

יום רביעי ח' אלול תשע"ד
03 ספטמבר 2014

אל: גב' בינה בראון – מנכ"לית משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל
גב' אורלי פרומן – מנכ"לית משרד התרבות והספורט

מאת : חגי מרדכי – המבקר הפנימי

הנדון : בטיחות באירועים המוניים

על פי בקשתה של גב' בינה בראון סקרתי התייחסויות של מבקר המדינה לנושא בטיחות באירועים , הרחבתי את הסקירה גם למקורות אחרים שאינם של מבקר המדינה מפאת חשיבות הנושא וגם עקב מיעוט התייחסויות של מבקר המדינה לנושא . עשיתי זאת כדי שגורמים במשרד המעורבים בייזום וארגון אירועים יכירו את מכלול העניינים הקשורים לארגון אירוע המוני וניהולו ואת המורכבות של תכנון והוצאה לפועל של אירוע המוני, למרות ידיעתי שהמשרדים , בדרך כלל, מוסרים את הביצוע לחברות הפקה או לרשויות המקומיות או לעמותות וגופים אחרים ואינם מפקינים בעצמם באופן ישיר את האירועים , חשבתי לנכון לשלוח סקירה זו גם למשרד התרבות והספורט כמשרד המעורב בייזום ובתמיכה בהרבה מאד אירועים המוניים . הסקירה מתייחסת אך ורק לפן של הבטיחות באירוע המוני ולא להיבטים כיצד לתכנן אירוע. להלן הפרטים .

שני חוקים ותקנותיהם מסדירים את נושא הבטיחות באירועים המוניים והם:

1. חוק רישוי עסקים , תקנות רישוי עסקים והצווים לרישוי עסקים
2. חוק הבטיחות במקומות ציבוריים 1962

בנוסף לכך קיים תקן ישראלי מס' 5688 המורכב משני חלקים

- א. מערכת ניהול הבטיחות
- ב. הנחיות לבטיחות באירועים המוניים .

התקן הישראלי חל על אירועים המוניים בין אם הם מתקיימים בתוך מבנה או תחת כיפת השמיים או באתרים אחרים.

האחריות לעמידה בתקן על שני חלקיו חלה על :

1. ארגונים (או יחידים) הקיימים דרך קבע , המתכננים ומקימים אירועים המוניים רבים או אירוע יחיד.
2. אירועים (לרבות יחידים) המוקמים באופן חד פעמי לצורך קיום אירועים המוניים או אירוע המוני יחיד.

התקן חל על תהליך ניהול הבטיחות באירוע ומתייחס להיבטי מדיניות בטיחות, ארגון, תכנון. הערכות והקמה, תפעול וביצוע. התקן על חלקיו מיועד לתכנון, לבחינה ולאישור של אירועים (ולא של ארגונים)

כ"כ התקן לא חל על אירועים הנערכים דרך קבע במקום שיש בהם רישיון עסק.

יחד עם זאת סדרת התקנים חלה על שינויים, תוספות והתקנות באתרים קיימים המבוצעים לצורך התאמתם למאפיינים ולצרכים ייחודיים של אירוע המוני מתוכנן.

חוק רישוי עסקים

מטרות החוק הם בין היתר:

1. מניעת סכנות לשלום הציבור - מטרה שעל ביצועה מופקדת המשטרה.
2. בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו
3. בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים
4. קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה

- בסעיף 2 לחוק רישוי עסקים הוסמך שר הפנים לקבוע בצו עסקים טעוני רישוי. סמכות זו טעונה התייעצות עם שרים שונים, כל אחד, בהתאם לתחום עליו הוא מופקד.
- משנקבע עסק כטעון רישוי, תנאי למתן רישיון לעסק הוא קבלת אישורו המוקדם של השר
- **שר הפנים מכוח סמכותו, הכריז על עסקים מתחום "עינוג ציבורי" כעסקים טעוני רישוי.**
- **"עינוג ציבורי" מוגדר כדלהלן: הצגות של תיאטרון, קולנוע, קונצרט, דיסקוטק, מופעי מחול, ריקודים, קברט, קרקס, משחק או ספורט וכיוצא בזה בין שהם בתמורה בין שלא בתמורה, למעט הרצאה או ויכוח שמטרתם העיקרית היא חינוכית אף אם הם מלווים לצורך הדגמה הצגת תמונות או השמעת צלילים.**
- הגדרת עינוג ציבורי בחוק ובצו לרישוי עסקים מתאימה לסוגי העסקים בהם מתקיימים אירועים המוניים של תרבות, ספורט ומופעי בידור, בין אם הם נערכים באתר ארעי או קבוע, תחת כיפת השמיים או באתר מקורה.
- **יודגש. החוק מוציא מתחולת הגדרת "עינוג ציבורי" סוגי אירועים שמטרתם העיקרית היא חינוכית כגון: התכנסות המוניים לשמיעת הרצאות, שיעור וכיוצא בזה.**
- **כמו כן לא נכללת במסגרת החוק התכנסויות שאינן בגדר "עסק" כגון עצרות זיכרון.**
- המטרות שלשם קידומן הוכרז עסק של " עינוג ציבורי כעסק טעון רישוי הן:

- ❖ שמירה על שלום הציבור (באחריות בט"פ)
- ❖ שמירה על בריאות הציבור (משרד הבריאות)
- ❖ מטרה נוספת הינה " בטיחות במקום העסק או בסביבתו " ולשם קידום מטרה זו יש חובת התייעצות עם שר העבודה והרווחה. (כיום שר הכלכלה) [מטרה זו שעניינה אף הבטחת מבנים ומתקנים באתר ותקינות פני שטח האתר לא הוכרזה עדיין בצו רישוי עסקים כמטרה שיש להגן עליה במסגרת עסק מסוג " עינוג ציבורי "]



סעיף 5 (א) לחוק רישוי עסקים קובע שרשות רישוי לעסק טעון רישוי היא –

1. בתחום רשות מקומית – ראש הרשות המקומית או מי שהסמיכו לכך.
2. מחוז לתחומה של רשות מקומית – מי ששר הפנים הסמיכו לכך

סעיף 6 (ה) קובע כי בחוק רישוי עסקים " גורם מוסמך ארצי " הוא אחד מאלה לפי העניין :

1. ראש רשות הרישוי שבתחומה נמצא העסק או עובד בכיר אחר שהוא הוסמך לעניין זה .
2. המנהל הכללי של המשרד נותן האישור או עובד בכיר אחר שהוא הוסמך לעניין זה
3. נציב כבאות והצלה או קצין כבאות והצלה בכיר שהוא הסמיך לעניין זה
4. המפקח הכללי של משטרת ישראל או קצין משטרה בכיר אחר שהוא הסמיך לעניין זה .

סעיף 7 (א) לחוק קובע שרישיון יינתן לתקופה של 15 שנים

סעיף 11 (א) השר לביטחון הפנים , באישור וועדת הפנים של הכנסת , רשאי להתקין תקנות למניעת סכנות לשלום הציבור וגו'.

סעיף 11 א (א) קובע שר העבודה רשאי להתקין לעסקים טעוני רישוי או לסוגים מהם תקנות בעניין בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו וגו'

סעיף 11 א (ב) תקנות לפי סעיף קטן א לעניין הוראות בנוגע למתקני ספורט יותקנו לאחר ההתייעצות עם שר המדע התרבות והספורט (היום שר התרבות והספורט). וייקבעו בהן בין השאר , הוראות בעניין אירועי ספורט שנדרש למנות בהם מנהל בטיחות , תנאי כשירות והכשרה למנהל בטיחות ופעולות ובדיקות שחובה על ממונה בטיחות לערוך לשם הבטחת בטיחות של אירועי ספורט , בסעיף זה אירוע ספורט , ממונה בטיחות , מנהל בטיחות כהגדרתם בחוק לאיסור אלימות בספורט . 2008 .

