

# בוררות חובה – שמונים שנות פולמוס

חלק ראשון\*

## מרדכי מירוני

פרופסור חבר, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב

119	1. פתיחה
120	2. בוררות חובה בארץ-ישראל בתקופה לפני הקמת המדינה – שנות ויכוח והתנסות
120	א. התקופה העות'מאנית
122	ב. הויכוח על הנהגת בוררות חובה בישוב בתקופת המנדט
132	ג. בוררות חובה בארץ-ישראל בתקופת מלחמת העולם השנייה
	3. הפעילות הפרלמנטרית והממשלתית בעניין חקיקת חוק בוררות חובה
	א. ההגבלות על חירות השביתה באמצעות החוק
	ב. מחל הבוררות כהצעות החוק
	ג. סיכום הצעות החוק
	4. הויכוח הציבורי על הנהגת בוררות חובה
	א. המאפיינים הכלליים
	ב. הטיעונים בעד ונגד בוררות חובה
	ג. סיכום
	5. אפילוג – המהפך

\* חלקו השני של המאמר יופיע בשנתון הבא ויכלול את הפרקים 3–5

ברצוני להודות לער"ד לאה גליקסמן על תרומתה החשובה והעזרה הרבה שהושיטה לי בכל שלבי המחקר ולמכון לחקד תנועת העבודה עלישם פי לבון על החומר שהעמיד לרשות המתקד (פרוטוקול הוועידה ה-4 של ההסתדרות). כמו כן ברצוני להודות לד"ר דן גלעדי ולד"ר מרדכי נאור, שקראו חלקים מכתביהיד והאירו את עיני בהערותיהם המאלפות.

## 1. פתיחה

במאמר קודם, הנושא את השם "בוררות חובה - מאזן צרכים וסיכויים"<sup>1</sup>, הצבענו על כך שרעיון הנהגת בוררות חובה כדרך להתמודדות עם שביתות בשירותים החיוניים מסרב בעקשנות להיעלם מסדר יומנו הלאומי. הנחנו, כי חרף הידלדלות יוזמות החקיקה בנושא זה בשנים האחרונות, טרם נאמרה לגביו המלה האחרונה: טרם ננעלו שערי התקווה של המצדדים וטרם חמה מלאכת המתנגדים. גרסנו, כי למען הכינם לסבך הבא ולא לו שיבואו אחריו, ראוי שתעמד לרשות כל הנוגעים בדבר - ברשות המחוקקת, השופטת והמבצעת, כארגוני העובדים והמעסיקים, בקהיליה המדעית ובציבור הרחב - משנה סדורה בנושא. חלקה הראשון של אותה משנה הובא באותו מאמר קודם. הוא נועד להניח תשתית לדיון ולהוות תשובה לתומכים בהנהגת בוררות חובה. לפיכך הוא התרכז בשתי משימות עיקריות: (א) אפיון וניתוח פונקציונלי של הבוררות במערך הכלים הקיימים בארץ ובעולם למניעת, להסדרת וליישוב סכסוכי עבודה; (ב) בחינת הצורך וסיכויי ההצלחה של חוק בוררות חובה לאור הנסיון שהצטבר בישראל, בעיקר בשני העשורים האחרונים, בהפעלת מנגנוני התערבות אחרים בסכסוכי העבודה בשירותים חיוניים (צווי-מניעה, צווי-ריתוק, הבוררות שבתוספת לחוק יישוב סכסוכי עבודה, תשי"ז-1957)<sup>2</sup>, המוסד לבוררות מוסכמת, ובתי-הדין לעבודה).

מאמר זה אמור להשלים את הפרקים החסרים באותה משנה. הוא נועד להעניק לנושא עומק וממד היסטורי ולהתמודד עם טיעוניהם של המתנגדים להנהגת בוררות חובה. חלקו הראשון יצפה לשנים טרם הקמת המדינה. לצד תיאור המצב המעניין בזמן השלטון העות'מאני ובתקופת המנדט (שבמהלכה הונהג בארץ לתקופה קצרה חוק בוררות חובה), יעסוק הפרק בויכוח האידיאולוגי בתקופת היישוב בין תנועת העבודה לבין הרוויזיוניסטים לגבי הצורך בהנהגת בוררות חובה - ויכוח שספיתיו ממשיתים, כפי הנראה, לצבוע את הויכוח הציבורי בנושא בוררות חובה עד עצם היום הזה. חלקו השני יסקור וינתח את שלל הצעות החוק, שהועלו לדיון בין השנים 1961-1987. חלקו השלישי יפרש וינתח את רשימת הטיעונים שהושמעו בעד ונגד הנהגת בוררות חובה, במגמה לבחנם לאור הידע שהצטבר בעולם אגב הפעלת מודלים שונים של בוררות חובה.

1 מ' מירוני "בוררות חובה בשירותים החיוניים - מאזן צרכים וסיכויים" אופקים חדשים במשאבי אנוש וביחסי עבודה (רמות, תש"ן).

2 ס"ח 58 (להלן: חוק יישוב סכסוכי עבודה); כפי שתוקן: ס"ח תשכ"ט 216 (להלן: תיקון מס' 1 לחוק); ס"ח תשל"ב 70 (להלן: תיקון מס' 2 לחוק); ס"ח תשל"ז 6 (להלן: תיקון מס' 3 לחוק); ס"ח תשמ"ב 229.

## 2. בודרות חובה בארץ-ישראל בתקופה שלפני הקמת המדינה - שנות ויכוח והתנסות

הדבר אולי יבוא כהפתעה לקוראים, אולם דווקא התקופה שלפני הקמת המדינה ראוייה להילמד כמקור חשוב ומרתק מאין כמוהו בתהליך הבחינה של נושא בודרות חובה ועתידי בישראל. ראשית, תקופה זו מספקת לנו את העדויות היחידות על שימוש בבודרות חובה בארץ-ישראל, קרי התקופה שבין השנים 1942-1946; שנית, במהלכה החל הויכוח הגדול בין מחנה העבודה למחנה הרוויזיוניסטי לגבי בודרות חובה. ויכוח זה הולבש אמנם לאחרונה מחלצות מודרניות ולעיתים אקדמיות, ונסב על הנהגת בודרות חובה מסוג ולצרכים שונים לחלוטין, אולם הוא עדיין יונק את רוחו ונשמתו בעוצמה הרבה יותר גדולה ממה שהמתפלמסים יהיו מוכנים להודות, מן הירושה הזו.<sup>3</sup> שלישית, בתקופה זו אנו מוצאים גם נסיון מרתק של השלטון העות'מאני מראשית המאה לטפל בבעיית השביתה בשירותים חיוניים. דבר החקיקה העות'מאני מפתיע במידת התחכום שבו, ולבד מתחושת ההערכה לגבי קיומו עלי ספר חוקים מראשית המאה, הדבר שב ומלמד כי "אין חדש תחת השמש".

### א. התקופה העות'מאנית

כבר בראשית המאה נרשם בארץ-ישראל נסיון להתערבות המשטר כסכסוכי עבודה בשירותים חיוניים. הכוונה לחוק השביתות העות'מאני מ-1909.<sup>4</sup> חוק זה הגדיר סוגים שונים של עובדים חיוניים, הטיל שורה של הגבלות על זכות השביתה ומיסד כלים שנועדו לעזור לצדדים ליישב את סכסוכיהם. מתוך כלל העובדים בחר חוק השביתות לטפל בשתי קבוצות של פועלים ופקידים בהתאם לסוג המוסדות שבהם היו מועסקים. עם הקבוצה הראשונה נמנו עובדי מוסדות, שיש להם רשיונות ומונופולין מהממשלה והם בעלי תועלת כללית, כמו מסילת ברזל, נמל ומאור, וכן מוסדות המבצעים עבודות בעלות אופי ציבורי. עם הקבוצה השנייה נמנו עובדי מוסדות הקיימים לטובת הציבור.

לגבי הראשונים נקבע, כי אם יש לעובדים דרישות ממעבידיהם או כל סכסוך אחר הקשור לתנאי עבודתם, עליהם לבחור שלושה נציגים ולהגיש תזכיר בכתב, המפרט את תביעותיהם, למשרד המסחר והעבודות הציבוריות. רשימת התביעות תוגש למוסד המעסיק והוא ימנה שלושה נציגים מטעמו. אימינוי נציגים ייחשב כאילו המוסד קיבל את כל תביעות העובדים. שתי הנציגויות תתכנסנה עם הפקיד שיתמנה לצורך זה על-ידי המשרד כוועדת שבעה מפשרת, שמטרתה לנסות ולהגיע להסכמה. אם הגיעו להסכם, יהיה לו תוקף משפטי מחייב כלפי המוסד המעסיק והעובדים כאחד. רק משנכשל שלב הפישור או התיווך, רשאים העובדים לשבות, אולם נאסר עליהם להפגין או להפריע בכל דרך שהיא למפירי השביתה, שיגויסו לצורך הפעלת

3 הדוברים אינם מצליחים להינתק ממורשת העבר. כך, לדוגמא, כותב ג' ברישראל בתגובה לאחת היחמות של שר העבודה הרווחה לחוק חוק בודרות חובה: "מן הראוי להזכיר בפתח הדברים, שההצעה המוצעת כתרופת פלא חדשנית אינה אלא גלגול נוסף של רעיון ישן וחלוד, שהועלה בכך בשנות השלושים ע"י הרוויזיוניזם, כנסיון הנפל שלו לקדם מלחמת חורמה על ההסתדרות תחת הסיקמה: 'כן, לשבור' (פרי עטו של ז. זבוטנסקי)... ראה: ג' ברישראל, "בודרות חובה בשירותים חיוניים (א), דבר 4.2.1979.

4 ראה חרגום עברי של נוסח החוק אצל י' בר שירה, ילקוט - דיני עבודה ופועלים במשפט הארץ ישראלי (מועצת פועלי ירושלים, חרפ"ט) 182-184.

השירות. לגבי הסוג השני – המוסדות הקיימים לטובת ענייני הציבור – ההגבלה הרחיקה לכת בהרכבה. בדומה למה שמקובל היום לגבי שוטרים, חוק השביתות אסר על עובדים כאלה להתאגד באיגודים מקצועיים, ביטל את האיגודים המקצועיים שהיו קיימים בעת חקיקתו ואסר שביתות מכל וכל.

במבט לאחור, חוק השביתות העות'מאני מפתיע בדרגת תחכמו הן בגישתו הכללית והן בדרכי ההתמודדות עם היבטיה המעשיים של הבעיה. ראשית, החוק מכיר בכך שחלק מן השירותים החיוניים אינו בבעלות ציבורית, ולפיכך קיים הכרח להסדיר את נושא השביתות גם לגביהם. יחד עם זאת, המחוקק העות'מאני ער לעובדה, כי יכולת ההתערבות לגביהם מוגבלת. לפיכך, צורת הטיפול בעובדי מוסדות אלו דומה למודל הקיים היום בארצות-הברית לגבי עובדים חיוניים בסקטור הפרטי<sup>5</sup>; הם נדרשים לדחות את השימוש בנשק השביתה ולאפשר את יישוב הסכסוך באמצעות מנגנוני פישור או תיווך. אולם כאשר הסכסוך אינו נפתר בעזרת מנגנונים אלו, הם נהנים מזכות שביתה ככל יתר העובדים. לגבי השירות הציבורי הגישה שונה בתכלית. היא גורסת דחיה מחלטת של רעיון חופש ההתארגנות על הנגזרות שלו, קרי: זכות המשאומתן הקיבוצי וזכות השביתה, מכל וכל. המחוקק העות'מאני הבין, כי הדרך היחידה להבטיח כי איסור השביתה יהיה אפקטיבי לאורך זמן היא לנטרל את ההליכים הדוחפים לכך מעצם טבעה של התופעה. מאחר שהשביתה היא תופעה קיבוצית, האיסור להתארגן וכפיית המודל של קביעת זכויות וחובות העובדים באמצעות החלטה חד-צדדית של המעביד הציבורי על בסיס מודל של יחסים אינדיבידואליים תמנע את התפתחות המוסד של משאומתן קיבוצי בשירות הציבורי וממילא תמנע את השימוש בנשק השביתה. שנית, כבר ב-1909 בחר המחוקק העות'מאני להגדיר את הנושאים המותרים למשאומתן קיבוצי. זאת, בדומה למודלים מפותחים של משפט עבודה קיבוצי כדוגמת ארצות-הברית וקנדה, המוציאים מתחום המשאומתן הקיבוצי את הדרישות הנוגעות לפררוגטיבת הניהול וסדרי עבודה. סעיף ב' של החוק השביתות קבע:

“לתוך בקשות הפקידים או הפועלים לא תוכל להיכנס שום דרישה בנוגע להתערבותם בעבודת המוסד או בנוגע לביקורת ענייני הנהלתו או תקנותיו.”<sup>6</sup>

שלישית, החוק משתמש בעושר של סנקציות כדי להבטיח שהוראותיו תקוימנה. למשל, נקבע כי עובדים, אשר ישבתו לפני מיצוי הליכי הפישור או בניגוד להסכם שהושג במהלכם, יהיו צפויים לעונשי קנסות ומאסר. לעומתם, מוסדות אשר לא ימלאו את תנאי ההסכם יהיה המשרד הממונה מוסמך להטיל עליהם קנסות כספיים לכל יום איחור במילוי הוראות ההסכם. הקנסות יועברו לקופת הפנסיה והתמיכה של העובדים או יחולקו ביניהם. כל זאת, בנוסף לצעדים של אכיפת ההסכם באמצעות בתי-המשפט. במוסדות לתועלת הציבור הסנקציות מוטלות על הפעילים והגופים המפעילים אותם. בכל מקרה שהם מקדמים הליכי התארגנות של העובדים, או קוראים לשביתה, ניתן להטיל עליהם קנסות, עונשי מאסר, תשלום פיצויים על הנזקים הנגרמים בשביתה וכן להפעיל נגדם את דיני העונשין. רביעית, בניגוד לשיטות משפט המסתמכות על אדני פררוגטיבת השלטון או סמכות טבועה כדי להפעיל שירותים חיוניים בזמן שביתה,<sup>7</sup> החוק העות'מאני קובע במפורש, כי ניתן יהיה להשתמש בכוח הציבורי כדי להבטיח

5 סעיף 208 ל-Labor Management Act of 1947 (ראו גם: D. Cullen, National Emergency Strikes (New York School of Industrial and Labor Relations, 1968).

6 ראה: י' בר שירה, לעיל הערה 4, בע' 187.

