

הסמכת ועדת שרים

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (תיקון מס' 8), התשפ"ד-2024 (להלן- הצעת החוק) המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת שרים לענייני חקיקה, לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקשת מוועדת הכנסת, לקצר את תקופת ההנחה להקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר קריאה שניה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק רישום קבלנים או החוק) עוסק בהסדרת העיסוק של קבלן לעבודות הנדסה בנאיות. במסגרת זו, החוק קובע את תנאי הרישום בפנקס הקבלנים, מסמיך את רשם הקבלנים למנוע את רישומם של מי שאינם עומדים באמות המידה הקבועות בחוק, ולנקוט אמצעי משמעת נגד קבלנים המפרים את הוראות החוק, וכן מסמיך את רשם הקבלנים, כמו גם את יושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ומהנדס הרשות המקומית, להורות על הפסקת העבודה באתרים, אם מתקיים יסוד סביר להניח כי מבצעים בהם עבודות הנדסה בנאיות על ידי מי שאינו בעל רישיון מתאים.

בהצעת חוק זו מוצע להוסיף לחוק רישום קבלנים מנגנון הנוגע למאבק בהשפעת הפשיעה החמורה והמאורגנת על ענף הבנייה באמצעות הסמכת רשם הקבלנים שלא לרשום או לבטל את רישומם בפנקס הקבלנים של מישיש למשטרת ישראל בעניינם מידע מהימן על מעורבותם בפשיעה חמורה והרשם השתכנע שבשל טעמים של שלום הציבור ובטחונו או בשל פגיעה משמעותית בענף הבניה קיימת מניעה מעיסוקם במקצוע הקבלנות, או לנקוט נגדם הליכים משמעתיים אחרים. כמו כן, מוצע לקבוע מנגנון שעניינו הגברת יכולת האכיפה של עבירות על חוק רישום קבלנים באמצעות הסמכת מפקחים בהתאם לחוק זה.

נוסף על כך, חוק רישום קבלנים קובע כי שר הבינוי והשיכון רשאי לקבוע תקנות לביצועו של החוק, לאחר התייעצות במועצת הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (להלן - המועצה). הרכב המועצה כולל יושב ראש שמינה שר הבינוי והשיכון (להלן - השר), חמישה נציגים של הארגון היציג של הקבלנים והבונים בישראל, שלושה נציגים של גופים בעלי משקל בשטח הבנייה במדינה, חמישה אנשי ציבור שנקבעו על ידי השר לאחר התייעצות בארגונים ציבוריים שהם לדעת השר נוגעים בדבר ושלושה נציגי הממשלה. עוד, נקבע כי המועצה תייעץ לשר בכל הנוגע לביצועו של החוק, אם אין בחוק הוראות אחרות לאותו עניין, וכי השר ימנה ועדה מייעצת לרשם הקבלנים, לפי סעיף 7(ב) לחוק, לאחר שהתייעץ במועצה.

תכליתה של ההתייעצות במועצה היא לאפשר שמיעה של מגוון דעות לצורך קבלת החלטות מושכלת ויעילה, בטרם קביעת אסדרה בתחום רישוי הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, בין אם בתקנות ובין אם בכללים אחרים לביצועו של החוק. ואולם, הרכבה של המועצה נותן מעמד בכורה לרשימה מוגבלת של גופים, בעוד שבענף הבנייה בישראל, המהווה אחד הענפים המרכזיים במשק, פועלים גופים רבים המייצגים קשת רחבה של שיקולים - הנדסיים, כלכליים, חברתיים ואחרים. כך, ההתייעצות במועצה אינה ממצה את הצורך בשיתוף הציבור הרחב וקבוצות העניין השונות הקיימות, בטרם קביעת האסדרה.

בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 2.3100, שעניינה חקיקת משנה: נוהל והנחיות, יש לשאוף להתייעצות מהותית לפני התקנת תקנות באופן שיכלול את כלל הגורמים המושפעים באופן מהותי מדבר החקיקה. כמו כן, בהתאם להנחיה, משרד ממשלתי רשאי, לפי שיקול דעתו, להקים ועדות מייעצות לעניין התקנת תקנות שתכלול את כלל הגופים

הרלוונטיים לאותן תקנות, ורשאי המשרד הממשלתי להקים ועדות מייעצות שונות לסוגים שונים של תקנות בהתאם למהותן ועניינן.

בהתאם להנחיה האמורה, בשל חשיבות ההתייעצות עם גופים שלחקיקת המשנה עשויה להיות השפעה לגביהם, נתונה למשרד הממשלתי גמישות לקבוע את הרכב הגורמים שיש להתייעץ איתם. מעבר לאמור, מזה שנים חקיקת משנה מפורסמת לציבור הרחב טרם העברתה לחתימת השר, וזאת בדומה לחקיקה ראשית. נוהל זה נועד לאפשר לציבור לבקר את ההוראות ולהעיר את הערותיו לגביהן.

עוד, בהחלטה מספר 2118 של הממשלה מיום כ"ח בתשרי התשע"ה (22 באוקטובר 2014) ובהחלטה מספר 4398 של הממשלה מיום ט"ו בטבת התשע"ט (23 בדצמבר 2018), ובהמשך בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 (להלן - חוק האסדרה), נקבעו כללים לקידום אסדרה מיטבית שנועדה להגשים זכות יסוד או אינטרס ציבורי, ולהבטיח את מילוי תפקידי המאסדרים על פי דין, תוך הבטחת איכותה של אסדרה חדשה, טיוב האסדרה הקיימת והפחתת נטל אסדרה עודף. בכלל זה, נקבעו כללים שעניינם קבלת החלטות מבוססות נתונים, בשקיפות, ותוך שיתוף הציבור.

