

מערך הקליניקות
הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת בר-אילן

AEJI



The Association of Environmental Justice in Israel (AEJI)
المنظمة للعدل البيئي האגודה לצדק סביבתי בישראל

מניעת העסקה פוגענית – היבטים של מפגעים סביבתיים בסביבת העבודה

נייר עמדה בדבר הצורך בשינוי חקיקתי

כתב: אלעד מתן, הקליניקה לרגולציה סביבתית, בר אילן*

תוכן עניינים :

1. א. הבעיה – חשיפה מוגברת של אוכלוסיות מוחלשות לנזקים סביבתיים בעבודה.....1
3. ב. המסגרת הרגולטורית – חקיקה ופיקוח.....3
3. 1. חקיקה קיימת להגנת עובדים מזיהומים סביבתיים.....3
3. 2. הצעת החוק למניעת העסקה פוגענית.....3
4. 3. מגבלות על העסקה פוגענית במכרזים.....4
5. ג. המסגרת הרגולטורית – זכאות פיצויים בגין נזק.....5
6. 1. הליך א'- חוק ביטוח לאומי והתקנות הנלוות לו.....6
7. 2. הליך ב'- תביעה נזיקית מתחום הרשלנות- סיבתיות עמומה ואובדן סיכויי החלמה.....7
8. דוקטרינת הגברת הסיכון.....8
9. דוקטרינת אובדן סיכויי החלמה.....9
10. ראש נזק "חשיפה לסיכון".....10
10. 3. שימוש בהליכים שהוצגו באופן מקבילי.....10
11. ד. סיכום ומסקנות.....11

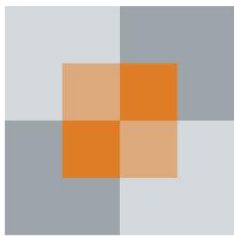
א. הבעיה – חשיפה מוגברת של אוכלוסיות מוחלשות לנזקים סביבתיים בעבודה

חשיפה לזיהום סביבתי היא חלק כמעט בלתי נמנע מאורח החיים המודרני. עובדים רבים במשק הישראלי נחשפים לזיהומים סביבתיים בסביבת העבודה העלולים לגרום לנזקים בריאותיים ארוכי טווח. עובדים אלו במקרים רבים מאופיינים בשכר נמוך והעדר כושר מיקוח מול המעסיק כגון עובדי ניקיון, מתדלקים ועובדים במגזר החקלאי. במסמך זה אציג את המצב הנורמטיבי אל מול הנעשה בפרקטיקה ואפנה למסקנות אופרטיביות בדבר הצורך לשינוי חקיקתי בתחום. הצורך בשינוי חקיקה נובע, בין היתר, מהקשיים המשפטיים העומדים בפני תביעות בגין נזקים ממפגעים סביבתיים. קשיים אלו הם תוצר של מורכבות הקשר



אוניברסיטת בר-אילן
Bar-Ilan University

מען למכתבים: הקליניקה לרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel
http://law-clinics.biu.ac.il • Yotam.shlomo@mail.biu.ac.il • Tel :972+ 3 531 8814 • טל : • Fax :972+ 3 738 4044 • 07:



מערך הקליניקות
הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת בר-אילן

AEJI



The Association of Environmental Justice in Israel (AEJI)
المنظمة للعادل البيئي האגודה לצדק סביבתי בישראל

הסיבתי במקרים אלה.¹ מורכבות זו נובעת הן מהעדר מידע מספק על ההשפעות של חשיפה לחומרים שונים והן בשל הקושי להוכיח שחשיפה למזהם היא הגורם לנזק. כמו כן, יש להראות קשר סיבתי משפטי – קרי, חובה בדין על הנתבע למנוע את הנזק.

שלושה תחומי עיסוק לדוגמה:

המשותף לשלושת תחומי העיסוק הוא שמועסקים בו בעיקר אוכלוסיות מוחלשות. תחומים אלו מאופיינים בכך שלעובדים בתחום חסר ידע חיוני להבטחת בטיחותם וחסרים כלים להבטחת זכויותיהם בתחום הבטיחות בעבודה (בעיקר לשימוש בציוד מגן, הפסקות בעבודה ותנאי שכר). כמו כן, כשלים אלו מאופיינים בכשלים רגולטוריים כגון העדר אכיפה מספקת כלפי המעסיקים על ידי המדינה.

- עובדי ניקיון² – עבודה אשר מאופיינת בחשיפה למגוון חומרי ניקוי ומזוהה עם עובדים ממעמד סוציו אקונומי נמוך. חומרי הניקוי הנמצאים בשימוש של עובדי ניקיון ותוצרי פירוקם, שחלקם רעילים ואף מסרטנים, נספגים בגופנו וחודרים אל מחזור הדם, מערכות העיכול והנשימה דרך מגע ישיר עם העור והריריות, דרך הנשימה ובבליעה. כתוצאה מכלל החשיפות עלולים להיגרם התופעות הבאות: כאבי ראש, חוסר יכולת להתרכז, זיכרון לקוי, סחרחורות, איבוד קואורדינציה ובחילות; פגיעה בכבד, בכליות ומערכת העצבים המרכזית, גיורי בעיניים, באף, בגרון ובעור עד להתפתחות דרמטיטיס, דלקת עור. חלק מהמרכיבים הכימיים אף עלולים לסרטן. בשלב מאוחר יותר החשיפה עלולה לגרום למחלות, אובדן ימי עבודה ואפילו פגיעה ניורולוגית. למרות הסכנות השובבות את עובדי הניקיון הם אינם זוכים בהגנה מספקת לבריאותם.

- מתדלקים³ – במדינת ישראל קיימות למעלה מ-2000 תחנות דלק, פרטיות וציבוריות. מתדלקים חשופים לסיכון בריאותי מחשיפתם לאדים ולגזים מסוכנים הנפלטים כתוצאה מהפעולות השונות המבוצעות בתחנות הדלק כגון העברת הדלק ממכליות דלק אל מאגרי התחנה וכן במהלך תדלוק המכוניות. השפעות ארוכות טווח של החשיפה לאדי דלק כוללות שינוי בכרומוזומים והפחתה בייצור תאי דם העלולה לגרום

* המסמך הוא יוזמה של האגודה לצדק סביבתי בישראל. המחקר נכתב ע"י אלעד מתן, סטודנט בקליניקה לרגולציה סביבתית, שנה"ל תשע"ה, בהנחיית עו"ד יותם שלמה, מנהל הקליניקה לרגולציה סביבתית, בר אילן.

