

הצעת חוק הספנות (ימאים), תשל"ב-1972

מאת

יצחק אליאסוף

מבוא

במסגרת החקיקה בתחום הספנות פורסמה לאחרונה הצעת חוק הספנות (ימאים), תשל"ב-1972 (להלן – הצעת החוק) אשר היא בגדר המשך לשני חוקי ספנות שנתקבלו כבר בכנסת: חוק הספנות (כלי שיט), תש"ך-1960¹ וחוק הספנות (הגבלת אחריותם של בעלי כלי שיט), תשכ"ה-1965².

הצעת החוק, על 321 סעיפים, מקיפה תחומים רבים בעבודתם ובמעמדם של הימאים המשרתים באוניות הצי המסחרי הישראלי. בחלקה הראשון של הצעת החוק הוסדרו תנאי הכשירות לשירות וסדרי העבודה בכלי שיט ישראליים, בחלקה השני נקבעו הוראות בעניין תנאי עבודה של ימאים, ובחלקה השלישי נקבעו הוראות בעניין עבירות מטמעת של ימאים ושיפוט משמעותי.

האופי המיוחד של עבודת הימאי כחייב – במישור הבין-לאומי – התייחסות מיוחדת למעמדו ותנאי עבודתו³. אף בהצעת החוק ניתן דגש מיוחד לשירות בים, השונה שינוי מהותי מן השירות במפעל יבשתי, תוך שימת-לב לחוקי העבודה הכלליים בישראל, לתקנות מיוחדות שהותקנו בישראל ולהסכמי העבודה הקיבוציים הקובעים את תנאי עבודתו של הימאי בכלי שיט ישראליים.

במאמר זה נסקור כמה נושאים שנכללו בחלקים השני והשלישי של הצעת החוק, היינו – בעניין תנאי העבודה של ימאים ובעניין עבירות המשמעת של ימאים ושיפוט משמעותי.

חקיקה של "תנאי עבודה"

"תנאי עבודה" הם אחד הנושאים אשר נכללו בהגדרת הסכם קיבוצי שבסעיף 1 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957⁴. בחוק עצמו לא ניתנה הגדרה של "תנאי עבודה".

1 הי"ח 996, תשל"ב, עמ' 278.

2 סה"ח 315, תש"ך, עמ' 70.

3 סה"ח 463, תשכ"ה, עמ' 224.

4 צ. בריינב, העבודה במשפט העמים, פרק שנים-עשר, עמ' 196-211, בעמ' 200.

5 סה"ח 221, תשי"ז עמ' 63; ההגדרה השלמה של הסכם קיבוצי היא: "הסכם בין מעביד או ארגון מעבידים לבין ארגון עובדים שנעשה והוגש לרישום לפי חוק זה, בעניני קבלת אדם לעבודה או סיום עבודתו, תנאי עבודה, יהסי עבודה, זכויות וחובות של הארגונים בעלי ההסכם, או בחלק מעניינים אלה".

אולם נראה כי מונח זה כולל ענייני שכר, זמני עבודה, חופשות והעדרויות, הודעה מוקדמת וכיו"ב,⁶ לרבות הוראות בענייני משמעת ושיפוט משמעת.

השאלה הראשונה המתעוררת היא האם יש מקום לחקיקה של עניינים שהם בגדר "תנאי עבודה". יודגש מיד כי אין הכוונה לתנאי עבודה כלליים החלים על כלל העובדים או מרביתם (כגון הוראות בעניין שעות עבודה, חופשה שנתית, פיצויי פיטורים), אלא הכוונה היא לחקיקה בענין "תנאי עבודה" המתייחסים לקבוצת עובדים או בעלי מקצוע מסויימים.

לפני חקיקת חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957, הובאה בפני הכנסת הצעת חוק, שמטרתה היתה, בין השאר, לקבוע גם את תנאי העבודה של קבוצת עובדים אחרת, דהיינו של עובדי המדינה.⁷ הצעת החוק באה, אמנם, להפעיל רק "מסגרת" לקביעת תנאי העבודה של עובדי המדינה, אולם גם במחכונתה זו היא זכתה לביקורת בכנסת בעת הגשתה לקריאה ראשונה, בנימוק שעובדי המדינה הם עובדים ככל העובדים, והמדינה היא מעביד ככל המעבידים, ויש לעשות בשירות המדינה חוזה עבודה כמו בין כל מעביד ועובדים.⁸ בהשיבו לביקורת זו הסביר ראש הממשלה דאז כי הצעת החוק הוגשה בשם לב למעמד המיוחד של עובדי המדינה המחייב חקיקה בעניין מעמדם ותנאי עבודתם.⁹

השאלה היא אם אכן קיים טעם מיוחד להיוקק לחקיקה של הכנסת בעניין תנאי העבודה של הימאים בכלי שיט ישראליים.

