

עיוני משפט, כרך כו, תמוז תשס"ב, יולי 2002

**בין המערכות: בחינה אמפירית של תפקיד בית הדין לעבודה בשביתות\***

גיא מונדלק  
הפקולטה למשפטים והחוג ללימודי עבודה  
אוניברסיטת תל אביב

יצחק הרפז  
המרכז לחקר ארגונים וניהול המשאב האנושי  
אוניברסיטת חיפה

יולי 2001

\* מחקר זה מומן על ידי הקרן הלאומית למדע והאגודה הישראלית לקרנות מחקר

## בין המערכות: בחינה אמפירית של תפקיד בית הדין לעבודה בשביתות

### מבוא

שביתות הן תופעה חברתית מורכבת. מחד, שביתה מתפתחת מסכסוך תעשייתי ובדרך כלל מטילה עלויות גבוהות על הצדדים לסכסוך. מעבר לעלויות הישירות ולנזקים המידיים של השביתה, שביתות גורמות לפגיעה בציבור ועשויות להטיל נטל כבד על הרווחה הכלכלית של הקהילה כולה. מאידך, חופש השביתה מוכר כמרכיב הכרחי של משטר דמוקרטי ונתפס כזכות יסוד ברוב המשטרים הדמוקרטיים<sup>1</sup>. חירות השביתה אף מהווה כלי עיקרי להגנה על זכויות העובדים במסגרת יחסי העבודה הקיבוציים, ובלעדיה ספק אם היה כוח של ממש להתארגנות עובדים. גם מהבחינה התועלתנית, על אף העלויות, שביתות מאיצות בדרך כלל את סיומם של סכסוכי עבודה ומאפשרות את המשכיות העבודה תוך הבטחת שיתוף פעולה בין עובדים ומעסיקים, לפחות למשך זמן מסוים. לכן, לשביתות חלק חשוב בפן הקונפליקטואלי של התארגנות עובדים, כמו גם בפן החיובי של מתן מתן ערוץ לביטוי קולקטיבי לעובדים בהשמעת קולם<sup>2</sup>.

האופי הדיאלקטי של שביתות מוביל למדיניות ציבורית המפשרת בין הפן החיובי והשלילי של השביתה. מדיניות שכזו בדרך כלל מתירה את השביתה במסגרת גבולות מתוחמים היטב. המשפט, במקביל לכוחות הפוליטיים והכלכליים, מגביל את כוח השביתה של העובדים, ומבטיח כי העובדים יכבדו גבולות אלו. המעסיקים מסתמכים על הדין כאמצעי להגבלת כוח העובדים, כשבארצות רבות, וביניהן ישראל, הכלי העיקרי העומד לרשות המעסיקים הוא הגשת בקשה לבית המשפט להוציא צווי מניעה הדורשים מהעובדים לחדול מהשביתה ולחזור לעבודה<sup>3</sup>.

המחקר של תופעת השביתות מתאפיין בהפרדה אקוסטית בין המחקר הסוציו-כלכלי ובין המחקר המשפטי. להפרדה זו הסברים מתודולוגים ומהותיים כאחד. מטרתו של המחקר הנוכחי היא לנסות לגשר על הפרדה זו, ולבחון את הקשר שבין מערכת יחסי העבודה למערכת המשפטית. ברמה הגבוהה ביותר של הכללה, מחקר זה בא לבחון האם שתי המערכות פועלות בנפרד האחת מהשניה, או שמא יש לבחון אותן כמערכות הפתוחות זו לזו, ואשר פעולתה של האחת נשזרת בשניה. הגם ששאלה זו רחבה יותר מסוגיית השביתות,

<sup>1</sup> בן-ישראל, ר., **השביתה** (תל אביב: סדן 1988)

<sup>2</sup> Freeman R., Medoff J., **What Do Unions Do?** (NY: Basic Books 1984)

<sup>3</sup> Blanpain R., Ben-Israel R., Anderson, G., **Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies** (Deventer: Kluwer 1994)

הרי שהשבייתה, על כל מורכבותה כתופעה חברתית ומשפטית כאחת, משמשת דוגמה מעניינת במיוחד לבחינת הקשר בין המערכות. על מנת לבחון את שתי הגישות המוצעות ליחס בין המערכות, מציע מאמר זה ניתוח אמפירי המורכב משני חלקים. ראשית, נבחן את כל השביתות אשר הגיעו לבתי הדין לעבודה בין השנים 1990-1997, ונאתר את השיקולים אשר הנחו את שופטי בית הדין לעבודה בעת החלטתם אם להוציא צווי מניעה כנגד השובתים. בחינה זו תעשה על סמך בסיס נתונים הכולל תיעוד פרטים מתוך תיקי בית הדין בשנים הנדונות, ואשר נבנה לצורך מחקר זה. שנית, נבחן את מכלול השביתות בישראל באותן השנים, ונבחין בין שביתות בהן הסתייעו הצדדים בבית הדין לעבודה ובין אלה שהסתיימו לא מעורבות בית הדין. בחינה זו תעשה על סמך תיעוד השביתות שעורך הממונה על יחסי העבודה במשרד העבודה והרווחה.

חלקו הראשון של המאמר יציג את התשתית התאורטית שבבסיס מחקר זה, תוך דגש על ההפרדה האקוסטית שבין הדיסיפלינות השונות החוקרות את השבייתה. הסברים לתופעה זו יצביעו על תפישות נוגדות לגבי תפקיד הכלל המשפטי והשלכותיהן על היחס שבין המערכת המשפטית ומערכת יחסי העבודה. בהמשך נצביע על כך ששתי הגישות הללו גם מکتביבות תפקידים שונים לבית הדין לעבודה, וכפועל יוצא מכך גם תפישות שונות לגבי תפקיד השופט והשיקולים הראויים להבניית שיקול הדעת השיפוטי. בחלקו השני של המאמר נבחן את כל התיקים בהם נתבקש צו מניעה כנגד שובתים בין השנים 1990-1997, ובאמצעות שימוש בניתוח רגרסיה נבחן את השיקולים המסבירים את החלטת בית הדין אם להוציא צו מניעה כמבוקש או לדחות את הבקשה. חלקו השלישי של המאמר יבחן את מכלול השביתות אשר ארעו ותועדו בין השנים 1990-1997. בעזרת ניתוח רגרסיה נבחן את המאפיינים של השביתות לגביהן יש אינדיקציה כי נתבקשה מעורבות בית הדין במהלכן. בחלקו הרביעי של המאמר נסכם את הממצאים ונקשרם לשאלות התאורטיות שהוצגו בחלק הראשון.

## 1. מערכת המשפט ומערכת יחסי העבודה: הפרדה או פתיחות?

### 1.1. המחקר על שביתות: הפרדה אקוסטית

תכליתה של התערבות שיפוטית בתהליך השביתה אינה מובנת מאליה. קיימים מחקרים רבים, הן בתחום הסוציולוגיה והן בתחום הכלכלה, המתייחסים לתופעת השביתה. מחקרים אלו מנסים להתחקות אחר דפוסי השביתה המקובלים, הסיבות לשביתה, הגורמים המשפיעים על משך השביתה ועל תוצאותיה.

ניתוחים כלכליים של שביתות, למשל, תופסים את השביתה לעיתים כטעות בשיקול הדעת של צד אחד ליחסי העבודה, או של שניהם. טעות זו היא בדרך כלל תוצר של מידע פגום לגבי מצבו הכלכלי של הצד השני למשא ומתן<sup>4</sup>. פרספקטיבה כלכלית שונה מייחסת את השביתות לגורמים הקשורים ברמה המקרו-כלכלית. לעומת הניתוח הכלכלי, נוטים סוציולוגים לראות בשביתה כלי לביטוי חוסר שביעות רצון ואי אמון במעסיק או במוסד חברתי<sup>5</sup>. נקודת מבט סוציולוגית נוספת מניחה שפעילות אינטנסיבית של שביתות היא תוצאה של העדר, או חולשה של מוסדות חברתיים היכולים לקדם פתרון לסכסוכי עבודה ( כגון, פישור או משא ומתן)<sup>6</sup>. גישה מוסדית דומה רואה בריבוי שביתות תוצאה של חוסר שביעות רצון ואי אמון במוסדות החברתיים והפוליטיים. ככל שרמת אי-שביעות הרצון גדלה, גדלים הסיכויים לפריצת שביתות<sup>7</sup>. אל מול הגישות המוסדיות, ניתן להציג את הגישות האירגוניות הגורסות, כי שביתה היא תוצאה של מניפולציה שנעשית על ידי מנהיגי ארגון העובדים, ומטרתה להבטיח את שליטתם ובחירתם מחדש<sup>8</sup>. ולבסוף, הגישה הסוציו-פוליטית רואה בשביתות תוצאה של מאבק כוחני בחברה סביב חלוקתם של משאבים מוגבלים. על כן יש הרואים קשר חזק בין המשטר המדיני לבין פעילויות בהן כרוכות שביתות<sup>9</sup>.

על אף ריבוי נקודות המבט המוצעות על ידי המודלים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים השונים, ניתן לזהות כי כולם חולקים את הנחת היסוד הבסיסית לפיה הדין אינו משפיע על ההחלטה ליזום שביתה או על משך השביתה, מהלך התפתחותה ומאפייניה הארגוניים.

Hicks, J., *The Theory of Wages*, (London: MacMillan 1932); <sup>4</sup>

Siebert, S. & Addison, J., "Are Strikes Accidental?" *Economic Journal* 91, 389-404 (1981)

Merton, R.K., *Social Theory and Social Structure*, New York: Free Press (1957) <sup>5</sup>

Korpi, W. & Shalev, M., Strikes, Power and Politics in the Western Nations, 1900-1976, in <sup>6</sup>

*Political Power & Social Theory*, Vol. 1, (NY: JAI Press 1980). <sup>7</sup>

Shorter, E. Tilly, C., The Shape of Strikes in France 1830-1960, 13 *Comparative Studies* <sup>7</sup>

*in Society and History* 60-86 (1971).

; Siebert, S. & Addison, J., Are Strikes Accidental? *Economic Journal* 91, 389-404 (1981) <sup>8</sup>

Ashenfelter, O. & Johnson, G., Bargaining Theory, Trade Unions and Industrial Strike Activity, *American Economic Review* 59(1) 35-49 (1969)

אמנם, חלק מהגישות המצויינות לעיל מספקות כלים מתודולוגיים העשויים לסייע לבסס היפותזה בדבר החשיבות של הדין. לדוגמא, לפי גישת "עלות המידע" (information cost model), אם הדין עמום יש לשער כי ירבה מספר השביתות משום שהעלויות אינן ידועות. הבהרת הדין והגברת מידת ודאותו היתה יכולה להביא לסיום מהיר יותר של חלק מהשביתות, משום שהצדדים בוחנים לא רק את כוח המיקוח של הצד השני, אלא גם את גבולות הפעילות המותרת על פי הדין. גם הגישה הסוציו-פוליטית יכולה לכלול את תהליך גיבוש הדין כמשתנה תלוי, שכן לעמדתה, פעילות רבה יותר של שביתות עשויה להוביל לאווירה משפטית אוהדת יותר כלפי עובדים, או לחילופין ניתן לראות בריבוי שביתות תוצר של אוירה פוליטית עויינת כלפי עובדים. אך על אף הפוטנציאל לשילוב הגישות החוץ-משפטיות עם חקר המשפט, מרבית המחקרים הזניחו את תפקיד המשפט, או הניחו כי המערכת המשפטית היא "קופסה שחורה", ולכן אקסוגנית למודלים הכלכליים והסוציולוגיים.

מהקצה השני, המחקר המשפטי המסורתי בנוגע לשביתות מתמקד בניתוח הכלל המשפטי, אך כמעט ואינו עוסק בהשפעת המשפט על המערכת הכלכלית והחברתית<sup>10</sup>. ההבחנה המשפטית הקלאסית נטתה ללמוד את הדין על בסיס דיון השוואתי בין-מדיני ומידת העקביות הפנימית של הדין במערכת משפטית נתונה, אך לא על פי ההשלכות של הדין על התנהגות הצדדים בשביתה. הסבר אחד לדגשים השונים של הגישות הסוציו-כלכליות וההנמקה המשפטית קשור באופן הדוק לאופייה של הדיסיפלינה המשפטית. עד לשנות השמונים לערך, המחקר המשפטי התבסס על ההנחה שהמשפט הוא דיסיפלינה מובחנת. הדגש הפוזיטיביסטי במחקר המשפטי נמנע מהשאלות הנורמטיביות, כלומר - האם ההלכה המשפטית טובה או לא ולפי אילו מדדים יש לבחון זאת. לכן התמקד המחקר המשפטי בעיקר בשאלה התיאורית - מה אומר הכלל המשפטי. המחקר המשפטי התמקד בפרשנות טקסטית משפטית ראשוניים ומשניים תוך העדפת הפרשנות הפורמלית על פני מחקר של הדרך בה המשפט מיושם בפועל. על כן, המחקר בנושא דיני השביתה התעלם מהיחס בין ההלכה המשפטית ויישומה לבין הסביבה הכלכלית והחברתית.

התפתחויות בדיסיפלינה המשפטית שחלו בשני העשורים האחרונים, המבוססות על פיתוחים קודמים בהשראת הריאליזם המשפטי, הביאו לשינוי הדגשים במחקר המשפטי. כתוצאה מכך גדל באופן משמעותי העניין בהערכה הנורמטיבית של המשפט וחקר יישומו בפועל<sup>11</sup>. גישות שונות, הנוקטות בשיטת מחקר אינטרדיסיפלינרית, כגון: הגישה הכלכלית למשפט או

<sup>9</sup> שירום, א. **מבוא ליחסי עבודה בישראל** (תל אביב: עם עובד 1983).

<sup>10</sup> Blanpain, R. and Ben-Israel R., *Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies*, **29 Bulletin of Comparative Labour Law** (1994)

<sup>11</sup> Symposium: "Law And Society & Law And Economics: Common Ground, Irreconcilable Differences, New Directions". **Wisconsin Law Review**, pp. 375-637 (1997)

הגישה התרבותית למשפט, קוראות תיגר על מרחב המחקר הפוזיטיביסטי המצומצם במטרותיו, ושואפות למקם את המחקר המשפטי בהקשר רחב ככל האפשר. שינוי בדגש המחקרי בתחום המשפט מעיד על הצורך במחקר אינטגרטיבי שיבחן את התפקיד שממלא המשפט בשביתה, שהיא מעצם טיבה בראש ובראשונה תופעה חברתית, ולא דווקא משפטית.

את ההסבר לפער הקיים בין המחקר הסוציו-כלכלי והמחקר המשפטי לא ניתן למצות אך ורק על ידי הפנייה להיבטים מתודולוגיים. הפער בנקודות המבט המחקריות נובע גם מהנחה מהותית שבבסיס דיני השביתה, לפיה דיני השביתה מורחקים במכוון ממאפייני הסכסוך עצמו. שביתות נתפסות בראש ובראשונה כתופעה חברתית או כלכלית שביטויה במשפט מוגבל מלכתחילה. דיני השביתה, בדומה לדיני המלחמה, ניצבים בפני הצורך לווסת ולהסדיר קונפליקטים כוחניים. מעבר לכך, תכלית דיני השביתה קשה יותר להשגה מתכלית דיני המלחמה שכן עליה להסדיר את הסכסוך תוך התייחסות למאפיינים הדיאלקטיים של השביתה. במילים אחרות, הכלל המשפטי איננו יכול אך ורק לנסות ולצמצם את התופעות השליליות הכרוכות בשביתה, שכן לשביתה יתרונות חשובים הן מנקודת מבט מוסרית והן מנקודת מבט כלכלית.

ככלל, דיני השביתה מהווים חלק ממשפט העבודה האוטונומי. בניגוד לחוקי המגן הקובעים נורמות מהותיות וקוגנטיות, משפט העבודה האוטונומי קובע "כללי משחק" פרוצדורליים ונמנע מלהתערב "בתוצאות המשחק". על כן, שני סוגים אלו של פיקוח על שוק העבודה מסתמכים על בסיס שונה. סטנדרטים המעוגנים בחוק הופכים את המדינה לסוכן מסדיר ומפקח, בשעה שמשפט העבודה האוטונומי שואף לקדם את הצורך של מערכת יחסי העבודה בהסדרה עצמית. לכן, משפט העבודה האוטונומי הוא צורה של משפט רפלקסיבי<sup>12</sup>. מאפיין של משפט רפלקסיבי הוא שהמשפט מספק נורמות הקובעות כיצד יגובשו נורמות על ידי אחרים, אך איננו מספק את "נורמות הקצה" עצמן<sup>13</sup>. תפקידו של המשפט אינו להכריע בשאלה האם תביעות העובדים צודקות, אלא להבטיח שהצדדים בסכסוך העבודה ישמרו על כללי המשחק שהוגדרו על ידי המשטר המשפטי. לפי גישה זו משפטנים צריכים להתרכז בהגדרת כללי המשחק ולהבטיח את הציות של הצדדים לכללים אלו. לעומת זאת, השאלות המתייחסות לעצם הצידוק לפתוח בשביתה, אופן ניהולה, והחלטות אסטרטגיות של הצדדים נשארות מחוץ לשדה המשפטי<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Rogowski, R.. "Industrial Relations, Labour Conflict Resolution and Reflexive Labor Law." in Ralf Rogowski and Ton Withagen (eds), *Reflexive Labour Law*. pp. 53-94 (1994).

<sup>13</sup> Rogowski, R. Paper presented in the Law & Society Conference, Budapest 2001

<sup>14</sup> Stone, K. V.. "The Post-War Paradigm in American Labor Law", *Yale Law Journal*, Vol. 90, pp. 1509 (1981)

עולה מכך שהדיכוטומיה הדיסיפלינרית בין חקר הכלל המשפטי לבין חקר ההתנהגות האסטרטגית של הצדדים לסכסוך נובעת מהשקפה שתופסת את המערכת המשפטית כמערכת סגורה, המובחנת ממערכת יחסי העבודה<sup>15</sup>. על פי תפיסה זו, הן מערכת יחסי העבודה והן מערכת המשפט, הן מערכות תקשורת סגורות. גישה זו הדוגלת בכך שמערכות חברתיות פועלות באופן נפרד ומובחן (autopoiesis) מניחה גם שכל אחת מהמערכות מכילה מנגנוני תקשורת בסיסיים המייצרים את עולם התוכן של המערכת בנפרד<sup>16</sup>. המערכת המשפטית משפיעה על מערכות אחרות, אך ביחס אליהן אין היא משמשת ככלי סמכותי המקבע שליטה, אלא מהווה כלי המעניק לגיטימציה להסדרה עצמית של כללי התנהגות. התפיסה של משפט העבודה הרפלקסיבי מדגישה שפיקוח והסדרה של מערכת יחסי העבודה באמצעות המערכת המשפטית מוגבלים בשל השאיפה ההדדית של מערכת המשפט ומערכת יחסי העבודה לאוטונומיה והתבססותם על מנגנוני תקשורת עצמאיים.

לו ההבחנה בין מערכות המשפט ויחסי העבודה היתה ברורה מאליה, ניתן היה לקבל את חלוקת העבודה הדיסיפלינרית שבין משפט והגישות הסוציו-כלכליות. אך בניגוד לתפיסה הרואה במשפט ובמערכת יחסי העבודה שתי מערכות נפרדות, מודל גישת המערכות של דנלופ מנסה דווקא לשזור בין הסוכנים של המשפט (המוגדרים באופן רחב כ"מדינה") ומערכת יחסי העבודה<sup>17</sup>. המדינה אינה נתפסת כמשתנה חיצוני, כמו טכנולוגיה, אלא כסוכן פעיל בתוך המערכת. אף על פי כן, בשעה שהמודל של דנלופ מתאר את חלקי המערכת כמתפקדים במערכת אינטראקטיבית, פעילה ומתואמת, הסוכנים המשפטיים (במיוחד המחוקק והרשות השופטת) אינם נתפסים כמשתתפים חשובים ומתואמים. הם נתפסים כמשרתי מערכת יחסי העבודה ולפיכך כפסיביים ורפלקסיביים. הכלל המשפטי נדון להיות תוצר של, או לחילופין, הרקע למערכת, אבל לא משתתף פעיל במערכת. כאשר מייחסים למדינה תפקיד חשוב יותר, לדוגמא, במודלים הניאו-קורפורטיסטים או בניתוח הגישות המערכתיות החדשות, עיקר הדגש ניתן לתפקיד שממלאים המחוקק והדרג הביצועי<sup>18</sup>. ככלל, גישות אלה מייחסות למערכת המשפט תפקיד שולי בלבד, ולכן אינן משכילות להביא לאינטגרציה דיסיפלינרית של ממש. כלומר, הגם אם גישות אלה פותחות פתח בין המערכות,

<sup>15</sup> Rogowski, R. "Industrial Relations, Labour Conflict Resolution and Reflexive Labor Law." in Ralf Rogowski and Ton Withagen (eds), *Reflexive Labour Law*. pp. 53-94 (1994).  
Teubner, G. *Law as an Autopoietic System*. (Oxford : Blackwell 1992)

<sup>16</sup> Rogowski, R., Wilthagen, T. "Reflexive Labor Law: An Introduction." in Ralf Rogowski and Ton Withagen (eds), *Reflexive Labour Law*. pp. 1-20 (1994)

<sup>17</sup> Dunlop, J.. *Industrial Relations Systems*. (Cambridge: Harvard Business Press, Rev. Ed 1993).

<sup>18</sup> Howell, C. *Regulating Labour: The State and Industrial Relations Reform in Postwar France*. (Princeton NJ: Princeton Univ. Press.1992)

ההנחה היא כי מערכת יחסי העבודה היא העיקרית, והיא זו המכתיבה את ההתפתחות המשפטית.