7 כך, למשל, עובדי הסקטור הפדרלי בארצות-הברית נהנים מהזכות להתארגן בארגוני עובדים ולנהל משאומתן קיבוצי, אולם כל מה שקשור לפררוגטיבות הניהול, לשכר ולתנאים סוציאליים או לזכויות נלוות – הוצא

אספקה שוטפת וקבועה של שירותים חיוניים לציבור, וכי בזמן מלחמה או סכנת מלחמה תהיה מוסמכת הממשלה להקפיא את כל ההליכים הקשורים במימוש תביעות העובדים.<sup>8</sup> אין בידנו כל מידע האם החוק הופעל ומה היו תוצאות פעולתו.<sup>9</sup> קרוב לודאי, כי היה את מתה, שכן לממשל לא היו הכלים הדרושים להפעלתו. אף-על-פי-כן, הוא הושאר על כנו בתקופת המנדט<sup>10</sup> ובוטל רק בשנת 1957 – עם חקיקת חוק יישוב סכסוכי עבודה.<sup>11</sup>

## ב. הויכוח על הנהגת בוררות חובה ביישוב בתקופת המנדט

### 1. רקע כללי

בפתח הדברים מן הראוי להבהיר ולהדגיש כי, חיבור זה יוגבל לבחינת הויכוח שבין תנועת העבודה לבין הרויזיוניסטים. בכך אין הוא מתיימר לשקף את כל קשת הדעות שהושמעו בנושא. אמנם, משנות העשרים ואילך תשומת הלב התמקדה בויכוח בין שתי תנועות אלו, אולם היו עוד תנועות וזרמים רעיוניים ביישוב, אשר נטלו חלק בויכוח לגבי המודל הרצוי של יחסי עבודה. זאת ועוד, על הקורא לזכור כי בשונה מן הרושם שעלול להתקבל מן המצב בהווה ומן ההתייחסות כאן, מדובר במאבק בין שתי תנועות שונות זו מזו בעוצמתן וברמת הארגון שלהן.

הנהגת בוררות חובה לאומית בסכסוכי עבודה היתה אחד מסלעי המחלוקת בין תנועת העבודה לבין התנועה הרויזיוניסטית. הוספת התואר "לאומית" אינו מתייחס אך ורק לצביון הממלכתי או להילה הרשמית שמצדדי הרעיון רצו להעניק לבוררות, אלא לתפקיד שהם ייהסרו לה בשיטת יחסי העבודה. תפישתית, מדובר בבוררות חובה שהיא שונה לחלוטין מזו שעליה

מתחום המשאומחן הקיבוצי. ראה:

Federal Labor Management and Employee Relations, 5 U.S.C.A. 7106-7107;

ביחסי העבודה בסקטור הציבורי ברמת המדינה, בשלטון המקומי ובסקטור הפרטי של ארצות-הברית וקנדה, באה גישה זו לידי ביטוי בהבחנה בין נושאים מותרים ונושאים מחייבים משאומחן. כל התביעות הקשורות בפרוגטיבות הניהול שייכות לנושאים המותרים שלגביהם ניתן, אך אין חובה, לקיים משאומחן ומתן וכגינם נשללת זכות השביתה של העובדים. ראה:

M. Harper, "Leveling the Road from Borge Warner to First National Maintenance: The Scope of Mandatory Bargaining", 68 Val. L. Rev. (1982) 1447.

8 נשיא ארצות-הברית משתמש בסמכותו הטבועה כדי להפעיל את פרוצדורת התפישה (הלאמה זמנית) במקרים של שביתה במפעלים פרטיים המספקים שירותים חיוניים. ראה:

J. Blackman, *Presidential Seizure in Labor Disputes* (Harvard University Press, 1967)

9 יצחק בן-צבי סוקר בכתביו את הוראות החוק אך איננו מביא דוגמאות למקרים בהם הוא הופעל הלכה למעשה. יחד עם זאת הוא מביע התנגדות לתפישה המונחת בכסיס חוק השביתות, ומציין כי אין לראות בו חקיקה לתפארת המליצה בלבד. לדבריו: "החוקה הפרימיטיבית הזאת התאימה ליחסים הפרימיטיביים שבחייה הכלכליים של תורכיה הפיאודלית... לא עלה על דעת המחוקק התורכי שישנן או שיוכלו להיות לפועל תביעות בנוגע לקבלתו חזרתו לעבודה בכלל, וכמו כן בנוגע לפטוריו. ענין השביתה נראה לו כולו מוקשה, בלתי-חוקי, ו"הסתה" לשביתות במפעלים שיש בהם משום תועלת הציבור, כלומר תעמולה מאורגנת לסדור אגודות מקצועיות או לסדור שביתות – למעשה פשע... הנה חוקה זו, שאנו מסתלים בה, איננה עמוד נשכח מספר ההיסטוריה התורכית, אלא פרק שעודנו חי וקיים ומתחדש מידי יום ביומו. כי החוקים אשר לא נתבטלו בפירוש – הרי הם בחזקת קיום גם עכשיו, כביום נתינתם מאת הממשלה התורכית או בית המורשים העותמני". כתבי יצחק בן צבי (מצפה, תרצ"ו) כרך ד 74-75.

10 מכוח סימן 46 לדבר המלך במועצה לארץ ישראל, 1947-1922 חא"י ג(ע) 2738 (א) 2569.

11 סעיף 44 לחוק יישוב סכסוכי עבודה.

נסב הויכוח הציבורי בארץ כיום. בויכוח המתנהל בשנים האחרונות אין מציעים לפגוע במודל יחסי העבודה הנוהג במשק ומעניק לכל העובדים את החירות לשכות. כל הכוונה היא לקבוע לגבי מגזר מצומצם של המשק – שירותים ציבוריים חיוניים – את איסור השימוש בנשק השביתה, וכתחליף לה ייקבע בחוק כי חילוקי הדעות בין המעבידים ונציגות העובדים יועברו לבוררות. לעומת זאת, הויכוח כתקופת היישוב נסב על הנהגת מדל של יחסי עבודה ללא שביתות ככל המשק העברי (ולא רק בשירותים החיוניים) הנהגת בוררות חובה כדרך בלעדית לפתרון חילוקי דעות ולגבי כל סוגי הסכסוכים הקשורים לעולם העבודה (הכוונה היתה, כנראה, גם לסכסוכים במישור הארגוני).

הויכוח על הנהגת בוררות חובה לאומית היה חלק מהעימות הכולל בין שתי התנועות. עימות זה החריף בסוף שנות העשרים ותחילת שנות השלושים, כאשר בנוסף לחילוקי הדעות הרעיוניים, חלק מתנועת העבודה ראה ברוויזיוניזם חלק מהמחנה הפשיסטי העולמי, שנגדו יש להילחם בכל האמצעים.<sup>12</sup> שורשי האידיאולוגיים של הויכוח נעוצים בהשקפות עולם שונות לגבי יעדיו של המפעל הציוני ועל הדרכים להגשמתם,<sup>13</sup> אשר את ניצניו ניתן למצוא בפולמוס הגדול שהתגלע סביב השביתה ביקב של ראשון לציון ב־1907.<sup>14</sup> במישור מערכת יחסי העבודה ביישוב התנהלו בתקופה זו מאבקים סביב שלושה נושאים מרכזיים: חלוקת העבודה ועבודה מאורגנת, עבודה עברית במושבות ובוררות חובה, והעימות בשלושת מוקדי מאבק אלו היה ונתפש על-ידי הצדדים המעורבים בו כשלוש. לפיכך, ברור כי לא ניתן להתייחס לסוגיה של הנהגת בוררות חובה במנותק ממעגל העימות הרעיוני בין שתי התנועות בכלל וממעגל הקשרים התלות ההדדית שבין הבוררות לכין שני מוקדי המאבק האחרים, החשובים יותר, בתחום יחסי העבודה בפרט. שני מעגלים אלו השפיעו רבות על הפרמטרים של הויכוח ועל הנכונות להגיע להסדר ממשי בשאלת הנהגת בוררות חובה במשק העברי. כך, למשל, חלק מאנשי תנועת העבודה, שצייד בפשרה עם התנועה הרוויזיוניסטית, סבר כי הסכמה לקבל הכרעה ניטרלית בסכסוכי עבודה (בוררות חובה) תעזור לקדם פתרון בנושא של הסדרת חלוקת העבודה, תמנע את המשך ההתדרדרות של המאבק האלים על חלוקת עבודה ועל עבודה מאורגנת, וגם תאפשר שיתוף פעולה בין המחנות היריבים נגד האיכרים בנושא עבודה עברית. ברם, מפאת קוצר היריעה אין כל אפשרות להקדיש למעגלים אלו את תשומת הלב הראויה, אלא לגזור ולהפריד מהם (עם כל הבעייתיות הכרוכה בכך) את אותם היבטים, הקשורים בויכוח סביב הנהגת בוררות חובה. הקטעים הבאים יסקרו את גישתן של שתי התנועות לבוררות חובה ואת הגישות שנעשו להנהגת הסדרי בוררות ותיווך במערכת יחסי העבודה ביישוב.

## 2. הויכוח על הנהגת בוררות חובה

### (א) גישת התנועה הרוויזיוניסטית

שורשי הרעיון בדבר הנהגת בוררות חובה לאומית במשק היו נעוצים בעקרון המוניזם, חדי־נס, של האידיאולוגיה הרוויזיוניסטית. על-פי עקרון המוניזם, בתקופה שעד להקמתה של

12 ראה: "גולדשטיין וי' שביט, ללא פשרות (יריב-הדר, תשל"ט) 13-14.

13 ראה: שם, בע' 13; א' שפירא, המאבק הנוכח, עבודה עברית 1929-1939 (אוניברסיטת תל-אביב והקבוץ המאוחד, תשל"ז) 193. ראה למשל מאמרו של י' סבנקין, "עם התקוממות פועלי אוסטריה", דברים (הקבוץ המאוחד, תשכ"ז) כרך א' 153, 154.

14 במאמרו של ד' זכטינסקי "השביתה בראשון-לציון", ניתן למצוא לראשונה את השקפתו, כי בשלב ההתיישבות – "השלב הקולוניאטורי" – על הפועלים העולים ארצה לותר על מאבק מקצועי-מעמדי כקורבן למען הרעיון הלאומי. עליהם להקריב את ענייניהם החומריים על-מנת לספק לקפיטאליסטים היהודים עבודה עברית וזוה וגמישה ואחז רווחים סביר. ראה: "סלוצקי, "דיון בבעיות יחסי עבודה בראשית ימי העליה השניה", הציונות (הקיבוץ המאוחד, תשל"ד) כרך ג' 198, 205-206.

המדינה היהודית, "תקופת הבניין",<sup>15</sup> צריכה התנועה הציונית להיות משועבדת למטרה אחת, המטרה הלאומית – יצירת רוב יהודי בארץ-ישראל וכינון מדינה יהודית, ולוותר על השאיפה להגשמת אידיאלים אחרים (כגון צדק חברתי), גם אם הם חשובים לא פחות מהציונות. השאיפה להגשים אידיאלים אחרים בעת וכעונה אחת עם הגשמת מסרותיה של התנועה הציונית, כונתה על-ידי ז'בוטינסקי "שעטנו אידיאולוגי", ולדעתו תפישת כזו תפגע בהכרח בהשגת המטרה הלאומית. ראשית, עשוי להיווצר מצב, שבו תהיה התנגשות בין שני האידיאלים, והאידיאל הציוני יונח. שנית, אף אם אין התנגשות של ממש בין האידיאל הציוני והאידיאל האחר, הנסיון להגשים שני אידיאלים ימנע הקדשת כל המשאבים להגשמת המטרה הציונית.<sup>16</sup> מעקרון המוניום נובע, כי אין מקום בתקופת הבניין לשאיפתה של תנועת העבודה לכונן חברה סוציאליסטית בד"כבד עם כינון המדינה היהודית. הרצון להגשים שאיפה זו עלול לגרום להקרבת האידיאל של הציונות למען האידיאל הסוציאליסטי. לפיכך, בתקופת הבניין אין מקום ל"מלחמת מעמדות", שכן המטרה הלאומית צריכה לעמוד מעל לניגודים החברתיים בין המעמדות. על כל מעמד לוותר על האינטרסים המעמדיים שלו, אפילו הם מוצדקים, לטובת הגשמת המטרה הלאומית.<sup>17</sup>

השביתה וההשבתה כונו על-ידי ז'בוטינסקי כ"עוון לאומי" ו"כגיידה לאומית", היות והן פוגעות בצמיחת המשק העברי, וכפועל-יוצא מכך בהגשמת המטרה של הקמת מדינה יהודית.<sup>18</sup> השקפת הרוויזיוניסטים, כי המניע לרוב השביתות אינו כלכלי אלא פוליטי – רצונה של ההסתדרות לשמור על שליטתה בשוק העבודה – רק חיוקה את יחסה השלילי של תנועתם לנשק השביתה.<sup>19</sup> את האיוון בין האינטרסים של העובדים ושל המעסיקים יש – לדעת הרוויזיוניסטים – להשיג לא באמצעות מאבק מקצועי, הפוגע בצמיחת המשק העברי, אלא באמצעות בוררות חובה לאומית, אשר מקור סמכותה יהיה המשמעת הפנימית ביישוב וקבלת מרות ההסתדרות הציונית. בוררות זו, אשר תיעשה על-ידי מוסד שיפוטי ניטרלי של קבע, תיצור את האיוון הראוי בין שכר עבודה הוגן לפועל לבין הבטחת רווח למעביד, אשר יבטיח את קיומו של המפעל ויעודד את בעלי ההון להקים מפעלים, שהם כה חיוניים ליצירת רוב יהודי בארץ ישראל.<sup>20</sup>

להשלמת הצגת תפישתה של התנועה הרוויזיוניסטית בנושא, ראוי להאיר עוד שני היבטים חשובים. ראשית, ז'בוטינסקי גילה רגישות לביקורת המושמעת תדיר בדבר חוסר הצדק הנובע מכך, שרק חשומות העבודה מועברות לבוררות בעוד ששאר הפעילות הכלכלית, לרבות רווחים של ההון ומחירי מוצרים ושירותים, מושארים להכרעה בידי כוחות השוק.<sup>21</sup>

15. תקופה זאת כונתה גם "השלב הקולוניאטורי": שם.

