



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

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

כ"ז בסיוון תשע"ו

3 ביולי 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 במשרד הכלכלה והתעשייה
5	1.1. קבלת הודעות על תאונות עבודה
7	1.2. סוגי בדיקה בעקבות תאונת עבודה
10	1.3. תיקי חקירות ובירורים של יחידת החקירות במינהל הבטיחות
13	1.4. ממשקי עבודה של מינהל הבטיחות במשרד הכלכלה עם המשטרה
15	2. חקירת תאונות עבודה בענף הבניין על ידי המשטרה
15	2.1. חקירת תאונות עבודה על ידי המשטרה
17	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
22	3.1. עיבוד הפרקליטות – נתוני 2010-פברואר 2016
28	4. שאלות לדיון



מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת אלי אלאלוף, יושב ראש ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, לקראת דיון בוועדה, ובו מוצגים נתונים על הליכי בדיקה וחקירה ועל הליכים משפטיים בעקבות תאונות עבודה בענף הבניין.

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), למשטרת 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 בנפרד. בכל פרק להלן נתמקד באחד משלושת הגופים, נציג בקצרה את החקיקה והמסמכים המעגנים 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) וכך 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 במשרד הכלכלה, המשטרה והפרקליטות. ההליכים שיוצגו מבוססים כאמור על האסדרה הידועה לנו, אך אין באפשרותנו לעמוד על מידת יישומם בפועל.

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



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 והפניוי בגין תאונות עבודה בענף הבניין. עם זאת נמסר לנו שאין באפשרותו להפיק נתונים שכאלו.² גורם רלוונטי נוסף הוא למשל רשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון. במסמך מדצמבר 2015 התייחסנו לממשק העבודה בין מינהל הבטיחות ורשם הקבלנים,³ ובמסמך האמור, כמו גם בדיונים בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת,⁴ 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.⁵

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 במשרד הכלכלה והתעשייה

מינהל הבטיחות והבריאות הוא הרגולטור בתחומי הבטיחות והבריאות בעבודה, ובין היתר הוא מבצע פעולות אכיפה ופיקוח בתחומים אלו.⁶ לפי מבקר המדינה, מפקחי העבודה של מינהל הבטיחות מוסמכים מתוקף חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד–1954,⁷ לחקור ולברר את הסיבות לתאונות עבודה (בכל הענפים) ואת נסיבותיהן. זאת, לדברי המבקר, על מנת להפיק לקחים שיאפשרו צמצום

² עו"ד אורן בלושטיין, מגן, משנה ומ"מ למנהל הכללי של מגן דוד אדום, דוא"ל, 4 במאי 2016.

³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תאונות עבודה בענף הבניין, כתיבה: גדעון זעירא, 14 בדצמבר 2015, סעיפים 3.1 ו-3.3.

⁴ ראו למשל ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, תאונות עבודה בענף הבניין, פרוטוקול מס' 168, 9 בפברואר 2016.

⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תאונות עבודה בענף הבניין, עמ' 18.

⁶ ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015.

⁷ 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 מתפקדי 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 הגשתם 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 שיוורה 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.



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.⁸

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".⁹ 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. מינהל הבטיחות נמסר כי מדובר בנוהל שכיום פועלים לפיו,¹⁰ 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 עובד¹¹ או בהמשך לאותה עבודה במקרים הבאים:¹² היא גרמה למוותו של עובד או הפכה את העובד נטול יכולת במשך יותר משלושה ימים מלהשתכר שכר מלא.¹³ 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.¹⁴ בכל המקרים הללו על המעסיק¹⁵ לדווח בכתב על התאונה בטופס המופיע בתוספת

⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, מאי 2016, בטיחותם של העובדים ובריאותם – משרד הכלכלה והתעשייה, עמ' 1027.

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

¹⁰ נועם רענן, ראש תחום מחקר ומידע במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד הכלכלה, דוא"ל, 20 ביוני 2016.

¹¹ 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, 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 בביקוהו או הנהלתו של האדם שמסר את החמרים או המצרכים.

¹² סעיף 3 לפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945.

¹³ 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.

¹⁴ 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



הראשונה לפקודה למפקח שמינה שר הכלכלה (בחוק שר העבודה),¹⁶ ואם שירותי העובד הושאלו או הושכרו באופן זמני לאדם אחר, על אותו אדם להודיע למעסיק של העובד על התאונה.

על-פי "נוהל זמני לטיפול בהודעות על תאונת עבודה, מחלת מקצוע ומקרה מסוכן" מפברואר 2015,¹⁷ 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 על כ-14,000 תאונות עבודה בממוצע בשנה בכלל הענפים.¹⁸ 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

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 מכונת בכון או בכונים. 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 וקיסור ותערובת כל גזים שונים וכן נוזלים או מוצקים שנוצרו בדחיסת גז. 13. התפוצצות דוד קיסור וכל נזק במבנה דוד הקיסור שנגרם על ידי אש חוזרת. לצורך סעיף זה "דוד קיסור" פירושו - כלי סגור שנוצר בו קיסור לכל צורך שהוא בלחץ הגדול מלחץ האויר, לרבות כל מחסך המשמש לחימום המים שמספקים לדוד-קיסור, וכן כל משחן המשמש לחימום קיסור. 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 מחלקיו 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.

¹⁵ 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 חניכות, 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.

¹⁶ בסעיף 2 לפקודה מוגדר: "מפקח" פירושו כל מפקח שנתמנה ע"י שר העבודה לפי סעיף 4 לפקודת מחלקת העבודה, 1943. ¹⁷ מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, נוהל זמני לטיפול בהודעות על תאונת עבודה, מחלת מקצוע ומקרה מסוכן, 2 בפברואר 2015. כל התייחסות לנוהל זמני במסמך זה, עוסקת בנוהל זה.