¹ ראו למשל בע"א 163/90 **קיבוץ מעיין צבי נ' קרישוב**, פ"ד נח(5) 215, 228.

² להרחבה בנושא זה ראה: הגר מזרחי ורועי לאור "חשיפה תעסוקתית של עובדות ניקיון לכימיקלים מסוכנים – סכירת מצב והמלצות – מסמך לדיון" (בהנחיית עו"ד הדר יוהס – פלד ופרופ' אורן פרז). ניתן לקרוא את נייר העמדה [בקישור הזה](#).

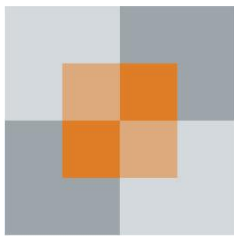
³ להרחבה בנושא זה ראה: עינת שרקי ורחן מר "צדק סביבתי והעסקה פוגענית: תחנות דלק כמקרה בוחן" (בהנחיית ד"ר אורן פרז).

המסמך זמין כאן: <http://envclinic.biu.ac.il/files/envclinic/publications/31.pdf>



אוניברסיטת בר-אילן
Bar-Ilan University

מען למכתבים: הקליניקה לרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel
http://law-clinics.biu.ac.il • Yotam.shlomo@mail.biu.ac.il • Tel :972+ 3 531 8814 • טל : 972+ 3 738 4044 • פקס : 07



מערך הקליניקות
הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת בר-אילן

AEJI



The Association of Environmental Justice in Israel (AEJI)
المنظمة للعدل البيئي האגודה לצדק סביבתי בישראל

ללוקמיה (סוג של סרטן הדם). כמו כן, חשיפה לריכוזי בנזן (חומר המצוי בדלק) בנסיבות תעסוקתיות ולאורך זמן הוכחה כקשורה באופן ברור ללוקמיה.

- **פועלים במגזר החקלאי**⁴ – עובדים במגזר החקלאי הם לרוב עובדים זרים שאינם דוברי עברית. במסגרת עבודתם העובדים נחשפים לחומרי הדברה. השפעות בריאותיות של חומרי הדברה כוללות חשיפה אקוטית (חשיפה לזמן קצר לכמות גדולה של חומרים מסוכנים) על ידי בליעת חומרי הדברה, שאיפה כמות גדולה של חומר הדברה, או במגע בעור. חשיפה זו יכול להוביל לפגיעה חמורה ואף למוות, במקרים חמורים פחות של הרעלה אקוטית מתקבלות בעיות של גירוי העור והעיניים.

ב. המסגרת הרגולטורית – חקיקה ופיקוח

1. חקיקה קיימת להגנת עובדים מזיהומים סביבתיים

ישנן מספר דברי חקיקה העוסקים ישירות בבטיחות עובדים. **פקודת הבטיחות בעבודה** [נוסח חדש], תש"ל-1970, מהווה חקיקה ראשית בתחום ועוסקת בשמירה על בריאות, בטיחות ורווחת העובדים בכל הנוגע לסביבת העבודה תוך מתן דגש על שימוש בחומרים מסוכנים וכן ביצוע של ביקורות וניטורים סביבתיים. הקנס בגין הפרה שעלולה לגרום לנזק גוף היא עד שנת מאסר וקנס של 20,000 ₪.⁵ הפקודה חלה כל כלל העובדים, כולל עובדי קבלן. **תקנות הבטיחות בעבודה ניטור סביבתי**⁶ ממפים את הזיהומים הסביבתיים והביולוגיים במקומות עבודה. תקנות אלו קובעות את רשימת הגורמים המזיקים והוראות מפורטות לצמצום חשיפה למזיקים. תקנות נוספות הן **תקנות בטיחות בעבודה ציוד מגן אישי**⁷ אשר מחייבות את המעביד לספק ציוד מגן אישי לעובד לפי חשיפתו וכפי שמתואר בתוספת לתקנות.

2. הצעת החוק למניעת העסקה פוגענית

הצעת חוק זו הוגשה בפעם הראשונה בכנסת ה-16.⁸ הצעת החוק מציעה לאסור על העסקה פוגענית ממספר היבטים ולהטיל סנקציות פליליות ומנהליות על מעסקים פוגעניים וקובעת פיצויים ללא הוכחת נזק לעובד שהועסק באופן פוגעני. למרות הניסיון החוזרים לקדם את הצעת החוק היא לא עברה. עם זאת, היא לא כללה

⁴ ראו אקו וויקי "**השפעות בריאותיות של חומרי הדברה**" וההפניות שם. ראו גם: ד"ר תמר ברמן "השפעות הבריאותיות של חומרי הדברה" כנס מדברים הדברה, 2014. **כאן**.

⁵ לכשלים באכיפת שימוש בחומרי הדברה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 62, עמ' 486-490.

⁶ סעיף 225 לפקודת הבטיחות בעבודה.

⁷ תקנות הבטיחות בעבודה (ניטור סביבתי וניטור ביולוגי של עובדים בגורמים מזיקים), תשע"א-2011.

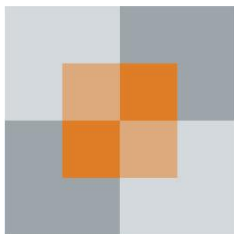
⁸ תקנות הבטיחות בעבודה (ציוד מגן אישי), תשנ"ז-1997.

⁸ הצעת חוק למניעת העסקה פוגענית, התשס"ה-2005, הי"ח 3203 הוגשה בידי חברי הכנסת עמיר פרץ ואילנה כהן, ולאחר מכן הוגשה בשנית (בשינויים מינוריים) גם כן באותה הכנסת ע"י קבוצה נוספת ומורחבת של חברי כנסת, הצעת חוק למניעת העסקה פוגענית, התשס"ה-2005, הי"ח 3283.



