

בדואר אלקטרוני

י"ט אייר תשפ"ג
10 מאי 2023

לכבוד

משרד העבודה

- מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית:
מנהל ומפקח עבודה ראשי מהנדס חזי שוורצמן, Hezi.Schwartzman@labor.gov.il
מנהל תחום בטיחות תעשייה מהנדס אלי שמואל, Eli.Shmuel@labor.gov.il
אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות:
- מנהל תחום מדיניות רגולציה מר רון גילרן, Ron.gilran@labor.gov.il
מנהלת תחום מדיניות רגולציה גב' הודיה רוזנבלום, Hodiya.Rosenblum@labor.gov.il
הלשכה המשפטית:
- היועצת המשפטית עו"ד דבורה יאנינה ספיר-אליעזר, Debora.eliezer@labor.gov.il
ראש תחום בטיחות בעבודה עו"ד יובל גל אביעד, Yuval.aviad@labor.gov.il

הנדון: התייחסות לדו"ח הערכת השפעות אסדרת תחום זיקוקין דינור

מכובדי כולם,

בשם עמותת לשכת ממוני הבטיחות בישראל - מקצוענים זה אנחנו (ע.ר.) (להלן: "העמותה") הריני לפנות אליך כדלקמן:

- בתאריך 23.3.2020, נרשמה העמותה אצל רשם העמותות.
 - ואלה מטרת העמותה:
 - הקמת ארגון יציג לפי כל דין לכלל ממוני הבטיחות בישראל.
 - לפעול למען קידום המקצועי של ממוני הבטיחות בין היתר לפי המלצות "וועדת אדם".
 - לפעול למען רווחתם של ממוני הבטיחות בין היתר על ידי הפחתת כמות ימי העיון הנדרשת מממונה הבטיחות לפי דין ו/או הגבלת התשלום בגין ביצוע ימי העיון באופן שלא יעלה על 100 ש"ח לכל יום עיון.
 - עובר ליום כתיבת מכתבי, בעמותה חברים 2830 חברים, שחברותם בתוקף, והיא מהווה את הארגון המייצג את המספר הגדול ביותר של ממונים על הבטיחות בישראל.
 - בעקבות פרסום דוח הערכת השפעות אסדרת תחום זיקוקי דינור (להלן: "המסמך"), להלן התייחסותנו:
 - יוקדם ויוער, שתהליך קידום התקנת תקנות הבטיחות בעבודה עם זיקוקין דינור ע"י מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית הוא תהליך ראוי ורצוי, שיש לברך עליו. השקעת המשאבים - ידע מקצועי וזמן - על ידי כותב המסמך מוערכת ביותר. מטרת ההערות להלן היא לתרום לזקק את המסמך, להסב את תשומת הלב לטעויות שנכללו לצורך תיקון ולטייב את כלל התהליך.
 - המסמך **סיכום דוח הערכת השפעות רגולציה טיוטת תקנות הבטיחות בעבודה (עבודה עם זיקוקין דינור)**, התשפ"ב-2023 **טיוטה להערות הציבור** פורסם רק **באתר ההתייעצויות של משרד העבודה**. מדובר במשרד ממשלתי חדש עם אתר אינטרנט חדש, שאתר ההתייעצויות אינו חלק ממנו, שמינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית הועבר אליו ממשרד הכלכלה והתעשייה. אך לאחרונה (08/03/2023) מסמך אחר בתחום **תיקון אכרזת חומרי נפץ - להתייעצות הציבור** פורסם (בתחילה) רק **באתר האינטרנט של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית**. יוצא מכך, שאין עקביות באתר הפירסום, ומכאן שאין לצפות מהציבור שהמסמך מפורסם להערותיו, יתחקה וינחש, שמסמך כזה פורסם.
- כשאלה הם פני הדברים, נוצר הרושם שהמשרד מבקש לצאת ידי חובתו.**