בהינתן האמור, ולצורך יעול תהליכי האסדרה בתחום רישוי הקבלנים, מוצע לבטל את חובת ההתייעצות במועצה, כך שהאסדרה תיעשה בהתאם לכללים שנקבעו בשנים האחרונות במסגרת הנחיות היועצת המשפטית לממשלה, ובהתאם להחלטות הממשלה האמורות ולחוק האסדרה. בנוסף, מוצע לבטל את חובת ההתייעצות במועצה בנוגע למינוי הוועדה המייעצת לרשם הקבלנים מאחר שהערך המוסף של התייעצות זו זניח.

נוכח הפגיעה הגואה בענף הבניה, והצורך המידי להסמיק את רשם הקבלנים למנוע מתן רישיון או לפסול רישיון של מי שהרשם השתכנע לגביו כי קיימת מניעה לרישומו בפנקס, על בסיס המלצת משטרת ישראל, המבוססת על מידע מודיעיני, מטעמים של סכנה לשלום הציבור וביטחונו או של פגיעה משמעותית בענף, וכן בשל הדחיפות לבטל את חובת ההתייעצות במועצה, שמינויה נכשל מזה מספר שנים בשל תקופות הבחירות הממושכות, במהלכן חלות מגבלות על מינויים מסוג זה, וחוסר שיתוף פעולה של גורמים שאמורים להשתתף במועצה, על מנת שהשר יהיה רשאי לפעול בצורה יעילה לקידום אסדרה דחופה בתחום רישום הקבלנים, מוצע להסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של הצעת החוק, ולבקש מוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לקצר את תקופת ההנחה לפני הקריאה הראשונה של הצעת החוק. כמו כן, מוצע, בהתאם לסעיף 88 (ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת, להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

גורם אחראי למעקב (בהחלטה שעל פי מהותה טעונה מעקב אחר ביצועה)

שר הבינוי והשיכון

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

השר לביטחון לאומי - תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועצת המשפטית למשרד הבינוי והשיכון מצורפת להחלטה זו.

סיווגים

מגיש: שר הבינוי והשיכון

י"ב בתמוז התשפ"ד
18 ביולי 2024

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה

נושא הצעת ההחלטה: טיוטת חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (תיקון מס' 8),
התשפ"ד-2024 – הסמכת ועדת שרים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק רישום קבלנים או החוק) עוסק בהסדרת העיסוק של קבלן לעבודות הנדסה בנאיות. במסגרת זו, החוק קובע את תנאי הרישום בפנקס הקבלנים, מסמך את רשם הקבלנים למנוע את רישומם של מי שאינם עומדים באמות המידה הקבועות בחוק, ולנקוט אמצעי משמעת נגד קבלנים המפרים את הוראות החוק, וכן מסמך את רשם הקבלנים, כמו גם את יושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ומהנדס הרשות המקומית, להורות על הפסקת העבודה באתרים, אם מתקיים יסוד סביר להניח כי מבצעים בהם עבודות הנדסה בנאיות על ידי מי שאינו בעל רישיון מתאים.

בהצעת חוק זו מוצע להוסיף לחוק רישום קבלנים מנגנון הנוגע למאבק בהשפעת הפשיעה החמורה והמאורגנת על ענף הבנייה באמצעות הסמכת רשם הקבלנים שלא לרשום או לבטל את רישומם בפנקס קבלנים של מי שיש למשטרת ישראל בעניינם מידע מהימן על מעורבותם בפשיעה חמורה והרשם השתכנע שבשל טעמים של שלום הציבור ובטחונו או של פגיעה משמעותית בענף הבנייה קיימת מניעה מעיסוקם במקצוע הקבלנות, או לנקוט נגדם הליכים משמעתיים אחרים. כמו כן, מוצע לקבוע מנגנון שעניינו הגברת יכולת האכיפה של עבירות על חוק רישום קבלנים באמצעות הסמכת מפקחים בהתאם לחוק זה.

נוסף על כך, חוק רישום קבלנים קובע כי שר הבינוי והשיכון רשאי לקבוע תקנות לביצועו של החוק, לאחר התייעצות במועצת הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (להלן - המועצה). הרכב המועצה כולל יושב ראש שמינה שר הבינוי והשיכון (להלן - השר), חמישה נציגים של הארגון היציג של הקבלנים והבונים בישראל, שלושה נציגים של גופים בעלי משקל בשטח הבנייה במדינה, חמישה אנשי ציבור שנקבעו על ידי השר לאחר התייעצות בארגונים ציבוריים שהם לדעת השר נוגעים בדבר ושלושה נציגי הממשלה. עוד, נקבע כי המועצה תייעץ לשר בכל הנוגע לביצועו של החוק, אם אין בחוק הוראות אחרות לאותו עניין, וכי השר ימנה ועדה מייעצת לרשם הקבלנים, לפי סעיף 7(ב) לחוק, לאחר שהתייעץ במועצה.

לצורך יעול תהליכי האסדרה בתחום רישוי הקבלנים, מוצע לבטל את חובת ההתייעצות במועצה, כך שהאסדרה תיעשה בהתאם לכללים שנקבעו בשנים האחרונות במסגרת הנחיות היועצת המשפטית לממשלה, ובהתאם להחלטות הממשלה הנוגעות לאסדרה ולחוק עקרונית האסדרה, התשפ"ב-2021.

