



20531

נייר עמדה מטעם "האגודה הישראלית לחקר יחסי עבודה" האם יש להגביל את זכות השביתה?

רקע

על רקע השביתות האחרונות בסקטור הציבורי, שכללו עיצומים שנמשכו כשלושה חודשים, צצו ועלו בכנסת יוזמות חקיקה שונות להגבלת זכות השביתה. הרוח המנשבת היום מבית המחוקקים מרמזת שללא חקיקה שתאפשר קיום שירותים ציבוריים מינימליים בזמן שביתות, עלולים חברי הכנסת ליזום הצעות-חוק דרקוניות יותר, כגון הגבלות חמורות על זכות השביתה ובוררות חובה בסכסוכי עבודה בסקטור הציבורי.

הצדדים למערכת יחסי העבודה חלוקים בדעתם ביחס לשימוש בזכות השביתה. הממשלה טוענת, כי ישראל הפכה לאלופת עולם בשביתות בסקטור הציבורי. המעסיקים סבורים, כי זכות השביתה היא חירות שיש להשתמש בה בזהירות רבה, שכן היא גורמת לנזקים חמורים – לעיתים בלתי-הפיכים - ולמחדלים, במיוחד לאור העובדה שחלק ניכר מהשירותים הציבוריים הם שירותים מונופוליסטיים. מנגד, האיגודים המקצועיים משוכנעים, כי השלטון כיום הוא בלתי-מרוסן בכל הקשור לחקיקה ביחסי עבודה ונוקט בפעולות חד-צדדיות, שפוגעות בזכויות עובדים. לטענתם, השלטון איננו מהסס לפגוע בהסכמי עבודה קיבוציים ולבטל זכויות שעוגנו בהסכמים ולכן קיימת הקצנה מצד ארגוני העובדים כתגובה לכך.

יש להדגיש: חירות השביתה נמנית על זכויות היסוד במשפט העבודה, כחלק מזכויות אחרות כגון: חופש ההתאגדות, חופש העיסוק והזכות לנהל מו"מ קיבוצי.

לכך יש להוסיף את משטר העבודה בישראל, המתבסס על יחסי עבודה קיבוציים, כאשר השביתה מהווה חלק, קיצוני אמנם, מהמשא ומתן הקיבוצי. יחד עם זאת, בשל אי-הכללת זכות השביתה בחוקי היסוד ניתן להגבילה בחקיקה. כמובן, שניתן גם להגבילה במסגרת הסכם קיבוצי, המעניק חופש נרחב לצדדים להסכים על כללים מחייבים במערכת יחסי העבודה.

בית הדין הארצי לעבודה אף קבע, כי שביתה תהיה כפופה לעקרון המידתיות, וכי יש לאזן בין חירות השביתה לבין זכויות וחירויות אחרות לטובת הציבור. בית הדין הגביל את זכות השביתה, כך שהיא לא תסכן חיי אדם ואת בריאות הציבור, ולא תפגע בפעילותם התקינה של שירותי הביטחון ושירותים חיוניים, כגון מים וחשמל. יש להבהיר כי בית הדין הביא כדוגמה את השירותים הציבוריים האמורים, אך אין זו כמובן רשימה סגורה (עס"ק 13/03, 14/03, לשכת המסחר ואח' - ההסתדרות הכללית). פסק הדין האמור גם חייב את ארגון העובדים לקיים ועדות חריגים ולפרסם את פעולתן והפנייה אליהן וזאת תוך דיווח לביה"ד הארצי לעבודה ובקרה שלו.

עילות הסכסוך אף הן מרכיב חשוב בתיחום גבולות השביתה. בית הדין לעבודה קבע, למשל, כי בנושא בו אין לחייב את המעביד במשא ומתן לצורך הסדרתו, אין גם מקום להתיר שביתה בגינו. הקביעה היתה בעניין תקן כח אדם (עס"ק 400005/98, הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' - מדינת ישראל). כן נקבע, בפס"ד אחר, שעילות השביתה חייבות להיות מוגדרות ולא כוללניות.

הסוגיה המרכזית היא, אפוא, האיזון הנאות בין זכות העובדים לשבות לבין זכויותיהם של צדדים שלישיים הנפגעים עקב מימוש זכות השביתה, לרבות זכויות יסוד אחרות כגון חופש הקניין וחופש התנועה, וכן האיזון בין החקיקה המגינה על זכות השביתה לבין חוקים אחרים והמידתיות שבהפעלת הזכויות.

רוב המדינות המפותחות ניצבות בפני השאלה כיצד למנוע סכסוכי עבודה ולמזער נזקי שביתות הפוגעות ברווחת הציבור. בארצות מסוימות, כגון ארה"ב, יפאן וגרמניה, חל איסור מוחלט על שביתות בסקטור הציבורי.

בארצות שונות, כמו בלגיה, גרמניה והולנד, נקבעה חקיקה הקובעת יחס נאות בין מטרות השביתה להיקף הנזק ומטילה הגבלות כאשר קיימת דיספרופורציה בין מטרות השביתה לנזק. במדינות אחרות, למשל באיטליה ובספרד, קיימת חובה, המעוגנת בחוק, לספק שירותים מינימליים בזמן שביתה. ככלל, קיימות מספר פרוצדורות ומנגנונים בעולם הרחב להגבלת שביתות בשירותים חיוניים, אשר ניתן ללמוד מהם ולאמצם גם בארץ, תוך התאמה למציאות הישראלית.

