

## השימוש בחקיקה לפגיעה בזכויות הסכמיות ולהשגת שינויים מבניים – היבטים של דיני עבודה ויחסי עבודה

מרדכי (מוטי) מירוני\*

רקע; התוכנית הכלכלית והשימוש בחקיקה כאיום; הערות כלליות לתוכנית; השימוש במכשיר החקיקה לשינוי זכויות הסכמיות; היחס בין חוק להסכם; השימוש בחקיקה לשינוי זכויות הסכמיות בראי הפסיקה; השלכותיהם של פסקי-הדין על הכוונה להשתמש בחקיקה לקידום התוכנית הכלכלית; האפשרות לבלום את הניסיון להשתמש בחקיקה באמצעות פנייה לבית-הדין; פעולה במישור הבינלאומי; השימוש בחקיקה – היבטים של יחסי עבודה

### רקע

במשך שנים רבות נהגו לומר כי בעיית היעילות בעבודה בשירות הציבורי תיפתר אם מספר העובדים יקטן לחצי, ויוכפל שכרם של הנשארים. מה שקרה בשנים האחרונות, והדבר מוזכר בדברי ההסבר לתוכנית הכלכלית,<sup>1</sup> הוא שהשכר אומנם גדל בהתמדה, אולם ללא הפחתה מקבילה במספר העובדים. מסתבר שכל הנסיונות להגביל את מספר העובדים בשירות הציבורי נכשלו, ומספר העובדים עלה וצמח, בוודאי אם מביאים בחשבון את השימוש המסיבי של השירות הציבורי בצורות העסקה לא-שגרתיות, כגון העסקה באמצעות חברות כוח-אדם.<sup>2</sup> בהעדר יכולת מעשית לפטר עובדים ולהתאים מבחינה איכותית את מערך כישורי העובדים לצרכים החדשים של המערכות הציבוריות,

\* הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.

המעבידים הציבוריים מגדילים את כוח-האדם שהם מעסיקים כדרך מרכזית לעמידה במשימות היומיומיות המוטלות עליהם.

במשך שנים היה השכר בשירות הציבורי נמוך בהשוואה למגזר הפרטי. פרט לאופי העבודה, מקורות המשיכה של המגזר הציבורי היו הביטחון התעסוקתי והפנסיה התקציבית. מציאות זאת עברה שינוי בשנים האחרונות. הביטחון התעסוקתי נותר על כנו בשירות המדינה ובעיריות, אך פחת בגופים אחרים, כגון חברות ממשלתיות, בעיקר התעשיות הבטחוניות. הפנסיה התקציבית מתפקדת עדיין כאמצעי לשימור עובדים קיימים, אך הולכת ומאבדת את כוחה כמקור משיכה לעובדים חדשים, שכן אלה מתקבלים לעבודה במקרים רבים בתנאי פנסיה צוברת. במקביל חל בשירות הציבורי שינוי גדול ברמות השכר ובתנאים הסוציאליים המיטיבים. הכוונה אינה רק לעובדים המועסקים בחוזי בכירים או בחוזים אישיים, אלא לכלל העובדים. כתוצאה מכך, יש ענפים שבהם המעביד הציבורי נהפך לשחקן רציני שיש להתחשב בו בשוק העבודה. המעביד הציבורי נתפס לראשונה כמי שיכול להציע שכר ותנאי עבודה שמתחרים עם אלה המקובלים במגזר הפרטי.

התוכנית הכלכלית של שנת 2003 באה לשנות חלק ממציאות זאת.

### התוכנית הכלכלית והשימוש בחקיקה כאיום

התוכנית הכלכלית נקראת בשם 'ומרני מאוד' – "התכנית להתייעלות מבנית ארוכת טווח של המגזר הציבורי". התוכנית כוללת מספר רב של צעדים. אלה המתייחסים לנושא של תנאי ההעסקה בשירות הציבורי נחלקים לשני חלקים עיקריים:

#### חלק ראשון – הפחתת עלויות עבודה

- ♦ צמצום הוצאות שכר. הכוונה להפחתת שכר שתחול על כלל העובדים בשירות המדינה. בתוכנית נקבע כי בנושא זה ינוהל משא-ומתן עם ההסתדרות, ואילו לעובדים בחוזים אישיים יופחת השכר מכוח החוק, ללא קבלת הסכמתם.
- ♦ הפחתת שורה של מענקים ותשלומים הנהוגים בשירות הציבורי, כגון: ביגוד, הבראה, מענק יובל, נקודות ספורט, נופשונים.
- ♦ הפחתת ההחזרים על הוצאות רכב.
- ♦ לאחר שיושג הסכם עם ההסתדרות בנושא הפחתות, הוראותיו יורחבו בחקיקה, כך שהן יחולו על קבוצות שונות של עובדים, כגון: שוטרים, סוהרים, עובדי מערכת הביטחון, עובדים בגופים מתוקצבים (כגון האוניברסיטות ותאגידי בריאות), גופים נתמכים, עובדי קופת-חולים וכיוצא בהם.

#### חלק שני – שינוי בהיקף ובמבנה של ההעסקה

- ♦ הפחתת שיא כוח-האדם. מושג זה שגור בשירות המדינה וברשויות המקומיות, אך

מוכר פחות לציבור. כוונת התוכנית היא להגביל את האפשרות של המעבידים הציבוריים להעסיק עובדים על-ידי הקטנת המכסות או התקנים של מצבת כוח-האדם.

♦ הארכת תקופת הזמניות לחמש שנים.

♦ שינוי הליכי הפיטורים.<sup>3</sup> הכוונה הן לפיטורים עקב אי-התאמה והן לפיטורים לצורך צמצום והתייעלות במשמעותם הרחבה, הכוללת גם סיום עבודה הנובע מהפרטה ומסגירה של יחידות. המטרה היא שהליך הפיטורים יהיה מזורז, כך שיהיה ניתן לסיימו תוך שלושה חודשים. באותה עת, וכאמצעי לזירוז הליכי הפיטורים, התוכנית שואפת להקטין את מעורבותם של ההסתדרות והוועדים בכל הליך הפיטורים.

בדברי ההסבר לנושא של שינוי הליכי הפיטורים נאמר שפיטורים בשל אי-התאמה בשירות הציבורי אורכים שנה, ופיטורי-צמצום – שנתיים. הניסיון מראה שפיטורים בשל אי-התאמה אורכים תקופה ארוכה בהרבה, וכי פיטורי-צמצום, להבדיל מפרישה מרצון, הינם נדירים או אינם מתקיימים כלל. הדעה הרווחת היא שאי-אפשר לפטר עובדי-מדינה. מכל מקום, נראה שהצעדים הכלולים בחלק השני של התוכנית נועדו להתמודד עם מצב שבו המעביד הציבורי חש שאין לו גמישות ניהולית.