נוכח הפשיעה הגואה בענף הבניה, והצורך המיידי להסמך את רשם הקבלנים למנוע מתן רישיון או לפסול רישיונות של מי שהרשם השתכנע לגביו כי קיימת מניעה לרישומם בפנקס, על בסיס המלצת

משטרת ישראל, המבוססת על מידע מודיעיני, מטעמים של סכנה לשלום הציבור וביטחונו או של פגיעה משמעותית בענף, וכן בשל הדחיפות לבטל את חובת ההתייעצות במועצה, שמיווה נכשל מזה מספר שנים בשל תקופות הבחירות הממושכות, במהלכן חלות מגבלות על מינויים מסוג זה, וחוסר שיתוף פעולה של גורמים שאמורים להשתתף במועצה, על מנת שהשר יהיה רשאי לפעול בצורה יעילה לקידום אסדרה דחופה בתחום רישום הקבלנים, מוצע להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של הצעת החוק, ולבקש מוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לקצר את תקופת ההנחה לפני הקריאה הראשונה של הצעת החוק. כמו כן, מוצע, בהתאם לסעיף 88 (ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת, להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה נוגעת למניעה או ביטול רישיון קבלן למי שיש לגביו מידע מודיעיני. ככלל, ישנו חשש לפגיעה בעקרונות חוק יסוד- חופש העיסוק. לעמדתנו, הצעת החוק עומדת בעקרונות חוק היסוד, כפי שיפורט להלן:

הסדרת עיסוק, מטבעה, מהווה הגבלה של חופש העיסוק. לפיכך, היא תתאפשר מקום בו היא עומדת במבחנים הקבועים בפסקת ההגבלה שבחוק-יסוד: חופש העיסוק ובפסיקה הענפה בתחום. בחינת המנגנון המוצע בטיוטת החוק מעלה כי הוא אינו מעורר קשיים חוקתיים.

ראשית, בהתאם למוצע, הפגיעה בחופש העיסוק, שבאה לידי ביטוי בהסמכת רשם הקבלנים להשתמש בראיות מנהליות חסויות, תיעשה על פי חוק ומכוח הסמכה מפורשת בו.

שנית, הסמכת רשם הקבלנים כמבוקש תהלוך את ערכיה של המדינה ותשרת תכליות ראויות של צמצום הפגיעה בענף הבנייה, שמירת המקצועיות בענף והגנת גופם, ממונם ורכושם של עובדים, מזמיני עבודות וצרכנים.

שלישית, המנגנון המוצע עומד בעיקרון המידתיות, על מבחני המשנה שלו.

א. מבחן הקשר הרציונלי: הסמכת רשם הקבלנים להשתמש בראיות מנהליות חסויות תאפשר לו לבחון את התנהלותם של קבלנים, ובמקרים בהם ימצא כי ישנו חשש לשלום הציבור וביטחונו או לפגיעה ממשית בענף הבנייה, למנוע את רישומם בפנקס, לבטל את רישומם או לנקוט נגדם אמצעי משמעת קלים יותר, כך שמתקיים מבחן הקשר הרציונלי בין תכלית החוק לאמצעי שנבחר להגשמתה.

ב. מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה: המנגנון המוצע נועד לשמש את רשם הקבלנים מקום בו אין בנמצא ראיות מנהליות גלויות, מהן ניתן ללמוד הסכנה הגלומה בפעילותם בענף של קבלנים (כגון בשל הקושי של רשויות החקירה לגייס עדים כנגד גורמי פשיעה חמורה ומאורגנת). אם כן, בהיעדר ראיות גלויות, לא ניתן יהיה לקיים הליך בפני רשם הקבלנים, במסגרתו יוכל הרשם לבחון את התאמתו של קבלן המעורב בפעילות עבריינית, אלא בהתאם למנגנון המוצע. כמו כן, אמצעים אחרים, שהשימוש בהם נבחן בימים אלה, כדוגמת הסמכת המדינה והרשויות המקומיות להדיר קבלנים המעורבים

בפעילות עבריינית ממכרזים ציבוריים, לא תסייע לצמצום התופעות העברייניות במסגרת פרויקטים פרטיים.

וידגש, כי השימוש בראיות חסויות, בהתאם למנגנון המוצע, לא יוביל באופן גורף לשלילת זכותו של אדם לעסוק במקצועו של קבלן, אלא מדובר בהסמכת הרשם לנהל הליכי שימוע אינדיבידואליים, ולקבל החלטה בכל מקרה בהתאם לנסיבותיו, בהתאם לכללי המשפט המנהלי.

עוד יודגש, כי אכיפת עבירות אחרות על חוק רישום קבלנים, כגון חריגה מהיקף העבודות המותר לקבלן, כפי שמתבצעת ממילא באופן שוטף, לא תביא לצמצום תופעות הפשיעה המתוארות לעיל ולא תגשים את התכלית המבוקשת.

לפיכך, מבחן האמצעי שפגעתו פחותה מתקיים בענייננו.

ג. מבחן המידתיות "במובן הצר": התועלת הצפויה לאינטרס הציבורי, לרבות צמצום פשיעה, שמירת הרמה המקצועית בענף הבנייה, הגברת התחרות בענף, ושמירת בטיחות העובדים והצרכנים עולה על הפגיעה באותם קבלנים, המעורבים בפעילות עבריינית, נגדם עשוי הרשם לנקוט אמצעי משמעת בסופו של הליך משמעת. עוד, דומה כי לא ניתן לחלוק על כך שאין מקום להגן על האינטרס של אותם קבלנים להשתמש ברישיונם לצורך קידום מטרות עברייניות. כלומר, גם מבחן זה מתקיים בענייננו.