בספרו של צ. בריניב¹⁰ נאמר בענין זה כדלהלן:

"היחסים בין הימאי ובין בעל-האניה הם ביסודם יחסים חוזיים הכפופים לכללים החלים על יחסים בין עובד ומעביד, אך המיוחד שבעבודה בים הביא אתו סטיות מסויימות מכללים אלה. סטיות אלה מוצאות את ביטויין כבר בהוראות בדבר צורת חוזה הימאי ותכנו. בעוד שבמערכות רבות אינם במצוי כללים בדבר צורתו ותכנו של חוזה-העבודה, והחוק החל על כלל החוזים חל גם בתחום זה, נהוג ברוב המכריע של מדינות-הים לקבוע בחוק את צורתו של חוזה הימאי והוראות כלליות לתכנו של חוזה זה.

אף במישור הבין-לאומי, תחבורה ימית ודייג ימי הם העיסוקים היחידים שלגביהם נתקבלו אמנות הדנות בבעיות הכלליות של חוזה-העבודה — היינו, האמנה בדבר חוזה ימאים, 1926, והאמנה בדברי חוזה דייגים, 1959.

האמנה משנת 1926 קובעת שחוזה-העבודה עם ימאי חייב כתב החתום על ידי בעל-האניה או בא-כוחו ועל ידי הימאי. חוץ מעניינים שעליהם נעמוד להלן, אין האמנה קובעת את תכנו של חוזה-העבודה של הימאי ואין היא מחייבת

6 ד"ר ז. פניכל, "על חוק הסכמים קיבוציים", ירחון עבודה וביטוח לאומי, 1958, הוברת מס' 7, עמ' 24.

7 הצעת חוק שירות המדינה, תשי"ג-1953, ה"ח 169, תשי"ג, עמ' 190.

8 דברי הכנסת, כרך 14, עמ' 1423 ואילך.

9 דברי הכנסת, כרך 14, עמ' 1452.

10 הצעת חוק זו אושרה בקריאה ראשונה בכנסת אולם לא הובאה לקריאה שניה ושלישית.

11 א ראה הערה 4 לעיל.

את המדינה המאשרת לעשות זאת. מבחינת התנאים נשמר, איפוא, עקרון חופש ההתקשרות החוזית, ובלבד שהמוסכם לא יהיה נוגד את החוק של המדינה המאשרת את הוראות האמנה. כאמור אין האמנה מכתיבה את תכנון של חוזה הימאי, אך היא מחייבת שהכתב יקבע במפורש את זכויות וחובות הצדדים ויכלול את כל הפרטים כנדרש באמנה, לרבות פרטים בדבר שכר-העבודה, התפקיד שבו יועבד הימאי והתנאים בהם יובא החוזה לסימומו.

כפי שצוין במבוא להצעת החוק, עיקרי ההוראות המסדירות כיום את תנאי העבודה בים כלולים בשלוש מערכות אלה:

א. בהסכמי העבודה הקיבוציים הנחתמים אחת לשנתיים בין האיגוד הארצי הפדרטיבי לימאים (המסונף להסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל) ובין חברות הספנות הישראליות, במסגרת חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ו-1957;

ב. בחוקי העבודה הכלליים, ככל שהם חלים על עבודת יורדיים¹¹;

ג. במערכת תקנות שהתקין שר התחבורה מכוח סמכויותיו לפי פקודת הנמלים¹².

"תנאי העבודה" העיקריים, שנקבעו בהצעת החוק הם בעניינים אלה: שכר עבודה, מחלה ופגיעה, השבת ימאי הביתה, התפטרות ופיטורים. עיון בהסכמי העבודה הקיבוציים בין חברות הספנות והאיגוד הארצי לימאים (לשנים 1969-1972) מלמד כי מרבית העניינים הנ"ל מוסדרים בצורה זו או אחרת בהסכמים אלה.

בשים לב למגמה הקיימת בישראל, שלא לפעול במסגרת חקיקה בתחום העבודה, אלא כדי להבטיח תנאים מינימליים סוציאליים כלליים¹³, ספק אם יש מקום לקבוע בחוק תנאי עבודה מיוחדים לקבוצת עובדים מסוימת, גם אם הכוונה היא להבטיח לעובדים אלה תנאי עבודה מינימליים. נראה, כי רצוי לשמור על עקרון חופש ההתקשרות החוזית בין הצדדים במערך העבודה, כשמדובר בקבוצת עובדים, שאז ניתן להניח כי האיגוד המקצועי של אותם עובדים ידע להבטיח להם תנאי עבודה סבירים במסגרת הסכם קיבוצי. שמירה על עקרון זה תאפשר לצדדים לשנות מפעם לפעם את תנאי העבודה שנקבעו בהסכמים הקיבוציים, בשים לב להתפתחויות ולצרכי הצי הישראלי.

תנאי עבודה שהוסדרו באמנות בין-לאומיות

בשני מקומות בהצעת החוק הוסמכו שר התחבורה ושר העבודה לקבוע הוראות בענף תנאי עבודה של ימאים, שהוסדרו באמנות בין-לאומיות:

11 בדרך כלל חלים חוקי העבודה הכלליים גם על יורדיים, אולם חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951, שהוא חוק עבודה כללי, קובע כי החוק אינו חל על העבדהם של סוגי עובדים, ובכללם "יורדיים" (סעיף 30(א) לחוק).

