

שביתה בשירותים חיוניים האמנם?

עו"ד מיכל הראל



27 במרץ 2019

דו"ח הממונה הראשי על יחסי עבודה בנוגע לנתוני השביתות לשנת 2018

ירידה משמעותית בנתוני השביתות לשנת 2018 הבאה לידי ביטוי הן במספר ימי העבודה שאבדו למשק בשנה זו לעומת שנת 2017 והן במספר השובתים. לדברי עו"ד רבקה ורבנר הממונה הראשית על יחסי העבודה במשק מדובר בהמשך המגמה של יציבות ושקט תעשייתי המאפיינים את מערכת יחסי העבודה בשנים האחרונות מלבד הטלטלה המסוימת שחווה המשק בשנת 2017 כתוצאה מהשביתה הכללית דאז עליה הכריזה ההסתדרות כהזדהות עם שביתתם של עובדי חברת טבע. עו"ד ורבנר יוצאת בקריאה לראשי הארגונים להמשיך לגלות אחריות בתחום יחסי העבודה כפי שנהגו עד עתה.

כ-150,000 ימי עבודה בלבד אבדו למשק כתוצאה משביתות בשנת 2018 לעומת כ-670,000 ימי עבודה בשנת 2017. בשנת 2018 התקיימו במשק 46 שביתות מלאות בהן נטלו חלק כ-43,000 שובתים לעומת 48 שביתות מלאות בשנת 2017 בהן נטלו חלק למעלה מ-800,000 שובתים. כך עולה מנתוני השביתות לשנת 2018 שמפרסמת היחידה ליחסי עבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

עוד עולה מהנתונים כי בשנת 2018 התקיימו במשק 32 שביתות חלקיות (עיצומים) בהן נטלו חלק 28,610 שובתים לעומת 14 שביתות חלקיות בשנת 2017 בהן נטלו חלק 12,040 שובתים.

לטענת עו"ד ורבנר נתונים אלה מעידים על המשכה של מדיניות ההידברות בין הצדדים הפועלים למציאת פתרון מוסכם והוגן במהלך תקופת הצינון של סכסוכי העבודה עוד טרם הבשלתם לידי שביתה.

רוב השביתות בשנת 2018, כ-28% היו כתוצאה מתביעות שכר (כ-23% מכלל ימי העבודה שאבדו למשק בשנה זו נבעו מסיבה זו). כ-24% מהשביתות קשורות באי חתימה על הסכמי עבודה חדשים או חידוש הסכמי עבודה קיימים, כ-17% פרצו על רקע אלימות כלפי עובדים במקום העבודה (כ-10% מכלל ימי העבודה), כ-13% כתוצאה מפיטורי עובדים והשאר, כ-18% מסיבות הקשורות במיקור חוץ, שינויים ארגוניים, יציגות עובדים וכוח אדם.

שביתה – העדר הגדרה בחקיקה

המושג "שביתה" מופיע בדין הישראלי בלא פחות מ – 7 חוקים ותקנות:

- סעיף 19 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957
- סעיף 37 (א) לחוק יישוב סכסוכי עבודה, תשי"ז-1957
- סעיף 44 לחוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959
- סעיף 4(ב), 5(א)(6) לחוק חופשה שנתית, תשי"א-1951
- סעיף 2(6) לחוק פיצויי פיטורים
- סעיף 4(ב) לחוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה)
- סעיף 3(2) לחוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], תשי"ט-1959
- סעיף 14(א)(3) לחוק שירות מילואים (תגמולים) [נוסח משולב], תשי"ט-1957
- תקנה 1 לתקנות הביטוח הלאומי (חישוב שכר העבודה הרגיל), תשי"ז-1956

אך למרות זאת אין הגדרה כוללת בחקיקה

חוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז-1957

– הסדרה פרוצדוראלית

• הגדרה על דרך השלילה של שביתה או השבתה בלתי מוגנת בשירות ציבורי (סעיף 37א):

#שביתה או השבתה בלתי מוגנת# – כל אחת מאלה;

12* שביתה או השבתה של עובדים בשירות ציבורי בזמן שחל עליהם הסכם קיבוצי- למעט שביתה שאינה קשורה בשכר עבודה או בתנאים סוציאליים ושהמוסד המנהל המרכזי הארצי של ארגון העובדים המוסמך הכריז או אישר אותה

