

ועדת ערר לרישוי

לפי תקנות הטיס (רשיונות לעובדי טיס) התשמ"א – 1981

העורר:

ד"ר בנימין קלנר
מרח' השוטה 9 עופרים 71948

המשיב:

מר עמוס עמיר
ראש מינהל התעופה האזרחית
באמצעות ב"כ עו"ד אסף בצלאל
עוזר היו"מ מת"ח מינהל התעופה האזרחית
נמל התעופה בן גוריון

החלטה

1. העורר, מעל גיל 65, רופא וטייס בעל רשיון טיס מסחרי, החזיק ברשיון מדריך טיס אשר ניתן לו על פי סמכות המשיב לפי תקנה 329 לתקנות הטיס (רשיונות לעובדי טיס) התשמ"א – 1981 (להלן: התקנות), על פיה רשאי ראש מינהל התעופה האזרחית לפטור מבקש רשיון ממילוי דרישות התקנות.
2. תוקף הרשיון עמד לפוג, לכן פנה העורר ביום 9.11.2002 אל המשיב בבקשה לחידוש רשיון מדריך הטיס, תוך הדגשה כי בקשתו היא לרשיון רגיל ולא רשיון מכח הענקת פטור.
2. המשיב, בהודעתו מיום 1.1.2003, החליט לא לחדש את רשיון העורר תוך ציון שאינו מוכן להשתמש בסמכותו להעניק פטור מכח תקנה 329.
- ביום 4.1.2003 פנה העורר למשיב פעם נוספת והדגיש "לא ביקשתי פטור" "אין צורך בפטור". בקשתו היא, להורות על חידוש רשיונו "כפי שמגיע לו על פי חוק". לבקשתו הנוספת, השיב המשיב באמצעות עו"ד אסף בצלאל כי תקנה 21 ג. (א) (ב) לתקנות קובעת מיגבלת גיל על טייס בטיסה מסחרית במטוס קטן עם נוסעים, ומאחר ועל פי נתוני גיל העורר חלה המיגבלה, לא ניתן להענות לבקשתו.
3. העורר לא אמר נואש וביום 5.2.2003 פנה למשיב פעם נוספת. ביום 24.2.2003, דחה המשיב את הבקשה סופית.
3. מכאן הערר שנדון בפנינו ביום 3.4.2003.
- לדיון התייצבו, העורר וכן עו"ד אסף בצלאל מטעם המשיב. כן נוכח בדיון מר עמרי טלמון אשר סייע לעורר בטענותיו.
- בתחילת הדיון ביקש עו"ד אסף בצלאל לא לאפשר את נוכחותו של מר טלמון, אולם לאור תקנה 56 (ו) לתקנות, לפיה תדון הועדה **בפומבי**, לא ראינו סיבה לקיים את הדיון בדלתיים סגורות.
4. בנימוקיו, טוען העורר בין היתר כי טענת המשיב לפיה **חניך טיס** הוא **נוסע** היא שגויה, כי בתקנות אין כל הגדרה ל"נוסע", ולכן, מן הראוי לגזור גזרה שווה מארצות אחרות בעלות נסיון תעופתי. בהתאם ל-JAA קיימת מיגבלת גיל על הולכת נוסעים בשכר אך ההדרכה הוצאה במפורש מכלל זה. בארה"ב חלה מיגבלת גיל בתעופה סדירה אך לא על הדרכה.

5. המשיב בתגובתו, מסתמך על מיגבלת הגיל לפי תקנה 21 ג. המגבילה את גיל הטייס בטיסה מסחרית בכלי טיס קטן עם נוסעים, כי הדרכת טיס היא טיסה מסחרית, וכל עוד "אין החניך מוסמך כטייס, מדריך מחזיק ברשיון טיס וברשיון מדריך, הוא האוחז בהגאי כלי הטיס, והוא אחראי לבטיחותו של החניך, וכל עוד חניך הטיס אינו מוסמך **הרי שהוא נוסע** לכל דבר וענין.