התוספת לחוק (סעיף 2 א 1) (2) (א) קובעת :

עסקים טעוני רישוי :

סעיף 4 - מקום לעריכת מופעים וירידים , קולנוע , תיאטרון , מקום אחר לעריכת אירועי תרבות בידור וספורט תחת כיפת השמים , דיסקוטק , יריד שלא במבנה של קבע וכלי שיט המשמש לעינוג ציבורי
סעיף 5 – אולם שמחות וגן ציבורי.

חוק הבטיחות במקומות ציבוריים - 1962

מטרת החוק להסדיר נושאים הנוגעים לשלומם של הציבור לביטחונם ולבריאותם בהתקלהליות שונות הנערכות במקומות הפתוחים לציבור. שר הפנים התקין תקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (תקנות הבטיחות) ונקבע שהן חלות ע"אספות" המונות 200 איש ומעלה.

חוק רישוי עסקים – סמכויות אכיפה

- החוק קובע עבירה פלילית על קיום עסק ללא רישיון או בניגוד לתנאיו, מסמך את בתי המשפט להטיל עונש של עד 18 חדשים או קנס וכן לצוות על הפסקת עבודה .
- המשטרה אינה מוסמכת להוציא צו הפסקת מינהלי לגבי עסק מסוג " עינוג ציבורי " אלא אם עוסקים בו במכירת משקאות משכרים וקיימת בו סכנה לשלום הציבור.
- חוק הבטיחות במקומות ציבוריים כן נותן סמכות למשטרה (קצין בדרגת רפ"ק ומעלה) לתת התראה לאחראי לבטיחות או לבעל הרישיון או למחזיק בפועל במקום , לתקן את הליקוי. אם לא תוקנו הליקויים רשאי הקצין לצוות על אי קיומה של האספה או פיזור .
- אחראי בטיחות שלא קיים ההוראות הקבועות בתקנות, דינו מאסר שנתיים או קנס .
- כמו כן נקבע כי הפרעה לסדרן בטיחות הינה עבירה שדינה שנת מאסר או קנס .
- אדם אחר שאינו אחראי בטיחות שהפך את הוראות התקנות , דינו שלשה חדשי מאסר .

הגדרות המשטרה לאירוע המוני

אירוע המוני - התכנסות מאורגנת של קהל באתר לשם עינוג ציבורי לפי חוק רישוי עסקים שמספר המשתתפים הצפויים בו הינו 1000 בני אדם או יותר . בין אם מדובר באירוע אחד או מכמה אירועים המתקיימים באותו אתר .

מנהל אירוע - מי שמונה על ידי מבקש הרישיון לשמש כאחראי לניהול וארגון האירוע ההמוני והוא בעל כישורים מתאימים לארגון וניהול אירוע המוני .

ממונה ביטחון – מי שמונה לשמש כאחראי לשמירת הסדר ושלום הציבור והוא בעל כישורים מתאימים .

סדרן – מי שמונה לשמש כסדרן באירוע והוא בעל כישורים מתאימים הקבועים בנוהל .



ביקורת פנימית
בעל מקצוע מוסמך - מי ששר הפנים הסמיכו לעניין חוק רישוי עסקים (סעיף 6 ב) והוא

- מהנדס רישוי כמשמעותו בחוק המהנדסים והאדריכלים 1958 הרשום במדור הנדסה אזרחית ואדריכל רישוי הרשום במדור ארכיטקטורה .

ובמבנה פשוט:

- מהנדס או אדריכל כנ"ל
- הנדסאי כמשמעותו בתוספת הראשונה לתקנות ייחוד פעולות .

קצין משטרה – קצין המשמש כמפקד כוחות המשטרה באירוע.

אתר – המקום בו עומד להתקיים האירוע ההמוני.