מכלל האמור, עולה כי לעמדתנו אין מניעה משפטית להסמכת רשם הקבלנים לקבל ולהשתמש במידע מודיעיני על אודות קבלנים המעורבים בפעילות עבריינית, ככל שקיים מידע כזה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:
עמדת היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי – אין מניעה משפטית

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר שעומד בראשו מגיש את ההצעה:

לאור האמור, אין מניעה משפטית לקבלת הצעת ההחלטה.


חתימה

אפרת פרוקצ'יה, עו"ד
שם
היועצת המשפטית למשרד הבינוי והשיכון
תפקיד

טיוטת חוק

א. שם טיוטת החוק המוצע

חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (תיקון מס' 8), התשפ"ד-2024

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק רישום קבלנים או החוק) עוסק בהסדרת העיסוק של קבלן לעבודות הנדסה בנאיות. במסגרת זו, החוק קובע את תנאי הרישום בפנקס הקבלנים, מסמך את רשם הקבלנים למנוע את רישומם של מי שאינם עומדים באמות המידה הקבועות בחוק, ולנקוט אמצעי משמעת נגד קבלנים המפרים את הוראות החוק, וכן מסמך את רשם הקבלנים, כמו גם את יושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ומהנדס הרשות המקומית, להורות על הפסקת העבודה באתרים, אם מתקיים יסוד סביר להניח כי מבצעים בהם עבודות הנדסה בנאיות על ידי מי שאינו בעל רישיון מתאים.

בהצעת חוק זו מוצע להוסיף לחוק רישום קבלנים מנגנון הנוגע למאבק בהשפעת הפשיעה החמורה והמאורגנת על ענף הבנייה באמצעות הסמכת רשם הקבלנים שלא לרשום או לבטל את רישומם בפנקס הקבלנים של מי שיש למשטרת ישראל בעניינם מידע מהימן על מעורבותם בפשיעה חמורה והרשם השתכנע שבשל טעמים של שלום הציבור ובטחונו או בשל פגיעה משמעותית בענף הבניה, קיימת מניעה מעיסוקם במקצוע הקבלנות, או לנקוט נגדם הליכים משמעתיים אחרים. כמו כן, מוצע לקבוע מנגנון שעניינו הגברת יכולת האכיפה של עבירות על חוק רישום קבלנים באמצעות הסמכת מפקחים בהתאם לחוק זה.

נוסף על כך, חוק רישום קבלנים קובע כי שר הבינוי והשיכון רשאי לקבוע תקנות לביצועו של החוק, לאחר התייעצות במועצת הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (להלן - המועצה). הרכב המועצה כולל יושב ראש שמינה שר הבינוי והשיכון (להלן - השר), חמישה נציגים של הארגון היציג של הקבלנים והבונים בישראל, שלושה נציגים של גופים בעלי משקל בשטח הבנייה במדינה, חמישה אנשי ציבור שנקבעו על ידי השר לאחר התייעצות בארגונים ציבוריים שהם לדעת השר נוגעים בדבר ושלושה נציגי הממשלה. עוד, נקבע כי המועצה תייעץ לשר בכל הנוגע לביצועו של החוק, אם אין בחוק הוראות אחרות לאותו עניין, וכי השר ימנה ועדה מייעצת לרשם הקבלנים, לפי סעיף 7(ב) לחוק, לאחר שהתייעץ במועצה.

תכליתה של ההתייעצות במועצה היא לאפשר שמיעה של מגוון דעות לצורך קבלת החלטות מושכלת ויעילה, בטרם קביעת אסדרה בתחום רישוי הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, בין אם בתקנות ובין אם בכללים אחרים לביצועו של החוק. ואולם, הרכבה של המועצה נותן מעמד בכורה לרשימה מוגבלת של גופים, בעוד שבענף הבנייה בישראל, המהווה אחד הענפים המרכזיים במשק, פועלים גופים רבים המייצגים קשת רחבה של שיקולים - הנדסיים, כלכליים, חברתיים ואחרים. כך, ההתייעצות במועצה אינה ממצה את הצורך בשיתוף הציבור הרחב וקבוצות העניין השונות הקיימות, בטרם קביעת האסדרה.

בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 2.3100, שעניינה חקיקת משנה: נוהל והנחיות, יש לשאוף להתייעצות מהותית לפני התקנת תקנות באופן שיכלול את כלל הגורמים המושפעים באופן מהותי מדבר החקיקה. כמו כן, בהתאם להנחיה, משרד ממשלתי רשאי, לפי שיקול דעתו, להקים ועדות מייעצות לעניין התקנת תקנות

שתכלול את כלל הגופים הרלוונטיים לאותן תקנות, ורשאי המשרד הממשלתי להקים ועדות מייעצות שונות לסוגים שונים של תקנות בהתאם למחולות ועניין.

בהתאם להנחיה האמורה, בשל חשיבות ההתייעצות עם גופים שלחיקת המשנה עשויה להיות השפעה לגביהם, נתונה למשרד הממשלתי גמישות לקבוע את הרכב הגורמים שיש להתייעץ איתם. מעבר לאמור, מזה שנים חקיקת משנה מפורסמת לציבור הרחב טרם העברתה לחתימת השר, וזאת בדומה לחקיקה ראשית. נוהל זה נועד לאפשר לציבור לבקר את ההוראות ולהעיר את הערותיו לגביהן.

