ע.) לאחר קריאה או תלונה בנושא, ואם בחקירה עולה חשד לעבירה פלילית מסוג רשלנות התיק מוסב לתיק של פרטי אירוע פלילי (פ"א)⁶¹.

במענה לפנייתנו השיבה המשטרה כי אין הגדרות מיוחדות לתאונות בענף הבניין וכי יש "הגדרות כלליות". לפי הדברים, תאונות עבודה בכל הענפים מגדירה המשטרה כאירוע שקשור בעבודת עובד⁶² ושבעקבותיו נגרם מותו של אדם או אירוע שסיכן את העובד במקום העבודה⁶³ בין אם נגרמה נכות קשה וממושכת או תמידית בין אם עלולה להיגרם נכות. ההגדרה לתאונות עבודה דומה, אך לא זהה להגדרה בנוהל הזמני של מינהל הבטיחות שתואר לעיל, והיא שונה מהמחייב דיווח בפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945. עם זאת, שלא כמו בפקודה ובנוהל הזמני של מינהל הבטיחות, הגדרת המשטרה ל"עובד" כוללת במפורש גם עובד עצמאי וגם אדם ה"מועסק [...]. בהתנדבות⁶⁴. נציין כי בפקודת המשטרה "חקירת תאונות עבודה", שכאמור בוטלה, הגדרת המשטרה לעובד ולתאונות עבודה הייתה כמו בפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), נוסף על מקרים מסוכנים⁶⁴. כאמור, אין בידנו מידע על הסיבות לביטול הפקודה.

⁵⁷ רפ"ק מירב שץ, קמ"ד חקירות, האגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל, מכתב, 29 ביוני 2016, התקבל בדוא"ל ב-3 ביולי 2016 מלשכת השר לביטחון הפנים.

⁵⁸ אתר האינטרנט של משטרת ישראל, [פקודות ונהלים](#), תאריך כניסה: 29 ביוני 2016.

⁵⁹ נועם רענן, ראש תחום מחקר ומידע במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד הכלכלה, דוא"ל, 20 ביוני 2016.

⁶⁰ רב-פקד טובי לין בן-שלום, קצינת מדור חקירות, האגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל, מכתב, 14 באפריל.

⁶¹ רב-פקד טובי לין בן-שלום, מכתב, 20 באפריל, התקבל בדוא"ל ב-10 במאי 2016 מלשכת השר לביטחון הפנים.

⁶² עובד מוגדר "[...] אדם שמועסק כעובד שכיר, כעובד עצמאי, בהתנדבות, כחבר באגודה שיתופית, ועובד אצל מעביד, במקום עבודתו או במקום שאליו נשלח על ידי מעבידו, תמורת משכורת או ללא תמורה".

⁶³ אשר לאירוע מסוכן, יש הפניה בהגדרה לפקודת תאונות ומחלות משלח יד (הודעה), 1945, ומתן דוגמה להתמוטטות, שריפה או התפוצצות. ככל הנראה הכוונה לתקנות התאונות ומחלות משלח-היד (הודעה על מקרים מסוכנים במקומות עבודה), התשי"א-1951 שכן מקרים אלו מצוינים בה ולא בפקודה.

⁶⁴ "תאונת עבודה" – אירוע שמקורו בעבודתו של עובד, שבעקבותיו נגרם מותו של עובד או ניטל כושר עבודתו של עובד למשך 3 ימים לפחות, או מקרה מסוכן כגון: התמוטטות, שריפה או התפוצצות, שאירע במקום עבודה, בין אם המקרה גרם למוות או לאיבוד



אשר להליך החקירה, לפי התשובה,⁶⁵ המשטרה מגיעה לזירת אירוע לנוכח קריאה במוקד 100 – בדרך כלל מטעם הממונים באתר הבנייה או עדים. המשטרה מציינת כי במקרים שאין בהם חבלה חמורה או מוות המשטרה לא תוזמן. לפי התשובה, עם הגעת סייר מתבצעת "סגירת זירה", נגבות עדויות, ובמידת הצורך מוזמן חוקר זירה ממז"פ (כיום: חטיבת הזיהוי הפלילי).⁶⁶ לפי הדברים, במעמד הבדיקה הראשונית המשטרה מתייעצת התייעצות ראשונית עם חוקר משרד הכלכלה המחליט אם להגיע לזירה או לא. לפי המשטרה, חוקר משרד הכלכלה אמור לבחון היבטים הדורשים מומחיות, ובכלל זה היבטים הנדסיים, למשל חישוב עומסים וחוזק חומרים. אין בידנו מידע לגבי מידת קיום התייעצות זו בפועל. נזכיר כי בפרסום משרד הכלכלה והמוסד לביטוח לאומי מתוארות 53 תאונות קטלניות שהתרחשו בשנת 2015 בכל הענפים, ולגבי שלוש מהתאונות הקטלניות צוין כי הודעת המשטרה התקבלה כחצי שנה או 11 חודשים לאחר התרחשותן (לפחות שתיים מהן היו בענף הבניין). עד מועד סגירת המסמך לא קיבלנו תשובה ממינהל הבטיחות אשר למידת התייעצות זו בפועל, ואם במקרים מסוימים ההתייעצות מתקיימת עם מפקחי עבודה ולא עם חוקר בטיחות. נזכיר כי מתשובות מינהל הבטיחות ומהנחיותיו עולה כי סיוע מרכזי למשטרה ניתן באמצעות בירורים שעורכים מפקחי עבודה.

במענה לשאלתנו כיצד נקבע אם תיפתח חקירת משטרה, ומי הגורם המחליט על כך, השיבה המשטרה כי הממונה על החקירה במשטרה קובע אם יש תשתית ראייתית לקיומה האפשרי של עבירה מסוג רשלנות בתיאום עם חוקר משרד הכלכלה, אשר אמור לבחון את ההיבטים המקצועיים כמתואר.⁶⁷

לפי משרד הכלכלה, עד לשנת 2015 תאונות עבודה שנהרג בהן עובד, חקרו במקביל המשטרה וחוקרי מינהל הבטיחות.⁶⁸ בדומה לקריטריונים ספציפיים שהוצגו בפרק הקודם לפתיחה בחקירה של משרד הכלכלה, בתשובת המשטרה נכתב בין היתר שביזמת משרד הכלכלה, שלא על דעת המשטרה ובניגוד לסיכומים בדיונים במשרד המשפטים על ממשקי העבודה, נקבע שחוקר משרד הכלכלה יישלח רק אם יש יותר ממקרה מוות אחד באירוע. כלומר במקרה של הרוג אחד או חבלה חמורה לא יישלח חוקר של המינהל, אלא מפקח, שלפי התשובה, מיומנויותיו בעיקר רגולטיביות ולא מקצועיות. המשטרה העלתה כי הדבר מקשה באופן משמעותי על הטיפול בתיקים, וכי להבנתה נדרש מענה מקצועי לחלק הארי של המקרים שבהם נהרג אדם או נחבל חבלה חמורה, ומדברים עולה כי נדרש לה סיוע ממשי בהיבטים הדורשים מומחיות.⁶⁹ יתר על כן, מהגדרת המשטרה ל"עובד"⁷⁰ **עולה שאלה אם ייתכנו מקרים שהמשטרה תראה בהם תאונת עבודה, ומינהל הבטיחות מלכתחילה לא יראה אותם ככאלה שהוא אמון עליהם.** נזכיר כי בנוהל העבודה הזמני של מינהל הבטיחות שתואר לעיל נכתב שלא ייערך בירור אוטומטי לגבי תאונות שהסתיימו במוות ובין היתר לא אירעו תוך כדי עבודתו ועקב עבודתו של עובד

כושר עבודה של עובד ובין אם לאו. ראו ילקוט הפרסומים 4362, הודעה על פקודת משטרה, 14.01.23 – "חקירת תאונות עבודה", 15 במאי 1995, פורסם: 19 בדצמבר 1995.

⁶⁵ רב-פקד טובי לין בן-שלום, קצינת מדור חקירות, אגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל, מכתב, 14 באפריל 2016.
⁶⁶ חטיבת הזיהוי הפלילי במשטרה היא הגוף במשטרה המוסמך להפעיל שיטות מדע וטכנולוגיה לטיפול במוצגים מזירות עבירה. ראו אתר האינטרנט של משטרת ישראל, חטיבת הזיהוי הפלילי (מז"פ), תאריך כניסה: 21 ביוני 2016.

⁶⁷ רב-פקד טובי לין בן-שלום, מכתב, 14 באפריל 2016.

⁶⁸ ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 10 במרס 2016.

⁶⁹ רב-פקד טובי לין בן-שלום, מכתב, 20 באפריל 2016.

⁷⁰ ראו הערה מספר 62.



אצל מעסיקו או מטעמו או תאונה של עצמאי או בעל מפעל,⁷¹ קושי שעלול לעלות למשל במקרה של פגיעת אדם המועסק "בהתנדבות" בהגדרת המשטרה, כמו גם במקרה של עובד עצמאי.

