

הליכים קיבוציים בבית הדין לעבודה בצל איום בשביתה

הרקע לבעיה

בשנים האחרונות עלו לסדר היום של בית הדין לעבודה סכסוכים קיבוציים מורכבים, ביניהם סכסוכים בסקטור הציבורי שנולדו כשברקע פעולות רגולטוריות של הממשלה והכנסת. בניסיון למנוע שביתות מחד ולאפשר לעובדים לנצל את כושר המיקוח הקיבוצי שלהם מאידך, אימץ בית הדין לעבודה דרכי פעולה חדשות ויצר כלים חדשים להתמודדות עם האיזמים בשביתות.

מגמות בהתנהלות בית הדין:

1. הכנסת מרכיב תיווכי לא פורמאלי בחסות השופט לתיק המשפטי
 2. צירוף המדינה כצד לסכסוך עבודה גם כאשר היא איננה המעסיק הרשמי ועיסוק משמעותי בסוגיות מתחום המשפט המנהלי.
 3. שינוי באופן הסיווג של שביתות – האם פוליטיות או כלכליות
- אותן מגמות הביאו את בית הדין לטפל בסכסוכי עבודה קיבוציים ציבוריים שבלבם שביתה באופן הבא:
- א. המעסיק או עותר ציבורי פונה לבית הדין לעבודה בבקשה למנוע שביתה בשל היעדר עילה חוקית או פגיעה בלתי מידתית.
 - ב. ביה"ד מקיים דיון קצר ושומע את טענות הצדדים באופן ראשוני.
 - ג. ראש ההרכב מזמן את הצדדים ללשכתו, שם הוא שומע את טענותיהם שלא לפרוטוקול ומציע דרכים לפתרון הסכסוך ומציע לחזור לנהל משא ומתן.
 - ד. הצדדים יוצאים לאולם הדיונים ומוסרים הסכמה רשמית להיכנס למשא ומתן.
 - ה. בית הדין מוציא צווים המורים על:
 - י. ניהול משא ומתן אינטנסיבי בין הצדדים.
 - ii. מניעת השביתה.
 - iii. עצירת פעולות המעסיק וצדדים שלישיים (לרבות המדינה כריבון) עד תום המשא ומתן.

באותו מעמד ביה"ד מציע את עצמו ככתובת לצדדים במקרה של הגעה למבוי סתום במשא ומתן.

הבעיות והליקויים

קיפוח צדדים שלישיים והפעלת לחץ פוליטי

חריגה מסמכות

לביה"ד סמכות לדון בסכסוכים קיבוציים בין ארגוני עובדים לבין מעסיקים בלבד על פי החוק. כאשר ביה"ד מצרף את המדינה כריבון כמשיבה ואז מכניס אותה למשא ומתן, הגם שהיא איננה המעסיקה המובהקת של העובדים, יש בכך משום חריגה מסמכות.¹ כנ"ל לגבי הסמכות לבצע גישור אותה הזכיר הנציב בהחלטתו.

הרחבת העיסוק במשפט המנהלי

הסמכות הנגררת של ביה"ד מצריכה ממנו להיכנס לשאלות מתחום המשפט המנהלי כאשר הוא מצרף את המדינה כריבון כצד. במבחן המציאות, ביה"ד הפעיל כלים ממשפט העבודה בשאלות הנוגעות למשפט המנהלי בו אין לו התמחות. מהלך זה פגע באחדות ההלכה ויצר דין המשתנה בהתאם לערכאה אשר דנה בשאלה המשפטית.

המרה אוטומטית של כוח המיקוח של השביתה בכוח מיקוח פרי החלטה משפטית

מעבר לחריגה מסמכות, ההשפעה המעשית של צירוף צד שלישי לסכסוך משמעה קיפוח סמכותה של המדינה לקדם מדיניות כרצונה. גם כאשר ביה"ד מונע את השביתה, הוא משמר

