

א

המבקש ארגון סגל המחקר במערכת הביטחון

ב

המשיבות 1. ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל  
2. מדינת ישראל

בבית-הדין הארצי לעבודה

ג

לפני הנשיא מ' גולדברג, סגן הנשיא ס' אדלר והשופט י' אליאסוף  
נציגי עובדים (בן-ישראל, שמאי), נציגי מעבידים (גלין, דודאי)

נדון:

ד

ארגון עובדים – ארגון סגל המחקר במערכת הביטחון – התנאים להכרה בגוף כארגון עובדים – תפקיד ההסתדרות הכללית – "יחידת מיקוח" – מהותה – "יחידת מיקוח" מפעלית וענפית – מהותה – "יחידת מיקוח" מקצועית – מהותה – חסרונותיה – המבחנים לקביעתה – זכויות היסוד שעלולות להיפגע בעת קביעתה – הכרה בגוף כארגון עובדים יציג.

ה

זכויות יסוד במשפט העבודה – חופש ההתארגנות – חשיבותו – הזכות להקים ארגון עובדים – הזכות לעומת חשש מזעזועים ביחסי העבודה.

ו

עתירה למתן צו הצהרתי לפיו המבקש (להלן – הארגון) הוא ארגון העובדים היציג של עובדי המחקר במערכת הביטחון או, לחלופין, ברפא"ל, וכן צו לפיו אין המשיבה 1 (להלן – ההסתדרות) יכולה להיות צד ליחסים קיבוציים עם המדינה בכל הנוגע לעובדי המחקר במערכת הביטחון בכלל וברפא"ל בפרט. כן נתבקש צו המורה למדינה שלא לגבות מחברי המבקש, עבור ההסתדרות, דמי טיפול מקצועי ארגוני מכוח סעיף 25 לחוק הגנת השכר, תשי"ח 1958. השאלה המרכזית שהתעוררה היא מהי "יחידת המיקוח" המתאימה במקרה דנן – כלל עובדי משרד הביטחון או שמא רק עובדי סגל המחקר במשרד הביטחון.

ז

בית-הדין הארצי לעבודה פסק:

- א. חוק העמותות, תש"ם 1980- אינו מחייב שינוי תקנון באסיפה כללית מיוחדת, ומכאן שבנסיבות העניין, התקנון אושר כנדרש באסיפה הכללית (62ב – ד).
- ב. (1) (בעקבות דב"ע נה 30-4 / [1]): סימני ההיכר להיותו של גוף "ארגון עובדים" הם קיומה של התארגנות לתקופה בלתי מוגדרת מראש או לפחות לפרק זמן ממושך דיו; קיומו של תקנון; היותה של ההתארגנות מבוססת על חברות אישית ווולונטרית של עובדים; קיומן של בחירות לקביעת מוסדותיו; קביעתן בתקנון של מטרות מוגדרות הכלולות קידום עניני החברים כעובדים. במקרה דנן, התמלאו במבקש כל סימני ההיכר האמורים (63א – ה).
- ב. (2) אין לקבל את הטענה לפיה הואיל והמבקש הוקם "בחטא", יש לשלול ממנו את המעמד המבוקש על-ידיו, שכן מכוח חופש ההתארגנות יש לבחון את הארגון שהוקם כ"מוצר מוגמר". אין בכך כדי "להכשיר" את פעולות הוועדים או התייחסות כלשהי לשאלה אם נהגו כראוי (63 – 65ב).
- ג. (3) אין לקבל את הטענה לפיה הואיל ומדובר רק בקבוצה קטנה של עובדים שלהם סולם שכר נפרד, אין להכיר בה כארגון עובדים: בעקבות דב"ע נה 30-4 / [1], ובהתחשב בהתפתחויות שחלו במעמדו של ההסכם הקיבוצי במערך העבודה בישראל, הורחבו מטרותיו הראויות של ארגון עובדים, ואין לראות מדוע יימנע מעובדים שהמאחד אותם הוא סולם שכר בלבד מלהתאגד (65 – 1).
- ד. (4) אין לקבל את הטענה לפיה המבקש הוא "ועד עובדים" ולא ארגון עובדים שהעובדים הצטרפו אליו מתוך מודעות ברורה, וזאת לאור חתימת העובדים על טופס ההצטרפות לארגון, וכן על מכתב שנשלח למשיבים שבו בקשה שלא ינוכה משכרם דמי חבר ודמי טיפול מקצועי עבור ההסתדרות (65 – 166).
- ה. ג. (1) חופש ההתארגנות בכלל, וחופש ההתארגנות בארגוני עובדים בפרט, הם מאושיית היסוד של החירויות המוכרות במערכת המשפט הישראלית, בין אם מדובר בנגזרת מכבוד האדם וחירותו, ובין אם מדובר באחת מזכויות היסוד שאינן כתובות עלי ספר החוקים (167).
- ו. (2) אין לקבל את העמדה ממנה עולה, למעשה, כי רק מי שהתארגן כ"ארגון עובדים" עד לעת האחרונה יוכר ככזה, וכי יש לנעול את הדלת בפני עובדים שאינם חברים בארגון כלשהו מלהתארגן בארגונים חדשים, או מלנטוש ארגון קיים כדי לחבור עם אחרים להקמת ארגון חדש. הקמת ארגוני עובדים חדשים עשויה אמנם להביא למתח ביחסי העבודה, אך שיקול זה עומד מול חופש ההתארגנות בארגון עובדים, שהוא חירות יסוד. יתרה מזו, חופש ההתארגנות בארגוני עובדים אינו צריך להיפגע מחשש, המבוסס על השערות גרידא, בדבר זעזועים במערכת יחסי העבודה העשויים לחול עם הקמתם של ארגוני עובדים חדשים (68א – 69ה).
- ז. (3) בנסיבות העניין, יש להצהיר אפוא, כי המבקש הוא "ארגון עובדים" (169).
- ח. (1) על-מנת לקבוע אם ב"יחידת מיקוח" עסקינן נדרשת תשתית עובדתית ממנה ניתן ללמוד כי, הלכה למעשה, משך תקופה ארוכה, נכרתו הסכמים קיבוציים נפרדים לאותה קבוצה, מהטעם שהצדדים ליחסי העבודה – המעביד וארגון העובדים – הכירו בצרכים המיוחדים של אותה קבוצה. לצורך קביעה זו, ניתן להיעזר בחוקת

- א (2) במקרה דנן, הוכח שמדובר בציבור עובדים המועסק בתפקיד מסוים, לרבות במקצועות משנה, שהיקף פעולתו, תנאי עבודתו והמגע עם המעביד מחייבים קיום מסגרת ארגונית כוללת בהיקף ארצי. כן הוכחה תשתית עובדתית לכך שהצדדים הכירו בצורכיהם המיוחדים של עובדי המחקר (73 ד – ה).
- ב (3) במקרה דנן, די בהכרה כ"ארגון עובדים", הלכה למעשה, של ארגוני הסגל האקדמי בכל אחת מהאוניברסיטאות, כדי להגיע למסקנה כי גם לעובדי המחקר יש אינטרס "מיוחד", וכך ראתה גם המדינה שהשוותה את שכרם ותנאי עבודתם של עובדי המחקר לאנשי הסגל האקדמי (173 ז – ט).
- ג (4) בנסיבות העניין, ובדומה לאנשי הסגל האקדמי באוניברסיטאות, יש לראות בעובדי המחקר במערכת הביטחון – ולא בעובדי מערכת הביטחון כולה – משום "יחידת מיקוח", ויש להכיר בארגון כארגון עובדים יציג לעניין כריתתו של הסכם עבודה קיבוצי לעובדי המחקר (74 א – ב).
- ד (5) (אליבא דסגן הנשיא ס' אדלר): ככלל, יש להמשיך במדיניות הקיימת של בית-הדין שהיא העדפת "יחידת מיקוח" אחת במפעל, וכן העדפת "יחידת מיקוח" מפעלית או ענפית, על-פני "יחידת מיקוח" מקצועית, היינו: העדפת ה-industrial union על-פני ה-trade union. "יחידת מיקוח" של מקצוע אחד, המתפזרת על שירות המדינה כולו או במגזר הציבורי כולו, ואשר כוללת מספר קטן של עובדים במשרדי הממשלה הרבים וביחידות הקשורות להם, עלולה לגרום להפרת האיזון העדין שבין כוחן של הנציגויות הענפיות והמפעליות לבין הנציגויות של כלל עובדי המדינה; למניעת רפורמה בדירוגים של עובדי המדינה; להחלשת כוחם של ההסתדרות ושל האגף לאיגוד מקצועי הדואגים לטובת כלל עובדי המדינה; ולהרחבת התופעה הבלתי רצויה של ריבוי מסגרות לניהול מו"מ בשירות המדינה (77 ד – 78 א, 81 א – ב).
- ה (6) (אליבא דסגן הנשיא ס' אדלר): המקרים בהם אישר בית-הדין הארצי "יחידות מיקוח" על-פי מקצוע היו בענפים או במפעלים בהם התקיימו בפועל יחידות כאלה, בהן העובדים היו מיוצגים על-ידי ארגון עובדים מנותק מההסתדרות (78 ב – ג).
- ו (7) (אליבא דסגן הנשיא ס' אדלר): בעת קביעת "יחידת המיקוח" הראויה, על בית-הדין לוודא כי קביעתו תואמת את זכויות היסוד, ובמידה שיש התנגשות ביניהן – לקבוע את האיזון הנאות שבין זכויות אלה. זכויות היסוד שעשויות להיפגע בעת קביעת יחידת המיקוח הן חופש ההתארגנות של הפרט שיכול להחליט האם להצטרף לארגון עובדים; חופש ההתארגנות של קבוצות העובדים השונות; זכות הקניין של המעביד בניהול עסקו כרצונו; זכויות הציבור לקבל שירותים ממלכתיים ובמקרה של מערכת הביטחון יש למנוע פגיעה בביטחון המדינה. בנסיבות העניין, לא ניתן לקבוע את האיזון הנכון בין חופש ההתאגדות לבין זכויות היסוד האחרות (78 ב – 79 ב, 83 א – ב).
- ז (8) (אליבא דסגן הנשיא ס' אדלר): יש לשקול אם קביעת יחידה מסוימת כ"יחידת מיקוח" תגרום לאי-יציבות בשירות הציבורי, ובמקרה דנן – תוצאת לוואי עשויה

א

(9) (אליבא דסגן הנשיא ס' אדלר): שיטת המו"מ הנהוגה בשירות המדינה נועדה לאזן בין הכוח הריכוזי של האגף לאיגוד מקצועי לבין הכוח הביזורי של ועדי העובדים וחלק מההסתדרויות המקצועיות, והיא מתבססת על מספר נימוקים: אופייה המיוחד של ההסתדרות הכללית, המאפשרת ייצוג קולקטיבי של כלל העובדים במשק, תוך עזרה הדדית של קבוצות עובדים חזקות וחלשות; מו"מ ענפי או מפעלי מאפשר להתאים הסכם קיבוצי לצרכיו המיוחדים של מפעל; העדיפות לכך שהצדדים שאמורים לבצע את ההסכם ישתתפו בעריכתו ויקבעו את תנאי העבודה שיחולו עליהם; האפשרות להתחשב בבעיות המיוחדות של המקצוע או של קבוצת העובדים, וכן בטובת כלל עובדי המדינה; הגבלת כוחן של הקבוצות החזקות לשפר את תנאי עבודתן על חשבון קבוצות העבודה החלשות. אף שבשיטה זו ישנן גם מגבלות, אין הדבר מצדיק את ביטולה של שיטת המו"מ, באופן שיהיה בידי כל קבוצה במסגרת כלל עובדי המדינה להחליט אם היא רוצה להישאר ב"יחידת המיקוח" הקיימת (179 – 180).