אוניברסיטת בר-אילן
Bar-Ilan University

מען למכתבים: הקליניקה הרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel
http://law-clinics.biu.ac.il • Yotam.shlomo@mail.biu.ac.il • Tel :972+ 3 531 8814 • טל : 972+ 3 738 4044 • פקס : 072+ 3 738 4044



מערך הקליניקות
הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת בר-אילן

AEJI



The Association of Environmental Justice in Israel (AEJI)
المنظمة للعدل البيئي האגודה לצדק סביבתי בישראל

התייחסות להיבט הסביבתי. במידה ויוחלט לקדם הצעת חוק זו הרי שיש לשקול לעגן בחוק מניעה יעילה של חשיפה למפגעים סביבתיים בעבודה כך שהגדרת המונח "פגיעה" לפי החוק יכול גם העסקה שאינה מקפידה על תנאי סביבה נאותים תוך מתן דגש לכאלו הנוגעים באופן ישיר ועקיף לבריאות העובדים.

אחד החסמים לקידום הצעת החוק הוא העלות שלה. על פי מסמך מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת⁹ בנוגע להצעת החוק המקורית (החסרה התייחסות לפגיעה במובנה הסביבתי) עולה כי המשמעויות הכלכליות הנדרשות למימון החוק הינן גבוהות ביותר כך שסיכויי לעבור הם נמוכים וזאת אף טרם התייחסות לסיכונים סביבתיים.

3. מגבלות על העסקה פוגענית במכרזים

בניגוד לחוסר ההתייחסות המפורשת של המחוקק למניעת העסקה פוגענית של עובדים במסגרת החקיקה והתקנות שהוצגו לעיל, ניתן למצוא שינוי מבורך בתחום דיני המכרזים. בס' 20 (ד) לתקנות חובת המכרזים¹⁰ נקבע כי:

בדיקת ההצעות

20. (ד) ועדת המכרזים תפסול הצעות אם הן חסרות, מוטעות או מבוססות על הנחות בלתי נכונות או על הבנה מוטעית של נושא המכרז וכן הצעות שעולה מהן שבקיום ההתקשרות ייפגעו זכויות עובדים, זולת אם החליטה הועדה אחרת מטעמים מיוחדים שיירשמו; ועדת המכרזים תדחה הצעות שלא מתקיימים בהן התנאים לפי תקנה 6א(א), זולת אם החליט אחרת לפי תקנה 6א(ב).

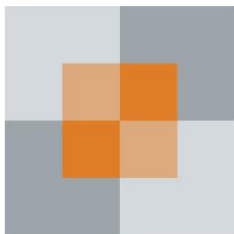
הרפורמה בדיני המכרזים כוללת הוראות לעניין שמירת זכויות עובדים והבטחת קיום דיני העבודה במכרזי עבודה ושירותים עתירי כוח אדם (לדוגמא: שירותי שמירה, אבטחה וניקיון, וכן כל תחום או ענף נוסף שיקבע החשב הכללי). בין היתר, נקבע כי השתתפות במכרז לרכישת שירותים עתירי כוח אדם תהיה מותנית בהתחייבות של המציע ושל בעלי השליטה בו, בדבר קיום חובותיו של המציע בעניין שמירת זכויות עובדים לפי דיני העבודה, צווי ההרחבה וההסכמים הקיבוציים החלים על המציע כמעסיק. הגשת תצהיר על היעדר עבירה על חוקי המגן, מהווה תנאי סף להשתתפות במכרז. ההצעה תיפסל כאשר מציע הורשע בעבירה בשלוש השנים האחרונות שקדמו למכרז ו/או כאשר מציע נקנס בשני קנסות או יותר בשנים עשר החודשים האחרונים שקדמו למכרז. יחד עם זאת, לוועדת המכרזים סמכות שלא לפסול הצעה כאמור, מטעמים

⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מסמך רקע כלכלי בנושא הצעת חוק למניעת העסקה פוגענית](#), התשס"ה-2005, אומדן עלות (מתאריך 28.6.2005). אומדן הממ"מ הוא לעלות של 22.2-23.1 מיליון ₪ לשנה.
¹⁰ תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.



אוניברסיטת בר-אילן
Bar-Ilan University

מען למכתבים: הקליניקה לרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel
http://law-clinics.biu.ac.il • Yotam.shlomo@mail.biu.ac.il • Tel :972+ 3 531 8814 • טל : Fax :972+ 3 738 4044 • 079



מערך הקליניקות
הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת בר-אילן

AEJI



The Association of Environmental Justice in Israel (AEJI)
المنظمة للعدل البيئي האגודה לצדק סביבתי בישראל

מיוחדים שירשמו, ובהם: גודל המציע, מספר העובדים, פיזור תחנות/מוקדי אספקת השירותים, סיבת ההרשעה/הקנס (טכנית) – כגון אי מתן הודעה לעובד או מהותית – אי תשלום שכר מינימום).

יש לציין כי גם השינוי זכה לרוח גבית מבית המשפט העליון. בפרשת **שלג לבן**¹¹ קבע בית המשפט כי במסגרת הרפורמה בדיני המכרזים ניתן משקל רב להגנה על זכויות העובדים. ביהמ"ש קבע מפורשות, שחרף העובדה שבמסגרת הרפורמה בדיני המכרזים טרם תוקנו תקנות המכרזים החלות על מכרזי הרשויות המקומיות ומכרזי מערכת הביטחון, אין הוא יכול לעמוד מנגד בכל הנוגע להגנה על זכויות העובדים, ועל-כן הוא מחיל את ההגנה האמורה גם על מכרזי הרשויות המקומיות ומערכת הביטחון בנוסף למשרדי הממשלה המופיעים בפירוש במסגרת נוסח התקנון החדש. בעניין זה ביטל ביהמ"ש מכרז לשירותי כח אדם בגלל פגיעה בזכויות עובדים.

