

**חיזוק מעמד "שומר הסף הפנימי" למען שמירה על בטיחות עובדים בעבודה**

**מוגש לעמותת "קו לעובד"**

**תוכן עניינים**

2	1. מבוא
2	2. עיקרי הדברים
4	3. רקע
4	3.1 נתונים
4	3.2 מחלות מקצוע
5	3.3 ממונה הבטיחות
5	3.4 הגהותן
7	4. סקירת הדין המצוי בחקיקה
7	4.1 הדין הקיים
7	4.2 האמונים המדיניים בתחום הבטיחות בעבודה
8	4.3 תחולת החוק והאחריות לבטיחות
9	4.4 פיקוח ואכיפה
9	5. סקירת המצב הקיים בפסיקה
9	5.1 אחריות המעסיק
11	5.2 אחריות המדינה
12	5.3 ועדות בטיחות וממוני בטיחות
12	5.4 הבעייתיות החקיקתית
13	6. זוחות
13	6.1 ענף הבנייה
14	6.2 ענף החקלאות
15	6.3 דוח ועדת אדם
17	7. משפט משווה
18	7.1 ארצות הברית
19	7.2 גרמניה
21	7.3 ספרד
23	7.4 בריטניה
24	8. הדין הרצוי - המלצות

## 1. מבוא

מטרת מסמך זה היא סקירת המצב המשפטי ביחס לבטיחות ובריאות עובדים בעבודה, בדגש על מעמד "שומר הסף הפנימי" בעבודה והמלצות לחיזוקו. "שומר הסף הפנימי" הוא אדם או מנגנון שהם חלק ממקום העבודה, שמטרתו לצמצם את הסיכון להתעלמות מעסיקים מהסכנות הבטיחותיות והבריאותיות הכרוכות בביצוע עבודה מסוימת. דוגמה לשומר סף פנימי היא למשל מינוי ממונה בטיחות פנימי, קביעת נוהלי בטיחות פנימיים בעבודה, הקמת ועדות בטיחות ועוד. במסמך זה נציג סקירה כללית של המצב החקיקתי הקיים כיום, לצד הפסיקה והספרות הרלוונטיים, וכן נתונים אמפיריים המעידים על כך שהמערכת לא עובדת במבנה הנוכחי. בנוסף לכך נציג מנגנונים לקיום "שומרי סף" במדינה שונות. לבסוף, נציג המלצות לפתרונות הבעיה הקיימת בישראל מבחינת בטיחות ובריאות בעבודה על סמך הנתונים שיוצגו במחקר בהתאמה למנגנונים שעובדים במדינות אחרות, וכן מנגנונים שהוצעו בעבר ומוכן לכל כי יש בהם צורך, אך עד כה לא מומשו.

## 2. עיקרי הדברים

← **רקע:** נכון לשנת 2023 מספר הנפגעים בתאונות עבודה ברמת חומרה בינונית וקשה הוא הגבוה ביותר משנת 2019, כאשר מספר ההרוגים כתוצאה מתאונות עבודה עלה ב-12% בהשוואה לשנת 2022,<sup>1</sup> ושיעור התאונות, הפצועים וההרוגים נמצא במגמת עלייה בכל הענפים.<sup>2</sup> נתונים אלו מובילים למסקנה כי אין ספק שקיימת בעיה משמעותית מבחינת בטיחות ובריאות העובדים במדינת ישראל, שמסכנת את חייהם של עובדים רבים, וכי למען בטיחותם ובריאותם של אלו יש לפעול בכל האמצעים לחיזוק מעמד "שומר הסף הפנימי" בעבודה. בהקשר למסקנה זו, נציג את תפקיד ממונה הבטיחות והגהותן בעבודה.

← **חקיקה:** בפרק זה נציג סקירה רחבה של החקיקה הקיימת בנושא הבטיחות בעבודה בישראל. החקיקה המתייחסת לנושא בטיחות בעבודה היא רחבה ומסועפת, ומורכבת מעשרות תקנות שמקורן בפקודות וחוקים רבים. פקודת הבטיחות בעבודה<sup>3</sup> וחוק ארגון הפיקוח על העבודה<sup>4</sup> הם העיקריים שבהם, המעגנים את חובת הבטיחות והבריאות לעובד. בנוסף, הפרק יסקור את האמונים המדיניים בתחום וסמכותם – האחראיים לבטיחות בפועל, והאחראיים לפיקוח ואכיפה.

← **פסיקה:** בפרק זה נציג את תפיסת בית המשפט בנוגע לבטיחות בעבודה, ונראה כי הפסיקה מתייחסת לארבעה תחומים עיקריים: אחריות המעסיק, אחריות המדינה, אחריות ועדת הבטיחות וממוני הבטיחות והבעייתיות בחקיקה. בחינת הפסיקה מלמדת כי בית המשפט מקפיד על אחריות המעסיק לבטיחות ובריאות עובדיו, אך אינו רואה בו אחראי בלעדי, אלא רואה במדינה כאחראית בעצמה על בריאותם וביטחונם של העובדים בה.

← **ספרות:** בפרק זה נסקור דעות של מלומדים בנושאי הבריאות והבטיחות של העובדים בעבודה, בדגש על מעמד ממונה הבטיחות, הגהותן, המחלות התעסוקתיות ועוד. בנוסף, נציג מספר דוחות המשקפים את

<sup>1</sup> ארגון קו לעובד **סיכום שנת 2023 בבטיחות בעבודה** (2024), עמ' 1. <https://katrz.net/ada012>

<sup>2</sup> שם, בעמ' 7.

<sup>3</sup> פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970.

<sup>4</sup> חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.

תמונת המצב הקיימת בארץ בנוגע לענפי הבניה והחקלאות, ונדון בדוח ועדת אדם<sup>5</sup> המשקף תמונת מצב אודות הבטיחות והבריאות התעסוקתית הכללית בישראל.

← **משפט משווה:** בפרק זה נדון בנושא הבטיחות בעבודה – הן מבחינה חוקתית והן מבחינה מדינית-מעשית. הפרק יציג את עיקרי הדברים בנושאים הללו מסקירה השוואתית בין המדינות: ארצות-הברית, גרמניה, ספרד ובריטניה.

← **המלצות:** במסמך זה נרכז מספר המלצות מרכזיות שתכליתן לשפר את הבטיחות והבריאות של העובדים בישראל:

1. **חקיקה** – הסקירה מעלה כי החקיקה הקיימת כיום בישראל היא מיושנת ומסורבלת, תחומי האחריות המוגדרים בחקיקה מעורפלים, והיא אינה מתאימה למציאות הקיימת כיום בשוק העבודה, בה עובדים רבים אמנם עובדים במקצוע אחד אך בעבודות שונות ומזדמנות (לדוגמה – ענף הבניה). על כן נציע לנתח את המסגרת הנורמטיבית הקיימת כיום ולעדכן אותה כך שתתאים למבני העבודה המגוונים. עוד, נמליץ לאחד את החקיקה תחת חקיקה ראשית אחת, שתקל על העובדים והמעסיקים להכיר בחובותיהם ובזכויותיהם בנושאי הבטיחות והבריאות התעסוקתית.
2. **הקמת גוף ממלכתי מרכזי לניהול הבטיחות והבריאות התעסוקתית** – נמליץ בהתאם לדוחות שנדונו במחקר להקים רשות פנים ממשלתית אחת שתאחד את הגופים הנפרדים הקיימים כיום. הרשות תשלוט בנושא הבטיחות, תבצע מחקרים בנושא ותטמיע את הממצאים בפרקטיקה המעשית במדינה.
3. **ייצוב מעמדו של ממונה הבטיחות** – עקב הבעיות שהעלנו במחקר בנוגע למעמדו של ממונה הבטיחות ובהתאם לקשיים הנגזרים מכך - יש לבחור את ממונה הבטיחות בהתאם לתנאי הסף המפורטים במחקר, להכשירו ולאמנו בתחום הבטיחות. בנוסף, נמליץ לקבוע בחוק את מיקומו ההיררכי של הממונה במקום העבודה על מנת שיוכל לבצע את עבודתו נאמנה, ולא להיות נתון למורת רוחם של מנהליו או מקביליו העובדים.
4. **אחריות המעסיקים** – כיום לא קיים מניע כלכלי שיניע את המעסיקים לדאוג לבטיחות עובדיהם ברמה הרצויה. אנו ממליצים ליצור מניע כזה ולעגנו בחקיקה. המניע יכול שיהיה שלילי (כדוגמת קנסות והליכים פליליים), או חיובי (כדוגמת תמריצים כספיים או פרסום העסק בפלטפורמות ממשלתיות).
5. **המלצות הנוגעות לענף הבניה וענף החקלאות** – נמליץ לחייב קבלנים וקבלני משנה להכשיר נאמן בטיחות בכל אתר בניה, ולקבוע תקציב סף מינימלי מעלות כל פרויקט לטובת תקציב לאחראי בטיחות. כמו כן, הצבענו במחקר על החוסר הקיים בפקחים, לפיכך נמליץ למנות פקחים נוספים, לקבוע סנקציות שליליות יעילות יותר מאלו הקיימות בענף החקלאות, וכן לתת לאוכלוסיית הזרים (תאילנדים ופלסטינאים בעיקר) ייצוג מובטח בכל ועדת בטיחות.

<sup>5</sup> מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות והבריאות התעסוקתית, (להלן: "ועדת אדם"), (2014).

### 3. רקע

#### 3.1 נתונים

עיון בדוח מבקר המדינה שהתפרסם ב-2022 מעלה כי בישראל על כל 100,000 עובדים, 11 עובדים נהרגו כתוצאה מתאונות עבודה בענף הבנייה, יותר מכפול ביחס לאיחוד האירופי שעומד על 5 הרוגים בלבד.<sup>6</sup> ענף הבנייה הוא אחת הדוגמאות המלמדות על היחס הבעייתי לנושא בטיחות ובריאות עובדים בעבודה, אך יחס בעייתי זה ניכר גם בענפים נוספים - למשל בענף החקלאות אין ועדות בטיחות, בענף הבנייה אין ועדות בטיחות ובענף התעשייה מפעלים רבים אינם מאוגדים וגם בהם לא מוקמת וועדת בטיחות כנדרש.<sup>7</sup>

עוד על פי דוח מבקר המדינה המוזכר לעיל, מספר צווי הבטיחות וצווי הפסקת עבודה שניתנו משנת 2017-2020 נמצאו בעלייה חדה,<sup>8</sup> אך למרות זאת שיעור התאונות נמצא במגמת עלייה, ונכון לשנת 2022 מספר תאונות העבודה ברמות חומרה בינונית-קשה הוא הגבוהה מאז שנת 2019. נתונים אלה משקפים תמונה מדאיגה, לפיה למרות שניכרת עלייה באכיפה מבחינה מסוימת, לדוגמה באמצעות צווי בטיחות והפסקת עבודה, המערכת עדיין כושלת ולא יעילה. על כן יש צורך במהפך נרחב, הכולל גם חקיקה ואמצעים נוספים על מנת למגר את הבעיה.

חוק ארגון הפיקוח על העבודה<sup>9</sup> הוא אחד החוקים המרכזיים הנוגעים לנושא בטיחות ובריאות עובדים בעבודה בישראל. עיון בסעיף 10 לחוק זה מלמד כי הנחת היסוד היא כי העובדים במקום עבודה מסוים מאוגדים ולכן יכולים למנות ועד, קרי שהעובדים מועסקים בהעסקה ישירה. מנגנון זה, בדומה למנגנונים הקיימים כיום בנושא, לא נותן מענה ראוי לצורך למנוע פגיעה בעבודה במהגרי עבודה, עובדים במיקור חוץ, ובאוכלוסיות מוחלשות באופן כללי.

#### 3.2 מחלות מקצוע

**מחלת מקצוע** היא מחלה שנקבעה בתור מחלת מקצוע בתקנות הביטוח הלאומי,<sup>10</sup> והעובד חלה בה עקב עבודתו או משלח ידו.<sup>11</sup> רופאים בישראל מחויבים לדווח למשרד העבודה על מחלות תעסוקתיות.<sup>12</sup> רשימת המחלות שעליהן יש לדווח נקבעה בפקודה והורחבה בתקנות נוספות.<sup>13</sup> רשימה זו כוללת את מחלת סרטן העור.<sup>14</sup>

בין השנים 2015-2021 תועדו ברישום המחלות התעסוקתיות בסך הכל 117 אבחנות של סרטן, מתוכן 36 אבחנות של סרטן העור ו-12 אבחנות של מלנומה.<sup>15</sup> ניתן לראות כי אבחנות של סרטן עור הן חלק משמעותי מסך אבחנות הסרטן, אך מדובר במספר קטן מאוד של אבחנות. זרוע העבודה במשרד הכלכלה מסרה כי שיעור התחלואה הנמוך אינו מספק וכי הוא יוצר "תמונה חלקית ביותר ואף מעוותת לעניין התחלואה התעסוקתית".<sup>16</sup> יו"ר המועצה הלאומית לבריאות העובד, מסרה כי חלק מתת הדיווח נובע מכך שחובת הדיווח חלה רק על רופאים

<sup>6</sup> מבקר המדינה משרד הכלכלה והתעשייה - זרוע העבודה, בטיחות העובדים בענף הבנייה (2022), עמ' 1568.

