

תחרות - התנועה לחירות בתעסוקה (ע"ר)

הגבלת שביתות בשירותים חיוניים





www.tacharut.org | info@tacharut.org | 079-572-3471

כתיבה: אלון תובל
עריכה: מתן רוטמן
עריכה לשונית: אור בן צבי רייף
עריכה גרפית: אמונה כרמל

1. תקציר מנהלים

בשני העשורים האחרונים המציאות הישראלית התאפיינה בריבוי שביתות ואיומים בשביתות. על אף שקשה להעריך את הנזק הכלכלי הנגרם בעקבות שביתות או פשרות כפויות, מובן כי מדובר בעלויות עצומות למשק הישראלי וירידה משמעותית בפריון העבודה. בעקבות כך, עלו פעם אחר פעם הצעות להגביל את זכותם של ארגוני עובדים לשבות בשירותים חיוניים. כאשר המונח שירות חיוני מוזכר בשיח הישראלי, הדוגמה המובהקת ביותר היא נמלי הים וחברת החשמל, ולאחר מכן גם נמלי האוויר והרכבת או שירותים חשובים אחרים שיש בהשבתם פגיעה משמעותית בציבור. הבעיה העיקרית בשביתה בשירותים חיוניים היא שהשפעותיה חורגות מיחסי העבודה הרגילים באותו מקום עבודה ומשפיעות דרמטית על המשק כולו, ולכן, כל הצעה להגבלת שביתה בשירותים חיוניים צריכה למתן את עוצמת הפגיעה בציבור ואת יכולתם של ארגוני עובדים לתרגם את אקט השביתה לכלי פוליטי שהשפעותיו חורגות באופן קיצוני אל מחוץ לגבולות מקום העבודה.

עד היום, כל ההצעות שעלו לסדר היום התעסקו בעיקר בסוגיית הבוררות עבור סכסוכי העבודה בשירותים חיוניים, אך לא דנו בבעיות ובכשלים המהותיים של סכסוכי העבודה בישראל, כשלים אשר יצרו את המציאות הקיימת מלכתחילה: ראשית, התשתית החוקית בנויה למשק הישראלי של שנות ה-50 של המאה הקודמת: יחסי עבודה מבוססי יחסים קיבוציים באופן גורף יחד עם ארגון עובדים ריכוזי אחד המחובר בטבורו למפלגה השולטת, והשקפה הדוגלת באוטונומיה לעובדים ומעסיקים המנהלים משא ומתן קיבוצי. מציאות זו כבר לא קיימת היום, והמשק עבר שינויים רבים מאז.

שנית, העילות לפתיחה בסכסוך עבודה לא ברורות ולא מוסדרות כהלכה בחוק. מובן מהחוק כי ניתן לפתוח בהליך של סכסוך עבודה על סמך נושאים הקשורים לעבודה בלבד (ולא נושאים פוליטיים, למשל), אך כלל לא ברור מה נכלל במסגרת זו ומה לא.

שלישית, בעוד כי בעבר נעשתה הפרדה בין סכסוכים שמטרתם להסדיר את יחסי העבודה במקום העבודה לבין סכסוכים שטיבם לאכוף את מה שהוסכם

עליו כבר בהסכם הקיבוצי, כיום אין הפרדה בין סכסוכים כלכליים לסכסוכים משפטיים והיעדרה מקשה על סיווג הסכסוכים ואכיפת צדק מתאים.

רביעית, מחיר השביתה נמוך מאוד, גם ביחס לעולם. הסנקציה היחידה שקיימת כנגד שביתה היא אי-תשלום שכר על זמן השביתה, והיא בלתי מספקת. גם האכיפה כנגד שביתות בלתי חוקיות אינה אפקטיבית. במגזר הציבורי קשה עד בלתי אפשרי לבצע אכיפה כנגד שביתות שלא במסגרת סכסוך עבודה משום שלפי החוק, לא ניתן לתבוע ארגון עובדים, גם אם הוא שיזם את השביתה הבלתי חוקית. אף העובד מוגן מפני תביעה בגין הנזק שגרם לצד שלישי, והיחיד שרשאי לתבוע עובד בנזיקין על שביתה בלתי חוקית הוא המעסיק. אולם, מעסיקים ציבוריים נוהגים שלא לעשות שימוש בכלי זה ככלי הרתעתי משום שהוא מעכיר את יחסי העבודה והמוטיבציה של ההנהלה לקדם תביעה שכזאת היא נמוכה. כמו כן, בשנים האחרונות אסר בית הדין לעבודה על שכירת עובדים חלופיים במהלך שביתה, בין אם עובדים זמניים ובין עובדים קבועים.

חמישית, המוסדות האמורים להקטין את החיכוך חלשים או לא מתפקדים כהלכה. כך, המועצה ליחסי עבודה, המשקפת רצון לניהול ריכוזי ברמה הלאומית של יחסי העבודה לא מתפקדת בפועל; למוסד לבוררות מוסכמת, האמור לתווך בין ההסתדרות לבין המדינה, לא מרבים לפנות ולא רואים בו פתרון רצוי ליישוב סכסוכים, על אף שהוא קיים ומתוקצב גם היום, ואף מנגנוני ההפעלה של הממונה על יחסי העבודה במשרד העבודה נחשבים לחלשים ולא רלוונטיים.

בהעדר חקיקה הולמת, אכיפה של חקיקה קיימת, חולשה מובנית של רגולטורים וחולשה פוליטית של מנגנוני הסדרה, נוצר חלל בכל סכסוך בין עובדים למעסיקים, חלל אליו נכנס בית הדין לעבודה. ברבות השנים, פיתח בית הדין לעבודה תשתית הכוללת כלים, פרקטיקות נהוגות ופסיקות אשר נשענות על השקפה אידיאולוגית, המשמשת אותו בבואו לבחון או לפתור סכסוכי עבודה. כיום ניתן למנות שלושה כלים עיקריים בהם משתמש בית הדין לעבודה והם חובת ההיוועצות, הסיווג המעורב ודוקטרינת ניהול הסכסוך.

לפי בית הדין לעבודה, חובת ההיוועצות מחייבת את המעסיק להיוועץ בעובדים לפני ביצוע פעולות משמעותיות. ואולם, בית הדין משאיר בעמימות את השאלה על מה יש להיוועץ, ועד כמה לתת מקום לנציגות העובדים בקבלת ההחלטות, ומרחיב לאורך השנים את זכות העובדים לקבל החלטות על מקום העבודה עד כדי שוויון כמעט מלא אל מול המעסיק.

היכולת לפתוח בסכסוך עבודה ושבתה עקב החלטות ניהוליות לגיטימיות מהווה קלף מיקוח עוצמתי בידי ועדים וארגוני עובדים. במצב הנוכחי כל שינוי ארגוני או החלטה ניהולית מאפשרים לעובדים לפתוח בסדרת צעדים שמעקרים את היכולת לבצע פעולות ניהוליות ללא הסכמת הוועד. היכולת לבלום פעולות ניהוליות מתורגמת לשיטה של 'תג מחיר' מצד הוועד. לכל שינוי יש מחיר: יש לספק לעובדים הטבות אם רוצים לבצע שינוי, ולא דווקא לעובדים שנפגעים או עלולים להיפגע מהשינוי - לעתים הטבות נוספות ניתנות לעובדים שממשיכים לעבוד באותו מקום עבודה, בעוד עובדים במסלולי פרישה או פיטורים נשארים עם התנאים הישנים שלהם.

בישראל אסורות שבתות פוליטיות, שמטרתן לשנות את מדיניות הממשלה. עולה השאלה, מה דינן של שבתות במקרים בהם המדינה היא גם המעסיק, ויש חשש שהמדיניות תשפיע על תנאי העסקה של העובדים? במקרים כאלה, הכריע בג"ץ כי יש לסווג את השבתה ולפיה להכריע: שבתה כלכלית - מותרת. שבתה שיש אמונה שעובדים ייפגעו מהותית מתוקף מדיניות הממשלה - מותרת לכמה שעות בלבד. שבתה שאין לה השפעה ישירה ומידית על העובדים - פוליטית, ואסורה. בית הדין לעבודה הפך לחלוטין את פסיקת בג"ץ והחליט כי במקום לסווג מקרים, כל המקרים נמצאים על רצף כלכלי-פוליטי. כך, רובן המכריע של השבתות הותרו והשופטים החלו לבחון כל מקרה לפי גודל הרכיב הכלכלי שבו, ולפיה להתיר את משכה ועוצמתה.

מלבד זאת, שבתות הפכו לכלי פוליטי לאומי בפני עצמו. ההסתדרות הכריזה מספר פעמים על שבתות כלליות במשק אך ברוב המוחלט של המקרים לא מימשה אותן, ואם מימשה, הגבילה את השבתה למספר שעות. סכסוכי העבודה הכלליים במשק נועדו על-פי רוב להשפיע על מדיניות ולא לקדם אף עובד באף מפעל בסכסוך מקומי דווקא. לדוגמה אפשר לאיים בשבתות בנושאים כמו קצבאות הנכים, אסדרת הביטוח הסייעוד הקבוצתי, דרישה לשינוי תקנות והגדלת תקנים לשם טיפול בתאונות באתרי בנייה, אלימות נגד נשים ועוד. נושאים אלו הם בעלי חשיבות מרכזית לחברה הישראלית, וההסתדרות משתמשת בגל האהדה הכללי כדי להכריז על שבתה, ולא לממשה בפועל. כך, הפכה השבתה מכלי לקידום עובדים לכלי לקידום מדיניות חברתית. שבתות אלה לא יצאו אל הפועל ולכן גם מעמדן החוקי טרם נבחן, אבל האיום בשבתה מהווה כלי פוליטי עבור ההסתדרות.

כדי למנוע שבתות, החל בית הדין לעבודה לנקוט בדוקטרינת ניהול סכסוכים במקום הכרעת המשפטית. בדוקטרינה זו עוצר בית הדין לעבודה

את השביתה המאיימת לפרוץ, ומנגד עוצר את מדיניות הממשלה המוצעת, ומכריח את הצדדים לשבת למשא ומתן כפוי, גם במקרים בהם המדינה סבורה שיש לה כל זכות כריבון לבצע מדיניות. באופן זה מעכב ומונע בית הדין לעבודה רפורמות חיוניות להוזלת יוקר המחיה בישראל מתוך הרצון הכן למנוע השבתה של המשק הישראלי וחוסר מוכנותו להכריע בשאלת חוקיותה של השביתה.

המצב בעולם שונה מהותית. ככלל, ניתן לחלק את המדינות לשלוש: מדינות סקנדינביות, מדינות דרום אירופה ומדינות אנגלוסקסיות. הסקנדינביות מבוססות על התאגדות ברמת הענף ומאופיינות בסובלנות גבוהה ובהטלות מגבלות עצמיות באמצעות הסכמים קיבוציים. במדינות הדרום אירופאיות יש פחות שיתוף פעולה וסימפטיה גבוהה לשביתות ככלי מאבק חברתי. בנוסף, יש פחות רגולציה עצמית אך אין רגולציה חיצונית גם כן. במדינות אלה בית המשפט תופס תפקיד משמעותי. במדינות האנגלוסקסיות ההתאגדות היא יותר מפעלית, והרגולציה החיצונית נוקשה בהרבה יותר. במדינות אלו יש רשויות ומוסדות אכיפה עצמאיים לצורך כך. יחד עם זאת, אין מדינה בה אין הגבלות כלל על זכות השביתה. מדינות שונות נוקטות בצעדים שונים, ביניהם: הזכות לפרלמנט להורות על סיום שביתות; איסור שביתות לעובדי ציבור; חובת אספקה מינימלית בזמן שביתה; וחובת הצבעה של עובדים כתנאי לשביתה.

מבחינת ההתאגדות במשק, דומה ישראל יותר למודל האנגלוסקסי עם ריכוזיות גבוהה של ארגוני העובדים. מבחינה רגולטורית, דה-יורה המצב דומה למדינות הנורדיות אך דה-פקטו מתאפיינת ישראל במדיניות דומה למדינות הדרום אירופאיות בה אין שיתוף פעולה ובית המשפט מתנהג כרגולטור, אף על פי שאין לו את הכלים או הסמכות להיות כזה.

מבחינת המנגנונים הקיימים לאיסורי שביתות בשירותים חיוניים, ישנם ארבעה מרכזיים: איסור מוחלט על שביתה בשירותים מוגדרים מראש, ופנייה לבוררות במקום; אספקת שירות חיוני באופן מינימלי בכל עת כך שהשביתה מוגבלת מלכתחילה; הגשת מתווה שביתה קודם לפריצתה לגוף המאסדר, ואם הוא פוסל את המתווה השביתה אסורה; הגבלה אד-הוק של שביתה במקרה שהגוף המאסדר סבור שהיא מונעת שירות חיוני או לא מידתית.

לכל שיטה יתרונות וחסרונות והן תלויות מצב ומדינה. יחד עם זאת, ניתן למנות מספר אתגרים עקרוניים העומדים לפתח כל מי שמעוניין להגביל

שביתות. ראשית, מוטב לא לנקוט בצעדים קיצוניים. ככל שההגבלה על חירות השביתה משמעותית יותר, כך עובדים ייטו יותר להפר את החוק ולפתוח בשביתות פראיות. כדי להתמודד עם התופעה יש לצמצם את הסכסוכים מלכתחילה וליישבם בשלב מוקדם, לא להגביל את השביתה מעבר לנדרש. שנית, ככל שהגוף המאסדר מתערב יותר בסכסוך העבודה, כך הוא עשוי לאבד לגיטימציה בעיני מי מהצדדים או מייצר תלות בבורר לשם התנהלות יומיומית. אובדן הלגיטימציה עלול לנבוע מהחלטות שלא מוצאות חן בעיני הצדדים, מה שעלול לגרום לפעולות חד-צדדיות. אם הגוף נהנה מלגיטימציה אך לא קיימים גבולות ברורים לפעילותו, עלולה להתפתח תלות בהחלטות המוסד לבוררות לשם ביצוע פעולות שגרתיות ביחסי העבודה. שלישית, שימוש בבוררות חובה עשוי ליצור חוסר אחריות כלכלית. על אף שעל הבורר להיות עצמאי וחופשי משיקולי תקציב או משיקולי המעסיק, החופש גורם לכך שאין לו שום תמריץ לגלות זהירות כלכלית בהחלטותיו או לשימוש הוגן בכספו של משהו אחר. רביעית, ככל ששיקול הדעת של הגוף המאסדר רחב יותר, כך החוקים פחות ברורים. במצב כזה, כאשר לא ברור מה יהיה דין השביתה, נוצר תמריץ יתר לפנות לגוף בעל הסמכות כדי "לנסות את המזל" לשם עצירת השביתה. מצד העובדים מדובר בתמריץ להתנהגות לא אחראית משום שברור שמישהו אחר יעצור אותם, ואם זה לא יעצור בעדם, הם ירוויחו לגיטימציה ציבורית.

הפתרונות המוצעים מחולקים לשניים: פתרונות המסדירים את סוגיית השביתות בישראל כחלק מסכסוכי העבודה, ופתרונות המסדירים את ההגבלה על שביתות בשירותים חיוניים.

פתרונות אסדרה כלליים כוללים:

1. הגברת וודאות ביחסים קיבוציים, כולל חיוב עובדי השירות הציבורי לחתום על הסכם קיבוצי אחד, איסור על שביתה בזמן שיש הסכם קיים והגדרת עילות ברורות לשביתה לגיטימית.
2. הגדרת מושג סכסוך העבודה וגבולותיו, לרבות הגדרה כי סכסוך המכוון נגד המדינה בתפקידה כריבון (ולא כמעסיק) לא ייחשב כסכסוך עבודה ולא יהיה ניתן לשבות בגין זאת.
3. איחוד הסכמים קיבוציים, הפרדה בין סוגי סכסוכים ואכיפת הסכמים קיבוציים, לרבות תשלום פיצויים על הפרת הסכם קיבוצי ואיסור שביתה במסגרת סכסוך עבודה משפטי.
4. עיגון סמכות המעסיק לנהל וגידור סכסוך העבודה לפי מודל ידוע

מראש, לפיו כל סכסוך נבחן בשאלה האם יש השפעה ישירה ומידית על העובדים או לא.

5. החלת כללים ברורים ליישוב סכסוכים, לרבות הארכת תקופת הצינון בין הודעה על שביתה לתחילתה, חובת הידברות עם מתווך כתנאי לשימוש בשביתה והגדרת תנאי השביתה מראש.

6. הגדלת מחיר השביתה באמצעות התרת פיטורין של עובדים שובתים, העסקת עובדים חלופיים בזמן שביתה, אישור לצדדים שלישיים שנפגעים משביתות לתבוע בנזיקין ומתן היתר לכנסת להשהות שביתה או להעבירה לבוררות חובה.

פתרונות אסדרה לשביתות בשירותים חיוניים כוללים יצירת מודל משולב הכולל שיטות הגבלה שונות בהתאם להגדרת השירות: איסור שביתה מוחלט על שירותים חיוניים, אספקת שירות מינימלי לשירותים חיוניים למחצה, אישור שביתה בין הסכמים קיבוציים לשירותים ציבוריים והגבלת שביתה בשירותים חיוניים אד-הוק בהסכמת הכנסת. פירוט וקטלוג השירותים השונים מופיעים בפרק 8, סעיף 2.

תוכן עניינים

1. תקציר מנהלים.....	3
2. מבוא.....	11
3. תיאור המצב בישראל.....	14
3.1. רקע.....	14
3.2. חובת ההיוועצות.....	16
3.3. הסיווג המערב.....	19
3.4. דוקטרינת ניהול הסכסוך.....	22
3.5. זכות השביתה כזכות חוקתית.....	26
3.6. אמנות בינלאומיות.....	28
4. הבעיות בשביתות בשירותים חיוניים.....	31
5. תיאור המצב בעולם.....	33
5.1. רקע.....	33
5.2. הגבלת זכות השביתה.....	34
5.2.1. מדינות בהן הפרלמנט/ממשלה רשאים להורות על סיום שביתה.....	34
5.2.2. מדינות בהן אסורה השביתה לעובדי ציבור.....	35
5.2.3. מדינות בהן קיימת חובת אספקת שירות מינימלי בזמן שביתה.....	36
5.2.4. מדינות בהן קיימת חובת הצבעה של עובדים כתנאי לשביתה.....	37
6. מנגנונים ואתגרים בהגבלה.....	38
6.1. מנגנונים להגבלת שביתות בשירותים חיוניים.....	38
6.1.1. איסור שביתה בשירות חיוני.....	38
6.1.2. אספקת שירות מינימלית מעוגנת מראש.....	38
6.1.3. אספקת שירות מינימלית בהגשת מתווה שביתה מראש.....	38
6.1.4. אספקת שירות מינימלית אד-הוק.....	39
6.2. אתגרים בשיטות להגבלת שביתה בשירותים חיוניים.....	39

23	..... פתרונות אפשריים	7
23	..... פתרונות לסוגיות בסכסוכי עבודה	7.1
41	..... הגברת הוודאות ביחסים קיבוציים	7.1.1
41	..... הגדרת סכסוך העבודה וגבולותיו	7.1.2
	..... איחוד הסכמים קיבוציים, הפרדה בין סוגי סכסוכים	7.1.3
42	..... ואכיפת הסכמים קיבוציים	7.1.4
43	..... עיגון סמכות המעסיק וגידור סכסוך העבודה	7.1.5
45	..... יישוב סכסוכים	7.1.6
45	..... הגדלת מחיר השביתה	7.2
45	..... פתרונות לשביתות בשירותים חיוניים	7.2.1
47	..... מתכונת הבוררות	7.3
48	..... הרכב המוסד לבוררות	
49	..... ביבליוגרפיה	8
50	..... נספחים	9
50	..... הגבלת שביתות בשירותים חיוניים לפי הועדה הבינלאומית לעבודה ...	9.1
53	..... הגבלת שביתות בשירותים חיוניים - המלצות	9.2
56	..... השוואה בינלאומית של הגבלת שביתות בשירותים חיוניים	9.3
56	..... אוסטרליה	9.3.1
56	..... איטליה	9.3.2
57	..... אירלנד	9.3.3
57	..... ארצות הברית	9.3.4
58	..... בלגיה	9.3.5
59	..... בריטניה	9.3.6
59	..... גרמניה	9.3.7
60	..... דנמרק	9.3.8
60	..... הולנד	9.3.9
61	..... יפן	9.3.10
61	..... נורבגיה	9.3.11
62	..... ניו-זילנד	9.3.12
62	..... ספרד	9.3.13
63	..... פינלנד	9.3.14
63	..... צרפת	9.3.15
64	..... קנדה	9.3.16
64	..... שבדיה	9.3.17