12 הכוונה היא לתקנות הנמלים (ימאים), תשל"ב-1971, הקובעות הוראות בענין תנאי כשירות לשירות בכלי שיט, הסמכת ימאים וחקירה בדבר התנהגותם של ימאים; עם אישור הצעת החוק, תבאנה הוראותיו במקום הוראת התקנות האמורות.

13 ראובן שרי, "על התיוך והבוררות בסכסוכי העבודה בישראל", ירחון עבודה וביטוח לאומי, 1959, חוברת מס' 10, עמ' 32.

א. סעיף 83 להצעת החוק מסמיך את השרים לקבוע את תנאי עבודתם של אנשי הצוות לסוגיהם (למעט אנשי צוות, שתנאי עבודתם נקבעו בהסכם קיבוצי), בענייני כלכלה, מגורים וסדרי רווחה אחרים בכלי השיט, ביגוד ואספקת מצרכים אישיים ומצרכי מזון, וכן לגבי "כל ענין אחר שנקבע באמנה בינלאומית בדבר תנאי עבודתם של ימאים, שישראל היא צד לה"¹⁴. תנאי עבודה אלה, שייקבעו על ידי השרים "ייראו כאילו נכללו בחוזה השירות, זולת אם יש בו, לאותם עניינים, תנאים אחרים שהם לטובת אנשי הצוות".

ב. סעיף 317 (ב) להצעת החוק מסמיך את השרים להתקין תקנות "לביצוע הוראות אמנות בין-לאומיות בענייני ספנות שישראל היא צד להן בכל הנוגע להעסקתם, תנאי שירותם, זכויותיהם והובותיהם של בעל כלי שיט, קברניט, אנשי צוות ומתלמידים בכלי שיט...".

הוראות אלה של הצעת החוק מאפשרות לתת תוקף פנימי בישראל להוראות אמנה בין-לאומית, שישראל צד לה, בדרך של חקיקת משנה. הדרך המקובלת בה נוהג המחוקק הישראלי לתת תוקף לאמנה בין-לאומית במשפט הפנימי, היא חקיקת ראשית על-ידי הכנסת, הן על ידי חקיקה של הוראות התואמות את הוראות האמנה¹⁵ והן על ידי אימוץ האמנה כלשונה¹⁶. אולם, אין הכרח לענין זה בחקיקה ראשית דוקא. וכך נאמר על ידי בית המשפט העליון:

"שום אמנה בינלאומית אין לה תוקף חקיקתי, כל עוד לא ניתן לה תוקף כזה מפורש מידי הכנסת... במידה ובמקרה שאמנה בין-לאומית מצריכה חקיקה, בין שיש בהוראותיה כדי להשפיע על החוק הקיים, ובין שיש בה חיובי עשייה או התנהגות שאין לכפותם ולבצעם בלעדי חקיקה—תידרש הכנסת לחוקק (או להסמיך רשות אחרת לחוקק חקיקת-משנה)¹⁸, ולא—לא תהא האמנה בת ביצוע"¹⁹.

מבחינה משפטית אין, איפוא, פגם בעצם הסמכת מחוקק-משנה לקבוע תנאי עבודה לימאים בהסתמך על אמנה בין-לאומית שישראל צד לה²⁰.

14 "קביעה" זו תיעשה בדרך של התקנת תקנות ופרסומן ברשומות (סעיף 316(ב) להצעת החוק).

15 לדוגמה: חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951.

16 לדוגמה: חוק הספנות (הגבלת אחריותם של בעלי כלי שיט), תשכ"ה-1965.

17 ראוי להדגיש כי סמכותו של שר העבודה לתת צו הרחבה לפי סעיף 25 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957, הותנתה בכך ש"ההוראות בהסכם הקיבוצי שהן נושא לצו הרחבה אינן בסתירה לאמנת-עבודה בין-לאומית שישראל אישרה אותה" (סעיף 27 לחוק הנ"ל).

18 ההדגשה לא במקור.

19 ע"פ 131/67 הישמש קמיראר נ. מדינת ישראל, כ"ב פד"י (2), 85, בעמ' 97.

20 ראה גם סעיף 190 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשכ"ח-1968, לפיו הוסמך שר העבודה להתקין תקנות לביצוע אמנה בענייני ביטוח לאומי, אף בסטייה מהוראות חוק הביטוח הלאומי, וכן סעיף 60(2)(ח) לפקודת הנמלים [נוסח חדש], תשל"א-1971, לפיו הוסמך שר התחבורה להתקין תקנות בדבר "ביצוע הוראותיהן של אמנות בין-לאומיות לענייני ספנות שישראל היא צד להן".

