

איום חמור על איגודי העובדים וזכויות העובדים בישראל

כך תשפיע הרפורמה המשפטית שמקדמת הממשלה על איגודי העובדים וזכויות העובדים בישראל

אביעד הומינר-רוזנבלום

הרפורמה המשפטית שמקדמת הממשלה עלולה להשפיע באופן דרמטי על עתידם של איגודי זכויות העובדים בישראל. השתלטות הקואליציה על הוועדה לבחירת שופטים, כולל שופטי בית הדין לעבודה, עלולה לשנות מהיסוד את אופיו של בית הדין ולדרדר את מצב האיגודים וזכויות העובדים בישראל, כפי שהתרחש בהונגריה תחת שלטונו של ויקטור אורבן.

ישראל

במסגרת המהלך הראשון של הרפורמות המשפטיות שמקדמת הממשלה, יעלה בשבוע הבא להצבעה בוועדת החוקה תיקון להצעת חוק יסוד השפיטה, שמשנה את הרכב הוועדה לבחירת שופטים. כיום מורכבת הוועדה מארבעה נבחרי ציבור (בדרך כלל שלושה מהקואליציה ואחד מהאופוזיציה), משלושה שופטי עליון ומשני נציגי לשכת עורכי הדין. על מנת לבחור שופט, נדרשת הסכמה של לפחות שבעה מחברי הוועדה, כלל שמבטיח שלפחות חלק מנבחרי הציבור וחלק מהשופטים חייבים להסכים לכל מינוי. על פי הצעת החוק החדשה שמקדמת הקואליציה, תורכב הוועדה משלושה שרים, ארבעה נבחרי ציבור (אחד מהם מהאופוזיציה) ועוד שלושה שופטים (ששניים מהם ייבחרו לוועדה על ידי שר המשפטים). אם תמומש ההצעה, לקואליציה יהיה רוב מוחלט בוועדה. המשמעות היא שהקואליציה תוכל לבחור שופטים כרצונה, כמו גם לפטר אותם, וזאת בלי צורך להתפשר או להגיע להסכמות עם גורמים אחרים.

בית הדין לעבודה

השיח הציבורי בעניין הוועדה לבחירת שופטים מתמקד בשאלת בחירתם של שופטי העליון. בתוך ההפיכה המשפטית שהשר לוי מקדם, אפשר להבין את ההתמקדות הזו. אבל צריך לזכור שהוועדה לבחירת שופטים בוחרת שופטים לכל דרג וכל סוגי בתי המשפט ובתי הדין הקיימים בישראל, ויכולה גם לפטר אותם. אחד מסוגי בתי המשפט שנעדר לחלוטין מהשיח הציבורי הוא בית הדין לעבודה. בתי הדין לעבודה הם הגורם הרשמי שמסמך לדון בישראל בכל סוגיה משפטית שקשורה למערכת היחסים בין מעסיק לעובד במקום העבודה, לעניינים הקשורים לתאונות עבודה, לקצבאות ושירותי הביטוח הלאומי, לנושאים הקשורים לחוק ביטוח בריאות ממלכתי ועוד, והיא מורכבת משתי ערכאות - אזורית וארצית.

בניגוד לבתי משפט השלום, המחוזי והעליון, בהם יושבים בדין רק שופטים מקצועיים, בבית הדין לעבודה יושבים לצד השופט המקצועי גם נציגי ציבור, שחלקם מייצגים את העובדים וחלקם את המעסיקים. בבית הדין האזורי יושב שופט מקצועי אחד ולצדו שני נציגי ציבור, ובבית הדין הארצי יושבים שלושה שופטים מקצועיים ולצדם שני נציגי עובדים. השופטים המקצועיים בכל הערכאות נבחרים על ידי הוועדה לבחירת שופטים, ונציגי הציבור נבחרים על ידי שר העבודה ושר המשפטים, וזאת לאחר היוועצות בוועדה בה יושבים (בין השאר) נציגי איגודי עובדים וארגוני מעסיקים.

ככלל, חוקי העבודה בישראל נקבעים על ידי שלושה גורמים – הכנסת, איגודי העובדים והמעסיקים ובית הדין לעבודה. הכנסת היא הגורם המרכזי שקובע את דיני העבודה בישראל, אך לאחר שבעשורים הראשונים לקום המדינה חוקקו ותקנו החוקים המרכזיים בתחום העבודה בישראל, נחלש בעשורים המאוחרים יותר גל החקיקה הזו, ונושאים רבים ויסודיים לא קיבלו מענה ואסדרה מהמחוקק.