2. מבוא

בשנת 2013 התחילה לקדם הנהלת חברת החשמל רפורמה שנועדה להוזיל את עלות החשמל למשקי הבית בישראל. שני הצעדים המשמעותיים ברפורמה היו חיבור תחנות כוח פרטיות לרשת החשמל והטמעת מערכת מחשוב חדשה. הרפורמה, שגם חוקקה בכנסת, נתקלה בהתנגדות מצד עובדי חברת החשמל, שהביעו רצון לפתוח בשביתה. לבסוף לא מימשו העובדים את האיום לנתק את תחנת הכוח הפרטית הראשונה מרשת החשמל הכללית, אך סירבו לשתף פעולה עם הרפורמה עצמה. בצר לה, פנתה הנהלת חברת החשמל לבית הדין לעבודה, שם ציפתה להם הפתעה. בית הדין הכריע כי לא רק שהעובדים לא חייבים לשתף פעולה עם הרפורמה, על ההנהלה גם להקפיא את ההליכים לקידומה. זאת ועוד, הוא חייב את ההנהלה לנהל משא ומתן עם העובדים וככל שהיא לא תעשה כן, ייתכן והעובדים יורשו לנתק את תחנות הכוח הפרטיות.¹

במקרה אחר באותה שנה, רצתה המדינה לתת רישיון להקמתם של שני נמלי ים נוספים. גם כאן, המטרה הייתה להוזיל את יוקר המחיה על-ידי הרחבת התחרות. כשהעובדים ביקשו לשבות במחאה, המדינה טענה כי יש לה כל סמכות לבצע את החלטה כחלק ממדיניות הממשלה. בתגובה, טענו העובדים כי החלטה זו עלולה לפגוע בפרנסתם בעתיד. במסגרת הדיון המשפטי, הכריע בית הדין לעבודה הכריע כי לא שמורה לעובדים זכות השביתה באותה העת, אבל עצם קיום השביתה אכן לגיטימי. גם במקרה זה, חייב בית הדין לעבודה את המדינה לשאת ולתת עם העובדים על ההשלכות האפשריות של הקמת נמלים מתחרים ומנע את קידום הרפורמה.²

במקרה שלישי בשנת 2019, ביקשה הנהלת רכבת ישראל מנהגיה לעבוד כשלוש שעות וחמישים דקות ביום, כעשרים דקות במוצאע יותר מיום העבודה הרגיל שלהם. בתגובה, הוציאו נהגי הקטר אישורי מחלה באופן גורף ונעדרו מהעבודה. לאחר שבית הדין קבע כי אין להם זכות שביתה, החלו עובדי הרכבת בעיצומים, הפסיקו את הקורסים וההכשרות,

1 ס"ק (אזורי חי') 13-05-31740 חברת החשמל לישראל בע"מ - הסתדרות העובדים הכללית החדשה (פורסם בנבו, 05.06.2013) | ס"ק (אזורי חי') 13-02-3335 חברת החשמל לישראל בע"מ - הסתדרות העובדים הכללית החדשה (פורסם בנבו, 02.06.2013)

2 סק"כ (ארצי') 13-07-40815 לשכת המסחר תל אביב והמרכז - איגוד לשכות המסחר נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה, 29.7.2013

פגעו באספקת החלפים ובציוד המוסך בבאר שבע, לכאורה בתגובה על פיטורין וביטול תקנים. כל זאת על אף שלפי ההסכם הקיבוצי בין הנהגים להנהלה, מחויבים הנהגים לנסוע שש שעות במוצע ביום עבודה.³ באותו היום, הושבתו עשרות רכבות, ומאות אלפי נוסעים נתקעו מבלי אפשרות להגיע למחוז הפצם.

היעדר רכבות, מניעת רפורמות, איסור על הרחבת תחרות ועוד שיבושים שונים, הפכו כולם לשגרה בישראל, אירועים אשר קשה להעריך את העלויות שנגרמות למשק מהם. בעקבות כך, בעשורים האחרונים עלו פעם אחר פעם הצעות להגביל את זכותם של ארגוני עובדים לשבות בשירותים חיוניים.⁴ הצעות אלו עולות לסדר היום בעיקר עקב שביתה או כוונה לשבות בשירותים שהפסקת העבודה בהם עלולה להסב נזק משמעותי לציבור ואגב כך להפעיל לחץ חריג על קובעי מדיניות. כאשר המונח שירות חיוני מוזכר בשיח הישראלי, הדוגמה המובהקת ביותר היא נמלי הים וחברת החשמל, ולאחר מכן גם נמלי האוויר והרכבת או שירותים חשובים אחרים שיש בהשבתם פגיעה משמעותית בציבור.

על-פי רוב, המתווה המוצע להגבלת שביתה בשירותים חיוניים הוא מתווה הבוררות. בהקשר הישראלי, מודל הבוררות שואב את השראתו מהצעת זאב ז'בוטינסקי משנות ה-30 של המאה הקודמת לחייב בוררות לאומית כחלופה לשביתה.⁵

3 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001273956>

4 הצעת חוק של חברי הכנסת יואל חסון ורונית תירוש פ/2441, הצעת חוק יישוב סכסוכי עבודה (תיקון- הגבלת השבתות נמלי אוויר וים בינלאומיים), התשס"ז-2007. | הצעת חוק של חבר הכנסת אלחנן גלזר, פ/2899, הצעת חוק יישוב סכסוכי עבודה (תיקון - בוררות חובה בשירות הציבורי), התשס"ז-2007. | הצעת חוק של חברי הכנסת סופה לנדבר, רוברט אילטוב, משה (מוץ) מטלון ודניאל אילון, פ/78/18, הצעת חוק יישוב סכסוכי עבודה (תיקון - בוררות חובה בשירות ציבורי), התשס"ט-2009. | הצעת חוק של חבר הכנסת אריה אלדד, פ/3967/18, הצעת חוק יישוב סכסוכי עבודה (תיקון - בוררות חובה בשירות הציבורי), התשע"ב-2012. | הצעת חוק של חברי הכנסת איילת שקד, רוברט אילטוב, ומאיר שטרית, פ/1482/19, הצעת חוק יישוב סכסוכי עבודה (תיקון - בוררות חובה בשירותים חיוניים), התשע"ג-2013. | הצעת חוק של חברת הכנסת שרון השכל, פ/2188/20, הצעת חוק יישוב סכסוכי עבודה (תיקון - בוררות חובה בשירותים חיוניים), התשע"ד-2014. | הצעת חוק של חברי הכנסת בצלאל שוב בכנסת ה-21 ע"י ח"כ השכל, הצ"ח מספר הצ"ח: פ/242/21. | הצעת חוק של חברי הכנסת בצלאל סומטריץ' ושרן השכל, פ/5496/20, הצעת חוק יישוב סכסוכי עבודה (תיקון - הגבלת סכסוך עבודה כנגד התחרות, הריבון ובשירותים חיוניים), התשע"ח-20. | ניתן לציין הצעת חוק נוספת להגבלת שביתות פוליטיות שעלתה על רקע שביתות בשירותים חיוניים בעילות פוליטיות: הצעת חוק של חברי הכנסת איילת שקד, עפר שלח ומאיר שטרית, פ/2213/19, הצעת חוק יישוב סכסוכי עבודה (תיקון - סכסוך עבודה פוליטי), התשע"ד-2014. | הצעת החוק הוגשה שוב בכנסת ה-20 ובכנסתה-21 על-ידי ח"כ השכל, הצ"ח מספר הצ"ח: פ/5524/20 ו-377/21. | הוגשה גם על-ידי ח"כ איילת שקד, עפר שלח ומאיר שטרית בכנסת ה-19 בהצ"ח פ/2213/19.

5 זאב ז'בוטינסקי (1934), שביתות בארץ-ישראל. בתוך: כתבים: רשימות, ירושלים: ערי ז'בוטינסקי, תש"ד, עמ' 287-292.

עד היום, ההצעות שהונחו על שולחן הכנסת תיארו את המוסד הבורר כגוף שבראשותו עומד שופט לשעבר בבית המשפט העליון או בבית הדין לעבודה ולצדו נציג עובדים ונציג מעסיקים.⁶ ההצעות כיוונו להגבלה מוחלטת של שביתה ברשימה של שירותים שהוגדרו כחיוניים כך שכאשר יתגלע בהם סכסוך, הוא יעבור בפניית אחד הצדדים לדין והכרעה על-ידי הגוף הבורר.

הצעות אלו לוקות במספר ליקויים משמעותיים. ראשית, הן לא הגדירו באופן מדויק את סמכויות הגוף הבורר, את הכלים בהם הוא רשאי להשתמש ואת המצבים בהם הוא רשאי להתערב. שנית, הן לא התייחסו לבעיות שעלולות לפרוץ עקב שימוש בלתי הולם במוסד הבוררות, או להיתכנות שבה השביתה תיחשב כזכות יסוד וייאסר להגביל אותה כלל. שלישית, הן לא התייחסו לאמנות הבינלאומיות עליהן חתומה ישראל. לבסוף, וחשוב מכל, חולשתן העיקרית של הצעות אלה היא שהן לא מטפלות בחוסר הוודאות הכללי שקיים ביחסי העבודה בישראל, הגורם לכך שכל תחום השביתות פרוץ ועמום. על כן, כל הצעה לפתרון צריכה להתחיל בהסדרת סוגיות הליבה הרלוונטיות ביחסי העבודה ראשית, ורק לאחר מכן להמשיך ביצירת מנגנונים הולמים לשאלת הבוררות בשירותי חובה.

6 ראו הצעות החוק המופיעות בה"ש 4, במיוחד הצעות החוק משלוש הכנסות האחרונות של ח"כ בצלאל סמוטריץ', ח"כ שרון השכל וח"כ איילת שקד.

3. תיאור המצב בישראל

3.1. רקע

שביתה היא הפסקת עבודה שמאורגנת על-ידי קבוצת עובדים במקום העבודה, במטרה לשפר את תנאי העובדים אל מול המעסיק, והיא צעד הננקט במסגרת סכסוך עבודה. נכון להיום שני חוקים עיקריים מסדירים את יחסי העבודה הקיבוציים בישראל: חוק יישוב סכסוכי עבודה תשי"ז - 1957 וחוק הסכמים קיבוציים התשי"ז - 1957. החוקים מהווים את הבסיס החוקי לגזירת הכללים ביחס לסכסוכי עבודה וליחסים בין עובדים למעסיקים.

התשתית החוקית בנויה באופן הנותן מענה למשק הישראלי נכון לשנות ה-50 של המאה הקודמת: יחסי עבודה מבוססי יחסים קיבוציים באופן גורף יחד עם ארגון עובדים ריכוזי אחד המחובר בטבורו למפלגה השולטת, והשקפה הדוגלת באוטונומיה לעובדים ומעסיקים המנהלים משא ומתן קיבוצי. אף על פי כן, קיימות בחוקים כמה הגדרות שנחשבות מקובלות בעולם אף בימינו לגבי השאלה מי הם הצדדים ליחסי עבודה קיבוציים ולגבי כך שעל העילות להכרזת סכסוכי עבודה לעסוק בתחומים של יחסי עבודה בלבד.⁷ יחד עם זאת, בניגוד לתיחום העילות ליחסי העבודה בלבד, פירוט העילות לסכסוך העבודה עצמן לוקה בחסר.

העילות, המופיעות בסעיף 3 לחוק יישוב סכסוכי עבודה כוללות רשימה שחלקה אינו ברורה, ובכל מקרה לא מהווה כלי שמנחה את בית הדין בסיווג שביתות וסכסוכי עבודה בימינו. בעבר הייתה נהוגה הפרדה בין סכסוכי עבודה כלכליים הקרויים גם סכסוכי עבודה אודות אינטרסים, לבין סכסוכי עבודה משפטיים. בישראל אלה נודעו גם כסכסוכים ליצירת זכויות אל מול סכסוכים למימוש זכויות. הרעיון הוא להפריד בין סכסוכים שנועדו לעגן הטבות ותנאי עבודה במסגרת הסכם קיבוצי, בהם כל צד רשאי לדרוש את אשר הוא חפץ ללא התערבות חיצונית - לבין סכסוך שנועד לאכוף את מה שכבר הוסכם עליו בהסכם הקיבוצי או זכויות שנקבעו בחוק, אך כיום הפרדה זו אינה נאכפת או מובדלת עוד.

מעבר לעמימות ברשימת העילות, סיבות נוספות מובילות לכך שהיסטורית,

⁷ סעיף 2 לחוק יישוב סכסוכי עבודה, תשי"ז-1957. כמו כן, עילת סכסוך בעניין כריתת או שינוי הסכם קיבוצי כוללת את העניינים להסכם קיבוצי במצויים בסעיף 1 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957.

בישראל עיקרן המוחלט של השביתות פורצות על-ידי עובדים מהמגזר הציבורי ומופנות כנגד המדינה. בראש ובראשונה, המחיר לשימוש בכלי השביתה הוא נמוך מאוד עבור העובדים. בממוצע, נשלחים בשנה כמה מאות של סכסוכי עבודה לממונה על סכסוכי העבודה במשרד התעסוקה. הסנקציה היחידה שקיימת כנגד שביתה היא אי-תשלום שכר על זמן השביתה, והיא בלתי מספקת. גם האכיפה כנגד שביתות בלתי חוקיות אינה אפקטיבית. במגזר הציבורי קשה עד בלתי אפשרי לבצע אכיפה כנגד שביתות שלא במסגרת סכסוך עבודה משום שלפי החוק, לא ניתן לתבוע ארגון עובדים, גם אם יזם את השביתה הבלתי חוקית. אף העובד מוגן מפני תביעה בגין הנזק שגרם לצד שלישי, והיחיד שרשאי לתבוע עובד בנזיקין על שביתה בלתי חוקית הוא המעסיק. אולם, מעסיקים ציבוריים נוהגים שלא לעשות שימוש בכלי זה ככלי הרתעתי משום שהוא מעכיר את יחסי העבודה והמוטיבציה של ההנהלה לקדם תביעה שכזאת היא נמוכה. כמו כן, בשנים האחרונות אסר בית הדין לעבודה על שכירת עובדים חלופיים במהלך שביתה, בין אם עובדים זמניים ובין עובדים קבועים, איסור המגדיל את כוח המיקוח של העובדים באופן בלתי מידתי, במיוחד בשירות הציבורי. במצב דברים זה, נוצר תמריץ משמעותי לעשות שימוש יתר בכלי השביתה - בין אם באופן חוקי, ובין אם באופן בלתי חוקי.

בנוסף לאזלת היד באכיפה והגבלה של שביתות, המוסדות האמורים להקטין את החיכוך מלכתחילה בין העובדים למעסיקים חלשים או לא מתפקדים כהלכה. כך, המועצה ליחסי עבודה, המשקפת רצון לגיהול ריכוזי ברמה הלאומית של יחסי העבודה לא מתפקדת בפועל; למוסד לבוררות מוסכמת, האמור לתווך בין ההסתדרות לבין המדינה, לא מרבים לפנות ולא רואים בו פתרון רצוי ליישוב סכסוכים, על אף שהוא קיים ומתקצב גם היום, ואף מנגנוני ההפעלה של הממונה על יחסי העבודה במשרד העבודה נחשבים לחלשים ולא רלוונטיים.⁸

כך לדוגמה, נשלחים בשנה כמה מאות של הודעות על סכסוכי עבודה

8 הפרק הרביעי והפרק החמישי בחוק יישוב סכסוכי עבודה, תשי"ז-1957 הנוגעים לסכסוכי עבודה בשירות הציבורי ולמועצה ליחסי עבודה אינם מיושמים בפועל. בית הדין לעבודה בוחר לעתים נדירות לטפל בסכסוך עבודה בדרך של בירור משפטי קלאסי, אז הוא עשוי להיעזר בפרק הרביעי לחוק לשם הכרעה בסכסוכים רלוונטיים. בפועל האמור באותו פרק לא מיושם בפועל. בעניין השימוש בשירותי התיווך והבוררות מטעם הממונה על יחסי העבודה, הממונה סירבה להעביר לנו נתונים אך ידוע לנו כי השימוש שנעשה במנגנונים אלה הוא נמוך ובלתי רלוונטי במגזר הציבורי. סקירה נאמנה של מנגנוני יישוב סכסוכי עבודה בישראל ומידת האפקטיביות שלהם ניתן למצוא בנייר עמדה מטעם גיא מונדלק וטלי קריסטל בשם "יחסי עבודה בעידן של תמורות - ניר עמדה לקראת הכנס הכלכלי השנתי של המכון הישראלי לדמוקרטיה (2004): <https://m.tau.ac.il/law/members/mundlak/chapter2.pdf>

לממונה, כאשר ההודעות עצמן נסובות סביב כל סיבה שהיא. הרגולציה מינימלית, ואין שום פיקוח על עמידה בה. כחלק מחוסר הפיקוח, לא נבדק האם ההודעה נכללת בעילות הקיימות לסכסוכי עבודה בחוק, וגם לא מועברת שום ביקורת או התנגדות לסכסוכי עבודה שאינם עולים בקנה אחד עם החוק. כיוון שהודעות על סכסוכי עבודה אינן מוגבלות בזמן ואין להן תוקף פקיעה, לרוב הסכסוך הולך ומסלים עד שאחד הצדדים פונה לבית הדין לעבודה לקבלת סעדים משפטיים. בעוד שבעבר נהג בית הדין לעבודה לבחון את ההודעה על הסכסוך כתנאי מקדים להליך המשפטי, היום הוא נוטה שלא לעשות כן. בהעדר חקיקה הולמת, אכיפה של חקיקה קיימת, חולשה מובנית של רגולטורים וחולשה פוליטית של מנגנוני הסדרה, נוצר חלל בכל סכסוך בין עובדים למעסיקים, חלל אליו נכנס בית הדין לעבודה.

ברבות השנים, פיתח בית הדין לעבודה תשתית הכוללת כלים, פרקטיקות נהוגות ופסיקות אשר נשענות על השקפה אידיאולוגית, המשמשת אותו בבואו לבחון או לפתור סכסוכי עבודה. כיום ניתן למנות שלושה כלים עיקריים בהם משתמש בית הדין לעבודה והם חובת ההיוועצות, הסיווג המעורב ודוקטרינת ניהול הסכסוך. במקביל, מקדם בית הדין הכרה וזחלת בזכות השביתה כזכות חוקתית באמצעות פסיקות שונות.

3.2. חובת ההיוועצות

אחת השאלות המרכזיות ביחסים בין מעסיקים למועסקים סובבת סביב היקף זכות הניהול (הפרווגטיבה) של המעסיק. סוגיה זו בוחנת בעיקר עד כמה למעסיק יש זכות לבצע צעדים חד-צדדיים בעסק מבלי שיצטרך לערב את המועסקים. ככלל, נהוג לגשת לשאלת סמכותו של המעסיק לנהל את העסק שלו אל מול סמכות העובדים להשפיע על תנאי עבודתם כחלק משיח הזכויות הכללי.⁹ לפי בית הדין, עומדת במקרה זה זכות הקניין של המעסיק אל מול זכותו של העובד לחופש התאגדות, אשר נתפסת בבית הדין כנעלה ביחס להתאגדויות מסוגים אחרים.

בשלושת העשורים האחרונים התחזקה בבית הדין התפיסה לפיה יש לתת לארגוני עובדים זכויות נוספות במקום העבודה, עד כדי זכויות בניהול מקום העבודה. בית הדין קבע שאם בצד האחד למעסיק יש זכות קניינית המקנה לו זכות לנהל את מקום העבודה, הרי שלעובדים אמנם אין זכות

9 סגל, זאב. אקטיביזם ופסיביזם שיפוטי במבחן בג"ץ ובית הדין הארצי לעבודה / זאב סגל, לילך ליטור. שריגים-ליאון: נבו הוצאה לאור, 2008. (להלן, סגל, ליטור, אקטיביזם ופסיביזם...) עמ' 55-50.

קניינית על מקום העבודה אך יש לו זכות קניינית במקום העבודה.

לפי בית הדין, בין שתי הזכויות הללו יש לאזן באופן אופקי. כך נוצרו לוועד העובדים זכויות חדשות בניהול מקום העבודה שאינן נובעות דווקא מהסכמה בין הצדדים. תפיסה זאת מגובה גם על-ידי תפיסה מסורתית יותר של בית הדין, תפיסה של "דמוקרטיה תעשייתית" הגורסת כי בעל ההון והעובדים הם צדדים שווי מעמד בתהליך הייצור, ולכן צריכים לקבל החלטות באופן משותף - דמוקרטי.¹⁰

כתוצאה מאמונות והחלטות אלו, עוגנה בפסיקה חובת ההיוועצות, ואולם, היקפה וטיבה נותרו עמומים.¹¹ בית הדין קבע כי יש להחיל את תום הלב הנהוג בידי חוזים על יחסי עבודה קיבוציים ולגזור ממנו חובות מסוימות. כך קבע למשל בית הדין שלוועד העובדים יש זכות להיוועצות עם ההנהלה בטרם מתבצעים שינויים משמעותיים במקום העבודה. עם זאת, שתי הגדרות חשובות בה נותרו ללא מענה - מה כוללת בתוכה חובת ההיוועצות ומה משמעותה לגבי קבלת ההחלטות.¹²

לגבי השאלה מה כוללת חובת ההיוועצות, כלל לא ברור מה נחשב כהחלטה משמעותית. האם החלטה משמעותית היא רק כזו אשר יש לה השפעה על העובדים, או גם כזו אשר אין לה השפעה על העובדים, אך יש לה השפעה מרחיקת לכת על העסק? וכמו כן, האם ישנה אבחנה בין החלטות שלהן משמעות אגבית לעובדים, לבין החלטות בעלות השפעה ישירה או משמעותית על עובדים? לשאלות אלו לא נמצאות תשובות ברורות בידי.¹³

10 ראו תיאורה שמתארת פרופ' רות בן-ישראל אודות תפיסת הדמוקרטיה התעשייתית: "על-פי טיעון זה, עסק חי הוא פונקציה של שני גורמי ייצור: של ההון הכלכלי, העומד לרשות המפעל תמורת רווח, וההון האנושי של העובדים, המושכר למפעל תמורת שכר עבודה. רק שיתוף הפעולה בין שני גורמי הייצור - בין המשאבים הקנייניים של שני הצדדים - נותן את המוצר המוגמר, את העסק החי. ההכרה שהפירמה כעסק חי היא מקום מפגש של שני גורמי הייצור, עבודה והון, מקנה לשני הגורמים גם יחד מעמד בתהליך קבלת ההחלטות הניהוליות במפעל. מכאן, שלגורם העבודה מוקנית זכו להשתתף בהחלטות הניהוליות ועל כן גם זכות להשתתף בתנאי העבודה. זכות השיתוף משקפת את העבודה, שיש לעובדים זכות לקבל לא רק תמורה כלכלית בגין העבודה, אלא גם מעמד שיקנה לעבודתם את הכבוד האנושי." ישראל, רות בן, הדרה ברימור והאוניברסיטה הפתוחה. דיני עבודה. דיני עבודה. האוניברסיטה הפתוחה, 1989. עמ' 38.

11 ליתר דב"ע נב 2 - 4 חברת תרבות ברום בע"מ נ' ההסתדרות הכללית פד"ע כג (1) 456 (1991).

12 ליתר פירוט בעניין התפתחות חובת ההיוועצות, ראו חוות הדעת בפרק ג' לבקשת פירוש קהלת ותנועת תחרות להצטרף בידידי בית המשפט לבג"צ חברת החשמל (2017): [https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2018/12/בלעדיות-הייאוג-של-היועמש-בקשת-הצטרפות-ועיקרי-טיעון-בג"צ-18-5768.pdf](https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2018/12/בלעדיות-הייאוג-של-היועמש-בקשת-הצטרפות-ועיקרי-טיעון-בג)

13 שלל סכסוכי עבודה נפתחים גם כשאין סיבה טובה להניח שלהחלטה תהיה השפעה על עובדים. סקירת סכסוכי עבודה והודעות על שבתות שהוגשו לרישום בשנים 2016-2017 עתידה להתפרסם לאחר פרסום נייר זה.

לגבי השאלה מה משמעות חובת ההיוועצות באשר לקבלת החלטות בעסק, ברור לפי הפסיקה שבמסגרת ההיוועצות המעסיק צריך להגיע בנפש חפצה ועם נכונות להשתכנע כך שההיוועצות תהיה אמיתית. עם זאת, היכולת לבחון כליות ולב היא מוגבלת, ומכאן גם היכולת לקבוע מתי מוצתה חובת ההיוועצות. מהצד האחד, ניתן לפרש את חובת ההיוועצות כחובה מינימלית למסור מידע לארגון העובדים או לשתף אותו באופן כללי, אך מנגד, ניתן לפרשה כחובה המעניקה לעובדים מעין זכות וטו המחייבת את הסכמתם בהחלטות גורליות. מעבר לחוסר ההכרעה בשאלה כיצד לפרש את חובת ההיוועצות, כלל לא ברור מה הדין למי שמפר אותה. כך, אפילו אם מפרשים את חובת ההיוועצות כזכות העובדים להשתתף בהחלטות גורליות כשוויים מוחלטים למעסיק, היה והמעסיק לא שיתף את העובדים בתהליך קבלת ההחלטות - גם אז לא ברור מה הדין כלפיו והאם ניתן לשבות עקב כך.¹⁴

כתוצאה מכך מתעוררים סכסוכי עבודה רבים ומיותרים שמעמדם אינו ברור. קיימת תופעה נפוצה של סכסוכי עבודה שפרצו עקב העברת בעלות, גם אם קיימת הבטחה לשמור על זכויות העובדים שאף מעוגנות בחוק.¹⁵ סכסוכים עקב הכנסת טכנולוגיה הם עניין שכיח, במיוחד במגזר הציבורי, וסכסוכים עקב החלטות ניהוליות או שינויים מבניים בתוך מקום העבודה הם עניין נפוץ גם כן, ולא קיימת הפרדה בין כאלה שיש להם השפעה ישירה על עובדים לכאלה שספק אם בכלל משפיעים על תנאי תעסוקה בעתיד הנראה לעין.

היכולת לפתוח בסכסוך עבודה ושביתה עקב החלטות ניהוליות לגיטימיות מהווה קלף מיקוח עוצמתי בידי וועדים וארגוני עובדים. במצב הנוכחי כל שינוי ארגוני או החלטה ניהולית מאפשרים לעובדים לפתוח בסדרת צעדים שלמעשה מעקרים את היכולת לבצע פעולות ניהוליות ללא הסכמת הוועד או לפחות לא בלי חיכוך משמעותי עמו. מכאן נקל להבין כי היכולת לבלום פעולות ניהוליות מתורגמת לשיטה של 'תג מחיר' מצד הוועד. לכל שינוי יש מחיר: יש לספק לעובדים הטבות אם רוצים לבצע שינוי, ולא דווקא לעובדים שנפגעים או עלולים להיפגע מהשינוי - לעתים ההטבות ניתנות

14 שם, ראו במיוחד את עניין הנמלים מ-2013.

15 לדוגמא:

גד פרץ, ועד עובדי סלקום לאלשטיין: להבטיח את זכויות העובדים במכירה, גלובס 08.02.2018 [\[https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001222960\]](https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001222960)
מיכאל רוכוורגר, סכסוך עבודה בישראל: העובדים דורשים מבנק הפועלים מענק מכירה או העברת TheMarker, 20.01.2019 [\[https://www.themarker.com/markets/1.6854228\]](https://www.themarker.com/markets/1.6854228) שליטה,

לעובדים שממשיכים לעבוד באותו מקום עבודה ובאותם תנאים, בעוד עובדים במסלולי פרישה או פיטורים נשארים עם אותה חבילת הטבות.¹⁶

3.3. הסיווג המעורב

באופן מסורתי, שביתות שתכליתן להשפיע או לשנות מדיניות של הממשלה והכנסת הן אסורות. שביתות אלה נקראות שביתות פוליטיות והן נבדלות משביתות כלכליות רגילות המקובלות ביחסי עבודה. אם תכלית שביתה כלכלית רגילה היא להפעיל לחץ כלכלי כדי לקדם אינטרס של שיפור שכר ותנאי עבודה במקום העבודה, תכלית השביתה הפוליטית היא הפעלת לחץ כלכלי על המדינה כריבון על מנת שתשנה את מדיניותה.

יחד עם זאת, במקרים רבים ישנה סמכות למדינה לקבל החלטות אשר עשויות להשפיע על עובדים. החל מחקיקה לשינוי מס הכנסה, שינוי בחוק שכר המינימום או חקיקה המשנה הסדרים פנסיוניים, דרך חקיקה לשינוי מבני בענף כלשהו וכלה בהפעלת כלים רגולטוריים על חברות בהן פועלים ארגוני עובדים או בהתוויית מדיניות עסקית בחברות ממשלתיות בהן המדינה משמשת כבעלת מניות. נשאלת השאלה, מה הדין במקרים בהם השביתה מכוונת כלפי המדינה שיש בהחלטתה השפעה משמעותית על העובדים?

לשאלה זאת נדרש בג"צ בעניין חברת בזק בשנת 1995 ויצר קטגוריה חדשה: שביתה מעין-פוליטית.¹⁷ השביתה המעין-פוליטית היא שביתה של עובדים שתכליתה לגרום לשינוי של מדיניות שעלולה להשפיע על תנאי העסקתם של עובדים. בג"צ קבע אז ששביתה כזאת היא לגיטימית אך קבע לה שתי מגבלות משמעותיות:

ראשית, השביתה היא לגיטימית כנובעת מהזכות לחופש הביטוי בהיות שביתה מחאה כנגד מדיניות. יחד עם זאת, שביתה שכזאת צריכה להיות

¹⁶ מדובר בפרקטיקה מקובלת. ראו לדוגמה את הפנסיה המוגדלת שיקבלו העובדים שלא יפוטרו עקב הרפורמה בחברת החשמל ביחס לאלה שיפוטרו ומענק הרפורמה שיקבלו העובדים שימשיכו להינות מביטחון תעסוקתי בה:

חגי עמית ואורה קורן, רפורמת החשמל אושרה פה אחד בממשלה: 7 מיליארד שקל - שהציבור יממן, [\[https://www.themarker.com/dynamo/1.6139191\]](https://www.themarker.com/dynamo/1.6139191) TheMarker, 03.06.2018

¹⁷ בג"ץ 1074/93 היועץ המשפטי לממשלה נ' בית הדין הארצי לעבודה פד"י מט, חלק שני (1995).

מוגבלת במשכה לכמה שעות ואל לה להגיע לרמה של הפעלת לחץ כלכלי.¹⁸ שנית, כדי להגדיר שביתה כמעין-פוליטית ולהתירה יש להוכיח כי לאותה מדיניות עתידה להיות השפעה ישירה ומידית על העובדים. אם לא כן - מדובר בשביתה פוליטית.¹⁹

כיצד יתברר האם שביתה היא כלכלית, מעין פוליטית, או פוליטית לחלוטין? לפי בג"צ, הדרך הנכונה לטיפול בשביתות שיש בהן מרכיב פוליטי היא "דוקטרינת הסיווג". לפי אותה שיטה, על בית המשפט להתחקות אחר תכלית השביתה ולסווגה כאחת מאלה: שביתה כלכלית - מותרת, מעין-פוליטית - מותרת כשביתה מחאה במגבלות מסוימות, או פוליטית - אסורה. דוקטרינת הסיווג קובעת קטגוריות בעלות אופי שיפוטי והיא אינה מבקשת להתערב בסכסוך העבודה אלא לענות על השאלה האם קיים היתר לשבות על-פי החוק.

בשני העשורים האחרונים, שינה בית הדין לעבודה באופן מהותי את התשתית המשפטית שהניחה הלכת בזק.²⁰ כאשר סכסוך שהכריזו כי שובתים בגינו בא בפני בית הדין לעבודה, אין מסווגים אותו עוד לאחת משלוש הקטגוריות. במקום זאת, רואה בית הדין סכסוך בעל אופי פוליטי ככזה שנמצא בין שני קטבים קיצוניים - החל מכלכלי קלאסי וכלה בפוליטי טהור.²¹ למעשה, שינה בית הדין לעבודה את צורת הסיווג, ובמקום לסווג את המקרים לפי שלוש הקטגוריות שהציג בג"ץ, הוא הפך את הסוגיה לשאלה של מיקום על

18 שם, סעיף 32 לחוות דעתו של הש' לוי. ראו ניתוח מפורט גם בחוות הדעת בבקשת ההצטרפות של פורום קהלת לתנועת תחרות ידידי בית המשפט בה"ש 12.

19 שם, שם

20 נקודת מפנה בעניין זה הוא פס"ד בעניין חברת החשמל מ-2007 של נשיא בית הדין דאז, סטיב אדלר: ע"ס"ק (עבודה ארצי) 23/07 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' ההסתדרות הכללית החדשה (פורסם בנבו, 10.10.2007). ראו גם מירוני: מרדכי. מעורבותם של המשפט ובתי-הדין בסכסוכי עבודה בשירות הציבורי - בעיות ישנות, אתגרים חדשים. משפט וממשל יד, אוניברסיטת חיפה (2012): 271-311. (להלן: מירוני). | לצד שבירת ההפרדה על-ידי בית הדין, עלתה ביקורת אקדמית של עוסקים בתחום בנוגע ליכולת ההפרדה בין שביתות פוליטיות לכלכליות. לטענת המבקרים, כל עוד קיימת השפעה של החלטת הדרג הפוליטי על העובדים, לא ניתן להפריד בין העילה הכלכלית לעילה הפוליטית של השביתה כשניכר שמפרשים אלה דוחים את ההפרדה בין השפעה ישירה וברורה להשפעה עקיפה וקלושה. יש לציין שמדובר בהלך רוח מובן בחוגים המצומצמים של העוסקים המשפט שיש לשים לב למידת למשקל האידיאולוגי בטיעוניהם כאשר מוצגות עמדות מקצועיות לכאורה. להרחבה בנוגע לעמדות נוספות. | ראו: גנאינסקי, ניר. מעמדה החוקתי של זכות השביתה. שריגים-ליאון: נבו הוצאה לאור, 2014. עמ' 56-57 | שקד, מיכל. תאוריה של איסור השביתה הפוליטית. שנתון משפט העבודה ז (1999): 185-217.

21 דוגמא לסכסוך פוליטי טהור הוא שביתה המורים הדרוזים ברמת הגולן כנגד סיפוח הגולן שנדון בעניין חטיב - שביתה במסגרת הסכסוך נחשבה לכזאת שנועדה להשפיע על מדיניות אך לא היה לכך כל קשר לתנאי העבודה של השובתים. בג"ץ 525/84 נביל חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה, ירושלים, מ(1) 673 (1986).

הספקטרום. כך, אין להכריע האם שביתה ממניעים מעורבים היא שביתה מאחת הקטגוריות שהוצגו לעיל, אלא שאם יש בה רכיב כלכלי כלשהו, יש להקנות לה לגיטימציה באופן התואם את המרכיב הכלכלי שבה.

לדוגמא, במצב שבו עובדים עלולים להיפגע ממדיניות מסוימת, הלגיטימציה שלהם לשבות תהיה גבוהה יותר ככל שתוכח השפעה גדולה יותר ובסבירות גבוהה יותר על תנאי עבודתם. כלומר, אם לפי פס"ד בזק שביתה כנגד מדיניות שאין בה השפעה מידית וישירה על עובדים נחשבה שביתה פוליטית לא לגיטימית, הרי שמבחינת בית הדין לעבודה, שביתה שקיימת בה סבירות מסוימת לפגיעה עקיפה ועתידית בעובדים, הרי שהיא שביתה בעלת לגיטימציה במידה כלשהי לפי המשקל שיחליט ליחס לה בית הדין.

אפילו אם בפועל אסר בית הדין על שביתה בעניין פוליטי כלשהו, הוא סבר כי השביתה לגיטימית, רק שאין לאפשר לה לצאת אל הפועל משיקולי מידתיות או צורך למיצוי הידברות. כחלופה לשביתה, חייב בית הדין את המדינה לנהל משא ומתן עם העובדים על מדיניותה.²² במקרה קיצון אחד בעניין הרפורמה במשק החשמל, סברו העובדים שהמדינה לא מנהלת איתם משא ומתן על הרפורמה ולפיכך לא קיימה את חובת ההיוועצות. בית הדין, כתגובה, קיבל את טענותיהם והתיר להם לשבות.²³ כך, צמצם בית הדין את השביתות הפוליטיות אך הותיר את המחלוקות הפוליטיות על כנו, תוך כדי שהוא נותן בידי העובדים מנגנון חלופי להפעלת לחץ על המדינה.

מלבד זאת, שביתות הפכו לכלי פוליטי לאומי בפני עצמו. ההסתדרות הכריזה מספר פעמים על שביתות כלליות במשק אך ברוב המוחלט של המקרים לא מימשה אותן, ואם מימשה, הגבילה את השביתה למספר שעות.²⁴ סכסוכי

²² ניתן לציין שלל הליכים. להלן סקירה של חלק מהמקרים בעניין הרפורמות בחשמל ובנמלים בלבד: לדוגמא: ס"ק (עבודה ארצי) 12/03 רשות הנמלים נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה (פורסם בנבו, 10.10.2003); בש"א (עבודה ארצי) 511/03 רשות הנמלים נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה (פורסם בנבו, 09.12.2003); ס"ק (עבודה חיפה) 35/07 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' ההסתדרות הכללית החדשה של העובדים בארץ ישראל (פורסם בנבו, 29.06.2007); בר"ע (ארצי) 11-09-50556 הסתדרות העובדים הכללית החדשה איגוד עובדי התחבורה נ' חברת רכבת ישראל בע"מ (פורסם בנבו, 28.09.2011); סק"כ (ארצי) 40815-07-13 לשכת המסחר תל אביב והמרכז, איגוד לשכות המסחר נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה (פורסם בנבו, 29.07.2013); ס"ק (אזורי חי') 14-03-50534 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה (פורסם בנבו, 03.04.2014); ס"ק (אזורי חי') 13-05-31740 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה (פורסם בנבו, 05.06.2013); בר"ע (ארצי) 14-04-20768 מדינת ישראל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (פורסם בנבו, 16.07.2014).

²³ עס"ק (ארצי) 14-09-18983 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 04.05.2017).

²⁴ ראו פירוט בה"ש 36 להלן.

העבודה הכלליים במשק נועדו על-פי רוב להשפיע על מדיניות ולא לקדם אף עובד באף מפעל בסכסוך מקומי דווקא. לדוגמה אפשר לאיים בשביתות בנושאים כמו קצבאות הנכים, אסדרת הביטוח הסייעוד הקבוצתי, דרישה לשינוי תקנות והגדלת תקנים לשם טיפול בתאונות באתרי בנייה, אלימות נגד נשים וכו'. נושאים אלו הם בעלי חשיבות מרכזית לחברה הישראלית, וההסתדרות משתמשת בגל האהדה הכללי כדי להכריז על שביתה, ולא לממשה בפועל. כך, הפכה השביתה מכלי לקידום עובדים לכלי לקידום מדיניות חברתית. שביתות אלה לא יצאו אל הפועל ולכן גם מעמדן החוקי טרם נבחן, אבל האיום בשביתה מהווה כלי פוליטי עבור ההסתדרות.

3.4. דוקטרינת ניהול הסכסוך

לאור התשתית הרעיונית שיצר בית הדין באמצעות חובת ההיוועצות והסיווג המעורב, נוצר מצב שבו רוב השביתות בעלות המרכיב הפוליטי נחשבות מותרות ולגיטימיות בעיני בית הדין. שילוב כזה של מתירנות והיעדר תשתית חוקית הזמין הסלמה של המציאות הפוליטית, ואכן הנסיבות התממשו עד מהרה. עידן הרפורמות בתקופת בנימין נתניהו כשר אוצר התאפיין בשלל חיכוכים רבי עוצמה בין ההסתדרות לבין המדינה. המדיניות הכלכלית תורגמה במהרה לסדרת סכסוכים ארוכה במשק כאשר הכלי של שביתה בשירותים במגזר הציבורי, לרבות שירותים חיוניים כמו בנמלי הים, הפך לכזה שמופעל או שמאיימים בהפעלתו לעתים מזומנות. בהיעדר פתרון פוליטי לאותם סכסוכים, אימץ בית הדין לעבודה מדיניות של התערבות בסכסוכים עצמם והרחיב משמעותית את תפקידיו, בניגוד גמור לכוונתו המקורית של המחוקק.

כאשר נחקקו חוקי העבודה בתחום הקיבוצי ניתן דגש משמעותי על האוטונומיה של הצדדים לנהל משא ומתן חופשי ללא התערבות של המדינה (לרבות הרשות השופטת) או של צד שלישי אחר. את ההסתייגות מהתערבות המדינה בסכסוכים ניתן לראות כפי שבאה לידי ביטוי בהליך חקיקת חוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט-1969. השינוי המשמעותי ביותר שמבדיל בין ההצעה הממשלתית המקורית שהוגשה לבין ההצעה שעברה בסופו של דבר בקריאה שלישית הוא מחיקתו של סעיף אשר העניק לבית הדין לעבודה זכות לפרש עובדות ביחס לטענות הצדדים לסכסוך קיבוצי.²⁵ במקור, ביקשו מתכנני

²⁵ סעיף 25 להצעה המקורית. הסעיף קבע שאם לדוגמה ארגון עובדים הכריז על סכסוך עבודה בעקבות תוספת יוקר שהוכרזה במשק והיתה מחלוקת לגבי גובה התוספת, יוכל בית הדין לעבודה להכריע עובדתית באשר לטענות.