את סמכויותיהם של שר התחבורה ושל שר העבודה לקבוע בתקנות תנאי עבודה לימאים גינתן לראות הן כסמכות לתת תוקף פנימי לאמנה בין-לאומית והן — אולי — כסמכות לקבוע תנאי עבודה כל ימאים על ידי העתקת הוראות של אמנה בין-לאומית, שישראל צד לה. סמכות זו של השרים דומה במהותה לסמכות שר העבודה לתת צו הרחבה לפי סעיף 25 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957. כשם שהוראות צו הרחבה "יראו אותן כחלק מהחוקה עבודה שבין אותם עובדים לבין אותם מעבידים", ואין הן "גורעות מזכותו של עובד על פי הוראה בחוקה עבודה או בהסכם קיבוצי המעניקה תנאים טובים יותר" (סעיף 30 לחוק הסכמים קיבוציים), כך "תנאי עבודה שקבעו השרים כאמור (בסעיף 83 להצעת החוק), יראו כאילו נכללו בחוקה השירות, וזאת אם יש בו, לאותם עניינים, תנאים אחרים שהם לטובת אנשי הצוות".

אולם, בעוד שסמכותו של שר העבודה לתת צו הרחבה מותנית בשורה ארוכה של תנאים (קיום הסכם קיבוצי כללי, שימת לב למספר העובדים והמעבידים שעליהם חל ההסכם ולמשקלו של ההסכם בהסדר יחסי העבודה ובקביעת התנאים בשוק העבודה, מתן הודעה על כוונה לתת צו הרחבה, התייעצות בארגוני העובדים והמעבידים, בדיקת תכנון של ההסכם הקיבוצי העומד להיות מורחב, קבלת הוות'דעת המועצה הראשית ליהסי עבודה ופירסום מוגדר ברשומות), הרי סמכויות שר התחבורה ושר העבודה לקבוע תנאי עבודה לימאים אינה מותנית בשום תנאי וסייג מוקדמים, מלבד התייעצות בוועדה המייעצת שתוקם לפי סעיף 315 להצעת החוק²¹.

נראה, כי בכך לוקה הצעת החוק בחסר, ומן הראוי לקבוע בעניין זה תנאים מוקדמים לשימוש השרים בסמכותם, בדומה לתנאים שנקבעו לגבי מתן צו הרחבה. אחד התנאים החשובים הוא, כי השרים יהיו רשאים להשתמש בסמכותם רק בשם לב ובהתחשב בהוראות ההסכמים הקיבוציים הכלליים הקיימים בישראל.

לגבי עצם סמכות השרים לקבוע תנאי עבודה מינימליים לפי אמנה בין-לאומית, נראה, כי למרות שמבחינה משפטית אין פגם בהענקת סמכות זו, הרי שמבחינת הרצוי אין מקום להוראה כזאת. חופש ההתקשרות החוזית בין הצדדים יביא ממילא לקביעת תנאי עבודה מינימליים בהסכמים קיבוציים כלליים גם בעניינים שנקבעו באמנות בין-לאומיות. נוסף לכך, מתקבל על הדעת כי הוראות אמנות בין-לאומיות, דוגמת האמנות בענין בטיחות השייט או מניעת התנגשויות בים, תקבלנה תוקף פנימי מחייב מכוח תקנות²². אולם שונה הדבר לגבי הוראות אמנות בין-לאומיות המתייחסות לתנאי שירות ולזכויות וחובות של מעביד ועובדים. להוראות אלה יש השלכות מעבר לצדדים עצמם, ועל כן רצוי כי הן תהיינה תוצאה של משא ומתן קיבוצי בין הנוגעים בדבר ולא תוטלנה מכוח חקיקת משנה.

לפיכך, נראה, כי רצוי שאף יישום אמנות בין-לאומיות בעניינים הנוגעים לתנאי עבודה המיוחדים לקבוצת עובדים מסוימת, ייעשה לא בדרך של חקיקה אלא בדרך

21 דאה סעיף 316 להצעת החוק (בסעיף זה נפלה טעות, במקום התייחסות בו לסעיף 312(ב), צריכה להיות כנראה התייחסות לסעיף 317(ב)).

22 תקנות הנמלים (בטיחות השייט), תשכ"ה-1965; תקנות הנמלים (מניעת התנגשויות בים), תשכ"ו-1966.

של הסכמים קיבוציים, תוך שמירה על עקרון חופש ההתקשרות החוזית בין הצדדים במערך העבודה.²³

שביתות ויישוב סכסוכי עבודה

בהצעת החוק הוקדש פרק מיוחד (פרק ט"ו) ל"שביתות ויישוב סכסוכי עבודה". לפי הוראות פרק זה, משנתגלע סכסוך עבודה ולא הגיעו הצדדים לידי הסכם, רשאי כל צד לבקש התערבותו של נציג דיפלומטי או קונסולרי של מדינת ישראל במקום הקרוב ביותר. הנציג או המפקח על הימאים רשאים להתערב בסכסוך גם ביוזמתם, וזאת "על מנת להביא ליישובו". הנציג או המפקח רשאים לקבוע "הסדר זמני הנראה לו צודק בנסיבות המקרה, כדי לאפשר הפלגתו של כלי השייט". הסדר זמני הוא לתקופה מוגבלת והוא "יחייב את כל הנוגעים לסיכסוך, כאילו היה הסכם קיבוצי".²⁴ "סכסוך עבודה" לעניין הצעת החוק, מוגדר כ"כל סכסוך בדבר תנאי עבודה בכלי שייט, שנתגלע בהיותו מחוץ לנמל שבישראל בין בעלי כלי השייט או קברניטו לבין אנשי הצוות כולם או מקצתם, להוציא סכסוך היחיד". הגדרה זו דומה ביסודותיה להגדרת סכסוך עבודה שבחוק יישוב סכסוכי עבודה, תשי"ז-1957.²⁵ אולם בעוד ש"סכסוך עבודה" לענין הצעת החוק מתייחס, בין השאר, ל"קביעת תנאי עבודה", הרי "סכסוך עבודה" לעניין חוק יישוב סכסוכי עבודה מתייחס ל"סכסוך בדבר תנאי עבודה" בלבד. נראה כי להבדל זה במינוח יש משמעות.