2.2. נתוני המשטרה על תיקי חקירה שנפתחו בחשד לעבירות רשלנות באתרי בנייה

לצורך כתיבת המסמך האמור מדצמבר 2015 המשטרה מסרה למרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים על תיקי חקירה שנפתחו בשנים 2010-2015 בחשד לעבירות של גרימת מוות ברשלנות וחבלה ברשלנות באתרי בנייה, ומספר כתבי האישום שהוגשו בעקבותיהם. הודגש כי המקרים הם לא בהכרח רק תאונות עבודה, שכן המידע אינו נאסף לפי מאפיין זה, אלא לפי סוג העבירה.⁷²

לקראת כתיבת מסמך זה ביקשנו נתונים נוספים על נתונים אלו לפי תיקים שנפתחו בשנים 2010-2015, והמשטרה מסרה נתונים עדכניים על עבירות אלו,⁷³ וכן על תיקי חקירה הרלוונטיים לסוגי עבירה נוספים, כמו גם תיקים שאינם פליליים המסווגים בתור תאונת עבודה (ת.ע.). כלומר מספר התיקים הכולל שיוצג להלן, גדול מזה המוצג במסמך מדצמבר 2015.⁷⁴ נדגיש כי גם לגבי נתונים אלו ככל הנראה לא כל התיקים הפליליים עוסקים רק בתאונות עבודה, אלא העבירות שבחשד להן נפתחו התיקים התרחשו באתר בנייה, וכן אין בנתונים אלו כדי לעמוד על כלל התיקים שנפתחו בגין תאונות בענף הבניין וההליך המשפטי בהם. עוד נציין כי ביקשנו מהמשטרה בין היתר נתונים על מספר הפניות ל"מוקד 100" בשל תאונות בענף הבניין אך לא קיבלנו אותם. על כן, מלבד הצגת נתונים על התיקים עצמם, אין ביכולתנו לעמוד על משקלם של התיקים (פליליים ושאינם פליליים) בכלל הקריאות בנושא, ואין ביכולתנו לאמוד, ולו באופן מוגבל, את היקף הטיפול של המשטרה בתופעה.

לפי תשובת המשטרה מה-20 באפריל 2016, בשנים 2011-2015 נפתחו במשטרה 803 תיקים שאינם פליליים מסוג תאונת עבודה (ת.ע.) באתרי בנייה: בכל שנה נפתחו בין 124 תיקים שכאלה (2011) לבין 216 תיקים (2015). אין בידנו מידע על מספר תיקים שכאלה שנפתחו בשנת 2010. לגבי התיקים שנפתחו בשנת 2016 (שככל הנראה עודכן במערכת המחשוב עד ל-19 באפריל 2016) צוין כי מדובר ב-90 תיקים.⁷⁵ נוסף על אלו, נפתחו במשטרה תיקי חקירה פליליים (פ"א). נתוני המשטרה במכתב מה-8 בפברואר 2016 עוסקים ב-222 תיקי משטרה שנפתחו בין השנים 2010-2015 בגין חשד לעבירות רשלנות באתרי בנייה, והסטטוס בהם.⁷⁶ בכל אחת מהשנים 2010-2015 נפתחו בין 26 (2010) ל-43 (2014) תיקים פליליים כאמור.

⁷¹ מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, נוהל זמני לטיפול בהודעות על תאונת עבודה, מחלת מקצוע ומקרה מסוכן, 2 בפברואר 2015.

⁷² רב-פקד טובי לין בן-שלום, קצינת מדור חקירות, האגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל, מכתב, 10 בדצמבר 2015.

⁷³ עו"ד טל בורמן, רפ"ק, קצין מדור חקירות, האגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל, מכתב, 8 בפברואר 2016; רב-פקד טובי לין בן-שלום, מכתב, 20 באפריל 2016. במכתבים אלו לא צוינו תאריכי שליפת הנתונים.

⁷⁴ חלק מהנתונים שיוצגו לעיל מפברואר 2016 גדולים במעט מהנתונים שסופקו בדצמבר לגבי שנת 2014 ושנת 2015, ייתכן שבשל עדכון הנתונים מאז במערכת המשטרה ותיקים שנוספו במהלך דצמבר 2015. בנתונים במכתב מאפריל 2016 מופיעים נתונים על הליכי החקירה רק החל משנת 2013, לכן לא נציג אותם במסמך זה, אף שיש השוני בחלק מהשנים, ייתכן בשל עדכון.

⁷⁵ רב-פקד טובי לין בן-שלום, מכתב, 20 באפריל 2016.

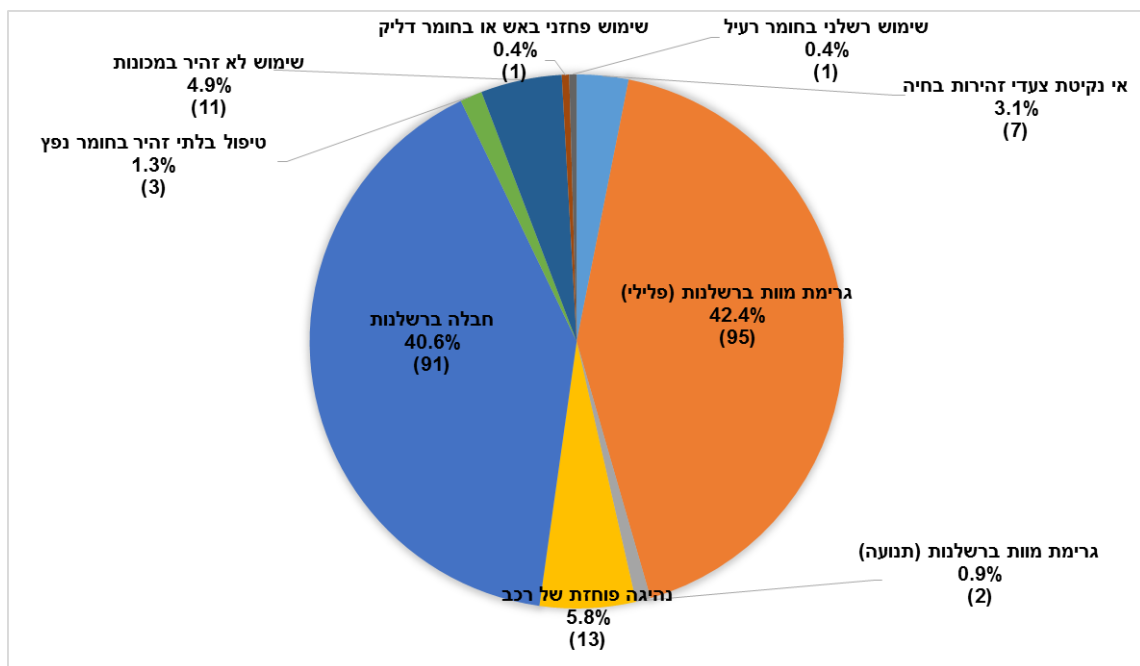
⁷⁶ אם לא מצוין אחרת, המקור לנתונים שיוצגו בסעיף זה ובסעיפים הבאים בפרק המשטרה הוא עו"ד טל בורמן, רפ"ק, קצין מדור חקירות, האגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל, מכתב, 8 בפברואר 2016.



תשובת המשטרה כללה תיאורי עבירה לפי תשעה סוגים, מבלי שצוין מספר הסעיף בחוק העונשין, וכאמור אין ביכולתנו לדעת אם כולם עוסקים בתאונות עבודה בענף הבניין. ב-222 תיקים אלו יש 365 חשודים (365 חשודים הם לא בהכרח 365 אנשים שונים שכן יכול להיות שאדם נחשד ביותר מתיק אחד ועלול להיספר יותר מפעם אחת).

ב-222 התיקים הפליליים יש 224 עבירות שתיאורן כאמור נחלק לתשעה סוגים. בתרשים 1 להלן נציג את פילוח 224 העבירות לפי סוגי העבירה שציינה המשטרה.

תרשים 1: פילוח העבירות בתיקי המשטרה שנפתחו בגין חשד לעבירות רשלנות באתרי בנייה בשנים 2010-2015



מתרשים 1 עולה כי רוב עבירות הרשלנות באתרי בנייה היו גרימת מוות ברשלנות (כ-42% מהעבירות) וחבלה ברשלנות (כ-41%). שאר העבירות, כ-17%, כללו 7 סוגים.

לפי תשובת המשטרה בהתייחס לכל הפחות לחשד לגרימת מוות ברשלנות וחבלה ברשלנות, בתום איסוף הראיות, התיק מועבר לפרקליטות להכרעה בדבר הגשת כתב אישום או סגירת התיק, והובהר כי בתיקים בעבירות אלו המשטרה אינה מוסמכת להמליץ או לקבוע.⁷⁷

אשר לסטטוס התיקים, מתוך 222 התיקים שנפתחו בחשד לעבירות של רשלנות באתרי בנייה בשנים 2010-2015:⁷⁸

⁷⁷ רב-פקד טובי לין בן-שלום, קצינת מדור חקירות, האגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל, מכתב, 14 באפריל 2016.
⁷⁸ נציין כי ייתכן כי מספר התיקים הכולל התעדכן מאז שכן במענה לבקשתנו לנתונים נוספים לגבי השנים 2010-2015, פירטה המשטרה נתונים לגבי שנת 2013-2016 במכתב מה-20 באפריל 2016. בנתונים אלו מספר התיקים בשנת 2015 היה גדול ב-3 (בסך הכול 39 תיקים) ובשנת 2014 ב-2 (בסך הכול 45 תיקים).



