

תכנית אכיפה פנימית ושיפור העמידה בדרישות החוק

ושנקט כל האמצעים הנאותים כדי להבטיח קיום הוראות החוק והתקנות לפיו. (ההדגשות שלי - א.ס.)

בעלי חברות, נושאי משרה ובעלי תפקידים נדרשים לעמוד במספר רב של חוקים ותקנות הקשורים לבטיחות ולגיהות, במטרה למנוע תאונות עבודה ומחלות מקצוע. עם זאת, "האמצעים הסבירים", או "הנאותים", שבהם נדרשים המנהל או הבעלים לנקוט, מפורטים בחוק או בתקנות, רק לעיתים נדירות. ראו לדוגמה: תקנות למניעת מפגעים (פליטת חומר חלקיקי לאויר), התשל"א-1972, סעיף 7(ב): "יראו בעל מפעל כנוקט באמצעים סבירים אם ערך תכנית פעולה לחיסול המקורות הגורמים לזיהום האויר ממפעלו ומנהל היחידה והרופא המחוזי אשרו את התכנית." כאן אין פירוט מעבר לדרישה הכללנית.

ברוב המקרים של **אין בחוק ובתקנות הגדרה** ל"אמצעים סבירים" או "נאותים" ועל כן נקבעים אמצעים אלה בהתאם לאופי ולהיקף הבעיות או הסיכונים, הקשורים לתחום המקצועי הרלוונטי, לנסיבות כל מקרה, לקשר בין השולח לשלוח וגורמים נוספים שאותם קובע, לעיתים, בית המשפט.

כך, לדוגמה, קבע בית המשפט המחוזי בירושלים¹, בבואו לדון באמצעים הסבירים הנדרשים להבטחת שמירתו של חוק הגבלים העסקיים, בהתאם לסעיף 48 לאותו חוק, כי: "היקפם של האמצעים שיש לנקוט להבטחת שמירת החוק הוא בכל מצב פועל יוצא של היקף הבעיה שעמה מוטל על האמצעים להתמודד. כאמור, גם בהיעדר כל ידיעה על ביצוע בפועל של עבירה, מוטל על בעל תפקיד ניהולי בתאגיד להראות כי נקט אמצעים לשמירת החוק."

ובפסק דין אחר²: "לדעתי קיימת חובה כללית וגורפת מצד המעביד לנקוט בכל האמצעים הסבירים כדי לוודא שעובדיו יוכלו לבצע את עבודתם בתנאי בטיחות אופטימליים. אך שותף גם אני לדעה, כי מהותם ומידתם של אותם אמצעים זהירות משתנות לאור טיבו, שכיחותו וחומרתו של הסיכון, שהמעביד מודע לו או חייב להיות מודע לו. כך, אם המדובר בסיכונים גלויים לעין, שאינם יוצאי דופן במיוחד, הרי ייתכן ומספיק להזהיר את העובד בפניהם ולהדריך אותו לגבי אופן מניעתם."

תכנית אכיפה פנימית (Compliance Program) בנושא בטיחות וגיהות, המוטמעת בארגון באופן יעיל, מיועדת לסייע בידי המנהלים בצמצום הסיכונים ובשיפור מערך הבקרה של הארגון

מאת עו"ד ארז סלונים

חקיקה ופסיקה בישראל

הכנת תכנית אכיפה פנימית יכולה להשתלב, מבחינה עיונית, בסעיפים 252-254 של חוק החברות, התשנ"ט-1999, (להלן: "חוק החברות") העוסקים בחובת הזהירות וחובת האמונים של נושאי משרה בחברה העסקית, כמו גם במערכת עניפה של הוראות חוק, הנותנות בידי ארגון, או בידי עובד מעובדי, טענת הגנה טובה כנגד הטלת אחריות פלילית אישית, **אם יוכיחו כי נקטו באמצעים סבירים ועשו את כל שניתן, כדי למלא את חובתם על פי דין למנוע הפרת חוק.**

סעיף 253 של חוק החברות קובע: "נושא משרה יפעל ברמת מיומנות שבה היה פועל נושא משרה סביר, באותה עמדה ובאותן נסיבות, ובכלל זה **ינקוט, בשים לב לנסיבות הענין, באמצעים סבירים לקבלת מידע הנוגע לכדאיות העסקית של פעולה המובאת לאישורו, או של פעולה הנעשית על ידיו בתוקף תפקידו, ולקבלת כל מידע אחר שיש לו חשיבות לענין פעולות כאמור.**"