כידוע, מבחינים בין "סכסוך כלכלי" שעניינו קביעת תנאי עבודה לבין "סכסוך משפטי" שעניינו יישום ומימוש תנאי עבודה.²⁶ על הסכסוך הכלכלי חלות הוראות חוק יישוב סכסוכי עבודה,²⁷ ואילו הסכסוך המשפטי מובא להכרעה בבית הדין לעבודה.²⁸

השאלה היא לאיזה "סכסוך עבודה" מתייחס פרק ט"ו של הצעת החוק. לפי הסעיפים 150 ו-151 של הצעת החוק רשאים הנציג הדיפלומטי או הקונסולרי או המפקח על הימאים "לקבוע הסדר זמני הנראה לו צודק בנסיבות המקרה, כדי לאפשר הפלגתו של כלי השייט", וההסדר הזמני "יחייב את כל הנוגעים לסכסוך, כאילו היה הסכם קיבוצי". הוראה זו של הצעת החוק דומה להוראת סעיף 31(ג) לחוק יישוב סכסוכי עבודה, תשי"ז-1957, לפיו "דינו של פסק-בוררים כדין הוזה בין הצדדים לבוררות או כדין הסכם קיבוצי ביניהם, הכל לפי הענין". מכאן נראה שה"סכסוך" הנוכח בפרק ט"ו של הצעת החוק מתייחס ל"סכסוך כלכלי".

23 על יישום אמנות בין-לאומיות בדרך הסכמים קיבוציים, ראה צ. בר-ניב, העבודה במשפט העמית, עמ' 104.

24 סעיפים 149-151 להצעת החוק.

25 סה"ח 221, תשי"ז, עמ' 58.

26 דיון מס' לא/4-5 ההסתדרות הכללית ואח' - ההאחדות האכריים ואח', ג' פד"ע, עמ' 253, בעמ' 266.

27 דיון מס' לא/4-5 הג"ל, בעמ' 267.

28 סעיף 24(א)(1) ו-(2) וכן סעיף 25(1) לחוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט-1969, סה"ח 553, תשכ"ט, עמ' 70.

התוצאה היא כי הוראות פרק ט"ו של הצעת החוק באות בנוסף להוראות חוק יישוב סכסוכי עבודה, והן נקבעו אך ורק בהתחשב בכך שכלי השייט נמצא מחוץ לגמל בישראל. אם אכן כוונת מציעי החוק היא ל"סכסוך כלכלי", כי אז נראה שיש לכלול בהגדרת "סכסוך עבודה" את כל יסודות ההגדרה של מונח זה בחוק יישוב סכסוכי עבודה, ובראש ובראשונה להבהיר, כי מדובר בקביעת תנאי עבודה. אולם מדברי ההסבר של מציעי החוק מתקבל, כי "המטרה היא למנוע ככל האפשר שסכסוך עבודה בכלי שייט ישראלי יגרום לשיבושים בהפעלתו כשהוא מחוץ לישראל" (עמ' 301 של הצעת החוק). שיבושים בהפעלת כלי שייט מסויים יכולים להיגרם גם, ואולי בעיקר, עקב "סכסוך משפטי", היינו בעניין יישוב, פירוש ומימוש תנאי העבודה וחילוקי דעות בקשר לכך. טיפול בעניינים אלה בישראל נעשה על פי פנייה לבית הדין לעבודה, דבר שאינו ניתן להיעשות כאשר כלי שייט ישראלי נמצא מחוץ לישראל. סביר להניח, ונראה כי זה אף רצוי, שבמקרה כזה יש להסמיך נציג דיפלומאטי או קונסולרי של ישראל לטפל בסכסוך טיפול דחוף וטיפול חירום, ואפילו להורות על איסור קיום שביתה. תוצאות טיפולו של הנציג אינן, על כן, כאילו היו הסכם קיבוצי, אלא יש להן תוקף מחייב כאילו היו צו של ערכאה שיפוטית, לתקופה מוגבלת. אם אכן זו כוונת הצעת החוק, הרי שיש לאמרו זאת במפורש ולקבוע גם את התוצאה של הפרת צו הנציג הישראלי או המפקח על הימאים. לסיכום, מן הראוי להבהיר את אופיו של "סכסוך העבודה" שפרק ט"ו של הצעת החוק מתייחס אליו ובהתאם לכך לפרט את הסמכויות של הנוגעים בדבר, תוך תיאום עם הוראות חוק יישוב סכסוכי עבודה, תשי"ז-1957 (לרבות תיקון מס' 2 של חוק זה שנתקבל זמן קצר לפני פירסום הצעת החוק), וכן עם הוראות חוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט-1969.