לצורך המשך הדיון, מוצע להסתפק בשני חלקים אלה כדוגמה לשינויים שהמדינה ניסתה להשיג באמצעות חקיקה במסגרת התוכנית הכלכלית. רשימה זאת מתמקדת בתוכנית המקורית, להבדיל מן החקיקה שהתקבלה בסופו של דבר. זאת, משום שהתוכנית הכלכלית, כפי שהוצעה על-ידי הממשלה, כללה איום שלפיו אם לא תושג הסכמה עם ההסתדרות, היא תועבר כמקשה אחת בחקיקה. התוכנית הכלכלית הציגה בצורה מפורטת את השינויים שעליהם תצביע הכנסת במקרה של כישלון במשא-זמתן עם ההסתדרות. כידוע, להסתדרות ניתן זמן קצר ביותר ללימוד התוכנית המקיפה ורבת הפרטים. גם למשא-זמתן, שהתקיים בצל איום החקיקה, הוקצה זמן קצר. במציאות הפוליטית הישראלית, שבה הרשות המבצעת נשענת בבטחה על תמיכה של מפלגות הקואליציה ויכולה אף להסתייע במשמעת קואליציונית, מדובר באיום משמעותי מאוד מבחינת מאזן הכוחות. לפיכך השימוש בחקיקה כאיום מהווה חלק מרכזי בדרך הפעולה העומדת לדיון מבחינת דיני העבודה ויחסי העבודה.

### הערות כלליות לתוכנית

מקריאת התוכנית לא ברור מה בדיוק היה אמור להיות תפקידה של החקיקה. האם החקיקה תופעל רק במצב שבו נציגי האוצר וההסתדרות לא יגיעו להסכם, או שמא גם אם יגיעו להסכם ישתמשו בחקיקה? בתוכנית עצמה ניתן למצוא תשובה רק לגבי החלק השני, זה העוסק בשינוי ההיקף והמבנה של ההעסקה. לגביו נקבע במפורש כי ינוהל משא-זמתן, ורק אם הוא לא יעלה יפה, יבוטלו ההסכמים הקיבוציים בחקיקה, ואת מקומם יתפסו הוראות החוק. פרט לכך, תפקידה של החקיקה נותר מעורפל. יש להניח כי היבט זה הושאר מעורפל בכוונה, על-מנת ליצור זירה מאיימת פחות לניהול משא-זמתן.

ראוי להעיר כי האיום להשתמש בחקיקה במקרה של כישלון בניסיון להגיע להסכם התייחס אך ורק למשאזמתן עם ההסתדרות, כלומר, למשאזמתן המתייחס לעובדים בשירות הציבורי, שההסתדרות הינה ארגון העובדים היציג שלהם. ברור שלגבי עובדים אחרים – כגון המורים העלייסודיים, הרופאים, חברי הסגל האקדמי ועובדי המחקר – לא השאירה החקיקה כל מקום לניהול משאזמתן ולהגיע להסכמה. לגביהם, לא שימשה החקיקה בררת-מחדל או תחליף להסכם.

ההיבט היחיד הברור לגבי תפקיד החקיקה הוא יצירת תחליף לצו הרחבה לצורך החלת הוראות ההסכמים, שאליהם תגיע המדינה עם ההסתדרות, על העובדים שאינם מיוצגים עלידי ההסתדרות. הכוונה לעובדים שהוצאו מתחולת ההסכמים הקיבוציים ולעובדים המועסקים במקומות עבודה בשירות הציבורי שבהם ההסתדרות אינה ארגון העובדים היציג. מדובר במקומות עבודה שבהם העובדים מיוצגים, לצורך כריתת הסכם קיבוצי, עלידי ארגוני עובדים אחרים, כגון: ההסתדרות הרפואית בישראל, ארגון המורים העלייסודיים, ארגון עובדי המחקר וארגוני הסגל האקדמי. לממשלה היה ברור כי אין אפשרות להשתמש במכשיר המשפטי הקיים לצורך כך בחוק – צו ההרחבה – משום שלפי סעיף 25 לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, ניתן להרחיב באמצעות צו הרחבה רק הסכם קיבוצי כללי, כלומר, הסכם קיבוצי שנחתם בין ארגון עובדים לארגון מעבידים. המדינה הינה אומנם מעביד גדול, ובמקרים רבים מעסיקה את רוב העובדים בענף, אולם מבחינה משפטית, ההסכמים שהיא חותמת הינם הסכמים קיבוציים מיוחדים, והסכמים אלה אינם ניתנים להרחבה באמצעות צו הרחבה.

נראה כי הנחת העבודה של הוגי התוכנית הכלכלית הייתה כי חלק מן השינויים בתנאי העבודה יושגו בהסכמה עם ההסתדרות. אולם נדבך חשוב בתוכנית היה שהסכמות אלה יחולו על כלל השירות הציבורי, כשהוא מוגדר בהרחבה. בהעדר אפשרות להשתמש בצו הרחבה, נבחר המכשיר של חקיקה כאמצעי להחצנת ההסכמות שיושגו עם ההסתדרות, ולהחלתן על אותן קבוצות עובדים שההסכם הקיבוצי שייחתם עם ההסתדרות אינו הל עליהן.

התוכנית הציגה את המעסיק הציבורי, שהינו המעסיק מספר אחת במדינה, באופן עגום למדי – מעין "לא יוצלח" ארגוני ש"שום דבר לא מצליח לו": הוא מנסה לצמצם את כוח-האדם, אולם כוח-האדם גדל; הוא מנסה להקטין את השכר, אך השכר דווקא עולה. למי שקורא את התוכנית ברור שהבעיה האמיתית אינה הצורך להפחית שכר והטבות או לזרז את הליך הפיטורים או להאריך את תקופת הניסיון; הבעיה היא בעיה ניהולית, ואותה יש לפתור במישור הניהולי.

הדוגמה הטובה ביותר היא החלטה 64 בתוכנית, העוסקת בחוזי בכירים. ידוע שהבכירים בשירות הציבורי עוברים לחוזה אישי בלי ביטחון תעסוקתי, כלומר בלי קביעות, אבל זוכים בשכר גבוה מאוד. אולם למרבה הפלא, התוכנית מציגה מציאות מוזרה, שלפיה המדינה גם משלמת שכר גבוה לבכירים וגם אינה מצליחה להשתמש בגמישות הניהולית החוזית שבגינה היא שילמה לבכירים את השכר הגבוה. המדינה מודה שהיא מתקשה

לפטור את העובדים הבכירים, ותהליך הפיטורים שלהם ארוך, קשה, מסורבל ויקר יותר מאשר תהליך הפיטורים של עובדים בכתבי-מינוי. גם השכר, שהיה אמור להיות פשוט, קבוע ומנותק מהשפעות חיצוניות, עולה בכלזאת בגלל הסדרי הצמדה היסטוריים. לכן הוצע במסגרת התוכנית הכלכלית לטפל גם בנושא של חוזי העובדים הבכירים, ולשנות את תנאי עבודתם בחקיקה.