16. ראה: י' שביט, מדוב למדינה, התנועה הרוויזיוניסטית: התוכנית ההתיישבותית והדיון החברתי 1925-1935 (יריבהדר, תשל"ח) 202-210; א' שפירא, לעיל הערה 13, בע' 195; ר' בילסקי בן-חור, כליחיד הוא מלך: המחשבה ההגותית והמדינית של ז'בוטינסקי (דביר, תשמ"ח) 234-236; ז' ז'בוטינסקי, "רעיון בית"ר", בדרך למדינה (ערי ז'בוטינסקי בע"מ, תשי"ג) 307, 312-314; ז' ז'בוטינסקי, "בעיות מעמדיות", שם, בע' 173-175.

17. ראה: י' שביט, שם, בע' 206; ר' בילסקי, שם, בע' 271-272; ז' ז'בוטינסקי, שם, בע' 175-180, 314-315. ראה: ז' ז'בוטינסקי, "על הגפ הציוני (פעם שניה)", שם, 133, 136; "דבר ז'בוטינסקי לאסיפה המיסדת של הסתדרות העובדים הלאומיים בא"י" ועידת היסוד והועידה השניה של ההסתדרות העובדים הלאומיים (י' שביט ההדיר: אוניברסיטת תל-אביב, תשל"ז) 25, 28.

19. ראה: י' שביט, לעיל הערה 16, בע' 203.

20. ראה: ז' ז'בוטינסקי, לעיל הערה 16, בע' 135, 179; ז' ז'בוטינסקי, לעיל הערה 18, בע' 29; י' שביט, לעיל הערה 16, בע' 217-223; ר' בילסקי, לעיל הערה 16, בע' 258-259.

21. לעניין זה ראה: P. Weiler, Reconcilable Differences: New Directions in Canadian Labor Law (Carswell, 1980) 224.



במאמר מאוחר יותר הציע ז'בוטינסקי בוררות לא רק בתחום יחסי העבודה בין העובדים למעסיקים, אלא בתחומי המשק והכלכלה על ידי הקמת "פרלמנט המקצועות". מוסד "פרלמנט המקצועות" יהיה מין בית שני לאסיפת הנבחרים, ותהיה לו סמכות על בענייני כלכלה ויחסי עבודה.<sup>22</sup> שנית, עמדתה של התנועה הרוויזיוניסטית בדבר הנהגת בוררות חובה, אשר נבעה מעקרון המוניזם, התייחסה לשאלת המאבק המקצועי בתקופת הבניין בלבד, דהיינו, התקופה שעד להקמת המדינה היהודית. לדברי ז'בוטינסקי, את גיבוש דמותה של החברה היהודית יש להשאיר לשלב מאוחר יותר, לאחר כינונה של המדינה היהודית.<sup>23</sup> לדעת פרופ' בילסקי בך'חור, אין תשובה חד-משמעית לשאלה אם ז'בוטינסקי היה מצדד בהנהגת בוררות חובה גם לאחר הקמת המדינה. אולם סביר להניח, שהיה סבור שרצוי לקיים את מוסד הכוררות הממלכתית כתחליף למאבק מקצועי גם לאחר הקמת המדינה היהודית.<sup>24</sup>

## (כ) גישת תנועת העבודה

כנגד הנהגת בוררות חובה במשק העלתה תנועת העבודה שלל נימוקים במישור האידיאולוגי ובמישור המעשי. הטיעונים מן הסוג הראשון התרכזו בשלושה מישורים: נוכח על יעדיה של המדינה ומקומה של מלחמת המעמדות, הדגשת קדושתה של זכות השכיתה וראיית רעיון הבוררות כחלק מתפישת עולם פשיסטית.

במישור יעדי המדינה – תנועת העבודה כפרה בנקודת המוצא של הרוויזיוניזם, שלפיה קיים ניגוד בין השאיפה לכינון חברה סוציאליסטית לבין השאיפה לכינון מדינה יהודית. הציונות השלמה היא ציונות סוציאליסטית, ובלשונו של בן גוריון: "בלי סוציאליזם אין גאולה שלמה".<sup>25</sup> האינטרס של מעמד הפועלים אינו מנוגד לאינטרס הלאומי אלא קיימת זהות ביניהם. מכאן ש"מלחמת המעמדות" אינה תופעה שלילית אלא היא "מלחמה של מעמד הממלא שליחות הסטורית של העם והדואג לשחרורו, לתקומתו ולגאולתו של העם כולו".<sup>26</sup> זאת ועוד, רעיון הבוררות מבוסס על אמונה בקיומו של כוח שלישי ניטרלי המבטא את האינטרס של הכלל והעומד מעל האינטרסים המנוגדים והצרים של מעמד הפועלים ומעמד נותני העבודה. אולם במציאות שכבה ניטרלית ואלי-מעמדית כזאת אינה קיימת כלל, גם לא בתנועה הציונית. אלו הנושאים על כתפיהם את האידיאה הציונית מתחלקים אף הם, ככל האדם, לשני מעמדות.<sup>27</sup> היטיב לבטא זאת ניר, אשר הצהיר כי "מי שאיננו אתנו במשטר הקיים הוא נגדנו".<sup>28</sup> אשר

- 22 ראה: ז'בוטינסקי, לעיל הערה 18, בע' 131; ר' בילסקי, לעיל, הערה 16 בע' 259-261.
- 23 ראה: ר' בילסקי, שם, בע' 265-266. עם זאת, ז'בוטינסקי חייב החייחוסות תיאורטית ליעדיה התברתיים של מדינת היהודים. ראה שם, בע' 241, 266; ז'בוטינסקי, לעיל הערה 16, בע' 332-336.
- 24 ראה: ר' בילסקי, שם בע' 113-114, 327.
- 25 ראה: ד' בן גוריון, "שיטת פעולתנו", ממעמד לעם (עיינות, תש"ו) 300, בע' 307.
- 26 ראה: שם, בע' 308. ראה גם: ד' בן גוריון, "היעוד הלאומי של מעמד הפועלים", שם, בע' 244; י' טבנקין, "להכרעת הכלל ההסתדרותי", דברים (הקיבוץ המאוחד, תשכ"ז) כרך א 172, 177; י' טבנקין, "כינונו לבין הרביוניסטים", שם, בע' 166, 169. לדברי שפירא, מפלגת הרוכ של תנועת הפועלים (מפא"י) גילתה בחיי המעשה אחריית ממלכתית והכפיפה כדוב המקרים את האינטרס המעמדי לאינטרס הלאומי. ראה: א' שפירא, לעיל הערה 13, בע' 195. דבר זה בא לידי ביטוי גם בדברי בן גוריון וקפלן בוועידה הרביעית של ההסתדרות, שגורסו כי בעת ניהול מאבק מקצועי יש להתחשב במצב המשק וכרצון לעודד את צמיחתו. לפיכך, יש לשאוף להסדרת יחסי העבודה באמצעות הסכם קולקטיבי ולאחוזו בנשיק השביתה רק כאמצעי אחרון במאבק המקצועי. ראה: ד' בן גוריון, לעיל הערה 25, בע' 300, 304; דכריו של א' קפלן בוועידה הרביעית של ההסתדרות (הוועד הפועל, תרצ"ג) 72; רחון, האיגוד המקצועי של ההסתדרות הכללית בתקופת מלחמת העולם השנייה (עבודת גמר לתואר שני, אוניברסיטת תל-אביב, החוג להיסטוריה כללית, תשל"ד) 101-106.
- 27 ראה: י' טבנקין, שם, בע' 172, 175.
- 28 ראה: דכריו של נ' ניר, בוועידה הרביעית של ההסתדרות, לעיל הערה 26, בע' 94.

לשלילת נשק השביתה, הרי דוקא במשטר קפיטליסטי יש לשמר את זכות השביתה; היא מהווה את נשקו העיקרי של הפועל במאבקו המקצועי, ומבטיחה את עצמאותו היחסית של מעמד הפועלים. שלילת זכות השביתה תחזיר את הפועל למצב של שעבוד. האפשרות לשובות היא תנאי הכרחי לבניית כוחו של ארגון העובדים, ומן הפוטנציאל הטמון בה נובעת האפשרות להגיע להסכמי עבודה.<sup>29</sup> לדברי בן-גוריון, אין זה נכון שמול נשק השביתה של הפועל עומדת ההשבתה. לרשות המעביד עומדים אמצעים נוספים במאבקו בפועל – הורדת שכר, פיטורים, הארכת שעות העבודה ועוד. מכאן נובע כי משטר של בוררות חובה, האוסר שביתות והשבתות, מעניק למעביד אפשרות לפגוע בפועלים, גם כאשר הפגיעה אינה מתבטאת בהשבתה.<sup>30</sup> הגורם השלישי והאחרון להתנגדות לבוררות חובה במישור האידיאולוגי היה זיהויו של המודל הרוויזיוניסטי ליחסי עבודה, הכולל מוסדות כגון בוררות חובה ו"פרלמנט המקצועות", עם הפשיזם, בהיותו דומה למשטר הקורפורטיבי שיושם באיטליה בתקופת שלטונו של מוסוליני.<sup>31</sup>

במישור המעשי התנגדות תנועת העבודה לבוררות חובה לאומית התייחסה הן להיבט הכללי, קרי כשלים טבועים במנגנון של בוררות חובה, והן למציאות החברתית המיוחדת של הישוב. לגבי הראשון הועלתה הטענה, כי כלל לא קיים קנה-מידה או בייקטיבי להכרעה בסכסוכי עבודה, וכי במדינות בהן קיים חוק בוררות חובה ואשר אינן דיקטטורות לא הצליחו למנוע סכסוכי עבודה ושביתות בעזרת החוק.<sup>32</sup> בצד מיגבלות כלליות אלו מנו המתנגדים סיבות רבות להעדר האפשרות המעשית להנהגת בוררות חובה במערכת יחסי העבודה בישוב. ראשית, אין מתקיימים התנאים המוקדמים להנהגת בוררות חובה – חוקים המגנים על זכויות העובד והכרה בארגון העובדים כבא כוח חוקי של העובדים.<sup>33</sup> שנית, אין בארץ מאגר של אנשים היכולים לשמש בתפקיד של בורר זיטרלי ואובייקטיבי המקובל על שני המעמדות. שלישית, והחשוב מכל, אין למוסדות הלאומיים כוח לכפות התייצבות לפני הבוררים וקיום פסקי הבוררות.<sup>34</sup> בוררות חובה, הנשענת על סמכות המוסדות הלאומיים והמשמעת הפנימית ביישוב, היא סיסמה ריקה מתוכן. דוקא התנועה הרוויזיוניסטית, שתבעה הנהגת בוררות חובה לאומית, כפרה בסמכותם של המוסדות הלאומיים והפרה את החלטותיהם. גם המעסיקים, ובעיקר האיכרים, מפריים את החלטות המוסדות הלאומיים בעניין עבודה עברית.<sup>35</sup> קושי מעשי נוסף בהנהגת בוררות חובה הוא העובדה שרוב המעסיקים אינם מאורגנים, ושלארגוני המעסיקים אין שליטה על חבריהם.<sup>36</sup>

29 ראה: י' טבנקין, לעיל, הערה 26, בע' 166, 169.

30 ראה: ד' בן-גוריון "בוררות ושביתות", לעיל הערה 25, בע' 294. טיעון זה הועלה גם בעת העימות בין ההסתדרות וממשלת המנדט בדבר הצו למניעת שביתות והשבתות. דרישת ההסתדרות היתה לתקן את הצו כך שבמהלך קיום הבוררות לא יוכל המעביד לשנות לרעה את תנאי העבודה הקיימים.

31 ראה י' גולדשטיין ו' שביט, לעיל הערה 12, בע' 20. על הדמיון השוני בין המודל הרוויזיוניסטי והמשטר הקורפורטיבי האיטלקי וכן על היחס של התנועה הרוויזיוניסטית לפשיזם ראה: י' שביט, לעיל הערה 16, בע' 222, 227-235.

32 ראה: ד' בן-גוריון, לעיל הערה 25, בע' 296-297.

33 ראה: שם, בע' 296, 300, 306.

34 ראה: שם, בע' 306; י' קפלן, לעיל הערה 26, בע' 73.

35 ראה: ד' בן-גוריון, שם, בע' 298-300; ש' בנקובר, הזעזוע הרביעית של ההסתדרות, לעיל הערה 26, בע' 31; א' קפלן, שם, בע' 73. קפלן התייחס בדבריו שם לפרשת ה"סרטיפקטים", בה כפרה הצה"ר במכות הסוכנות, משהעמדה לדין בפני בית-הדין של התנועה הציונית אך סירבה להתייצב לפניו. על פרשה זו ראה: י' גולדשטיין ו' שביט, לעיל הערה 12, בע' 26-29.

36 ראה א' קפלן, שם, שם.

ראוי לציין כי גישת תנועת העבודה לא היתה עשויה מקשה אחת. נשמעו בה דעות אחרות, לפיהן במקרים מסוימים כדאי לעובדים להתפרק מנשק השביתה ולדבוק בבוררות, שכן אין לומר כי בוררות היא בהכרח ותמיד לרעת העובדים. נמירובסקי (לימים – נמיר), למשל, גרס כי בוררות שתונהג על-ידי שלטון פועלים כדוגמת הנסיון באוסטרליה יכולה דוקא לחוק את מעמדם ותנאיהם.<sup>37</sup> מן העבר השני נשמעו דעות ביקורת קיצוניות, אשר לא הסתפקו בהתנגדות להנהגת בוררות חובה לגבי המשאומתן לעריכת או לשינוי הסכמי העבודה (סכסוכים כלכליים), אלא העלו סימני שאלה לגבי מידת התכונה שבקביעת "חובת בוררות" וייתור על נשק השביתה למשך תקופת ההסכם (סכסוכים משפטיים). עמדתה הרשמית של ההסתדרות תמכה בקביעת סעיף "חובת בוררות" בהסכמים קולקטיביים לתקופת ההסכם, ובחופש המאבק המקצועי במקומות עבודה בהם סירבו המעסיקים לחתום על הסכמים קולקטיביים.<sup>38</sup> המצדדים בקבלת "חובת בוררות" ראו בה חלק בלתי-נפרד משיטת ההסכמים הקולקטיביים. לדעתם, האינטרס של הפועלים הוא בחתימת הסכמים קולקטיביים, המבטיחים להם את תנאי העבודה שהושגו במשאומתן לתקופת ההסכם, ומובן כי לא ניתן בתקופת קיום ההסכם להעלות תביעות חדשות ולאחוז בנשק השביתה כנגד המעסיק.<sup>39</sup> המתנגדים, שבאו בעיקר מקרב אנשי "השומר הצעיר", טענו כי אין קשר הכרחי בין החתימה על הסכם קולקטיבי וקביעת סעיף "חובת בוררות" בהסכם. לטענתם, המעבידים יוכלו להשתמש בבוררות כדי לרוקן את ההסכם מתוכן על-ידי פרשנות. זאת ועוד, "חובת בוררות" לא תבטיח את קיומו של ההסכם על-ידי המעביד. הערובה לקיום ההסכם על-ידי המעסיק היא נשק השביתה שבידי ציבור הפועלים המאורגן. לכן, אסור לעובדים ולארגוניהם להסכים ל"חובת בוררות" ולוותר על נשק השביתה גם במקומות עבודה בהם נחתמו הסכמים קולקטיביים.<sup>40</sup>

### 3. הנסיונות להנהיג תיווך ובוררות במערכת יחסי העבודה ביישוב

בשנות העשרים והשלושים היו מספר יוזמות לפיתוח נושא התיווך הבוררות בסכסוכי עבודה ביישוב. על-פירוב היו אלו נסיונות אוטונומיים של הצדדים ליחסי עבודה. הידועה מכולן היא היוזמה הקשורה בהסכמי לונדון שנחתמו בין ז'בוטינסקי ובן-גוריון. בקטעים הבאים יתוארו אבני הדרך החשובות כשורה נסיונות אלו.

