

15.9.2023

לכבוד :

שר העבודה, מר יואב בן-צור
שר החקלאות ופיתוח הכפר, מר אבי דיכטר
שר הבריאות, מר משה ארבל

באמצעות הדוא"ל ואתר התזכירים הממשלתי

שלום רב,

הערות קו לעובד :

טיוטת תקנות הבטיחות בעבודה (גיהות תעסוקתית ובריאות העובדים בתכשירי הדברה), התשפ"ג- 2023

להלן הערות "קו לעובד" לטיוטת תקנות הבטיחות בעבודה (גיהות תעסוקתית ובריאות העובדים בתכשירי הדברה), התשפ"ג- 2023 (להלן: "הטיוטה" ו/או טיוטת תקנות ההדברה") שפורסמה להערות הציבור ביום 27.8.23.

"קו לעובד" מברך על קידומו של הנושא הנדון ופרסום תקנות הדברה חדשות ומעודכנות תחת התקנות הקיימות כיום. עם זאת, אנו סבורים כי חרף העובדה שמטרתן העיקרית של התקנות (כפי שהובא בדברי ההסבר ובפרק ב' של הטיוטה) היא צמצום הפגיעה בבריאותם ובטיחותם של העובדים הנחשפים לחומרי הדברה, התקנות כפי שהן מנוסחות כעת לא יביאו לצמצום הפגיעה המיוחל אלמלא יתוקנו באופן משמעותי, כך שיורחבו הבדיקות הרפואיות; ינתנו הנחיות מפורטות ולא עמומות; יתווספו סנקציות ברורות במקרה של הפרת ההנחיות; וזאת לצד הסדרי אכיפה ופיקוח נאותים. לאור ניסיון העבר בענף החקלאות קיים חשש ממשי כי ללא שינויים אלה, תקנות ההדברה החדשות יותרו בגדר המלצה, לא יוטמעו במלואן בשטח ולא יגשימו את מטרותיהן.

מקריאת פרק המטרות בטיוטה וכן מדברי ההסבר לתקנות, כמו גם דוח ה- RIA שפורסם בנושא, נראה כי אין מחלוקת בנוגע למצב הנוכחי בו עובדים שבאים במגע עם חומרי ההדברה נחשפים לחומרים מסוכנים מבלי שניתנת להם הדרכה ראויה אשר כוללת הסבר על שימוש נכון והסכנה שבחשיפה לחומרים אלה; מבלי שניתן להם ציוד מגן מלא ותקיין; ומבלי שנערכות להם בדיקות רפואיות תקופתיות. המשמעות המיידית היא שבריאותם ובטיחותם של עובדים אלה מופקרת. אולם על אף כל זאת, ועל אף שחלפו שבע שנים מאז פורסמה טיוטת תקנות הדברה קודמת בשנת 2016, מוצע כי התקנות יחולו **שנתיים תמימות (!)** ממועד פרסומן בהן העובדים ימשיכו לסכן את בריאותם. הגם ויש צורך להיערכות, יש לקבוע כי התקנות יופעלו לאלתר תוך התאמת מועדים ברורים להתאמות שונות.

אנו מתכבדים להגיש את הערותינו לטיוטת התקנות. נשמח להיפגש עם כל הגורמים הרלבנטיים בטרם יתוקנו ויפורסמו התקנות על מנת להציע מהידע הנצבר בארגון.

