

ביקורת ספרים

מרדכי מירוני: בורות בסכסוכי עבודה

המוסד לבוררות מוסכמת – תקוות ולקחים*

מאת

מנחם גולדברג**

בצד המערכת המשפטית קיימים ופועלים, מאז ומקדם, מנגנונים ליישוב סכסוכים, ומשניעור סכסוך כלשהו, בין אם סכסוך משפטי (דהיינו: מימוש זכויות) או כלכלי (תביעת זכויות), נזקקים הצדדים למנגנונים אלה בהסכמה. המנגנון הנפוץ והמקובל ביותר ליישוב סכסוכים הוא הבוררות, אשר פעולתה והפיקוח השיפוטי עליה הוסדרו בחוק¹. עם זאת, החוק מכיר² גם בדרכים אחרות ליישוב סכסוכים, ולא אחת הצדדים בוחרים בדרכים אלו.

בתחום יחסי העבודה אנו מוצאים, נוסף על מוסד הבוררות, מנגנונים רבים ומגוונים שכל מטרתם היא להכריע או לפשר בחילוקי דעות בין ארגוני עובדים לבין ארגוני מעבידים, בין מעבידים ובין ארגוני עובדים או נציגות עובדים ובין עובדים לבין מעבידיהם; אחדים מן המנגנונים הללו הוקמו בחוק מיוחד, הרי הוא חוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז–1957³, שמכוחו בא לעולם מנגנון תיווך⁴, הפועל באמצעות הממונים על יחסי עבודה המתמנים על-פי הוראת אותו חוק והמאפשר לצדדים לפנות לבוררות⁵ שחוק הבוררות אינו חל עליה⁶. הוראה אחרת הראויה לציון בבוררות מסוג זה אומרת, כי "דינו של פסק בוררים כדין חוזה בין הצדדים לבוררות או כדין הסכם קיבוצי ביניהם, הכל לפי הענין; פסק בוררים בקשר להסכם קיבוצי ברתוקף דינו כדין אותו הסכם קיבוצי"⁷. חלקם האחר של המנגנונים הם יציר כפיהם של הצדדים ליחסי העבודה, והם הוקמו ושואבים את כוחם מהסכמים קיבוציים – כלליים ומיוחדים כאחד. מנגנונים אלה הם הוועדה הפריטטית וועדת מעקב⁸.

* בהוצאת הפקולטה למשפטים, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי על שם הרי סאקר.

** נשיא בית הדין הארצי לעבודה.

1 חוק הבוררות, התשכ"ח–1968; ס"ח 535 התשכ"ח, 184, אשר החליף את פקודת הבוררות.

2 סעיף 39 לחוק הבוררות.

3 ס"ח 221 התשי"ז, 58.

4 הפרק השני לחוק יישוב סכסוכי עבודה (הערה 3).

5 הפרק השלישי לחוק יישוב סכסוכי עבודה (הערה 3).

6 סעיף 37 לחוק יישוב סכסוכי עבודה (הערה 3).

7 סעיף 31(ג) לחוק יישוב סכסוכי עבודה (הערה 3).

8 אין זה המקום לאכתן את השווה והשוונה בין "ועדה פריטטית" ו"ועדת מעקב". נסתפק בציון העובדה ש"ועדות פריטטיות" מוקמות בייחוד לצורך הכרעה בחילוקי דעות בתחום המפעל –

בוררות לפי חוק הבוררות יכול ותהא בכל עניין המהווה נושא להסכם⁹, דהיינו: בוררות משפטית וכלכלית כאחד¹⁰, הן בתביעת הפרטי¹¹ והן בסכסוך בין ארגונים¹². לעומת זאת, לבוררות ניתן לפנות לפי חוק יישוב סכסוכי עבודה רק כאשר הסכסוך בין הצדדים הוא סכסוך כלכלי וקיבוצי¹³ ולעולם לא סכסוך היחיד. זאת, על-פי הוראת חוק מפורשת¹⁴.