¹ ראי דברי אדלר בעניין סכסוך הפנסיה והשביתה הוירטואלית מ-2003 בו החליט ביה"ד לצרף את המדינה בכובעה כריבון לסכסוך עבודה כללי במשק באצטלה של סמכות לצירוף "מי שיכול להיות צד להסכם קיבוצי כללי":
 "[7]פירוש מילולי ודוקני של המונח "צדדים להסכם קיבוצי כללי" שבסעיף 25(1) לחוק בית הדין לעבודה עולה בקנה אחד עם עמדת המדינה, שכן המדינה במעמדה השלטוני אינה צד להסכם קיבוצי כללי והעתירה אינה מכוונת כנגד המדינה בכובעה כמעסיקה הגדולה במשק. אולם, פירוש המתחשב במערכת יחסי עבודה, במתכונתה כיום, מוביל לאימוץ עמדה אחרת. לדידי, תכליתו של סעיף 25(1) לחוק בית הדין לעבודה היא להעביר למסלול של הכרעה מהירה סכסוך ארצי מרכזי, ובמיוחד סכסוך שעניינו ביחסי עבודה במשק כולו. מדובר בסכסוכים יוצאי דופן, כגון שביתה כללית במשק או שינוי קיצוני במערכת הפנסיה. סכסוכים שמעצם טיבם דרושה בהם הכרעה מהירה של הערכאה העליונה בתחום משפט העבודה והביטחון הסוציאלי. בנסיבות מיוחדות שאלה ישמע בית הדין הארצי ראיות ובעיקר יציג שאלות למומחים שנתנו תצהירים."

את כוח המיקוח הנובע ממנה, משום שהוא מורה למדינה בכובעה כריבון לנהל מו"מ, אף על פי שהיא איננה צד לסכסוך העבודה מלכתחילה. בכך מוביל אופן הטיפול של ביה"ד להפעלה דה-פאקטו של לחץ כלכלי מתוקף סכסוך העבודה כנגד מדיניות הממשלה ופוגע ביכולת להוציא אותה אל הפועל. שעל המדינה מוטל לייצג את האינטרס של כלל הציבור ולכן מדובר בפגיעה בציבור כולו ובמוסדות קבלת ההחלטות הדמוקרטיים.

מתן לגיטימציה לשביתות שלא כדין

כאשר נדרש ביה"ד לסיווג השביתות בסופו של דבר: האם פוליטית, כלכלית או מעין פוליטית, יצר ביה"ד דגם חדשני שאינו תואם את הלכת בזק. הדגם החדשני מתיר בפועל **סכסוכי עבודה המכוונים כנגד החלטות פוליטיות** גם אם אינו מתיר את השביתה בהם. המקור לכך הוא החלפת מבחן העילה במבחן המידתיות.

כדברי פרופ' מרדכי מירוני: "לא עוד מבחן דו-שלבי שבו בשלב הראשון בית המשפט בוחן אם השביתה הינה "לא כדין" ורק בשלב השני הוא עושה שימוש במבחן המידתיות...אלא ערבוב מושגי מוחלט". במקום זאת החל ביה"ד להשתמש בכלי איזון הזכויות הרחבי שמעליו "כתר המידתיות" והחלט לעסוק **בתוכן** טענות העובדים אל מול הסעד הנדרש: "בניגוד לגישה המסורתית הרואה בדרישות או בעמדות המהותיות של הצדדים לסכסוך כלכלי נושא בלתי שפיט, בית הדין מחווה את דעתו ומפעיל שיפוטיות לגבי דרישות העובדים לגופן. מידת האהדה שבית הדין רוחש לדרישות קונקרטיים של העובדים ולהישגיהם במשא ומתן עובר לבקשה לצו המניעה המהווה שיקול כבד משקל במבחן המידתיות".²

הביטוי של החלפת מבחן העילה באיזון המידתי הייתה היתר של שביתות שלא כדין בעילות שונות, לרבות עילות פוליטיות. כאשר נדרש ביה"ד לסווג שביתות, האם פוליטיות, כלכליות או מעין-פוליטיות, יצר ביה"ד שני נוהגים:

1. להימנע מסיווג השביתה בתבנית המוכרת וליצור תבנית חדשה של "שביתה מעורבת" שעילותיה הפוליטיות והכלכליות אינן ניתנות להפרדה לכאורה. בעבר סיווג השביתה כפוליטית חייב את איסור השביתה, סיווג השביתה ככלכלית חייב להתיר אותה באופן

² מרדכי מירוני, "מעורבותם של המשפט ובתי-הדין בסכסוכי עבודה בשירות הציבורי - בעיות ישנות, אתגרים חדשים", משפט וממשל יד no, אוניברסיטת חיפה (2012): 271-311.

