

הסדרי משמעת בעבודה

מאת

יאיר הורביץ

חלק שני *

ד. מבוא — הסדרי המשמעת הקיבוציים. ה. הסדרי המשמעת הקיבוציים הנהוגים בארצות הברית. 1. מנגנון הקובלנה והבוררות — דרכי פעולתו ומעמדו של הבורר. 2. הסדר המשמעת הקיבוצי — הוראות הסכמים קיבוציים ופסיקת הבוררים. 3. מסקנות. ו. הסדרי המשמעת במשק הפרטי ובשירות הציבורי בישראל. 1. המשק הפרטי בישראל — "תקנון העבודה". 2. השירות הציבורי — חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג—1963. 3. מסקנות והערות ביקורת. ז. הסדרי המשמעת הקיבוציים באנגליה. 1. הסדרי המשמעת במשק הפרטי. 2. הסדרי המשמעת בסקטור הציבורי. 3. תחיקת שנות השבעים בנושא המשמעת והפיטורים. ה. סיכום ומסקנות.

ד. מבוא — הסדרי המשמעת הקיבוציים

בסיומו של הפרק הקודם הצבענו על כך, שהכיוון הרצוי לפתרון הבעיות הקשורות בסכסוכי עבודה ובעיזומים, שסיבתם פיטורי משמעת, מוליך, לדעתנו, אל הסדרי המשמעת הקיבוציים. ההסכם הקיבוצי בתחום המשמעת, כמו בתחומים אחרים, אמור להבטיח למעביד "שקט תעשייתי" תמורת הסדר הוגן ויעיל הניתן לציבור העובדים. בפרקים הבאים בכוונתנו לבחון את המבנים ואת דרכי הפעולה של הסדרי המשמעת העיקריים הנהוגים בארצות הברית, בישראל ובאנגליה ולנסות להעריך את יתרונותיהן וחסרונותיהן היחסיים של מערכות המשמעת הנהוגות בארצות אלה. נדון בהסדרי המשמעת הקיבוציים, הן בסקטור הפרטי והן בסקטור הציבורי, וננסה להצביע על היסודות המאפיינים כל אחד מהסדרים אלה. ננתח כל הסדר משמעת מבחינת מרכיבי היסוד שלו, דהיינו: הבסיס המגדיר את עברות המשמעת, המקור הנותן סמכות להפעלת אמצעי המשמעת והדרכים שנקבעו בהסדר על-מנת לברר את העובדות ולקיים פיקוח על הפעלת אמצעי המשמעת.

* חלקו הראשון של המאמר פורסם במשפטים ט (תשל"ט) עמ' 477—501.

ה. הסדרי המשמעת הקיבוציים הנהוגים בארצות הברית

כשאנו באים לבחון את הסדרי המשמעת הקיבוציים הנהוגים בארצות הברית, עלינו למתוח תחילה קו מבדיל בין הסדרי המשמעת הקיימים בתחום המשק הפרטי ובין הסדרי המשמעת הנהוגים בסקטור הציבורי. בתחום המשק הפרטי קיימים הסדרי משמעת רבים שהם פרי המשא-ומתן הקיבוצי במקומות העבודה השונים. אמנם, קיימים הבדלים בין הסדרי המשמעת הרבים, אולם ניתן להבחין באב-טיפוס ברור של הסדר משמעת קיבוצי שהוא אופייני לכלל המשק הפרטי. המשמעת בעבודה אינה עומדת כאן כאובייקט נפרד להסדר הנוגע לה בלבד, וההסדר החל על ענייני המשמעת משולב בפעולתו של הסדר מקיף יותר, הנועד ליישוב סכסוכי העבודה. במרבית ההסכמים הקיבוציים של המשק הפרטי בארצות הברית הקימו הצדדים להסכם מנגנון וולונטארי לפתרון כלל סכסוכי העבודה, המתעוררים בזמן תוקפו של ההסכם הקיבוצי. מנגנון זה מורכב מערכאות של קובלנה (grievance) ובוררות – שהיא, כאמור, בוררות וולונטארית. בעיקרו של דבר נועד מנגנון זה לפתור סכסוכים או חילוקי דעות בין המעביד ובין עובד בודד, קבוצת עובדים או ארגון עובדים, בקשר עם פירושן או החלתן של הוראות ההסכם הקיבוצי שבין הצדדים.

יש כאן אפוא דרך מוסכמת ליישוב "סכסוכי זכות" (להבדיל מ"סכסוכים כלכליים")¹²⁰ ועל הפרק עולות להכרעה השאלות אם זכות מסוימת אכן קיימת, מה היקף תחולתה וכיצד יש ליישמה במקרה הנדון. ענייני המשמעת בעבודה נכנסים בתחום פעולתו של מנגנון זה מאחר שההסכמים הקיבוציים מסדירים, בדרך כלל, מסגרת בסיסית של חובות וזכויות בתחום המשמעת ולערכאות הקובלנה והבוררות נותרה כאן מלאכת פרשנות מרובה.

אמנם, פסק הבורר אינו יוצר תקדים מחייב, אולם פסיקתם של הבוררים זוכה בארצות הברית ליוקרה מרובה, היא מתפרסמת בכמה קבצים, ולמעשה היא מהווה את ה-Common Law של יחסי העבודה הקיבוציים במדינה זו.

סכסוכי עבודה על רקע של עברות משמעת ועונשי משמעת תופסים מקום נכבד בפעולתו של המנגנון ובפסיקת הבוררים. בכפוף להוראות הקונקרטיות של הסכם קיבוצי זה או אחר מעמידה פסיקת הבוררים את התכנים המפורטים של כלל נושאי המשמעת. הדיון שלנו יתרכז בדרך פעולתו של המנגנון, ובתוכן פסיקתם של הבוררים בנושאי המשמעת.

במקביל לכך נראה, כי גם המשק הציבורי בארצות הברית מאמץ בשנים האחרונות את מנגנון הקובלנה והבוררות, שהיה אופייני עד כה רק למשק הפרטי. נראה, כי עד העת האחרונה לא הורגשה במשק הציבורי פעילות קיבוצית של העובדים, וזכויות העובדים הוסדרו בדרך כלל מכוח תחיקה, ולא מטעם הסכמים קיבוציים. לעומת מנגנון הקובלנה והבוררות, שהתפתח במשק הפרטי מכוח הליכים קיבוציים, התפתחו במשק

120 בשנים האחרונות נעשה ניסיון ראשוני להשתמש במנגנון הקובלנה והבוררות גם לפתרון סכסוכים כלכליים. וראה לכך: Sudden Long & Feuille, "Final Offer Arbitration, 'Death' in Eugene" 27 *Industrial and Labor Relations Review* (1974) 188 המחברים מציגים, כי עדיין מוקדם לומר אם סנונית ראשונה זאת מבשרת התחלה של מגמה חדשה.

הציבורי צורות אחרות ומגוונות של מנגנונים ליישוב סכסוכי עבודה. כך הוקמו המנגנונים¹²¹ על דרך של תיווך, חקירת עובדות (fact-finding)¹²², בוררות חובה וגם בוררות וולונטארית. רק בשנות השישים של המאה הנוכחית החלה לגאוח בארצות הברית הפעילות הקיבוצית במשק הציבורי¹²³. עם גבור הפעילות הקיבוצית ניתן לראות, כי הולך ומתבצר גם כאן מעמדו של מנגנון הקובלנה והבוררות, כמכשיר היעיל לפתרון סכסוכי זכות¹²⁴. במצב זה צופים¹²⁵, כי גם בסקטור הציבורי תמלא הבוררות הולונטארית תפקיד מרכזי בפתרון סכסוכי זכות, וככל הנראה יהיו הליכי הבוררות בסקטור הציבורי דומים בעיקרם לאלה המקובלים במשק הפרטי¹²⁶. במצב דברים זה, שבו ממלא מנגנון הקובלנה והבוררות תפקיד מרכזי הן במשק הפרטי והן במשק הציבורי, נוכל לבחון מעתה את הסדרי המשמעת הקיבוציים בארצות הברית בראי פסיקתם של הבוררים, ובמסגרת הוראות המסגרת האופייניות להסכמים הקיבוציים בנושא המשמעת.

1. מנגנון הקובלנה והבוררות — דרכי פעולתו ומעמדו של הבורר

תחילתו של מנגנון הקובלנה והבוררות בימי מלחמת העולם השנייה. ביומחו של הנשיא רוזבלט הוקם ה-War Labor Board (WLB), מוסד שהוסמך לטפל בסכסוכי עבודה העלולים לפגוע במאמץ המלחמתי. ה-WLB הוסמך ליישב סכסוכי עבודה כאלה בדרכים של תיווך, פישור, או בוררות; והכל בהתאם לכללים שיקבע המוסד לעצמו¹²⁷. המוסד העדיף לפעול בדרכים של בוררות, ועידוד רב ניתן לצדדים להגיע בעצמם להסכמה

121 על פעולתם של המנגנונים השונים ראה: Gilroy & Sincropi, "Impasse Resolution in Public Employment: A Current Assessment" 25 *Industrial and Labor Relations Review* (1972) 496. (להלן: גילרוי וסינקרופי).

122 על פעולתו המיוחדת של ה-fact-finder ראה: *The Role of the Neutral in Public Employee's Disputes* (The Bureau of National Affairs Inc., Washington, 1972) ch. 8.

123 ראה לכך: Collins, Feit & Spivack, *Labor Relations Law 1971/72* (Annual Survey of American Law, N.Y.U. School of Law). המחברים מציינים, שכוחם של ארגוני העובדים החל להיות מורגש בסקטור הציבורי בארצות הברית רק בשנות השישים, ובשנים אלה עלו, לראשונה, במלוא חריפותן שאלות יסוד בדבר הזכות להתארגנות, דרכי גיהול המשא-ומתן הקיבוצי והשימוש בנשק השביתה. וכן ראה: גילרוי וסינקרופי (לעיל, הערה 121) עמ' 496. המחברים מציינים, ששנות השישים נחשבות כשנות ה"התפוצצות" בשדה המשא-ומתן הקיבוצי בסקטור הציבורי, ושנות השבעים הן שנות תהתמסדות של דפוסי המשא-ומתן הקיבוצי.

124 "Public Sector Grievance Procedures, Due Process and the Duty of Fair Representation" 19 *Industrial Relations Law Digest* (1976) 67. מאמר זה מציינ, שמחקר חדש מראה כי ב-9 מתוך 10 הסכמים קיבוציים בסקטור הציבורי מוקם מנגנון של קובלנה וב-79% מהמקרים הערכאה הסופית של המנגנון היא של בוררות.

125 ראה: גילרוי וסינקרופי (לעיל, הערה 121) עמ' 497.

126 ראה: Prasaw & Peters, *Arbitration and Collective Bargaining — Conflict Resolutions in Labor Relations* (McGraw-Hill, 1970) 240. (להלן: פרסאו ופיטרס).

127 ראה: R.W. Fleming, *The Labor Arbitration Process* (1967) 15. (להלן: פלמינג).

בדבר יישוב הסכסוך בדרכים של בוררות וולונטארית. במקרי הצורך לא היסס המוסד לתת צווים המחילים את הסדר הבוררות בין הצדדים להסכם הקיבוצי.¹²⁸ ה-WLB חזל להתקיים בשנת 1945, אולם מנגנוני הבוררות שהמוסד טיפח פעלו בצורה מוצלחת, והצדדים היו נכונים להמשיך ולהפעילם.

ה-WLB שימש כחממה לגידול בוררים מצוינים, ונראה שללא סגולותיהם וכשרונם של הבוררים שפעלו אותה עת, לא היתה הבוררות מתפתחת ולא היתה נפוצה כפי שהיא.¹²⁹ פעולת הבוררים זכתה להערכה כללית, ואף בית המשפט העליון של ארצות הברית קשר לה כתררים רבים.¹³⁰

בזמן מלחמת העולם השנייה חל שינוי בתפיסת תפקידו של הבורר. עד זמן המלחמה היה הבורר מנסה לקרב את עמדות הצדדים ולפשר ביניהם, וזאת גם כאשר היה בסמכותו לחייב את הצדדים בהחלטות משלו. הבורר כונה אז "הדיפ-לומט" או "המתווך עם האלה", או "היושב ראש האובייקטיבי". בתקופת המלחמה ובזמן פעילותו של ה-WLB השתנו דפוסי הפעולה של הבורר והוא החל למלא תפקיד שיפוטי על-ידי פירוש ההסכם הקיבוצי ויישומו.¹³¹ הבוררים פעלו במיומנות ובכשרון, כאשר מלווה אותם הידיעה הבוררה, שהבוררות נועדה להעמיד אלטרנטיבה לדרך הקשה של שביתות והשבתות.