אחד החוקים הרלוונטיים לענייננו, הוא פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], תשל"א-1970 (להלן: "פקודת הבטיחות"). סעיף 222 של הפקודה קובע: "חברה, אגודה שיתופית או כל חבר בני אדם אחר שעברו אחת העבירות לפי פקודה זו, רואים כאחראי לעבירה גם כל מנהל, שותף או פקיד אחראי של אותו חבר בני אדם, ואפשר להביאו לדין כאילו עבר הוא את העבירה, אם לא הוכיח שהעבירה נעברה שלא בידיעתו **ונקט אמצעים סבירים למניעת העבירה.**"

חוק נוסף מקבוצה זו, בו מופיע סעיף אחריות של נושאי משרה, הוא חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954. סעיף 36'ה של החוק קובע: "נעברה עבירה לפי חוק זה או תקנות לפיו בידי חבר בני אדם, מואגד או בלתי מואגד, יאשם בה גם כל מי שבעת ביצועה היה מנהל פעיל, בא כוח או שותף פעיל בחבר, וזולת אם הוכיח שהעבירה נעברה שלא בידיעתו

מקור לתכנית האכיפה הפנימית הוא בארצות הברית, שבה העניקו בתי המשפט, במקרים מסוימים, הגנה לנושאי משרה שהאשמו בפלילים, אשר הוכיחו כי בארגון יושמה תכנית אכיפה פנימית יעילה בנושא הרלוונטי. בישראל, פותח הרעיון של תכנית אכיפה פנימית, בסוף שנות ה-90, בתחום של הגבלים עסקיים, אולם ארגונים שונים מיישמים כיום תכניות אכיפה פנימיות גם בתחומים נוספים, כדוגמת: ניירות ערך, בטיחות בעבודה, איכות הסביבה ועוד.

לנוכח הרחבת האחריות הפלילית של מנהלים והעלייה ברמת הענישה בתחום הבטיחות בעבודה והגנת הסביבה בשנים האחרונות, ובהתחשב בהוראות החוק והפסיקה, אשר מחייבות מעבידים לנקוט בכל האמצעים הסבירים על מנת למנוע פגיעה בעובדיהם, נדרשים הארגונים לשפר את מנגנוני הבקרה הפנימיים שלהם ואת רמת העמידה של עובדיהם בדרישות החוק.

מטרות תכנית האכיפה הפנימית

תכנית אכיפה פנימית (Compliance Program), בנושא בטיחות וגיהות, המוטמעת בארגון באופן יעיל, מיועדת לסייע בידי המנהלים בצמצום הסיכונים ובשיפור מערך הבקרה של הארגון באמצעות:

- העלאת המודעות בארגון בנוגע לחשיבות הבטיחות בעבודה ולשמירת חיי אדם כערך עליון;
- שיפור רמת הציות של הארגון ועובדיו להוראות החוק והתקנות בנושאי בטיחות וגיהות;
- איתור הסיכונים המשפטיים והתפעוליים שעומדים מתמודד הארגון, וסיוע בצמצומם;
- שיפור מערך הבקרה הפנימיות לגבי העמידה בדרישות החוק והתקנות;
- שיפור שיתוף הפעולה עם הרשויות ועם גורמי הבקרה והאכיפה השונים.

הכותב הוא מוסמך בניהול והנדסת בטיחות ועו"ד במשרד עו"ד אורי סלונים

1. ת.פ. 288/98, מדינת ישראל נ' ישי כהן ואח'.
2. ע"א 663/88 שירזיאן נ' לבידי אשקלון בע"מ, פ"ד מז (3) 225, עמ' 229.

איתור הליקויים והפערים אשר קיימים בתחום הבטיחות והגיהות וניתוח הממצאים בדיונים תקופתיים. בנוסף, ניתן לשלב את נאמני הבטיחות בביצוע המיבדקים הפנימיים, לאחר קבלת הכשרה נאותה בכל הקשור לעריכת מיבדקים. 2. סיוע בידי המעביד לעמוד בחובותיו כלפי ועדות הבטיחות ונאמני הבטיחות לפי החוק, כאמור.