אך יש מקום לעשות צעד נוסף ולהניח כי סוכני המשפט אינם סוכנים פסיביים בלבד. גם אם מקבלים את הגישה לפיה מערכות המשפט ויחסי העבודה נפרדות זו מזו, הרי שהתפקיד הרפלקסיבי של המשפט ביחס למערכת יחסי העבודה מחייב את מערכת המשפט לבחון את עצמה ולהיות מודעת להשפעותיה על המערכת האחרת<sup>19</sup>. זאת ועוד, בבסיס הגישה הרפלקסיבית למשפט קיימת ההנחה שישנה השפעה הדדית של שתי המערכות אחת על השנייה וכי תוצרי המערכת המשפטית מחלחלים למערכת יחסי העבודה ולהיפך. המערכת המשפטית נחוצה בכדי לבסס את האוטונומיה של מערכת יחסי העבודה ומשפט העבודה האוטונומי שואף לסייע לצדדים במערכת יחסי העבודה במשימה של הבטחת המשכיות התקשורת של מערכת זו. ולכן, יש מקום לבחון את הסוכנים המשפטיים ואופן פעולתם, לא רק כבבואה של התפתחויות במערכת יחסי העבודה, אלא גם כסוכנים אסטרטגים המשפיעים על מערכת יחסי העבודה. הקשר בין שתי המערכות הוא של פתיחות חלקית, אך דו-סטרית.

לסיכום, הדיעה הגורסת כי המשפט הוא משתנה חיצוני במחקר בנושא השביתות איננה מתחייבת על פי גישת המערכות, ואף לא על פי הגישה המקובלת כיום בחקר המשפט לפיה לא ניתן לנתק בין מערכת המשפט ובין מערכות חברתיות אחרות<sup>20</sup>. על כן, ראוי שהמחקר בנושא השביתות יספק מודל אנליטי טוב יותר כדי להסביר את התפקיד שממלא המשפט והשפעתו על הצדדים בסכסוכי עבודה.

## 2.1. בתי הדין לעבודה ודיני השביתה – שתי גישות מתחרות

כדי להבין טוב יותר את הזיקה בין המערכת המשפטית למערכת יחסי העבודה, חשוב לזהות צומת בה נפגשות המערכות באופן רשמי. בית הדין לעבודה הינו דוגמא מובהקת למפגש זה, ובמדינות רבות ניתן להצביע על קיומם של טריבונלים יחודיים לדיון בנושאי עבודה. ניתן לסווג את בתי הדין לעבודה לפי רמת השתלבותם עם המערכת המשפטית הכללית. בקצה האחד, קיימות ערכאות מינהלתיות, כגון ה- National Labor Relations Board (NLRB) בארצות הברית, או Conseil de Prud'hommes בצרפת. בקצה השני, קיימות ערכאות משפטיות מנוסות ומבוססות, בדומה לערכאות השיפוטיות העוסקות במשפט אזרחי. כזהו

---

Thelen, K. *Union of Parts: Labor Politics in Post-War Germany*. (Ithaca: Cornell University Press 1991).

Teubner, G. *Law as an Autopoietic System*. (Oxford : Blackwell 1992).<sup>19</sup>

Kairys, D. (ed.) *The Politics of Law: A Progressive Critique*. (NY: Basic Books 1990).<sup>20</sup>

בית הדין לעבודה בישראל<sup>21</sup>. על מנת להבין את צמיחתם של טריבונלים אלה צריך לבחון את תפקיד מערכת יחסי העבודה בפיתוחם. במרבית הארצות, הצדדים למערכת יחסי העבודה נטלו חלק חשוב ומהותי בכינון, איוש וביסוס בתי הדין לעבודה<sup>22</sup>. גם בישראל, היסודות לכינונו של בית הדין לעבודה בשנת 1969 הונחו על ידי הסכם הקיבוצי שנה קודם לכן<sup>23</sup>.

נראה כי במשך השנים התפתח בית הדין לעבודה בישראל כמוסד החשוב ביותר לפתרון סכסוכים במערכת יחסי העבודה בישראל. בתי הדין לעבודה מאזנים בין שני תפקידים המצדיקים הפרדה של סכסוכי עבודה מסכסוכים משפטיים אחרים והקמת ערכאה מיוחדת שתטפל בהם<sup>24</sup>. התפקיד הראשון הוא התפקיד השיפוטי המסורתי, הדורש מהשופט להכריע בסכסוכים על יסוד יישום דווקני של המשפט. בתפקיד זה, פועל בית הדין לעבודה כתת מערכת של המערכת המשפטית וההצדקה העיקרית לקיומו היא זו של התמחות במשפט העבודה. התפקיד השני הוא של מתווך השואף להביא את הצדדים למחלוקת ליישובה באופן קונסטרוקטיבי. מסגרת זו י הופכת את בתי הדין לעבודה לחלק ממערכת יחסי העבודה, וההצדקה לקיומו מבוססת על התפיסה הגורסת כי פתרון סכסוכים בתחום משפט העבודה שונה באופן מהותי מפתרון סכסוכים בתחומי משפטי אחרים. מערכת התקשורת עליה מבוסס תפקיד השופט כגוף שמהותו להכריע בפתרון סכסוכים, דומה לזו של יתר מערכות השיפוט. לעומת זאת, מערכת התקשורת עליה מבוסס תפקיד השופט כמתווך תעשייתי היא זו אשר עומדת בבסיס מערכת יחסי העבודה.

סכסוכים קיבוציים מהווים רק חלק קטן מכלל התיקים המתנהלים בבתי הדין לעבודה בישראל<sup>25</sup>. יחד עם זאת ההתייחסות לסכסוכים קיבוציים היא כאל תיקים בעלי חשיבות מיוחדת. סיבה בולטת לכך היא פשוטה: לסכסוכים קיבוציים, באופן בלתי תלוי ממורכבות השאלה המשפטית, יש בדרך כלל השלכה חברתית וכלכלית רחבה יותר מאשר לאלה של סכסוכי היחיד. מעבר לכך, יישוב סכסוכים קיבוציים מדגיש את התכלית הדואלית של בתי הדין לעבודה ומעיד על הצורך של בית הדין לעבודה בלגיטימציה של מערכת יחסי העבודה ושל מערכת המשפט כאחת. להבדיל מסכסוכי היחיד המגיעים לבתי הדין בדרך כלל לאחר

<sup>21</sup> בר ניב, צ., *תפקידו של עורך הדין במהלך העבודה* (תל אביב: המכון להשתלמות עורכי דין 1974); בן ישראל, ר., *בית הדין לעבודה*, דו"ח שהוגש לארגון העבודה הבינלאומי (1977).

<sup>22</sup> Porcher, Pascale. "The Changing Role of the French Labour Courts in Employment Relations." in Ralf Rogowski and Ton Withagen (eds), *Reflexive Labour Law*. pp. 249-262 (1994)

<sup>23</sup> Zamir, Y. The law of labor disputes, *Israel Law Review*, 9 548-557 (1974).

<sup>24</sup> חרמש, ר., תפקידו של בית הדין לעבודה בביצור מעמדה של העבודה כסטטוס חברתי, *שנתון משפט העבודה* כרך ה' 89-109 (1995)

<sup>25</sup> על סמך נתוני בית הדין לעבודה (שנים שונות). מרבית התיקים הם אלה העוסקים בסכסוכי היחיד ובזכויות הקשורות לביטחון סוציאלי.

שקשר העבודה נותק (על דרך של פיטורים או התפטרות), שאז תפקידו המתווך של בית הדין נזנח, סכסוכים קיבוציים מוגשים תוך עניין הדדי (בדרך כלל) של הצדדים בשיקום מערכת יחסים נמשכת ולא בניתוקה. יכולתו של בית הדין ליישב את הסכסוך באופן המאפשר לצדדים להמשיך את הקשר באופן קונסטרוקטיבי מהווה מדד ללגיטימציה של בית הדין בקרב הצדדים למערכת יחסי העבודה. בנוסף לכך, בעוד שלגבי סכסוכי היחיד קיימות רק מספר חלופות מצומצם לבתי הדין לעבודה, הרי שלצדדים ליחסי עבודה קיבוציים קיימות לא פעם חלופות נוספות ליישוב סכסוכיהם. ולכן, בית הדין לעבודה "מתחרה" על הלגיטימציה לכינונם כערכאה משפטית, ויכולתם למשוך את המתדיינים לבית הדין לעבודה מהווה מדד ללגיטימציה של בית הדין בקרב מערכת המשפט.

אחד מהמקרים השכיחים בהם נדרשים בתי הדין לעבודה להתערב בסכסוכים קיבוציים הוא כאשר מתרחשת שביתה. בדרך כלל, הסעד שמתבקש מבית הדין במקרים אלו הוא צו המניעה. למרות שלעיתים עומד לרשות בית הדין כוח פורמלי לכפות סנקציות כספיות על צד שאינו מציית לכללי המשחק, מעסיקים אינם נוטים לבקש סעד זה<sup>26</sup>. הסעד הכספי נתפס כבלתי מתאים וכפוגם במערכת היחסים הנמשכת בין הצדדים למחלוקת. ככלל, מרבית ההתדיינות המשפטיות בנושא זה מתרכזת סביב בקשות של מעסיקים מבתי הדין להוצאת צווי מניעה, בין אם זמניים ובין אם קבועים, כנגד עובדים שובתים. בשל אופי הסכסוכים, אין כמעט הבדל בין צווי מניעה זמניים לקבועים במקרים אלו.

מעורבות בית הדין בבקשות לצו מניעה מובנית על פי הכללים המשפטיים לגבי שביתות. במרבית המקרים דיני השביתה הם תוצר של חקיקה שיפוטית, ורק חלק קטן מהם מעוגן מפורשות בחקיקת הכנסת. הדרישות הפרוצדורליות הקבועות בחקיקה נוטות להיות פשוטות וברורות. לדוגמא, הדרישה למתן הודעה מוקדמת של 15 יום בטרם מתחילים העובדים בשביתה והחובה כי ההודעה על השביתה תינתן על ידי ארגון העובדים היציג או נציגות עובדים<sup>27</sup>. לעומת זאת, מרבית הנורמות שפותחו ע"י בתי הדין לעבודה קובעות סטנדרטים, להבדיל מכללים ברורים<sup>28</sup>. לדוגמא, מבחן מאזן הנוחות, המשמש כמבחן שיורי, מאזן את האינטרסים של המעסיק ושל הציבור בהוצאת צווי מניעה אל מול האינטרסים של העובדים ושל חירות השביתה. (פירוט הנורמות המשפטיות המסדירות את השביתה מופיע בנספח א).

<sup>26</sup> סעד כספי כנגד שובתים ניתן לתבוע כאשר השביתה היא בלתי מוגנת (ס' 37 לחוק יישוב סכסוכי עבודה), או כשהשביתה אינה עונה על ההגדרה המשפטית לשביתה (ולדוגמא – השביתה הפוליטית). כמו כן קיימת אפשרות לצד שלישי לתבוע שובתים בגין רשלנות במהלך השביתה. ראו לדוגמה: דב"ע לז/ 3-4 ועד עובדי קצא"א -- קצא"א, פד"ע ח 421; ע"א 593/81 מפעלי רכב אשדוד נ' ההסתדרות הכללית, פ"ד מא(3) 169. <sup>27</sup> ס' 3, 5 א לחוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז - 1957. <sup>28</sup> על ההבחנה בין כללים לסטנדרטים, ראו מאוטנר, מ., כללים וסטנדרטים בחקיקה האזרחית החדשה – לשאלת תורת המשפט של החקיקה. **משפטים** י"ז 321-352 (1987).

לפיכך, דיני השביתה מעניקים לבתי הדין לעבודה שיקול דעת נרחב. נקודה זו ראויה להדגשה, שכן בית הדין משמש במקרים אלה גם כקובע נורמות, וגם כמיישמן. העובדה שבית הדין מפתח את הנורמות באופן המרחיב את מתחם שיקול הדעת השיפוטי, מצביעה על צרכיו של בית הדין ביושבו בתיקים מעין אלה. צורך זה נובע, בין השאר מהמטרות השונות שעמדו מאחורי הקמתו של בית הדין לעבודה ותורת המשפט הייחודית לבית הדין. הצורך של בית הדין לא רק להכריע במחלוקות אלא גם להביא את הצדדים למצב ממנו יוכלו להמשיך את מערכת היחסים ביניהם באופן עצמאי וקונסטרוקטיבי, מצריך מרחב תמרון רב בעת הדיון בבקשות לצווי מניעה. אופן התפתחות הדין בנוגע למותר והאסור במהלך שביתה, והשיקולים שבבסיס ההחלטה אם להוציא צו מניעה, יצרו מערך מורכב וייחודי של נורמות אשר ניתן להבינן על ידי שתי נקודות מבט מתחרות.

נקודת המבט המשפטית-פורמליסטית, המבוססת על התפקיד המסורתי של הערכאות השיפוטיות כגוף שתפקידו להכריע, תופסת את שופט בית הדין לעבודה כשומר ומיישם הדין. תפקידו של השופט הוא לבדוק האם במקרה שעומד לפניו התמלאו הדרישות הפרוצדורליות. במידה והצדדים עמדו בדרישות אלו, על השופט להימנע מלהוציא צווי מניעה; ואילו אם לא עמדו בדרישות אלה על השופט להוציא צו מניעה ולהביא את השביתה לקיצה. נקודת המבט הפורמליסטית תומכת בחיץ שבין התפיסה המשפטית הקלאסית לבין המחקר הסוציו-כלכלי של השביתות. המשפט נתפס כמשתנה בלתי תלוי והשופט רק מוציא את הוראות החוק אל הפועל. משום כך, השופט אינו צריך בעת הפעלת שיקול דעתו להביא בחשבון שיקולי מדיניות חוץ - משפטיים. ההשלכות של תפיסה זו על המחקר המשפטי המסורתי היא ההנחה לפיה מספיק לחקור את רשימת הדינים, כיוון שהנחת היסוד הינה שקיים מתאם מלא בין ההצהרה הפורמלית של הדין ובין העשייה השיפוטית.

לעומת הגישה הפורמליסטית, נקודת המבט המשפטית-אינטגרטיבית קוראת תגר על החלוקה המסורתית בין הכלל המשפטי לבין הניתוח הסוציו-כלכלי של שביתות. מפרספקטיבה זו, נתפס תפקידו של בית הדין כגורם מתווך, המבחין את בתי הדין לעבודה מהמערכת המשפטית הכללית, שכן השופט ממלא תפקיד פעיל במחלוקת. האפשרויות האסטרטגיות המיוחסות לשופט הן תוצר של שיקול הדעת הרחב המוענק לו ע"י הדין, ובעיקר שיקול הדעת שבית הדין העניק לעצמו במסגרת פיתוח ההלכה הפסוקה. השופט עשוי לסרב או לתת צו מניעה בהתאם להערכתו את השפעת הצו על מערכת היחסים בין הצדדים לאחר שיסתיים ההליך המשפטי. יתכן כי השופט ישקול גם את ההשלכות שיהיו להחלטה להוציא צו מניעה במקרה הנוכחי על מקרים עתידיים. השופט עשוי להתחשב במשתנים הבאים: סוג הענף בו מתקיים הסכסוך, עמדות הצדדים במחלוקת המהותית, והחלופות האפשריות לפתרון הסכסוך. שיקול הדעת הרחב העומד לרשות השופט מאפשר

לו מתחם פעולה רחב, בהתאם למאפייני המקרה שלפניו. מפרספקטיבה זו, אין צורך להבחין בין כללי המשחק לבין הנסיבות המאפיינות את המקרה, ואף לא מצפים מהשופט לנהוג כך. כמו כן, מרווח התמרון הרחב המוענק לשופט בדין מאפשר לצדדים למחלוקת להשתמש באופן לגיטימי בהליך המשפטי כאמצעי לקידום מטרותיהם הארגוניות ובכך להפוך את בית הדין לעבודה למשתתף פעיל במערכת התקשורת בין הצדדים למערכת יחסי העבודה.

כיוון שבתי דין לעבודה ממוקמים בצומת של מערכות המשפט ויחסי העבודה, בחינה של היקף המעורבות השיפוטית ביישובם של סכסוכי עבודה ככלל, ושבתות בפרט, כמו גם של הליך קבלת ההחלטות של שופטי בית הדין בהקשר של שבתות, עשויה להטיל אור על מערכת היחסים בין המשפט למערכת יחסי העבודה. בחינה זו מחייבת את שילובם של סוכני המשפט, כמו גם את המשפט עצמו, כמשתנה נצפה בחקר השבתות. הפיכת שיקול הדעת השיפוטי למשתנה תלוי והשוואתו למול משתנים אחרים הנובעים משני עולמות התוכן של המשפט ויחסי העבודה, יכולה ללמד האם שתי המערכות הללו מצטלבות או נפרדות, והאם אחת מהמערכות מכפיפה את השניה. בעוד שאיתור של גישה פורמליסטית להכרעה שיפוטית תעיד על חיץ בין שתי המערכות, גישה אינטגרטיבית תצביע על פתיחותן של המערכות זו לזו.

סיכום ההבחנות המוצעות בחלק זה מוצג בטבלה מס' 1.

-----  
טבלה מס' 1 תבוא כאן  
-----

### 3.1 מחקרים קודמים

עד כה לא נערך מחקר מקיף לגבי אופן יישום שיקול הדעת השיפוטי בבית הדין לעבודה והשלכותיו על מערכת יחסי העבודה. מחקרים קודמים הוגבלו לתיאור התוצאות המשפטיות<sup>29</sup>. כך למשל מצאו שירום וגלין כי בשנות השבעים המוקדמות נענה בית הדין לבקשות מעסיקים להוצאת צו מניעה בכ- 21% מהמקרים<sup>30</sup>. וייס מצא במחקר אחר כי שיעור הוצאת צווי מניעה בשנות השמונים עלה והגיע ל- 29% מכלל המקרים בהם הוגשה

<sup>29</sup> גלין א., הראל, א. *התפתחויות ותמורות במערכת יחסי העבודה בישראל* (רמת גן: מסדה 1978); וייס, ר., *צווי מניעה הניתנים על ידי בית הדין לעבודה בישראל כמנגנון התערבות בתהליך המניעה והיישוב של סכסוכי עבודה קיבוציים*. עבודת גמר לקבלת תואר "מוסמך", הפקולטה למדעי החברה באוניברסיטת ת"א (1989).

<sup>30</sup> גלין, א., שירום, א., *הערכת השפעתם של בתי הדין לעבודה על סכסוכים קיבוציים* (ת"א: הפקולטה לניהול, מכון לחקר עסקים בישראל 1978).

בקשה<sup>31</sup>. נתונים אלה אינם משקפים את השיעור הגבוה של פשרות שנעשו מחוץ לאולמות בית הדין, ומציירים תמונה של היענות יחסית נמוכה לבקשות לצווי מניעה. על סמך התרשמות כללית, נראה כי שיעור המקרים בהם הוצא צו מניעה עלה עוד יותר בשנות התשעים, אם כי עד כה לא נערך מחקר אמפירי מקיף בנושא. יתכן וניתן לייחס את העלייה בשיעור הוצאת צווי המניעה כתוצאה של שינויים בתפיסת בית הדין את תפקידו. גלין ושירום מדווחים שבמהלך השנים הראשונות לייסוד בית הדין נטו השופטים לתווך בסכסוכים על פני פסיקה<sup>32</sup>. תפיסה זו עונה לתפקיד המתווך המיועד לבית הדין ומצביעה על מידת פתיחות גבוהה יותר בין המערכת המשפטית ומערכת יחסי העבודה. עשור מאוחר יותר מדווח וייס על העדפה גוברת לשיפוט פורמליסטי על פני תיווך לא פורמלי<sup>33</sup>.

מחקר משווה על שביתות בין השנים 1965-1986 שנערך ע"י חרמש ניסה להתחקות אחר שינויים בדפוסי השביתה בישראל<sup>34</sup>. חרמש בחן, בין היתר, גם משתנים משפטיים, כגון הכרזה על סכסוך עבודה, ובכך תרם לשזירת הכלל המשפטי לתוך מודל המחקר הסוציולוגי. יחד עם זאת, מחקרו שימר את המבנה של המשפט כמשתנה יחיד, ושיקול הדעת השיפוטי לא נחקר כמשתנה תלוי. על כן, גם במחקרו המקיף ביותר של חרמש שיקול הדעת השיפוטי ממשיך להתפש כאקסוגני.

גם בארצות אחרות מספר מצומצם בלבד של מחקרים בדק את תפקידם של צווי מניעה כנגד שובתים. גם מחקרים אלה מספקים אך ורק הסבר חלקי, אם בכלל, לגבי אופן הפעלת שיקול הדעת השיפוטי<sup>35</sup>. מחקרים אחרים, שהקפידו יותר על ניתוח השיקולים המסבירים את אופן הפעלת שיקול הדעת השיפוטי לא התמקדו דוקא בצווי מניעה, ובדרך כלל עסקו בסכסוכי היחיד<sup>36</sup>. אך, כאמור, דוקא יחסי עבודה קיבוציים עומדים במרכז הקשר שבין מערכת המשפט למערכת יחסי העבודה, ולכן הדיון בסכסוכים אינדיבידואלים איננו מקדם באופן מספק מטרה מחקרית זו.

מסקירה זו עולה אם כן כי אין מחקר מקיף לגבי אופן הבניית שיקול דעת השופטים בבית הדין לעבודה, בישראל כמו גם בארצות אחרות. גם המחקרים הקיימים בישראל המסתפקים

<sup>31</sup> וייס, ר., צווי מניעה הניתנים על ידי בתי הדין בישראל, הערה 29

<sup>32</sup> גלין, א. שירום, א., הערכת השפעתם של בתי הדין לעבודה על סכסוכים קיבוציים, הערה 30 לעיל.