יש להדגיש כי מול הסכמתו של המעביד ליצירת המנגנון של הקובלנה והבוררות תיכלל בהסכם הקיבוצי, בדרך כלל, התחייבותו של ארגון העובדים שלא להכריז על שביתה בכל אותם הנושאים הכפופים לבירור במנגנון הקובלנה והבוררות. כאן בולט יתרונה של הבוררות העשויה לשמש כתחליף ממשלי לדרך של שביתות ושיבושי עבודה.¹³²

ההסכמה לבוררות ניתנת לאכיפה,¹³³ כך שכל צד יכול לאכוף על משנהו את ההסכמה לבוררות. פסק הבוררים ניתן לאכיפה דרך מערכת בתי המשפט.¹³⁴ אך כמעט 99% מכלל פסקי הבוררים מתבצעים על-ידי הצדדים מרצונם, ללא צורך בפנייה לבית המשפט.¹³⁵

128 ראה: Freidin & Ulman, "Arbitration and the National War Labor Board" 58 Harv. L. Rev. (1945) 309, 344 וכן ראה: פרסאו ופיטרס (לעיל, הערה 126) עמ' 243—244.

129 ראה: פלמינג (לעיל, הערה 127) עמ' 15.

130 *United Steelworkers of America v. Warrior & Gulf Navigation Co.*, 363 U.S. 574, 130 4LED 2d 1409.

131 ראה: פרסאו ופיטרס (לעיל, הערה 126) עמ' 10—12.

132 ראה: Seyforth, Shaw, Fairweather & Geraldson, *Labor Relations and the Law in France and the United States* vol. 5 (1972) 259, 267 (להלן: דיני עבודה בצרפת ובארה"ב). כן ראה פסק דין לינקולן מילס (להלן, הערה 133) ופרסאו ופיטרס (לעיל, הערה 126) עמ' 2—3.

133 ראה: *Textile Workers Union v. Lincoln Mills*, 353 U.S. 448 (1957). כן ראה פרסאו ופיטרס (לעיל, הערה 126) עמ' 246—247.

134 ראה: *United Steelworkers of America v. Enterprise Wheel Car Corp.*, 363 U.S. 593 4LED 2d 1424.

135 ראה: דיני עבודה בצרפת ובארה"ב (לעיל, הערה 132) עמ' 270.

בסדרה של שלושה פסקי דין המכונה "הטרילוגיה"¹³⁶ קבע בית המשפט העליון בארצות הברית את הקף עצמאותו של הבורר כלפי מערכת בתי המשפט; וכל עוד הבורר עוסק בתפקידו כמפרש וכמיישם של ההסכם הקיבוצי, לא יתערב בית המשפט בהחלטותיו ולא יחליף את שיקול דעתו, אלא במקרים של חריגה מסמכות¹³⁷.

2. הסדר המשמעת הקיבוצי — הוראות הסכמים קיבוציים ופסיקת הבוררים

נבחן עתה כיצד פועל הסדר המשמעת הקיבוצי, שיסודותיו קבועים בהוראות ההסכמים הקיבוציים, והוא מפורש ומופעל מכוח פעולתו של מנגנון הקובלנה והבוררות. ואלה מרכיבי היסוד של הסדר המשמעת, שנבחן להלן: (א) חלוקת כוחות וסמכויות בהפעלת הסדר המשמעת; (ב) המנגנון לבירור העובדות ולפיקוח על הטלת עונשי המשמעת; (ג) המקור להגדרת עברות המשמעת ולהטלת אמצעי המשמעת.

(א) חלוקת כוחות וסמכויות בהפעלת הסדר המשמעת

בהסדר המשמעת הקיבוצי שוב לא עומד העובד בודד מול המעביד ואל זירת הפעולה מצטרף ארגון העובדים. ההסדר הקיבוצי נדרש כאן לתת תשובה לשתי שאלות, האחת — חלוקת הכוחות והסמכויות בנושא המשמעת בין המעביד ובין העובדים וארגון העובדים, והשנייה — מעמדו של ארגון העובדים לעומת הזכויות הניתנות לעובד כפרט. להלן נבדוק שאלות אלה.

(1) המעביד פועל — ארגון העובדים מגיב. ההסכם הקיבוצי מוסר בדרך כלל בידי המעביד את הכוח להפעיל אמצעי משמעת. המעביד אינו נדרש לקבל את הסכמת ארגון העובדים לגבי עונש המשמעת שבכוונתו להטיל, ובדרך כלל גם לא מוטלת עליו חובה להתייעץ בארגון. בידי המעביד כוח פעולה מלא לברר בעצמו את העובדות, ולהטיל עונש משמעת שנראה לו מתאים בנסיבות העניין.

לאחר שנקט המעביד בפעולת המשמעת נפתחת הדרך בפני ארגון העובדים לערער על פעולת המעביד בפני הערכאות השונות של מנגנון הקובלנה והבוררות¹³⁷. פעולתו של המעביד כפופה אפוא לכירור בפני ערכאות הקובלנה והבוררות, שהן מוסמכות לבטל את פעולת המשמעת של המעביד, או לשנותה. בהקשר זה יש להדגיש, שביטול

¹³⁶ שלושת פסקי הדין של "הטרילוגיה" ניתנו בערעורים שהוגשו עליידי ארגון עובדים אחד (United Steelworkers of America) ונקבעו בהם הלכות יסוד לעניין תוקפו של הסכם הבוררות, הקף תחולתו ודרך אכיפתו. פסק דין אחד מן השלושה הוזכר לעיל, בהערה 134; פסק דין שני הוזכר לעיל, בהערה 130 ופסק הדין השלישי הוא: *United Steelworkers of America v. American Manufacturing*, 363 U.S. 564 4LEd 2d 1403. ¹³⁷ לגבי העילות של חריגה מסמכות ראה: דיני עבודה בצרפת ובארה"ב (לעיל, הערה 132) עמ' 270.

¹³⁷ אחד הבוררים הידועים, הארי שולמן, אשר שימש כבורר בחברת פורד, אמר בהקשר זה כי מפעל תעשייתי אינו מועדון לויכוחים, וכי כאשר עולים חילוקי דעות הייצור לא יכול לחכות עד תום הבירור, על כן יש לנקוט בפעולה מהירה בעוד הליכי הקובלנה מתבררים. הסמכות לנקוט בפעולה מסורה להנהלה שהרי היא אחראית לייצור. אם השתמשה בהנהלה

פעולת משמעת של מעביד פירושו, בדרך כלל, גם ביטול פיטורי משמעת והחזרת העובד המפוטר לעבודה. סמכותן של ערכאות הקובלנה והבוררות נקבעת בידי הצדדים להסכם ובמרבית המקרים נמצא שערכאות אלה הוסמכו גם לצוות על החזרתו לעבודה של עובד שפוטר.¹³⁷

שיטת המשמעת האמריקנית מקנה אפוא כוח פעולה למעביד וזכות ערעור לארגון העובדים. המעביד חופשי לפעול ולהפעיל את שיקול דעתו; ארגון העובדים מקבל זכות לקיים בירור בפני מנגנון בלתי תלוי המוסמך לבדוק את החלטת המעביד ולתקן את המעוות. מכוח הסכמת הצדדים ניתן להעניק כאן תרופה מלאה לעובד שקופה בגין פעולת המשמעת.

(2) מעמדו של ארגון העובדים לעומת הזכויות של העובד כפרט. ברוב ההסכמים הקיבוציים זכות הפניה למנגנון הקובלנה והבוררות נמסרת בדרך כלל לארגון העובדים, ולא לעובד הבודד.¹³⁸ גראה, שהסדר זה, המקנה כוחות לארגון העובדים, נועד להבטיח מידת-מה של סינון בקבילות העובדים ולאפשר לעובדים ייצוג הולם על-ידי הארגון בפני ערכאות המנגנון. עם זאת, נוצר כאן מצב שבו תלוי העובד הבודד בהסכמתו של ארגון העובדים לתקוף את פעולת המשמעת של המעביד המתיהסס לאותו עובד. הנכון הוא שבדרך כלל, קיימת נכונות אצל ארגון העובדים לפעול למען חבריו ולהפגין את דאגתו לזכויות כל עובד כפרט.¹³⁹ יחד עם זאת, אין להוציא מכלל חשבון מצבים שבהם יקופח העובד הבודד, כאשר ארגון העובדים אינו מאמץ את ריבו. בהקשר זה יש לציין, שמשפט העבודה בארצות הברית החל לפתח בשנים האחרונות תרופות הניתנות לעובד הבודד בעיקר במצבים שבהם ארגון העובדים מסרב לפעול למענו מטעמים של אפליה, שרירות-לב או אדישות.¹⁴⁰

(ב) המנגנון לבירור העובדות ולפיקוח על הטלת עונשי המשמעת

שיטת המשמעת בארצות הברית מפקידה בידי המעביד את שיקול הדעת אם להטיל עונש משמעת ולהחליט מהו העונש המתאים. המעביד יודע שפעולתו כפופה לביקורתו של מנגנון הקובלנה והבוררות, ועל כן יש לו סיבה טובה לשיקול היטב את עובדות המקרה ולהקפיד על שיקולים נכונים בהטלת עונש המשמעת.

ההסכם הקיבוצי השכיח אינו מפרט את שיקולי הענישה המשמעית, ואין בו גם לוח של עבירות משמעת, שבו מפורט לצד כל עברה העונש שניתן להטיל בגינה.

בסמכותה בצורה בלתי נאותה יתוקן המעוות בהליכי הקובלנה והבוררות. ראה לכך דיני עבודה בצרפת ובארה"ב (לעיל, הערה 132) עמ' 216.

137. ראה דיני עבודה בצרפת ובארה"ב (לעיל, הערה 132) עמ' 216, 221.

138. ראה: Trotta, *Labor Arbitration, Principles, Practices, Issues* (1961) 170. וראה

לכך גם: דיני עבודה בצרפת ובארה"ב (לעיל, הערה 132) עמ' 232.

W. Kuhn, *Bargaining in Grievance Settlement — The Power of Industrial Work Groups* (Columbia University Press, 1961) 23.

A. Cox, *Labor Law* (6th ed., Brooklyn, 1965) 930—931; idem, "Industrial Enforcement of Collective Bargaining Agreements" 8 *Lab L.J.* (1957) 850.

"Rights under a Labor Agreement" 69 *Harv. L. Rev.* (1956) 601, 647 כן ראה

פלמינג (לעיל, הערה 127) עמ' 107—112, 121—131. וכן Corpus Juris Secundum, vol. 51A, §413 p. 345.

דרכו של ההסכם הקיבוצי היא אחרת, ובדרך כלל נכלל בו סעיף המגביל באופן כללי את כוחו של המעביד, באמצעות ההוראה שבכוחו של המעביד להפעיל אמצעי משמעת ופיטורים רק בגין "סיבה מוצדקת" (Just Cause). הוראה זו נעשתה כה מושרשת במישור הקיבוצי בארצות הברית עד כי בוררים רבים החילו אותה על דרך של תנאי מכללא גם בהסכמים קיבוציים שלא קבעו במפורש תנאי זה.¹⁴¹ אם יקבול ארגון העובדים על פעולת המשמעת של המעביד, יבדוק תבונה את השאלה אם היתה סיבה מוצדקת לאותה פעולת משמעת. כאן יתאפשר למנגנון הקובלנה והבוררות לבחון את עובדות המקרה ואת מידת ההתאמה של עונש המשמעת. הבדיקה במנגנון הקובלנה והבוררות נעשית תחילה בערכאות פנימיות של מקום העבודה, והבוררות הבלתי תלויה מהווה את הערכאה הסופית של המנגנון.

בדרך כלל ניתן למצוא בהסדרים הקיבוציים 2–4 ערכאות "פנימיות" שהן ערכאות של דרגי הנהלה בכירים (בסולם עולה). כאשר רוצים לערער על ההחלטה של הדרג האחרון במקום העבודה, נפתחת הדרך אל הערכאה הבלתי תלויה שהיא הבוררות.¹⁴² נטל הראיה בפני ערכאות המנגנון מוטל על המעביד, והוא שצריך להוכיח כי העובד אכן הפר את המשמעת ושהעונש שהוטל עליו הולם את נסיבות המקרה.¹⁴³ נושא המשמעת בעבודה תופס חלק נכבד בפעולתו של מנגנון הקובלנה והבוררות, ויש המציינים שהמנגנון מטפל בנושא המשמעת יותר מכל נושא אחר.¹⁴⁴ כך יצרו הבוררים פסיקה ענפה בנושא המשמעת, והמעביד השוקל הטלת עונש משמעת מוצא הנחיות ברורות בפסיקת הבוררים.