בשנת 1977 החל לפעול המוסד לבוררות מוסכמת בשירותים הציבוריים. מוסד זה הוקם בעקבות הסכם קיבוצי שנחתם בין הממשלה ובין ההסתדרות הכללית¹⁵ והוא משלב בתוכו מרכיבים של בוררות הן לפי חוק הבוררות והן לפי חוק יישוב סכסוכי עבודה; מתוך חוק הבוררות נטל המוסד לבוררות מוסכמת את ההוראה, כי הצדדים להסכם יחילו במפורש את הוראותיו על בוררות מכוחו¹⁶, אך נקבע בו גם כי פסק הבוררים יוגש לרישום לפי חוק ההסכמים הקיבוציים, התשי"ז-1957¹⁷.

המוסד רואה את עצמו כגוף מעין-שיפוטי, ואת החלטותיו ופסקיו ככעלי אופי תקדימי. על-כן המוסד מקפיד לפרסם את רובם בקבצים המתפרסמים מדי כמה שנים¹⁸. זאת, נוסף על הפרסום השוטף של פסקי-הבוררות או תמציתם בירחון העבודה והביטוח הלאומי. המוסד לבוררות מוסכמת פועל בהרכב של שלושה בוררים ניטרליים מתוך סגל בוררים קבוע המוסכם על הצדדים להסכם, ולא בשיטת בוררות זבל"א, וזהו אחד המאפיינים המובהקים של מוסד זה, המבדיל אותו מסוגי בוררות אחרים.

מחבר הספר, מרצה בדיני עבודה בפקולטה למשפטים ובכיתת-הספר ללימודי עבודה באוניברסיטת תל-אביב, בחר להתמקד במחקרו המקיף והמעמיק רק במוסד לבוררות מוסכמת, תוך בחינת פעולתו מן ההיבט של משפט העבודה ויחסי-העבודה. הוא מתאר בהרחבה את הרקע להקמתו (מערכת גועשת של סכסוכי-עבודה) ואת המטרה שעמדה לנגד עיניהם של חותמי ההסכם (שמירת יציבות המשק ובלתימת נסיונות החקיקה של חוק בוררות חובה). המחבר מנתח אחד לאחד את סעיפי ההסכם הקיבוצי שבעקבותיו הוקם המוסד, בוחן את פעולתו מנקודת-מבט שונות – תפעולו, תפישתו את תפקידו, מדיניותו והחלטותיו – ולבסוף מעריך את ביצועיו.

בין נציגות-עובדים לבין המפעל בנושאים המחייחים לכלל עובדי אותו מפעל, חלקם, או אחד מהם, ובדרך-כלל מועבר סכסוך שלא יושב בוועדה פריטטית להכרעת בוררות. "ועדת מעקב" מוקמת, בדרך-כלל, ב"הסכמי מסגרת", ותפקידה להכריע בתחום ה"מקרו" ביחסים שבין הארגונים, ושעה שאינה מגיעה לכלל הכרעה, אין הסוגיא שבמחלוקת נמסרת להכרעה לגוף שלישי.

- 9 סעיף 3 לחוק הבוררות.
- 10 ע"א 311/84 הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל נ' ההסתדרות הכללית, פ"ד לט(2) 162.
- 11 בג"צ 578/75 פלונים נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד ל(3) 382.
- 12 ע"א 311/84 הנ"ל.
- 13 דב"ע לא/5-4 הסתדרות הפועלים החקלאיים ואח' נ' התאחדות האיכרים ואח', פד"ע ג 253; דב"ע לג/6-9 מועצת פועלי קרית שמונה נ' הרשות לפיתוח החולה, פד"ע ד 330.
- 14 סעיף 2 לחוק יישוב סכסוכי עבודה.
- 15 פורסם בפטרנרנ' וינטרוב, משפט העבודה מס' 10.2.4, ובכל אחד מכרכי פסקי הבוררות שפרסם המוסד (להלן, הערה 18).
- 16 סעיף 8 להסכם (הערה 15).
- 17 סעיף 9(ב) להסכם (הערה 15).
- 18 עד כה הופיעו בהוצאת המוסד שלושה כרכים של פסקי הבוררות.