- כ-31% מהתיקים (69 תיקים) הם תיקים המצויים בטיפול הפרקליטות (כולל תיקים שהוגשו בהם כתבי אישום ונידונים בבית המשפט), וכ-14% מהתיקים מצויים בחקירה או מוגדרים "בהמתנה" או בתהליך סגירה (32 תיקים).⁷⁹
- בכ-55% התיק מוגדר "גנוז" במערכת המשטרה (121 תיקים) – ומבירור שערכנו עולה כי קטגוריה זו כוללת תיקים שסגרו הפרקליטות והמשטרה או שהועברו לטיפול רשות אחרת,⁸⁰ או שההליך בבית המשפט בעניינם הסתיים. כלומר קבוצה זו היא קבוצה רחבה של תיקים שהטיפול בהם הסתיים מבחינת הגדרות מערכת המשטרה, אך כוללים תיקים בעלי מאפיינים שונים: תיקים שנסגרו מבלי שנידונו בבית משפט, וגם תיקים שהתנהל לגביהם הליך בבית משפט והוא הסתיים. נזכיר כי את הנתונים על סטטוס התיקים קיבלנו מהמשטרה ללא פירוט סעיפי העבירה בחוק העונשין או תיאור העבירות. נוסף על כך, אין ביכולתנו לעמוד על הגורם שהחליט על גניזת התיק.
- לגבי הרוב המכריע של התיקים שנגנזו, 110 תיקים מתוך 121 (91%), נכתבה עילת גניזה, כלומר להבנתנו אלו אינם תיקים שנידונו בבית משפט: כ-65% מהם נגנזו בשל חוסר ראיות (71 תיקים מתוך 110); כ-25% נגנזו בשל חוסר עניין לציבור (28) וכ-10% מהם נגנזו כי העבריינין לא נודע, כלומר לא היה חשוד מסוים (11 תיקים). לגבי 11 התיקים הנותרים לא צוינה עילת גניזה, ונכתב כי: 2 הועברו לרשות אחרת, ולגבי 9 הסיבה אינה ידועה, ככל הנראה מדובר באותם תיקים שההליך בבית המשפט בעניינם הסתיים.

כאמור, אשר לתיאור העבירות – סוגי העבירה השכיחים ביותר בתיקים המתוארים הם גרימת מוות ברשלנות (סעיף עבירה פלילי) – ב-95 תיקים (לא כולל גרימת מוות ברשלנות בהקשר של תנועה – ב-2 תיקים) וחבלה ברשלנות – ב-91 תיקים. שאר תיאורי העבירה הופיעו ב-38 תיקים. כאמור יש תיקים שבהם יותר מעבירה אחת. להלן נתמקד בעבירות של גרימת מוות ברשלנות וחבלה ברשלנות.

2.3. גרימת מוות ברשלנות

לפי נתוני מינהל הבטיחות (כאמור אלו מצויים בבדיקה של המינהל), בשנים 2010-2015 נהרגו בענף הבניין 192 עובדים ב-191 תאונות קטלניות.⁸¹ כאמור, לפי נתוני המשטרה במכתב מפברואר 2016, ב-95 תיקי משטרה שנפתחו בשנים אלו היה חשד לגרימת מוות ברשלנות באתרי בנייה,⁸² ובהם חשד כלפי 208 חשודים. נזכיר כי לא בהכרח כל התיקים עוסקים בתאונות עבודה, וכמו כן אין בידנו מידע על שינוי סטטוס סעיף העבירה אם עובד מת כתוצאה מפצעיו ולא מיד עם תחילת החקירה. נוסף על כך, אין בידנו מידע על התיקים שאינם פליליים שסווגו כתאונות עבודה בעקבות אירוע של מות עובד, וכן על תיקים שנפתחו בשנת 2016 בגין אירוע בשנה מוקדמת או תיקים שנפתחו בשנת 2010 בגין תאונה בשנה

⁷⁹ 28 תיקים בחקירה, 3 בהמתנה ואחד בתהליך סגירה והעברה לטיפול של רשות אחרת.

⁸⁰ אין בידנו מידע על אודות "הרשות האחרת", אך סביר להניח כי מדובר במשרד הכלכלה.

⁸¹ נועם רענן, ראש תחום מחקר ומידע במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, דוא"ל, 8 בפברואר ו-25 בספטמבר 2016.

⁸² לא כולל שני תיקים שתיאור העבירה בהם הוא "גרימת מוות ברשלנות (תנועה)".



מוקדמת. לאור כל זאת אי-אפשר לקבוע מהנתונים המתוארים אם המשטרה חקרה או בדקה כל אחת מהתאונות הקטלניות שהתרחשו בענף הבניין בשנים אלו.

לפי נתוני המשטרה שנשלחו לנו בפברואר 2016, בתיקים שנפתחו בשנת 2015 בגין עבירה זו (16 תיקים), טרם הוגשו כתבי אישום. לגבי השנים 2010-2014 נפתחו 79 תיקים בגין גרימת מוות ברשלנות באתרי בנייה, והוגשו בגינם 10 כתבי אישום (לא ידוע לנו אם אוחדו תיקי חקירה בכתבי האישום).⁸³ נציין כי לפי נתוני המשטרה שנמסרו לנו לפני תשובה זו, בשנים אלו נפתחו 77 תיקי משטרה בגין חשד לגרימת מוות ברשלנות, והוגשו 11 כתבי אישום.⁸⁴ אין בידנו הסבר להבדל, וכן אין בידנו מידע על סטטוס ההליך המשפטי בתיקים שהוגש בהם כתב אישום, כמו גם בתיקים שלא הוגש בהם כתב אישום.

2.4. חבלה ברשלנות

לפי נתוני המשטרה מהמכתב בפברואר 2016, ב-91 תיקי משטרה שנפתחו בשנים 2010-2015 היה חשד לחבלה ברשלנות באתרי בנייה כנגד 130 חשודים. לפי הנתונים, כתבי אישום הוגשו רק בעקבות פתיחת תיקים בשנים 2010-2013, 56 תיקים, ובהם הוגשו 7 כתבי אישום. אין בידנו מידע אם היו תיקי חקירה שאוחדו בכתבי אישום אלו, וכן אין בידנו מידע על סטטוס ההליך המשפטי בתיקים אלו, כמו גם לגבי תיקים שלא הוגש בהם כתב אישום.

2.5. סוגי עבירה נוספים

כ-17% מהתיקים שנפתחו במשטרה (38 תיקים) בשנים 2010-2015 כללו שבעה סוגי עבירה נוספים, והם נפתחו כנגד 30 חשודים.⁸⁵ כאמור, בתשובת המשטרה לא צוינו סעיפי העבירה, אך ככל הנראה לפחות חלקם הם "מעשי פזיזות ורשלנות" המופיעים בסעיף 338 בחוק העונשין, התשל"ד-1977.⁸⁶ בגין ארבעה סוגי עבירה הוגשו כתבי אישום: 6 כתבי אישום בגין נהיגה פוחזת של רכב (מתוך 13 תיקים), כתב אישום אחד בגין טיפול בלתי זהיר בחומר נפץ (מתוך 3 תיקים), כתב אישום אחד בגין שימוש לא זהיר במכונות (11 תיקים) וכתב אישום אחד בגין שימוש פחוזני באש או בחומר דליק (תיק אחד). ששת כתבי האישום בגין נהיגה פוחזת הגישה התביעה של המשטרה, ושלושת כתבי האישום בגין הסעיפים האחרים שצוינו הגישה הפרקליטות. אין בידנו מידע על מספר כתבי האישום שכללו יותר מסוג עבירה אחד (כולל גרימת מוות ברשלנות וחבלה ברשלנות) או איחדו יותר מתיק אחד, וכן על מספר החשודים שנחשדו ביותר

⁸³ לפי הנתונים, 9 כתבי אישום הוגשו על ידי הפרקליטות ואחד על ידי גורם אחר שלא צוין ואינו התביעה של המשטרה – ייתכן שמדובר בתביעת משרד הכלכלה.

⁸⁴ לגבי 16 תיקי חקירה שנפתחו בשנת 2015, לא הופיע אזכור לגבי כתבי אישום. ככל הנראה בעת שליפת הנתונים, טרם הוגש בהם כתב אישום.

⁸⁵ גרימת מוות ברשלנות (תנועה – 2), נהיגה פוחזת של רכב (13), שימוש לא זהיר במכונה (11), אי נקיטת צעדי זהירות בחיה (7), טיפול בלתי זהיר בחומר נפץ (3), שימוש פחוזני באש או בחומר דליק (1) ושימוש רשלני בחומר רעיל (1).