עוד, בהחלטה מספר 2118 של הממשלה מיום כ"ח בתשרי התשע"ה (22 באוקטובר 2014) ובהחלטה מספר 4398 של הממשלה מיום ט"ו בטבת התשע"ט (23 בדצמבר 2018), ובהמשך בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 (להלן - חוק האסדרה), נקבעו כללים לקידום אסדרה מיטבית שנועדה להגשים זכות יסוד או אינטרס ציבורי, ולהבטיח את מילוי תפקידי המאסדרים על פי דין, תוך הבטחת איכותה של אסדרה חדשה, טיוב האסדרה הקיימת והפחתת נטל אסדרה עודף. בכלל זה, נקבעו כללים שעניינם קבלת החלטות מבוססות נתונים, בשקיפות, ותוך שיתוף הציבור.

בהינתן האמור, ולצורך יעול תהליכי האסדרה בתחום רישוי הקבלנים, מוצע לבטל את חובת ההתייעצות במועצה, כך שהאסדרה תיעשה בהתאם לכללים שנקבעו בשנים האחרונות במסגרת הנחיות היועצת המשפטית לממשלה, ובהתאם להחלטות הממשלה האמורות ולחוק האסדרה. בנוסף, מוצע לבטל את חובת ההתייעצות במועצה בנוגע למינוי הוועדה המייעצת לרשם הקבלנים מאחר שהערך המוסף של התייעצות זו זניח.

ג. השפעת החוק המוצע על התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות.

לא רלוונטי

ד. עמדת היועצת המשפטית לממשלה

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזורי) אישרה את החוק המוצע.

ה. הערות הציבור

התאחדות הקבלנים בוני הארץ העירה, לעניין ביטול מועצת הקבלנים, כי תזכיר החוק שפורסם אינו מצביע על כשלים ביישום חובת ההתייעצות במועצה לאורך השנים; כי החוק הקיים מעניק לשר שיקול דעת רחב למנות למועצה נציגים באופן שישפר את איכות ההתייעצות; כי החובות החלות ממילא על משרדי הממשלה בנוגע לשמיעת הציבור והתייעצות עובר לקביעת אסדרה הן כלליות ואינן עונות על מורכבות הענין; וכי אם יוחלט לבטל את המועצה, יש לקבוע חלף זאת חובת התייעצות בהתאחדות עצמה. כמו כן, לעניין נושא השימוש במידע שיתקבל מאת משטרת ישראל, הציעה לתקן את הנוסח וכן לקצוב את משך השימוע שיערך לקבלן עד לקבלת החלטת הרשם. לעניין הסמכת מפקחים, הציעה שינוי נוסח וכן לקבוע כי האכיפה לא תתקיים באתרים בהם פועל קבלן ראשי רשום אף אם יתר הגורמים באתר אינם מחזיקים ברישיון מתאים.

הערות התאחדות הקבלנים בוני הארץ אינן מקובלות. כמוסבר לעיל, החובות החלות על משרדי הממשלה מכוח חוק, החלטות ממשלה והנחיות היועצת המשפטית לממשלה, נועדו להבטיח הליך מקצועי להערכת השפעות

האסדרה, ושמיעה של הציבור בכללותו ושל קבוצות עניין בפרט, וכן הליכים מקצועיים וענייניים של מינויים. כך, כיום, ולהבדיל מהמצב שנהג במועד חקיקת חוק רישום קבלנים (בשנת 1969), הערך המוסף של קיום המועצה הינו זניח ואף פוגע ביעילות הליכי האסדרה. בנוסף, נוסח מנגנון השימוש במידע מאת משטרת ישראל חודד, וממילא אופן ביצוע הליך השימוע על ידי רשם הקבלנים כפוף לכללי המשפט המנהלי. לעניין הסמכת המפקחים, ההצעה "להכשיר" קבלני משנה שאינם בעלי רישיון מתאים אינה חוקית ואינה מקובלת, והצעות הנוסח חורגות מהנוסחים המקובלים בחקיקה בתחום הסמכת מפקחים.

בנושא השימוש במידע משטרתי התקבלה הערה מאת חברה קבלנית פרטית, הטוענת כי החוק המוצע אינו חוקתי, וכי אין מקום לאפשר שימוש במידע מודיעיני משטרתי. הערה זו אינה מקובלת, שכן השימוע במידע משטרתי לצורך קבלת החלטת בתחום הרישוי הוא מקובל בדין, והחוק המוצע עומד בתנאי פסקת ההגבלה הקבועה בחוק-יסוד: חופש העיסוק.

ו. להלן נוסח טיוטת החוק המוצע ודברי הסבר

הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (תיקון מס' 8), התשפ"ד-2024

- תיקון סעיף 7
1. בחוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 7(ב), במקום "השר ימנה את הועדה לאחר התייעצות במועצת הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות האמורה בסעיף 12, ובלבד שלא ימנה לועדה קבלנים רשומים" יבוא "השר לא ימנה לועדה קבלנים רשומים".
- תיקון סעיף 8
2. בסעיף 8 לחוק העיקרי, בסעיף קטן (א), אחרי פסקה (2) יבוא:
- "(2א) מי שהרשם השתכנע לגביו, על בסיס המלצה ממשטרת ישראל, כי קיימת מניעה מטעמים של שלום הציבור וביטחונו או של פגיעה משמעותית בענף, לרישומו בפנקס;"
3. אחרי סעיף 8א לחוק העיקרי יבוא:
- "הסמכת מפקחים 8ב. (א) השר יסמך, מבין עובדי משרדו, מפקחים לעניין חוק זה, וסמכויותיהם אשר יוסמכו בסמכויות לפי סעיף זה, כולן או חלקן.
- (ב) למפקח יוסמך מי שמתקיימים לגביו כל אלה:
- (1) הוא לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה הוא אינו ראוי, לדעת השר, להיות מפקח;
- (2) הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי פרק זה, כפי שהורה השר;
- (3) הוא עומד בתנאי כשירות נוספים, כפי שהורה השר.