#### (א) ועדת החמישה-עשר

לפי המידע שבידינו, ההצעה שגובשה על-ידי ממשלת המנדט בשנת 1923,<sup>41</sup> ואשר נועדה למסד מנגנון של תיווך בכל מקרה של סכסוך עבודה, היתה הנסיון הראשון להתערבות חיצונית בטיפול בסכסוכי עבודה ביישוב. הצעת הממשלה נדחתה על-ידי הוועד הלאומי. החלטת הדחייה גרסה כי אין צורך בהצעת הממשלה מפני שהצדדים ליחסי העבודה ביישוב מעוניינים להגיע להסדר מוסכם בנושא.<sup>42</sup> ואכן, בשנים 1925-1929 פעלה ועדת החמישה-עשר שהוקמה על-ידי הוועד הלאומי. בראש הוועדה עמד רופין והשתתפו בה שלוש קבוצות בנות

37 ראה: מ' נמירובסקי, הוועידה הרביעית של ההסתדרות, לעיל הערה 26, בע' 83; ד' בן-גוריון, לעיל הערה 25, בע' 305.

38 ראה: הוועידה הרביעית של ההסתדרות, שם, בע' 207.

39 ראה: א' קפלן, שם, בע' 73; שם, בע' 81; ד' בן-גוריון, לעיל הערה 25, בע' 306.

40 ראה: י' ריפטיץ, הוועידה הרביעית של ההסתדרות, שם, בע' 83; א' פראי, שם, בע' 91-92; נ' ביר, שם, בע' 94; צ' פרנק, שם, בע' 94.

41 ראה: י' רון, לעיל הערה 26, בע' 131.

42 ראה: ל' קנטור, הוועד המקצועית (אלף, תשכ"ו) 150.

חמישה נציגים כל אחת: מן ההסתדרות, מן המעסיקים ומן המוסדות הלאומיים. ועדת החמישה-עשר ניסתה לגבש חוקת עבודה בנושאים שונים, כגון שכר עבודה, אורך יום עבודה, ביטוח למקרה אסון וכיוצא באלה עניינים.<sup>43</sup>

בנושא סכסוכי עבודה קבעה הוועדה הסדר של תיווך חובה. למעשה, היה זה שילוב של בוררות מייצצת ובוררות מוסכמת, שלפיו תחול חובת הודעה מוקדמת בת שבוע לפני כל שביתה והשביתה. במקביל למסירת ההודעה, הצדדים לסכסוך יביאו את דרישותיהם ועמדותיהם לפני ועדת תיווך, המוסמכת לפרסם החלטה הכוללת את המלצות הוועדה ליישוב הסכסוך. ברם, להחלטת הוועדה אין תוקף מחייב. הצדדים יכולים לקבלה או לדחותה. במקרה שהצדדים אינם מגיעים להסכם על בסיס המלצות הוועדה, הם רשאים לנקוט אמצעי מאבק של שביתה או השבתה. הם אף רשאים להעביר בהסכמה את ההכרעה בסכסוך לוועדת בוררות, שתמונה על בסיס אד-הוק ומסקנותיה יחייבו את הצדדים.<sup>44</sup> לגבי שלב התיווך או הבוררות המייצצת, יש להעיר כי ההסדר קבע הקמת ועדות תיווך קבועות על בסיס פריטטי בשלוש הערים הגדולות. בכל ועדה היו אמורים לכהן תשעה חברים – שלושה נציגים מכל גוף שהיה מיוצג בוועדת החמישה-עשר. מתוך חברי ועדת תיווך אלו תיבחרנה על בסיס אד-הוק ועדות תיווך פריטטיות בנות שלושה חברים לכל סכסוך, שבו תידרש התערבות הוועדה.<sup>45</sup> ההסדרים המפורטים, שאותם עיצבה הוועדה, לא זכו להגיע לכלל מימוש. מאחר שהוועדה לא הצליחה להגיע להסכמה בנושא מבנה לשכת העבודה ופיטורי עובדים, כל החלטותיה והמלצותיה, לרבות אלו הקשורות ביישוב סכסוכי עבודה, לא יושמו. הוועדה הפסיקה את פעולתה בשנת 1929.<sup>46</sup>

#### (ב) הסכמי לונדון

בשנות השלושים המוקדמות, ובעיקר בשנים 1933-1934, החריף הצימות בין התנועה הרוויזיוניסטית ותנועת העבודה. לעימות נלוו התנגשויות אלימות על רקע סכסוכי העבודה ועל רקע פוליטי ומפלגתי.<sup>47</sup> בחודשים אוקטובר ונובמבר 1934 הגיעו בן-גוריון וז'בוטינסקי לשלושה הסכמים, שעליהם חתמו בראשי תיבות: הראשון, דן בכללי המאבק הפוליטי בתנועה הציונית; השני, והחשוב לענייננו, הסכם העבודה, שעסק בשאלות של חלוקת עבודה ושבתות; השלישי, התייחס לנושא הסרטיפיקטים.

הסכם העבודה שנחתם באוקטובר 1934 הסדיר בהרחבה את נושא השביתות ובוררות חובה. מפאת חשיבותו של הסכם זה נביא להלן את סעיפי ההסכם כלשונם:<sup>48</sup>

- י. במקום העבודה מ' אחוז הפועלים – קובעת אותה ההסתדרות, שרוב הפועלים שייכים אליה, את התנאים שעל-פיהם אפשר להכריז שביתה במקום עבודה זה, וההסתדרות השניה אינה רשאית לשלוח פועלים למקום הזה עד גמר השביתה.
- יא. במקום עבודה, שמספר החברים של ההסתדרות השניה מגיע עד \_\_\_\_\_ אחוז פועלי המקום, לא תוכרז שביתה (אם ידרוש זאת המיעוט השייך להסתדרות השניה) מבלי

43 ראה: שם, בע' 148-149; ר' רוזן, לעיל, הערה 26, בע' 32-33.

44 מנגנון זה של בוררות מייצצת נקרא בספרות המודרנית: "advisory arbitration" או "fact finding".  
ראה: J.T. Dunlop, *Dispute Resolution* (Auburn House, 1984) 219-232.

45 ראה: ל' קנטור, לעיל הערה 42, בע' 150.

46 ראה: ר' רוזן, לעיל הערה 26, בע' 33-34.

47 על נקודות המחלוקת העיקריות בין התנועות בשנות השלושים ראה: ז' גולדשטיין וי' שביט, לעיל הערה 12, בע' 14-30.

48 לנוסח המלא של ההסכם ראה: שם, בע' 67-68.

שתוצע קודם בוררות למעביד. אם המעביד ידחה את ההצעה הזאת, או אם יסרב לקיים את פסק-הדין של הבוררות רשאי הרוב להכריז שביתה, והשביתה מחייבת גם את המיעוט ואת כל חברי שתי ההסתדרויות. אולם המיעוט אינו רשאי לעכב שביתה בשלושת המקרים כדלקמן:

- (1) אם המעביד דורש מפועל שלא יהיה חבר בהסתדרות זו או אחרת;
- (2) אם המעביד מוריד את תנאי העבודה בלי הסכמת הפועלים ואינו רוצה לדחות את השינוי הזה עד בוררות;
- (3) אם המעביד מפטר פועלים אחדים או פועל בלי סיבה לפי דעת הפועלים ואינו מסכים לדחות את הפיטורין עד בוררות.

יג. הסכם זה יש לו תוקף עד שמוצעה כלכלית מכל הגורמים הכלכליים ביישוב לכל זרמיהם תקבע חוקת עבודה מוסכמת, שתבטיח במשק העברי משטר של הסכמים בין כל הצדדים, תנאי עבודה הוגנים ובוררות חובה, ותקיים לשכת עבודה אחת. החתומים מטה יאחזו בכל האמצעים שבידם להבטיח אישור מהיר של ההסכם הזה על-ידי הסתדרות העובדים הכללית והסתדרות העובדים הלאומית.

בהסכם לא נקבע אחוז הפועלים המהווה מיעוט שיכול לעכב שביתה, ועניין זה הושאר למשא-ומתן בין שתי ההסתדרויות. בן-גוריון הציע שהמיעוט יהיה 25%, ואילו ז'בוטינסקי הציע 15%, בטענה שבשום מקום עבודה לא יגיעו הרואיזוניסטים ל-25% מהעובדים. עניין זה לא הובא לבסוף לשולחן המשא-ומתן כיוון שההסכם לא אושר על-ידי ההסתדרות הכללית. מעניין, כי בויכוחים הפנימיים כמפא"י ובהסתדרות יצאו המתווכחים מנקודת מוצא כי המיעוט שייקבע יהיה בשיעור 25%, ואילו בתנועה הרואיזוניסטית דנו על אישור ההסכם כאשר ההנחה היתה כי המיעוט יוגדר כ-15%.

הויכוח בתנועה הרואיזוניסטית על אישור הסכמי לונדון חשף ניגוד אינטרסים בין התנועה בארץ ובין הוועד הפועל העולמי שלה. הוועד הפועל העולמי אישר את ההסכמים, כאשר לנגד עיניו היה האינטרס של פתרון בעיית חלוקת הסרטיפיקטים באמצעות הסוכנות לחברי בית"ר, לאחר שנכשלו נסיונות בית"ר לקבל סרטיפיקטים שלא באמצעות הסוכנות. ז'בוטינסקי פנה למוסדות התנועה בארץ בתביעה לאשר את ההסכמים, כאשר הוא מדגיש את העדיפות שיש לעניין המדיני על-פני ההסדרים המעשיים, שנקבעו בהסכם העבודה. חברי התנועה בארץ התנגדו להסכם העבודה בטענה שאין לוותר על הדרישה להקמת לשכת עבודה ניטרלית, וכי פגיעה בנקודה זו תביא לשליטתה של ההסתדרות הכללית על שוק העבודה. כמו כן, טענו כי אין זה מציאותי לצפות, כי במקומות עבודה רבים יצליחו הפועלים הרואיזוניסטים להוות מיעוט גדול (15% ויותר מן הפועלים). נימוק נוסף שהובא נגד אישור ההסכמים היה החשש מפני אובדן האהדה של חוגי המעסיקים לתנועה. למרות ההתנגדות, שלחו מוסדות התנועה בארץ (הצה"ר, בית"ר והסתדרות העובדים הלאומית) מברק לז'בוטינסקי, שבו נאמר כי על אף שההסכם מסכן את עמדות התנועה בארץ בשטח העבודה, התנועה בארץ תצייט להחלטות הוועד העולמי.<sup>49</sup>

בויכוח שהתנהל על הסכם העבודה בתוך מפא"י השתקפו במידה רבה העמדות הבסיסיות בשאלת היחס לתנועה הרואיזוניסטית ודרכי המאבק בה. רוב רובם של המתנגדים להסכם העבודה ביטאו בכך עמדה עקרונית, שלפיה יש לדחות כל הצעה להסדר עם התנועה הרואיזוניסטית,<sup>50</sup> שנתפשה בעיניהם כגוררת מחנה הפשיזם העולמי, ולהמשיך להיאבק בה ללא פשרות.<sup>51</sup> לטענת המתנגדים, ההסכמים יתפרשו כסיהנו של הרואיזוניזם ויתנו לו הכשר

49 על הויכוח בתוך התנועה הרואיזוניסטית ראה: שם, בע' 86-96.  
 50 ראה: שם, בע' 104-105; סבנקין, לעיל הערה 26, בע' 166-170.  
 51 ראה: גולדשטיין ו' שביט, לעיל הערה 12, בע' 105.