⁸⁶ סעיף 338 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 קובע: (א) העושה אחת מאלה בדרך נמהרת או רשלנית שיש בה כדי לסכן חיי אדם או לגרום לו חבלה, דינו - מאסר שלוש שנים: (1) נוהג רכב או רוכב בדרך ציבורית; (2) מפעיל כלי שיט או כלי טיס או משתתף בהפעלתם; (3) עושה מעשה באש או בחומר לקיח, נפיץ או רדיואקטיבי או אינו נוקט אמצעי זהירות מפני סכנה מסתברת הכרוכה באש או בחומר כאמור שבהזקתו; (4) עושה מעשה לגבי מכונות שבפיקוחו, שלו בלבד או עם אחרים, או אינו נוקט אמצעי זהירות נאותים מפני סכנה מסתברת הכרוכה בהן; (5) עושה מעשה לגבי חומר נפץ או כלי ירייה שבהזקתו, או אינו נוקט אמצעי זהירות נאותים מפני סכנה מסתברת הכרוכה בהם; (6) אינו נוקט אמצעי זהירות מפני סכנה מסתברת הכרוכה בהן; (7) נותן טיפול רפואי או כירורגי לאדם שהתחייב לטיפול בו; (8) מוכר, מספק, נותן או מפעיל תרופה או חומר מרעיל או מסוכן; (9) משתמש בחומר מרעיל או מסוכן או מחזיק בו או מפקירו, או מפקיר מיכל שהוזקק בו חומר כאמור ויש בו כדי להרעיל או לסכן. (ב) העובר עבירה לפי סעיף קטן (א) (5) בחגיגה או בטקס, דינו - מאסר ארבע שנים.



מעבירה אחת (מספר התיקים גדול ממספר החשודים). כאמור, אין בידנו מידע על סטטוס ההליך המשפטי בכתבי האישום וכן על סטטוס התיקים שלא הוגשו בהם כתבי אישום.

כאמור, בנתוני כתבי האישום שהוגשו, צוין כי סוג אחד של עבירות היה בטיפול התביעה של המשטרה (נהיגה פוחזת). אין בידנו מידע לגבי הרלוונטיות של עבירה זו לתאונות עבודה, וכן על עבירות נוספות, אם בכלל, שבטיפול תביעת המשטרה, ולא בטיפול הפרקליטות, ועשויות להיות רלוונטיות לתאונות עבודה, שכן המשטרה והמשרד לביטחון הפנים לא השיבו באילו מקרים של תאונות עבודה בענף הבניין, אם בכלל, מועבר התיק לטיפול תביעת המשטרה. לגבי העברת הטיפול למשרד הכלכלה נכתב כי הדבר נעשה במקרים שבהם לא ניתן להגיש כתב אישום בעבירה הפלילית, אך ניתן לעשות כן לגבי הפרת "תקנות עבודה"⁸⁷. עם זאת לא ברור מיהו הגורם המחליט להעביר את התיק למשרד הכלכלה ולפי אילו קריטריונים. לגבי עבירות של גרימת מוות ברשלנות וחבלה ברשלנות, צוין כאמור כי בתום איסוף הראיות תיקי החקירה מועברים לפרקליטות להכרעה בדבר הגשת כתב אישום או סגירת התיק.

3. טיפול הפרקליטות בחשד לעבירות רשלנות במקרים של תאונות עבודה בענף הבניין

לפי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 הפרקליטות מטפלת בכמה עבירות רשלנות: גרימת מוות ברשלנות לפי סעיף 304 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, חבלה ברשלנות לפי סעיף 341 לחוק העונשין ומעשי פזיזות ורשלנות לפי סעיף 338(א)(3) עד (5) ו-(7) עד (9) לחוק העונשין.⁸⁸ לפי החוק, דינו של הגורם ברשלנות למותו של אדם הוא מאסר של עד שלוש שנים;⁸⁹ מעשי פזיזות ורשלנות לפי סעיף 338 – מאסר עד שלוש שנים;⁹⁰ ועבירה של חבלה ברשלנות – עד שנה אחת.⁹¹

לדברי הפרקליטות, כיום יש נוהל עבודה משותף לפרקליטות, למשטרה ולמשרד הכלכלה שנכנס לתוקף בדצמבר 2015, והוא נועד לשפר את טיפול הגופים בתחום תאונות העבודה, והמשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) מפקח על יישומו. זאת לאחר עבודת מטה רחבת היקף, כהגדרת הפרקליטות, של גורמים אלו, שבה עלו הקשיים בחקירת התיקים הללו (ראו גם בסוף הפרק).⁹²

⁸⁷ עוד הואר כי בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (בתיקון 62 לחוק) מוסדרת חלוקת הטיפול בין תביעת המשטרה לפרקליטות. רפ"ק מירב שץ, קמ"ד חקירות, האגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל, מכתב, 29 ביוני 2016, התקבל בדוא"ר ב-3 ביולי 2016 מלשכת השר לביטחון הפנים.

⁸⁸ תוספת ראשונה א' לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

⁸⁹ גרימת מוות ברשלנות (סעיף 304 לחוק העונשין, התשל"ז-1977): הגורם ברשלנות למותו של אדם, דינו - מאסר שלוש שנים.
⁹⁰ נציין כי לגבי העושה מעשה לגבי חומר נפץ או כלי יריה כמתואר בסעיף קטן (א)5 ועושה כן בחגיגה או בטקס - המאסר הוא עד ארבע שנים (ראו סעיף 338(ב) להלן), אך ספק אם המקרה רלוונטי לתאונות עבודה, ובוודאי לא לחלק הארי שבהן. כאמור מעשי פזיזות ורשלנות לפי סעיף 338(א)(3) עד (5) ו-(7) עד (9) לחוק העונשין - בטיפול הפרקליטות: (א) העושה אחת מאלה בדרך נמהרת או רשלנית שיש בה כדי לסכן חיי אדם או לגרום לו חבלה, דינו - מאסר שלוש שנים: (1) נוהג רכב או רוכב בדרך ציבורית; (2) מפעיל כלי שיט או כלי טיס או משתתף בהפעלתם; (3) עושה מעשה באש או בחומר לקיח, נפיץ או רדיואקטיבי או אינו נוקט אמצעי זהירות מפני סכנה מסתברת הכרוכה באש או בחומר כאמור שבהזקתו; (4) עושה מעשה לגבי מכונות שבפיקוחו, שלו בלבד או עם אחרים, או אינו נוקט אמצעי זהירות נאותים מפני סכנה מסתברת הכרוכה בהן; (5) עושה מעשה לגבי חומר נפץ או כלי יריה שבהזקתו, או אינו נוקט אמצעי זהירות נאותים מפני סכנה מסתברת הכרוכה בהם; (6) אינו נוקט אמצעי זהירות מפני סכנה מסתברת הכרוכה בחיה שבהזקתו; (7) נותן טיפול רפואי או כירורגי לאדם שהתחייב לטיפול בו; (8) מוכר, מספק, נותן או מפעיל תרופה או חומר מרעיל או מסוכן; (9) משתמש בחומר מרעיל או מסוכן או מחזיק בו או מפקירו, או מפקיר מיכל שהוזק בו חומר כאמור ויש בו כדי להרעיל או לסכן. (ב) העובר עבירה לפי סעיף קטן (א)5(א) בחגיגה או בטקס, דינו - מאסר ארבע שנים.

⁹¹ חבלה ברשלנות (סעיף 341 לחוק): העושה מעשה שלא כדין, או נמנע מעשות מעשה שחובתו לעשותו, והמעשה או המחדל אינם מן המפורטים בסעיפים 338 עד 340, ונגרמה בהם חבלה לאדם, דינו - מאסר שנה.

⁹² אילנה שילה, לשכת פרקליט המדינה, מכתב, 7 ביוני 2016, דוא"ר, 19 באפריל ו-28 ביוני 2016.



3.1. עיבוד הפרקליטות – נתוני 2010-פברואר 2016

פרקליטות המדינה מסרה בדצמבר 2015 כי יש לה קושי לספק נתונים על ההליך המשפטי לגבי תאונות עבודה בענף הבניין עקב מגבלות של מערכת המחשוב של הפרקליטות וקושי להבחין בין קטגוריות שונות.⁹³

לצורך כתיבת מסמך זה פנינו לפרקליטות בבקשת מידע, ובמענה לפנייתנו ציינה הפרקליטות כי אין ביכולתה להפיק נתונים על התיקים העוסקים בתאונות עבודה בענף הבניין ממערכת המחשוב שברשותה, אך לאור בקשתנו והעיסוק הגובר בנושא, היא מצאה לנכון להשקיע משאבים, ולספק את הנתונים מהמערכת על בסיס רשימת מספרי תיקים שמסרה לה המשטרה.⁹⁴ לפי התשובה, הפרקליטות קיבלה ממדור סטטיסטיקה במשטרה רשימת מספרי תיקי חקירה שהועברו לטיפול הפרקליטות בין שנת 2010 לסוף פברואר 2016, ונפתחו, לפי מדור סטטיסטיקה, בחשד לעבירה של גרימת מוות ברשלנות (סעיף 304 לחוק העונשין), עבירה של תבלה ברשלנות (סעיף 341 לחוק העונשין) ועבירה של פזיזות ורשלנות (סעיף 338 לחוק העונשין) שמקום האירוע שלהם הוגדר במערכת המשטרה "אתר בנייה" ולפי תקציר תיק החקירה המשטרתי קשורים בתאונות עבודה. אין בידנו מידע לגבי סעיפי עבירה נוספים שבטיפול הפרקליטות ושעשויים להיות רלוונטיים לתאונות עבודה.

