

23/2/2023

ב' באדר ה'תשפ"ג

לכבוד :

אינג' חזי שורצמן,

ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקח עבודה ראשי

משרד העבודה

באמצעות דוא"ל

- מבלי לפגוע בזכויות -

שלום רב,

הנדון: רשימת תאונות עבודה קטלניות בדו"ח מינהל הבטיחות

הרינו לפנות אליך בעקבות פרסום הדו"ח השנתי של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (להלן: "המינהל") בנושא פעילות מינהל הבטיחות בשנים 2016-2022 (להלן: "הדו"ח השנתי"), ולאור המפורט שם, בבקשה לכלול תאונות והרוגים מעבר לקו הירוק בנתוני מינהל הבטיחות, ולפרסם את הקריטריונים של המינהל לסיווג תאונות כתאונות עבודה, כדלקמן:

1. לפי הדו"ח השנתי של המינהל, בשנת 2022 היו 23 הרוגים בענף הבנייה, ובשל שיפור לכאורה באקלים הבטיחות באתרי הבנייה, הוטלו 1,200 צווי בטיחות פחות בהשוואה לשנה שעברה בענף. עם זאת, לפי הרישומים שלנו, ושל עיתונאים וארגוני חברה אזרחית נוספים, מספר ההרוגים בענף הבנייה בשנת 2022 היה גבוה משמעותית<sup>1</sup>.

2. במהלך הדיון שהתקיים בוועדת העבודה והרווחה ביום 30/1/2023 נמצא, שחלק מהפער נגרם בשל אי ספירת תאונות שמתרחשות באתרי בנייה ישראלים מעבר לקו הירוק בסיכום תאונות העבודה של המינהל, וכן מקריטריונים מסוימים של המינהל על אופן סיווג התאונות, שאינם מפורסמים לציבור.

3. על רקע זה, נבקש להתייחס לשתי הסוגיות האמורות, המשליכות על סיווג התאונות בדו"חות המינהל, וכפועל יוצא מזה גם על המדיניות, הרגולציה, והחלטותיהם של גורמים אחרים, אשר נסמכים כולם על דיווחי המינהל בתורם.

א. תאונות מעבר לקו הירוק

4. תקנות הבטיחות בעבודה לא חלות מעבר לקו הירוק, מצב שיוצר ממילא תשתית לקויה של יכולת אכיפה והרתעה נמוכה של קבלנים ישראלים ביחס לאתרי הבנייה שלהם שמעבר לקו הירוק. כך למשל, מינהל הבטיחות לא הוציא צווי בטיחות לקבלן "האחים אבו עיזב" בשל התאונה הקטלנית בגבעת זאב מיום 12/12/2022, למרות שמדובר בקבלן ישראלי שמבצע עבודות ברחבי ישראל.

<sup>1</sup> ראו למשל: דו"ח קו לעובד סיכום שנת 2022 בבטיחות בעבודה; סיכום שנת 2022 לפי "אתר דבר" מיום 2/1/2023; סיכום שנת 2022 לפי "עיתון הארץ" מיום 6/1/2023.

5. עוד קודם לתאונה המחרידה הזו, פנינו ביום 14/11/2021 למפקד הצבאי לאזור הגדה המערבית בבקשה לאפשר פיקוח על אתרי הבנייה גם מעבר לקו הירוק, פניה שנמסר לנו שיש כוונה להיענות לה ולבחון אפשרויות לתיקון החקיקה הצבאית, אולם נכון להיום לא הבשילה לכך. בתשובה האחרונה שהתקבלה ביום 12/2/2023 נמסר לנו שהוקם לאחרונה צוות בהשתתפות משרדי הממשלה הרלוונטיים כדי לבחון את הנורמות הדרושות להחלה ואופן החלתן באזור. אנו מניחים שהמינהל הוא חלק מהצוות הרלוונטי וממתינים לקבלת המלצותיו.

6. אלא שבהיעדר תחולה לתקנות הבטיחות השונות מעבר לקו הירוק, אי ספירתן של תאונות אלו בנוסף, עלולה לגרום דה פקטו לקבלנים ישראלים להזניח את חובות הבטיחות שמוטלות עליהם מעבר לקו הירוק, שכן לא ניתן יהיה להטיל עליהם סנקציות משמעותיות. אי הכללת תאונות עבודה קטלניות (או בכלל) בדו"ח השנתי של מינהל הבטיחות רק מהטעם שהן התרחשו מעבר לקו הירוק מייצרת תמונה לקויה וחסרה של המציאות בענף הבנייה, ומקשה על היכולת לקיים דיון אודות הצורך להרחיב את סמכויות הפיקוח גם מעבר לקו הירוק. מעבר לכך, התנהלות זו אף פוגעת ביכולת ההרתעה של המדינה בשטחים אלו כלפי קבלנים ישראלים מפירי בטיחות.