¹ ס"ח התשכ"ט, עמ' 218; התשפ"ג, עמ' 21.

(ג) לשם פיקוח על ביצוע ההוראות לפי חוק זה, רשאי מפקח

—

(1) לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו;

(2) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך הדרושים לו לצורך ביצוע תפקידו; בפסקה זו, "מסמך" – לרבות פלט כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995²;

(3) להיכנס בכל עת לכל מקרקעין, ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים, אלא על פי צו של בית משפט.

(ד) אין בסמכויות מפקח לפי סעיף זה לגרוע מסמכויות פיקוח שנתונות לו לפי כל דין אחר.

(ה) מפקח לא ישתמש בסמכויות הנתונות לו לפי סעיף זה אלא בעת מילוי תפקידו ואם הוא עונד באופן גלוי תג המזהה אותו ואת תפקידו וכן יש בידו תעודה חתומה בידי השר המעידה על תפקידו ועל סמכויותיו, שאותה יציג לפי דרישה.

ביטול סעיפים 12 ו-4. סעיפים 12 ו-13 לחוק העיקרי – בטלים.

13

תיקון סעיף 17. 5. בסעיף 17 לחוק העיקרי, במקום הרישה החל במילים "השר ממונה על ביצוע חוק זה" יבוא "השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו, ולעניין פסקאות (3) ו-(4) – באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, ובכלל זה תקנות בדבר –".

ד ב ר י ה ס ב ר

כללי חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן – חוק רישום קבלנים או החוק) עוסק בהסדרת העיסוק של קבלן לעבודות הנדסה בנאיות. במסגרת זו, החוק קובע את תנאי הרישום בפנקס הקבלנים, מסמך את רשם הקבלנים למנוע את רישומם של מי שאינם עומדים באמות המידה הקבועות בחוק, ולנקוט אמצעי משמעת נגד קבלנים המפרים את הוראות החוק, וכן מסמך את רשם הקבלנים, כמו גם את יושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ומהנדס הרשות המקומית, להורות על הפסקת העבודה באתרים, אם מתקיים יסוד סביר להניח כי מבצעים בהם עבודות הנדסה בנאיות על ידי מי שאינו בעל רישיון מתאים.

בהצעת חוק זו מוצע להוסיף לחוק רישום קבלנים מנגנון הנוגע למאבק בהשפעת הפשיעה החמורה והמאורגנת על ענף הבנייה באמצעות הסמכת רשם הקבלנים שלא לרשום או לבטל את הרישום בפנקס הקבלנים או לנקוט הליכים משמעותיים אחרים נגד מי שיש למשטרת ישראל מידע מהימן בעניינו על מעורבותו בפשיעה חמורה והרשם השתכנע שבשל טעמים של שלום הציבור ובטחונו או של פגיעה משמעותית בענף, קיימת מניעה לעיסוקו במקצוע הקבלנות. כמו כן, מוצע לקבוע מנגנון שעניינו הגברת יכולת האכיפה של עבירות על חוק רישום קבלנים באמצעות

² ס"ח התשנ"ה, עמ' 366.

הסמכת מפקחים בהתאם לחוק זה.

נוסף על כך, חוק רישום קבלנים קובע כי שר הבינוי והשיכון רשאי לקבוע תקנות לביצועו של החוק, לאחר התייעצות במועצת הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (להלן - המועצה). הרכב המועצה כולל יושב ראש שמינה שר הבינוי והשיכון (להלן - השר), חמישה נציגים של הארגון היציג של הקבלנים והבונים בישראל, שלושה נציגים של גופים בעלי משקל בשטח הבנייה במדינה, חמישה אנשי ציבור שנקבעו על ידי השר לאחר התייעצות בארגונים ציבוריים שהם לדעת השר נוגעים בדבר ושלושה נציגי הממשלה. עוד נקבע כי המועצה תייעץ לשר בכל הנוגע לביצועו של החוק, אם אין בחוק הוראות אחרות לאותו עניין, וכי השר ימנה ועדה מייעצת לרשם הקבלנים, לפי סעיף 7(ב) לחוק, לאחר שהתייעץ במועצה.

תכליתה של ההתייעצות במועצה היא לאפשר שמיעה של מגוון דעות לצורך קבלת החלטות מושכלת ויעילה, בטרם קביעת אסדרה בתחום רישוי הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, בין אם בתקנות ובין אם בכללים אחרים לביצועו של החוק. ואולם, הרכבה של המועצה נותן מעמד בכורה לרשימה מוגבלת של גופים, בעוד שבענף הבנייה בישראל, המהווה אחד הענפים המרכזיים במשק, פועלים גופים רבים המייצגים קשת רחבה של שיקולים - הנדסיים, כלכליים, חברתיים ואחרים. כך, ההתייעצות במועצה אינה ממצה את הצורך בשיתוף הציבור הרחב וקבוצות העניין השונות הקיימות, בטרם קביעת האסדרה.

בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 2.3100, שעניינה חקיקת משנה: נוהל והנחיות, יש לשאוף להתייעצות מהותית לפני התקנת תקנות באופן שיכלול את כלל הגורמים המושפעים באופן מהותי מדבר החקיקה. כמו כן, בהתאם להנחיה, משרד ממשלתי רשאי, לפי שיקול דעתו, להקים ועדות מייעצות לעניין התקנת תקנות שתכלול את כלל הגופים הרלוונטיים לאותן תקנות, ורשאי המשרד הממשלתי להקים ועדות מייעצות שונות לסוגים שונים של תקנות בהתאם למהותן ועניינן.