מהמקובץ לעיל עולה שעל וועדת המכרזים מוטלת החובה במסגרת בדיקת ההצעות של המשתתפים במכרז לבחון מראש (ex-ante) האם ייפגעו זכויות עובדים ע"פ ההצעה הנבחנת. עם זאת, בעוד המנגנון נועד למנוע הפרות, הוא לא מעניק סעד לעובד שנפגע במידה והתקיימה הפרה לאחר שהמכרז התקבל.

ג. המסגרת הרגולטורית – זכאות פיצויים בגין נזק

אדם בן 60 שעבד במשך 30 שנה בניקיון ואובחן לפני שלוש שנים בסרטן הריאות, הכיזד יזכה (אם בכלל) לקבל פיצויי עבור מחלתו לאור העסקתו הפוגענית? דוגמה היפותטית זו מדגימה את אחד הקשיים המרכזיים העומדים בפני אדם המבקש לקבל פיצוי על הנזק – ישנם מקרים בהם חולף זמן רב עד שהמחלה המקננת בגופם של העובדים פורצת או לחלופין זמן רב עובר עד לביצוע הבירורים הרפואיים הקשורים למחלה, דבר המקשה על הוכחת הקשר הסיבתי בין העבודה הפוגענית לבין התפרצות המחלה. חסם נוסף הוא העדר אמצעים. אף במקרים בהם ניתן להוכיח קשר סיבתי, במקרים רבים ידם של הנפגעים אינה משגת לפנות לערכאות משפטיות או אף חמור מכך, הנפגעים כלל לא ידעו את זכויותיהם המשפטיות לתבוע בגין נזקם.

השאלה המשפטית :

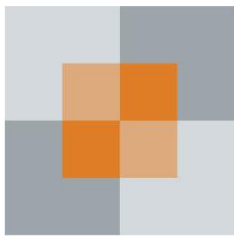
מה הדרך הנכונה לפצות תובע המוכיח כי נחשף לסיכון רפואי במקום עבודתו, לקרינה או לחומרים רעילים וכתוצאה מכך הוגבר בעוולה סיכונו לחלות או להינזק או שכבר ניזוק בעקבות עבודתו השוטפת? זו השאלה העומדת לפתחנו. פקודת הבטיחות בעבודה מאפשרת להטיל סנקציות כגון קנס על מעסיק, אולם לא מאפשר

¹¹ ע"מ 9241/09 שלג לבן 1986 בע"מ נ' עיריית אשקלון ואח' (פורסם בנבו, 8.7.2010)



אוניברסיטת בר-אילן
Bar-Ilan University

מען למכתבים: הקליניקה לרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel
http://law-clinics.biu.ac.il • Yotam.shlomo@mail.biu.ac.il • Tel :972+ 3 531 8814 • טל : • Fax :972+ 3 738 4044 • 072



מערך הקליניקות
הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת בר-אילן

AEJI



The Association of Environmental Justice in Israel (AEJI)
المنظمة للعدل البيئي האגודה לצדק סביבתי בישראל

תביעה נזיקית על ידי העובד במקרה של הפרה. עם זאת, ישנם שני מסלולים אפשריים שבהם עובד יכול לפעול לקבל פיצוי על נזק שנגרם לו.

1. הליך א' - חוק ביטוח לאומי והתקנות הנלוות לו

אחד הכללים לקבלת פיצוי על נזק בשל מפגעים סביבתיים במקום העבודה הוא דרך הכרה בפגיעה כ"מחלת מקצוע". בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, סעיף 85, נקבע כי:¹²

מחלות מקצוע

85. (א) השר, לאחר התייעצות עם שר הבריאות, רשאי לקבוע שמחלה פלונית היא, מיום פלוני, מחלת מקצוע, בין לגבי כל המבוטחים לפי פרק זה ובין לגבי סוג מבוטחים, אם לפי אופיה וגורמיה של אותה מחלה יש לראותה, לדעתו, כסיכון מקצועי.
- (ב) השר, לאחר התייעצות עם שר הבריאות, רשאי לקבוע נסיבות שבהן מחלה פלונית היא בחזקת מחלה שבה חלה המבוטח עקב עבודתו כל עוד לא הוכח ההיפך.
- (ג) אדם שנעשה לראשונה לא מסוגל לעבודתו עקב מחלה פלונית בטרם היותה קבועה כמחלת מקצוע, רואים אותו כמי שחלה באותה מחלה בטרם היותה קבועה כאמור.

מחלת מקצוע היא מחלה לפי רשימת המחלות המוגדרות בתקנות שהמבוטח חלה בה עקב עבודתו. מחלת מקצוע נגרמת כתוצאה מאופיו של מקצוע מסוים או בעקבות התנאים הסביבתיים הנלווים לו ומתייחסת הן לעובדים שכירים והן לעצמאיים. רשימת המחלות המופיע בתקנות הינה סגורה ולכן מחלות שאינן מופיעות בה אינן יכולות להיות מוכרות כמחלות מקצוע גם אם יוכח שקיים קשר סיבתי ישיר בין ובין תנאי עבודתו של הנפגע מה שיוצר לא פעם בעייתיות קשה לנפגעים רבים אשר מוצאים עצמם ללא פיצוי על נזקם. דרך ההכרה היא פנייה למוסד לביטוח לאומי בתביעה להכרה במחלה ממנה סובל האדם כמחלת מקצוע. במסגרת הטיפול בתיקים משפטיים אלו הדיונים מתבצעים בבית הדין לעבודה אשר משמש ערכאה מהירה ויעילה לטיפול במקרים מעין אלו.

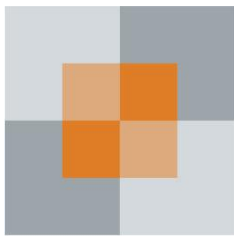
לנוכח הסדרים אלו, מספר עורכי דין העוסקים בתחום ועמם התייעצתי העלו את הטענה כי המסגרת לטיפול בעובדים אשר נפגעו במקום עבודתם משימוש או מחשיפה לחומרים, לרעש או לקרינה קיימת כבר בטיפול בתביעות אשר מוגשות לביטוח הלאומי ועל כן, לגישתם, אין צורך ליצור אפיק מקביל חדש אשר יסרב את ההליכים המהירים יותר בבית הדין לעבודה בהשוואה לערכאות בתי המשפט הרגילים.