הסכמים בין איגודי העובדים לארגוני המעסיקים הם הגורם השני בקביעת דיני העבודה בישראל, בעיקר באמצעות הסכמים קיבוציים שנחתמים בין איגודי עובדים לארגוני מעסיקים. ההסכמים מקבלים תוקף חוקי ארצי בצו הרחבה שנחתם על ידי שר העבודה. בעבר, היו ההסכמים הללו דרך מרכזית להסדרת דיני העבודה, אך גם היא נחלשה בעשורים האחרונים בעקבות הירידה בכוחם של איגודי העובדים.

הדרך השלישית בה נקבעים דיני העבודה בישראל היא בבית הדין לעבודה. מקרים שקשורים בסוגיות שלא נפתרו או נדונו במפורש על ידי המחוקק או נקבעו בהסכם קיבוצי ארצי, מגיעים לבית הדין לעבודה. פסק הדין שנקבע במקרים הללו מקבל מעמד תקדימי, דומה לזה של חוק, ונאכף מכאן והלאה בכל מקרה דומה שמתרחש בשוק העבודה. בעשורים האחרונים, כאמור, התרחשה ירידה בעיסוק בדיני עבודה אצל המחוקק ובמקביל ירד כוחם של איגודי העובדים. כך, הפכו בתי הדין לעבודה למרכזיים ביותר בתחום דיני העבודה.

משמעות השינוי המשטרי לאיגודי זכויות העובדים בישראל

ההגדרה הבסיסית ביותר של העובד השכיר בישראל, והמבחינים שעל פיהם בודקים האם עובד הוא שכיר או עצמאי ומהם נגזרות כל הזכויות הסוציאליות המגיעות לעובדים, נקבעו על ידי בית הדין לעבודה בשורה ארוכה של פסקי דין.¹ גם זכויות סוציאליות שנדמות היום מובנות מאליו, ובהן זכות השימוע לפני פיטורים,² נקבעו על ידי בית הדין לעבודה. לבית הדין לעבודה יש גם תפקיד חשוב בעיסוק בתופעות חדשות שנבחרו ציבור עוד לא עסקו בהסדרתן באמצעות חקיקה. דוגמה אחת היא התעמרות בעבודה. על אף שטרם זכתה להתייחסות המחוקק, בית הדין לעבודה עסק בה ואף אסר על קיומה.³

לבית הדין לעבודה תפקיד חשוב במיוחד בכל הקשור להתאגדויות עובדים. ראשית, כמעט בכל הכרזה של איגוד עובדים על סכסוך עבודה או שביתה, מגיש המעסיק בקשה להוצאת צו מניעה לשביתה. הצו מוגש לבית הדין לעבודה, שבסמכותו להכריע בעניין ולהחליט האם מדובר בשביתה חוקית, שלפני ההכרזה עליה מוצא ערוצי ההידברות, או בשביתה אסורה – כזו שלא מוצא לפניה ערוצי ההידברות. במקרה האחרון, בסמכותו לאסור על קיומה של השביתה.

שנית, כל סכסוך שקשור ברצונם של עובדים להתאגד מגיע לבית הדין לעבודה. כך נפסקו לאורך השנים שורה ארוכה של פסקי דין המגינים על זכותם של עובדים להתארגן בלי שיפוטרו,⁴ מכירים בהתארגנויות ראשוניות גם ב"יחידות מיקוח" שונות מהרגיל⁵ ואוסרים על מעסיקים כל התערבות או התבטאות נגד הרצון או הניסיון של עובדים להתאגד.⁶

הפיכת הוועדה לבחירת שופטים לכזו שנשלטת באופן מוחלט על ידי הקואליציה, עלולה, אם כן, לשנות לחלוטין את אופיים של יחסי העבודה בישראל. יו"ר ועדת החוקה ח"כ שמחה רוטמן ומפלגת הצינונות הדתית לא מסתירים את שאיפותיהם להחליש את כוחם של איגודי העובדים ולפגוע בזכויות הסוציאליות של העובדים בישראל. בחירת שופטים שמרנים או ליברלים כלכלית לבית הדין לעבודה כאג'נדה או פיטורים של שופטים מכהנים, יכולים להשפיע על התקדימים שכבר קיימים היום בתחום דיני העבודה, ליצור תקדימים חדשים ובעייתיים, ולהרחיב עוד יותר את תופעת הוצאת צווי המניעה לשביתות כך שזכות השביתה המוגבלת גם כך תוגבל עוד יותר.

