



שנת 1969

"שפיטה במקום שביתה" – הקמת בתי הדין לעבודה

**יעקב פרידברג, ממונה בייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי)
יעל בר לב, ממונה במחלקה למשפט העבודה בפרקליטות המדינה**

בעשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל היה משקל רב מאוד לעבודה המאורגנת, הקיבוצית, שהושתתה על ערכים סוציאליסטיים. ארגוני העובדים ובראשם הסתדרות העובדים היו בעלי מקום בולט ומשמעותי בציבוריות הישראלית, אך עד שנת 1969 לא היה לכך כמעט ביטוי במישור המשפטי. בשנה זו חוקקה הכנסת את חוק בית הדין לעבודה התשכ"ט-1969,¹ ומאז, כבר כחמישים שנה, בתי הדין הם חלק בלתי נפרד מעולם העבודה הישראלי. החוק מבטא בצורה המשמעותית ביותר את אותה תפיסה ערכית.

בשנת 1957 הוקמה על ידי שר העבודה דאז, גיורא יוספטל, ועדה בראשות השופט העליון צבי ברנזון, שהמליצה על הקמת בתי דין מיוחדים לדיני עבודה. בוועדה ישבו משפטנים נציגי ההסתדרות ונציגי המעסיקים. ההמלצה ניתנה מתוך הבנה שבתי הדין לעבודה יכולים לשפר את יחסי העבודה במשק ולהחיש תהליכים משפטיים בנוגע לביצועם של חוקי עבודה. בנוסף, יוכלו בתי הדין למנוע או לצמצם הסלמה של סכסוכי עבודה, ולהקטין את מספר השביתות, בעיקר ה"פראיות" ואת נזקיהן לציבור. בעקבות המלצות הוועדה גיבש היועץ המשפטי של משרד העבודה דאז, צבי בר-ניב, טיוטה להצעת חוק להקמת מערך חדש של בתי דין לעבודה. ההמלצה לא קודמה על אף תמיכתו של שר העבודה יגאל אלון, וזאת בשל התנגדות שר המשפטים, דב יוסף, ועמו מרבית הממסד המשפטי.² החשש היה שהקמת מערכת בתי דין נפרדת תפגע בסמכות ובמעמד של מערכת המשפט הכללית, מפני שתבוא דרישה להקמת בתי משפט מיוחדים נוספים.

עם התחלפות שר המשפטים בשנת 1966 מונה השר יעקב שמשון שפירא, ונסללה הדרך להעלאת ההצעה פעם נוספת. צבי בר-ניב (שהתמנה אז כבר לפרקליט המדינה), הכין את הצעת החוק, שהיתה דומה מאוד לחוק הגרמני, ומהותה החזון של שימור וביצור זכויות העובדים בישראל. בר-ניב היה שותף למאבק סביב ייסוד בית הדין, ובסופו של דבר החוק עבר על אף ההתנגדויות, בעיקר כיוון שבר-ניב הצליח לרתום את כל הצדדים הנוגעים בדבר: ראשת הממשלה דאז גולדה מאיר, שר העבודה יגאל אלון, ההסתדרות וארגוני המעסיקים במסגרת הסכם קיבוצי כללי. שר העבודה טבע את המשפט "שפיטה במקום שביתה", שהפך מאז לחלק מההלכה המקובלת, ומערכת בתי הדין לעבודה הוקמה ביום 1.9.1969, כשבר-ניב מונה לנשיאו הראשון של בית הדין הארצי.

¹ ס"ח, תשכ"ט, עמ' 553.

² ש' נוימן, בתי הדין לעבודה – פעמי ראשית, **ספר אליקה ברק אוסוסקין**, בהוצאת נבו, 2006, עמ' 142.