¹² מחלות מקצוע מפורטות בפרק השביעי של תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח מפני פגיעה בעבודה), תשי"ד-1954.



אוניברסיטת בר-אילן
Bar-Ilan University

מען למכתבים: הקליניקה לרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel
http://law-clinics.biu.ac.il • Yotam.shlomo@mail.biu.ac.il • Tel :972+ 3 531 8814 • טל : Fax :972+ 3 738 4044 • 079



מערך הקליניקות
הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת בר-אילן

AEJI



The Association of Environmental Justice in Israel (AEJI)
المنظمة للعدل البيئي האגודה לצדק סביבתי בישראל

בעניין **רביב**¹³ נקבע בערעור לבית הדין הארצי לעבודה כי יש להכיר בסרטן העור כמחלת מקצוע לאדם שנחשף במשך שנים ארוכות במסגרת עבודתו לשמש הגם שהסרטן המדובר היה הסרטן המשני לאחר מחלת סרטן אחרת בה חלה המנוח. פסק הדין חוזר על ההלכה כי לעניין סעיף 131 לחוק ביטוח לאומי העוסק בקצבת תלויים, לא נדרשת סיבתיות ישירה אלא קשר בין סיבה לתוצאה.¹⁴ מכאן אף ניתן להסיק כי קיימת הגמשה מסוימת בדרישת הקש"ס אותו נדרש להוכיח במחלות מקצוע אל מול דרישת הקש"ס הנדרשת בדין האזרחי הרגיל. עם זאת, יש לסייג את השימוש בפסה"ד רביב ולראותו רק כתחילת הדרך בתחום שכן במקרה זה בית הדין מינה מומחה נוסף מטעמו שייתן את חוות דעתו אשר הצביעה על הקשר הסיבתי שבין סרטן העור לבין הופעת מחלת הלימפומה דבר שהשפיע הן על החלטת השופט והן על המוסד לביטוח לאומי לקבל את הערעור. כמו כן, יש לציין כי לדעתי, מקרה זה אף חריג ברמת בדיקתו המעמיקה של אב בית הדין את הספרות הרפואית בתחום דבר שלא בטוח שנעשה בכל דיון משפטי וייתכן שהשפיע על קבלת ההחלטה לטובת המנוח.

2. הליך ב' - תביעה נזיקית מתחום הרשלנות - סיבתיות עמומה ואובדן סיכויי החלמה

הליך נוסף הוא פנייה לתביעה אזרחית נזיקית כאשר העוולה הנתבעת היא רשלנות או הפרת חובה חקוקה. אציין כי הדיון במסגרת זו יכול להכיל קשת רחבה יותר של מקרים שכן בניגוד לוועדות בביטוח לאומי אשר דנות בנזק שכבר מתרחש בגופו של העובד הרי שע"פ דיני הנזיקין ניתן יהיה להרחיב את היריעה ולתבוע על נזק נזק פוטנציאלי בשל חשיפה.¹⁵

ככלל, בכדי לחייב באחריות נזיקית נדרש עלינו להוכיח קיומה של עוולה, נזק וקש"ס ביניהם. במקרים העומדים לפתחנו כפי שצינתי לעיל הרי שהעוולה היא עוולת הרשלנות או הפרת חובה חקוקה, הנזקים עליהם בהם אנו עוסקים הם נזקים גופניים ומכאן שנתר לנו לדון בנושא הקשר הסיבתי.

הוכחת הקשר הסיבתי במקרים של חשיפה לזיהומים סביבתיים היא מורכבת שכן על העובד להוכיח שהמחלה נגרמה לו כתוצאה מעבודתו במאזן הסתברויות של 51% כנדרש במשפט אזרחי. ניתן למצוא פסיקה רבה אשר דוחה על הסף ניסיונות אלו של עובדים לתבוע על הפגיעה בהם ולכן נדרשה הפסיקה עם השנים למצוא הגמשה כלשהי בקשר הסיבתי שבין רכיב העוולה לרכיב הנזק.

¹³ עב"ל (ערעור ביטוח לאומי) 135/96 נאווה רביב נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע, כרך לח, תש"ס 2000.

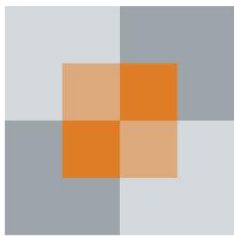
¹⁴ ראו פס"ד רביב לעיל, עמ' 590.

¹⁵ במסגרת נייר עמדה זה לא אתייחס לסוגיה האפשרית של תביעת פיצויים ללא הוכחת נזק מכוח חקיקה אזרחית שונה שכן הגם שלא נדרש להוכיח תביעות פיצויים אלו קש"ס הרי שהפיצוי שניתן בגינם מגיע לכל היותר לסכום של 50,000 במקרים הטובים ולאלפים בודדים (אם בכלל) במרביתם של המקרים.



אוניברסיטת בר-אילן
Bar-Ilan University

מען למכתבים: הקליניקה לרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel
http://law-clinics.biu.ac.il • Yotam.shlomo@mail.biu.ac.il • Tel :972+ 3 531 8814 • טל : • Fax :972+ 3 738 4044 • 07:



מערך הקליניקות
הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת בר-אילן

AEJI



The Association of Environmental Justice in Israel (AEJI)
المنظمة للعدل البيئي האגודה לצדק סביבתי בישראל

תביעות מפורסמות בתחום זה הן תביעות של דייגים וחיילים על פגיעות בריאותיות שנגרמו להם בשל חשיפה לזיהומים בנחל הקישון.¹⁶ התביעות נדחו בשל הקושי להוכיח קשר סיבתי עובדתי בין הנזק הבריאותי והחשיפה לזיהומים בשל העדר ראיות מדעיות המצביעות על קשר בין החומרים המזהמים, הנזק הבריאותי וצורת החשיפה. כפי שמציין כבוד השופט עדי זרנקין בפסק הדין בעניין תביעת החיילים:

” הוכחת הקשר הסיבתי העובדתי בתביעה בגין נזקי חומרים מזיקים, וזאת במאזן ההסתברויות הנדרש על פי הדין, הינה, בדרך כלל, משימה לא קלה כלל ועיקר.