<sup>7</sup> שם.

<sup>8</sup> דוח מבקר המדינה (מאי 2022), לעיל ה"ש 8, בעמ' 1590.

<sup>9</sup> חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.

<sup>10</sup> תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח מפני פגיעה בעבודה), התשי"ד-1954.

<sup>11</sup> מרכז המידע והמחקר "מיפוי נתוני בטיחות בעבודה ובריאות תעסוקתית" (26/12/2021), בעמ' 12.

<sup>12</sup> פקודת תאונות ומחלות משלח יד (הודעה), התשי"ד-1945.

<sup>13</sup> תקנות מחלות מקצוע (חובת הודעה - רשימה נוספת), התש"ס-1980.

<sup>14</sup> שם, בסי' 4.

<sup>15</sup> ד"ר רוני בלנק "מרכז המחקר והמידע, מניעה, איתור וטיפול בסרטן העור" מרכז המחקר והמידע (17/07/2023), בעמ' 33.

<sup>16</sup> שם.

תעסוקתיים, בעוד על שאר המומחים בישראל יש חובת דיווח על מחלות סרטן לרישום הלאומי לסרטן אך לא על חשד למחלות מקצוע.<sup>17</sup> לפי אתר המוסד לבטיחות ולגהות עולה מתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), התשנ"ט-1999 מחייבות את המעסיק למסור מידע לעובד בדבר הסיכונים במקום העבודה, לרבות הסיכון של חשיפה לשמש.<sup>18</sup>

### 3.3 ממונה הבטיחות

מיקומו ההיררכי של ממונה בטיחות אינו קבוע באופן נורמטיבי והדבר נתון להחלטת המעסיק.<sup>19</sup> מחד גיסא, קיימת שאיפה שהממונה יהיה כפוף ישירות למנהל בכדי שתהיה לו גישה ישירה למקבל ההחלטות מבלי שייחסם על ידי גורמים אחרים בארגון. מאידך גיסא, תפקידו מחייבים אותו להימצא בשטח ממש בכדי שיהיה, בקיא בתהליכי העבודה ומעורה בהם.<sup>20</sup> ממונה הבטיחות מצוי בין עובדי המקום, שכן עליו לחיות את השטח תוך בקרה על בטיחות העובדים - לבין קרב מנהלי העבודה, שכן הוראותיו מחייבות פעולה. עובדה זו מביאה עימה השלכות.

קיים הבדל רב בדירוג הנושאים החשובים לעובדים במהלך עבודתם ובין הנושאים החשובים למנהלים, וממונה הבטיחות במקום העבודה החווה קושי ביצירת גישור בין ציפיות העובדים לציפיות המנהל.<sup>21</sup> בכדי לנהל מערך בטיחות מסודר בעבודה, קיים צורך לשיתוף פעולה מלא של העובדים במקום בכלל הדרגות. נדרשת נכונות לקבלת אחריות על ביצוע פעולות טכניות לפי נהלים שסוכמו ע"י כל גורמי מקום העבודה. בנוסף, מקום עבודה המחליט ליישם באופן רציני את ניהול הבטיחות צריך לקחת בחשבון שהחלטה מעין זו תצריך השקעת משאבים, שינויים משמעותיים באקלים הניהולי ושיפורים בתנאי הבטיחות והגהות בארגון או במפעל.<sup>22</sup>

### 3.4 הגהות

בין תפקידי ממונה הבטיחות השונים בענפי התעסוקה, ישנו הגהות.<sup>23</sup> גהות תעסוקתית הינה מדע ומקצוע העוסק בזיהוי, בהכרה, בהערכה ובבקרה של גורמי סיכון שמקורם בסביבת העבודה, שעלולים לגרום לפגיעה (נזק, ליקוי, תחלואה) בשלמות הפיזית והנפשית של העובד וברוחותו, ולהשפיע גם על פרטים בקהילה.<sup>24</sup>

גהות הינו הגורם עימו מנהל המפעל או ממונה הבטיחות יכולים להתייעץ לגבי קיום גורמי סיכון בריאותיים לעובדים, לגבי הערכת גורמים אלו ולגבי גיבוש פתרונות בהתאם.<sup>25</sup> מאמר העוסק בשיפור בריאות העובדים בישראל מציע דרך למניעת תחלואה ותמותה על רקע תעסוקתי בקרב עובדים וזאת ע"י אסדרת עיסוק ה"גהותן".<sup>26</sup> יש לפרוס גהותנים על פני כלל מקומות העבודה שבהם קיים סיכון פוטנציאלי לבריאות העובדים,

<sup>17</sup> שם.

<sup>18</sup> שם, בעמ' 35.

<sup>19</sup> "ועדת אדם" לעיל ה"ש 5, בעמ' 74.

<sup>20</sup> שם.

<sup>21</sup> פטר פישמן, עוד מבט על התמודדות עם ארגון, **מיומנו של איש בטיחות**, 14, 14, <https://katze.net/d529c6>.

<sup>22</sup> שם.

<sup>23</sup> ד"ר נילי בורוכוב, פרופ' רפאל כראל, ד"ר חיים כהן, "שיפור בריאות העובדים בישראל באמצעות שיפור החקיקה בתחום הגהות

בישראל" **רפואה ומשפט** 127, 128 (2023).

<sup>24</sup> "ועדת אדם" לעיל ה"ש 5, בעמ' 83.

<sup>25</sup> שם.

<sup>26</sup> שם.

כפי שקיים בעולם המערבי.<sup>27</sup> בנוסף, יש לבצע הסדרה לשם יצירת הלימה בין החקיקה הקיימת בתחום הגהות לבין אסדרת העיסוק בתחום הגהות.<sup>28</sup> הסדרה זו תביא לצמצום נפגעי עבודה ושמירה על בריאות העובדים.

כותבי המאמר מציינים כי מניעת חשיפה לגורמי סיכון ותחלואה על רקע תעסוקתי בקרב עובדים, דורשת **פעולה יזומה באמצעות גהות**, המתאים לזיהוי ולהערכת סיכונים בריאותיים-גהותיים במקומות העבודה. בישראל, התפתחו במהלך השנים שני סוגי הכשרות עיקריות בתחום:

**1) קורס בודקים מוסמכים:** מדובר בהכשרה בסיסית, בסיום הקורס הבוגר מוסמך לבצע סקרים מקדימים ומדידות של גורמים מזיקים במקומות העבודה בלבד. קיימות מטלות רבות שנדרשות לביצוע ע"י גהותן, שהבודקים המוסמכים אינם מוכשרים או מוסמכים לבצע.

**2) לימודים אקדמיים במסגרת תואר שני,** חוג בריאות תעסוקתית-סביבתית, "מסלול גהות" באוניברסיטאות ת"א וחיפה. בנוסף, מתקיימים קורסי הגהות במסגרות נוספות. לצורך השוואה, בארה"ב כבר בשנת 1959 הוקמה מועצה להסמכת גהותנים תעשייתיים.<sup>29</sup> כמו-כן לצורך עיסוק כגהותן תעסוקתי מוסמך בארצות הברית נדרשת השכלה, הכשרה וניסיון, כך גם בגרמניה ודרום אפריקה.<sup>30</sup>

מהדברים האמורים לעיל, עולה כי הרגולטור במדינה רואה חשיבות רבה בהרחבת היקף כוח האדם שיעסוק בתחום הגהות, כולל הקניית יידע אקדמי לעוסקים בתחום. יצוין כי בניגוד לקורס בודקים מוסמכים, בוגרי תואר שני הם נטולי סמכות ואחריות בתחום הגהות, מאחר שהמקצוע טרם הוכר ע"י רשויות המדינה.<sup>31</sup> על כן, המליץ פרופ' גוטסמן להגדיר את האחריות והסמכות של מסיימי התואר השני, יחד עם אסדרה של ההכשרה האקדמית בתחום הגהות והסמכה על ידי הרגולטור, בדומה למקצועות אחרים במדינת ישראל.<sup>32</sup>

בהתאם לחקיקה הקיימת, האחריות לשמירה על בריאות העובדים במקומות העבודה מוטלת על המעסיק.<sup>33</sup> על מנת למנוע סיכונים בריאותיים במקומות העבודה, נדרשת פעילות אקטיבית באמצעות מענה מקצועי גהותי מתאים. עם זאת, בהיעדר אנשי מקצוע בעלי הכשרה מתאימה, היכולים לפעול למניעת סיכונים בריאותיים ולהנגיש את המידע והידע, המנהלים במקומות העבודה נטולי יכולת לממש את אחריותם לשמירה על בריאות העובדים.<sup>34</sup>

<sup>27</sup> שם, בעמ' 131.

<sup>28</sup> שם.

<sup>29</sup> About BGC, BOARD FOR GLOBAL EHS CREDENTIALING (BGC) [https://gobgc.org/about\\_us](https://gobgc.org/about_us)

<sup>30</sup> פישמן **מיומנו של איש בטיחות**, לעיל ה"ש 21, עמ' 133.

<sup>31</sup> שם, בעמ' 144.

<sup>32</sup> מאיר גוטסמן "ביצוע עבודות המחייבות הסמכה והבסיס החוקי" **המוסד לבטיחות ולגיהות, מרכז מידע** (2012). <https://bit.ly/3B1vYVK>

<sup>33</sup> ס' 173ב(א) לפקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970.

<sup>34</sup> פישמן **מיומנו של איש בטיחות**, לעיל ה"ש 21, בעמ' 144.

#### 4. סקירת הדין המצוי בחקיקה

פרק זה יסקור את החקיקה העיקרית בנושא הבטיחות בעבודה וידון בדין הקיים, במוסדות המדיניים האמונים על שמירת הדין וביצועו, וכן בשאלות - על מי מוטלת האחריות לבטיחות ומהי תחולת החוק, וכיצד מתבצע הפיקוח והאכיפה בנושא בכדי להבטיח שמירה על בטיחות ובריאות העובדים בישראל.

##### 4.1 הדין הקיים

הדין הקיים בנושא בטיחות ובריאות תעסוקתית בישראל הוא רחב. החקיקה הראשית, המסדירה את תחום הבטיחות מקורה בחקיקה מנדטורית.<sup>35</sup> ככלל מדובר בחקיקה שלא עברה שינוי או עדכון מהותי מאז שנות השמונים. כאמור, הרגולציה בתחום הבטיחות רחבה מאוד וכוללת לדוגמה למעלה מ-40 תקנות כמו גם פקודות, צווים וחוקים המתמקדים כל אחד בתחום עבודה אחר. להלן החוקים העיקריים בתחום הבטיחות:

א. פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970<sup>36</sup> (להלן: "פקודת הבטיחות"):

הפקודה ארוכה ומפורטת ומונה נכון להיום 248 סעיפים. הפקודה מעגנת את החובה המוטלת על המעסיק לדאוג לבטיחות ולבריאות העובד, ומונה שורה של הוראות טכניות לצורך קיום סביבת עבודה בטוחה.

ב. חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954<sup>37</sup> (להלן: "חוק ארגון הפיקוח"):

חוק ארגון הפיקוח קובע את אופן ותחום האחריות של גופים שונים. חוק ארגון הפיקוח מפרט הסדרים וכללים לפיהם יש לפעול להפעלת מערך פנים ארגוני תקין. לדוגמה, קובע חובת מינוי ממונה בטיחות, ועדת בטיחות ועוד.<sup>38</sup>

##### 4.2 האמונים המדיניים בתחום הבטיחות בעבודה:

א. מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית שבמשרד העבודה, הכלכלה (להלן: "המינהל") - פועל מכוח: חוק

ארגון הפיקוח וכן, מכוח פקודת הבטיחות בעבודה.<sup>39</sup> מטרותיו העיקריות של המינהל הן מניעת תאונות עבודה וכן שמירה על בריאותם של ציבור העובדים בישראל.<sup>40</sup> המינהל אחראי על קביעת מדיניות בנושאי בטיחות, בריאות ואכיפה של כללים והסדרים שונים בתחומים אלו בתקנות ובצווים.<sup>41</sup>

ב. המוסד לבטיחות ולגהות הוא תאגיד ציבורי סטטוטורי שהוקם בהתאם לחוק ארגון הפיקוח.<sup>42</sup> מטרותיו

העיקריות של המוסד כוללות הסברה, ייעוץ, הדרכה ומחקר בנושאי בטיחות וגהות בתעסוקה.<sup>43</sup> עוד, המוסד לבטיחות ולגהות מפתח כלים ושיטות להטמעת מערכות ניהול בטיחות ע"י מחקרים, פרויקטים ועוד.<sup>44</sup>

<sup>35</sup> פקודת בתי חרושת, התשי"ו-1946 (לא בתוקף).

<sup>36</sup> פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970.

<sup>37</sup> חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.

<sup>38</sup> ס' 10 לחוק ארגון הפיקוח על העבודה.

<sup>39</sup> ס' 1 לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד-1954, ס' 172א לפקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], תש"ל-1970.

<sup>40</sup> "מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית" משרד העבודה (2023) <https://katzr.net/a2b67c>.