עיבוד הפרקליטות נערך במרס 2016, כאמור על בסיס רשימת מספרי תיקי חקירה שמסרה המשטרה. אין בידנו מידע על מספר תיקי החקירה ברשימה שמסרה המשטרה לפרקליטות, אך מהפרקליטות נמסר לנו כי לאחר מיון שערכה, היא מצאה ברשימה זו 154 תיקי חקירה של המשטרה שלדבריה עוסקים בתאונות עבודה בענף הבניין, והועברו לטיפול הפרקליטות בין שנת 2010 לסוף פברואר 2016. על סמך רשימה זו, הפיקה הפרקליטות, על בסיס המידע במערכת המחשוב שלה, נתונים שיובאו להלן, אך יש לציין כי אין בידנו מידע על אופן מיון התיקים.

לפי עיבוד הפרקליטות במרס 2016 בין שנת 2010 לסוף פברואר 2016 העבירה המשטרה לפרקליטות 154 תיקי חקירה שנפתחו בעקבות תאונות עבודה בענף הבניין, ובגיןם נפתחו 151 תיקי פרקליטות (בכמה מקרים תיקי חקירה של המשטרה אוחדו), כנגד 335 חשודים. כאמור, ביולי 2016 הוגש מסמך זה ליושב ראש ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, ובמסגרת פנייה נוספת לפרקליטות בבקשה לקבלת פילוח של הנאשמים שהוגשו נגדם כתבי אישום לפי תפקידם באתר הבנייה או בחברת הבנייה, עיינה הפרקליטות שוב ב-23 התיקים שהוגשו בהם כתבי אישום. בבדיקה זו עלה כי 3 כתבי אישום מתוכם עסקו באירועים שהתרחשו באתרי בנייה, אך לא עסקו בתאונות עבודה בענף זה. גילוי זה הוביל להשמטת תיקים אלו. נציין כי אין ביכולתנו לדעת אם בתיקים שבהם לא הוגשו כתבי אישום (128 תיקים) נכון למרס 2016, נכללו גם כן תיקים שלמעשה אינם עוסקים בתאונות עבודה. להלן נציג את הנתונים לפי התשובה המתוקנת של הפרקליטות, ולפיה בין שנת 2010 לפברואר 2016, העבירה

⁹³ חיים ויסמונסקי, ראש תחום חקיקה, משפט וטכנולוגיה בפרקליטות המדינה, דוא"ל לענת כהן שמואל, מנהלת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 8 בדצמבר 2015, התקבל בדוא"ל ב-13 בדצמבר 2015 ממזל רחמים, מנהלת תחום (יחידת המינהל) ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים.

⁹⁴ המקור לפרק זה הוא מורן לביא, עו"ד ביחידת הניהול בפרקליטות המדינה ואילנה שילה, לשכת פרקליט המדינה, מכתב, 7 ביוני 2016; מורן לביא, דוא"ל ושיחת טלפון, 27 ביוני 2016, דוא"ל, 3 ביולי 2016, דוא"ל, 19 ו-25 בספטמבר 2016.

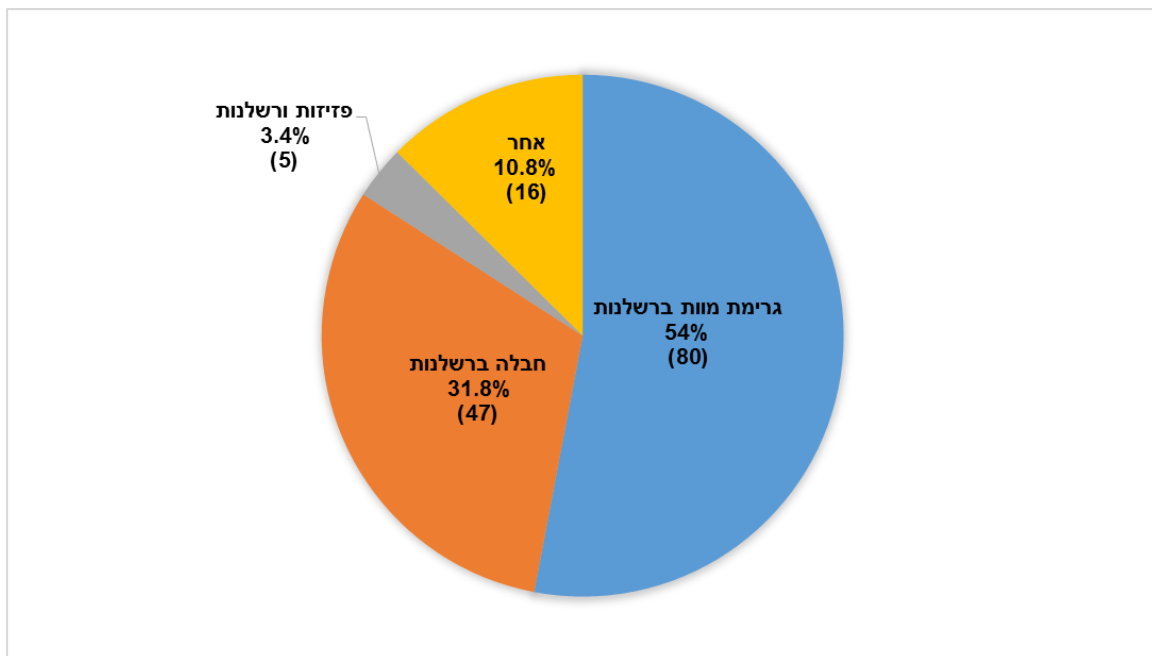


המשטרה 151 תיקי חקירה שעסקו בתאונות עבודה בענף הבניין, ובגינם נפתחו 148 תיקי פרקליטות כנגד 331 חשודים (לא בהכרח 331 אנשים שונים שכן ייתכן שאדם נחשד ביותר מתיק אחד).

נדגיש כי שנת פתיחת התיק בפרקליטות ובמשטרה אינן זהות בהכרח, וכי בעיבוד הפרקליטות יש שימוש בנתוני המערכת שלה שאינם תואמים בהכרח לנתונים השמורים במשטרה, על כן אי אפשר להשוות בין נתוני המשטרה שהוצגו בפרק 2 לנתוני עיבוד הפרקליטות. עוד נציין אין ביכולתנו לדעת אם מאפייני שליפת המידע והחיפוש של הנתונים שהועברו לנו על-ידי המשטרה היו זהים לאלו בנתוני הפרקליטות.

לגבי סעיפי העבירה הראשיים ב-148 תיקי הפרקליטות, הפרקליטות סיפקה נתונים לפי הגדרת המשטרה בתיקים שהעבירה.⁹⁵ בכל אחד מהתיקים סעיף עבירה ראשי אחד (אם צוין). בתרשים 2 להלן נציג את החלוקה לסעיפי עבירה אלו.⁹⁶

תרשים 2: סעיפי העבירה הראשיים בתיקים שנפתחו בפרקליטות בשנים 2010-פברואר 2016 לפי סעיף העבירה הראשי בתיק החקירה של המשטרה



אין בידנו מידע על הסעיפים הראשיים שהוגדרו בסופו של דבר בתיקי הפרקליטות. בטבלה 3 להלן נציג את סטטוס התיקים, שנפתחו בפרקליטות בעקבות תאונות עבודה בענף הבניין משנת 2010 ועד פברואר 2016 (כולל) לפי שנת פתיחת התיק בפרקליטות. לפי הפרקליטות, שנת פתיחת התיק משקפת את השנה שבה הועבר התיק מהמשטרה לטיפול הפרקליטות, ואינה תואמת בהכרח לשנת פתיחת התיק במשטרה או לשנת הגשת כתב אישום. נתונים אלו אינם כוללים תיקים שנפתחו בפרקליטות לפני שנת 2010, והסטטוס שלהם השתנה לאחר מכן. הנתונים עדכניים למרס 2016.

⁹⁵ סעיף העבירה בתיק פרקליטות שאיחד כמה תיקי משטרה הוא סעיף העבירה הראשי שבהם.
⁹⁶ הקטגוריה "אחר" מתייחסת לתיקי חקירה שכללו לפחות אחד משלושת הסעיפים שלעיל, אך המשטרה הגדירה בהם סעיף עבירה ראשי אחר או שהתיק הועבר מהמשטרה לפרקליטות ללא ציון סעיף עבירה ראשי.



**טבלה 3: סטטוס במרס 2016 של התיקים שנפתחו בפרקליטות בעקבות תאונות עבודה
בענף הבניין – לפי שנת פתיחת התיק בפרקליטות**

שנת פתיחת התיק בפרקליטות	תיקים שנגזו ⁹⁷	תיקים שהוגש בהם כתב אישום ⁹⁸	תיקים שטרם התקבלה החלטה בעניינם	אחר (תיקים שהועברו לטיפול התביעה המשטרית או שהסטטוס שלהם במערכת המחשוב אינו ברור)	כלל התיקים שנפתחו
2010	2	3	-	-	5
2011	12	3	-	-	15
2012	13	1	-	4	18
2013	15	6	1	5	27
2014	25	6	10	5	46
2015	10	1	16	2	29
ינואר-פברואר 2016	1	-	7	-	8
סך הכול	78	20	34	16	148

מטבלה 3 עולה כי מתוך 148 התיקים שנפתחו בפרקליטות בין שנת 2010 לפברואר 2016:

- נכון למרס 2016, מעט יותר ממחצית (כ-52.5%) נגזו (78 תיקים), בכ-13.5% הוגש כתב אישום (20 תיקים), בכ-23% טרם התקבלה החלטה (34 תיקים), וכ-11% מסווגים תחת הקטגוריה "אחר" (16), כלומר הועברו לטיפול התביעה המשטרית או שהסטטוס שלהם במערכת המחשוב אינו ברור. לא ברור אם הנתונים כוללים תיקים שהוחלט לגנוז את העבירה העיקרית בהם ולהעבירם למשרד הכלכלה לשם בחינת העמדה לדין בגין עבירות שבתחום טיפול המשרד שכן הפרקליטות השיבה שמערכת המחשוב לא כוללת נתונים על תיקים אלו. לפי הפרקליטות, בדיקה מדגמית שערכה מול מחוזות הפרקליטות מעלה כי מדובר בתיקים ספורים, אך כאמור אין בידנו מידע מדויק עליהם.