כוונה זו לטפל בתנאי ההעסקה של העובדים הבכירים בחקיקה מעוררת תהיות. הרי עובדים אלה הוצאו מן המודל של יחסי עבודה קיבוציים, והגנת ארגון העובדים חוסרה מהם בהסכמה. לפיכך, לגבי עובדים אלה אין רובצות על המעביד הציבורי המגבלות המהותיות והפרוצדורליות, לרבות השלבים השונים של ניהול משאומתן מפרך עם נציגי ההסתדרות, הוועדות הפריטטיות והבוררות. ובכלזאת, התוכנית מספרת לנו שהמדינה, שקנתה מהעובדים הבכירים את הביטחון התעסוקתי ואת ביטול ההצמדות על-ידי הענקת שכר גבוה ודרך פשוטה לקביעת שכר (אחוז מסוים משכר מנכ"ל), לא השכילה למעשה לקבל כלום בתמורה; והעובדים הבכירים, כך קובלת התוכנית, נהנים עתה הן משכר גבוה, הן מביטחון תעסוקתי מוגבר והן ממערכת הצמדות.

לכן העצה שיש לעוץ למדינה לאחר קריאת התוכנית הכלכלית היא לחשוב עליה מחדש – להיעזר ביעוץ ארגוני מן השורה הראשונה, ולבחון בעזרתו בגישה מערכתית את מבנה ההעסקה ואת יחסי העבודה בשירות הציבורי. במצבה הנוכחי של התוכנית, קשה למצוא קשר בין הצעדים המוזכרים בה לבין המטרה המוצהרת של התייעלות מבנית ארוכת-טווח. צעדים כגון הפחתה של מענק ביגוד או הפחתה של 15% מהחזקת רכב לא יובילו להתייעלות מבנית ארוכת-טווח בשירות הציבורי. לשם השגת המטרות המוצהרות יידרשו, כפי הנראה, שינויים אחרים לחלוטין.

### השימוש במכשיר החקיקה לשינוי זכויות הסכמיות

המכשיר המיוחד שנבחר כציר מרכזי או ככוח מבקיע בתוכנית הכלכלית לקידום שינויים בתנאי העבודה וביחסי העבודה הוא חקיקה כאמצעי זירוז או כתחליף למשאומתן.

תנאי העבודה של העובדים בשירות הציבורי מוסדרים במערכת של הסכמים קיבוציים שנחתמים עם ארגוני העובדים השונים – כגון ההסתדרות הכללית החדשה, ההסתדרות הרפואית בישראל, ארגון המורים העלייסודיים, ארגוני הסגל האקדמי וארגון עובדי המחקר – וכן במערכת משלימה של הסדרים קיבוציים.<sup>5</sup> הכוונה בהסדרים קיבוציים היא למסמכים שאינם הסכמים קיבוציים לפי חוק הסכמים קיבוציים, כגון: התקשי"ר, חוזרי מנכ"ל ומסמכים שונים שנחתמים עם ועדי עובדים.

כאשר מדובר במערכת יחסים המבוססת על מודל יחסי העבודה הקיבוציים, המערכת הנורמטיבית מתנהלת בשני מישורים:<sup>6</sup> המישור הקיבוצי, אשר מכונה בפסיקה גם "המישור האובליגטורי"; והמישור האישי, אשר מכונה בפסיקה גם "המישור הנורמטיבי". המישור הראשון מתייחס למערכת היחסים בין המעביד הציבורי לבין ארגוני העובדים;

ואילו המישור השני, האישי, מתייחס למערכת היחסים בין המעביד לבין כל אחד ואחד מאלפי עובדיו.

מבחינה משפטית, נורמות הקבועות בהסכם קיבוצי או בהסדר קיבוצי אינן ניתנות לשינוי חד-צדדי על-ידי המעביד הציבורי. הדבר נכון הן למישור הקיבוצי האובליגטורי והן למישור האישי הנורמטיבי. בשני המקרים דרושה הסכמה לשינוי. פסק-הדין בעניין מילפלדר<sup>9</sup> הינו ציון-הדרך המרכזי או קו פרשת-המים בנושא זה. לפי ההלכה שנקבעה בו, כל תנייה בתוזה העבודה, יהיה מקורה אשר יהיה, לרבות זכות שמקורה בהחלטה חד-צדדית של המעביד ואשר לא נקבעה לה תקופה, אינה ניתנת לשינוי ללא הסכמת העובד. התוצאה היא שגם את הוראות התקשי"ר, שהינו מסמך חד-צדדי של נציבות שירות המדינה, אי-אפשר לשנות בהחלטה חד-צדדית. לכן, כדי לשנות את ההסכמים הקיבוציים ואת ההסדרים הקיבוציים בשירות הציבורי, יש להגיע להסכמה עם ארגוני העובדים. כאשר מדובר בהסדרים קיבוציים, ניתן להגיע להסכמה על שינוי גם עם כל עובד ועובד באופן אישי. אם לא הושגה הסכמה עם הארגון או עם כל אחד מן העובדים, בהתאמה, העובדים זכאים לקבל את התנאים שהיו להם בעבר.

לכן, מה שניסתה המדינה לעשות במסגרת התוכנית הכלכלית הוא למצוא תחליף חקיקתי לדרישה להסכמה חוזית. מאחר שהמדינה העריכה כי יש סיכוי שהיא לא תצליח להגיע להסכמה עם ארגוני העובדים לגבי הכנסת שינוי במערך ההסכמי, היא בחרה להשתמש בתהליך החקיקה כדי ליצור שינוי כדון.