<sup>41</sup> ס' 1(1) לחוק ארגון הפיקוח על העבודה.

<sup>42</sup> ס' 26(א) לחוק ארגון הפיקוח על העבודה.

<sup>43</sup> ס' 27 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996.

<sup>44</sup> ס' 26(א) לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.

### 4.3 תחולת החוק והאחריות לבטיחות

א. מנהל המפעל (מקום העבודה) בפועל:

האחריות לבטיחות מוטלת על המחזיק בתפקיד במקום העבודה. אחריות זו קבועה בחוק ארגון הפיקוח וגם בפקודת הבטיחות.<sup>45</sup>

מחזיק יכול שיהיה כל אחד מאלה: א. מעסיק; ב. בעל מקום העבודה או תופס מקום העבודה; ג. המנהל בפועל של מקום העבודה; ד. מי שבהשגחתו או בפיקוחו פועל מקום העבודה; ה. המנהל בפועל של תאגיד; אם מקום העבודה הוא בבעלות תאגיד.<sup>46</sup>

עם זאת, לעיתים הכללים אינם ברורים ולא מוטלות על המעסיק חובות אופרטיביות, אלא חובות כלליות. כדוגמה לכך, סעיף 35 לתקנות הבטיחות בעבודה קובע כי "לא יועבד עובד בעבודת הדברה, בטרם הודרך בדבר הסיכונים ואמצעי הזהירות אותם יש לנקוט בעבודות האמורות".<sup>47</sup> ניתן לראות שהסעיף לא מטיל חובה מפורשת על המעסיק ולא ברור של מי האחריות בפועל להדריך עובדים המשתמשים בחומרי הדברה.

מנגד, סעיף 3(א) לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה קובע כי "**מחזיק במקום עבודה יקיים הדרכה** בדבר מניעת סיכונים והגנה מפניהם (להלן: "**הדרכה**")", באמצעות בעל מקצוע מתאים ויוזא שכל עובד הבין את הסיכונים והוא בקיא דיו בנושאי ההדרכה, בהתאם לתפקידו ולסיכונים שלהם הוא חשוף; מחזיק במקום עבודה יחזור ויקיים הדרכה כאמור בהתאם לצורכי העובדים ולפחות אחת לשנה".<sup>48</sup> בסעיף זה ניתן לראות כי המחוקק מטיל חובה ואחריות ספציפית על המחזיק במקום העבודה.

שני הסעיפים המובאים לעיל עוסקים בנושא דומה, הדרכת עובדים. בעוד שבסעיף 35 לתקנות הבטיחות<sup>49</sup> אין חובה מפורשת על המעסיק, בסעיף 3(א) לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה<sup>50</sup> המחוקק מטיל אחריות ברורה על המעסיק. דוגמה זו מביאה לידי ביטוי את העובדה שהחקיקה בתחום הבטיחות מרובה, מסועפת ולא בהירה.<sup>51</sup>

### ב. ממונה הבטיחות

במקומות עבודה בהם מועסקים למעלה מ-50 עובדים, נדרש שיהיה ממונה בטיחות.<sup>52</sup> תפקידו של ממונה הבטיחות קבוע בחוק ועיקרו לסייע למנהל לדאוג לבטיחות, לגהות ולבריאות התעסוקתית של העובדים במפעל.<sup>53</sup> תקנות ארגון הפיקוח על העבודה מפרטות בהרחבה את תפקיד ממונה הבטיחות, את הליך חובת מינוי ודרישות נוספות.<sup>54</sup> במקום בו פועלת ועדת בטיחות, חבריה הם נאמני הבטיחות.<sup>55</sup> במקום בו אין ועדה כזו, ימנו כאמור נאמן בטיחות שייבחר ע"י ועד העובדים או בבחירות ע"י העובדים עצמם.<sup>56</sup>

<sup>45</sup> ס' 173ב(א) לפקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970, וסעיף 8(ד) לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.

<sup>46</sup> ס' 172 לפקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970.

<sup>47</sup> ס' 35 לתקנות הבטיחות בעבודה (עובדים בחומרי הדברה), התשכ"ד-1964.

<sup>48</sup> ס' 3(א) לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), התשנ"ט-1999.

<sup>49</sup> ס' 35 לתקנות הבטיחות בעבודה (עובדים בחומרי הדברה).

<sup>50</sup> ס' 3(א) לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים).

<sup>51</sup> מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות והבריאות התעסוקתית, (להלן: "ועדת אדם"), (2014).

<sup>52</sup> ס' 4 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996.

<sup>53</sup> ס' 10 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות).

<sup>54</sup> תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות).

<sup>55</sup> ס' 19 לחוק ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות).

<sup>56</sup> ס' 20(א) לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.



התקנות קובעות כי על ממונה הבטיחות להיות בעל אישור כשירות תקף אותו מעניק מפקח העבודה הראשי.<sup>57</sup> התנאים לאישור הם רמת השכלה של תואר בתחום מדעי הטבע/טכנולוגיה/הנדסה ודומיהם וניסיון של שנתיים לפחות בעבודה במקצוע לאחר סיום הלימודים.<sup>58</sup> בנוסף, מי שהוכיח להנחת דעתו של מפקח העבודה הראשי כי הוא ראוי להיות ממונה על הבטיחות אף שאין לו ההשכלה הנדרשת כאמור, אך הוא לפחות בעל השכלה שוות ערך להשכלה הנדרשת - יכול שישמש כממונה בטיחות. בנוסף לכך, נדרש מעבר בהצלחה של קורס ממונים על בטיחות או קורס שווה ערך, שאישר מפקד העבודה הראשי, במוסד לבטיחות ולגהות או במוסד אחר.<sup>59</sup>

תפקידו והיקף אחריותו של הממונה על הבטיחות הוא רב, אולם מעמדו ההיררכי בארגון לא קבוע ולא מוגדר. החוק קובע תחומי אחריות לממונה הבטיחות אך יחד עם זאת משאיר למעסיק את ההחלטה באשר למעמדו.<sup>60</sup> ממונה הבטיחות נדרש להיות בקיא בתהליכי העבודה, מעורה בהם ויודע לזהות כשלים. מנגד, מדובר בדמות אשר ראוי שתהיה בדרג מנהלי עם גישה והשפעה על קבלת החלטות, נוכח דרישת התפקיד שמפרט החוק.<sup>61</sup> כך בעוד שנדרשים ההיבטים המקצועיים והמחויבות להיות נוכח בשטח, תפקיד הממונה דורש בפועל גם יכולות ניהוליות וראיה מערכתית.

### ג. העובד

חובותיו העיקריות של העובד כוללות שימוש בכל אמצעי המגן המותקנים במקום העבודה ובציוד המגן האישי המסופק לו, ואיסור פגיעה באמצעים הקיימים לשם שמירה על בטיחותו, בריאותו או רווחתו של העובד.<sup>62</sup> כמו כן נאסרת התנהגות המסכנת אותו או את זולתו, וכן עליו להודיע למעביד על סיכונים שכאלה.<sup>63</sup> לבסוף, עליו להתייבב להדרכה בבטיחות ולבדיקות התקופתיות.<sup>64</sup>

## 4.4 פיקוח ואכיפה

### מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית

המנהל אמון על נושא הפיקוח מכוח חוק ארגון הפיקוח והוא הגוף המאסדר העיקרי בתחום.<sup>65</sup> החוק קובע את תפקידו של המנהל בהקשר לטיפול בבטיחותם ובריאותם של העובדים.<sup>66</sup> פעילותו נועדה להבטיח שהמעסיק עושה את הפעולות הדרושות להגנה מרבית על בטיחות ובריאותם של העובדים, בין היתר באמצעות חקירת תאונות עבודה, ייזום חקיקה ואכיפה של הוראות, חוקים ותקנות בתחומים אלו.<sup>67</sup>

<sup>57</sup> ס' 2 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996.

<sup>58</sup> ועדת אדם – לעיל ה"ש 51 לעיל, בעמ' 72.

<sup>59</sup> שם.

<sup>60</sup> ס' 11(2) לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996.

<sup>61</sup> שם, בס' 10(א).

<sup>62</sup> ס' 201-204 לפקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970.

<sup>63</sup> ס' 13(א) לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), התשנ"ט-1999.

<sup>64</sup> שם.

<sup>65</sup> ס' 1 לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.

<sup>66</sup> שם.

<sup>67</sup> ס' 3 לחוק ארגון הפיקוח על העבודה.

לצורך מימוש אחריות המנהל פועלים מפקחי עבודה. תפקידם המרכזי של המפקחים הוא לבצע ביקורי פיקוח במקומות עבודה, במטרה לאתר כשלי בטיחות וכדומה.<sup>68</sup> בנוסף, המפקחים רשאים להוציא צווי שיפור וצווי בטיחות.<sup>69</sup> החוק קובע כי על מפקחי הבטיחות להיות מהנדסים, גהותנים או הנדסאים בעלי רקע וניסיון.<sup>70</sup>

גילם הממוצע של מפקחי העבודה הוא 54 ומספרם מועט ביחס לכמות העבודה הקיימת.<sup>71</sup> נתונים אלה מהווים בעיה בפני עצמה שכן קיים כבר חוסר חמור במפקחי עבודה,<sup>72</sup> ובהתאם לגילם הממוצע, העובדים כיום נמצאים ברובם לקראת פרישה. כמו כן, למפקחי העבודה יש ארגז כלים מצומצם ביותר לפעולה – דבר שמקשה עליהם לתפקד כשומרי סף יעילים.<sup>73</sup>

## 5. סקירת המצב הקיים בפסיקה

פרק זה יסקור את הפסיקה בנושא הבטיחות בעבודה והפיקוח על העבודה תוך התמקדות באחריות המעסיק, אחריות המדינה ואחריות ועדות הבטיחות בעבודה. נבחן כיצד בית המשפט רואה את האחריות העומדת בנושא למעסיק לפי חובותיו הכתובים בחוק.<sup>74</sup> וכן נבחן את האחריות העומדת למדינה כמפקחת אוכפת ובעלת האמצעים למניעה.<sup>75</sup>

### 5.1 אחריות המעסיק

אחריות המעסיק נובעת מהחובות המוטלות עליו על פי חוקים ותקנות רבים המפוזרים במקומות שונים כאמור.<sup>76</sup> חוקים אלו מחייבים את המעסיק לדאוג לבטיחות המועסקים תחתיו, ומאחריות זו לבטיחותם של העובדים נובעת גם האחריות הפלילית אשר יכולה להיות מוטלת על המעסיק.<sup>77</sup> אחריות המעסיק נובעת אף מהדין הנזיקי בו מטילים אחריות על שוקל הנזק הטוב ביותר.<sup>78</sup>

בפרשת "אלבר",<sup>79</sup> מתייחס השופט לחובת המעסיק לדאוג לבטיחות עובדיו, וקובע כי החוק אינו בא להגן רק על עובדים זהירים ומחושבים, אלא אף על עובדים קלי דעת אשר עושים מעשי שטות, עצלנות ואף מעשי מרדות.<sup>80</sup> כמו כן, השופט קבע כי "אין המעביד יוצא ידי חובת הזהירות הכללית שהוא חב לעובדו על ידי מתן אזהרה על הסכנה שהוא עומד בפניה ואף על ידי הדרכתו בדרכי עבודה נאותות נוכח הסכנה הצפויה לו."<sup>81</sup>

<sup>68</sup> שם.

<sup>69</sup> ס' 209 לפקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970, ס' 6(א) לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.

<sup>70</sup> ס' 3 לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996.

<sup>71</sup> קו לעובד "סיכום שנה בתאונות עבודה בענף הבניין" (2018), בעמ' 5.

<sup>72</sup> קו לעובד "שנת 2023 בבטיחות בעבודה" (2024), בעמ' 8, ובעמ' 14.

<sup>73</sup> בהתאם לס' 6(א) לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954 – מפקח רשאי בעזרת צו להורות על הפסקת עבודה במקום העבודה, לאסור את השימוש במכונה, מתקן, בציוד או בחומר מסוים – בתנאי שהסכנה תכופה.

<sup>74</sup> ס' 222 לפקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970.

<sup>75</sup> ע"א 1639/01 קיבוץ מעיין צבי נ' קרישוב, נח(5) 215(2004), בפס' 54.

<sup>76</sup> ראה סקירת הדין הקיים בעמוד 7.

<sup>77</sup> מכוח ס' 326 לחוק העונשין התשל"ז-1977, וס' 222 לפקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970.

<sup>78</sup> אריאל פורת "פרק ו': דיני נזיקין" הגישה הכלכלית למשפט, 289.

<sup>79</sup> ע"א 284/64 בית חרושת "אלבר" בע"מ נ' גולדמן, יט 371 (1965).

<sup>80</sup> שם, בעמ' 379.

<sup>81</sup> שם, בעמ' 371.