ההצעה לטפל במצב של ריבוי שביתות בכלל ושביתות שלא אושרו על-ידי ההסתדרות בפרט, ולכן ביקשו לתת כלים לבית הדין שיסייעו בהכרעת סכסוכים בזירה המשפטית במקום באמצעות הפעלת כוח ארגוני משני צדי המתרס. עם זאת, הסעיף העיקרי שהעניק סמכות מפורשת לבית הדין לטיפול שכזה הפך לשנוי במחלוקת ולאחר התנגדות חזקה מאוד בוועדה, הוא נמחק מההצעה הסופית שהוגשה להצבעת בכנסת בקריאה שניה ושלישית.²⁶

ולמרות זאת, מאז 2003 החל בית הדין לעבודה לתפקד כמעין בורר בסכסוכים קיבוציים.²⁷ מה שהחל כהתערבות יתר של בית הדין במטרה למנוע שביתה בנמל שהייתה עלולה להביא לנזק משמעותי למשק, המשיך בשנים האחרונות כתופעה שחוזרת על עצמה בשלל סכסוכים בהם בית הדין לעבודה מתפקד כמתווך בין הצדדים לסכסוך.²⁸ מה שהחל אז כתופעה של יישום צעדים המתערבים באוטונומיה של הצדדים על-פי עוצמת הסכסוך,²⁹ הפך בהמשך למדיניות של התוויית הסכסוך בידי בית הדין על-פי תוכן טענות הצדדים לסכסוך.³⁰ ואכן, לא מתפקד כיום בית הדין אך ורק כבית משפט הדין בענייני עבודה, המפרש חוקים וקובע תקדימים שמנחים את הפסיקה, אלא נוטה להוות מוסד לבוררות רכה, מעין מוקד לטיפול וליווי סכסוכים, המעדיף לפשר ולגשר בכל סכסוך, במחיר הימנעות מהכרעה.³¹ כך, מבקש בית הדין להיות הגוף המאזן את האינטרסים המנוגדים כך

26 סעיף 25 להצעת החוק הממשלתית שעברה בקריאה ראשונה נמחק על-ידי הוועדה הייעודית שהקימה הכנסת לדיון בחוק. הסעיף הסמיך את בית הדין לעבודה לקבוע עובדות בסכסוכים קיבוציים, לדוגמה אילו הייתה מחלוקת בעניין תוספת יוקר או אופן חישובה, בית הדין היה רשאי להכריע במחלוקת העובדתית שבלב סכסוך כלכלי. לשון הסעיף: על-פי בקשת הממשלה, או ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדי המדינה, יהיה בית הדין הארצי מוסמך לקבוע עובדות בקשר לסכסוך עבודה בשיירות המדינה; הוראה זו תחול, בשינויים לפי העניין, לגבי כל גוף הנתון לבקורת מבקר המדינה לפי חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] להרחבה, ראו תיק ועדה משותפת של ועדת העבודה וועדת חוקה לבתי דין לעבודה בארכיון המדינה, תיק גל 2/2215.

27 סגל, ליטור, אקטיביזם ופסיביזם, עמ' 75-84. ראו גם:

ליטור, לילך. השביתה: משפט היסטוריה ופוליטיקה. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2019. עמ' 65. גם ה"ש 8. ראשית התופעה בשנת 2003 בסכסוך בנמלי הים שבמסגרתו הורה בית הדין לעבודה לממשלה להקפיא הליכי חקיקה לרפורמה בנמלים, הוציא צו למניעת השביתה וחיבב את הצדדים במשא ומתן:

סק (ארצי) 12/03 רשות הנמלים נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה, (10.10.2003)

28 ראו הסבר על גישת בית הדין מפי השופט יגאל פליטמן, לשעבר נשיא בית הדין לעבודה. דברי נשיא בית הדין לעבודה לשעבר בהשקת הספר "השביתה" (5.6.2019), [https://www.tacharut.org/plitman-speech-6-6-2019]

29 ראו מירוני.

30 שם, כמו כן, ראו אישוש להפעלת הדוקטרינה בדברי יגאל פליטמן, נשיא ביה"ד לשעבר בה"ש 28.

31 ראו מירוני.

שהאמצעים שמותר לצדדים להפעיל יהיו מידתיים ביחס לנזקיהם וביחס לתוכן ולעוצמה של טענותיהם. ככלל, הטיפול בסכסוכים קיבוציים מבוצע בארבעה שלבים כרונולוגיים, אותם נכנה כ- "דוקטרינת ניהול הסכסוך":

א. זימון הצדדים בסכסוך לחדר השופט לשם ליבון המחלוקת וסיכום על צעדים שיקדמו משא-ומתן.

ב. דחיפת הצדדים להצהרה על הסכמה פומבית משותפת לכניסה למשא-ומתן שקיבלה לעתים תוקף של פסק דין.

ג. החלטה המחייבת את הצדדים לדווח לבית הדין על התקדמותם במשא ומתן אחת לכמה זמן.

ד. בסכסוכים בעלי אופי פוליטי - החלטה על מתן צו למניעת השביתה או צמצום היקפה במהלך המשא ומתן ובמקביל החלטה לעצור שינויים שביקשה ההנהלה לבצע או פעולות שהחליטה המדינה כריבון לבצע - בין מתוקף חוק, בין לשם קידום חקיקה או מתוקף החלטת ממשלה.

בפועל, מנע בית הדין שביתות רבות באמצעות מתן צווים, אך את התוצאה שביקשו השובתים לקדם הוא לבסוף קידם בכלים משפטיים ולעתים קרובות באופן משמעותי. כלומר, גם במקרים בהם לפי החוק היה מדובר בשביתה לא חוקית או בסכסוך שלא נוגע ליחסי עבודה במובנם הקלאסי, בית הדין הפעיל את דוקטרינת ניהול הסכסוך. כך למשל, מנע בית הדין יישום של רפורמות שעוגנו בחקיקה של הכנסת והורה על עצירת חקיקה - נושא החורג בביורר מרשימת העילות הקבועות בחוק לפתיחה בסכסוך עבודה - משום שהתייחס למקרה של כוונת העובדים לשבות כנגד חקיקה כאל סכסוך עבודה רגיל שראוי להחיל עליו את דוקטרינת ניהול הסכסוך.³²

אותו טיפול של בית הדין, במיוחד בסכסוכי עבודה בעלי גוון פוליטי, צמצם אמנם את מספר השביתות ואת הנזק הישיר שעלול היה להיגרם לציבור, אך בפועל מנע יישום של רפורמות, האריך את משך הסכסוכים, ולמעשה אף יצר לגיטימציה להכרזה על סכסוכים שכלל לא היו אמורים לקבל הגנה על-פי החוק. למעשה בית הדין יצר לארגוני העובדים תמריץ לאיים בשביתה ולפתוח סכסוך עבודה גם במקרים שהחוק לא מחשיב כעילה לגיטימית להכרזה על סכסוך - מתוך הנחה שבית הדין עדיין יכפה על המעסיק ועל המדינה לנהל בעניינם משא-ומתן ואף יצר את צעדי המעסיק והמדינה באופן זמני.

32 ראו דברי פליטמן בה"ש 28, וכדוגמא בולטת את פסקי הדין המפורטים בה"ש 22 שמהווים שיא כחלק מצבר של הליכים דומים.

דוקטרינת ניהול הסכסוך לקחה את כוח המיקוח שבעבר התבטא בחירות העובדים לשבות והמירה אותו לכוח משפטי-פוליטי שעובדים רשאים להפעיל בכל עניין - לרבות בעניינים שלא נחשבו בעבר לחלק מסכסוך עבודה קלאסי על שכר ותנאי עבודה. הדוקטרינה דומה לבוררות במובן שהיא מהווה כלי חלופי לשביתה מבחינת העובדים, אך המחיר שלה, בשונה מבוררות, הוא היעדר הכרעה בסכסוך, כמו גם בהרחבה של גבולות הסכסוך. אילו הדבר היה מתבצע על-ידי גוף שניתנה לו סמכות לנהל את הסכסוך, אולי הייתה בכך ברכה במקרים מסוימים, אך העובדה שבית הדין הוא זה אשר מנהל את הסכסוך, משמעה שאין אף גוף אחר שרשאי לדון ולהכריע בשאלות משפטיות הנוגעות לסכסוך. גם אם המדינה למשל סבורה כי בסמכותה לבצע פעולה כלשהי ואין היא מחויבת במשא ומתן, לא קיימת ערכאה שיפוטית אליה היא רשאית לפנות (מלבד בג"צ) זולת בית הדין לעבודה, שמבקש להימנע מהכרעה שיפוטית בעניין.

אופן הטיפול של בית הדין בסכסוכי עבודה הפך אותו לשחקן מרכזי בניהולם. לצד איסור השביתה, הוא למעשה הציע לעובדים חלופת שביתה באמצעות כלים משפטיים, אך מבלי דיון מקדים ושיטתי בשאלה האם השביתה, אילו הייתה פורצת, הייתה כדין מלכתחילה. מנגנון הטיפול של בית הדין, שבפועל הגביל שביתה בשירותים חיוניים, יצר שלל בעיות אחרות שלא ברור האם קיומן עדיף על מצב שבו נשמרת האוטונומיה של העובדים להחליט האם ומתי לשבות במסגרת סכסוך עבודה.

לכאורה, טיפולו של בית הדין מהווה פתרון טוב ומאוזן לשביתות בשירותים חיוניים, וזו אכן דעה מקובלת בעיני חלק מהעוסקים במשפט העבודה הקיבוצי.³³ עם זאת, מחוץ לעולם הסגור של דיני העבודה, קיימת ביקורת על הפתרון של בית הדין לעבודה ונטען שתופעות הלוואי של התרופה מסוכנות מהמחלה עצמה.³⁴ מעבר לבעיות שהוא יוצר, מוסד הבוררות הרכה

33 ראו דברי נשיאת בית הדין לעבודה, השופטת ורדה וירט-לבנה, במושב "מי רוצה לשבור את הוועדים, ומי רוצה להחליט את העבודה?" בוועידת העבודה השנתית (4.9.2018) <https://www.tacharut.org/yarda-speech-4-9-2018>

ראו גם דעתה של ליטור, למרות ביקורת שולית:
לילך ליטור. חוקתיות רגולטורית בעידן ההפרטה ושביתה הפוגעת בתחרות: בין בית הדין לעבודה לבית הדין להגבלים עסקיים. מחקרי משפט לא, 379-448.
וגם:

ארנה לין, נטע שפירא ומוריה גליק, חייבים לשמור על ייחודיות בית הדין (11.12.2018) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001264207>
צחי שדה, החלטה שתגרום ליותר שביתות? מאחורי הסערה שהתחוללה בבתי הדין לעבודה (17.11.2018) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5402664,00.html>

34 יוצגה על-ידי כתב שורות אלה ואחרים. אלון תובל, במשפחת "דיני עבודה", מכבסים בתוך הבית <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001266006> (24.12.2018)

ערער את תפקידו הקלאסי של בית הדין כפרשן החוק. כיוון שבית הדין עוסק בכל מקרה לגופו, נוצר חוסר ודאות ביחס למותר ולאסור ביחסי עבודה בכלל ובשביתות בפרט. בנוסף, העיסוק בפוליטיקה מחליש את מעמדו של בית הדין כגוף מקצועי ואובייקטיבי שניתן לפנות אליו לקבלת סעדים.

3.5. זכות השביתה כזכות חוקתית

המחוקק החליט שלא להגדיר מהי שביתה. בית המשפט העליון הקנה לשביתה במשך שנים ארוכות מעמד של זכות יסוד כשהוא משתמש במונחים כגון "מסורת מקודשת"³⁵. עם זאת, כאשר נדרש בית המשפט העליון לשאלה האם זכות השביתה מהווה זכות חוקתית, הוא הכריע שמוקדם לקבוע זאת. על אף היות השביתה זכות יסוד, אין לומר שהיא מהווה זכות חוקתית בלא חקיקה מתאימה ובהחלט צריך לאזן ולהגביל אותה אל מול זכויות אחרות.³⁶

מנגד, בבית הדין לעבודה מתפתחת בשנים האחרונות פסיקה שנוטה להקנות לשביתה מעמד של זכות חוקתית - בין כזכות הנגזרת מהזכות החוקתית של חופש ההתאגדות ובין כזכות עצמאית בעלת מעמד חוקתי.³⁷ קביעת

35 "אין שום דבר רחוק מן המחוקק הישראלי מאשר הרצון לחסל את מוסד השביתה: אם אחד השופטים באנגליה קרא לשביתה, בפסק-דין שיצא זה לא מכבר, בשם "פרה קדושה", הרי אצלנו יש לראות בה לפחות מעין מסורת מקודשת עד כדי שאין מתירים להרהר אחריה עוד"
ע"א 25/71 פינשטיין ואח' נ' ארגון מורי בתי הספר העל יסודיים ואח', פ"ד כה (1) 129

36 בג"ץ 1181/03 אוניברסיטת בר-אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה, (סדכ) 204 (2011) [נהוג לצטט את בג"צ בוק (ה"ש) 27] כמעמדת זכות השביתה כזכות חוקתית. העושים כן אינם נוהגים ביושר משום שלעמדתו זו של השופט לויין לא הצטרפו יתר השופטים.

37 על-פי רוב בית הדין לעבודה גזור את זכות השביתה כזכות שהיא תולדה בלתי נפרדת של הזכות החוקתית לחופש ההתאגדות. עם זאת, קיימת מגמה לביסוס מעמדה של זכות השביתה כזכות חוקתית. לדוגמה, בפס"ד רמי לוי (ס"ק (אזורי ב"ש) 15-12-14979-12 הסתדרות העובדים הכללית החדשה - בימורי השקמה בע"מ (פורסם נבנו, 12.03.2017)) קובע בית הדין כי "הלכה פסוקה היא כי מעמדה של זכות השביתה הוא כשל זכות יסוד חוקתית ראשונה במעלה" ומעניק לזכות השביתה מעמד חוקתי ועצמאי. עם זאת, סקירת שלל המקורות שמביא בית הדין לקביעתו באותה פסיקה מעידה על קביעה שאין לה יסוד: (ע"מ (ק' ארצי) 12-11-41357 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' אלקטרה מוצרי צריכה (1951) בע"מ (15.01.2013) [התייחסות לזכות ההתארגנות כחוקתית, לא לזכות השביתה]; תב"ע נה/4-30 "עמית הסתדרות עובדי מבני - הסתדרות העובדים הכללית החדשה, פד"ע כט (1995) 61 [כנ"ל]; דב"ע 4-10/98-10 "הלך" - חברת הדלק הישראלית בע"מ - הסתדרות העובדים הכללית החדשה פד"ע לג (1998) 337 [להלן גם פסק דין דלק [התייחסות לחופש ההתארגנות בלבד, שלא בהקשר חוקתי]; בג"ץ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נא(2) 63 (1997) [אין התייחסות לעניין זכות השביתה כלל, התייחסות לחופש ההתאגדות שלא בהקשר של מעמד חוקתי]; ע"מ 1008/00 הורן את ליבוניץ בע"מ - הסתדרות העובדים הכללית החדשה, פד"ע לה[כולל התייחסות לזכות ההתארגנות, לא לשביתה]; ע"מ 57/05 הסתדרות העובדים הכללית החדשה - מדינת ישראל ואח' פד"ע מ' 481 [הכוונה לפס"ד מטרוון - אכן נטען שקיים מעמד של זכות יסוד חוקתית, זאת על בסיס המאמר האקדמי של סטיב אדלר ועל בסיס בג"צ בוק]; ע"מ 12-07-9685 ועד עובדי רכבת ישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה (15.7.12) [11] [מדובר על זכות ההתאגדות כזכות יסוד ונטען שביתה היא נגזרת שלה, אך לא צוין שזכות השביתה היא זכות יסוד]

בית הדין לעבודה בנוגע למעמד זכות השביתה משתנה לעתים והמקורות למתן מעמד של זכות חוקתית אינם ברורים לגמרי.³⁸ עם זאת, השאלה בדבר מעמדה של זכות השביתה בבית הדין לעבודה היא משמעותית בהיותו הערכאה העליונה בענייני עבודה, עליה לא ניתן לערער.

קיימת מחלוקת בשאלה האם בית הדין לעבודה חייב לציית לפסיקת בית המשפט העליון או שהמחוקק נתן לו חירות פרשנית כשל בית המשפט העליון, ועליו לסייג את עצמו רק בפני עתירה לבג"צ בעניין מסוים.³⁹ בית הדין לעבודה אימץ בשנים האחרונות את כלי הביקורת השיפוטית בעניינים חוקתיים בדומה לפרקטיקה הנהוגה בבית המשפט העליון, כך שיש להיות צרים לביקורת השיפוטית שעלולה להתעורר במקרה של חקיקה להגבלת שביתות בשירותים חיוניים.

המשמעות של הגדרת השביתה כבעלת מעמד חוקתי היא קושי משמעותי להגבילה. אם זכות השביתה היא זכות חוקתית, אזי ניתן להגבילה רק לתכלית ראויה ובמידה שלא עולה על הנדרש, מה שעלול לחשוף כל חקיקה להגבלת שביתות וצעדים להגבלת שביתות לביקורת חוקתית על בסיס מוטיבציה אידיאולוגית. שאלה זו טרם הוכרעה בפסיקה הישראלית אך ככל שהדבר תלוי בבית הדין לעבודה, המגמה ברורה. על כן יש לצפות שמהלך להגבלת שביתה בשירותים חיוניים, ככל שלא יהיה מעוגן היטב בחקיקה, יעבור במקדם או במאוחר ביקורת שיפוטית. גם אם לא החקיקה עצמה תבוקר, היישום שלה, אם זה לא יהיה מוגדר וזהיר, הוא זה שיצטרך לעמוד בפני ביקורת שיפוטית שעלולה לרוקן את כוונת המחוקק מתוכנה.

38 בית הדין נוהג לצטט שלושה מקורות עיקריים לקביעת מעמד חוקתי לזכות השביתה או לביסוס מעמדה:

פס"ד בזק המובא כראיה באופן שגוי – כאמור בה"ש 46. עמדתו של נשיא בית המשפט העליון לשעבר, אהרן ברק, שבאה לידי ביטוי כעמדה אישית בפסקה קצרה בבמה אקדמית (א' ברק. פרשנות במשפט, כרך ג, פרשנות חוקתית (תשנ"ד) 431). מאמר אקדמי פרי עטו של נשיא בית הדין לשעבר, סטיב אדלר (סטיב אדלר, חופש השביתה בראי הפסיקה. ספר ברנזון, תש"ס, 2000) שבמסגרתו הוא מצמיד כותרת אודות "זכות השביתה כזכות חוקתית" להסבר אודות מעמדה של זכות השביתה כחלק מהזכות החוקתית לחופש ההתאגדות, אודות מעמדה הרם בפי בית המשפט העליון ומוסיף ציטוט של עמדתו התמציתית של אהרן ברק לפי המקור לעיל. כמו כן הוא מציין כמקור נוסף למעמד השביתה כזכות בעלת מעמד חוקתי את היותה נגזרת מזכות הקניין המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שהרי לפי פסיקת בית הדין לעבודה, לעובדים זכות קניינית במקום עבודתם המקנה להם זכויות במישור יחסי העבודה. אם כן, על אף הבלבול המושגי, שנראה מכוון לעתים קרובות, המקורות עליהם נסמך בית הדין מבטיחים לזהות יותר ויותר את השביתה כזכות חוקתית מבלי הכרח לעשות זאת באופן ישיר ומפורש, אך תוך יצירה של מסה קריטית של התייחסויות שאולי יהיה די בהן כדי להתייחס לזכות השביתה כזכות חוקתית עצמאית בהמשך.

39 מורן סבוראי, על הגבולות הפתוחים של הפורום: בין בית הדין הארצי לבין בית המשפט העליון, עבודה חברה ומשפט יג (2012) עמ' 7

מומלץ לפיכך להבהיר בחקיקה את סמכויות בית הדין לעבודה ככל הניתן ולהציב גבולות ברורים לזכות השביתה.

3.6. אמנות בינלאומיות

בנוסף לעמימות המשפטית והפתרונות שנוצרו בעקבותיה, ישראל גם חתומה על שתי אמנות בינלאומיות של ארגון העבודה הבינלאומי לשמירה על חופש ההתאגדות ביחסי העבודה: אמנה מס' 87 ואמנה מס' 98.⁴⁰ באמנות קיימת חובה לשמור על חופש ההתאגדות בענייני עבודה ועל האוטונומיה של ארגוני עובדים, אך אין באמנות אזכור כלשהו לגבי חירות השביתה. עם זאת, ארגון העבודה הבינלאומי הקים ועדה לחופש ההתאגדות לשם פרשנות ופיקוח על יישום האמנות, אשר לקחה לה חופש לפרש את החובות הקבועות באמנות. הוועדה קבעה בין השאר שזכות השביתה היא חלק מחופש ההתאגדות וקבעה כללים בנוגע להתערבות הראויה בשביתות.