¹⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונית שנת הכספים 2014, מאי 2016, [בטיחותם של העובדים ובריאותם – משרד הכלכלה והתעשייה](#), עמ' 1028.



הרוגים.¹⁹ נציין כי, לפי התשובה, חוקי הבטיחות אינם חלים בשטחי יהודה ושומרון, על כן תאונות המתרחשות באזורים אלו אינן מדווחות למינהל ואינן נחקרות על ידו.²⁰

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 מכך).²¹ 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.

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.²² לפי הנוהל המוזכר ותשובת מינהל הבטיחות, "בירור" ו"חקירה" הם שני סוגי הבדיקה שעשוי המינהל לערוך בעקבות הודעה:

- בירור מבצע מפקח עבודה,²³ 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

¹⁹ 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.

²⁰ ורדה אדוארדס, מכתב, 9 בדצמבר 2015.

²¹ סעיף 3 לפקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945.

²² 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.

²³ מפקח עבודה מוגדר "עובד מינהל שמונה על ידי שר הכלכלה ושמו פורסם ברשומות".



הליכים בהתאם לחוק רישוי עסקים. לפי נתוני מינהל הבטיחות מדצמבר 2015, במינהל הבטיחות 17 מפקחים ייעודיים לענף הבנייה,²⁴ אין בידנו מידע על היקף משרתם.

● חקירה מתבצעת על ידי חוקר בטיחות,²⁵ 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 ושלא כמו בירור, חקירה כוללת גביית עדויות ואיסוף ראיות. לפי תשובת מינהל הבטיחות מדצמבר 2015, במינהל היו 7 חוקרים האמונים על כל הענפים.²⁶ 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 במוצא 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.²⁷

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

- **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

²⁴ ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015.

²⁵ חוקר בטיחות מוגדר "עובד המינהל אשר קיבל הכשרה מתאימה בתחום ההליך הפלילי והוסמך לתפקיד על ידי שר הכלכלה".

²⁶ ורדה אדוארדס, מכתב, 9 בדצמבר 2015.

²⁷ ורדה אדוארדס, מכתב, 10 במרס 2016.



בבית חולים למשך יותר מ-30 יום והפגיעה עלולה להסתיים בנכות תמידית או לאבדן כושר עבודה במקצוע או במוות.²⁸

• **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.²⁹

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.³⁰

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".**³¹ בדומה לכך, בדוח מבקר המדינה, שפורסם 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.³² 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

²⁸ 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.

²⁹ מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, הנחיות לביצוע בירור של תאונת עבודה, מסמך מספר 01-2014, בתוקף מתאריך 1 באפריל 2014.

³⁰ שם.

³¹ ההדגשה במקור.

³² 242 מקומות עבודה בממוצע לשנה לעומת דיווח על כ-14,000 תאונות עבודה בממוצע לשנה בכלל הענפים. ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונית שנת הכספים 2014, מאי 2016, בטיחותם של העובדים ובריאותם – משרד הכלכלה והתעשייה, עמ' 1028.



שהמפקחים יקפידו על רישום מלא כדי למצות את האפשרות להפקת לקחים.³³ בעניין זה בהערות ראש הממשלה לדוח מובאת תגובת משרד הכלכלה לפיה המינהל יגבש הנחיה בעניין רישום מלא של פעולות המפקחים.³⁴

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.³⁵

1.3. תיקי חקירות ובירורים של יחידת החקירות במינהל הבטיחות

מתשובת המינהל במענה לפנייתנו עולה כי, עד לאוקטובר 2010, אז החלה יחידת החקירות לפעול במינהל,³⁶ מפקחים ביצעו חקירות, ומשנת 2015 הם מבצעים בירורים.³⁷ **אין בידנו נתונים על החקירות והבירורים שערכו המפקחים עד לשנת 2015.**

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 חקירות ובירורים 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. אין בידנו מידע על הסטטוס של תיקים אלו, כמו כן לא ידוע לנו אם ייתכן מקרה שנפתח בו תיק חקירות וגם תיק בירורים, ואם תיק חקירות או בירורים יכולים לכלול יותר מהליך אחד (למשל, יותר מחקירה אחת) או יותר מתאונה אחת.**

³³ מבקר המדינה, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, מאי 2016, [בטיחותם של העובדים ובריאותם – משרד הכלכלה והתעשייה](#), עמ' 1028.

³⁴ משרד ראש הממשלה, משרד המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 66](#), מאי 2016, עמ' 288.

³⁵ ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 10 במרס 2016.

³⁶ נועם רענן, ראש תחום מחקר ומידע במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד הכלכלה, שיחת טלפון, 4 באפריל 2016.

³⁷ אם לא צוין אחרת, המקור לסעיף זה הוא ורדה אדוארדס, מכתב, 10 במרס 2016.



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

מספר תיקי הבירורים	מספר תיקי החקירות	סוג התאונה
22	126	תאונות קטלניות ³⁸
11	51	תאונות שלא הסתיימו במוות
-	31	אחר
33	208	סך הכול 2010-2014