המחבר בספרו הוא ביקורתי ביותר ואינו חוסך את שבט־לשונו אף מאחד מן התחומים שאליהם הוא מתייחס. על קצה המזלג נזכיר אחדים מן הנושאים המשמשים מטרה לחציו: הראשון – איוש המוסד. לרעת המחבר, "איוש חבר הבוררים במוסד היה לקוי הן בתפיסה והן באופן הביצוע" (עמ' 268). הכוונה היא לעומד בראש המוסד (השופט בדימוס ברנזון) באומרו: "בבורות בסכסוכים כלכליים ועל רקע התשתית ההסכמית המיוחדת של המוסד, מומחיות במשפט העבודה הינה יתרון, אך לבטח אינה צורך", ובהמשך: "השופטים יו"ר המוסד וסגנו, מ.ג.). התקשו להשתחרר מן התפישה המקובלת בין שולי הגלימה של תפקידם הקודם ולמצוא את מקומם כבוררים בסכסוכים כלכליים"; יחד עם זאת אין המחבר ממעט מ"אישיותו, כישוריו ונסיונו של השופט ברנזון" (בעמ' 268).

השני – פסיקתו של המוסד בעניין סמכותו. "המוסד קובע זאת (שנשוא הבורות הוא כלכלי, ולא משפטי, מ.ג.) ללא בחינה רצינית של טענות המדינה כשהוא נתלה על קצה חוט אשר לדעתו מעורר שאלה שאינה משפטית. מקרה זה מצטרף לשורת החלטות בעייתיות שבהן המוסד יוצא מגדרו כדי לא לדחות תביעות על הסף מחוסר סמכות". השלישי – פרסום פסקי הבורות (עמ' 274, 275): "לבסוף, ניתן להניח, כי אברן יסוד הפרטיות של ההליכים עקב פרסום ההחלטות גרם לעיתים להתרחקות מן המוסד באותם מקרים שבהם הצדדים חששו מחשיפה ציבורית". הרביעי – ההסתדרות, שהיא צד להסכם שהקים את המוסד, תרמה "במו ידיה לערעור מעמדו של המוסד ולשיבוש פעולתו התקינה" (עמ' 271) בכך שייצגה עובדים בפניות לבתי־הדין לעבודה, שמטרתן עיכוב או הפסקת הליכים במוסד. החמישי – הממשלה, שהיא הצד השני להסכם, בכך שהפחיתה מערכו של המוסד בשכנה אותו בדירה בלתי־מתאימה בלב בניין־מגורים ובקביעת שכר "נמוך לפי כל קנה מידה, לבוררים" (עמ' 269), ואחרון – בתי־הדין לעבודה: "לא ניכר ניסיון רציני של מערכת בתי הדין לעבודה לטפח את המוסד ולתמוך בו" (עמ' 255).

הספר מתייחס לפעולות המוסד בשנים 1977–1984, פרק־זמן קצר יחסית, אך מספיק לצורך הסקת מסקנות על פעילותו של גוף זה, שמקימו התכוונו "להבטיח יחסי עבודה תקינים ולמנוע זעזועים בשירות הציבורי על ידי מסירתם של הסכסוכים כמפורט בהסכם זה לבורות בפני מוסד לבורות מוסכמת"¹⁹.

אין ספק, כי במסקנה אחת המחבר צודק והיא כי "המוסד לא הצליח להפוך לפורום מרכזי ובלעדי ליישוב חילוקי דעות בשירות הציבורי" (עמ' 263). ספק אם מקימי המוסד התכוונו לפורום בלעדי, אך ברור כי הכוונה היתה לפורום מרכזי, ובכך נכזבה תוחלתם, מה עוד שמקימי לא עשו במרוצת השנים דבר של ממש כדי להקנות למוסד את המעמד שהם עצמם הועידו לו עם הקמתו.

עם זאת, אין להתעלם מהעובדה שהמוסד נתן בתקופת פעולתו למעלה ממאה פסקי־דין אשר מנעו עשרות סכסוכי־עבודה, שחלקם הגדול היה עשוי להידרדר לשביתה, ובכך תרומתו של המוסד למערכת המנגנונים ליישוב חילוקי־דעות.

לסיכום: לפנינו ספר מקיף, יסודי וחשוב התורם, חרף ביקורתיותו המוגזמת, תרומה רבה להבנת פעולתו של אחד המנגנונים החשובים בתחום יישוב סכסוכי־העבודה שהמגזר הציבורי משופע בהם.

19 המבוא להסכם הקיבוצי להקמת המוסד לבורות מוסכמת (הערה 15).