השימוש בחקיקה על-מנת לפגוע בתנאי עבודה ובנורמות של יחסי עבודה שעוצבו ונקבעו בהסכמים מהווה דוגמה נוספת לשימוש שהממשלה עושה בכוחה, כריבון, כדי להשיג מטרת בתחום של יחסי עבודה. להלן שתי דוגמות נוספות לדרך פעולה כזו, אשר יוצרות, יחד עם הדוגמה הנוכחית, טרילוגיה שהינה ייחודית למשפט הישראלי. הדוגמה הראשונה היא סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985.<sup>9</sup> למיטב ידיעתי, אין שום מקום אחר בעולם שבו גוף ממשלתי מרכזי מפקח – בעיתות שלום ולמשך תקופה ארוכה – על השכר בשירות הציבורי, כשהוא מוגדר בהרחבה. הכוונה לאגף הממונה על השכר באוצר, אשר בידיו מרוכזות סמכויות נרחבות של פיקוח, חקירה, פרסום ואכיפה לגבי תנאי עבודה ופרישה של קבוצות יחידים בשירות המדינה, בשלטון המקומי ובגופים הנתמכים על-ידי המדינה, כגון קופות-החולים והאוניברסיטות. הדוגמה השנייה מתייחסת לשימוש שהמדינה עושה בצווי דיתוק.<sup>9</sup> הכוונה לשימוש בתקנות לשעת חירום – שנועדו במקורן להבטחת ההספקה של שירותים חיוניים בעת חירום – לצורך התערבות בשביתות. בשלושת המקרים המדינה הינה "צד מעוניין" לפחות באחד מכובעיה, קרי: כמעביד, כצרכן, כמממן או כריבון. לפיכך יש בשימוש שהמדינה עושה בכוחה כריבון – באמצעות חקיקה, בהפעלת הפיקוח של הממונה על השכר ובשימוש בצווי דיתוק – פוטנציאל להשגת יתרון של המדינה בתחום יחסי העבודה, כדרך להשגת מטרת שאותן אין היא מצליחה להשיג כמעביד.

דרך פעולה זאת מעוררת שאלות אחדות:

1. אם החקיקה תביא לידי הרעה בתנאי העבודה בהשוואה למצב שהיה ערב החקיקה, כגון פגיעה בשכר ובתוספות או האצת מסלולי הפיטורים, האם מבחינה משפטית תשיג פעולה זאת את מטרתה? במילים אחרות, האם חרף החקיקה יישארו בכלי זאת ההסכמים המיטיבים והנורמות ששררו ערב החקיקה בתוקף?
2. האם המדינה, כצד בהסכם, יכולה לסגת מההתחייבויות החוזיות שלה באמצעות חקיקה? במילים אחרות, האם ניתן לתקוף משפטית את השימוש של המדינה בחקיקה על-מנת לפגוע בזכויות שהושגו במשאומתן קיבוצי או יחידני, לאור עקרונות-היסוד של דיני העבודה והמשפט חוקתי?
3. האם נקיטת פעולה כזו הינה צעד ראוי מבחינת יחסי עבודה? אתייחס לשאלות אלה בסדרן.

### היחס בין חוק להסכם

השאלה הראשונה בוחנת את היחס בין חוק לבין הסכם קיבוצי. חוקים מתערבים כדבר שבשגרה בתוכנם של הסכמים ומשנים אותם. מציאות זאת אינה מעוררת כל בעיה שכן, ככלל, חוקי העבודה – או "חוקי המגן", כפי שהם נקראים בפסיקה – נועדו להיטיב את זכויות העובד. לפי חוק הסכמים קיבוציים, הסכם קיבוצי יכול להוסיף על זכויות העומדות לעובד מכוח החוק, אולם אינו יכול לגרוע מהן. השאלה העומדת לדיון היא מה קורה כאשר חוק גורע מזכויותיו של עובד על-פי הסכם קיים.

הנושא נידון בבית-הדין הארצי לעבודה בפסק-הדין בעניין משעל.<sup>10</sup> רופא וטרינר פוטר מעבודתו. בהסכם הקיבוצי שחל עליו נקבע כי לעובד שפוטר מסיבות שאינן תלויות בו שמורה זכות קדימה לחזור לעבודה במשך תקופה של שנתיים מיום פיטוריו. מדובר בהוראה שכיחה בהסכמים קיבוציים, שנועדה להבטיח כי פיטורי-צמצום יהיו אמיתיים, ולא ישמשו אמצעי להחלפת עובדים. נוסף על כך, הוראה מסוג זה מעניקה לעובד שפוטר זכות עתידית בדמות יתרון על מועמדים אחרים בכל מקרה שבו תתפנה משרה בתחום כישוריו.

שנים לאחר שנכרת ההסכם הקיבוצי הותקנו תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979.<sup>11</sup> התקנות, אשר חלו בין היתר על מעבידתו של התובע, חייבו עריכת מכרז לגבי איוש משרות דוגמת משרתו של התובע. ברור כי החובה לערוך מכרז פגעה בזכותו ההסכמית של העובד לזכות קדימה בקבלה לעבודה. למרות הפגיעה, פסק בית-הדין הארצי כי בתחרות בין שתי ההוראות הסותרות, החוק גובר על ההסכם, ולעובד אין זכות קדימה. בית-הדין ביסס את החלטתו על שלושה אדנים:<sup>12</sup> (1) התקנות הותקנו למטרה ראויה – איוש משרות בצורה תקינה והוגנת; (2) החקיקה לא קבעה להסכם הקיבוצי מעמד עדיף על חוק; (3) מאחר שניתן לשנות לרעה זכויות מוקנות הנובעות מהסכם קיבוצי באמצעות הסכם קיבוצי מאוחר, ברור שניתן לשנותן גם בתקנות.

מכאן ניתן ללמוד שמבחינת ההלכה, אם תצליח הממשלה להעביר בכנסת את החוקים

המוצעים, יגברו הוראות החוק על הוראות ההסכמים הקיבוציים, אף-על-פי שהן לרעת העובדים.

### השימוש בחקיקה לשינוי זכויות הסכמיות בראי הפסיקה

המיוחד לפסק-הדין בעניין משעל הוא שעניינו היה בחוק כללי שבמקור לא נועד לשנות הוראות של הסכמים קיבוציים או לפגוע בהן. אומנם הפגיעה בעובד הייתה משמעותית, אולם היא הייתה תוצאת-לוואי, ולא תכלית החקיקה. לעומת זה, לעוסקים ביני עבודה וביחסי עבודה זכורים מקרים אחרים שבהם נעשה שימוש בחקיקה במטרה מוצהרת לשנות לרעה זכויות בהסכמים קיבוציים.