אין בידנו מידע על משך הטיפול הממוצע בתיק, אך נציין שכמעט כל התיקים שטרם התקבלה החלטה בעניינם, נפתחו משנת 2014 ואילך (33 תיקים מתוך 34 תיקים שלא התקבלה החלטה בעניינם). רק תיק אחד מבין התיקים שנפתחו בשנים 2010-2013 סווג בתור תיק שלא התקבלה בו החלטה (כ-1.5% מהתיקים בשנים אלו). מבין 65 התיקים שנפתחו בשנים 2010-2013, שיעור התיקים שנגזו הוא כ-64.5% (42 תיקים), בכ-20% הוגש כתב אישום (13) וכ-14% סווגו תחת הקטגוריה "אחר" (9).

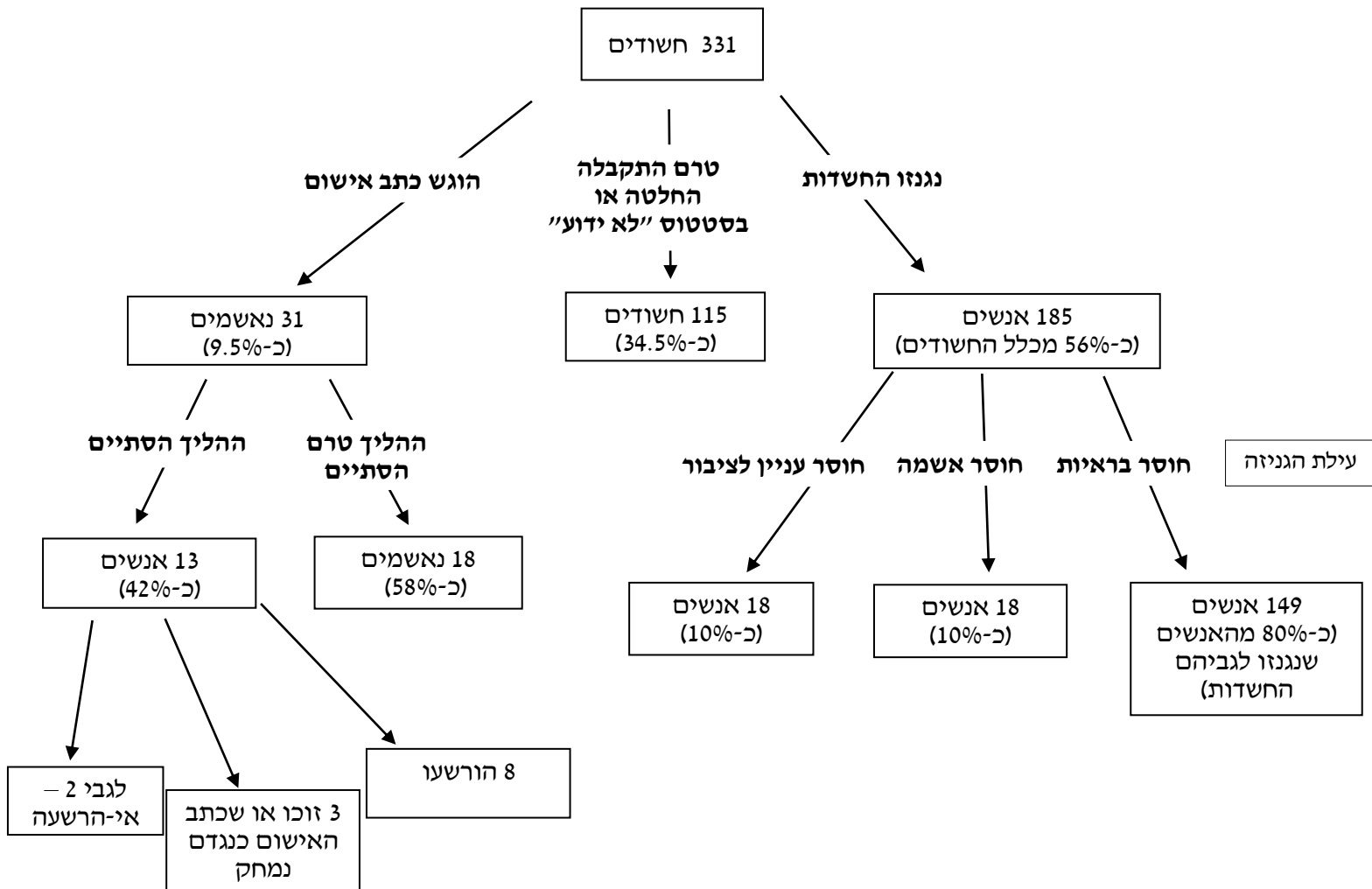
כלל 148 התיקים עסקו ב-331 חשודים. בתרשים 3 להלן נציג את סטטוס ההליך המשפטי ביחס לחשודים ולא לתיקים שכן ייתכן, לדוגמה, תיק שנפתח בפרקליטות כלפי שני חשודים, והוחלט להגיש בו כתב אישום כנגד אדם אחד ולגנוז את החשד כלפי השני. הנתונים המופיעים על ההליכים השיפוטיים אינם כוללים הליכי ערעור, אם היו הליכים כאלה.

⁹⁷ תיקים שהחשדות בעבירות הפליליות נגזו כלפי כל החשודים.

⁹⁸ תיקים שלפחות כנגד אחד מהחשודים בו הוגש כתב אישום, גם אם נגזו החשדות כלפי החשודים האחרים (אם היו).



תרשים 3: סטטוס ההליך המשפטי במרס 2016 לגבי חשודים בתיקים שנפתחו בפרקליטות משנת 2010 עד פברואר 2016 (כולל) בעקבות תאונות עבודה בענף הבניין



מתרשים 3 עולה כי נכון למרס 2016 מתוך 331 החשודים בתיקים שנפתחו בפרקליטות משנת 2010 עד פברואר 2016 (כולל):

- לגבי כ-56% מהחשודים נגנזו החשדות (185 אנשים), ועילת הגניזה העיקרית (כ-80%) הייתה חוסר בראיות (149 אנשים).
- לגבי כ-34.5% מהחשודים טרם התקבלה החלטה או שהסטטוס על ההליך בגינם "לא ידוע" במערכת המחשוב של הפרקליטות (115 חשודים).
- כנגד כ-9.5% מהחשודים הוגשו כתבי אישום (31 נאשמים). לגבי 13 אנשים מתוכם (כ-42%) הליך השיפוט הסתיים, ו-8 מתוך האנשים שההליך השיפוט הסתיים לגביהם (כ-61.5%), הורשעו. כאמור, נתונים אלו אינם כוללים שינויים בעקבות ערעור, מצד המורשע או המדינה, אם היה.

⁹⁹ כולל חשודים בתיק שחלה בו התיישנות. אין בידנו נתונים על התיישנות, ואם הייתה.



לסיכום נתוני התרשים והטבלה שקדמה לו לגבי תיקים שנפתחו בפרקליטות משנת 2010 ועד פברואר 2016 (כולל), תוך התייחסות לנתונים נוספים:

- הוגשו כתבי אישום כנגד כ-9.5% מהחשודים (31 נאשמים), אלה הוגשו ב-20 תיקים שהם 13.5% מכלל התיקים שנפתחו בפרקליטות בין שנת 2010 לפברואר 2016 (148 תיקים). נציין כי נתונים אלו אינם כוללים כתבי אישום שהוגשו בשנים אלו בתיקים שנפתחו לפני שנת 2010 שכן כאמור שנת פתיחת התיק בפרקליטות אינה זהה בהכרח לשנת הגשת כתב האישום.

- ב-55% מ-20 כתבי האישום סעיף העבירה הראשי הוא גרימת מוות ברשלנות (11 כתבי אישום), ב-40% סעיף העבירה הראשי הוא חבלה ברשלנות (8 כתבי אישום), וב-5% הסעיף סווג תחת סעיף עבירה שונה מאלו ("אחר" – כתב אישום אחד).¹⁰⁰

נכון למרס 2016 הליך השיפוט הסתיים ב-9 מכתבי האישום (הוגשו בשנים 2011-2015), ולא הסתיים ב-11 כתבי אישום (הוגשו החל משנת 2014). בטבלה 4 להלן נציג את חלוקת 31 הנאשמים לפי תפקידם וסטטוס ההליך, נכון למרס 2016.