שתי האמנות מסייגות את עצמן כאשר הדבר נוגע לכוחות ביטחון ומשטרה.⁴¹ אמנה מס' 98 אף מסייגת את עצמה עוד יותר וקובעת שהכללים באמנה לא מתייחסים לפקידים העוסקים בניהול המדינה. לפיכך הגבלת השביתה במגזר הציבורי ובשירותים ציבוריים היא עניין שנתון לפרשנות גם בהקשר של האמנות הבינלאומיות שישאל חתומה עליהן. הפרשנות לאמנות, מנגד, עשויה להיות מבלבלת וניתן לזהות את רוחה יותר משניתן לזהות דין מסוים הנובע ממנה בכל אופן, האמנות מחייבות במידה שהמדינות החתומות יישמו את עקרונותיהן באמצעות חקיקה מתאימה. עם זאת, קיימות גישות שונות ביחס לאופן ולמידה שבה הן מחייבות את המדינה לאחר שאושרו אך בלי שעוגנו בחקיקה.⁴² שאלת המעמד עולה ביתר שאת לגבי החלטות של הוועדה לחופש ההתאגדות באשר לפרשנות האמנות.

במשך השנים פיתחה הוועדה לחופש ההתאגדות כללים שונים ולעתים אף סותרים בנוגע לשמירה על חופש ההתאגדות בהקשר של שירותים חיוניים.

40 אמנה מס' 87 בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן ואמנה מס' 98 בדבר הפעלת עקרונות הזכות להתארגנות ולפיקוח קולקטיבי.

41 סעיף 9 לאמנה 87 קובע חופש לכל מדינה לקבוע את ההיקף ואופן היישום של האמנה על כוחות חמושים ומשטרה. אותה הסתייגות מצויה גם בסעיף 5 לאמנה מס' 98 שמוסיפה על כך שחוקים שנקבעו טרם אימוץ האמנה לא ייפגעו.

42 להרחבה ראו: גנאינסקי, ניר. מעמדה החוקתי של זכות השביתה. שריגים-ליאון: נבו הוצאה לאור, עמ' 48-46.

ככלל הוועדה קובעת שניתן להגביל שביתות בשירותים חיוניים, אך המובן של שירות חיוני מבחינת הוועדה הוא שונה מזה המקובל בשיח הציבורי בישראל. בעוד שבישראל נהוג להתייחס לנמלי הים ולרכבת כאל שירות חיוני, הוועדה מתייחסת לשירותים חיוניים במובן הצר: שירותים שפגיעה באספקתם עלולה לפגוע בחיי הציבור, בביטחוננו האישי או בבריאותו.⁴³ כלומר, על פניו שאלת הנזק הכלכלי לציבור או למדינה לא יכולה להיות שיקול בהגדרת השירותים החיוניים.

עם זאת, נראה כי הוועדה מתירה להגביל שביתה בשירותים חיוניים שבביתיה בהם עלולה להסב לציבור פגיעה מתמשכת וסבל משמעותי, אך מנחה כי יש לנקוט במשנה זהירות שלא לעשות שימוש בהיתר זה באופן רחב. יתר על כן, כאשר המדינה מחליטה להגביל שביתה, עליה לספק לעובדים אמצעים חלופיים לקידום האינטרס שלהם וליישוב מחלוקות. על-פי רוב מדובר בגוף בורות או בוועדה להגבלת שביתות. לפי הוועדה לחופש ההתאגדות, על גופים שכאלה להיות עצמאיים וחופשיים ממרות הממשלה או משיקוליה התקציביים.⁴⁴

באשר לשאלה אילו שירותים יכולים להיחשב כשירותים חיוניים שניתן להגביל את השביתה בהם, הוועדה לא מספקת תשובה ברורה אלא כללים מנחים. ראשית, אין להגביל את השביתה מראש באופן גורף, זולת במצב חירום לאומי.⁴⁵ שנית, הגדרה של שירות חיוני עשויה להיות שונה ממדינה למדינה בהתאם לנסיבות של כלכלת המדינה וצרכי הציבור בה.⁴⁶ שלישית, הגדרה של שירות חיוני אינה סגורה וחד-פעמית, שהרי קיימים שירותים ששביתה בהם לא מסכנת את הציבור בתחילה אך הופכת לכזאת שמסכנת את הציבור לאור נסיבות מסוימות או אחרי תקופה ממושכת - אי אז ניתן להגביל אותה.⁴⁷

באשר למשרתי ציבור, הוועדה קובעת שניתן להגביל את זכותם לשבות אך מזהירה מפני שימוש נרחב בכלי על כלל העובדים בשירות הציבורי, בשירותים ציבוריים או בחברות בבעלות ממשלתית.⁴⁸ ההגבלה ראויה

43 פרק [Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association](#) / International Labour Office – Geneva: ILO, 6th edition, 2018. p.156

44 שם, עמ' 154, עמ' 162, 166-167

45 שם, עמ' 154

46 שם 156

47 שם

48 שם, עמ' 154-155

רק כאשר מדובר במשרתי ציבור המפעילים סמכות בשם המדינה.⁴⁹ לכן הגבלת שביתה של עובדי בתי המשפט העוסקים בליבת הפעילות של בתי המשפט, פרקליטים, שירות החוץ, גורמי אכיפה באופן כללי ופקידים האמונים על הכנסות המדינה - עשויה להיות מותרת. כדי להמחיש את עמדת הוועדה, ניתן לומר שניתן להגביל שביתה של פקידים הגובים מס בשם המדינה אך אסור להגביל שביתה של עובדי שירותי מחשוב של רשות המיסים.

מקומות בהם הוועדה התירה למדינה לאסור מראש את זכות השביתה או לפחות לדרוש אספקה מינימלית רחבה יחסית של שירותים הם ארגונים בעלי טבע בטחוני ומבנה היררכי דוגמת שירות בתי הסוהר ושירותי כיבוי אש הפועלים בדומה למשטרה.

בהקשר הישראלי, איסור שביתה בשירותים חיוניים לא יכול להיות גורף, אלא במקרים בודדים. זאת כל עוד ישראל חתומה על האמנות האמורות. לעומתנו, ארצות-הברית החליטה שלא להצטרף לאמנות אלה, ואילו ניו-זילנד נמנעה מלחתום על אמנה מס 87. אם ברצונה של ישראל לצאת מהאמנות גם כן, מועד היציאה הבא מהן יהיה בין 2020 ל-2021. רשימת השירותים שניתן להגביל בהם שביתה ושלא ניתן להגביל בהם שביתה לפי הוועדה לחופש ההתאגדות מצויה בנספח א' ורשימת שירותים בישראל ודינם כאשר להגבלת השביתה בהם ברוח כללי הוועדה מצויה בנספח ב'.

4. בעיות בשביתות בשירותים חיוניים

מעבר לכל הבעיות והכשלים שפורטו עד כה, המייצרים מציאות ציבורית של שביתות, השביתה בשירותים החיוניים מייצרת מספר בעיות נוספות, הייחודיות לה:

א. **נזק ציבורי** - הנזק שעלול להיגרם לציבור עקב שביתה בשירות חיוני הינו רחב ממדים, וחורג בממדיו מחשיבות הסכסוך לאותו מקום עבודה. כך, בניגוד לשביתה בשירות שאיננו חיוני שיש בו פגיעה בציבור, הנזק במקרה דגן הוא בלתי נסבל - בין אם במונחים של חוק, סדר וחיי אדם ובין במונחים כלכליים.

ב. **פגיעה במשילות** - בעקבות הנזק לציבור, השביתה בשירות חיוני הופכת את כוח המיקוח של השובתים לקיצוני ולכזה שביכולתו לסכל, להטות או להשהות את המדיניות הכלכלית שהתוו הכנסת והממשלה או לסכל אכיפה של מדיניות שכזאת על-ידי גופים מאסדרים. כך נעשה שימוש רווח בשביתות בעלות אופי פוליטי, לעתים קרובות על מנת לבלום שינויים מבניים ברמת המשק או הענף.⁵⁰

ג. **עוצמה בלתי פרופורציונלית** - שימוש בשביתה אהדה בשירות חיוני או שביתה בשירות חיוני כחלק מסכסוך עבודה כללי במשק מפעיל על הממשלה לחץ משמעותי ומהווה קלף מיקוח רב עוצמה בידיהם של ארגוני עובדים שמבקשים להפעיל את כוחם בשדה הפוליטי ולהשפיע על מדיניות כלכלית כוללת.⁵¹

50 עיינו סדרת שביתות חלקיות כנגד הרפורמה במשק החשמל מ-2007 ועד 2017 ששיאן בהיתר שביתה נרחבת ב-2017 כנגד הרפורמה בחשמל שכנגד היתרה הגישה המדינה עתירה לבג"צ: ע"ק (ארצי) 18983-09-14 הסדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 04.05.2017). דוגמא מרכזית נוספת היא הרפורמה בנמלים להקמת שני נמלים חדשים בחיפה ובאשדוד שבמסגרתה התקיימו שביתות פראיות לצד שלל הליכים משפטיים שסודם בכוונה לשבות כנגד הרפורמה ואחריתם בהטלת חובה על המדינה לנהל משא-ומתן על הרפורמה עם העובדים. מתווה זה עוגן בפסיקה מכוננת: סקכ (ארצי) 40815-07-13 לשכת המסחר תל אביב והמרכז - איגוד לשכות המסחר נ' הסדרות העובדים הכללית החדשה, 29.7.2013 (להלן: הנמלים 2013)

51 לדוגמא:

סכסוך עבודה כללי במשק בעניין תופעת עובדי הקבלן (מגה-שביתה) (2011). <https://news.walla.co.il/item/1867538> | סכסוך עבודה כללי במשק בעניין העלאת שכר מינימום ל-5,300 ש"ח (2014) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3645300,00.html> | שביתת הזדהות עם עובדי טבע בעקבות כוונה לפיטורים במשבר (2017) <https://news.walla.co.il/item/3119191> | סכסוך עבודה כללי במשק עקב החלטת הממונה על הביטוח להורות על הפסקת שיווק ביטוח סיעודי קבוצתי (2017) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5039731,00>. | איום בשביתה כללית במשק בתמיכה במחאת הנכים (2017) <https://www.ynet.co.il/>

ד. נזק במקום העבודה - הפחד מעוצמת ההשפעה של שביתה בשירות חיוני משנה את יחסי הכוחות בתוך מקום העבודה ללא היכר. הצורך למנוע שביתה מזמין מעורבות יתר של הממשלה בניהול מקום העבודה והצורך למנוע את השביתה למעשה מעניק לוועד העובדים באותו מקום כוח לא מידתי המכוון נגד החלטות ההנהלה. כך, אותם גופים הופכים במידה רבה לבלתי ניתנים לניהול כשכל עימות עם וועד העובדים עלול להיות מתורגם תוך זמן קצר למשבר המחייב מעורבות של גורמים ברמה הלאומית. חוסר יכולת לנהל מביא את אותם גופים לכדי ניוון ובזבזנות.

ה. פגיעה במנגנון הדמוקרטי - לעובדים קיימת זכות בחירה מתוקף היותם אזרחים, ויכולת שווה להשפיע על תהליך קביעת המדיניות באמצעות בחירות ופעילות אזרחית. הסכמה לשביתה כאקט החורג אל מחוץ למקום העבודה מהווה למעשה כלי השפעה פוליטי שעיקר כוחו בפגיעה באחרים ושאיינו ניתן בידי גופים אחרים במערכת הפוליטית.

אם כן, ניתן לסכם ולומר שהבעיה בשביתה בשירותים חיוניים היא שהשפעותיה חורגות מיחסי העבודה הרגילים באותו מקום עבודה, ולכן, כל הצעה להגבלת שביתה בשירותים חיוניים צריכה למתן את עוצמת הפגיעה בציבור ואת יכולתם של ארגוני עובדים לתרגם את אקט השביתה לכלי פוליטי שהשפעותיו חורגות באופן קיצוני אל מחוץ לגבולות מקום העבודה.

articles/0,7340,L-5021934,00.html | איום בשביתת הזדהות במגזר הציבורי ובשירותים אחרים
https://www.themarker.com/career/1.4038402 | סכסוך עבודה עללי במשק כנגד תאונות בענף הבניין (2018)
www.calalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3747187,00.html | סכסוך עבודה כללי במשק
https://www.calalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3764295,00.html | בעניין קיצו. בגמלה וגירעון בקרנות הפנסיה הוותיקות (2019)

5. תיאור המצב בעולם

5.1. רקע

ככלל, ניתן לחלק את מדינות העולם לשלוש קבוצות עיקריות:

1. מדינות צפון ומערב אירופה (הסקנדינביות)
2. מדינות דרום אירופה
3. מדינות אנגלו-סקסיות

נייר זה בוחן באופן ספציפי את ההסדרים בנוגע לשביתות במגזר הציבורי ובשירותים חיוניים.

המדינות הסקנדינביות מתאפיינות בשיעורי התארגנות גבוהים וההתאגדויות בהן מבוססות על התאגדות ברמת הענף יותר מאשר ברמת המפעל. מדינות אלה מתאפיינות בתרבות סובלנית ביחסי העבודה ובשיתוף פעולה. הטלת מגבלות עצמיות באמצעות הסכמים קיבוציים נפוצה במדינות אלה הרבה יותר מאשר במדינות אחרות שנזקקות לחוקים של המדינה על מנת להסדיר את היחסים הקיבוציים.

מדינות דרום אירופה מתאפיינות ביחסי עבודה בהן שורר פחות שיתוף פעולה וקיימת סימפטיה גדולה יותר כלפי שביתות ככלי מאבק חברתי. בניגוד למדינות הסקנדינביות, הצדדים מטילים על עצמם פחות רגולציה עצמית, אך גם הרגולציה ברמת המדינה היא חלשה יחסית. כתוצאה מכך בית המשפט במדינות אלה מקבל סמכויות נרחבות ומבצע איזונים לגופו של סכסוך על מנת לאזן את הזכויות המוקנות בחוקה עם זכות השביתה.

המדינות האנגלו-סקסיות מתאפיינות ביחסי עבודה יותר נוקשים ובהתאגדות שנוטה יותר למודל המפעלי ופחות לענפי. הרגולציה המדינתית במדינות אלה חזקה בהרבה ביחס למדינות אחרות כאשר העניין נוגע לשביתות הנובעות מיחסי עבודה. מדינות אלה הקימו רשויות בעלות סמכות תיווך, פישור, חקירה, אכיפה ושיפוט בענייני עבודה. ניכר כי הטיפול של רשויות אלה יחסית מהיר וכי קיימת בתוכן הפרדה מבנית בין הגורמים המיישמים את הסמכויות השונות. רשויות אלה דואגות שתנאים מקדימים שנקבעו בחוק כתנאי לשביתה חוקית אכן ייושמו ונותנות מענה לבעיות ביחסי

העבודה בשלב מוקדם במטרה למנוע שביתה ולייתר את הפניה לערכאה שיפוטית.

מבחינה תרבותית, היחסים ואופי ההתארגנות בישראל דומים יותר למדינות האנגלו-סכסיות, אך שונה מהותית מבחינת הריכוזיות של ארגוני העובדים. אמנם על פי רוב כל מפעל עומד בפני עצמו כיחידת מיקוח נפרדת ונדיר למצוא התאגדויות ענפיות בישראל, אך את רוב מקומות העבודה מאגדת ההסתדרות הכללית. הדבר נכון גם לעובדי המגזר הציבורי שבהם עובדי המדינה נחשבים יחידת מיקוח אחת המיוצגת על ידי ההסתדרות, ובמקביל וועדי ההסתדרות מנהלים משא ומתן פרטני על תנאי העסקה עם המשרדים ותתי היחידות.

מבחינת רגולציה, החקיקה בישראל מבוססת על המודל הנורדי אשר נותן אוטונומיה לצדדים ומניח שאלה יבצעו רגולציה עצמית, אך בפועל דומה יותר למדינות דרום אירופה בהן הצדדים נוטים שלא לאמץ מנגנוני שיתוף פעולה וישוב סכסוכים באופן ענייני. גם בישראל בית הדין לעבודה מהווה גוף יחיד המסדיר את הכללים ופותר מחלוקות בתחום כאילו מדובר ברגולטור, אך הוא נעדר כלים של רגולטור. הנטייה של בית הדין לבחון כל מקרה לגופו ולהפוך מוקד לגישור יוצרת חוסר ודאות ביחסי העבודה ובכך מתמרצת סכסוכים מיותרים.

5.2. הגבלת זכות השביתה

מבחינת המגזר הציבורי והשירותים החיוניים, ניתן למנות מספר כלים אשר קיימים במדינות הנסקרות ונעדרים בישראל, או שהם קיימים אך אינם פועלים באופן יעיל.

5.2.1 מדינות בהן הפרלמנט/ממשלה רשאים להורות על סיום שביתה

בנורבגיה, שבדיה ודנמרק, הפרלמנט רשאי להורות על סיום השביתה באמצעות "חוק חזרה לעבודה" עקב אינטרס לאומי, כלכלי או חברתי.

ביפן ראש הממשלה רשאי לעצור שביתה מסיבות דומות של אינטרס מובהק של המדינה ולשם שמירת שלום הציבור, ובדומה הממשלה בספרד רשאית

להורות על סיום שביתה ומסירת הסכסוך לבוררות אם היא סבורה שעולה להיות פגיעה בכלכלת המדינה.

בבלגיה השר הממונה רשאי להורות על עצירת שביתות בשירותים המוגדרים כחיוניים כגון כוחות הביטחון, שירותי תחבורה והשידור הציבורי, ובנוסף רשימה של שירותים המוגדרים כחיוניים תחת המגזר הפרטי כפי שנקבע בהסכמים בין ארגוני העובדים לארגוני המעסיקים. על עובדי ציבור בבלגיה נאסר לשבות באופן מסורתי, זאת עד שנת 1995, אז הותר להם לשבות אך עדיין ניתן להעניש אותם אם הם ניצלו באופן לא הולם את זכות השביתה שלהם.

בקנדה, לצד המשטרה וכיבוי האש בהם נהוגה בוררות חובה, כל מחוז מאמץ לו חקיקה משלו בנוגע להגבלת שביתה בשירותים חיוניים והוא מגדיר מהם השירותים החיוניים שיש לשמור על פעולתם בכל עת. בהתאמה, קיימים מגנוני בוררות חובה בחלק מהמחוזות. הרשות המסדירה רשאית לעצור שביתות, להורות על גישור או על שירות מינימום בהתאם לשירות בו מתקיימת השביתה. בנוסף, הפרלמנט הכללי רשאי להפסיק שביתה ולחוקק חוק "חזרה לעבודה" אם הוא סבור שיש אינטרס מיוחד לעשות כן או בשל פגיעה כלכלית משמעותית.

באוסטרליה קיים רגולטור חזק מאוד שיש לפנות אליו טרם שביתה ובידיו סמכויות רבות לדחיית שביתה או למניעתה אם הוא סבור שהיא בעילה לא תקפה, נוגדת הסכם או שהמשא-ומתן לא מוצה קודם הבקשה לשבות. אם יש בשביתה נזק כלכלי משמעותי או נזק לציבור, הוא רשאי להגביל את השביתה גם כן. סמכות דומה נתונה לשר הממונה שרשאי להציע לרגולטור להגביל את השביתה או להגביל את השביתה בעצמו אם הוא סבור שיש בה פגיעה משמעותית בכלכלת המדינה או בציבור.

5.2.2. מדינות בהן אסורה השביתה לעובדי ציבור

ישנן מדינות המגבילות שביתה בקרב עובדי המגזר הציבורי. כאן יש להבחין בין עובדים במגזר הציבורי על כל חלקיו, משרתי מדינה, העובדים בעיקר בממשלה ועובדי ציבור. עובדי ציבור אלו מתאפיינים בכך שהם מפעילים סמכות בשם המדינה. ההגדרות מי ייחשב כמשרת מדינה לעומת עובד ציבור משתנות ממדינה למדינה.

בארצות הברית איסור השביתה הוא נרחב ביותר. השביתה לעובדי הממשל הפדרלי אסורה, כמו גם עבור עובדי מדינה ב-31 מדינות באיחוד. 19 המדינות הנוספות לא רק אוסרות על שביתה, אלא אוסרות באופן גורף על התאגדות עובדי מדינה. חריג לכלל זה הם עובדי רכבת ותחבורה אווירית, בין פרטיות ובין ציבוריות אשר חוסות תחת רגולציה מסוג אחר. בשירותים אלה קיים רגולטור המשמש כמעין מתווך ובורר בענייני עבודה שדיונים אצלו נמשכים זמן רב. בזמן שהוא מטפל בסכסוך, השביתה אסורה, אך גם שינויים מצד ההנהלה הם אסורים, מה שעלול לפגוע בתפקוד של אותם מקומות עבודה.