ציוני, דבר שעלול להביא לכרית בינו לבין הכורגנות היהודית-הציונית ולעליית הרוויזיוניסטים לשלטון. כדוגמא לכך, הובא ההסכם שנחתם בין הסוציאליסטים לבין התנועה הפשיסטית באיטליה, אשר לטענת המתנגדים, הביא לכרית הפשיסטית-בורגנית שבצקבותיה עלו הפשיסטים לשלטון.<sup>52</sup> רבים כמפא"י חששו גם מאובדן ההגמוניה של תנועת הפועלים בתנועה הציונית, אשר התבססה רק בקונגרס הציוני ה"ח בשנת 1933.<sup>53</sup>

במישור הענייני, עיקר ההתנגדות התמקדה בסעיפים י"א וי"ג להסכם העבודה. הובע חשש, כי ההסכמה לסעיף י"א תביא למשטר של בוררות חובה ואיסור שביתות למעשה, מכיוון שכל מעביד ירכז במפעלו מיעוט של פועלים רוויזיוניסטים שבאמצעותו ימנע שביתות במפעלו.<sup>54</sup> טבנקין הדגיש את השוני בין האידיאל של תנועת הפועלים (משטר נטול מעמדות) ובין האידיאל התכתי של התנועה הרוויזיוניסטית (שלטון מעמד בעלי הרכוש). טבנקין כינה את הסכם העבודה "רוויזיוניסטי" והזהיר כי הוא יביא לאובדן כוחה של תנועת הפועלים. זאת אף זאת, עצם החתימה על ההסכם מהווה הודאה בטענת הרוויזיוניסטים כי קיים ניגוד בין האינטרסים של מעמד הפועלים והאינטרס הלאומי.<sup>55</sup> לטענת טבנקין ההסכם דוקא יביא להתגברות האלימות. מכיוון שלא יהיה אפשר למנוע שביתות שיפרצו ללא אישור ההסתדרות, צפויים עימותים אלימים בין פועלים שובתים ופועלים מפירי שביתתם.<sup>56</sup> לבסוף, ההתנגדות לסעיף י"ג (ההתחייבות להקמת מועצה כלכלית), נבעה מזיהויו של מוסד זה עם הרעיון הקורפורטיבי הפשיסטי.<sup>57</sup>

תומכי ההסכם הרשפעו בעיקר מתחושת הצורך להגיע לנורמליזציה או הסדר עם התנועה הרוויזיוניסטית ולסיים את העימות האלים בין שתי התנועות. כויכוח על הסכם העבודה חזרו המצדדים (ברל כצנלסון, רמז, שפרינצק ובילינסון) על הנימוקים שהועלו עליהם בדיונים הפנימיים בשאלת היחס לתנועה הרוויזיוניסטית,<sup>58</sup> וקראו להסתדרות לקבל את דרישת בית"ר להקמת לשכת עבודה ניטרלית ולהנהגת בוררות לאומית בסכסוכי עבודה.<sup>59</sup> לדברי כצנלסון, הבית"רים הם חלק ממעמד הפועלים, או כדבריו "עצמנו וכשרנו", ולהם זכות שווה לעבודה. לכן, במקום לנהל מאבק אלים נגדם, יש להכיר בקיומם כארגון פועלים ולהגיע להסדר פשרה עמם.<sup>60</sup> כן טען, שההתנגדות לבוררות לאומית וזיהויה כפשיזם מהוות ביטוי לדבקות מזיקה באידיאולוגיה המנותקת מהמציאות בארץ-ישראל ובציונות. מרות לאומית, המתמסדת לבוררות לאומית, אינה בהכרח אנטי-מעמדית ואנטי-פועלית. הדבר תלוי בשאלה על-ידי מי היא מופעלת. בציונות, המרות הלאומית שבאי-כוחה הם אישים כרופין ואוסישקין, אינה פשיסטית.<sup>61</sup> בן-גוריון דחה את דברי המתנגדים כאילו ההסכם מהווה בגידה במלחמת המעמדות. לדבריו, ההסכם מבטא את החלטת ההסתדרות בדבר זכותו של כל פועל יהודי לעבודה ולגבי הנכונות להגיע להסכמים עם ארגוני פועלים. זאת ועוד, הסכנה לתנועת

- 52 ראה: שם, בע' 109-110: י" טבנקין, לעיל הערה 26, בע' 172-178.
- 53 ראה: י" גולדשטיין וי' שביט, שם, בע' 105. ההתנגדות העקרונית להסכם מטעמים אלה בלטה בעמדת אנשי הקבוץ המאוחד, ולעמדה זו הצטרפו פעילי האיגוד המקצועי בערים. התנגדותם של האחרונים נבעה גם מהרצון לשמור על מעמד הבכורה של ההסתדרות בלשכת העבודה. ראה: שם, בע' 107: א' שפירא, לעיל הערה 13, בע' 211.
- 54 ראה: י" גולדשטיין וי' שביט, שם, בע' 108: י" טבנקין, לעיל הערה 26, בע' 168.
- 55 ראה: י" טבנקין, שם, בע' 166-167, 177.
- 56 ראה: י" טבנקין, "בזכות חופש השביתה", שם, בע' 161, 162.
- 57 ראה: י" גולדשטיין וי' שביט, לעיל הערה 12, בע' 108.
- 58 ראה: שם, בע' 102, 111.
- 59 ראה א' שפירא, לעיל הערה 13, בע' 201: א' שפירא, ברל (עם עובד, תש"ם) 397.
- 60 ראה א' שפירא, שם, שם; א' שפירא, ברל, שם, בע' 397, 412-413.
- 61 ראה: י" גולדשטיין וי' שביט, לעיל הערה 12, בע' 118-119.

הפועלים אינה אוכדן ההגמוניה, כפי שטוענים המתנגדים, אלא השחיקה המוסרית פרי המאבק האלים ברוויזיוניזם.<sup>62</sup> לבסוף, הדרישה לכוררות חוכה אינה מיוחדת לרוויזיוניזם, ובזמנו היתה חלק מהשקפת העולם של "הפועל הצעיר". לפיכך, אין לזהות דרישה זו עם הפשיזם.<sup>63</sup> במישור המעשי טענו תומכי ההסכם כי בלאו הכי ההסתדרות רואה בשביתה נשק אחרון וכי שלילת זכות השביתה במקום עבודה, שבו 25% מהפועלים מתנגדים לה, אינה משנה דבר. בכל מקרה, האיגוד המקצועי אינו מכריז שביתה אלא במקרים שבהם שיעור התמיכה ביציאה לשביתה גבוה יותר. אף לחשש כי לרוויזיוניסטים יש הכוח הדרוש כדי להגיע לשיעור של 25% תמיכה במקומות עבודה רבים אין כל בסיס. אין גם להניח, כי המעבידים ינסו להרכיב את כוח העבודה במפעליהם, כך שיהיו כו 25% של פועלים רוויזיוניסטים, רק כדי למנוע שביתות, משום שבדרך כלל המעבידים הם אלה המתנגדים לבוררות.<sup>64</sup>

שורת הטיעונים האחרונה של מצדדי ההסכם התייחסה לשיקולים אסטרטגיים, הקשורים בסדר העדיפויות של התנועה. לדבריהם, מלחמת ההסתדרות בבית"רים גרמה ליצירת קואליציה בין הרוויזיוניסטים לבין האיכרים. במצב דברים זה ההסכם עשוי להוביל לשותפות בין ההסתדרות והרוויזיוניסטים כנגד האיכרים במאבק לעבודה עברית, שהוא בעל קדימות גבוהה בסדר העדיפויות של התנועה.<sup>65</sup>

ההכרעה בשאלה אם לקבל את הסכם העבודה או לדחותו הועברה למשאל בין חברי ההסתדרות. כמשאל שנערך ב-24.3.35 השתתפו 29,024 מתוך 60,000 חברי הסתדרות. 16,474 חברים הצביעו נגד אישור ההסכם, לעומת 11,522 חברים שהצביעו בעדו. עם דחיית הסכם העבודה, נפלו למעשה גם ההסכמים האחרים.<sup>66</sup>

#### 4. ועדת העבודה של הסוכנות

בשנים שלאחר דחיית הסכמי לונדון ירד הרעיון להנהגת בוררות חובה לאומית מסדר היום. אולם באותה עת חל שינוי במידת המעורבות של המוסדות הלאומיים במערכת יחסי העבודה ביישוב. עד לתקופה זו, לא היתה פעילות מעשית ואפקטיבית של המוסדות הלאומיים בתחום יחסי העבודה.<sup>67</sup> מציאות זו השתנתה כאשר בשנת 1935 הוקמה ועדת עבודה של הסוכנות בשיתוף כל הגורמים ביישוב, למעט הרוויזיוניסטים, אשר פראשו ב-1935 מההסתדרות הציונית והקימו את הצה"ר. פעילות הוועדה והמוסדות הלאומיים התמקדה בפתרון הנושא של חלוקת העבודה ובהדרגה הוקמו לשכות עבודה כלליות לא מפלגתיות.<sup>68</sup> המשבר הכלכלי במשק הביא לתלות של ארגוני הפועלים והאיכרים בסוכנות, ותלות זו העניקה לסוכנות עמדת כוח והשפעה במערכת יחסי העבודה ביישוב.<sup>69</sup> ידוע, כי במסגרת פעילותה הענפה עסקה מחלקת העבודה גם בתיווך ובבוררות בסכסוכי עבודה.<sup>70</sup>

62 ראה: שם, בע' 112.

63 ראה: שם, בע' 114.

64 ראה: שם, בע' 114-115.

65 ראה: שם, בע' 115; א' שפירא, לעיל הערה 13, בע' 209. על הקשר בין המאבק לעבודה עברית ומערכת היחסים בין בית"ר ותנועת הפועלים ראה בהרחבה: א' שפירא, שם, בע' 193-213.

66 ראה: י" גולדשטיין ו" שביט, שם, בע' 134.

67 ראה: א' שפירא, לעיל הערה 13, בע' 343; א' ברחיים, מערכת יחסי העבודה ביישוב היהודי בא"י בתקופת המנדט עד תום מלחמת העולם השנייה (עבודת גמר לתואר שני, האוניברסיטה העברית, החוג לסוציולוגיה) 90.

68 ראה א' שפירא, שם, בע' 264-266, 334-340; א' ברחיים, שם, בע' 40.

69 ראה א' שפירא, שם, בע' 343; א' ברחיים, שם, בע' 90.

70 ראה: א' ברחיים, שם, בע' 87. אין כידינו מידע מפורט על פעילות ועדת העבודה, אולם דיווחים על התערבותה

## ג. בוררות חובה בארץ-ישראל בתקופת מלחמת העולם השנייה

בהיסטוריה של ארץ-ישראל היתה תקופה בת ארבע שנים וחצי, שבמהלכה היו יחסי עבודה כפופים לבוררות חובה. הכוונה לצו ההגנה (סכסוכי עבודה), 1942,<sup>71</sup> שהוצא על-ידי הנציב העליון על-פי תקנה 46 של תקנות ההגנה 1939.<sup>72</sup> הצו הותקן בתאריך 1.1.1942 ועבר מן העולם בתאריך 15.6.1946.<sup>73</sup> הוא חל על כל העובדים במשק, אך השאיר לשיקול-דעתם של מנהל מחלקת העבודה המנדטורית ושל הנציב העליון את החלטה אם שביתה או השבתה תיאסר לתלוטין והמחלוקת תנותב לאמצעים חלופיים של תיווך ובוררות, או שמא השביתה תידחה עד להשלמת תהליך הבחינה של הסכסוך ומתן הזדמנות לפעולות פישור ותיווך.<sup>74</sup> מאחר שזוהו הנסיון היחיד להפעיל בארץ בוררות חובה ככלי להתערבות הממשלה בסכסוכי עבודה, הרי שעל אף העובדה שמדובר בתקופה קצרה יחסית ובנסיבות חריגות – מצב מלחמה – מן הראוי לכתנו בהרחבה.<sup>75</sup> בקטעים הבאים נסקור בפירוט את רכיביו של צו ההגנה (סכסוכי עבודה), נבחן את עמדת ההסתדרות כלפי יוזמת הממשלה להנהיג בוררות חובה, נדון במספר סוגיות משפטיות אשר נדונו בפסיקה מאותה תקופה, נבדוק את הצלחת הצו להתמודד עם בעיות השביתות בשירותים חיוניים, ולבסוף ננתח בקצרה את פסקי-בוררות שניתנו על-ידי מועצות הבוררים במשך השנים שבהן היה הצו בתוקף.

### 1. הנראות פקודת ההגנה (סכסוכי עבודה), 1942

במשך שנות קיומו של צו ההגנה (סכסוכי עבודה), 1942 הוכנסו בו שינויים רבים.<sup>76</sup> התיאור שלהלן יתבסס על נוסח הצו כפי שהיה ערב ביטולו.

(א) חובת ההודעה והחלטה אם להתערב בסכסוך

כאמור, הצו לא הגדיר מראש רשימה של מפעלים או שירותים חיוניים, שלגביהם תישלל זכות השביתה וההשבתה. מנהל מחלקת העבודה והנציב העליון הם שהחליטו כמהלך סכסוך העבודה ועל בסיס אד-הוק האם שביתה או השבתה ספציפית תיאסר וחילוקי הדעות יועברו להכרעה בבוררות. כדי להפעיל מנגנון החלטה זה קבע הצו, אמנם בצורה עקיפה, כי הצדדים חייבים להודיע למנהל מחלקת העבודה על סכסוך עבודה שבו מתוכננים אמצעי שביתה או השבתה.<sup>77</sup> תוך עשרה ימים מיום ההודעה חייב היה המנהל להודיע לצדדים אם החליט להתערב בסכסוך.<sup>78</sup> במקרה של החלטה חיובית, מנהל מחלקת העבודה או נציגיו היו אמורים לנסות ליישב את הסכסוך אגב שימוש באמצעי פישור או בכל דרך מתאימה אחרת שתיראה להם. לשלב זה הוקצתה תקופה של אחד-עשר ימים נוספים.<sup>79</sup> בתום תקופת הפישור היה על מנהל

בסכסוכי עבודה והעברתם לבוררות כסוכנות ניתן למצוא, למשל, אצל מזכיר מועצת פועלי תל-אביב דאז מר אהרון בקר. ראה: א' בקר, בשליחות העובד (י' שפירא – עורך; עם עובד, תשל"ג) 430, 463-465.

71 ע"ד תוס' 2 (ע) 38 (להלן: הצו).

72 שנחקנו מכוח דבר המלך במועצה על ארץ-ישראל (הגנה), 1937, ע"ד תוס' 2 (ע) 227.

73 ע"ד תוס' 2 (ע) 725.

74 ראה: סעיפים 4 ו-6 לצו.

75 להשלמת ניתוח הנסיון שהצטבר אגב הפעלת בוררות חובה בתקופת המנדט ראה: מ' מירון, לעיל הערה 1.

76 ראה, למשל: ע"ד (1943) תוס' 2 (ע) 349; ע"ד (1944) תוס' 2 (ע) 667; ע"ד (1945) תוס' 2 (ע) 394, 1106.

77 ראה: סעיף 3 לצו.

78 ראה: סעיף 4 לצו.

79 ראה: סעיף (1)4 לצו.