7. אלא שהבעיה במצב הקיים חורגת מעניינם של עובדי קבלנים אלו שמעבר לקו הירוק – היא משליכה גם על בטיחות של עובדי קבלנים אלו שמועסקים בישראל. שכן לא זו בלבד שמינהל הבטיחות אינו נוקט בסנקציות נגד קבלנים אלו (בהיעדר הסמכה, כאמור) – **אלא שהוא גם לא כולל את הפרות הבטיחות שגרמו לתאונות האמורות ברישומיו, הן לגבי הקבלן הספציפי המפעיל גם אתרים בישראל, הן בכלל.**

8. התעלמות מהפרות בטיחות שהתרחשו מעבר לקו הירוק פוגעת ביכולתן של רשויות מינהליות אחרות להטיל סנקציות על קבלנים. כידוע, הן רשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון, הן החשב הכללי במשרד האוצר, והן רשות האוכלוסין וההגירה (מקום בו מדובר בבעלי היתר להעסקת עובד זר ו/או פלסטיני בישראל), מהווים צומת אכיפה חשוב אשר יכול לנקוט בסנקציות – על מנת להרתיע קבלנים, ולהגן על עובדים – נגד קבלנים שהפרו הוראות בטיחות לפי **דיווחי המינהל**.

9. אם דיווחי המינהל אינם מביאים בחשבון תאונות שהתרחשו מעבר לקו הירוק, רשויות אלו אינן נחשפות למידע אודות תאונות שהתרחשו מעבר לקו הירוק. כך, קבלנים שבאתריהם שמעבר לקו הירוק נהרגו עובדים עקב הפרות בטיחות, יכולים להמשיך לפעול בישראל ולהעסיק עובדים באתריהם באין מפריע.

10. משכך, וללא קשר כרגע לסמכויות הפיקוח מעבר לקו הירוק (עניין שלהבנתנו מצוי על שולחנם של כלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות המינהל), **על מינהל הבטיחות לכלול תאונות מעבר לקו הירוק בדיווחיו, ולגבש קריטריונים למסירת הודעה לרשם הקבלנים, לחשב הכללי ולרשות האוכלוסין וההגירה (כאשר מדובר בבעלי היתר להעסקת עובד זר ו/או פלסטיני בישראל) בדבר תאונות שהתרחשו מחוץ לסמכות השיפוט של מינהל הבטיחות (כך למשל, מקום בו המשטרה פתחה בחקירה), על מנת שאלו יוכלו לגבש מדיניות משל עצמם בנושא וכן לקבל החלטות קונקרטריות ביחס לקבלן.**

## **ב. קריטריונים לסיווג תאונות עבודה**

11. לעניין סיווג התאונות, במהלך הדיון ביום 30/1/2023 המינהל מסר שגובשו קריטריונים לסיווג תאונות כתאונות עבודה, ובאמצעותם הוא מסווג אירועים שמסווגים על ידי גורמים אחרים כתאונות עבודה, כתאונות מסוג אחר. לטעמנו יש לפרסם קריטריונים אלו באופן ברור.

12. **הצורך בפרסום הקריטריונים מתחזק לאור שינוי המדיניות לכאורה על ידי המינהל, שכן תאונות שבעבר סווגו כתאונות עבודה מסווגות כעת כתאונות אחרות בדו"ח השנתי.**

13. כך למשל, תאונות קטלניות שהתרחשו בשנה שעברה עקב נפילה בזמן טיפוס על מנוף (תאונה מיום 25/4/2022) או נפילה ממרפסת גבוהה (תאונה מיום 2/11/2022) לא סווגו כתאונות עבודה ונכנסו לרשימה נפרדת שכותרתה "אירועי תמותה ב-2022 מסיבות שאינן קשורות לתהליכי עבודה". זאת, למרות שבעבר תאונות דומות סווגו על ידי מינהל הבטיחות כתאונות עבודה בדו"חות הרשמיים, למשל:

- דו"ח שנת 2015 של המינהל כלל תאונה קטלנית מיום 21.10 בה נהרג העגורנאי סמיון חודוש בשל נפילה מגובה במהלך טיפוס בסולם של עגורן צריח באתר של חברת שובל הנדסה ובנין בע"מ.