כלשהו וסיווגה כמעין-פוליטית חייב מתן היתר לפעולת מחאה מוגבלת (לרבות שביתה) שהיא תולדה של חופש הביטוי. מאידך, סיווג השביתה כמעורבת העניק לביה"ד חופש פרשני רחב ביחס להיקף הראוי לשביתה כשהוא מתערב בתוכן הטענות כדברי מירוני.

2. להרחיב את ההיקף המותר של השביתה המעין-פוליטית. בעוד הלכת בזק הגבילה את השביתה המעין-פוליטית לפעולת מחאה מוגבלת בת כמה שעות, ביה"ד הגדיל את משכה לכדי ימים או פעולות מתמשכות אחרות.

הליך הגישור הפנימי

הפעלת לחץ פסול על הצדדים

הליך הגישור הפנימי בלשכת השופט, הגם שיכול להיות מועיל במצבים מסוימים, גורם לעוול בחלק מהמקרים. הצדדים חוששים לסרב להצעת התיווך של השופט וכך נכנסים לעתים להליך תיווך בלתי צודק מבחינתם, גם אם היו חפצים בהכרעה שיפוטית. עצם הידיעה שהשופט המתווך הוא גם זה אשר אמור לקבל הכרעה שיפוטית בתיק מהווה הפעלת לחץ בעייתי על הצדדים. לפיכך הצדדים גם יגבילו את התבטאויותיהם בחדר הסגור באופן שפוגע בתיווך דוגמת זה שיכול היה להתבצע על-ידי גורם חיצוני. מעמדו של השופט המתווך עלול לגרום למי מן הצדדים לומר שהוא מעוניין לנהל משא ומתן על נושא מסויים, גם אם אין רצונו בכך. כתוצאה מכך המשא ומתן יהיה עקר ואותו הצד יתקשה לשמור על תום לב במהלכו. לכן התהליך מהווה מכשול בפניו.

פגיעה אפשרית בהליך השיפוט

כאשר שופט עובר מהחדר בו ניהל תיווך לאולם בית המשפט הוא עלול להיות מושפע מהנאמר בחדר הסגור. גם אם השופט מנסה לנתק את הסוגיה המשפטית מהתיווך, יש סיכוי שיושפע מכך, ולו באופן בלתי מודע.

פגיעה במעמד בית הדין לעבודה

העיסוק הגובר של ביה"ד בסכסוכים ציבוריים גורם לפגיעה בלגיטימציה של בית הדין לעבודה ובמעמדו כשחקן ניטרלי. כאשר ביה"ד מפעיל לחץ על הצדדים להיכנס להליך של תיווך בחסותו ומלווה את ההליך בצווי מניעה שונים, הוא למעשה פועל כמעין מוסד לבוררות חובה

אשר משתמש במקביל כמתווך וכפרשן של החוק. עירוב התפקידים פוגע בסמכותו המוסדית של ביה"ד לפסוק כערכאה שיפוטית ומאפשר להטיל רבב בתפקודו כמתווך. כך נפגע מעמדו הציבורי של בית הדין לעבודה כשהוא הולך ונשחק בהדרגה.

פתרונות מוצעים:

1. ביצוע הליך מקדמי טרם הדיון בסכסוך או בבקשה לצווי מניעה שבו תוגדר באופן ראשוני עילת הסכסוך ויוגדו הצדדים לסכסוך העבודה. עד הבירור המלא יתאפשר להקפיא את השביתה.
2. במקום ניהול תיווך בידי ביה"ד, שיתוף של הממונה על העבודה במשרד העבודה או גורם אחר המקובל על הצדדים לאורך חייו התיק ככל שיהיה בכך צורך.
3. אימוץ של הנהוג בבריטניה וניו-זילנד לדוגמא כך שיותר לשופט ביה"ד לתווך בין הצדדים אך בעשותו כן ייאלץ לפסול את עצמו מהמשך דיון בתיק.
4. הפסקת העיסוק של ביה"ד בשאלות מתחומי משפט שאין לו בהם התמחות תוך אימוץ המחוקק את הכלל הנהוג בדנמרק ובניו זילנד לדוגמא שמאפשר לצדדים או ביה"ד להפנות שאלה משפטית בעניין שאיננו בתחום התמחות ביה"ד לבית משפט רגיל בטרם ההכרעה בתיק.
5. חזרה לשימוש במבחן העילה למניעת או התרת שביתות ושמירה על טמפרמנט שיפוטי אשר מסתייג ככל הניתן מהתערבות בתוכן הסכסוכים הקיבוציים.