א. הרקע לתקנון התקנות – מצב פעיל של הפקרת בריאות העובדים

1. ענף החקלאות מאופיין בעובדים שרובם מוחלשים, פלסטינים ומהגרי עבודה. בנוסף לכך הענף מאופיין בהפרות רבות של חוקי המגן בעבודה והוראות רגולטוריות נוספות, לרבות תקנות בטיחות שונות. במקביל, סובל הענף מתת אכיפה מחפיר. ככל שאכן תקנות ההדברה מבקשות לשמור על בריאותם ובטיחותם של העובדים, אין להסתפק בפרסומן כמו שהן אלא להכליל בהן סנקציות כלפי מעסיקים שלא עומדים בחובותיהם.
2. באוקטובר 2021, פרסמנו יחד עם עמותת רופאים לזכויות אדם דוח המתייחס לבריאות מהגרי העבודה בענף החקלאות¹. (להלן: "דוח הבריאות") והוא כולל התייחסות נרחבת גם לבעיות הבריאות השונות של עובדים העוסקים בהדברה ובריסוס כימיקלים, זאת לצד חוסר נגישות לשרותים רפואיים בשל מגבלות שונות. הפרק בדוח הבריאות העוסק בהדברה מעלה כי רק 33% מהעובדים דיווחו כי המעסיק סיפק להם ציוד מגן תקין בטרם ההדברה. בנוסף, העובדים דיווחו על היעדר הדרכה מקצועית ומסודרת בשפתם.
3. יודגש, גם כיום מוטלת חובה על מעסיקים לספק ציוד מגן לעובדים וכן לערוך הדרכות בשפתם מתוקף תקנות הבטיחות בעבודה (ציוד מגן אישי), תשנ"ז-1997 ותקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), תשנ"ט (1999). אולם בפועל אנו מקבלים דיווחים מעובדי חקלאות על כך שאינם מקבלים הדרכה ראויה, ושבמקרים רבים מסופק להם ציוד מגן חלקי בלבד, ו/או בלוי; ללמדנו, כי החובות הקיימות כבר היום בדין, נאכפות באופן בלתי אפקטיבי וזאת בלשון המעטה.
4. מבקר המדינה התייחס לבעיות אלה בדוח מבקר המדינה 67 שפורסם ב-2017 בפרק העוסק במשרד החקלאות. כך כתב (ההדגשות הוספו):

1. מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית מפעיל מפקחים הבודקים את תנאי עבודתם של המועסקים בחקלאות, ובכלל זה את השמירה על בטיחותם בכל הנוגע לחשיפה לחומרי הדברה. עם זאת, נמצא כי: **הפיקוח השנתי הוחל בפועל על תנאי עבודתם של פחות מ-1% מהעובדים, וכי למפקחים אין כלי הרתעה מספקים שיוכלו לנקוט כלפי מעסיקים בחקלאות שמבוצעות במשקיהם עבירות בטיחות.**

2. עובדים שעוסקים בהדברה מן הקרקע אינם מחויבים לעבור בדיקות רפואיות, למרות שעשרות אלפי עובדים כאלה עלולים להיחשף לסכנות בריאותיות בשל מגע עם חומרי ההדברה הרעילים. כבר בביקורת שנעשתה בשנת 2011² העיר מבקר המדינה למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה כי יש להחיל במסגרת הנורמות את הדרישות לבדיקות רפואיות גם על העובדים העוסקים בהדברה מן הקרקע, אך במועד סיום הביקורת הדבר לא נעשה.

3. מחקר שהזמין משרד הכלכלה והתעשייה העלה שלחלק מן העובדים העוסקים בהדברה במשקים החקלאיים לא ניתנו הדרכה או ציוד מיגון כנדרש; ליקויי בטיחות אלה נמצאו בעיקר בנוגע לתנאי עבודתם של עובדים זרים.

¹ לקריאת הדוח: [ארץ אוכלת עובדיה - הפקרת בריאותם של מהגרי עבודה בחקלאות](#)

5. הדברים מדברים בעד עצמם. מאז פרסום דוח מבקר המדינה, ולאור ממצאיהם המטרידים של הסקרים שנערכו לקראת פרסום דוח הבריאות, "קו לעובד" שב ופנה בדרישה לפרסום תקנות הדברה מעודכנות ואפקטיביות (לאחר שטייטה שפורסמה ב-2016 נזנחה), על מנת למנוע את המשך הפקרת בריאותם ובריאותם של העובדים. בדצמבר 2020 פורסם לראשונה דוח RIA בנושא, אולם לאחר שלב קבלת הערות הציבור, לא פורסמה טיוטת תקנות. דוח RIA פורסם שוב באוגוסט 2022, ובחלוף שנה נוספת פורסמה טיוטת התקנות דנן, שקיימת דחיפות לקדמה עם התיקונים שלהלן על מנת למנוע פגיעה נוספת בעובדים.

ב. חובת הכשרה

5. נראה כי אין מחלוקת שכיום, טרם פרסום תקנות ההדברה החדשות, העובדים מבצעים עבודות הדברה ונחשפים לחומרים וכימיקלים מסוכנים מבלי שעברו הכשרה מתאימה בשפתם, ולפיכך חלקם כלל אינם מבינים את הסכנות הבריאותיות אליהן הם חשופים. הדבר אף נכתב מפורשות בפרק ב' המפרט את מטרת התקנות: "ישנם אלפי עובדים בחומרי הדברה ובענף החקלאות בפרט, המיישמים תכשירי הדברה בלי שקיבלו הדרכה מספקת ומידע מקצועי אודות הסיכונים שעלולים להיגרם עקב החשיפה לתכשירי ההדברה".