בהתאם להנחיה האמורה, בשל חשיבות ההתייעצות עם גופים שלחקיקת המשנה עשויה להיות השפעה לגביהם, נתונה למשרד הממשלתי גמישות לקבוע את הרכב הגורמים שיש להתייעץ איתם.

מעבר לאמור, מזה שנים חקיקת משנה מפורסמת לציבור הרחב טרם העברתה לחתימת השר, וזאת בדומה לחקיקה ראשית. נוהל זה נועד לאפשר לציבור לבקר את ההוראות ולהעיר את הערותיו לגביהן.

עוד, בהחלטה מספר 2118 של הממשלה מיום כ"ח בתשרי התשע"ה (22 באוקטובר 2014) ובהחלטה מספר 4398 של הממשלה מיום ט"ו בטבת התשע"ט (23 בדצמבר 2018), ובהמשך בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 (להלן - חוק האסדרה), נקבעו כללים לקידום אסדרה מיטבית שנועדה להגשים זכות יסוד או אינטרס ציבורי, ולהבטיח את מילוי תפקידי המאסדרים על פי דין, תוך הבטחת איכותה של אסדרה חדשה, טיוב האסדרה הקיימת והפחתת נטל אסדרה עודף. בכלל זה, נקבעו כללים שעניינם קבלת החלטות מבוססות נתונים, בשקיפות, ותוך שיתוף הציבור. בהינתן האמור, ולצורך יעול תהליכי האסדרה בתחום רישוי הקבלנים, מוצע לבטל את חובת ההתייעצות במועצה, כך שהאסדרה תיעשה בהתאם לכללים שנקבעו בשנים האחרונות במסגרת הנחיות היועצת המשפטית לממשלה, ובהתאם להחלטות הממשלה האמורות ולחוק האסדרה.

סעיף 1 בהתאם לסעיף 7(ב) לחוק רישום קבלנים, רשם הקבלנים רשאי להשתמש בסמכותו לרשום, לסווג, לבטל את הרישום ולנקוט אמצעי משמעת נגד קבלנים לאחר שהתייעץ בוועדה מייעצת. את הוועדה המייעצת ממנה השר מבין נציגי מוסדות מדעיים שלהם נגיעה לענפי הבנייה, לאחר התייעצות במועצה.

בהינתן שסעיף 7(ב) לחוק קובע כי השר רשאי למנות לוועדה המייעצת נציגים של מוסדות מדעיים שלהם נגיעה לענפי הבנייה וכי לא ניתן למנות לה קבלנים רשומים, ובהינתן שממילא הליכי הבדיקה של מועמדים לוועדה המייעצת, לרבות הכנת התשתית העובדתית המפורטת שתונח בפני השר בטרם קבלת החלטה בעניין זה, נעשים בפועל על ידי גורמי המקצוע במשרד הבינוי והשיכון, ובהתאם להנחיות היועצת המשפטית לממשלה בעניין מינויים, הערך המוסף של התייעצות במועצה הוא זניח. לפיכך, ובהתאם להצעה לביטול המועצה, כמפורט בחלק הכללי

לדברי החסבר, מוצע בסעיף זה לבטל את חובת השר להתייעץ במועצה טרם מינוי הוועדה המייעצת לרשם הקבלנים.

סעיף 2 סעיף 8 לחוק רישום קבלנים, קובע, בין השאר, כי מי שנמצא בהליכי פשיטת רגל או פירוק, מי שהורשע בעבירה שיש בה כדי לערער את מהימנותו להיות קבלן רשום או מי שהפר דרך קבע את הנוהג המקובל במקצועו של קבלן, אף בלא שהורשע בעבירה, מנוע מלהירשם בפנקס הקבלנים, וכי אם כבר נרשם בפנקס, יש לבטל את רישומו. נוסף על כך, סעיף 8א לחוק קובע כי בהתקיים אחת העילות הקבועות בסעיף 8 לחוק (למעט זו הנוגעת לפשיטת רגל או פירוק), אם מצא הרשם כי חומרת המעשה או המחלל אינם מצדיקים את ביטול רישומו של קבלן רשום, ניתן חלף ביטול הרישום לנקוט נגד הקבלן באמצעי משמעת קל יותר: התראה, נזיפה, הטלת קנס או התליית הרישום בפועל או על-תנאי.

במסגרת תיקון סעיף 8 מוצע להעניק סמכות לרשם שלא לרשום או לבטל רישום של מי שהרשם השתכנע, על בסיס המלצת משטרת ישראל, כי קיימת מניעה לרישום בפנקס מטעמים של שלום הציבור וביטחונו או של פגיעה משמעותית בענף. זאת, נוכח תופעה קשה ורחבה של פשיעה חמורה ומאורגנת הנעשית במסגרת העיסוק בקבלנות ובשל נסיבות ייחודיות המקשות על התמודדות עם תופעה זו במסגרת הדין הקיים. בין השאר, מוכרת תופעה חמורה של התנהלות בין קבלנים רשומים הכוללת גביית דמי חסות, סחיטה באיומים, איום על קבלנים ודחיקתם החוצה מפרויקטים פרטיים ועד כדי דחיקתם מעיסוק בענף בכללותו ועוד. מדובר בהתנהגות שלה השפעות כלכליות משקיות רחבות, בין השאר, בשל פגיעה בתחרות בין הקבלנים בשוק והעלאת מחירי העבודות, הגוררות בהמשך עלייה במחירי הדיור וההוצאה הציבורית, וירידה ברמה המקצועית של הקבלנים. ויוזכר כי מקצוע הבנייה הינו מורכב ועתיר סיכונים לבטיחותם של העובדים ושל הצרכנים, וכן לנוכי ממון ורכוש למזמיני העבודות והצרכנים, כך שהשמירה על רמת הקבלנים והמקצוע היא אינטרס ציבורי מובהק.

