

ארבעים שנה לדיני העבודה (תגובה להוצאתה של ד"ר רדאי)

מאת

יצחק אליאסוף*

הבא לסקור ולהעריך את ההתפתחויות העיקריות שחלו בדיני העבודה בישראל מאז קום המדינה, חייב להתייחס הן למערכת חקיקת העבודה, ובכלל זאת החקיקה בתחום הביטחון הסוציאלי, והן למערכת הפסיקה אשר ליוותה חקיקה זו, פירשה אותה והשלימה ופיתחה נורמות שהיו חסרות בה.

חקיקת העבודה בישראל, ובמיוחד בשלביה הראשונים – כפי שצינה ד"ר רדאי – היתה פרי יוזמה מתוכננת. החקיקה באה לבטא את עצמאותה הפוליטית והחברתית של המדינה, ונוסף על כך גם לאמץ את הנורמות הבינלאומיות המקובלות בשדה זה ולשלב את ישראל בחברה הבינלאומית.

כבר בקווי היסוד של הממשלה הראשונה שאושרו בכנסת ביום 8.3.1949 נקבעה מדיניות חקיקת העבודה והביטחון הסוציאלי בישראל. מדיניות זו היתה מושתתת על המורשת היהודית, יסודות הציונות, עקרונות אחווה, שמירת זכויות יסוד של האדם העובד וההגנה עליו, התחשבות בצורכי המדינה ונאמנות להתחייבויותיה הבינלאומיות של המדינה. ביישום מדיניות זו נקבעו כמה עקרונות ומגמות, כגון שוויון בקרב העובדים, שוויון בקרב המעסיקים, קביעת זכויות מינימום קוגנטיות וכלליות חוקי העבודה. כמו כן הוענקה הכרה לאופי הקיבוצי של יחסי העבודה, אי התערבות בתוכם, אך העמדת הכלים המשפטיים המתאימים לרשות הצדדים ליחסי העבודה. היה ניתן לצפות, כי דווקא בתחום דיני העבודה יבואו בכנסת לידי ביטוי חילוקי דעות והשקפות הקיימים בחברה הישראלית בשאלות חברתיות. ואולם ראוי להדגיש, כי למרבה ההפתעה התברר שמלבד נושאים יחידים, נחקקו חוקי העבודה בכנסת בתמיכה של כמעט כל הכוחות הפוליטיים העיקריים, הן כאשר חוקים אלה הובאו ביוזמת הממשלות השונות והן כאשר היוזמה להן היתה על ידי חברי הכנסת.

ואכן, יבול חקיקת העבודה הוא נכבד. עיון ב־40 כרכי ספר החוקים מאז שנת תש"ט מציג בפנינו רשימה של כ־30 חוקים בתחום העבודה והביטחון הסוציאלי. התיקונים הרבים לחוקים אלה מעידים על הדינמיות הרבה של יישומם והתאמתם של החוקים למציאות. חוק פיצויי פיטורים, לדוגמא, תוקן 14 פעמים מאז שנחקק בשנת 1963; וחוק הביטוח הלאומי, בנוסחו המקורי ובנוסחו המשולב, תוקן כ־90 פעמים מאז נחקק בשנת 1953.

זכתה חקיקת העבודה והביטחון הסוציאלי בכך, שהוקמה לצדה המערכת העצמאית

* שופט בית הדין הארצי לעבודה.

של בתי-הדין לעבודה אשר יישמה ופיתחה את החקיקה וההלכות הנובעות ממנה, כאשר מדי פעם עולה גם שאלת התערבותו של הבג"צ לגבי פסיקת בית-הדין הארצי לעבודה.

אני שותף לקביעתה של ד"ר רדאי, כי בשני העשורים האחרונים נדרשו לעתים המחוקק והרשות המבצעת להתערבות חקיקתית פרגמטית בתחום יחסי-העבודה, ואולם התערבות זו היתה – לדעתי – הכרחית לנוכח מצבים מיוחדים וקריטיים אשר חייבו מתן תשובות בעלות אפקט מהיר. מגמות אלה הן – לדעתי – חריגות ויוצאות-מן-הכלל, ואינן מצביעות על שינוי מגמה או על גיבוש מדיניות חדשה של הממשלה ושל המחוקק. מידת ההתלבטות הקודמת לנקיטת יוזמות מסוג זה וכן הזהירות בקביעת היקפן מעידים על כך, שאין הממשלה והמחוקק רואים בהן דברים שבשגרה אלא פעולות הכרחיות בזמן מסוים.