השיפוט המשמעותי

חלק נכבד מהצעת החוק מוקדש לעבירות משמעת של ימאים ולשיפוט משמעותי. מפתיע הדבר כי בהסכמים הקיבוציים של הקצינים והימאים בצי הסוחר הישראלי אין הוראות מהותיות בענייני משמעת ושיפוט משמעותי. בסעיף 5 של ההסכם הקיבוצי של הימאים נקבע, כי "כל ימאי חייב לציית ולבצע כל הוראה שניתנה כדין, של קברניט או מי שפועל בשמו או מטעמו", ובסעיף 7 של ההסכם הקיבוצי של הקצינים נקבע כי הקצין "חייב לשרת את החברה בנאמנות וביושר, ויעשה כמיטב יכולתו לשמירת רכוש החברה"²⁹. אולם אין בהסכמים קיבוציים אלה הוראות בעניין שיפוט משמעותי של ימאים³⁰. הוראות בענייני שיפוט משמעותי של ימאים קיימות כיום בפרק ז' של תקנות הנמלים (ימאים), תשל"ב-1971, (להלן – תקנות הימאים), שעניינן "חקירה בדבר התנהגותם של ימאים".

29 חובה זו הוגדרה בסעיף 60 להצעת החוק: "איש צוות ימלא את הפקידו בכלי שיט ביעילות ובנאמנות תוך ציות להוראות הקברניט ואנשי הצוות הממונים עליו".

30 בסעיף 23 של ההסכם הקיבוצי לימאים נקבע כי "ימאים שלא ישמרו את מגוריהם נקיים ללא דופי יקנסו", וכי הקנס יהיה "לשבת קרן עזר לימאים".

בתקנות הנ"ל ניתנו שתי הגדרות של התנהגות ימאים ³¹:

א. "התנהגות מקצועית לא נאותה" שפירושה התנהגות באופן שאינו תואם את כללי הימאות הטובה או באופן המסכן או העלול לסכן את בטיחות כלי השייט;

ב. "התנהגות לא נאותה" שפירושה התנהגות לא נאותה הפוגעת או העלולה לפגוע בסדר הטוב או במשמעת בכלי שייט או התנהגות באופן הפוגע או העלול לפגוע בהתאמתו של הימאי לשרת בכלי השייט.

משהתעורר חשד שימאי התנהג "התנהגות מקצועית לא נאותה" או "התנהגות לא נאותה", חוקרים בדבר מפקח על ימאים (הממונה על ידי מנהל אגף הספנות במשרד התחבורה), או ועדת משמעת (אשר חבריה מתמנים על ידי שר התחבורה מתוך שלוש רשימות, וביניהן רשימות שהגישו גופים המייצגים את ענייני בעלי כלי השייט בישראל ואת ענייני הימאים בישראל). מפקח על ימאים, אשר מצא כי ימאי אשם בהתנהגות מקצועית לא נאותה או בהתנהגות לא נאותה, רשאי "לפסול את הימאי למילוי תפקיד או לשירות בכלי שייט לתקופה שלא תעלה על חדשיים, ובמקרים מסויימים לתקופה של עד שנה ואף יותר" ³². ועדת משמעת רשאית "לנוף (בימאי) או לפסול לתקופה קצובה, שלא תעלה על חמש שנים, או לצמיתות למילוי תפקיד או לשירות בכלי שייט בכלל או בסוג מסויים של כלי שייט או בכלי שייט בסוג מסויים של מסעות". בנוסף לכך, אם נמצא ימאי אשם בהתנהגות מקצועית לא נאותה, רשאית ועדת המשמעת, "לפסול אותו לשירות בכלי שייט או למילוי תפקיד מסויים בו עד אשר יוכיח הימאי, בדרך שהועדה תקבע, את כשרו המקצועי" ³³.

פסילת ימאי לשרת בכלי שייט, גוררת אחריה התליית פנקס הימאי או אישור השרות שלו, או ביטולם, לתקופת הפסילה ³⁴. בהתאם לתקנות 7 ו-9 לתקנות, "לא יעסיק" בעל כלי שייט או קברניטו מי שאין לו פנקס ימאי או אישור שירות ³⁵. בנוסף לכך הוסמך מנהל אגף הספנות והנמלים במשרד התחבורה להשעות בנסיבות מסויימות ימאי, שנחשד חשד כבד בהתנהגות מקצועית לא נאותה או בהתנהגות לא נאותה. ההשעייה היא "משירות בכלי שייט או ממילוי תפקיד מסויים בו", והיא לתקופה שלא תעלה על ששים יום. יושב ראש ועדת משמעת רשאי להאריך את ההשעייה עד לסיום חקירת התנהגות הימאי על ידי מפקח או ועדת משמעת ³⁶, ³⁷.