ב

ג

ד

(10) (אליבא דסגן הנשיא ס' אדלר): מקצוע והשכלה אינם המבחן העיקרי לקביעת "יחידת מיקוח", אלא אחד ממבחנים רבים, ואין להם, כשלעצמם, משקל מכריע בקביעת "יחידת המיקוח" (182 – ז).

ה

(11) (אליבא דסגן הנשיא ס' אדלר): בנסיבות העניין, עולה כי עובדי סגל המחקר לא מצאו במסגרת ההסתדרות אורגן ליצגם; כי ההסתדרות אינה מציעה היום פתרון הולם לבעיה; כי יש ייחודיות מוכרת לקבוצה זו; וכי ה"מפעל" לצורך קביעת "יחידת מיקוח" הינו עובדי המחקר של מערכת הביטחון. לפיכך, במקרה חריג זה, יש לקבוע "יחידת מיקוח" נפרדת לעובדי סגל המחקר של מערכת הביטחון (184 – ד).

#### חקיקה ראשית שאזכרה:

- חוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט 1969-, סעיף 25(2).
- חוק העמותות, תש"ם 1980-, סעיף 11.
- חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז 1957-, סעיפים 2, 3, 6.
- חוק הגנת השכר, תשי"ח 1958-, סעיף 25.
- פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א 1971-, סעיף 93ב.
- חוק מבקר המדינה [נוסח משולב], תשי"ח 1958-, סעיף 30(א).

פסקי דין שאזכרו:

- [1] דב"ע נה 30-4/ "עמית" – הסתדרות עובדים מכבי – מרכז השלטון המקומי ואח', פד"ע כט 61.
- א [2] דב"ע לג-4/ אוניברסיטת תל-אביב ואח' – ארגון הסגל האקדמי באוניברסיטת תל-אביב ואח', פד"ע ה 85.
- [3] דב"ע מב-5/ ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל – אגודת העובדים הבכירים בפז ואח', פד"ע יד 367.
- ב [4] דב"ע נו-41/ ארגון סגל המחקר במערכת הבטחון – ההסתדרות הכללית ומדינת ישראל (טרם פורסם).
- [5] בג"ץ 3877/96 ארגון סגל המחקר במערכת הבטחון נ' בית הדין הארצי לעבודה (לא פורסם).
- [6] דב"ע מח-1/5 ארגון עובדי בנק המזרחי המאוחד בע"מ – ההסתדרות הכללית ואח', פד"ע כא 283.
- ג [7] בג"ץ 789/78 אופק ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד לג(3) 480.
- [8] דב"ע נג-4/4 ההסתדרות הכללית – בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ואח', פד"ע כה 367.
- [9] בג"ץ 252/77 בבאג'ני נ' עיריית תל-אביב-יפו ואח', פ"ד לב(3) 404.
- ט [10] דב"ע לו-4/ הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל ואח' – ההסתדרות הכללית ואח', פד"ע ז 313.
- [11] בג"ץ 87,73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד ז 871.
- [12] בג"ץ 153/83 לוי ואח' נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393.
- ה [13] דב"ע מח-6/4 רשות השידור – האיגוד הארצי של עתונאי ישראל ואח', פד"ע יה 287.
- [14] דב"ע לג-4/ בענין האוניברסיטה העברית, ירושלים ואח', פד"ע ה 115.
- [15] דב"ע מד-5/ איגוד המשפטנים – ההסתדרות הכללית ואח', פד"ע טז 62.
- ו [16] בג"ץ 5236/94 ארגון עובדי המחקר במערכת הבטחון ואח' נ' מדינת ישראל ואח' (לא פורסם).
- [17] דב"ע לא-1/4 בנק אוצר לחייל בע"מ – מרכז הסתדרות הפקידים ואח', פד"ע ב 260.
- [18] דב"ע ל-5/1 ארגון דוורי דואר ישראל – מדינת ישראל ואח', פד"ע א 7.
- ז [19] דב"ע נה-4/4 ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים – מדינת ישראל ואח' (טרם פורסם).

[20] דב"ע נג-15/5 – ההסתדרות הרפואית בישראל ואח' – ההסתדרות הכללית ואח',  
פד"ע כה 516.

פסקי בוררות של המוסד לבוררות מוסכמת:

[21] בר"מ 10/83 ההסתדרות הכללית ואח' נ' מדינת ישראל, פסקי בוררות של המוסד לבוררות מוסכמת, כרך ג, 88.

ספרים ישראליים שאוזכרו:

[22] מ' פסטרנק, צ' וינטרוב הסכמים קיבוציים (מהדורה חמישית, 1989).

[23] מ' גולדברג, י' האוזמן דיני עבודה (1994).

מאמרים ישראליים שאוזכרו:

[24] פ' רדאי "אנטומיה של התאגדות מקצועית" משפטים כו (תשנ"ה-תשנ"ו) 585.

[25] ס' אדלר "הסכמים קיבוציים: מסגרת, תחולה ותאום" ספר בר-ניב (תשמ"ז) 17.

[26] ג' מונדלק "יחסים בין ארגונים: על ביזור מערכת יחסי העבודה בישראל" שנתון משפט העבודה ו (תשנ"ו).

[27] H. Schreiber "Balancing Union and Individual Rights in Israeli Collective Bargaining: Job Security and the Reinstatement of Wrongfully Dismissed Employees" 29 *Israel L.Rev.* (1995) 459.

שונות:

[28] דו"ח מבקר המדינה מס' 38, 1987.

[29] דו"ח נציבות שירות המדינה, 1995.

[30] דו"ח הועדה לבחינת המבנה הארגוני של האיגוד המקצועי (יוני 1989).

[31] דו"ח מבקר המדינה מס' 45, 1994.

עתירה למתן צו הצהרתי. העתירה נתקבלה.

א' שמר, א' סלע – בשם המבקש;

א' מיטל, י' וינדר – בשם המשיבה 1;

נורית אלשטיין, מנהלת המחלקה לסכסוכי עבודה בפרקליטות המדינה –  
בשם המשיבה 2.

## פסק-דין

הנשיא מ' גולדברג

1. המבקש הגיש לבית-דין זה תובענה במסגרת סעיף 25(2) לחוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט-1969, ובה עתר לסעדים הבאים:

א

101. א. פסק-דין הצהרתי לפיו העמותה היא ארגון העובדים היחיד של עובדי המחקר במערכת הביטחון בכלל וברפא"ל בפרט.

ב. לחילופין, ליתן פסק-דין הצהרתי הקובע כי העמותה היא ארגון העובדים היציג של עובדי המחקר בכלל מערכת הבטחון.

ב

102. פסק-דין הצהרתי הקובע כי העמותה היא ארגון העובדים היציג ברפאל.

103. א. פסק-דין הצהרתי לפיו אין ההסתדרות יכולה להיות צד ליחסים קיבוציים עם המדינה בכל הנוגע לעובדי המחקר במערכת הבטחון בכלל וברפא"ל בפרט.

ג

ב. ועוד, מתבקש ביה"ד הנכבד ליתן פסק-דין הצהרתי לפיו אין ההסתדרות יכולה להיות צד ליחסים קיבוציים עם המדינה בכל הנוגע לעובדי רפא"ל.

ד

2. לאחר קיומם של מספר דיונים, בחלקם אף בפני המותב, התחלפו הפרקליטים המיצגים את המבקש והוגשה תובענה מתוקנת אשר הסעדים שהתבקשו בה שונים בחלקם מאלה שבתובענה המקורית.

ה

64. פסק דין הצהרתי לפיו העמותה היא ארגון העובדים היציג של עובדי המחקר במערכת הביטחון. לחילופין פסק דין הצהרתי הקובע כי העמותה היא ארגון העובדים היציג של עובדי המחקר ברפא"ל.

65. פסק דין הצהרתי לפיו אין ההסתדרות יכולה להיות צד ליחסים קיבוציים עם המדינה בכל הנוגע לעובדי המחקר במערכת הביטחון בכלל וברפא"ל בפרט.

ו

66. צו המורה למדינה שלא לגבות מחברי העמותה עבור ההסתדרות הכללית, דמי טיפול מקצועי ארגוני וזאת מכוח הוראת סעיף 25(א) (ב3) לחוק הגנת השכר.

ז

התיקון האמור הותר, המשיבות הגישו כתבי תשובה לבקשה המתוקנת, חלק מהמצהירים נחקרו על תצהירים והצדדים סיכמו פרשתם בכתב.

המדינה, כמשיבה, טענה הן כ"מעבידה" של עובדי סגל המחקר במערכת הביטחון, והן במסגרת התייצבות היועץ המשפטי לממשלה.