ולבסוף, טוען המשיב כי ההחלטה בסוגיה עקרונית זאת הינה בעלת השלכות בטיחותיות מרחיקות לכת וכבדות משקל אשר תאפשר הלכה למעשה לכל אוכלוסית הטייסים מעל גיל 65 להפעיל טיסות מסחריות עם אדם אשר אינו מסוגל, אינו מוכשר ואינו מורשה להפעיל בעצמו את כלי הטיס בשעת הצורך.

6. אין מחלוקת על כך כי בעבר ניתן רשיון מדריך טיס לטייסים שמלאו להם 65 שנים, מכח פטור שהוענק להם על פי תקנה 329 לתקנות. הסדר זה הופסק ובמידה מסויימת של צדק, מאחר והענקת פטור ממילוי אחר דרישות החוק נועד למקרים מיוחדים ואין פתרון זה הולם מצב שהיה קיים לפיו הוענקו פטורים בצורה גורפת.

לאחר עיון בחומר שהוגש לנו ולאחר שמיעת טענות הצדדים, נמצאנו למדים כי המחלוקת בין הצדדים מתמקדת למעשה בפירוש תקנה 21 ג. הקובעת:

(א) לא ישמש אדם טייס בטיסה מסחרית בכלי טיס קטן, עם נוסעים, ולא יעסיק מפעיל כלי טיס בטיסה כאמור, אם מלאו לטייס 60 שנים.

(ב) על אף האמור בתקנת משנה (א), "רשאי אדם שמלאו לו 60 שנים אך טרם מלאו לו 65 שנים, לשמש טייס בכלי טיס קטן עם נוסעים, ורשאי מפעיל כלי מטוס להעסיקו כאמור ובלבד שהטיסה תבוצע רק בתחום מרחב הפיקוח התעופתי של ישראל, כאמור בפרק השלישי לתקנות ההפעלה".

השאלה היא איפוא האם החוק מגביל מתן רשיון מדריך טיס למי שמלאו לו 65 שנה.

7. שאלה ראשונה עליה עלינו להשיב היא האם טיסת הדרכה הינה טיסה מסחרית או שמא ניתן לסווגה גם כטיסה פרטית?

טיסה מסחרית מוגדרת בתקנות כ"טיסה לשם הסעת נוסעים או הובלת טובין בתמורה או טיסה לצרכי עסק או מתן שרות".

הגדרה זו מופיעה בשני מקומות: בתקנות אלה, ובתקנות הטיס (הפעלת כלי טיס וכללי טיסה) התשמ"ב – 1981.

טיסה פרטית מוגדרת רק בתקנות הטיס (הפעלת כלי טיס וכללי טיסה) התשמ"ב – 1981 כ- "טיסה שאינה טיסה מסחרית".

לפי הגדרת המונח טיסה פרטית נראה כי המבחן הקובע הוא שאלת התמורה. אף כי בחלקה השני של ההגדרה נאמר "לצרכי עסק או מתן שרות", מבלי שהמילה תמורה נזכרת, יש להניח כי הכוונה היא לעסק הקשור בטיסה או מתן שרותי טיסה.

לא נראה לנו כי טיסה בה טייס פרטי טס במטוסו לפגישת עסקים במקום אחר, תסווג כטיסה מסחרית, אפילו טסים במטוסו הפרטי אנשים נוספים הקשורים בעסקיו.

8. מתקין התקנות בחר בהגדרה שיונית למונח טיסה פרטית ומכאן אפשר להבין כי כל טיסה שאינה מסחרית נופלת לקטגוריה של טיסה פרטית.

אך לא כך הדבר: מתקין התקנות הגדיר סוגי טיסה נוספים כגון טיסה חקלאית, טיסת גרירה וטיסת ניסוי. כל סוג והמאפיינים שלו.

טיסת הדרכה לא הגדיר. משמע: טיסה הדרכה יכולה להיות מסחרית וגם פרטית. זאת מסקנה הגיונית מאופן ניסוח התקנות.

היינו נזהרים מלהסיק מסקנה כזאת על יסוד פרשנות בלבד, אולם עיון בתקנה 34 מגלה לנו שהתקנות קובעות במפורש תכנית אימונים **ותנאים להדרכה בטיסה שאינה מסחרית** (תקנה 34 (2) ב. 4).