בעניין הענישה המשמעתית אפשר לציין את גטייתם של רוב הבוררים לנקוט את הגישה הקורקטיבית; היינו, אמצעי המשמעת לא נועד לענוש את העובד ענישה לשמה, אלא לתקן את התנהגותו לעתיד. כאשר עומדות על הפרק עברות משמעת חמורות, עשוי הבורר לאשר עונשי משמעת חמורים והשיקול הקורקטיבי יידחה מפני חומרת המעשה: אולם, כשעברות משמעת חמורות פחות עומדות לדיון, נראה שידה של הגישה הקורקטיבית תהיה על העליונה.¹⁴⁵

יש לציין כי במקרים מסוימים עלולה פעולת המשמעת או הפיטורים להתבצע בניגוד להוראות החוק, כגון במקרים של אפליה מטעמי דת, גזע, מין או בגין פעילות מותרת בארגון העובדים. במקרים אלה נפתחות בפני העובד, מכוח החוק, דרכי פעולה נוספות פרט לפנייה למנגנון הבוררות.¹⁴⁶

141 ראה: Baer, *Discipline and Discharge under the Labor Agreement* (New York, 1972) 6, 32. (להלן: באאר).

142 על פעולתן של הערכאות הפנימיות ראה: דיני עבודה בצרפת ובארה"ב (לעיל, הערה 132) עמ' 232–240.

143 ראה: באאר (לעיל, הערה 141) עמ' 33. כן ראה: דיני עבודה בצרפת וארה"ב (לעיל, הערה 132) עמ' 266.

144 ראה: באאר (לעיל, הערה 141) עמ' 25.

145 ראה: דיני עבודה בצרפת וארה"ב (לעיל, הערה 132) עמ' 218. ראה גם מחקר שדה בנושא זה H. N. Weeles, "Punishment Theory and Industrial Discipline" 15 *Industrial Relations* (1976) 235.

146 ראה: באאר (לעיל, הערה 141) עמ' 20–23, וכן: S. Fox, *Labor Law* (N. Y., 1968) pp. 2–3.

(ג) המקור להגדרת עבירות המשמעת ולהטלת אמצעי המשמעת

הגדרת עבירות המשמעת תימצא, בדרך כלל, בהסכם הקיבוצי או בתקנון העבודה. ברוב ההסכמים הקיבוציים נכלל סעיף מפורש, המסמך את המעביד להתקין תקנון עבודה שבו נקבעים כללי ההתנהגות של העובדים. סמכות זאת של המעביד מותנית בדרך כלל בתנאי שהתקנון יהיה סביר, ולא יעמוד בניגוד להוראות ההסכם הקיבוצי¹⁴⁷. יש הגורסים, שגם ללא הוראה מפורשת בהסכם הקיבוצי מוסמך המעביד להתקין תקנון עבודה, וזאת מכוח ה"סמכות העודפת" שלו; קרי, אותן סמכויות "טבעיות" שנועדו לניהול העבודה, ואשר לא נדחו או הוגבלו בהסכם הקיבוצי¹⁴⁸. כללי ההתנהגות הנקבעים בתקנון צריכים להיות סבירים, כלומר, אל להם לחרוג ממה שנדרש מכוח אינטרס לגיטימי של המעביד¹⁴⁹. את סבירותו של התקנון יוכל ארגון העובדים לתקוף בעת ההתדיינות בפני מנגנון הקובלנה והבוררות¹⁵⁰.

פסיקת הבוררים הטילה על המעביד חובה לפרסם את תקנון העבודה, ובוררים רבים פסקו, שלא ניתן לצפות שהעובד ימלא אתר תקנון העבודה, אם זה לא הובא לידי-עת¹⁵¹.

3. מסקנות

עוד בטרם נשווה הסדר משמעת זה עם ההסדרים הקיבוציים בארצות אחרות טוב שנדגיש במסקנותינו את מה שנראה לנו כיתרונות בולטים במבנהו של הסדר זה: מחד גותן ההסדר למעביד יכולת פעולה להגיב באופן יעיל ומהיר על הפרות המשמעת; מאידך ניתנות תרופות מלאות לעובד אם קופח בגלל פעולת המעביד, ואין מחסום מפני החזרת עובד מפוטר לעבודה.

בנוסף לכך מיוצג כאן העובד על-ידי ארגון העובדים, המפעיל את ערכאות הקובלנה והבוררות. בדרך זאת מובטח סינון-מה של פניות טורדניות, ומאחורי העובד הבודד עומד כוחו של הארגון. כנגד זה — אם מסרב הארגון לפעול, וסירובו אינו מוצדק, הולכת ומתפתחת זכותו של העובד הבודד להפעיל בעצמו את תרופותיו.

ההכרעה הסופית בענייני המשמעת מסורה כאן לבורר שהוא בלתי תלוי בצדדים. פעולתם של הבוררים היקנתה להם מעמד של יוקרה בקרב עובדים ומעבידים וגם בעיני בתי המשפט. פסיקתם של הבוררים מתפרסמת והיא מעמידה קריטריונים ברורים, הנותנים הדרכה למעביד וגם לעובדים ולארגון העובדים. כך נעשה ההסדר יציב, והוא מאפשר לשרטט קו ברור בין מותר לאסור, וגם שיקולי הענישה המשמעתית מתייצבים ומתמסדים.

147 ראה: באאר (לעיל, הערה 141) עמ' 12.

148 ראה: באאר (לעיל, הערה 141) עמ' 13, וכן בעמ' 65–68 על הסמכות העודפת ועל הפררר-גטיבות של ההנהלה. ראה גם פרסאד ופיטרס (לעיל, הערה 126) עמ' 31–32.

149 ראה: דיני עבודה בצרפת וארה"ב (לעיל, הערה 132) עמ' 220.

150 שם.

151 ראה: באאר (לעיל, הערה 141) עמ' 16.

1. הסדרי המשמעת במשק הפרטי ובשירות הציבורי בישראל

בתחום המשק הפרטי בישראל מוכרים כמה וכמה הסכמים קיבוציים שבהם הוסדר נושא המשמעת בעבודה. מכיוון שטרם נערך בארץ מחקר שדה של איסוף כל ההסכמים הקיבוציים בנושא המשמעת בעבודה, נבחנו את ההוראות של הסדר המשמעת המרכזי, החל על המספר הגדול ביותר של עובדים במשק הפרטי¹⁵². כוונתנו להסכם הקיבוצי מיום 19.9.62, בין התאחדות בעלי התעשייה ובין ההסתדרות הכללית. להסכם זה קראו הצדדים בשם "תקנון עבודה". מתוך תוצאות הסדרי המשמעת הקיבוציים האחרים שהגיעו לידינו נראה לנו, שעיקרי תפיסת המשמעת דומים במרבית ההסדרים. אולי אין תימה בכך, שהרי ההסתדרות הכללית היתה שותפה ליצירתו של הסדר המשמעת המרכזי ("תקנון העבודה") והיא פעלה ברוח דומה גם ביצירת ההסדרים האחרים. בתחום המשק הפרטי נעמיד לבדיקה אפוא את הסדר המשמעת שהוקם מכוח "תקנון העבודה". בתחום המשק הציבורי נעמיד במרכז הדיון את הסדר המשמעת החל בעיקרו על עובדי המדינה, וזאת מכוח חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג—1963. כפי שנראה, יש כאן דוגמה בלתי שכיחה של הסדר משמעת שמקורו בהוראות החוק, ובכוונתנו לבדוק את גישתו של המחוקק בכל הקשור להפעלת הסדר משמעת זה החל על עובדי הציבור.

1. המשק הפרטי בישראל — "תקנון העבודה"

הסדר קיבוצי זה עוסק רובו ככולו בענייני המשמעת בעבודה. תחולתו של ההסדר מקיפה את כל ענפי התעשייה והמפעלים שאין בהם תקנון מוסכם. נוסף לכך, מכוח הסכמה הדדית רשאים צדדים לתקנון קיים להצטרף להסדר קיבוצי זה, הקבוע בתקנון העבודה¹⁵³. נבחנו גם הסדר משמעת זה על-פי מרכיבי היסוד שלו, כדלקמן: (א) הבסיס להגדרת עברות משמעת ולהטלת אמצעי משמעת; (ב) חלוקת כוחות וסמכויות בהפעלת הסדר המשמעת; (ג) המנגנון לבדיקת העובדות ולפיקוח על הטלת אמצעי המשמעת.

(א) הבסיס להגדרת עברות משמעת ולהטלת אמצעי משמעת

תקנון העבודה מגדיר באופן מפורט למדי את חובותיו של העובד ואת עברות המשמעת העיקריות, ולצד עברות המשמעת נקבע לוח עונשין. סעיפים 6—13 לתקנון העבודה מסדירים את נושא ההיעדרות והאיחורים, תוך פירוט חובותיו של העובד הנעדר או המאחר לעבודה. סעיפים 14—38 מופיעים תחת הכותרת "סדרי תקינים בעבודה" ובהם נקבעות חובות העובד בכל הנוגע להתייחסות לעבודה, חובות נוכחות וסדרי

152 ראה: דב"ע ל/9—3 ברני נ' שנה, פד"ע א 113, 116; דב"ע ל/6—3 פורר נ' שרייר, פד"ע א 69; דב"ע ל/31 הרמן נ' נילה, פד"ע א 18. יש לציין, כי הקביעה הנ"ל של בית הדין הארצי לעבודה נעשתה לצורכי סעיף 17 לחוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג—1963.

153 ראה סעיף 1 להסכם. עוד נקבע בסעיף זה כי הצדדים יעודדו הצטרפות של אחרים להסכם קיבוצי זה. נוסח ההסכם מופיע בספרם של וינטראוב ופסטרנק, הסכמים קיבוציים (תשל"א—1971) כרך 1 סעיף 11.3.

רישום נוכחות, שיבוץ העובד בתפקיד אחר או בעבודה במשמרות, שמירת חומרי עבודה וכלי עבודה, חובת הציות להוראות הממונים, שמירת סודות המפעל, התנהגות נאותה בין העובדים ואיסור עבודה במקום אחר ללא רשות. בתחומים אלה פורטו ופורשו תובתיו של העובד מן הצד האחד, וסמכויותיה של ההנהלה מן הצד האחר.

מעניין לציין, שפרט לסמכויות ההנהלה בנושאים הקשורים לקביעת סדרי העבודה עומדת להנהלת המפעל הזכות לבצע בדיקה בכלי העובדים ובבגדיהם במקרה שנתעורר חשד לגבי אחד מהם.

סעיפים 51–53 ל"תקנון העבודה" מתווים למעשה את הקודקס המרכזי של עברות המשמעת ועונשי המשמעת. בסעיפים אלה מפורטות עברות המשמעת, תוך סיווגן לכמה קבוצות, בהתאם לדרגות החומרה השונות. לצד כל קבוצה של עברות משמעת מפורטים עונשי המשמעת שניתן להטיל בגינן. כך, למשל, מפורטת בסעיף 51 לתקנון קבוצה של עברות משמעת שהן קלות יחסית: עויבת מקום העבודה ללא רשות או ללא סיבה סבירה, היעדרות ללא רשות או ללא סיבה סבירה, עישון במקום שאינו מיועד לכך ואיחור לעבודה. עונשי המשמעת שניתן להטיל בגין עברות אלה הם העונשים הפחות חמורים בסולם עונשי המשמעת והם: התראה בכתב, עם או בלי הודעה על-גבי לוח המודעות; קנס כספי עד לשיעור של שכר חצי יום עבודה; הפסקת עבודה ללא תשלום למשך יומיים לכל היותר.

עברות משמעת חמורות יותר מפורטות בסעיף 52 לתקנון, ואלה הן: אי ציות להוראות ההנהלה בקשר לעבודה; עבודה במקום אחר בלי רשות ההנהלה; גרימת קטטה או הכאה. עונשי המשמעת בגין עברות אלה הם: קנס כספי (לא צוינה כל הגבלה לגבי שיעורו); הפסקה זמנית של העבודה ללא תשלום (לא צוינה כל הגבלה); פיטורים מן העבודה עם הודעה מוקדמת ועם תשלום פיצויי פיטורים; פיטורים מן העבודה בלי הודעה מוקדמת ועם תשלום פיצויי פיטורים.

עברות המשמעת החמורות ביותר מפורטות בסעיף 53 ל"תקנון העבודה", כדלקמן: גרימת הכאות, שתוצאותיהן חמורות; גנבה, מעילה או חבלה במהלכה התקין של העבודה; קלקול חומרים, מכשירים או מכונות במזיד; בזבז חומרים בזדון; מסירת סודות המפעל; עישון במקום שבו העישון מסוכן והוא נאסר בשל כך על העובדים; עבודה במקום אחר ללא רשות ההנהלה, כשיש בכך משום גרימת נזק למפעל. עונשי המשמעת בגין עברות אלו הם: הפסקת עבודה זמנית ממושכת, ללא תשלום; פיטורים ללא הודעה מוקדמת ו/או שלילה חלקית של פיצויי פיטורים; פיטורים ללא הודעה מוקדמת וללא פיצויי פיטורים. בנוסף לכך קובע סעיף 55(א) לתקנון, שהישגות עברה תגרום להחמרת אחריותו של העובד.