מחלקת העבודה לדווח על הסכסוך לנציב העליון והאחרון נדרש להחליט תוך ארבעה עשר יום האם להעבירו לבוררות.<sup>80</sup> מעניין לציין, כי הצו לא קבע אמות-מידה שינחו את מנהל מחלקת העבודה או את הנציב העליון בהחלטותיהם, אך לפי דיווחי משרד העבודה, השיקול העיקרי היה מידת החיוניות של השירות.<sup>81</sup>

## (ב) איסור שביתה והשבחה

הצו אסר על עובדים ומעבידים להכריז או להשתתף בשביתה או השבחה בקשר לסכסוך עבודה אלא אם נתמלאו שני תנאים מצטברים. ראשית, נמסרה הודעה למנהל מחלקת העבודה; שנית, המנהל החליט, כי אין בכוונתו להתערב בסכסוך או שהנציב העליון קבע, כי אין להמשיך בהתערבות בסכסוך מעבר למאמצי הפישור של מנהל מחלקת העבודה, ולפיכך הסכסוך לא יועבר להכרעה בבוררות ויושאר להתמדרדות כוחות של הצדדים המוסכסים.<sup>82</sup>

## (ג) הבוררות

הצו קבע כי הבוררות תתנהל לפני מועצת בוררים הממונה עלידי הנציב העליון. המועצה תורכב משלושה בוררים ניטרליים, שאחד מהם יהיה יושב-ראש, ולא יותר מארבעה נציגי צדדים – שני חברים מייצגים את האינטרסים של המעבידים ושניים של הפועלים.<sup>83</sup> נציגי הצדדים ימונו מתוך רשימות שנקבעו על-ידי ממשלת המנדט לאחר היוועצות עם ארגוני העובדים והמעבידים.<sup>84</sup> הצו הכיל דרישת קוורום של שלושה – בורר ניטרלי ושני בוררים המייצגים את האינטרסים של הצדדים, אך קבע כי ההחלטות תתקבלנה ברוב רגיל.<sup>85</sup> למעצת הבוררים ניתנה סמכות לזמן ולהשביע עדים, אך היא לא היתה כבולה לכללי הפרוצדורה והראיות המקובלים בכת"המשפט.<sup>86</sup> הבוררים הונחו לקבל החלטותיהם לפי עקרונות היושר והמצפון הטוב, להתרכז בעניין שהובא לפנייהם להכרעה ולהתחשב במנהגי המקצוע וההסכמים הקיימים.<sup>87</sup> הצו הינחה את הבוררים להשלים משימתם מוקדם ככל האפשר, ונקב בתקופה של שבועיים מיום שהסכסוך הוכא לפנייהם.<sup>88</sup>

## (ד) הצדדים לבוררות וייצוגם

כבר ב-1942 בלטה הרגישות של ארגוני העובדים לשאלה מי יכול להיות צד לבוררות. סעיף 12 לצו קבע את העקרון של ייצוג בלעדי של כל העובדים במקום העבודה, ודרש כי הם יופיעו בבוררות על-ידי נציגות המורכבת מהארגון שרוב הפועלים נמנים על חבריו ונציג אחד לפחות של ועד העובדים המעורבים בסכסוך. יחד עם זאת, הצו איפשר הופעת נציגות של קבוצת עובדים במקרה שבו הסכסוך נוגע אך ורק לעובדים שאינם חברים בארגון היציג.<sup>89</sup> היבט מעניין אחר של הצו הוא הנסיון למנוע מעורבות של עורכי-הדין בהליכי הבוררות. סעיף 13 לצו קבע, כי כעיקרון הצדדים לא ייוצגו בבוררות על-ידי עורכי-דין. ניתן לחרוג מעקרון זה רק אם הושגה הסכמה של חברי מועצת הבוררים ושל הצדדים לבוררות.

80 ראה: סעיף 6 לצו.

81 ראה: "Industrial Courts in Palestine", 3 Dep. Lab. Bull. (1943) 2.

82 ראה: סעיפים 4-3 ו-6 לצו.

83 ראה: סעיף 7 לצו.

84 ראה: סעיף 7(ב) לצו.

85 ראה: סעיף 8 לצו.

86 ראה: סעיפים 5(8), 9-10 ו-11(1)-(2) לצו.

87 ראה: סעיף 11(3) לצו.

88 ראה: סעיף 14(1) לצו.

89 ראה: סעיף 12 לצו, כפי שתוקן: ע"ר (1942) תוס' 2 (ע) 872.

## (ה) פסק הבוררות ומעמדו

פסק הבוררות של מועצת הבוררים הועמד לעיון הציבור במשרדי המחוז.<sup>90</sup> הצו איפשר לצד או לצדדים לדרוש תיקון הפסק, אך זאת רק לאחר שחלף זמן מאז ההחלטה והיה ניתן להוכיח כי העובדות שעל יסודן ניתן הפסק נשתנו באופן המצדיק את תיקונו.<sup>91</sup> הצו איפשר לצדדים להגיע להסכם ביניהם במהלך הבוררות ולהגישו לאישור המועצה. קבלת האישור הפכה את ההסכם לפסק בוררות.<sup>92</sup>

## (ו) אמצעים לאכיפת איסור השביתה ופסק הבוררות

צו ההגנה (סכסוכי עבודה) הכיל שורה ארוכה של אמצעים מתוחכמים שנועדו לשמור על יציבות יחסי העבודה, להבטיח את ביצוע פסקי הבוררות כלשונם וכרוחם ולאכוף את ההגבלות על חירות השביתה וההשכחה. ראשית, הצו אסר על מעביד לשנות שכר ותנאי עבודה בעת שהסכסוך עשה את דרכו בהליכי הפישור והבוררות;<sup>93</sup> שנית, עובדים ומעבידים שהשתתפו בשביתות או השבתות אסורות וכל אדם אשר ציווה, הסית, עורר או תמך בשביתה או השבתה אסורות היו צפויים לעונשי קנס ו/או מאסר;<sup>94</sup> שלישית, מעביד, ארגון מעבידים, ארגון עובדים וכל פועל שהורשעו בהפרת פסק בוררות היו צפויים לקנס כספי;<sup>95</sup> רביעית, הצו אסר ויתור ישיר או עקיף של עובדים על זכויותיהם מכוח פסק בוררות. הסכמת העובד לקבל פחות ממה שהגיע לו לפי פסק הבוררות או תשלום מופחת, כאמור, היוו הפרה של הפסק.<sup>96</sup> סעיף 25(2) אף אסר על פועל להתזיר למעבידו חלק מן השכר שקיבל כתוצאה מפסק בוררות. לבסוף, הצו איפשר לפנות לבית המשפט המחוזי ולבקש צרמניעה האוסר על מעבידים ועובדים להפר את הוראות פסק הבוררות.<sup>97</sup>

## 2. עמדת ההסתדרות כלפי ההצעה להנהיג בוררות חובה

טרם נבחר אופן הפעולה של בוררות החובה בשנים 1942-1946, מן הראוי לנתח את עמדת ההסתדרות כלפי יוזמת שלטונות המנדט להנהיג בארץ בוררות חובה. קריאתן המפוכחת של רשויות המנדט את המפה הפוליטית ואיתור הארגונים שיושפעו ישירות מן היוזמה החקיקתית, הובילו לכך שהצעת נוסח הצו נשלחה ביוני 1941 לתגובה והערות של ההסתדרות.<sup>98</sup> בדיננים שהתקיימו בתוך הנהגת ההסתדרות היתה התנגדות ליוזמה להנהיג בוררות חובה על בסיס המודל שהתקבל באנגליה, וזאת מחמישה טעמים עיקריים. ראשית, לדעת המתנגדים קיימים מספר הבדלים משמעותיים בין אנגליה וארץ-ישראל, אשר בגללם אין ההסתדרות יכולה לקבל את הצו, אף שעמיתה באיגודים המקצועיים בבריטניה הסכימו

90 ראה: סעיף 14(2) לצו.

91 ראה: סעיף 18 לצו.

92 ראה: סעיף 15 לצו.

93 ראה: סעיף 5 לצו.

94 ראה: סעיפים 19-22 לצו.

95 ראה: סעיפים 23-24 לצו.

96 ראה: סעיף 25 לצו.

97 ראה: סעיף 26 לצו.

98 במכתב לוואי, ששלח היועץ לענייני עבודה בממשלת המנדט למוכיר ההסתדרות, ציין כי ההצעה מבוססת על חוק מקביל באנגליה, שאסר שביתות, וכי מטרת הצו למנוע שביתות העלולות לפגוע במאמץ המלחמתי. ההסתדרות אמנם החמנה להעיר הפרותיה, אולם הכותב טרח להוסיף, כי "העקרונות הכלליים הגלומים בצו נתאשרו עליידי מוכיר המדינה וממשלת ארץ ישראל ואין סיכויים שיעשו אלו שינויים יסודיים בסעיפים העיקריים של הצו". ראה: "רוון, לעיל הערה 26, נספח 6 בע' 407.

לאמצו. ההבדלים שעליהם הצביעו המתנגדים כללו: א. קיומה של ממשלה נבחרת על-ידי כל העם (מעסיקים ופועלים) ובה נציגות למפלגה המזוהה עם הפועלים; ב. חשית משפטית בה קיימת שורה של חוקי הגנה של העובד; ג. הכרה ציבורית והכרה ממלכתית חוקית ברעיון של עבודה מאורגנת.<sup>99</sup> שנית, הממשלה המנדטורית לא ניהלה כל משאומתן מוקדם עם ההסתדרות בקשר ליחמת החקיקה לפני שעובדה הצעת הצו.<sup>100</sup> שלישית, ממשלת המנדט אינה מכירה בהסתדרות כאיגוד מקצועי המייצג את הפועלים בארץ-ישראל, שלא כמנהג הממשלה האנגלית כלפי האיגוד המקצועי באנגליה. לא ניתן לשלול מהפועל את נשק השביתה, שבאמצעותו הוא מפעיל את כוחו הארגוני, אם אין מעניקים קודם-לכן את ההכרה בארגון העובדים. שלילת זכות השביתה יכולה להיעשות רק כאשר קיימת הכרה ללא עוררין באיגוד המקצועי.<sup>101</sup> רביעית, ממשלת המנדט התגברה להסתדרות ולציבור הפועלים, ולכן אין לה זכות להתערב ולשלול מההסתדרות ומציבור הפועלים את נשק השביתה. הדבר בא לידי ביטוי בהימנעותה מלחוקק חוקי עבודה אשר יבטיחו לפועל זכויות בסיסיות, בסירובה לתמוך בקופת חולים ובמוסדות העזרה ההדדית, אשר הוקמו על-ידי ההסתדרות ובאימתן סיוע לפועלים בעת המשבר הכלכלי והאבטלה הקשה שנוצרה בגינו. מצב דברים זה מראה, כי רק בעזרת הכוח המוענק על-ידי זכות השביתה יכול להיווצר איזון מסוים ביחסים שבין הון ועבודה בארץ.<sup>102</sup> חמישית, הצו מאפשר למעביד להרע את תנאי העבודה של הפועלים ולערער את היסוד של עבודה מאורגנת באמצעות פיטורין וקבלת פועלים חדשים. הצו מטיל על המעביד רק מגבלה אחת – איסור השבתה, אך אינו מחייב אותו לשמור על תנאי העבודה וההסכמים הקיימים בתקופת הבוררות. עם ביטול נשק השביתה יעמדו הפועלים במצב של חוסר-אונים כלפי שינויים חד-צדדיים שיונהגו על-ידי המעביד. משמעות הצעת הצו מעמידה אפוא בסכנה את הישגי העבר של ההסתדרות והפועלים.<sup>103</sup>

בקרב ההסתדרות היו חילוקי דעות על דרך המאבק ביחמת הממשלה. סיעות השמאל, "העובד הציוני" וחלק ממפא"י, היו בעד עימות עם השלטון הבריטי, והציעו לנקוט בפעולות מחאה או בשביתה כללית. הצו נתפש בעיניהם כחלק ממדיניות "הספר הלבן", אשר מטרתה לפגוע בקיומו האוטונומי של היישוב, וכמהשך לחקיקה בתחום הקרקעות והעליה.<sup>104</sup> הרוב במפא"י ובהסתדרות, לעומת זאת, לא חסר ביקורת מהצעת הצו, אולם העדיף לבחור בדרך של ניהול משאומתן עם הממשלה במגמה להביא לשינויים בנוסח הצו המוצע. הסיבות העיקריות שהובילו לאימוץ גישה זו היו הרצון להימנע מהחרפת העימות עם הבריטים,<sup>105</sup> החשש מפני כשלון המאבק ביוזמת הממשלה<sup>106</sup> והפחד מפני ערעור ההישגים הקיימים של ההסתדרות

99 ראה: דבריו של כ'גוריון כפי שמובאים שם, בע' 133. מעניין לציין, כי שני ההבדלים האחרונים הועלו על-ידי כ'גוריון כ'מקינגו גם בעת היכוח עם התנועה הרוויזיוניסטית כדבר הצורך בהנהגת כוונות חוכה לאומית.

100 ראה: דברי רבינוביץ' ומאיר כפי שמובאים שם, בע' 134.

101 ראה: שם, בע' 135-136.

102 ראה: דברי רמז, שם, בע' 137-138.

103 ראה: דברי כ'גוריון ורמז, שם בע' 140-143. גם הטיעון, שלפיו מול כוח השביתה של הפועל אין להעמיד את כוח ההשבתה של המעביד אלא את כוחו לשנות את תנאי העבודה, הועלה על-ידי כ'גוריון בויכוח עם הרוויזיוניסטים על הצורך בהנהגת כוונות חוכה.

104 ראה: שם, בע' 143, 149-150.

105 כמיוחד לאור תקופת החירום והמאבק כנגד אייב משותף לכריטיניה וליישוב - הנאציזם. ראה: שם, בע' 106, 114, 147.

106 זאת, משום שהימין וארגוני המעבידים נענו להצעת הממשלה. בנסיבות אלה ידעה ההסתדרות כי לא תוכל להשיג שיתוף פעולה של כל היישוב במאבק נגד החוק, כפי שהיה, למשל, במאבק נגד חוק הקרקעות. ראה: שם, בע' 151.