אמור מעתה: טיסת הדרכה אינה חייבת להיות טיסה מסחרית, אף כי מדריך הטיס חייב להיות בעל רשיון טיס מסחרי.

9. המשיב בטענותיו עושה שימוש במונח חניך טיס. מונח זה לא קיים בתקנות. בתקנות קיימת הגדרה של טייס מתלמד. טייס מתלמד הוא אדם המקבל הדרכה בכלי טיס על מנת שיוכשר לקבלת רישיון טייס (סעיף 1 לתקנות). השאלה שמתעוררת היא **האם טייס מתלמד הוא "נוסע", כטענת המשיב או שהוא אינו נכלל בהגדרה של נוסע.**

בתקנות הטיס אין הגדרה למילה נוסע, לפיכך ננסה להשיב על שאלה זאת ממקורות אחרים.

10. בדקנו במילונים שונים ומצאנו כי המושג נוסע מתורגם לאנגלית passenger, (להבדיל מ-traveller) משמעותו "נוסע" (בתחבורה ציבורית, מונית) ראה מילון מגידו החדש של לבנסטון וסיוון.

במילון של Webster מוגדר המונח passenger כנוסע בתחבורה ציבורית, ברכבת, אוטובוס, מטוס או אוניה.

במילון המשפטי של Bouvier מוגדר המונח passenger, כמי שתפס מקום בכלי תחבורה מוביל על פי כרטיס שרכש.

במילון אבן שושן נאמר על נוסע – עובר אורח, עובר בכלי רכב ממקום למקום, נוסעי הרכבת, נוסעי המטוס.

לאור הגדרות אלה אין לראות בטייס מתלמד נוסע. כנראה שגם המחוקק חשב כך **כי במקום בו רצה להחיל את המעמד של נוסע גם על מתאמן בטיסה (טייס מתלמד) אמר זאת במפורש.**

11. מתברר כי בחוק הטיס משנת 1927 קיימת התייחסות לענין לימוד טיסה. סעיפים 10 (א) וסעיף 31.

למרות שסעיפים אלה תורגמו לעברית של תחילת המאה הקודמת, ונתרו כאות מתה בספר החוקים, יש בהם כדי לעזור לנו בפירושו המונח נוסע.

בשל חשיבות הענין נביא סעיפים אלה במלואם:

סעיף 31 לחוק הטיס 1927:

"איזכורים של המדינה כוללים איזכורים של המים הטריטוריאליים הסמוכים לה; וכן

איזכורים של נוסעים המובלים בשכירות או בשכר כוללים איזכורים של אנשים המובלים באוירון לצרכי התאמנות בטיסה על יסוד תשלום שכר התאמנות, אך לא של אנשים המובלים במדינה באוירון השייך לאיש הנמנה על חילות הממשלה או על הפקידות האזרחית של הממשלה, כשבעל האוירון אינו מקבל כל שכר בעד הובלה זו מלבד קיצבה הניתנת לו, עפ"י התקנות החלות עליו בתור משמש בחילות הממשלה או בפקידות האזרחית של הממשלה: בתנאי שכדי לקבוע אם נדרש נהג לקבל רשיון להטיס אוירון המוביל נוסעים או סחורה

בשכירות או בשכר, הרי כל חבר למועדון אוירונים המוביל באוירון השייך לאותו מועדון לשם התאמנות או לשם כל צורך אחר לא ייחשב כאדם הנוסע בשכירות או בשכר, אם נהג האוירון נמנה אף הוא על חברי אותו מועדון, למרות שמשלמים שכר בעד אותה התאמנות או בעד אותה הובלה.

איזכורים של הוראות שניתנו על ידי שר התחבורה יכללו איזכורים של תקנות שהתקינו, והביטוי "הוראות" יפורש בהתאם לכך.

(2א) לגבי הובלת אדם באוירון לשם אימון, הרי לצורך חוק זה ייחשב התשלום כאילו שולם תמורת האימון, אם כל אדם משלם כל סכום או מגיע ממנו כל סכום בעד כל טיסה מיוחדת, בין למאמן עצמו או לכל אדם שהמאמן עובד אצלו, או שהמאמן מקדיש לו את שירותיו כמאמן, או אם מועבד המאמן בשכר לשם אימון אנשים בנהיגת אוירונים.