בשבדיה השביתה אסורה לפי הסכם קיבוצי עבור משרתי מדינה המפעילים סמכות בשם המדינה. הנ"ל נכון גם עבור דנמרק שבעבר אסרה על שביתה של כלל עובדי המדינה שנחשבו משרתי מדינה, אך עם צמצום העובדים שנחשבים כמשרתי מדינה והרחבת המעמד של עובדים רגילים העובדים תחת המדינה, הצטמצמה גם הקבוצה עליה נאסר לשבות. בגרמניה קיים איסור שביתה רחב יותר שמקיף בנוסף לעובדי מדינה קלאסיים גם מורים ועובדים סוציאליים לדוגמא.

5.2.3. מדינות בהן קיימת חובת אספקת שירות מינימלי בזמן שביתה

ישנן מדינות בהן חייבים לספק שירות מינימלי בשירותים החיוניים באופן שוטף. כך נהוג בקנדה ובמידת מה גם בבלגיה קיים הסדר דומה. באיטליה ובספרד נהוגה שיטה שמחייבת שמירה על אספקת שירות מינימום בכל עת. בספרד מורה על כך בית המשפט ובאיטליה קיים מנגנון מסוג אחר. בספרד שירותים חיוניים נחשבים שירותים הנובעים מזכויות המוקנות בחוקה וכל משרד ממשלתי רשאי למפות את הגופים והעובדים תחת סמכותו שעבודתם תואמת הגדרה זאת ולהחיל עליהם אותה. השירותים בהם נהוג להגביל שביתה בספרד הם תחבורה, בתי חולים ושירותי בריאות נוספים, אספקת אנרגיה, אספקת מים וטיפול במים, טיפול בפסולת דואר וחינוך. בתחבורה לדוגמא, נהוג לדרוש אספקת שירות מינימום של 50%-80 מהשירות הרגיל בהוראת בית המשפט.

באיטליה קיים רגולטור שמחייב ארגוני עובדים ומעסיקים להגיע להסכמה ביניהם על רשימה של שירותים חיוניים או עובדים חיוניים שחייבים להמשיך לעבוד גם בזמן שביתה. את ההגבלה יש לעגן בהסכם שאותו צריך לאשר הרגולטור או להטיל מגבלות מטעמו בהיעדר הסכם. רשימת

השירותים החיוניים דומה לזו הנהוגה בספרד ואף היא נובעת מזכויות המוקנות לאזרחים בחוקה. הרגולטור רשאי לעצור שביתה לתקופה מוגבלת ולהורות על ניהול משא ומתן או לדחות את מועד התחלת השביתה לשם קיום משא-מתן. לדוגמה, בשירותי תחבורה נהוג לדרוש פעילות מלאה בשעות העומס, אספקת שירות מינימלית של 50% מהשירות הרגיל ועל-ידי 30% ממצבת העובדים הרגילה לפחות. עובדים שלא ממלאים אחרי הוראות הרגולטור עלולים להיקנס, כמו גם ארגוני עובדים שניתן לשלול מהם את הזכאות לגביית מיסי ארגון לתקופה מסוימת.

5.2.4. מדינות בהן קיימת חובת הצבעה של עובדים כתנאי לשביתה

באירלנד אין מנגנונים מיוחדים להגבלת שביתה בשירותים חיוניים אך קיימת חובה לקיים הצבעה בקרב עובדים לפני שביתה בה השביתה תזכה לתמיכת הרוב. באוסטרליה ובבריטניה קיימת חובה זהה בכל מקום עבודה - בלי קשר לסוג השירות, והיא חלה על מקומות עבודה ציבוריים ופרטיים כאחד. שירותים המוגדרים כחיוניים בבריטניה מחייבים תמיכה מוגברת בהצבעה חשאית. ככלל, החוק דורש השתתפות בהצבעה של לפחות 50% מהעובדים בעלי זכות ההצבעה ושרובם יצביע בעד. בשירותים חיוניים, בנוסף לחובה זו, יש דרישה שלפחות 40% מכלל בעלי זכות ההצבעה (לא מקרב המצביעים בפועל) יצביעו בעד השביתה כדי שתזכה להגנות בחוק. בגרמניה רק ארגון שחברים בו 75% מהעובדים באותו מקום בו מתוכננת שביתה רשאי להכריז על שביתה.

קיימים מנגנונים נוספים במדינות שונות שנועדו לצמצם שביתות ולגדרן לזמנים מסוימים. לדוגמא, יש מדינות דוגמת גרמניה, אירלנד ופינלנד הקובעות כי סכסוכים שאינם נוגעים ליחסי העבודה לא יחשבו עניין לשביתה או לסכסוך עבודה. במדינות הסקנדינביות ובמידה רבה גם בגרמניה ובארה"ב נהוג להגביל שביתה בזמן הסכם קיבוצי ולאפשר שביתה רק בסיומו או לקראת סיומו, במטרה להגיע להסכם קיבוצי חדש. במדינות סקנדינביה, אם מתעוררים סכסוכים בזמן ההסכם, נהוג לפתור אותן בכיבוש משפטי בהיעדר הסכמה, או אם קיים חשש לפגיעה כלכלית או שאלה לגבי פגיעה של החלטה ניהולית בתנאי העסקה, העניין ייפתר באמצעות גוף חיצוני ולא באמצעות שביתה. בנוסף קיימת חובה לפנות לגוף מתווך לפני שביתה ולעתים אף כתנאי לביצועה, במדינות כמו בריטניה, אוסטרליה, דנמרק, נורבגיה ופינלנד.

6. מנגנונים ואתגרים בהגבלה

6.1. מנגנונים להגבלת שביתות בשירותים חיוניים

קיימות מספר שיטות מקובלות להגבלת שביתות בשירותים חיוניים:

6.1.1. איסור שביתה בשירות חיוני

בשיטה זאת החוק מגדיר מראש איסור מוחלט על שביתה בשירות מסוים. האיסור לשבות הוא מלא ותקף בכל זמן, וכחלופה לזכות השביתה של העובדים ניתנת בידם זכות לפנות לבוררות שהמעסיק מחויב להשתתף בה ולהישמע להחלטות הבורר.

6.1.2. אספקת שירות מינימלית מעוגנת מראש

שיטה נוספת היא לחייב שירות חיוני באספקת שירות מינימלי בכל עת, כך שהשביתה מוגבלת למעשה. בשיטה זאת לא פוגעים בחירות השביתה של עובדים בתפקידים שאינם חיוניים ומתאפשרת שביתה במידה שפגיעתה בציבור היא פחותה. יש מספר דרכים ליישם הגבלה בשיטה זאת:

1. קביעה בחקיקה של רמת השירות המינימלית הנדרשת בכל שירות ושירות.

2. החלת חובה לקבוע מהו השירות המינימלי שיסופק ומיהם העובדים שיאסר עליהם לשבות במסגרת הסכם קיבוצי שכפוף לאישור של הגוף המאסדר.

6.1.3. אספקת שירות מינימלית בהגשת מתווה שביתה מראש

בשיטה זו, בניגוד לשיטה של קביעה מראש של שירות מינימלי בהסכם קיבוצי, ארגון העובדים שמבקש לשבות צריך להגיש את מתווה השביתה לגוף המאסדר שבתורו יקבע האם השביתה פוגעת בציבור באופן מידתי למטרותיה. במידה וסבר הגוף המאסדר שלא כך הדבר, הוא רשאי לפסול את המתווה ולאסור על השביתה.

6.1.4. אספקת שירות מינימלית אד-הוק

בשיטה של הגבלה אד-הוק של שביתה, רשאי המעסיק או צד שלישי לפנות לגוף המאסדר ולתבוע ממנו להגביל את השביתה לנוכח נזקיה. הגוף המאסדר רשאי במקרה כזה להגביל את השביתה אם הוא סובר שנוזקיה הם בלתי מידתיים או להורות על הקפאת השביתה לתקופה מסוימת תוך הפניית הצדדים להידברות ובתנאים קיצוניים אף לבוררות. היתרון בסוג זה של הגבלה הוא הגמישות שלה, כך שניתן להגביל שביתה שנוזקיה גדולים גם בשירותים החורגים מרשימה סגורה וקבועה מראש. לדוגמא, אם שירותי תברואה עירונית לא נחשבים שירותים חיוניים כדרך קבע, הרי ששביתה ממושכת בשירותים אלו תגרום לפגיעה בציבור ואז הגוף המאסדר רשאי להגבילה. היכולת לעצור את השביתה מאפשרת תקופת צינון לצורך משא-ומתן שעשוי להוביל לפתרון. החיסרון העיקרי הוא בחוסר הוודאות שהיא יוצרת בנוגע למותר ולאסור בשביתה, כך שעשויים להיווצר חיכוכים שלא לצורך וכעסים מצד הגופים השובתים כלפי הגוף המאסדר בשל החלטותיו.

6.2. אתגרים בשיטות להגבלת שביתה בשירותים חיוניים

ניתן למנות מספר אתגרים באשר לשיטות השונות להגבלת שביתות:

1. קיצוניות אסדרתית - ככל שההגבלה על חירות השביתה משמעותית יותר, כך סביר יותר להניח שעובדים יפרו את הכללים וינקטו שביתות פראיות. בוועדים בעלי אופי אלים עלול להיות שימוש תדיר בשביתות שלא כדין או בשביתות במסווה של הוצאת אישורי מחלה כפי שנצפה בישראל בשירותי הרכבות. השביתה מהווה שסתום לפורקן לחץ, שבהיעדרו עולה הסיכוי לשביתה בניגוד להחלטת הגופים המאסדרים וללא אישור ארגון העובדים. הדרך להתמודד עם תופעה זו היא לצמצם את הסכסוכים מלכתחילה וליישבם בשלב מוקדם, לא להגביל את השביתה מעבר לנדרש ולדאוג לאכיפה אפקטיבית נגד העובדים השובתים באמצעות ביטול ההגנה הנזיקית וההגנה נגד פיטורים, או באמצעות הטלת קנסות.

2. איבודן לגיטימציה - ככל שהגוף המאסדר - יהא זה מוסד לבוררות חובה או ועדה להגבלת שביתות - מתערב יותר בסכסוך העבודה, כך קיימת סכנה גוברת לאיבוד הלגיטימציה שלו בעיני מי מהצדדים או ליצירת

תלות בכורר לשם התנהלות יומיומית. אובדן הלגיטימציה עלול לנבוע מהחלטות שלא מוצאות חן בעיני אחד מהצדדים או שניהם, מה שעלול לגרום לפעולות חד-צדדיות כשביתות לא חוקיות או ניפוח הסכסוך. אם הגוף נהנה מלגיטימציה אך לא קיימים גבולות ברורים ליחסי העבודה ולעניינים שיכולים לבוא בפני המוסד לבוררות, עלולה להתפתח תלות בהחלטות המוסד לבוררות לשם ביצוע פעולות שגרתיות ביחסי העבודה. מצב שבו מקום עבודה נמצא בסכסוך עבודה פנימי, שבמסגרתו העובדים רוצים לשבות אך חייבים לבוא בפני בורר לשם הכרעת עניינם, או מצב שבו ההנהלה חייבת את אישור הבורר לשם ביצוע החלטות שגרתיות, הוא מצב בלתי אפשרי מבחינת ניהול מקום העבודה. על מנת להתמודד עם אתגר זה יש להגביר את הוודאות ביחסי העבודה ולהגדיר היטב את סמכויות הגוף הבורר ככל שזה מהווה חלק ממערכת האסדרה.

3. חוסר אחריות כלכלית - השימוש בבוררות חובה לקביעת הסדרים שיש להם משמעות תקציבית עלול להפוך לחרב פיפיות. מטבע הדברים, על הבורר להיות עצמאי וחופשי משיקולי תקציב או משיקולי המעסיק. הבעיה שעלולה להיווצר היא שאין לו שום תמריץ לגלות זהירות כלכלית בהחלטותיו ונטול תמריץ לשימוש הוגן בכספו של מישהו אחר. בקנדה למשל, נודעת אי-שביעות רצון ממנגנון בוררות חובה הקיים במדינה, שמסתבר כיקר מאוד עבור מעסיקים ציבוריים.

4. חוסר ודאות - כאשר לא ברור מה יהיה דין השביתה והאם הגוף בעל הסמכות לעצור אותה יתערב או לא, נוצר תמריץ יתר לפנות לגוף בעל הסמכות, כדי "לנסות את המזל" לשם עצירת השביתה. מצד העובדים מדובר בתמריץ להתנהגות לא אחראית משום שברור שמישהו אחר יעצור אותם, ואם זה לא יעצור בעדם, הם ירוויחו לגיטימציה ציבורית. על כן כדאי לעשות שימוש מוגבל במנגנון זה שנותן שיקול דעת נרחב לגוף המאסדר או לבית הדין לעבודה. מומלץ לאשר שימוש באמצעי זה רק כאמצעי משלים למקרים נדירים או קיצוניים.

7. פתרונות אפשריים

7.1. פתרונות לסוגיות בסכסוכי עבודה

7.1.1. הגברת הוודאות ביחסים קיבוציים

1. בראש ובראשונה על המחוקק להגדיר בצורה ברורה יותר את החוקים הרלוונטיים, לרבות עדכון החלקים המתאימים בחוק יישוב סכסוכי עבודה שכיום מהווים אות מתה.
2. להשיב את בית הדין לתפקידו כפרשן של החוק וכאמון על פתרון מחלוקות ביישום הסכמים בזמן תחולתם. מטרה זאת ניתן להשיג באמצעות איסור שביתה במהלך הסכם בשירות ציבורי וקביעת חובת תשלום פיצויים הדדית.
3. להגדיר ולקבוע בבירור מהן העילות החוקיות לשביתה מחד ולהדגיש מהן העילות הבלתי חוקיות מאידך, דוגמת שביתה פוליטית או שביתה נגד צד שלישי.

7.1.2. הגדרת סכסוך העבודה וגבולותיו

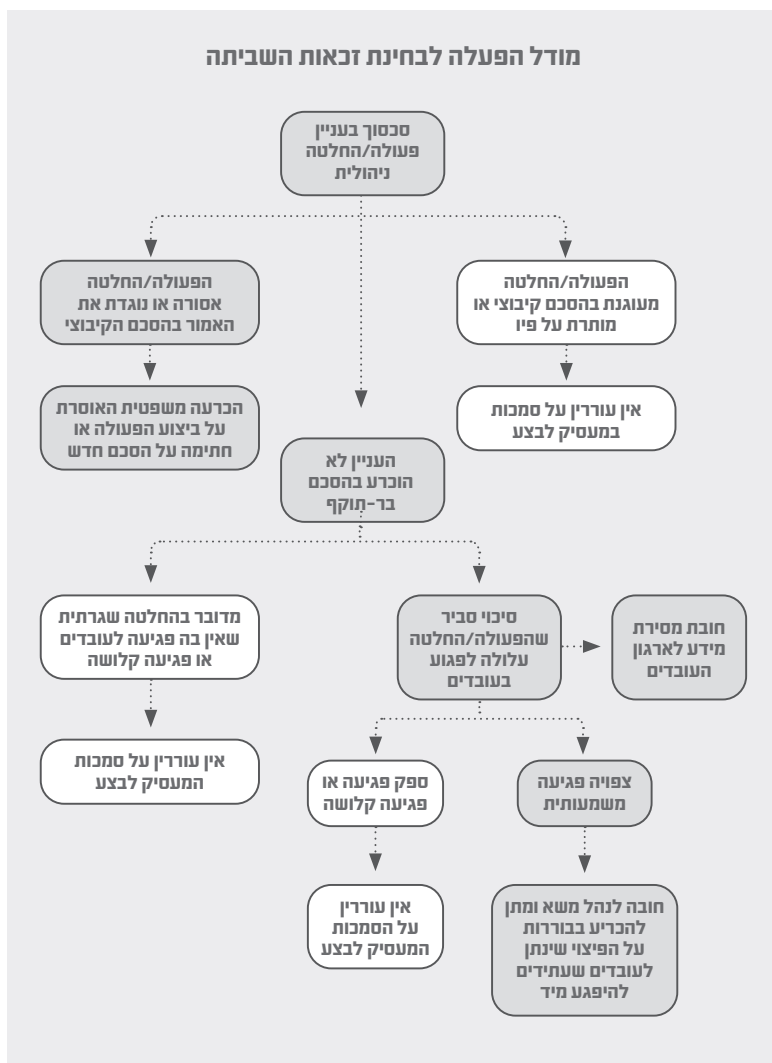
1. ייקבע כי שביתה מוגנת תהיה שביתה במסגרת סכסוך עבודה מוכרז בלבד.
2. ייקבע כי סכסוך המכוון נגד המדינה כריבון המעצב מדיניות וכנגד ביצוע פעולות שרגולטור מוסמך לבצען על-פי חוק לא יחשב סכסוך עבודה.
3. ייקבע כי סכסוך המכוון נגד צד שלישי או במטרה למנוע תחרות עתידית וכן סכסוך שנועד להטיב עם המעסיק לא יחשבו על-פי חוק כסכסוך עבודה.

7.1.3. איחוד הסכמים קיבוציים, הפרדה בין סוגי סכסוכים ואכיפת הסכמים קיבוציים

1. חוק הסכמים קיבוציים ישונה כך שיבוטל הפטור של ארגוני עובדים וארגוני מעסיקים מתשלום פיצויים בגין הפרת הסכם קיבוצי. יותר לחייב ארגון עובדים בפיצויים בגובה כלל דמי החבר ודמי הטיפול שנגבו מהעובדים שחל עליהם ההסכם בתקופה של חצי שנה טרם התביעה.
2. בשירות הציבורי ובשירותים חיוניים תיאסר שביתה במסגרת סכסוך עבודה משפטי כך שאכיפת ההסכם תיעשה על-ידי בית הדין לעבודה, מוסד בוררות או בורר מוסכם בלבד.
3. הנהגת הסכם אחיד. בשירות הציבורי ובשירותים חיוניים תיאסר חתימה על יותר מהסכם קיבוצי אחד שיחול באותו מקום עבודה. ככל שקיימים מספר הסכמים, הם יאוחדו לכדי הסכם אחד שיהיה בר תוקף לתקופה מוגבלת ובו יוטמעו כלל ההסכמות. לקראת תום ההסכם יתנהל משא-ומתן לקראת חתימה על הסכם חדש ובמהלך תקופת תחולת ההסכם תתבצע אכיפה משפטית כאמור. כל שינוי שמעוניינים הצדדים לבצע במהלך ההסכם, יבוצע בהסכמת שני הצדדים בלבד.

7.1.4. עיגון סמכות המעסיק וגידור סכסוך העבודה

מוצע לפעול לפי המודל הבא ולבצע את השינויים הנדרשים בחקיקה על מנת להטמיעו.



המודל מבקש לבסס קודם כל את יישוב המחלוקת על הסכמים קודמים. אם הסכם קיבוצי בר-תוקף מתיר או אוסר פעולה מסוימת, יש לנהוג לפי

האמור בהסכם. במידה ומתעוררת מחלוקת עקב החלטות ניהוליות לגבי עניינים שלא הוסדרו בהסכם הקיבוצי, יש לאמץ מדיניות הכרעה מאוזנת שמאפשרת קידום מדיניות ניהולית כשלעובדים אין זכות לערער עליה מחד, ומאידך המעסיק לא יכול לבצע פעולות חד-צדדיות בעניינים הנוגעים להעסקה ותנאי העסקה בלי שניתנת לעובדים זכות להיוועצות ולהפעלת צעדים ארגוניים.

במצב שבו מתעורר סכסוך בעניין החלטה ניהולית או ביצועה, הדבר הראשון שיש להבין (במסגרת בירור משפטי) הוא האם אכן קיימת השפעה אמיתית על העסקתם או על תנאי העסקתם של עובדים או שמדובר בצעד חריג. פעולות והחלטות שגרתיות לא יבססו עילה לסכסוך עבודה. גם אם להחלטה או לפעולה יש השפעה על תנאי העבודה אך היא קלושה או במסגרת הפעילות השגרתית, לא יהיה בכך משום עילה לסכסוך עבודה. כך לדוגמא, סידור משמרות, הטלת משימה על עובד או הטמעה של מערכת מחשוב לא יהוו עילה לסכסוך עבודה ולא תהיה חובת היוועצות בעניין.

אם קיים חשש שלפעולה או להחלטה ניהולית תהיה השפעה על העסקתם או על תנאי העסקתם של עובדים, אז יש להכריע האם מדובר בהחלטה או פעולה שמחייבות את המעסיק במסירת מידע לוועד, ומתן רשות לוועד להעלות הצעות חלופיות, או שמדובר בהחלטה או פעולה שמקיימות חובה לנהל משא ומתן ומאפשרות הפעלת צעדים ארגוניים. החלטה על איחוד מחלקות לדוגמא, עלולה להשפיע על העסקת עובדים או על תנאי העסקתם ולכן יש לעדכן את העובדים בדבר ולהעביר לוועד מידע רלוונטי. עם זאת אין הוועד רשאי לערער על ההחלטה. מאידך, אם יוכח שכתוצאה מאותו איחוד יפוטרו עובדים או שיוצעו תנאי העסקתם, חובה על המעסיק לנהל משא-ומתן והעובדים רשאים להפעיל צעדים ארגוניים. קל וחומר לגבי החלטה ישירה לשינוי תנאי העסקה, שמחייבת היוועצות, ניהול משא-ומתן ומקימה זכות להפעלת צעדים ארגוניים.