ד"ר רדאי הזכירה את נושא השימוש בתקנות לשעת-חירום – המוצאות לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1945 בתחום יחסי-העבודה הן כעניין ריתוק עובדים והן כעניין יישום המדיניות הכלכלית של הממשלה, שהופעלה בחודש יולי 1985, כדוגמא לפרגמטיות של הרשות המבצעת בישראל. חשוב להדגיש כאן, כי הרשות המבצעת מודעת היטב לזהירות הרבה שבה עליה להשתמש באמצעי של תקנות לשעת-חירום. למטרה זו נקבעו הנחיות של היועץ המשפטי לממשלה לגבי שימוש בתקנות לשעת-חירום, בכלל, ובתחום יחסי-העבודה, בפרט, ולשם יתר זהירות נדרש היועץ המשפטי לממשלה לאשר את עצם התקנת התקנות לפני אישורן על-ידי השר והממשלה. וכך נאמר לעניין זה בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 60.012:

29.4 ריסון בהתקנת תקנות לשעת-חירום

הסמכות להתקין תקנות לשעת חירום, דווקא משום שהיא רחבה וקיצונית כל כך, מחייבת ריסון עצמי. אין לשכוח כי מדובר בסמכות של שעת חירום, וכי מטעם זה קיבל על עצמו המחוקק, כפי שנקבע בסעיף 9(ב) לפקודה, ש"תקנה לשעת-חירום כוחה יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תקפו או לקבוע בו תנאים". במצב רגיל ותקין, הכוח הניתן לשר לשנות ולהפקיע זמנית את תוקפו של חוק הכנסת אינו תואם מושכלות ראשוניים של משטר דמוקרטי, ואין לו הצדקה עניינית אלא אם ובמידה שהוא מופעל לצורכי ציבור חיוניים. שימוש מופרז או שימוש בלתי זהיר בסמכות קיצונית זאת עלול לסכן את יסודות המשטר הדמוקרטי או את הסמכות להתקין תקנות לשעת חירום. לפיכך מן הראוי לשקול ביסודיות בכל מקרה, לא רק אם אכן מדובר בצורך לקיים את האספקה והשירותים החיוניים, כאמור בסעיף 9(א) לפקודה, אלא גם אם צורך זה מחייב דווקא התקנת תקנות לשעת חירום או אם, אולי, ניתן לספק אותו בדרך אחרת. אכן, שיקול הדעת בשאלה זאת מוקנה אף הוא לשר, ובית המשפט לא יתערב בנקל בשיקול דעת זה. ראה בג"צ 372/84 קלופפר-נוה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233, 237-238. עם זאת, עדיין צריך השר להנחות עצמו להעדיף דרך אחרת, כגון חקיקה רגילה או הכרעה שיפוטית, אם הנסיבות מאפשרות להסתפק בכך. לדוגמא, במקרה של שביתה בשירות חיוני מן הראוי לשקול אם אפשר להסתפק בתביעה לקבלת צו מגיעה נגד השוכחים מבית הדין לעבודה. אם, לאחר שיקול, מתגבשת הדעה כי יש צורך בתקנות לשעת חירום, מן הראוי לשקול את

האפשרות שיחד עם התקנת התקנות תוגש לכנסת הצעת חוק רגילה, בנוסח התקנות, כדי שהכנסת תוכל לדון ולהחליט בהקדם אם להחליף את התקנות בחוק רגיל, בנוסח התקנות או בנוסח שונה, או לבטל את התקנות במועד שתקבע.

29.5 תקנות לשעת-חירום בסכסוכי עבודה

(1) לפני שיוחלט להתקין תקנות לשעת חירום בענין שירותי עבודה חיוניים תיבדק במשרד המשפטים שאלת האפשרות להשתמש באמצעים אחרים כדי להבטיח את מתן השירות.