4.3. יתרה מזאת: דרך המלך למשרדי ממשלה לפרסום טיוטות חקיקה, הנחיות ונהלים לקבלת הערות עליהם מן הציבור הרחב הינה באתר החקיקה הממשלתי של משרד המשפטים, וכפי שנכתב שם ("על האתר") "פרסומם המוקדם של המסמכים ומתן האפשרות לציבור להגיב עליהם לפני קידומם לכדי נוסח רשמי נועד לקדם את השקיפות ולאפשר מעורבות ושיתופיות של הציבור בהליכי החקיקה וקביעת המדיניות של משרדי הממשלה".
המסמך הנוכחי פורסם בתת-אתר חדש ולא מוכר, שהסיכוי שהציבור יאתר אותו קלוש, ובכל מקרה המסמך לא פורסם באתר החקיקה הממשלתי.

4.4. זאת ועוד: "טיוטת חקיקת משנה היא נוסח ראשוני של חקיקת משנה, שמשרד ממשלתי מעוניין לקדם. הטיוטה מופצת להערות הציבור בטרם גיבוש הנוסח הסופי של חקיקת המשנה" (מתוך אתר החקיקה הממשלתי).

אולם לבד מהמסמך הבודד, לא פורסמו בצמוד לו כל מסמכים נוספים שהם. גם טיוטת חקיקת המשנה, התקנות המוצעות, לא פורסמה, שהיא עיקר העיקרים ושבבעזרה כיצד ניתן להתייחס למסמך בחינת הא בהא תליא?

4.5. באתר החקיקה הממשלתי מאוזכרת החלטת הממשלה מס' 2118 שקבעה, בין היתר, כי על כל רגולטור בבואו לקבוע רגולציה חדשה "ו. ליצור בהירות, ודאות ועקביות למפוקחים בכל הנוגע להוראות הרגולציה, אופני הפיקוח על קיום הוראותיה ודרכי אכיפתה, תוך הנגשת מידע זה".

לאור ההערות המפורטות בהמשך מסמך זה במקרה דנן הרגולטור לא ביצע את הפעולה המפורטת לעיל.

4.6. משכך, פרסום המסמך סיכום דוח הערכת השפעות רגולציה טיוטת תקנות הבטיחות בעבודה (עבודה עם זיקוקין דינור), התשפ"ב-2023 טיוטה להערות הציבור כאמור לעיל אינו בדרך המלך באתר החקיקה הממשלתי, ואינו ממלא אחר החלטת ממשלה 2118 כאמור לעיל.

הערות לתמצית המנהלים

4.7. נכתב, ש"מזה למעלה מעשור, התחום הוסדר, בין היתר, מכוח נוהל הבטיחות בעבודה עם זיקוקין דינור (להלן – "הנוהל")."

לא עשור כי אם שנתיים בלבד: הנוהל פורסם באתר האינטרנט של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית רק בתאריך 12/04/2021. עד אז היתה טיוטת נוהל בלבד, שלא אושרה על ידי הלשכה המשפטית, ושבדיון בבית המשפט נחשפה חולשתה והסתבר ש"אינה מחזיקה מים" (ר' פרוטוקול מתאריך 12/03/2018 בת"פ 2210-07-2016 בבית משפט השלום בפתח תקווה).

4.8. נכתב, ש"ההחלטה הטילה על שרת הכלכלה והתעשייה דאז להביא להכרזה זיקוקין דינור מקטגוריה 2 חומר נפץ מאושר כהגדרתו בחוק חומרי נפץ התשי"ד-1954, בניגוד למצב החוקי עד כה, לפיו רק זיקוקין דינור מקטגוריה 3 ו-4 הוכרו ככאלה".
פורסמה אמנם טיוטה אך זו מעולם לא אושרה ידי הממשלה.

4.9. נכתב, ש"בנוסף הטילה ההחלטה על משרד הכלכלה והתעשייה ועל המשרד לביטחון פנים להקים צוות משותף בהשתתפות נציגי שני המשרדים ומשרדים אחרים, אשר יבחן את האכיפה, הפיקוח וההסדרה על נושא זיקוקי הדינור וחומרי הנפץ מקטגוריות 2 עד 4. הצוות הגיש את מסקנותיו לממשלה ביום 28.06.2022, ובין היתר המליץ כי שמשרד העבודה יתקין תקנות חלף הנוהל¹ וכן חזר על הצורך בעיגון קטגוריה 2 כחומר נפץ מאושר", ובהערת השוליים נכתב "ראו המלצה מס' 2 בעמ' 10 בדו"ח הועדה המסכם".