העול המוטל על התובע בעניין זה הינו להוכיח באופן פוזיטיבי את הקשר הסיבתי, ולא די בכך כי ראה שאין אפשרות לשלול קיומו של הקשר הסיבתי הנטען על ידו.

הקושי טמון, בין היתר, בכך שאין בידי התובע ראיות ישירות לקשר הסיבתי הנטען, שכן, על פי רוב, החומר הנידון אינו משאיר סימן או רמז בגוף האדם, אשר ממנו ניתן להסיק כי החומר עצמו הוא זה שגרם דווקא למחלה הנטענת.

בהעדרן של ראיות ישירות לקשר הסיבתי הנטען, יכולים לשמש מחקרים אפידמיולוגיים ככלי הוכחתי שבאמצעותו יכול לבקש התובע להוכיח את הקשר הסיבתי הנדרש בין החשיפה לחומר לבין המחלה.”

השופט זרקין מוסיף כי כדי לעמוד במבחן הקשר הסיבתי על המחקרים האפידמיולוגיים לעמוד ברשימת קריטריונים המכונים ”הקריטריונים של הילי”.¹⁷ כמו כן, ניתן להוכיח באמצעות ראיות מדעיות מוצקות.¹⁸ השופט זרקין מציין מספר דוקטורינות משפטיות המשמשות ככלי להקל על קושי זה: פיצוים בגין חשיפה לסיכון, פיצוים הגברת הסיכון, ”אובדן סיכוי החלמה” והעברת נטל השכנוע. אנו נדון בשלושת הדוקטורינות הראשונות.

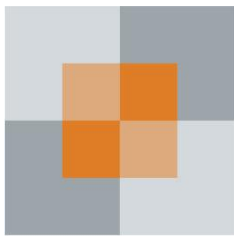
זוקטרינת הגברת הסיכון

¹⁶ התביעה של החיילים במחוזי שנדחתה הינה בהליך: תא (חי) 972/00 מיכאל עצמון נ' חיפה כימיקלים בע"מ (להלן: "תביעת החיילים"); תביעה תלויה ועומדת לעליון בהליך: 6102/13 מיכאל עצמון נ' חיפה כימיקלים בע"מ; התביעה של הדייגים בקישון שאף היא נדחתה בהליך: תא (חי) 732/01 לוי תולי ו-49 אחי נ' חיפה כימיקלים בע"מ ו-60 אחי.
¹⁷ ראו פסקה 6.1 לפסק הדין בעניין תביעת החיילים.
¹⁸ שם, פסקאות 6.2-6.3.



אוניברסיטת בר-אילן
Bar-Ilan University

מען למכתבים: הקליניקה לרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel
http://law-clinics.biu.ac.il • Yotam.shlomo@mail.biu.ac.il • Tel :972+ 3 531 8814 • טל : 972+ 3 738 4044 • פקס :



הסוגיה המשפטית המנסה לטפל בהגמשה זו מכונה גם "סיבתיות עמומה" או "פיצוי בגין האחריות היחסית". **בדנ"א מלול**¹⁹ נקבע שיש מקום להחיל את דוקטרינת "הגברת הסיכון" במקרים של "הטיה נשנית" שפירושה אך ורק עוולות סדרתיות והמוניות. כלומר, רק כאשר מדובר בתובע שהוא חלק ממחלקה של תובעים ניתן להעניק פיצוי לפי הסתברות לכך שהחשיפה שאליה נחשף היא זו שגרמה למחלתו (לענייננו ניתן להשליך ולטעון כי מתדלק אשר תובע כחלק מתביעה של מתדלקים). יש לציין כי צמצום אפשרי זה נוצר במסגרת הדיון הנוסף אך לדעת המיעוט המרכזית שכתבה השופטת נאור שכתבה אף את פסה"ד בערעור הראשון, אין הצדקה להדיר כמעט לחלוטין מקרים בודדים ולדעתה גם כאשר במקרים קבוצתיים היא מותירה את מבחן ה"הטיה הנשנית" בצריך עיון. יש לציין כי בעניין **רייניץ**²⁰ ביהמ"ש העליון נכון היה לפסוק פיצוי בגין **הגברת הסיכון** אפילו לאדם שהיה בריא ורק היה חשש לדגירה כלשהי של מחלה בעקבות חשיפה בעבר, מחלה אשר טרם התפרצה. עם זאת, יש להעיר כי בפסיקה מוקדמת בעניין **עורלק**²¹ נקבע כי צד המבקש לזכות בסעד של חשיפה לסיכון יחויב להוכיח את הפגיעה העתידית בו ברמה של קרוב לוודאי, אך גם פסיקה זו הוגמשה עם הזמן²².

דוקטרינת אובדן סיכויי החלמה

בשלהי שנות השמונים הכיר בית המשפט העליון לראשונה במפורש בדוקטרינת אובדן סיכויי החלמה. בפרשת **פאתח**²³ עסק ביהמ"ש בתביעת רשלנות אשר התבססה על טענה שרופא התרשל באי-גילוי של ליקוי רפואי בעת ניתוח ובכך הפחית את סיכויי החלמתו של המטופל. ביהמ"ש קבע כי אבדן הסיכוי הוא נזק עצמאי אשר אותו ואת מידתו צריך להוכיח במאזן ההסתברויות. מעבר לכך, בפסיקתו עמד השופט לוי על העיקרון הבסיסי שלמעשה אומדן הסיכוי אינו משרת פונקציה של קביעת סיבתיות אלא של הערכה. הלכת **פאתח** אושרה לאחר מכן בפס"ד נוספים, ובהם בפרשת **אבו סעדה**²⁴ שם השופטת שטרסברג-כהן קבעה כי כאשר אי אפשר לקבוע את הסיכוי במדויק, ניתן על דרך האומדן להעמיד את אבדן הסיכוי על 50%. למרות

¹⁹ דנ"א 4693/05 ב"ח כרמל חיפה נ' מלול (פורסם בנבו, 29.8.2010)

²⁰ ע"א 5233/08 רייניץ נ' מכבי שירותי בריאות (פורסם בנבו, 9.2.2010).