אף-על-פי כן, גם כאשר החלטה או פעולה ניהולית מהוות עילה לסכסוך עבודה ומאפשרות הפעלת צעדים ארגוניים, חובת המעסיק היא לנהל משא ומתן רק על הפיצוי שיינתן לעובדים שנפגעו או עלולים להיפגע בעתיד כתוצאה מכך, ולא על עצם ההחלטה או הפעולה הניהולית.

שינוי בחוק צריך לחייב את בית הדין לעבודה לאמץ את המבחנים הללו כסדרת צמתים או שורה של מסננים שרק במקרי הקצה שבהם, כאשר תוכח השפעה אמיתית על העסקת עובדים, יותר סכסוך עבודה ויותר צעדים ארגוניים לנכוח החלטה ניהולית.

7.1.5. יישוב סכסוכים

1. תוארך תקופת הצינון בין ההודעה על שביתה לבין הוצאתה אל הפועל ל-30 ימים.
2. תהיה חובה לקיים הידברות בחסות מתווך כתנאי לשימוש בשביתה.
3. על ההודעה לשביתה לכלול את התנאים אשר מילויים יסיימו את השביתה.
4. במצמד מתן ההודעה על שביתה ופירוט העניינים שבסכסוך יש לאפשר לצד שכנגד לשלוח הודעת תגובה באשר לעניינים שבסכסוך.

7.1.6. הגדלת מחיר השביתה

1. יתאפשר גם לצדדים שלישיים שנפגעו משביתה בלתי-מוגנת לתבוע עובדים וארגוני עובדים בנזיקין כשמדובר בשביתה בלתי-מוגנת.
2. עובד ששבת באופן בלתי חוקי, יהיה המעסיק רשאי לסיים את העסקתו.
3. יותר למעסיק להעסיק עובדים חלופיים באופן זמני במהלך שביתה חוקית והיתר לסיים את העסקתם של השובתים באופן קבוע אגב שכירת מחליפים קבועים, ובלבד שמי מהשובתים לא יועסקו מחדש. מדובר בהסדר מאוזן שלא מתמרץ את המעסיק לשבור את שביתה העובדים עקב חשש לאבדן ידע וניסיון ארגוני אך מגביל את השובתים מבחינת הנזק שהם בוחרים לחולל.
4. יחוקק כי בסמכות הכנסת להורות על השהיית שביתה למשך תקופה של עד 30 ימים או למסור את הסכסוך לבוררות שהחלטתה תהא סופית. בלם זה, המקובל בפרלמנטים רבים בעולם, נוצר בכדי לתת לנציגי הציבור בכללותם להגביל שביתות שלדעתן נזקן פוגע בציבור באופן בלתי מידתי.

7.2. פתרונות לשביתות בשירותים חיוניים

- רצוי לאמץ מודל המשלב מספר שיטות להגבלת שביתה בהתאם לסוג השירות:
- שירותים חיוניים - שירותים בהם תיאסר שביתה באופן מלא ותוצע חלופת בוררות.

- **שירותים חינוכיים למחצה** - שירותים בהם יידרשו עובדים להתחייב לספק שירות מינימלי בהסכם ולהגיש מתווה שביתה תוך מתן סמכות מוגבלת למוסד הבוררות.
 - **שירותים ציבוריים** - שירותים בהם תותר שביתה באופן כללי, אך תיאסר שביתה במהלך תוקפו של הסכם קיבוצי.
 - **שירות חיוני לשעתו** - שירותים שסכסוך בהם יהפוך עניין לבוררות לנוכח החלטה אד-הוק של הכנסת, שתוסמך בחקיקה לצורך החלטה כזו.
- * באשר לבוררות מטוטלת - ראו הסבר להלן.

סוגי שירותים וטיב ההגבלה המומלצת

שירותים	האם ומתי מותר לשבות	סמכויות מוסד הבוררות בסכסוך כלכלי (בטרם חתימה על הסכם קיבוצי)*	סמכות מוסד הבוררות בסכסוך משפטי (כשיש הסכם בר-תוקף)*
שירותי כבאות שירותי הצלה בקרת טיסה עובדי שירות החוץ בתי המשפט פרקליטים בעלי תפקידים מסוימים ברשות המיסים עובדי מדינה בעלי סמכות פיקוח ושיטור	איסור מלא	משמש כבורר בבוררות מטוטלת	רשאי לשמש כבורר בהסכמת הצדדים לצורך פרשנות הסכם קיבוצי. משמש כבורר לעניינים שלא הוסדרו בהסכם הקיבוצי באמצעות בוררות מטוטלת.
נמלי הים רשות שדות התעופה רכבת ישראל בנקים שירותי תקשורת חברות לייצור ואספקת אנרגיה חברות להפקת ואספקת מים	העובדים רשאים לשבות לשם חתימה על הסכם קיבוצי חדש, תוך אספקת שירות מינימום.	על עובדי ומעסיק השירות לעגן בהסכם קיבוצי את השירותים המינימליים שיופקו במהלך שביתה. על המוסד הבורר לאשר או לדחות הסכמות אלה.	רשאי לשמש כבורר בהסכמת הצדדים לצורך פרשנות הסכם קיבוצי. משמש כבורר בעניינים שלא הוסדרו בהסכם הקיבוצי באמצעות בוררות מטוטלת.
	השביתה אסורה בזמן הסכם קיבוצי בר-תוקף.	במהלך תקופת הצינון טרם השביתה, על העובדים להגיש מתווה שביתה למוסד הבוררות, שיהיה רשאי לצמצם את היקף השביתה או לחייב את עובדי השירות בניהול משא-ומתן וגישור בטרם השביתה וכתנאי להפעלתה.	

שירותים חינוכיים

שירותים חינוכיים למחצה

שירותים	האם ומתי מותר לשבות	סמכויות מוסד הבוררות בסכסוך כלכלי (בטרם חתימה על הסכם קיבוצי)*	סמכות מוסד הבוררות בסכסוך משפטי (כשיש הסכם בר-תוקף)*
שירותים ציבוריים	<p>העובדים רשאים לשבות לשם חתימה על הסכם קיבוצי חדש.</p> <p>השביתה אסורה בזמן הסכם קיבוצי בר-תוקף</p>	<p>רשאי לשמש כבורר בהסכמת הצדדים לצורך קביעת תנאים בהסכם קיבוצי בבוררות מטוטלת.</p>	<p>רשאי לשמש כבורר בהסכמת הצדדים לצורך פרשנות הסכם קיבוצי.</p>
	<p>שירות שהכנסת סברה שהמשך שביתה בו יפגע בציבור באופן משמעותי והחליטה למסור את הסכסוך בו לבוררות.</p>	<p>אין מגבלה על שביתה, אלא לאחר שהחליטה הכנסת למסור את הסכסוך לבוררות.</p>	<p>מוסד הבוררות יכריע בסכסוך באמצעות בוררות מטוטלת.</p> <p>מוסד הבוררות רשאי להפנות את הצדדים לגישור תוך עצירת השביתה לתקופה מוגבלת אם ראה שהצעות הצדדים אינן סבירות.</p>

*הצדדים רשאים להסכים בכל שלב למנות בורר חלופי שיפסוק בדרך שנראית להם. כמו כן, הצדדים רשאים להפסיק את הבוררות ולחזור לנהל משא-ומתן באופן ישיר בכל שלב טעם פרסום החלטתו הסופית של הבורר.

7.2.1 מתכונת הבוררות

הדרך המיטבית לפתרון סכסוכים היא במשא ומתן חופשי ומתוך הסכמה של שני הצדדים. עם זאת, מוסד הבוררות מבקש לתת מענה למקרים בהם לא ניתן לפתור את הסכסוך בהסכמה הדדית. ואולם, מצב בו לבורר יש סמכות רבה מדי על מתווה הפשרה גם הוא אינו רצוי. במודל בו לבורר ישנה סמכות להציע הצעות עצמאיות, ישנו סיכוי שהצדדים לסכסוך העבודה יהיו כפופים לדעותיהם האישיות של הבוררים עצמם. על מנת לצמצם ככל הניתן עיוותים במנגנון, מוצע להגדיר היטב את סמכויותיהם של הבוררים ולנקוט אך ורק בדרכים של בירור משפטי חוזי ושל בוררות מטוטלת. במתווה זו, הכלי היחיד שמוסד הבוררות יהיה רשאי לעשות בו שימוש הוא בוררות המטוטלת. בבוררות זו, רשאי כל צד להגיש לבורר הצעה אחת בלבד ליישוב הסכסוך. המוסד הבורר חייב לאמץ את ההצעה שמקובלת עליו יותר ואין הוא רשאי להוסיף הצעה נוספת מטעמו או לערוך את אחת

ההצעות. מתווה כזה מבטיח שהצדדים ינסו למצות את כל הדרכים להגיע לפתרונות באופן עצמאי ומתוך רצון כן להגיע להסכם, וימנעו מללכת לבוררות בכל פעם שמתגלעת אי הסכמה.

7.3. הרכב המוסד לבוררות

בניגוד להצעות הקודמות אשר ביקשו לכוון ועדה של שלושה שבראשה שופט בית משפט עליון לשעבר או נשיא לשעבר של בית הדין לעבודה לצד נציגי עובדים ומעסיקים, אנו מציעים ועדה של חמישה. בוועדה המוצעת יינתן ייצוג משמעותי גם לגורמים שייצגו את עמדת הציבור, זאת מתוך תפיסה שסכסוכים בשירותים חיוניים אינם עניין לצדדים המסוכסכים בלבד.

אנו מציעים את ההרכב הבא:

תפקיד	תנאי סף	משך ההכונה ואופן המינוי
יו"ר	אדם בעל הכשרה משפטית וניסיון משפטי משמעותי	5 שנים | ימונה על-ידי הכנסת
נציג המועצה הלאומית לכלכלה	אדם בעל הכשרה כלכלית משמעותית, ורצוי גם הכשרה משפטית	4 שנים | ייבחר על-ידי יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה ויאושר על-ידי הממשלה
נציג ארגוני צרכנים		3 שנים | ייבחר על-ידי וועדה של ארגוני צרכנים שימנה שר הכלכלה
נציג ארגוני עובדים		3 שנים | ייבחר על-ידי וועדה של ארגוני עובדים כפי שימנה שר העבודה
נציג של ארגוני מעסיקים		3 שנים | ייבחר על-ידי וועדה של ארגוני מעסיקים כפי שימנה שר העבודה

8. ביבליוגרפיה

Adell, Bernard. "Regulating Strikes in Essential (and Other) Services after the 'New Trilogy'". *Canadian Labour & Employment Law Journal* 17:2 (2013): 4013.

Bordogna, Lorenzo. "Dispute Regulation in Essential Public Services in Italy: Strengths and Weaknesses of a 'Pluralist Approach'". *Journal of Industrial Relations – J IND RELAT* 50 (1 September 2008): 595–611. <https://doi.org/10.1177/0022185608094112>.

Finney Obe, Niholas. "Strikes in Essential Services: Time for Further Protection of The Public?" London, 2017. <https://www.cps.org.uk/files/reports/original/170914140008-Strikesintheessentialservices.pdf>.

Sartiston, Delayne, Roper Greyell. "Resolving Strikes in Essential Services – The Supreme Court of Canada Weighs In". Vancouver, 2015. <https://cbc.com/dist/assets/publications/resolving-strikes-in-essential-services-the-supreme-court-of-canada-weighs-in/HCLPv5n2.pdf>.

ליטור, לילך. השביתה: משפט היסטוריה ופוליטיקה. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2019.

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

בן-ישראל, רות. האוניברסיטה הפתוחה. דיני עבודה. דיני עבודה. האוניברסיטה הפתוחה, 1989.

סבוראי, מורן. "על הגבולות הפתוחים של הפורום: בין בית הדין הארצי לבין בית המשפט העליון". עבודה חברה ומשפט יג (2012): 56-7. <https://www.isllss.org/images/ILSS/Media-ISLLSS/images/il.org.isllss.www://https://www.moransavorai.org/OpenBorders.pdf>.

סגל, זאב, ולילך ליטור. אקטיביזם ופסיביזם שיפוטי במבחן בג"ץ ובית הדין הארצי לעבודה / זאב סגל, לילך ליטור. שריגים-ליאון: נבו הוצאה לאור, 2008.

9. נספחים

9.1. הגבלת שביתות בשירותים חיוניים לפי הועדה הבינלאומית לעבודה

קווים מנחים של הוועדה לחופש ההתארגנות של ארגון העבודה הבינלאומי להגבלת שביתה בשירותים חיוניים - לקט

הגדרת שירותים חיוניים

שירות חיוני - שירות שפגיעה בו עלולה לגרום לסכנת חיים, פגיעה בביטחון האישי או בבריאות האוכלוסייה או חלק ממנה.

כללים:

- ההחלטה לעצור שביתה צריכה להיות של גוף עצמאי ולא של הממשלה.
- איסור מוחלט על שביתות יכול לחול רק במצב של מצב חירום לאומי ולתקופה מוגבלת.
- איסור או הגבלת שביתה בשירותים חיוניים ובשירות הציבורי מותרים אם השביתה עלולה לגרום פגיעה וסבל משמעותי לציבור. עם זאת, הגדרה רחבה מדי של שירות חיוני היא אסורה.
- להגבלת שביתה בשירות חיוני או בשירות הציבורי חייבים להתלוות אמצעים חלופיים לקידום האינטרס של העובדים.
- ניתן להגביל שביתה של עובדי ציבור המפעילים סמכות בשם המדינה.
- שירותים בבעלות ממשלתית צריכים ליהנות מהזכות לשבות כל עוד הם אינם עומדים בהגדרה הצרה של שירות חיוני.
- שירותים הקשורים לחשבונאות ולגביית הכנסות המדינה נחשבים ככאלה המפעילים סמכות בשם המדינה.
- ההגדרה של שירות חיוני עשויה להשתנות לפי הנסיבות של כל מדינה ומדינה ושל השפעות השביתה. שירות מסוים יכול להיות חיוני במדינה אחת ולא חיוני במדינה אחרת. ניתן לאסור שביתה בשירות שהפך לחיוני אחרי תקופה ממושכת של שביתה שעלולה לגרום לפגיעה בחיי

הציבור, ביטחוננו או בריאותו.

- במצב שבו הצדדים מעוניינים להפסיק בוררות חובה לשם חזרה למו"מ - צריכה להיות להם סמכות לעשות כן.
- אסור שהאמונים על שיקולי תקציב יוכלו לשנות או למנוע הסדר שהוחלט עליו בבוררות.
- כשיחסים קיבוציים בענף חשוב (אך לא חיוני) לכלכלת המדינה ושמשיע על חייהם הנורמליים של האזרחים מגיעים לקיפאון, ניתן לחייב הגבלת שביתה.
- ראו נספח ב' לרשימת שירותים חיוניים בישראל לנוכח הגדרות בינלאומיות.

רשימה (חלקית) של שירותים שעשויים להיחשב חיוניים וכאלה שאינם חיוניים באופן מובהק:

שירותים שעשויים להיחשב חיוניים:

- בתי חולים
- שירותי חשמל
- אספקת מים
- שירותי טלפוניה
- משטרה וכוחות ביטחון
- שירותי כבאות
- שירות בתי סוהר
- אספקת מזון לתלמידי בית ספר וגנים
- בקרת תעופה

שירותים שלא נחשבים לחיוניים במובהק:

- רדיו וטלוויזיה
- הפקת וזיקוק נפט
- אספקת גז
- אספקת דק עבור טיסות

- מכירה ומילוי של מכלי גז
- גמלים
- שירותי בנקאות
- הבנק המרכזי
- שירותי ביטוח
- שירותי מחשוב לצורך גביית מיסים
- חנויות נוחות
- תעשיית הפלדה וכרייה
- שירותי תחבורה, לרבות שירותי תחבורה מוניציפאליים
- טייסי תעופה
- ייצור שינוע והפצת דלק
- שירותי רכבת
- שירותי תחבורה ציבורית
- שירותי דואר
- מתקני קירור
- מלונאות
- בניה
- תעשיית רכב
- חקלאות ואספקת תוצרת חקלאית
- שירותי חינוך
- שדות תעופה (להוציא בקרה אווירית)

9.2. הגבלת שביתות בשירותים חיוניים - המלצות

שירותים חיוניים בישראל - מעמדם, סוג ההגבלה המוצע ואמצעי ההגבלה המוצעים

שירות	סוג ההגבלה והיקפה	אמצעי ההגבלה	הערות
שירותי הכבאות	הגבלה מלאה	בוררות חובה	
רשות המיסים	הגבלה מלאה על פקידים וחוקרים העוסקים בגביית מס	בוררות חובה עבור פקידים וחוקרים, והגבלת שביתה אד-הוק לפי מידת הנזק המתמשך של בעלתי תפקיד בשירותי מעטפת.	
פרקליטים, פקחים [פקידים בעלי סמכויות איכיפה בשם המדינה]	הגבלת שביתה מלאה על נושאי המשרה.	בוררות חובה או חובת אספקת שירות מינימלי	
בקרה אווירית	הגבלה מלאה	בוררות חובה	
רשות שדות התעופה [לרבות פעילותה במעברי היבשה]	הגבלה חלקית	חובת אספקת שירות מינימלי	
אספקת שירותי אנרגיה [ייצור, שינוע ואספקת של גז ונפט]	הגבלה אד-הוק במצב של סכנה או סבל מתמשך לציבור	צו לצמצום השביתה או להשהייתה או בוררות בהסכמת העובדים.	

שירות	סוג ההגבלה והיקפה	אמצעי ההגבלה	הערות
שירותי תקשורת	הגבלה חלקית ו\או הגבלה אד-הוק	חובת אספקת שירות מינימאלית או הגבלה אד-הוק	
נמלי הים	הגבלה חלקית ו\או הגבלה אד-הוק	חובת אספקת שירות מינימאלית או הגבלה אד-הוק*	* ככלל נמלי הים לא נחשבים שירות חיוני לשיטת הוועדה לחופש ההתאגדות אך בנסיבות של כלכלת אי בה אין אפשרות חלופית לכניסה יבשתית של סחורות ניתן להגביל את השביתה.
רכבת ישראל	הגבלה חלקית מצומצמת \ הגבלה אד-הוק	חובת אספקה מינימלית של שירות כך שהשביתה תהיה כפופה להגבלה עצמית בהסכם קיבוצי או להגשת מתווה שביתה טרם יישומה שיחייב קיום שביתה מידתית.	שירותי רכבת לא נחשבים כשירות חיוני בעיני הוועדה לחופש ההתאגדות אך הגבלה מסויימת על שביתות בתחבורה ציבורית קיימת במדינות אירופה וניכר שניתן להרחיב את ההגבלה על שירותים אלה בהיותם חיוניים בשגרת יומם של אזרחים רבים. עם זאת, ההגבלה צריכה להיות מידתית. לדוגמא: חובה לספק שירות בהיקף של 50%-80 או שמירה על תפקוד בשעות העומס.
שירותי תחבורה עירוניים [אוטובוסים ורכבת קלה]	הגבלה חלקית מצומצמת \ הגבלה אד-הוק	חובת אספקה מינימלית של שירות כך שהשביתה תהיה כפופה להגבלה עצמית בהסכם קיבוצי או להגשת מתווה שביתה טרם יישומה שיחייב קיום שביתה מידתית.	כמו ברכבת, אך במידה פחותה ככל הנראה - ניתן לחייב מינימום של שירות ככל שלא קיימות חלופות סבירות לציבור המשתמשים.
דואר ישראל	לא ניתן להגביל		בעבר כשהדואר שימש ככלי מרכזי ובלעדי כמעט להעברת מסרים היה ניתן לקבוע חובת אספקת שירות מינימלית. כיום זה לא המצב.

שירות	סוג ההגבלה והיקפה	אמצעי ההגבלה	הערות
שירותי בנקאות	הגבלה אד-הוק	ככלל לא ניתן להגביל, אלא במצב של פגיעה מתמשכת	
מערכת החינוך	הגבלה אד-הוק	ככלל לא ניתן להגביל, אלא במצב של פגיעה מתמשכת	לפי הוועדה לחופש ההתאגדות ניתן להגביל שבתה של מנהלי בית ספר כפקידי ציבור
חברת החשמל ויצרני חשמל פרטיים	הגבלה חלקית והגבלה אד-הוק	חובת אספקת שירות מינימאלית או הגבלה אד-הוק לפי עוצמת הפגיעה	ניתן לחייב אספקת שירות מינימלית רחבה יחסית אך אין להגביל שבתה של שירותי מעטפת.
שירות החוץ	הגבלה מלאה	בוררות חובה	כמובן שההגבלה צריכה לחול על עובדים בעלי כתב מינוי וכאלה שרשאים לפעול בשם המדינה או לצורך אירועים ומהלכים דיפלומטיים. עובדי מנהלה שאינם נוגעים לעניינים אלה ועובדים מקומיים של משרד החוץ אין דינם כעובדים בליבת העיסוק של שירות החוץ.