וציבור הפועלים בנושאים של תנאי עבודה ועבודה מאורגנת.<sup>107</sup> הנהגת ההסתדרות נכנסה למשאומתן עם נציגי הממשלה המנדטורית, כאשר מטרותיה העיקריות התמקדו בארבעה נושאים: (א) הגבלת תחולת הצו למפעלים הקשורים למאמץ המלחמתי; (ב) הבטחת השמירה על הסכמים ותנאי עבודה קיימים, כמיוחד אלו הצוסקים בסדרי קבלת עובדים ופיטוריהם; (ג) שינוי נוהלי הבוררות; (ד) שמירת האינטרסים המוסדיים של ההסתדרות, במיוחד באמצעות השגת ההכרה של הממשלה בהסתדרות ובקבלת מעמד של ארגון יציג במפעלים שבהם יש רוב לחברי ההסתדרות.<sup>108</sup> כמקביל לכניסתה למשאומתן על הכנסת שינויים בהצעת הצו המשיכה ההסתדרות במאבק ציבורי נגד הרעיון להנהיג בוררות חובה. נציגי ההסתדרות פנו לאיגודים המקצועיים ולמפלגת הפועלים בבריטניה בבקשה שיסייעו להם במאבק. כן כונסו אסיפות פועלים לצורך הטחת ביקורת וגינוי יוזמת הממשלה כאשר הדוברים מביעים נכונות לצאת למאבק כנגדה.<sup>109</sup>

המשאומתן וההתייעצויות בין נציגי ההסתדרות וממשלת המנדט אכן הניבו פרי. לפני פרסום הצו ובמשך תשעת החודשים הראשונים לקיומו הוכנסו בצו מספר שינויים מהותיים ותיקוני נוסח, ובנוסף לכך עובדו הסכמים לגבי דרך הפעלתו. ביחס לתביעה להגבלת תחולת החוק על מפעלים הקשורים למאבק המלחמתי, הופץ נספח לצו מיום 30.3.42, שבו נכללה הצהרה "כי מדיניות הממשלה היא להתערב רק בסכסוכי עבודה העלולים לפגוע במאמץ המלחמה, או בצרכים החיוניים של היישוב, לרבות הפרעה של אספקת מזון או הפסקת הובלה בהיקף ניכר".<sup>110</sup> בין השינויים העיקריים האחרים:

הוספת הגבלת זמן לגבי ההחלטה שלא להתערב בסכסוך; האיסור על מעביד לשנות שכר, תנאי עבודה או תנאים בדבר קבלת עובדים שהם חברי ארגון עובדים מסויים לעבודה בעת שהסכסוך נמצא בשלבי התיווך והבוררות; חובת היוועצות עם הארגונים המיוצגים של העובדים והמעבידים בעניין מינוי נציגי הצדדים למועצת הבוררים,<sup>111</sup> והדרישה כי בתהליך קבלת ההחלטות יתחשבו הבוררים במנהגים המקצועיים, בנוהג המקובל ובהסכמים הקיימים.<sup>112</sup>

רק במאי 1942, כחמישה חודשים מיום שהצו נכנס לתוקפו ולאחר שהוכנסו בו תיקונים שנדרשו על-ידיה, הסירה ההסתדרות את התנגדותה לצו, וקיבלה אותו קבלה על-תנאי.<sup>113</sup> בכך בעגתה ההסתדרות לבקשת הממשלה לשתף פעולה במימוש הצו, אך בדרך-כבוד הצהירה שהיא

107 ראה: שם, בע' 140-142, 145.

108 ראה: שם, בע' 153.

109 ראה: שם, בע' 150.

110 ראה: שם, בע' 154. נוסח זה מבוסס על פרוטוקול ישיבה ב' של מועצת מפא"י ב-1942, כפי שנמצא בארכיון מפא"י בבית ברל כצנלסון.

111 למעשה, היתה התחייבות לזמן עשרה נציגים של ההסתדרות ונציג אחד מכל ארגון אחר. ראה ל' קנטור, לעיל הערה 42, בע' 307-308.

112 אנקוריון הסביר כי המנהגים המקצועיים והנוהג המקובל אינם מתייחסים רק לתנאי עבודה, אלא גם למקובל ביחס להעסקתם או אי-העסקתם של פועלים. ראה: א' אנקוריון, "ההסתדרות וחוק השביתות", הפועל הצעיר לה חוברת 33 (תש"ב) 1.

113 התלטת מועצת ההסתדרות התקבלה ברוב דעות, בהתנגדות "השומר הצעיר" ו"פועלי ציון" ותוך הימנעות חלק מצירי מפא"י במועצה. ההחלטה הסבירה את התייחסות ההסתדרות לחוק בנוסח כולקמן:

א. אירגונם של פועלי ארץ-ישראל הוא היסוד לעצם קיומם ולמאמץ המלחמתי החופשי שלהם, שאותו הם מקיימים בעבודה ובהתגייסות מתנדבת מראשית המלחמה.  
ב. ביקורת ההסתדרות שנמתחה על הנקודות העיקריות של החוק ושלילתה את עצם הצורך בהתקנתו בארץ-ישראל היו והינן מוצדקות.

שומרת לעצמה את זכות השביתה, וכי עמדתה הסופית תיקבע על-פי האופן שבו יתופצל הצו למעשה.<sup>114</sup>

3. השפעת הצו בדבר איסור שביתה ובוררות חובה על הפעילות השביתתית<sup>115</sup>

השנים שבהן היה הצו בתוקף התאפיינו בפעילות סכסוכית ושביתתית מוגברת במשק. זו הוסברה על רקע המצב הכלכלי המיוחד כארץ בתקופת המלחמה – אינפלציה מהירה,<sup>116</sup> קושי בהשגת חלק ממוצרי הצריכה, התרחבות משמעותית בפעילות הכלכלית ועליה חדה בתעסוקה וכרמת החיים. חרף הגידול שחל בתקופת המלחמה במספר ובעוצמת השביתות (מספר השובתים ומספר ימי העבודה שהלכו לאיבוד בשביתות), נסתה ממשלת המנדט להפעיל סטנדרטים מחמירים בעת שהיתה צריכה להחליט אם סכסוך או שביתה מסויימים פוגעים במאמץ המלחמתי ולפיכך דורשים התערבות הממשלה. חישוב ממוצע רב-שנתי מעלה כי בכ-49% מכלל השביתות ובכ-38% מסכסוכי העבודה, שהממשלה ראתה אותם כנופלים במסגרת הצו, הוחלט שלא להתערב. נתונים אלו מבטאים, ללא ספק, מדיניות של איפוק וריסון עצמי.<sup>117</sup>

גם הסנקציות הקשות והמגוונות שהיו קבועות בצו על-מנת לאכוף את איסור השביתה הופעלו לעיתים רחוקות. מתוך פרסומי מחלקת העבודה עולה, כי אף באותם מקרים שבהם ניסו להפעילן, ההצלחה היתה חלקית בלבד. התנהלו הרבה משפטים בעניין השבתות כשביתות אסורות ושיעור ההרשעה בדין בשנים 1942-1944 הגיע ל-50%-60%, כאשר בחלק מן המקרים אף הוטלו עונשי קנס ומאסר על תנאי.<sup>118</sup> אולם התחושה הכללית היתה של אפשרות אכיפה מוגבלת.<sup>119</sup> העונשים היו קלים יחסית, וכל העת היה קיים חשש מפני הגשת תביעות ב"סיטונות".<sup>120</sup>

ג. עם התיקונים החדשים נוצרו כמה ערובות למניעת פגיעה בענייני יסוד של הפועלים וכמעמדה הציבורי והאירגוני של ההסתדרות, הישגיה וחיותיה. לפיכך מחליטה מועצת ההסתדרות – מבלי להתחייב לזיהור על נשק השביתה בתור כלל מוחלט גם בימי המלחמה – לשלוח נציגים למועצות הבוררות, על-מנת לבחון על יסוד של נסיון השיטה והמגמות של פעולת מועצת הבוררות, ועל-פי נסיון זה תקבע ההסתדרות למעשה את יחסה למכשירים ולפרוצדורות שהוקמו על-פי החוק.

- ראה: ל' קנטור, לעיל הערה 42, בע' 307-308; א' אגוריון, שם, שם.  
 114 ראה: י' רוזן, לעיל הערה 26, בע' 158; א' בקר, לעיל הערה 70, בע' 466.  
 115 דיווח מפורט, הכולל נתונים על סכסוכי העבודה, על השביתות ועל פעילות הממשלה לאכיפת איסור השביתה ושימוש כמנגנוני התערבות שונים באותה תקופה, ראה: מי מירוני, לעיל הערה 1.  
 116 כשיעור של כ-100% בשנה. ראה: "Industrial Courts in Palestine", supra note 81.  
 117 ראה גם "שנה לחוק איסור שביתות" הפועל הצעיר לוי חוברת 17 (תש"ג) 2.  
 118 אגוריון מספר בזכרונותיו, כי באותה תקופה הרבה להופיע בכתיבה המשפט כדי להגן על עובדים ועל פעילי האיגוד המקצועי. ראה: א' אגוריון, פרקי חיים 1906-1908 (תשמ"ו) 64. מספר פסקי-דין שהתפרסמו באותה תקופה עוסקים בערעורים הקשורים בהליכים פליליים נגד שובתים. ראה, למשל: Cr. A. 59/43 Hellerstein v. A.G. (1943) 10 P.L.R. 319; Cr. A. 27/44 Michaeli and ors. v. A.G. (1944) 11 P.L.R. 179.  
 119 ראה: 10-13, 16-10 Dep. Lab. Bull. (1945) 10. "Trade Disputes in Palestine During the War". ראה גם: א' שירון, מבוא ליחסי עבודה בישראל (עם עובד, תשמ"ג) 261.  
 120 See: "Industrial Disputes", Dep. Lab. Ann. Rep. (1943) 6.8.

## 4. הליכי הבוררות בסכסוכים לגביהם נשללה זכות השביתה

## (א) הפעלת הבוררות

המשמעות של החלטת הממשלה להתערב בסכסוך עבודה לא היתה רק פירוקם של הצדדים ליחסי עבודה מנשק השביתה וההשבתה. היא אף העניקה להם תחליף בדמות האפשרות להפעיל חד-צדדית הליכי בוררות, שיביאו להכרעה בחילוקי הדעות שביניהם. כפי שניתן היה לצפות, לא בכל המקרים שבהם החליטה הממשלה להתערב בסכסוך נזקקו הצדדים, בסופו של דבר, להכרעת ועדת הבוררים. במקרים רבים הושג פתרון לסכסוך במשאומתן ישיר או בעזרת מנגנוני הפישור שפעלו בצל האיום לעביר את המחלוקת לבוררות. ברם, בשנים 1943-1945 חלה עליה במידת השימוש בבוררות, אולי כתוצאה מפיתוח תלות בבוררות (אפקט נרקוטי).<sup>121</sup> הסבר אפשרי נוסף להגברת השימוש בבוררות היה שביעות רצונם של העובדים. לפי דיווחי ממשלת המנדט<sup>122</sup> העובדים מצאו במועצות הבוררים פורים קשוב ואוהד לתביעותיהם, ולמגינת לבם של המעבידים זכו להישגים שהיו שווים או עלו על מה שניתן להשיג במשאומתן ישיר.<sup>123</sup>

הדפוס של שימוש מוגבר בבוררות החריף את כעיית התארכות הליכי הבוררות, שהיתה חמורה במיוחד באזור תל-אביב. שורשיה היו נעוצים הן בריכוז הגדול של עובדים ומעבידים באזור והן במגמה להסלמה בטיפול בסכסוכי עבודה. בעוד שבכל אזורי הארץ היתה נטייה ליישב את הסכסוכים במשאומתן ישיר או בעזרת מתווכים, באזור תל-אביב נטו להעביר יותר סכסוכים לבוררות ולגלות עמדה בלתי-מתפשרת במהלך הבוררות.<sup>124</sup> בנוסף לריכוז הגדול של מקרים באזור אחד, סבלו הליכי הבוררות מן הקושי לקיים ישיבות בוררות בצורה סדירה. רוב הבוררים היו אנשי עסקים טרודים, הם לא קיבלו שכר בעבור השעות הרבות שהקדישו לישיבות ולדיונים וראו בפעילותם במועצות הבוררות שירות לציבור. בנוסף לכך, הצדדים לסכסוך, שהיו מעוניינים בדחיית הדיונים, הירכו להשתמש בטקטיקה של העדרות נציגי הצדדים ואי-אפשרות לקיים את דרישת הקורום.<sup>125</sup>

## (ב) פסקי הבוררות

בהתאם לפרסומים של מחלקת העבודה המנדטורית, במשך ארבע וחצי השנים, שבהן היה הצו בתוקף, ניתנו מאה ותשע-עשרה פסקי בוררות.<sup>126</sup> סיכום של פסקי הבוררות לפי נושאים מגלה, כי מועצות הבוררים דנו בכל סוגי הסכסוכים, קרי: סכסוכים כלכליים, משפטיים וארגוניים, וכי היו ביניהם סכסוכי יחיד וסכסוכים קיבוציים. רוב התביעות התייחסו לשכר על

121 לפיתוח תלות בבוררות, ראה:

T. Kochan & H. Katz, *Collective Bargaining and Industrial Relation* (Irwin, 2nd ed., 1988) 280-281.

122 Sec: "Trade Disputes in 1943", 3 6 Dep. Lab. Bull. (1944) 2

123 שירוס מייחס את הצלחת העובדים בבוררות לשאיפה של מועצות הבוררים לרצות את העובדים למען לא ייפגע המאמץ המלחמתי. ראה: א' שידום, לעיל הערה 119, בע' 261.

124 Sec: "Trade Disputes in 1943", 3 supra note 122.

125 Sec: "Industrial Relations" 6 Dep. Lab. Ann. Rep. (1944) 7

126 Sec: "Digest of Awards Given by Arbitration Boards Set Up Under the Defence (Trade Disputes) Order, 1943", (Government Printer Palestine, 1944)

הדו"ח המסכם את פסקי הבוררות מתייחס למאה-ותשע עשרה החלטות, בעוד שאנו יודעים כי מספר הסכסוכים שיושבו בבוררות היה מאה עשרים ושישה. ייתכן כי הפרש נובע מאיחוד תיקים או סכסוכים שיושבו במהלך הבוררות וללא החלטה של הוועדה.

היבטיו השונים: שכר בסיסי, דירוג, בonusים, שכר עידוד, גמול שעות נוספות עבודת לילה ועבודת שבת, מענק ותק ומשפחה, או תנאים סוציאליים כגון חופשה, מחלה וקופת תגמולים. בצד אלו פיתחו פסקי הבוררות נורמות וכללי פרשנות בקשת מגוונת של נושאים, כגון: תקופת נסיון, אורך יום עבודה ושכר עבודה, הגבלת הזכות לפטר, סעדים במקרה של פיטורין שלא כדין, הודעה מוקדמת, תקנון משמעת, סדרי קבלת עובדים, הכרה בנציגות העובדים והגנה על פעילי הארגונים, פרוגטיבות ההנהלה וכיוצא באלה.