מקרים אלה נחלקים לשתי קבוצות. עם הקבוצה הראשונה נמנים שני חוקים – חוק הסכמים קיבוציים (הוראת שעה מס' 2), התשל"ה-1975,<sup>13</sup> וחוק הסכמים קיבוציים (הוראת שעה), התשל"ו-1976<sup>14</sup> – שנתנו תוקף חוקי להסכמים קיבוציים שנחתמו עם ההסתדרות, אשר שינו לרעה זכויות שנקבעו בהסכמים קיבוציים קודמים.<sup>15</sup> החקיקה במקרים אלה נועדה לשריין את השינויים המוסכמים מפני תביעה משפטית, אשר הייתה עלולה לסכל את מטרות השינוי המוסכם. החשש נבע מכך שההסכמים היו בעלי תחולה למפרע, ומשום שלפי סעיף 23 לחוק הסכמים קיבוציים, כאשר חלים על העובד שני הסכמים קיבוציים, הולכים אחר ההוראה שהינה לטובת העובד. החוקים נועדו להסיר כל ספק לגבי כוחן המשפטי של הוראות ההסכמים הקיבוציים החדשים. דוגמה נוספת היא סעיף 8 לחוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשמ"ו-1985,<sup>16</sup> אשר חוקק בעקבות ההסכמות שהושגו עם ההסתדרות, ואשר עסק בדחיית תשלומים שונים שהתחייבו מהסכמים והסדרים קיבוציים. בכל המקרים האלה נועדה החקיקה לסייע לצדדים ביחסי העבודה להגשים את רצונם המשותף. לפיכך, במקרים אלה מדובר ב"חקיקה תומכת הסכם".

הקבוצה השנייה, לעומת זה, מכילה מקרים של "חקיקה מאיינת הסכם". כזאת היא ההצעה להשתמש בחקיקה לקידום התוכנית הכלכלית. הדמיון היחיד בין שתי הוראות השעה משנות השבעים לבין הכוונה להשתמש בחקיקה לקידום התוכנית הכלכלית בשנת 2003 הוא השימוש במכשיר של "הוראת-שעה". במקרה של התוכנית הכלכלית הכוונה היא שאחרי שנתיים יעבור החוק מן העולם, ובמקומו יחזרו לקדמותו הוראות ההסכמים הקיבוציים כפי שהיו ערב החקיקה. גם קבוצה שנייה זאת מורכבת ממקרים שבהם נעשה שימוש בסמכויות של חקיקה או חקיקת-משנה על-מנת לשנות לרעה זכויות שמקורן בהסכמים קיבוציים, אולם להבדיל מהמקרים של החקיקה התומכת, היוזמה לשימוש בחקיקה המאיינת באותם מקרים הייתה חד-צדדית – של המדינה – ולא הדדית. יתרה מזו, מעשי החקיקה במקרים אלה נועדו לפגוע בהסכמות שהושגו על-ידי הצדדים במשאיומתן הקיבוצי, ולא לתמוך או להבטיח את יישומן של ההסכמות. להלן שני מקרים לדוגמה.

במקרה הראשון הותקנו תקנות שנועדו לקבוע את השכר המרבי של כבאי תל-אביב.<sup>17</sup>



המטרה הייתה לאיין את נפקותם המשפטית של הסכמים קיבוציים שנחתמו בין עיריית תל-אביב לבין ההסתדרות בעניין כבאי תל-אביב. המניע לפעולה היה חששה של המדינה שמא פריצת השכר שנועשתה בהסכמים אלה תשפיע על שכר הכבאים בערים אחרות ובאיגודי הכבאות. המקרה השני בא לעולם כחלק מתוכניתה של הממשלה לייצוב המשק בשנת 1985.<sup>19</sup> בין יתר הצעדים הוחלט על צמצום כוח-אדם בשירות הציבורי על-ידי הקפאת משרות, כלומר, משרות שיתפנו לא יאושו. לצורך כך קבעה המדינה שיא כוח-אדם בחוק יסודות התקציב. קביעה זאת עמדה בסתירה להוראות ההסכמים הקיבוציים שנחתמו עם ההסתדרות הרפואית קודם לכן, אשר קבעו בהסכמה תקנים של רופאים. כתוצאה מפעולות הממשלה לא פוטרו אומנם רופאים, אך בתי-החולים נדרשו לעבוד בתקן חסר בהשוואה להסכמות שהושגו בעניין זה עם ההסתדרות הרפואית.

בשני המקרים פנה ארגון העובדים לבית-הדין לעבודה על-מנת לבטל את רוע גזרת החקיקה, אך בשני המקרים נדחתה בקשתו.

בעניין הכבאים לא פסל בית-הדין את השימוש בתקנות אף שהיה מדובר בהתערבות בוטה של המדינה בחופש המשא-ומתן הקיבוצי. התקנות לא שללו אומנם את הזכות לניהול משא-ומתן ואף לא הטילו הגבלות על תהליך המשא-ומתן עצמו, אך הייתה בהן התערבות בתוצאות המשא-ומתן. התקנות עיקרו בדיעבד את המשא-ומתן הקיבוצי על-ידי ביטול תוקפן של הוראות שהוסכמו בהסכם הקיבוצי. אכן, דעת המיעוט הדגישה כי מניעת תוצאות מעשיות של משא-ומתן כמוה כפגיעה בזכות לנהל משא-ומתן.<sup>20</sup> אלא שדעת הרוב התמקדה בשאלת הסמכות, וקבעה כי על-פי הוראות ההסמכה אכן ניתן להסדיר את נושא השכר באמצעות תקנה. בית-הדין רמז באמרת-אגב כי הדיון היה נושא אופי שונה אילו השכר המרבי של כבאי תל-אביב היה נקבע באמצעות חקיקה ראשית, להבדיל מחקיקת-משנה.<sup>21</sup>

נראה כי מה שהכריע את הכף בעניין הכבאים הייתה ההסכמה העובדתית שלפיה במועד התקנת התקנות פג תוקפו של ההסכם הקיבוצי שקבע את השכר הריג של כבאי תל-אביב. נקודה זאת הובלעה בפסק-הדין הסופי, אולם היא הייתה חלוז של ההחלטה כאשר ניתן פסק-הדין החלקי. בית-הדין קבע בפסק-הדין החלקי כי ניתן להתקין תקנות בעניין שכר הכבאים במצבים שבהם אין הסכם קיבוצי המסדיר נושא זה.<sup>21</sup>

בעניין ההסתדרות הרפואית קבע בית-הדין הארצי לעבודה כי ההוראה ההסכמית בנושא התקנים של הרופאים הינה הוראה במישור האובליגטורי, דהיינו במישור שבין ההסתדרות הרפואית לבין המדינה, להבדיל מהמישור הנורמטיבי שבין הרופאים לבין המדינה.<sup>22</sup> לפיכך פעולה כזאת אפשרית, משום שהמדינה חזרה בה מחוזה רשות שלטוני. מכיוון שלפי ההלכה המדינה יכולה לחזור בה מהתחייבות על-פי חוזה שלטוני, אין ספק שהיא יכולה לעשות זאת באמצעות חקיקה.

