

2 נובמבר, 2020

לכבוד

1. הגב' מירי רגב, שרת התחבורה והבטיחות בדרכים

בדוא"ל sar@mot.gov.il

2. מר אבנר פלור, סמנכ"ל בכיר תנועה

בדוא"ל: flora@mot.gov.il

הנדון: הודעות בלתי חוקיות של משרד התחבורה מהימים 21.9.2020 ו- 29.10.2020

בשם מרשתי, איגוד קציני בטיחות מקצועיים בתעבורה, עמותה רשומה כחוק ללא מטרת רווח המשמשת כארגון היציג היחיד של מרבית קציני הבטיחות בישראל (להלן: "האיגוד"), הריני לפנות בעניין החשוב והדחוף שבנדון, כדלהלן:

1. בימים 21.9.2020 ו- 29.10.2020 מסרתם הודעות דרמטיות ומפתיעות (להלן: "ההודעות") - המבקשות לשנות מצב קיים מזה כשלושה עשורים - לפיהן החל מיום 1.11.2020 (בהמשך המועד נדחה ליום 1.1.2021) על קצין הבטיחות לחדול מלפקח אחר הרכב התפעולי, ובהתאמה עליו לחדול מלפקח אחר שטח הרכב התפעולי וחמור מכל, עליו לחדול מלפקח אחר נהגי/משתמשי הרכב התפעולי ובכלל זה, מצבם הבריאותי, כשירותם, תוקף רישיונותיהם וכו'.
2. בהתאמה הודעתם, כי לכאורה חלה על מעסיקו של קצין הבטיחות חובת העסקה של עובד נוסף שימשש "מפקח על רכב תפעולי" בנוסף להעסקת קצין הבטיחות, כאשר כל אחד מהם לכאורה יהיה אמון בנפרד על כלי רכב, נהגים ואזורים שונים (כביכול) - ופעמים רבות חופפים - באותו מפעל בדיוק.
3. ביום 29.9.2020 האיגוד פנה באמצעות יו"ר האיגוד מר סודאי אל סמנכ"ל בכיר תנועה במשרדה התחבורה, מר אבנר פלור אליו ממוען מכתב זה, ושטח בפניו טענות חשובות וכבדות משקל בעניין שבנדון, ומר פלור השיב ביום 30.9.2020 והתחייב: "הנושא ייבדק בין היתר להיבטים המקצועיים והמשפטיים ונשיבך".
4. פרט לכך שלדידנו בדיקת מלוא היבטי והשלכות ההודעה הדרמטית שבנדון - בפרט היבטים מקצועיים ומשפטיים - הייתה חייבת להתבצע טרם מסירת ההודעה (ולא בדיעבד), תוך קבלת ושקילת עמדת מלוא הגורמים המתאימים ובהם האיגוד, הרי שממילא התשובה המובטחת והמיוחלת לא ניתנה ומכאן מכתבי זה.
5. יאמר מיד - די בכך שמשרד התחבורה כלל לא דן בעניין, כעולה מהחלטתו גופה ולאחריה הודאתו, על מנת להוביל לבטלות ההחלטה נשוא ההודעה.
6. אולם כפי שנראה מיד, ההחלטה אינה חוקית ולמשרד התחבורה אין סמכות למסירת ההודעה, בין היתר: הואיל ומשרד התחבורה אינו יכול להתנות על תקנות קיימות או לשנותן בהחלטה לכאורית כלשהי ולשם כך קיימים הליכי חקיקה מסודרים; והואיל ולא ניתן לחייב אדם או גוף להעסיק גורם כלשהו, בענייננו העסקת מפקח על רכב תפעולי, ללא הוראות חוק קונקרטיות שחוקקו בסמכות, כשם שנעשה בעניינם של קציני הבטיחות אך לאחרונה.

45

הפגיעה בחופש עיסוקם של קציני הבטיחות ומעסיקיהם אינה יכולה להיעשות על בסיס גחמותיו ומניעיו של אדם אחד או צוות במשרד התחבורה, ללא כל היגיון, ללא טעם מוצדק וללא כל סמכות בחוק. אלו מושכלות יסוד והגיע העת שיופנמו.

7. ולאחר כל זאת, לנוכח הניסיון העקום להישען על הוראות תקנה 580 (ב) לפיהן "בעל המפעל לא יעסיק קצין בטיחות במפעלו בכל תפקיד זולת קצין בטיחות" - אציע לגורמים הרלבנטיים במשרד התחבורה לשוב ולעיין בפרוטוקולי דיוני ועדת הכלכלה ובתוך כך הנימוקים שהובילו לתיקון זה.