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

- כ-60.5% מתיקי החקירות היו של תאונות קטלניות (תאונות שהסתיימו במוות), 24.5% של תאונות שלא הסתיימו במוות וכ-15% הוגדרו "אחר" (אין בידנו ההגדרה לקטגוריה זו). באוקטובר 2010 כאמור החלה היחידה לפעול, ובשנה זו היו לה 14 תיקי חקירות ותיק בירור אחד. בכל אחת מהשנים 2010-2014 ליחידה היו בין 31 תיקי חקירות (שנת 2014) ל-65 (שנת 2013) ובין 2 תיקי בירורים (שנת 2011) ל-11 (שנת 2014).
- בגין תאונות קטלניות, היו 126 תיקי חקירות ו-22 תיקי בירורים. בשנים 2010-2014 התרחשו 158 תאונות קטלניות בענף הבניין, אך אין באפשרותנו לאמוד כמה מהתאונות הקטלניות נחקרו, שכן אין בידנו מידע על מספר החקירות והבירורים שנוהלו בעקבות כל תאונה, וכן מספר החקירות והבירורים שניהלו מפקחי העבודה בשנת 2010 לפני תחילת עבודת יחידת החקירות, ובשנים לאחר מכן.
- נציין כי בכל אחת מהשנים 2011, 2012 ו-2014 מספר תיקי החקירות של תאונות קטלניות (בהתאמה: 32, 27 ו-25) היה קטן ממספר התאונות הקטלניות באותה שנה (בהתאמה: 38, 31 ו-31), כלומר גם אם כל תיק חקירות נפתח בעקבות תאונה אחת, לא כל התאונות הקטלניות נחקרו על ידי יחידת החקירות. בשנים אלה ליחידת החקירות היו בהתאמה 2, 5 ו-9 תיקי בירורים בעקבות תאונות קטלניות, אך כאמור אין בידנו לקבוע האם תיקי בירורים אלו נפתחו בעקבות תאונות שלא נחקרו ואם בגין חלק מהתאונות היו יותר מחקירה אחת או יותר מבירור אחד. כמו כן אין בידנו מידע לגבי מספר התיקים שנפתחו שלא באותה שנה שבה התרחשה התאונה.

³⁸ תאונות קטלניות הן תאונות במהלך העבודה שהסתיימו במוות העובד, אך אינן כוללות תאונות דרכים בדרך לעבודה או ממנה או בנסיעה בין אתרי בנייה. נתונים על מספר התאונות הקטלניות בסעיף זה – נועם רענן, ראש תחום מחקר ומידע במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד הכלכלה, דוא"ל, 8 בפברואר 2016. 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 שכן, 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.



- בשנת 2013 מספר תיקי החקירות של תאונות קטלניות (33) היה גדול ממספר תאונות אלו (32), ונוסף עליהן היו 5 תיקי בירורים בעקבות תאונות קטלניות.

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 החקירות והבירורים בענף הבניין של יחידת החקירות בשנת 2015, השנה שבה השתנה מוקד החקירות כמתואר.

טבלה 2: מספר תיקי החקירות והבירורים בענף הבניין של יחידת החקירות במינהל

הבטיחות בשנת 2015

סוג התאונה	מספר תיקי החקירות	מספר תיקי הבירורים
תאונות קטלניות	2	2
תאונות שלא הסתיימו במוות	1	-
אחר	9	-
סך הכול 2010-2014	12	2

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

בשנה זו עיקר הפעילות עקב תאונות קטלניות בענף הבניין היה בדמות בירורים שערכו מפקחים – 31 תיקי בירורים. נציין כי בשנת 2015 היו 34 תאונות קטלניות שבהן נהרגו 35 עובדים, 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 שנערכו בעקבות תאונות בשנים קודמות.

ניתן לראות כי מספר תיקי החקירות 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 חקירות 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 החקירות 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 (קטלניות או שאינן קטלניות); 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.³⁹

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 בגינן 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 במשרד הכלכלה 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.⁴⁰ ברוח דומה, בתשובה של מינהל הבטיחות מדצמבר 2015 למרכז המחקר והמידע של הכנסת, תיאר כאמור המינהל את עצמו בין היתר כזרוע המקצועית במסגרת חקירת תאונות עבודה על ידי המשטרה.⁴¹ 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

³⁹ בתשובת משרד הכלכלה 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.

⁴⁰ משרד ראש הממשלה, משרד המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 66, מאי 2016, עמ' 288.

⁴¹ ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 9 בדצמבר 2015.



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.⁴²

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 משרד הכלכלה למשטרה 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.⁴³

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 ולבריאותם של הנמצאים במקום, יודיע על הוצאת צו בטיחות ויאסור שימוש בגורם המסכן עד להגעת מפקח עבודה או חוקר בטיחות.⁴⁴

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.**⁴⁵ 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).⁴⁶ **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.**⁴⁷

⁴² מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, הנחיות לביצוע בירור של תאונת עבודה, מסמך מספר 01-2014, בתוקף מתאריך 1 באפריל 2014.

⁴³ 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.

⁴⁴ מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, הנחיות לביצוע בירור של תאונת עבודה, בתוקף מתאריך 1 באפריל 2014.

⁴⁵ ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 10 במרס 2016.

⁴⁶ מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, הנחיות לביצוע בירור של תאונת עבודה, מסמך מספר 01-2014, בתוקף מתאריך 1 באפריל 2014.

⁴⁷ ורדה אדוארדס, מכתבים, 9 בדצמבר 2015 ו-10 במרס 2016.



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 בחשד 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).⁴⁸ 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.⁴⁹ 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 2007 לאור העובדה שהנוהל מסדיר בצורה רחבה יותר את דרך העבודה.⁵⁰ בתשובת משטרה נוספת הוזכר הנוהל הייעודי של חטיבת החקירות "חקירות תאונות עבודה", אך אין בידינו 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 המשטרה.⁵¹ נציין כי משרד הכלכלה שלח לנו מסמך שהוא הציג בתור טיוטת נוהל משותף עם המשטרה, הנושא שם ומספר הזהים לזה שהוזכר בתשובת המשטרה, והוא כולל נספחים הקשורים למשרד הכלכלה. המסמך מעודכן לפברואר 2016, אך אינו נושא תאריך תחולה, ומשרד הכלכלה הציגו כטייטה שנדרשת לגביה השלמת פערים.⁵² **משום שאין בידינו 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 הכלכלה.⁵³ עם זאת בתשובה אחרת של המשטרה במענה לפנייתנו נמסר בין היתר, כי היא

⁴⁸ 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.