טבלה 4: תפקיד הנאשמים וסטטוס ההליך

סך הכול	מספר הנאשמים שהליך השיפוט בעניינם הסתיים	מספר הנאשמים שהליך השיפוט לא בעניינם הסתיים	התפקיד
20	9	11	מנהל עבודה
5	4	1	קבלן
3	-	3	בעל חברה/חברה
3	-	3	מפעיל עגורן
31	13	18	סך הכול

מטבלה 4 עולה כי 31 הנאשמים ב-20 כתבי האישום נחלקים לפי התפקידים הבאים: 20 מנהלי עבודה (כ-64%), 5 קבלנים (כ-16%), 3 חברות או בעלי חברות (כ-10%) ו-3 מפעילי עגורן (כ-10%). נכון למרס 2016, לגבי 13 נאשמים – הליך השיפוט בעניינם הסתיים: 9 מנהלי עבודה (כ-69%) ו-4 קבלנים (כ-31%). נכון למרס 2016 הליך השיפוט עדיין התנהל כנגד 18 נאשמים: 11 מנהלי עבודה (כ-61%), 3 חברות או בעלי חברות (כ-16.5%), 3 מפעילי עגורן (כ-16.5%) וקבלן אחד (כ-6%).

בהליכים שהסתיימו,¹⁰¹ הואשמו כאמור 13 נאשמים: **8 מתוכם הורשעו** (61.5% מהנאשמים שההליך השיפוט בעניינם הסתיים), **3 זוכו או שכתב האישום כנגדם נמחק** (כ-23%) **ולגבי 2 נקבעה אי-הרשעה** (כ-15.5%). כאמור, נתונים אלו אינם כוללים שינויים בעקבות ערעור, אם היה הליך שכזה.

¹⁰⁰ "אחר" במקרה זה הוא חובות ממונה על עבודה בהתאם לדיני בטיחות מסוימים. בהנחה שסעיף העבירה הראשי בכתב האישום משתייך לדינים אלו, אין בידנו הסיבה לכך שהוא הוגש על ידי הפרקליטות ולא על ידי הלשכה המשפטית של משרד הכלכלה.

¹⁰¹ מבין 9 ההליכים שהסתיימו, 4 הליכים (כ-44.5%) הסתיימו בהסדר טיעון, 4 הליכים נוהלו עד תום (כ-44.5%) והליך אחד נמחק בטרם הקראה (כ-11%). כאמור, נתונים אלו אינם כוללים שינויים בעקבות ערעור, אם היה הליך שכזה.



על הנאשמים הוטלו כמה סוגי עונש (לפני הליך של ערעור, אם היה), כלומר יש נאשמים (מורשעים ומי שנקבעה לגביו אי-הרשעה) שנקבע לגביהם יותר מרכיב ענישה אחד. נציין כי כאשר הפרקליטות מגישה כתב אישום בגין עבירות רשלנות במקרים של תאונות עבודה, היא מטפלת גם בעבירות על דיני הבטיחות, כלומר אם כתב אישום הגיע לכדי הרשעה (כולל הסדר טיעון) – הענישה שנקבעת עשויה להיות גם בגין עבירות על דיני הבטיחות.¹⁰² בטבלה 5 להלן נציג את רכיבי הענישה שהוטלו על הנאשמים, לפי נתוני הפרקליטות, נכון למרס 2016.

טבלה 5: רכיבי ענישה שהוטלו על נאשמים בתיקים שנפתחו בפרקליטות בין שנת 2010 לפברואר 2016 (כולל)

הערות	מספר הנאשמים ¹⁰³	רכיב הענישה
	7	מאסר על תנאי
סך הכול 96,500 ש"ח	6	פיצוי (לנפגע או למשפחת הרוג)
	4	עבודות שירות
	3	שירות לציבור
	3	צו מבחן
סך הכול 1,700 ש"ח	2	קנס
סך הכול 13,000 ש"ח	2	התחייבות לתשלום במקרה של עבירה דומה בעתיד

במענה לשאלתנו אשר לקשיים המרכזיים שמזהה הפרקליטות בטיפול המשפטי ובהליך המשפטי בנושא זה והכלים הדרושים להתמודדות עם הקשיים, השיבה הפרקליטות כי בעבודת מטה רחבת היקף של הגורמים האמונים על חקירת תאונות עבודה – המשטרה, משרד הכלכלה והפרקליטות – "עלה שהקשיים המרכזיים בחקירות תיקים אלה מקורם בחוסר משאבים, בהיעדר הכשרה מתאימה של גורמי משרד הכלכלה והמשטרה ובכשלים בממשקי העבודה בין הגופים המטפלים". לפי התשובה, הכלים הדרושים להתמודדות עם הקשיים הם השקעת משאבים בהכשרה ובטיוב ממשקי העבודה בין הגופים. כאמור, לפי התשובה, לשם שיפור הטיפול בתחום גובש נוהל עבודה משותף לגופים שנכנס לתוקף בדצמבר 2015, וכי כאמור המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) מפקח על יישומו.¹⁰⁴

4. שאלות לדיון

כאמור, במסמך זה ניסינו לעמוד על אסדרת הליכי הבדיקה והחקירה בעקבות תאונות עבודה, ובכלל זה בענף הבניין, החל משלב קבלת ההודעה על תאונה, והצגנו נתונים על הליכים אלו. עוד הצגנו נתונים

¹⁰² קלאודיה בילנקה, ממונה בפרקליטות מחוז תל אביב (פלילי), מרכזת תחום תיקי הרשלנות ותאונות העבודה, דוא"ל, 29 ביוני 2016.

¹⁰³ מורשעים ומי שנקבעה לגביו אי-הרשעה.

¹⁰⁴ אילנה שילה, לשכת פרקליט המדינה, מכתב, 7 ביוני 2016.



שמסרה הפרקליטות, זו מטפלת בסעיפי עבירה של רשלנות הרלוונטיים גם לתאונות עבודה. לאורך כתיבת המסמך עלו קשיים בהתחקות אחר הליכים אלו, בדגש על נקודות הממשק בין הגופים, ועלו לא מעט שאלות, חלקן שזורות לאורך המסמך. **בשל קשיים אלה ואחרים לא ניתן לשרטט תמונה מלאה של כלל ההליכים בגין תאונות העבודה בענף הבניין, לא כל שכן לנסות לענות על השאלות: מה השיעור של הנתונים שהוצגו בכלל התאונות, והאם ההליכים שהוצגו במסמך זה משקפים את התאונות שהיו צריכות להיבדק לפי הקריטריונים?**

נוסף על כך, בין היתר עולות שאלות כדלקמן:

א. אמות מידה לבדיקת תאונות עבודה על ידי מינהל הבטיחות:

כאמור, לפי מינהל הבטיחות הדיווח על תאונות עבודה שלא הסתיימו במות עובד, הוא דיווח בחסר. כלומר, מלכתחילה נקודת המוצא היא כי לא כל התאונות ידועות למינהל. לגבי התאונות הידועות, אין ביכולתנו לקבוע מהנתונים שקיבלנו את שיעור התאונות שנבדקו. כאמור, מבקר המדינה העלה כי בשנים 2009-2014 מפקחי המינהל ביקרו בפחות מ-2% ממקומות העבודה בכל הענפים שהתקבל לגביהם דיווח על תאונות עבודה (המינהל העלה כי יש פעולות נוספות שלא תועדו כראוי).

בנוהל הזמני של מינהל הבטיחות נקבעו קריטריונים לבירור ולחקירה של תאונות עבודה, אך צוין כי הדבר כפוף לזמינות כוח האדם. הקריטריונים לחקירה בנוהל זה משקפים שינוי במוקד החקירות של יחידת החקירות של המשרד, בדגש על הפחתת חקירת תאונות קטלניות והתמקדות בתאונות מורכבות ובעבירות שהוגדרו בתכנית העבודה של מינהל הבטיחות. כמו כן, כאמור נקבעו קריטריונים לפתיחה בבירורים. ככל הנראה אחד השיקולים המרכזיים בקביעת סדרי הטיפול בהודעות שמקבל המינהל הוא המשאבים שעומדים לרשותו, בדגש על זמינות כוח אדם.

לאור כל זאת נשאלות השאלות: **האם סדרי העדיפויות כיום להליכי בדיקת תאונות עבודה הם אמות המידה המיטיביות לבדיקה, ומה מידת האיזון שבהם בין הדרישות המקצועיות והיקף התופעה לבין אילוצי המינהל עקב משאביו? נזכיר כי, לפי מבקר המדינה, החקירה והבירור של תאונות העבודה נועדו להפיק לקחים שיאפשרו צמצום ההישנות של התאונות ולמצות את הדין עם מעסיקים שעברו עבירות בטיחות. כמו כן, כאמור לאור השיעור הזעום, להגדרת המבקר, של ביקורים במקומות עבודה שהתקבל דיווח על תאונות עבודה בהם, הטיל המבקר ספק בדבר היכולת של המינהל להפיק לקחים כדי למנוע הישנות תאונות, וכן בדבר יכולתו למצות כראוי את הדין עם האחראיים האפשריים לתאונות. האם מינהל הבטיחות יכול למדוד את עמידתו במשימות אלו? לכל הפחות לגבי מיצוי הדין, אפשר לומר שהמינהל לא יכול למדוד זאת שכן אין בידיו נתונים על כלל הליכי המשפט בעקבות תאונות עבודה.**

ב. קשיים אפשריים בחקירה וממשקי עבודה:

האם למעשה פעילות המינהל כיום בתחום בדיקת תאונות עבודה היא בעיקר פעילות תמיכה מקצועית של מפקחי עבודה בחקירת המשטרה באמצעות הליכי בירור בעקבות פניית המשטרה? נזכיר כי בהערות הממשלה ממאי 2016 לדוח מבקר המדינה המוזכר הופיעה תגובת משרד הכלכלה שבה נכתב בין היתר כי הוחלט שהמינהל יבצע בירורים מקצועיים של נסיבות התאונות והגורמים להן, והמשטרה תבצע את החקירות. האם זהו התפקיד אליו התכוון המחוקק או תולדה של האילוצים והמחסור במשאבים במסגרתם פועל המינהל?