בית-הדין קבע שההסכם בדבר התקנים הינו חוזה שלטוני, משום שהוא פרי מדיניות שמטרתה דאגה לשירות רפואי נאות לתושבי המדינה. לגבי יכולתה של המדינה להשתחרר

מן החוזה, קבע בית-הדין כי קיימת חזקה חלוטה, שלפיה כאשר נחקק חוק, פעולה זאת עונה על מבחן "טובת הכלל והצרכים החיוניים", המשימש לבדיקת האפשרות להשתחרר מחוזה שלטוני. עם זה, העיר בית-הדין שאילו הייתה התביעה מתייחסת לפגיעה בהוראה במישור הנורמטיבי האישי – למשל, בנושא שכר או פיטורים – ייתכן שהתוצאה הייתה שונה.

### השלכותיהם של פסקי-הדין על הכוונה להשתמש בחקיקה לקידום התוכנית הכלכלית

לפסקי-הדין בעניין הכבאים וההסתדרות הרפואית יש שתי השלכות חשובות לגבי הכוונה להשתמש בחקיקה לקידום התוכנית הכלכלית: הראשונה מתייחסת לאפשרות לסכל את הכוונה באמצעות פנייה לבית-הדין; והשנייה מתייחסת לאפשרות לפעול במישור הבין-לאומי.

#### האפשרות לבלום את הניסיון להשתמש בחקיקה באמצעות פנייה לבית-הדין

הלז של פסק הכבאים היה שעל-אף ההתערבות בחופש המשא-ומתן הקיבוצי, לא היה פסול בשימוש בחקיקה, משום שבאותו מקרה, בעת ההתקנה, כבר פג תוקפו של ההסכם הקיבוצי שקבע את השכר החריג של כבאי תל-אביב. ברור שבמקרה של התוכנית הכלכלית, תנאי בסיסי זה אינו מתקיים. התוכנית הכלכלית התכוונה לשנות לרעה, בין היתר, הסכמים קיבוציים תקפים. כלומר, אם יאמץ בית-הדין את הרציונל של פסקי-הדין הכבאים, המסקנה תהיה שמדובר בהתערבות לא כדין. נכון שבעניין הכבאים היה מדובר בחקיקת-משנה, ולא בחקיקה ראשית, אולם בשנים האחרונות חל כידוע שינוי בתפיסה לגבי האפשרות לביקורת שיפוטית של חקיקה ראשית.

בעניין ההסתדרות הרפואית הכשיר בית-הדין הארצי את החקיקה על-אף העובדה שהיא עיקרה את ההישגים שהושגו במשא-ומתן הקיבוצי. בית-הדין עיגן את החלטתו לדחות את בקשתה של ההסתדרות הרפואית בדוקטרינה של חזרה מהבטחה שלטונית, תוך שהוא מאפיין את ההסכם הקיבוצי מושא ההתערבות כחוזה שלטוני, ומסווג את ההוראה המסוימת שנפגעה כתוצאה מן החקיקה כהוראה אובליגטורית. שתי קביעות אלה – לגבי מהות ההבטחה החוזית מבחינה ציבורית וסיווגה של ההוראה מבחינת דיני העבודה – עשויות להוביל לתוצאה הפוכה במקרה של התוכנית הכלכלית.

בית-הדין סיווג את ההסכם הקיבוצי בעניין התקנים כחוזה רשות שלטוני מאחר שמטרת ההסכם הייתה, לדעתו, במתחם של קביעת מדיניות לגבי רמת השירות הרפואי. מכאן שאם המדינה משנה את דעתה בגלל אילוצים כלכליים, הפעולה הינה עדיין במתחם ההחלטה השלטונית. אולם ההתערבות המתוכננת בתוכנית הכלכלית שונה לחלוטין. מדובר כאן בפגיעה בשכר, בתנאי העבודה, בתקופת הניסיון ובהליכי הפיטורים, אשר נקבעו כולם בהסכמים קיבוציים. נושאים אלה אינם מצויים במתחם המדיניות הציבורית

בנושא רפואה, ואינם דומים כלל לנושאים שהוליוו את בית־הדין לקביעה בעניין ההסתדרות הרפואית כי מדובר בחוזה שלטוני.

לגבי סיווג ההוראה קבע בית־הדין שההסכמה בנושא התקנים מסוגת כהוראה אובליגטורית, ולפיכך אין פסול בחקיקת חוק שיש בו משום חזרה מהסכמות של המדינה שבאו לידי ביטוי בהסכם קיבוצי. בית־הדין אף טרח לציין כי אילו היה מדובר בהוראה נורמטיבית, ייתכן שהתוצאה הייתה שונה. קשה לעמוד על מקור ההבחנה בין המישור האובליגטורי והמישור הנורמטיבי לצורך הדוקטרינה של חזרה מחוזה שלטוני. הבחנה זאת בין סוגי הוראות מקובלת בדיני עבודה, ברם היא אינה מוכרת בספרות העוסקת בחוזי רשות. נראה אף שהיא אינה נכונה ואינה דרושה מבחינה מושגית. בית־הדין הסתמך על דבריה של פרופ' שלו.<sup>23</sup> אולם באסמכתה אין התייחסות כלל להבחנה זאת. כל שהמחברת רצתה הוא לתחם את יריעת החוזים שבהם יעסוק חיבורה. לפיכך היא הבהירה כי בכונתה להוציא מכלל דיון את כלל חוזי העבודה שהמדינה הינה צד בהם כמעביד. ברור אם כך שמדובר באוכלוסייה רחבה יותר של חוזי עבודה, ולא רק בהסכמים הקיבוציים. קל וחומר שהמחברת לא התכוונה להוציא מכלל דיון אך ורק את הפן האובליגטורי של ההסכמים הקיבוציים.

מכל מקום, בהקשר של השינויים המוצעים בתוכנית הכלכלית, יחמת החקיקה מתייחסת בעיקר להוראות שיש להן תוקף נורמטיבי ולהוראות שיש בהן גם מזה וגם מזה (כגון פיטורים).<sup>24</sup> התוצאה היא שלפי הלכת ההסתדרות הרפואית, יהיה ניתן לערער על תוקפם של השינויים שהמדינה מנסה להכניס באמצעות חקיקה בתנאי העבודה ובהליכי הפיטורים של העובדים בשירות הציבורי.