מאמירות אלו ניתן להסיק כי בית המשפט מגן על בטיחות העובדים ככל האפשר במתחם הסבירות. אמירות דומות הובאו גם בפסקי דין נוספים.<sup>82</sup>

פסק דין אחר דן בעובדים אשר פעלו בניגוד להוראות מעסיקם, אשר אסר עליהם לא פעם לחצות כביש באזור מסוכן בדרכם לעבוד בשטח חקלאי. הפועלים שנשעו על טרקטור עם גרור לא עצרו בתמרוך עצור, ועקב כך התנגשה בהם משאית שגרמה למותם של שלושה ופצעה נוספים.<sup>83</sup> בית המשפט המחוזי זיכה את המעסיק מאחריות בגין גרימת מוות ברשלנות, וזאת כיוון שהתנהגותם של העובדים הינה "גורם זר מתערב" ועל כן אין קשר סיבתי עובדתי בין המיחוס למעסיק לבין התוצאה הטרגית.<sup>84</sup>

עם זאת, בערעור על החלטת פסק הדין,<sup>85</sup> בית המשפט העליון לא הסכים לנתק את המעסיק מעבירת גרימת מוות ברשלנות. כהסבר להחלטה זו, טען בית המשפט כי החלטת הפועלים לעבור את הכביש על גבי הגרור אינה מנתקת את הקשר הסיבתי העובדתי, מכיוון שבקשתו של המעסיק להגיע לשטח החקלאי דורשת מעבר על הכביש בצורה כל שהיא (רכובה או רגלית) כאשר שתי האופציות מסכנות את הפועלים.

בית המשפט העליון החזיר את התיק למחוזי, שם הורשע לבסוף המעסיק בגרימת מוות ברשלנות. בית המשפט קבע כי המעסיק הנחה את העובד שנהג בטרקטור לחצות את הצומת בהיותו מודע לסיכון הכרוך בחצייה בצומת המדוברת – כאשר נקט באמצעי ביטחון מדומה בלבד כשהנחה את הנהג לא להסיע אף אחד על הגרור.

פסק דין זה מהווה דוגמה נוספת לאחריות הרבה שמטיל בית המשפט על המעסיקים בנוגע לבטיחות עובדיהם.

## 5.2 אחריות המדינה

למדינה הסמכות לפקח על הבטיחות במפעלים,<sup>86</sup> יחד עם הכוח לאכוף חוקים ותקנות שהופרו, בעזרת כלים משפטיים וטכניים. כמו כן, מחובתה של המדינה לשמור על הבריאות של העובדים בה ועל ביטחונם.<sup>87</sup>

חובות וסמכויות אלו הוזכרו על ידי השופטת דורנר, בקביעתה כי יש לחייב את המדינה (ואת המעסיק) בעקבות מחלת עבודה שנגרמה לעובד.<sup>88</sup> בפסיקתה, קבעה דורנר כי המדינה חבה חובת זהירות כלפי העובד, שכן לו היה פיקוחה רציף ויסודי כנדרש, הוא היה כולל הערות הדורשות תיקון פגמים שגילתה כמפקחת במקביל למעקב על התיקונים הללו. על כן חויבה המדינה בגרימה לנזק מפני שפקחיה חזו במחדלים הבריאותיים שבמקום העבודה אך לא פעלו כמצופה מהם.

מפסק דין זה אנו למדים כי אחריות המדינה לפיקוח נאות הינה חובה בעלת משמעות רבה. כמו כן, השופט עמית<sup>89</sup> התייחס לדברי מבקר המדינה שהתריע כי "גופים ממשלתיים שהופקדו על אסדרת העיסוק בענף לא

<sup>82</sup> ע"א 688/79 יזבק נ' קובטי, (לו) 785, 789 וגם בע"א 323/56 ברשקב שותפות למפעלי בנין נ' שירצקי, יא 1429 (1982)(1957), ועוד.  
<sup>83</sup> ת"פ (מחוזי מרכז) 2051-09-16 מדינת ישראל נ' אלבו, (נבו) 09.02.2017.

<sup>84</sup> שם, בעמ' 3.

<sup>85</sup> ע"פ 2685/17 מדינת ישראל נ' נסים, (נבו) 26.09.2017.

<sup>86</sup> חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.

<sup>87</sup> ע"א 1639/01 קיבוץ מעיין צבי נ' קרישוב, נח(5) 215 (2004).

<sup>88</sup> שם.

<sup>89</sup> רע"א 7002/17 פלוני נ' פלוני (נבו) 21.05.2018.

מימשו את אחריותם".<sup>90</sup> השופט מדגיש ואומר כי על מערכת המשפט לתת דעתה לבעיה זו, כשפתרון אפשרי עשוי לעבור בנתיבי המשפט הפלילי, המנהלי או האזרחי.<sup>91</sup>

### 5.3 ועדות בטיחות וממוני בטיחות

לא פעם מובאים ממוני בטיחות להעיד על דרכי פעולתם לטובת בטיחות העובדים, כאשר נחקרים האם עשו עבודתם כראוי, זיהו והתריעו בפני המעסיק אודות מפגעים שהתגלו.<sup>92</sup>

לדוגמה, בפרשת עזבון המנוח גולובין ז"ל,<sup>93</sup> מובא ממונה הבטיחות להעיד בפני בית המשפט ומתבקש להציג את נוהל הבטיחות וניהול הסיכונים של המפעל. עוד, היה עליו להסביר לבית המשפט מדוע המנוח נחשף לחומרים מסוכנים, ומדוע לא ניתן היה למנוע את הסיכון המדובר.

ממונה הבטיחות הסביר כי עקב שימוש קבוע בחומרים המסוכנים במהלך היום, לא בוצעה ההוראה בחוק הקובעת כי חומר מסוכן יהיה נעול תחת מנעול וברית.<sup>94</sup> לבסוף, הטיל בית המשפט אחריות על המפעל ועל מנהל העבודה וקבע כי היו צריכים לצפות את הפגיעה במנוח, מה גם שלא ביצעו את החובות הסטטוטוריות המוטלות עליהם וזאת למרות הסברי ממונה הבטיחות.

### 5.4 בעיות המתעוררות בחקיקה

סקירת פסיקת בתי המשפט מלמדת כי מלבד הפיזור הרחב של תקנות וחוקי הבטיחות, אליו התייחסנו בפרק הקודם, קיימות בעיות נוספות העולות מתוך החקיקה הקיימת.

כך למשל, השופט אבינור מתייחס להעדר חקיקה בהקשר של החוסר החקיקתי העולה מתקנות הבטיחות בעבודה (עגורני צריח),<sup>95</sup> וטוען כי ישנה בעיה בהסדרת שלב הקמת העגורן, שלב שהינו קריטי ביותר לבטיחות והפעלת הציוד המכני וכמובן לשהותו התקינה במהלך העבודה. מנהל אתר הבניה בו ארעה התאונה הסביר: "אין הכשרה במדינת ישראל להרכבת מנוף. כל אחד יכול להרכיב מנוף היום לא צריך שום הדרכה או הסמכה, שום דבר לצערי."<sup>96</sup>

אם אכן נעיין בחוק המדובר,<sup>97</sup> נראה קביעה לפיה הקמת עגורן תהיה "בהנהלתו והשגחתו של אדם שהנו מומחה לפעולות כאמור" (ההדגשה אינה במקור). החוק אכן אינו מזכיר הסמכה ספציפית שנדרשת.

בפסק דין אחר,<sup>98</sup> דנים באחריות החוקתית של מנהל העבודה בנושא הבטיחות. מדובר בשני פועלים שנפלו מתורן, אחד נפצע ואחד נהרג. שבועיים לפני קרות התאונה פורק התורן והורכב במקום אחר, ללא בדיקת מהנדס

<sup>90</sup> מבקר המדינה דוח שנתי 168 (2018) עמ' 455-461.

<sup>91</sup> שם.

<sup>92</sup> ת"א (מרכז) 35017-03-10 פלוני נ' אבן קיסר שדות ים בע"מ, ת"א (מחוזי נצי) 23907-04-11 עיזבון המנוח קשירין נ' רשות הפיתוח, מינהל מקרקעי ישראל - מחוז צפון (נבו 30.11.2015), ת"א (מחוזי ירושלים) 7078/05 ח.ל. נ' הסתדרות מדיצינית הדסה (נבו 13.08.2009).

<sup>93</sup> ת"א (מחוזי ת"א) 1863/04 עזבון המנוח גולובין ז"ל נ' משה (נבו 05.08.2009).

<sup>94</sup> ס' 6 לחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993.

<sup>95</sup> בת"פ (שלום ת"א) 10830-08-15 מדינת ישראל נ' ג'בארין (נבו 15.03.2018); תקנות הבטיחות בעבודה (עגורני צריח), התשכ"ז-1966.

<sup>96</sup> פרשת עזבון המנוח גולובין, לעיל הי"ש 93, בעמ' 6.

<sup>97</sup> ס' 42 לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.

<sup>98</sup> ת"פ (שלום ת"א) 23959-01-13 מדינת ישראל נ' מחאמיד (נבו 29.11.2015).

– כפי שנעשה בפעם הקודמת בה פורק. לטענת השופט, כאשר "מבצע הבניה מכריז על עצמו כמומחה בתחום מסוים, יש בכך כדי להסיר באותו תחום את אחריותו של מנהל העבודה".<sup>99</sup> אך מסיבה לא ידועה, מבצעי הבניה הוצאו מכתב האישום, ועל כך אף תהה השופט בסיום פסק הדין.<sup>100</sup> על כן השופט זיכה את הנאשם מאחריות פלילית בעניין זה.

### **במקרה זה אנו רואים כי קיים צורך קריטי בהבהרת החקיקה העוסקת באחריות לבטיחות העובדים.**

לסיכום, ניתן לראות כי בית המשפט מטיל אחריות רבה על מנהלי העבודה ועל אחראי הבטיחות. עוד ניתן להסיק מפסקי הדין לעיל את הצורך בבהירות החוק והתקנות, הן לשם הטלת האחריות והן לשם הכוונת ההתנהגות של העוסקים בבטיחות.<sup>101</sup>

## **6. דוחות**

### **6.1 ענף הבנייה**

ענף הבנייה נחשב בכל העולם באופן מסורתי לענף ברמת סיכון גבוהה ביחס לענפים אחרים.<sup>102</sup> באתרי הבנייה עובדים מספר רב של אנשי מקצוע, בעוד שחלק ניכר מהם מגיע לעבודה מזדמנת ועובר לאחרת בסיומה. יוצא מכך כי עבור מספר עובדים לא מבוטל לא קיים אתר בניה קבוע, ולפיכך הם אינם מכירים את הסיכונים הייחודיים לכל אתר ואתר. בנוסף, ריבוי מהגרי עבודה יוצר קשיים עקב אי הבנת השפה הן בעת ההדרכה הבטיחותית והן בעת מתן הוראות עבודה.<sup>103</sup>

האחריות לבטיחות בענף הבנייה מושתתת על מנהל העבודה,<sup>104</sup> ואם הוא לא מקבל את הגיבוי והמשאבים מהקבלן, הוא מוגבל במימוש אחריותו זו. בנוסף, האחריות לבטיחות מונחת גם על כתפיו של המבצע, הקבלן הראשי.<sup>105</sup> נכון לשנת 2022 ענף הבנייה נמצא כענף עם מספר הפצועים וההרוגים הגבוה ביותר.<sup>106</sup> להלן הנתונים על-פי איסוף ותיעוד של עמותת 'קו לעובד' מהדיווחים של משטרת ישראל וארגוני ההצלה, מעודכן ליום 31/12/2022:

סה"כ תאונות עבודה – 611, מספר פצועים – 555, מספר הרוגים – 72. כ-54% מתאונות העבודה הבינוניות והקשות בשנת 2022 התרחשו בענף הבנייה (331 מתוך 611), ו-50% מההרוגים היו בענף זה (36 מתוך 72).<sup>107</sup>

<sup>99</sup> שם, בעמ' 13.

<sup>100</sup> שם, בעמ' 14.

<sup>101</sup> פרשת **עזבון המנוח גולובין**, לעיל ה"ש 93, בעמ' 25.

<sup>102</sup> "ועדת אדם" לעיל ה"ש 51.

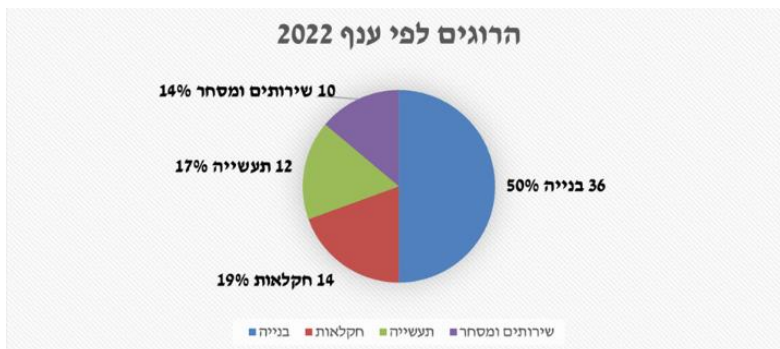
<sup>103</sup> שם.

<sup>104</sup> שם, בעמ' 109.

<sup>105</sup> שם.

<sup>106</sup> קו לעובד, **סיכום שנת 2022 בבטיחות בעבודה** (2023). <https://katzr.net/67011c>.

<sup>107</sup> שם.