מהו הסיוע המקצועי הנדרש לחקירת תאונות עבודה, והאם כיום שיתוף הפעולה בין המשטרה למינהל הבטיחות נותן מענה? המשטרה מסרה כי היא אחראית לחקירה של עבירות פליליות מסוג רשלנות, ובכלל זה בגין תאונות עבודה בענף הבניין, אך הדגישה את הצורך שלה בתמיכה מקצועית של מינהל הבטיחות, והעלתה כי שינויי סדרי העדיפויות המתוארים של מינהל הבטיחות מקשים באופן משמעותי על הטיפול בתיקים וכי להבנתה נדרש מענה מקצועי לחלק הארי של המקרים שבהם נהרג אדם או נחבל חבלה חמורה.

כאמור, בנוהל הזמני של מינהל הבטיחות ובהנחיות לביצוע בירור עולה קושי בזמינות כוח אדם, ובכלל זה מתוארת האפשרות להנחיות טלפוניות מטעם המינהל. **לא ברור עד כמה בתנאים אלו החקירות מתנהלות באופן מיטבי.**

נזכיר כי לפי נתוני המשטרה שנמסרו בפברואר 2016, מבין התיקים שנפתחו בשנים 2010-2015 (בשנים לפני השינוי במוקד החקירות של מינהל הבטיחות ובשנת השינוי, 2015) בחשד לעבירות רשלנות באתרי בנייה ושהופיעה לגביהם עילת גניזה (שאינה העברה לטיפול רשות אחרת או העברה לבית משפט), כ-65% נגנזו בשל חוסר ראיות (71 מתוך 110 תיקים שנגנזו), שהם כ-32% מכלל התיקים שנפתחו באותם שנים בחשד לעבירות אלו (222).

מעבוד הפרקליטות עולה גם כן כי **עילת הגניזה העיקרית לגבי חשודים בתיקים שנפתחו בפרקליטות בין השנים 2010 לפברואר 2016 הייתה חוסר בראיות (149 אנשים) – כ-80% מהחשודים שבגינם נגנזו החשדות (185), נכון למרס 2016, שהם 45% מכלל 331 החשודים בתיקים אלו. נתוני הגניזה בגין חוסר בראיות עשויים להצביע על קשיים בשלב החקירה.** כאמור גם הפרקליטות העלתה שבעבודת מטה בהשתתפות שלושת הגורמים עלה כי מקור הקשיים המרכזיים הוא חוסר במשאבים והיעדר הכשרה מתאימה של בעלי תפקיד במשרד הכלכלה והמשטרה, כמו גם בכשלים בממשקי העבודה. **האם לנוכח המאפיינים המקצועיים שבחקירת תאונות העבודה והקשיים בקבלת סיוע ממשרד הכלכלה שמעלה המשטרה, יש מקום לבחון חלופות, כגון הכשרה ייעודית לחוקרי משטרה?**

ג. אסדרת הליך דיווח ומעקב אחר הטיפול בתיקי תאונות עבודה:

בתשובות מינהל הבטיחות והמשטרה מתוארים יחסי גומלין במקרים של תאונות עבודה, הכוללים דיווח. עם זאת, **לא ברור אם הליך הדיווח מוסדר, האם הוא הדדי (מינהל הבטיחות עשוי לקבל דיווח שהמשטרה אינה יודעת עליו), ואם הפעילות המשותפת לאחריו מוסדרת.** כאמור, נושא זה עוגן בעבר בפקודת משטרה 14.01.23 – "חקירת תאונות עבודה" (1995), שפורסמה ברשומות "[...] ולאחר שהיועץ המשפטי לממשלה בהתייעצות עם המפקח הכללי של המשטרה, קבע שיש בדבר נגיעה לציבור [...]"¹⁰⁵. כאמור, פקודה זו בוטלה (ככל הנראה בשנת 2007), **ונשאלת השאלה: האם יש מקום לעגן סוגיה זו באופן רשמי? אשר לדיווח, נזכיר כי לפי תיקון פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945 שהתקבל בכנסת ב-2 באוגוסט 2016, על המשטרה להודיע למפקח עבודה ראשי על תאונה שנודע לה עליה באתר בנייה ושגרמה למוות או לפציעה קשה של אדם שבשלה הוא זקוק לטיפול רפואי דחוף להצלת חייו.**

¹⁰⁵ ילקוט הפרסומים 4362, [הודעה על פקודת משטרה](#), 14.01.23 – "חקירת תאונות עבודה", 15 במאי 1995, פורסם: 19 בדצמבר 1995.



האם ריבוי גורמי חקירה ומשפט ואחריות על היבטים שונים מקשים על הטיפול המשפטי בגין תאונות עבודה? גם בתחומים אלו, אין גורם אחד המרכז את הנושא, ונדמה כי כל גוף עוסק בהיבטים מסוימים, דבר שעלול לגרום למצב שבו יש היבטים שכלל אינם מטופלים. למשל, מתשובות מינהל הבטיחות עלה כי תיקים שסגרה הפרקליטות ושהיו בהם חקירות של מינהל הבטיחות, אמורים לחזור לבחינה של הלשכה המשפטית של המשרד לגבי הגשת כתב אישום בגין עבירות על דיני הבטיחות. עם זאת, מספר התיקים שהועברו אינו ידוע למשרד הכלכלה, ונתון זה אינו מופיע במערכת המחשוב של הפרקליטות. לאור זאת, עולה שאלה בדבר מעקב אחר תיקים אלו, כמו גם מיצוי התהליך במקרים אלו. נוסף על כך, לנוכח השינוי המתואר במוקד חקירות מינהל הבטיחות, והירידה בחקירות עקב תאונות עבודה, עולה השאלה: **האם יכול משרד הכלכלה להגיש כתב אישום בתיק שחוזר אליו, גם אם לא הייתה לגבי חקירה של המינהל, אלא רק בירור או חקירה של המשטרה?**

ד. סוגיית אחדות ההגדרות ואחדות המטרה:

האם השוני בהגדרות שעליהן מתבססים מינהל הבטיחות והמשטרה מעורר קשיים בשיתוף הפעולה ביניהם? כאמור, ההגדרה ל"עובד" שונה בין שני הגופים. האם יש מקרים, דוגמת פגיעה באדם שביצע עבודה מבלי שהתקיימו יחסי עובד-מעסיק (למשל מתנדב), שאותם תחקור המשטרה ומינהל הבטיחות לא יסייע לה? כמו כן, יש שוני בין המחייב דיווח למינהל הבטיחות לפי פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945 לבין הגדרת תאונת עבודה בנוהל הזמני של מינהל הבטיחות המסדיר את הטיפול בהודעות המדווחות מכוח הפקודה. האם השוני בין ההגדרות לא מעורר קושי בעבודת המינהל ובשל כך בעבודתו עם גורמים נוספים? האם הגדרות אחידות, לאחר דיון מקצועי בנושא, לא עשויות לשפר את שיתוף הפעולה בין הגופים והתיאום ביניהם?

דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם), אשר הוגש לשר הכלכלה במרס 2014, העלה בין היתר כי כיום אין הגדרה אחידה לתאונות עבודה – ויש שוני בכך אף במקומות עבודה וכן בגופים ממלכתיים, דוגמת המוסד לביטוח לאומי ומשרד הכלכלה.¹⁰⁶

נזכיר כי שניים מבין הגופים שנסקרו במסמך זה, המשטרה והפרקליטות, סיפקו לנו נתונים באמצעות עיבודים מיוחדים בהתבסס על סעיפי עבירה בחוק העונשין מכיוון שנושא תאונות העבודה אינו מהווה קטגוריה בפני עצמה – אחת הסיבות המרכזיות לכך שלא ניתן ליצור תמונה על תהליך שלם. סוגיית אחדות הנתונים ומטרות הגופים בתחום הבטיחות והבריאות בתעסוקה נדונה אף היא בדוח ועדת אדם. בין היתר הדוח העלה בעיה מרכזית בדמות היעדר מסד נתונים ממלכתי כולל, ושיתוף מידע מוגבל מאוד בין הגופים. לפי הדברים, "הסיבות הרשמיות לכך הן אילוצים משפטיים ומגבלות טכניות, אך הסיבה השורשית נובעת מהעובדה שאין זהות מטרות בין הגופים. לכל גוף ישנם אינטרסים שונים ולפעמים אף מנוגדים זה לזה [...]"¹⁰⁷.

¹⁰⁶ דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם), 9 במרס 2014, עמ' 95.

¹⁰⁷ שם, עמ' 94, 96.