- בפסק-דין זה נתייחס, כמובן, לסעדים שהתבקשו בעתירה המתוקנת.
- א כל אחת מטענות הצדדים תידון בנפרד.
- ב 3. המבקש (להלן – המבקש או הארגון), נרשם בתאריך בלתי ידוע כ"עמותה לקידום עובדי המחקר במערכת הביטחון".
- ביום 23.11.1994 התקיימה אסיפה כללית שלא מן המניין של חברי העמותה, בה הוחלט על שינוי שם העמותה ל"ארגון סגל המחקר במערכת הביטחון" והוספו מספר סעיפים לתקנון המקורי.
- לענייננו חשוב התיקון על-פיו תיווסף למטרות הארגון הפיסקה כדלקמן:
- ג "להוות ארגון עובדים של עובדי המחקר במערכת הביטחון, ולעשות כל הדרוש לשם כך, ולהיות בעל כל הסמכויות הנתונות בדין ובהסכמים קיבוציים ואחרים לארגוני עובדים".
- שינוי שם העמותה אושר על-ידי רשם העמותות ביום 14.5.1995.
- ד 4. הטענה הראשונה הדורשת התייחסות הינה טענת ההסתדרות כי שינוי מטרות הארגון נעשה שלא כדין, ולכן השינוי, כפי שהובא בסעיף 3 לעיל, אינו נכלל בתקנון הארגון, ובכך די כדי לקבוע שאין המבקש "ארגון עובדים".
- ה טענת ההסתדרות מבוססת על כך שבישיבת ועד העמותה מיום 10.11.1994, הוחלט לזמן את אותה אסיפה ולהמליץ לפנייה לקבל שורה של החלטות וביניהן זו הצריכה לענייננו.
- ו מדוח אסיפת הוועד עולה שהשתתפו באותה ישיבה ארבעה חברים בלבד, וזאת בניגוד לתקנון העמותה (כפי שהיה בתוקף באותה עת) הקובע, כי כל החלטה על כינוס אסיפה כללית שלא מן המניין, לשם תיקון תקנון העמותה, תתקבל רק אם הצביעו בעדה לפחות חמישה חברים.
- ז כאן המקום לציין כי חבר נוסף של ועד העמותה – ד"ר חבצלת ממפעל קמ"ג, הסכים טלפונית לאותה החלטה והודיע על הסכמתו במועד מאוחר יותר; דבר זה עולה מחקירתו הנגדית בבית-הדין של ד"ר דני שמש – יו"ר הארגון ושל ד"ר חבצלת.

- א 5. טענת ההסתדרות היא כי העובדה שהחלטה על האסיפה הכללית התקבלה במניין חסר של חברי הוועד הינה פגם יסודי, המאיין את ההחלטה, בעוד המבקש טוען בתשובתו שלושה אלה:
- הראשון – הפגמים תוקנו באסיפה כללית שקוימה בחודש דצמבר 1995, עת קוימה אסיפה כללית רגילה של האסיפה בה אושרו כל התיקונים בתקנון.
- ב השני – על-פי תקנון העמותה "חתימת הפרוטוקול בידי יו"ר האסיפה תהווה ראיה לכשרותה".
- השלישי – איש מחברי העמותה לא מחה ולא התנגד לאותם תיקונים, ואין להסתדרות או למדינה כל מעמד להעלות טענות הנוגעות לפגמים בתיקון התקנון.
- ג 6. חוק העמותות, תש"ם-1980 אינו מחייב שינוי תקנון באסיפה כללית מיוחדת (סעיף 11 לחוק). לא מצאנו בתקנון הארגון כל הוראה הקובעת ששינוי בתקנון יעשה אך ורק באסיפה כללית מיוחדת.
- ד לאור זאת, אין לנו צורך לדון בשתיים מהטענות שהועלו בתשובת המבקש, מהטעם שדי בכך שבאסיפה הכללית של המבקש שהתקיימה ביום 17.12.1995, ואשר על כשירותה לא הושמעה השגה כל שהיא, אושר התיקון בתקנות המבקש.
- ה 7. השאלה הראשונה אשר עלינו לדון ולהכריע בה היא: האם יש לראות במבקש "ארגון עובדים". רק אם יקבע שבארגון עובדים עסקינן, יהיה מקום להתייחס לשאלה אם הארגון הוא "ארגון עובדים יציג", כמשמעות הדיבור בחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957.
- ו 8. על מהותם של "ארגון עובדים" ו"ארגון מעבידים", על היעדר חוק המסדיר סוגיה זו ועל חופש ההתארגנות בכלל ובארגון עובדים בפרט, עמדנו בהרחבה בפרשת עמית (דב"ע נה/30-4 עמית – הסתדרות עובדים מכבי – מרכז השלטון המקומי ואח' (להלן פרשת עמית [1]), כך שאין מקום לחזור ולהתייחס לסוגיות אלו, מה עוד שהן אינן צריכות ישירות לענייננו (ראה בנושא זה פ' רדאי "אנטומיה של התאגדות מקצועית" [24]).
- ז 9. האם עונה המבקש על אמות-המידה שנקבעו בפסיקה (ראה פרשת עמית [1] והמובאות שם) להכרה בהתאגדות כב"ארגון עובדים"?
- סימני ההיכר להיותו של גוף "ארגון עובדים" הם:

א) שתהא התארגנות לתקופה בלתי מוגדרת מראש או לפחות לפרק זמן ממושך  
דיו (דב"ע לג/7-4 אוניברסיטת תל-אביב ואח' – ארגון הסגל האקדמי  
באוניברסיטת תל-אביב [2], בעמ' 99).

א

ב) שיהא לגוף תקנון (שם).

ג) צריך שההתארגנות תהא מבוססת על חברות אישית של עובדים (שם);

ההצטרפות לארגון צריך שתהא וולונטרית הן לעניין ההצטרפות לארגון והן  
לעניין עזיבתו.

ב

ד) שהארגון יקיים בחירות לקביעת מוסדותיו.

ה) שבתקנון ייקבעו מטרות מוגדרות הכוללות קידום ענייניהם של החברים  
כעובדים (דב"ע מב/2-5 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל – אגודת  
העובדים הבכירים בפז (להלן – פרשת 19 [3]), בעמ' 383).

ג

בענייננו התמלאו במבקש כל סימני ההיכר האמורים, כפי שנקבעו בפרשת עמית  
[1], והם עונים הן על דעת הרוב והן על דעת המיעוט באותו פסק-דין.

ההתארגנות במסגרת הארגון הינה לתקופה בלתי מוגדרת מראש; לארגון תקנון;  
החברות בארגון מבוססת על חברות אישית של עובדים; ההצטרפות לארגון ועזיבתו הן  
וולנטריות, ובתקנונו של הארגון נקבעו הדרכים לבחירת מוסדותיו ופורטו מטרותיו  
המוגדרות הכוללות קידום ענייניהם של החברים כעובדים.

ד

עוד נוסיף כי אין חולק, שכל חברי הארגון הם "עובדים".

ה

10. הלכה למעשה אין המשיבות כופרות בכל אלה, אך הן טוענות כי קיימות  
עובדות שבמשקלן המצטבר יש כדי לשלול מהארגון את המעמד המבוקש על-ידי.

נבחן טענות אלו לגופן.

ו

11. א. הטענה הראשונה המועלית על-ידי ההסתדרות היא כי "העמותה התובעת  
בתיק זה הוקמה ב'חטא' וביתר הדגשה – נציגי ההסתדרות [צ"ל הארגון] החבים לה,  
ללא ספק, חובת אימון, הנתונים למרותה ופועלים במסגרת חוקתה, פעלו לא רק בניגוד  
לחובת תום-הלב כלפי ההסתדרות ותוך הפרת חובות האימון כלפיה, אלא אף כלפי  
עובדים אחרים שהיו חברי הסתדרות באותה עת".

ז

ב. אכן הוכח שפעילי המבקש הינם חברי ועדי עובדי המחקר במפעלי מערכת הביטחון ואשר המימון לפעולתם בא מדמי החברות לוועד, המנוכס משכרם של כל עובדי המחקר ומועברים לוועדים.

הוועדים המקומיים האמורים הוקמו מכוח חוקת ההסתדרות הכללית וגביית הכספים מעובדי המחקר נעשית מכוח אותה חוקה ותקנון ועדי עובדים של ההסתדרות, והיא מותרת על-פי הוראה מפורשת – סעיף 25 לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958.

כן הוכח כי המבקש אינו גובה כל "דמי חבר" מחבריו והוא משתמש לביצוע פעילותו הארגונית בכספי הוועד, ובחשבון בנק שנפתח על-ידי הוועד.

ג. המבקש טוען כי אין באלה כדי לשלול ממנו את מעמדו כ"ארגון עובדים", כי כל הטענות בדבר השימוש בכספים אין מקומם בהליך זה וכן כי ההסתדרות הכללית הפסיקה למעשה את ייצוגם של עובדי המחקר, כך שאלה נאלצו להקים ארגון משלהם, שיטפל בענייני העבודה המתייחסים אליהם ומכאן כי לא הפרו כל חובת אמון כלפי ההסתדרות.

ד. טענה דומה, אך לא זהה, הועלתה בפרשת עמית [1]. שם נטען ש"קרן מכבי" הקימה את עמית, מימנה וממשיכה לממנה, וכן כי "עמית" משתמשת במתקני קופת חולים "מכבי" לפעולותיה.

על טענה זו ענינו:

ה"על פי תפיסתנו את חופש ההתארגנות וחופש ההתארגנות בארגוני עובדים וארגוני מעבידים בכלל זה, יש לבחון את הארגון שהוקם, את המוצר המוגמר שעה ש'עמית' שינתה שמה ונרשמה כעמותה" (פסקה 41 לפסק-הדין).

דברים אלה יפים, בשינויים המחויבים, גם לענייננו.

ה. למעלה מהצריך לעניין בסוגיה זו נציין שניים אלה:

1. טענת הארגון כי ההסתדרות הפסיקה למעשה את ייצוגם של עובדי המחקר, טוב היה לה שלא תועלה. ההסתדרות הפסיקה את ייצוגם של עובדי המחקר על-פי דרישתם המפורשת של אלה האחרונים; על הפסקת הייצוג, חרף דרישת עובדי המחקר, הבענו דעתנו בהליך ביניים בו ביקש הארגון לעכב הליך פירוניהם של עובדי המחקר (דב"ע 41-20/ו ארגון סגל המחקר

א

2. אין באמור בפיסקה זו לפסק הדין כדי ל"הכשיר" את פעולות הוועדים או התייחסות כלשהי לשאלה אם נהגו כראוי אם לאו.

ב

12. א. טענה שנייה המועלית על-ידי ההסתדרות והמדינה היא שמדובר בארגון הבא לארגן עובדים אצל מעביד אחד, ואין מדובר בכלל העובדים אצל אותו מעביד "אלא מעוניין לארגן קבוצה קטנה מאד של עובדים, שהבסיס המשותף לה והמהווה אף עוגן להקמת העמותה הוא, כי הם מדורגים ב'דירוג המחקר' ושכרם משולם על-פי דירוג זה".

ג

ב. טענה זו משולבת בטענה שלמעשה מדובר בעובדים, שלהם סולם שכר נפרד, ואין בעובדה זו, כשלעצמה, הצדקה להכרה כארגון עובדים.

ד

ג. בפרשת עמית [1] טענה ההסתדרות כי "איגוד מקצועי" ו"ארגון עובדים" עיקר תפקידם ויעדם הוא להבטיח זכויות עובדים בהסכמים קיבוציים (בפיסקה 33).