⁴⁹ ילקוט הפרסומים 4362, הודעה על פקודת משטרה, 14.01.23 – "חקירת תאונות עבודה", 15 במאי 1995, פורסם: 19 בדצמבר 1995.

⁵⁰ 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.

⁵¹ אתר האינטרנט של משטרת ישראל, פקודות ונהלים, תאריך כניסה: 29 ביוני 2016.

⁵² נועם רענן, ראש תחום מחקר ומידע במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד הכלכלה, דוא"ל, 20 ביוני 2016.

⁵³ רב-פקד טובי לין בן-שלום, מכתב, 14 באפריל.



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).⁵⁴

במענה לפנייתנו השיבה המשטרה כי אין הגדרות מיוחדות לתאונות בענף הבניין וכי יש "הגדרות כלליות". לפי הדברים, תאונת עבודה בכל הענפים מגדירה המשטרה כאירוע שקשור בעבודת עובד⁵⁵ ושבעקבותיו נגרם מותו של אדם או אירוע שסיכן את העובד במקום העבודה⁵⁶ בין אם נגרמה נכות קשה וממושכת או תמידית בין אם עלולה להיגרם נכות. ההגדרה לתאונת 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 [...]. בהתנדבות". 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 מסוכנים.⁵⁷ כאמור, אין בידנו מידע על הסיבות לביטול הפקודה.

אשר להליך החקירה, לפי התשובה,⁵⁸ 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 ממוז"פ (כיום: חטיבת הזיהוי הפלילי).⁵⁹ 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.

⁵⁴ רב-פקד טובי לין בן-שלום, מכתב, 20 באפריל, התקבל בדוא"ל ב-10 במאי 2016 מלשכת השר לביטחון הפנים. 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".

⁵⁶ 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.

⁵⁷ "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 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.

⁵⁸ רב-פקד טובי לין בן-שלום, קצינת מדור חקירות, אגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל, מכתב, 14 באפריל 2016. ⁵⁹ חטיבת הזיהוי הפלילי במשטרה היא הגוף במשטרה המוסמך להפעיל שיטות מדע וטכנולוגיה לטיפול במוצגים מזירת עבירה. ראו אתר האינטרנט של משטרת ישראל, חטיבת הזיהוי הפלילי (מז"פ), תאריך כניסה: 21 ביוני 2016.



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.⁶⁰

לפי משרד הכלכלה, עד לשנת 2015 תאונות עבודה שנהרג בהן עובד, חקרו במקביל המשטרה וחוקרי מינהל הבטיחות.⁶¹ 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 ממשרד 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, מיומנותיו 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, ומהדברים עולה כי נדרש לה סיוע ממשי בהיבטים הדורשים מומחיות.⁶² יתר על כן, מהגדרת המשטרה ל"עובד"⁶³ עולה שאלה אם ייתכנו מקרים שהמשטרה תראה בהם תאונת עבודה, ומשרד הכלכלה 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 אצל מעסיקו או מטעמו או תאונה של עצמאי או בעל מפעל,⁶⁴ 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.⁶⁵

לקראת כתיבת מסמך זה ביקשנו נתונים נוספים על נתונים אלו לפי תיקים שנפתחו בשנים 2010-2015, והמשטרה מסרה נתונים עדכניים על עבירות אלו,⁶⁶ 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 2015.⁶⁷ נדגיש כי גם לגבי נתונים אלו ככל הנראה

⁶⁰ רב-פקד טובי לין בן-שלום, קצינת מדור חקירות, אגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל, מכתב, 14 באפריל 2016.
⁶¹ ורדה אדוארדס, ראש מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקחת עבודה ראשית, משרד הכלכלה, מכתב, 10 במרס 2016.

⁶² רב-פקד טובי לין בן-שלום, קצינת מדור חקירות, אגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל, מכתב, 20 באפריל 2016.
⁶³ ראו הערה מספר 55.

⁶⁴ מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, נוהל זמני לטיפול בהודעות על תאונת עבודה, מחלת מקצוע ומקרה מסוכן, 2 בפברואר 2015.

⁶⁵ רב-פקד טובי לין בן-שלום, מכתב, 10 בדצמבר 2015.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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



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 מהמשרה 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 תאונות 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.⁶⁸ 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.⁶⁹ בכל אחת מהשנים 2010-2015 נפתחו בין 26 (2010) ל-43 (2014) תיקים פליליים כאמור.

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).