תמונה של השיקולים השונים, הכוחות הפועלים סביב חקיקת החוק והלבטים שסבבו אותו ניתן לקבל מפרוטוקול הדיון שנערך בכנסת בהסתייגויות שהועלו בטרם עבר החוק בקריאה שנייה ושלישית. החוק נדון בוועדה מיוחדת שהורכבה מחברי ועדת חוקה, חוק ומשפט וועדת העבודה של הכנסת.³

"הוועדה, אשר היא ועדה משותפת של ועדת החוקה, חוק ומשפט ושל ועדת העבודה, ישבה ברציפות וערכה 25 ישיבות. הופיעו לפני הוועדה נציגי ההסתדרות הכללית, נציגי לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, דהיינו ארגוני המעבידים, ולשכת עורכי הדין. כן שמעה הוועדה את נשיא בית המשפט העליון, השופט אגרנט, אשר בישיבה תמימה העיר והאיר את אזני חברי הוועדה לסוגיות הקשורות בנושא בית הדין לעבודה."⁴

החשיבות שראו יוזמי החוק בהקמת ערכאה שתיוחד לדיון ב"חוקי העבודה" נבעה מהרצון לרכז תחת גג אחד את הערכאות השונות שדנו בנושאים שהיו קשורים למשפט העבודה ולביטחון סוציאלי, כגון: הביטוח הלאומי, שירות התעסוקה, זכויות חיילים משוחררים בשוק העבודה (הגנה על משרתי מילואים), בטיחות בעבודה וזכויות של עובדים שהוסדרו בחוקים שונים (הגנת השכר, פיצויי פיטורין וכיו"ב).

בנוסף, חלק נכבד מתכלית הקמתו של בית הדין לעבודה היה להביא לשיפור במערכת יחסי העבודה, כלומר, ביחסים בין ארגוני העובדים, ובראשם ההסתדרות הכללית, לבין המעסיקים והמדינה. זאת, באמצעות הקמת ערכאה שתתמחה בנושאים אלה, שישבו בה שופטים שימונו על ידי אותה ועדה ושהרכבה יותאם לכך (הוועדה לבחירת שופטים, שבה יישב שר העבודה כאחד השרים החברים בוועדה), וכן שמותבי השיפוט בערכאה זו יכללו נציגי ציבור שאינם שופטים, כי אם נציגים של העובדים והמעסיקים. ועוד, השופטים ונציגי הציבור "יצטרכו לגשת לפתרון סכסוכי העבודה, שיובאו לפניהם, בדרך של הבנה מיוחדת בבעיות שיתעוררו, ולא תמיד בדרך משפטית פורמלית גרידא."⁵ העדר הפורמליות בדיוניו של בית הדין לעבודה מהווה חלק מהיתרונות שבהתנהלותו, אך גם מהמחלוקת סביבו עד היום,⁶ כפי שנפרט להלן.

מעבר לנימוקים אלו חשוב להזכיר גם את האינטרסים הפוליטיים. הממשלה בראשות מפא"י רצתה לחזק את ההסתדרות כגוף מרכזי יציג של כלל העובדים מול הוועדים השונים ש"פרקו עול" ונקטו יותר ויותר בשביתות פראיות. באותם שנים מפא"י כמפלגת שלטון הלכה ונחלשה, ועמה גם ההסתדרות, שהייתה גוף פוליטי יותר מאשר גוף מקצועי, וכמעסיק משמעותי היא גילמה גם אינטרסים שלטוניים. עד להקמת בית הדין לעבודה העדיפה ההסתדרות פתרונות שאינם שיפוטיים לסכסוכי העבודה, בין היתר באמצעות מנגנוני בוררות וועדות פריטטיות (משותפות למעסיקים ולהסתדרות), אך היחלשותה מול הוועדים המקומיים החזקים הובילה להעדפה מסוימת להפנות את הסכסוכים לערכאה שיפוטית חיצונית, שבה נקבעו כללים מסדירים חדשים בין עובדים וארגונים יציגים לבין המעסיקים.⁷

³ פרוטוקול ישיבה מס' 390 של הכנסת ה-6 (18.3.69) fs.knesset.gov.il/6/Plenum/6_ptm_252585.pdf

⁴ שם, 2033.