(2) אם הוחלט להתקין תקנות לשעת חירום לענין שירות עבודה חיוני, יש להקפיד על כך שמספר העובדים או סוג העובדים שיקראו לשירות מכוח התקנות יקבע לפי הנדרש לקיום השירות החיוני (ולאו דווקא לפי הנדרש לקיום השירות במתכונת הרגילה שלו), ובהתאם לכך יודיע השר לממשלה, כשהוא מבקש אישור להתקנת התקנות, מהו מספר העובדים או סוג העובדים שיקראו לשירות מכוח התקנות.

התקנות לשעת-חירום משנת 1985 בענין המדיניות הכלכלית של הממשלה נבדקו אף הן בזירות רבה לפני התקנתן, ומשום היותן בלתי-שגרתיות ובשל התערבותן בתוכנם של הסכמים קיבוציים הן הוכאו בפני הכנסת לא לשם הארכתן כמקובל בתום שלושה חודשים, אלא לשם חקיקתן על-ידי הכנסת במסגרת חוק בתוקף רטרואקטיבי מיום 1.7.1985, הוא יום תחילת התקנות לשעת חירום (חוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה), התשמ"ו-1985.

כפי שצינתי, הדוגמאות של חקיקה פרגמטית שעליה הצביעה ד"ר רדאי הן דוגמאות חריגות — לדעתי — והן אינן מצביעות על שינויי מגמה של המחוקק הישראלי. ברצוני להוסיף דברים מספר בעניין פסיקת בתי-הדין לעבודה. כפי שצינתי ד"ר רדאי, קבעו בתי-הדין לעבודה תשתית עשירה של עקרונות בתחום משפט העבודה. להערכתי, בתקופה של כ-19 שנים לבתי-הדין לעבודה היתה תעוזה הנשענת על מחשבה משפטית עצמאית, בגיבוש נורמות משפטיות חשובות ביותר בתחום משפט העבודה. מסופקני, אם נורמות בסיסיות, כגון מהותן של שכיתה והשבתה או איסור ההפליה ביחסי עבודה היו יכולות להיקבע על-ידי המחוקק הישראלי בהליך חקיקה. רגישותם של נושאים אלה והוויכוח הפוליטי-חברתי לגביהם היו שמים לאל כל ניסיון חקיקה להסדרתם. בתי-הדין לעבודה הצליחו להחדיר למשפט-העבודה הישראלי נורמות אלה, תוך שימת לב למאפיינים של החברה הישראלית וחוקיה. בשל כך נתקבלו הלכות אלה כצודקות והן נקלטו מתוך רצון במשפט-העבודה בישראל והיו מקובלות על כל הגורמים הלוקחים חלק ביחסי-העבודה בישראל.

כידוע, קיים ויכוח בדבר היקפה של החקיקה השיפוטית ובאיוז מידה היא ראויה, רצויה ומותרת. אחת השאלות הנשאלות היא, האם חקיקה שיפוטית עולה בקנה אחד עם עקרונות-יסוד של דימוקרטיה, של ממשל ייצוגי ושל אחריות פרלמנטרית, והאם ניתן לסבול חקיקה ללא ביקורת פרלמנטרית. לשאלה זו ולשאלות אחרות בסוגיית החקיקה השיפוטית חשובות לכאן ולכאן. דומני, כי בתחום משפט-העבודה ניתן לומר כי להלכות החדשניות של בתי-הדין לעבודה, שהן בגדר נורמות משפטיות בסיסיות, יש

משקל לגיטימי חזק יותר, וזאת עקב שיתופם של ארגוני המעבידים והעובדים בהליכים שבבתי-הדין, ובכך שנציגיהם נוטלים חלק מלא בגיבושן של ההלכות. ולסיים: ככל שניתן להצביע כיום על כיוונים לעתיד בתחום משפט-העבודה נראה, כי הן החקיקה והן הפסיקה של בתי-הדין לעבודה יצטרכו להתמודד בעתיד עם המשמעות המשפטית של השינויים הטכנולוגיים המהירים אשר אנו עדים להם, מעמדו המשתנה של העובד היחיד במסגרת מקוה-עבודתו ובמסגרת החברתית שבה הוא פועל, מעמדם של ארגוני-העובדים והאיזון שבין כל אלה לבין מקום העבודה והתשתית הכלכלית שלו.