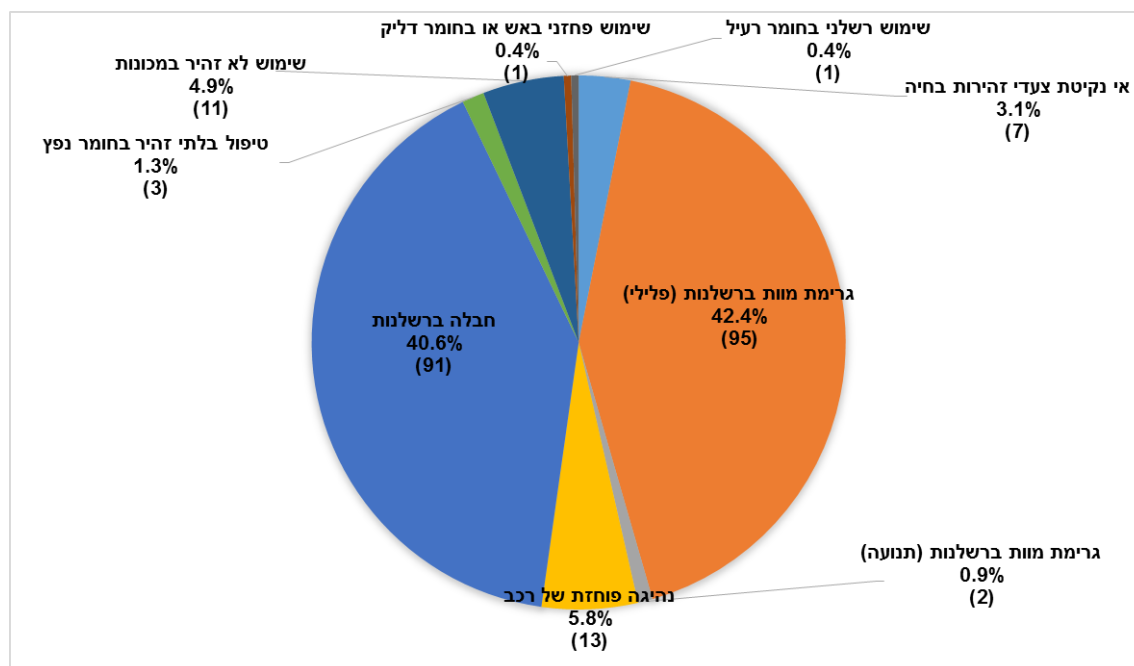
ב-222 התיקים הפליליים יש 224 עבירות שתיאורן כאמור נחלק לתשעה סוגים. בתרשים 1 להלן נציג את פילוח 224 העבירות לפי סוגי העבירה שציינה המשטרה.

מופיעים נתונים על הליכי החקירה רק החל משנת 2013, לכן לא נציג אותם במסמך זה, אף שיש השוני בחלק מהשנים, ייתכן בשל עדכון.

⁶⁸ רב-פקד טובי לין בן-שלום, קצינת מדור חקירות, האגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל, מכתב, 20 באפריל 2016.
⁶⁹ 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.



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



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.⁷⁰

אשר לסטטוס התיקים, מתוך 222 התיקים שנפתחו בחשד לעבירות של רשלנות באתרי בנייה בשנים 2015-2010:⁷¹

- 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).⁷²
- 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,⁷³ 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

⁷⁰ רב-פקד טובי לין בן-שלום, קצינת מדור חקירות, האגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל, מכתב, 14 באפריל 2016.
⁷¹ 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).
⁷² 28 תיקים בחקירה, 3 בהמתנה ואחד בתהליך סגירה והעברה לטיפול של רשות אחרת.
⁷³ אין בידינו מידע על אודות "הרשות האחרת", אך סביר להניח כי מדובר במשרד הכלכלה.



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 העברייני 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 משרד הכלכלה מפברואר 2016,⁷⁴ בשנים 2010-2015 נהרגו בענף הבניין 193 עובדים ב-192 תאונות קטלניות (באחת מהתאונות נהרגו שני עובדים).⁷⁵ כאמור, לפי נתוני המשטרה במכתב מפברואר 2016, ב-95 תיקי משטרה שנפתחו בשנים אלו היה חשד לגרימת מוות ברשלנות באתרי בנייה,⁷⁶ 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 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).⁷⁷ נציין כי לפי נתוני המשטרה שנמסרו לנו לפני תשובה זו, בשנים אלו נפתחו 77 תיקי משטרה בגין חשד לגרימת

⁷⁴ נועם רענן, ראש תחום מחקר ומידע במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד הכלכלה, דוא"ל, 8 בפברואר 2016.
⁷⁵ לפירוט על תאונות קטלניות אלו ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [נתונים על הרוגים בתאונות עבודה בענף הבניין בשנים 2010-2015](#), כתיבה: גדעון זעירא, 14 בדצמבר 2015.

⁷⁶ לא כולל שני תיקים שתיאור העבירה בהם הוא "גרימת מוות ברשלנות (תנועה)".

⁷⁷ 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.



מוות ברשלנות, והוגשו 11 כתבי אישום.⁷⁸ 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.⁷⁹ כאמור, בתשובת המשטרה לא צוינו סעיפי העבירה, אך ככל הנראה לפחות חלקם הם "מעשי פזיזות ורשלנות" המופיעים בסעיף 338 בחוק העונשין, התשל"ד-1977.⁸⁰ 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 פחזני 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 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

⁷⁸ לגבי 16 תיקי חקירה שנפתחו בשנת 2015, לא הופיע אזכור לגבי כתבי אישום. ככל הנראה בעת שלפת הנתונים, טרם הוגש בהם כתב אישום.

⁷⁹ 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 פחזני באש או בחומר דליק (1) ושימוש רשלני בחומר רעיל (1).

⁸⁰ סעיף 338 לחוק העונשין, התשל"ד-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 שבהחזקתו; (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 שבהחזקתו, או אינו נוקט אמצעי זהירות נאותים מפני סכנה מסתברת הכרוכה בהם; (6) אינו נוקט אמצעי זהירות מפני סכנה מסתברת הכרוכה בחיה שבהחזקתו; (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 שהוחזק בו חומר כאמור ויש בו כדי להרעיל או לסכן. (ב) העובר עבירה לפי סעיף קטן (א) (5) בחגיגה או בטקס, דינו - מאסר ארבע שנים.



כי הדבר נעשה במקרים שבהם לא ניתן להגיש כתב אישום בעבירה הפלילית, אך ניתן לעשות כן לגבי הפרת "תקנות עבודה"⁸¹. 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.⁸² לפי החוק, דינו של הגורם ברשלנות למותו של אדם הוא מאסר של עד שלוש שנים;⁸³ מעשי פזיזות ורשלנות לפי סעיף 338 – מאסר עד שלוש שנים;⁸⁴ ועבירה של חבלה ברשלנות – עד שנה אחת.⁸⁵

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).⁸⁶

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.⁸⁷

⁸¹ 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"ל ב-3 ביולי 2016 מלשכת השר לביטחון הפנים.