ה

בעניין עמית [1] הרחבנו את מטרותיו הראויות של ארגון עובדים, בהתחשב בהתפתחויות שחלו במעמדו של ההסכם הקיבוצי במערך העבודה בישראל.

בענייננו – מתקנון הארגון ועדויות שהיו לפנינו עולה שמטרתו של הארגון – מאבק מקצועי להשגת תנאי עבודה משופרים לחבריו, מניעת פיטורים ועוד נושאים, וכולם במסגרת משא ומתן קיבוצי. מדוע יימנע אפוא מעובדים, שהמאחד אותם סולם שכר בלבד (וכפי שיפורט להלן) – לדעתנו קיימים מרכיבים נוספים המאפיינים את עובדי המחקר) מלהתאגד?

ו

13. א. טוענת המדינה כי הארגון הוא "ועד עובדים", ומדגישה ש"ועד עובדים אינו ארגון עובדים".

ז

ב. על כך שאין ועד עובדים "ארגון עובדים" עמד בית-דין זה יותר מפעם אחת. כמו כן קבענו, לא פעם, שהשם שארגון מכנה את עצמו אינו מעיד על מהותו (דב"ע מח/5-1 ארגון עובדי בנק המזרחי – ההסתדרות הכללית ואח' [6], בעמ' 303).

ג. המדינה מפנה לטופס, עליו חתמו חברי הארגון, ומנסה ללמוד ממנו ש"טופס ההצטרפות על פניו מצייר תמונה של הצטרפות לעמותה הפועלת בתחום פעולתו של

א

ד. לגירסת המדינה, בטופס ההצטרפות מדובר על הצטרפות ל"ארגון יציג", ולא ל"ארגון עובדים יציג", ו"השימוש במונח, 'ארגון יציג', ספק אם הוא בעל משמעות לעובד מן השורה, שמטבע הדברים אינו בקיא ברזי משפט העבודה הקיבוצי והטרמינולוגיה המיוחדת בה הוא נוקט".

ב

מכאן – כך גירסת המדינה – הארגון לא הראה במפורש, כי "החברים הצטרפו לארגון עובדים, תוך ידיעת העובדות לאשורן ומודעות ברורה לתוצאות מעשיהם".

ג

ה. אין ממש בטענה. עצם העובדה שעובדים חתמו על כתב הצטרפות, מעידה כי ידעו שמדובר בגוף שונה מזה שהיה קודם לכן, ועד העובדים, שהרי אין עובד מצטרף ל"ועד עובדים".

ד

אך אין צורך להרבות מלים על מנת לסתור טענה זו של המדינה. המדינה מתעלמת מהעובדה שעם חתימה על טופס ההצטרפות, או בסמוך לכך, חתמו אותם עובדים שהצטרפו ל"ארגון היציג", על מכתב המופנה אל מדינת ישראל – משרד הביטחון – רפאל ואל ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י בו נאמר, לענייננו:

"הריני להודיעכם כי:

ה

1. איני חבר בהסתדרות הכללית / הריני פורש לאלתר מן ההסתדרות (מחק את המיותר).

2. הנני מורה לכם שלא לנכות משכרי דמי חבר להסתדרות הכללית, ולא להעביר להסתדרות הכללית עבורי דמי חבר.

3. הנני חבר בארגון עובדים אחר שאינו נמנה עם ההסתדרות הכללית.

ו

4. לפיכך הריני מורה לכם שלא לנכות משכרי כל דמי טיפול מקצועי עבור ההסתדרות הכללית ולא להעביר כל סכום משכרי להסתדרות הכללית".

בטופס זה מצוי הדיבור "ארגון עובדים" והצהרה על אי-חברות בהסתדרות הכללית או פרישה ממנה.

ז

14. א. מוסיפה וטוענת המדינה:

"בצד זאת יש לזכור, כי תביעה בין ארגוני עובדים מערערת, על פניה, על הבסיס הייעודי של משפט העבודה על פיו מערכת יחסי העבודה, מתרחשת

א

אמנם, הרטוריקה הינה תמיד זו המצדיקה כל מעשה בדאגה לעובד (ואף בענייננו כך, כפי שעלה לרוב מטענות התובע), אולם לעיתים קרובות תביעות בין ארגונים משקפות דווקא את הפער שבין טובת העובד לטובת הארגון, או לטובת אינטרס צר של מחוללי הארגון.

ב

לפיכך, המשימה המוטלת על בית הדין אינה במתחם הפרשנות הצרה או הקונוונציונלית של סעיף כזה או אחר בחוק, אלא שהפתרון לסכסוכים מעין אלו מחייב ראייה לטווח ארוך, תוך שיובא בחשבון שהכרעה בסכסוך תקבע לאן תפתח מערכת יחסי העבודה מעתה, ומה יהיו פני המוסדות החברתיים – כלכליים שיפעלו בחברה ובמשק הכלכלי.

ג

על כך נוסף עוד, כי המשפט אינו חזות הכל. לתהליכים החברתיים והכלכליים תפקיד-על בעיצוב מערכת יחסי העבודה. אולם, המשפט אינו פועל באופן רפלקסיבי. השופט, המחוקק וארגוני העובדים נוטלים חלק בשותפות אקטיבית לשם עיצוב המדיניות העתידית של יחסי העבודה, ועיצוב הכלים העומדים לרשות הצדדים."

ד

ב. תמימי דעים אנו עם טענה זו, אך כפי שיובהר בהמשך, מסקנתנו שונה מזו אליה מבקשת המדינה להוביל.

ה

יש לזכור כי בית-הדין לעבודה הוא חלק מהמערכת השיפוטית, ועליו לפסוק על-פי הדין, תוך איזון בין כל זכויות היסוד והאינטרסים של הצדדים הניצבים לפניו.

ו

ג. חופש ההתארגנות בכלל, וחופש ההתארגנות בארגוני עובדים, הוא מאשיות היסוד של החופשים שמדינתנו והמערכת המשפטית שלה מכירים, מכבדים ואוכפים, בין אם נראה בה נגזרת מכבוד האדם וחירותו, ובין אם נראה בה אחת מזכויות היסוד שאינן כתובות עלי ספר החוקים (ראה פרשת עמית [1], סעיף 16 עד 20, ומובאות שם).

ז

בל נשכח שחופש ההתארגנות של עובדים הוכר על-ידי המערכת המשפטית אף לגבי שוטרים, לפני חקיקתם של חוקי היסוד (בג"ץ 789/78 אופק ואח' נ' שר הפנים ואח' [7]), עד שבאה הכנסת ואסרה עליהם את ההתארגנות (סעיף 93 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971).

ד. גישתה של המדינה תביא למסקנה כי כל מי שהתארגן כ"ארגון עובדים" עד לעת האחרונה יוכר ככזה, ותינעל הדלת בפני עובדים שאינם חברים בארגון כלשהו

א

ה. כאן המקום לציין כי בנספח להסכם הקיבוצי (מסגרת) במשק הציבורי בדבר ניכוי "דמי חבר" ו"דמי טיפול מקצועי ארגוני", שנחתם ביום 11.1.1995 בין הממשלה, הרשויות המקומיות ומעסיקים נוספים מהסקטור הציבורי מחד גיסא וההסתדרות הכללית מאידך גיסא, מצוי מכתב של הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר אל יו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות, בו מנויים שמונה "ארגוני עובדים אחרים הידועים לצדדים ערב חתימת ההסכם" (מ' פסטרנק, צ' וינטרוב הסכמים קיבוציים [22] 991.46; מ' גולדברג, י' האוזמן דיני עבודה [23], 18-25). וכן נאמר שם:

ב

"מובהר בזאת כי מדובר ברשימה שהוכנה לצורך הבהרה ונוחות בלבד, ואין המשתמע ממנה כי המעסיקים לא יכבדו הודעות של עובדים המשתייכים לארגוני עובדים קיימים או עתידיים לקום אשר אינם מופיעים בה".

ג

יו"ר האגף לאיגוד מקצועי מאשר, בשולי המכתב, את האמור בו.

ד

מכאן, שגם המדינה הייתה מודעת לכך שארגוני עובדים נוספים עשויים לקום.

ה

ו. המדינה, בטיעונה, רומזת כאילו קיים "אינטרס זר של מחוללי הארגון". יגענו ולא מצאנו בחומר הראיות, בכתובים ובע"פ, דבר שיצביע על "אינטרס זר", או "אינטרס" אחר של אלה שהקימו את הארגון העומדים בראשו.

ו

בית-הדין מודע לכך שעליו להביא, במכלול שיקוליו, "לאן תפתח מערכת יחסי העבודה מעתה". בית-הדין גם מודע לכך שהקמתם של ארגוני עובדים חדשים עשויה להביא למתח ביחסי העבודה. אך כאמור – מדובר בשיקול, העומד מול השיקול של חופש ההתארגנות בארגון עובדים.

ז

חרות השביתה מביאה, לא פעם, למתח ביחסי העבודה. היעלה על הדעת לבטלה או לצמצמה, משפטית, מעבר למגבלות אותן הטיל החוק, וגם אז יפורש החוק דרך הפירוש המצמצם, מהטעם ש"יעמיד בית המשפט את המחוקק בחזקתו שלא התכוון להגביל זכות זו או לפגוע בחירויות יסוד" (דב"ע נג/4-4 ההסתדרות הכללית – בזק בע"מ ואח' [8], בעמ' 374, בעקבות בג"ץ 252/74 בבגאג'ני נ' עיריית תל-אביב-יפו ואח' [9], בעמ' 416), או מגבלות שהצדדים ליחסי הקיבוציים נטלו על עצמם בשמירת השקט התעשייתי. גם אז תיבחן השאלה אם מדובר בשקט תעשייתי מוחלט או יחסי (דב"ע לו/4-1 הסכניון, מכון



א

ח. בבוחנו את מכלול השיקולים, מצאנו כי חופש ההתארגנות בארגוני עובדים אינו צריך להיפגע מחשש, המבוסס על השערות גרידא, בדבר זעזועים במערכת יחסי העבודה העשויים לחול עם הקמתם של ארגוני עובדים חדשים.

ב

נפסק לא פעם שחשש גרידא לא יביא להגבלתה של זכות יסוד: חופש הביטוי יסויג רק במקרים שבהם קיים "קירוב ממשי" לאפשרות של סכנה לשלום הציבור (בג"ץ 73/53, 87 "קול העם" נ' שר הפנים [11], בעמ' 888) והפגנה תוגבל רק שעה שקיימת "ודאות קרובה" לפגיעה בשלום הציבור (בג"ץ 153/83 לוי ואח' נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל [12], בעמ' 399).