ענינו של נייר זה הוא באיתור והצבת חלופה ריאלית שתסייע במזעור נזקי שביתות בשירותים חיוניים, וזאת רק כאשר נגרם נזק ממשי לאינטרס הציבורי ומבלי לפגוע בזכות השביתה, שהיא חירות המוכרת במשפט הישראלי והבין-לאומי, לרבות אמנות בינלאומיות. להלן נתייחס למספר סוגיות הקשורות בהליך הכרזת סכסוך העבודה, תקופת הצינון והאמצעים ליישוב הסכסוך בתקופת הצינון:

הארכת תקופת צינון

על-פי החוק הקיים כיום, קיימת חובה הודעה מראש לממונה על יחסי עבודה של 15 יום לפני פרוץ השביתה. מוצע בזה להאריך תקופה זו ל-30 יום על-מנת לאפשר את מיצוי תהליכי הגישור, הפישור והתיווך בין הצדדים לסכסוך. ניתן יהיה להאריך את התקופה אל מעבר לחודש ימים במידה ותהליך יישוב חילוקי הדעות לא הסתיים ויש לו סיכויי הצלחה.

אמצעים ליישוב הסכסוך בתקופת הצינון

מוצע בזה ליזום הקמת מנגנונים חדשים שיאפשרו לצדדים ניצול טוב יותר של תקופת הצינון ליישוב סכסוך העבודה:

(1) לצורך יישוב סכסוכים בסקטור הציבורי ימונה שופט עליון בדימוס, או שופט מבית הדין הארצי לעבודה בדימוס, אשר יהיה אחראי לתהליך התיווך והגישור בין הצדדים לסכסוך. השופט ייכנס לפעולה מייד עם תחילת ההודעה על סכסוך עבודה. בתקופת הגישור יימנעו הצדדים לסכסוך מביצוע צעדים חד-צדדיים.

(2) גם בשירותים חיוניים, שיוגדרו לשם כך, תהיה חובת גישור. אך המגשר, או צוות מגשרים, ימונו, מתוך רשימת מוסכמת של מגשרים, ע"י השופט כאמור בסעיף 1 לעיל. בתקופת הגישור יימנעו הצדדים לסכסוך מביצוע צעדים חד-צדדיים.

- (3) שירותים חיוניים: בנוסף לאמור בסעיף 2 לעיל, הצדדים למערכת יחסי העבודה ינהלו מו"מ מואץ במגמה לקבוע מינימום של הפעלת שירותים חיוניים בתקופת שביתות וזאת על-מנת שלא לשתק את המדינה והמשק בזמן שביתות ובהמשך לפסיקת ביה"ד הארצי לעבודה. המדובר בשירותים כגון: ביטחון ואבטחה, בריאות, מד"א ושירותי הצלה, טיפול בחומ"ס, אספקת חשמל, מים, גז ודלק, תחבורה יבשתית, ימית ואווירית ומכס, מתקני בזק ותשתית.
- (4) בסקטור העסקי ישמש הממונה הראשי על יחסי עבודה כמגשר ומתווך והוא **יהיה חייב** להיכנס לפעולה מייד עם ההכרזה על סכסוך עבודה.

עיגון ועדת חריגים בתקופת השביתה

יש לעגן בהסכם קיבוצי את מודל ועדת החריגים ההסתדרותית כדי לאפשר קיום שירותים חיוניים מינימליים בזמן שביתות. ועדת חריגים כזו צריכה להיות גוף נייטרלי ומקצועי הכולל נציגות פריטטית של הממשלה, המעסיקים וההסתדרות והיא תידרש להכריע בזמן שביתות אילו סוגים של שירותים ציבוריים חיוניים יש להפעיל ובאיזה היקף, מבלי לפגוע בזכות השביתה. אם הועדה לא תגיע להחלטה מוסכמת תועבר סמכות ההחלטה לבית הדין הארצי לעבודה. בועדה ישותפו, במידת האפשר, גם נציגי ציבור ונציגי ארגונים בלתי-ממשלתיים (החברה האזרחית) כמשקיפים.

סיכום

ניתן להגביל את זכות השביתה, כמו כל זכות יסוד אחרת, אך יש לעשות זאת רק כאשר יש סכנה וודאית וקרובה לפגיעה ממשית באינטרס הציבורי. לדעתנו, אין מקום להפעלת בוררות חובה כמוצע ע"י גורמים שונים. פתרון זה איננו טוב, איננו יעיל ועלול להקצין עמדות, מה גם שהוא איננו מתיישב עם המסורת של משא ומתן חופשי בישראל.

כמו-כן, אין מקום, לדעתנו, להצעת החוק לעריכת הצבעה בקרב העובדים לפני שביתה. הצעה זו אינה מעשית, אינה נכונה ואיננה יעילה. יותר מזה היא לא תשיג את מטרתה לצמצם את נזקי השביתות, אלא להיפך - היא עלולה להביא לריקון המו"מ הקיבוצי מתוכנו ולפגוע בכל מערכת יחסי העבודה הקיבוציים.

לעומת זאת, הפתרונות שהוצעו לעיל כוללים אלמנטים של חדשנות, כמו חובת גישור בשירותים חיוניים, הקמת גוף מעין שיפוטי ליישוב סכסוכים ועוד.

אמצעים אלה יחייבו את הצדדים למערכת יחסי העבודה בישראל להגמיש את עמדותיהם - הממשלה תצטרך להסכין לשימוש בכלי הגישור ואילו ההסתדרות תאלץ להסכים להארכת תקופת הצינון ולהגבלות שונות על זכות השביתה. יחד עם זאת, נראה כי פתרונות אלה הם ראויים ונכונים ונועדו לאפשר לצדדים למצות את הדרכים ליישוב הסכסוך שלא באמצעות שביתה ושימוש בה רק כמוצא אחרון.

אנו ממליצים לעגן את ההמלצות הללו במסגרת הסכם קיבוצי ולבחון לעגנם אח"כ בחקיקה ראשית שתתבסס על הסכמים אלה.