14. כך גם המינהל סיווג בדו"ח השנתי חלק מהתאונות בבתים פרטיים כתאונות עבודה (למשל, תאונות קטלניות מיום 31/7/2022, מיום 20/9/2022, או התאונה מיום 4/12/2022 שסווגה תחת ענף שירותים ומסחר), אך בחלק מהמקרים הן נכנסו לאותה רשימה נפרדת שטיבה לא ברור (תאונות קטלניות מיום 22/4/2022, מיום 25/7/2022). זאת, למרות שבעבר תאונות דומות סווגו על ידי מינהל הבטיחות כתאונות עבודה בדו"חות הרשמיים, כמו למשל:

- דו"ח 2016 של המינהל כלל תאונה קטלנית מיום 3.4 בה נהרג עטא זאל סלאחאת במהלך ביצוע עבודות שיפוצים בשלבי סיום של דירה פרטית ברח' סורוצקין ירושלים, בנפילה ממרפסת הדירה. במקום הוטל צו בטיחות לביצוע עבודה בגובה בהתאם לדרישות הבטיחות.

- דו"ח 2016 של המינהל כלל תאונה קטלנית מיום 7.4 בה נהרג עזאם בראא, עובד פלשתינאי שנפל מגג בית פרטי במהלך ביצוע עבודות שיפוצים בכפר קאסם. מפקח עבודה הגיע למקום ופתח בבירור נסיבות האירוע.

- דו"ח 2016 של המינהל כלל תאונה קטלנית מיום 6.6 בה נהרג יחיא עזב בעבודות להקמה של אולם חתונות בערעה, בנפילה מסולם בעת שעסק בעבודות התקנה ונפגע קשה. לאחר 10 ימים נפטר בבית החולים. מפקח עבודה הגיע למקום ופתח בבירור נסיבות האירוע.

- דו"ח 2017 של המינהל כלל תאונה קטלנית מיום 26.1 בה נהרג נהג משאית במהלך עבודות באתר של חברת 'א.ס. מוראד תשתיות ופיתוח בע"מ' בבת-ים בזמן שעסק בפריקת חומר ממשאית. מפקח עבודה ביקר במקום ופתח בבירור על הנסיבות שהובילו לתאונה. במקום הוטל צו להפסקת עבודות.

- דו"ח 2017 של המינהל כלל תאונה קטלנית מיום 24.2 בגילון בה נהרג מאג'ד זידאני, נהג משאית, בן 49 מטמרה. בזמן שהפעיל את מערבול הבטון ושפך בטון לכף טרקטור שעבד במקום, התדרדרה המשאית לאחור ופגעה בו. התאונה אירעה ביום שישי, מפקח יצא לאתר ביום א' 26.2, והוציא צו סגירה שתקף לאותו יום בלבד.

15. מה שנחזה כשינוי מדיניות לעניין הסיווג עולה בפרט במקרים של תאונות עבודה שנגרמו בשל פגיעה מרכב עבודה ופגיעות בענף החקלאות במיוחד. חלק מהמקרים סווגו בדו"ח השנתי כתאונות שאינן תאונות עבודה ברשימה הנפרדת (כך למשל, התהפכות טרקטור במשגב מיום 22/4/2022), והדו"ח השנתי לא כלל בשום מקום התייחסות לפגיעות קטלניות אחרות בענף מרכבי עבודה בשטח חקלאי. כך למשל, תאונות מיום 6/3/2022 ברבדים, מיום 19/3/2022 בכפר ויתקין, ומיום 30/6/2022 במטה יהודה לא מופיעות, בעוד שבעבר תאונות דומות סווגו על ידי מינהל הבטיחות כתאונות עבודה בדו"חות הרשמיים:

- דו"ח 2016 כלל תאונה בה מהגר עבודה מתאילנד נפגע מטרקטור חקלאי, במהלך פינוי צואת פרות מרפת משק במדרך עוז. מפקח עבודה הגיע למקום וביצע בירור על הנסיבות שהובילו לתאונה.