13* שביתה של עובדים בשירות ציבורי בזמן שלא חל עליהם הסכם קיבוצי- או שההסכם הקיבוצי שהיה חל עליהם אינו בר-תוקף עוד- והשביתה לא הוכרזה או אושרה בידי המוסד או המוסדות המוסמכים לכך ובהליכים הקבועים לכך- הכל לפי תקנונו של ארגון העובדים המוסמך- אישור בכתב של המוסד המנהל המרכזי הארצי של ארגון העובדים המוסמך כי שביתה פלונית הוכרזה או אושרה כאמור – יהיה ראייה מכרעת לכך

14* שביתה או השבתה בשירות ציבורי שלא נמסרה עליהן חודעה בהתאם לחוק זה

לעניין הגדרה זו רואים כשביתה;

*א) הפסקת עבודה מאורגנת- מלאה או חלקית- של קבוצת עובדים- לרבות שביתת האטה והפרעה מאורגנת אחרת של מהלך העבודה התקיף

*ב) סירוב מאורגן של קבוצת עובדים לעבוד שעות נוספות- אם החובה לעבוד שעות נוספות נקבעה בהסכם קיבוצי ועבודה כאמור מותרת לפי חוק שעות עבודה ומנוחה- תשי"א – 62: 2- והסירוב ננקט כצעד בסכסוך העבודה/ #

שביתה- הגדרה בפסיקה

• פס"ד גינסטלר (1976): שביתה היא סירוב קיבוצי מתואם לבצע עבודה.

• שביתה אינה מחייבת הפסקה מוחלטת של העבודה או האטת עבודה אלא הינתקות מה-'יום-יום'.

• סוגי שביתות: שביתה מלאה, שביתת האטה, שביתה חלקית/ עיצומים.

• מעמד השביתה: זכות חוקתית נגזרת מחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ומזכות היסוד לחופש התארגנות (בג"צ בזק, בג"צ אוניברסיטת בר אילן).

סיווג שביתות

• מבחינים בין 3 סוגי שביתות השונות במהות, במשמעות ובתוצאה: שביתה כלכלית, פוליטית ומעין פוליטית.

• סיווג השביתה לפי "מבחן העילה":

"... מאבק מקצועי במקום עבודה נועד לקידום עניני העבודה או יחסי העבודה, לשיפור תנאי העבודה ולהשגת הישגים בשביל העובדים בעבודתם או בעת עזבם את העבודה. המאבק המקצועי, גם כשהוא מגיע לשיאו בשביתה, זוהי תכליתו ולעולם אינו מכוון לשים קץ לקשר העבודה של השובתים. [...] גם הוזכר יסוד חשוב אחר בשביתה, היינו, הכוונה והרצון להשיג בעזרתה את דרישות השובתים ממעבידם לעצמם או לעובדים של מעביד אחר." (בג"צ "אלקו" 1977)

• שכלול מבחן העילה בבג"צ בזק (1995)

סיווג השביתות ותוצאותיהן

שביתת אהדה	שביתה פוליטית	שביתה מעין פוליטית	שביתה כלכלית	
נועדה להפגין סולידריות ולתמוך במאבק מקצועי של עובדים אחרים	מכוונת נגד הריבון ונועדה להפעיל לחץ כנגד מדיניות כוללת	מכוונת נגד הריבון בנושא שאינו קשור לתנאי העבודה במובן הצר, אך משפיע על העובדים באופן ישיר	מכוונת נגד המעסיק ונועדה לשפר או למנוע פגיעה בתנאי ההעסקה	הגדרה
תלויה בלגיטימיות השביתה העיקרית. קצרת מועד	שביתה בלתי לגיטימית	שביתת מחאה קצרה	שביתה לגיטימית	תוצאה

שביתה בשירות חיוני

• המחוקק הישראלי לא אסר באופן אבסולוטי קיום שביתות בשירותים חיוניים.

• עניין מקורות (2001):

”...אין מקום לאסור בפסיקה אוטומטית שביתות בשירותים חיוניים/ המחוקק לא עשה כך/ איסור כזה יפגע בזכות ההתאגדות של העובדים. המחוקק בחר במודל יחסי עבודה שעל-פיו עלינו לדון בכל שביתה על-פי מכלול העובדות והנסיבות.”

שביתה בשירות חיוני

תורת האיזונים ועקרון המידתיות: שביתות אלו יהיו מוגבלות יותר מכוח החובה המוטלת על המעביד הציבורי לקיים שירותים חיוניים כסדרם, ומכוח הנזק שצפוי להיגרם לציבור כתוצאה מהשבתת השירות החיוני (עניין ארגון המורים)

• עניין מקורות (2001):

”משהוכרזה שביתה בשירות חיוני, על בית-הדין להשתמש בתורת האיזונים ובעיקרון המידתיות על מנת לקבוע אם הציבור ייפגע במידה המחייבת את הגבלת השביתה. יתרה מזו, על בית-הדין לשקול את עיקרון חירות השביתה ואת האינטרסים שהעובדים מבקשים לקדם באמצעות השביתה, לרבות ההגנה על זכויות חוקתיות.”