בקשה לאישור משטרתי לקיום אירוע המוני תכלול :

1. פרטים מזהים של מבקש האישור ושל המעמד לשמש מנהל האירוע
2. סוג האירוע
3. תכנית האירוע ההמוני+ לו"ז האירוע ופרטי האנשים שיופיעו בפני הקהל , היקף ואופי הקהל הצפוי להגיע לאירוע
4. שימוש מתוכנן בחומרים , באמצעים או אפקטים שיש בהם סיכון כגון :
חומרי נפץ, זיקוקין , קרני לייזר , אש גלויה וכד'
5. הערכת סיכונים צפויים לציבור כתוצאה מהאירוע + הצעה להיערכות למניעתם ולהתמודדות במקרה של מימוש הסיכון .
6. פרטים נוספים הנחוצים להיערכות לקראת האירוע :

❖ תרשים סביבה כולל הגוש והחלקה בו מצוי האתר , מספר החלקות הגובלות באתר והדרכים והרחובות הגובלים עם החלקה.

❖ מפה מצבית . תכלול:

▪ שטח האתר וגבולותיו לרבות קירות וגדרות



ביקורת פנימית

- שטחי חנייה באתר וסביבותיו
- מיקום מכלי גז , דלק או חומרים מסוכנים וכן הצנרת להובלתם .
- מיקום מערכות כיבוש לשלל ברזי שריפה
- מיקומם וייעודם של מתקנים המצויים או מתוכננים להימצא באתר לרבות במות וגשרים
- מיקומם של אמצעי תאורה , שילוט עמדת שליטה טכנית על הבמה ומערכות הגברה ושליטה.
- מיקומם של פתחי כניסה ויציאה .
- גבולות שטח ההתקהלות .

- מיקומם של מעברים , דרכי גישה לפינוי והצלה בעת חירום ושערי כניסה לרכב .
- מקום רחבת ההיערכות לרכב חירום והצלה , עמדות פיקוד ומתן שירותי מידע
- מיקום שטחים לוויסות הקהל.

7. לבקשה תצורף תכנית העסק שתכלול :

- חלוקה פנימית של המקרקעין ושימוש של כל חלק לרבות שטחים המיועדים לקהל.
- מידות שטחי האתר
- פתחי העסק ומידותיו לרבות פתחי חירום .
- שילוט , תאורה , תאורת התמצאות , מערכות כריזה , מנעולי בהלה וכיווני פתיחת דלתות.
- כמו כן תצורף חוות דעת של בעל מקצוע מוסמך ובה התייחסות ל:

❖ תפוסת הקהל באירוע

- ❖ פתחי יציאה וכניסה
- ❖ תאורת התמצאות
- ❖ שילוט
- ❖ כריזה
- ❖ דרכי גישה לרכב חירום
- ❖ סוג האירוע המתוכנן , סוג הקהל ומאפייניו , חמרים ואמצעים שיעשה בהם שימוש באירוע .
- ❖ התאמת האתר לסוג האירוע
- ❖ התאמת תכנית האירוע למצב האתר בפועל
- ❖ חוות הדעת של בעל המקצוע תתבקש גם במקרה שיתבקשו המארגנים לבצע התאמות .



- ביקורת פנימית
- ❖ בעל המקצוע המוסמך יצהיר בחוות הדעת כי התכנית כוללת את כל תנאי נותן האישור המשטרתי ואישור כי הביצוע בפועל תואם את התכנית המאושרת .
 - ❖ בנוסף יש להגיש תכנית אבטחה ובה התייחסות למספר הסדרנים , ציודם וחלוקתם למשימות .

מיקום האתר

כאשר ידוע שיש חומרים מסוכנים בסביבת האתר יש להתנות את אישור המשטרה גם בחוות דעת של הרשות המקומית או המשרד להגנת הסביבה . אם האירוע עומד להתקיים באתר היסטורי או ארכיאולוגי יש לבקש את אישור הגורמים הרלוונטיים (רשות העתיקות , רשות שמורות הטבע וכד')