<sup>33</sup> וייס, ר., צווי מניעה הניתנים על ידי בתי הדין בישראל, הערה 29 לעיל.

<sup>34</sup> Chermesh, R. *A State Within a State: Industrial Relations in Israel, 1965-1987*.

(Westport: Greenwood Press. 1993)

<sup>35</sup> Gall, G., McKay, S. "Injunctions as a Legal Weapon in Industrial Disputes. *British Journal*

*of Industrial Relations*, Vol. 34 No. 4, pp. 567-582 (1996).

<sup>36</sup> Dickens, L. "Deregulation and Employment Rights in Great Britain", in Ralf Rogowski and

Ton Withagen eds., *Reflexive Labour Law*. Deventer: Kluwer, pp. 225-248 (1994).

בסקירה תיאורית של תוצאות הדין בבקשות מעסיקים להוצאת צווי מניעה כנגד שובתים, אינם מעודכנים עוד. בהמשך מאמר זה נרצה לבחון נתונים מעודכנים יותר, כמו גם להציע בחינה אמפירית אשר טרם נערכה בעבר.

#### 4.1. מבנה המחקר והנחותיו

על מנת לבחון את הקשר שבין מערכת המשפט ומערכת יחסי העבודה, נערוך בחינה כפולה. בחלקו השני של המאמר נבחן את כל המקרים בהם פנו מעסיקים לבית הדין לעבודה במטרה לגלות את שיעור ההענות של בית הדין לעבודה לבקשת המעסיקים ואת אופן הפעלת שיקול הדעת השיפוטי כמו גם הגורמים המשפיעים עליו בעת הפעלת שיקול דעתו. ההנחה היא כי אם בית הדין אימץ דפוסים של שיפוט פורמליסטי, ההחלטה על הוצאת צו מניעה צריכה לחפוף את כל המקרים בהם שביתה מוגדרת על פי הדין כבלתי לגיטימית. לעומת זאת, אם בית הדין מאמץ גישה אינטגרטיבית המדגישה את תפקידו כמתווך, התוצאות תהיינה פחות מובהקות, כך שלא בכל מקרה בו השביתה הינה בלתי לגיטימית יוצא צו מניעה.

חלקו השלישי של מאמר זה יבחן את המקרים המגיעים לבית הדין לעבודה מתוך כלל סכסוכי העבודה במשק. בחינה זו תאפשר לראות עד כמה שביתות מתנהלות בזירת בתי הדין לעבודה. בין השאר נרצה לבחון באיזו מידה ניתן לאפיין את השביתות בהן מעסיקים פונים לבית הדין לעבודה ביחס למכלול השביתות. בחינה זו תאפשר לראות כיצד תופשים הצדדים לסכסוך העבודה, ובעיקר המעסיקים היוזמים את הבקשה להוצאת צווי מניעה כנגד שובתים, את תפקיד בית הדין לעבודה. במידה ובית הדין נתפש כגוף הדבק בגישה פורמליסטית, נצפה לראות כי רוב השביתות בהן התבקש צו מניעה הינן שביתות בלתי-לגיטימיות, וכי במרבית השביתות הבלתי לגיטימיות אכן פנו המעסיקים לבית הדין לעבודה. לעומת זאת תפישת בית הדין כמתווך עשויה להניב תוצאות ברורות פחות, כאשר הן שביתות לגיטימיות והן בלתי-לגיטימיות מופנות לבית הדין לעבודה.

שני מרכיביו של המחקר האמפירי קשורים זה בזה וניתן לצפות כי יניבו תוצאה דומה:

- **אם בית הדין נוקט בגישה פורמליסטית**, ניתן לשער שהכלל המשפטי מיושם באופן ודאי וברור ללא שיקול דעת. גישה זו תשתקף בבחינת שיקול הדעת השיפוטי ביחס

---

Cooke, W. et al.. "The Determinants of NLRB Decision-Making Revisited." *Industrial and*

למכלול התיקים אשר הגיעו לבית הדין. במידה ובית הדין פועל באופן פורמליסטי, יפנימו המעסיקים את הכלל המשפטי על יישומו הודאי ויפנו לבית הדין אך ורק במקרים בהם ברור כי נעשתה פעולה בניגוד לדין. הבנה זו תשתקף על דרך של הבחנה ברורה בין שביתות בהן מעורב בית הדין ובין שביתות בהן לא מתבקשת התערבותו.

- **אם בית הדין נוקט בגישה אינטגרטיבית**, ניתן לשער שהכלל המשפטי לא ייושם באופן דווקני, והדבר ישתקף בניתוח הרגרסיה של החלטות בית הדין ביחס לשביתות בהן נתבקשה מעורבותו שניב תוצאות אשר אינן מובהקות בכל הנוגע למתאם שבין אי-ציות לכלל המשפט ובין ההחלטה להוציא צו מניעה. בהמשך, במידה וקשה לנבא את אופן פעולתו של בית הדין שכן הוא מונחה ממגוון רחב של שיקולים, נצפה לראות שונות גדולה יותר בין השביתות בהן נתבקשה מעורבותו של בית הדין, שכן הצדדים אינם יודעים מראש כיצד יפעיל בית הדין את שיקול דעתו.

## 2. בחינת השיקולים המשפיעים על החלטת שופטי בית הדין בנוגע להוצאת צווי מניעה כנגד שובתים, 1997-1990

מרכיב זה של המחקר בא לבחון אם גישת בית הדין לעבודה מתיישבת יותר עם הגישה הפורמליסטית או האינטגרטיבית, כפי שאלה הוגדרו בחלקו הקודם של המאמר. בחינה זו מבוססת על ההנחה כי גם במקום שקיים כלל מפורש המגדיר את כללי המשחק, כגון חובת ההודעה המוקדמת, אין כלל זה כובל את שיקול דעתו של בית הדין באופן מלא. בית הדין בפסיקתו ציין כי "בית הדין לא ייתן צו מניעה כדבר שבשגרה כל אימת שמפירים הוראה בהסכם קיבוצי, וכי לבית הדין שיקול דעת רחב אימתי לתת צו מניעה, קבוע כזמני, ועליו לשיקול מכלול רחב של שיקולים אם להיעתר לבקשה ליתן צו, אם לאו"<sup>37</sup>. מעבר לכך, צווי מניעה זמניים הם סעד שבשיקול דעת אשר לא ינתן במקום שהמבקש פונה בחוסר ניקיון כפיים או חוסר תום לב<sup>38</sup>. בנוסף לכך עיקר שיקול הדעת המוענק לשופטים ניתן להם ע"י ההלכה הפסוקה שהם גיבשו בעצמם. כתוצאה מכך, ובהתחשב בשיקול הדעת הרחב והמורכב המאפיין את ההסדרה המשפטית של שביתות, אין לדעת מראש כיצד ייושם מערך הכללים המורכב, ואין להניח א-פריורי כי בית הדין אוכף את הכללים באופן דווקני כלשונם.

בהתבסס על מחקרים קודמים על מערך הנורמות המשפטיות המבנות את שיקול הדעת השיפוטי בעת הדיון בבקשות לצווי מניעה כנגד שובתים, תקדימים משפטיים, והגישה הבין-תחומית המוצגת כאן, מבקש המחקר מחפש לבחון את החלטת בית הדין לעבודה, ביחס למספר משתנים. תרשים מס' 1 מציג את המבנה הכללי של המחקר.

-----  
תרשים מס' 1 יבוא כאן  
-----

ככלל, המחקר בוחן את היחס בין החלטת בית הדין (או העדר החלטה) ובין שלוש קבוצות של משתנים. הקבוצה האחת היא זו של המשתנים המשפטיים, או "כללי המשחק". הקבוצה השנייה היא זו של משתנים הקשורים למאפייני השביתה אשר אינם מקבלים ביטוי ישיר בכללי המשחק המשפטיים, על אף שניתן לשיקול אותם במסגרת הסטנדרטים המשפטיים הרחבים, כגון מאזן הנוחות. ניתן לומר כי גישה שיפוטית פורמליסטית תקבל ביטוי על ידי

<sup>37</sup> דב"ע מט / 4-28 רשות הנמלים – ההסתדרות הכללית ואח', פד"ע כ 417. ראו גם דב"ע לג/ 4-4 האוניברסיטה העברית – ארגון המרצים, פד"ע ה 115, 131; דב"ע לב/ 4-6 ועד עובד תחזוקה ישירה באל-על – אל-על, פד"ע ג 393.  
<sup>38</sup> וראו לדוגמה בדב"ע שם/ 4-2 הסתדרות עובדי המדינה – מדינת ישראל, פד"ע יב 182.

מתאם גבוה בין המשתנים מהקבוצה הראשונה ובין התוצאה בהליך. לעומת זאת תפישה שיפוטית אינטגרטיבית תקבל ביטוי על ידי מתאם בין המשתנים מהקבוצה השנייה ובין התוצאה בהליך המשפטי. הקבוצה השלישית של משתנים מתייחסת לעובדה שההליך המשפטי איננו בגדר אלגוריתם ממוחשב, כי אם הליך שבו יושבים שופטים שונים, עם תפישות עולם שונות ונקודות מבט שונות לגבי תפקידם. מעבר לכך, גם השימוש שהצדדים עושים בהליך המשפטי הוא שימוש אסטרטגי, ובאפשרותם לכוון לתוצאות מסויימות על ידי שימוש באסטרטגיה משפטית כזו או אחרת. אי לכך, במידה וקיים מתאם בין המשתנים מהקבוצה השלישית ובין החלטת בית הדין בבקשה, ניתן ללמוד מכך כי גישת בית הדין איננה אך ורק תוצר של מדיניות שיפוטית ריכוזית, כי אם גם תוצר של אופן השימוש של הצדדים בהליך המשפטי, ושל העדפות שונות של שופטים לגישה זו או אחרת (פורמליסטית או אינטגרטיבית).

השערות המחקר הפורמליות מובאות להלן בפירוט. ההשערות מחולקות לשני מקבצים. המקבץ האחד בוחן את מכלול המקרים בהם פסק בית הדין לעבודה והחליט להוציא, או שלא להוציא צו מניעה. אי לכך מקבץ השערות זה מתייחס אך ורק למקרים בהם ניתנה החלטה או פסק דין כלשהו על ידי השופט, ומתעלם מכל המקרים בהם הסתיים הדיון בפשרה בין הצדדים. המקבץ השני מתייחס למכלול המקרים, ומבחין בין מקרים בהם הכריע בית הדין בבקשה, ובין מקרים בהם הסתיים הדיון בפשרה. בכל אחד מהמקבצים, מתייחסות ההשערות להשפעת כל אחת קבוצות המשתנים הבלתי-תלויים כמפורט בתרשים מס' 1, על התוצאה (ניתן או לא ניתן צו מניעה במקבץ הראשון; ניתנה החלטה שיפוטית או הדיון הסתיים בפשרה במקבץ השני).

## **1.2. השערות המחקר**

### **1.2.א. מקבץ ההשערות הראשון: השימוש בשיקול דעת השיפוטי בעת הכרעה**

המקבץ הראשון של ההשערות עוסק במשתנים הבלתי תלויים אשר יכולים להשפיע על אופן הפעלת שיקול הדעת השיפוטי. השערות אלו יבחנו אך ורק ביחס למקרים בהם השופטים הכריעו את גורל הסכסוך (ע"י הוצאת צווי-מניעה או סירוב להוצאתם), ולא ביחס למקרים שהסתיימו בפשרה אשר ייתרה את הצורך בהכרעה שיפוטית. את ההשערות במקבץ זה ניתן לסווג לשלוש תתי-קבוצות: 1. השערות המתייחסות ליישום הכלל המשפטי, 2. השערות המתייחסות למאפיינים חוץ-משפטיים של השביתה, 3. השערות העוסקות במאפיינים של ההליך השיפוטי.

## 1. השערות המתייחסות ליישום של הכלל המשפטי.

- **השערה ראשונה:** כאשר השביתה בלתי לגיטימית, בית הדין תמיד יוציא צווי מניעה. הנחה זו מושתתת על תפקיד המשפט להבטיח ציות לכללי המשחק המשפטיים. אפשר לחלק הנחה זו למספר תתי-הנחות על בסיס פירוט דיני השביתה המובאים בנספח א'. בהתאם לכך ההשערה היא כי בית הדין יוציא צו מניעה כאשר -
  - א. עובדים לא מוסרים הודעה מוקדמת כקבוע בחוק (15 ימים קודם לשביתה, ובאמצעות הגוף המוסמך של האיגוד).
  - ב. השביתה נוגעת לסכסוך משפטי, לעומת סכסוך כלכלי.
  - ג. קיים סעיף שקט-תעשייתי.
  - ד. השביתה היא מעין-פוליטית, ולכן השביתה לגיטימית לפרק זמן קצר בלבד.
  - ה. הסיבה לשביתה אינה נוגעת לתנאי או יחסי עבודה.
  - ו. השביתה בלתי-מוגנת.לעומת זאת, בית הדין ייטה להימנע מהוצאת צו מניעה כאשר:
  - ז. הסיבה לשביתה היא סכסוך כלכלי במהלך משא-ומתן לקראת חתימת הסכם קיבוצי.

השערות אלו מונחות על ידי הגישה הפורמליסטית ומניחות כי בית הדין מיישם בקפדנות את חוקי המשחק המשפטיים. אי לכך הן תואמות את דיני השביתה, כפי שהן מתוארות בנספח א', אך אין הן מתייחסות למרכיב שיקול הדעת אשר כל כך דומיננטי בהלכות אלו.

## 2. השערות המתייחסות למאפיינים חוץ-משפטיים של השביתה.

בעוד שההשערה הראשונה, על תת סעיפיה, עוסקת בעיקר ביישום הכלל המשפטי, ההשערות הבאות עוסקות במאפיינים אחרים של השביתות. השערות אלו מאפשרות לבחון את קיומו של מימד אסטרטגי בהפעלת שיקול הדעת השיפוטי. ניתן היה לקבל אישוש טוב יותר לקיומו של מימד אסטרטגי המעיד על פעולת השופטים כמתווכים תעשיתיים לו היינו בוחנים את עמדות הצדדים לסכסוך לגופן (ולדוגמה, מידת העלאת השכר הנדרשת, או מספר העובדים שיפוטרו). ההנחה היא ששופטים יטו לצד זה או אחר על פי העמדות שנגקטו על ידי הצדדים, תוך בחינת מידת סבירותן על רקע תנאי השכר או תנאי העבודה המקובלים במשק. יחד עם זאת, בחינה שכזו איננה אפשרית שכן היא דורשת הערכה של גורמים בלתי-ניתנים למדידה. במילים אחרות, אין כל דרך להעריך באופן אובייקטיבי האם דרישת העובדים לתוספת של 6% בשכרם היא צודקת או בלתי צודקת. הגם אם תתכן תחושה אינטואיטיבית של שופט כי תביעה שכזו ראויה או לא ראויה, והגם אם הדבר משפיע על אופן החלטתו. מכל מקום, מחקר כמותי איננו יכול לבחון שיקולים שכאלה.

אי לכך אנו מסתפקים כאומדנה למידת ההתחשבות בהיבטים של יחסי עבודה במשתנים אשר מצביעים על הקשיים שהשביטה גורמת. אנו מניחים, כי התפקיד המתווך של השופט מצריך לא רק בחינה של העמדות הממשיות של הצדדים המסוכסכים, אלא גם את האמצעים בהם משתמשים הצדדים על מנת להביא את הסכסוך לידי פתרון ואת השפעת השביטה על הציבור.

- **השערה שניה:** ככל שהשירותים שמספק המעסיק חיוניים יותר, כך ייטה יותר בית הדין להוציא צו מניעה.

- **השערה שלישית:** אם השביטה כוללת מניעת עבודה נרחבת, הנמדדת ע"י (א) אם העובדים שובתים שביתה מלאה להבדיל מעיצומים בלבד; (ב) אם כל העובדים שובתים; ו (ג) אם השביטה משתרעת על פני יותר מתאגיד אחד או ענף תעשייה אחד, ייטה בית הדין להוציא צו מניעה יותר מאשר אם המדובר במניעת עבודה חלקית בלבד.

- **השערה רביעית:** אם המעסיק מבקש מבית הדין להוציא צו מניעה בטרם החלה השביטה בפועל, בית הדין יגלה פחות נכונות להוציא צו מניעה, בניגוד למצבים בהם השביטה כבר החלה.

יש להדגיש כי על אף שהשערות 2, 3 ו-4 אינן מתיחסות לכללי המשחק המשפטיים באופן פורמלי, יש לבית הדין את מרחב שיקול הדעת המשפטי המתיר לשופטים לבחון נושאים אלה, וזאת תחת שסתום שיקול הדעת של "מאזן הנוחות" אשר פותח ע"י בית הדין עצמו. במילים אחרות, יש להדגיש את ההבחנה בין שיקולים חוץ-משפטיים, ובין העיגון המשפטי המתיר לשיקול אותם. עצם קיומו של עיגון משפטי שכזה איננו הופך את השיקולים לכאלה המתייחסים לכלל המשפטי עצמו.

- **השערה חמישית:** אם הצדדים לא עשו כל מאמץ לגשר על הפערים מחוץ לכותלי בית הדין בטרם הוגשה הבקשה לצו המניעה, בית הדין יטה שלא להוציא צו מניעה.

השערה זו מושתתת על התפיסה לפיה תפקיד בית הדין איננו אך ורק ליישב סכסוכים המובאים בפניו, אלא גם לעודד את הצדדים לסכסוך לאתר פתרונות המושתתים על שיתוף

פעולה והדברות<sup>39</sup>. גישה זו תורמת לחיזוקה של התקשורת שבבסיס מערכת יחסי העבודה ומעניקה לה את הבכורה.

### 3. השערות העוסקות במאפיינים של ההליך השיפוטי.

ההשערות האחרונות מבוססות על ההנחה שהצדדים לסכסוך העבודה יכולים לנהוג באופן אסטרטגי ולהשפיע בהתנהגותם על התוצאה המשפטית.

- **השערה שישית:** קיים מתאם חיובי בין בקשה לדיון במעמד צד אחד ובין נכונות בית הדין להוציא צו מניעה. בנוסף, כאשר בית הדין נעתר לבקשה לנהל את הדיון במעמד צד אחד גדלה הסבירות להוצאת צו מניעה.

השערה זו מושתתת על מחקר קודם שמצא שב- 79% מן המקרים בהם נתבקש בית הדין לשמוע את הבקשה במעמד צד אחד, הוצא צו מניעה<sup>40</sup>. ממצאים אלו היו מוגבלים לבחינה של בקשות שהוגשו בבית הדין לעבודה בתל-אביב במהלך פרק-זמן של שנה בלבד, ולכן מצריכים אימות נוסף. הסיבה לממצאים אלו יכולה להיות שמקרים בהם בית הדין מסכים לקיים את הדיון במעמד צד אחד, הם מקרים חריגים וחמורים במיוחד, אשר באופן טבעי גם מצדיקים הוצאת צו מניעה בהתאם לכלל המשפטי הנוהג. לחילופין, ייתכן שעצם הבקשה לדיון במעמד צד אחד משפיעה על תפיסת השופט את חשיבות וחומרת המקרה, ולכן יוצרת הטייה לא-מודעת לטובת המעסיק.

- **השערה שביעית:** זהות השופט משפיעה על התוצאה הסופית, כאשר שופטים שונים שוקלים את הכללים המשפטיים השונים, כמו גם את תכלית תפקידם השיפוטי, בצורה שונה.

השערה זו מבוססת על ההנחה שההליך השיפוטי אינו מתמצה בבחינה טכנית של כללים ברורים, ושמזג שיפוטי, אידיאולוגיה, ותפיסת השופט את תפקידו, יכולים להשפיע על התוצאה. בבחינת השערה זו יש להביא בחשבון מגבלה מתודולוגית הנובעת מהעובדה שמספר רב של שופטים דנו בבקשות לצווי מניעה בתקופה הנחקרת, כאשר חלקם ישבו בתיקים רבים, בעוד שאחרים ישבו רק בתיק אחד. לפיכך, לא ניתן לבחון כל שופט באופן עצמאי. אי לכך תבחן השערה זו על ידי קיבוץ השופטים בכל בית דין ועריכת ההשוואה בין בתי הדין. בהתחשב במגבלה זו, אם התוצאות יעידו על שונות בין בתי הדין, ההשערה תאומת. לעומת זאת, אם התוצאות לא יעידו על שונות בין בתי הדין, כי אז לא יהיה ניתן להפריך את ההשערה, שכן ייתכן וההבדלים בין השופטים בכל בית דין אינם באים לידי ביטוי בתוצאות.

<sup>39</sup> ראו למשל דב"ע לב/ 4-6 ועד עובדי תחזוקה ישירה באל על – אל על, פד"ע ג 393, שם מתריע בית הדין שלא ראוי שצו מניעה ימיר משא ומתן קיבוצי. גם בפסיקה אחרת התייחס בית הדין לסכנה ש"בשלטון צו מניעה".