ג

מדוע זה נגביל את חופש ההתארגנות בארגון עובדים מחמת חשש שלא פורט בסיסו, ושלא הונחה לו תשתית עובדתית, על פיה הקמתו של ארגון עובדים חדש תביא לערעור "הבסיס הייעודי של משפט העבודה על פיו מערכת יחסי העבודה, מתרחשת סביב המתח שבין הון ועבודה".

ד

האם הכרה בארגוני הסגל האקדמי באוניברסיטאות כ"ארגון עובדים" הביאה למתח שכזה? האם קיומה של אגודת העיתונאים, כגוף חוץ-הסתדרותי, ערער, כהוא זה, את "מערכת היחסים שבין עובדים לעובדים, ובין עובדים לארגוני עובדים"? האם פעילותה של ההסתדרות הרפואית להבטחת זכויות חבריה פגעה "בבסיס הייעודי של יחסי העבודה"?

ה

15. לאחר שמצאנו שהתמלאו בארגון כל המאפיינים של "ארגון עובדים", ולא מצאנו עובדות או נסיבות המצדיקות לשלול מהארגון את המעמד המבוקש על-ידיו, לא נותר לנו אלא להצהיר שהמבקש הוא "ארגון עובדים".

ו

לאור מסקנתנו הנ"ל – לא נותר לנו אלא לבחון היש לראות את הארגון כ"ארגון עובדים יציג", וביתר דיוק – האם ניתן לראות בעובדי המחקר במערכת הביטחון "יחידת מיקוח" נפרדת שראוי שתנאי העבודה יקבעו בה על-ידי הסכם קיבוצי שיחול על אותם עובדי מחקר, או שמא יש לראות את מערכת הביטחון, על כל עובדיה ומרכיביה, יחידת מיקוח אחת.

ז

א 16. נפתח ונציין כי הוכח על-פי נתוני ההשתייכות לארגון, שבמידה ונקבע, כי עובדי המחקר מהווים יחידת מיקוח, הרי שהארגון הוא "ארגון העובדים היציג", כמשמעו בחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957.

אמנם, המשיבים בסיכומיהם, טוענים שעובדה זו לא הוכחה. בהליך שלפנינו הביא הארגון, והוא בלבד, ראיות להוכחת גירסתו. המשיבים, המדינה וההסתדרות, לא הביאו ראיות משלהם, אולם ניסו לסתור, מפי עדי המבקש, את גירסתו.

ב לא מצאנו כי ניסיונם זה של המשיבים עלה יפה, ואם נכונה סברתם, יכלו בנקל להביא ראיות משלהם – ההסתדרות על-ידי הצגת נתונים על חבריה היא והמדינה על-ידי הצגת נתונים בדבר ניכוי דמי חבר להסתדרות מעובדי המחקר, מכוח ההסכם הקיבוצי בשירות הציבורי בדבר ניכוי "דמי חבר" (ראה פסקה 12 (ב) לעיל).

ג 17. מהי "יחידת המיקוח" הראויה?

ד גירסת הארגון הינה שיש לראות בעובדי המחקר יחידת מיקוח העומדת בפני עצמה כלפי המדינה; ההסתדרות והמדינה כופרים בכך ממספר טעמים, אליהם נתייחס, ככל הנדרש, בהמשך.

ה 18. נפתח ונציין שאף המדינה, בסיכומיה, מסכימה, שלפי המשפט האמריקני ניתן לראות בעובדי המחקר יחידת מיקוח, מה שאין כך על-פי כללי המשפט הקנדי, אך מיד מבקשת המדינה שלא נלמד מהמצב בארצות-הברית, אלא נתייחס למיוחד במשפט העבודה בישראל.

ו בנקודה זו תמימי דעים אנו עם המדינה, ונבחן את הדין על-פי הפסיקה בישראל והמציאות ביחסי העבודה בישראל, ובין היתר במערכת הביטחון.

ז במאמר מוסגר יוער כי הוצע, ש"אם תתעורר בעיה רצינית בקשר לנושא זה [התאמת שכר של קבוצת עובדים אחת לאחרת] ייתכן שניתן יהיה להסתייע בפסיקה האמריקאית על קביעת יחידות מיקוח 'Bargaining unit' (ס' אדלר "הסכמים קיבוציים: מסגרת, תחולה ותאום" [25], בעמ' 35).

ח 19. טוענת המדינה כי "עובדי המחקר" הם עובדים בעלי מקצועות שונים, בעיקר מהנדסים, וכי רק "כשליש בלבד של עובדי הדירוג עוסקים במחקר ובפיתוח".

כפי שנראה להלן – הקובע הוא אם ניתן לראות בעובדי המחקר "סוג עובדים", כמשמעות הדיבור בסעיפים 2 ו-31 לחוק הסכמים קיבוציים, קרי – האם להם "אינטרס

א

20. "נקודת המוצא היא חלות ההסכם הקיבוצי המיוחד על עובדי מפעל מסוים או על העובדים בשירותו של מעביד מסוים" (שס, בעמ' 389).

וממשיך בית-הדין ואומר:

ב

"את הדיבור 'סוגי עובדים' שבסעיף 15(3) לחוק הסכמים קיבוציים לעניין ובהקשר הסעיפים 2(1) ו-3 לחוק יש אפוא לפרש כך, שגם לא תסוכל, לחלוטין, המטרה של 'הסכם אחד' ל'מפעל אחד' וגם תתאפשר סטייה או גמישות הכרחיים שמקורם במהות יחסי העבודה הקיבוציים.

ג

המטרה תסוכל, אם יתאפשר לכל קבוצת עובדים, בין שהם מדורגים בדרגה מסוימת, בין שהם ממלאים תפקיד מסוים, כגון עובדי 'דואר יוצא' להבדיל מעובדי 'דואר נכנס' בין שהם מהווים מבחינה מינהלית יחידה מסוימת כגון שיווק, תכנון, קידום מכירות, 'פיקוח איכות' או החזקת ציוד – לראות עצמם 'סוג עובדים', להתאגד ולטעון למעמד נפרד לשם משא ומתן קיבוצי ועריכת הסכם קיבוצי".

ד

יחד עם זאת היה בית-הדין ער, בפרשת 19 [3], למציאות הקיימת, והוא ממשיך ואומר:

ה

"המטרה לא תסוכל ובמקביל תתאפשר הגמישות החיונית, אם לדיבור 'סוג עובדים' יינתן פירוש לפיו 'סוג עובדים' לענייננו הם עובדים שלהם אינטרס מיוחד, 'מיוחד' ולא רק שונה, עת 'הייחוד' הוא לאו דווקא בתביעה לשכר גבוה יותר. אותו 'ייחוד' תמצא במוסד להשכלה גבוהה עת מדובר בחברי סגל אקדמי, ברופאים או עובדים במקצועות פרה רפואיים במוסדות בריאות, ב'עיתונאים' עת מדובר בשירותי תקשורת ועיתונות וכיוצא באלה 'מפעלים' 'מוכרים' מבחינת מבנה כוח אדם. אותו 'ייחוד' צריך לענות על 'אינטרס' של העובדים שבהם מדובר, ולא על 'אינטרס' של המעביד, כי יכול ו'אינטרס' של מעביד – ואין המדובר במפעל שבו עסקינן – יעודד פיצול במקום אחדות".

ו

ז

ואכן רבים מספור המפעלים בהם הסכמים קיבוציים מיוחדים לקבוצות עובדים שונות; בחלקם – עם אותו ארגון עובדים יציג (ההסתדרות הכללית) ובחלקם עם ארגונים נפרדים (עיתונאים בעיתונות היומית, להם הסכמים שהאיגוד הארצי של עיתוני

א

ב

ג

ד

ה

ו

ז

21. ומה המצב אצל המשיבה – לגבי רפא"ל ויתר המפעלים במערכת הביטחון – שם שורה של הסכמים קיבוציים מיוחדים, שבהם ההסתדרות הכללית היא צד כ"ארגון העובדים", והמסדירים את תנאי עבודתם של עובדי המחקר, מקצ"טים, עובדי מינהלה ועוד.

22. העולה מהאמור הוא שבמדינת ישראל, ולרבות במפעלים הביטחוניים, אינו מתקיים הכלל שהסכם קיבוצי אחד חל על עובדי המפעל, אלא לכל קבוצה, שלה אינטרס מיוחד, קיים הסכם קיבוצי נפרד. האם האינטרס של המגזרים השונים הוא "מיוחד" או "שונה", והאם הייחוד הוא לאו דווקא לשכר גבוה יותר?

האם לארגון פרקליטי המדינה, שהוכר בתור "איגוד מקצועי", נפרד מ"איגוד המשפטנים" (דב"ע נה 5-3/מד איגוד המשפטנים – ההסתדרות הכללית ואח' [15], בעמ' 64) אינטרס "מיוחד", או "שונה", "מאיגוד המשפטנים"?

האם לארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים אינטרס "מיוחד" או "שונה" מזה של הסתדרות המורים? התשובה לשאלות אלה אינה קלה, כשם שאינה קלה התשובה לשאלה אם לארגון אינטרס "מיוחד" או "שונה" מזה של יתר עובדי מערכת הביטחון.

23. ההסתדרות הכללית הייתה, והינה, ארגון ראשוני, וכל "הסתדרות מקצועית ארצית" הינה אורגן שלה (דב"ע נה 5-3/הנ"ל [15], בעמ' 73). עם זאת, הכרה באורגן

א

"בדין טענו, אפוא, שלאגוד המשפטנים זכויות מכוח חוקת ההסתדרות וכי נפגעו זכויותיו על-ידי ההכרה בארגון הפרקליטים כ'ארגון עובדים יציג במסגרת ההסתדרות' (...). על-ידי הפעולה שבוצעה – הוחלש במידה רבה כוח המשא ומתן של האיגוד לשיפור תנאי העבודה של המשפטנים בשירות המדינה ומעבידים ציבוריים אחרים" (דב"ע מ/3-5 הנ"ל [15], בעמ' 73).

ב

24. על-מנת לקבוע אם ב"יחידת מיקוח" עסקינן יש צורך בתשתית עובדתית, ממנה ניתן ללמוד, כי הלכה למעשה, משך תקופה ארוכה, נכרתו הסכמים קיבוציים נפרדים לאותה קבוצה, מהטעם שהצדדים ליחסי העבודה, המעביד וארגון העובדים, הכירו בצרכים המיוחדים של אותה קבוצה.

ג

25. לצורך הקביעה מה תוכן כ"יחידת מיקוח" נוכל להיעזר בתקנון ("החוקה") של ההסתדרות הכללית, בה נקבע איזה קבוצת עובדים רשאית להתאגד ב"הסתדרות מקצועית ארצית" או "ארגון מקצועי ארצי".