⁸² תוספת ראשונה א' לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

⁸³ גרימת מוות ברשלנות (סעיף 304 לחוק העונשין, התשל"ז-1977): הגורם ברשלנות למותו של אדם, דינו - מאסר שלוש שנים.

⁸⁴ 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 מכוונות 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 שהוזקק בו חומר ויש בו כדי להרעיל או לסכן. (ב) העובר עבירה לפי סעיף קטן (א)5(א) בחגיגה או בטקס, דינו – מאסר ארבע שנים.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ אילנה שילה, לשכת פרקליט המדינה, מכתב, 7 ביוני 2016, דוא"ל, 19 באפריל ו-28 ביוני 2016.

⁸⁷ 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.



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.⁸⁸ 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 חבלה 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.

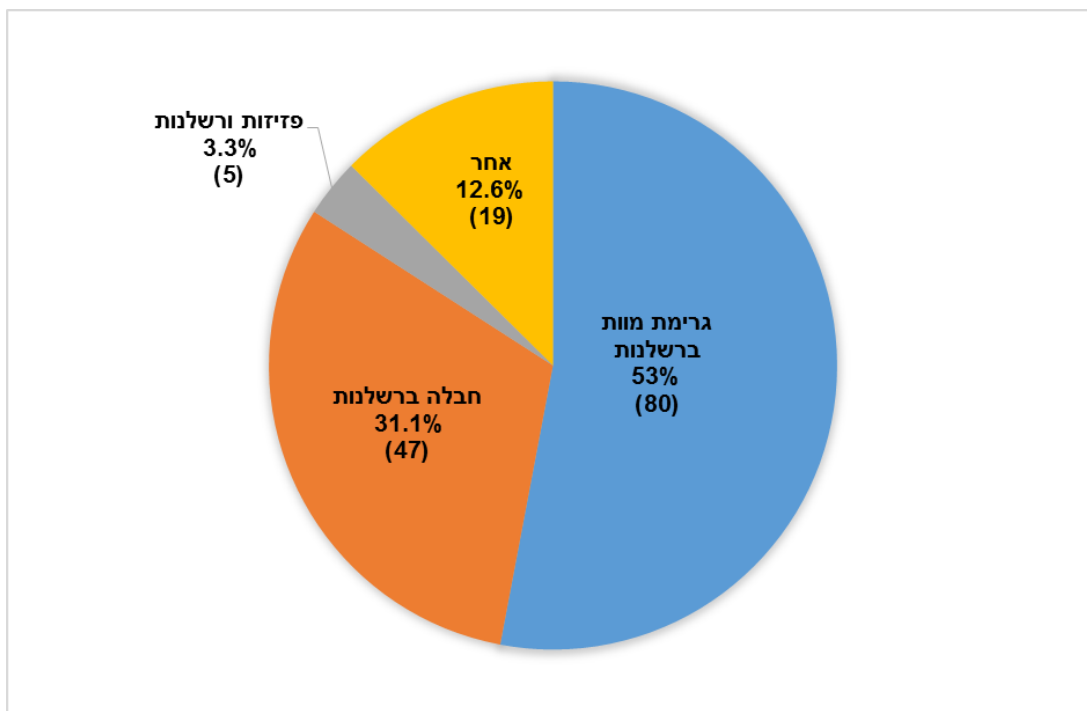
לפי עיבוד הפרקליטות במרס 2016 המתואר לעיל, בין שנת 2010 לסוף פברואר 2016 העבירה המשטרה לפרקליטות 154 תיקי חקירה שנפתחו בעקבות תאונות עבודה בענף הבניין, ובגינם נפתחו 151 תיקי פרקליטות (בכמה מקרים תיקי חקירה של המשטרה אוחדו), כנגד 335 חשודים. 335 החשודים הם לא בהכרח 335 אנשים שונים שכן יכול להיות שאדם נחשד ביותר מתיק אחד. נדגיש כי שנת פתיחת התיק בפרקליטות ובמשטרה אינן זהות בהכרח, וכי בעיבוד הפרקליטות יש שימוש בנתוני המערכת שלה שאינה תואמת 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-151 תיקי הפרקליטות, הפרקליטות סיפקה נתונים לפי הגדרת המשטרה בתיקים שהעבירה.⁸⁹ בתרשים 2 להלן נציג את החלוקה לסעיפי עבירה אלו.

⁸⁸ 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.
⁸⁹ סעיף העבירה בתיק פרקליטות שאיחד כמה תיקי משטרה הוא סעיף העבירה הראשי שבהם.



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



מתרשים 2 עולה כי לגבי מעט יותר ממחצית התיקים שנפתחו בפרקליטות (כ-53%) – סעיף העבירה הראשי בתיקי החקירה של המשטרה היה גרימת מוות ברשלנות (80 תיקים), לגבי כ-31% חבלה ברשלנות (47 תיקים), כ-3% פזיזות ורשלנות (5 תיקים) וכ-13% מהתיקים סווגו בקטגוריה "אחר" (19 תיקים).⁹⁰ 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.

⁹⁰ 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 שנגזרו ⁹¹	תיקים שהוגש בהם כתב אישום ⁹²	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	2	-	4	19
2013	15	7	1	5	28
2014	25	7	10	5	47
2015	10	1	16	2	29
ינואר-פברואר 2016	1	-	7	-	8
סך הכול	78	23	34	16	151

מטבלה 3 עולה כי מתוך 151 התיקים שנפתחו בפרקליטות בין שנת 2010 לפברואר 2016:

- מעט יותר ממחצית (כ-52%) נגזרו (78 תיקים), בכ-15% הוגש כתב אישום (23 תיקים), ב-22.5% טרם התקבלה החלטה (34 תיקים), וכ-10.5% 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-2% מהתיקים בשנים אלו). כלומר, בשנים אלו משקלם של התיקים שטרם התקבלה בהם החלטה קטן (2%), ומשקלם של התיקים בקטגוריות האחרות גדול ממשקל כל קטגוריה בכלל השנים: מבין 67 התיקים שנפתחו בשנים 2010-2013, שיעור התיקים שנגזרו הוא כ-63% (42 תיקים), בכ-22% הוגש כתב אישום (15) וכ-13% סווגו תחת הקטגוריה "אחר" (9).