## **1.2. ב. מקבץ ההשערות השני: ההכרעה שיפוטית**

השערות 8-9 בוחנות את תפקיד התיווך של בית הדין. בשונה מההשערות במקבץ הראשון אשר תבחנה אך ורק ביחס למקרים בהם היתה הכרעה שיפוטית (להוציא צו מניעה או לא) מקבץ זה ישווה בין המקרים בהם היתה הכרעה שיפוטית ובין המקרים בהם הסתיימה הבקשה בפשרה בין הצדדים ללא צורך בהכרעה שיפוטית. בחינה זו נדרשת שכן ממחקרים קודמים ידוע שמספר ניכר מהתיקים איננו מוכרע באופן פורמלי אלא מיושב על ידי הסדר בין הצדדים עצמם. בשל חוסר יכולת להבחין בין מקרים שונים, אנו כוללים במסגרת הפשרות את כל המקרים בהם לא היה צורך להכריע באופן שיפוטי. אי לכך המונח פשרה כולל מגוון של מקרים, ובהם מקרים בהם הצדדים הגיעו להסכמה בכוחות עצמם לאחר הגשת הבקשה לבית הדין, מקרים בהם השופט תיווך באופן פעיל בין הצדדים, מקרים בהם השופט "המליץ" לצדדים לצאת להפסקה ולמצוא פתרון, ואף מקרים בהם הפשרה עוגנה בהחלטת בית הדין וקיבלה תוקף של פסק דין.

השערותינו בנוגע למאפייני המקרים אשר הסתיימו בפשרה לעומת המקרים שהוכרעו על ידי השופטים תלויות בתוצאות של ההשערות במקבץ הראשון, שכן החלטת הצדדים להתפשר נוטה לקחת בחשבון את תוצאות ההתדיינות. בהנחה שההשערות הנזכרות לעיל תומכות בגישה פורמליסטית של בית הדין (ובעיקר – אישוש ההשערה הראשונה במלואה):

- **השערה שמינית(א):** סביר להניח שיהיו יותר פשרות כאשר העובדים השובתים לא צייתו לכלל המשפטי.

מאחר והמעסיק הוא זה אשר יוזם את ההליך המשפטי אנו משערים כי המעסיק כלכל את סיכויי מראש, וכי הוא לא יזום מהלך זה אלא אם יש סבירות גבוהה להשגת צו המניעה. אי לכך השובתים יעדיפו ליישב את הסכסוך בהסכם ולנקוט צעדים לסיים את השביתה על פני קבלת צו מניעה מבית הדין.

לחלופין, אם גישת בית הדין לעבודה תמצא כאינטגרטיבית (ובעיקר אם ההשערה הראשונה נדחית):

- **השערה שמינית(ב):** בין אם השביתה נוהגת לפי הכלל המשפטי ובין אם לאו, סביר להניח שלא תהיה לכך השפעה על ההחלטה ליישב את הסכסוך ללא הכרעה שיפוטית פורמלית.

<sup>40</sup> וייס ר., צווי מניעה הניתנים על ידי בתי הדין בישראל, הערה 29.

אם בתי הדין אינם מיישמים את הכלל השיפוטי בעקביות אלא שוקלים שיקולים שונים במסגרת תפקידם כמתווכים תעשייתיים, סביר להניח שהצדדים יתפשרו בין אם משום שפנייה לערכאות משפטיות משמשת כזרז להחזרת הצדדים לשולחן המיקוח, ובין אם משום שהשופט מאותת לצדדים בנוגע לתוצאה, עובדה המביאה את הצד הנמצא בעמדת נחיתות להתפשר.

- **השערה תשיעית:** זהות השופט משמעותית לקביעת התוצאה הסופית, כאשר חלק מהשופטים מדגישים יותר את תפקיד התיווך מאשר אחרים. השערה זו מבוססת על אותה הנחה עליה התבססה ההשערה השביעית.

## 2.2. שיטת המחקר

בסיס הנתונים בו נעשה שימוש בחלק זה של המחקר כולל 324 תיקים אשר הצטברו בין השנים 1990-1997, בכל בתי-הדין לעבודה בישראל (5 בתי דין אזוריים, ובית הדין הארצי לעבודה, הן כערכאה ראשונה והן כערכאת ערעור)<sup>41</sup>. הוא מקיף את מרבית המקרים בהם מעסיק פנה בבקשה כצד לסכסוך קיבוצי וביקש הוצאת צו מניעה נגד עובדים שובתים. מתוך 324 תיקים, 183 הוכרעו על ידי שופטי בית הדין (56%), בעוד ש-141 (44%) מקרים לא הוכרעו כיוון שהושגה פשרה ע"י הצדדים מבלי שהשופט נדרש להכריע בבקשה. מבין המקרים בהם היתה הכרעה שיפוטית, הוציא בית הדין 162 צווי מניעה, ואילו ב-21 מקרים הבקשות לצו מניעה נדחו, והשביתה אושרה.

המידע שנאסף לגבי כל אחד מהמקרים כולל את המשתנים הבאים:

### המשתנים התלויים

- עבור השערות 1-7, הושמטו כל הפשרות, כך שהמשתנה התלוי היה דיכוטומי - האם הוצא צו מניעה (1) או לא (0).
- עבור השערות 8-9, המשתנה התלוי היה: האם הבקשה הוכרעה באופן פורמלי על ידי השופט (1), או שהושגה פשרה שייתרה את הצורך בהכרעה שיפוטית (0). פשרות מחוץ לכותלי בית הדין כללו מקרים בהם בית הדין התערב, מקרים בהם

<sup>41</sup> המידע כולל מקרים שהוכרעו עד לחודש יולי 1997. התייעוד של מקרים שהוכרעו בבית הדין לעבודה בירושלים במהלך שנת 1992 נעדר ולא נמצא בארכיונים.

השביתה הסתיימה בטרם החלו הדיונים בתיק, ומקרים בהם הצדדים התפשרו ללא התערבות פעילה של השופט.<sup>42</sup>

### המשתנים הבלתי-תלויים

- **משתנים הקשורים לכלל המשפטי:** (א) השביתה היתה לגיטימית, (ב) השביתה היתה מוגנת, (ג) ניתנה הודעה מוקדמת של 15 יום, (ד) ההודעה ניתנה ע"י הגוף המורשה של ארגון העובדים, (ה) היה סעיף שקט תעשייתי בתוקף בעת השביתה.
- **הסיבה המרכזית לסכסוך שהובילה לשביתה** (כל סיבה מטופלת כמשתנה נפרד): (ו) סכסוך כלכלי במהלך משא-ומתן לקראת חתימה על הסכם קיבוצי חדש, (ז) סכסוך משפטי המתייחס לאכיפה או לפרשנות של הסכם קיבוצי קיים, (ח) סכסוכים על דרישות חדשות כאשר יש הסכם קיבוצי בתוקף, (ט) דרישות להגדלת ההשפעה על קבלת החלטות ניהוליות (נושאים שאינם קשורים ישירות בשכר או בתנאי עבודה), (י) שביתה מעין-פוליטית.
- **משתנים חוץ-משפטיים** (יא) האם השביתה במגזר הציבורי או הפרטי, (יב) האם המעסיק מספק שרות חיוני לציבור, (יג) האם יש הפסקת עבודה מלאה (לעומת האטה בקצב העבודה ועיצומים בלבד), (יד) האם השביתה כוללת את כל העובדים (טו) האם השביתה כללה יותר ממגזר אחד, (טז) האם כבר היתה שביתה בפועל בשעה שהמעסיק הגיש בקשה לצו מניעה, (יז) האם נערכו ניסיונות קודמים ליישוב הסכסוך בטרם החלה השביתה.
- **משתנים הקשורים בהליך המשפטי:** (יח) בית הדין לעבודה בו נידון הסכסוך, (יט) האם המעסיק הגיש בקשה לדין במעמד צד אחד, (כ) האם בית הדין קיבל את הבקשה לקיום הדין במעמד צד אחד.

### 3.2. ניתוח הנתונים

בהינתן שרוב המשתנים, תלויים ובלתי תלויים, הינם דיכוטומיים, ההנחות נבדקו תוך שימוש במבחן לבדיקת הומוגניות (chi-square) ובניתוח רגרסיה לוגיסטית. שתי צורות הניתוח סיפקו לנו מידע המתייחס למערכת היחסים בין כל משתנה בלתי תלוי לבין כל אחד מהמשתנים התלויים (תוצאות ההכרעות השיפוטיות).

<sup>42</sup> אין כל דרך מעשית להפריד את הפשרות שמחוץ לכותלי בית דין לתת-קבוצות השונות, מפני שלרוב התהליך לא תועד לפרטים בארכיון בית הדין. מקרים שלא מסתיימים בהכרעה משפטית לרוב נסגרים ע"י השופט בתוספת הערה כתובה בכתב יד המציינת שהושגה פשרה, ורק לפעמים ההערה מציינת גם את תוכן הפשרה.

## 4.2 תוצאות

טבלה מס' 2 מציגה את שכיחויות המשתנים, התלויים והבלתי-תלויים שנאספו במחקר זה.

-----  
טבלה מס' 2 תבוא כאן  
-----

מטבלה מס' 2 בולט כי 88% מהשביתות אשר הגיעו לבית הדין לעבודה היו בלתי לגיטימיות וכי ב- 75% מהמקרים, לא ניתנה הודעה מוקדמת או שהשביתה החלה תוך פחות מ- 15 ימים לאחר מתן ההודעה. כמו כן ב- 74% מהמקרים לא ניתנה ההודעה על ידי הגוף הנדרש על פי חוק, יישוב סכסוכי עבודה או שהארגון לא התיר את השביתה כנדרש על פי חוקת הארגון. תוצאות בחינת השערות 1-7 במחקר הנוכחי מובאות בטבלה מס' 3.

-----  
טבלה מס' 3 תבוא כאן  
-----

כפי שעולה מטבלה מס' 3, אוששו ההשערות הבאות:

בית הדין נוטה להוציא צו מניעה כאשר: (א) השביתה בלתי-לגיטימית ( $X^2 61.550, P=0.001$ ); (ב) השביתה בלתי-מוגנת ( $X^2 18.609, P=0.001$ ); (ג) לא ניתנה הודעה מוקדמת של 15 יום בטרם פרצה השביתה ( $X^2 32.583, P=0.001$ ); (ד) ההודעה לא ניתנה ע"י הזרוע המתאימה בארגון העובדים או לא קיבלה את אישור הארגון ( $X^2 30.483, P=0.002$ ); (ה) כאשר יש סעיף שקט תעשייתי בתוקף בהסכם קיבוצי ( $X^2 16.481, P=0.001$ ); (ו) כאשר השביתה נוגעת לסכסוך משפטי על אכיפה או פרשנות של הסכם קיים ( $X^2 8.133, P=0.004$ ); (ז) כאשר לא נעשו מאמצים קודמים ליישב את הסכוך ( $X^2 5.95, P=0.015$ ); (ח) כאשר מבקש צו המניעה מבקש דיון במעמד צד אחד ( $X^2 4.177, P=0.041$ ); (ט) יש השפעה לבית הדין בו נדונה הבקשה לצו מניעה ובין מידת ההענות לה ( $X^2 17.553, P=0.004$ );

לעומת זאת, בית הדין נוטה להימנע מהוצאת צו מניעה כאשר: (א) הסיבה לשביתה הינה סכסוך כלכלי במהלך משא ומתן על הסכם קיבוצי חדש ( $X^2 16.204, P=0.001$ ).

מתוצאות הרגרסיה הלוגיסטית עולה כי רק שני משתנים נמצאו כמבאים משמעותיים של החלטת בית הדין להוציא צו מניעה: (א) שביתה בלתי לגיטימית ( $X^2 32.078, df = 1, p < 0.0001$ ) (ב) הגשת בקשה במעמד צד אחד ( $X^2 4.148, df = 1, p < 0.05$ ). ארבעה משתנים נמצאו כבעלי

יכולת חיזוי טובה להחלטת בית הדין שלא להוציא צו מניעה: א) שביתה לגיטימית, ( $\chi^2$  29.3709) ב) השביתה ארעה במהלך סכסוך כלכלי לקראת חתימת הסכם קיבוצי חדש ( $\chi^2$  12.3588) ג) קיומו של הסכם קיבוצי בתוקף, ( $\chi^2$  6.0424) ד) ומשך השביתה הוא פחות מיום אחד ( $\chi^2$  5.8849). (כולם ברמת מובהקות של  $p < 0.05$ ; DF=1)

תוצאות השערות 8 ו-9 המבחינות בין מקרים בהם הבקשה הסתיימה בהכרעה שיפוטית (להוציא צו מניעה כמבוקש או לדחות את הבקשה) להבדיל ממקרים בהם הבקשה הסתיימה בפשרה אשר ייתרה את הצורך בהכרעה שיפוטית, מובאות בטבלה מס' 4.

-----  
טבלה מס' 4 תבוא כאן  
-----

כפי שעולה מטבלה מס' 4, בתי הדין נוטים יותר להכריע בסכסוך כאשר: א) השביתה היא לגיטימית ( $\chi^2$  4.23,  $P=0.04$ ); ב) כאשר המעסיק הגיש בקשה לדיון במעמד צד אחד ( $\chi^2$  18.754,  $P=0.037$ ); ג) כאשר בית הדין נעתר לבקשה לדיון במעמד צד אחד ( $\chi^2$  18.754,  $P=0.001$ ); ד) שיעור ההכרעות תלוי בבית הדין לעבודה בו הוגשה הבקשה להוצאת צו מניעה ( $\chi^2$  13.406,  $P=0.02$ ). כל שאר המשתנים לא נמצאו מובהקים.

### 4.3 דיון

#### א. תיאור הממצאים

בראשית הדברים יש להדגיש כי אחד הממצאים החשובים ביותר העולים ממחקר זה הוא השיעור הגבוה של השביתות הבלתי לגיטימיות (דהיינו: שביתות שאינן מקיימות את אחד או יותר מהכללים המשפטיים) המגיעות לדיון בפני בית הדין. למרות שממצא זה אינו קשור ישירות להשערות המחקר, נראה כי הוא משפיע עליהן, ועל כן מצריך תשומת לב נוספת. הסבר אפשרי אחד לתופעה זו הינו שהכלל המשפטי אינו משפיע על התנהגות העובדים. כפי שנראה בהמשך, התייחסות בית הדין לשביתות בלתי-לגיטימיות היא כל כך ברורה (הוצאת צו מניעה) שחזקה על השובתים כי הם יודעים שאם הם לא יצייתו לכלל המשפטי, בית הדין יורה להם לחזור לעבודה באמצעות הוצאת צו מניעה, או שהם יחזרו לעבודה כחלק מהסדר פשרה. מספר המקרים בהם שביתה בלתי לגיטימית נמשכה גם לאחר פניית המעסיק לבית הדין הוא כה זניח (בסה"כ חמישה מקרים מתוך 324, המהווים אך ורק 1.5%), עד שקשה להניח שהעובדים סברו כי יש סיכוי כלשהו שבית הדין יאפשר להם להמשיך לשבות.

ממצא זה מספק אינדיקציה ראשונית להפרדה בין מערכת יחסי העבודה לבין המערכת המשפטית. כדי להעריך את מידת ההפרדה בין שתי המערכות, צריך גם להעריך ממצא זה ביחס למכלול השביתות שהתרחשו במשק. אם השביתות המגיעות לבית הדין לעבודה מייצגות את כלל השביתות בישראל, ניתן להסיק שמערכת המשפט ומערכת יחסי העבודה הינן נפרדות לגמרי, ושהכלל המשפטי הוא לא רק אקסוגני לשיקולי הצדדים במערכת יחסי העבודה, אלא אף בלתי משמעותי לחלוטין. מאידך, אם רק חלק קטן מהשביתות אינן כדין, ואלה הן השביתות היחידות בהן מעסיקים פונים לבית הדין לעבודה, המסקנה תהיה שהצדדים במערכת יחסי העבודה מפנימים את הכלל המשפטי, ושלשתי המערכות יש נקודות ממשק אותן צריך להגדיר על פי שאר הממצאים. בחינה זו תעשה בחלקו הבא של המאמר, והיא תעיד כי ההשערה השניה היא היותר נכונה, וכי אין להסיק ממצא ראשוני זה כי קיימת הפרדה אקוסטית מלאה בין שתי המערכות. כלומר, השיעור הגבוה של שביתות בלתי-לגיטימיות המובאות על ידי מעסיקים לבחינה שיפוטית איננו מייצג את מכלול השביתות בישראל, ובחירת המעסיקים אילו מקרים להביא לבית הדין משקפת את מידת הודאות הגבוהה שבהכרעה השיפוטית בבית הדין לעבודה.

### **ג. ההחלטה להוציא צו מניעה**

השערות המחקר 7-1 מבחינות בין שלושה סוגים של משתנים היכולים להשפיע על שיקול דעת בית הדין כאשר הוא מכריע אם להוציא צו מניעה או לא: מידת הציות לכללים המשפטיים, המאפיינים החוץ-משפטיים של השביתה, ומאפייני ההליך השיפוטי. התוצאות מצביעות על כך שהגורמים המשפיעים על שיקול דעת בית הדין לעבודה, הם בראש ובראשונה אלה הקשורים למידת הציות לכלל המשפטי, ובמידה פחותה אלה הקשורים למאפייני ההליך השיפוטי. מאפיינים חוץ-משפטיים נמצאו כלא משמעותיים כלל.

הממצאים מעידים על כך שבית הדין נוהג בעקביות בכל הנוגע להוצאת צווי מניעה כנגד שובתים. הוא מאמץ גישה פורמליסטית, המעידה על נטייה חזקה להוציא צווי מניעה כאשר השובתים אינם מקיימים את כללי-המשחק המשפטיים. טבלה 3 תומכת במסקנה זו בבירור. בדרך כלל, כאשר שביתה היא בלתי לגיטימית (דהיינו, לפחות אחד מהכללים המשפטיים הופר) בית הדין יוציא צו מניעה. מעבר לכך, נמצא שכאשר מוציאים מהחישוב פשרות שנעשו מחוץ לכותלי בית הדין, רק ב- 12 (מתוך 183) מקרים נצפתה סטייה ממגמה זו. בשבעה מקרים בית הדין הוציא צו מניעה למרות שהשביתה היתה לגיטימית, בעוד שבחמישה מקרים בית הדין החליט שלא להוציא צו מניעה על אף שהשביתה היתה בלתי לגיטימית.

הכללים המשפטיים מנסים להגביל את השימוש בשביתה לעיתוי ולעילה הקשורים לדיונים על חידוש הסכמים קיבוציים. למרות שהמשפט הישראלי אינו מחמיר בנושא תזמון השביתה כמו במדינות אחרות, ומאשר שביתות במהלך תקופות ביניים כאשר קיים הסכם, שביתות אלו נוטות בדרך כלל לסתור סעיפי שקט-תעשייתי<sup>43</sup>. הכוונה משפטית זו מתיישבת היטב עם הממצא המעיד על כך שנטייט בית הדין לעבודה היא לא להוציא צווי מניעה כאשר השביתה פרצה במהלך משא ומתן לקראת חתימת הסכם קיבוצי חדש.

ההבדיל מהניתוח של מערכת המשתנים הבלתי-תלויים הקשורה ליישום הכללים המשפטיים המסדירים את השביתה, לא נמצא כי מערכת המשתנים השניה הקשורה למאפייני השביתה (שירותים חיוניים, עצירה מלאה של העבודה וקיומה של שביתה בטרם הגשת הבקשה לצו מניעה), מסבירה או מנבאת את אופן הפעלת שיקול הדעת השיפוטי. לעומת זאת, במקרים בהם הצדדים לא עשו כל מאמץ לגשר על הפערים ביניהם לפני פרוץ השביתה, נטו השופטים להוציא צו מניעה. יחד עם זאת, החשיבות של משתנה זה ניתנת להסבר גם על ידי הנטייה הפורמליסטית של בית הדין. הדרישה לשאת ולתת בתום לב, שמקורה בחוק החוזים (חלק כללי), בתשל"ג – 1973, הפכה בהדרגה להיות עקרון יסוד החולש על יחסים חוזיים ומעין-חוזיים, ובכלל זה על ניהול מערכת יחסי עבודה קיבוציים<sup>44</sup>. אחת מהחובות הנגזרות מעקרון תום הלב הינו, לשאת "בנפש חפצה ופתוחה", למרות שאין כל חובה להגיע להסכם<sup>45</sup>. חובה זו, שפותחה בשנות השמונים, יכולה להסביר את הנטייה השיפוטית בשנות התשעים להוציא צווי מניעה בשל העדר משא ומתן בין הצדדים, בהשוואה לממצאים הקיימים מהשנים שלאחר הקמת בית הדין לעבודה.

יש להדגיש, כי על אף שמשנתה זה נמצא מנבא את אופן הפעלת שיקול הדעת השיפוטי, התוצאה של השפעתו הפוכה מהמשוער. בעוד ששיעורו כי העדר הידברות בין הצדדים תוביל את בית הדין שלא להוציא צו מניעה על מנת לעודדם לחזור לשולחן המשא ומתן, הרי שהממצאים מעידים על כך העדר הדברות מוקדמת בין הצדדים מביאה דוקא להוצאת צווי מניעה. במקרים אלה הוצאת צווי מניעה עשויה להשפיע ולתמרץ את העובדים לשאת ולתת, אך הדבר כמעט ואינו משפיע על התנהגות המעסיקים. הנטייה להוציא צווי מניעה כמענה להיעדר מו"מ הקודם להגשת הבקשה, מעבירה את הנטל על כתפי העובדים ובהינתן ההגבלה על זכותם לשבות, עשויה להיות בעלת השפעה מכרעת על כוח המיקוח שלהם.

<sup>43</sup> לא כך הדבר כאשר עילת השביתה קשורה לנושא של תנאי או יחסי עבודה אשר איננו מוסדר בהסכם קיבוצי, וגם כאשר העדר ההסדרה איננה בגדר "הסדר שלילי", וגם כאשר סעיף השקט התעשייתי הוא יחסי בלבד (התנאים הם מצטברים!).

<sup>44</sup> ידלון, ע., תום לב במשפט העבודה בישראל: מן הכלל אל הפרט, *עיוני משפט* כב(3) 867 (1999).