²¹ בג"צ 2764/91 עורלק חברה לעיבוד עורות בע"מ נ' שר התשתיות.

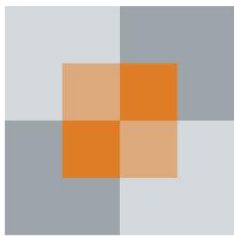
²² ראה לדוגמה: ת"צ (י ס) 9177-07 ראובן ברון נ' "אגד" אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ (פורסם בנבו 18.7.2010) וכן, תא (בי"ש)

1131/06 קן אייל נ' מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (פורסם בנבו, 18.12.2006).

²³ ע"א 231/84 קופת-חולים של ההסתדרות נ' פאתח, פ"ד מב(3) 312, 320 (1988).

²⁴ ע"א 1892/95 אבו סעדה נ' משטרת ישראל, פ"ד נא(2) 704 (1997).





מערך הקליניקות
הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת בר-אילן

AEJI



The Association of Environmental Justice in Israel (AEJI)
المنظمة للعدل البيئي האגודה לצדק סביבתי בישראל

ניסיונות חוזרים ונשנים לכרסם בהלכת פאתח, ניתן לראות שביהמ"ש מחוזיים ואף בביהמ"ש העליון המשיכו לראות בה כגישה אשר קנתה מעמד מבוסס במשפט המקובל הישראלי²⁵.

ראש נזק "חשיפה לסיכון"

עו"ד בנימין שמואלי²⁶ מנתח דוקטרינה חדשנית לבחינת סוגיית הנזקים הסביבתיים שטרם אומצה על ידי הפסיקה בישראל – דוקטרינת הגברת הסיכון. לשיטתו את דוקטרינת הגברת הסיכון אפשר להסביר בשני רציונליים תיאורטיים חלופיים: ע"פ רציונל אחד מדובר בעוולה בלתי מוגמרת, שבה ישנה התפשרות על יסוד הסיביות וניתן לקבל פיצוי חלקי ויחסי כגובה החלק המיוחס לנתבע בהתאם להסתברות שדווקא הוא ולא גורם סיכון אחר אחראי לנזק. יש לציין לפי הרציונל כפועל יוצא הדין מקל עם התובע מבחינה ראייתית. בהתאם לרציונל זה ייבחן כל מקרה לגופו אל מול חלקו של המעביד במכלול השיקולים בפגיעה היחסית בעובד. עבור אותו חלק יחסי בו פגע המעביד בעובד יתחשב הפיצוי שיצטרך לשלם. יוצא במקרה זה שהפיצוי אינו מלא אלא יחסי וייתכן שניתן יהיה לגזור את מידת הפיצוי מהאחוזים שניתנו לעובד בגין מחלת המקצוע בביטוח לאומי.

הרציונל האחר רואה בעצם הגברת הסיכון ראש נזק עצמאי ועוולה מוגמרת המחייבת פיצוי מלא במקרה שהנזק מוכח. כלומר, עצם הגברת הסיכון לעובד במקום עבודה החשוף לחומרים מסוכנים בעלי פוטנציאל כלשהו לפגיעה בבריאותו היא ראש נזק עצמאי ועוולה מוגמרת כך שבמידה והוכח נזק (גם ללא קשר סיבתי הדוק) חייב המעסיק בפיצוי מלא לעובד.

לדעת שמואלי, לכאורה אין הבדל מעשי בין שני הרציונלים במקרים של אנשים בריאים שנחשפו לחומרים מסוכנים במקום עבודתם ולקו במחלת מקצוע האופיינית לסיכונים שאפפו אותם במהלך עיסוקם. הסיבה לכך היא שלפי רציונל העוולה הבלתי מוגמרת החלק היחסי מחושב ע"פ הסתברות החלק שהוא בר ייחוס לנתבע עצמו, ולפי רציונל העוולה המוגמרת אותו שיעור ממש נחשב כשלעצמו כפיצוי מלא. עם זאת יש לציין כי במקרים בהם העובד חלה במחלה שאינה בעלת קשר ישיר יש לקחת בחשבון שהפיצוי ע"פ כל אחד מהרציונלים שהציג שמואלי במאמרו יגיע למחוזות שונים.

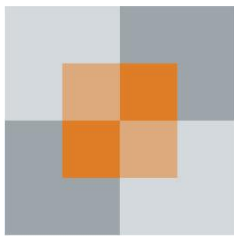
3. שימוש בהליכים שהוצגו באופן מקבילי

²⁵ דברי השופט אור בע"א 2509/98 גיל נ' קופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל, פ"ד נד(2) 38, 56 (2000).
²⁶ בנימין שמואלי "אחריות נזיקתית כלפי בריאים שנחשפו לסיכון או: הגברת סיכון - הדור הבא" מחקרי משפט כט, 269 (2013).



אוניברסיטת בר-אילן
Bar-Ilan University

מען למכתבים: הקליניקה לרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel
http://law-clinics.biu.ac.il • Yotam.shlomo@mail.biu.ac.il • Tel :972+ 3 531 8814 • טל : 972+ 3 738 4044 • פקס : 072+ 3 738 4044