6. מתן הכשרה בשפת העובדים - סעי' 2,3 לטייטה עוסקים בחובת הכשרה לעובדים עם תכשירי הדברה ותכני ההכשרה. התקנות קובעות כי "מחזיק במקום עבודה" (להלן: "המעסיק") ולא יתיר ביצוע עבודות הדברה מבלי שהוא ועובדיו יעברו הכשרה מקוונת (או אחרת) ויעברו בהצלחה מבחן בסיומה. היקף ההכשרה לא יפחת מ- 8 שעות אקדמיות. בדברי ההסבר מצויין כי ההכשרה המקוונת תועבר במספר שפות - עברית, אנגלית, ערבית ותאית, אולם בתקנות עצמן לא חלה הוראה או דרישה שההכשרה - שאין מחלוקת על חשיבותה - תועבר בשפה המובנת לעובדים, ואין פירוט של 4 שפות אלו. יש להוסיף זאת מפורשות גם בסעי' 2 ו- 3 לתקנות, שההכשרה, המבחן המסכם, והתעודה יהיו בשפה המובנת לעובדים.

7. הכשרה מעשית ולא מקוונת - בנוסף, יש להבהיר מפורשות כי לעובדים בעלי אוריינות דיגיטלית נמוכה, יועברו ההכשרה וכן המבחן באופן לא מקוון. כמו כן, יש להוסיף הכשרה מעשית בהתאם לנדרש, שספק אם ניתן להעבירה באופן מקוון או בסרטון.

8. הכשרה לכל עובדי החקלאות - הוראות התקנות מחילות חובת הכשרה רק על המעסיק והעובדים שצפויים לעסוק בפעילות ההדברה בפועל, בהתעלם מכך שגם עובדי חקלאות אחרים העובדים בסמוך ויחד עם המדבירים נחשפים באופן ישיר ועקיף לחומרי ההדברה, בין אם בנשימה לאחר פעולת ההדברה או במגע עם התוצרת שרוססה. לפיכך יש להורות על החלת חובת ההכשרה ולימוד הסכנות שבחשיפה לחומרים וכימיקלים אלה על כלל עובדי החקלאות ולא רק על העובדים בתכשירי ההדברה. הגבלה זו לעובדים מסוימים בלבד מסכנת את כלל העובדים הבאים במגע עם התוצרת ובסביבת הריסוס. לדוגמה, מה אם העובד שאמור לרסס חולה ולא כשיר לעבוד? גם על מנת לאפשר את יעילות העבודה, יש לקיים את ההדרכה לכלל העובדים. מדובר בחיי אדם ובריאותו, ואין להקל ראש בסכנות הנשקפות לכלל עובדי החקלאות בשל חשיפה לחומרים רעילים אלה, ולפיכך יש להעביר את ההכשרה ההכרחית לכלל העובדים.

9. סנקציות ואכיפה - נדגיש כי לצד חובת הכשרה מבורכת זו וניהול רישום מסודר, הרי שללא הוספת סנקציה מרתיעה בתקנות כלפי מעסיקים שלא יקיימו חובה זו, לצד פיקוח ואכיפה מוגברים, עלולה התקנה להישאר

בחלק מהמקרים כאות מותה בחוק, ללא מימוש בפועל; שכן כאמור גם כיום מעסיקים מחוייבים במתן הדרכה לעובדיהם, אך המצב בשטח מלמד, כפי שנכתב גם בדברי ההסבר, כי עובדים רבים לא עוברים הכשרה ראויה ומובנת בשפתם בידי גורם מקצועי כנדרש.

ג. אחריות המוטלת על המעסיק – אכיפה וסנקציות

10. סעי' 5, 8, 11, 12 קובעים חובות שונות ונדרשות המוטלות על מעסיקים על מנת לדאוג לבריאות העובדים, אך חלקן מנוסח באופן עמום, וחסר פירוט. כגון סעי' 5(1) הדורש נקיטת "אמצעים סבירים להורדת הסיכון בחשיפה לתכשירי הדברה" - למה הכוונה בהוראה עמומה זו? אילו אמצעים? ומה נחשב סביר? למשל – נניח כי מעסיק יבקש משני עובדים לרסס בתוך חממה סגורה, ואף יספק להם ציוד מגן תקין בזמן פעולת הריסוס. אולם שעה לאחר מכן יבקש ממספר עובדים אחרים, להיכנס לעבוד בחממה שרוססה זה עתה ללא מיגון, ויתכן אף מבלי שידעו כי המקום רוסס שעה קודם לכן. האם זה יחשב כאמצעי סביר להגנה על העובדים?