<sup>45</sup> דב"ע נב/4-2 תרכובות ברום -- ההסתדרות הכללית, פד"ע כג 456; ולאחרונה - עס"ק 4000005/98 הסתדרות העובדים הכללית, הסתדרות עובדי המדינה והועד הארצי של עובדי מנהל ומשק בבתי החולים הממשלתיים -- מדינת ישראל (טרם פורסם 23.1.2000)

בפועל, ההחלטה להגיב על העדר הדברות מוקדמת על דרך של הפסקת השביתה בצו שיפוטי מביאה לתוצאה המשוערת (החזרת הצדדים לניהול משא ומתן) אך הלכה למעשה מטילה, מהבחינה הנורמטיבית, את האחריות על חוסר ההדברות על העובדים דוקא ומקשה את מצבם.

מערכת המשתנים השלישית המשפיעה על הכרעת בית הדין אם להוציא צווי מניעה מתייחסת לאסטרטגיית הצדדים בפנייתם לבית הדין. הממצאים תומכים בחשיבות השפעתם של משתנים אלה על שיקול הדעת השיפוטי ותוצאות הדיון. ראשית, בהתאם להשערה 7, לזהות השופט יש חשיבות. כפי שצוין לעיל, בהנתן הקושי המתודולוגי להעריך את זהות כל שופטת ושופט בנפרד, המחקר בחן הבדלים בין בתי דין. הממצאים מעידים על כך קיימים הבדלים מובהקים בין בתי הדין השונים, ומסיבה זו ניתן להסיק גם כי קיימים הבדלים מובהקים בין השופטים. חשוב במיוחד לציין, כי בית הדין הארצי לעבודה נוטה פחות משאר בתי הדין להוציא צווי מניעה. ממצא זה מלמד, כי קיים פער בין החלטות הערכאה אשר מתפקידה גם לגבש את ההלכה התקדימית ובין הערכאות הנמוכות אשר תפקידן העיקרי הוא ביישום הלכות בית הדין הארצי.

כמו כן נמצא כי כאשר הוגשה בקשה לדיון במעמד צד אחד, הייתה נטייה ברורה של השופטים להוציא צווי מניעה, בניגוד למקרים בהם לא הוגשה בקשה שכזו. אף על פי כן, הממצאים מעידים על כך שהיענותו החיובית של בית הדין לבקשה לדיון במעמד צד אחד לא השפיעה באופן מובהק על ההחלטה אם אכן להוציא צו מניעה. נראה כי הבדל זה נובע בעיקר מטעמים מתודולוגיים, וזאת משום שבחינת המשתנה של החלטת בית הדין על דיון במעמד צד אחד נערך רק על המקרים בהם מלכתחילה הוגשה בקשה לדיון במעמד צד אחד. נראה כי העדר המובהקות נובע מכך שהניתוח מתייחס למספר מקרים מצומצם אשר מלכתחילה כבר מנבא את התוצאה השיפוטית. יש לתת את הדעת לכך, שבכל המקרים, ללא יוצא מן הכלל, בהם אושרה בקשה למתן צו מניעה במעמד צד אחד, אירע אחד מן השניים: או שהושגה פשרה מחוץ לבית הדין, או שניתן צו מניעה. באף אחד ממקרים אלה לא אושרה השביתה על ידי בית הדין לעבודה.

ניתן להציע שני הסברים לחשיבותן של הבקשות לעריכת הדיון במעמד צד אחד. הראשון הוא, שבית הדין מאשר בקשות במעמד צד אחד כאשר העובדות ברורות והתוצאה של ההכרעה המשפטית ידועה מראש. ההסבר השני הינו, שעורכי הדין נוטים להוסיף לבקשה להוצאת צו מניעה, בקשה לדיון במעמד צד אחד, כלאחר יד. ההנחה העומדת מאחורי התנהגות זו של עורכי הדין הינה, כי עצם הגשת הבקשה לצו מניעה במעמד צד אחד

משפיעה על תפישת השופט את חשיבות המקרה ומגבירה את הנטייה להוציא צו מניעה קבוע.

נראה, כי ההסבר הראשון מסביר לפחות חלק מהמקרים. אף על פי כן, הממצאים מצביעים על כך שלא ניתן להתעלם לגמרי מההסבר השני. ראשית, אם ההחלטה לדון במעמד צד אחד היא תוצאה של היות התוצאות ברורות מאליהן, ניתן היה לצפות לשיעור גבוה יותר של מקרים בהם ניתנים צווי מניעה במעמד צד אחד, והרי כפי שמצאנו מרבית השביות שמגיעות לדיון בבית הדין אינן כדוין, וההחלטה להוציא צווי מניעה במקרים אלו היא כמעט מכנית. עם זאת, דיונים במעמד צד אחד מחייבים יותר מאשר ודאות גבוהה לגבי התוצאות. יש להצביע על טעמים נוספים אשר יצדיקו את הפגיעה בכללי הצדק הטבעי המחייבים לשמוע את שני הצדדים לסכסוך. קשה להניח כי שיעור כה גבוה של מקרים (44%) מצביעים על טעם מיוחד שכזה. העובדה שמעסיקים מבקשים דיון במעמד צד אחד במקרים כה רבים, מעוררת חשד כי קיימת הנחה שעצם הבקשה תשפיע על התוצאה, וכך גם עולה מהממצאים. יש להדגיש כי הממצאים מעידים על כך שעצם הבקשה לדיון במעמד צד אחד (ולא רק החלטת בית הדין להעתר לבקשה) מנבאת את ההכרעה של בית הדין להוציא צו מניעה, ולכן ייתכן שאסטרטגיית הליטיגציה של המעסיק יכולה לקדם את סיכויי הבקשה העיקרית בבית הדין.

לסיכום חלק זה, הממצאים מעידים בצורה ברורה על דבקות בית הדין בשיקולים משפטיים פורמליים, אשר עולים בחשיבותם בהרבה על השיקולים האחרים. הקשר המובהק בין יישום הכללים המשפטיים ובין תוצאות ההליך המשפטי מצביע על כך שבתי הדין לא נוטים להתערב בשיקולים חוץ-משפטיים, כגון מאפייני הצעדים הארגוניים בהם נוקטים הצדדים. שלא בדומה למתווך, בורר, או מגשר, השואפים לקדם את מערכת היחסים בין הצדדים, בתי הדין לעבודה, מאמצים גישה פורמליסטית, האופיינית לבתי המשפט ככלל, לפיה צריך, וניתן להכריע בסכסוך אך ורק בהסתמך על הכללים המשפטיים הנושאים אופי פרוצדורלי בלבד.

### **ג. ההכרעה המשפטית**

בחלק הקודם של הצגת הממצאים מצאנו כי שופטי בית הדין נטו לפעול באופן פורמליסטי ביישום הכלל המשפטי בשעה שהכריעו בבקשות מעסיקים לצווי מניעה כנגד שובתים. בחלק זה נפנה לבחון את השערות 8-9 העוסקות ביחס שבין הכרעה שיפוטית ובין פשרה אשר ייתרה את הצורך בהכרעה. המחקר גילה כי ב- 44% מהמקרים לא ניתנה הכרעה כיוון שהצדדים הגיעו לפשרה. שיעור כה משמעותי זה של מקרים בהם השופטים לא נדרשו להכריע באשר לבקשת הוצאת צו מניעה מעלה מספר תהיות. לכאורה אין זה ברור מדוע יש מספר גדול כל כך של פשרות, שהרי ההליך השיפוטי במיקרים אלה נוטה להיות מהיר מאד.

אי לכך, מדוע מעסיקים הפונים לבית הדין בבקשה להוציא צו מניעה מסכימים לפשרה כאשר ההכרעה השיפוטית יכולה להנתן תוך זמן קצר לאחר הגשת הבקשה? הסבר אחד לריבוי הפשרות נעוץ בעובדה שהמונח "פשרה" איננו מהווה מקשה אחת. בחלק מהפשרות עצם הנעת ההליך המשפטי משמשת כזרז לפתרון מוסכם. בפשרות אחרות, הסכסוך בין הצדדים נפתר ללא כל קשר להליך המשפטי והקרבה בזמן בין הסדר הפשרה לבקשה להוצאת צו המניעה, היתה מקרית בלבד. עם זאת, ברבים מהמקרים התערבו השופטים בצורה פעילה בסכסוך. ההבחנה בין מקרים בהם השופטת כפתה פשרה, או תיווכה בין הצדדים וסייעה להם להגיע לפשרה, ובין מקרים בהם די היה בעצם קיומו של ההליך המשפטי, איננה ברורה והערכת כל פשרה ופשרה היא שאלה המחייבת בחינה עובדתית וערכית כאחת. מהבחינה העובדתית, המקרים שמסתיימים בפשרה מסוכמים לעיתים בכתב ידו של השופט, ומציינים שהבקשה לצו מניעה בוטלה. ההכרעה הלקונית איננה מציינת את ההליכים שקדמו למשיכת הבקשה, ובדרך כלל הליכים אלו אינם מתועדים בפרוטוקול של בית הדין. מהבחינה הערכית, יש להעריך כיצד יש לפרש מקרים בהם שופטים "ממליצים בחום" לשובתים להפסיק את פעילות המחאה, ו/או למעסיק מלחדול משינויים שאינם מוסכמים, ולחדש את המשא ומתן. כאשר שופטים ממליצים בחום באופן שכזה, קשה לצדדים לסרב, ועלול להיות להם חשש כי סירוב שכזה יסכן את מטרותיהם אשר תסוכלנה בהכרעה שיפוטית. אי לכך נראה שההבדל בין תיווך וכפייה הוא לכל היותר עניין של מידה.

הואיל וההשערה הראשונה נתמכה על ידי הממצאים באופן ברור, ההשערה הרלוונטית לגבי חלק זה היא חלופה 8(א), לפיה אם השביתה היא בלתי לגיטימית יהיו העובדים נכונים יותר להתפשר מחוץ לכותלי בית הדין. השערה זו נתמכת על ידי הממצאים. ככלל, מעט מאוד משתנים בלתי-תלויים נמצאו כמובהקים בבחינת ההבדל בין הכרעה שיפוטית לפשרה. אולם, הממצא החשוב ביותר הוא שכאשר השביתה לגיטימית, קיימת סבירות גבוהה יותר להכרעה שיפוטית מאשר לפשרה. אלו הם המקרים אשר בהם השופטים דוחים בתדירות רבה יותר את בקשות המעסיקים לצו מניעה, ואשר בהם יש לעובדים עמדת כוח חזקה יותר לגבי המשך המשא ומתן. לעומת זאת, במקרים בהם השביתה בלתי לגיטימית יודעים שני הצדדים כי הכרעה שיפוטית תביא לסיום השביתה, ולכן מוכנים העובדים להתפשר ביתר קלות.

ההשערה השמינית (א) גם נתמכה באופן בלתי ישיר על ידי הממצא שבקשות, וכמו כן היענות חיובית, לדיון במעמד צד אחד, הורידו את מספר הפשרות. ההסבר כאן הוא היפוכו של ההסבר לממצא הקודם. המעסיקים המודעים לסבירות הגבוהה שהם יקבלו צו מניעה עם הגשת הפנייה הנלווית לדיון במעמד צד אחד (והסבירות תגדל אם הבקשה תאושר על ידי בית הדין) לא צפויים להתפשר ולוותר על מה שמובטח להם. כמו כן, קיום הדיון במעמד צד

אחד בדרך כלל מזרז את ההליך, ופער הזמן בין הגשת הבקשה לצו מניעה ובין ההכרעה השיפוטית אינו מותיר זמן רב לפשרה בין הצדדים. זאת ועוד, אחד מהשיקולים אותם בוחן בית הדין בעת ההחלטה אם לאשר דיון במעמד צד אחד מתייחס לזמינות הצד השני. אם הצד השני אינו זמין לדיון בבית הדין, ייתכן שלעיתים הוא גם אינו זמין למשא ומתן מחוץ לאולם בית הדין.

ככלל, נמצא מתאם בין המשתנים שהצליחו לחזות בצורה טובה את השימוש בשיקול הדעת השיפוטי בעת הכרעה, לבין אלו שהצליחו לחזות את המקרים בהם תהיה הכרעה משפטית להבדיל מפשרה בין הצדדים. ניתן להסביר דמיון זה, שכן מידת הודאות הגדולה יחסית וההתנהגות הפורמליסטית של בית הדין מבטיחים שהצדדים מודעים היטב למערך זכויותיהם בפועל עם הגשת הבקשה להוצאת צו המניעה. עם זאת יש גם להביא בחשבון את האישוש שנמצא להשערה מס' 9 לפיה שופטים שונים נוטים לאזן באופן שונה את התפקיד של תיווך והכרעת סכסוכים. על אף שונות זו בין השופטים, הרי שבהינתן המספר המוגבל של שופטים אשר עסקו בבקשות לצווי מניעה (בסך הכל כשני תריסרים במהלך התקופה הנחקרת), והעובדה שבדרך כלל עורכי הדין המתדיינים במקרים אלה הם "שחקנים חוזרים" באולם בית הדין, המוניטין של השופטים ידוע היטב ואפשר להשיג עליו מידע בקלות באמצעות החלפת מידע לא פורמלית במסדרונות בית הדין ובקרב הקהילה המשפטית הרלוונטית.

#### **ד. תפקיד שופטי בתי הדין לעבודה בסכסוכי עבודה**

הממצאים מאשרים, כי השיקולים המתייחסים לציות לכלל המשפטי בהחלטה להוציא צו מניעה הם בעלי חשיבות מכרעת. מאפיינים הקשורים להליך המשפטי כשלעצמו, נמצאו כבעלי השפעה רבה על התוצאות הסופיות, אך לא כך השיקולים החוץ-משפטיים אשר לא נמצא כי יש להם השפעה מובהקת כלשהי על שיקול הדעת השיפוטי. כמו כן, נמצא, כי בדרך כלל אותם המשתנים היו גם אלה אשר השפיעו על קיומה של פשרה אשר ייתרה את הצורך בהכרעה שיפוטית. מה ניתן ללמוד מתוצאות על תפקיד שופטי בתי הדין לעבודה בסכסוכי עבודה?

ראשית, הדומיננטיות של המשתנים המשפטיים, בניגוד לרמת ההשפעה הנמוכה של המשתנים החוץ-משפטיים, מלמדת, כי שופטי בתי הדין לעבודה דבקים בגישה הפורמליסטית, ומתרכזים בפיקוח על ציות הצדדים לכלל המשפטי. הממצאים, מאוששים בחלקם את ההנחה שבתי הדין לעבודה שינו את תפיסתם ביחס לתפקידם: מתפקיד של

מתווכים בסכסוך בשנות השבעים<sup>46</sup>, לדגש על התפקיד המקובל יותר של שיפוט (הגישה הפורמליסטית). מקורה של העדפה זו איננה בדין המהותי עצמו אשר פתוח וגמיש דיו על מנת לספק את שתי הגישות. נראה אפוא כי ההעדפה אם כן מקורה בשופטים עצמם.

לכאורה, השיעור המשמעותי של פשרות אשר ייתרו את הצורך בהכרעה שיפוטית, ושלעיתים קרובות הושגו לאחר התערבות השופט, מעמיד בספק את ההנחה לפיה השופטים פועלים באופן פורמליסטי. אך 43% מהמקרים בהם הושגה פשרה מהווים אחוז קטן יחסית לעומת השנים קודמות. מעבר לכך, הממצאים מצביעים על כך שמשנתה חשוב התורם ליישוב הסכסוך על דרך הפשרה הוא התוצאה הצפויה של ההתדיינות. לאור ההתנהגות העקבית, הפורמליסטית ולכן גם הודאית של השופטים, הסכמי הפשרה נעשים "בצלו של משפט" ומביאים לאותה תוצאה ודאית אליה היה מגיע השופט. על כן, תפקיד התווך של השופטים הוא בחלקו סביל. השופטים אינם מספקים דרך חלופית לתקשורת אשר אינה מסתמכת על השיח המשפטי של זכויות וחובות. נהפוך הוא, גם תפקיד התיווך של השופטים משקף את השפעת הגישה הפורמליסטית.

ניתן לספק מספר הסברים אפשריים להעדפה השיפוטית לגישה הפורמליסטית למשפט. ככלל, נראה כי השופטים מעדיפים גישה זו משום שהדבר מאפשר להם לקבל החלטה ברורה ופשוטה; החלטה ממנה נעדר המרכיב הערכי. השופטים משתמשים בקנה מידה פשוט: האם קיים ציות לכלל המשפטי או לא. כתוצאה מכך, השופט מצליח בהשגת "שקט שיפוט" (judicial peace), אך הוא מייחס פחות חשיבות, או מטיל ספק באפקטיביות של תפקידו האלטרנטיבי - לזרז את השבת השקט התעשייתי (industrial peace) על כנו. נראה כי השופט חותר להשיג לגיטימציה להכרעות השיפוטיות באמצעות מרכיבי התקשורת של המערכת המשפטית, ולא של מערכת יחסי העבודה.

ניתן להסביר את הנטייה לתפקיד הפורמליסטי של השיפוט גם באמצעות התבוננות באופי ההליך השיפוטי במקרים אלו. מעסיקים מגישים בקשות לצווי מניעה במהלך משבר במערכת יחסי העבודה. בנוסף, הואיל ומרבית השביתות מתרחשות במגזר הציבורי, קיים לעיתים לחץ המופעל על ידי אלו שייפגעו מהפסקת מתן השירותים הציבוריים. לחץ זה מגובה על ידי כיסוי נרחב של העיתונות ושל התקשורת האלקטרונית. הבקשות נקבעות לדיון במהרה, תוך מספר שעות או לכל היותר תוך מספר ימים. לעיתים, יש לקבל החלטה בטרם ישודרו מהדורות חדשות הבוקר, על מנת ליידע את העובדים ואת ציבור המשתמשים (לדוגמא: הורי תלמידי בתי הספר) אם תפרוץ שביתה. התהליך הוא בעיקרו בלתי פורמלי, וההחלטות נוטות

<sup>46</sup> גלין, א., שירום, א., הערכת השפעתם של בתי הדין לעבודה על סכסוכים קיבוציים, הערה 30 לעיל; וייס, ר. צווי מניעה הניתנים על ידי בתי הדין בישראל, הערה 29 לעיל.

להיות קצרות במיוחד. אין זה המקרה בו לרשות השופטת עומד זמן רב להרהר בדבר המחלוקות העובדתיות והמשפטיות. השופט יפגע אם המאמצים ליישב את הסכסוך לא יישאו פרי, והלגיטימציה החיצונית של ההליך השיפוטי מוטלת על כף המאזניים. על כן, גם פשרות המושגות באמצעות התערבות השופטת אינן תמיד ביטוי לתיווך אשר נועד להשיג שקט תעשייתי, אלא ניסיונות לסיים את הסכסוך במהרה, עם נטייה לשעתק את התוצאה המשפטית הידועה. נראה, כי כאשר האווירה בבית הדין מתוחה, היאחזות בכללים הפורמליים היא מפלט בטוח, העשוי להוות אמצעי הגנה לשופטים בפני חצי הביקורת.

לבסוף, למרות הפירוש שניתן לממצאים שנזכרו לעיל, לפיהם השופטים מעדיפים לתפקד כשומרי הסף של הכלל המשפטי, הסבר חלופי אפשרי יגרוס, כי שופטים, הם למעשה, עוינים לשביתות. תיאור הממצאים שופך אור על העובדה שמעסיקים יכולים לבטוח במידה גבוהה בבתי הדין לעבודה. בתנאים השוררים במערכת יחסי העבודה הישראלית, הבקשות לצווי מניעה סוללות את הדרך לתוצאות המוטות בעיקר לטובת המעסיקים. מטרה זו מושגת באמצעות שני אמצעים: השכיח ביותר (47.5%), הינו הוצאת צו מניעה על ידי בית הדין, והשני (43.5%), הוא הפשרה המייתרת את ההכרעה השיפוטית אך כוללת בחובה גם את ההפוגה בשביתה, עם או בלי התחייבות להמשיך במשא ומתן. אולם המחקר בכללותו אינו מפרך או מאושש טענה זו. מכיוון שמרבית השביתות המגיעות לפתחו של בית הדין הן בלתי-לגיטימיות כל שניתן להראות זה שבית הדין דבק ביישום הפורמליסטי של הכלל המשפטי.

לסיכום, הממצאים מצביעים על כך שלמרות קרבתן של המערכת המשפטית ומערכת יחסי העבודה, והצטלבותן במספר נקודות מפגש, הן נפרדות זו מזו ועולמות התוכן והתקשורת האחת של השניה אינם נוטים להתערב, גם כאשר צומת פורמלית מאפשרת זאת. מסקנה זו נתמכת ע"י שני ממצאים. ראשית, המערכת המשפטית מדגישה לרוב רק שיקולים משפטיים והמאמץ לתכנן בית דין מיוחד שיהיה יותר רגיש לעולם התוכן ודרכי התקשורת של מערכת יחסי העבודה לא קירב באופן משמעותי את שתי המערכות. למרות שבית הדין משמש צומת שבה נפגשות שתי דרכי התקשורת, חלוקת העבודה בין המערכות אינה מתבטלת. שנית, הממצא התיאורי הראשון אשר העלה מחקר זה, מצביע על שיעור השביתות הבלתי לגיטימיות המגיע לפתחו של בית הדין, אולם הוא מלמד על נתק מסוים בין שתי המערכות. עם זאת ממצא זה הוא לכאורי בלבד. כפי שציינו, על מנת להעריך את משמעות ממצא זה יש לבחון את השביתות המגיעות לבית הדין על רקע כלל השביתות במשק. בנושא זה יעסוק החלק הבא.