לעניין זה שתי הערות:



אצל עו"ד רוני שדה
רחוב אהוד מנור 7 נתניה מיקוד 4265953
טל': 052-8260360 פקס': 074-7621153
דוא"ל: ronis-law@netvision.net.il

האחת - יש בעיה, כי אותו דו"ח ועדה מעולם לא פורסם לציבור: לא באתר האינטרנט של משרד הכלכלה והתעשייה, לא באתר האינטרנט של משרד העבודה, לא באתר האינטרנט של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, לא באתר ההתייעצויות של משרד העבודה ולא בשום מקום אחר. משכך ההפניה להמלצה 2 בעמוד 10 כסימוכין מוזרה.

השניה - כבר משנת 2014 קיים איסור על יבוא זיקוקין די-נור מועפים, המסווגים בפרט מכס 36.04 בצו תעריף המכס והשייכים לקטגוריה 2 כמשמעותה בתקן ישראלי ת"י 4373 או בתקן אירופאי EN 15947.

אם כך מדוע יש צורך לעגן את קטגוריה 2 כ"חומר נפץ מאושר", כאשר היא אסורה ביבוא כבר 9 שנים בצו?

4.10. נכתב, ש"כמקביל, נעשה תיקון לאכרזה לצורך הקשחת האכיפה והענישה הפלילית באמצעות משטרת ישראל להתמודדות עם פעילות פלילית ובטחונות בזיקוקים".
אכן אושרה לאחרונה אכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים) (הוראת שעה), תשפ"ג-2023, לפיה נוסף "סוג 12: זיקוקין דינור: שהם כוורות זיקוקין מועפים או חלקיהן ופגזי זיקוקין או חלקיהם."

נשאלת אם כן השאלה: איזו הקשחת אכיפה וענישה פלילית יש בהוראת השעה מ-2023 לפיה נוסף סוג 12, אם זיקוקין דינור מקטגוריות 3-4 מופיעים כסוג 11 באכרזת חומרי נפץ משנת 1999 ואם קטגוריה 2 אסורה ביבוא עוד משנת 2014?

הערות לחלק א' - הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

4.11. נכתב, ש"בישראל, הזיקוקין מחולקים לכמה קטגוריות, בהתאם לגודלם, משקלם, כמות חומר הנפץ שבה ומאפיינים אחרים".
למה לא לציין את תקן ישראלי ת"י 4373, שבהתאם לו החלוקה לקטגוריות, ושמוזכר באכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים)?

4.12. נכתב, ש"זיקוקין דינור מקטגוריה 2 המסווגים כיום כצעצוע מסוכן - מותרים לשימוש רק לגורמים מורשים".
על פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (איסור ייצור יבוא ומכירה של צעצועים מסוכנים), התשמ"ז-1986, זיקוקין דינור מקטגוריה 2 המסווגים כצעצוע מסוכן אסורים בייצור, ביבוא ובמכירה וממילא בשימוש. האיסור מעוגן גם בחקיקת משנה, למשל בחוק עזר לירושלים (צעצועים מסוכנים), התש"ך-1959.

לפיכך יש לכתוב בצורה ברורה וחד משמעית, שאינה משתמעת לשתי פנים, אם זיקוקין דינור מקטגוריה 2 המסווגים כצעצוע מסוכן מותרים לשימוש - כן או לא.

4.13. נכתב, ש"ביום 2 במאי 1999 פורסמה אכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים), תשנ"ט-1999, ובה פורטו סוגי החומרים שנחשבים חומר נפץ מאושר לעניין החוק. לפי האכרזה, רק זיקוקין דינור המוגדרים בתקן ישראלי ת"י 4373, חלק 2, קטגוריות 3-4, נחשבים כחומר נפץ מאושר לעניין החוק".
לעניין זה שתי הערות:

האחת - באכרזת חומרי נפץ הנ"ל נקבע סוג 11: זיקוקין דינור: כמוגדר בתקן ישראלי ת"י 4373, חלק 1, קטגוריות 3 ו-4. יתכן, שנפלה טעות סופר.