נראה לנו, כי התאחדות בעלי התעשייה וההסתדרות הכללית יצרו כאן קודקס בסיסי של ענישה משמעית שיש עמה כמה יתרונות מובהקים. מצד אחד נקטו כאן הצדדים במידת פירוט מלאה למדי בכל הקשור לציון חובותיו של העובד ולהגדרת עברות המשמעת. בדרך זאת ניתן להשיג מידה של ודאות ויציבות בהפעלתו של הסדר המשמעת. העובד יודע מה מותר ומה אסור, וברור לו מה עלול להיות עונש המשמעת בגין התנהגות אסורה. מצד שני נראה, כי הצדדים שמרו כאן גם על מידה מסוימת של גמישות בהפעלת ההסדר, שכן קשה לחזות מראש את כל הצורות האפשריות של התנהגות אסורה, ולא תמיד ניתן לפרט מראש את חובותיו של העובד בכל מצב. נראה

שכדי להתגבר על קשיים אלה נכללה בסעיף 53(א) עברת משמעת בעלת אופי של סעיף עוללות, עם שנקבעה עברה של הפרת המשמעת באופן חמור – ללא פירוט נוסף. בהקשר זה יש לציין גם הוראה אחרת ב"תקנון העבודה", הקובעת את חובת הציות של העובד להוראות הממונים.¹⁵⁴

יחד עם חובת הציות קיימת עברת משמעת במקרים שבהם לא ציית העובד להוראות ההנהלה בקשר לעבודה.¹⁵⁵ נראה, כי חובת הציות מאפשרת גם היא מידה מסוימת של גמישות בפעולת ההסדר, ועל-ידי מתן הוראות שונות ניתן להתאים את חובות העובד למצבים משתנים.

אשר לעונשי המשמעת, נראה שהוסכם כאן על סולם עונשים מגוון, ומתאפשרת כאן התאמה למגוון האפשרי של עברות המשמעת (דבר שאינו קיים בדרך כלל בהסדר משמעת שבסיסו הסכם העבודה האישי).

(ב) חלוקת כוחות וסמכויות בהפעלתו של הסדר המשמעת

"תקנון העבודה" מייצג תפיסה של חלוקת כוחות וסמכויות העומדת בניגוד גמור למה שמצאנו בתחום זה בהסדרים הקיבוציים בארצות הברית. הגישה הישראלית הבסיסית היא שאמצעי המשמעת יוטלו בידי ההנהלה ונציגות העובדים במשותף. בארצות הברית, לעומת זאת, המעביד הוא שמטיל את אמצעי המשמעת, וארגון העובדים מקבל את זכות הפניה למנגנון הקובלנה והבוררות, כאשר הכרעת הבורר, בפסגת אותו מנגנון, היא הכרעה של גוף עצמאי ובלתי תלוי בצדדים.

"תקנון העבודה" מפקיע מידי המעביד את הסמכות לפעול לבדו מול עברות המשמעת, וכמעט בכל המצבים אין הוא יכול לפעול, אלא במשותף עם נציגות העובדים. סעיף 5 ל"תקנון העבודה" קובע כי תלונה נגד העובד בגין הפרת משמעת תתברר בשלב ראשון בין הנהלת המפעל ובין נציגות העובדים, ולפי דרישת אחד הצדדים ישותף בבירור גם נציג של מועצת הפועלים. סעיף 55(ג) לתקנון קובע כי הענישה המשמעתית ("הטלת האחריות", כלשון הסעיף) תתבצע על-ידי ההנהלה, ביחד עם נציגות העובדים. אמצעי המשמעת היחיד שהנהלה יכולה להטיל בלי שיתופם של נציגי העובדים הוא מתן התראה לעובד.¹⁵⁶ ובמקרה זה יש לתת הודעה על כך לנציגות העובדים.

אם לא הגיעו ההנהלה ונציגות העובדים להסכמה משותפת בדבר הטלת אמצעי המשמעת, קובע סעיף 55(ד) לתקנון כי כל אחד מהצדדים יכול להפנות את העניין להכרעה של ועדה פאריטטית, או של בוררות. מבחינה מעשית נוצר פה מצב, שבו נזקק המעביד להסכמת נציגות העובדים לשם הטלת אמצעי המשמעת, ואם לא תושג הסכמה לא יוכל המעביד אלא לפנות לוועדה פאריטטית או לבוררות.

במשך כל הזמן שהליכים אלה מתנהלים עומדת על הפרק השאלה אם העובד הנדון ימשיך בעבודתו או שיושעה. "תקנון העבודה" לא הסמיך את המעביד להשעות על דעת עצמו את העובד, ואף כאן דרושה הסכמת נציגות העובדים. במקרים של עברות משמעת חמורות, וכאשר עובדת העברה אינה מוטלת בספק, מוסמכת ההנהלה להשעות

154 ראה סעיף 22 לתקנון העבודה.

155 ראה סעיף 52(א) לתקנון העבודה.

156 ראה סעיף 55(ג) לתקנון העבודה.

את העובד — למשך יום אחד¹⁵⁷. בו ביום צריכים הצדדים (ההנהלה ונציגות העובדים) להגיע לידי הסכמה בעניין ההשעיה. אם אין הסכמה, מועבר העניין לידי ועדה פאריטטית, וההשעיה הומנית תימשך עד שתתקבל החלטתה בנדון. אין ספק, שגישת "תקנון העבודה" בכל הנוגע לחלוקת כוחות וסמכויות שונה לחלוטין מהגישה שמצאנו בארצות הברית. המעביד אינו מוסמך להטיל אמצעי משמעת, ואת מקומו ממלא גוף קולקטיבי של הנהלה ונציגות העובדים. ההליך של הטלת עונש המשמעת על-פי "תקנון העבודה" הוא למעשה הליך של משא-ומתן קיבוצי, ובדור לחלוטין שנציגות העובדים תשקול כאן גם שיקולים משלה, שאין להם ולא כלום עם הבטחת המשמעת בעבודה¹⁵⁸. המעביד ימצא עצמו לא אחת במצב שבו עליו לוותר לדרישות נציגות העובדים, שכן האלטרנטיבה שלו מוציאה אותו לדרך של ועדה פאריטטית או בוררות, וזמן רב עשוי לעבור עד הטלת עונש המשמעת. לעומת זה, בארצות הברית יוכל המעביד לפעול באופן מידי ולהטיל את עונש המשמעת בהתאם לשיקול דעתו, ואם ארגון העובדים ישקול ויראה שהמעביד נהג שלא כהלכה, עומדות לרשותו בדרך-כלל מלוא התרופות להחזרת המצב לקדמותו. מבדיקה של הסדרי משמעת נוספים בישראל נראה לנו, כי הגישה שמצאנו ב"תקנון העבודה" בקשר לחלוקת כוחות וסמכויות רווחת ברחבי המשק הפרטי, וקיימת אצל חברות ציבוריות גדולות¹⁵⁹.

(ג) המנגנון לבירור העובדות ולפיקוח על הטלת אמצעי המשמעת

"תקנון העבודה" בחר בדרך של שיתוף נציגות העובדים בהטלת אמצעי המשמעת. בהסדר משמעת זה הוצאו מידי המעביד הכוחות והסמכויות להטיל בעצמו את אמצעי המשמעת, ועל כן לא קיים צורך של פיקוח נוסף על מעשי המעביד. בירור העובדות אמור להיעשות בידי המעביד יחד עם נציגות העובדים, או על-ידי ועדה פאריטטית ו/או בוררות — אם העניין מועבר להחלטתם, בהיעדר הסכמה בין הצדדים. נראה, שההליכים של הטלת אמצעי המשמעת אינם הליכים של בירור מעין-שיפוטי, אלא הליכים של משא-ומתן בענייני משמעת. הסדר המשמעת אינו מפתח כלים לעריכת בירור עובדתי ואין הוא מגבש עקרונות כלליים של פעולה משמעתית. פעולת המשמעת מתבצעת אד-הוק, מתוך משא-ומתן הדדי בין ההנהלה לנציגות העובדים, והחלטות המשמעת אינן מתפרסמות ואינן מאפשרות ליצור נורמות כלליות מנחות.

157 ראה סעיף 54(א) ל"תקנון העבודה".

158 במחקר שערך ד"ר פרידמן אצל ועדי עובדים נמצא, כי ב-48% מהמקרים שנבדקו התנגד ועד העובדים לפיטורים של כל עובד, אפילו אם נתפס הלה בגניבה. הנימוק העיקרי לעמדה זו של הוועדים היה, שהוועד רואה עצמו כנציג ומגינו של העובד מול המעביד, הנמצא בצדו השני של המתרחש. ראה: א' פרידמן, תמורות מבניות באיגודים מקצועיים (1972) 28. 159 ההוראות הרלוואנטיות של הסדר המשמעת בחברת "אל-על" עלו לדיון בדב"ע לו/33-3 וינשטיין ג' אל-על נתיבי איזר לישראל, פד"ע ח 44, 46-47, 53. הוראות הסדר המשמעת בחברת מקורות נידונו בדב"ע לה/8-3 "מקורות" חברת המים בע"מ ג' מרקוביץ, פד"ע ו, 125, 130-131. בדומה לכך, ראינו כי גם בהסדר המשמעת של מפעלי התעשייה האווירית, מטילים אמצעי המשמעת על ידי פורום משותף של ההנהלה ונציגות העובדים.

בניגוד למצב בארצות הברית אין אפוא במשק הפרטי בישראל פסיקה מנחה בענייני משמעת, ולא נוצרו קריטריונים אחידים של משמעת בעבודה. זעיר פה זעיר שם מזדמן לבית הדין לעבודה לדון בתביעתו של עובד שנפגע בגין פעולת משמעת¹⁶⁰, אולם המקרים הספורים המגיעים לבית הדין אינם מאפשרים ליצור נורמות כלליות של ענישה משמעתית. ייתכן שכל עוד נמשך קשר העבודה מעדיף העובד שלא לפנות לבית הדין נגד מעבידו, בקשר עם פעולת המשמעת שפגעה בו, והנכונות לתבוע את המעביד באה לידי ביטוי כאשר מסתיים קשר העבודה בפיטורי משמעת. במקרה כזה, של סיום קשר העבודה בפיטורי משמעת, מוגשות לבית הדין תביעות רבות למדי מצד העובדים המפוטרים, רובן ככולן תביעות לפיצויי פיטורים.

פסיקתו העיקרית של בית הדין מתרכזת בשאלה אם מגיעים לעובד המפטר פיצויי פיטורים, או שמא הראה המעביד כי מוצדק לשלול מהעובד את פיצויי הפיטורים או להפחית משיעורם. ביסוד פסיקה זו עומדים סעיפים 16–17 לחוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג–1963. כאשר חל הסכם קיבוצי על הצדדים יפעל בית הדין לעבודה בהתאם להוראות אותו הסכם כאמור בסעיף 16 תנ"ל. מקום שלא חל הסכם על הצדדים המתדיינים, יונחה בית הדין על-פי הוראות ההסכם הקיבוצי החל על המספר הגדול ביותר של עובדים – ובהתאם לפסיקת בית הדין הסכם זה הוא "תקנון העבודה"¹⁶¹. השאלה המרכזית המעסיקה את בית הדין במקרה זה היא, אם נוכח התנהגותו של העובד רשאי היה המעביד לשלול ממנו את פיצויי הפיטורים, כולם או מקצתם, וזאת בגובה לפיטוריו של אותו עובד מהעבודה. דיון מעין זה מתייחס רק לעברות המשמעת החמורות ביותר, ובית הדין נדרש לפסוק פיצויי פיטורים, ולא להסדיר נורמות של ענישה משמעתית. בדיונים אחרים, שבהם פסק בית הדין את מלוא פיצויי הפיטורים לעובד, ניתן לחוש למקרא הדברים כי דעתו של בית הדין אינה נוחה מעצם הפיטורים, שהיו אמצעי משמעת חמור מדי ביחס להתנהגות העובד. כאן עולה, מחדש, על הפרק שאלת סמכותו של בית הדין להתערב בעניין הפיטורים (כאן פיטורי משמעת) וליתן סעד אפקטיבי לעובד שפוטר שלא כדין.

כפי שראינו לעיל¹⁶² לא צלח ניסיונו של בית הדין לעבודה בעניין "צרי" וגם הניסיון לקעקע תוקפם של פיטורים מכוח צווים הצהרתיים לא עלה יפה עד כה. במצב זה ספק אם יוכל בית הדין להעמיד "שולחן ערוך" בנושא פיטורי המשמעת כל עוד אין לבית הדין תרופה אפקטיבית לביטול תוקפם של פיטורי משמעת שנועשו שלא כדין.

לדעתנו, גם לאחר פסק הדין בבג"צ "צרי" ובבג"צ פלמאן, עדיין נותרה דרך נוספת לגסות ולתקוף את תוקף הפיטורים, ולבקש סעד של החזרה לעבודה, היא – הגשת התביעה על-ידי ארגון העובדים שהיה צד להסכם הקיבוצי. עילת התביעה האפשרית היא, שהמעביד הפר את התחייבותו – כלפי ארגון העובדים – אם פיטר את העובד בניגוד למוסכם בהסכם הקיבוצי. התביעה כולה, וגם הסעד המבוקש, יידונו במישור

160 ראה למשל: דב"ע לה/9–2 רשות הנמלים בישראל ב' חננאל, פר"ע ז 87.