## 6.2 ענף החקלאות

העבודה החקלאית טומנת בחובה סכנות בטיחותיות ובריאותיות רבות, ביניהן – שימוש בחומרי הדברה, עבודה בגובה, עבודה עם בעלי חיים ועבודה עם כלי רכב/ כלי עבודה כבדים. בנוסף לאופי העבודה המסוכן בענף, קיים פער השפה של מהגרי העבודה, המהווים חלק גדול מעובדי ענף החקלאות.<sup>108</sup> פער זה מקשה על הנגשת כללי הבטיחות בעבודה המסוכנת בה הם עוסקים. בנוסף, ישנו קושי של מהגרי העבודה בישראל לפנות לשירותי הבריאות. כל זאת, הופך את עבודתם למסוכנת אף יותר.<sup>109</sup>

דוח מבקר המדינה שפורסם במאי 2017 בחן מספר נושאים הקשורים לענף החקלאות, ביניהם בטיחות העובדים העוסקים בהדברה.<sup>110</sup> הדוח מצא כי על-אף שמנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית מפעיל מפקחים הבודקים את תנאי עבודתם של המועסקים בחקלאות ושמירה על ביטחונם, הפיקוח השנתי הוחל בפועל על תנאי עבודתם של פחות מאחוז מקרב העובדים. זאת ועוד, נראה כי אין בידי מפקחי הבטיחות כלי הרתעה מספקים שיוכלו לנקוט כלפי בעלי המשקים במקרים של עבירות בטיחות.<sup>111</sup>

מחקר שהוזמן על-ידי משרד הכלכלה והתעשייה העלה ליקויי בטיחות שנמצאו בעיקר בתנאי עבודתם של העובדים הזרים.<sup>112</sup> בין היתר, הומלץ בדוח לבחון מחדש את כלי האכיפה של המפקחים. זאת כדי לחזקם ולהפכם לאקטיביים מבחינת יכולת ההרתעה, בכדי לצמצם ואף למנוע ביצוע עבירות בטיחות.<sup>113</sup>

על-פי מחקר שערך ארגון קו לעובד, 90% מהעובדים התאילנדים דיווחו כי הם עוסקים בעבודות המוגדרות מסוכנות,<sup>114</sup> 93% דיווחו כי הם סובלים מבעיות בריאות מתמשכות הקשורות לעבודתם<sup>115</sup> ו-37% מהעובדים העידו כי נפצעו בתאונות עבודה במהלך שהותם בישראל.<sup>116</sup> יצוין, כי פגיעות היתר של מהגרי העבודה מתאילנד

<sup>108</sup> קו לעובד, ארץ אוכלת עובדיה – הפקרת בריאותם של מהגרי עבודה בחקלאות, 1, 29 (2021).

<sup>109</sup> שם.

<sup>110</sup> מבקר המדינה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר – השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות, 655 (2017).

[https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_587/77185f25-0411-4814-abcf-c799544b258a/N210-agriculture.pdf](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_587/77185f25-0411-4814-abcf-c799544b258a/N210-agriculture.pdf)

<sup>111</sup> שם.

<sup>112</sup> שם, בעמ' 699.

<sup>113</sup> שם, בעמ' 659.

<sup>114</sup> קו לעובד, ארץ אוכלת עובדיה – הפקרת בריאותם של מהגרי עבודה בחקלאות, 1, 29 (2021), בעמ' 6.

<sup>115</sup> שם, בעמ' 5.

<sup>116</sup> שם, בעמ' 29.

אינה משתקפת כלל מנתוני משרד העבודה והרווחה. מהגרי העבודה מהווים כמעט 40% מהעובדים החקלאיים בישראל.<sup>117</sup> למרות זאת, לפי נתוני משרד העבודה, בין השנים 2013-2020 שיעורם מתוך סך הנפגעים המדווחים מדי שנה בתאונות עבודה בענף החקלאות נע בין כ-1% ל-4% מסך כל הנפגעים, ומספר הנפגעים הזרים כמעט כל שנה הינו חד ספרתי.<sup>118</sup>

- נכון לשנת 2018, שלושה מפקחי בטיחות בלבד חלשו על כל איזור דרום הארץ, שבו מרבית העובדים מענף החקלאות. במחוז צפון הועסקו ארבעה מפקחים בלבד.<sup>119</sup>

### 6.3 דוח ועדת אדם

דוח ועדת אדם אשר פורסם בשנת 2014 מציג תמונת מצב אודות הבטיחות והבריאות התעסוקתית בישראל, ומצביע על פוטנציאל שיפור רב ובעל משמעויות ערכיות וכלכליות למשק ולחברה בישראל.<sup>120</sup> הדוח מגדיר את המושג "בטיחות" באופן הבא – "פעילות יזומה שתכליתה היא השגת רמת סיכונים קבילה וסילוק סיכונים בלתי קבילים".<sup>121</sup>

#### הדוח כולל מספר נתונים:

- על-פי נתוני המוסד לביטוח הלאומי, למעלה מ-67,000 עובדים בישראל מקבלים מדי שנה דמי פגיעה בגין תאונות עבודה.<sup>122</sup>
- כתוצאה מפגיעות במהלך העבודה המשק הישראלי מפסיד מדי שנה למעלה מ-2.4 מיליון ימי עבודה.
- העלות הכלכלית למשק בגין תאונות עבודות ומחלות תעסוקתיות הכוללת גם עלויות עקיפות ונזקים, מוערכת בכ-10 מיליארד ש"ח לשנה.<sup>123</sup>
- סך התשלומים בענף נפגעי העבודה היה 3.45 מיליארד ש"ח בשנת 2011, סכום זה כולל גמלאות נכות, דמי פגיעה, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאות שיקום.<sup>124</sup>
- השקעת המדינה בפעולות מניעה בשנת 2011 מוערכת בכ-85 מיליון ש"ח.<sup>125</sup> מנתון זה עולה כי **סך ההשקעה במניעה מהווה פחות מ-1% מההוצאות הנגרמות למשק בגין תאונות עבודה!**

<sup>117</sup> שם, בעמ' 30.  
<sup>118</sup> נתונים שנתיים מהשנים 2013-2020. מענה מטעם משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים לבקשת חופש מידע מטעם קו לעובד (15/11/2020).  
<sup>119</sup> תרשומת פגישה מיום 2.11.2018 עם אחראי תחום החקלאות במינהל ההסדרה והאכיפה, מר יואל גולדשמידט.  
<sup>120</sup> דוח "ועדת אדם", לעיל ה"ש 51.  
<sup>121</sup> שם, בעמ' 33.  
<sup>122</sup> דמי פגיעה – משולמים לעובד שיכר או לעובד עצמאי, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת.  
<sup>123</sup> דוח "ועדת אדם" לעיל ה"ש 51, בעמ' 8.  
<sup>124</sup> שם. סכום זה מתייחס להוצאות הישירות של ביטוח לאומי בלבד. סכומים אלו אינם מגלמים את כלל העלויות הכבדות לנפגעים עצמם ולמשפחותיהם.  
<sup>125</sup> שם.

עוד, העלה הדוח מספר בעיות בנוגע לתפקיד ממונה הבטיחות: <sup>126</sup>

■ **השכלה והכשרה** - אין כיום הכרח שממונה הבטיחות יהיה בעל השכלה אקדמית, אך יחד עם זאת הוא נדרש להבין בתחומים רבים שונים – טכנולוגיים, פסיכולוגיים, משפטיים וכלכליים. ממונה הבטיחות נדרש לעיתים להתמודד מקצועית מול מנהלים, מהנדסים ומומחים מנוסים כך שקיימים פערי השכלה בקרב בעלי התפקידים. מציאות זו עלולה ליצור מצב בו הממונה נמצא בנחיתות מקצועית משמעותית. <sup>127</sup> כמו כן, ע"פ החוק, ממונה הבטיחות אחראי גם על הבריאות התעסוקתית, למרות זאת רובם ממוקדים בבטיחות, וזאת מאחר שרמת הידע שלהם בתחום הבריאות התעסוקתית אינה מספקת. <sup>128</sup>

■ **מעמד ומיקום** - חרף תפקידיו ואחריותו הרבה של ממונה הבטיחות, מעמדו ומיקומו ההיררכי במבנה הארגוני אינם קבועים. במרבית מקומות העבודה הממונה כפוף למנהלים בדרגי הביניים, וכאשר קיימת אי-עמידה בדרישות הבטיחות, ניצב הממונה בפני עובדה מוגמרת אשר מעמידה אותו בקונפליקט מובנה עם מנהלים ועובדים. <sup>129</sup>

■ **תדמית** - ישנה אי שביעות רצון לגבי האופן בו הנציבים נתפסים בקרב העובדים והמעסיקים. קיימת בעיה עקרונית שלפיה רואים את עיקר תפקידו של הממונה באכיפה. ממונה הבטיחות מעדיף להיתפס כמומחה בתחום שמסייע להנהלה בגיבוש וביישום מדיניות הבטיחות. הבטיחות עדיין נתפסת במקומות רבים כגורם מעכב, לא כלכלי, הפוגע ברווחיות והממונה הוא המייצג אותה. <sup>130</sup>

■ **ביטוח אחריות מקצועית** - ממונה הבטיחות חשוף לדין הפלילי ולדין האזרחי ביניהם תביעות נזיקין בעלות היקף כספי גבוהה. לנוכח החשיפה וריבוי התביעות, הממונים מתקשים להשיג ביטוחי אחריות מקצועית היות שחברות הביטוח מסרבות לבטח אותם, במיוחד בענפים עתירי סיכונים. כתוצאה מכך, ממוני בטיחות רבים פוחדים לקבל החלטות, דורשים דרישות מיותרות ולפעמים לא מקצועיות, שנועדו "לכסות" אותם במקרה של הגשת תביעה כנגדם. <sup>131</sup>

**הדו"ח מצביע על מספר ליקויים:**

1. **החקיקה** – הנורמות הקבועות בתקנות, מפורטות וטכניות כך שאינן מובנות להדיוט, לרבות המעסיקים והעובדים שאינם מתמחים בתחום. תהליך החקיקה והתקנת התקנות מורכב מטבעו ואינו גמיש, כך שאין יכולת לשמור על עדכניות ההוראות כנגזר מהתפתחות הטכנולוגיה, הידע, המחקר ולקחי התאונות. <sup>132</sup>
2. **ריבוי מוסדות** – לא קיים גוף מרכזי הקובע מדיניות כוללת בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית בעבודה. המערך הממשלתי בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית מורכב מהגורמים הבאים: **מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית** – הגורם הרגולטורי; **המוסד לבטיחות ולגרות** – עוסק בהסברה, הדרכה ובהכשרת כוח אדם; **קופות החולים** – עוסקות ברפואה תעסוקתית יחד עם מרפאות תעסוקתיות נוספות;

<sup>126</sup> שם.

<sup>127</sup> שם, בעמ' 73.

<sup>128</sup> שם.

<sup>129</sup> שם, בעמ' 74.

<sup>130</sup> שם, בעמ' 75.

<sup>131</sup> שם.

<sup>132</sup> שם, בעמ' 36.



והמוסד לביטוח לאומי – עוסק בביטוח, ריפוי ושיקום של נפגעי עבודה. ליקוי זה מביא להיעדר תיאום וסינרגיה בין המוסדות. מכיוון שאין פעולה משותפת, לא נקבעים סדרי עדיפויות מעת לעת בהתאם לצו השעה, היעדר כתובת עבור פניות הציבור וישנם ליקויים באיסופי נתונים.<sup>133</sup>

3. **היעדר תמריצים כלכליים** – הוועדה מצאה כי למעסיקים רבים אין כיום מניע כלכלי שיניעם לפעול לשיפור המצב ולהשגתה של רמת בטיחות רצויה.<sup>134</sup> רוב המעסיקים מבוטחים מתביעות עובדים לפיצויים במסגרת חבות מעבידים. בנוסף, חובת המעסיק הינה לשלם את שניים עשר הימים שהם ימי הפגיעה הראשונים של העובד, תשלום זה הינו מזערי ביחס לסך הפיצוי של ביטוח לאומי לנפגע הממוצע. זאת ועוד, הגבייה החודשית שמחויב לשלם המעסיק לביטוח לאומי אינה משמשת כתמריץ למעסיק להשקעה בבטיחות עובדיו.<sup>135</sup>

4. **אף שהסיוע בהקמת ועדות הבטיחות הוא אחד מתפקידי המוסד לבטיחות ולגהות, הוא לא פעל באופן יזום כדי לאתר מקומות עבודה שלא פעלו בהם באופן סדיר ועדות בטיחות, אף שהם מחויבים לכך על פי חוק.**<sup>136</sup>

## 7. משפט משווה

פרק זה סוקר את המשפט המשווה במדינות ארה"ב, גרמניה, ספרד ובריטניה. בפרק נציג את התנהלות המדינות למען שמירה על בטיחות עובדים בעבודה, ואת שומרי הסף שפועלים בהן. המדינות השייכות לאיחוד האירופאי (גרמניה, ספרד ובריטניה) מיישמות את התוכנית של האיחוד, בעזרת ממשלתן ובעזרת הגופים הייעודיים העוסקים רק בתחום הבטיחות לעובדים בעבודה. נראה כי תכנית האיחוד האירופאי תמיד מתוכננת לטווח שנים עתידי מסוים, דבר המאפשר הטמעת שינויים באופן איכותי. עוד, נראה כי בניגוד לישראל, בספרד קיים קודקס מאוחד ובו כלל החקיקה, התקנות והמדריכים הפרקטיים למעסיקים המורים כיצד להתנהל בצורה תקנית.