השניה - באכרזת חומרי הנפץ נקבעו גם סוגי חומרי נפץ מאושרים, שכל זיקוקין די-נור מכילים אותם: סוג 4 אבק שריפה, אבק שריפה שחור; וסוג 5 תערובות נפיצות על בסיס כלורטים ופרכלורטים.

4.14. נכתב, ש"כאמור, החלטת הממשלה 549 וכן המלצות הצוות הבינמשרדי אשר הוקם מכוחה וכן החלטת ממשלה 361 מיום 23.3.19 מנחים וממליצים גם על הכללתם של זיקוקין מקטגוריה 2 באכרזה".
לעניין זה שתי הערות:

האחת - לנושא הכללת זיקוקין מקטגוריה 2 באכרזה ר' שוב התייחסות בסעיפים 4.9-4.10 לעיל.

השניה - החלטת הממשלה 361 אישרה את אכרזת חומרי נפץ (חומרי נפץ מאושרים) (הוראת שעה), תשפ"ג-2023 לפיה נוסף סוג 12 כאמור, והנימוקים לכך בדברי ההסבר של טיוטת החקיקה היו בדיוק הפוכים: ש"יכולת ההפלה של משתמש בכוורות זיקוקין מועפים ופגזי זיקוקין ללא היתר היא מוגבלת ומחייבת לרוב בסיווג הזיקוקין לפי הקטגוריות הקבועות בתקן".

4.15. נכתב, ש"בכל שנה מעניק המינהל מאות היתרים מסויגים (פר-הפעלה) להפעלת זיקוקין דינור מקטגוריה 2-4 במקומות ציבוריים, בטקסים ממלכתיים, ואף באירועים פרטיים".
נוהל בטיחות בעבודה עם זיקוקין דינור תשפ"א 2021, המשמש בסיס לטיטת התקנות המוצעות "היתר מסויג" מוגדר: "היתר שמסדיר את תנאי המכירה, הקניה, ההעברה, ההובלה האחסנה לתקופה קצובה עבור זיקוקין דינור (מסוג פגזים מקטגוריות 3 ו 4 ומסוג כוורות מכל קטגוריה מעל קוטר 38 מ"מ), וכפי שכבר נכתב מעלה קטגוריה 2 אסורה ביבוא משנת 2014.

איך אם כן מעניק המינהל היתרים מסויגים לקטגוריה 2? האם למחקר?

4.16. נכתב, ש"משטר האסדרה והרישוי של המנהל כיום בקשר להפעלת זיקוקים הינו בעל שני רבדים, בהתאם לרמת המסוכנות של הזיקוקים: עבור זיקוקין מקטגוריות 2 + 3 עד קוטר 38 מ"מ, נדרש רישיון מפעיל (לא פר הפעלה); ועבור זיקוקין שהם פגזים מקטגוריה 3 + 4 וכוורות בקטגוריה 3 מעל 38 מ"מ - נדרש בנוסף היתר הפעלה פרטני לכל הפעלה בנפרד".
ר' סעיף 4.15 לעיל: פיסקה אחת קודם לכן כתוב, שהמינהל מעניק היתרים מסויגים לקטגוריה 2. עכשיו, פיסקה אחת אחריה נכתב שנדרש רק רישיון מפעיל (ולא היתר פר הפעלה).

אז מה נכון?

4.17. נכתב, ש"מאחר ומדובר בקורס בעל שולי רווח נמוכים למדי, כיום רק שני מוסדות הדרכה מבצעים הדרכות מסוג זה".
ממתי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית אוסף נתוני שולי רווח של קורסי בטיחות במוסדות פרטיים? מהיכן הנתונים אודות שולי הרווח הנמוכים לכאורה? מהם אותם שולי רווח נמוכים באחוזים?