זאת ועוד: ביצוע מיבדקי האכיפה הפנימיים, על ידי עובדי הארגון, תורם - מעבר להצפת הליקויים והפערים - להעלאת רמת הציות לחוק ושיפור הקשר עם הרשויות, וגם להעלאת המעורבות האישית של עובדים ומנהלים בתהליך השיפור המתמיד בתחום הבטיחות והגיהות בארגון.

סיכום

קיומה של תכנית אכיפה פנימית אפקטיבית בתחום הבטיחות והגיהות בארגון, מהווה כלי ניהולי חיוני לצורך עמידה בדרישות החוק והתקנות, צמצום סיכונים תפעוליים ושיפור המודעות והמעורבות הפנימית בנוגע לתרבות הבטיחות של הארגון ומדיניות ההנהלה. מעבר לכך, יישום יעיל של תכנית אכיפה פנימית עשוי לסייע בצמצום החשיפה המשפטית של הארגון ומנהליו, ולהיחשב, במקרים המתאימים, כגורם מרכזי, במסגרת המצעים הסבירים שנדרשים הארגון והפעילים מטעמו לקיים, כדי למלא חובתם על-פי דין. ■

נראה כי ניתן ליישם את עקרונות ההטמעה האמורים, בשינויים הנדרשים, גם במסגרת הטמעת תכנית האכיפה הפנימית בתחום הבטיחות, כדי להפוך את התכנית לאפקטיבית.

שיפור פעילות מערך הבטיחות - ועדות בטיחות ונאמני בטיחות

המעביד מחויב עפ"י סעיפים 17 ו-23 של חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954, (להלן: "חוק ארגון הפיקוח") להקל על ועדת הבטיחות בפעילותה ולא לפגוע במעמדה, לספק לנאמני הבטיחות הקלות במילוי תפקידם, לעודד אותם בפעילותם ולנקוט באמצעים מתאימים לתיקון ליקויים שעליהם מסר נאמן הבטיחות. ועדות הבטיחות מחויבות, בין היתר, לעמוד על תנאי הבטיחות ולהמליץ על שיפורים. נאמני הבטיחות מחויבים, לפי חוק ארגון הפיקוח, לעמוד על תנאי הבטיחות והגיהות ולפעול לשיפורם, להודיע בכתב למעביד על ליקויים בנושאי הבטיחות והגיהות, להדריך עובדים ועוד.

בהקשר זה - יישום תכנית אכיפה פנימית מספק פיתרון כפול, הן למערך הבטיחות והן למעביד:

1. מתן כלים למערך הבטיחות (נאמני בטיחות, ועדות בטיחות, ממוני בטיחות) למלא את תפקידו, לפי החוק והתקנות, באמצעות קבלת המידע הרלוונטי מביצוע מיבדקי אכיפה פנימיים,

במידה שהסיכון חמור יותר, או נסתר יותר, או בלתי רגיל יותר, הרי במקביל גוברים מידתם, גיוונם ותיכונם של אמצעי הזהירות שמעביד סביר חייב לנקוט בהם. לשון אחר: **אמצעי הזהירות הסבירים הינם פונקציה של אופיו יוצא הדופן של הסיכון, של מידת הסיכון, ושל מידת הסכנה לשלומם ובריאותם של העובד הנובעת מאותו סיכון באם אכן יתממש**. (ההדגשה שלי - א.ס.).

יישום תכנית אכיפה פנימית

יישומה של תכנית אכיפה פנימית מחייב בניית תשתית ארגונית וניהולית, לרבות הכשרת בעלי תפקידים רלוונטיים וקבלת סיוע מקצועי במיקום דרישות החוקים והתקנות הרלוונטיים על פני מיגוון הפעולות והפעילויות בארגון ("מיפוי"), בתחום הבטיחות והגיהות בארגון. במסגרת הטמעת התכנית - נדרש ביצוע של פעילויות פיקוח ובקרה, על מנת לוודא שהתכנית מיושמת בארגון הלכה למעשה.