בהצעת החוק הוקדשו שני פרקים לעבירות משמעת ושיפוטן (פרקים י"ח ו-י"ט).

31 תקנה 76 לתקנות הימאים.

32 תקנה 80 לתקנות הימאים.

33 תקנות 81 ו-82 לתקנות הימאים.

34 תקנה 85 לתקנות הימאים.

35 לא נקבעה בתקנות הוראה בדבר תוצאות פסילת ימאי לשירות בכלי שיט, מבחינת היחסים בין הימאי ומעבידו. עם זאת, בעל כלי שיט או קברניטו שהעסיקו ביוזעין ימאי בכלי שיט בניגוד להוראת הפסילה, עוברים עבירה פלילית (תקנה 103 לתקנות הימאים).

36 תקנה 97 לתקנות הימאים.

37 אף לגבי השעייה לא נקבעה בתקנות הוראה בדבר משמעותה מבחינת היחסים בין הימאי ומעבידו, מלבד זאת שבעל כלי שיט או קברניטו שהעסיקו ביוזעין ימאי בכלי שיט בניגוד להחלטת ההשעייה, עוברים עבירה פלילית (תקנה 103 לתקנות הימאים).

בסעיף 182 להצעה הובאה רשימה של 19 עבירות משמעת, מהן עבירות משמעת מובהקות, שביחסי עובד ומעביד (כגון, סירוב למלא הוראה שניתנה לימאי כדין), ומהן עבירות שאינן דווקא כלפי המעביד (כגון, התנהגות בצורה שאינה הולמת את התפקיד או את נוהג המקצוע).

סמכות השפיטה על עבירות משמעת ניתנת לקברניט, למפקח על ימאים ולבית הדין המשמעתי לימאים. הקברניט רשאי להטיל עונשי משמעת של התראה, נזיפה, שלילת חופשת חוף וקנס. המפקח על הימאים רשאי להטיל עונשי משמעת של התראה, נזיפה, קנס ופסילת ימאי לתפקיד או לשירות עד לשלושה חדשים. בית הדין המשמעתי לימאים מוסמך להטיל עונשי משמעת של התראה, נזיפה, קנס, פסילה למילוי תפקיד עד לחמש שנים או לצמיתות או עד למילוי תנאים שנקבעו בהחלטת הפסילה³⁸. כמו כן נקבעו בהצעת החוק הוראות בעניין השעייה מתפקיד מסויים בכלי שיט או משירות בכלל או מסוג מסויים של הפלגות.

המחוקק הישראלי לא קבע עד היום הוראות כלליות בעניין שיפוט משמעתי של עובדים³⁹. אמנם במקרה אחד התערב המחוקק בעניין נקיטת אמצעי משמעת כנגד עובד, אך מקרה זה חורג מהמקובל והוא מתייחס לפגיעה בכללי בטיחות בעבודה בלבד⁴⁰. עם זאת, המחוקק המנדטורי, ובעקבותיו המחוקק הישראלי, קבעו בחוקים שונים הוראות בעניין שיפוט משמעתי של בעלי מקצוע הזקוקים לרישיון לעסוק במקצועם. הוראות אלה קשורות לרוב לאתיקה המקצועית, אך אין בהם משום התערבות בענייני משמעת שבין עובד למעביד⁴¹.

קיים הבדל מהותי בין השיפוט המשמעתי שביחסי עובד ומעביד לבין השיפוט המשמעתי הפנימי לבעלי מקצוע. לגבי הראשון "אמצעי המשמעת ננקטים מטבע ברייתם לא רק לשם ענישתו של עובד פלוני בלבד, כי אם גם לשם השלטת סדר ומשמעת"⁴², ואילו לגבי השני "הצעדים המשמעתיים הננקטים נגד עורך דין מטרתם אינה ענישת בלבד, הם נועדים גם להגן על בתי המשפט ועל הציבור כולו בפני אלה שאינם ראויים לאמון"⁴³, וכן "בהעניקה רישיונות להתעסקות במקצוע הפרקליטות, עושה זאת המדינה תוך רחישת אמון, שבעלי הרישיונות ינהגו בהתאם לעקרונות האתיקה המקצועית"⁴⁴.

למרות שבהגדרת הסכם קיבוצי לפי סעיף 1 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957, לא נזכרו, במיוחד, ענייני משמעת ושיפוט משמעתי, נראה כי ניתן לכלול עניינים אלה בהסכם קיבוצי, וזאת במסגרת "תנאי עבודה" או "יחסי עבודה". ראייה לכך ניתן למצוא בסעיף 25(א)(4) לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958, המתיר לנכות משכר עבודה

38 סעיפים 185, 191 ו-213 להצעת החוק.

39 לגבי עובד המדינה נקבעו הוראות מיוחדות בחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, פ"ח 390, תשכ"ג, עמ' 50.

40 סעיף 16 לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד-1954, המסמיך מעביד לבקוט באמצעי משמעת נגד עובד שאינו מקיים כללי בטיחות בעבודה.