יתרה מכך, פעמים רבות משתתפת המדינה בדיוני בית הדין לעבודה בכובעה כמעסיקה. השתלטות הקואליציה על הוועדה לבחירת שופטים עלולה להוביל לכך ששופטי בית הדין יחששו לפסוק נגד המדינה בבקשה צווי מניעה נגד שביתות או בתביעות שמתנהלות נגדה על ידי עובדים, מחשש שלא יקודמו או יפוטרו.

¹ ראה לדוגמה דב"ע לא/27-3 עיריית נתניה – דוד בירגר, פד"ע ג 177 (1971)

² ראה עע (ארצי) 516/09 מלכה אברהם נ' עגם מפעלי מתכת בע"מ

³ בין השאר כתוצאה מחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. ראה עע (ארצי) 21934-02-21 יצחק חקמון - מדינת ישראל

⁴ ראה עס"ק 1008/00 - הו"ן את ליבוביץ נ' הסתדרות העובדים הכללית

⁵ ראה עס"ק 41357-11-12 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' אלקטרה מוצרי צריכה (1951) בע"מ

⁶ ראה עס"ק 25476-09-12 הסתדרות העובדים הכללית החדשה - האגף להתאגדות עובדים נ' פלאפון תקשורת בע"מ

ולבסוף, חופש ההתאגדות אינו מעוגן בישראל בחקיקה ראשית, ומאז חקיקת חוק יסוד כבוד האדם וחירותו מוכר על ידי בית המשפט כנגזר ממנו. ביטול מעמדם של חוקי היסוד, הטלת קושי משמעותי על בית המשפט לפסול חוקים על סמך חוקי יסוד, חוק ההתגברות ושינוי חברי הוועדה לבחירת שופטים עלולים להביא לביטול חופש ההתאגדות בישראל וההגנות המוטלות עליו, לדרדרו למצב בו היה לפני חקיקת חוק יסוד כבוד האדם וחירותו (אז הוכר כזכות חלשה יחסית, מתוקף עקרונות דמוקרטיים בסיסיים) ואף לבטלו לחלוטין, על ידי חקיקה ייעודית (שכבר הוגשה לשולחן הכנסת) או – באופן אירוני – על ידי פסיקה של בית המשפט.

הונגריה

זמן קצר יחסית לאחר שהצליח להקים ממשלה בשנת 2010, אמר ויקטור אורבן כי כחלק מתפיסתו את הונגריה כ"דמוקרטיה לא ליברלית" יש "להביא את פרווייקט מדינת הרווחה לסופו", ולהפוך את הונגריה ל"חברה מבוססת עבודה". בהתאם, העבירה ממשלתו חוק יסוד שקבע כי "כל אזרח מחויב לתרום להעשרת הקהילה באמצעות עבודתו, בהתאם ליכולותיו ולפוטנציאל שלו. הונגריה תשאף ליצור את התנאים שיבטיחו שלכל מי שיכול ומוכן לעבוד תהיה הזדמנות לעשות זאת".

צמצום זכות השביתה

עוד באותה שנה, העביר הפרלמנט ההונגרי חוק שהקטין באופן דרמטי את האפשרות של איגודי העובדים לפתוח בשביתות, וממילא את כוחם. החוק קבע כי גם בשעת שביתה, חייבים העובדים לספק רמת שירות מינימלית למקבלי השירותים. בחלק מהענפים נקבעה רמת השירות הזו באופן חד צדדי על ידי המדינה על רמת שירות גבוהה מאוד (לדוגמה – 50% למורים, 100% למורים המגישים לבגרות). בענפים אחרים אמורה להיקבע רמת השירות המינימלי במשא ומתן בין העובדים למעסיקים, ובמידה של אי הסכמה ביניהם – להגיע לבית המשפט שיהיה המכריע. הסרבול שיצר החוק החדש והתארכות ההליך המשפטי שהוא גרר, הביאו לירידה משמעותית מאוד במספר השביתות במדינה, ובהתאם – לירידת כוחם של איגודי העובדים ולירידה במספר העובדים המכוסים בהסכמים קיבוציים. באותה שנה גם בוטל הפורום המשולש הרשמי (NESC), שפעל על פי חוק וחייב את הממשלה לנהל התייעצות עם ארגוני המעסיקים ואיגודי העובדים לפני שמתבצעים שינויים משמעותיים בתחום החברתי-כלכלי במדינה. במקומו קם גוף אחר, עם סמכויות מצומצמות בהרבה מקודמו.