כוונת המחוקק הייתה להגן על קצין הבטיחות (ועל הבטיחות כולה) מפני העסקה כפויה של קצין הבטיחות בתפקידים נוספים, שונים ובלתי קשורים בתפקידו כקצין בטיחות בתעבורה שיהא בהם להקשות על מילוי תפקידו הבטיחותי החשוב.

התיקון המוזכר לא נועד לייצר משרות חדשות באמצעות אבחנה מאולצת, ותכליתו לקדם את הבטיחות התעבורתית ולא לפגוע בה - כפי שמשרד התחבורה מבקש לעשות בהודעתו שבנדון.

8. מיד נעסוק במספר עניינים ממוקדים העולים מהודעות משרד התחבורה ואף נעלה מספר שאלות העולות מן השטח. עצם העלאת הטענות והשאלות אינה גורעת מעמדתנו, לפיה הודעת משרד התחבורה אינה חוקית ונעדרת כל תוקף.

א. תפקידיו, סמכויותיו וחובותיו של קצין הבטיחות בחוק מחייבים פיקוח גם על רכב תפעולי, נהגיו והאזורים ממנו הוא מופעל והודעת משרד התחבורה אינה יכולה לגרוע מכך:

9. תקנה 585 לתקנות התעבורה - שתוקנה אך לאחרונה - מפרטת את תפקידיו וחובותיו של קצין הבטיחות.

10. להבדיל מתקנה 579 המגדירה את סוגי כלי הרכב המחויבים בפיקוחו של קצין הבטיחות - תקנה 585 אינה מבחינה בין סוגי הנהגים; אינה מבחינה בין סוגי הרכבים ואינה מגדירה או מבחינה בין אזורי פיקוח במפעל.

11. מכאן, שבהתאם להוראות תקנות התעבורה, מקום בו בעל מפעל מחויב בהעסקת קצין בטיחות בתעבורה לפי סוגי כלי הרכב וכמותם כאמור בתקנה 579 לתקנות התעבורה - על קצין הבטיחות לפקח על כל הנהגים; על כל כלי הרכב; ועל כל איזור בשטח המפעל בו מופעלים כלי הרכב.

12. בכל הכבוד הראוי, אין למשרד התחבורה כל סמכות או יכולת להתנות על הוראות חוק קונקרטיות ותקפות; בפרט, במקרה דנן על נסיבותיו.

ב. אין למשרד התחבורה כל סמכות למנות מפקח על רכב תפעולי זולת קצין בטיחות:

13. תקנה 95א לתקנות התעבורה שהותקנה בתחילת שנות ה-90 מגדירה "מפקח על רכב תפעולי" כך: "מי שרשות הרישוי מינתה, בכתב, להיות מפקח על רכב תפעולי".

14. לעומתה, חלק י' לתקנות התעבורה שתוקן אך לאחרונה מונה שורת תנאים וכללים להסמכת קצין בטיחות; שורה של תנאים וכללים למתן כתב מינוי לקצין הבטיחות וכן שורה ארוכה של כללים החל מחובת קבלת אישור להעסקתו, המשך בקביעת היקף העסקתו וכלה בחובת מסירת הודעה על סיום עבודתו.

15. כללים אלו, כידוע, גובשו ביגע רב. ומה משרד התחבורה מבקש לטעון כיום? שאין בהם כל צורך? שהם נעדרי משמעות?



שכן דומה שלשיטת משרד התחבורה, קיים גורם מקביל לקצין הבטיחות, הוא המפקח על הרכב התפעולי, העושה מלאכה מקבילה/דומה לחלוטין ואמון על כלי רכב שלמצער חלקם בעלי פוטנציאל סיכון מוגבר ; ואולם **בשונה מקצין הבטיחות, אין כל רגולציה בכל הנוגע להעסקתו ואופן ביצוע תפקידו.**

16. בהמשך לכך, מדוע על מנת לשמש כקצין בטיחות יש לשלם אגרה ואולם על מנת לשמש כמפקח אין חובה שבדין? מובן כי אין לדבר כל סיכוי לעמוד מבחן שיפוטי.

17. יודגש, האגרה אינה העניין והדוגמאות אינן ממצות. דברים אלו צוינו על מנת להראות עד כמה הזויה הודעת משרד התחבורה, לא פחות.