41 ראה ד. לוי, טריבונלים שיפוטיים במדינת ישראל, עמ' 158-184.

42 עמ"מ 3/66 לאה לויט נ. ש. סופר, כ' פד"י (3), 331, בעמ' 335.

43 עמ"מ 11/55 ע"ד פלוני נ. יח"ד והכרי המועצה המועצתית, י' פד"י, 879, בעמ' 892.

44 עמ"מ 8/55 ע"ד פלוני נ. יח"ד והכרי המועצה המועצתית, ט' פד"י, 1358, בעמ' 1359.

"סכום שהוטל כקנס משמעתי בהתאם להסכם קיבוצי או על פי חיקוק". משמע — בהסכם קיבוצי ניתן לכלול הוראה בענייני משמעת, שיפוט משמעתי וקנס משמעתי. כאמור לעיל, נקבעה בהצעת החוק רשימה ארוכה של עבירות משמעת, מבלי להבחין בעבירות משמעת הקשורות ביחסי עובד ומעביד (כגון, התנהגות בצורה שאינה הולמת את התפקיד). גם בשיפוט המשמעתי עצמו אין הבחנה בין עבירות כלפי המעביד לבין עבירות על האתיקה המקצועית. לדוגמה, קברניט כלי שיט מוסמך לשיפוט איש צוות בעבירות משמעת משני הסוגים ולהענישו בענשים משמעתיים מובהקים, לרבות קנס⁴⁵. מאידך, בית הדין המשמעתי לימאים אינו מורכב מימאים בלבד כשם שהדבר מקובל בבתי דין משמעתיים הדנים בעבירות על האתיקה המקצועית. הרכבו דומה להרכב בית הדין המשמעתי של עובדי המדינה, כשנציג משרד התחבורה הוא יושב ראש מותב בית הדין.

הצעת החוק מסמיכה את בית הדין המשמעתי לימאים לפסול ימאי למילוי תפקיד או לשירות בכלי שיט. כחוצאה מכך מופקע פנקס הימאי שלו, ובעל כלי השיט אינו רשאי להעסיקו עוד⁴⁶. לא נקבעה בהצעת החוק כל הוראה לעניין תוצאות הפקעת פנקס הימאי על היחסים שבין הימאי ובעל כלי השיט. מהד גיסא, אין בעל כלי שיט רשאי להעסיק ימאי שאין בידו פנקס ימאי, ומאידך גיסא, ביטול הפנקס אינו מתווה גם עילה לפיטורי הימאי, לפי סעיף 138 להצעת החוק⁴⁷.

מעמדו של הימאי הישראלי, הן כ"מייצג" מדינת ישראל בנמלי העולם והן כמי שמועסק בענף חיוני ביותר למדינה, מהייב אותו לשמור על רמת התנהגות נאותה ולמלא את תפקידו ביעילות ובנאמנות תוך שמירה על רמה מקצועית וכללי הבטיחות ביס. משום כך, קיימות כבר היום עבירות פליליות הקשורות בעריקה ובהעדרות מכלי שיט⁴⁸.

אולם, למרות זאת, גראה כי יש מקום להפריד בין עבירות המשמעת של ימאי הקשורות בביצוע העבודה לבין עבירות על כללי האתיקה המקצועית. הפרדה זו הייבת למצוא ביטוי הן במיון עבירות המשמעת והן בגופים העוסקים בשיפוט המשמעתי. רצוי שעבירות המשמעת הקשורות בביצוע העבודה, וכן השיפוט המשמעתי הקשור בכך, ייקבעו בהסכמים קיבוציים שבין חברות הספנות ונציגות הימאים. אם — מבחינת מעמדו של הימאי הישראלי — יש למדינה עניין בקביעת כללי המשמעת בעבודה של הימאי, אין מגיעה שתקבע זאת בחקיקה, אולם השיפוט המשמעתי חייב להיות בידי המעביד (ובראש וראשונה בידי הקברניט) או בידי גוף משותף למעבידים והעובדים, אך ללא שיתוף נציגי המדינה.

מאידך גיסא — כשם שהדבר מקובל לגבי כלל בעלי מקצוע הזקוקים לרשיון לעבוד במקצועם — ייקבעו בחוק כללי התנהגות ואתיקה מקצועית של ימאים, והשיפוט המשמעתי הקשור בעבירות אלה יהיה בידי גוף אשר נציגי המדינה משתתפים בו.

45 ראוי לציין שהקנס נחשב כמס והוא משולם לקופת המדינה ולא למעבידו של איש הצוות (סעיף 255 של הצעת החוק וסעיף 29(א) לפקודת הפרשנות).

46 סעיפים 4(ב) ו-9 להצעת החוק.

47 לשם השוואה: שוטר המורשע בבית דין למשמעת, ניתן לפטרו עקב ההרשעה (סעיף 68 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971).

48 סעיפים 43-49 לפקודת הנמלים [נוסח חדש], תשל"א-1971, וסעיפים 166-179 להצעת החוק.