ראו לענין זה מתוך דוח הבריאות, דברים שמסר לנו עובד חקלאות מתאילנד בשנת 2019: "פעם בשנה המעסיק מכניס חומר בגז לחממה, שאמור להרחיק נחשים. במשך שבוע אנו נחנקים מריח הגז הזה, אבל נאלצים להמשיך לעבוד. אנו סובלים בשבוע הזה מכאבי ראש וחנק. זה חומר מסוכן, ככה אנו מרגישים. המעסיק לא מסכים שלא נעבוד לאחר הגז הזה. ניסינו לבקש, והוא צרח עלינו. הנחשים מתים מהריח הזה, אבל אנחנו ממשיכים לעבוד בתוכו".

11. יש לקבוע הנחיות מפורטות וברורות שיחולו על המעסיקים, תחת שימוש במונחים עמומים. לא יתכן כי עובדים יאלצו לעבוד בשטח מיד לאחר ריסוס, לא יתכן שהם לא יחויבו להחליף בגדים ולשטוף עצמם מיד לאחר סיום עבודות הדברה. היות ולצערנו זה המצב בפועל בחלק מהמקומות, הרי שיש לציין זאת במפורש, כדי להטמיע נהלי עבודה נכונים ובטוחים ולא להשאיר זאת לשיקול דעת ולפרשנות המעסיק.

12. בהמשך לסעי' 5(2), יש לפרט מהם אמצעי הטיהור הנדרשים מיד עם סיום ההדברה - למשל מהם סידורי הכביסה הנדרשים - וכי יש להחליף בגדים מיד לאחר סיום הריסוס, ולא כמה שעות לאחר מכן בסיום יום העבודה, שכן מעדויות העובדים לא תמיד ניתנת להם אפשרות לשטוף עצמם היטב ולהחליף בגדים עם סיום ההדברה.

13. ציוד מגן (סעי' 5(3)) – כאמור, גם כיום חלה חובה על מעסיקים לספק ציוד מגן לעובדים. אולם מעדויות העובדים אנחנו לומדים כי לא כל המעסיקים פועלים בהתאם לחובתם זו. החוק לא נאכף באופן מספק ועובדים רבים מדווחים על אי קבלת ציוד מגן תקני וכי הם נאלצים למצוא פתרונות יצירתיים כגון קשירת חולצה רטובה על פניהם במקום מסיכה, ולרכוש על חשבונם ציוד מגן כגון משקפים ומסיכות על מנת להגן על עצמם. על מנת לייצר אפקטיביות, יש לציין זאת במפורש.

14. יש להוסיף כי חובה על המעסיק לספק ציוד מגן אישי **במצב תקין ולא בלוי**; כך למשל, מתן כפפות מחוררות או משקפי מגן עם שבר, לא יגנו על העובדים כנדרש. בנוסף יש להבהיר מהם האמצעים הנדרשים על מנת להבטיח שימוש ראוי בציוד מגן – תוך הסבר בשפה המובנת לעובדים, על מנת שיוכלו לדאוג לעצמם.

15. בסעי' 8 - יש לפרט ולהוסיף הנחיות בדבר אחסון החומרים הרעילים - ולהבהיר כי אין לאחסן תכשירי הדברה ושאר חומרים מסוכנים במגורי העובדים ובסמוך למקום בו הם מכינים אוכל, אוכלים ונחים.

16. נשוב ונדגיש כי בלא הוספת סעיפים בתקנות ההדברה המפרטים סנקציות ברורות כלפי מעסיקים באם יפרו את החובות החלות עליהם מכוחן וללא אכיפה הרי שקיים חשש ממשי כי הוראות התקנות לא יוטמעו וישארו על הנייר בלבד. אנו שבים ומפנים לדוח מבקר המדינה וכן לדוח הבריאות שפורטו לעיל.

ד. בדיקות רפואיות

17. סעי' 13-20 עוסקים בחובת בדיקות רפואיות תקופתיות לעובדים. ואולם, חובה זו חלה על פי הטיוטה המוצעת על מספר מצומצם ביותר של עובדים מתוך כלל העובדים שנחשפים בפועל לחומרי הדברה, ובכך מעקרת לחלוטין את מטרתה.