תהליך הרישוי

- התהליך מתחיל בהגשת בקשה לרישיון עסק – אירוע , על ידי מבקש הרישיון לרשות המקומית.
- קבלת הבקשה ברשות ובדיקתה על ידי המח' – אגף לרישוי עסקים , בדיקת התאמת הבקשה לשימושים המותרים על פי תב"ע , בדיקת התאמה לדרישות בענייני אשפה , ביוב , מים , תנועה וסידורי נכים ,
- הפנית הבקשה על ידי הרשות לגורמים מקצועיים וגורמים מאשרים בהתאם לצורך כגון: היחידה לאיכות הסביבה , השירות הוטרינרי , כיבוי אש , משטרה , משרד העבודה , משרד הבריאות משרד החקלאות , המשרד לאיכות הסביבה , משרד התחבורה משרדים נוספים כמו משרד החינוך משרד התרבות והספורט.
- לאחר ריכוז התנאים וביצוע התנאים המקדמיים הרשות מנפיקה את הרישיון לעסק /אירוע .
- בבקשה לקיום אירוע בתחומי רשות מקומית , בדרך כלל יש לתאם מראש עם הרשות – המח' הרלוונטית את האירוע .

- לאחר מכן יש להגיש טופס בקשה לקיום האירוע
- יש להגיש מכתב ממנהלי האירוע בו יפורטו סוג האירוע, מהות האירוע, מיקום האירוע, מועדי זמני האירוע וכן כל מידע רלוונטי אחר הקשור לאירוע
- כאשר חברה או עמותה מגישה את הבקשה לקיום האירוע עליה להמציא תעודות מרשם החברות או העמותות ושמות מנהלי החברה / העמותה כפי שרשומים במשרד המשפטים.
- אם האירוע מתקיים במגרש פרטי יש להמציא אישור בכתב או חוזה שכירות מבעלי המגרש
- אם מדובר בשטח ציבורי יש לתאם עם האגף המתאים בעירייה.
- יש להגיש תכנית בטיחות חתומה על ידי יועץ בטיחות, תכנית יועץ בטיחות כוללת פרוגרמה ודוח מילולי מפורט הכולל הערות על סיכונים בטיחותיים ותברואיים.
- במידה ובאירוע יש מתקני משחקים ושעשועים יהיה צורך להמציא אישור מכון התקנים, אישור מהנדס קונסטרוקציה על חוזק המתקנים, אישור של יועץ בטיחות ואישור מפעיל.

התייחסות מבקר המדינה לנושא בטיחות באירועים

דוח המבקר וחוות דעת המבקר בנושא מצב קבר הרשב"י במירון והיערכות לאירועי ל"ג בעומר מעלה בין היתר נושאים הקשורים לבטיחות כדלהלן:

1. המתחם בו נערכת ההתכנסות של עשרות ומאות אלפי האנשים הפוקדים אותו באירועים המוניים – דהיינו חייבים להתאים את מתחם האירוע למספר הצפוי של הקהל שצפוי להגיע לאירוע.
2. מבנים באתר או תוספות של מבנים לא קיבלו אישור על פי החוק ומהנדסת קונסטרוקציה לא אישרה את יציבות המבנים הלא חוקיים ואף קבעה כי הם עלולים לסכן את יושביהם דהיינו המארגנים של אירועים צריכים לתת תשומת לב לנושא עמידות המבנים (כל סוגי המבנים) שנמצאים באתר האירוע.
3. הגורמים המוסמכים לא הטילו על גורם כלשהו את האחריות הכוללת לארגון אירועי ל"ג בעומר, זאת אומרת שיש חשיבות רבה לכך שמונה גורם אחראי על מכלול האירוע.



4. **ביקורת פנימית**
הדרכים ושבילי הגישה לאתר צרים ולא מתאימים לקליטת מאות אלפי האנשים המבקרים באתר, הכוונה שישנה חשיבות רבה לדרכי ההגעה והפיזור לאירוע וממנו ויש לבדוק זאת בשלב התכנון וההיערכות לאירוע.
5. המבקר מציין שלא בוצעה תכנית לשיפור התחבורה במירון כדי לאפשר תנועה חופשית של כלי רכב ובייחוד של רכבי הצלה (משטרה, מד"א, כיבוי אש וכד') באירועים רבי משתתפים. כאן המבקר נותן תשומת לב לאפשרויות של הגעה של כוחות הצלה ופינוי נפגעים מאתר של אירוע המוני.
6. המבקר מציין שהוקמו בשטח ההיערכות של האירוע ובדרכים המובילות אליו מבנים יבילים ואח' יום לפני האירוע וביום האירוע מבלי שהיה לכך אישור המועצה האזורית, כ"כ נפתחו עסקים במבנים אלה מבלי שקיבלו רישיון עסק, חלקם אף יכול היה להפריע לדרכי הגישה והמילוט וכניסה ויציאה של כוחות ההצלה אם היו נזקקים להם.