ד

26. בענייננו הוכח שמדובר בציבור עובדים המועסק בתפקיד מסוים (לרבות במקצועות משנה) שהיקף פעולתו, תנאי עבודתו והמגע עם המעביד מחייבים קיום מסגרת ארגונית כוללת בהיקף ארצי.

ה

כמו כן הוכח, ולמעשה לא היה חולק, כי לעובדי המחקר במערכת הביטחון הסכמי עבודה נפרדים, מאז שנות החמישים, שהתחדשו מעת לעת. מכאן שקיימת תשתית עובדתית לכך שהצדדים ליחסי העבודה, המדינה כמעביד וארגון העובדים היציג (ההסתדרות הכללית), הכירו בצרכים המיוחדים של עובדי המחקר.

ו

27. ומכאן לשאלה אם לעובדי המחקר אינטרס "מיוחד", ולא רק "שונה" (על-פי ההבחנה שנעשתה בפרשת 19 [3] (פיסקה 19 לעיל)) מעובדים אחרים במערכת הביטחון? לענייננו די לנו בהכרה כ"ארגון עובדים" הלכה למעשה, של ארגוני הסגל האקדמי בכל אחת מהאוניברסיטאות, כדי להגיע למסקנה כי לעובדי המחקר אינטרס "מיוחד". כך ראתה גם המדינה, שהשוותה את שכרם ותנאי עבודתם של עובדי המחקר לאנשי הסגל האקדמי.

ז

אם יש צורך לאסמכתה, נביא מפסק בוררות של המוסד לבוררות מוסכמת בבר"מ 10/83 ההסתדרות הכללית ואח' נ' מדינת ישראל [21], בעמ' 90 שם נאמר:

א "כל אימת שחל שינוי בתנאי השכר של הסגל האקדמי, לטוב ולרע, הוא הוחל על עובדי המחקר. יש לציין שגם כאשר הונהגה בשירות הציבורי תוספת שכר מסוימת, כל עוד שהיא לא ניתנה לסגל האקדמי, היא לא ניתנה גם לעובדי המחקר, והם לא זכו בה עד שלא זכה בה הסגל האקדמי".

ב 28. משהחליטו עובדים מקרב עובדי המחקר במערכת הביטחון להקים ארגון עובדים, ועובדי המחקר הם "יחידת מיקוח", כשם שאנשי הסגל האקדמי בכל אוניברסיטה הם "יחידת מיקוח", יש להכיר בארגון כארגון עובדים יציג לעניין כריתתו של הסכם עבודה קיבוצי לעובדי המחקר.

ג למותר לאזכר את סעיף 6 לחוק ההסכמים הקיבוציים, על פיו ההסכמים הקיבוציים שעודם ברי תוקף, ימשיכו לחול על עובדי המחקר עד תום תוקפם.

ד 29. מן האמור עולה כי אנו מקבלים את העתירה העיקרית והראשונית שבסעיף 64 לכתב התביעה המתוקן (ראה פסקה 2 לעיל), על-פיו המבקש הוא ארגון העובדים היציג של עובדי המחקר במערכת הביטחון.

ה מהאמור משתמעת התוצאה לגבי העתירה בסעיף 65, שהרי רק ארגון עובדים אחד יכול, מכוח החוק, להיות ארגון עובדים יציג.

ו אין מקום להיענות לבקשה שבסעיף 66 לעתירה – מי שאינו חבר ההסתדרות הכללית – אין המדינה רשאית לגבות ממנו מס חבר, ומי שהוא חבר בארגון עובדים אחר, אין המדינה רשאית לגבות ממנו דמי טיפול ארגוני מקצועי.

## סגן הנשיא אדלר

ז 1. הגעתי לאותה מסקנה, אליה הגיעו חברי, אולם מנימוקים אחרים, אותם אפרט להלן.

ח השאלה העיקרית המתעוררת בתובענה זו היא מהי "יחידת המיקוח" המתאימה והנאותה בעניין שלפנינו.

ט אם יחידת המיקוח היא כלל עובדי המדינה או כלל עובדי משרד הביטחון, אזי ההסתדרות הכללית ממשיכה להיות הארגון היציג. אולם אם קיימת יחידת מיקוח של

א

בתובענה שלפנינו נדון לראשונה מקרה של סכסוך בין ארגונים, כאשר אורגן של ההסתדרות הכללית (ועד עובדי סגל המחקר) פרש ממנה ומבקש לשנות את יחידת המיקוח הקיימת, וכפועל יוצא מכך להכיר בו כארגון היציג ביחידה החדשה, וזאת בניגוד לדעת ההסתדרות והמעבידה.

ב

תמצית מסקנותי היא, שבמקרה חריג זה יש לקבוע יחידת מיקוח נפרדת לעובדי סגל המחקר, משום שההסתדרות לא קבעה מבנה ארגוני המעניק להם ייצוג הולם; לעובדי סגל המחקר יש ייחודיות מוכרת; ו"המפעל" לצורך קביעת יחידת מיקוח הוא "מערכת המחקר במערכת הביטחון".

ג

2. עובדות נוספות: כפי שאפרט להלן, הצדדים לא הביאו לפנינו את העובדות הנחוצות, ולדעתי יש לנהל את הדיון בסכסוך ארגוני בסדר דין מיוחד. תחילה ברצוני לציין עובדות שהובאו לפנינו ולא צוינו בדעת חברי:

ד

בנתונים שהביא הארגון היתה סתירה, שכן לגבי עובדי המדינה המועסקים ברפא"ל ציין הארגון בתובענה זו מספר מסוים ובפני בג"ץ (בג"ץ 5236/94 ארגון עובדי המחקר במערכת הביטחון ואח' נ' מדינת ישראל ואח' [16]) ציין מספר אחר, גדול ממנו בהרבה.

ה

ישנם חילוקי דעות בדבר הנתונים הנוגעים לסכסוך: לטענת המדינה רק חלק מהעובדים המדורגים בדירוג סגל המחקר עוסקים במחקר ופיתוח. בכתב התביעה המתוקן נאמר, כי ביולי 1995 היו מאות רבות של עובדי מחקר במערכת הביטחון, אשר כשלושה רבעים מהם עובדי מחקר ברפא"ל. הראיות בנושא זה אינן ברורות, שכן אין לנו יודעים מהו שיעור עובדי המחקר והפיתוח בקרב העובדים המדורגים בדירוג של עובדי מחקר. הצדדים היפנו אותנו לדו"ח מבקר המדינה מס' 38 [28], אך לא הביאו נתונים מספריים לגבי המצב העדכני. הדו"ח, אליו התייחסו הצדדים, אינו בגדר ראיה, לאור סעיף 30(א) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח 1958 - [נוסח משולב], אולם נדונו בעיות הנוגעות לענייננו, ולהלן הקטעים הרלוונטיים (בעמ' 940-947):

ו

"דירוג המחקר בשירות הציבורי נועד, בדרך כלל, לעובדים העוסקים במחקר או בפיתוח בתחום מדעי הטבע והטכנולוגיה. דירוג המחקר הוא דירוג ייחודי, הן מבחינת המשכורת והן מבחינת התנאים הנלווים לדירוג.

ז

- בביקורות אלה [של מבקר המדינה] מסתמך תהליך של כרסום במשמעות דירוג המחקר, והפיכתו לעתים לתוספת שכר, שלא תמיד יש לה קשר ליעדיו. להלן הממצאים העיקריים:
- א
1. כתעשייה האווירית וברפא"ל, הועברו עשרות עובדים מדירוג המהנדסים לדירוג המחקר, אף על-פי שבעיסוקיהם נעדרים האלמנטים של מחקר או פיתוח, להם נועד הדירוג. ...
  - ב
  2. עובדים אחרים ברפא"ל ובתע"א, שדורגו על-פי עיסוקיהם בדירוג המחקר, הועברו לאחר מכן לעיסוקים אחרים, שאינם אמורים להקנות זכות לדירוג מחקר. עובדים אלה המשיכו להיות מדורגים בדירוג מחקר, עם כל הזכויות הנלוות לדירוג זה, לרבות קידום בדרגה, חברות בקרן השתלמות וחיסכון הנצברת בערכים דולרים וזכאות לשבתון בחו"ל.
  - ג
  3. ברפא"ל קליטתם וקידומם של העובדים בדרגות הנמוכות של דירוג מחקר (עד דרגה א') מאושר על-ידי ועדות משנה המאוישות רק בעובדי רפא"ל. ...
- ריכוז ממצאים:
- ד
- א. החל משנות החמישים דורגו עובדי רפא"ל, בעלי תואר מוסמך במדעי הטבע או תואר מקביל בתחום ההנדסה, העוסקים בביצוע מחקר ופיתוח או בניהולו, בדירוג מחקר. סולם השכר ותנאי ההשתלמות בדירוג זה זהים לאלו של הסגל האקדמי באוניברסיטאות.
  - ב. רפא"ל ביצעה פעולות שגרמו לשחיקה מהותית של ייחודיות דירוג המחקר שהפך במקרים מסוימים לתוספת שכר:
- ה
- (1) כ-30% מהעובדים בדירוג מחקר ביחידות ייצור, מטה והנהלה ברפא"ל כבר אינם עוסקים במחקר ובפיתוח, אך דירוג מחקר ממשיך לחול עליהם גם בתפקידיהם החדשים.
  - (2) עובדים חדשים נקלטו בדירוג מחקר ביחידות ייצור, מטה והנהלה, אף כי ברור היה כי לא יעסקו במחקר ובפיתוח.
  - (3) בשנים 1981 עד 1987 קודמו עובדים בדירוג מחקר לדרגות גבוהות ביותר בדירוג זה אף על-פי שלא עסקו במחקר ובפיתוח.
- ו
- א. כתוצאה מכך שעובדים מדורגים בדירוג מחקר עוסקים בנושאים שאינם מחקר ופיתוח, נוצר פער בתנאי השכר בינם לבין בעלי מעמד ואחריות זהים, שאינם מדורגים בדירוג מחקר, כולל בדרגים הבכירים של המנהלים.



ד. רפא"ל נאלצת לאשר השתלמויות ושבתון גם לעובדים בדירוג מחקר שאינם עוסקים במחקר ובפיתוח...

מתן תנאים מועדפים בדירוג מחקר נועד למשוך לרפא"ל את עילית המהנדסים והמדענים הצעירים, וכדי לאפשר ניידותם בין האקדמיה לבין רפא"ל. בסוף שנות הכספים 1986 ו-1987 מדורגים ברפא"ל בדירוג מחקר כ-30% מכלל עובדיה. הרחבת מגוון העיסוקים בדירוג מחקר

קליטת עובדים, שאינם עוסקים במחקר ובפיתוח, לדירוג מחקר ... הביקורת העלתה כי לפחות כ-9% מכלל עובדים רפא"ל, המדורגים בדירוג מחקר, אינם עוסקים במו"פ כמשמעותו...."