### 7.1 ארצות הברית

בארצות הברית החוק המרכזי הנוגע לעניין הבטיחות בעבודה הוא חוק הבטיחות והבריאות בעבודה (1970).<sup>137</sup> חוק זה הוא החוק הפדרלי הבסיסי שקובע את האחריות של מעסיקים לשמור על מקום עבודה בטוח ובריא, מפרט את חובותיהם של מעסיקים בהקשר זה, על סמכויות הפיקוח הפדרליות הנרחבות הנתונות למדינה ועל סנקציות שניתן להשית על מעסיקים העוברים על החוק. החוק מפרט באריכות לגבי סמכויות הפיקוח ועל כך שמפקח יכול להגיע לכל מקום עבודה בכל שעה ביום ולוודא שאכן המעסיק פועל בהתאם לנהלים. בנוסף, החוק מפרט כי יש צורך בתיעוד על כך שהעובד יודע על הסכנות במקום העבודה, ובאותו תיעוד פירוט לגבי האופן בו נודע לעובדים על הסכנות ועל כך שהם יודעים שיש להם זכות טיעון בפני המפקח.<sup>138</sup>

<sup>133</sup> שם, בעמ' 40.

<sup>134</sup> שם, בעמ' 48.

<sup>135</sup> שם.

<sup>136</sup> מבקר המדינה, **משרד הכלכלה והתעשייה – בטיחותם של העובדים ובריאותם**, 1011, 1012 (2015), בעמ' 1037.

<sup>137</sup> Occupational Safety and Health Act of 1970, 29 U.S.C. §§ 651-678 (1970).

<sup>138</sup> Occupational Safety and Health Act of 1970, SEC.6(6)(B)(v).

בהמשך לדיון על החוק האמור, הגוף האחראי לפיקוח על החוק הוא מנהל הבטיחות והבריאות בעבודה בארה"ב (OSHA), הפועל תחת משרד העבודה האמריקאי, והוקם ע"י הקונגרס עם חקיקת חוק הבטיחות והבריאות בעבודה. המנהל הוקם על מנת לוודא את אכיפת החוק בפרט ותנאי עבודה בטוחים לעובדים בכלל, על ידי מתן הכשרה, הסברה, חינוך וסיוע לבטיחות בעבודה, וכן אכיפת חוקים נוספים.<sup>139</sup>

מנהל הבטיחות והבריאות האמריקאי פועל על מנת לאכוף מספר רב של חוקים לטובת עובדים, וביניהם גם את התוכנית להגנה על "מלשינים" (Whistleblower Protection Program).<sup>140</sup> במסגרת התוכנית נאכפים מעל ל-20 חוקים המכילים הוראות שאוסרות על המעסיק "לנקום" בעובד ולפגוע בו במגוון דרכים.<sup>141</sup> חלק מהדרכים האמורות הם פיטורין, הורדה בדרגה, שלילת קידום, שיבוץ מחדש לתפקיד פחות רצוי או פעולות המשפיעות על סיכויי הקידום ועוד מגוון פעולות פוגעניות כלפי העובד, שנבעו מהסיבה שהפעיל את זכויותיו במסגרת פעילות מוגנת תחת התוכנית.<sup>142</sup> סעיף 11 לחוק הבטיחות והבריאות בעבודה,<sup>143</sup> הוא אחד ממעל ל-20 החוקים האמורים שנאכפים במסגרת התוכנית. הסעיף מכיל הגנה מפורשת לעובד מפעולת נקם של מעסיק בגין הפעלת זכות של עובד על פי החוק, כמו השתתפות בחקירת הרשות כנגד המעסיק, עדות לגבי עבירה על החוק של המעסיק, או זכויות נוספות הניתנות לו לפי חוק הבטיחות והבריאות בעבודה.<sup>144</sup> זהו מנגנון בקרה נוסף המרתיע מעסיקים פן לא ימלאו את חובותיהם בהקשר הבטיחות בעבודה ובריאות עובדיהם.

בדוח של סגן שר העבודה במנהל הבטיחות והבריאות בעבודה לבית הנבחרים של ארה"ב הוגשה עדות לגבי האפקטיביות של המנהל מבחינת פציעות ופגיעות עובדים בעבודה בשנת 2015. עפ"י העדות, בשנת 1970 (שנת חקיקת חוק הבטיחות והבריאות בעבודה) נהרגו בעבודה כ-38 עובדים מדי יום. בשנת 2015, עפ"י הדוח, עם כוח עבודה כפול מזה שהיה בשנת 1970, שיעור ההרוגים בעבודה ירד באופן דרמטי ל-13 הרוגים מדי יום. שיעור הפצועים ירד גם הוא באופן דרמטי מ-10.9 לכל 100 עובדים בשנת 1972 ל-3.3 לכל 100 עובדים בשנת 2013.<sup>145</sup>

### המכון הלאומי לבטיחות ובריאות בעבודה (NIOSH)

גוף נוסף שתורם רבות לבטיחות ובריאות העובדים במקום העבודה הוא המכון הלאומי לבטיחות ובריאות בעבודה (National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH)). המכון הוא סוכנות פדרלית הפועלת תחת המרכז לבקרת מחלות ומניעתן (CDC). חוק הבטיחות והבריאות בעבודה ביסס את המכון הלאומי לבטיחות ובריאות בעבודה (NIOSH) כסוכנות מחקר המתמקדת בחקר בטיחות ובריאות עובדים, ועידוד מעסיקים ועובדים ליצור מקומות עבודה בטוחים ובריאים.<sup>146</sup> המכון חוקר בטיחות ובריאות תעסוקתית באמצעות מחקר מדעי. לאחר מכן, המכון הופך את המחקר שלו לפרקטיקה, ומטמיע שיטות עבודה גלובליות

<sup>139</sup> About OSHA, Occupational Safety and Health Administration, <https://www.osha.gov/aboutosha>.  
<sup>140</sup> About Us, Whistleblower Protection Program, Occupational Safety and Health Administration, <https://www.whistleblowers.gov/about-us> (last visited Jan. 28, 2024).  
<sup>141</sup> Whistleblower Statutes Summary Chart, Directorate of Whistleblower Protection Programs, Occupational Safety and Health Administration, <https://katzr.net/2f967f>.  
<sup>142</sup> Know Your Rights, Whistleblower Protection Program, Occupational Safety and Health Administration, [https://www.whistleblowers.gov/know\\_your\\_rights](https://www.whistleblowers.gov/know_your_rights).  
<sup>143</sup> Occupational Safety and Health Act of 1970, 29 U.S.C. §§ 651-678 (1970).  
<sup>144</sup> Occupational Safety and Health Act (OSH Act), Section 11(c) 29 U.S.C. §660(c).  
<sup>145</sup> David Michaels, Statement Before the Committee on Education and the Workforce Subcommittee on Workforce Protections, U.S. House of Representatives (Oct. 7, 2015), <https://www.osha.gov/news/testimonies/10072015>.  
<sup>146</sup> Centers for Disease Control and Prevention, About NIOSH, The National Institute for Occupational Safety and Health, <https://www.cdc.gov/niosh/about/default.html>

חסכוניות שמבוססות על המחקר שבוצע.<sup>147</sup> על פי הגרסה השמינית של התוכנית האסטרטגית של המכון לשנים 2019-2026, מתוארת תוכנית ארוכת שנים להשגת מטרות אסטרטגיות הנוגעות לנושא של בטיחות ובריאות בעבודה. המטרות ספציפיות ומחולקות לכמה רמות של תתי קטגוריות. בין המטרות המרכזיות של התוכנית מפורט על הפחתת סרטן תעסוקתי, הפחתת מחלות לב וכלי דם ומחלות כרוניות אחרות, הפחתת מחלות נשימה תעסוקתיות ואובדן שמיעה ושיפור הבטיחות במקום העבודה כדי להפחית פציעות טראומטיות.<sup>148</sup> לפי נתונים מאפריל 2023, המכון הלאומי לבטיחות ובריאות בעבודה (NIOSH) קיבל תקציב של 362.8 מיליון דולר מהמדינה, עלייה של 11 מיליון דולר מהתקציב שקיבל ב-2022.<sup>149</sup>

## 7.2 גרמניה

### מבנה המערכת המדינית לעידוד שמירה על הבטיחות

למערכת הגרמנית לבטיחות ובריאות במקום העבודה יש מבנה כפול. המבנה כולל את מערכת הבטיחות והבריאות של המדינה (ברמת הפדרלית) ואת המוסדות האוטונומיים לביטוח תאונות. המדינה מחוקקת חקיקה, ומפרסמת תקנות וכללי מועצות מדינה. לאחר בחינת צרכיהם, ובאישור הממשלות הפדרליות והארץ, המוסדות האוטונומיים לביטוח תאונות משחררים כללים משלהם למניעת תאונות.<sup>150</sup>

### חקיקה

מבחינת חקיקה מדינית, בגרמניה בדומה לארה"ב, קיים חוק לבטיחות ובריאות בעבודה.<sup>151</sup> החוק מפרט את תחולתו לגבי כל מגזרי הפעילות, מטרת החוק, שהיא שמירה ושיפור ההגנה על הבטיחות והבריאות של העובדים בעבודה, חובות מעסיקים בנוגע לאמצעי זהירות, זיהוי סכנות, תיעוד של כלל הסכנות שזוהו והפעולות שבוצעו על מנת להתמודד עמן.<sup>152</sup> ניתן עוד לראות בסעיף 13 לחוק האמור הטלת אחריות נרחבת על הפרת החוק, כך שמעבר למעסיק תוטל אחריות גם על הנציג המשפטי שלו, או על כל אדם הרשאי לבצע פעולות בשם המעסיק על יסוד החוק או על פי תקנות למניעת תאונות במסגרת המשימות והסמכויות שהועברו אליהם מידי המעסיק.

מקור חקיקה נוסף הוא פקודת בטיחות ובריאות תעשייתית.<sup>153</sup> הפקודה כוללת תקנות ספציפיות יותר מהחוק לבטיחות ובריאות בעבודה לגבי בטיחות ובריאות עובדים, וביניהן גם תקנות ביחס לציוד טכני, מתקנים, חקירות מעסיקים ופיקוח עליהם מטעם המדינה ומוסדות לביטוח תאונות, הערכות סיכונים, אמצעי הגנה מתאימים לשימוש בציוד מסוכן ועוד.

Centers for Disease Control and Prevention, NIOSH Strategic Plan: FYs 2019–2026, at 8 (2023), <sup>147</sup> [https://www.cdc.gov/niosh/about/strategicplan/pdf/V8-NIOSH-Strategic-Plan\\_V8\\_August-2023\\_FINAL.pdf](https://www.cdc.gov/niosh/about/strategicplan/pdf/V8-NIOSH-Strategic-Plan_V8_August-2023_FINAL.pdf).

<sup>148</sup> שם, בעמוד 10.

National Institute for Occupational Safety and Health, Board of Scientific Counselors Update April 2023, <sup>149</sup> [https://www.cdc.gov/niosh/bsc/pdfs/2\\_DirectorsTalkingPointsApril2023\\_508.pdf](https://www.cdc.gov/niosh/bsc/pdfs/2_DirectorsTalkingPointsApril2023_508.pdf)

European Agency for Safety and Health at Work, Germany, <https://katzr.net/d5d1bf>.<sup>150</sup>

Occupational Safety and Health Act of 7 August 1996 (Federal Law Gazette I p. 1246), as amended by Article 6k of <sup>151</sup> the Act of 16 September 2022 (Federal Law Gazette I p. 1454)

European Agency for Safety and Health at Work, Germany, <https://osha.europa.eu/en/about-eu-osha/national-focal-points/germany> <sup>152</sup> ס' 1, 5 ו-6.

Germany, Ordinance on Industrial Safety and Health [Betriebssicherheitsverordnung – BetrSichV] (2015) <sup>153</sup>

## ארגונים

ארגון הפועל למען בטיחות ובריאות בעבודה הוא הארגון לביטוח תאונות סוציאלי גרמני (The DGUV). ה-DGUV מייצג מוסדות ביטוח תאונות סטטוטוריים בהתנהלותם מול קובעי מדיניות, מוסדות אזוריים, לאומיים, אירופיים ובינלאומיים, וגופים ייצוגיים של מעסיקים ועובדים. ארגון זה הוא איגוד הגג של מוסדות ביטוח תאונות למגזר התעשייתי והציבורי.<sup>154</sup> ה-DGUV, כעמותה רשומה, מורכבת מאספת החברים והוועדה המנהלת. למעסיקים ולעובדים קיים ייצוג שווה בתוך שני המוסדות הללו, וכך גם במנהל האוטונומי של מוסדות ביטוח תאונות בודדים. הגוף המנהלי נבחר על ידי אספת החברים, המורכבת מייצוג שווה של מעסיקים ועובדים כאמור לעיל.<sup>155</sup> בכך שלעובדים יש ייצוג שווה והשפעה על מי יישב בראש הוועדה המנהלת, ניתנת להם השפעה על מדיניות הארגון ועל הנהגתו, מעין מנגנון שנועד כדי להבטיח שזכויותיהם לא יופקרו בהיבט הבטיחות והבריאות בעבודה.