למן פסקי־דין הכבאים וההסתדרות הרפואית חוקקה הכנסת את חוקי־היסוד.<sup>25</sup> בעקבות חוקי־היסוד השתנתה הגישה של מערכת המשפט, והחסינות המלאה מפני ביקורת שיפוטית, שממנה נהנתה החקיקה, התחלפה בחסינות חלקית. במקרים קיצוניים בתי־המשפט מעבירים תחת שבט ביקורתם מעשי חקיקה בעזרת עקרונות חוקתיים. אחד מעקרונות אלה הוא המידתיות, קרי, האם ניתן להשיג את התכליות של החוק בדרך פוגענית פחות מבחינת הערכים שהוקי־היסוד נועדו להגן עליהם.

במקרה של התוכנית הכלכלית, השימוש בחקיקה לצורך פגיעה בזכויות הסכמיות של העובדים מהווה פגיעה בכבוד האדם ובחופש העיסוק בכמה היבטים (פגיעה בזכות הקניין, בזכות לחופש הוויים ובזכות ההתארגנות). לפיכך הפגיעה חייבת לעמוד בתנאיה של פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוקי־יסוד: כבוד האדם וחירותו. על פני הדברים נראה כי מבחינה תהליכית החקיקה המוצעת אינה עומדת במבחן פסקת ההגבלה. היא אינה מידתית. ההסבר שניתן לשימוש החריג בחקיקה הוא שהממשלה רצתה להבטיח שאם המשאומתן ייכשל, תעשה החקיקה את מה שלא הצליחו הצדדים לעשות בהסכמה. ברם, הצעה להשתמש בחקיקה מתעלמת מכך שאילו הייתה הממשלה מגיעה למבוי סתום במשאומתן עם ההסתדרות, היו עומדים לרשותה שתי אפשרויות פעולה חלופיות, במישור של יחסי העבודה – שתיהן פוגעניות הרבה פחות מאשר חקיקה: הראשונה,

לפנות למוסד לבוררות מוסכמת בשירות הציבורי;<sup>26</sup> והשנייה, להפעיל את בוררות החובה שבתוספת לחוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז-1957.<sup>27</sup>

### פעולה במישור הבין-לאומי

בפסק-דין הכבאים מצא ושיא בית-הדין לנכון לציין כי התקנת התקנות נוגדת שתי אמנות בין-לאומיות שמדינת-ישראל הצטרפה אליהן ואשררה אותן. הכוונה לאמנה (מס' 87) בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן, 1948,<sup>28</sup> ולאמנה (מס' 98) בדבר הפעלת עקרונות הזכות להתארגנות ולמיקוח קולקטיבי, 1949.<sup>29</sup> בית-הדין אף הביא דוגמות מהחלטותיה של הוועדה שהוקמה על-ידי הוועד המנהל של ארגון העבודה הבין-לאומי. מדובר בוועדה מעין-שיפוטית שהוסמכה לפרש את האמנות במקרים ספציפיים של תלונות על הפרת האמנות. בין הדוגמות יש כאלה הנראות כאילו נכתבו למידותיה של התוכנית הכלכלית מושא רשימה זאת. למשל, בהחלטה משנת 1970 בעניין פורטוגל קבעה הוועדה, בלשונו של בית-הדין, כי –

פעולה של רשות ממלכתית המכוונת להבטיח שהצדדים למשא ומתן קיבוצי ישעבדו את האינטרסים שלהם למדיניות כלכלית של הממשלה, מבלי לשים לב לכך אם אותה מדיניות מקובלת עליהם או לא, אינה מתיישבת עם העקרונות המקובלים על הכל ולפיהם לארגוני עובדים ומעבידים הזכות לארגן פעילותם התוקית ללא התערבות הרשויות.<sup>30</sup>

בהחלטה נוספת משנת 1972, באותו עניין, התוותה הוועדה את דרך-המלך לשילוב מדיניות ציבורית במשא-ומתן, באומרה, בלשון בית-הדין, כי –

מותר במצבים מסוימים, לקבוע דרך שלפיה יפנו את תשומת הלב של הצדדים לכך שהוראות בהסכם קיבוצי נוגדות שיקולים של אינטרס ציבורי, על מנת לאפשר לצדדים לשקול מחדש בעניין, ובלבד שההחלטה הסופית היא בידי הצדדים.<sup>31</sup> (ההדגשה הוספה)

ברור כי מבחינה עקרונית המדינה יכולה לחוקק חוק הנוגד הוראות של אמנה בין-לאומית שהמדינה הצטרפה אליה ואשררה אותה. מכאן שאילו התכוונה המדינה במסגרת התוכנית הכלכלית להשתמש בחקיקה על-מנת לפגוע בזכויות שמקורן בהסכמים קיבוציים, הפעולה בניגוד להוראות האמנות לא הייתה יכולה לשמש בסיס לתקיפת הפעולה ולביטולה. עם זה, במישור הבין-לאומי היה ניתן להגיש תלונה נגד המדינה לארגון העבודה הבין-לאומי, כלומר, תלונה על השימוש שהמדינה עושה בחקיקה בניגוד להוראות האמנה הבין-לאומית, שהיא צד בה, ואשר מבטיחה חופש התארגנות ומשא-ומתן קיבוצי.

### השימוש בחקיקה – היבטים של יחסי עבודה

השימוש בחקיקה או אפילו באיום בחקיקה על-מנת לשנות לרעה זכויות המעוגנות

בהסכמים קיבוציים, פרי משא"ומתן קיבוצי, הינו בעייתי מאוד מבחינת יחסי העבודה. הוא עומד בניגוד גמור לעקרונות היסוד של יחסי עבודה נמשכים. נוסף על כך טמונה בו פגיעה חמורה בעיקרון של כיבוד חוזים. העובדים וארגוניהם ילמדו שאי אפשר לסמוך על המדינה כצד בהסכם קיבוצי, שכן אם ההסכם שהמדינה חתומה עליו לא ימצא חן בעיניה, היא תשתחרר ממנו, כתוצאה מכביד, על ידי חקיקה, תוך שימוש בכוחה כריבון. במסורת של יחסי העבודה במדינת ישראל, אשר מתקשה בבניית תרבות של יחסי עבודה המושתתת על יציבות של הסכמים קיבוציים ועל אמון ואמינות, מדובר בפגיעה הרסנית.

מעבר לכך, חקיקה הינה הליכה בדיוק בכיוון ההפוך מן המגמה ההולכת ומתפתחת בעולם. התפיסה החדשה, שהולכת וכובשת לה מקום של כבוד, היא שגם חקיקה צריכה להיות פרי של משא"ומתן לצורך בניית הסכמה בין המדינה לבין קבוצות האינטרסים השונות העומדות להיות מושפעות מן החקיקה, ולא להיעשות בפעולה חד צדדית של המדינה ובכפייה.