נקודות לתשומת לב יוזמי ומארגני אירועים במשרד

אני מעלה נקודות אלה להכרת נושא הבטיחות בארגון אירועים להעלאת המודעות ולהכרה מעמיקה יותר של הדברים, מורכבות של ארגון אירוע וכל הדברים הקשורים לקיומו והוצאתו לפועל.

ברור לי, גם מתוך ניסיון ומתוך הכרות עם עבודת משרדנו שאין אנו מארגנים בפועל את רוב רובם של האירועים וכי אנו מוסרים את הביצוע לרשויות מקומיות או למפיקים האחראיים על ארגון האירוע או על גופים ועמותות שמקבלים מאתנו תמיכות לדבר.

הכרה של העניינים הקשורים לאירוע ולבטיחות באירועים המוניים תתרום להתנהלות המשרד ולשימת לב לעניינים חשובים אלה כבר בשלב היזמות של האירוע. בדרך זו גם נבין את העלויות הכספיות הכרוכות ונובעות מארגון אירועים המוניים

1. פיקוח על ארגון המופע – אירוע . פיקוח טוב ויעיל ימנע טעויות ובעיות בזמן האירוע ולאחריו.
2. קביעת נהלים , קביעת כללים וקביעת הנחיות לקיום אירוע . בדרך זו ניתן לערוך בקרה בכל שלב של הארגון ובזמן האירוע ונמנע הפתעות או נמעט ככל שניתן הפתעות לקראת ארגון האירוע ובמהלכו.
3. הימצאות קצין בטחון באירועים
4. עניינים הקשורים לתכנון האירוע , אישור האירוע והפיקוח עליו
5. רישוי עסקים .
6. קביעת נהלי בטיחות וביטחון
7. דאגה להימצאות מאבטחים
8. באירועים המוניים גדולים יש לשים לב לבעיות של ויסות הקהל להגעה ויציאה מהאירוע
9. באירועים בהם נמכרים כרטיסים חשובה ההקפדה על מניעת מכירת כרטיסים מעבר לכמות המתאימה למקום בו מתקיים האירוע.
10. הקצאת כוחות לאבטחה כולל הצורך בתיאום עם המשטרה או צורך בכוחות שיטור בהיקף מתאים .
11. חובת תיאום וארגון האירוע עם כל הגורמים הרלוונטיים כגון :

משטרה
כיבוי אש
מד"א
עירייה – רישוי עסקים

12. קהל היעד – לא הרי ילדים ובני נוער כקהל מבוגר
13. קיומו של התקן ישראלי לבטיחות באירועים המוניים (ת"י 5688)
המורכב כאמור משני חלקים :

- א. מערכת ניהול הבטיחות
 - ב. הנחיות לבטיחות באירועים המוניים
- התקן הישראלי חל על אירועים המוניים בין אם הם מתקיימים בתוך מבנה או תחת כיפת השמיים או באתרים אחרים .



ביקורת פנימית
אני מאד מקווה שעבודה זו תיתן בידי עובדי המשרד, מנהלים ועובדים, כלים
והכרות עם נושא הבטיחות באירועים המוניים בבואם ליזום ולתכנן ולתקצב
אירועים המוניים או במעורבות המשרד במיזמים משותפים עם גופים אחרים
בהם משתתפים בני אדם רבים.

בנוסף ברצוני לצרף קובץ של **לקחים מהכרעת הדין בעניין גשר המכבייה**
מאת עו"ד (מהנדס) יחיאל ברונר (הקובץ מסומן fax message) כפי
שהופיעו באתר איגוד המהנדסים. הדברים מדברים בעד עצמם וחשוב ללמוד
אותם ולהפיק מהם לקחים לאירועים עתידיים

בברכה

חגי מרדכי