- דו"ח 2016 כלל תאונה בענף הבנייה מרכב עבודה מיום 6.6 בה נהרג סיימון פלדמן על ידי משאית שנעה לאחור במקטע לסלילת כביש 6 באזור רכסים של השותפות שפיר הנדסה אזרחית וימית-אימפרזה פיזארוטי, בזמן שעסק במדידות. מפקח עבודה הגיע למקום ופתח בבירור נסיבות האירוע.
- דו"ח המינהל לשנת 2019 דיווח רק באותה שנה על 5 נפגעים בענף החקלאות כתוצאה מהתהפכות או מפגיעת טרקטורים ומכונות חקלאיות אחרות: מיום 22/1/2019 בקיבוץ יפעת, ביום 21/6/2019 בשפיים, ביום 16/8/2019 ביישוב בוקעאתא, מיום 26/10/2019 בטייבה, וביום 5/11/2019 בכפר מראר.

16. ודוק. התאונות הנזכרות לעיל שהתרחשו בשנת 2022 ולא סווגו בידי המינהל כתאונות עבודה, הן על פניו תאונות עבודה, ונבעו מהסיכונים התעסוקתיים בתהליכי העבודה במקומות העבודה. האחריות עליהן, כמו גם היכולת למנוע את הפגיעה בעובדים אלו, נמצאת בידי מעסיקים, ממוני בטיחות, יזמים וקבלנים, שצריכים להדריך את העובדים ומנהלי הצוותים, לוודא ציות לכללי הבטיחות, לדאוג לאספקת ציוד מגן תקין, לפקח על השימוש בו, ואף לתת דין וחשבון מקום בו קרתה תאונה. אנו מעריכים שאם תאונות אלו היו מתרחשות לפני מספר שנים, הן ככל הנראה היו מסווגות כתאונות עבודה גם בידי המינהל.
17. לקיומו של בסיס נתונים עדכני, מלא ומהימן המשקף את תמונת הבטיחות בפועל, יש חשיבות משמעותית בתכנון מדיניות, תקציב ורגולציה, בין בתוך המינהל ובין אצל גורמים אחרים. מכאן, שהיכרות עם הקריטריונים לגיבוש בסיס הנתונים – ודאי ככל שאלו משתנים עם השנים באופן המייצר תחושה של חוסר עקביות – יש משמעות.
18. סיווג שגוי של תאונות עבודה עלול להסיר את האחריות מאותם גורמים, ולפגוע ביכולת של משפחותיהם של ההרוגים לקבל צדק. אבל במקרים שלא סווגו בדו"ח השנתי כתאונות עבודה אפילו לא ניתן לדעת האם מדובר בסיווג שגוי או לא, כאשר הקריטריונים לסיווג האירועים אינם מפורסמים לציבור.
19. נזכיר שרשות מינהלית חבה בשקיפות, כך שכל פעולותיה, נהליה והחלטותיה יהיו פתוחים לעיני הציבור. חובת השקיפות היא הערובה לזכותו של הציבור לפקח ולבקר את פעילותה של הרשות המינהלית, ובכך למעשה לבחון את תקינות התנהלותה.
20. נוכח האמור, נבקש לפרסם את הקריטריונים (ככל שנקבעו) לסיווג תאונות הקשורות בעבודה כתאונות עבודה או כאירועים אחרים, על מנת שניתן יהיה לגבש עמדה מושכלת ביחס אליהם וביחס לסיווג תאונות קונקרטיות מכוחם, כדי להביא בסופו של יום למה שעומד בבסיס ספירת התאונות וסיווגן – הצורך ברגולציה יעילה ופיקוח הולם כדי להבטיח את אקלים הבטיחות במקומות העבודה השונים.
21. נודה להתייחסותכם לשתי הסוגיות בהקדם.

בברכה,

דיאנה בארון, עו"ד

מנהלת מדיניות ציבורית ומחקר  
עמותת קו לעובד

## העתק:

ח"כ יואב בן צור, שר העבודה  
גבי תאיר איפרגן, מנכ"לית זרוע עבודה  
עו"ד דבורה ספיר-אליעזר, יועצת משפטית משרד העבודה  
מר עמית גריידי, רשם הקבלנים, משרד הבינוי והשיכון  
רו"ח יהלי רוטנברג, החשב הכללי, משרד האוצר  
גבי ענבל משש, ראש מינהל עובדים זרים, רשות האוכלוסין וההגירה  
אלוף יהודה פוקס, המפקד הצבאי לאזור הגדה המערבית  
עו"ד אלעד כהנא, קו לעובד