החלשות זכויות העובדים – 2012

בשנת 2012 העביר הפרלמנט ההונגרי חוק נרחב⁷ שכלל שינויים משמעותיים בהסדרי שוק העבודה במדינה, במטרה להפוך אותם ל"גמישים" יותר, להקל על המעסיקים ולהפוך את הכלכלה ההונגרית ל"תחרותית" יותר. בין השינויים שנכללו בחוק החדש:

- מכסת השעות הנוספות השנתיות שהמעסיק יכול לחייב את העובד לעבוד בהן גדלה מ-200 ל-250, וניתן אף להגדילה ל-300 שעות אם כך הוסכם בהסכם הקיבוצי
- התשלום הנוסף עבור שעות נוספות ועבודה בלילות ירד בחדות, ובמקרים מסוימים בוטל לחלוטין
- העונשים על פיטורים שלא כדין רוכבו מאוד וכמעט נעלמו לחלוטין
- צומצמה יכולת ההתערבות המשפטית ביחסי עובד-מעביד

שינויים משמעותיים נעשו גם בתחום איגוד העובדים:

⁷ Act No I of 2012 (Labor Code)

- חוק ההסכמים הקיבוציים שונה כך שהסכמים קיבוציים יכולים גם לגרוע ממרבית הזכויות הסוציאליות הקבועות בחוק או בפסיקה
- בוטלה ההגנה מפני פיטורים לחלק מנושאי המשרות בוועדים
- קוצץ משמעותית הזמן שהוקצה לפי חוק לנושאי משרות בוועדים לעסוק בעבודת הוועד
- סמכויות שונות שהיו לאיגוד המקצועי הארצי, כמו הזכות לפתוח בסכסוך או בשביתה, הועברו לוועד העובדים המקומי

במהלך השנים התבטאו אורבן וממשלתו פעמים רבות נגד איגודי העובדים וניסו להאשים אותם בבעיות שונות שצצו במדינה, ולהשחיר את שמם.

חוק העבודות – 2018

בשנת 2018 עבר במדינה חוק חדש⁸ ששינה פעם נוספת את דיני העבודה במדינה. החוק, שזכה לכינוי הציבורי "חוק העבודות", העלה את מספר השעות הנוספות השנתיות ל-400 שעות ושילש את תקופת ההתייחסות לספירת השעות הנוספות לשלוש שנים. ב-1200 שעות נוספות אפשריות בשלוש שנים, שבש-75% מהן המעסיק יכול לחייב את העובד לעבוד באופן רשמי, כמעט בלי פיצוי או ללא פיצוי כלל. החוק גרר התנגדות ציבורית עזה שכללה הפגנות המוניות ואף ניסיונות שביתה, אך אלה כשלו והחוק עבר ונכנס לתוקף.

כיום

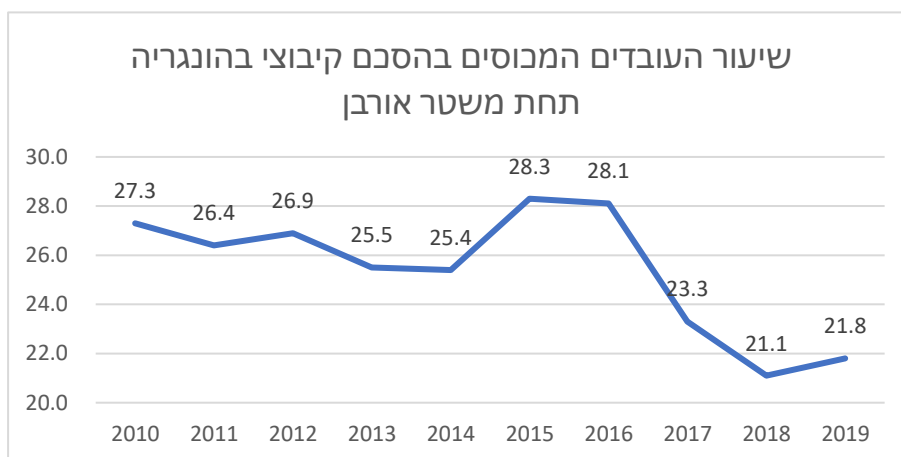
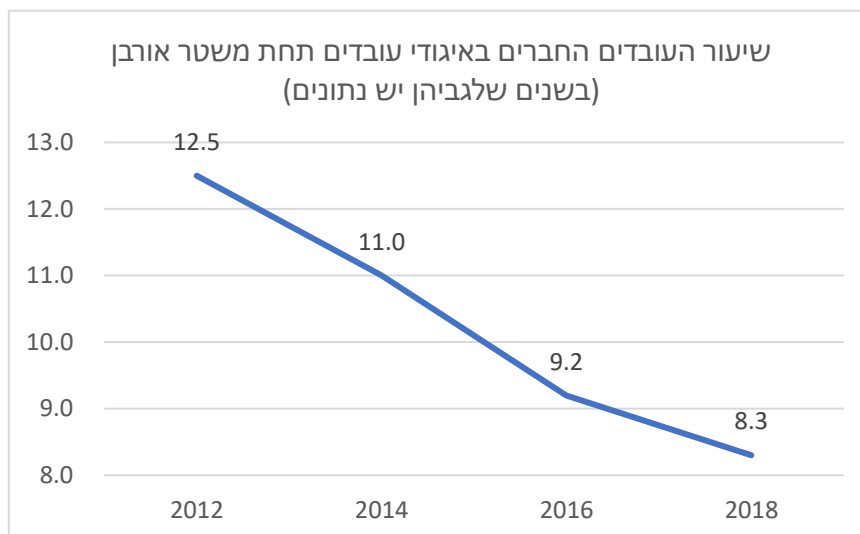
במהלך תקופת הקורונה ניצלה הממשלה את המצב המשברי ושינתה מספר חוקים ותקנות הקשורים לזכויות עובדים. כך, לדוגמה, הוגדל מספר השעות הנוספות השנתיות שמעסיק יכול לחייב את העובד לעבוד בהן, עובדי מערכת הבריאות הוכרחו לחתום על הסכמים קיבוציים חדשים שמרעים את תנאיהם ולא מאפשרים להם לשבות כמעט בכלל ועוד.