קריאת הסיכומים של פסקי הבוררות בני למעלה מארבעים שנה מעלה, כי הבוררים בחקופת המנדט עסקו בשאלות דומות לאלו המעסיקות את משפט העבודה כיום, וכי החלטותיהם עזרו להניח או לגבש את התשתית לחלק נכבד ממערכות הזכויות והחובות כמו גם דפוסי ההתנהגות ביחסי העבודה בישראל. מבין עושר הדוגמאות ניתן להזכיר את החובה מכוח מנהג להעניק לחם לעובדי המאפיות ללא תמורה, את הזכות לקבל שכר כאשר אין אפשרות לבצע את העבודה שלא באשמת העובד, חובת המעביד לשלם הוצאות נסיעה לעבודה ומגנה, גמול שעות נוספות בשעור 25% ו-50%, מנוחת פיזור, חופשה שנתיית בת שבועיים בשנה, חופשת לידה בתשלום והזכות לחופשה ללא תשלום. בפסקי הבוררות ניתן למצוא גם את ההבחנה המקובלת כיום, ברבים מן ההסכמים הקיבוציים, בין פיטורי צמצום לפיטורים רגילים: כאשר לאחרונים נדרשת סיבה מספקת ו/או הסכמת נציגות העובדים ובראשונים ההחלטה לגבי הפיטורים מסורה כולה להנהלה. נציגות העובדים מעורבת אך ורק בקביעת שמות המפוטרים כאשר זו נשלטת בעיקר על-ידי הכלל (Last In First Out) "LIFO" תוך התחשבות בצורכי העבודה ובמצב משפחתי. לבסוף, בהחלטות הבוררים ניתן אף לאתר את התפתחות הגישה או ההכרה המעניקה יחס מועדף לפקידים על-פני הפועלים. הראשונים זכאים לפיצויי פיטורין והודעה מוקדמת כשעור כפול מאשר הפועלים (בדרך כלל חודש פיצויים לכל שנת עבודה וכן הודעה מוקדמת בת חודש).

הבוררים פיתחו בהחלטותיהם הלכות חדשניות ומרחיקות לכת, כגון האיסור על נציגות העובדים להתערב בסדרי הניהול וחובת הארגון ליטול חלק באכיפת הסדר והמשמעת במפעל, ביסוס מעמדה של מועצת הפועלים המקומית כגוף המוביל ביחסי עבודה בדרך המפעל וכמפקחת על פעולות הוועד, דחייה עקרונית של תביעות העובדים לדמי שביתה מזה ותביעות מעבידים לפיצויים בגין נזקי השביתה מזה, ומתן ייצוג נפרד לקבוצת מיצוט של עובדים לפני הבוררים במקרה שהאינטרסים של קבוצת המיצוט יכולים להיפגע. בפסקי הבוררות לא נעדר מקומם של סכסוכי עבודה ששיקפו את המחלוקות הפוליטיות שנתעוררו ביישוב באותה תקופה. בהחלטות כוררים רבות מופיעות הוראות הקובעות כי המעביד יקבל חלק הארי מעובדיו החדשים באמצעות לשכת התעסוקה הכללית שבשליטת ההסתדרות או הסוכנות, ואת יתר העובדים – מלשכת התעסוקה של הסתדרות עובדים לאומית, מלשכת התעסוקה של אגודת העובדים הערבים או ממקורות אחרים.

##### 5. צו ההגנה (סכסוכי עבודה) ובתי המשפט

כרכי הפסיקה מן התקופה שבה היה הצו בתוקף מכילים מספר זעום של החלטות בנוגע אליו. בנוסף לתקיפת פגמים בהליך החקיקה עצמו,<sup>127</sup> השאלות שהגיעו לדיון משפטי היו קשורות בהגדרת הנסיבות (להכדיל מן השיקולים), שבהן ניתן להתערב ולשלול את זכות השביתה ובתיחום סמכויותיה של ועדת הבוררים. ההחלטות התייחסו אף להיבטים אינצידנטליים, כגון דיון בהרכב חסר זכות עמידה, ובאמצעותן ניתן לחשוף טפח מאופן הפעלת הצו. מעניין לציין, כי בכל ההחלטות שפורסמו יוצג צד העובדים על-ידי מי שהפך יותר מאוחר לשופט בית המשפט העליון השופט ברנזון.

<sup>127</sup> See: Cr. A. 59/43 Hellersreia v. A.G.P. supra note 118

האופי הדינמי של הליכי המשאומתן חייב התייחסות של בתי המשפט לשאלה מהי יחידת הסכסוך אשר לגביה צריכים הצדדים למסור הודעה.<sup>128</sup> כזכור, בעקבות ההודעה אמורה היתה להתקבל החלטה של מנהל מחלקת העבודה או של הנציב העליון המתירה או האוסרת את השימוש בנשק השביתה או ההשבתה. הקושי בהגדרה טמון בכך שבמהלך המשאומתן קורה שהצדדים מעלים דרישות חדשות או חלופיות ומשנים את עמדותיהם. כאשר איסור השביתה נקבע על בסיס אד-הוק לגבי כל סכסוך בנפרד, מתעוררת השאלה האם כל שינוי כזה מחייב מסירת הודעה וקבלת אישור מחדש.

השתלשלות העובדות בעניין *Michaeli v. A. G.* מדגימה היטב קושי זה.<sup>129</sup> בהודעת נציגות העובדים שנמסרה למנהל מחלקת העבודה בפתיחת המשאומתן נכללו חמש דרישות. הממשלה החליטה לא להתערב ובכך נפתחה הדרך בפני העובדים לשבות שביתה חוקית. במהלך המשאומתן הועלו על-ידי העובדים עוד שלוש דרישות ובפגישה האחרונה בין הצדדים, שנועדה למנוע את השביתה, העלו המעבידים דרישה חדשה משלהם. העובדים ומוזכיר מועצת הפועלים הואשמו והורשעו בעבירות של השתתפות בשביתה וכנסיון לתמוך בשביתה לא חוקית. בית המשפט העליון קבל את ערעורם והצביע על הקושי הרב שבקביעה לאתר מעשה לגבי הסיבות המהותיות שבגינן העובדים שבתו. מדובר בהחלטה המערבת ממצאים עובדתיים בעייתיים עם הערכה הקשורה בשאלה של דרגה, ולא תמיד חשיבות הדרישות החדשות תהיה גורם מכריע.<sup>130</sup> השופט פרומקין ניסת בקצרה את המבחן שאותו יש להחיל במקרים אלו: לפיו, אם העובדים רשאים לשבות לגבי חילוקי דעות שכבר דוחו לממשלה, הם יוכלו להמשיך ולהפעיל את נשק השביתה אף אם ברגע האחרון התעוררו מחלוקות חדשות, אם ביוזמתם או ביוזמת המעביד, בתנאי שביתת המשפט ימצא כי הם היו שובתים בכל מקרה ואף בהעדר אותן מחלוקות חדשות.<sup>131</sup>

בעניין סמכויותיה של ועדת הבוררים החליט בית המשפט בעניין *Manufacturers' Association*,<sup>132</sup> כי אין להגביל את ועדת הבוררים מלדון ולהכריע בנושאים רגישים, כגון המאבק שהתנהל ביישוב לגבי מידת השליטה של ההסתדרות בשוק העבודה. במקרה זה התעורר סכסוך בין חברה "אוקבה" לעובדיה, והנציב העליון העבירו להכרעה בבוררות. חרף התנגדותו של נציג המעבידים, החליטה ועדת הבוררים בשני נושאים, שהגבילו את אפשרות ההתקשרות של המעביד עם מועמדים לעבודה. הוועדה קבעה, כי לא יתקבלו עובדים חדשים לעבודה בשיעור שכר נמוך מתעריף מסויים, וכי לא פחות מ-90% מן העובדים החדשים יהיו חברי הסתדרות. בית המשפט דחה את הבקשה לבטל את פסק הבוררות בטענה שהוא נגוע בחריגה מסמכות. נפסק, כי קביעת שיעורי שכר מחייבים לגבי עובדים שיתקבלו בעתיד אינה אסורה, אף שיש בה הגבלות על חירות עובדים חדשים להתקבל לעבודה ושל המעביד המבקש לשכור את שירותיהם. לדעת בית המשפט טענה זו בדבר קדושת חופש ההתקשרות אינה מתאימה לעולם העבודה של אמצע המאה עשרים, שבו מוצאים עצמם המעבידים מוגבלים

128 ראה כיום: דב"ע לח/13-14 האיגוד הארצי של עיתונאי ישראל – עיתון הארץ, פד"ע 415.

129 *supra* note 118.

130 *Ibid.*, at pp. 180-181.

131 באותו מקרה נקבע כי השביתה לא היתה בלתי-חוקית משם הקושי להחזיר הדיון לבית המשפט ... על-מנת שיקבע ממצאים עובדתיים לצורך החללת המבחן, שכן עברו נמטע שנתיים מאז המקרה. בית המשפט אף הסביר, שיש לכל הצדדים המעורבים בדבר אינטרס בסיום ההתדיינות (בעיה שכחה בהתמודדות המשפט עם איסור השביתה), ומצא תימוכין לגישתו המקלה בכך, שגם השופט קמא שהרשיע את הנאשמים הטיל עליהם עונשים קלים. בהאמינו שהם פעלו על-סמך חפיסה מוסעית של המצב המשפטי. ראה: שם, בע' 183-184.

132 *H.C. 25/44 Manufacturers' Association of Palestine v. Chairman and Members of Arbitration Board*, (1944) 11 P.L.R. 187.



עליידי חקיקה ופעילויות של איגודים מקצועיים ונוהגים מקצועיים. המבחן לגבי פעולה בסמכות צריך להיות הדין הסטטוטורי והמציאות של נוהגים מקצועיים בתחום שבו פועלת ועדת הבוררות.<sup>133</sup> מציאות זו אף הכתיבה את ההחלטה לגבי הנושא השני שעמד למבחן – הדרישה לשכור אחוז מסוים מן העובדים החדשים מבין חברי ההסתדרות. בית-המשפט הצביע על המעמד המיוחד של ההסתדרות כמעריך יחסי העבודה ביישוב וקבע כי שמירת היחסות בין העובדים החברים ושאינם חברים בהסתדרות היא בעלת חשיבות עצומה לעובדים ולנציגותם, ולפיכך היא נמצאת במרכז מיתחם הסמכות של הוועדה. השופט הוסיף, שהחלטתו אינה מתייחסת לשאלה אם הגבלה זו רצויה או ראויה והצביע על כך, שהגבלה דומה, אם כי בשיעור שונה (80%), היתה נהוגה במקום העבודה בעבר.<sup>134</sup>

מן הראוי לציין, כי במסגרת פסק-דינו קבע בית-המשפט הלכות אף בעניין זכות עמידה ובעניין העדרות בורר שהוא נציג אחד הצדדים. נפסק כי על אף העובדה שהתאחדות התעשיינים לא היתה צד בבוררות, יש לה אינטרס ברור בתוצאות ההחלטה והדבר מקנה לה זכות עמידה.<sup>135</sup> לעומת זאת, דחה בית-המשפט את טענת התאחדות התעשיינים, כי פסק הבוררות פגום בגלל אי-נוכחותו של הבורר נציג המעבידים בעת שהתקיימו חלק מן הישיבות ובעת שהושלמה כתיבת פסק הבוררות. לדעת השופט, העדרות מחאה כזו אמנם מוכנת, אך אינה יכולה לסכל את מטרת החקיקה, וזו מאפשרת החלטה ברוב דעות.<sup>136</sup>

#### 6. בוררות חובה בתקופת המנדט - מאזן

כללית נראה, כי החששות מפני ההשפעה השלילית של הבוררות על יחסי עבודה ועל המשא-ומתן הקיבוצי ומפני חוסר האובייקטיביות והניטרליות של הבוררים לא הצדיקו את עצמם. נציגי ההסתדרות הודו<sup>137</sup> כי הצו חיוק למעשה את מעמדה של ההסתדרות, וזוהרו של מוסד המשא-ומתן הקיבוצי לא הרעם.<sup>138</sup> מקומו של המשא-ומתן כדרך העיקרית לקביעת תנאי עבודה נשמר משום שהצו הופעל במספר קטן יחסית של מקרים, ואף בהם הושג במקרים רבים הסכם לפני סיום הליכי הבוררות. במקומות עבודה ובענפים מסוימים, כגון חברת החשמל וחברות הנפט, שבהם ההסתדרות היתה חסרת עוצמה, הצו העניק לעובדים הישגים מעבר למה שיכלו לקבל ליד שולחן המשא-ומתן.<sup>139</sup> השביתות נמשכו, ולמיצער, גם התופעה המוכרת של הצלחה חלקית באכיפת איסור השביתה באמצעים משפטיים. לבסוף, הן הממשלה והן המעסיקים לא ניסו להשתמש בצו כדי לפגוע בהישגי העובדים או באינטרסים המוסדיים של ההסתדרות. זאת אף זאת, גם הטענות המושמעות בדרך כלל כנגד הבוררות על נטייתן לסטטוס-קוו, שמרגנותה ורתיצתה מהכנסת חידושים<sup>140</sup> לא אוששו בנסיון הקצר של הבוררות

<sup>133</sup> Ibid, at p. 190.

<sup>134</sup> Ibid, at pp. 190–191.

<sup>135</sup> Ibid, at p. 189.

<sup>136</sup> Ibid, at pp. 189–190.

<sup>137</sup> ראה: "שנה לחוק איסור שביתות", לעיל הערה 117. הדו"ח מציין כי ועדות הבוררים גילו מידה רבה של עצמאות ולא נרתעו מפני הוצאת פסקי בוררות שסחרו החלטות של מחלקות ממשלתיות.

<sup>138</sup> ראה דברי רבינוביץ' כפי שהם מובאים אצל י' רוזן, לעיל הערה 26, בע' 159–160, 166–167.

<sup>139</sup> הדו"ח הנ"ל, לעיל הערה 117, ציין גם שהכל נוכחו שההסתדרות לא התפרקה מגשק השביתה ולא הפכה "לגאליסטית" ו"צהובה".

<sup>140</sup> זו אחת הטענות הנשמעות בדרך כלל כנגד השימוש בבוררות לפיתרון סכסוכים כלכליים. היא מבוססת על ההכרה כי אמת-המידה העיקרית בתהליך קבלת החלטות בבוררות מסוג זה היא השוואה. לפיכך אין לתביעה שהיא חדשנית או שיש בה משום פריצת דרך כל סיכוי.

בתקופת המנדט. בדומה לנסיון שהצטבר בתקופה המקבילה במועצת העבודה הלאומית בארצות-הברית (The War Labor Board)<sup>141</sup>, גם כאן ניתן לייחס לכוררות תרומה חשובה וסגולית ליצירה, לבנייה ולמיסוד של נורמות ודפוסים מרכזיים בתחום יחסי עובד-מעביד ויחסי העבודה.

<sup>141</sup> See: The Termination Report of the War Labor Board (G.P.O., 1945).