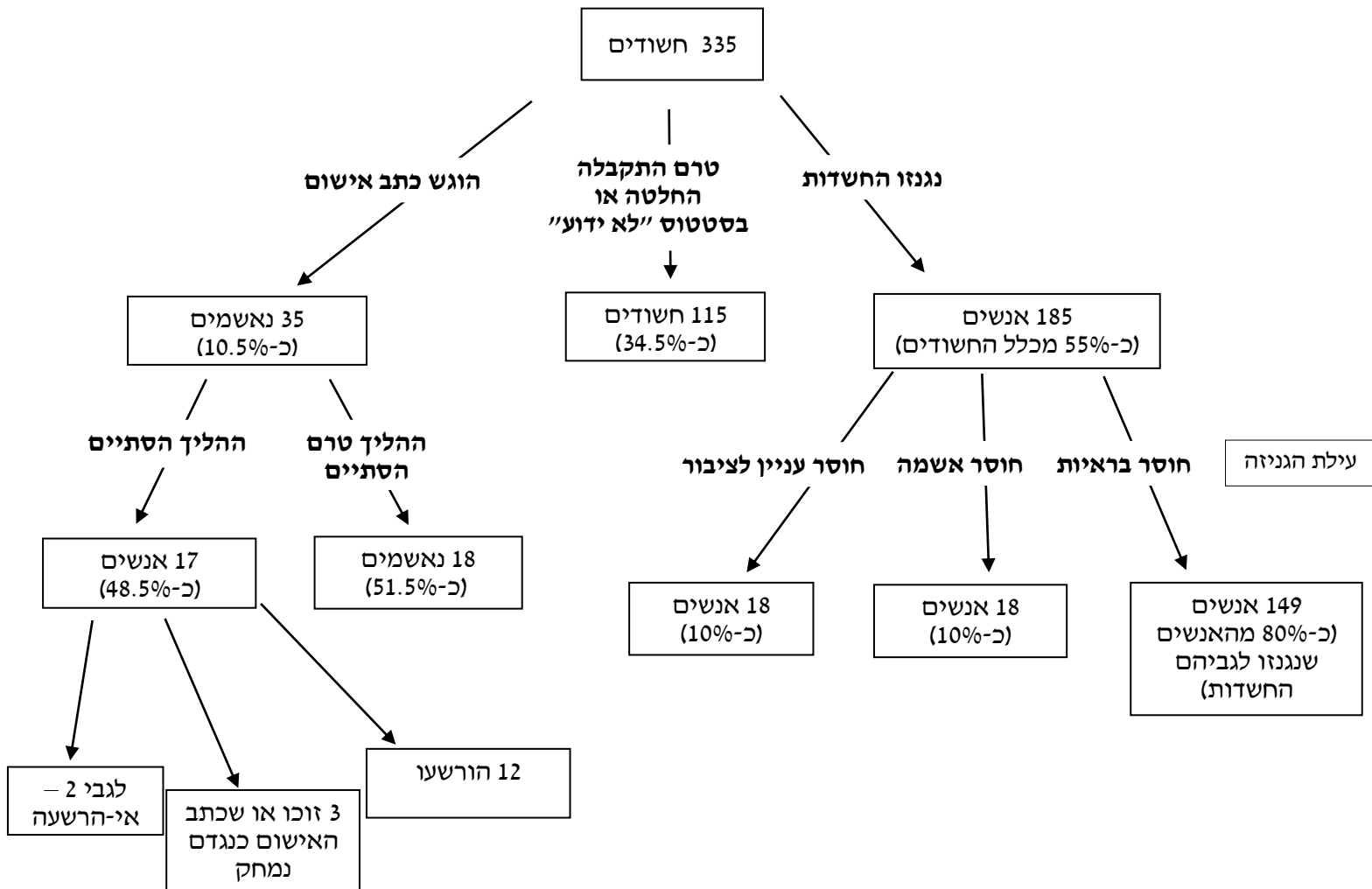
כלל 151 התיקים עסקו ב-335 חשודים. בתרשים 3 להלן נציג את סטטוס ההליך המשפטי ביחס לחשודים ולא לתיקים שכן ייתכן, לדוגמה, תיק שנפתח בפרקליטות כלפי שני חשודים, והוחלט להגיש בו כתב אישום כנגד אדם אחד ולגנוז את החשד כלפי השני. הנתונים המופיעים על ההליכים השיפוטיים אינם כוללים הליכי ערעור, אם היו הליכים כאלה.

⁹¹ תיקים שהחשדות בעבירות הפליליות נגזרו כלפי כל החשודים.

⁹² תיקים שלפחות כנגד אחד מהחשודים בו הוגש כתב אישום, גם אם נגזרו 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 335 החשודים בתיקים שנפתחו בפרקליטות משנת 2010 עד פברואר 2016 (כולל):

- לגבי כ-55% מהחשודים נגנזו החשדות (185 אנשים), ועילת הגניזה העיקרית (כ-80%) הייתה חוסר ראיות (149 אנשים).
- לגבי כ-34.5% מהחשודים טרם התקבלה החלטה או שהסטטוס על ההליך בגינם "לא ידוע"⁹³ במערכת המחשוב של הפרקליטות (115 חשודים).
- נגד כ-10.5% מהחשודים הוגשו כתבי אישום (35 נאשמים). לגבי 17 אנשים מתוכם (כ-48.5%) הליך השיפוט הסתיים, ו-12 מתוך האנשים שההליך השיפוט הסתיים לגביהם (כ-70.5%), הורשעו. כאמור, נתונים אלו אינם כוללים שינויים בעקבות ערעור, מצד המורשע או המדינה, אם היה.