18. **לסיום יוזכר חלק זה יוזכר - נכון לעת הזאת כלל המפקחים על רכב תפעולי הם קציני בטיחות בתעבורה, מזה שלושה עשורים. הם כפופים הן להוראות חלק י' לתקנות התעבורה והן להוראות סימן י"ג 1 לתקנות התעבורה (יחדיו).**

רק כלל ההוראות יחדיו מספקות מענה חוקי מלא ושלם והפרדתם בלתי חוקית ובלתי ישימה משורה של טעמים (חוקתיים, בטיחותיים וכיו"ב).

ג. אין למפקח על רכב תפעולי סמכות לבצע תפקידו המיועד:

19. משרד התחבורה והמחוקק גילו את דעתם, כי על מנת שיהיה ניתן לפקח כהלכה על הנהגים וכלי הרכב יש להקנות לקצין הבטיחות סמכויות שונות, ולצורך כך הותקנו תקנות מתאימות.

20. כך לדוגמה, קצין הבטיחות חייב בבדיקת רישיונות ומידע תעבורתי, וניתנו לו הסמכויות בדין לשם כך (ראה תקנה 585א לתקנות התעבורה).

21. **האם נהגי רכב תפעולי פטורים מבדיקה זו? ואם כן, מדוע ולמה יבדקו נהגי כל יתר כלי הרכב בעוד אלו פטורים? ואם לא, למי הסמכות והאחריות לבדיקה זו, לקצין הבטיחות או למפקח על רכב תפעולי?**

22. נמשיך לעשות את מלאכת הרגולטור ונציין, כי הסמכות מצויה אך ורק לקצין הבטיחות.

23. עוד נציין, כי לכאורה קיימת חובה לעניין זה המוטלת על כתפי המפקח על הרכב התפעולי (ראה לדוגמה תקנה 95ד(2)) אולם אין לו כל סמכות לבדיקה המותרת לקצין הבטיחות.

24. לפיכך, הפשרות התיאורטית היחידה לדידנו לביצוע ההפרדה המלאכותית נשוא ההודעות - מבלי לגרוע מטענותינו בעניין זה - היא על דרך של תיקון נרחב של תקנות התעבורה וממילא ואינה אפשרית על סמך ההודעות.

ד. ההפרדה בין שני התפקידים מלאכותית ואינה ישימה:

25. ראשית, הואיל וברור כי הודעת משרד התחבורה נעדרת בקיאות מקצועית נציין, כי **רכב תפעולי יכול להיות כל רכב שאינו מוגדר ברישיונו כרכב פרטי**, וראה לעניין זה הגדרת רכב תפעולי שבתקנה 95א לתקנות. עוד נציין בחלק זה, כי נהג רכב תפעולי יכול להיות **כל אדם שהמפקח על הרכב התפעולי התיר לו לנהוג עליו** (תקנה 95ד(2)).

26. מכאן, שאדם יכול וישמש נהג רכב שאינו תפעולי ולהיות נתון לפיקוחו של קצין הבטיחות ; **ובאותה העת ממש להיות נתון גם לפיקוחו של המפקח על הרכב התפעולי. נשאלת השאלה, למי הבכורה?**



27. ניתן להביא שורה של דוגמאות ביחס לבעייתיות העולה מעניין זה, אולם דומה שניתן להסתפק בזו הקשורה בפיקוח על שעות הנהיגה והמנוחה, וזאת בשים לב לחובות המקבילות הנובעות מתקנה 585 (א) (16) ו- 95 ח(א9).

28. מה יעלה בגורלו של נהג שנוהג ברכב המפוקח על ידי קצין בטיחות וכן נוהג ברכב תפעולי? למי מהשניים **הסמכות** ביחס אליו ולמי מהשניים **האחריות** למעשיו?

ה. **חובת העסקת קצין בטיחות מקורה בהוראות תקנות התעבורה; אין כל חובה להעסיק "מפקח על רכב תפעולי":**

29. ולאחר כל זאת, די בעובדה שאין למשרד התחבורה כל סמכות לכפות העסקת אדם בתפקיד של "מפקח על רכב תפעולי" על מנת ללמד על מופרכות ההודעה.

30. ודוק. העסקת קצין בטיחות בתעבורה מקורה **בחובה שבחוק**, וראה לעניין זה חלק י' לתקנות התעבורה והוראות תקנה 580 בפרט. **להבדיל**, כל ההוראות הקשורות ברכב התפעולי מפורטות בסימן י"ג לתקנות התעבורה, במסגרת תקנות 95 עד 95 ואין במעט ההוראות כל התייחסות לחובת העסקת "מפקח על רכב תפעולי".