4.18. נכתב, ש"בשנים האחרונות חלה ירידה בהיקף ההפעלות הגדולות של זיקוקין דינור בישראל, בין היתר בשל הגבלות שונות שהוטלו מכוח תיקון לחוק הרעש (2016)".
לא "חוק הרעש 2016", כי אין חוק כזה! צ"ל: תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), תשנ"ג-1992.

4.19. נכתב, ש"בנוסף, המשטרה אוכפת ומעמידה לדין שימושי פח"ע בזיקוקים ואכיפה של שימוש בזיקוקין מוכרזים כנגד כוחות משטרה מכח סעיף 338 לחוק העונשין".
מוזר, כי במסמך סקירה ידועי אבנים וירי זיקוקים - נתונים על העבירות ועל האכיפה, שפורסם ב-12/10/2021 על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הוצגו נתוני המשטרה

לביטחון הפנים על תיקים שנפתחו במשטרה בשל סעיף 490(9) דוקא לחוק העונשין, ובאותו מסמך כונתה עבירה זו ירי זיקוקים.

4.20. נכתב, ש"משרד הביטחון – רגולטור מקביל, עושה שימוש בזיקוקין דינור לצורך ביום אויב ולצרכים ביטחוניים אחרים ביחס לגופים ומפעלים בטחוניים, בהתאם לתיקון מס' 5 לחוק חומרי נפץ".

כיוון שתיקון מס' 5 לחוק חומרי נפץ, התשי"ד-1954 התקבל רק לאחרונה בשנת 2022, תמוהה ההצהרה, שנעשה שימוש בהתאם לתיקון זה, משל קודם לשנת 2022 לא נעשה שימוש שכזה.

4.21. נכתב, ש"בעשור האחרון אירעו 5 תאונות שהובילו לפגיעות בנפש וברכוש, ובכלל זה שני הרוגים".
לעניין זה שתי הערות:

האחת - חבל, שלא נוספה הפנייה לתחקיר ראשוני של פיצוץ במבנה המכיל פריטי זיקוקין דינור ופירוטכניקה במושב פורת במחוז המרכז במאס 2017, אחת מאותן 5 תאונות ושבה גם נהרגו 2 בני אדם, שפורסם בתאריך 13.08.2021 באתר המשרד להגנת הסביבה, הגורם שהזמין דו"ח זה וגם אחד הרגולטורים הנוספים בתחום.

השניה – בחודש דצמבר 2018 הגישה הראל חברה לביטוח בע"מ בבית המשפט המחוזי במחוז מרכז תביעה כספית/נזיקית/שיבוב בגין נזקים, שנגרמו כתוצאה מפיצוץ רב הדף ודליקה שאירעו במתחם ששכן באזור התעשייה גרון ושבמועד הארוע עסק באחסון ו/או בייצור ו/או בשיווק ו/או באריזה של זיקוקין דינור ו/או חומרי נפץ ו/או תחמושת. סכום התביעה 50,336,269 ₪ (חמישים מיליון, שלוש מאות שלושים ושישה אלף, ומאתיים שישים ותשעה שקלים חדשים) לנוכח נזקים, ששילמה הראל למבוטחיה בגין נזקים אלו.

התביעה הוגשה נגד החברות הפרטיות, שמתחם הזיקוקין היה בבעלותן, נגד הבעלים והמנהלים הרשומים של אותן חברות, ונגד 6 רגולטורים של מדינת ישראל: משרד הכלכלה והתעשייה, המשרד לביטחון פנים – משטרת ישראל, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לביטחון פנים – הרשות הארצית לכבאות והצלה, משרד הבטחון, ומועצה אזורית מעלה יוסף.

משרד הכלכלה והתעשייה היה ביום הגשת התביעה המשרד הממשלתי, שאישר בשנת 2013 מתן רישיון עסק למתחם הזיקוקים, ומינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית היה אז חלק ממנו (כיום במשרד העבודה).