לאחר שהוצגו ההליכים האפשריים במוסד לביטוח לאומי וכן בתביעות האזרחיות השונות, עולה השאלה כיצד מתייחס ביהמ"ש לכפל הליכים כלומר למקרה שבו עובד תובע הן בביהמ"ש והן במוסד לביטוח לאומי במקביל. מבחינה פרקטית ייתכן שנכון הוא המצב לתבוע בשני הערכאות בו זמנית שכן אם אחת לא תקבל את התביעה ייתכן שהשנייה כן. אך **בדיקת הנושא בפסיקה מעלה שבתי המשפט המחוזיים ובתי משפט שלום לא מקבלים תביעות של רשלנות או הפרת חובה חקוקה ברובם של המקרים לאחר שהוכרה במוסד לביטוח לאומי מחלת מקצוע עבור העובד וכ"פרס נחומים" ומתוך רחמים על התובעים מפחיתים בשיעור הוצאות המשפט או מאיינים אותן.** דוגמא מרכזית לכך ניתן למצוא בעניין **סלימאן**²⁷ שעסק בעובד שעבד בתחנת דלק במשך 22 שנים והחל לסבול מדלקות עור ומפטרות בציפורניים ובמפשעות. בתביעה למוסד לביטוח לאומי על מחלת מקצוע הוכר כנכה בשיעור של 20%. כעת, מנסה סלימאן לתבוע אף את חברת הדלק שבה עבד על הפרת חובת זהירות במסגרת עוולת הרשלנות וכן על הפרת חובה חקוקה. ביהמ"ש לא מקבל את התביעה לאחר בחינת הדברים וברחמים קובע כי "לאור מחלתו של התובע והעובדה שהוכר כנכה בשיעור 20%" לא לפסוק הוצאות יש להדגיש כי במקרה זה ביהמ"ש לא מקבל את תביעתו של סלימאן, ולאור העובדה שכבר קיבל פיצוי בגין מחלת מקצוע שלו מהמוסד לביטוח לאומי הוחלט ברחמים לא לפסוק לו הוצאות. סלימאן מגיש ערעור למחוזי.²⁸ ערכאת הערעור מקבלת את הכרעות בית משפט קמא ונפסקות כנגדו הוצאות ושכר עו"ד בסך 15,000 ₪.

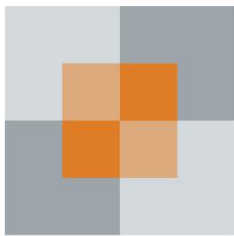
ד. סיכום ומסקנות

נייר עמדה זה עסק בצורך היומיומי למצוא מזור לתביעותיהם של עובדים אשר חוו העסקה פוגענית במסגרת מקום עבודתם ולאור כך חלו. בראשית, הוצגה החקיקה הקיימת וכן הצעות חוק ותיקונים שבוצעו בחקיקה שם נמצאו למדים כי אין מענה מספק לתביעותיהם של עובדים אלו. לאחר מכן הוצג מקרה לדוגמא ונותחו האפשרויות הניתנות כמענה במסגרת המצב הנורמטיבי-משפטי הקיים. לאור הניתוח ניתן לראות כי ישנם שני מסלולים אפשריים. הראשון, תביעה להכרה במחלת מקצוע במסגרת המוסד לביטוח לאומי והשני, תביעה אזרחית נזיקית במסגרת עוולת הרשלנות והפרת חובה חקוקה. מהפסיקה עולה כי בתי המשפט לא רואים בעין יפה פעילות דואלית בשני המישורים אך פרקטית ייתכן שזוהי הדרך הראויה לאור אי היכולת לחזות באיזה הליך יקבל העובד את לחמו. כמו כן, במסגרת הניתוח ראינו כי כיום ההליך המרכזי לטיפול במקרים מעין אלו הוא במסגרת תביעות מחלת מקצוע בביטוח הלאומי שם קיימת הגמשה פרקטית של דרישת הקש"ס וכן ההליכים מבוצעים בהליך מזורז יחסית בבית הדין לעבודה כך שיש לתת בכורה לשימוש

²⁷ ת"א 67118/98 אלסייד סלימאן נ' גשר הירקון בע"מ (פורסם בנבו, 28.3.2001).

²⁸ ע"א (ת"א) 1962/01 אלסייד סלימאן נ' גשר הירקון בע"מ - תחנת דלק ושיירותים (פורסם בנבו, 27.3.2003).





מערך הקליניקות
הפקולטה למשפטים
אוניברסיטת בר-אילן

AEJI



The Association of Environmental Justice in Israel (AEJI)
المنظمة للعدل البيئي האגודה לצדק סביבתי בישראל

בהליך זה ובמידת הצורך להוסיף בתקנות את מחלות המקצוע שאינן קיימות בו בכדי לאפשר מענה רחב לעובדים שנפגעים. מנגד, ההליך המשפטי אזרחי בשנים האחרונות מקבל מפנה לאור קבלת דוקטרינות המביטות במשקפיים עדכניות על היקפו וחוזקו של הקשר הסיבתי לאור התפתחויות טכנולוגיות וסיביות. במסגרת הסקירה הוצגו דוקטרינת הגברת הסיכון ודוקטרינת אובדן סיכויי החלמה אשר מגמישות את דרישת הקש"ס ובשימוש מושכל ונכון בהן ניתן להגיע לתוצאה ראויה עבור אותם עובדים.

לאור הדרכים הפרקטיות השונות שהוצגו, לדעתי השינוי הממשי היחיד שיתרום להגברת המענה עבור אותם אוכלוסיות עובדים נפגעים באופן מיידי יהא הוספת מחלות מקצוע נוספות בתקנות ביטוח לאומי וכן עיגון חקיקתי של הגמשת הקש"ס בתביעות נזיקין כפי שנתקבל פסיקתית באותן דוקטרינות שהוצגו.

המורכבות הרבה של התהליכים השונים לקבלת פיצוי בגין סביבה פוגענית במקום העבודה מדגישים ומחדדים את הצורך במהלכי מניעה והרתעה. היה ומעסיקים יוסיפו להידרש לפיצוי רק במצבים בהם ישנו קשר סיבתי ברור ומובהק, המעסיקים לא יפנימו את מלא עלות הנזק שנגרם לעובדים ולא יפעלו למנוע אותו.



אוניברסיטת בר-אילן
Bar-Ilan University

מען למכתבים: הקליניקה לרגולציה סביבתית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 5290002, ישראל
Postal Address: Environmental Regulation Clinic - Faculty of Law, Bar-Ilan University, Ramat Gan 5290002, Israel
http://law-clinics.biu.ac.il • Yotam.shlomo@mail.biu.ac.il • Tel :972+ 3 531 8814 • טל : Fax :972+ 3 738 4044 • 07