כפי הנראה, הניסיון להשתמש בחקיקה היה עשוי להימצא בסופו של דבר גם בלתי יעיל, במיוחד לגבי נושא הפיטורים. גם אילו הייתה המדינה מצליחה להעביר בחקיקה הליכי פיטורים מואצים במתכונת הקבועה בהצעת התוכנית הכלכלית, היו ארגוני העובדים אמורים להיות מעורבים עדיין בקביעת שמות העובדים המפוטרים. במצב זה יש להניח כי ארגוני העובדים והוועדים היו באים חשבון עם המדינה במהלך המשא"ומתן באותו קטע שהושאר להסכמתם. כל המקורב לתחום של יחסי עבודה יכול לשער בנקל כי כתוצאה מכך היה המשא"ומתן על קביעת השמות מתארך, ותהליך הפיטורים לא היה נמשך שלושה חודשים, אלא תקופה ארוכה בהרבה. מבהינה זו היה שכרה של המדינה – ברצותה לחסוך זמן – יוצא בהפסדה.

לבסוף, הבעיה העיקרית בכוונה להשתמש בחקיקה לקידום התוכנית הכלכלית היא ערכית. על המדינה היה לתת דין וחשבון לעצמה לגבי השאלה איזו מערכת ערכים של שיח חברתי ויחסי עבודה היא משרדרת לעתיד. נראה כי הדרך שנבחרה משרדרת כוהניות במקום הסכמה, והפרת הסכמים במקום כיבוד זכויות ואמינות. את מחירה של התוכנית במונחים ערכיים אין אומנם אפשרות לכמת, אולם יש להניח שנידרש לשלם מחיר זה במשך שנים רבות.

## הערות

1. ראו הצעת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, ה"ח 262. את הצעת החוק ניתן לראות באתר האינטרנט של משרד האוצר בכתובת: <http://www.mof.gov.il/havraa/index.htm>. התוכנית אושרה בכנסת ביום 29.5.2003, ונכנסה לתוקף ביום 1.6.2003. ראו ס"ח (תשס"ג) 386 (להלן: התוכנית הכלכלית או התוכנית).

2. השימוש הנרחב בהעסקה באמצעות חברות כוח-אדם בשירות הציבורי, אשר נועד, בין היתר, לעקוף את מגבלות התקציב ושיא כוח-אדם, הוביל לכמה דחיות בכניסתו לתוקף של סעיף 12א לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם התשנ"ו-1996, ס"ח 201, ולכמה פסקי-דין חשובים בסוגיית זיהוי המעביד, אשר מתחו ביקורת על צורת העסקה זאת, כאשר היא מתפרשת על-פני תקופות ארוכות. ראו ע"ע 1189/00 אילנה לוינגר – מ"י, עבודה ארצי לג(1) 25.
3. במשפט העבודה הישראלי מוכרים שלושה סוגים של פיטורים: פיטורים בשל אי-התאמה, פיטורים עקב בעיות משמעת ופיטורים לצורך צמצום או התייעלות.
4. ס"ח 63 (להלן: חוק הסכמים קיבוציים).
5. ר' בני-ישראל "הסדרים קיבוציים" עיוני משפט יב (תשמ"ז) 457.
6. המודל הדואלי של ההסכם הקיבוצי פותח על-ידי בית-הדין הארצי לעבודה בפסק-הדין דב"ע לא/4-1 בנק אוצר החייל בע"מ – מרכז הסתדרות הפקידים ומועצת פועלי באר-שבע, מד"ע ב 260. ראו גם דב"ע לד/3-4 מ"י – הסתדרות ההנדסאים והטכנאים המוסמכים, מד"ע ה 197.
7. בנ"ץ 239/83 יהושע מילפלדר ואח' נ' בית הדין הארצי לעבודה ואיגוד ערים אזור נתניה (שירותי כבאות), פ"ד מא(2) 210.
8. ס"ח 60 (להלן: חוק יסודות התקציב). מאז נחקק סעיף 29 לחוק יסודות התקציב נהפכו הממונה על השכר והאגף שהוא עומד בראשו לשחקן עיקרי, לעיתים היחיד, במשא-ומתן לחתימת הסכמים קיבוציים בשירות הציבורי, על-חשבון המעבידים הישירים.
9. ראו מ' מירוני "צווי ריתוק ככלי להתערבות המדינה בשביתות בשרותים חיוניים" משפטים טו (תשמ"ו) 350.
10. דב"ע מז/134-3 ד"ר אחמד משעל – עיריית ירושלים ואח', מד"ע כ 35 (להלן: עניין משעל).
11. ק"ח 662.
12. עניין משעל, לעיל הערה 10, בע' 40.
13. ס"ח 766 מיום 5.6.1975.
14. ס"ח 809 מיום 11.5.1976.
15. ההסכמים עסקו ברפורמה במס הכנסה ובביטול התוספות הייחודיות.
16. ס' ארלר, "הסכמים קיבוציים: מסגרת, תחולה ותיאום" ספר בר-ניב (א' ברק, מ' גולדברג, י' זמיר וי' אליאסוף עורכים, רמות, 1987) 17.
17. דב"ע שם/18-4 ההסתדרות הכללית של העובדים – עיריית תל-אביב, מד"ע יב 52, 74 (להלן: עניין הכבאים).
18. דב"ע מה/17-4 ההסתדרות הרפואית בישראל – מ"י, עבודה ארצי יט(1) 370 (להלן: עניין ההסתדרות הרפואית).
19. עניין הכבאים, לעיל הערה 17, בע' 68.
20. שם, בע' 74.
21. שם, בע' 60.
22. על ההבחנה בין הוראות אובליגטוריות ונורמטיביות, ראו לעיל הערה 6 והסקסט הסמוך לה.
23. ג' שלו חחי רשות בישראל (8519) 4-5.
24. דב"ע מד/19-4 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל – אוניברסיטת תל-אביב, מד"ע טו 260.
25. חוקי-סוד: כבוד האדם וחירותו, ס"ח (תשנ"ב) 150; חוקי-סוד: חופש העיסוק, ס"ח (תשנ"ד) 90.
26. מ' מירוני בוררות בסכסוכי עבודה – המוסד לבוררות מוסכמת תקנות ולקחים (1988).
27. ס"ח 58. ראו ר' בני-ישראל "חובת בוררות בשירות הציבורי" עיוני משפט ח (תשמ"א) 172.
28. כ"א 59 (תשי"ב), ע' 249.

---

השימוש בחקיקה לפגיעה בזכויות הסכמיות ולהשגת שינויים סבניים ♦ 283

- 29. כ"א 277 (תשי"ז), ע' 453.
- 30. עניין הכבאים, לעיל הערה 17, בע' 76.
- 31. שם, בע' 77.

---