בחודשים האחרונים נמצא בהליכי חקיקה בהונגריה חוק נוסף שאמור להקטין עוד יותר את הזכויות הסוציאליות של עובדים במדינה. החוק נולד בעקבות דרישת האיחוד האירופי מהונגריה שתתאים את חוקי העבודה שלה לסטנדרט המחייב הנהוג באיחוד, שכולל הגנות נרחבות יותר על תנאי העובדים, אך הממשלה ההונגרית מצאה דרכים להקטין בכל זאת את זכויות העובדים גם בחוק זה. כך, לצד הגדלה מינורית של חופשת הלידה לאבות, ניתן למצוא הקלה באפשרות לפטר ללא פיצויים עובדים שאינם כשירים לעבודתם מבחינה פיזית, והגבלה של זכות העובדים לבחור מתי לצאת ל-7 ימים מתוך כלל ימי החופשה השנתית.

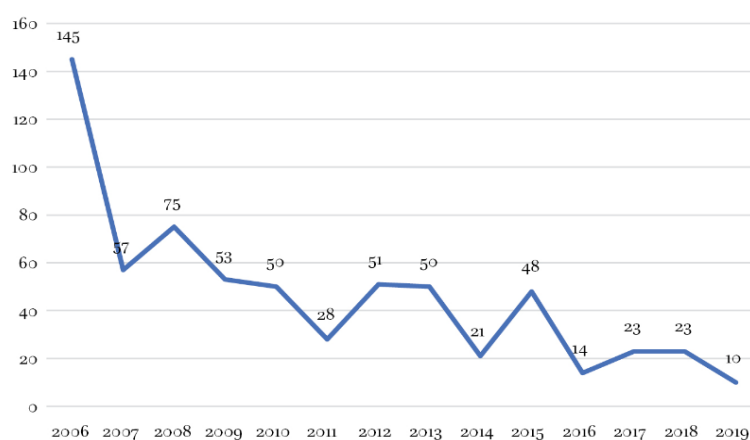
החוקים שהנמיכו את קולם של איגודי העובדים והקטינו את יכולתם לצאת לשביתה, הועבדה שהסכם קיבוצי יכול גם להרע תנאים סוציאליים קיימים ולא רק להיטיב אותם וההסתה הממשלתית – כל אלה תרמו ככל הנראה לירידה (שהחלה עוד לפני תקופתו של אורבן) במספר העובדים המאוגדים במדינה, בשיעור העובדים המכוסים בהסכמים קיבוציים ובמספר ההסכמים הקיבוציים שנחתמו במדינה (טבלאות בנספח א'), שהגיעו לשפל ביחס למרבית מדינות אירופה.

כיום מדורגת הונגריה בדירוג 4 (מתוך 5) ב"דירוג הזכויות העולמי"⁹, לצד מדינות כמו סרי לנקה, צ'אד והפיליפינים. משמעותו של דירוג היא שבמדינה מתקיימת הפרה מערכתית קבועה של זכויות עובדים.

Act No cxvi of 2018⁸
Global Rights Index 2022⁹



מספר ההסכמים הקיבוציים שנחתמו בהונגריה בין השנים 2006-2019



r, S. (2022). Labor Law Reforms after the Populist Turn in Hungary, Review of Central and East European Law, 47(1), 84-114.