161 ראה סעיף 17 לחוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג–1963, וראה בנושא זה את פסקי הדין הנזכרים בהערה 83.

162 ראה הדין בחלקו הראשון של המאמר, עמ' 500–505. וראה שם האיזכורים של בג"צ צרי (הערה 89) ובג"צ פלמאן (הערה 110) הנזכרים להלן.

הקיבוצי ולא במישור האישי של יחסי העבודה, ועילה אפשרית לתביעה כזאת עשויה להתייחס גם להפרת הדרך המוסכמת לפיטורים. לגבי פיטורי משמעת ראינו, כי הדרך המוסכמת לפיטורים יוצרת חומת-הגנה לעובד, באשר המעביד אינו רשאי בדרך כלל לפעול ללא הסכמה של נציגות העובדים. בדרך טיעון זאת ניתן יהיה, לדעתנו, להסתמך באופן אנאלוגי על מצב הדברים השורר בארצות הברית, כאשר קובלנותו של ארגון העובדים עשויה להוליך להתחלתו של העובד המפוטל לעבודה. הדרך לטיעון זה לא נחשבת בבג"צ "צרי", וככל שמתבוננים במערכת הנימוקים של השופט זוסמן כן ניתן לראות פתח מתאים כדי לנסות וללכת בדרך זו.¹⁶³

לסיכום דעתנו בנושא זה נאמר, שאם וכאשר תהיה לעובד המפוטל "כתובת" אפקטיבית שבה תתבררנה טענותיו כלפי הפיטורים, כי אז עשויה להיווצר במסגרת זאת גם מערכת של נורמות בנושא המשמעת בעבודה, אשר על-פיה יפעלו עובדים ומעבידים.

(ד) "תקנון העבודה" – משקנות וביקורת

"תקנון העבודה" יצר הסדר משמעת המגדיר באופן ברור ומפורט את חובותיו של העובד, את עברות המשמעת ואת אמצעי המשמעת שניתן להטיל בגין כל עברת משמעת. זהו, לדעתנו, יתרונו המובהק של הסדר משמעת זה. חסרונו הגדול נעוץ בדרך שהוא קובע להפעלת אמצעי המשמעת. אמנם זכויות העובדים בשמורות בקפדנות, וההסדר מבטיח אותם מפני מעשים של שרירות-לב או רשלנות מצד המעביד; עם זאת נראה לנו, כי ההגנה על זכויות העובדים הגיעה כאן לממדים מוגזמים, עד כי נפגעת יעילותו של ההסדר.

נראה לנו, שהטלת אמצעי המשמעת צריכה להיות בידי המעביד, וכי אין זה רצוי ואין זה יעיל להפקיד על כך את נציגות העובדים. שיתוף העובדים בהטלת אמצעי המשמעת מעמיד את נציגות העובדים במצב לא נוח, והטלת אמצעי המשמעת היא תוצאה של פשרה במשא-ומתן, שבהכרח נשקלו בו גם שיקולים שהם זרים לנושא המשמעת.

בנוסף על כך נראה כי הליכי משמעת אלה אינם מניבים נורמות מנחות בענייני משמעת, כך שגם להבא יצטרך כל מעביד למצוא את הפשרות שלו עם נציגות העובדים שלו ולא ייווצר הסדר משמעת קבוע ויציב. בהשוואה עם המצב הקיים בארצות הברית יוצא ההסדר הישראלי וידו על התחתונה.

2. השירות הציבורי – חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג—1963¹⁶⁴

אם בתחום המשק הפרטי המשמעת היא בעיקר עניינם של הצדדים להסכם העבודה, הרי המשמעת של עובדי הציבור מעלה לא רק שיקולים הנוגעים ליחסים הרגילים שבין עובד למעביד, אלא גם שיקולים הנובעים מאינטרס הציבור. מבחינה אחת, עובד הציבור הוא "עובד", אשר בינו ובין המדינה קיים קשר של עובד ומעביד, ובמישור זה של יחסים קיימים אינטרסים לגיטימיים של עובד ומעביד המחפשים לעצמם פתרונות

¹⁶³ ראה בג"צ "צרי" (לעיל, הערה 89) וראה שם במיוחד בעמ' 383, בין האותיות ג-ה.

¹⁶⁴ להלן "חוק המשמעת".

הוגנים במסגרתו של הסדר המשמעת. העובד רוצה הגדרה הוגנת וברורה לכל חובות המשמעת החלות עליו, ויש לו אינטרס לגיטימי להבטיח בירור נאות של העובדות, ופיקוח מתאים על הטלת אמצעי המשמעת. המעביד מצדו רוצה מנגנון יעיל שיעמיד לרשותו מגוון של אמצעי משמעת, ודרושה לו האפשרות להגיב על עברת המשמעת ביעילות ותוך פרק זמן סביר. אינטרסים מסוג זה מצאנו גם בתחום המשק הפרטי, ונראה כי הציפייה להבטחתם קיימת הן במשק הפרטי והן בשירות הציבורי. עם זאת, המשמעת של עובדי הציבור מהווה גם נושא של אינטרס הציבור. פעולתו היעילה של השירות הציבורי היא מעניינו של הציבור כולו, ועל-מנת לקיים רמה נאותה של שירותים לציבור יש להבטיח רמה נאותה של משמעת בקרב עובדי הציבור.¹⁶⁵

אין ספק, שהאינטרס הציבורי לקיים רמה גבוהה של משמעת בא לידי ביטוי מיוחד בשירות הצבא והמשטרה. עם זאת יש לציין, כי בשירותים אלה דומיהם¹⁶⁶ אין לראות את הסדר המשמעת בראי היחסים שבין עובד למעביד. הסדר המשמעת החל בשירותים אלה אינו גובע ממשא-ומתן קיבוצי, ואין הוא בא לפשר ולמסד אינטרסים לגיטימיים של עובד ומעביד. הסדרי המשמעת בשירותים אלה יוצרים למעשה משטר של משמעת, ומי שמפר את המשמעת צפוי לעונשי משמעת החורגים מתחום יחסי העבודה, השכר או הדרגה, עד כי לעתים מוטלים כאן עונשים של שלילת החירות. יתרה מזו, בהקשרים רבים אין לראות כלל את השוטר או החייל כ"עובדים"¹⁶⁷ ואין ספק כי ההקשר של חובות המשמעת מחזק את המסקנה כי אין הללו בבחינת "עובדים".

הדיון שלנו לא יתפשט לעבר מסגרות המשמעת הקיימות בצבא או במשטרה, באשר אין להן, לדעתנו, קשר של ממש להסדר החל על יחסי עבודה. לעומת זאת יש בכוונתנו לבדוק, בוהירות הראויה, את הסדר המשמעת החל על עובדי המדינה. אמנם, גם בהסדר זה באים לכלל ביטוי האינטרסים הציבוריים שאינם קיימים במשק הפרטי, אולם יחד עמם קיימים כאן יחסים של עובד ומעביד, ונוצר הצורך למצוא פתרונות לאינטרסים ההדדיים של עובד ומעביד בהפעלתו של הסדר המשמעת. במצב דברים זה נראה לנו, כי מבין ההסדרים העיקריים החלים בשירות הציבורי מתאים יהיה להשוות בין הסדר המשמעת החל על עובדי המדינה ובין ההסדרים שמצאנו בתחום המשק הפרטי. גם הסדרי המשמעת החלים ברשויות המקומיות נראים לנו כמתאימים להשוואה מעין זאת. להסדרים אלה יש אף קירבה יתרה אל ההסדרים החלים במשק הפרטי, שכן עד לזמן האחרון נוצרו הסדרי משמעת אלה מכוח הליכים של משא-ומתן קיבוצי.¹⁶⁸

165 ראה לעניין זה את דברי השופט ח' כהן בעש"מ 1/76 כהן נ' נציבות שירות המדינה, פ"ד ל(3) 503, 500: "שירות המדינה אינו יכול להתנהל אלא מתוך המשמעת ואין חיי המדינה או חיי אזרחיה חיים אלא כל עוד מתנהל שירות המדינה".

166 למשל שירות בתי הסוהר; ראה לעניין השיפוט המשמעתי של סוהרים את פקודת בתי הסוהר (נוסח חדש), תשל"ב-1971, פרק ג' סימן ט'.

167 ראה לכך ע"א 153/54 וידר נ' מ"י פ"ד י', 1246, 1250. בג"צ 279/72 עובד נ' שר הבטחון ואח', פ"ד כז 169(1). כן ראה: דב"ע 8/1-2 חיימוביץ נ' מ"י, פד"ע ח 472. דב"ע לח/4-4 ההסתדרות הכללית נ' מ"י, פד"ע י', 78.

168 ראה בג"צ 218/65 נבאי נ' ראש עיריית ירושלים ואח', פ"ד כ(1) 41 (כאן עלה לדיון הסדר המשמעת בעיריית ירושלים). כן ראה: בג"צ 392/67 פנץ נ' עיריית תל-אביב ואח', פ"ד כב(1) 429 (כאן עלה לדיון הסדר המשמעת בעיריית תל-אביב).

לאחרונה השתנה המצב בכל הנוגע להסדרי המשמעת ברשויות המקומיות, וחוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח—1978¹⁶⁹, קובע הסדר משמעת החל על עובדי הרשויות המקומיות¹⁷⁰. הוראותיו של חוק זה נסמכות במידה רבה על הוראותיו של חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג—1963 (להלן: "חוק המשמעת")¹⁷¹, וכך ניתן לצפות כי עם שנכנס חוק זה לתוקף¹⁷² תיווצר תוך כדי הפעלתו זיקה ממשית אל הסדר המשמעת הוותיק יותר שנקבע בחוק המשמעת. המחוקק הישראלי פעל אפוא בהתאם לדגם אב אחד, בשעה שקבע את הסדרי המשמעת החלים על עובדי הציבור לסוגיהם. במצב דברים זה בחרנו להעמיד לדיון את הסדר המשמעת החל על עובדי המדינה מכוח חוק המשמעת, תוך השוואה בין הסדר משמעת זה, שיצא מבית המחוקקים, ובין הסדרי המשמעת האחרים שמצאנו במשק הפרטי. מן הראוי לציין כאן, כי עובדי המדינה בישראל לא תמיד היו כפופים להסדר משמעת שהוראותיו הוראות של חוק הן. במשך למעלה מעשר שנים לפני תחילת תוקפו של חוק המשמעת פעלו בשירות המדינה בתי דין למשמעת, שיסודם החוקי בסעיף 15 לדבר המלך במועצה על א"י, 1922—1947¹⁷³, פעולתם של בתי דין אלה היתה מבוססת הן על סמכויות מכוח החוק, והן על הסדר חוזי שבין המדינה לעובדיה. מצד אחד מונזו חברי בית הדין בידי שר המשפטים לשמש כוועדת חקירה על-פי פקודת ועדות החקירה, וניתנה להם סמכות מעין-שיפוטית¹⁷⁴, אך מאידך הוקם בית הדין כ"ועדה משרדית" לפי הוראות התקשי"ר — המהווה חוזה עבודה בין הממשלה לעובדיה¹⁷⁵. כך גם הוסדרו חובות המשמעת של העובדים במסגרת הוראות התקשי"ר¹⁷⁶. הגם שלפעולתו של בית הדין למשמעת היו כמה קווי אופי של הסדר מכוח חוזה (כאילו היה "בית דין פנימי"), יש לציין שפעולתו היתה כפופה לביקורת הבג"צ¹⁷⁷. מסקנותיו של בית הדין נקראו להלכה בשם "המלצות", אולם נראה שבפועל הן שקבעו את גורל העובד. שרי הממשלה היו פועלים על סמך המלצות בית הדין¹⁷⁸ ומפעילים את סמכויות המשמעת והפיטורים, כפי שנקבעו בסימנים 14 ו-15 לדבר המלך במועצה.

הסדר המשמעת בטרם היכנס החוק לתוקפו היווה אפוא מזיגה של הסדר חוזי המשולב עם הפעלת סמכויות מכוח החוק, כשהאספקט הציבורי בולט בפיקוחו של הבג"צ על

169 ראה ס"ת תשל"ח 153.

170 "רשות מקומית" מוגדרת בסעיף 1 לחוק כך: "רשות מקומית" — עיריה, מועצה מקומית או איגוד ערים.

171 פרט לדמיון הכללי שבהוראות שני החוקים הנ"ל, מוחלות הוראות רבות של חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג—1963, על עובדי הרשויות המקומיות, וזאת בהתאם לאמור בסעיף 20 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח—1978.

172 החוק התפרסם ביום ט"ז בתמוז תשל"ח (21.7.78) ותחילת תוקפו היתה שישה חודשים מיום פרסומו (ראה סעיף 27 לחוק).