מהו "שירות חיוני"?

- שירות ציבורי סי' 37א לחוק יישוב סכסוכי עבודה:
שירותי המדינה, רשויות מקומיות, בריאות, כינוך, מוסדות להשכלה גבוהה, תחבורה אווירית והובלה אווירית, הפקה וייצור של דלק, הפקה ואספקה של מים, הפקה ואספקה של חשמל. בעיקר בבעלות ציבורית.
- שירות קיומי חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז-1967
רשימה רחבה ולא סגורה לצורך חיוב עבודה בזמן חירום במפעל חיוני או במפעל למתן שירות קיומי.
- שירות חיוני אין הגדרה בחוק.

מהו "שירות חיוני"?

• עניין מקורות (2001):

#שירות יוגדר כחיוני אם הפסקתו עשויה לסכן את החיים- את הביטחון האישי או את הבריאות של התושבים אין די בכך שתיגרם אי נוחות לציבור או שהציבור יחוש במחסור של שירות שהוא רגיל באספקתו- או שנראה לו באופן סובייקטיבי כחשוב- כגון טלוויזיה- רדיו- אמצעי תחבורה- טיפול רפואי לא חיוני לחיים ועוד#

• עניין מטרודן (2005): הזכות לנסוע בתחבורה ציבורית בעיר אינה נחשבת לשירות חיוני שמצדיק את הגבלת זכות ההתארגנות או זכות השביתה.

• עניין הרכבת (2011): מדובר בציבור עובדים המופקד על מתן שירות ציבורי חיוני.

• עניין הרכבת הקלה בירושלים (2015): נסיעה ברכבת הקלה מהווה שירות חיוני, בשל העובדה שאין תחבורה חלופית בעלות סבירה

מהו "שירות חיוני"?

• עניין מאבטחי השרים (2011): הרחבה משמעותית- שירותי אבטחת שרים הם שירות חיוני.

• שירותים נוספים שהוכרו כשירותים חיוניים: שירותים רפואיים דחופים ומצילי חיים; אספקת מים; אספקת חשמל; חינוך (בנסיבות מסוימות); שירותי תקשורת (בנסיבות מסוימות) ועוד.

• הגדרת השירות כ"חיוני" תלויה בנסיבות הפרטניות של כל שירות וכן בנסיבות של השביתה הננקטת

מידתיות השביתה בשירות חיוני

מבחן המידתיות: האם השימוש באמצעי של שביתה הוא מידתי ביחס למטרה שהעובדים מנסים להשיג.

פרמטרים לדוגמא לבחינת מידתיות השביתה:

- הנזק הצפוי להיגרם לציבור
- הזכויות המתנגשות כגון: הזכות לחינוך, זכות התנועה וכו'
- מידת חיוניות השירות והאם תפגע אספקתו הסדירה
- הנזק שצפוי למעסיק
- הכלים האחרים שעומדים לרשות נציגות העובדים
- השיקולים המניעים את ארגון העובדים – חזקת האחריות הציבורית
- תום ליבם של הצדדים ליחסי העבודה

מידתיות מול אפקטיביות

• הימשכות של שבתות עלולה לגרום יותר נזק לציבור, במיוחד בשירותים חיוניים

• אולי עדיפה שבתה כואבת – "זבנג וגמרנו"?

• דוגמאות:

- שבתת המורים (2007) - 48 ימים
- שבתת המרצים (2007) - למעלה מ-80 יום
- שבתת הפרקליטים (2010) - 43 יום
- שבתת העובדים הסוציאליים (2011) - 23 ימים
- שבתת הרופאים (2011) - 160 ימים
- "מגה שבתה" בעניין עובדי קבלן (2012) - 4 ימים

דוגמאות מהפסיקה

סכסוך חברת חשמל

- עניין חברת החשמל (2013) - עס"ק 10973-06-13 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה (26.6.13)
- עניין חברת החשמל (2017) - עס"ק (ארצי) 18983-09-14 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל (4.5.17)
- בג"צ חברת החשמל (2018) - בג"ץ 5027/17 פורום יצרני חשמל פרטי מגז טבעי נ' בית הדין הארצי לעבודה (4.7.18)

סכסוך הנמלים

- סק"כ (ארצי) 40815-07-13 לשכת המסחר ת"א ואח' נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה (27.11.18).

טרייפרטיזם – תחליף לשביתות



תודה (: