

על הזכות שלא להצטרף לארגון עובדים

מאת

פרופ' יצחק זמיר ופרנסיס רדאי *

מבוא

1. הרקע

על-פי הזמנה של משרד העבודה, הולך ונערך במכון למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי שליד הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, מחקר בקשר לאפשרות של חקיקת חוק ארגוני עובדים וארגוני מעבידים. לפני חודשים אחדים הופץ על-ידי המכון תזכיר ראשון במסגרת המחקר, ובו נדונה השאלה המקדמית אם יש בכלל צורך בחקיקת חוק כזה. התשובה שניתנה היתה חיובית¹. כעת נערך במכון התזכיר השני, אשר יציג את העקרונות, הבעיות המרכזיות וההסדרים המוצעים לחוק. ניתן להניח כי רבים מן ההסדרים שיוצעו לא יהיו שנויים במחלוקת רצינית, שכן הם יתנו ביטוי לעקרונות מקובלים, כגון עצם הזכות להקים ארגונים מקצועיים, אך בנושאים אחדים יש לצפות, ולקדם בברכת, ויכוח ציבורי חריף. כיוון שכך, ראוי להציג אותם בפני הציבור במועד ובצורה שיאפשרו ויכוח פורה והכרעות שקולות.

אחד הנושאים האלה עוסק בזכות שלא להצטרף לארגון עובדים. הבעיה המרכזית בהקשר זה היא, אם ראוי שהחוק יכיר בתוקפם של הסדרים בין מעביד או ארגון מעבידים לבין ארגון עובדים, לפיהם לא יתקבל אדם לעבודה, או לא ינתן לו להמשיך בעבודה, אלא אם יהיה חבר באותו ארגון עובדים.

רשימה זאת מכוונת להציג את הבעיה, לתאר את המצב הקיים בישראל ובמדינות אחרות, להעלות את השיקולים בעד ונגד חוקיותם של הסדרים כאלה, ולהציע פתרון².

* גב' פרנסיס רדאי, תלמידת מחקר בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית, כתבה את החלק העוסק במצב המשפטי במדינות אחרות, עמודים 278–285.

1 תזכיר זה פורסם בעבודה וביטוח לאומי, ירחון משרד העבודה, מאי 1971, עמ' 207.

2 בעיה זאת נידונה בפגישה של חוקרים אחדים במכון למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי. אותו דיון חשף את המורכבות של הבעיה, אך נסתיים בלי מסקנה מוסכמת. דווקא בשל כך סברנו שראוי להציג את הבעיה בפני הציבור. אנחנו מבקשים להודות לחוקרים שהשתתפו באותו דיון: הערות ודעות שהושמעו על ידיהם ודאי הסתגנו לרשימה זאת. במיוחד אנחנו מבקשים להודות למר עמוס אזובל מחוקרי המכון על שסייע בהכנתה של הרשימה. כמו-כן אנחנו מודים לד"ר אברהם פרידמן מבית הספר למינהל עסקים של האוניברסיטה העברית ולעו"ד נחמן אורי, סגן הממונה הראשי על יחסי עבודה במשרד העבודה, שקראו את כתב היד והעירו הערות חשובות.

2. הצגת הבעיה

חרות ההתארגנות המקצועית מקובלת בכל מדינה ומדינה כאחת מחרויות היסוד. ביטוי מפורש ניתן לה באמנות של ארגון העבודה הבינלאומי³ וכן בחוקות ובחוקים של מדינות רבות⁴. הרבה פנים לחרות זאת: היא כוללת את הזכות להקים ארגוני עובדים וארגוני מעבידים; להצטרף לארגונים אלה; להיות מוגן בפני אפליה בגין חברות או פעילות בארגון עובדים; ליצור בריתות של ארגוני עובדים או ארגוני מעבידים; להצטרף לארגוני עובדים או מעבידים בינלאומיים; ועוד. מסתבר שהסדרים בנושאים אלה ייכללו בכל הצעה לחוק ארגונים מקצועיים בישראל.

אולם, הסדרים אלה כולם מציגים רק צד אחד של חרות ההתארגנות המקצועית, ההיבט החיובי, המבטא בעיקר את הזכות להצטרף לארגון מקצועי. קיים גם צד אחר לחרות זאת, הוא ההיבט השלילי, אשר משמעותו זכות שלא להצטרף לארגון מקצועי. לכאורה זכות שלילית זאת מובנת מאליה, קיימת בכל מקום ואינה צריכה ביטוי או הגנה, שהרי אין מדינה שתטיל על אדם חובה שבחוק להצטרף לארגון עובדים בדומה לחובת הגיוס לצבא. וכמובן, אין להעלות על הדעת שדווקא בישראל תטיל הכנסת חובה על אדם כלשהו להיות חבר בארגון עובדים או בארגון מעבידים. אבל זכות שלילית זאת עומדת בפני סכנה של פגיעה עקיפה, לא על-ידי החוק עצמו, אך בחסותו של החוק. יש מדינות בהן מקובל לקבוע בהסכמים קיבוציים הסדרים השוללים את הזכות לעבוד מאדם שאינו חבר בארגון עובדים מסויים. במקרים אלה ניצבות זו מול זו שתי זכויות: זכות שלא להצטרף לארגון עובדים כנגד זכות לעבוד. בהתנגשות זאת מעדיפים רבים, מטבע הדברים, את הזכות לעבוד: כדי להתקבל לעבודה במפעל מסויים הם מוכנים להצטרף לארגון העובדים. הזכות שלא להצטרף לארגון עובדים עלולה, אם כך, להשאיר זכות ערטילאית, מילים יפות שאין להן כיסוי במציאות.

הסדרים מסוג זה — באנגלית קוראים להם Union security arrangements, ובעברית, בהעדר ביטוי מוצלח יותר, נתרגם ונאמר הסדרי בטחון ארגוניים — נוהגים למנות בהם יתרונות רבים: הם מקנים לארגון העובדים בטחון, עושים אותו אחראי יותר, ומונעים הסחפות אחר תביעות קיצוניות של חלק מן העובדים; משום כך הם מסייעים לשלום התעשייתי; הם מונעים סכסוכים בין ארגוני עובדים מתחרים; הם נוחים למעביד שאינו צריך לשאת-יולתת עם ארגונים אחדים; ובסופו של דבר, כיוון שהם מחזקים את ארגון העובדים, הם מקדמים את מצבו של כל עובד ועובד.

מן הצד השני, אין להתעלם מכך שהסדרים אלה יש בהם יסוד של כפייה. יתכן כי הכפייה אינה קשה, בין משום שמדובר בארגון מקצועי ולא בארגון פוליטי-אידיאולוגי, ובין משום שמדובר כנראה במספר קטן של עובדים שאינם מוכנים מבחינה עקרונית להצטרף לארגון עובדים מסויים או לארגון עובדים כלשהו. אך, אפילו כך הדבר,

3 ראה תאמנה בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן משנת 1948, פורסמה בכתבי אמנה 59, כרך 2, עמ' 249, ותאמנה בדבר הפעלת עקרונות הזכות להתארגנות ולמיקוח קולקטיבי משנת 1949, פורסמה בכתבי אמנה 277, כרך 9, עמ' 453. על אמנות אלה ראה צ. ברגיב, העבודה במשפט העמים, תל-אביב 1969, עמ' 109—124.

4 ברוב המדינות קיימות חוקים המסדירים פעולותיהם של האיגודים המקצועיים, וחוקים אלה, בדרך כלל, קובעים את העקרון של חרות ההתארגנות המקצועית, אם כי הביטוי התחקתי לעקרון זה שונה ממדינה למדינה.

עדיין הבעיה קשה: בכל עניין הנוגע לחירויות האזרח קיימת רגישות רבה. אכן, בעניינים כאלה הרגישות עדיפה מן הקהות. התנגדותו של אדם להיות חבר בארגון עובדים מסוים, אף שבעיני רבים תיראה בלתי-מובנת ואולי אף קנטרנית, עשויה להיות כנה ועזה. עצם הכפיה, אפילו כוונות טובות מונחות ביסודה, עלולה לקומם אותו. ובעניינים כאלה של חרות ומצפון אין לפטור את המתנגדים במשיכת-כתף רק משום שהם בלתי-מובנים או מעטים. אך הבעיה אינה מצטמצמת בתחום העקרוני-מצפוני. עשויות להיות לה השלכות מעשיות חשובות על המערכת הכלכלית ועל המרקם החברתי: הסדרי בטחון ארגוניים, המקנים כוח ויתרון לארגון עובדים מסוים, עלולים לקפח ואולי לחסל ארגוני עובדים אחרים. ויש משמעות חברתית רבה לקיומם של ארגונים אלה.⁵

בעיה זאת של הסדרי בטחון ארגוניים נדונה הרבה, ועדיין היא נדונה ביסודיות ובלהט, במדינות רבות. מהן שהתירו, וכנגדן יש שאסרו בלשון חד-משמעית, הסדרים כאלה. בישראל, כנגד זה, שורר קול דממה דקה בכל הקשור לבעיה.⁶ נכון הדבר כי מבחינה מעשית הבעיה, אף שהיא קיימת בישראל, אינה חריפת. אך, מטעמים שונים יש לחשוש שמצב נוח זה לא יאריך ימים. מכל מקום, חוק ארגוני עובדים וארגוני מעבידים, אם יתקבל בישראל, צריך יהיה להכריע בבעיה, אם לא במפורש הרי בשתיקה. ומהי ההכרעה הראויה?

3. באור מושגים.

הסדרי הבטחון הארגוניים הנהוגים בעולם מתבססים בדרך כלל על הנראות מפורשות בהסכמים קיבוציים. הנראות אלה נחלקות לשלושה סוגים עיקריים:

א. מפעל סגור (closed shop): הסדר כזה סוגר את המפעל בפני עובדים שאינם חברי ארגון העובדים. לשון אחרת, המעביד מחייב בהסכם הקיבוצי עם ארגון העובדים כי לא יקבל לעבודה אלא עובדים הנמנים על אותו ארגון. עובדים אחרים, אם הם מבקשים להתקבל לעבודה אצל אותו מעביד, צריכים קודם לכן להתקבל כחברים בארגון זה.

ב. מפעל מאורגן (union shop): המעביד, על-פי הסדר זה, זכאי לקבל לעבודה גם עובדים שאינם משתייכים לאותו ארגון עובדים תחתום על ההסכם הקיבוצי. אך אם עובדים כאלה לא יצטרפו לארגון תוך פרק זמן קבוע בהסכם, חייב יהיה המעביד לפטר אותם. הסדר כזה, כמו ההסדר הקודם, מבטיח שכל העובדים אצל אותו מעביד יהיו חברים בארגון עובדים אחד.

ג. מפעל נציגות (agency shop): על-פי הסדר זה רשאי המעביד לקבל

5 דיון מפורט ביתרונות ובחסרונות של הסדרי בטחון ארגוניים, להלן בעמ' 290 ואילך.

6 ערב הקמת המדינה העלתה ועדת התכנון לתחיקת עבודה שליד המכון לחקר סוציאלי של ההסתדרות הצעה לחקיקת חוק איגודים מקצועיים. בין היתר נאמר בהצעה זאת כי היא "לא תפגע בתוקף המחייב של כל הנראה בחוזה קולקטיבי בדבר חובת ההשתייכות של העובדים במקום, או במפעל הגדון, לארגון עובדים מסוים, כתנאי להעסקתם או להמשכת העסקתם על-ידי המעביד או המעבידים". ראה י. ברי-שיר, "תחיקת עבודה במדינת ישראל", חקרי עבודה, כרך ב' (יוני 1948), עמ' 59, 66. הצעה זאת כידוע, לא הגיעה אפילו לכלל ניסוח כהצעת חוק. מאז, כמדומה, לא הועלתה הצעה להסדיר עניין זה בדרך של חקיקה או בדרך אחרת.

לעבודה ולהמשיך בהעסקתם של עובדים שאינם נמנים על אותו ארגון עובדים החתום על ההסכם הקיבוצי. אך עובדים אלה חייבים לשלם לארגון עובדים זה מעין מס-יצוג, עבור ייצוג העניינים של כלל העובדים בפני המעביד. גובה המס שווה, לעתים קרובות, לגובה דמי החבר המשתלמים על-ידי חברי הארגון.⁷

המצב בישראל ובמדינות אחרות

1. אמנות ארגון העבודה הבין-לאומי

האמנה בדבר הופש ההתארגנות והגנת הזכות להתארגן, משנת 1948, קובעת בסעיף 2 כי "הזכות בידי עובדים ומעבידים, ללא כל הבדל שהוא, לכוון ארגונים לפי בחירתם הם ובלא הרשאה קודמת, ולהצטרף אליהם בכפוף לתקנות הארגון הנוגע בדבר בלבד".⁸ בוועידת הארגון היה מוסכם על הרוב כי אין באמנה זאת כדי לשלול מן העובד את זכותו הטבעית שלא להצטרף לארגון עובדים.⁹ כאשר נידונה האמנה בדבר הפעלת עקרונות הזכות להתארגנות ולמיקוח קולקטיבי, בשנת 1949, הועלתה לדיון בפעם נוספת שאלת הזכות שלא להצטרף לארגון עובדים, ונראה מתוך עבודות ההכנה של האמנה כי מספר ניכר של נציגים, אם כי המיעוט, רצה שזכות זו תהיה מצויינת בצורה ברורה בנוסח האמנה.¹⁰ אף-על-פי כן, נדחו התיקונים השונים שהוצעו על-מנת לתת תוקף לרצון זה, וסעיף 1 של האמנה מגן רק על הזכות להצטרף לארגון עובדים באומרו כי "עובדים יהנו מהגנה הולמת בפני מעשה אפליה כלפי חופש ההתאגדות בקשר לעבודתם".¹¹ יחד עם זאת, הועידה אישרה דין וחשבון מטעם הוועדה שלה ליחסי עבודה, בו הובעה הדעה כי בשום אופן אין לפרש את האמנה כמאשרת או אוסרת הסדרי בטחון ארגוניים, כיוון שאלה הם ענין לתחיקה לאומית.¹² במילה, ארגון העבודה הבינלאומי נמנע במכוון מקביעת נורמה בשאלת הזכות שלא להצטרף לארגון עובדים.

2. אנגליה

מבין הסוגים השונים של הסדרי הבטחון הארגוניים, הנפוץ ביותר באנגליה הוא

7 קיימים סוגים נוספים של הסדרי בטחון ארגוניים. הבולטים ביניהם: הסדר לפיו כל העובדים חייבים להיות חברי ארגון עובדים אך לא דווקא אותו ארגון שהינו צד להסכם הקיבוצי; לחברי ארגון העובדים היציג יש זכות קדימה לקבלה לעבודה; העובדים אינם גדרשים להצטרף לארגון עובדים כלשהו, אך אותם עובדים שהם חברי הארגון היציג אסור להם לפרוש מאותו ארגון; העובדים אינם חייבים להצטרף לארגון עובדים כלשהו, אולם על-פי דרישה של נציג הארגון היציג חייב העובד שנדרש לכך להצטרף לאותו ארגון תוך פרק זמן קצוב וקצר.

8 ראה לעיל הערה 3.

Record of Proceedings of the International Labour Conference, 31st Session, pp. 489-491.

Record of Proceedings of the International Labour Conference, 32nd Session, pp. 466-468.

11 ראה לעיל הערה 3.

Record of Proceedings of the International Labour Conference, 32nd Session, pp. 466-468. See also Jenks, The International Protection of Trade Union Freedom (London, Stevens & Sons, 1957), pp. 334-336.

המפעל הסגור. בתי המשפט הכירו במפורש בחוקיות ההסדר של מפעל סגור.¹³ מכאן שהזכות שלא להצטרף לארגון עובדים למעשה אינה קיימת באנגליה באותם מקרים רבים בהם חברות בארגון עובדים היא תנאי מוקדם לקבלת עבודה.¹⁴ אכן, בדיקה שנערכה בשנת 1964 העלתה כי 40% מכלל החברים בארגוני העובדים הצטרפו לארגונים מתוך הכרח.¹⁵

ההסדר של מפעל סגור זכה לתמיכה רחבה מצד חוקרים הנוטים, בדרך כלל, לראות בו גורם מסייע לשלום תעשייתי.¹⁶ רבים מהם נוקטים בדעה כי חובתם של העובדים להשתתף במימון ההוצאות של ארגון העובדים, אשר מפעולתו נהנים כל העובדים, גוברת על הזכות שלא להצטרף לארגון.¹⁷ אמנם, הוברר היטב כי ההסדר של מפעל סגור עלול לעתים לגרום אי-צדק ממשי לעובד,¹⁸ ואף-על-פי כן, הועדה המלכותית לארגוני עובדים וארגוני מעבידים (הידועה, על שם יושב הראש שלה, כועדת דונובן), אשר מונתה בימי שלטונה של מפלגת העבודה, לא ראתה בכך טעם מספיק להטיל איסור על הסדר של מפעל סגור.¹⁹ עמדתה של הועדה התבססה על ההנחה כי איסור על הנהגת הסדרים כאלה יהיה בלתי יעיל, בשל הקושי הגדול לגלות הסדרים בלתי-פורמליים ולהעניש בגללם. הועדה היתה סבורה כי על-ידי הגנות מתאימות ניתן יהיה להתגבר על החסרונות העיקריים המתלווים להסדר של מפעל סגור. למטרה זאת הציעה הועדה כי עובד המוצא מארגון עובדים, וכתוצאה מכך מאבד את מקום עבודתו, תהיה לו הזכות לתבוע פיצויים מארגון העובדים בבית דין מיוחד. ועוד אמרה הועדה כי עובדים שיסרבו להצטרף לארגון עובדים בשל טעמים שבמצפון, או בשל טעמים

Faramus v. Film Artists' Assoc. [1963] 2 Q.B. 527, 544. See also Lloyd, "The Law of Associations," *Law and Opinion in the 20th Century*, ed. Ginsberg (London, Stevens & Sons, 1959), pp. 110-113. אולם, עובד שפוטר כתוצאה מהפעלת הסדר של מפעל סגור, אם הסדר זה נכפה על-ידי ארגון עובדים על המעביד תוך שימוש באמצעים בלתי-חוקיים, יוכל לתבוע את הארגון על קשר אורחי, ולזכות בפיצויים על הנזק שנגרם לו. ראה *Rookes v. Barnard* [1964] A.C. 1129; See also Grunfeld, *Modern Trade Union Law* (London, Sweet & Maxwell, 1966), pp. 25-26. בישראל, כנגד זה, נראה שאין סיכוי לתביעה כזאת, בין היתר משום שעוולת הקשר האורחי לא הוכרה בארץ. ראה א. רוזנטל, "הקיים קשר כעוולה אורחית בישראל", סוגיות נבחרות במשפט (מפעל השכפול, ירושלים, תשי"ח), עמ' 394.

Grunfeld, *op. cit.* (note 13), at p. 24 14

McCarthy, *The Closed Shop in Britain* (Blackwell, 1964), cited in B. C. Roberts, *Introduction to Industrial Relations*, ed. B. C. Roberts, (University Paperbacks, 1968), p. 12 15

Grunfeld, *op. cit.* (note 13), at p. 29; McCarthy, *op. cit.* (note 15), cited in Wedderburn, *The Worker and the Law* (Penguin Books, 1965), pp. 329-331; Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations (Donovan Commission), 1965-1968, Cmnd. 3623, pp. 161-162 16

Wedderburn, *op. cit.* (note 16), at pp. 329-330; Grunfeld, *Trade Unions and the Individual in English Law* (London, Institute of Personnel Management, 1965), p. 50 17

Donovan Commission, *op. cit.* (note 16), at p. 162; And see, generally, Lloyd, "The Law of Associations," *op. cit.* (note 13) 18

Donovan Commission, *op. cit.* (note 16), at pp. 163-164 19

סבירים אחרים, יהיו פטורים מן החובה להצטרף לארגון, ובמקום זאת יאופשר להם לשלם למוסדות צדקה סכום בגובה דמי החבר של הארגון, ותוענק להם הגנה נגד פיתורים ממקום העבודה על יסוד ההסכם של מפעל סגור.²⁰ אך הצעת חוק יחסי עבודה משנת 1970 (הידועה בשם הצעת קארי, על שם שר העבודה של המפלגה השמרנית) אינה מקבלת את המלצותיה של ועדת דינובן המצדדות בחוקיות ההסדר של מפעל סגור כפוף לקביעת הגנות מתאימות לעובדים. הצעת החוק מציעה לתת תוקף לזכות שלא להצטרף לארגון עובדים²¹, ולשם כך למנוע הסדרים של מפעל סגור או מפעל מאורגן.²² כנגד זה, ההצעה מכירה בחוקיות הסדר של מפעל-נציגות.²³ אך היא קובעת כי עובדים שיסרבו לשלם דמי טיפול מקצועי לארגון העובדים, בשל טעמים שבמצפון, יהיו רשאים לשלם סכום מקביל לצדקה במקום תשלום לארגון העובדים.²⁴

3. ארצות-הברית

על-פי חוק יחסי העבודה (הידוע בשם חוק וגנר), משנת 1935, הסדר של מפעל סגור או מפעל מאורגן, כאשר הוא נקבע על-ידי הנציגות המוכרת של העובדים, היה חוקי.²⁵ במצב משפטי זה אפשר היה לפגוע באופן קשה בעובדים שתמכו בארגון עובדים מתחרה, שהרי על יסוד ההסדר של מפעל סגור יכולה היתה הנציגות המוכרת של העובדים להביא לידי פיתוריהם של עובדים אלה בגלל חברותם בארגון המתחרה.²⁶ נסיגות לרפורמה של המצב על-ידי הטלת איסור הן על מפעל סגור והן על מפעל מאורגן נכשלו. בסופו של דבר שונה המצב על-ידי החוק הידוע בשם חוק טאפט-הארטלי משנת 1947.²⁷ חוק זה התכוון להגן על העובדים כפרטים בכמה שיטות. קודם כל, המפעל הסגור נאסר, אולם המפעל המאורגן הותר, בתנאי שינהג על-ידי ארגון המייצג את רוב העובדים ביחידת המשא-ומתן (bargaining unit).²⁸ פירושו של דבר היה שניתנה לעובדים, אפילו אינם חברים בארגון עובדים, זכות להתקבל לעבודה. בדרך זאת הוגבלה יכולתם של ארגוני העובדים לפקח על שוק העבודה על-ידי הקטנת מספר העובדים שהינם חברים בארגון ולכן אף כשרים לקבל עבודה. המפעל המאורגן אין בו כדי למנוע מעובדים להתקבל לעבודה אלא רק כדי להבטיח שאותם עובדים אשר נתקבלו לעבודה יצטרפו לאחר מכן לארגון. בהתאם לכך אפשר לתאר את המפעל הסגור כהסדר בעל אופי "מוציא" ואילו את המפעל המאורגן כהסדר בעל אופי "מכליל".²⁹ כאמור, חוק טאפט-הארטלי דוחה את הראשון אבל מקבל את השני. יתרה מזאת, החוק נועד להבטיח שההסדר של מפעל מאורגן לא יוכל לשמש במציאות

Ibid., at pp. 152-153, 166-167 20

Industrial Relations Bill, 1970, Clause 5 21

Ibid., Clauses 7, 22 22

Ibid., Clauses 8, 11-16 23

Ibid., Clauses 5, 9, 10 24

National Labor Relations Act, 49 Stat. 449 (1935), s. 8(3) proviso 25

Sanford Cohen, *Labor Law* (Merril Books, 1964), p. 356 26

Labor Management Relations Act, 61 Stat. 136 (1947) 27

Ibid., ss. 8(a) & 8(b)(2) 28

Sanford Cohen, *op. cit.* (note 26), at p. 356 29

כהסדר בעל אופי "מוציא". לשם כך מגן החוק על זכותו של העובד להמשיך בעבודתו אם ארגון העובדים מסרב לקבלו כחבר או להחזיקו כחבר מטעמים שבהפליה. לענין זה, כל נימוק, מלבד סירובו של העובד לשלם את דמי הכניסה או את דמי החבר השוטפים לארגון, יחשב כנימוק מפלה.³⁰ מכאן שעל-פי החוק עובד אינו עלול לאבד את מקום עבודתו בגלל הסדר של מפעל מאורגן, אלא אם איבד את חברותו בארגון העובדים בשל סירובו לשלם דמי כניסה או דמי חבר לארגון.³¹

ההגנות של חוק טאפט-הארטלי הביאו לתוצאה שהעובד בארצות-הברית, אף כי אין לו מבחינה עיונית זכות שלא להצטרף לארגון עובדים, אינו צריך, על-מנת להחזיק בעבודתו במפעל מאורגן, למלא אחר דרישות הנובעות מחברות בארגון (כמו נאמנות וצייתנות להחלטות הארגון) מלבד הדרישה לתשלום דמי חבר.³² הסדר כזה של מפעל מאורגן קרוב מאד, מבחינת הדרישות, שהוא מציג לעובד, למפעל נציגות.

יתרה מזאת, חוק טאפט-הארטלי מעניק לכל אחת מן המדינות של ארצות-הברית את הרשות לקבוע בחוקיה כי אסור להתנות עבודה בחברות בארגון עובדים.³³ מספר המדינות שעשו שימוש ברשות זאת, כדי לחוקק חוקים בדבר "הזכות לעבודה", השתנה במשך השנים: בשנת 1964 היו חוקים כאלה ב-20 מדינות.³⁴ במחציתן של מדינות אלה הקיף האיסור, לא רק את המפעל המאורגן, אלא גם את מפעל-הנציגות, ואפילו את האפשרות שהמעביד ינכה דמי חבר לארגון העובדים משכרו של העובד. קבוצת מחקר עצמאית שדיווחה בשנת 1961, הביעה דעתה בנושא זה כי "כיוון שמדיניות העבודה הלאומית מתבססת על ארגון העובדים כנציגות יחודית של כל העובדים ביחידת המשא-ומתן, וכיוון שאנו מרגישים כי שיתוף כל העובדים של יחידת המשא-ומתן תשפר את טיבו של ייצוג זה, אנו מצדדים בביטול זכותן של המדינות ללכת אל מעבר להגבלות הכלולות במשפט הפדרלי (כלומר, בחוק טאפט-הארטלי)."³⁵ למעשה, מסתבר כי חוקים אלה בדבר הזכות לעבודה אין להם אלא השפעה מעטה. במחקר על החוק בדבר הזכות לעבודה במדינת טקסס נאמר כי לחוק זה היתה השפעה מוערית בלבד על מפעלים בהם היה קיים באורח מסורתי הסדר של מפעל סגור, או על מפעלים שהיו מאורגנים בצורה מוחלטת, ואם כי החוק הופר באופן רחב ביותר, היו רק מעט מאד משפטים על הפרת החוק.³⁶ אולם, בעוד שהשפעת החוק על הצטרפות עובדים לארגוני העובדים היתה חלשה ביותר, הנה היו כמה תוצאות עקיפות להוראה בדבר אי-החוקיות של המפעל הסגור או המאורגן: במקרים רבים גברה התוקפנות של ארגוני העובדים, שנעשו נוחים יותר להכנע ללחץ של מיעוטים תובעניים, בגלל החשש שאחרת יפרשו חברי המיעוט מן הארגון; ובדומה לכך, הרצון למנוע נשירת חברים,

Labor Management Relations Act, *op. cit.* (note 27), s. 8(a)(3)(B) 30
Independent Study Group, *The Public Interest in National Labor Policy*, USA, 31
(Committee for Economic Development, 1961), at p. 151; The Study Group
members were C. Kerr, D. V. Brown, D. C. Cole, J. T. Dunlop, W. Y. Elliott
Sanford Cohen, *op. cit.* (note 26), at pp. 358-359 32
Labor Management Relations Act, *op. cit.* (note 27), s. 14(b) 33
Sanford Cohen, *op. cit.* (note 26), at p. 350 34
See note 31 above, at p. 152 35
F. Meyers, *The Right to Work in Practice*, (The Fund for the Republic, 1959), 36
pp. 4-6, 13. 15

בלי שתהיה מסגרת חוקית שתמנע נשירה, הביא את הארגונים לתמוך בתביעות ובתלונות של עובדים נגד המעביד בצורה בלתי-אחראית.³⁷

4. קנדה

התחיקה בקנדה, הן של הפדרציה והן של המדינות, מתירה הסדרי בטחון ארגוניים בטווח רחב, המכסה את כל שורת האפשרויות, החל מהסכמת המעביד להעדיף בקבלה לעבודה חברים של ארגון מסויים ועד הנהגת הסדרים של מפעל מאורגן או מפעל סגור.³⁸ יחד עם זאת, התחיקה, הן של הפדרציה והן זו של כמה מן המדינות, מגינה על העובד נגד פיטורים בעילה שהוא חבר בארגון עובדים שונה מזה הנקוב בהסכם הקיבוצי.³⁹ הגנה זאת מתירה, למעשה, חברות כפולה, כלומר חברות בשני ארגוני עובדים בעת ובעונה אחת. באחת המדינות של קנדה (אי הנסיך אדוארד) ניתנת לעובד הגנה דומה לזאת הניתנת בארצות-הברית על-פי חוק טאפט-הארטלי, כלומר, הגנה מפני סירוב לקבל לעבודה או מפני פיטורים על יסוד הסכם של מפעל סגור או מפעל מאורגן, כאשר ארגון העובדים מסרב לקבל את העובד כחבר או להמשיך בחברות מטעמים שבהפליה.⁴⁰ ובמדינה שניה (ניו פאונדלנד), אשר גם בה ניתנת ההגנה מפני פיטורים אם ארגון העובדים מונע חברות מן העובד, נקבע כי במקרה כזה חייב העובד לציית לחוקה ולחוקות של הארגון.⁴¹

קבוצת מחקר שבדקה ביסודיות את התחום של יחסי עבודה בקנדה,⁴² צדדה בין כל הסוגים של הסדרי בטחון ארגוניים בהסדר של מפעל נציגות. בדיון וחשבון של קבוצה זאת נאמר כי, כיוון שלארגון היציג נהונה הסמכות היחודית לנהל משאומתן קיבוצי והחובה לייצג את כל העובדים ביחידת המשאומתן, יש הצדקה לדרישת הארגון לתמיכה מצד כל העובדים באותה יחידה. בהתאם, דמי הטיפול משתלמים על-ידי העובד במפעל נציגות עבור שירותים ואחריות בהם נושא ארגון העובדים על-פי השיטה של משאומתן קיבוצי. יחד עם זאת, קבוצת המחקר אינה מציעה לאסור צורות אחרות של הסדרי בטחון ארגוניים, שיש בהם יתרונות רבים יותר לארגון העובדים, כמו הסדרים של מפעל סגור או מפעל מאורגן. מסתבר שהעדיפות ניתנה על-ידיה להסדר של מפעל-נציגות בשל העניין הציבורי בהגנת העובד הבודד.⁴³

37 שם, בעמ' 5, 37–39. ראוי לציין כי אותו מחקר בדק גם את יישום ההוראות של חוק טאפט-הארטלי במדינת טכסס, ומצא כי הוראות אלה, שכאמור אסרו הסדר של מפעל סגור, אף הן לא הוגשמו במה שנוגע למפעלים בהם היה קיים באורח מסורתי הסדר של מפעל סגור. ראה שם, בעמ' 13–15, 41.

Carrothers, *Collective Bargaining in Canada*, (Toronto, Butterworths, 1965), 38 p. 342.

Industrial Relations and Disputes Investigation Act, s. 6(2); And see Carrothers, 39 *op. cit.* (note 38), at p. 342.

Prince Edward Island Industrial Relations Act, 1962 c. 18, s. 7 40

New Foundland Industrial Relations Act, 1952 c. 258, s. 5A 41

Canadian Industrial Relations, The Report of the Task Force on Labour Relations, Privy Council Office, December 1968 42

Ibid., at p. 149 43

5. שוודיה

כאשר הצעת החוק בדבר הזכות להתאגדות ולמשא-ומתן קיבוצי הוצעה לפרלמנט השוודי, בשנת 1936, טענה האופוזיציה הבלתי-סוציאליסטית כי הזכות להתאגדות צריכה לכוון בחובה את שני ההיבטים, החיובי והשלילי, היינו, לא רק הזכות להצטרף אלא גם הזכות שלא להצטרף לארגון עובדים.⁴⁴ טענה זאת נדחתה החוק קבע רק את הזכות החיובית, כלומר הזכות להצטרף לארגון. וכך, הצורות השונות של הסדרי בטחון ארגוניים הנהוגות בשוודיה (ובהן המפעל הסגור והמפעל המאורגן) לכולן יש תוקף חוקי.⁴⁵ אולם, למעשה, המפעל הסגור אינו נפוץ בשוודיה.⁴⁶ חוקת הקונפדרציה של המעבידים השוודיים אוסרת על הבריה לערוך הסכמים הקובעים הסדרי בטחון ארגוניים, ומשום כך ניתן למצוא הוראות בדבר הסדרים כאלה רק בהסכמים עם מעבידי דים שאינם שייכים לקונפדרציה זאת.⁴⁷

בעקבות החוק משנת 1936 התעוררה מחלוקת בבית הדין לעבודה בשאלה אם הוראות החוק בדבר חרות ההתאגדות, אף שהן מדברות רק בזכות החיובית של הצטרפות לארגון עובדים, מטילות הגבלות על הסדרי בטחון ארגוניים. במספר החלטות קבע בית הדין כי הסדרים כאלה תקפים ללא תנאי; אך, כנגד זה, סגן הנשיא של בית הדין וכן נסח החוק משנת 1936 הביעו דעתם כי הוראות החוק בדבר חרות ההתאגדות גוברות על הוראות של הסדר בטחון ארגוני המגבילות חרות זאת. המחלוקת יושבה לבסוף על-ידי תיקון לחוק, משנת 1940, אשר קבע כי צעדים הננקטים כנגד עובדים בגלל חברותם בארגון עובדים מסויים יש בהם משום הפרה של זכות ההתאגדות גם אם ננקטו בהתאם להסכם קיבוצי או כל הסכם אחר. מטרתו של תיקון זה הייתה להגן על עובד המאורגן בארגון עובדים, אך לא באותו ארגון החתום על ההסכם הקיבוצי בו נקבע הסדר הבטחון, והוא מסרב להצטרף לארגון זה. אף-על-פי כן, התיקון לחוק לא ערער לחלוטין את תועלתיות ההסדר של מפעל סגור, כיוון שהוא הגן רק על אנשים שכבר נתקבלו לעבודה, ולא מנע הענקת עדיפות בקבלה לעבודה לעובדים החברים בארגון היציג על פני עובדים החברים בארגון אחר או עובדים בלתי-מאורגנים.⁴⁸

ההתפתחות המשפטית לאחר החקיקה משנת 1940 הביאה להתחזקות גוספת, אף כי זמנית, של הסדרי בטחון ארגוניים כנגד הזכות להתאגדות. בשנת 1945 הוחלט על-ידי בית הדין לעבודה כי עובד, אף אם הוא חבר בארגון עובדים, יוכל להיות מפוטר על-ידי המעביד על סירובו להצטרף גם לארגון העובדים היציג. השופטים המקצועיים של בית הדין הסתייגו מהחלטה זאת, אשר ניתנה על-ידי נציגי הציבור מצד העובדים ומצד המעבידים, והביעו דעתם כי חברות כפולה, כלומר חברות בשני ארגוני עובדים, אינה פתרון מעשי לאורך ימים: על העובד תרבוץ מעמסה של מיסי חבר כפולים; יתר על כן, כל אחד מן הארגונים המתחרים ידרוש נאמנות מאותו עובד; ולכן, יוכל על נקלה לקרות כי אדם שיהיה חבר בשני ארגונים יעשה קרבן לחשד ונקמנות מצד

Folke Schmidt, *The Law of Labour Relations in Sweden*, (Harvard University Press, 1962), p. 127

Ibid., at pp. 136-137

Bo Carlson, *Trade Unions in Sweden* (Stockholm, Tidens Forlag, 1969), pp. 57-58

Ibid., And see Folke Schmidt, *op. cit.* (note 44), at p. 136

Folke Schmidt, *op. cit.* (note 44), at pp. 137-138

שני הארגונים. כתוצאה מהתפתחות זו המליץ האומבודסמן על תיקון חקיקתי גוסף לפיו לא יחוייב אדם כלשהו להשתייך לשני ארגונים בבת אחת. אולם תיקון זה לא יצא אל הפועל, שכן בית הדין לעבודה, בהחלטות שבאו לאחר מכן, קבל את דעת המיעוט שהובעה על-ידי השופטים המקצועיים של בית הדין בשנת 1945, וסירב להסכים לאפשרות שאדם ייאלץ להשתייך לשני ארגונים. הנה כי כן, התפתחות הפסיקה הובילה להתבססות הזכות של עובדים מאורגנים שלא להצטרף לארגון עובדים אחר, אפילו קיימת חובה להצטרף לאותו ארגון לפי ההוראות של ההסכם הקיבוצי. מאידך, מבקשי עבודה ועובדים שאינם חברים בארגון עובדים כלשהו, אין להם כל הגנה כנגד ההוראות של הסדרי בטחון ארגוניים.⁴⁹

6. צרפת

בכל החוקים הצרפתיים, המגנים על הזכות להצטרף לארגון עובדים, כלולה גם הזכות שלא להצטרף לארגון עובדים.⁵⁰ הזכות שלא להצטרף לארגון עובדים מובנה כפול, היינו, זכות שלא להצטרף לארגון עובדים מסויים וזכות שלא להצטרף לארגון עובדים כלשהו.⁵¹ לפיכך, כל נסיון של ארגון עובדים לכפות הסדרי בטחון ארגוניים יהיה ברי-תביעה על-ידי כל אדם שנגרם לו נזק כתוצאה מנסיון כזה, וכל מעביד המתחשב בחברות בארגון עובדים בכל הנוגע לקבלת עובדים, העלאה בדרגה, מתן טובות הנאה, הענשה או פיטורים, יהיה צפוי הן לעונשים פליליים והן לתשלום פיצויים אזרחיים.⁵² הטעם לאיסור המוטל על הסדרי בטחון ארגוניים, המגבילים את זכותם של יחידים לבחור את ארגוניהם המקצועיים, נעוץ בקרע האידיאולוגי בתנועה של ארגוני העובדים בצרפת, אשר הביא להגנה מודעת על הפלורליזם של תנועה זאת.⁵³ אולם, למרות האיסור החוקי, נראה כי למעשה קיימים מפעלים סגורים בתחומי העתונות וההוצאה-לאור. עובדה זו עשויה לעורר ספק ביעילותן של סנקציות משפטיות נגד מעביד החשוף ללחץ כלכלי מצד ארגון עובדים. על רקע זה הועלתה הצעה להטיל סנקציות פליליות, לא רק על המעביד, אלא גם על ארגון העובדים הגורם להפרה של הזכות שלא להצטרף לארגון.⁵⁴

7. מדינות אחרות

במדינות מערב אירופה הסדרי הבטחון הארגוניים הנם, בדרך כלל, בלתי חוקיים, משום שרואים אותם כעומדים בניגוד לזכותו של אדם לעבוד או לזכותו לבחור בארגון העובדים הנראה בעיניו. כך, כאמור לעיל, בצרפת, וכך גם בבלגיה, בשוויצריה, באיטליה

49 שם, עמ' 138–140.

50 המבוא לחוקה משנת 1946; קוד העבודה, ספר שלישי, סעיף 1.

Verdier, *Syndicats, Traité de droit du travail*, ed. Camerlynck (Paris, Dalloz, 51 1966), pp. 311–312.

52 שם, עמ' 327–328.

53 שם, עמ' 312.

54 שם, עמ' 328.

על הזכות שלא להצטרף לארגון עובדים

ובגרמניה המערבית⁵⁵,⁵⁶. זאת בניגוד למדינות המשפט המקובל: באנגליה עצמה⁵⁷ וכן אף במדינות אחרות של חבר העמים הבריטי. יתרה מזאת, בניו-זילנד⁵⁸ וברוב המדינות של אוסטרליה⁵⁹ הסדרי בטחון ארגוניים לא זו בלבד שהם מותרים אלא הם אף מוטלים על-ידי פסקי דין של בוררות חובה.

8. המצב בישראל

התחיקה בישראל אינה אומרת דבר מפורש בענין חוקיותם של הסדרים הקובעים מפעל סגור או מפעל מאורגן. אך ניתן להסיק מהוראות חוק אחדות כי המחוקק מכיר בחור-קיותם של הסדרים כאלה.

ראשית דבר, לפי סעיף 1 של חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957, הסכם קיבוצי הוא הסכם "בעניני קבלת אדם לעבודה או סיום עבודתו, תנאי עבודתו, יחסי עבודה, זכויות וחובות של הארגונים בעלי ההסכם, או בחלק מענינים אלה". לשון זאת מאפשרת לכלול בהסכם קיבוצי כל אחד מהסוגים המוכרים של הסדרי הבטחון הארגוניים. על חוקיותם של הסדרים כאלה ניתן ללמוד, בדרכי עקיפין, מהוראות חוק אחדות. סימן ראשון מצוי בהוראות של חוק הסכמים קיבוציים בענין צו הרחבה. החוק מסמך את שר העבודה להרחיב בצו תחולתה של כל הוראה שבהסכם קיבוצי כללי על עובדים ומעבידים אשר אינם צדדים לאותו הסכם (סעיף 25). אבל סמכות זאת של שר העבודה מוגבלת בתנאים אחדים הקבועים בסעיף 27 לחוק. וכך אומר הסעיף: "לא יתן שר העבודה צו הרחבה אלא אם קיימו תנאים אלו: (1) הוראות ההסכם הקיבוצי הנדון שהן נושא לצו ההרחבה אינן פוגעות בזכות אדם לעבודה עקב חברותו או אי-חברותו בארגון עובדים; ... "ומכלל לאו אתה יכול לשמוע הן: אם אין להרחיב בצו הוראות של הסכם קיבוצי הקובע הסדר של מפעל סגור או מפעל מאורגן, משמע, הסכם כזה נחשב הסכם קיבוצי לפי החוק ויש לו תוקף כשהוא לעצמו⁶⁰.

See Clyde W. Summers, "Internal Relations between Trade Unions and their 55 Members," *International Labour Review*, Vol. 91, No. 3, March 1965.

56 בגרמניה המערבית קובע חוק היסוד משנת 1949 (המשמש למעשה כחוקת המדינה) בסימן 12(1): "לכל הגרמנים הזכות לבחור באופן חופשי מקצוע, מקום עבודה ומקום הכשרה". לפיכך אסור לקבוע בהסכם קיבוצי שרק עובדים מאורגנים יתקבלו לעבודה. ראה — Hueck & Nipperdey, *Lehrbuch des Arbeitsrechts*, 7th ed. (1967), Vol. II, pp. 163-164, 381-382.

57 ראה לעיל עמ' 278.

Szakats, *Trade Unions and the Law* (New Zealand, Sweet & Maxwell, 1968), 58 pp. 163-171.

Sykes, "Labour Arbitration in Australia," (1964) *American Journal of Comparative Law*, 216, 225.

60 אם כי מדברי ההסבר להצעת חוק הסכמים קיבוציים, תשט"ו-1955, ומדברי הכנסת העוסקים בהצעת חוק זאת אין ללמוד דבר ברור בענין היחס להסדרים של מפעל סגור או מפעל מאורגן, מסתבר שהמחוקק סבר כי הסדר כזה, שיש לו הצדקה מקום שנדרש על-ידי אירגון המייצג חלק גדול של העובדים, אין לו הצדקה במקום עבודה בלתי-מאורגן, כלומר, מקום בו אין אירגון כזה ולכן אף אין בו הסכם קיבוצי. במקרה הראשון הרוב כופה רצונו על מיעוט, ואין זה בלתי-רגיל או בלתי-דמוקרטי; לא כן במקרה השני, בו החלת ההסדר באמצעות צו הרחבה, פירושה כפיית הסדר על הרוב באמצעות גורם חיצוני, הוא שר העבודה. ראה דברי שרת העבודה ג. מאירסון, דברי הכנסת תשט"ז, כרך 19, עמ' 189.

מתווספת לכך התוראה אשר בחוק שרות התעסוקה, תשי"ט—1959, סעיף 42(א), האומרת: "בשליחה לעבודה לא תפלה לשכת העבודה אדם לרעה בשל גילו, מינו, גזעו, דתו, לאומיותו, ארץ מוצאו, השקפתו או מפלגתו, ולא יסרב הזקוק לעובד לקבל אדם לעבודה בשל אלה". ודוק: אין החוק אוסר על לשכת העבודה או על הזקוק לעובד להפלות אדם לרעה בשל חברות או אי-חברות בארגון עובדים. פירוש הדבר שמעביד רשאי לאמר לאדם שגשלה אליו על-ידי לשכת העבודה כי, בהתאם להסכם קיבוצי הקובע הסדר של מפעל סגור, אין הוא מוכן לקבלו לעבודה משום שאינו חבר בארגון עובדים מסויים^{61, 62}.

אפשר היה אולי לטעון כי הסדרים של מפעל סגור או מפעל מאורגן אינם חוקיים משום שהם בחזקת הסדר כובל לפי חוק ההגבלים העסקיים, תשי"ט—1959. בא חוק זה והקדים תשובה לטענה. סעיף 7 של החוק אומר: "הסדר שארגון עובדים או מעבידים צד לו וכל כבילותיו נוגעות להעסקתם של עובדים ולתנאי עבודתם—איננו הסדר כובל".

כמו כן, כיוון שברורה כוונתו של המחוקק ובשל טעמים של מדיניות משפטית, נראה שבית המשפט לא יהיה מוכן לפסול הסדרי בטחון ארגוניים בשל כך שהם נוגדים, כביכול, את טובת הציבור⁶³.

61 גם כאן אין ללמוד מדברי ההסבר להצעת חוק אירגון התעסוקה, תשי"ח—1958, ומדברי הכנסת העוסקים בהצעה זאת על היחס להסדרים של מפעל סגור או מפעל מאורגן. היחיד שדיבר על הסדרים אלה בכנסת היה שר העבודה מ. נמיר שעה שהציג את הצעת החוק. ראה דברי הכנסת תשי"ח, כרך 24(1), עמ' 1883. אך קשה להבין מדבריו מהי מדיניות החוק בנוגע להסדר של מפעל סגור. מכל מקום, מסתבר שאין זו שכתה שגרמה להשמטה של עניין החברות באירגון עובדים מן הרשימה של סוגי הפליה אסורה אשר בסעיף 42. עניין זה חשוב ומרכזי כל כך בנושא זה של קבלה לעבודה עד שאין להעלות על הדעת אפשרות של השמטה מקרית. ואכן, דבריו של שר העבודה בכנסת (לעיל) מלמדים שהתאחרים לניסוח החוק היו מודעים לבעיה זאת. אמור מכאן כי ההשמטה היתה מכוונת. משום כך גם אין מקום לטעון כי ענין החברות באירגון עובדים נתפס בעניין ההשקפה, המצויין במפורש בסעיף 42, אפילו באותם מקרים בהם אי-הצטרפות לאירגון עובדים נובעת מהי שקפה. ראשית, משום שהמעביד המפעיל הסדר של מפעל סגור אינו מסרב לקבל את העובד בשל השקפתו, אלא הוא כאילו אומר שתנאי השקפתו של העובד אשר תהיה, העובד יתקבל לעבודה אם יצטרף לאירגון העובדים שמדובר בו. ושנית, העובדה שהמחוקק הוסיף בסעיף 42, בצד ההשקפה, גם את המפלגה, מלמדת שיש הבדל בין השקפה כשהיא לעצמה לבין חברות באירגון כלשהו.

62 סעיף 42 של חוק שירות התעסוקה, תשי"ט—1959, מאפשר למעביד להפלות גם בכיוון הפוך: המעביד רשאי לומר שאין הוא מוכן להעסיק עובדים מאורגנים ולסרב לקבל לעבודה אדם שגשלה על-ידי לשכת העבודה משום שהינו חבר באירגון עובדים מסויים או אפילו באירגון עובדים כלשהו. בהרבה מדינות סירוב כזה מצד המעביד הינו בלתי-חוקי. בישראל החוק אינו אוסר זאת, לא מפני שהמחוקק מצדיק סירוב כזה, אלא כנראה משום שהמחוקק לא חשש כי למעשה מעבידים יסרבו לקבל עובדים מאורגנים. אכן, בדרך כלל כוחה של ההסתדרות הכללית ימנע בוודאי מעבידים מלהפלות עובדים מאורגנים בקבלה לעבודה.

63 או, בלשונו של סעיף 64 לחוק הפרוצדורה האזרחית העותומני, בשל כך שהם פוגעים במסור הציבורי או בסדר הכללי. אולם באותם מקרים בהם על-פי חוק אין לקבל עובדים אלא באמצעות מכרז—למשל, על-פי חוק שרות המדינה (מינויים), תשי"ט—1959—ייתכן מאוד כי הסדר של מפעל סגור, ואפשר אפילו מפעל מאורגן, ייפסל על-ידי בית המשפט. ואולי ראוי לומר כך: במקרים אלה סירוב לקבל לעבודה אדם שנמצא זכאי לכך על-פי

לסיכום, דומה שעל-פי דין יש תוקף להוראות שבהסכמים קיבוציים הקובעות הסדרי בטחון ארגוניים. ומה המעשה?

כידוע, כמעט בכל מקומות העבודה בארץ רוב העובדים משתייכים להסתדרות הכללית של העובדים ומיוצגים על ידה. משום כך אפשר היה לצפות כי ההסתדרות, בדומה לארגוני עובדים במדינות אחרות, תנצל את כוחה כדי לקבוע בהסכמים הקיבוציים, במידה רבה ככל שתוכל, הוראות בדבר מפעל סגור או מפעל מאורגן. אך, למרבית הפלא, אין זה כך. הסעיף המצוי בהסכמים קיבוציים בענין קבלת עובדים אומר כי "כל העובדים עליהם חלה זיקת חובה בהתאם לחוק שרות התעסוקה, תשי"ט—1959, יתקבלו לעבודה בהתאם לחוק". זה ותו לאו. רק במקרים מעטים נקבעו במפורש הסדרי בטחון ארגוניים. נראה כי יש מכנה משותף כפול לכל המקרים האלה: כולם הסדרים ישנים באופן יחסי וכולם מתייחסים למקומות עבודה בסקטור הציבורי.

ראשונה במעלת החשיבות המעשית היא ההוראה המתייחסת לעובדים במוסדות ההסתדרות — המוסדות הארגוניים, מוסדות תרבות וחינוך, מוסדות לעזרה הדדית והמוסדות המשקיים — ציבור רב וגדול. הנאי עבודתם של אלה קבועים בחוקת העבודה לעובדי מוסדות ההסתדרות. אמנם, לפי דקדוקי הדינים חוקה זו אינה הסכם קיבוצי: ראשית, משום שנתקבלה, לא כהסכם בין מעביד לבין ארגון עובדים, אלא כהחלטה של הוועד הפועל של ההסתדרות⁶⁴; ושנית, משום שלא הוגשה לרישום כפי הגדרש על-פי סעיף 1 של חוק הסכמים קיבוציים. אך למעשה נוהגים על-פיה בכל מוסדות ההסתדרות כאילו היתה הסכם קיבוצי⁶⁵. כך בכל ענין, וכך אף בענין קבלת עובדים חדשים. בענין זה נקבע בפרק 13, סעיף 1⁶⁶, כדלקמן: "כל עובד במוסד הסתדרותי הוא חבר להסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ-ישראל, או להסתדרות הנוער העובד והלומד העברי, או להסתדרות נוער של תנועת ארץ ישראל העובדת, או להסתדרות עובדים הקשורה בהסכם עם ההסתדרות הכללית"⁶⁷.

הוראות הקובעות הסדרי בטחון ארגוניים מסוג שונה מצויות בחוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות ובחוקת העבודה של הסוכנות היהודית לארץ-ישראל⁶⁸. בחוקת

מכרז רק משום שאינו משתייך לאיגוד עובדים מסויים, ואפילו הסירוב מתבסס על הוראה של הסכם קיבוצי, ייחשב נגוע בשיקול זר ובתור שכזה פסול. השווה בג"צ 311/60 מילר מהנדר (פיכנות ויבוא) כע"מ נ. שר התחבורה ואח', ט"ו פד"י, 1989, 2006. לגבי קבלת עובדים לרשויות מקומיות, ראה להלן הערה 69. ייתכן שגם בלי חיקוק הדורש מכרז, יראה בית המשפט לנכון לקבוע כי סירוב של רשות מינהלית לקבל אדם לעבודה רק משום שאינו חבר באיגוד עובדים מסויים, או פיסורי עובד של רשות מינהלית על שום שאינו מוכן להצטרף כתבר לאיגוד עובדים מסויים, יהיו פסולים בשל שיקולים זרים. הפלייה המותרת לאדם פרטי אסורה לרשות מינהלית, אפילו מדובר בפעולה בתחום המשפט הפרטי. ראה בג"צ 262/62 פריץ נ. כפר שמריהו, ט"ו פד"י, 2101, 2115.

64 חוקת העבודה לעובדי מוסדות ההסתדרות, מהדורה שניה מתוקנת, פורסמה בהוצאת הוועד הפועל של ההסתדרות, תל-אביב, מרס 1965, עמ' 5.

65 את רשימת המוסדות עליהם חלה החוקה, ראה, שם, עמ' 82—83.

66 שם, עמ' 73.

67 אין זה ברור מלשון הסעיף אם הוא קובע הסדר של מפעל סגור או של מפעל מאורגן. נראה שלמעשה מפרשים אותו, אם לא תמיד אזי בדרך כלל, כקובע הסדר של מפעל מאורגן.

68 חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות היא הסכם בין ההסתדרות הכללית של העובדים לבין מרכז השלטון המקומי בישראל והיא נרשמה על-פי חוק הסכמים קיבוציים. המו"ל,

העבודה לעובדים ברשויות המקומיות (ובכמה חוקות המתבססות עליה, כמו חוקת העבודה לעובדי עיריית ירושלים) נאמר (סעיף 3): "הרשות המקומית תעסיק רק עובדים שהם חברים בהסתדרות העובדים העברים הכללית לארץ-ישראל או בארגון עובדים כללי אחר שהמדינה מכירה בו". ובחוקת העבודה של עובדי הסוכנות היהודית לארץ-ישראל נאמר (סעיף 12): "ההנהלה תעסיק רק עובדים שהם חברים בהסתדרות הפקידים או בארגון עובדים אחר המוכר על-ידי התנועה הציונית". הוראות אלה קובעות הסדר של מפעל סגור, (ואולי מפעל מאורגן?), אך הסדר מיוחד במינו, שיש בו משום פשרה, שהרי ההסתדרות הכללית, שהיא הצד להסכמים אלה, מסכימה כאן להעסקתם של עובדים המאורגנים בארגונים אחרים. מיהו ארגון עובדים המוכר על-ידי התנועה הציונית? הרי זה, כמובן, ענין להחלטה של המוסדות המוסמכים של התנועה הציונית. אין זה ברור אם בכלל התקבלה אי-פעם החלטה כזאת. מכל מקום, אפילו נתקבלה, מסתבר (על יסוד מידע אישי) שאין נוהגים על פיה: למעשה מועסקים בסוכנות היהודית גם עובדים בלתי מאורגנים, ואין פוצה פה. ומיהו ארגון עובדים שהמדינה מכירה בו? תיק"ו. כיוון שאין בישראל חוק הקובע מיהו ארגון עובדים, ואף לא נתקבלו חוק או החלטה על-ידי הכנסת או על-ידי הממשלה בהם ניתנה הכרה לארגוני עובדים מסויי-מים, אין כנראה משמעות להוראה זאת, אלא אולי שלא יועסק עובד שאינו מאורגן בארגון עובדים כלשהו. ושוב, מסתבר (גם זאת על יסוד מידע אישי) שאין נוהגים לפי ההוראה הזאת, ומעסיקים ברשויות המקומיות גם עובדים בלתי מאורגנים.⁶⁰

יתכן שמצויים עוד מקומות עבודה אחדים בהם נוהגים הסדרים של מפעל סגור או מפעל מאורגן. אך ברור כי הסדרים כאלה הם בבחינת חריג, להלכה ויותר מכך למעשה. מצב זה אינו מעיד על חולשה או תחושת חולשה של ההסתדרות אלא, להיפך, על עוצמה ובטחון עצמי: גם במצב הקיים מאורגנים כמעט כל העובדים בהסתדרות; ממילא משמשת ההסתדרות כארגון העובדים היציג כמעט בכל ההסכמים הקיבוציים; ועד כה לא היה מעמד זה נתון בסכנה רצינית.⁶¹ מסתבר שלא היה טעם מבחינתה של ההסתדרות להגרר לפולמוס ציבורי על חרות ההתארגנות, ולהסתכן בפגיעה בתדמית של ארגון רצוני (וולונטרי), אגב נסיון לארגן עוד אלפים אחדים של עובדים. במיוחד

מקום ההוצאה ומועד התחילה או הפירסום של חוקה זאת אינם מצויינים על-גבי טופס החוקה. חוקת העבודה של עובדי הסוכנות היהודית לארץ-ישראל היא הסכם בין ההסתדרות הכללית של העובדים לבין הסוכנות היהודית. לא הוגשה לרישום לפי חוק הסכמים קיבוציים. פור"סמה על-ידי המחלקה למנגנון של הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, ירושלים, מאי 1962.
60 אפשר מאוד שמיעצות מקומיות ומיעצות אזוריות אסור להן לנהוג לפי הוראה זאת, בשל החובה המוטלת עליהן לקבל עובדים בדרך של מכרז, לפחות לגבי אותן משרות עליהן חלה חובת המכרז. ראה צו המועצות המקומיות (שרות העובדים), תשכ"ב—1962, ק"ת 1357, עמ' 2562. ראה לעיל הערה 63. ייתכן שאפילו עיריות שאינן חייבות במכרזים לקבלת עובדים, אסור להן לנהוג לפי הוראה זאת אם החליטו מרצונן (כפי שהן נוהגות לעתים קרובות) על עריכת מכרז. ראה יצחק זמיר, "דיני מכרזים ציבוריים", הפרקליט, כרך כ', עמ' 226, 229—230.

70 אכן, בשנות ה-30, לפני שההסתדרות הכללית ביססה מעמדה עד כדי כך, ניהלה ההסתדרות מאבקים קשים, בעיקר עם עובדי הצה"ר ובית"ר ולאחר מכן עם הסתדרות העובדים הלאומית, על העקרון של עבודה מאורגנת, קרי: העקרון של מפעלים סגורים, בהם לא יתקבלו לעבודה אלא חברים של ההסתדרות הכללית.

על הזכות שלא להצטרף לארגון עובדים

לא היה בכך טעם לאחר שהכנסת קבעה בחוק הסדר של מפעל נציגות (agency shop) וזה ההסדר:

חוק הגנת השכר, תשי"ח-1958, סעיף 25(א), אינו מתיר למעביד לנכות משכר עבודה אלא אותם סכומים שנקבעו בו במפורש, כגון סכום שחובה לנכותו או שמוותר לנכותו על-פי חיקוק או דמי חבר בארגון עובדים שהעובד חבר בו. בשנת 1964 הוסיף המחוקק לסעיף זה פסקה (סעיף 25(א)(ב)) המתירה לנכות מן השכר "דמי טיפול מקצועי-ארגוני לטובת הארגון היציג כמשמעותו בחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957, שיש לנכותם על-פי הסכם קיבוצי או חוזה עבודה משכרו של עובד שאיננו חבר בשום ארגון עובדים, או שהעובד הסכים בכתב לניכוי כאמור; שר העבודה, לאחר התייעצות עם ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדים במדינה ובאישור ועדת העבודה של הכנסת, יקבע בתקנות את מקסימום דמי הטיפול המקצועי-ארגוני שמוותר לנכותם לפי פסקה זאת".⁷¹ למעשה, כיוון שההסתדרות הכללית של העובדים היא הארגון היציג כמעט בכל מקומות העבודה, בדרך כלל היא הזכאית לקבל את דמי הטיפול המקצועי-ארגוני מעובדים בלתי-מאורגנים.⁷² החובה לשלם דמי טיפול אלה היא כשלעצמה עשויה להגיע רבים מן העובדים הבלתי-מאורגנים להצטרף כחברים

71 חוק הגנת השכר (תיקון מס' 4), תשכ"ה-1964, פה"ח תשכ"ה, 439, עמ' 14. המקסימום שנקבע הוא אהו אחד מן השכר עד לשכר מקסימלי של 1,000 ל"י לחודש. ראה תקנות הגנת השכר (קביעת מקסימום דמי טיפול מקצועי-ארגוני) (תיקון), תשל"א-1971, ק"ת, תשל"א, 2881, עמ' 724.

72 אמנם מבחינה עיונית אפשר במקרים רבים להטיל ספק בחוקיות הניכוי של דמי טיפול מקצועי-ארגוני. הספק גובע מכך שחוק הגנת השכר סעיף 25(א)(ב), אמנם מבטל את האיסור על ניכוי משכר עבודה, במידה שמדובר בדמי טיפול אירגוני-מקצועי, אך אין בו משום היתר למעביד, ביחסיו עם העובד הבלתי-מאורגן, לנכות דמים אלה מן השכר. אכן, היתר כזה קיים, והמעביד זכאי לנכות, כאשר (לפי לשון הפסקה) "העובד הסכים בכתב לניכוי כאמור" או כאשר הוסכם על הניכוי ב"חוזה עבודה" בין המעביד לבין העובד. אך אלה מקרים נדירים ביותר. על-פי רוב מתבסס הניכוי על הוראה בהסכם הקיבוצי האומרת כך או בערך כך: "ההנהלה תנכה משכרם של עובדים שאינם מאורגנים באירגון עובדים כלשהו דמי טיפול מקצועי-ארגוני לזכות האירגון היציג כמשמעותו בחוק הסכמים קיבוציים, בשיעור שנקבע בחוק הגנת השכר והתקנות על פיו. ההנהלה תעביר מדי חודש את הכספים שנוכו על-ידה לתעודתם" (סעיף 34 של הסכם עבודה כללי לתעשיית הטקסטיל (אריג) שנתתם ביום 20.4.69 בין התאחדות בעלי התעשייה לבין ההסתדרות הכללית של העובדים). סעיף כזה, אפשר לטעון, איננו בחוקת הוראה אישית (כמשמעותה בסעיף 19 לחוק הסכמים קיבוציים), אלא הוראה המסדירה את היחסים בין המעביד לבין אירגון העובדים; כיון שכך, אין סעיף זה מהווה חלק מחוזה העבודה שבין המעביד לבין כל אחד מעובדיו; ואין הוא מהווה הסכמה מצד העובד הבלתי-מאורגן לניכוי משכרו. משום כך ייתכן שעובד בלתי מאורגן יכול לתבוע שהמעביד יחזיר לו את דמי הטיפול המקצועי-ארגוני שנוכו ממנו בלי הסכמתו או להודיע למעביד שאינו מסכים לניכוי בעתיד. השווה יצחק זמיר, "החוק למימון המפלגות", משפטים, כרך א', עמ' 448, 454-455. אך ספק זה לא השפיע, כמדומה, על הגביה בפועל. ואם תועלה הטענה בבית הדין לעבודה, וייפסק שאכן אין המעביד זכאי לבצע את הניכוי ללא הסכמה מפורשת של העובדים הבלתי-מאורגנים, יש להגות כי לשון הפסקה תתוקן כדי שתשיג את המטרה שעמדה בפני המחוקק, כלומר, ניכוי דמי טיפול מקצועי-ארגוני מעובדים בלתי-מאורגנים, כאילו היה זה מס לאירגון העובדים היציג, ללא צורך בהסכמתו של כל עובד.

להסתדרות. ואפילו אם לא, מבחינתה של ההסתדרות תשלום דמי הטיפול יש בו, כנראה, תשעה קבין של חברות.

מטעמים אלה מתנהלים ענייני החברות בארגוני עובדים על מי מנוחות. אך כמה גורמים עשויים לשנות מצב זה, ולפתות את ההסתדרות הכללית לדרוש הנהגת הסדרים של מפעל סגור או מפעל מאורגן, הלכה למעשה. קודם כל, לאחרונה מורגשת תסיסה בקרב קבוצות אחדות של חברי ההסתדרות הכללית על רקע מאבקים מקצועיים של קבוצות אלה שלא זכו לגיבוי ההסתדרות. ההסתדרות השכילה בדרך כלל שלא למתוח את היחסים עם קבוצות אלה יתר על המידה, והקבוצות מצידן נמנעו מהחרפת היחסים, במידה רבה בשל היתרונות הקשורים בחברות בהסתדרות. אך במקרה של התנגשות קשה במיוחד אפשר שקבוצה זו או אחרת, בכוונה תחילה או אגב ריתחה, תפרוש מן ההסתדרות. אפשרות זאת נעשית מוחשית כאשר, מצד אחד, אנשי הקבוצה משוכנעים שיוכלו להשיג תנאים טובים יותר מן המעביד ללא התערבותה של ההסתדרות, ומן הצד השני – כאשר יצטמצם הנזק הכרוך בפרישה מן ההסתדרות. אכן, נזק זה עשוי להצטמצם במידה ניכרת אם יתקבל חוק ביטוח בריאות, בנוסח המוצע בתוכיר שפורסם לאחרונה, לפיו יוכל כל אדם להיות חבר בכל קופת-חולים שיבחר לעצמו, בלי שיהיה הדבר מותנה בחברות בארגון עובדים כלשהו. ובמקביל, חוק ארגוני עובדים וארגוני מעבידים, כאשר יתקבל, עשוי, גם אם ללא כוונה, להעמיד פיתוי בפני קבוצות עובדים להקים להן ארגונים משלהם. מכל מקום, דומה שצריך להתכונן למצב בו ההסתדרות תנסה, כדי למנוע הקמת ארגונים חדשים, להפעיל הסדרים של מפעל סגור או מפעל מאורגן. אם כך, האם ראוי שחוק ארגוני עובדים וארגוני מעבידים יניח, בענין זה, יד חופשית להסתדרות?

שיקולים בעד הסדרים של מפעל סגור

1. תביעה מוסרית של הצטרפות לארגון.

לפי חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז–1957, ארגון העובדים היציג במפעל או בענף עבודה מנהל את המשא-ומתן הקיבוצי עם המעביד או ארגון המעבידים; הוא חותם על ההסכם הקיבוצי הקובע את תנאי העבודה של כל העובדים באותו מפעל או ענף עבודה, בין מאורגנים באותו ארגון ובין מאורגנים בארגון עובדים אחר או בלתי-מאורגנים; והוא הנלחם את מלחמתו של העובד: מייצג את ענינו של העובד בפני המעביד, משתתף בוועדה פריטטית ליישוב חילוקי דעות, ועשוי להכריז על סכסוך עבודה כדי להגן על עובד בודד או כדי לקדם עניניהם של כלל העובדים. באחת, כל עובד במפעל או בענף נהנה מפעילותו ומהישיגו של הארגון היציג. משום כך ניתן לתבוע מכל עובד שלא יעמוד מן הצד, כמי שנוטל ואינו נותן, אלא ישתתף עם שאר העובדים בכל הנדרש כדי לאפשר פעולה תקינה ויעילה של הארגון, קרי: שיצטרף כחבר לארגון. תביעה זאת מתבססת על השקפה של מוסר חברתי, ולכן אפשר לראות בה תשובה לטענה נגדית המתבססת אף היא על מוסר חברתי, כלומר, הטענה שעצם הכפייה להצטרף לארגון אינה מוסרית.⁷³

73 במידה שהכפייה מופנית מצד רוב העובדים כלפי המיעוט אין לטעון שהיא נוגדת את העיקרון הדמוקרטי. אך בישראל, על-פי חוק הסכמים קיבוציים, אין הכרח שהארגון היציג

לתביעה המוסרית יש גם השלכות מעשיות. עובד או עובדים אחדים במפעל המסרבים להצטרף כתברים לארגון היציג עשויים לעורר רוגזם של שאר העובדים, הרואים זאת כהתנהגות בלתי-מוסרית, ורוגז זה עשוי להעכיר את האווירה במפעל, לעורר סכסוכים בין העובדים, לגרור את המעביד לתוך הסכסוך, ובסופו של דבר לפגוע בעבודה וביחסי העבודה. התפתחות כזאת אינה טובה לעובדים, למפעל ולהברה.

שיקול מעשי זה יש לו אחיזה במציאות של מדינות אחדות. אך בישראל, כמדומה המציאות אינה תומכת בו. נראה שהעובדים אינם רגישים לצד המוסרי של בעיה זאת. עד כה הארגון היציג עצמו (כלומר, ההסתדרות הכללית) לא שם דגש על צד זה, ויתכן מאד שללא מאמץ מכוון לעורר ולהדגיש את ההיבט המוסרי לא יחול שינוי ממשי בגישתם של העובדים. ומכל מקום, ניכר דמי טיפול מקצועי-ארגוני משכרם של עובדים בלתי-מאורגנים, בחסות החוק, מחליש מאד את תוקף התביעה המוסרית של הצטרפות לארגון⁷³.

2. חיזוק כוחו של הארגון היציג.

הישגיו של ארגון עובדים, ועמם הישגיו של כל עובד, הרי הם פועל יוצא של כוח הארגון, וכוחו של הארגון מותנה, במקרים רבים, במספר חבריו, מידת האמון והנאמנות השוררת בינו לביניהם, ומצבו הכספי. לכן רק טבעי הדבר שהארגון יעשה כמיטב יכולתו לחזק יסודות אלה.

התנועה המקצועית בישראל מצוייה במצב מיוחד במינו, מקור לקנאה מצד מנהיגי איגודים מקצועיים במדינות אחרות, שכן כמעט כל העובדים השכירים במדינה מאורג-

החותם על ההסכם הקיבוצי, ובו תנאי של מפעל סגור, יכול את רוב העובדים במפעל או בענף. לפי סעיף 3 לחוק, "ארגון יציג של עובדים לענין הסכם קיבוצי מיוחד הוא ארגון העובדים שעם חבריו נמנה המספר הגדול ביותר של עובדים מאורגנים עליהם יחול ההסכם, או שהוא מייצגם לענין אותו הסכם, ובלבד שמספר זה אינו פחות משליש מכלל העובדים שעליהם יחול ההסכם". יוצא מכאן כי אפשר שבמפעל מסוים רק שליש מן העובדים יהיו מאורגנים באירגון עובדים, ושאר העובדים לא יהיו מאורגנים כלל, ואף-על-פי כן אותו אירגון המייצג מיעוט של העובדים יכפה על הרוב, באמצעות הוראה שבהסכם הקיבוצי, להצטרף אליו כתברים. דברים דומים קיצוניים עוד יותר ניתן לומר לגבי סעיף 4 של החוק המגדיר אירגון יציג לענין הסכם קיבוצי כללי. במקרים אלה יש מקום לטענה שהסדר של מפעל סגור אינו דמוקרטי, אם כי אפשר עדיין לתמוך בו מטעמים אחרים. יש מדינות בהן הסדר של מפעל סגור או מפעל מאורגן אינו יכול להקבע אלא על-ידי אירגון עובדים שרוב העובדים הנוגעים בדבר חברים בו או על-פי החלטה שנתקבלה על-ידי רוב העובדים הנוגעים בדבר. ראה, לדוגמא, לגבי ארצות-הברית, לעיל בעמ' 280. בישראל, אף כי הדבר אינו נדרש על-ידי החוק, נראה כי למעשה בדרך כלל האירגון היציג (קרי: ההסתדרות הכללית) כולל רוב מחלט של העובדים עליהם חל ההסכם הקיבוצי. אפשר כמובן לקבוע בחוק מפורש כי יידרש רוב כזה כתנאי לקביעת הסדר של מפעל סגור או מפעל מאורגן.

73 ראה לעיל עמ' 289. זאת ועוד, התביעה המוסרית יש לה משמעות כשהיא מופנית מטעם ציבור העובדים במפעל כלפי עובד בלתי-מאורגן. אך היא מאבדת הרבה ממשמעותה במקרה שהיא מופנית כלפי חלק ניכר של ציבור העובדים במפעל, המבקש להתארגן בוועד נפרד או באירגון נפרד, כדי להאבק על ענייניו בנפרד, ולהיות צד להסכם קיבוצי נפרד. ודווקא במקרה כזה (ולא במקרה של עובד בודד שאינו מאורגן) יש אפשרות ממשית שיעשה נסיון להפעיל הסדר של מפעל סגור או מאורגן.

נים בארגון אחד, הוא ההסתדרות הכללית של העובדים. ארגוני עובדים אחרים הינם מעטים ובלתי-חשובים באופן יחסי: הסתדרות העובדים הלאומית, ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים, ארגוני המורים במוסדות להשכלה גבוהה, ועוד בודדים. אכן, במצב הקיים אין צורך מבחינתה של ההסתדרות להפעיל הסדרים של מפעל סגור, ותוספת חברים, באלפים ואפילו ברבבות, אף אינה עשויה לחזק את ההסתדרות במידה משמעותית.

אך, כאמור, מצב זה עלול להשתנות⁷⁴. וגם אם זהו חשש של רואי-שחורות עדיין סביר שההסתדרות הכללית תבקש להיות מוכנה לעת שינוי, ומכל מקום לא תרצה לשמוט מדידה כלים העשויים לסייע לה במאבק נגד פיצול התפוררות התנועה המקצועית. אחד הכלים החשובים במאבק זה יוכל להיות ההסדר של מפעל סגור או מאורגן: הוא עשוי להרתיע ולמנוע קבוצות עובדים מפרשה מהארגון היציג ומהקמה של ארגון חדש.

הסדר כזה מקובל במדינות שונות גם (ולעתים בעיקר) משום שהוא מחזק את ארגון העובדים מבחינה כספית. הכספים הדרושים לארגון – להעסקת המנגנון, לקרן השביתה, להענקת שירותים לחבריו – באים בעיקרם מדמי החבר. תוספת חברים פירושה, לכן, תוספת הכנסה. מדינות אחרות הרואות צורך לחזק את ארגוני העובדים מבחינה כספית, אינן סבורות כי הדרך הנכונה לעשות זאת היא הגנה הסדר של מפעל סגור או מאורגן, ומשום כך הן מעדיפות הסדר פושר יותר, הוא ההסדר של מפעל נציגות, המחייב עובדים שאינם חברים בארגון היציג לשלם לו מעין מס-יציג⁷⁵. אכן, הסדר כזה מקובל למעשה בישראל בהסותו של חוק הגנת השכר⁷⁶. כיוון שכך, ניתן לומר כי בישראל השיקול הכספי אין לו משקל רב במסגרת היציג כחוצאה מהפעלת הסדרים של מפעל סגור או מאורגן⁷⁷. חיזוקו של הארגון היציג כתוצאה מהפעלת הסדרים של מפעל סגור או מאורגן עשוי אם כך להתבטא בישראל בעיקר בענין אחד: הסדרים אלה עשויים להכביד ולעתים למנוע פיצול התנועה המקצועית.

74 ראה לעיל עמ' 290.

75 ראה, בקשר לאנגליה, הצעת חוק יחסי עבודה משנת 1970, לעיל עמ' 280, בקשר לארה"ב, לעיל בעמ' 281, ובקשר לקנדה, לעיל עמ' 282.

76 ראה לעיל עמ' 289.

77 משקל מועט עדיין יהיה לו, שכן עליפי החוק אין האירגון היציג מקבל דמי טיפול מקצועי-אירגוני מעובדים החברים באירגוני עובדים אחרים, כלומר, ההסתדרות הכללית כאשר היא האירגון היציג אינה מקבלת דמי טיפול כאלה מעובדים החברים, לדוגמא, בהסתדרות הלאומית. אך הסדר של מפעל סגור שיחייב עובדים כאלה להצטרף ולשלם דמי חבר לאירגון היציג, פירושו מבחינה מעשית כי רבים מעובדים אלה יפרשו מאירגונייהם, כדי להימנע מהחובה לשלם דמי חבר לשני אירגונים כבת-אחת. התפתחות כזאת תהיה לה משמעות חברתית גדולה בהרבה מן המשמעות הכספית.

78 אם כי תחובה המוטלת על עובדים בלתי-מאורגנים לשלם דמי טיפול מקצועי-אירגוני מפחיתה מן הצורך להנהיג הסדרים של מפעל סגור או מאורגן, הרי באורח פרדוכסלי היא עשויה, בנסיבות מסויימות, להמריץ הנהגת הסדרים כאלה. קיימת אפשרות, למשל, שיום אחד, יקום פלוני ממולח ויארגן קבוצת עובדים בסיסמאות שונות, כנות או מזוייפות, ואחת מהן תהיה שדמי החברות באירגון החדש יהיו רק 3 או 4 לירות לחודש, במקום הסכום של 10 לירות לחודש הניתן כיום לניכוי כדמי טיפול מקצועי-אירגוני מעובדים בלתי-מאורגנים. ראה לעיל הערה 71. אין צורך לומר שבמקרה כזה יהיה האירגון היציג מעוניין מאוד לסלק

על הזכות שלא להצטרף לארגון עובדים

פיצול התנועה המקצועית אפשר לראות בו תופעה שלילית לא רק מבחינת האינטרסים הצרים של ארגון העובדים עצמו, אלא גם מבחינות אחרות. ראשית, הקמת ארגונים חדשים, אשר כל אחד מהם ייצג קבוצת עובדים מוגדרת וקטנה באופן יחסי, עשויה אמנם לקדם קבוצות עובדים המצויות בעמדות כוח ומיקוח, אך בסופו של חשבון פיצול התנועה המקצועית עלול להחליש את העובדים כציבור ולפגוע ברוב העובדים כפרטים. ושנית, ארגון עובדים גדול ומקיף, במתכונת של ההסתדרות הכללית, מטבע מדברים שיהיה שקול ואחראי יותר מארגונים קטנים. ארגון כזה, המקיף עובדים ממפעלים רבים וענפים שונים, חייב לשקול בכל מקרה לא רק את המצב והסיכויים לשיפור המצב של קבוצת עובדים זו או אחרת, כאילו היא עומדת בפני עצמה, אלא גם את המצב והסיכויים לשיפור המצב של קבוצות עובדים אחרות הנמנות על אותו ארגון. הוא נוטה לכן, לבדוק כל תביעה לשפור תנאי העבודה בהתחשב במצב הכלכלי של המפעל ושל המשק הלאומי, לשקול אם יש סיכויים שתתקבל, ולברר אם היא מתיישבת עם טובתו של צבור העובדים. כיוון שכך הוא לא יתמך בנקל בתביעות מופרזות אלא, להיפך, ינסה לרסן קבוצות עובדים קיצוניות. התוצאה הצפויה, מצד אחד, שלעיתים ימנעו סכסוכי עבודה, ומן הצד השני, שחלוקת ההכנסה הלאומית בין העובדים תהיה יותר שוויונית וצודקת.

3. הגברת הגישה האחראית מצד ארגון העובדים.

הנהגת הסדרים של מפעל סגור או מפעל מאורגן עשויה להגביר את הגישה האחראית מצד ארגון העובדים בשל טעם גוסף. ארגון עובדים יציג, ואפילו הוא ארגון גדול ומקיף, עשוי להדחף, כמעט בעל כורחו, לעמדות קיצוניות ובלתיאחראיות אם אין לו בטחון במעמדו. הוא יהיה נוטה לתמוך בתביעות מוגזמות של עובדים מבין חבריו, תביעות שאין להן צדק או סיכוי, בשל החשש שאחרת יפרשו העובדים משורותיו, יצטרפו לארגון אחר שיהיה מוכן לתמוך בתביעותיהם או אף יקימו ארגון חדש, ומעמדו כארגון יציג יעורער ואולי אף יבוטל⁷⁹. תמיכת הארגון בתביעות קיצוניות היא כשל-עצמה עלולה לעודד הגשת תביעות קיצוניות נוספות. מצב כזה עלול לשבש את מערכת היחסים בין העובדים לבין עצמם, ומכל מקום ודאי שיפגע בצורה קשה ביחסים בין העובדים או ארגון העובדים לבין המעביד. תביעות קיצוניות מזמינות תשובות קיצוניות. לא זו הדרך הנכונה, ואפילו לא הדרך היעילה, לניהול משא ומתן במטרה לשפר את תנאי העבודה. להיפך, זו דרך מסוכנת לעובדים, כפרטים וכציבור, ולמשק כולו. לעומת זאת, ארגון עובדים במפעל סגור או מאורגן יחוש בדרך כלל מידה של בטחון שתאפשר לו לשקול היטב את תביעות העובדים, לעמוד נגד לחץ של קבוצת עובדים המציגה תביעות בלתי מוצדקות או בלתי נבונות לדעת הארגון, ולשמור על כוחו למאבק על אותן תביעות שיש להן בסיס וסיכוי.

התחרות כזאת, באמצעות הסדר של מפעל סגור, ואולי באמצעים חריפים יותר. אך נראה שאפשרות של הקמת ארגון עובדים בעיקר, או בין היתר, כדי לחסוך בדמי טיפול מקצועי-אירגוני אינה מציאותית.

79 השווה לגבי ארצות-הברית, לעיל בעמ' 281-282.

4. הקלה למשאומתן הקיבוצי.

משאומתן קיבוצי בין המעביד ובין העובדים יהיה, בדרך כלל, נוח יותר ומהיר יותר אם ייעשה עם ארגון עובדים אחד ולא עם כמה ארגונים. אם העובדים במפעל אחד יהיו מיוצגים ע"י שניים או שלושה ארגונים וכל אחד מהם יהיה צד להסכם קיבוצי שיחול על חבריו⁸⁰, תיווצר התחרות על הישגים בין הארגונים. קשה מאוד יהיה לסכם את המשאומתן עם ארגון אחד לפני שנודעו לו ההישגים של שאר הארגונים, והתסבוכת עשויה לשבש את יחסי העבודה. אין תימה, לכן, שמעבידים נוטים לעתים קרובות להיענות ברצון לתביעתו של ארגון העובדים היציג לקבוע הסדר של מפעל סגור או מאורגן.

אכן, כיום מתנהל המשאומתן הקיבוצי בדרך נוחה הן לארגון העובדים והן למעביד. משום שההסתדרות הכללית משמשת כארגון יציג יחיד כמעט בכל המפעלים ובכל הענפים, נערך המשאומתן עמה ורק עמה. יתר על כן, בשל מעמד זה של ההסתדרות הכללית הרי כיום לעתים קרובות פטור המעביד לגמרי מניהול משאומתן עם עובדיו, שכן המשאומתן נערך בדרך גבוה יותר, בין ארגון המעבידים לבין ארגון העובדים, כגון בין התאחדות בעלי התעשייה (ענף זה או אחר) לבין ההסתדרות הכללית (האיגוד הארצי באותו ענף). מצב זה אף הוא תורם להתגברת השוויונות בקרב העובדים⁸¹. מצב זה אינו נתמך עכשיו על ידי הסדרים של מפעל סגור או מאורגן אלא מתבסס על כוחה המספרי של ההסתדרות הכללית. אך אם התעורר סכנה של פגיעה במצב זה, בשל האפשרות שקבוצות עובדים יפרשו מן ההסתדרות כדי לנהל משאומתן עצמאי עם המעביד, יתכן שההסתדרות תהיה מעוניינת לסכל התפתחות כזאת, בין היתר, באמצעות הסדרים של מפעל סגור או מאורגן.

5. חוסר יעילות של הוראת האסדרות מפעל סגור.

אף אם יוחלט כי ראוי לקבוע בחוק הוראת האסדרת הסכמים בדבר מפעל סגור או מפעל מאורגן, ספק אם הוראה כזו תשיג את מטרתה הלכה למעשה. ארגון עובדים שיש לו

80 לפי חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957, אפשר שבמפעל אחד יערכו הסכמים קיבוציים אחדים על ידי אירגוני עובדים אחדים. לפי סעיף 3 לחוק, אירגון יציג לענין הסכם קיבוצי מיוחד הוא "אירגון העובדים שעם חבריו נמנה המספר הגדול ביותר של עובדים מאורגנים עליהם יחול ההסכם", ולפי סעיף 15 הסכם קיבוצי מיוחד חל, בין היתר, על "כל העובדים מהסוגים הכלולים בהסכם...". אפשר לכן, שיערך במפעל מסוים הסכם קיבוצי עם, לדוגמא, אירגון החשמלאים (ותחולתו על כל החשמלאים שבמפעל) בצד הסכמים קיבוציים עם אירגונים אחרים החלים על סוגי עובדים אחרים באותו מפעל.

81 מן הצד השני ניתן לטעון כי מצב זה עשוי לקפח, או לפחות לעורר רגשות של קיפוח, אצל קבוצות עובדים שלא שותפו במשאומתן לקביעת תנאי עבודתם, ובעיקר אצל קבוצות של מיעוטים. הם חשים לעתים כי לו ניהלו בעצמם את המשאומתן עם המעביד היו משיגים תנאים טובים יותר או מתאימים יותר לנסיבות המיוחדות של המפעל בו הם עובדים. ראה אברהם פרידמן, מחקר ועדי עובדים, בהוצאת המכון למחקר כלכלי סוציאלי, הוועד הפועל של ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ-ישראל, אוגוסט 1963, עמ' 12-13. תחושה כזאת יוצרת מתח בין אירגון העובדים לבין קבוצות עובדים, עלולה לשמש רקע לנסיגות פרישה מן האירגון, בתגובה - להמריץ את האירגון לדרוש הסדר של מפעל סגור או מאורגן, וחוזר חלילה עד לאפשרות של התפרצות ששום הסדר משפטי לא יעמוד בפניה.

על הזכות שלא להצטרף לארגון עובדים

כוח רב, במידה המספקת להניע מעביד להסכים להסדר של מפעל סגור, עשוי למצוא דרכים לעקוף הוראה הפוסלת הסדר כזה, ומבחינה מעשית יהיה זה קשה מאד לפקח ולהקפיד על קיומה של הוראה כזאת.⁸²

שיקולים נגד הסדרים של מפעל סגור

1. כפייה מצפונית.

קיימים עובדים אשר מטעמים שבהכרה ובמצפון, מסרבים להצטרף לארגון עובדים מסויים, או לארגון עובדים כלשהו. הדבר מובן לגמרי במדינות בהן ארגון עובדים יש לו אופי דתי או פוליטי מובהק. הדבר פחות מובן, ולכן נראה כי התופעה פחות שכיחה, בישראל. אכן, אם מדובר בכפיית הצטרפות להסתדרות העובדים הלאומית, שעדיין מקשרים אותה עם השקפות פוליטיות מסוימות, האפשרות של כפייה מצפונית נראית מוחשית. אולם, אף שמקרה כזה אפשרי, ברור שאין זה יכול להיות אלא מקרה נדיר. בדרך כלל יהיה מדובר בכפייה של הצטרפות להסתדרות הכללית. והנה הסתדרות זאת, ממש כמו הכנסת, מייצגת למעשה את כל המפלגות הפועלות במדינה. דומה, אם כך, שאין מקום לדבר על כפייה מצפונית במקרה כזה. לא כל שכן כאשר מדובר בארגונים שאין להם כל כיוון פוליטי כמו, למשל, ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים.

אך מסתבר שאין זה כך. ההסתדרות, כמו הכנסת, אף שמוצגות בה הרבה סיעות, דרכה נקבעת למעשה על-ידי הסיעה הגדולה ביותר, ויש אנשים שלבם אינו שלם עם דרך זאת. נראה שיש גם אנשים המתנגדים באופן עקרוני, ככל שהדבר יישמע תמוה, לעצם ההתארגנות המקצועית או המאבק המקצועי, ואין הם מוכנים ליטול בו חלק פעיל או סביל. אנשים כאלה עשויים לטעון כי ארגון העובדים, כיוון שאין הוא ארגון ממלכתי אלא ארגון רצוני, אין לאפשר לו לכפות אנשים להשתייך אליו בניגוד לרצונם או להכרתם.

יהי, בודאי, שידחו טענה זו בביטול, שכן החברה המתדרנית, תהיה זו חברה דמוקרטית ומתקדמת ככל שתהיה, אינה יכולה להתקיים ללא כפייה. התחום של יחסי העבודה אינו יוצא מן הכלל. להיפך, הוא בנוי ביסודו לא על יחסים אישיים אלא על יחסים קבוצתיים. במצב זה נאלץ היחיד, בסופו של דבר לטובתו, לכפות רצונו בפני רצון הקבוצה. ומכל מקום, כפייתו של עובד להצטרף לארגון שמטרתו לשרת את העובדים, רק אניגני טעם מעטים עשויים לראות בה כפייה מצפונית. ואף אצל אלה הקרבן לא יהיה גדול, לפחות לא במידה שידחה שיקולים של טובת הכלל.

כנגד אלה, אחרים שאונם כרויה לטענה של כפייה מצפונית, עשויים להשיב כי אפשר להענות לטענה זאת בלי לבטל לחלוטין הנהגת הסדרים של מפעל סגור או מפעל מאורגן. העובדים המעטים אשר יסרבו להצטרף לארגון העובדים היציג, בשל שיקולים שבמצפון, אותם ניתן יהיה לשחרר מן ההסדר הכללי של מפעל סגור או מאורגן. אבל, כדי למנוע שימוש לרעה בטענה של כפייה מצפונית, ראוי יהיה לחייב אנשים

82 השווה המצב בארה"ב, לעיל בעמ' 281, ובצרפת, לעיל בעמ' 284. אם כי בישראל ניתן יהיה להסתייע, לצורך הפיקוח על קיום הוראה כזאת בשרות התעסוקה, בהנחה שסעיף 42 לחוק שרות התעסוקה יתוקן בדרך שתאסור הפלייה בשל חברות או אי-חברות בארגון עובדים. ראה לעיל עמ' 286.

אלה לשלם לארגון היציג סכום חודשי בגובה הסכום שהיו חייבים לשלם לו אם היו חברים בארגון. ואולי, ליתר בטחון, ראוי יהיה להקים לענין זה ועדה שתהיה מוסמכת לקבוע בכל מקרה ומקרה אם לשחרר עובד, לפי בקשתו, מחובת הצטרפות לארגון היציג.⁸³

אך זהו למעשה, כך ניתן לטעון, המצב הקיים. עובדים בלתי-מאורגנים משלמים, כאמור, דמי טיפול מקצועי-ארגוני לארגון העובדים היציג.⁸⁴ חובת התשלום יש בה יותר מאשר גורם מפתח להצטרף לארגון היציג. עובדים אשר בכל זאת מסרבים להצטרף לארגון חוקה שרובם מונעים על-ידי התנגדות שבעקרון או בהכרח. אפשר להניח כי עובדים אלה היו מקבלים היתר, לו היתה מוקמת ועדה למתן היתרים כאלה, שלא להצטרף לארגון. ואם כך, קביעתו של מפעל סגור או מאורגן אינה עשויה להגדיל במידה ממשית את מספר החברים בארגון היציג, ולכן אין צורך של ממש להנהיג אותה. התשובה לטענה זאת היא, שיתכן כי אמנם כך הדבר לגבי אותם עובדים המעדיפים לשלם דמי טיפול מקצועי-ארגוני ולא להצטרף לארגון היציג או לארגון עובדים אחר. אולם, בצד עובדים כאלה, יש עובדים המעדיפים, משיקולים של תועלתיות, להצטרף, לא לארגון היציג, אלא לארגון אחר או אפילו להקים ארגון אחר. לגבי אלה, כיון שהם מודרכים על-ידי שיקולים של תועלת, אין אחיזה לטענות של כפייה מצפונית. לכן, ניתן לטעון, שכאן מוצדק, על יסוד איזון השיקולים התועלתיים, לחייב חברות דוקא בארגון היציג.

אך אין זה חד וחלק. יש עובדים המבכרים להשתייך לארגון אחר, כגון ההסתדרות הלאומית, בגלל שיקולים של אידיאולוגיה, ולא דווקא בגלל שיקולים של תועלת. לגבי אלה, כפיתם להשתייך לארגון אחר יהיה בה משום כפייה מצפונית. ונוסף לכך, אפילו אם לגבי עובדים מסויימים ההשתייכות הארגונית אינה כרוכה בשיקולים מצפוניים, אלא בשיקולים תועלתיים בלבד, עדיין עומדת השאלה אם אין יסוד לפסול הסדר של מפעל סגור בשל כך שהוא פוגע קשה בחירות ההתארגנות המקצועית. כלומר, בזכותו של כל עובד לבחור לעצמו וכרצונו את ארגון העובדים אליו ישתייך.

2. פגיעה בארגוני עובדים קיימים.

הסדרים של מפעל סגור או מפעל מאורגן, אם יונהגו בקנה מידה גדול, עלולים לפגוע בארגוני עובדים קיימים עד כדי סכנה לחיסולם המוחלט. סכנה זאת אינה נשקפת לאר-גונים כמו ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים או ארגוני המורים של המוסדות להשכלה גבוהה, משום שארגונים אלה משמשים בדרך כלל כארגונים יציגים, ובמקרה של הנהגת הסדר של מפעל סגור הם עשויים להיות הצד הפוגע ולא הצד הנפגע. אך שונה לגמרי המצב לגבי הסתדרות העובדים הלאומית. הסתדרות זאת מונה לפי טענתה כעשירית מציבור העובדים המאורגנים. להוציא חריגים מעטים מאד, אין היא מהווה ארגון יציג. אך מצויים מפעלים רבים אשר בכל אחד מהם יש לה מספר קטן של חברים. אם יונהג במפעלים אלה הסדר של מפעל סגור או מאורגן, פירוש הדבר, במהלך הרגיל של הענינים, כי חברים אלה, אם ירצו לשמור על מקום עבודתם, יאלצו לפרוש

83 השווה הצעתה של ועדת דונובן ביחס למצב באנגליה, לעיל עמ' 279—280.

84 ראה לעיל עמ' 289.

מן ההסתדרות הלאומית ולהצטרף להסתדרות הכללית. לכן, לא יהיה בכך כדי להפחית, אם ההסתדרות הלאומית והחוגים העומדים לצידה ינהלו מלחמת חורמה נגד הסדר שיאפשר התפתחות כזאת. ואפשר לצפות כי ההסתדרות הלאומית תמצא לעצמה בני ברית פעילים, במלחמה זאת, בארגונים אחרים אשר יחששו אף הם מפגיעה במעמדם ובכוחם, כגון ההסתדרות הרפואית בישראל וארגון האינג'נירים והארכיטקטים. גם לא יפליא הדבר אם ההסתדרות הפועל המזרחי וההסתדרות פועלי אגודת ישראל יצטרפו למתנגדים. כיום קיימים הסכמים בין שני ארגונים אלה לבין ההסתדרות הכללית לפיהם נחשבים חברי ארגונים אלה כחברי המחלקה לאיגוד מקצועי של ההסתדרות הכללית בלי להיות חברים מלאים בהסתדרות. פירוש של דבר שההסתדרות מייצגת גם חברים אלה בכל הנוגע לתנאי העבודה. אך קיימת האפשרות, להלכה לפחות, כי ארגונים אלה ירצו לשים קץ להסכמים ולשוב ולייצג את חבריהם בתחום יחסי העבודה. הסדרים של מפעל סגור או מאורגן עלולים להפוך אפשרות זאת לבלתי מעשית.

המצדדים בהסדרים של מפעל סגור או מאורגן יטענו בודאי כי אין כל כוונה לפגוע, לא כל שכן לחסל, את הארגונים הקיימים. אם הסדרים כאלה יופעלו ייעשה הדבר, מסתבר, בעיקר נגד הקמתם של ארגונים חדשים, ולא נגד הארגונים הקיימים, עמם נוצר כבר מצב של דו-קיום בלתי-מסוכן. אפשר להניח, לכן, כי תהיה נכונות לפעול לסילוק חששותיהם של הארגונים הקיימים. אך כיצד? אפשרות אחת היא זאת: ייקבע כי כל הסדר של מפעל סגור או מאורגן לא יפגע בשום צורה באנשים העובדים כבר במפעל בעת קביעת ההסדר, אלא יתייחס רק לקבלת עובדים חדשים. אך ספק אם תהיה זאת אפילו חצי-נחמה בעיני הארגונים החוששים לעצמם. שכן אפשרות זאת ממירה, כאילו, גזר-דין של מות מהיר בגזר-דין של גסיסה איטית. חבריהם של ארגונים אלה אפשר שלא יפרשו מהם, אך במשך הזמן יצאו מגיל העבודה, ועובדים צעירים שיתפסו את מקומם במפעלים לא ימלאו את המקומות שיתפנו בארגונים אלה, בשל ההסדר של מפעל סגור.

ניתן לכאורה לפתור קושי זה על דרך הקביעה כי עובד יהיה זכאי להיות חבר בשני ארגוני עובדים בעת ובעונה אחת. אם כך יוכל העובד להצטרף (ולו בעל כורחו) לארגון היציג בלי לפרוש מן הארגון אליו הוא רוצה להשתייך. אך הסדר כזה יעורר בעיות יותר מאשר יפתור. ראשית הפגיעה בארגונים הקטנים עדיין תהיה קשה. שכן אפשר להניח שיהיו רק מעט עובדים שנאמנותם לארגון הקטן תהיה גדולה עד כדי כך שיהיו מוכנים לשלם דמי חבר מלאים בשני ארגונים. היתר ודאי יפרשו מן הארגון הקטן וישארו חברים רק בארגון היציג. שנית, חברות כפולה בארגונים מתחרים, אולי אף יריבים, עשויה לעורר בעיות קשות של נאמנות כפולה. ושלישית, אם המטרה בקביעת מפעל סגור היא למנוע הקמה ופעילות של ארגונים חדשים, הרי עצם האפשרות של חברות כפולה במפעל סגור פועלת בכיוון מנוגד למטרה זאת.⁸⁵

אולי אפשר, אם כך, לאמץ פתרון המבטיח כי הסדר של מפעל סגור או מפעל מאורגן לא יחול כלל על עובדים החברים באחד מארגוני העובדים הקיימים⁸⁶? אכן, העדפתם

85 לענין החברות הכפולה, השווה לשבדיה, לעיל עמ' 283.

86 פתרון זה דומה מעט להסדר החל להלכה לענין קבלת עובדים לסוכנות היהודית ולרשויות המקומיות. ראה לעיל עמ' 288.

של ארגונים קיימים על פני ארגונים העתידים לקום אינה מחשבה זרה בישראל.⁵³ אף-על-פי כן, קשה להניח שהעדפה כזאת תקבל גושפנקא מפורשת של המחוקק. ההפליה גסה מדי, הפגיעה בעקרון השוויון בולטת, וההשפעה השלילית על חרות ההתארגנות המקצועית ברורה. כדי להדגים משמעותו של הסדר תחיקתי הקובע העדפה כזאת של ארגונים קיימים, אפשר לומר כי אם תיקבע חרות ההתארגנות המקצועית כאחת מזכויות היסוד בחוקה, יתכן כי בית המשפט יהיה מוכן לפסול הסדר בלתי-שוויוני כזה כבלתי-חוקתי.

מן הצד השני, יתכן כי דווקא בשל יסוד ההפליה עשוי הסדר כזה להתקבל על דעתם של הארגונים הקיימים, כולם או רובם. ואם כך, הרי למראית עין עשוי ההסדר להיות בעל סיכויים טובים להתקבל גם על דעתו של המחוקק. אולם צריך להניח כי אותו טעם אשר יכשיר את ההסדר בעיני הארגונים הקטנים הוא אשר יפסול אותו בעיני ההסתדרות הכללית. שווה בנפשו: קבוצת עובדים שתמצא לפרוש מן ההסתדרות הכללית ולהקים ארגון חדש, אם תיתקל בקשיים הנובעים מהסדר של מפעל סגור, תבחר אולי להצטרף כקבוצה מגובשת ובתנאים מוסכמים לארגון עובדים קיים, ארגון שתהיה לו חסינות מפני ההסדר של מפעל סגור, למשל ההסתדרות הלאומית. פירושו של דבר שההסדר עשוי לחזק במידה ממשית את הארגונים הקטנים, לערער את הסטטוס קוו הקיים ביניהם לבין ההסתדרות הכללית, ופגיעתו בהסתדרות לא תהיה פחותה מזו הכרוכה בהקמת ארגונים חדשים.

קיצורו של דבר, קשה יהיה לעצב שיטה של מפעל סגור או מפעל מאורגן שתצליח לשמור על המצב הקיים, כלומר למנוע פיצול נוסף של התנועה המקצועית בדרך של הקמת ארגונים חדשים, ויחד עם זאת למנוע פגיעה קשה בארגוני העובדים הקיימים.

4. פגיעה בחרות להקים ארגוני עובדים חדשים.

ברור כי ענין חשוב הוא להסתדרות הכללית שהתנועה המקצועית לא תתפצל, שתיומגע תופעה של פרישה או איום בפרישה בקנה מידה גדול, שיקשה מאד להקים ארגוני עובדים חדשים. אך, בהנחה שאכן הפיצול אינו רצוי, עדיין צריך להבחין בין אחדות המתבססת על ענין משותף והיא קיימת מכוח עצמה לבין אחדות שלמראית-עין הקיימת במידה רבה מכוח אמצעים חיצוניים שיש בהם יסוד של כפייה. מכאן השאלה אם ראוי שהמשפט ישמש מעין חגורה המתהדקת סביב התנועה המקצועית, שומרת באורח מלאכותי על אחדותה ומונעת פרישה של קבוצות עובדים. לשון אחרת, האם ראוי לאפשר הסדרים של מפעל סגור או מפעל מאורגן במגמה למנוע הקמת ארגונים חדשים?⁵⁴

87 ראה הצעת חוק העמותות, תשכ"ד-1964, ד"ח 631, עמ' 54. הצעת חוק זאת נועדה לבוא במקומו של החוק העותומני על האגודות משנת 1909. בין היתר נכלל בה פרק (הפרק התשיעי) על אירגוני עובדים ומעבידים. אחת ההוראות של פרק זה (סעיף 80) נועדה לשחרר אירגוני עובדים ומעבידים מתחילתם של אותם פרקים בהצעת החוק העוסקים בענין ניהול חשבונות, עיון במסמכים, וחקירת עסקים. אך שחרור זה הוגבל לאירגון עובדים או אירגון מעבידים קיימים, להבדיל מאירגונים שיוקמו בעתיד. כמו כן תזכיר הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשל"א-1971, מאפשר בתנאים מסויימים לקופות החולים הקיימות להש"ח תלב בתכנית הביטוח, אך אינו מאפשר זאת לקופות חולים שתוקמנה בעתיד.

88 להלכה הסדר של מפעל סגור עשוי למנוע פרישה מן האירגון היציג, והתארגנות נפרדת,

ניתן לטעון כי בסך-הכל אין זה דבר ראוי: יהיו מקרים בהם ההסדר יהיה יעיל אך בלתי-צודק, ויהיו מקרים בהם ההסדר יהיה צודק אך בלתי-יעיל. יש לחשוש שההסדר יהיה בלתי יעיל במקום שמדובר בקבוצת עובדים חזקה. קבוצה כזאת, גם אם כבר קבעה לעצמה הישגים ניכרים בתחום תנאי העבודה, עשויה לנצל את כוחה כדי להוסיף ולהציג תביעות קיצוניות. נניח כי אין הצדקה לתביעות, כי ראוי לרסן את הקבוצה, וכי משום כך ההסתדרות לא תתמוך בה. אם במצב כזה תהיה הקבוצה סבורה כי כדאי לה לפרוש ולהקים ארגון נפרד, האם ירתיע אותה הסדר של מפעל סגור? כאשר הקבוצה חזקה במיוחד והמעביד יתקשה מאד לקיים את המפעל בלעדיה, אין חברה צריכה לחשוש ביותר שהמעביד יפטר אותם מיד עם פרישתם מן ההסתדרות, כפי שדורש ההסדר של מפעל סגור. הם יכולים להניח כי בסופו של סכסוך, אפילו לא יענו תביעותיהם, ישובו למשרותיהם.⁸⁹

מן הצד השני, ההסדר של מפעל סגור עשוי להיות יעיל מקום שמדובר בקבוצת עובדים חלשה. קבוצה שחברה מעטים ואינם מצויים בעמדות מפתח במפעל, תחשוש להתנגש עם ההסתדרות, לא כל שכן לפרוש מן ההסתדרות, כאשר קיים הסדר של מפעל סגור. אך קבוצה כזאת לא תעזו בדרך כלל, בשל חולשתה, לפעול להקמת ארגון נפרד מן ההסתדרות, אף כשאין הסדר של מפעל סגור. אכן, אין זה המקרה הרגיל בו מתעורר החשש מפני פיצול התנועה המקצועית. במקרה כזה הסדר של מפעל סגור עשוי להיות, לא רק מיותר, אלא גם מוזק או בלתי צודק. הקבוצה, משום שהיא קטנה וחלשה אפשר שלא תהיה מידעגת כלל במוסדות של ארגון העובדים, לא במישור הארצי ואולי אפילו לא במישור המקומי, ולכן אף לא תהיה מידעגת כראוי במשא-ומתן עם המעביד. היא עשויה, משום כך, למצוא עצמה מונוחת ומקופחת בהסכם עם המעביד. בשל חולשתה לא יהיו בידיה אמצעים רבים ללחוץ ולהבטיח שלא תונוח. ייתכן שהאמצעי היעיל ביותר, ואולי האמצעי הממשי היחיד, ביחסיה עם הארגון יהיה האיום בפרישה. עצם האפשרות של פרישה עשויה למנוע תחרפת היחסים בין הקבוצה לבין הארגון, להגיד את הארגון לטפל כיאות גם בקבוצה שולית, ולבטל את הצורך

רק בתקופת תוקפו של ההסכם הקיבוצי, שהרי לאחר מכן שוב אין תוקף לאותם סעיפים של ההסכם המחייבים את המעביד לפטר עובדים אשר אינם חברים באירגון היציג. לכן, נראה כאילו יכולה קבוצת עובדים לפרוש מן האירגון היציג ולהקים ארגון נפרד לקראת המשא-ומתן לחתימתו של הסכם קיבוצי חדש. אך אין זה פשוט כלל ועיקר. הקמתו של אירגון חדש הרי זה תהליך, ולא החלטה בלבד; ותהליך זה כמעט אינו ניתן לביצוע כאשר ההסכם הקיבוצי עודנו בתוקף, ולפי ההסכם חייב המעביד לפטר כל עובד הפורש מן האירגון היציג. אם היה רווח זמן ניכר בין גמר תוקפו של ההסכם הקיבוצי לבין מועד הכניסה לתוקף של הסכם קיבוצי חדש, אפשר היה להלכה לנצל רווח זמן זה לפרישה מן האירגון היציג ולהקמת אירגון חדש שינהל משא-ומתן נפרד עם המעביד. אך לעתים קרובות אין רווח כזה: ההסכם הישן, אפילו היה לתקופה מסוימת ותקופה זאת נסתיימה, עומד בתוקפו עד שנחתם הסכם חדש. ראה חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957, סעיפים 13, 14.

89 במקרה כזה, השאלה אם למעשה תוכל הקבוצה להקים ולקיים אירגון נפרד, ולנהל משא-ומתן נפרד עם המעביד, תהא תלויה בגורמים אחדים, ולא דווקא בהסדר של מפעל סגור. בעיקר יהיה הדבר תלוי בעמדתה של ההסתדרות הכללית. ההסתדרות יכולה, אפילו אין הסדר של מפעל סגור, לאיים בשביתה אם המעביד ינהל משא-ומתן כזה. אם האיום בשביתה לא ירתיע את המעביד, אפשר להניח שגם הסדר של מפעל סגור, לו נקבע בהסכם הקיבוצי, היה מתגלה כבלתי-יעיל.

בפרישה. עם כל זה, במקרים קיצוניים, כאשר על אף הכל הקבוצה אינה זוכה ליצוג ראוי מטעם הארגון, מן הצדק יהיה לאפשר לה לפרוש וליצג את ענייניה בעצמה. אם הסדרים של מפעל סגור או מפעל מאורגן יופעלו בקנה-מידה רחב וביעילות, עד כדי כך שתבוטל כמעט האפשרות המעשית של פרישה, יוקנה להסתדרות מעין מעמד מונופוליסטי. היום, אף שלמעשה אין היא רחוקה ממעמד כזה, מלווה אותה החשש של פיצול. חשש זה חשוב כגורם המדרבן אותה להיות ערה לתביעות החברים, לחפש הבנה ופשרות ביחסיה עם קבוצות שונות בקרבה, להשתדל בהתמדה להתחדש ולהשתפר. משום כך עצם האפשרות של פרישה יש בה הרבה חיוב לתנועה המקצועית. והיפוכו של דבר: צימצום רב של אפשרות זאת עשוי לעודד תופעות אופיניות לארגון מונופוליסטי, כגון, סירבול המגנון, חוסר עירנות לבעיות ולצרכים, טיפול פגום בעניינים של חברים בודדים או קבוצות חלשות בקרב הארגון. ללא ספק התפתחות כזאת תהיה רעה בפני עצמה, והיא עלולה אף להוביל להתפתחות גרועה ממנה: הצטברות רגשות של קיפוח ומרירות בקרב חברים וקבוצות, העלולים בסופו של תהליך להתפרץ בעוצמה רבה, ולפגוע קשה ביסודות הארגון.

5. פגיעה בזכות לעבודה

קיימת אפשרות שהסדר של מפעל סגור ינוצל על-ידי הארגון היציג, לא כדי לכפות הצטרפות לארגון, אלא כדי למנוע קבלת עבודה. הכיצד? אדם המבקש להתקבל לעבודה למקום מסוים, נדרש על-ידי המעביד להצטרף קודם לכן כחבר בארגון היציג, אך ארגון זה מסרב לקבלו כחבר, ובשל כך נמנעת ממנו העבודה. הסרוב אפשר שיהיה נובע מרצון להגן על רמת ההכנסות של חברי הארגון. טול, לדוגמא, ארגון חשמלאים שהצליח לקבוע הסדרים של מפעל סגור באזור מסוים. הוא עשוי להניח כי במידה שירבה מספר החברים בארגון תגדל התחרות ביניהם ותפגענה הכנסותיהם. הסרוב לקבל אדם כחבר לארגון אפשר גם שיהיה מבוסס על שיקולים מפלגתיים או גזעיים או שיקולים פסולים אחרים. אם כך ואם כך, סרוב לקבל אדם כחבר לארגון, מקום ששיטת המפעל הסגור מקובלת, עשוי למנוע מאותו אדם את האפשרות לקבל עבודה במקצועו⁹⁰.

בישראל חשש זה אין לו, כנראה, רגלים. הנטיה של ההסתדרות הכללית היא להרחיב את שורותיה, עד כדי כך, שלפי חוקת ההסתדרות כשרים להתקבל כחברים לא רק עובדים, אלא גם עובדים עצמאיים, ובתנאים מסויימים אפילו מעבידים⁹¹. גם ארגוני עובדים אחרים לא גילו כל נטיה להסתגר ולדחות אנשים המבקשים להתקבל כחברים. דומה שהתופעה של סרוב לקבל חברים לארגון עובדים, על יסוד שיקולים פסולים, אינה מוכרת בארץ ואין לצפות לה מן הארגונים הקיימים.

מכל מקום, החשש שהסדר של מפעל סגור או מפעל מאורגן ינוצל על-ידי ארגון עובדים לפגיעה בזכות לעבודה ניתן לסלקו בדרכים אחדות, בלי לבטל את ההסדר עצמו. ראשית, אפשר שהחוק יחייב כל ארגון עובדים לקבוע בתקנון שלו כללים ברורים בדבר קבלת חברים והסדרים של ערעור במסגרת הארגון על סרוב לקבל אדם

90 חשש מפני מצב כזה עשויה להיות לו משמעות מיוחדת בארץ קולטת עליה. התופעה של ניצול הסדר של מפעל סגור כדי להפלות בקבלת עבודה מוכרת בארצות-הברית.

91 ראה חוקת ההסתדרות בהוצאת הוועד הפועל של ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ-ישראל, תל-אביב 1964, עמ' 13.

כחבר⁹²; יאסור על הארגון הפליה או שרירות בכל הנוגע לקבלת חברים לארגון, או אפילו יחייב את הארגון לקבל כחבר כל עובד המוכן לשלם את דמי החבר; ויחד עם זאת יאפשר לאדם הרואה עצמו נפגע מסרוב לקבלו כחבר בארגון להביא ענין זה בפני בית הדין לעבודה⁹³. שנית, אפשר שהחוק יקבע כי הסדר של מפעל סגור או מפעל מאורגן לא יחול על אדם שהארגון היציג מסרב לקבלו כחבר⁹⁴. ושלישית, כדי למנוע שליטה של ארגון העובדים על שוק העבודה, אפשר שהחוק יאסור הסדרים של מפעל סגור ויתיר רק הסדרים של מפעל מאורגן⁹⁵.

6. קשיים בכפיית הסדר של מפעל סגור

הסדר של מפעל סגור או מפעל מאורגן אינו נוח לכפייה באמצעות בתי המשפט. אמנם, על-פי רוב יקיים המעביד את ההסדר מרצונו. כאשר עובד אחד או עובדים אחדים יפרשו משום מה מן הארגון היציג, בדרך כלל יענה המעביד לדרישתו של הארגון לפטר אותם מעבודתם, אפילו יתחייב בשל כך בתשלום פיצויים על הפרת חוזה ופיצויי פיטורים, ובלבד שלא יסתכסך עם הארגון היציג⁹⁶,⁹⁷. אך יתכן שקבוצה גדולה וחזקה של עובדים תבקש לפרוש מן הארגון היציג ולהקים ארגון נפרד. במקרה כזה, אם המעביד תלוי בקבוצה עד כדי כך שלמעשה אינו יכול לקיים את המפעל בלעדית, אפשר מאד שיסרב להענות לדרישה לפטרם. והרי מקרה כזה, ולא כאשר מדובר בפרישה של עובד אחד או עובדים אחדים, הוא המקרה המדאיג. הצלחת ההסדר של מפעל סגור תיבחן דוקא במקרה כזה: האם ירתעו העובדים בשל חשש מפיטורים עקב הפרישה מן הארגון היציג? האם בכלל יצליח הארגון היציג לכפות על המעביד לפטר עובדים אלה? אם במקרה כזה יסרב המעביד לפטר את העובדים, יוכל ארגון העובדים להגיש לבית הדין לעבודה תובענה נגד המעביד על הפרת ההסכם⁹⁸. אך קשה לראות מה נזק כספי

92 הסדר כזה קיים על-פי חוקת ההסתדרות, שם, פרק שלישי, סעיף 2.

93 הסדר דומה הוצע בדו"ח ועדת דונובן (לעיל הערה 16), בעמ' 166.

94 פתרון דומה קיים בארצות-הברית לגבי הסדרים של מפעל מאורגן. ראה לעיל עמ' 281.

ראה גם המצב בקנדה, לעיל עמ' 282.

95 כך נקבע בארצות-הברית. ראה לעיל עמ' 280.

96 נראה כי המעביד יהיה חייב בתשלום פיצויים על הפרת חוזה ופיצויי פיטורים. השאלה היא כיצד יחרץ הדין אם בהסכם הקיבוצי יקבע שפיטורים הנדרשים על-ידי הארגון היציג בהתאם לתנאי של מפעל סגור לא יחשבו כהפרת חוזה על-ידי המעביד ולא יהיו עילה לחיוב בפיצויי פיטורים. (ראה סעיף 16 של חוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963).

97 אף בהקשר זה ראוי לציין כי הסדר של מפעל סגור או מאורגן עשוי להיות מנוצל שלא כראוי על-ידי עובד החפץ לעזוב את מקום העבודה אגב קבלת פיצויים, בין פיצויים על הפרת חוזה ובין פיצויים לפי חוק פיצויי פיטורים. עובד כזה עשוי לפרוש מחברותו בארגון היציג, ובדרך זאת כאילו להזמין את פיטוריו מן העבודה, ולזכות בפיצויים מן המעביד. ואם יתוקן הדין, בדרך שתמנע פיצויים מעובד שפרש מרצונו מארגון העובדים, עדיין יוכל העובד לעתים לגרום לכך שיוצא מארגון העובדים. בעיה זאת תאבד את עוקצה אם, בעקבות קבלת החוקים לביטוח אבטלה וביטוח פנסיוני, תבוטל הזכות לפיצויי פיטורים.

98 ודאי תהיה זאת הפרת הסכם מצד המעביד אם הוא צד להסכם קיבוצי מיוחד, וקרוב לוודאי שתהיה זאת הפרת הסכם מצדו אפילו נקבעו ההוראות בדבר מפעל סגור בהסכם קיבוצי כללי. ראה סעיף 16 של חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957. כמו כן ברור שהמעביד עשוי להתחייב בתשלום פיצויים על הפרת חובותיו לפי הסכם קיבוצי. סעיף 24 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957, קובע כי "על אף כל דין לא יהיה ארגון עובדים או

ייגרם לארגון בשל ההפרה. אם כך, מתקבל על הדעת כי הארגון לא יזכה לקבל אלא פיצויים סמליים⁹⁸. פיצויים כאלה, כמוהם כפסק הוצאתי שאין בו אלא קביעה כי המעביד הפר את ההסכם, אין לצפות שדווקא הם ירתיעו את המעביד מפני התנגשות עם ארגון העובדים. אם כך, לא ייותר לארגון העובדים אלא לתבוע ביצוע בעין של ההסכם, קרי: צו המחייב את המעביד לפטר את העובדים, וגוסף לכך צו מגיעה שימנע בעדו לחזור ולקבל אותם לעבודה. אך ספק רב אם ארגון העובדים יהיה מוכן לבקש סעד כזה מבית הדין. הצוים הכפייתיים עלולים ליהפך חרב פיפיות: במקרה זה יסייעו אולי לארגון היציג במאבקו נגד ארגון מתחרה, אך במקרה אחר אפשר שיופעלו נגד הארגון היציג. ואין ארגון עובדים שיקדם בברכה התערבות בית המשפט בסכסוכים קיבוציים באמצעות צו מגיעה או ביצוע בעין. אך, אפילו נניח שארגון העובדים, בליט ברירה, יבקש מבית הדין צוים כאלה, עדיין אין זה בטוח שבית הדין, גם אם יקבע כי המעביד הפר את ההסכם, יהיה מוכן לתת את הצוים. צו מגיעה וביצוע בעין ניתנים, כידוע, לפי שיקול דעתו של בית הדין, ולא כסעד שבזכות. ואפשר כי בית הדין יהיה סבור שהנסיבות אינן מצדיקות התערבותו באמצעות הצוים המבוקשים, למשל, משום שהתוצאה תהיה סגירה וחיסול של המפעל. אך נוסף ונגזר כי בית הדין אכן יוציא את הצוים. המעביד, במקרה כזה, יהיה בוודאי נוטה לציית לצוים ולהימנע מבזיון בית הדין על כל הכרוך בכך. אולם, אם באמת מדובר, כפי שהנחנו, בקבוצת עובדים חזקה, שהמעביד אינו יכול בלעדיהם, יתכן שהמעביד ימצא עצמו נאלץ להשבית את המפעל או לנקוט צעד קיצוני בדומה לכך. כלומר, בסופו של דבר עלול הסכסוך להפוך, אם לא יימצא לו פתרון של פשרה בשלב מוקדם יותר, למאבק של כוח בין המעביד לבין ארגון העובדים. כיוון שכך, עשוי ארגון העובדים לומר לעצמו כי כדאי לו לעשות קפדנריה: במקום להתייחס למקרה כאילו היה בעיה משפטית, המתאימה להכרעה בבית הדין, לראות אותו כמאבק מקצועי שיוכרע לטובתו של הצד החזק יותר. לשון אחרת, ארגון העובדים עשוי להבהיר למעביד כי אם ינהל משא-ומתן נפרד עם קבוצת העובדים הפורשים, ינקוט הארגון צעדים תקיפים בתגובה, עד כדי הכרזת שביתה. אכן, לעתים האיום בשביתה עשוי להיות יעיל יותר מכל הסדר כתוב וחתום של מפעל סגור. וראוי לציין שכדי להפעיל לחץ כזה על המעביד אין הארגון נזקק, כתנאי מוקדם, להוראה בהסכם הקיבוצי שתקבע הסדר של מפעל סגור.

אמנם לעתים, כאשר מדובר בקבוצת עובדים גדולה וחזקה העומדת לפרוש מן הארגון היציג, עלול הארגון, עקב הפרישה, לאבד הרבה מכוחו כלפי המעביד של קבוצה זאת, אולי אפילו עד כדי כך שאיום מצד ארגון זה בשביתה שוב לא יהיה לו כיסוי במציאות החדשה. במצב כזה אין להניח שהסכם בדבר מפעל סגור יגבר על מערך הכוחות: קשה

אירגון מעבידים חייב בפיצויים על הפרת חובותיו לפי הסכם קיבוצי, אלא במידה שיתחייב בהם במפורש בהסכם קיבוצי כללי. "הפטור מפיצויים, כפי שעולה בבירור מלשון הסעיף, אינו חל על מעביד, אלא רק על אירגון מעבידים.

98 אך ראה חוק החתיים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשל"א-1971, סעיף 13 הקובע כי "גרמה הפרת החוזה נזק שאינו נזק ממון, רשאי בית המשפט לפסוק פיצויים בעד נזק זה בשיעור שיראה לו בנסיבות הענין". ייתכן לכן כי בית הדין יהיה מוכן לפסוק פיצויים גבוהים. אך הדבר מסופק, בין היתר משום שניתן לטעון כי לאירגון העובדים לא נגרם שום נזק שניתן וראוי לפצות עליו בכסף.

לצפות שהמעביד יפטר קבוצת עובדים חזקה, שאין לקיים את המפעל בלעדיה, רק בגלל התחייבות כלפי ארגון עובדים שאיבד את שינוי באותו מפעל. הוא אשר אמרנו: הסדר של מפעל סגור או מפעל מאורגן, עיקר יעילותו נגד עובדים בודדים, ולא נגד קבוצות חזקות של עובדים.

סיכום

בעיה קשה היא אם ראוי שהמשפט יכיר בחוקיות הסדרים של מפעל סגור או מפעל מאורגן. ניתן לתמוך הן תשובה חיובית והן תשובה שלילית בטענות חזקות של מצפון, חרות, סדר ותועלת. התשובות שנתקבלו במדינות שונות יש בהן מעט מאד מן המשותף: הן נעות בין היתר מוחלט, דרך גוונים שונים של היתר ואיסור, ועד לאיסור מוחלט. למעשה גם במדינות שנתנו תשובה ברורה לבעיה, עדיין ממשיכים לדון ולהתלבט בה, לעתים להסתכסך סביבה, ולפעמים לסטות מן ההסדר שנקבע. באחת, דומה כי אין בנמצא פתרון מוחלט לבעיה זאת.

מה טוב, לכן, שב ישראל של היום אין זו בעיה מטרידה. אף שהמשפט מכיר כנראה בחוקיותם של הסכמים הקובעים הסדר של מפעל סגור או מפעל מאורגן, ואף שכוחה של ההסתדרות הכללית של העובדים היה כנראה עומד לה לו רצתה לקבוע ולהרבות הסכמים כאלה, עובדה היא שההסכמים מעטים מאד. אכן, בהסכמים אשר נערכו זה מכבר על ידי ההסתדרות עם מרכז השלטון המקומי ועם הסוכנות היהודית מצויות הוראות קובעות הסדרים כאלה, אך אלה הוראות פשוטות המאפשרות להעסיק עובדים המשתייכים לארגוני עובדים אחרים, ואף הן למעשה אין מקפידים בהן ומעסיקים גם עובדים בלתי מאורגנים. אמנם, במוסדותיה של ההסתדרות עצמה נוהג, הלכה למעשה, הסדר של מפעל מאורגן. אך הסדר זה, שהוא חשוב מבחינת היקפו, אינו הסדר רגיל. הוא מתבסס על חוקת העבודה לעובדי מוסדות ההסתדרות, אשר איננה הסכם בין מעביד לבין ארגון עובדים, אלא החלטה חד צדדית שנתקבלה על ידי הוועד הפועל של ההסתדרות הכללית. מבחינה משפטית הרי זו החלטה של אגודה להעסיק במוסדותיה רק חברים באותה אגודה. קירבה זאת בין העובדים לבין המעביד מקנה אופי מיוחד ומקנה את חודו של הסדר זה.

כיוון שהבעיה שרוייה בתרדמה, עולה הרצון שלא להעיר ולא לעורר, כלומר להגיד למצב המשפטי כפי שהוא. מבחינה מעשית אין דבר פשוט מזה. אם וכאשר יתקבל חוק ארגוני עובדים וארגוני מעבידים, די בכך שהחוק יעבור בשתיקה על ענין זה. פירושו של דבר יהיה שהסדרים של מפעל סגור או מאורגן יהיו, כפי שהם היום, חוקיים. פתרון זה יש לו יתרונות בולטים אחדים. ראשית דבר, לפי פתרון זה נשמר למשפט תפקיד סביל, שהוא התפקיד הראוי לו כאשר מדובר בחוקיותם של הסכמים, אלא אם שיקולים חזקים מחייבים התערבות. רק לעתים רחוקות ובנסיבות מיוחדות, כאשר נזקו של הסכם גלוי לעין, יתערב המחוקק ואיסור על עריכת הסכם או יתערב בית המשפט ויפסול הסכם בשל היותו גוגד את טובת הציבור. מדיניות זו של המשפט, המניחה לצדדים להסכם להסדיר ענייניהם כרצונם, אמנם היא נחלשת כאשר מדובר בחוזה בין מעביד לבין עובד, אך כנגד זה היא מתחזקת מאד כאשר מדובר בהסכם בין מעביד או ארגון מעבידים לבין ארגון עובדים. באורח מסורתי מעדיפה המדינה לצמצם ככל האפשר את התערבותה, בין התערבות באמצעות כללים משפטיים ובין

התערבות ישירה של המינהל הציבורי, ביחסי עבודה קיבוציים. בהתאם לכך, אם הצדדים להסכם קיבוצי הסכימו ביניהם על הסדר של מפעל סגור, צריך שתהיה סיבה טובה במיוחד כדי שהמשפט יפסול הסכם זה.

העמדה הסבילה של המשפט אינה משקפת אדישות, אף אין היא נובעת מתורות ישנות בדבר תפקידה של המדינה, אלא היא נחמכת על-ידי עקרונות בסיסיים של דיני החוזים ועל-ידי שיקולים מעשיים. שיקול מעשי חשוב הוא, שכוחו של המשפט אינו רב כשהוא בא לכפות על קבוצה גדולה ומאורגנת התנהגות הנוגדת את האינטרסים שלה. הדבר בולט ביותר בתחום יחסי העבודה וראיה טובה ביותר ישמש הכשלון שנתנסו בו מדינות אחדות, שלהן הוראות חוק האוסרות שביתות. יש יסוד להניח שאפילו יאסור המחוקק הסדרים של מפעל סגור, לא תהיה הצלחתו גדולה אם ארגון עובדים גדול וחזק יחליט לפעול נגד האיסור, במישרין או בעקיפין. לכן, טבעי ונבון הוא שלא להעמיד את המשפט במבחן קשה כזה אם אין הכרח בדבר.

כאמור, גם מבחינת העקרונות הבסיסיים של דיני החוזים אין זה ראוי לפסול תנאי בהסכם אלא אם ברור וגלוי כי פגיעתו קשה בטובת הציבור. בענין תנאי הקובע הסדר של מפעל סגור, כיוון שיש לו פנים לחיוב ולשלילה, אי-אפשר לומר כי אכן ברור שהוא פוגע בטובת הציבור. אף אין אנו חייבים עדיין בישראל להניח בכפות המאזניים את השיקולים בעד ואת השיקולים נגד חוקיות הסדרים של מפעל סגור, ולקבוע בצורה פסקנית אם בסופו של חשבון גזקם של הסדרים כאלה עולה בהרבה על תועלתם. טעם פשוט לכך הוא, שהסדרים אלה, כאמור, כמעט שאינם קיימים, ומכל מקום לא נעשה בהם שימוש לרעה. ואם כך, מה הצדקה יכולה להיות לשינוי קיצוני של המשפט המצוי באמצעות הוראת חוק האוסרת הסדרים כאלה?

ההצדקה יכולה להיות רק זאת, שהמצב עלול להשתנות, שאפשר וייעשה שמוש לרעה בהסדרים של מפעל סגור, ושראוי לכן להקדים רפואה למכה. החשש מפני שינוי המצב, לכאורה אינו חסר יסוד. לאחרונה ניכרת התרופפות במרותה של ההסתדרות. בעיקר בולט הדבר בתחום המאבק המקצועי: איגודים מקצועיים, וצדים שונים וסתם קבוצות עובדים הנמנות עם ההסתדרות הכללית נאבקים ושובתים ללא אישורה, ולפעמים בניגוד להוראותיה, של ההסתדרות. אך עד כה המתחים שנוצרו במסגרת ההסתדרות לא הגיעו, בדרך כלל, לנקודת ההינתקות. ההסתדרות אינה מעוניינת להוציא מקרבה עובדים שהפרו את מרותה; קבוצות עובדים כאלה מצידן אינן מעוניינות לפרוש מן ההסתדרות; במילה, הסכסוכים אין בהם עדיין כדי לגבור על הרצון המשותף לקיים את המסגרת של המשפחה הגדולה. אך המצב עשוי להשתנות, ולאו דוקא כתוצאה מהתפתחות טבעית, אלא בעיקר ביסל גורמים חיצוניים שישנו את המערכת הקיימת של שיקולים. ראשית כל, הקשרים התועלתיים שבין ההסתדרות לבין חבריה עשויים להתרופף, בעיקר עם קבלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. אם חוק זה יזכה כל עובד בביטוח בריאות בלי קשר לחברות בארגון עובדים, וכך נראים הדברים כיום, ייעלם אחד הגורמים החשובים המונעים פרישה מן ההסתדרות. ומן הצד השני, חוק ארגוני עובדים וארגוני מעבידים, כאשר יתקבל, אפשר שימנע הגנה משביתות שלא הוכרו על-ידי ארגון עובדים כמש- מצותו באותו חוק. ואם כך, יתכן שקבוצות עובדים אשר תרצינה לשבות, ולא תזכינה לתמיכת ההסתדרות, תחפשה מוצא בפרישה מן ההסתדרות ובהקמת ארגון נפרד. אכן, תהליך זה של פרישה והתארגנות נפרדת ודאי לא יהיה פשוט כלל ועיקר, והדעת

נותנת שלא ייעשה תופעה רחבת היקף. אך יתכן שיספיקו תזוזות ראשונות בכיוון כזה כדי שההסתדרות תראה בכך איום חמור למעמדה, תיחליץ למאבק בתופעה זאת, ובין היתר תפעל בתקיפות להנהגת הסדרים של מפעל סגור כדי למנוע פרישה משורותיה. אכן, הסדרים של מפעל סגור אם יונהגו ביעילות עשויים לבלום פרישה של עובדים בודדים. אך גראה ספרישה של בודדים ממילא אינה עשויה לקבל ממדים שדיאגנו את ההסתדרות ויניעו אותה ללחוץ להנהגת הסדרים של מפעל סגור. שהרי הפרישה אין בה משום פיתוי כספי: בהיתר של חוק הגנת העבודה, תשי"ח-1958, המעבידים מנכים בדרך כלל משכרם של עובדים בלתי-מאורגנים דמי טיפול מקצועי-ארגוני לטובת ההסתדרות, ואפילו אם יפרשו אלפים, עדיין לא יהיה בכך כדי לגרוע במידה ממשית מכוחה של ההסתדרות, עד שתראה עצמה צריכה להציג את הדרישה הבלתי-פופולרית להסדרים של מפעל סגור.

רק סכנה מוחשית של פרישה מאורגנת של קבוצות עובדים גדולות, בכוחה להקים ארגונים נפרדים, רק היא עשויה אולי להניע את ההסתדרות לדרוש הסדרים של מפעל סגור. והנה, נגד סכנה כזאת, יעילותם של הסדרים מסוג זה מוטלת בספק. במקורם לא נועדו הסדרים אלה לפעול נגד הקמת ארגוני עובדים, אלא רק נגד עובדים בודדים, ואין לצפות שיצליחו למאבק בין-ארגוני. קבוצת עובדים חזקה עד כדי כך שהמעביד אינו יכול בלעדיו ואינו יכול לעמוד בפניה – ובעיקר מצד קבוצה כזאת קיימת סכנה ממשית של פרישה – לא תחשוש שמא חברה יפוטרו על-ידי המעביד רק משום שהסכם הקיבוצי קובע הסדר של מפעל סגור. אם אמנם המעביד יראה עצמו נאלץ לפטר את העובדים, או לפחות להימנע מלקיים עמם משא-ומתן, מסתבר כי יהיה זה לא בשל ההוראה שבהסכם הקיבוצי אלא בשל לחץ ההסתדרות, כגון איום לשביתה שתשתק את המפעל. גראה כי בסופו של דבר, זה יהיה על-פי רוב הנשק היעיל ביותר נגד התארגנות נפרדת של עובדים מורשים, וכדי להפעיל נשק זה אין כלל צורך לקבוע קודם לכן בהסכמים הקיבוציים הסדרים של מפעל סגור.

כיוון שנראה כי מבחינת ההסתדרות הסדרים של מפעל סגור עשויים להביא רק תועלת מעטה, ומן הצד השני הם עלולים לסבך אותה במאבקים חברתיים ומדיניים קשים, יתכן מאד שההסתדרות לא תנסה כלל להרחיב את השימוש בהסדרים כאלה. משום כך אין, כמדומה, הצדקה לשנות עכשיו את המצב המשפטי הקיים ולקבוע בחוק ארגוני עובדים וארגוני מעבידים איסור על הנהגת הסדרים אלה.

אך אפילו קיים היה חשש רציני שהשימוש בהסדרים כאלה יתרחב מאד, ואף ייעשה בצורה בלתי-ראויה, עדיין צריך היה לומר כי די לצרה בשעתה חשש בעלמא, לא זו בלבד שאינו מצדיק חקיקה, אף אין בו כדי לשמש בסיס לחקיקה טובה. אם יתפתחו הדברים בכיוון בלתי-צפוי, עלול המחוקק, אם יודרו בחקיקה, להחטיא לחלוטין את המטרה. כך, לדוגמא, אם יקבע הוראות בענין מפעל סגור, ואילו למעשה יפנו ארגוני העובדים ויעשו שימוש בהסדרים של מפעל מאורגן. כמו כן, סביר להניח כי ההוראות אשר המחוקק עשוי לקבוע נגד שימוש בהסדרים של מפעל סגור לשם כפייה של הצטרפות עובדים לחברים לארגון עובדים תהיינה שונות מן ההוראות שתיקבענה נגד שימוש בהסדרים כאלה לשם מניעת פרישה של קבוצות חברים מארגון העובדים. ועוד: הדיון עד כה סבב על האפשרות שהסדרים של מפעל סגור או מפעל מאורגן יונהגו בלחץ ההסתדרות הכללית, אך יתכן כי הסדרים כאלה יונהגו דווקא על-ידי איגודים

מקצועיים קטנים, בין כאלה המהווים חלק מן ההסתדרות ובין כאלה שיאורגנו בנפרד מן ההסתדרות, ואולי אפילו על-ידי ועדי עובדים ארציים או גופים אחרים ובצורות בלתי-שגרתיות. בסיכום, ראוי שהמחוקק יתערב כאשר המציאות מצריכה התערבות, כשברור מהי התקלה, ולכן גם אפשר להתאים כראוי את התרופה.

אם המחוקק יבקש לאסור עכשיו באופן כללי ומקיף הסדרים של מפעל סגור, יתקבל הדבר כאילו הוא אוסר מיד מלחמה נגד ההסתדרות הכללית, בלי שברור אם יש או יהיה צורך במלחמה, ואפילו בלי שידע את מטרות המלחמה. אם כנגד זה ימתין המחוקק לראות אם יתפתחו הדברים בכיוון בלתי רצוי, עד כדי כך שראוי יהיה לפעול לשינוי הכיוון, יתכן שעמדת המתנה זאת כשהיא לעצמה תמנע התפתחות בלתי רצויה. האפשרות של התערבות המחוקק עשויה להיות יעילה יותר מאשר התערבותו למעשה.