⁹³ 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-10% מהחשודים (35 נאשמים), אלה הוגשו ב-23 תיקים שהם כ-15% מכלל התיקים שנפתחו בפרקליטות בין שנת 2010 לפברואר 2016 (151 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.

- בכ-48% מ-23 כתבי האישום סעיף העבירה הראשי הוא גרימת מוות ברשלנות (11 כתבי אישום), בכ-35% סעיף העבירה הראשי הוא חבלה ברשלנות (8 כתבי אישום), בכ-8.5% הסעיף הוא מעשי פזיזות ורשלנות (2 כתבי אישום) ובכ-8.5% הסעיף סווג תחת סעיף עבירה שונה מאלו ("אחר" – 2 כתבי אישום ; אין בידנו פירוט על סעיפים אלו).

- נכון למרס 2016, הליך השיפוט הסתיים ב-12 מכתבי האישום, ואלה הוגשו בשנים 2011-2015. נכון למרס 2016 ב-11 כתבי האישום הליך השיפוט עודנו מתנהל, ואלה הוגשו משנת 2014 ואילך.

מבין 12 הליכים אלו שהסתיימו, 7 הליכים (כ-58%) הסתיימו בהסדר טיעון, 4 הליכים נותרו עד תום והליך אחד נמחק בטרם הקראה. כאמור, נתונים אלו אינם כוללים שינויים בעקבות ערעור, אם היה הליך שכזה.

ב-12 ההליכים שהסתיימו הואשמו 17 נאשמים: 12 מתוכם הורשעו (כ-70.5% מהנאשמים שההליך השיפוטי הסתיים לגביהם), 3 זוכו או שכתב האישום כנגדם נמחק (כ-17.5%) ולגבי 2 נקבעה אי-הרשעה (כ-12%).

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.⁹⁴ בטבלה 4 להלן נציג את רכיבי הענישה שהוטלו על הנאשמים, לפי נתוני הפרקליטות.

⁹⁴ קלאודיה בילנקה, ממונה בפרקליטות מחוז תל אביב (פלילי), מרכז תחום תיקי הרשלנות ותאונות העבודה, דוא"ל, 29 ביוני 2016.



**טבלה 4: רכיבי ענישה שהוטלו על נאשמים בתיקים שנפתחו בפרקליטות בין שנת 2010
לפברואר 2016 (כולל)**

הערות	מספר הנאשמים ⁹⁵	רכיב הענישה
	11	מאסר על תנאי
סך הכול 108,500 ש"ח	8	פיצוי (לנפגע או למשפחת הרוג)
	4	עבודות שירות
סך הכול 16,000 ש"ח	4	התחייבות לתשלום במקרה של עבירה דומה בעתיד
	3	שירות לציבור
	3	צו מבחן
סך הכול 1,700 ש"ח	2	קנס
6 שנות מאסר	1	מאסר בפועל

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.⁹⁶

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 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?

⁹⁵ מורשעים ומי שנקבעה לגביו אי-הרשעה.

⁹⁶ אילנה שילה, לשכת פרקליט המדינה, מכתב, 7 ביוני 2016.



נוסף על כך, בין היתר עולות שאלות כדלקמן:

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 לביורור 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 ב"ביורורים". 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 המיטביות לבדיקה, ומה מידת האיזון שבהם בין הדרישות המקצועיות והיקף התופעה לבין אילוצי המינהל עקב משאביו?** נזכיר כי, לפי מבקר המדינה, החקירה והביורור 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 בידי נתונים על כלל הליכי המשפט בעקבות תאונות עבודה.

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 בנתוני המשטרה 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 (תיקים שסגרו הפרקליטות והמשטרה או שהועברו לטיפול רשות אחרת, או שההליך בבית המשפט בעניינם הסתיים), 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), שהם כ-44% מכלל 335 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?**

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 לאחרי 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 [...]"⁹⁷. כאמור, פקודה זו בוטלה (ככל הנראה בשנת 2007), **ונשאלת השאלה: האם יש מקום לעגן סוגיה זו באופן רשמי? אשר לדיווח, נציין כי הצעת חוק ארגון הפיקוח על העבודה (תיקון מס' 10) (צווים להפסקת עבודה באתר בנייה), התשע"ו-2016, מציעה לקבוע בין היתר חובת דיווח של המשטרה למפקח עבודה ראשי על תאונה באתר בנייה שגרמה למוות או לפציעה קשה של אדם – ההצעה הונחה לקריאה ראשונה בכנסת.⁹⁸**

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

⁹⁷ ילקוט הפרסומים 4362, [הודעה על פקודת משטרה](#), 14.01.23 – "חקירת תאונות עבודה", 15 במאי 1995, פורסם: 19 בדצמבר 1995.

⁹⁸ הצעת חוק ארגון הפיקוח על העבודה (תיקון מס' 10) (צווים להפסקת עבודה באתר בנייה), התשע"ו-2016 (פ/2789/20), הצעת חוק של חברי הכנסת מטעם ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, יוזמים: חברי הכנסת אלי אלאלוף, איל בן ראובן ועבד אל חכים חאגי יחיא, מערכת אחזור מידע פרלמנטרי, תאריך אחזור: 30 ביוני 2016.



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?

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.⁹⁹

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 [...]"¹⁰⁰.

⁹⁹ דוח הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות בעבודה והבריאות התעסוקתית במדינת ישראל (ועדת אדם), 9 במרס 2014, עמ' 95.

¹⁰⁰ שם, עמ' 94, 96.