173 ראה לכך דברי ההסבר בהצעת חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ב—1961, ה"ח תשכ"ב 45, 36.

174 ראה בג"צ 13/57 צמזקין נ' בית הדין המשמעתי לעובדי המדינה ואח', פ"ד יא 856, 862 (להלן: בג"צ צמזקין).

175 שם, 866.

176 ראה, למשל, ע"א 104/62 לנגלייב נ' מלמד ואח', פ"ד ט"ז 1875, 1877.

177 ראה בג"צ צמזקין (לעיל, הערה 174) עמ' 862, 866.

178 שם, 866.

פעולת בתי הדין. דברי ההסבר לחוק המשמעת מבהירים כי החוק בא כדי "להעמיד את הנוהג שהתפתח בבתי הדין המשמעתיים על יסודות חוקיים איתנים יותר, ואגב כך להרחיב סמכויותיהם ולחזק מעמדם"¹⁷⁹. הסדרת נושא המשמעת מכוחו של החוק באה אף לתת ביטוי לאינטרס הציבורי שבמשמעת עובדי הציבור¹⁸⁰.

כזה היה מצב הדברים עם כניסתו לתוקף של חוק המשמעת. להלן נבדוק את חוק המשמעת ואת מהותו של הסדר המשמעת שהוא מטיל על עובדי המדינה¹⁸¹: נעמוד על הבסיס להגדרת עברות המשמעת, המקור להטלת אמצעי המשמעת; נבחן את הדרך לחלוקת כוחות וסמכויות בפעולתו של הסדר המשמעת; ולבסוף נבדוק את המנגנון לבירור העובדות ולפיקוח על הטלת אמצעי המשמעת. לסיום הדיון בהסדר משמעת זה נצביע על מסקנותינו, ונעריך את דרכי פעולתו של ההסדר.

(א) הבסיס להגדרת עברות המשמעת ולהטלת אמצעי המשמעת

(1) עברות המשמעת. חוק המשמעת בחר בדרך של מתן הגדרות רחבות לעברות המשמעת. עברות המשמעת הוגדרו בסעיף 17 לחוק המשמעת בזו הלשון:

"17. עובד מדינה שעשה בישראל או בחוץ לארץ אחת מאלה אשם בעבירת משמעת:

- (1) עשה מעשה או התנהג באופן שפגע במשמעת¹⁸² שירות המדינה;
- (2) לא קיים את המוטל עליו כעובד מדינה על פי נוהג, חוק או תקנה או הוראה כללית או מיוחדת שניתנו לו כדין, או התרשל בקיום המוטל עליו כאמור;
- (3) התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כעובד המדינה, או התנהג התנהגות העלולה לפגוע בתדמיתו או בשמו הטוב של שירות המדינה¹⁸³.
- (4) התנהג התנהגות בלתי הוגנת במילוי תפקידו או בקשר אתו;
- (5) השיג את מינויו בשירות המדינה במסירת ידיעה או בהעלמת עובדה הנוגעת לענין, או בשימוש באיומים בכוח או באמצעים פסולים אחרים;
- (6) הורשע על עבירה שיש עמה קלון."

¹⁷⁹ ראה הצעת החוק (לעיל, הערה 173) עמ' 46.

¹⁸⁰ ראה: "אלוני, 'החוק והפעלתו' בתוך: קובץ הרכבה — חוק המשמעת בשירות המדינה (נציבות שירות המדינה, תשכ"ו—1966) 12 (להלן: אלוני).

¹⁸¹ בהתאם לסעיף 1 לחוק המשמעת, "עובד המדינה" הוא מי שנתמנה לשירות המדינה לפי חוק המינויים, לרבות עובד על-פי חוזה מיוחד כאמור בסעיף 40 לחוק המינויים. סעיף 74 לחוק מאפשר להוציא מגדר תחולת החוק עובדים או סוגי עובדים, והכל כמפורט באותו סעיף. סעיף 75 לחוק מאפשר, בהתאם לדרך המפורטת בו, להחיל את הוראות החוק על עובדי רשות מקומית או עובדי גוף מבוקר — כהגדרתם שם. סעיף 75 לחוק, מתווה את הדרך להחלת החוק על שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים.

¹⁸² את השאלה מהי "פגיעה במשמעת" בחן לאחרונה השופט שמגר בעש"מ 3/75 דב"ש נ' נציבות שירות המדינה, פ"ד ל (1) 231, 235—236.

¹⁸³ ס"ק (3) וס"ק (5) הוחלו על-ידי חוק שירות המדינה (משמעת) (תיקון מס' 5), תשל"ז—1977, ס"ח תשל"ז 170, 172.

מבחינת הדרך להגדרת עברות המשמעת נקבעו כאן, ללא ספק, קטגוריות רחבות של עברות משמעת, וייתכן כי פירוט רב יותר אינו רצוי. כאשר עברת המשמעת נובעת מהפרת חובה של העובד, נראה שאת פירוט חובותיו של העובד ניתן יהיה למצוא במסגרת הוראות התקשי"ר. יחד עם זאת, נכללות כאן גם עברות משמעת דוגמת התנהגות בלתי הולמת, או בלתי הוגנת, במילוי התפקיד — עברות שאינן נשענות מטבען על קודקס התנהגות כתוב, וספק אם ניתן להזות כאן מראש את מגוון האפשרויות ולמסדו בכתובים. התוצאה היא, שבכמה תחומים מכסות עברות המשמעת את חובותיו של העובד, שיש להן פירוט בכתב והן כלולות במסגרת הוראות התקשי"ר; ואילו בתחומים אחרים נקבעו עברות המשמעת לגבי דרכי התנהגות שעובד המדינה מצווה לקיימם בעת שהוא ממלא כל תפקיד מתפקידיו. בתחומים אלה יש כר נרחב לפעולתן של ערכאות המשמעת, הנדרשות בפסיקתן לקבוע נורמות של התנהגות לעובדי הציבור.

נראה לנו, שלגבי עובד הציבור נקבעו כאן חובות משמעת בהיקף ובאיכות שלא מצאנו דוגמתם במשק הפרטי. פרט לקיום חובותיו, באופן מלא וללא רשלנות, נדרש כאן עובד המדינה למלא את נורמות כלליות בביצוע כל תפקידיו; נאסר עליו להתנהג באופן שאינו הולם את תפקידו כעובד מדינה, או להתנהג באופן העלול לפגוע בתדמית או בשם הטוב של שירות המדינה ואסור לו להתנהג התנהגות בלתי הוגנת במילוי תפקידו או בקשר אתו, או לפגוע במשמעת בשירות המדינה. נורמות מקיפות מסוג זה לא מצאנו בהסדרים החלים במשק הפרטי, ואין ספק כי באים כאן לידי ביטוי אינטרסים ציבוריים, הדורשים לקיים רמה נאותה של משמעת בשירות הציבורי.

(2) עונשי המשמעת. בסעיפים 25, 31 ו-34 לחוק המשמעת מפורטים עונשי המשמעת, ונקבעות הערכאות המוסמכות להטיל כל אחד מעונשי המשמעת. שורת עונשי המשמעת מגוונת ומתאפשר להטיל עונשי משמעת בדרגות חומרה שונות, החל בהתראה או נזיפה, עבור בעונשים דוגמת הורדה בדרגה, הפקעת חלק מן המשכורת או העברה לתפקיד אחר, וכלה בעונשי משמעת של פיטורים ושליחת פיצויי פיטורים ופסילה לשירות המדינה.

עונשי המשמעת החמורים יותר נתונים אך ורק בידי בית הדין למשמעת; עונשים קלים יותר נתונים בידי ועדות המשמעת, והעונשים הקלים ביותר ניתנים בידי השר או המנהל הכללי של המשרד.

יש לציין, כי סעיף 68 לחוק המשמעת קובע באופן קטגורי כי עובד לא יפוטר בגלל עברת משמעת אלא על-פי פסק דין של בית הדין, וסעיף מפורש זה דוחה, בכל הקשור לענייני המשמעת, את סמכויותיו הכלליות של השר לפטר עובד בהתאם לסימן 15 לדבר המלך במועצה, 1922—1947¹⁸⁴.

(ג) חלוקת כוחות וסמכויות בין המעביד לעובדים

היות שהסדר זה מקורו בהוראות החוק, אין לחפש כאן חלוקת כוחות וסמכויות הנובעת מהליכים של משא-ומתן קיבוצי. המחוקק הוא שהציב את הסדר המשמעת, ובראש

184 ראה דב"ע לו/93—3 מ"י נ' הנוכי, פד"ע ט 14.

מעניין עמד ללא ספק אינטרס הציבור. יחד עם זאת, כפי שראינו, היה כאן בעבר רקע של הסדר חוזי שתורם אף הוא לפעולתם של בתי הדין למשמעת, בטרם חוקק חוק המשמעת. יתרה מזאת, אינטרסים של ארגוני העובדים אינם זרים להסדרי המשמעת בשירות הציבורי, והצבענו על כך כי ברשויות המקומיות, עד לזמן האחרון, הוסדר נושא המשמעת מכוח משא-ומתן קיבוצי. על רקע זה לא ייפלא אם נמצא שבחוק המשמעת באו לידי ביטוי גם אינטרסים מסוימים של ארגון העובדים, ומכאן גם חלקם בחלוקת הכוחות והסמכויות בפעולתו של ההסדר.

ביטוי ברור לאינטרסים של ארגון העובדים ניתן למצוא בנושא ההרכב של ועדות המשמעת ובהרכבו של בית הדין למשמעת. סעיף 3 לחוק המשמעת מסמיך את שר המשפטים, בהתייעצות עם שר האוצר, למנות את חברי בית הדין למשמעת. שר המשפטים ממנה את חברי בית הדין מתוך 4 רשימות שמגישים לו גופים שונים. אחת הרשימות מוגשת לשר המשפטים מטעם ארגון עובדי המדינה, המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדי המדינה. באופן משלים קובע סעיף 6 לחוק, כי אב בית הדין למשמעת מוסמך למנות את הרכב בית הדין שידון בעניין פלוני, ובהרכב בית הדין יהיו שלושה חברים, אחד מהם מרשימת הארגון היציג של עובדי המדינה. התוצאה היא, שבהרכבו של בית הדין למשמעת מובטחת השתתפותו של חבר בית דין אחד ששמו נכלל ברשימה שהגיש ארגון העובדים היציג. כזה הוא גם המצב בוועדות המשמעת, מכוח סעיפים 19(ב) ו-20(א) לחוק. יוצא אפוא, שאף-על-פי שהדיון בפני ערכאות המשמעת הוא בלתי תלוי, מבטיחה דרך המינוי ייצוג מסוים לנציגי ארגון העובדים.

אשר להפעלת עונש משמעת, בדומה להסדרים שמצאנו במשק הפרטי בישראל כך גם בהסדר זה הוציא המעביד מידו את הכוח להגיב בעצמו על עברות המשמעת. נראה, שגם בידי הדרגים הבכירים ביותר של המעביד (המדינה) — ויהיו אלה השרים או המנהלים הכלליים או מנהלי היחידות השונות — אין כמעט סמכות של ענישה משמעתית. סמכות המשמעת היחידה הנתונה בידי המעביד מצטמצמת למתן התראה או גזיפה, והיא מסורה בידי השר או המנכ"ל¹⁸⁵. כפי שאמרנו, נדחית כאן גם סמכות הפיטורים של השר, הנתונה לו בסימן 15 לדבר המלך במועצה, מפני סמכותו של בית הדין למשמעת, שרק הוא מוסמך לצוות על פיטורי עובד, כשהפיטורים קשורים לעברת משמעת. ניתן לראות אפוא, שבכל הקשור לענישה המשמעתית מפקיד חוק המשמעת את מרבית סמכויות המשמעת בידי ועדות המשמעת ובידי בית הדין למשמעת. ועדות המשמעת הן בגדר חידוש שנוצר מכוח חוק המשמעת, לאחר שהורגש הצורך למצוא פורום מתאים לדיון בעברות המשמעת החמורות פחות. משרדי הממשלה היססו מלהפנות את המקרים החמורים פחות אל בית הדין למשמעת, ומכאן בא הצורך בערכאות משמעת נוספות¹⁸⁶.

ההליכים שעל-פיהם פועלים בית הדין למשמעת וועדות המשמעת הם הליכים של שפיטה משמעתית. בשירות הציבורי, שלא כמו במשק הפרטי בישראל, שם מצאנו בירור משמעותי בדרכים של משא-ומתן קיבוצי, יש הסדר של שיפוט משמעתית. השיפוט

185 ראה סעיף 31 לחוק המשמעת.

186 ראה על כך: אלוני (לעיל, הערה 180) עמ' 13.