(3) פקודת הפרשנות תחול על חוק זה כאילו היה פקודה שניתנה כדין בארץ ישראל לפני הקמת המדינה".

12. סעיף 10 (א) לחוק הטיס 1927 כפי שתוקן ב- 1937 :

" (1) שום אדם לא יטוס באוירון מכל מין, כשהוא אוירון ישראלי, לשם אימון אדם אחר המובל בו, בנהיגת אוירון, אלא אם כן -

(א) האדם הנזכר ראשונה והקרוי להלן "המאמן" הוא בעל רשיון טיסה באוירון מאותו מין, והרשיון ניתן עפ"י חוק זה או נעשה בר תוקף עפ"י חוק זה; וכן

(ב) במקרה שמשלמים בעד האימון (פרט למקרה שהאוירון שייך למועדון אוירונים שגם המאמן וגם האדם האחר הם חבריו), כשרשיון המאמן הוא רשיון לנהוג אוירון נוסעים או אוירון משא; וכן

(ג) במקרה שמשלמים בעד האימון, מורשה המאמן ע"י שר התחבורה בהערה שתירשם ברשיון, לאמן בטיסה".

13. נראה כי סעיפים אלה שגילם מופלג וסגנונם עתיק, משקפים הסדר רגולטורי שנועד לסווג מתאמן בטיסה (בימינו טייס מתלמד) ולתת לו מעמד של נוסע, אולי לצורכי ביטוח ואולי לצרכי הפרדת מעמדו ממעמד של צוות או מסיבה אחרת. אלה כמובן סברות בלבד.

ברישא של סעיף 31 נקבע כלל לפיו איזכור של נוסע בתמורה כולל איזכור של אנשים הטיסים לצרכי אימון בטיסה על יסוד תשלום שכר. התאמנות (לימוד) להבדיל מתשלום עבור הטיסה או כרטיס טיסה.

המשך סעיף זה מוציא מכלל הגדרה זאת את אנשי חיל האויר (חילות הממשלה) ואנשי מדינה הטיסים באוירונים השייכים למדינה.

הסיפא של הסעיף מוציאה מכלל הגדרה זאת "מובלים באוירון לשם התאמנות" **לא יחשב אדם הנוסע בשכירות או בשכר וזאת בתנאי שגם המאמן וגם המתאמן שייכים לאותו מועדון.**

במילים אחרות, סעיפי החוק מבחינים בין לימוד טיסה במסגרת טיסה מסחרית, ואז הטייס המתלמד נחשב כנוסע – לבין לימוד טיסה בצורה לא מסחרית (חברי אותו מועדון), ואז הטייס המתלמד אינו נחשב נוסע.

14. אותו רעיון מונח גם ביסוד סעיף 10 (א) כפי שתוקן בשנת 1937.

הסדר זה, בשינויים קלים, קיים בימינו בתקנה 34 בה נקבעו התנאים למבחן מעשי בטיסה. בתקנה 34 (ב) מדובר על המצאת אישור בחתימת ידו של המדריך האישי ובתנאי שכלי הטיס שבו נתבצעה ההדרכה היה רשום על שמו של המדריך האישי או על שמו של הטייס המתלמד. כן נקבע בתקנה כי הדרכה תבצע לפי תוכנית אימונים ופיקוח שאושרה על ידי רשות הרישוי ובסוף נקבע כתנאי: "ההדרכה לא בוצעה בטיסה מסחרית".

15. תמיכה לגישתנו זו אנו מוצאים בפיסקה ב' של סעיף 10 א' (1) שם נעשתה אבחנה נוספת לפיה במקרה שהאימון נעשה בתמורה חייב המאמן להיות בעל רשיון להטסת נוסעים, תנאי שאינו נדרש לצורך אימון חברים באותו מועדון.

אין ספק כי פער הדורות בין נוסח החוק מ-1927 שתורגם מאנגלית לבין תקנות הטיס שנוסחו חמישים שנה ויותר לאחר מכן, משקף את ניתוק הקשר הן בשפה ובסיגנון והן בסדר החשיבה. אולם עקרון ההפרדה בין הדרכה מסחרית לבין הדרכה לא מסחרית נשמר, והחוק מאפשר במפורש לבעל רשיון מדריך לאמן אדם אחר שלא במסגרת טיסה מסחרית.