### 3. בחינת פעילותו של בית הדין לעבודה ביחס לכלל השביתות במשק 1990-1997

מחקרים קודמים אשר סקרו את דפוסי השביתה בישראל לא הבחינו בין שביתות בהן פנו מעסיקים לבית הדין עבודה, או שבית הדין היה מעורב ביישובן, ובין אלה שהסתיימו ללא שנתבקשה התערבות משפטית<sup>47</sup>. אי לכך אין ברשותינו ניתוח אמפירי אשר יכול להצביע על היקף המעורבות של בית הדין לעבודה בשביתות. על מנת להתגבר על החסר המחקרי בנושא זה פנינו לבסיס הנתונים היחידי הקיים בנושא זה, אשר נאסף על ידי הממונה על יחסי העבודה במשרד העבודה והרווחה (להלן: מאגר הממונה).

מאגר הממונה מכיל אינפורמציה לגבי שביתות בפועל, לרבות עיצומים חלקיים. עיקר המידע נאסף משאלונים שנשלחים למעסיקים אשר התקיימה שביתה בארגונם, ומההסתדרות הכללית. כמו כן משלים הממונה את המאגר על בסיס ידיעות המופיעות בעיתונות ומידע המגיע אליו במהלך תפקידו על פי חוק יישוב סכסוכי עבודה. בין המשתנים המופיעים במאגר קיימים גם משתנים המציינים את משך השביתה, מספר השובתים, הענף, הסקטור (ציבורי או פרטי), מסירת הודעה על השביתה כדין, הסיבה לשביתה, ואופן סיומה. מספר משתנים במאגר מכילים התייחסות מפורשת למעורבות בית הדין ביישוב הסכסוך או הטיפול בו עם סיומו. משתנים אלה יכולים לסייע להבחין בין שביתות בהן יש אינדיקציה למעורבות בית הדין לעבודה ובין שביתות בהן אין אינדיקציה שכזו. הגם שמעורבות בית הדין במהלך שביתה יכולה לבוא לידי ביטוי בהקשרים שונים, אנו מניחים כי במרבית המקרים מעורבות שכזו קשורה לבקשת מעסיקים לצו מניעה, ורק במיעוט המקרים העובדים הם אלה המביאים את הסכסוך לבית הדין על דרך של בקשה לצו עשה כנגד המעסיק.

על אף ריבוי המידע במאגר זה יש לציין גם את מגבלותיו. ראשית, המאגר אינו כולל מידע לגבי סכסוכי עבודה אשר הסתיימו ללא שביתה בפועל. אי לכך המאגר משקף רק שביתות בפועל ולא סכסוכי עבודה באופן כללי. אין בנמצא מאגר מקיף הכולל את כל סכסוכי העבודה במשק, ואף לא רישום מסודר של הודעות על סכסוכי עבודה שנמסרו לממונה על פי חוק<sup>48</sup>. מאחר וברצוננו לאפיין את היקף וסוג הסכסוכים המגיעים לדין בבית הדין לעבודה, ומאחר וחלק מבקשות צו המניעה של מעסיקים כנגד עובדים שובתים מוגשות עוד בטרם פרצה שביתה, העדר התייעוד של סכסוכי עבודה צריך להלקח בחשבון. שנית, כאשר ניסינו לאתר

<sup>47</sup> ולדוגמה בן צורי, ר., השביתות בישראל בשנים 1983-1992, *כלכלה ועבודה*, כרך 9 132-156 (1994).  
<sup>48</sup> גם אם היה רישום מסודר שכזה לא היה ניתן לעשות בו שימוש שכן עולה ממאגר הממונה ומתיקי בית הדין לעבודה בהם נדון בחלק הבא כי במקרים רבים העובדים אינם שולחים הודעה על סכסוך עבודה כנדרש על פי חוק.

את כל השביתות אשר נידונו בבית הדין לעבודה בתקופה הנחקרת ברשימות הממונה, גילינו כי חלק מהשביתות אינו מופיע. מאחר ומאגר הממונה נבנה בעיקר על סמך דיווחי הצדדים, אין הוא משקף את אותן השביתות בהן הצדדים לא שיתפו פעולה עם הממונה. נובע מכך שעל אף שמאגר זה הינו המקיף ביותר, המשמש גם את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואת דיווחי ארגון העבודה הבינלאומי (ILO), אין הוא נותן תמונה מלאה לגבי היקף סכסוכי העבודה בישראל.

טבלה מס' 5 סוקרת את הנתונים התיאוריים לתקופה שנחקרה.

-----

טבלה מס' 5 תבוא כאן

-----

כפי שעולה מטבלה 5, בשנים 1990-1997 נרשמו במאגר הממונה 1008 שביתות. מתוכן יש אינדיקציה למעורבות משפטית ב- 239 מקרים, המהווים 23.5% מסך כל המקרים. אינדיקציה שכזו נרשמה בכל מקום שהמאגר הזכיר את בית הדין לעבודה או ערכאות שיפוטיות. אזכורים שכאלו הופיעו במשתנים הבאים:

1. "טיפול מוקדם" על ידי בית הדין לעבודה (אפשרויות אחרות לגבי אותו משתנה:

על ידי המחלקה ליחסי עבודה, הסתדרות, מתווכים אחרים, משרד העבודה, יותר מגורם אחד, לא היה טיפול מוקדם, לא ידוע).

2. "אופן סיום השביתה" על ידי צווי בתי משפט (אפשרויות אחרות לגבי אותו

משתנה: הסכם ישיר בין הצדדים, הסכם בסיוע משרד העבודה, הסכם בסיוע ההסתדרות, הסכם בסיוע גורם אחר, באופן אחר, לא ידוע).

3. "תוצאות השביתה" – צווי בית משפט (אפשרויות אחרות לגבי אותו משתנה:

דרישות העובדים התקבלו במלואן, בחלקן, לא התקבלו, בורות או מ"מ, השביתה טרם הסתיימה, המפעל נסגר, הוסכם על אופן הטיפול בתביעות שלא התקבלו, לא ידוע)

4. "טיפול לאחר סיום" – צווי בתי משפט (אפשרויות אחרות לגבי אותו משתנה: ע"י

מו"מ ישיר, ע"י מו"מ בסיוע הממונה על יחסי עבודה, ע"י מו"מ בסיוע ההסתדרות, הועבר לטיפול לגורם אחר, ועדה פריטטית, הועבר לסמכות גבוהה יותר בהסתדרות, לא נותרו עניינים לא מסוכמים, לא ידוע).

על אף שכל אחד מהמשתנים בעייתי שכן אין הוא מוציא מכלל אפשרות שהצדדים ידווחו, לדוגמא, על הסכם ישיר בין הצדדים (על אף שהמעסיק הגיש בקשה לבית הדין לעבודה להוצאת צו מניעה, וזו נמחקה לאחר שבית הדין תיווך בין הצדדים והביאם לפשרה), אנו מניחים כי מעורבות בית הדין לעבודה תבוא לידי ביטוי בלפחות אחד מתוך ארבעת

המשתנים. אי לכך אין אנו מבחינים כאן בין סוגי התערבות (הכרעה או תיווך) ובין הצד אשר פנה לבית הדין לעבודה (המעסיק או העובדים), ומסתפקים בציון המקרים בהם "יש אינדיקציה למעורבות של בית הדין לעבודה".

כפי שעולה מחלקו הקודם של המאמר, בתקופה הנחקרת נרשמו 324 תיקים בבית הדין לעבודה בהם ביקש מעסיק צו מניעה כנגד שובתים. כמו כן מצאנו כי מתוך 324 מהמקרים, רק ב- 222 מקרים השביתה כבר פרצה בעת הגשת הבקשה לצו מניעה בבית הדין. עולה מכך כי קיימת מידה רבה של התאמה, ולפחות ברמה המצרפית, בין נתוני הממונה העוסקים אך ורק בשביתות בפועל, ובין הנתונים שנמצאו בבחינת התיקים בבית הדין לעבודה.

על מנת לבדוק אם שביתות בהן יש אינדיקציה למעורבות בית הדין לעבודה שונות במאפייניהן ממכלול השביתות בתקופה הנחקרת, נערך מבחן לבדיקת הומוגניות ( $\chi^2$ ) כאשר אינדיקציה למעורבות בית הדין מהווה את המשתנה התלוי, והמשתנים הבלתי תלויים שנבחנו כללו את הענף בו נערכה השביתה, הסיבה לשביתה, מתן הודעה מוקדמת 15 יום מראש, מתן הודעה מוקדמת על ידי הגוף המתאים בארגון העובדים, והאם דרישות העובדים בשביתה התקבלו<sup>49</sup>. תוצאות הניתוח מוצגות בטבלה מס' 6.

-----  
טבלה מס' 6 תבוא כאן  
-----

מטבלה 6 עולה כי חלק ניכר מהמשתנים הבלתי תלויים נמצאו מובהקים ולכן יכולים לנבא את מידת מעורבותו של בית הדין לעבודה בשביתות. המשתנים המובהקים ביותר היו הסיבה לשביתה ותוצאות השביתה.

ראשית, הסיבה לשביתה משפיעה על מעורבות בית הדין בשביתה ( $\chi^2$  33.618,  $P=0.001$ ). נמצא שכאשר שביתה פרצה עקב אי תשלום שכר או תשלומים נלווים, כמעט ולא הובאה שביתה שכזו לבית הדין לעבודה. לעומת זאת כשהסיבה לשביתה נרשמה כתביעת העובדים למעורבות בניהול ובשינוי טכנולוגי, נמצא ששיעור המקרים אשר הגיע לבית הדין לעבודה היה גבוה מהרגיל. בנוגע לתוצאות השביתה נמצא שכשדווח על כי תביעות העובדים התקבלו במלואן או בחלקן, שיעור המקרים בהם היה מעורב בית הדין בשביתה היה נמוך במיוחד ( $\chi^2$  18.686,  $P=0.001$ ). גם כאשר התוצאה המדווחת היתה סגירת המפעל, שיעור המקרים בהם היה מעורב בית הדין לעבודה היה נמוך במיוחד. לעומת זאת, נמצא כי שיעור

<sup>49</sup> לא ניתן היה לעשות שימוש במשתנים נוספים במאגר הממונה שכן מספר המקרים החסרים היה גדול מדי, או משום ששיטת הרישום והמשתנים לגביהם נאספו חלק מהנתונים השתנו במהלך התקופה הנחקרת.

המקרים בהם היה מעורב בית הדין לעבודה היה גבוה במיוחד כאשר התוצאה המדווחת היתה כי הסכסוך טרם הסתיים וכאשר דווח כי הוסכם בין הצדדים על אופן הטיפול בתביעות העובדים שלא הושגו.

סוג הסכם העבודה אשר בבסיס השביתה נמצא כמשפיע באופן מובהק על היקף המעורבות שנתבקשה מבית הדין ( $\chi^2 17.4938, P=0.0006$ ). במקרים של הסכם קיבוצי כללי, כמו גם במקרים של הסכם קיבוצי כללי ומיוחד, מעורבות בית הדין היתה פחותה; בעוד שבמקרים של הסכם קיבוצי מיוחד וגם במקרים של חוזה אישי, מעורבות בית הדין היתה שכיחה יותר. נמצא גם שמעורבות בית הדין בשביתות מושפעת באופן מובהק מסוג השביתה ( $\chi^2 16.5313, P=0.002$ ). מהנתונים עולה כי מעורבות בית הדין נתבקשה פחות בשביתות אשר היו קשורות לאסיפות עובדים וכן בשביתות אזהרה. במקרים של 'שביתה רגילה' לא נטו בתי המשפט להתערב מעבר לצפוי, בעוד שבמקרים של השבתה ושביתה חלקית נטו בתי המשפט להתערב יותר מהצפוי.

משתנים נוספים אשר נמצאו מובהקים, אם כי במידה פחותה, מתייחסים להודעה המוקדמת הנדרשת על פי חוק יישוב סכסוכי עבודה ולאישור הנדרש על ידי ארגון העובדים. לגבי ההודעה המוקדמת הממצאים לא היו חד משמעיים. כאשר מביאים בחשבון את המקרים בהם נרשם במאגר הממונה כי לא ידוע אם ניתנה הודעה, עולה שמתן הודעה כדין הוא משתנה מובהק ( $\chi^2 6.221, P=0.045$ )<sup>50</sup>. שיעור המקרים בהם בית הדין לעבודה היה מעורב כאשר לא ניתנה הודעה כדין היה גדול באופן משמעותי משיעור המקרים בהם בית הדין היה מעורב וניתנה הודעה כדין. לעומת זאת, כאשר מנפים את המקרים בהם נרשם במאגר הממונה "לא ידוע" לגבי משתנה זה, התוצאות אינן מובהקות עוד ( $\chi^2 2.593, P>0.05$ ). לגבי המשתנה העוסק באישור ארגון העובדים לשביתה, נמצא כי משתנה זה מובהק ושיעור המקרים בהם היה מעורב בית הדין לעבודה היה גדול יותר כאשר המדובר בשביתה שלא ניתן עליה אישור של הארגון ("שביתה פראית") ( $\chi^2 7.925, P=0.005$ ).

ולבסוף, מספר משתנים לא נמצאו מובהקים ולכן, אין הם מנבאים את שיעור הפניה לבית הדין על ידי הצדדים במהלך השביתה. בין משתנים אלה ניתן למצוא את המשתנה המתייחס לענף בו התקיימה השביתה, טיפול מוקדם על ידי הגורמים השונים, והסקטור אליו השתייכו השובתים.

<sup>50</sup> ככלל הנחה זו נראית לנו מתקבלת על הדעת, שכן על פי החוק חובת ההודעה מחייבת מסירת הודעה הן לממונה והן למעסיק. אם המעסיק אינו יודע אם נמסרה הודעה, ניתן לשער כי המעסיק עצמו לא קיבל את ההודעה הנדרשת.

תוצאות ניתוח ה- $\chi^2$  מאוששות את הממצאים שנתקבלו בחלקו הקודם של המאמר, ומעידות על כי גישתו הפורמליסטית של בית הדין לעבודה ידועה היטב לצדדים במערכת יחסי העבודה. מאחר והמעסיקים אשר בדרך כלל יוזמים את הפנייה לבית הדין לעבודה יודעים כי כאשר שביתה היא בלתי לגיטימית ישנו סיכוי גבוה שבית הדין לעבודה יוציא צו מניעה, או שלפחות הפניה לבית הדין לעבודה תזרז הליך פשרה במסגרתו ישובו העובדים לעבודה סדירה, ניתן לראות כי שני המשתנים הפורמלים ביותר (הודעה כדן ואישור על ידי הארגון) נמצאו מובהקים (אם כי התוצאות אינן חד משמעיות בכל הנוגע להודעה כדן). כך גם לגבי הסיבות לשביתה, כאשר העילה לשביתה חורגת מהמותר על פי הדין (דרישות העובדים להיות מעורבים בהחלטות ניהוליות) גדלה נטיית המעסיקים לפנות לבית הדין ולבקש את התערבותו. לעומת זאת כאשר השביתה נגרמה כתוצאה מאי-תשלום שכר (ולכן הפרת ההסכם הקיבוצי) מעסיקים נוטים שלא לפנות לבית הדין לעבודה, על אף שמהבחינה הפורמלית הגישה הרווחת (אם כי לא היחידה) היא ששביתה שכזו היא בלתי לגיטימית שכן הדרך לפתרון סכסוך שכזה היא "שפיטה במקום שביתה"<sup>51</sup>. עם זאת ניתן להבין את רתיעתם של מעסיקים אשר לא שילמו לעובדיהם שכר או שלא קיימו את הוראות ההסכם הקיבוצי מלבוא לבית הדין לעבודה ולחשוף בפני השופטים עובדה זו.

בנוסף למשתנים המשפטיים, נמצאו בניתוח זה משתנים אחרים המאפיינים את המקרים בהם נתבקשה מעורבות בית הדין. משתנים אלה מעידים על כי מערכת השיקולים אם לפנות לבית הדין איננה מערכת שיקולים משפטית גרידא. כך למשל, העובדה שבסכסוכים בעלי אופי כללי (ההסכם הקיבוצי נשוא הסכסוך הינו הסכם קיבוצי כללי ולא מיוחד), היקף הפניה לבית הדין פחות ביחס לסכסוכים בהם ההסכם הקיבוצי הוא מיוחד. ניתן לשער כי במקרים אלה מנגנוני יישוב הסכסוכים החוץ-משפטיים (כגון ועדות המעקב) פעילים יותר, וכי היקף הסכסוך, או השלכותיו הפוטנציאליות על מקומות עבודה נוספים בהם חל ההסכם הכללי, מביאים את הצדדים לנקוט במשא ומתן רחב יותר על מנת ליישב את הסכסוך. גם הממצא המעיד על ריסון הפניה לבית הדין במקרים בהם השביתה עולה כדי איסופות עובדים ושביתות אזהרה בלבד, מצביע על כי מעסיקים אינם בהכרח רואים בצו המניעה כפתרון האולטימטיבי אותו יש להפעיל עוד בשלב המקדמי של "הפגנת הכוח" על ידי העובדים.

סוג אחר של משתנים אשר נמצא מובהק, מתייחס לתוצאות השביתה. אלו הם ממצאים אשר באופן טבעי לא ניתן לקבלם מעיון בתיקי בית הדין. סיום התיק בבית הדין איננו בהכרח סיום הסכסוך והעיסוק המשפטי איננו מתייחס לאופן סיום הסכסוך. שיעור המקרים בהם דווח על

<sup>51</sup> קיימת גישה העולה מפסק דין של בית המשפט העליון לפיה הפרת ההסכם הקיבוצי על ידי המעסיק מאפשרת לעובדים שלא לכבד את סעיף השקט התעשייתי, ללא שיראו בכך הפרה. ראו בג"צ 539/85 ההסתדרות הכללית נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פד"מ (4) 834.

כי תביעות העובדים הושגו במלואן או בחלקן ואשר היתה בהם מעורבות של בית הדין היה קטן באופן מובהק ביחס לכלל המקרים. יש להניח כי מעסיקים המוכנים ללכת לקראת העובדים ימנעו מפניה לבית הדין, ולכן פניה לבית הדין משקפת עמדה מיליטנטית יותר של המעסיקים המקשה על העובדים להשיג את מבוקשם בשביתה. עובדה זו ניתנת להסבר גם על רקע הממצא שהתקבל בחלק הקודם לפיו מרבית המקרים אשר הגיעו לבית הדין הסתיימו בהפסקת השביתה על דרך של צו מניעה כנגד השובתים או על דרך פשרה. סיום זה איננו מיטיב עם עמדת המיקוח של העובדים. כמו כן ראינו גם שבמקרים בהם לא היה משא ומתן מוקדם לפני הגשת צו המניעה, נטייתו של בית הדין היתה להוציא צו מניעה וכי צו שכזה מקשה על עמדת הכוח של העובדים המצווים לחזור למשא ומתן ללא כלי הלחץ של השביתה. יש להדגיש בהקשר זה כי גם על פי הממצאים העולים ממאגר הממונה לא ניתן לנקוט עמדה לגבי הטענה לפיה בית הדין עויין שביתות. העובדה שעובדים יוצאים לעיתים קרובות מבית הדין כשידם על התחתונה נובעת בראש ובראשונה מהעובדה שאין מצידם הקפדה על שמירת הכללים המשפטיים.

לסיכום הממצאים העולים ממאגר הממונה, ניתן לומר כי יש בהם אישוש לממצאים שנתקבלו מבחינת תיקי בית הדין. משני הניתוחים עולה כי בית הדין פועל באופן עקבי ופורמליסטי וכי הדבר ידוע היטב לצדדים במערכת יחסי העבודה. עם זאת, העובדה כי מניתוח של מאגר הממונה עולה כי יש השפעה גם של משתנים אשר אינם קשורים לכלל המשפטי, מעידה על כך שהמערכת המשפטית לא ייתרה את השיקולים אשר בבסיס מערכת יחסי העבודה. כלומר, אין כאן ממצא בדבר "אימפריאליזם משפטי" המסביר באופן בלעדי את התנהגות הצדדים במערכת יחסי העבודה. למערכת זו יש קיום עצמאי ומערך הבנות משלה אשר הכלל המשפטי הוא רק אחד מהם.

#### 4. סיכום

מאמר זה עשה שימוש בסוגיית השביתה כמקרה פרדיגמטי לבחינת היחס בין מערכת יחסי העבודה למערכת המשפט. נקודת המוצא לדיון זה היתה הפרדה האקוסטית במחקר של תופעת השביתות, תוך דגש על הנתק בין המחקר המשפטי למחקר הסוציו-כלכלי של השביתה. במסגרת מחקר זה כל דיסציפלינה הדירה את השיח הדיסציפלינרי האחר. ההסבר לכך איננו נעוץ אך ורק בהבטים מתודים של מחקר, אלא גם בהתפתחות המערכות של יחסי העבודה והמשפט כמערכות נפרדות. עם זאת, הגישה המערכתית מצביעה על כך כי הגם אם מדובר במערכות נפרדות, הן רפלקסיביות וחשופות האחת לשיח של השניה. על מנת לבחון את מידת החשיפה והקשר בין המערכות בחרנו להתמקד בנקודת מפגש פורמלית ביניהן – הדיון בבקשות מעסיקים להוצאת צווי מניעה כנגד שובתים. הנחנו שתי גישות חלופיות: האחת מניחה הפרדה מלאה בין המערכות, בעוד שהשניה מניחה אינטגרציה ופתיחות בין המערכות. הצבענו על כך שכל אחת מהגישות מכתובה תפקיד שונה לאופן הפעלת שיקול הדעת השיפוטי, באופן המאפשר בחינה אמפירית אשר תצביע על קיומה של הגישה האחת או האחרת.