המשמעת. הוא בלתי תלוי¹⁸⁷, ומתבצע בהתאם להוראות החוק, ולתקנות מיוחדות של סדרי הדיון¹⁸⁸. לדיון המשמעת נקבעו כאן סדרי דין מדוקדקים המסדירים, בפירוט רב, נושאים כמו הגשת כתב התלונה, שלבי הדיון בתלונה, סדרי הקירת העדים, השמעת הסיכומים, מתן פסק הדין והגשת הערעור.

כאשר אנו מעמידים להשוואה את ההסדר מכוח חוק המשמעת עם ההסדר שמצאנו בארצות הברית מכוח מנגנון הקובלנה והבוררות, יסתבר לנו כי הגישות היסודיות של שני ההסדרים שונות זו מזו. בארצות הברית המעביד מוסמך להפעיל את אמצעי המשמעת, וארגון העובדים רשאי להביא את העניין לדיון בפני ערכאה בלתי תלויה, המוסמכת להתזרז את המצב לקדמותו ולשפוט את העובד. ואילו בישראל, הן במשק הפרטי והן בשירות הציבורי, המעביד לבדו אינו מוסמך להגיב על עברת המשמעת. בתקנון המשמעת הוא נדרש להשיג את הסכמת נציגי העובדים, או שעליו להפנות את העניין לוועדה פאריטטית או לבוררות, והם שיחליטו מהו עונש המשמעת המתאים. במקביל לכך, בחוק המשמעת נקבע הסדר של שיפוט משמעת. המעביד מוסמך להטיל רק עונשי משמעת קלים, ואת עונשי המשמעת הממשיים מוסמכות להטיל ערכאות משמעת בלתי תלויות, שבפניהן גערך הדיון המשמעת. נטל ההוכחה בפני ועדות המשמעת ובפני בית הדין למשמעת אינו מוטל, כמובן, על העובד, אלא על התביעה, ואף אם אין כאן דרישה של הוכחה מעבר לספק סביר, אין די במידת ההוכחה המקובלת במשפט האזרחי¹⁸⁹.

במשך הדיון המשמעת עולה שאלת השעייתו של העובד העומד לדיון. תקנון העבודה לא הסמך, כזכור, את המעביד, אלא להשעיה של יום אחד, כאשר מעבר לכך נדרשת הסכמת הצדדים, ובהיעדר הסכמה מועבר העניין להכרעה של ועדה פאריטטית (וההשעיה הזמנית תחול עד למתן החלטתה). חוק המשמעת הפקיד את הסמכות הרגילה להשעיה בידי נציב שירות המדינה¹⁹⁰, אשר ניתן לזהות בו את ה"מעביד". בנוסף לסמכות ההשעיה של הנציב, העומדת לו לאחר שהוגשה קובלנה נגד העובד¹⁹¹, קיימת סמכות השעיה בידי השרים, אך זאת למקרים דחופים, ועד לתקופה של 14 ימים¹⁹². יחד עם מתן סמכות ההשעיה נקבעו בחוק כמה תנאים להפעלתה, וכך, למשל, יש לאפשר לעובד להשמיע את טענותיו בטרם תתקבל החלטת הנציב להשעותו¹⁹³. סייגים נוספים בכל הקשור להשעיה הוחלו לאחרונה¹⁹⁴ בחוק המשמעת, כנראה גם בשל התופעה של התארכות תקופת ההשעיה. בנוסף לסייגים מכוח החוק יש סמכות לבית הדין לעבודה להתערב בשיקול דעתו של הנציב בהחלטת ההשעיה¹⁹⁵.

187 ראה סעיף 8 לחוק: "אין על חבר בית הדין מרות בענייני שפיטה וזלת מרותו של הדין".

188 ראה למשל: תקנות שירות המדינה (משמעת) (סדרי הדיון בועדות המשמעת), תשכ"ד-1963, ק"ת 1502 (תשכ"ד) 112; תקנות שירות המדינה (משמעת) (סדרי הדיון של בית הדין), תשכ"ד-1963, ק"ת 1502 (תשכ"ד) 104.

189 ראה בג"צ צמזקי (לעיל, הערה 174).

190 ראה סעיף 47(א) לחוק.

191 ראה שם.

192 ראה סעיף 48 לחוק.

193 ראה סעיף 47(ב) לחוק.

194 ראה חוק שירות המדינה (משמעת) (תיקון מס' 5), תשל"ז-1977.

195 על מידת ההתערבות של בית הדין לעבודה ועל עילות ההתערבות ראה דב"ע לג/32-3 יבין נ' מי, פד"ע ד 428.

כשאנו באים למבט מסכם על גישתו של חוק המשמעת באשר לחלוקת הכוחות והסמכויות, ניתן לראות שהחוק בחר בדרך של שיפוט משמעתית שהוא בלתי תלוי בצדדים, כאשר אינטרסים מסוימים של העובדים מוצאים להם ביטוי עקיף בדרך המינוי של אחד מחברי הרכב של ועדת המשמעת ושל בית הדין. (יודגש, שאף הוא ככל יתר חברי ההרכב נדרש לשיפוט בלתי תלוי.) בהתאם לחוק המשמעת, הדיון הבלתי תלוי קודם להטלת העונש, ואין הוא בבחינת דיון על עונש שהוטל על-ידי המעביד. יש בכך כמובן משום חומת-מגן לעובד, אך יחד עמה גובר גם החשש שמא יעבור זמן רב עד להטלת עונש המשמעת, כך שיפוג טעמו ותסוכל מטרותיו. בנקודה זאת נמצא, לדעתנו, "עקב אכילס" של ההסדר; התארכות הדיונים בשפיטה המשמעתית עלולה היא כשלעצמה לפגוע במשמעת בשירות המדינה, או להביא לעיוות דין לעובד המושעה מעבודתו למשך זמן בלתי סביר, הנמשך לעתים שנים, וכבר היו דברים מעולם.

(ג) המנגנון לבירור העובדות ולהטלת אמצעי המשמעת

כפי שראינו, סמכויות המשמעת העיקריות מסורות בידי ועדות המשמעת ובידי בית הדין למשמעת, והסמכות למתן התראה ונויפה נתונה גם בידי השרים והמנהלים הכלליים של משרדי הממשלה. להלן נצביע בקיצור רב על כמה ממאפייני-יסוד בהרכבן ובפעולתן של ערכאות משמעת אלה.

(1) ועדות המשמעת. כל ועדת משמעת מונה שלושה חברים. את חברי הוועדות ממנה שר המשפטים¹⁹⁶ ומתוך כלל החברים ממנה אב בית הדין למשמעת את ההרכב של כל ועדה וועדה¹⁹⁷. עם ועדת המשמעת לא יימנה עובד של המשרד שעמו נמנה העובד הנאשם¹⁹⁸. התובע בפני ועדות המשמעת הוא נציב השירות או עובד שמונה לכך בידי השר הממונה על העובד הנאשם¹⁹⁹.

ועדת המשמעת מצוידת בסמכויות הנתונות לוועדת חקירה לפי סעיפים 8–11 ו-27(ב) לחוק ועדת חקירה, תשכ"ט–1968²⁰⁰. סדרי הדין בפני ועדות המשמעת מוסדרים בתקנות²⁰¹, והדיון כולו נערך בפני העובד הנאשם, וניתנת לו האפשרות לחקור עדים ולהביא ראיות משלו²⁰².

ועדות המשמעת מוסמכות להטיל עונשי משמעת בדרגות חומרה שונות החל בהתראה ונויפה, עבור בעונשים של הפקעת משכורת עד לסכום של 500 ל"י לכל עברה, או העברת העובד לתפקיד אחר, וכלה בעונשי משמעת של שלילת זכויות הוותק עד לתקופה של שנה או הורדת בדרגת, גם זאת עד לתקופה של שנה²⁰³.

196 ראה סעיף 19(ב) לחוק.

197 ראה סעיף 20 לחוק.

198 ראה סעיף 21 לחוק.

199 ראה סעיף 22 לחוק.

200 סעיף 24 לחוק.

201 ראה תקנות שירות המדינה (משמעת) (סדרי הדין בוועדות המשמעת), תשכ"ד–1963, ק"ת

1503 (תשכ"ה) 112.

202 ראה סעיף 23 לחוק.

203 ראה בפירוט בסעיף 25 לחוק.

זכות ערעור על החלטה של ועדת המשמעת נתונה לנציב השירות ²⁰⁴ וגם לעובד ²⁰⁵.
(2) בית הדין למשמעת. חברי בית הדין למשמעת מתמנים בידי שר המשפטים בהתייעצות עם שר האוצר מתוך 4 רשימות של מועמדים המובאות בפני שר המשפטים ²⁰⁶.
בית הדין דן בצוותים של שלושה המתמנים בידי אב בית הדין ²⁰⁷. סדרי הדין של בית הדין נקבעו בתקנות ²⁰⁸ ובכפוף לכך יש לבית הדין סמכויות של ועדת חקירה ²⁰⁹, כפי שניתנו גם לוועדות המשמעת.

התובע בפני בית הדין הוא פרקליט המדינה או מי שהוסמך לכך על-ידי, או על-ידי נציב השירות ²¹⁰. ליד התובע אמורים לפעול חוקרים המתמנים לתפקידם בידי נציב השירות ²¹¹, אך נראה לנו כי רק לאחרונה ניתנה חשומת הלב למערך החוקרים הדרוש להפעלת החוק.

בית הדין מוסמך להחליט על כל עונשי המשמעת הקבועים בחוק, החל בהחראה וכלה בפטורים ושלילת פיצויים, ופסילה משירות המדינה ²¹². בית הדין דן בפומבי ²¹³, אין הוא כבול לדיני הראיות ²¹⁴, ולעובד הנאשם ניתנת הזכות לחקור עדים ולהביא ראיות ²¹⁵ ולהיות מיוצג על-ידי סגור, שלעתים יתמנה לכך על-ידי אב בית הדין ²¹⁶.
(3) שופט דן יחיד של בית המשפט העליון. פסק הדין של בית הדין ניתן לערעור הן מצד העובד והן מצד התובע ²¹⁷, והערעור נדון בפני שופט של בית המשפט העליון כדן יחיד. בית המשפט העליון מוסמך להיזקק לערעורים הן על עצם ההרשעה והן על חומרת העונש ²¹⁸, והוא רשאי לקבל את הערעור כולו או מקצתו, לשנות את פסק הדין או לבטלו, או להחזיר את הדיון עם הוראות לבית הדין; וכן

204 ראה הדרכים השונות הפתוחות בפני נציב השירות, כאמור בסעיף 28 לחוק.

205 ראה סעיף 29 לחוק.

206 ראה במפורט בסעיף 3(א) לחוק.

207 ראה סעיף 6(א) לחוק.

208 ראה: תקנות שירות המדינה (משמעת) (סדרי הדין של בית הדין), תשכ"ד–1963, ק"ת 1502 (תשכ"ד) 104.

209 ראה סעיף 11 לחוק.

210 ראה סעיף 14 לחוק.

211 ראה סעיף 15 לחוק.

212 ראה פירוט עונשי המשמעת בסעיף 34 לחוק.

213 ראה סעיף 41(א) לחוק. זהו חידוש של הזמן האחרון שהוחל מכוח תיקון מס' 5 לחוק. ראה לעיל, הערה 183.

214 ראה: עש"מ 1/66 פסקל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד כ (3) 71. כן ראה: עש"מ 2/73 פלוני נ' מי, פ"ד כז (1) 365.

215 ראה סעיף 38 לחוק.

216 ראה סעיף 37 לחוק. על הזכות לסניגור עמד לאחרונה השופט שמגר, תחילה בעש"מ 3/75 רבוש נ' נציבות שירות המרינה, פ"ד ל (1) 231; ולאחר מכן בעש"מ 5/78 מזוז נ' נציבות שירות המרינה (טרם פורסם), וכן בעש"מ 7/78 פורפרגר נ' נציבות שירות המרינה (טרם פורסם).

217 ראה סעיף 43(א) לחוק. עד לתיקון מס' 5 הנ"ל לא היתה לתובע זכות ערעור על פסק דינו של בית הדין למשמעת.

218 ראה עש"מ 3/66 לויס נ' בופר, פ"ד כ (3) 331.

רשאי הוא לדחות את הערעור, או ליתן כל החלטה אחרת שבית הדין היה מוסמך לתת²¹⁹.

(ד) מפקנות והערות ביקורת

בחוק המשמעת מצאנו הסדר משמעת מקיף החל על רבבות עובדי מדינה. בהסדר זה בא לידי ביטוי האינטרס הציבורי לקיים רמת משמעת נאותה בתחום השירות הציבורי. עובדי הציבור שעליהם חל החוק נדרשים לא רק למלא בקפידה את המוטל עליהם, אלא גם להקפיד על קיום נורמות כלליות של ביצוע הוגן של תפקידיהם, תוך שמירה על המשמעת וגם על שמו הטוב של השירות. עונשי המשמעת שנקבעו בחוק מגוונים ומאפשרים להתאים את דרגת העונש לנסיבות המקרה. הגישה ביחס להטלת אמצעי המשמעת דומה כאן לזו שמצאנו במשק הפרטי בישראל; המעביד אינו רשאי להטיל את אמצעי המשמעת (פרט להתראה ונזיפה). הוקמה כאן מערכת שלמה של שיפוט משמעתי, ועם זאת יש לזכור, כי השיפוט המשמעתי של עובדי המדינה אינו גורע מאחריותו הפלילית של העובד בגין אותו מעשה²²⁰, ומבחינת סדר הדיון בהליכים יקדים בדרך כלל ההליך הפלילי את ההליך המשמעתי²²¹.