31. כידוע, בלא הוראה קונקרטית לא ניתן לכפות על בעל מפעל, או על כל גורם אחר, להעסיק מפקח על רכב תפעולי או כל אדם אחר, יהא תפקידו אשר יהא.

32. משמעות הדברים ברורה וחמורה.

ו. **כדרכו בקודש משרד התחבורה פועל מהסוף להתחלה באופן שיש בו לסכן את הציבור וגם מטעם זה מדובר בהודעה חסרת כל תוקף:**

33. כעולה מהודעתו (שמא הודאתו) של מר פלור, ההודעה נמסרה ללא בחינה אחראית ולמעשה ללא בחינה בכלל.

34. גם אם נתעלם משורת הפגמים החוקיים שבהודעה, הרי שעולות שאלות רבות הטעונות בחינה, מתן הנחיות והבהרות ולהלן מספר דוגמאות:

א. האם החל מיום 1.1.2021 על קצין הבטיחות להתעלם מ**נהגי** רכב תפעולי גם אם עברו עבירה?

ב. האם החל מיום 1.1.2021 על קצין הבטיחות להתעלם מ**נהגי** רכב תפעולי גם אם תוקף רישיונם פג?

ג. האם החל מיום 1.1.2021 על קצין הבטיחות להתעלם מ**נהגי** רכב תפעולי גם אם מצבם הבריאותי אינו מאפשר את ביצוע תפקידם?

ד. האם החל מיום 1.1.2021 על קצין הבטיחות להתעלם מאירועים תעבורתיים-בטיחותיים המתקיימים **באזור השטח התפעולי**?

ה. ומה קורה מקום בו קיימת מחלוקת מקצועית-בטיחותית-תעבורתית בין קצין הבטיחות לבין "מפקח על רכב תפעולי" בין היתר על רקע העובדה ששטחי עבודתם נמצאים בשטח אותו מפעל, בצמידות ומשפיעים זה על זה?

ו. בהמשך לכך, להוראותיו של מי מהשניים מחויב בעל מפעל להישמע?

45

ז. ומי אחראי על אותו נהג רכב תפעולי שמשמש גם נהג רכב נוסף המפוקח על ידי קצין בטיחות? קצין הבטיחות או מפקח על רכב תפעולי?

35. השאלות רבות ונוספות והן היו צריכות להישאל ולהישקל טרם מתן ההודעה ולא בדיעבד.

36. למרות זאת ומבלי לגרוע מעמדתנו, הואיל ולקצין הבטיחות אחריות כבדת משקל, לרבות בפלילים במקרים המתאימים, נבקש תשובות ברורות ומלאות.

ז. סוף דבר:

37. קשה להתעלם מכך שבשעת משבר כלכלי עצום משרד התחבורה מוביל לקיצוץ במשרותיהם של קציני הבטיחות וכן מוביל להעמסת נטל שבהעסקת עובד נוסף במפעל – ללא צורך, ללא הצדקה, ללא היגיון וללא סמכות.

38. לדידו של האיגוד, בהתאם לזעקות העולות מן השטח, יישום ההודעה עלול להוביל לאסון תעבורתי ולפגיעה בחיי אדם.

39. לאור כל האמור לעיל (באופן תמציתית ובלתי ממצה), דומה שהודעות משרד התחבורה בלתי חוקיות ועל כן בטלות.

40. משרד התחבורה נדרש להשיב למכתב זה באופן מלא ורציני ותוך התייחסות לכל האמור בו.

41. האיגוד שומר על מלוא זכויותיו וטענותיו ואין במכתבי זה לגרוע מכך.


בכבוד רב ובברכה,
ניסים עזרן, עו"ד
עזרן, שטרול ושות'

העתקים:

משרד המשפטים, מחלקת ייעוץ וחקיקה, בדוא"ל YeutzHakika@justice.gov.il
נצי"מ מר נועם בגיינסקי, רמ"ד תאונות דרכים, בדוא"ל: atanaccident@police.gov.il
מר ישעיהו אברהם, ראש תחום קציני בטיחות, בדוא"ל: avrahamye@mot.gov.il
עו"ד ספיר דדון, יועמ"ש, בדוא"ל: dadonsa@mot.gov.il
הגב' דלית רגב, ראש אגף א', בדוא"ל: regevd@mot.gov.il
עו"ד חוה ראובני, סגנית בכירה ליועמ"ש במשרד התחבורה, בדוא"ל: havare@mot.gov.il
עו"ד סיגלית ואקיל ברקאי, בדוא"ל: vakils@mot.gov.il
הגב' אורית קרופ, מבקרת משרד התחבורה, בדוא"ל: kroupp@mot.gov.il