⁵ שם, 2045.

⁶ נוימן, ה"ש 2, עמ' 153.

⁷ ר' בן ישראל, **דיני עבודה בישראל**, (1989), עמ' 31, וכן ר' בן ישראל, **דיני עבודה א** (2002), עמ' 113.

ראשת הממשלה הייתה שרת העבודה בעת חקיקת חוקי המגן שהסדירו את יחסי העבודה בישראל, כאשר בר-ניב היה היועץ המשפטי של משרד העבודה, והם אשר הובילו לאחר מכן את חקיקת החוק להקמת מערכת בתי הדין הנפרדת.

בר ניב ראה בהקמת בית הדין הזדמנות ליצירת קודיפיקציה של דיני העבודה, ואכן פעל כך במשך השנים שבהם שימש כנשיא בית הדין הארצי לעבודה. בית הדין הארצי קבע כללים מוסכמים ביחסי העבודה כפסיקה מחייבת אף במקרים שבהם הסכסוך כבר הסתיים, וזאת במטרה לקבוע מדיניות שיפוטית שתהווה את התשתית למשפט העבודה הישראלי.⁸ בית הדין אף פרסם את פסיקותיו בקבצי פד"ע (פסקי דין עבודה) כבר מייסודו. על בר-ניב נאמר שבמידה רבה ייסד את הענף המשפטי של דיני העבודה, שכן עד להקמת בתי הדין לעבודה הייתה לרשות השופטת השפעה מזערית, אם בכלל, על עיצוב מערכת יחסי העבודה, ומשפט העבודה התבסס על מסכת החוקים ועל מעט מאוד הלכות של בתי המשפט המחוזיים ושל בית המשפט העליון.⁹

חלק מן ההסתייגויות לחקיקת החוק המקים את בתי הדין לעבודה נבעו מן החשש ליצירת מערכת שיפוטית נפרדת. אף שהיתה הסכמה כי ראוי לפשט את ההליכים בסכסוכי עבודה, הועלה חשש מפגיעה בסמכות בתי המשפט הכלליים, בשוויון בפני החוק ובעצמאות בתי המשפט, וכן הועלה חשש מהתפתחותן של הלכות סותרות. לגישת חלק מהמתנגדים, ניתן היה להשיג את אותה תוצאה באמצעות הקמת בתי דין בצמוד לבתי המשפט הכלליים בדומה לבתי המשפט לתעבורה. עוד נטען, כי אין בענף משפט העבודה כל ייחוד לעומת ענפים אחרים, וכי התוצאה הבלתי רצויה יכולה להיות שלכל ענף משפטי תוקם מערכת שיפוט נפרדת. הצעה נוספת שהוצעה על רקע הסתייגות זו, היתה לאפשר זכות ערעור לבית המשפט העליון, שישמור על אחידות הפסיקה.

דאגה מיוחדת הובעה באשר למינוי שופטי בית הדין לעבודה על ידי ועדה שיהיה בה משקל לגורם ממשלתי מסוים, הוא שר העבודה: "מובן שאז יכולה להיווצר זיקה בין השופטים המיועדים לבין אותו גורם ממשלתי. קרוב לוודאי שגורם ממשלתי זה יפעל על יסוד שיקולים פוליטיים מפלגתיים. ומכאן שיכולה להיות זיקה פוליטית מפלגתית למינוי האמור. לכך יכולות להיות השלכות חמורות ביותר לגבי אובייקטיביות השיפוט".¹⁰ יצוין, כי חשש זה תמוה במקצת, שכן ממילא יושבים בוועדה למינוי שופטים שני שרים, אחד מהם שר המשפטים, כך שכוח מסוים ניתן בכל מקרה לדרג הפוליטי.

דאגה נוספת שהובעה נגעה דווקא לחשש מפני התערבות של הערכאה השיפוטית בחופש המשא ומתן בין ארגון העובדים לבין המעסיקים. חברי כנסת, בעיקר מהצד השמאלי של המפה הפוליטית, הסתייגו מהתערבות בזכות השביתה באמצעות חוקים וצווים שיפוטיים, וטענו כי איסור על שביתה אינו יעיל ומוביל לתוצאות הפוכות מהרצוי: החרפת המאבק המקצועי ופריקת עול של ארגוני העובדים. "אם הכנסת תקבל את החוק הזה, בצורה המונחת לפנינו, דהיינו, בצורה המאפשרת איסור שביתות באמצעות צווי מניעה של בתי משפט, אנחנו פותחים, בשטח של יחסי עבודה, תיבת פנדורה חדשה".¹¹ נציג המפלגה הקומוניסטית אף הביע חשש, כי "ההסתדרות

⁸ נוימן, לעיל ה"ש 2, עמ' 149.

⁹ ספר בר ניב, א' ברק, מ' גולדברג, י' זמיר וי' אילואסוף (עורכים), (1987), עמ' 9.

¹⁰ פרוטוקול הכנסת, ה"ש 3, 2035.

¹¹ שם, 2036.

מסגירה את אחת מהסמכויות החשובות שלה לבית הדין לעבודה ללא כל צורך. היא משמיטה לאט לאט את הקרקע מתחת לרגליה.¹² נציג המערך הציג אפשרות כי התערבות בית הדין בסכסוך תעורר "התמרמרות בקרב ציבור העובדים, מה שעלול לפגוע במעמדו של בית הדין לעבודה."¹³ מנגד, חברי כנסת מהצד הימני של המפה הביעו תקווה כי בית הדין לעבודה יפחית את מספר סכסוכי העבודה המיותרים ב"דרך של שיפוט, שתאפשר מימוש זכויות העובדים בצורת מהירה יותר, זולה יותר ופשוטה יותר."¹⁴

סכסוכי העבודה המיותרים המוזכרים במפורש בדיון, הם למשל אלה שמתגלעים חדשים לבקרים בנמלי הים. דוגמה זו של נמלי הים מעניינת במיוחד, שכן עד ימינו ממשיכים נמלי הים להיות מוקד של סכסוכי עבודה שנויים במחלוקת, שבית הדין לעבודה ממלא בהם תפקיד מפתח, מה שמעמיד את בית הדין לעבודה עצמו במרכז של המחלוקת, כפי שנראה בהמשך, ובכך לעיתים אכן פוגעים בעצם מעמדו של בית הדין לעבודה.

יו"ר הוועדה שדנה בחוק הבהיר בעת הדיון במליאת הכנסת, כי "אין חוק זה עוסק בעניינים מהותיים של עבודה אלא ביישומו של הדין המהותי, כפי שהוא קיים, וקביעת הנוהל והסמכות ליישום. הסמכות למתן צו למניעת שביתה או השבתה תלויה בשאלה, מהו הדין המהותי לגבי חוקיות השביתה או ההשבתה. לשון אחר: שביתה או השבתה תהא בלתי חוקית, אם הדין המהותי קובע זאת. רק אז קיימת בכלל הסמכות ליתן צו למניעתה. מאידך גיסא, אם השביתה או ההשבתה אינם הפרה של הדין המהותי, ולמעשה ברוב המקרים זהו המצב החוקי כיום, הרי שממילא הסמכות לתת צווי מניעה אינה קיימת."¹⁵

לאורך השנים מילאו בתי הדין לעבודה, ובראשם בית הדין הארצי, תפקיד מפתח בעיצוב יחסי העבודה בישראל, וזאת הן בפן הקיבוצי – בעגנם את זכות השביתה ואת ההתארגנות כזכויות יסוד בעלות תוקף ומשמעות, והן בפן האישי, בחיזוק של זכויות יסוד כגון שוויון הזדמנויות בעבודה וחופש העיסוק. כך, בית הדין לעבודה עיצב וממשיך לעצב את עולם העבודה, ודרכו את המשק כולו, אולם התפקיד המרכזי שהוא בוחר לקחת, בעיקר בסכסוכים הקיבוציים הגדולים במשק שעניינם רפורמות משמעותיות או צעדי מדיניות של הממשלה ונושאים בעלי השלכות כלכליות ופוליטיות נרחבות, מעמידים אותו לא פעם בעין הסערה ובמרכז של המחלוקת.¹⁶ בתי הדין לעבודה, ובראשם בית הדין הארצי, נקטו בשני העשורים האחרונים גישה המצדדת בהפיכתו למתווך, מפשר ומגשר בין המעסיקים לבין ארגוני העובדים, ופעמים רבות הוא לוקח חלק פעיל בניהול הסכסוכים ובמאמץ להוביל לסיומם בדרך של הסכמה בין הצדדים חלף הכרעה שיפוטית.¹⁷ לאחרונה, בעקבות תלונה שהוגשה לנציב תלונות הציבור על השופטים, כתב הנציב כי "אין מחלוקת באשר לתפקיד החשוב אותו ממלא בית הדין הארצי לעבודה בכל הקשור לשוב סכסוכי עבודה קיבוציים במשק הישראלי. 'שפיטה במקום שביתה' וכן 'גישור במקום שביתה' הם הליכים רצויים ומועילים. אך אין לערב בין 'שפיטה' לבין 'גישור'. כך מצווה החוק, כך מורה הפסיקה וכך מחייבת השמירה על

¹² שם, 2040.

¹³ שם, 2046.

¹⁴ שם, 2043.

¹⁵ שם, 2046.

¹⁶ ראו גם נוימן, ה"ש 2 לעיל, עמ' 158-168.

¹⁷ שם.

סמכותו המוסדית של בית הדין. "והוסיף הנציב, כי על המחוקק לתת את דעתו לסוגיות האמורות, ולהסדירן, תוך שהוא מדגיש את הצורך לשמור על ההבחנה בין גישור לבין שפיטה. בלשונו של הנציב: "על אופייה של השפיטה ראוי לשמור גם בימי שביתה".¹⁸ נוכח החלטה זו של נציב תלונות הציבור על השופטים הקימה נשיאת בית הדין הארצי לעבודה, כב' השופטת ורדה וירט-ליבנה בעצה אחת עם נשיאת בית המשפט העליון, כב' השופטת אסתר חיות, ועדה לבחינה ולגיבוש המלצות במישור המערכתי באשר למתכונת הראויה לניהול דיונים העוסקים בצעדים ארגוניים בסכסוכי עבודה קיבוצים. הוועדה מורכבת מנשיאת בית הדין הארצי לשעבר, כב' השופטת (בדימוס) נילי ארד, שופטת בית הדין הארצי לשעבר רונית רוזנפלד ונשיאת בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב לשעבר, כב' השופטת (בדימוס) אפרת לקסר.

נוכח התפקיד המשמעותי שלקח על עצמו בית הדין לעבודה, ואגב המחלוקות שהתעוררו סביב פסיקותיו והמדיניות שנקט, אף הועלו בעבר הצעות לביטולו או לצמצום של סמכויותיו.