השיפוט המשמעתי של עובדי המדינה מתקיים בדרך ריכוזית, במערכת אחת של ערכאות משמעת. בדרך זו מתאפשר ליצור נורמות אחידות של משמעת על-פני כל השירות הציבורי.

הערעור על פסקי הדין של בית הדין למשמעת נדון בבית המשפט העליון, ומכאן יתרון נוסף של מעמד רם לנורמות הנקבעות בענייני משמעת. הדיון המשמעתי מבטיח לעובד הנאשם זכויות מלאות, הקרובות במידה רבה לזכויותיו של הנאשם במשפט הפלילי.

במקום שבו נמצאים יתרונותיו של הדיון המשמעתי — בדרישות המפורטות להליכי משפט מלאים והוגנים — שם גם אורבת הסכנה של התארכות הדיונים, ועבור זמן בלתי סביר מביצוע עברת המשמעת ועד להטלת עונש המשמעת. הפתרון של משפט העבודה האמריקאי למצב זה הוא בהסדר עונש, אשר בו קודם מוטל עונש המשמעת על-ידי המעביד, ולאחר מכן מתקיים הבירור הבלתי תלוי, אם אכן נעברה העברה ואם הוטל העונש המתאים. השהיית הדיונים בארצות הברית עלולה לפגוע בעובד שכבר הוטל עליו העונש, והוא מחכה לתוצאות הבירור. השהיית הדיונים לגבי עובדי המדינה בישראל עלולה לפגוע ברמת המשמעת, ולסכל את מטרתו של עונש המשמעת. יתר על כן, אם מתארכים הדיונים והעובד מושעה בינתיים מעבודתו, יתוסף לכך עיוות דין כלפי העובד. חשש זה מפני התארכות הדיונים אמנם אינו מיוחד לבית הדין למשמעת, והוא מטיל את צלו גם בתחום השפיטה הפלילית והאזרחית.

219 ראה סעיף 43(ד) לחוק.

220 ראה סעיף 61 לחוק. בהקשר לנושא זה יש לציין, כי השיפוט המשמעתי במשטרה מקים טענה של "סיכון כפול". ראה לכך בג"צ צמקין (לעיל, הערה 174) עמ' 866. כן ראה: בג"צ 17/53; 268/52 פפוניקוב ואח' נ' בית הדין למשמעת ואח', פ"ד 1, 656, 661.

221 ראה סעיף 61 לחוק. וראה בג"צ 74/69 פלוגי נ' אב בית הדין של עובדי המדינה ואח', פ"ד כג (2) 421.

יחד עם זאת, נראה שבית הדין למשמעת מצווה לנהוג כאן במשנה זהירות, ועליו ליתן את הדעת למספר נתונים מיוחדים העלולים להשפיע על התארכות הדיונים בפניו. בהקשר זה יש לזכור, כי הדיונים בפני בית הדין למשמעת מתקיימים תמיד בפני הרכב של שלושה, וחברי בית הדין הם עובדי ציבור אשר לא תמיד זמנם בידם ובמקרים לא מעטים קשה לכנסם במועד אחד המתאים לכולם (וגם לעורכי הדין המופיעים בדיון). לכך יש להוסיף את אופיים של ההליכים המתנהלים במידה רבה של דמיון להליכים הפליליים, כאשר במקרים רבים מיוצגים הצדדים על-ידי עורכי דין ועולות לדיון שאלות רבות של עובדה ושל חוק. ללא ספק נוצרים כאן מצבים רבים המאיימים להאריך את הדיונים, לצורך או שלא לצורך, והרבר מצביע לפני חבר בית הדין שאינו שופט מקצועי אתגר קשה.

אשר למצבים שבהם מושעה העובד במשך תקופה ארוכה, יש לזכור שבחלק נכבד ממקרים אלה נובע הדבר מהתארכות ההליכים הפליליים המקדימים את הליכי המשמעת. אמנם, יש עדיפות מסוימת לשמיעת משפטים פליליים שהנאשמים בהם הם עובדים מושעים, אולם עדיפות ראשונה יש למשפטים פליליים שבהם מוחזקים הנאשמים במעצר. תוצאה אפשרית של מצב כזה היא השעיה ארוכה הנמשכת לעתים מספר שנים. גם ללא הליכים פליליים, כאשר מתארך לעתים הדיון המשמעתי עלולה תקופת ההשעיה להיות ארוכה.

בסעיפים 47 ו-49 לחוק המשמעת ניתנו לאחרונה²²² פתרונות להקלת מצבו של העובד המושעה. כך, למשל, מסמיך סעיף 47(ד) את נציב שירות המדינה להעביר את העובד לעבודה אחרת, במקום להשעותו, וסעיף 49 לחוק קובע, שלאחר חצי שנה של השעיה יהיה העובד המושעה זכאי בדרך כלל למלוא משכורתו, בהתאם למפורט בסעיף זה. עם זאת נראה לנו, שבדומה להוראות החוק החלות על מעצר עד תום ההליכים במשפט הפלילי²²³, גם כאן רצוי לקבוע, שההשעיה תהיה לשנה אחת וכי לבקשת התובע רשאי יהיה אב בית הדין למשמעת, או מי שהוסמך לכך על ידו, לצוות על הארכת ההשעיה, בכל פעם לתקופה של 3 חודשים — אך זאת מתוך נימוקים מיוחדים שיירשמו.

ייתכן, שהגבלה זו יש להחיל רק לגבי דיוני המשמעת המתנהלים בבית הדין למשמעת, ואין להחילה בצורה זאת לגבי המקרים שראשיתם בהליכים הפליליים והמשכם בדיון המשמעתי. הספק הוא, שמא לא יוכלו בתי המשפט הרגילים לעמוד בנטל נוסף זה, הדומה לנטל של דיון במשפטו של נאשם הנתון במעצר, והתוצאה תהא שהנאשם יוחזר לעבודה ולאחר מכן תתברר אשמתו בפלילים. מבחינת בית הדין למשמעת אין לראות סיבה מדוע לא תיקבע מגבלה זאת, ומבחינת בתי המשפט הרגילים ניתן לחשוב על תקופת השעיה קצובה (שנה וחצי, למשל) עם סמכות הארכה לשופט דן יחיד של בית המשפט העליון, ערכאה המשמשת כבר כיום כערכאה הגבוהה על-פי חוק המשמעת.

הערתנו האחרונה בפרק זה מתייחסת להליכי החקירה הקודמים להעמדה לדיון, ולמידת נכונותם של מנהלי היחידות ליוזם הליכי משמעת כלפי העובדים הכפופים להם. כאשר מדובר במקרים החמורים ביותר של הפרת משמעת, מקרים הנמצאים על גבול העברות הפליליות, מתבצעת לעתים החקירה על-ידי המשטרה, המבררת

²²² ראה תיקון מס' 5 לחוק (לעיל, הערה 183).

²²³ ראה סעיפים 48 ו-49 לחוק סדר הדין הפלילי, תשכ"ה—1965.

בחקירתה אם נעברו עברות פליליות. עם סיום החקירה עשויה התביעה הכללית להחליט כי המקרה הנדון מתאים לדין משמעתי ולא למשפט פלילי. איסוף הראיות במקרה זה נעשה אפוא על-ידי המשטרה שערכה את החקירה.

הצורך בעריכת חקירה ובאיסוף ראיות מתעורר בכל המקרים האחרים שבהם מדובר בעברות משמעת שאין להן זיקה לתחום הפלילי. כאן לא תחקור המשטרה אם בוצעה עברת משמעת, ועד לזמן האחרון קשה היה למצוא היערכות של ממש לחקירת העובדות. התוצאה היתה, שללא בירור העובדות לא היה בסיס להתגשת קובלנות משמעת. בעיה דומה התגלתה אצל הרשויות המקומיות, והעיתונות דיווחה על שימוש במשרדי חקירה פרטיים לחקירת העובדות הנוגעות לעברות משמעת. משהגיע נושא זה לבית הדין הגבוה לצדק קבע הבג"צ, כי אין שום דין המונע מן העירייה לאסוף ראיות לגבי עברות משמעת על-ידי חוקרים פרטיים²²⁴. בתקופה האחרונה חל שיפור בשירות המדינה בתחום זה של איסוף הראיות לגבי עברות המשמעת. לדעתנו, חשוב שהמצב בתחום זה אכן ישתפר, שכן כל מערכת המשמעת שהקים החוק תחמיץ את יעודה, אם לא יאסף כהלכה חומר הראיות לגבי עברות המשמעת. ממילא מהססים מנהלי היחידות לא מעט אם להביא את העובד לדיון משמעתי. קל לראות איזה השלכות שליליות יהיו לכך על רמת המשמעת אם יתוספו גם קשיים ארגוניים לעריכת החקירה.

דוגמה למצב שלילי זה מצאנו בתחום של עברת משמעת נפוצה למדי — ההיעדרות הבלתי מוצדקת מן העבודה. על-פי נתונים המתייחסים לשנים 1972—1974²²⁵ הסתבר, כי מדי שנה ניגקטו אמצעי משמעת בגין 80 מקרים של היעדרות בלתי מוצדקת. בערך ב-60 מקרים אלה היה עונש המשמעת התראה או נזיפה מידי המנכ"ל, או השר, ובמרבית המקרים האחרים שנדונו בוועדות המשמעת ובבית הדין למשמעת הוטלו בדרך-כלל עונשי משמעת של נזיפה והפקעה של 50—100 ל"י מהשכר. אין ספק, ששיעורי ההיעדרות הבלתי מוצדקת עולים בכמה וכמה מונים על המקרים שטופלו בערכאות המשמעת²²⁶. אין ספק שתופעת ההיעדרות הבלתי מוצדקת, האיחורים וכיו"ב מחייבת הטלת עונשי משמעת חמורים הרבה יותר, ואכן לאחרונה נקבעה הלכה ברורה מפני השופט ח' כהן, עם שקבע, שכל עובד שהפר את המשמעת נתון ל"חסדו" של בית הדין, ומקום עבודתו בשירות המדינה אינו מובטח לו עוד²²⁷.

על שינוי הגישה בענישה המשמעטית עמד לאחרונה השופט שמגר²²⁸ :

"אם הקלו בתי הדין למשמעת, בעבר, במשך תקופה ארוכה בדינם של מפרי משמעת ולא הסיקו מסקנות עונשיות מרתיעות במקרים דומים של זלזול במלוי תפקיד הרי יש להצטער על כך מכיון שאי הפעלת הסמכות להטיל אמצעי משמעת

224 ראה בג"צ 119/75 פטלוביץ נ' להט ואח', פ"ד כט (2), 122, 123 (מפי השופט לנדוי).
225 הנתונים מתייחסים לתקופה ארוכה שקדמה למלחמת יום הכיפורים וגם לשנת 1974, לאחר תקופת המלחמה וההודשים הקרובים לה.

226 ראה אנדיקציות ברורות לכך אצל: ד"ר ד' חניאל, היעדרות עקב מחלה וניצול חופשת מנוחה (נציבות שירות המדינה, מחקרים וסקרים, תשכ"ח—1968).

227 ראה ע.ש.מ. 1/76 כהן נ' נציבות שירות המדינה, פ"ד ל (3), 500, 502—503. ההלכה נקבעה במקרה של עובדת שהירבתה להיעדר ולאחר, אולם אופיית של ההלכה כללי ומקיף.

228 ע"מ 5/78 מוז נ' נציבות שירות המדינה (טרם פורסם).

הולם יש בה כמובן כדי לפגוע במאמצים לשירושן של תופעות פסולות המתגלות, לא אחת, בשירות המדינה."

סיכמו של דבר: עולה ובולטת הגישה, שיש להפעיל את הליכי המשמעת במקרים המתאימים במלוא ההיקף הדרוש. לשם שכלול פעולתה של מערכת המשמעת יש להעמיד לרשותם של מנהלי היחידות כלים נאותים שיסייעו להם להפריך חשדות, או להפוך חשדות לעובדות. ניתן אף לצפות שכלל שיהיה גלוי וידוע כי הליכי המשמעת הם יעילים והענישה המשמעתית היא גם משמעותית, כן תגבר מידת ההרתעה של מערכת המשמעת, וכן עשויים לפחות היסוסיהם של מנהלי היחידות בכל הנוגע לשאלה, האם תוצאותיו של הדיון המשמעתי מצדיקות את המאמץ והטורח.

(המשך בחוברת הבאה)