3. מה הם המבחנים על פיהם יקבע בית-הדין אם קבוצה מסוימת רשאית לייסד ארגון עובדים משלה ולפרוש מכלל העובדים במפעל?

להלן רשימה, שאינה ממצה, אלא תחילת חיפוש הדרך.

(א) המשך המדיניות הקיימת

יש להמשיך את המדיניות הקיימת של בית הדין, שהיא העדפת יחידת מיקוח אחת במפעל וכן העדפת יחידת מיקוח מפעלית או ענפית על פני יחידת מיקוח מקצועית, היינו: העדפת ה־industrial union על פני ה־trade union (ראה: דב"ע לא-1/4 בנק אוצר חייל – מרכז הסתדרות הפקידים ואח' [17]). המדיניות הראויה סוכמה על-ידי בית-הדין הארצי כך:

"המגמה היא למנוע או לפחות להגביל, ריבוי הסכמים מפעליים בתחום אותו מפעל, על ההשפעה ההרסנית שבכך על יחסי עבודה ויחסים בין ארגוני עובדים... המטרה תסוכל, אם יתאפשר לכל קבוצת עובדים לפרוש מהציבור ולערוך שבת לעצמם. היא תסוכל, אם יתאפשר לכל קבוצת עובדים, בין שהם מדורגים בדרגה מסוימת בין שהם ממלאים תפקיד מסוים, כגון עובדי 'דואר יוצא' להבדיל מעובדי 'דואר נכנס', בין שהם מהווים מבחינה מנהלית יחידה מסוימת כגון שיווק, תכנון, קידום מכירות, 'פיקוח איכות' או החזקת ציוד – לראות עצמם 'סוג עובדים', להתאגד ולטעון למעמד נפרד לשם משא-ומתן קיבוצי ועריכת הסכם קיבוצי" (פרשת 19 [3], בעמ' 390).

בהתאם לכך דחה בית-הדין הארצי ניסיונות של קבוצות עובדים מסוימות לפעול  
בהינתקות ממערכת יחסי העבודה המקובלת (ראה: דב"ע ל-5/ ארגון דוורי דואר ישראל –  
מדינת ישראל ואח' [18]; פרשת 19 [3]).

א

(ב) העדפת יחידת המיקוח הקיימת

אבן יסוד של מדיניות בית-הדין הייתה לאשר את המצב הקיים ובכך להרשות  
לארגוני העובדים ולמעסיקים לקבוע בהסכמה את יחידות המיקוח ולשמור על יציבות  
ביחסי העבודה.

ב

המקרים בהם אישר בית-הדין הארצי יחידות מיקוח על-פי מקצוע היו בענפים או  
במפעלים בהם התקיימו בפועל יחידות כאלה, בהן העובדים היו מיוצגים על-ידי ארגון  
עובדים מנותק מההסתדרות הכללית, כגון: ארגון המורים העל יסודיים בבתי הספר  
התיכוניים; האיגוד הארצי של עיתונאי ישראל בעיתונים היומיים וברשות השידור;  
ההסתדרות הרפואית בענף הבריאות (ראה: ס' אדלר במאמרו הנ"ל [25], בעמ' 23; ד"ר  
ג' מונדלק "יחסים בין ארגונים: על ביזור מערכת יחסי העבודה בישראל" [26]; פרופ'  
פ' רדאי במאמרה הנ"ל [24]; פרופ' ה' שרייבר, "Balancing Individual and Union Rights  
of Reinstatement the and Security Job: Bargaining Collective Israeli in Rights  
Dismissed Wrongfully" [27]).

ג

ד

ג) מהי הייחודיות של קבוצת העובדים המבקשת לפרוש מהכלל והאם היא מצדיקה  
קביעת יחידת מיקוח נפרדת.

ה

(ד) זכויות היסוד

בעת קביעת יחידת מיקוח הראויה על בית-הדין לוודא, כי קביעת יחידת המיקוח  
תואמת את זכויות היסוד, ובמידה שיש התנגשויות ביניהן – לקבוע את האיזון הנאות  
שבין זכויות אלה.

ו

אלה זכויות היסוד אשר עשויות להיפגע בעת קביעת יחידת המיקוח, ואשר שומה  
על בית-הדין להגן עליהן ככל האפשר: לפרט, קיים חופש ההתארגנות והוא יכול  
להצטרף או שלא להצטרף לארגון העובדים על-פי בחירתו. אולם, מאחר שמדובר  
ביחסי עבודה במישור הקיבוצי, יש לתת משקל רב לחופש ההתארגנות של קבוצת  
העובדים. הקושי במקרה שלפנינו הוא קיומן של מספר קבוצות עובדים: כלל עובדי  
המדינה; כלל עובדי משרד הביטחון; כלל עובדי רפא"ל, קמ"ג וממ"ג; ועובדי סגל  
המחקר של שלושת הגופים הללו. בקביעת יחידת המיקוח אנו מחזקים את חופש  
ההתארגנות של קבוצה אחת אבל פוגעים בזכות זו של קבוצה אחרת.

ז

קביעת יחידת המיקוח נוגעת גם לזכות הקניין של המעביד, שכן תשפיע על הדרך בה ינהל את מפעלו. זכותו של המעביד לנהל את עסקו כרצונו היא חלק מזכות הקניין.

במקרה של השירות הציבורי, יש להתחשב בזכויות הציבור לקבל שירותים ממלכתיים ובמקרה של מערכת הביטחון יש למנוע פגיעה בביטחון המדינה. עם זאת, יצוין כי המחוקק לא הגביל את חופש השביתה בגופים המבצעים מחקר במערכת הביטחון.

אלה זכויות היסוד העיקריות של הצדדים, ויש למצוא את נקודת האיזון הראויה ביניהן.

(ה) השפעת ההחלטה על יחסי העבודה במפעל או בענף

עלינו לשקול אם קביעת יחידה מסוימת כיחידת מיקוח תגרום לאי-יציבות בשירות הציבורי, ובמקרה שלפנינו – תוצאת לוואי לכך עשויה להיות פגיעה לא מוצדקת בביטחון המדינה. לשם כך יש לבחון, בין היתר, את: סוג העובדים, כולל מספרם ושיעור כל סוג עובדים ביחס לכלל העובדים; שיטת ניהול משאבי אנוש; המבנה הארגוני של "המפעל" ובשירות המדינה, האם מדובר בחלק של משרדי המדינה, האם המפעל נוהל בנפרד ממשרדים אחרים, האם מדובר בחברה ממשלתית או רשות ממשלתית, שיש להן עצמאות מסוימת מההוראות החלות על כלל עובדי המדינה.

(ו) האם ניתן יהיה לנתק את מערכת ההסכמים הקיבוציים החלים ביחידת המיקוח הקיימת מהסכם קיבוצי שייחתם ביחידת המיקוח החדשה?

4. יישום המבחנים במקרה שלפנינו

(א) המבחן הראשון – יחידת מיקוח מפעלית וענפית

עד כה, יחידת המיקוח בשירות המדינה הייתה כלל עובדי המדינה, למעט חלק מהמורים (ראו: דב"ע נה 24-4/ ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים – מדינת ישראל ואח' 19), הרופאים (ראו: דב"ע נג 5-1/ ההסתדרות הרפואית בישראל ואח' – ההסתדרות הכללית ואח' 20), והעיתונאים. בשירות המדינה התפתחה מערכת מורכבת של משא ומתן ברמות שונות:

(1) כלל עובדי המדינה (נוהל על-ידי האגף לאיגוד מקצועי);

(2) המפעל או הענף;

(3) מקצועות ספציפיים (בדרך כלל בניהול מו"מ על-ידי ההסתדרויות הענפיות).

א שיטה זו נועדה לאזן בין הכוח הריכוזי של האגף לאיגוד מקצועי לבין הכוח הביזורי של ועדי העובדים וחלק מההסתדרויות המקצועיות. הצלחתה החלקית של השיטה התבססה על כך, שכל משא ומתן התנהל תחת מסגרת אחת, היינו: במסגרתה של ההסתדרות הכללית (ראה: דב"ע 3-5/תמ הנ"ל [15], בעמ' 64), שהייתה גורם מרסן ומאזן בין האינטרסים של קבוצות העובדים השונות.

ב

הנימוקים למדיניות זו הם כדלקמן:

- א (1) אופייה המיוחד של ההסתדרות הכללית, המאפשרת ייצוג קולקטיבי של כלל העובדים במשק, תוך עזרה הדדית של קבוצות עובדים חזקות וחלשות;
- ג (2) במשא ומתן ברמה של הענף או המפעל ניתן להתאים הסכם קיבוצי מיוחד לצרכים המיוחדים של המפעל;
- (3) עדיף שהצדדים שאמורים לבצע את ההסכם ישתתפו בעריכתו ויקבעו את תנאי העבודה שיחולו עליהם;
- ד (4) משא ומתן מפעלי מתחשב בכוחם של האורגנים השונים של ההסתדרות הכללית, היינו: האיזון בין כוחם של ועדי העובדים וכוחו של האגף לאיגוד מקצועי. כמו כן, השיטה של יחידת מיקוח אחת בשירות המדינה (כלל עובדי המדינה) ומשא ומתן "ארצי", תוך שילוב עם מסגרת משא ומתן על-פי ההסתדרויות ענפיות (מהנדסים, משפטנים, וכו'), מאפשרת התחשבות בבעיות המיוחדות של המקצוע או קבוצת העובדים וכן בטובת כלל עובדי המדינה.
- ה (5) במפעלים רבים, ובמיוחד בשירות המדינה, הפקידים הבכירים אינם רגישים לצרכים של המנהלים והעובדים ברמה של הענף, המפעל או היחידה, וגם בהסתדרות קיימים מקרים של ניתוק בין הדרג הבכיר לבין הדרג המפעלי.
- ו לעומת זאת, קל יותר לדרג הבכיר בהסתדרות ולדרג הבכיר בשירות המדינה לפעול על-פי טובת כלל עובדי המדינה ושירות המדינה כולה. על-פי שיטה זו יש תיאום בין מי שמטפל בעץ ומי שמטפל ביער;
- ז (6) שיטת המשא ומתן המיוחדת בשירות המדינה הגבילה את כוחן של הקבוצות החזקות לשפר את תנאי עבודתן על חשבון קבוצות העבודה החלשות.
- ח כעולה מהאמור, רק במקרים חריגים ניתן לקבוע בשירות המדינה יחידת מיקוח על-פי מקצוע.