בהקשר זה, אחת המחלוקות העיקריות המובאות לפתחו של בית הדין לעבודה עניינה היקף זכות השביתה אגב מהלכים שמקדמת הממשלה במסגרת סמכותה. ייחודה של חירות השביתה ככלי במסגרת יחסי עבודה קיבוציים, שהיא מעניקה זכות להשתמש באמצעים כוחניים שמטרתם להפעיל לחץ שיניע את הצד השני להסכים לדרישות כלכליות. נוכח האמור נדרשת הגדרה ברורה של גבולות החירות לשבות, כדי למנוע חתירה תחת ערכי היסוד של המשטר הדמוקרטי. על בסיס זה התפתח במשך השנים הדין המסדיר את גבולותיה וגדרותיה של השביתה הכלכלית המותרת, על יסוד חוק הסכמים קיבוציים וחוק יישוב סכסוכי עבודה. מה שאינו נכלל במסגרת הנושאים שהוגדרו בחוקים אלה אינו יכול להיחשב לסכסוך עבודה המצמיח זכות שביתה. כך נוצרו האיסורים המגדירים את השביתה הפוליטית האסורה, ומשמעותם שהערכאות השיפוטיות ימנעו את קיומה של השביתה באמצעות צווים שיוצאו נגד ארגון העובדים והעובדים השובתים ויורו להם להפסיק את השביתה ולהשיב את העבודה לסדרה. בנוסף, זכות השביתה, ככל זכות יסוד, אינה בלתי מוגבלת, ויש לאזנה מול זכות הקניין של המעסיק ומול זכויות שונות של הציבור (זכות לחיים, חופש תנועה, חופש הביטוי, זכות לביטחון וכיו"ב), ולפיכך יש להבטיח שהצעדים הננקטים במסגרת שביתה הם מידתיים ואינם פוגעים במעסיק או בציבור מעבר לנדרש.

במהלך השנים הותוו ההלכות באשר לזכות השביתה ולהיקפה הן בבתי הדין לעבודה והן בבית המשפט העליון, המהווה ערכאה עליונה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק גם בכל הנוגע להלכות היוצאות תחת ידיו של בית הדין הארצי לעבודה, ובראשן פרשת בזק, שהגדירה בשנת 1996 את השביתה הפוליטית והשביתה המעין-פוליטית אגב מדיניות הממשלה לביטול המונופול של חברת בזק על שיחות בין-לאומיות.¹⁹

במהלך השנים שחלפו מאז נשמעו קולות שקראו להרחבת זכות השביתה כך שתוכר האפשרות לקדם באמצעותה טווח מטרות חברתיות רחב יותר, ולא להסתפק בדרישות בתחום הצר

¹⁸ "שפיטה בימי שביתה: על חוסר סמכותו של בית הדין הארצי לעבודה לקיים הליכי גישור או פישור בהליכים שנדונים בפניו בסכסוך קיבוצי", החלטה מיום 11.11.18 פורסמה באתר משרד המשפטים, וראו סעיפים 56 ו-60 להחלטה: <https://www.justice.gov.il/Units/NezivutShoftim/MainDocs/348.18.pdf>

¹⁹ בג"ץ 525/84 נביל חטיב ואח' נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד מ(1) 673 (להלן: פרשת חטיב); בג"ץ 1074/93 היועץ המשפטי לממשלה ואח', נגד בית הדין הארצי לעבודה ואח' פד"י מט(2) 485 (להלן: פרשת בזק).

של זכויות העובדים.²⁰ בית הדין לעבודה החל לתת ביטוי לגישה זו ואפשר בחלק מן המקרים להסתדרות להביע עמדות שיובילו לשינוי מדיניות ממשלתית בעניינים שאינם עומדים בתנאים הקלאסיים של שביתה כלכלית בגין זכויות עובדים (למשל בעניין עובדי הקבלן,²¹ מאבק שניהלה ההסתדרות על גלי המחאה החברתית).

סיכומו של דבר, אין חולק בדבר תרומתו הרבה של בית הדין לעבודה להתוויית משפט העבודה הפרטי והקיבוצי בישראל, ודרכו – השפעתו הרבה על דמותו של המשק הישראלי. אין זה מפתיע אפוא, כי מקומו המרכזי של בית הדין לעבודה מציב אותו גם במרכזן של מחלוקות אידיאולוגיות, פוליטיות, כלכליות ומשפטיות.

²⁰ גישה זו מוצגת בהרחבה במאמרה של רות בן ישראל, השביתה בראי המשפט הציבורי: השביתה, השביתה הפוליטית וזכויות האדם, **ספר ברנזון**, עמ' 111.

²¹ ס"ק 11-11-8375 **לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים נ' ההסתדרות** (פורסם בנבו) 2.2.12.