נוסף על כך קיימת האסטרטגיה הגרמנית המשותפת לבטיחות ובריאות בעבודה (GDA).<sup>156</sup> ארגון זה הינו יוזמה משותפת בין הממשלה הגרמנית, המדינות הפדרליות והמוסדות לביטוח תאונות. מטרת היוזמה היא להפוך את המערכת הגרמנית לבטיחות ובריאות בעבודה למודרנית וליצור תמריצים לחברות ומעסיקים לחזק את הבטיחות במקום העבודה.<sup>157</sup>

שלוש הישויות מסכימות על מטרות ייעודיות בכל הנוגע לבטיחות ובריאות בעבודה, ומטמיעות אותן בתוכניות עבודה משותפות. התוכניות מספקות תמיכה למעסיקים, להנהלה ולעובדים, ומומחים בתחום על מנת לייעץ ולשפר את הבטיחות בעבודה. כמו כן, דרך ה-GDA מסופק ייעוץ למעסיקים, ומבוצע פיקוח מתמיד עליהם תוך שיתוף פעולה בין הישויות.<sup>158</sup>

## 7.3 ספרד

על פי הסוכנות האירופית לבטיחות ובריאות בעבודה, בספרד מניעת סיכונים תעסוקתיים מוסדרת על ידי התקנות למניעת סיכונים בעבודה.<sup>159</sup> קיים מעין איסוף של החקיקה הספרדית והתקנות בנושא מניעה של סיכונים מקצועיים בעבודה, על ידי איחוד כל תקנות המניעה יחד במקום אחד – מעין אינדקס ממשלתי. איחוד כל החקיקה המונעת באותו המסמך יחד עם מסמכים של (INSSBT) כגון מדריכים טכניים, הנחיות, הערות טכניות למניעה תאונות, וכן מידע משלים שימושי מגופים מוסמכים אחרים למניעה מקל על יישום התקנות בנושא מניעת סיכונים בעבודה.<sup>160</sup>

German Social Accident Insurance (DGUV), <https://www.dguv.de/en/about-us/index.jsp><sup>154</sup>

שם.<sup>155</sup>

The Joint German Occupational Safety and Health Strategy (GDA), <https://katzr.net/fe29ee>.<sup>156</sup>

German Social Accident Insurance (DGUV), <https://www.dguv.de/en/about-us/index.jsp><sup>157</sup>

The Joint German Occupational Safety and Health Strategy (GDA), <https://katzr.net/fe29ee>.<sup>158</sup>

Spain, Normativa de Prevención de Riesgos Laborales (31/95), Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

(INSSST), <https://www.insst.es/normativa>.

שם.<sup>160</sup>

מוסדות הממשל הציבוריים אשר להם הסמכות בנושאי סיכונים תעסוקתיים, מבצעים את המשימות הבאות: קידום הבטחון התעסוקתי ומניעת תאונות בעבודה, ייעוץ טכני, פיקוח ובקרה על יישום חקיקת הסיכונים התעסוקתיים והטלת עיצומים על הפרות החוק.<sup>161</sup>

הרשויות הציבוריות מובילות את המדיניות בתחום מניעת סיכונים תעסוקתיים, ופועלות לקידום ושיפור תנאי העבודה. הן מקיימות פעילויות והכשרות של מוסדות הממשלה הציבוריים בנושאי מניעת תאונות, תוך שיתוף מעסיקים ועובדים באותן פעילויות, באמצעות ארגונים מייצגים.

**המכון הלאומי לבטיחות, בריאות ורווחה בעבודה (INSSBT) -** הוא הגוף המדעי והטכני של מנהל ממשלת המדינה הכללי. הוא משמש כנקודת המוקד באיחוד האירופאי להפצת המידע ברמה הלאומית. גוף זה מפרסם מדריכים טכניים, הנחיות, ומידע משלים לפי הצורך לכלל החברות בספרד.<sup>162</sup>

**הוועדה הלאומית לבטיחות ובריאות בעבודה (CNSST) -** חברות הפועלות בספרד נדרשות לציית לחקיקה שנקבעה על ידי CNSST.<sup>163</sup> כל חברה בספרד מחויבת: ליצור תוכנית כללית למניעת סיכונים תעסוקתיים, לתכנן פעילות מניעה (כגון ביקורות והתייעצויות עם נציגי העובדים), ליישם אמצעים למניעת סיכונים תעסוקתיים, לבצע הערכות סיכונים למקום העבודה, להגיש מידע על מדיניות בריאות ובטיחות ארגונית, להדריך את העובדים לציית למדיניות הבריאות והבטיחות ולמזער סיכונים.<sup>164</sup> חברה בעלת שישה עובדים או יותר, מחויבת בנציג בריאות ובטיחות. במקומות עבודה עם יותר מ-50 עובדים, יש להקים ועדת בריאות ובטיחות משותפת לעובדים ומעסיקים. בהתאם לגודל החברה, חלק מהמעסיקים עשויים לבחור להקים מחלקות פנימיות לבריאות ובטיחות שכוללות עובדים שתפקידם קשור אך ורק לנושאים אלה. חברות אחרות עשויות לבצע מיקור חוץ מלא או חלקי של אחריות זו לחברות מומחים חיצוניות אשר יבצעו את שירות מניעת הסיכונים התעסוקתיים בשבילן.<sup>165</sup> בנוסף, ישנן תקנות שונות הקובעות חובות ספציפיות הקשורות לפיקוח ותחזוקת סביבת עבודה בטוחה, הנוגעות לרעש במקום העבודה, הנחיות בנוגע לעובדות בהריון, וכדומה.<sup>166</sup>

חלק מהתקנות החשובות ביותר בנושאי בריאות ובטיחות בתעשיית הבנייה הן הבאות:

- **צו 1627/1997**,<sup>167</sup> הקובע דרישות מינימליות לבריאות ובטיחות החלות על אתרי בנייה. הצו מחייב למנות "מתאם" לנושאי בריאות ובטיחות, שיפקח על תיאום וארגון ביצוע העבודות על ידי החברות השונות המבצעות אותן.<sup>168</sup> הוא מחייב לנסח מספר דוחות על נושאי בריאות ובטיחות.<sup>169</sup> בנוסף, על כל החברות המבצעות את העבודות להכין תוכנית בריאות ובטיחות שחייבת לנתח את הסיכונים הטמונים בעבודות ולספק אמצעים מונעים.<sup>170</sup> כמו כן, יש לשמור באתר הבניה "ספר אירועים" (Libro de Incidencias), שמטרתו לבדוק עמידה בתוכנית הבריאות והבטיחות.

European Agency for Safety and Health at Work, National Focal Points - Spain, <https://katrz.net/573521>.<sup>161</sup>

שם.<sup>162</sup>

Health and Safety Measures in Spain: What are the Legal Obligations for a Company?, Lawants,<sup>163</sup> <https://katrz.net/3bb0f7>.

שם.<sup>164</sup>

שם.<sup>165</sup>

שם.<sup>166</sup>

Legislación consolidada, Ministerio de la Presidencia, <https://katrz.net/b711a6>.<sup>167</sup>

שם, בסי' 3.<sup>168</sup>

שם, בסי' 5.<sup>169</sup>

שם, בסי' 5 - וגם <https://katrz.net/6a44b5>, Occupational Risk Prevention, Administración General del Estado,<sup>170</sup>

■ **חוק 32/2006**,<sup>171</sup> המסדיר קבלני משנה בתעשיית הבנייה, קובע חובות מסוימות לחברות הפועלות כקבלנים או קבלני משנה בתעשיית הבנייה; הכל במטרה לשפר תנאים בעבודה והגנה על בריאות ובטיחות העובד. בהקשר זה, החוק קובע כי חברות הפועלות כקבלנים באתר בנייה חייבות להחזיק ציוד ואמצעים משלהן לביצוע העבודות.<sup>172</sup> בנוסף, החברות חייבות לקחת על עצמן את הסיכונים הכרוכים בפעילות מסחרית, וחייבות להתנהג כלפי קבלני משנה כאילו הן מעסיקות אותם בפועל.<sup>173</sup> החוק גם קובע כי חברות אלה חייבות להירשם במרשם מיוחד, שנקרא "ספר קבלני משנה" (Libro de Subcontratación) אשר חייב להיות זמין בכל אתר בנייה, וכי אפשרות העברת פעילויות לקבלני משנה מוגבלת.<sup>174</sup>

לבסוף, ראוי לציין כי קיימת תכנית חדשה של ספרד והאיחוד האירופאי לטובת ההתמודדות המורכבת עם עולם הבטיחות בעבודה,<sup>175</sup> אשר אמורה להתבצע עד שנת 2027. התוכנית עוסקת באתגרים של ניהול השינויים בעולם העבודה שנובעים מארבעה גורמים עיקריים: **מבנה חדש של ארגון עבודה, הדיגיטציה, התפתחויות דמוגרפיות ושינויי האקלים**. התוכנית מציגה גישה מונעת להתמודדות עם אתגרים אלה שמטרתה לשמור על בריאות העובדים. בתוכנית מפורטים מספר יעדים וקווי פעולה כמו: ניתוח המסגרת הנורמטיבית והתאמתה לצורות עבודה חדשות, קידום מחקר על השפעת השינויים על בריאות העובדים, פיקוח ואכיפה של התקנות, סיוע לחברות בזיהוי וניהול סיכונים חדשים, קידום בריאות וקיימות בריאותית בחברות ועוד.<sup>176</sup>

#### 7.4 בריטניה

המבנה של מערכת הבריאות והבטיחות בעבודה בבריטניה, מוסדר ומפוקח בעיקר על ידי חוק בריאות ובטיחות בעבודה משנת 1974 (HSWA).<sup>177</sup> החוק מגדיר את המסגרת לניהול בריאות ובטיחות במקום העבודה בבריטניה. כמו כן, החוק מגדיר את החובות הכלליות של המעסיקים<sup>178</sup> והעובדים,<sup>179</sup> וכיצד עליהם לשמור על בריאות ובטיחות במקום העבודה. זאת ועוד, קיימים חוקים נוספים עבור מגזרי עסקים שפועלים בסביבה של סיכון גבוה יותר, כמו תעשיית הבנייה, ייצור כימיקלים, ועוד.<sup>180</sup> בנוסף לחוק לעיל, קיימות תקנות המתייחסות להיבטים השונים של בריאות ובטיחות בעבודה. תקנות אלה מיועדות לסיכונים ספציפיים או לענפים מסוימים, ולעיתים קרובות מלוות בקודים מאושרים לנוהג (ACOPs) המסבירים באופן פרקטי כיצד לציית לחוק.<sup>181</sup> בדומה לחוק הבטיחות התעסוקתית של ארה"ב, ה-HSWA<sup>182</sup> מפרט את הקווים המנחים לגבי מה צריכה להיות

Spain, Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción, <sup>171</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-18205>.

Spain Legal Framework - Health and Safety in Construction, DLA Piper Real World, וגם, <sup>172</sup> שם, סעיף 4 - וגם, <https://katzr.net/743af1>.

<sup>173</sup> לעיל ה"ש 171, בסי 5.

<sup>174</sup> שם.

Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2023-2027 (Feb. 2023), <https://katzr.net/e455cc>.

<sup>176</sup> שם.

Health and Safety at Work etc. Act 1974, c. 37, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/37/contents>.

<sup>178</sup> שם, בסי 2.

<sup>179</sup> שם, בסי 7.

The Health and Safety at Work Act Explained, British Safety Council, <https://katzr.net/4c49fd>.

Legal Status of HSE Guidance and ACOPs, Health and Safety Executive, <https://katzr.net/2b616f>.

Health and Safety at Work etc Act 1974, Health and Safety Executive, <sup>182</sup> <https://www.hse.gov.uk/legislation/hswa.htm>.

רמת הבריאות והבטיחות במקום העבודה. עוד, הוא כולל חובות מעסיקים, זכויות עובדים, חובת שירות ייעוץ רפואי במקום העבודה, טיפול בסיכונים נפוצים ועוד.