יחידת מיקוח של מקצוע אחד, המתפזרת על שירות המדינה כולו או במגזר הציבורי כולו, הכוללת מספר קטן של עובדים במשרדי הממשלה הרבים וביחידות הקשורות להם, עלולה להביא את התוצאות הבאות:

א

הפרת האיזון העדין שבין כוחן של הנציגויות הענפיות והמפעליות לבין הנציגות של כלל עובדי המדינה; מניעת רפורמה בדירוגים של עובדי המדינה; החלשת כוחה של ההסתדרות והאגף לאיגוד מקצועי הדואגים לטובת כלל עובדי המדינה; הרחבת התופעה הבלתי רצויה של ריבוי מסגרות לניהול משא ומתן בשירות המדינה.

ב

האם יחסי העבודה בשירות הציבורי יכולים לסבול כ-18 יחידות מיקוח במשרד ממשלתי אחד?

בעניין זה יצוין, כי בדצמבר 1995 היו 54,134 עובדי מדינה; 41 סוגים של העסקה; 41 משרדים ויחידות סמך; ולפחות 18 דירוגים (כל הנתונים הם ללא עובדי מערכת הביטחון; דו"ח לשנת 1995 של נציבות שירות המדינה [29], בעמ' 13, 155, 156, 159).

ג

לשם השלמת התמונה נוסף, כי ישנן גם מגבלות לשיטת המשא ומתן הקיימת בשירות המדינה, כגון: ריבוי משאים ומתנים וסכסוכים הכרוכים בכך וסירובה של ההסתדרות לעדכן את המבנה הארגוני שלה – כישלון שתתם להחלשת הארגון ושיטת המשא ומתן (ראה: "דוח הוועדה לבחינת המבנה הארגוני של האיגוד המקצועי" [30]). ועדה זו המליצה על שינויים, אשר יתאימו את מבנה ההסתדרות למגמות העיקריות בשוק העבודה, כולל השירות הציבורי: ביזוריות; דמוקרטיזציה; ושירות של האיגוד המקצועי המכוון לפרט. אולם המלצות הוועדה לא יושמו.

ד

ה

האם הבעיות שהתעוררו בשיטת המשא ומתן הקיימת מצדיקות את ביטולה? האם כל קבוצה במסגרת כלל עובדי המדינה יכולה להחליט לעצמה אם היא רוצה להישאר ביחידת המיקוח הקיימת? האם כל קבוצה יכולה להחליט לדאוג לעצמה, בלי להתחשב בקבוצות עובדים אחרות? לדעתי התשובה לכך שלילית.

ו

לעומת זאת, מחומר הראיות המוגבל שהובא לפנינו עולה, כי עובדי סגל המחקר במערכת הביטחון היו חריג בשיטת המשא ומתן הקיימת, שכן הייתה התייחסות לרפא"ל, קמ"ג וממ"ג כ"מפעל אחד" לצורך ניהול משא ומתן, דבר התומך בעתירתו של ארגון סגל המחקר.

ז

## (ב) המבחן השני – יחידת המיקוח הקיימת

א העד מטעם ההסתדרות, מר א' זילוני, ביקש להשאיר את המצב על כנו, משום שההסתדרות הכללית מציעה פתרון לדרישות הייצוג של הקבוצות האחרות בשירות המדינה, וזאת באמצעות האגף לאיגוד מקצועי, בהסתדרויות הארציות הקיימות ומועצות הפועלים.

ב אולם, התייחסות ההסתדרות בעבר לנושא לא הייתה חד-משמעית וקיימים אורגנים שונים של ההסתדרות שקבעו עמדות סותרות לגבי ייצוג היחידות בשירות המדינה: האגף לאיגוד מקצועי טוען לייצוג הן של כלל עובדי המדינה והן של קבוצות עובדים אחרות; הסתדרות עובדי המדינה טוענת לייצוג של כלל עובדי המדינה; הסתדרויות מקצועיות שונות טוענות לייצוג של בעלי המקצוע בין עובדי המדינה; מועצות פועלים טוענות לייצוג של כלל עובדי המדינה באזור מסוים.

ג לא שמענו עמדה אחידה ומשכנעת של ההסתדרות לגבי אופן ייצוג עובדי סגל המחקר. לעומת זאת, התייחסותה של ההסתדרות אליהם הלכה למעשה הייתה, לעתים, כ"יחידת נפרדת", דבר התומך בעתירתם.

ד (ג) המבחן השלישי – ייחודיות הקבוצה המבקשת לפרוש מהכלל

ה המשותף לעובדי סגל המחקר הוא היותם בעלי תואר שני או גבוה יותר, העוסקים במחקר במערכת הביטחון.

ו כמו כן, ועד עובדי סגל המחקר חתם בעבר על הסכמים קיבוציים, יחד עם האורגן של ההסתדרות שרשאי לחתום על הסכמים קיבוציים. קיומם של הסכמים קיבוציים נפרדים אכן מצביע על אינטרסים מיוחדים לאותה קבוצה.

ז אולם, לקבוצות רבות במגזר הציבורי יש השכלה, או מקצוע מיוחד, או דבר אחר המעניק להן ייחודיות, ואין בזה כדי להצדיק פרישתם מיחידת המיקוח הקיימת.

ח כמו כן, חתימה על הסכם קיבוצי לא מצביעה על הקבוצה כזכאית להוות יחידת מיקוח נפרדת אלא נעשתה על-מנת להבטיח את התחייבותם של חברי הקבוצה לבצע את ההסכם. מקצוע והשכלה אינו המבחן העיקרי לקביעת יחידת מיקוח, אלא אחד ממבחנים רבים, ואין לו, כשלעצמו, משקל מכריע בקביעת יחידת מיקוח.

## ד) המבחן הרביעי – זכויות היסוד

א חופש ההתאגדות מחייב ייצוג הולם לכלל עובדי המפעל. תאום בין אינטרסים של קבוצות עובדים במפעל נעשה, בדרך כלל, על-ידי הארגון היציג. על-פי המודלים השונים של ייצוג עובדים ניתן להשיג ייצוג הולם לעובדי סגל המחקר בכל מודל אפשרי.

ב בנושא זה הראיות ששמענו היו בעיקר של ארגון סגל המחקר, וטענתו הייתה שלא מצא ייצוג הולם במסגרת ההסתדרות. ההסתדרות לא הביאה ראיות לגבי ייצוג כלל עובדי רפא"ל או כלל עובדי משרד הביטחון, והסתפקה בטענה כללית לגבי ייצוג כלל עובדי המדינה. ההסתדרות לא הציבה מבנה ארגוני של ייצוג עובדי רפא"ל או עובדי משרד הביטחון, דבר התומך בעמדת ארגון סגל המחקר. אף חומר הראיות שהמדינה הביאה בנושא זה היה מוגבל.

ג על-פי חומר הראיות המצומצם שהובא לפנינו אין אנו יכולים לקבוע את האיזון הנכון בין חופש ההתאגדות לבין זכויות היסוד האחרות הנוגעות לענייננו.

## ה) המבחן החמישי – ההשפעה על יחסי העבודה במפעל

ז טענת באת-כוח המדינה היא, שחלוקת יחידת המיקוח ברפא"ל או במשרד הביטחון למספר יחידות מיקוח תחליש את כוחם של כלל עובדי משרד הביטחון או כלל עובדי רפא"ל. ככל שיחידות המיקוח מצומצמות ורבות במפעל יש להן פחות כוח, או לפעמים יש לחלק מהן כוח עצום וליחידות אחרות מעט כוח.

ח המדינה אף הסתמכה על דו"ח מס' 45 של מבקר המדינה [31], בו צוינו הקשיים הכלכליים של רפא"ל והמגמה לשנות את רפא"ל על מנת שתוכל להתחרות בשוק הנשק המצטמצם בעולם, וזאת תוך צמצום מספר עובדי המפעל.

ט מאותו דוח עולה, כי קיימת אי-בהירות ביחס ליעוד המפעל. במשך השנים נעשו שינויים במבנה הארגוני של רפא"ל, לאחר הקמתה של קבוצת עובדים נפרדת של עובדי מחקר. השינוי העיקרי היה הרחבת התפקיד של ייצור נשק. כמו כן, עובדי סגל המחקר עובדים במחלקות הייצור והאם עבודתם נחשבת כמחקר ופיתוח? כיצד מגדירים עבודת מחקר ופיתוח?

י מקובל, כי העובדים המובילים מפעל זוכים לתנאי עבודה גבוהים מהעובדים האחרים. האם ניתן להעניק לקבוצה אחת במפעל תנאי עבודה גבוהים באופן ניכר משאר עובדי המפעל כאשר כלל עובדי המפעל מיוצגים על-ידי אותו ארגון עובדים?

א האם יש הצדקה להעניק להם תנאים מיוחדים הדומים לאלה של הסגל האקדמי באוניברסיטאות? לעומת זאת, האם ניתן להשיג את המדענים המתאימים לחלק היצרני של רפא"ל מבלי להעניק להם את התנאים המיוחדים?

אין ביכולתנו להשיב לשאלות אלה.

ב הצדדים הביאו ראיות מעטות בנושא זה ולא הוגשו חוות-דעת של מומחים ביחסי עבודה לתמוך בטענה זו. מהראיות שהובאו בפנינו אין אנו יכולים להכריע אם קביעת יחידת מיקוח נפרדת לעובדי סגל המחקר תפגע ביציבות יחסי העבודה, במחקר במשרד הביטחון או בניהול משאבי האנוש ברפא"ל, בקמ"ג ובממ"ג.

ג (ו) סיכום – הראיות שהובאו לפנינו לא היו שלמות. אולם, בהתחשב במכלול הראיות עולה, כי עובדי סגל המחקר לא מצאו במסגרת ההסתדרות אורגן לייצגם; ההסתדרות אינה מציעה היום פתרון הולם לבעיה; יש ייחודיות מוכרת לקבוצה זו; ו"המפעל" לצורך קביעת יחידת מיקוח הוא עובדי המחקר של מערכת הביטחון.

ד לפיכך, הגעתי למסקנה שבמקרה חריג זה יש לקבוע יחידת מיקוח נפרדת לעובדי סגל המחקר של מערכת הביטחון.

30. סוף דבר

ה הוחלט, פה אחד, לראות במבקשת ארגון עובדים יציג של כלל עובדי המחקר במערכת הביטחון. הנימוקים לעניין ההכרה במבקשת כארגון עובדים יציג, כפי שהובאו בפסק-דינו של הנשיא, הם על דעת ששה מחברי המותב.

המשיבים, ביחד, ישלמו למבקשים הוצאות ההליך בסך של 5,000 ש"ח.

ניתן היום, כ"ג במרחשוון תשנ"ז (5.11.1996), בירושלים.