9.3. השוואה בינלאומית של הגבלת שביתות בשירותים חיוניים

9.3.1. אוסטרליה [5] [6]

שירותים חיוניים:

אין הגדרה סגורה של שירותים ולא קיימת אבחנה בין שירותים חיוניים לאחרים, אלא לפי מידת הפגיעה בציבור.

הגבלות נוספות:

חובת הצבעה חשאית לפני שביתה בה משתתפים מינימום של 50% מהעובדים. קיים איסור לשבות בזמן שחל הסכם קיבוצי. לרשות המאסדרת סמכויות נרחבות למניעה מראש של צעדים ארגוניים או לעצירה שלהם אם היא סבורה שיש בשביתה נזק כלכלי חמור. השר האחראי רשאי להורות לרשות לדון בהגבלת שביתה. הרשות רשאית להאריך את תקופת הצינון טרם השביתה אם ראתה בכך צורך או סברה שהדחייה תועיל ליישוב הסכסוך.

הגבלות בשירותים חיוניים:

הרשות המאסדרת חייבת לפי חוק לעצור שביתות שעלולו לסכן חיי אדם, את בטיחות הציבור, את רווחת הציבור או כשהשביתה עלולה לפגוע באופן משמעותי בכלכלת המדינה ורשאית להגביל שביתה אם היא עלולה לפגוע בצורה משמעותית בצדדים שלישיים. השר הרלוונטי רשאי להורות על הפסקת שביתה מאותם טעמים.

9.3.2. איטליה [2] [3] [6]

שירותים חיוניים:

מד"א ומשטרה. בנוסף, החוק מחייב ארגוני עובדים ומעסיקים להגדיר מהם השירותים החיוניים למשק בהידברות. בכלל זה הוגדרו שירותי חינוך, תחבורה, בריאות, אנרגיה, תברואה, בנקאות, דואר ויתר שירותים בסיסיים או כאלה שפגיעה בהם עלולה לפגוע במימוש זכויות יסוד של הפרט המובטחות בחוקה או לאיים על שלום הציבור.

הגבלות נוספות:

אין

הגבלות בשירותים חיוניים:

בצבא ובמשטרה אין זכות שביתה על פי החוק. בשירותים חיוניים חובה לעגן בהסכם קיבוצי מינימום של שירות בזמן שביתה ולאשרו מול הגורם המאסדר. חובת התראה לציבור של 5 ימים מראש על קיום שביתה. בשירותי תחבורה נהוג לדרוש פעולה מלאה בשעות מסוימות או מינימום של שירות. ככלל, קיימת חובה לספק 50% מרמת השירות הרגילה ולהפעיל 30% מכוח האדם הפועל בשגרה. הוועדה רשאית להוציא צו לדחיית השביתה לשם ניהול מו"מ, לקיצור השביתה או לעצירתה לתקופה מוגבלת לשם ניהול משא ומתן. עובדים או ארגוני עובדים שלא עומדים בהגבלות יכולים להיענש באמצעות קנסות על יחידים או שלילת מס ארגון לטובת ארגון העובדים לתקופה מסוימת. אין אבחנה בין שירות חיוני במגזר הציבורי לכזה במגזר הפרטי.

9.3.3. אירלנד

שירותים חיוניים:

משטרה

הגבלות נוספות:

קיימת חובת הצבעה חשאית רובית לפני שביתה. איסור שביתה במשטרה בלבד. שביתה תימנע במקרה שהעניין לשביתה איננו תנאי העסקה.

הגבלות בשירותים חיוניים:

אין הגבלה כלשהי מלבד במשטרה

9.3.4. ארצות הברית [10]

שירותים חיוניים:

אין כלל מיוחד לשירותים חיוניים אך שירותי תחבורה מסוימים נתונים לרגולציה מיוחדת, כמו גם עובדי המגזר הציבורי במדינות השונות הפועלים תחת חקיקה אחרת.

הגבלות נוספות:

הסכמים קיבוציים נחתמים לרוב לתקופה מוגדרת של 3 שנים. ככלל, העסקת עובדים חלופיים בשביתה היא מותרת באופן זמני ואף באופן קבוע אם מדובר בשביתה במסגרת סכסוך כלכלי.

הגבלות בשירותים חיוניים:

שירותי רכבות ותעופה פועלים תחת חוק נפרד שמחייב את הצדדים בגישור ובוררות כשהגוף הבורר מתיר שביתה במקרים נדירים. עם זאת, בזמן הבוררות שעלולה לארוך זמן רב, אין לבצע שינויים במקום העבודה. נכון לשנת 2011, 31 מדינות בארה"ב מתירות במגזר הציבורי יחסי עבודה קיבוציים ומנהלות משא ומתן, בעוד 19 מדינות אוסרות על קיום יחסי עבודה קיבוציים במגזר הציבורי, ומכאן גם אוסרות על שביתה ככלי קיבוצי. בממשל הפדרלי נהוג לקיים יחסי עבודה קיבוציים. עם זאת, אף ברוב המדינות המקיימות יחסי עבודה קיבוציים ובממשל הפדרלי, ככלל, השביתה אסורה. כחלופה לשביתה, קיימת מערכת פישור, בוררות ובירור עובדות לפתרון סכסוכים.

9.3.5. בלגיה [6] [7]



שירותים חיוניים:

הגבלה על משטרה, תחבורה ושידור ציבורי.

הגבלות נוספות:

אין

הגבלות בשירותים חיוניים:

שר הפנים רשאי לעצור בצו שביתה בכוחות משטרה וקיימת חקיקה המחייבת שירות מינימאלי בתחבורה ובשידור ציבורי. באשר לעובדי ציבור, ניתן להעניש עובדי ציבור שעושים שימוש לרעה בזכות השביתה שלהם, אך אין פוגעים בזכותם לשבות באופן רגיל. במגזר הפרטי ארגוני עובדים ומעסיקים רשאים להחליט בהסכמה על מינימום של שירותים חיוניים שיש למלא. שביתה בניגוד להסכמים הללו מאפשרת לשר להוציא צווי חזרה לעבודה או להורות על אספקת מינימום שירות בענף מסוים (מעולם לא נעשה שימוש באפשרות זו).

9.3.6 בריטניה [1] [2]

שירותים חיוניים:

באישור שני בתי הנבחרים, השר רשאי להחיל את הרגולציה על שירותים הנופלים תחת הגדרות של שירותי בריאות, כיבוי אש, חינוך (מתחת לגיל 17), שירותי תחבורה, טיפול בפסולת גרעינית ומעברי גבול.

הגבלות נוספות:

חובת הצבעה חשאית רובנית בהשתתפות לפחות 50% מהעובדים כתנאי להכרה בשביתה כמוגנת.

הגבלות בשירותים חיוניים:

חובת הצבעה חשאית רובנית בהשתתפות 50% מהעובדים לפחות יחד עם דרישת תמיכה בשביתה של לפחות 40% מכלל בעלי זכות ההצבעה.

9.3.7 גרמניה [2] [6] [9]

שירותים חיוניים:

משרתי ציבור, כולל מורים ועובדים סוציאליים.

הגבלות נוספות:

על מנת להכריז על שביתה, על ארגון העובדים לייצג לפחות 75% מהעובדים. השביתה צריכה להיות פרופורציונאלית למטרותיה. סכסוך עבודה יכול לפעול רק בין הצדדים שיכולים לחתום על הסכם קיבוצי ועניינו תנאי העסקה בלבד. שביתות אסורות בעניינים שהוסדרו בהסכם בר-תוקף ומותרות בעניינים שלא הוסדרו או שפג תוקף ההסכם. ככלל, שביתה יכולה להיחשב חוקית רק כמוצא אחרון (להוציא שביתות אזהרה קצרות).

הגבלות בשירותים חיוניים:

השביתה אסורה בקרב משרתי ציבור, לרבות מורים - כלומר רוב השירות הציבורי.

9.3.8 דנמרק [6]

שירותים חיוניים:

אין הגדרה ייחודית, זולת בהסכמים קיבוציים, בהסכמת הצדדים.

הגבלות נוספות:

ככלל, שביתה בזמן הסכם קיבוצי נחשבת בלתי חוקית. אם בזמן שקיים הסכם קיבוצי פעיל ארגון עובדים, וועד או קבוצת עובדים סבורים כי פיטוריהם אינם הוגנים או שאינם כחוק, עליהם לפנות לערכאה שיפוטית או מוסד לבוררות לשם הכרעה בעניין כחלופה לשביתה. בטרם שביתה הצדדים חייבים לפתור את הסכסוך בדרכי שלום ולפנות למפשר או להזדמן אצל וועדת הפישור ולהעביר לה מסמכים לפי הוראתה. המפשר הראשי רשאי להורות על דחיית מועד השביתה המתוכנן לשם פתרון הסכסוך.

הגבלות בשירותים חיוניים:

עובדים הנחשבים למשרתי ציבור - קבוצה עליה נמנים אנשי צבא, משטרה, בתי המשפט, בתי הסוהר וכד' - חייבים לעמוד לרשות מעסיקם בכל עת ולכן מנועים מלשבות. הסכמים קיבוציים במגזר הציבורי (ולעתים גם במגזר הפרטי) קובעים החרגה של עובדים מסוימים כך שלא ישתתפו בשביתה. במקרה של שביתה כלכלית מתמשכת, הפרלמנט רשאי לקבוע בחוק את תנאי ההסכם הקיבוצי - משום ששביתה נגד חקיקה היא אסורה, למעשה תיאסר השביתה במקרה שכזה.

9.3.9 הולנד [2]

שירותים חיוניים:

לפי שיקול דעת של בית משפט בתחומי רפואה ותחבורה.

הגבלות נוספות:

אין

הגבלות בשירותים חיוניים:

בית המשפט דורש לעתים אספקת שירות חיוני.

[7] יפן 9.3.10



שירותים חיוניים:

תחבורה, דואר, תקשורת, מים, חשמל, אספקת גז ושירותי רפואה.

הגבלות נוספות:

אין

הגבלות בשירותים חיוניים:

ראש הממשלה רשאי להורות על סיום שבתה במקרה שבו שבתה עלולה לפגוע באינטרסים של המדינה, כששירותים חיוניים מושפעים מהשבתה ברמה הלאומית או כשהשבתה עלולה לפגוע בחברה כולה או בביטחון ובריאות הציבור.

[7] 61 נורבגיה 9.3.11



שירותים חיוניים:

אין הגדרה מסוימת.

הגבלות נוספות:

החוק לא מתיר שבתה על עניינים שהוסדרו בהסכם קיבוצי בר-תוקף או שניכר שהתכוונו לכלול בהסכם או בעניין זכויות קיימות (סכסוך משפטי) אך מתיר שבתה בעניינים שלא הוסדרו. פתיחה בסכסוך עבודה מחייבת את עדכון הגוף הלאומי המפשר שבסמכותו לדחות את מועד תחילת השבתה לשם פישור בין הצדדים עד מקסימום של 10 ימים. שבתות הזדהות מותרות ככלל (בתנאים מסוימים במגזר הציבורי) ושבתות פוליטיות מותרות ככלל אך עליהן להיות קצרות ואל להן להפעיל לחץ שעלול לשנות הסכם קיבוצי קיים.

הגבלות בשירותים חיוניים:

בתום הסכם קיבוצי במגזר הציבורי הצדדים חייבים להודיע על כך לגוף המפשר ולהתחיל במשא ומתן תוך 14 יום בחסות המפשר - אז תתחיל תקופת צינון של 21 ימים טרם שבתה. הפרלמנט רשאי לעצור שבתה בשירות שהוא בעל חשיבות לחברה או מאיים על שלום הציבור ולהעביר את ההכרעה לוועדת השכר הלאומית שקביעתה תהיה סופית. במגזר הציבורי שבתות הזדהות מותרות רק אם הוסכם על כך מפורשות בהסכם קיבוצי.

9.3.12 ניו-זילנד [7] 

שירותים חיוניים:

הפקת דלק, אנרגיה, אספקת מים, מערכת הביוב, כיבוי אש, בתי חולים, הפעלת נמלים, מעבורות, תובלה אווירית, שירותי רפואה דחופה, אספקת תרופות, מוסדות רווחה ופנסיה והפקת מוצרי חלב.

הגבלות נוספות:

אין

הגבלות בשירותים חיוניים:

עובדים בשירותים חיוניים צריכים למסור לשר העבודה הודעה על שביתה 14 ימים מראש לפני שביתה.

9.3.13 ספרד [2] [7] 

שירותים חיוניים:

השביתה אסורה בקרב כוחות צבא ומשטרה, שופטים ואנשי התביעה הציבורית. שירותים חיוניים נחשבים שירותים הנובעים מזכויות שמקנה החוקה ועל כל משרד ממשלתי למפות את התחומים תחת אחריותו.

הגבלות נוספות:

ניכר כי לבית הדין לעבודה סמכויות פרשנות נרחבות והוא מפעיל אותן לעתים לעצירת שביתות הזדהות ושביתות פוליטיות, לאיסור שביתות הנוגדות הסכם קיבוצי קיים או לצמצום השביתה לפי שיקול דעת נרחב. שביתות הזדהות אסורות ככלל, למעט אם יש להן השפעה קרובה לשובתים המשניים וכן שביתות שלא נוגעות ישירות לאינטרסים המקצועיים של העובדים (לרבות שביתות פוליטיות) הן אסורות.

הגבלות בשירותים חיוניים:

בית המשפט מגביל שביתות במטרה להגן על משתמשים בשירותים חיוניים של תחבורה, בתי חולים ושירותי בריאות אחרים, אספקת אנרגיה, אספקת מים וטיפול במים, טיפול בפסולת דואר וחינוך. הממשלה רשאית להורות על הפסקת שביתה ומסירת עניין לבוררות אם היא סבורה שהשביתה עלולה לגרום לנזק לכלכלת המדינה.

9.3.14 פינלנד [6] [7] 

שירותים חיוניים:

אין הגדרה ייחודית.

הגבלות נוספות:

על מנת ששביתה בסכסוך כלכלי תהיה חוקית, על הצדדים לנסות לפתור את הסכסוך בדרכי שלום ולפנות לגישור טרם לכן. במקרה של סכסוך משפטי (על יישום או פרשנות הסכם בר-תוקף), השביתה אסורה וההכרעה בו מסורה לבית הדין לעבודה. במקרה כזה של שביתה אסורה בזמן הסכם, בית הדין נוהג לחייב את ארגון העובדים בתשלום פיצויים למעסיק.

הגבלות בשירותים חיוניים:

בהמלצה של המפגש הראשי, ולשם קידום הסכמות, השר רשאי לדחות את מועד התחלת השביתה המתוכנן עד מקסימום של 14 יום בכל שירות שביתה בו עלולה לגרום נזק משמעותי או ב-21 ימים אם מדובר בשביתה של משרתי ציבור. אם מעסיק ציבורי סבור כי שביתה עלולה לגרום לנזק חמור לחברה, הוא רשאי לפנות לגוף ציבורי ייעודי שרשאי להודיע לארגון על עמדתו לגבי כוונת השביתה שלו ולדחות את השביתה ב-14 ימים נוספים (סה"כ עד 35 ימי דחייה). מעבר לכך אין מגבלה מיוחדת על שביתה בשירותים חיוניים או במגזר הציבורי אך קיימת רגולציה לגבי חוקיותן של שביתות: השביתה הלגיטימית היחידה היא שביתה מלאה (קיים איסור על עיצומים), אין לשבות להטבת תנאים כאשר קיים הסכם קיבוצי בר תוקף או בשל מחלוקת על יישום הסכם קיבוצי, שביתה לא נחשבת חוקית אם היא מכוונת להשגת עניינים שלא נחשבים כשרים למשא-ומתן קיבוצי דוגמת: דרישות פוליטיות, ניהול ומבנה מקום העבודה, שיטות עבודה, חובות משרתי ציבור ופנסיה.

9.3.15 צרפת [2] [6] [7] 

שירותים חיוניים:

שירותי תחבורה יבשתית, ימית ואווירית (לא כולל שינוע טובין ותיירות).

הגבלות נוספות:

אין

הגבלות בשירותים חיוניים:

הגבלת שבתה בהתאם להסכם קיבוצי או לצו ממשלתי.

9.3.16 קנדה [4] [7]

שירותים חיוניים:

הגבלה כללית לשירותים שפגיעה בהם תהווה סכנה לשלום הציבור, לבטיחותו או לרווחתו או שתפגע בתוכניות חינוכיות. כל מחוז מגדיר את השירותים החיוניים בו ברוח זו. הגבלה מפורשת וגורפת כלפי משטרה וכיבוי אש.

הגבלות נוספות:

אין

הגבלות בשירותים חיוניים:

הגוף המאסדר (בעל ערכאה שיפוטית כבית הדין לעבודה אך דומה יותר לרשות סטוטורית מלבית משפט) רשאי לקבוע האם ראוי להגביל שבתה ורשאי להוציא צווים לאספקת שירות מינימום, עצירת השבתה או להפנות הצדדים לפישור. בוררות חובה חלה על משטרה ושירותי כיבוי אש. כמו כן, הפרלמנט רשאי לחוקק חוק "חזרה לעבודה" במקרים בהם שבתה גורמת נזק כלכלי כבד או שהוא סבור שיש אינטרס מיוחד לעשות כן.

9.3.17 שבדיה [6] [8]

שירותים חיוניים:

הסכמים קיבוציים בשירות הציבורי קובעים מהם השירותים חיוניים ברמת המדינה והקהילה וקובעים תנאים שיאפשרו שמירה על הביטחון, חוק וסדר, שירות רפואי, ותימנע הפרעה משמעותית לכלכלה. כמו כן, השבתה אסור לעובדי מדינה המפעילים סמכות בשם המדינה.

הגבלות נוספות:

שבתה בזמן הסכם קיבוצי נחשבת לא חוקית. הארגון יהיה אשם בהפרה במקרה של שבתה לא חוקית של חבריו, אלא אם מילא את חובתו למנוע את השבתה. יש להודיע לפני שבתה 7 ימים מראש לגוף המפשר (אי מתן

הודעה עלולה לחייב בפיצויים אך לא הופכת את השביתה לבלתי חוקית). המפשר רשאי להתערב בכל סכסוך שהוא רואה לנכון ורשאי לשכנע את הצדדים לדחות את הצעדים הארגוניים. שביתות פוליטיות נחשבות בלתי חוקיות.

הגבלות בשירותים חיוניים:

לפי הסכמים קיבוציים וכן איסור שביתה לעובדים המפעילים סמכות בשם המדינה. הפרלמנט רשאי להחליט על הפסקת שביתה (בעשה שימשו בכלי זה פעם אחת ב-1971).

מקורות להשוואה בינלאומית

1. Trade Union Act 2016.
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/15/contents/enacted>
2. Finney Obe, Niholas. "Strikes in Essential Services: Time for Further Protection of The Public?" London, 2017.
<https://www.cps.org.uk/files/reports/original/170914140008-Strikesintheessentialservices.pdf>
3. Bordogna, Lorenzo. "Dispute Regulation in Essential Public Services in Italy: Strengths and Weaknesses of a 'Pluralist Approach'". Journal of Industrial Relations – J IND RELAT 50 (1 September 2008): 595–611.
<https://doi.org/10.1177/0022185608094112>
4. Resolving Strikes in Essential Services – The Supreme Court of Canada Weighs In.
<https://bcbc.com/dist/assets/publications/resolving-strikes-in-essential-services-the-supreme-court-of-canada-weighs-in/HCLPv5n2.pdf>
5. Fair Work Act 2009.
https://www.fwc.gov.au/documents/documents/legislation/fw_act/fw_act-02.htm#P5698_527700

6. XVIIIth Meeting of European Labour Court Judges - National Reports on “Strikes in the public sector”.
https://www.ilo.org/ifpdial/events/meetings/WCMS_159866/lang-en/index.htm
7. Findings of the IOE Member Country Survey on Strike Action.
<https://www.ioe-emp.orindexphp?eID=dumpFile&t=f&f=131055&token=06319422ade89780714a61511ea629fdf6aad5d9>
8. Employment (Co-Determination in the Workplace) Act (1976:580).
<https://www.government.se/4ac87f/contentassets/bea67b6c1de2488cb454f9acd4064961/sfs-1976580-employment-co-determination-in-the-workplace-act>
9. Strike rules in the EU27 and beyond.
https://www.asi.is/media/7581/Strike_rules_in_the_EU27.pdf
10. An Overview of Collective Bargaining in the United States.
https://www.asi.is/media/7581/Strike_rules_in_the_EU27.pdf