בחינת הגישות נעשתה באופן דו-שלבי. ראשית בחנו את מכלול המקרים אשר הגיעו לבית הדין לעבודה, כאשר המשתנה התלוי היה החלטת השופטים בבקשות מעסיקים לצווי מניעה. הממצאים העידו כי באופן מובהק שיקול הדעת השיפוטי מונחה על ידי שיקולים משפטיים בלבד. ממצא זה תמך בקיומה של הפרדה בין מערכת יחסי העבודה ומערכת המשפט. בעת העשייה השיפוטית מדייר בית הדין את השיקולים החוץ-משפטיים ומתמקד בבחינה פורמלית של הכלל המשפטי. גם המקרים הרבים בהם הסתיים הדיון בפשרה אשר ייתרה את הצורך בהכרעה משפטית, עולה כי פשרה זו נעשית "בצילו של משפט" ובדרך כלל משעתקת את התוצאה הצפויה (ברמה גבוהה של ודאות) של ההליך המשפטי.

בשלב השני בחנו את מכלול השביתות בישראל, והשוונו בין השביתות אשר בהן התבקשה מעורבות בית הדין לעבודה ובין השביתות אשר הסתיימו ללא מעורבות שכזו. בחינה זו העידה שוב על כך שתוצאות ההליך המשפטי צפויות וידועות לצדדים. עם זאת, ריבוי המשתנים אשר אפיין באופן מובהק את השביתות בהן התבקשה מעורבות בית הדין לעומת השביתות בהן לא היתה לו מעורבות, הצביעה על כך מערכת יחסי העבודה משמרת נורמות חץ-משפטיות, ולכן גם על האוטונומיה שלה. אי לכך אין בממצאים אלה כדי לבסס את הטענה לפיה "מישפט" יחסי העבודה מביא להתעצמות מערכת המשפט על חשבון עצמאותה של מערכת יחסי העבודה.

הממצאים בדבר התבדלותן של שתי המערכות אינם מצדיקים את המשך ההפרדה האקוסטית בין הדיסציפלינות המחקריות. הממצאים העולים ממחקר זה הם תוצר של גישור בין כלים מתודולוגים של דיסציפלינות שונות. מבחינה מתודולוגית, ההפרדה בין המערכות נלמדה דוקא מהגישור הדיסציפלינרי. מהבחינה המהותית, הבחירה בגישה הפורמליסטית איננה בגדר העדפת ברירת המחדל. יש להדגיש כי פורמליזם משפטי איננו ההפך מאקטיביזם משפטי. במילים אחרות, ההעדפה של שופטי בית הדין בתקופה הנחקרת על התפקיד הפורמליסטי המיוחס לבית הדין לעבודה הינה בחירה אקטיביסטית בדיוק באותה המידה כמו בחירה של התפקיד האסטרטגי. מאחר וקיומו של בית הדין נשען על שתי הגישות גם יחד, אין הגישה האחת מהווה ברירת מחדל אשר ביחס אליה ניתן לראות בגישה השניה משום אקטיביזם. אי לכך גם אין לייחס לגישה האחת את המושג של "שמרנות" משפטית ואילו לשניה לייחס מידה כלשהי של רדיקליות.

מהבחינה המהותית, אין להניח כי הממצאים שנאספו לגבי השנים 1990-1997 מעידים על תופעה דטרמיניסטית. ישנן אינדיקציות כי החל משנת 1997, עם חילופי הנשיאים של בית הדין לעבודה, חל שינוי בגישת בית הדין לעבודה לתפקידו, וכי שוב יש עלייה בתפקידו כמתווך תעשייתי על חשבון תפקידו השיפוטי הפורמליסטי. תחילתה של גישה זו במספר פסקי דין בעלי שיעור חשיפה גבוה, הן לציבור ובעיקר לפרופסיה המשפטית ולצדדים למערכת יחסי העבודה. במקרה האחד אשר זכה לעיון רב מצד הפרופסיה המשפטית, ציין הנשיא אדלר, כי הגם אם השביתה היא בלתי לגיטימית, לא ימהר בית הדין להוציא צו מניעה.<sup>52</sup> במקרה השני אשר זכה לחשיפה רבה בכלי התקשורת, העדיף הנשיא אדלר לקדם תיווך בין הצדדים במסגרת שביתה כללית במשק, אשר בה נהגו הצדדים באופן אדברסרי, ואף בחר שלא להטיל קנס במסגרת ביזיון בית המשפט על פי בקשת המעסיקה (מדינת ישראל) בעקבות הפרת צו מניעה קודם של בית הדין.<sup>53</sup> שני מקרים אלה הובילו להנחה כי בתי הדין החלו לקדם את תפקידם האסטרטגי במקום תפקידם הפורמליסטי. בבחינה של הפסיקה בשנתיים לאחר פסקי דין אלה, מצאנו עיגון חלקי בלבד לכך. תמיכה מסויימת בטענה זו ניתן לראות בכך שמספר הפניות של מעסיקים לבית הדין לעבודה ירד בכ- 50% ביחס לתקופה הנחקרת במאמר זה. המספר הקטן של התיקים הקשה אם כן לערוך מחקר כמותי משווה בין התקופה הנחקרת (1990-1997) ובין התקופה שלאחר מכן. עם זאת, בחינה חלקית של פסקי הדין בתקופה שלאחר 1997 גילתה כי שיקול דעת בית הדין לעבודה, ככל שזה עולה ממחקר כמותי, נותר דומה לזה אשר מתועד במסגרת מאמר זה.

<sup>52</sup> דב"ע 92-41/97 ארגון העובדים בעיריית תל-אביב יפו — עיריית תל-אביב יפו, פד"ע לא 109; על אף שהדבר אינו קשור באופן ישיר, פסק דין זה, כמו גם דב"ע 41-96/97 תדיראן קשר בע"מ – הסתדרות העובדים הכללית החדשה, פד"ע לב 306, גם הרחיבו את העילות לשביתה לגיטימית, ובכך תרמו ליצירת הרושם שגישת בית הדין ביחס לשיפוט פורמליסטי השתנתה.

הממצאים לגבי הפסיקה שלאחר 1997 מעידים על כי קיים פער מסויים בין תפישת הציבור את פועלו של בית הדין ובין זה המתגלה מעיון מתודי בפסיקה זו. יחד עם זאת הפער אינו גדול. די במספר אמירות בפסיקה תקדימית על מנת להבהיר על שינויים לא פורמלים באופן הפעלת שיקול דעת בית הדין. השינוי חל אם כן בראש ובראשונה בגישת המעסיקים אשר בחרו לעיתים קרובות שלא להעמיד במבחן את היקף "המהפך" שהתיימר לחולל בית הדין הארצי באופן הפעלת שיקול הדעת. יתכן אם כך שהמקרים שכן הגיעו לבית הדין הם "המקרים הקלים" אשר אפשרו לבתי הדין האזוריים להמשיך בעשייה השגרתית והפורמליסטית בעיקרה. ככל שניתן ללמוד ממקרים בודדים על מגמות רחבות יותר, הסכסוך בין הנהלת ידיעות אחרונות ועובדי הדפוס בשנת 2000, היה דוגמא "למקרה קשה" אשר בין השאר היה מעמיד את בית הדין בצורך לתמרן בין תפקידיו השיפוטיים - פורמליסטי מול אסטרטגי; כתיבת הדין מול יישומו. אך במקרה זה בחר המעסיק שלא לערב את בית הדין בסכסוך ובמקום פנה למנגנונים של "עזרה עצמית" (השבתת מגן ו"האופציה החוזית"<sup>54</sup>), וכתוצאה מכך ארגון העובדים הוא זה אשר בחר לפנות לבית הדין בבקשה לצו מניעה כנגד המעסיק.<sup>55</sup>

על מנת לבחון באופן כמותי את השינוי שחל בבית הדין לאחר התקופה הנחקרת כאן, יש לבחון מחדש את שני מרכיבי המחקר כאן - הן את הבחינה הכמותית של שיקול דעת בית הדין, והן את חלקן של השביתות המופנות לבית הדין לעבודה על ידי הצדדים ביחס למכלול השביתות וסכסוכי העבודה במשק. עם פרסום מאמר זה, ניתן להניח כי יצטברו מספיק פסקי דין לתחילתו של מחקר שכזה. יש להביא בחשבון כי המתודה המוצעת כאן איננה נקייה ממגבלות, וכמובן שאין היא מיייתרת את המחקר המשפטי מחד גיסא, והחברתי-כלכלי מאידך גיסא, אשר כל אחד מהם מביא עמו חלקי מידע נוספים המצטרפים להבנה רחבה של תמורות בדפוס השביתה בישראל. עם זאת, המחקר הכמותי של פסיקת בית הדין המוצע כאן מאפשר בכל זאת לראות מרכיב חשוב במכלול אשר תורם הן להבנת אופן הבניית שיקול הדעת השיפוטי, והן להבנת דפוסי יישוב הסכסוכים במערכת יחסי העבודה.

ולבסוף, נדרשת הערה נוספת בדבר הממצאים והניתוח המוצעים כאן. הממצא העיקרי בדבר גישתו הפורמליסטית של בית הדין לעבודה איננו מגדיר אם פעילותו של בית הדין לעבודה היא "ראוייה" או "לא ראוייה". עיקרו של המאמר הוא תאורי י בלבד. השאלה הנורמטיבית

---

<sup>53</sup> דב"ע נז/ 13-48 מדינת ישראל — ההסתדרות הכללית (טרם פורסם) [שביתת "הפצצה המתקתת" על המעבר לפנסיה צוברת ונושאים נוספים בעלי מקשל ציבורי וכלכלי רב].  
<sup>54</sup> לתיאור שתי גישות אלה של "עזרה עצמית" ראו: דב"ע מא/ 18-4 ההסתדרות הכללית — מפעלי ים המלח, פד"ע יד 225

מחייבת דיון נוסף החורג מגבולות מאמר זה. הדיון הנורמטיבי מחייב בירור ההשלכות של העדפת הגישה האחת על פני האחרת בכל הנוגע לבסיס הלגיטימציה של בית הדין לעבודה (אשר, כאמור, מונח בצומת של שתי מערכות שונות), ולהשלכות של ההעדפה על אופן פעולתן של שתי המערכות. כמו כן יש להביא בחשבון תמורות שחלו בעשור האחרון בשתי המערכות גם יחד. כך למשל, ניתן להסביר את המעבר מהגישה הפורמליסטית לגישה האינטגרטיבית בשני שינויים. מהצד האחד, מערכת המשפט ככלל עוברת לדיון המודע יותר לתוצאותיו החברתיות (תורת משפט של ערכים) ואשר מאפשר פרשנות תכליתית אשר איננה מיישמת את לשון הטקסט המשפטי במנותק מהקשרו החברתי<sup>56</sup>. מהצד השני, מערכת יחסי העבודה עברה טרנספורמציה של ממש ואיבדה מיציבותה ומהאוטונומיה לה זכתה בעבר. הזדקקותה למשפט היא אם כן תולדה של חיפוש אחר נורמות חדשות אשר ייצבו אותה המחודש<sup>57</sup>. גישה פורמליסטית איננה יכולה להענות לצורך זה. אך גישה אינטגרטיבית, כשלעצמה, איננה מבטיחה את תאימות הנורמות החדשות לצרכי המערכת. הדיון הנורמטיבי מחייב אם כן עיון בכל ההליכים הללו, כשממצאי מחקר זה יכולים לשמש אך ורק כתחילת הדרך.

---

<sup>55</sup> בית הדין האזורי פסק בסוגיה זו ב- \*\*. ערעור על החלטת בית הדין האזורי, לא הוכרע משום שהצדדים הגיעו לפתרון הסכסוך וביקשו מבית הדין שלא יכריע בערעור.

<sup>56</sup> דנג"צ סרוסי נ' בית הדין לעבודה

<sup>57</sup> ראו לדוגמא, דו"ח האגודה ליחסי עבודה... (2001)

## נספח א – תמצית דיני השביתה

א.  
שביתה מוגדרת כסירוב מתואם, מלא או חלקי, לבצע עבודה כנגד מעסיק, בעילה של תנאי או יחסי עבודה. סירוב זה בא ליתן ביטוי לכוונת העובדים להעמיד את עצמם, זמנית, מחוץ לחוזה, במטרה להבטיח שדרישותיהם תקוימנה<sup>58</sup>. אי לכך בגדר "שביתה" לא יבואו: סירוב אינדיבידואלי של עובד לבצע עבודה<sup>59</sup>; סירוב מתואם לעבוד אשר מטרתו להשיג הישגים אינה מתייחסת לתנאי ו/או יחסי עבודה<sup>60</sup>; סירוב מתואם לבצע עבודה אשר מטרתו להשיג הישגים בתחום תנאי ו/או יחסי העבודה, אך לא מן המעסיק, אשר מהווה שביתה מעין-פוליטית המוכרת באופן חלקי בלבד<sup>61</sup>; סירוב מתואם לבצע עבודה במטרה להשיג הישגים שלא מן המעסיק ולא בתחום תנאי/יחסי עבודה<sup>62</sup>; פעילות קיבוצית מתואמת שמטרתה ללחוץ על המעסיק בכל הנוגע לתנאי/יחסי עבודה, ואשר איננה פוגעת בסדרי העבודה הרגילים ונערכת מחוץ לשעות העבודה<sup>63</sup>.

---

58 דב"ע לו/4-5, גינסטלר ואח' - מדינת ישראל, פד"ע ח', 3, 27, 28; (דב"ע מו/4-7 ועד המצילים בעירית ת"א - יפו עירית ת"א-יפו ואח' פד"ע יז 264, 269; בג"צ 525/84 חטיב נ' ביה"ד הארצי לעבודה ירושלים, פד"י מ(1) 673, פסקה 12(ג); דב"ע נג/ 4-4 ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י – בזק חברה ישראלית לתקשורת בע"מ, פד"ע כה 367; דב"ע נב/ 4-17 מ"י – ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י, פד"ע כו (פסקה 23)

59 עש"מ 1/86 קוקה – יו"ר רשות השידור, פ"ד מ(2) 406; ראו גם בעקיפין: דב"ע מח/ 3-41 בנק דיסקונט לישראל בע"מ – ההסתדרות הכללית, פד"ע יט 205 (פסקה 12)

60 דב"ע נב/ 4-37 בנק המזרחי המאוחד בע"מ – ארגון עובדי מזרחי המאוחד בע"מ, פד"ע כה 53 (פסקה 7); עם זאת הוכרה "שביתה משנית" המתייחסת לדרישות של עובדים אחרי שהוצגו למעסיקים, ראו: בג"צ 527/84 חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה פ"ד מ(1) 673, 701; פרשת תאגוד בתי החולים. הלכה זו שונתה באופן חלקי לאחר התקופה הנסקרת במאמר זה, וראו - פרשת עובדי התברואה. ראו בהקשר זה גם: גיא מונדלק, הוראה מעין משפטית...

61 בג"צ 1074/93 היועמ"ש נ' ביה"ד הארצי בירושלים, פד"י מט(2) 485; פרנסיס רדאי, שביתות פוליטיות ושינוי יסודי במבנה הכלכלי של מקום העבודה, המשפט ב', 159; רות בן ישראל, "השביתה הפוליטית, עיוני משפט יא", התשמ"ו, עמ, 609; מיכל שקד, \*\*\*

62 בדב"ע מד/3-29, מדינת ישראל - חטיב ואח', פד"ע ט"ו 393; בג"צ 527/84 חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה פ"ד מ(1) 673

63 דב"ע נז/ 41-27 ההסתדרות הכללית – מכתשים מפעלים כימיים בע"מ, פד"ע ל 449. אך יש לציין כי גם במקרים אלה תוקנה הסמכות לבית הדין לעבודה על סמך עילות נזיקיות ודיון המבוסס על זכויות חוקתיות כגון הזכות להפגין וזכות הקניין.

ב. נקודת המוצא היא כי חירות השביתה היא חירות יסוד בשיטת המשפט הישראלית<sup>64</sup>. אך המשפט הישראלי לא רק מכיר בחירות השביתה, אלא מעניק לשובתים הגנות סטטוטוריות<sup>65</sup>.

ג. שביתה לגיטימית היא שביתה המתנהלת על פי "כללי המשחק", בעוד ששביתה "בלתי לגיטימית" היא שביתה המפרה כלל אחד, או יותר. הסעד למעסיק כנגד שביתה בלתי לגיטימית הוא צו מניעה<sup>66</sup>. בין כללי המשחק:

1. שביתה מותרת אך ורק במסגרת סכסוך כלכלי. סכסוך משפטי צריך להיות מתועל למסגרת של "שפיטה במקום שביתה"<sup>67</sup>.

2. שביתה בזמן קיומו של הסכם קיבוצי בתוקף חייבת להתחשב בהיקף חובת השקט התעשייתי<sup>68</sup>. עם זאת, מקום שהסכם קיבוצי חל במסגרת תקופתו

---

64 "רות בן ישראל: השביתה (סדן - 1987), 25,26; מנחם גולדברג, השביתה בחוק, בהסכם הקיבוצי ובפסיקה, הפרקליט, גליון מיוחד לכבוד 25 שנים ללישכת עורכי הדין, 51; דב"ע נב/ 4-37 בנק המזרחי המאוחד בע"מ - ארגון עובדי בנק המזרחי המאוחד בע"מ, פד"ע כה 53 (פיסקה 8); (דב"ע לו/ 4-3 ועד עובדי קצא"א - חברת קצא"א בע"מ פד"ע ח 453, 421

65 ס' 19 לחוק ההסכמים הקיבוציים; ס' 62 לפקודת הנזיקין; ס' 44 לחוק שירות התעסוקה; ס' 16 לחוק העסקת עובדים דרך קבלני כוח אדם.

66 דב"ע מה/ 4-18 מרכז השלטון המקומי - ההסתדרות הכללית פד"ע טז 439, 421

67 דב"ע לג/ 4-4 בענין האוניברסיטה העברית בירושלים, פד"ע ה' 130,11; דב"ע נא/ 9-89 ארגון העובדים בעירית ת"א - עירית תל-אביב יפו, פד"ע כ"ב 524, 528; ע"א 311/84 הטכניון נ' ההסתדרות, פ"ד לט(2) 166, 166; דב"ע נז/ 4-45 ההסתדרות הכללית החדשה - אוניברסיטת ת"א, פד"ע לב 456; דב"ע נז/ 4-26 ההסתדרות הכללית החדשה - מ"י, פד"ע ל 522; דב"ע לא/ 4-4 ועד פועלי החב' לכבלים ולחוטי חשמל - החב' לכבלים ולחוטי חשמל, פד"ע ד 122. שם, בע' 134; יש לציין כי קיימת עמדה יותר מסוייגת בעניין זה הסוברת כי אם צד אחד מפר את ההסכם הקיבוצי, רשאי הצד השני להפר את התחייבותו לשקט תעשייתי, ולכן גם להניע שביתה במסגרת סכסוך משפטי. בג"צ 539/85 ההסתדרות הכללית נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פד"י מ(4) 834.

68 דב"ע 41-1/98 מרכז השלטון המקומי, אח' ומדינת ישראל - הסתדרות המורים וארגון המורים העל יסודיים; דב"ע מט/ 4-16 הוצאת עתון הארץ בע"מ נ' האיגוד הארצי של עיתונאי ישראל פד"ע כ' 209-208, 198; דב"ע מח/ 41-20 ההסתדרות הכללית- רשות שדות התעופה, פד"ע יט 449 [פיסקה י]; דב"ע נא/ 4-11 מ"י - ההסתדרות הכללית של העובדים בישראל, עבודה ארצי כרך א(1)

- הסטטוטורית (כלומר, מכוח ס' 13, 14 לחוק ההסכמים הקיבוציים), להבדיל מהתקופה ההסכמית, לא נוטה בית הדין לתת משקל להסכמי שקט תעשייתי.<sup>69</sup>
3. יש להכריז על סכסוך עבודה לפחות 15 יום לפני שפותרים בשביתה ולהודיע כי בכוונת העובדים לפתוח בשביתה.<sup>70</sup>
4. על ארגון העובדים היציג לתת את ההודעה על פי הכללים הקבועים בחוקתו. בהעדר ארגון עובדים יציג, גם נציגות עובדים מקומית יכולה לתת הודעה שכזו.<sup>71</sup>
5. אין לפגוע בקניין המעסיק בעת שביתה, אם כי כלל זה כפוף לעקרון של איזון אינטרסים עם חירות השביתה, הזיקה היחודית של העובדים למקום עבודתם, ולעקרון המידתיות.<sup>72</sup>
6. יש לנהוג בתום לב.<sup>73</sup>

ד.

הסעד למעסיק כנגד שביתה בלתי-לגיטימית הוא פניה לבקש צו מניעה כנגד השובתים. זו למעשה המשמעות המשפטית העיקרית של הגדרת שביתה כבלתי לגיטימית. בעת ההחלטה האם להוציא צו מניעה, ישקול בית הדין את השיקולים הבאים:

1. גם אם השביתה לגיטימית יבחן בית הדין את מאזן הנוחות המעריך את הנזק אשר יגרם למעסיק ולצדדים שלישיים אם לא ינתן צו, אל מול הנזק שיגרם לעובדים באם ינתן צו מניעה, לרבות הנזק אשר יגרם לחירות השביתה בישראל.<sup>74</sup>

69 חוק יישוב סכסוכי עבודה, ס' 5; דב"ע מח/ 41-20 ההסתדרות הכללית – רשות שדות התעופה בישראל, פד"ע יט 449; דב"ע 41-96/97 תדיראן קשר בע"מ – ההסתדרות העובדים הכללית החדשה, פד"ע לב 306

70 חוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז - 1957, ס' 3; דב"ע נד/ 4-27 צים בע"מ – ההסתדרות הכללית, פד"ע כט;

71 חוק יישוב סכסוכי-עבודה, התשי"ז - 1957, ס' 5ב; דב"ע לג/ 4-3 שטרית – מספנות ישראל בע"מ, פד"ע ד 337. דב"ע מח/ 41-20 ההסתדרות הכללית – רשות שדות התעופה בישראל, פד"ע יט 449; וראו גם: דב"ע מז/4-6, פד"ע יח, (287,302).