18. בסעי' 2.ב. לדוח ה-RIA מצויין כי נוסף על העובדים שעוסקים בהדברה וסובלים מבעיות רפואיות שונות הקשורות בהדברה, הרי שגם עובדי חקלאות שאינם עוסקים בהדברה בעצמם, נחשפים לחומרי הדברה באופן תדיר המסכן את בריאותם. מנגד, וכמפורט בפרק הראשון לדוח הבריאות שפרסמנו, שרותי הרפואה בישראל אינם נגישים עבור מרבית מהגרי העבודה בחקלאות. בין אם בשל חוסר נגישות שפתי או גאוגרפי, ובין בשל תלות מוחלטת במעסיק לשם קבלת טיפול רפואי. 94% מהנשאלים בסקר שערכנו לצורך דוח הבריאות השיבו כי לא עברו בישראל בדיקות רפואיות הקשורות לסיכונים בעבודתם. זאת ועוד: למעלה ממחצית מהעובדים שהעידו כי נפצעו במהלך שהותם בישראל לא פנו לקבלת טיפול רפואי בשל פציעתם.

19. לפיכך, יש לחייב לערוך בדיקות רפואיות תקופתיות **לכלל העובדים העוסקים בהדברה**, ולא רק לעובדים עם תכשירים זרחניים אורגניים וקבלת אישור רפואי בטרם תחילת העבודה עם חומרי הדברה; יש לחייב בדיקה תקופתית **מדי שנה** לעוסקים בהדברה, **וכן לכלל העובדים בענף החקלאות**, שכן כולם נחשפים – בין אם באופן ישיר או עקיף לחומרי ההדברה המסוכנים במהלך עבודתם בשטח, ולא רק המדבירים בפועל.

20. יש לקבוע בתקנות מועדים והנחיות לבדיקות ניטור על ידי מעבדות מוסמכות בכדי לעקוב אחר רמת החשיפה של העובדים לחומרים מסוכנים.

21. נדגיש כי גם לענין זה חובה לכלול ולפרט בתקנות סנקציות מרתיעות שיחולו על מי שיפר חובה זו ויעסיק עובדים מבלי שעברו בהצלחה בדיקות תקופתיות, לצד הגברת הפיקוח והאכיפה על מנת להטמיע הוראות אלה בשטח.

ה. מועד כניסה לתוקף

22. על פי הטיוטה המוצעת, תחילת התקנות וכניסתן לתוקף תהיה רק שנתיים לאחר פרסומן. מועד זה אינו סביר בעליל, ולא ברור מדוע נדרש פרק זמן כה ארוך, בנוסף לשנים הארוכות שכבר חלפו מאז פורסמה הטיוטה הראשונה בשנת 2016, ומאז פורסם דוח ה-RIA לראשונה בדצמבר 2020. אף מאז פורסם הדוח בשנית לציבור באוגוסט 2022 חלפה שנה. אין מדובר בנושא חדש שלא היה ידוע ושלא נערכו אליו.

23. מעדויות העובדים המגובות כאמור בדוח מבקר המדינה שפורסם ב-2017 עולה כי המצב בשטח אקוטי, וכי בריאותם ובטיחותם של עובדי החקלאות המוחלשים מופקרת מדי יום על ידי מעסיקים רבים. יש לפעול לפיכך במהרה ובהקדם על מנת למנוע פגיעה נוספת בעובדים. פרק זמן של שנתיים נוספות ממועד לא ידוע

שגם הוא נדחה שוב ושוב, אינו סביר ואינו עומד בקנה אחד עם מטרתן המוצהרת של התקנות- צמצום הפגיעה בבריאות העובדים. לפיכך יש להחיל את התקנות מיד בסמוך לאחר פרסומן.

1. לסיכום

יש לקדם את פרסום התקנות ולהחל הוראותיהם בסמוך לאחר פרסומן. אולם על מנת שהתקנות המבורכות יוטמעו בפועל ויביאו לצמצום אפקטיבי של הפגיעה בבריאות עובדי החקלאות יש בראש ובראשונה להוסיף בגוף התקנות סנקציות מרתיעות שיחולו על מפרי ההוראות, לצד הגברה של הפיקוח והאכיפה בשטח. כמו כן יש להחיל את חובת ההכשרה (בשפה המובנת לעובדים) על כלל עובדי החקלאות ולא על המדבירים בלבד, לצד דיוק ופירוט החבויות החלות על המעסיקים, וצמצום העמימות הקיימת כיום בחלק מהסעיפים. בנוסף יש להרחיב את חובת הבדיקות הרפואיות התקופתיות על כלל עובדי החקלאות, על מנת שיהיה מעקב וניטור אפקטיבי של החשיפה שלהם לחומרים המסוכנים תוך צמצום הפגיעה בבריאות העובדים.

בכבוד רב,

אורית רוני, עו"ד
מנהלת מחלקת חקלאות קו לעובד