בכתב התביעה נטען, שהמשרד ו/או עובדיו ו/או שלוחיו ו/או מי מטעמו אחראים באחריות ישירה ו/או שילוחית ו/או אישית ו/או בלעדית ו/או מכרעת בגין הנזקים, מחמת רשלנותו ו/או חוסר זהירותו ו/או חוסר מיומנותו ו/או היפר תובותיו עפ"י חוק. שהמשרד הפך חובות חקוקות המוטלות עליו על פי דין, לרבות מכוח פקודת הנזיקין ו/או חוק רישוי עסקים ו/או צו רישוי עסקים ו/או תקנות רישוי עסקים ו/או חוק הרשות הארצית ו/או חוק חומרי נפץ, תשי"ד-1954 ו/או תקנות חומרי נפץ (מסחר, העברה, ייצור, החסנה ושימוש), תשנ"ד-1994 ו/או חוק התכנון והבנייה ו/או פקודת הבטיחות בעבודה ננוסח חדש], תש"ל-1970 ו/או חוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד-1954 ו/או חוק החשמל, תשמ"ל-1970 ו/או חוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד-1954 ו/או חוק החשמל, תשי"ד-1954 ותקנותיו ו/או חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 ותקנותיו ו/או חוק שירותי הכבאות, תשי"ט-1959 ותקנותיו ו/או כל חיקוק רלבנטי אחר.

נכון וראוי היה לציין במסמך בגילויי נאות את דבר התביעה האמורה.

4.22. בחודש יולי 2016 הוגש כתב אישום בת"פ 2210-07-2016 בבית משפט השלום בפתח תקווה כנגד אדם, שהיה בעל הסמכה של מפעיל זיקוקין דינור, ושברשותו נתפסו מכולות

מלאות בזיקוקין בכמות שהוערכה ב-10% מסך היבוא השנתי הכולל! מכל בחינה שהיא מדובר בהליך משפטי משמעותי הן מבחינת ההיקף, אבל לא רק. גורמי מקצוע שונים העידו בפני בית המשפט וביניהם ממחלקת החבלה של משטרת ישראל וממינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית. בתיק זה ניתנו זה מכבר פסק דין וגזר דין, וגם הוגש ערעור שבו ניתנו פסק דין וגזר דין. מדובר בתיק חלוט. ראוי היה, לציין במסמך את ההליך המשפטי שהתקיים ואת המסקנות והלקחים שהופקו ממנו ושיושמו, אם יושמו.

5. ברצוננו לחזק את ידי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית כבואו להתייחס לבעיה שחייבת לקבל טיפול רחב היקף וחוצה משרדים. מאבקו של מינהל הבטיחות למען הנחלת הבטיחות בעבודה במשק הוא מאבקו של עם ישראל למען אזרחיו. לשכת ממוני הבטיחות בישראל-מקצוענים זה אנחנו, מתחייבת לשתף עימו פעולה בכל הצעדים שימצאו לנכון לצורך שמירה על חיי העובדים במשק.
6. התוכן המקצועי של מכתב זה נכתב על ידי אברהם (אבי) אילון, M.Occ.H ממונה על הבטיחות, ממונה על הפיצוצים, ממונה בטיחות אש, מכין תכנית לניהול הבטיחות, בוגר קורס מפעילי זיקוקין די-נור, בוגר השתלמות ענפית בבניה ובנייה הנדסית, בוגר השתלמות ענפית בחקלאות; לשעבר רכז מקצועי של הכשרות ממונים על הבטיחות, ממונים על הפיצוצים, ממוני בטיחות אש, ומפעילי זיקוקין די-נור; חבר ענף בטיחות בנפיצים באיגוד הישראלי להנדסת בטיחות בלשכת המהנדסים האדריכלים והאקדמאים במקצועות טכנולוגיים בישראל, חבר לשכת ממוני הבטיחות בישראל – מקצוענים זה אנחנו; מנהל קבוצות מקצועיות בנושאי חומרי נפץ וזיקוקין דינור ברשתות החברתיות (LinkedIn, Facebook, WhatsApp).

בברכה



רוני שדה, עורך דין

יו"ר לשכת ממוני הבטיחות בישראל- מקצוענים זה אנחנו (ע.ר.)