72 חיפה כימיקלים; לאחר התקופה הנחקרת פסק בית הדין לעבודה באופן ברור יותר בעניין זה, וראו: דב"ע נז/ 41-27 ההסתדרות הכללית – מכתשים מפעלים כימיים בע"מ, פד"ע ל 449; הורן את ליבוביץ \*\*\*; וראו גם את פרשת עובדי מרכז הספורט \*\*\*

73 שירותי תחבורה ציבוריים באר שבע; דב"ע נב/ 4-20 הועד הארצי של ארגון עובדי בנק דיסקונט בע"מ – בנק דיסקונט לישראל בע"מ, פד"ע כד 115; דב"ע נד/ 4-27 צים בע"מ – ההסתדרות הכללית, פד"ע כט 139;

74 דב"ע נג/4-9 מ"י - ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים, עבודה ארצי כרך א(1) 845, פסקה 11; דב"ע נג/ 4-4 ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י – בזק חברה ישראלית לתקשורת בע"מ, פד"ע כה 367 (פסקה

2. גם אם השביתה בלתי לגיטימית, לא בהכרח יוציא בית הדין צו מניעה, שכן צו המניעה הוא סעד שביושר, אשר המבקש אותו צריך לפנות לבית הדין בכפיים נקיות, ללא שיהוי, ובעיקר - לא בעיתוי מוקדם מדי<sup>75</sup>.
3. אין לראות בצו מניעה תחליף למשא ומתן קיבוצי אלא כלי עזר להחזרת המשא ומתן הקיבוצי למסלולו<sup>76</sup>. אי לכך, קיומו של משא ומתן קודם לשביתה יהווה שיקול בהחלטה אם להוציא צו מניעה<sup>77</sup>.
4. מדיניותו של בית הדין היא לתת צוים ביד קמוצה, ובודאי שלא לספק למעסיק הבטחה רחבה כנגד שביתה כלשהי במפעלו<sup>78</sup>.
5. בית הדין ימנע ככל האפשר מהוצאת צו מניעה במעמד צד אחד<sup>79</sup>.

ה.

יש להבחין בין מערכת הדינים בנוגע לשביתה הבלתי-לגיטימית וצו המניעה ובין שתי מערכות דינים אחרות:

1. ההגדרה של שביתה בלתי-מוגנת תוחמת את אותם המקרים בהם השתתפות של עובדים בשביתה תסיר מהם את ההגנות הסטטוטוריות, אך אין בכך כדי לקבוע אם יוצא כנגד העובדים צו מניעה או לא<sup>80</sup>.

---

23; דב"ע מז/4-6 רשות השידור - האיגוד הארצי של עתונאי ישראל פד"ע יח 287, 302; דב"ע מח/4-20; מח/4-23 הנ"ל, בעמ' 458; בג"צ 153/83, עמ' 441

75 דב"ע לה/4-6 ועד עובדי מחלקת הים, רשות הנמלים נמל חיפה - רשות הנמלים נמל חיפה, פד"ע ו, 345; דב"ע לב/4-6 ועד עובדי תחזוקה ישירה באל על - אל על, נתיבי אוויר לישראל, פד"ע ג; דב"ע נה/41-35 מקורות-הסתדרות הכללית החדשה, עבודה ארצי, כרך כח 195; דב"ע מט/4-28 רשות הנמלים נ' ההסתדרות הכללית פד"ע כ' 420, 417

76 דב"ע לג/4-3 שטרית - מספנות ישראל בע"מ, פד"ע ד 337 (ס' 25 לפסק הדין); דב"ע לב/4-6 ועד עובדי תחזוקה ישירה באל על - אל על, נתיבי אוויר לישראל, פד"ע ג (פיסקה 10 לפסה"ד); דב"ע לה/4-6 ועד עובדי מחלקת הים, רשות הנמלים נמל חיפה - רשות הנמלים נמל חיפה, פד"ע ו 345

77 דב"ע מח/41-20 ההסתדרות הכללית - רשות שדות התעופה בישראל, פד"ע יט 449 (ס' 7 לפסה"ד); דב"ע נא/4-11 מ"י - ההסתדרות הכללית של העובדים בישראל, עבודה ארצי כרך א(1) 506;

78 דב"ע נב/4-20 הועד הארצי של ארגון עובדי בנק דיסקונט בע"מ - בנק דיסקונט לישראל בע"מ, פד"ע כד 115; דב"ע לב/4-6 ועד עובדי תחזוקה ישירה באל על - אל על נתיבי אוויר לישראל, פד"ע ג 393; דב"ע ל/5-2, הסתדרות המהנדסים - נציבות שירות המדינה, פד"ע ב' 58, 71;

79 דב"ע נב/4-20 הועד הארצי של ארגון עובדי בנק דיסקונט - בנק דיסקונט לישראל בע"מ, פד"ע כד 115; דב"ע לג/4-3 שטרית - מספנות ישראל, פד"ע ד' 337, 356; דב"ע מג/9-208 הסתדרות המורים - מדינת ישראל, פד"ע י"ד, 418, 419

2. צווי ריתוק שונים מצוי מניעה, בכך שהם מוצאים על ידי הרשות המבצעת, ולא על ידי הרשות השופטת; מטרתם להבטיח הספקת שירותים ומוצרים חיוניים, ולא להבטיח את השמירה על כללי המשחק של משפט העבודה הקיבוצי; תחולתם היא in personam ולא in rem כתחולתם של צוי מניעה; הפרתם מהווה עבירה פלילית ולא עילה לצו מכוח פקודת בזיון בית המשפט כבמקרה של הפרת צו מניעה<sup>81</sup>.

---

80 ס' 37 לחוק ישוב סכסוכי עבודה; דב"ע לו/ 4-1 הטכניון מכון טכנולוגי לישראל – ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י, פד"ע ז 313 (פיסקה 5); דב"ע 41-92/97 ארגון העובדים בעיריית ת"א יפו- עריית ת"א יפו, פד"ע לא (פיסקה 4)

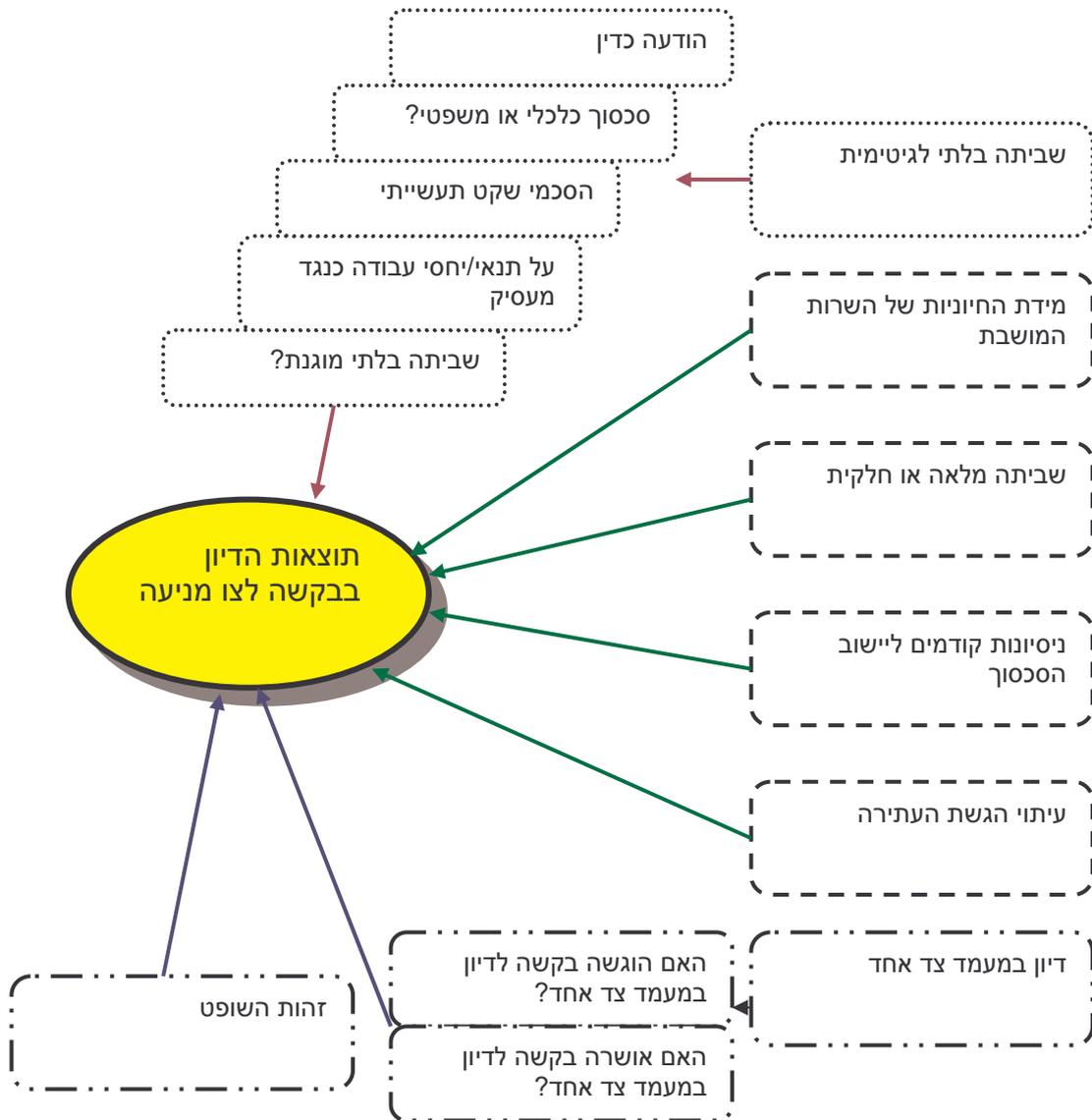
81 ראה באופן כללי, מרדכי מירוני, צווי ריתוק...

## טבלאות

### טבלה מס' 1: הבחנות מושגיות

משתנה	גישה מפרידה	גישה אינטגרטיבית
היחס בין מערכות המשפט ויחסי עבודה	מערכות נפרדות	מערכות רפלקסיביות הפתוחות במידה מסוימת זו כלפי זו
השתייכות בית הדין לעבודה	בעיקר למערכת המשפט	למערכת המשפט ולמערכת יחסי העבודה
הסיבות להפרדתו של בית הדין ממערכת המשפט	מומחיות משפטית בתחום העבודה	מומחיות ביישוב סכסוכים באופן שונה מהמקובל במערכת המשפט
תפקידי בית הדין	תפקיד שיפוטי קלאסי	תפקיד של מתווך תעשייתי
תפקיד השופט	גישה פורמליסטית	גישה אסטרטגית

תרשים מס' 1 - מודל המחקר לבחינת הבניית שיקול הדעת השיפוטי בבקשות לצו מניעה



סיווג המשתנים הבלתי תלויים

- משתנים בלתי תלויים הנוגעים לכללי המשחק המשפטיים
- משתנים בלתי תלויים המאפיינים את הסכסוך הקונקרטי
- משתנים בלתי תלויים הקשורים להליך השיפוטי

טבלה 2: התפלגות שכיחויות ומאפייני הנתונים (n=324)

משתנה	N	אחוז
<b>א. משתנה תלוי</b>		
הוצא צו מניעה	154	47.5
לא הוצא צו מניעה	29	9
הצדדים התפשרו (ללא הכרעה של ביה"ד)	141	43.5
<b>ב. משתנים בלתי תלויים</b>		
שביטה לגיטימית	39	12
נמסרה הודעה מוקדמת	285	88
ההודעה ניתנה ע"י האיגוד המקצועי והשביטה אושרה כדין	81	25
סכסוך משפטי	242	75
	85	26
	238	74
	121	37
	203	63
<b>סעיף שקט תעשייתי:</b>		
1. ללא הסכם עבודה	6	2
2. שקט תעשייתי חלקי	230	73
3. שקט תעשייתי מלא	10	3
4. לקראת חתימת הסכם		
שביטה בלתי מוגנת	70	22
	23	7
	194	60
	107	33
שביטה מעין פוליטית	19	6
	305	94
	57	18
סכסוך כלכלי לקראת חתימה על הסכם קיבוצי חדש	267	82
שירות חיוני	98	30
	192	59
	34	11
הפסקת עבודה	171	53
	49	15
	29	9
	24	7
	51	16
	222	68
	102	32
	198	62
	120	38
	140	44
	181	56
	42	13
	98	30
	184	57
	217	67
	107	33

**טבלה 3: בדיקת השערות הנוגעות לקשר שבין תוצאות החלטות בית הדין בנוגע לסוגיית הוצאת צו מניעה לבין המשתנים הבלתי תלויים**

<b>P value</b>	<b>Df</b>	<b><math>\chi^2</math></b>	<b>משתנה</b>
<b><u>ציות לדין</u></b>			
0.001	1	61.550	שביתה בלתי לגיטימית
0.001	1	18.609	שביתה בלתי מוגנת
0.001	1	32.583	נמסרה הודעה מוקדמת (15 יום)
0.002	1	30.483	מאושרת על ידי האיגוד
0.001	3	16.481	השפעת סעיף שקט תעשייתי
<b><u>גורמים לשביתה</u></b>			
0.001	1	16.204	סכסוך כלכלי במהלך משא ומתן על הסכם חדש
0.004	1	8.133	מחלוקות בנוגע לאכיפה או לפירוש של הסכם קיבוצי קיים
NS	1	3.222	מחלוקות בנוגע לתביעות חדשות למרות קיומו של הסכם קיבוצי
ל.מ.	1	1.921	דרישות להשפעה על קבלת החלטות ניהוליות
ל.מ.	1	0.157	שביתה מעין פוליטית
<b><u>אפיונים חוץ-משפטיים של שביתה</u></b>			
ל.מ.	1	1.127	סקטור ציבורי או פרטי
ל.מ.	2	1.282	שירות חיוני
ל.מ.	3	6.621	הפסקת עבודה מלאה
ל.מ.	3	1.164	כיסוי מקיף של כלל העובדים
ל.מ.	2	3.976	שביתה מקיפה יותר ממגזר כלכלי אחד
ל.מ.	1	3.655	קיום של שביתה לפני הפניה לביה"ד
0.015	1	5.950	מאמץ קודם ליישוב הסכסוך
<b><u>אפיונים המתייחסים להליך הלגלי</u></b>			
0.004	5	17.553	בית הדין לעבודה
0.041	1	4.177	בקשה לדיון במעמד צד אחד
ל.מ.	1	0.254	אישור דיון במעמד צד אחד

הערה: ל.מ. - לא מובהק מבחינה סטטיסטית

**טבלה 4: השערות הבודקות קשר בין אופי יישוב הסכסוך (צו מניעה או פשרה) לבין המשתנים בלתי תלויים**

<i>P value</i>	<i>df</i>	$\chi^2$	<b>משתנה</b>
<b><u>ציות לדין</u></b>			
0.040	1	4.230	שביתה לא לגיטימית
מ.ל.	1	2.118	שביתה בלתי מוגנת
מ.ל.	1	0.298	נמסרה הודעה מוקדמת (15 יום)
מ.ל.	1	0.221	מאושרת על ידי האיגוד
מ.ל.	3	5.816	השפעת סעיף שקט תעשייתי
<b><u>גורמים לשביתה</u></b>			
מ.ל.	1	1.254	סכסוך כלכלי במהלך משא ומתן על הסכם חדש
מ.ל.	1	2.159	סכסוך בנוגע לאכיפה או לפירוש של הסכם קיבוצי קיים
מ.ל.	1	1.259	סכסוך בנוגע לתביעות חדשות למרות קיומו של הסכם קיבוצי
מ.ל.	1	1.921	דרישות להשפעה על קבלת החלטות ניהוליות
מ.ל.	1	0.682	שביתה מעין פוליטית
<b><u>אפיונים חוץ-משפטיים של השביתה</u></b>			
מ.ל.	1	0.373	סקטור ציבורי או פרטי
מ.ל.	2	3.080	שירות חיוני
מ.ל.	3	3.117	הפסקת עבודה מלאה
מ.ל.	3	0.172	כיסוי מקיף של כלל העובדים
מ.ל.	3	6.732	שביתה מקיפה יותר ממגזר כלכלי אחד
מ.ל.	1	0.009	קיום של שביתה לפני הפניה לביה"ד
מ.ל.	1	0.000	מאמץ קודם ליישוב הסכסוך
<b><u>אפיונים המתייחסים להליך המשפטי</u></b>			
0.020	5	13.406	בית הדין לעבודה
0.037	1	4.362	בקשה לדיון במעמד צד אחד
0.001	1	18.754	אישור דיון במעמד צד אחד

הערה: ל.מ.- לא מובהק מבחינה סטטיסטית

**טבלה 5 : מאגר הממונה על יחסי העבודה: התפלגות שכיחויות של מאפייני הנתונים**

<b>אחוז</b>	<b>N</b>	<b>משתנה</b>
<b>א. משתנה תלוי</b>		
23.5	239	בית הדין מעורב בסכסוך
76.5	779	בית הדין איננו מעורב בסכסוך
<b>ב. משתנים בלתי תלויים</b>		
<b><u>ענף כלכלי</u></b>		
25.2	255	1. תעשייה וייצור
2.9	29	2. תשתיות (חשמל ומים)
11.5	116	3. תחבורה
19.4	196	4. מוסדות פיננסים
32.3	327	5. מגזר ציבורי
8.8	89	6. שירותים מסחריים ותרבותיים
<b><u>גורם שביתה</u></b>		
22.3	220	1. סוגיות הקשורות לתשלומים והטבות
4.1	40	2. קידום
0.4	4	3. הכרה בארגון עובדים
20.4	201	4. שיבוש בתשלומי שכר
21.3	210	5. פיטורין זמניים וסגירת מפעלים
3.7	36	6. תנאים פיזיים
7	69	7. שיבוש בתשלומי שכר
4.2	41	8. בעיות משמעת ויחסי עבודה
16.7	165	9. חתימת הסכם עבודה חדש
<b><u>נמסרה הודעה לפני שביתה</u></b>		
48.9	426	1. כן
51.1	445	2. לא
<b><u>אישור שביתה</u></b>		
60.1	588	1. כן
48.9	390	2. לא
<b><u>גוף המאשר שביתה</u></b>		
26.9	274	1. אושרה על ידי איגוד ארצי
23.7	241	2. אושרה על ידי מועצת פועלים מקומית
7.2	72	3. אושרה על ידי האגף לאיגוד מקצועי
1.6	16	4. אושרה על ידי איגוד עובדים לא הסתדרותי
38.3	390	5. לא הוענק אישור
<b><u>סיום שביתה</u></b>		
81.6	542	1. דרישות העובדים נענו במלואן/בחלקן
18.4	122	2. דרישות העובדים נדחו

(המשך טבלה 5)

<b>אחוז</b>	<b>N</b>	<b>משתנה</b>
		<b><u>אופן סיום שביתה</u></b>
20.3	207	1. דרישות העובדים נענו במלואן
26.7	272	2. דרישות העובדים נענו בחלקן
12.0	122	3. דרישות העובדים נדחו
2.8	28	4. משא ומתן או בוררות נכשלו
9.3	95	5. שביתה עדיין לא הסתיימה
13.4	136	6. מפעל נסגר
9.3	95	7. הושג הסכם בנוגע לטיפול בדרישות שלא מולאו
6.2	63	8. אין מידע בנוגע לדרישות עובדים שלא מולאו
		<b><u>היה טיפול מוקדם</u></b>
80	812	כן
11	112	לא
9	96	לא ידוע
		<b><u>סוג שביתה</u></b>
69	705	מלאה
31	313	חלקית
		<b><u>סקטור</u></b>
26	235	פרטי
5	45	הסתדרותי
65	594	ציבורי
4	42	יותר מסקטור אחד
		<b><u>סוג הסכם עבודה</u></b>
26	261	הסכם קיבוצי כללי
67	661	הסכם קיבוצי מיוחד
6	56	הסכם קיבוצי כללי + מיוחד
1	8	חוזה עבודה אישי
		<b><u>סוג שביתה</u></b>
13	134	אסיפת עובדים
8	86	אזהרה
38	383	רגילה
4	36	השביתה
37	379	חלקית

טבלה 6: מאגר נתוני הממונה על יחסי העבודה - קשר בין מעורבות בית הדין בשביתה לבין משתנים בלתי תלויים

<i>P value</i>	<i>Df</i>	$\chi^2$	משתנה
מ.ל.	5	5.235	ענף כלכלי
0.001	8	33.618	גורם סיום השביתה
0.045	2	6.221	נמסרה הודעה (כולל קטגוריה "לא ידוע")
מ.ל.	1	2.593	נמסרה הודעה (ללא קטגוריה "לא ידוע")
0.005	1	7.925	אישור שביתה (כן/לא)
0.001	1	18.686	תוצאות השביתה (דרישות נענו במלואן/בחלקן/לא נענו)
מ.ל.	3	3.8980	סקטור
מ.ל.	1	0.3243	טיפול מוקדם
0.030	1	4.6909	שביתה מלאה/חלקית
0.0006	3	17.4938	סוג הסכם עבודה
0.002	4	16.5313	סוג שביתה

הערה: ל.מ.- לא מובהק מבחינה סטטיסטית