חוק הבריאות והבטיחות בעבודה,<sup>183</sup> מחייב מקומות עבודה לוודא הכשרה מספקת של הצוות, כדי להבטיח שנוהגי הבריאות והבטיחות מובנים ומקובלים. בנוסף, החוק מחייב אספקת רווחה מספקת לצוות בעבודה וסביבת עבודה בטוחה שמתחזקת באופן תקני ובה מתבצעות פעולות באופן בטוח. מעסיקים חייבים לשמור על רישום כתוב של מדיניות הבריאות והבטיחות שלהם, וכמו כן להתייעץ עם העובדים (או נציגי העובדים) בנושאי מדיניות רלוונטיים ותוכניות בריאות ובטיחות הנוגעות להם.<sup>184</sup>

תקנות הבריאות, הבטיחות והרווחה,<sup>185</sup> דורשות ממעסיקים לספק מקום עבודה שאינו רק בטוח אלא גם מתאים לתפקידים שמתבצעים בו, וזה כולל נוחות וסנטריה של העובדים,<sup>186</sup> (למשל אזורי הפסקה, מתקני רחצה, וכד'), אספקת סביבת עבודה מתאימה,<sup>187</sup> (למשל תאורה, אוורור וכד') ואחריות לבטיחות במקום העבודה (למשל תחזוקה מתאימה של ציוד, מסלולי הליכה מתחזקים הולמים וכד').<sup>188</sup> ההנחיות בדרך כלל נכתבות על ידי הרשות לבריאות ובטיחות או גוף מקצועי, ומספקות ייעוץ מעשי לגבי ציות נכון לחוק.<sup>189</sup>

לדוג' בענף הבנייה: הרשות לבריאות ובטיחות (HSE) מספקת הנחיות לקבלנים על האחריות החוקית שלהם בהתאם לתקנות הבנייה (CDM Regulations).<sup>190</sup> תקנות אלה מפרטות את התפקידים והאחריות של המעסיקים והעובדים. עובדים חייבים לבצע עבודות בנייה בצורה בטוחה וללא סיכון לבריאותם, והם חייבים לדווח על כל סיכון שהם מוצאים למי שאחראי ומנהל העבודה באתר.<sup>191</sup> חוק הבטיחות בבנייה ממנה את ה - HSE כמפקח על בטיחות בנייה ומציג חובות חדשות הקשורות לבטיחות אש ובטיחות מבנית.<sup>192</sup>

לדוגמה בענף החקלאות: החוק<sup>193</sup> מגן על הבריאות והבטיחות של כולם במקום העבודה, ומבטיח סיפוק של מתקני רווחה נאותים. מעסיקים חייבים לספק שירותים נקיים וכיורים, מים לשתיה, מקום לנוח ולאכול ארוחות ועוד. אמצעי בטיחות כלליים במקום העבודה כוללים טיפול מהיר בשפכים, דאגה שאזורי העבודה נקיים ממכשולים, ותחזוקה של מבנים ומתקנים במצב תקני.<sup>194</sup>

**אכיפת** חוקי בריאות ובטיחות בבריטניה מבוצעת בדרך כלל על ידי הרשות לבריאות ובטיחות (HSE) או ע"י הרשות המקומית, בהתאם לסוג העבודה והסיכון המעורב.<sup>195</sup> מטרת הרשות היא למנוע גרימת מוות, פציעה או בריאות לקויה במקום העבודה – דרך הסברה לבעלי עסקים על הסיכונים שהם יוצרים לעובדים, וכיצד עליהם לנהל אותם. הרשות ממומנת על ידי מחלקת העבודה והפנסיה של המדינה.<sup>196</sup>

<sup>183</sup> ש.ם.

<sup>184</sup> ש.ם.

<sup>185</sup> The Workplace (Health, Safety and Welfare) Regulations 1992, legislation, <https://katzr.net/c0c975>.

<sup>186</sup> ש.ם, בס' 5.

<sup>187</sup> ש.ם.

<sup>188</sup> ש.ם.

<sup>189</sup> Legal Status of HSE Guidance and ACOPs, Health and Safety Executive, <https://katzr.net/2b616f>.

<sup>190</sup> Construction, Health and Safety Executive, <https://www.hse.gov.uk/construction>.

<sup>191</sup> ש.ם.

<sup>192</sup> Construction Workers: Roles and Responsibilities, Health and Safety Executive, <https://katzr.net/e19187>.

<sup>193</sup> The Workplace (Health, Safety and Welfare) Regulations 1992, SI 1992/3004.

<sup>194</sup> Workplace Safety and Welfare, Health and Safety Executive, <https://katzr.net/c4b459>.

<sup>195</sup> How HSE Regulates, Health and Safety Executive, <https://www.hse.gov.uk/enforce>.

<sup>196</sup> ש.ם.

## 8. דין והמלצות

שמירה על בריאות העובדים במקומות עבודה ומניעת תמותה ותחלואה על רקע תעסוקתי הם אינטרס חשוב של המדינה, של המעסיקים וכמובן של העובדים ובני משפחותיהם. מסמך זה סקר את נושא הבטיחות בעבודה תוך התמקדות בחקיקה, בפסיקת בתי המשפט ובהתייחסות מקבלי החלטות וקובעי מדיניות. הצבענו על קיומה של חקיקה מבוזרת שאינה נותנת מענה מקיף ועדכני לבעיות השונות המתעוררות, לצד התייחסות קפדנית מצד בתי המשפט. כמו כן הצבענו על העדר גוף האמון על פיקוח ואכיפת נושא הבטיחות בעבודה. על רקע זה נבקש להציע מספר המלצות להגברת הבטיחות בעבודה:

1. **חקיקה** – אין הכרה ברורה מספיק באחריותו הראשונית של המעסיק לבטיחות. האחריות בחקיקה ובתקנות מתפרשת ומתחלקת בין גורמים שונים כאמור, בין ממונה הבטיחות, ועדת הבטיחות ומערך מפקחי הבטיחות של המנהל. בכך החקיקה מאפשרת מצב פוטנציאלי של גלגול אחריות משפטית כלפי ניזוק מתאונת עבודה. המצב הנ"ל לא יעיל ואינו מכווין התנהגות.<sup>197</sup> העדרה של חקיקה מותאמת ובהירה מובילה לתאונות שגובות חיי אדם ואף עולות כ-10 מיליארד ₪ בשנה למדינת ישראל.<sup>198</sup> החקיקה הקיימת כאמור מיושנת, סבוכה ומסורבלת כאשר החקיקה הראשית המסדירה את תחום הבטיחות התעסוקתית, מקורה בחקיקה מנדטורית. בנוסף, הגופים הקיימים בתחום שאמונים על פיקוח ואכיפה מאופיינים בהגדרות עמומות ולא ברור מה תחום האחריות של כל אחד מהם. כל אלו מביאים לבעיות בהסדרת בטיחות ובריאות בתעסוקה.<sup>199</sup>

יש לציין כי ועדת אדם העלתה ליקוי בנושא החקיקה – טרם קודמה ההמלצה על עדכון וחיידוש החקיקה בתחום הבטיחות והבריאות התעסוקתית ועל הוספת כלים משפטיים חדשים המאגדים הנחיות פרטניות וטכניות של נהלי עבודה מקובלים המתעדכנים באופן תדיר.<sup>200</sup> נוסף כי החקיקה הקיימת לא מתאימה למבנה העבודות כיום. על כן נמליץ לנתח את המסגרת הנורמטיבית ולהתאים אותה לצורות העבודה החדשות (עובדי קבלן, עובדים זרים, חברות קטנות עצמאיות ועוד). כמו כן, נמליץ לאגד את כלל החקיקה, הפקודות והתקנות – תחת חקיקה ראשית אחת, שתתחלק לפרקים ברורים ומקצועיים. כך העובדים והמעסיקים כאחד לא יתקשו לקבל תמונת מצב חוקתית על חובותיהם וזכויותיהם.

2. **הקמת גוף ממלכתי מרכזי לניהול הבטיחות והבריאות התעסוקתית** – יצירת כתובת מרכזית לציבור, תוך איחוד האחריות והסמכויות בתחום. הועדה המליצה להקים רשות פנים ממשלתית הכפופה למשרד הכלכלה, שתקרא "הרשות הלאומית לבטיחות ולבריאות תעסוקתית". על בסיס איחודם של המנהל עם המוסד לבטיחות ולגהות.<sup>201</sup> נציע גם כי בנוסף להקמתו, הגוף יהיה אחראי לחקור בטיחות ובריאות תעסוקתית באמצעות מחקר מדעי, יהפוך אותו לפרקטיקה, ויטמיע שיטות עבודה מבוססות על המחקר – כפי שפורט לעיל בפרק המשווה על ארצות הברית.

<sup>197</sup> "ועדת אדם" לעיל ה"ש 51.

<sup>198</sup> שם, בעמ' 8.

<sup>199</sup> מבקר המדינה "דוח מבקר המדינה" (2022).

<sup>200</sup> מבקר המדינה, **משרד הכלכלה והתעשייה – בטיחותם של העובדים ובריאותם**, 1011, 1012 (2015).

<sup>201</sup> "ועדת אדם" לעיל ה"ש 51, בעמ' 44.



3. **ייצוב מעמדו של ממונה הבטיחות** – יש לייצב את מעמדו של ממונה הבטיחות כמומחה וכסמכות מקצועית בתחומו. יש להקפיד על בחירת אנשים העומדים בתנאי סף של השכלה ומקצועיות, להעניק להם הכשרות, הסמכות ואימוץ ולאפשר להם לצבור ניסיון בתחום הבטיחות.<sup>202</sup> בנוסף, נמליץ לקבוע את מעמדו ומיקומו ההיררכי של ממונה הבטיחות, בכדי למנוע התנגשות ערכית ומעשית בין הממונה לעובדים הסדירים ובין הממונה למנהליו. ממונה שמקומו ההיררכי לא ברור עלול להרגיש לחץ מכל צד להתאים עצמו למטרות שבראש מעיניהם; שיפור הבטיחות מצד העובדים, וחיסכון במשאבים מצד המנהלים.<sup>203</sup>

4. **סנקציות על מעסיקים** – למעסיקים רבים אין כיום מניע כלכלי שיניעם לפעול לשיפור המצב ולהשגתה של רמת בטיחות רצויה.<sup>204</sup> רוב המעסיקים מבוטחים מתביעות עובדים לפיצויים במסגרת חבות מעבידים. בנוסף, חובת המעסיק הינה לשלם את שניים עשר הימים שהם ימי הפגיעה הראשונים של העובד, תשלום זה הינו מזערי ביחס לסך הפיצוי של ביטוח לאומי לנפגע הממוצע. זאת ועוד, הגבייה החודשית שמחויב לשלם המעסיק לביטוח לאומי אינה משמשת כתמריץ למעסיק להשקעה בבטיחות עובדיו.<sup>205</sup> על כן, יש ליצור תמריצים כלכליים למעסיקים להשקיע בנושא בטיחות העובדים, גם שליליים (מקנסות ועד הליכים פליליים) וגם חיוביים (חיזוקים כספיים, פרסום בפלטפורמות מדיניות ובאתרי ממשלה במתן ציון חיובי וכד').

5. **המלצות הנוגעות לענף הבנייה** –  
 א. חיוב כל קבלן או קבלן משנה להכשיר לפחות נאמן בטיחות אחד בכל תחומי העשייה באתר הבנייה.  
 ב. בחינת קביעת סף מינימאלי (באחוזים) מעלות הפרויקט הכוללת שמתחתיו לא ניתן יהיה לצמצם את תקציב הבטיחות בפרויקט הבנייה.<sup>206</sup>

6. **המלצות הנוגעות לענף החקלאות** –  
 א. פתיחה בהליך מינוי מפקחים נוספים תחת משרד החקלאות לצורך העלאת ביקורי הפיקוח במשקים.  
 ב. בניגוד למצב החוקי הקיים בענף הבנייה, על הפרת צו שיפור או צו בטיחות בענף החקלאות לא ניתן להטיל עיצום כספי. כך, ההרתעה הנובעת מהטלת צווים אלה היא מינורית ביותר. כמו-כן, בניגוד לענף הבנייה, לא ניתן לסגור משק חקלאי לאחר שהתרחשה בו תאונה קטלנית או קשה. מכאן, המלצתינו לאפשר לפקחי משרד החקלאות מתן צו שיפור בעל סכום כספי גבוה למדי וזאת על מנת לקדם הרתעה יעילה של בעלי המשק.<sup>207</sup>  
 ג. לאפשר למהגרי העבודה תאילנדים ועובדים פלסטינאים להשתתף בוועדות הבטיחות בענפי הבנייה והחקלאות, על מנת להעלות את הסוגיות העולות מהשטח ובכך להקטין את מספר התאונות.<sup>208</sup>

<sup>202</sup> שם.

<sup>203</sup> פטר פישמן, עוד מבט על התמודדות עם ארגון, **מיומנו של איש בטיחות**, 14, 14.

<sup>204</sup> מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, **הוועדה הציבורית לקידום הבטיחות והבריאות התעסוקתית** (2014), בעמ' 48.

<sup>205</sup> שם.

<sup>206</sup> "ועדת אדם" לעיל הי"ש 51, בעמ' 110.

<sup>207</sup> קו לעובד, ארץ אוכלת עובדיה – הפקרת בריאותם של מהגרי עבודה בחקלאות, 1, 29 (2021), בעמ' 36.

<sup>208</sup> קו לעובד, **סיכום שנת 2022 בבטיחות בעבודה** (2023), בעמ' 8.

**מסמך זה נכתב ע"י:** חברי הצוות (סדר א"ב) – אבינועם חגיאג', גל צנגאוקר, דניאל אלאשווילי, דניאל בריח, שחר טלמון.

**בליווי:** חברת צוות מחקר – רוני שנדלר.

**נערך ע"י:** ראש הצוות – אופיר רחל עוזיאל.

**נבדק ע"י:** ראשת הסניף – אפק חכים.

**אושר לפרסום ע"י:** מנכ"לית עומק – רז רחמני.

**תודה להערותיה המועילות של ד"ר שרון בר-זיו ולתרומה למחקר.**