קיים קושי להתמודד עם תופעה זו במסגרת הדין הקיים, זאת בשל חשש של קורבנות להתלונן ולהעיד, וכן בשל טיב המעשים המקשה על קיום הליכים פליליים או משמעתיים בעניינים אלו ללא תלונות או עדויות. בשל נסיבות ייחודיות אלה ונוכח התופעה החמורה שהתפשטה והשלכותיה על ענף הבנייה, מבוקש להסמיך את הרשם לקבל החלטה בעניין רישום קבלן בפנקס, ביטול רישומו או נקיטת אמצעים משמעתיים נגדו, על בסיס המלצה ממשטרת ישראל.

כך, מוצע לקבוע בחוק כי רשם הקבלנים יהיה רשאי למנוע את רישומו של יחיד או של תאגיד בפנקס הקבלנים, אם הרשם השתכנע לגביו, על בסיס המלצה ממשטרת ישראל כי קיימת מניעה מטעמים של שלום הציבור וביטחונו או של פגיעה משמעותית בענף, לרישום בפנקס. מלבד הסמכות למניעת הרישום כאמור, יהיה רשם הקבלנים רשאי לבטל את רישומו של קבלן מהטעמים האמורים, אם נרשם כבר בפנקס הקבלנים, או לנקוט נגדו אמצעי משמעת חלופיים.

סעיף 3 במסגרת חוק רישום קבלנים, מעניק הרשם רישיונות לענפים השונים של עבודות הנדסה בנאיות (בניה, כבישים, גשרים וכו') וקובע לקבלנים סיווג לכל ענף (היקף כספי מרבי או היקף מרבי במ"ר שהם רשאים לבצע בכל פרויקט). חלק ניכר מעבודות רשם הקבלנים נוגע לקיום הליכי שימוע והטלת אמצעי משמעת נגד קבלנים שהפרו את הנוהג המקובל במקצוע, כפי שהוגדר בתקנות בהתאם לסעיף 8(א)(3) לחוק – למשל, במקרה של קבלן רשום שביצע עבודות שלא בהתאם לענף או לסיווג שבהם הוא רשום, קבלן רשום שהסב עבודות לקבלן שאינו רשום וכיוצא באלה. לרשם הקבלנים נתונה גם הסמכות (המשותפת לראשי הוועדות המקומיות ולמהנדסי הרשויות המקומיות) להורות על הפסקת העבודות באתר מסוים, אם יש יסוד סביר להניח שהעבודות מבוצעות שלא על ידי קבלן בעל רישיון מתאים, בהתאם לסעיף 14(ג) לחוק.

לצורך הגברת יכולות האכיפה של הוראות החוק, מוצע לאפשר לשר להסמיך מפקחים מבין עובדי משרד הבינוי והשיכון. למפקחים אלה יינתנו סמכויות פיקוח להגיע לאתר שמבוצעות בו עבודות הנדסה בנאיות, ולדרוש לקבל

מידע ומסמכים הנוגעים לאכיפת החוק, ובין השאר מסמכים שניתן ללמוד מהם מי הקבלנים הפועלים בפועל באתר, ממי הם קיבלו את ביצוע העבודות ולמי הם הסבו את ביצוען.

עוד מוצע לקבוע את התנאים להסמכת מפקח כאמור ואת זיהויו הנדרש בעת השימוש בסמכויותיו.

סעיף 4 בהתאם להצעה לביטול המועצה, מוצע למחוק את סעיפים 12 ו-13 לחוק רישום קבלנים, שבהם מוקמת המועצה ונקבעה חובת ההתייעצות בה.

ואלה הם סעיפים 12 ו-13 לחוק שמוצע לבטלם:

"12. מועצת הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות

(א) השר ימנה מועצה לעבודות הנדסה בנאיות ובה שבעה עשר חברים (להלן – המועצה).

(ב) וזה הרכב המועצה:

- (1) אדם שמינה השר לשמש יושב-ראש המועצה;
 - (2) חמישה נציגים של הארגון היציג של הקבלנים והבונים בישראל;
 - (3) שלושה נציגים של גופים אחרים בעלי משקל בשטח הבניה במדינה;
 - (4) חמישה אנשי ציבור שנקבעו על ידי השר לאחר התייעצות בארגונים ציבוריים שהם לדעת השרים נוגעים בדבר;
 - (5) שלושה נציגי הממשלה שנקבעו על ידיה על פי המלצת השר.
- (ג) תקופת כהונתה של המועצה היא שלוש שנים, ומותר לחזור ולמנות כל חבר בה לתקופה נוספת. נתפנה מקום של חבר במועצה מכל סיבה שהיא, ימונה לו חליף, כדרך שנתמנה החבר שמקומו נתפנה, עד לתום תקופת הכהונה של המועצה שאליה הוא מתמנה.

13. תפקיד המועצה

המועצה תייעץ לשר בכל הנוגע לביצוע חוק זה, במידה שאין בחוק זה הוראות אחרות לאותו ענין.

סעיף 5 בסעיף 17 לחוק רישום קבלנים הוסמך השר להתקין תקנות לביצועו של החוק, בהתייעצות במועצה. בשל ביטול המועצה בתיקון זה, מוצע למחוק את חובת ההתייעצות כאמור.