לאחר שהגענו למסקנה כי טיסת הדרכה יכולה להתבצע גם במסגרת טיסה לא מסחרית אף כי מדריך הטיס חייב להיות בעל רשיון מסחרי, אנו מגיעים למסקנה כי הגבלת הגיל המוטלת מכח תקנה 21 ג. חלה אך ורק על הדרכה במסגרת טיסה מסחרית ולא במסגרת הדרכה בטיסה לא מסחרית.

בנוסף, לכן לא חלה מגבלת הגיל על מדריך במסגרת מועדון אפילו משלם הטייס המתלמד עבור ההדרכה כאמור בסעיף 31 (א2) לחוק הטיס 1927.

16. לסיכום המצב החוקי כפי שהוא היום ניתן לומר :

א. סעיפים 10 (א) ו-31 לחוק הטיס 1927 מבחינים באופן ברור בין הדרכה בשכר במסגרת כללית, ואז מושווה מעמד הטייס המתלמד לנוסע בשכר, לבין הדרכה ללא שכר.

הבחנה נוספת היא בין הדרכה בשכר במסגרת כללית לבין הדרכה בשכר במסגרת מועדון – בו חברים גם המדריך וגם החניך.

ב. הדרכה בשכר במסגרת מועדון, כגון קלוב התעופה או עמותה של חובבי טיס, מוציאה את הטייס המתלמד מתחולת המונח נוסע בשכר, ואף קובעת במפורש בסעיף 31 (א2) "לגבי הובלת אדם באווירון לשם אימון, הרי לצורך חוק זה יחשב התשלום כאילו שולם תמורת האימון..." משמע, התשלום הוא עבור האימון ולא עבור "הנסיעה".

ג. מגבלת הגיל לפי תקנה 21 ג. חלה על טיסת הדרכה במסגרת טיסה מסחרית בלבד.

ד. מגבלת הגיל לפי תקנה 21 ג. לא חלה על הדרכה במסגרת טיסה פרטית או במסגרת מועדון בו חברים המדריך והטייס המתלמד גם יחד.

17. לפיכך העורר שהינו בעל רשיון טיס מסחרי זכאי לחידוש רשיונו, כשזכויותיו על פי רשיון מדריך הטיס שינתן לו בגיל 65 ומעלה יהיו :

א. **הדרכה במסגרת טיסה פרטית.**

ב. **הדרכה במסגרת מועדון בו חברים המדריך והטייס המתלמד גם אם שולם עבור ההדרכה.**

ג. העורר לא יהיה רשאי להדריך במסגרת טיסה מסחרית.

הגבלות אלה תירשמנה ברשיון מדריך הטיס בהתאם לסמכות רשות הרישוי לפי תקנה 11.

תנאי לחידוש רישיונו של העורר הוא עמידה במבחן רמה שיעשה בוחן המינהל כאמור בתקנה 142 לתקנות.

18. ולבסוף, בדוננו בתיק זה נתגלה הפער העמוק הן בחשיבה והן בניסוח בין החוק הקיים לבין התקנות. מצב זה יוצר סתירות ואי בהירות. לבד מטענות כלליות לא הציג העורר כל ראיה למצב החוקי במדינות אחרות. אנו מצווים לנהוג לפי החוק הקיים בישראל. **גם טענת המשיב, לפיה החלטתנו בסוגיה עקרונית זאת הינה בעלת השלכות בטיחותיות מרחיקות לכת לא נתמכה בראיה כלשהי.**

מן הראוי לעשות עבודה יסודית ולהבהיר את המסגרת הרגולטורית של התעופה בישראל שתתאים למאה ה-21. אנו מוצאים לנכון להמליץ למשיב לפעול לארגון וניסוח מחדש של חוק הטיס ותקנותיו.

ניתן היום, 21.04.2003

דוד יצחק, טייס ראשי

קברניט משה רוזנברג
יו"ר

יצחק גולדנצוויג, עו"ד