הפעילויות הנדרשות בתחום זה, בין היתר, הן:

- מינוי "קצין אכיפה פנימית", שירכז את הנושא ויהיה כפוף לדרג ניהולי בכיר;
- הגדרת נוהל פנימי בנושא תכנית האכיפה הפנימית;
- מינוי ועדה, אשר תקבל דיווחים ותקיים דיונים תקופתיים בנושא תכנית האכיפה הפנימית;
- מיפוי דרישות החוק והתקנות הרלוונטיות;
- יצירת רשימות תיוג על בסיס החוקים והתקנות;
- הכשרת עורכי מיבדקים מקצועיים לביצוע מיבדקי אכיפה פנימיים בארגון;
- תיעוד תוצאות המיבדקים והמלצות לפעולות מתקנות;
- ביצוע בקרה ופיקוח לגבי יישום הפעולות המתקנות;
- ביצוע הדרכות לעובדים ולמנהלים לגבי תכנית האכיפה הפנימית ומטרותיה;
- קיום פעילות מתמשכת של הטמעת התכנית בשטח, לצורך יצירת מעורבות אישית של מנהלים ועובדים ביישום התכנית כחלק בלתי נפרד מתהליכי העבודה בארגון.

ניתן ללמוד על האמצעים **להטמיע** את התכנית, כאמור, גם מהצעת חוק בנושא שונה: **אתיקה בארגונים**³. בהתאם לסעיף 3(ה) לאותה הצעת חוק, ארגון יפעל להטמיע ולאכוף קוד אתי בארגון באמצעות:

- שימוש **במערכות ניטור ובקרה**, לאיתור ומניעת התנהגות בלתי אתית ו/או בלתי חוקית.
- הקמה ועידוד השימוש **במערכת לדיווח** על התנהגות בלתי אתית ו/או בלתי חוקית מבלי לחשוש מהתנכלויות.
- **הקמה של מנגנון** - לאחר גילוי פעילות בלתי אתית ו/או בלתי חוקית - **לצורך תיקון המעוות ומניעת מקרים דומים בעתיד**.

3. "הצעת חוק לטיפול אתיקה בארגונים, התשס"ג-2003", שהונחה על שולחן הכנסת בינואר 2004

המוסד לבטיחות ולגיהות



שמח להודיע על

פרסום שני מדריכים לעבודה עם קבלנים:

- **מדריך בטיחות ליזם ולקבלן במיגוון עבודות** - מדריך מקיף שנועד להציג יחסי גומלין בין הארגון שהוא "מזמין העבודה" אצל הקבלן, לבין הקבלן, בכל מה שנוגע להבטחת תנאים ודרישות לבטיחות ובריאות העובדים והציבור וקיומם, וכן הגנת הסביבה - בביצוע כל פעילויות הקבלן ולמשך כל זמן ההתקשרות. המדריך מקיף 37 תחומי עשייה מרכזיים וכולל 6 נספחים הקשורים לנושא.
- **מדריך לקבלן בענף הבנייה** - מיועד לקבלנים ולקבלני משנה בענף הבנייה. הוא מתמקד בעיקר בכללי הבטיחות בעבודות בשטח. המדריך עשוי לסייע לחברות בנייה ותשתית המבצעות/מנהלות פרויקטים בבנייה.

הכנת המדריכים מומנה על ידי קרן 'מנוף' במוסד לביטוח לאומי.

המידע שנאסף ועובד על ידי מהנדס הבטיחות ועו"ד **יעקב דוידזון** וצוות מומחים בתחום, מאפשר לראשונה ליזמים ולקבלנים בכל הרמות ובמיגוון עיסוקים להכיר את כללי הבטיחות והגיהות בעבודה בשלבי הביצוע השונים ולהתמקד בהם. המדריכים אינם באים, בשום מקרה, במקום תהליכים והוראות המחייבים במקום עבודה מסוים ובהם הנחיות ומיפוי ביצוע. המדריכים גם אינם פוטרים או גורעים בכל צורה שהיא מאחריותו של המעסיק והאחראים במקום עבודה לבטיחות ובריאותם של העובד על פי כל חוק, תקנה או תקן וכל הוראות ממלכתיות או מקומיות אחרות המחייבות על-פי כל דין.

ניתן לגלוש למדריכים דרך אתר האינטרנט של המוסד לבטיחות ולגיהות
(www.osh.org.il)