

מדיניות בית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב בנוגע לצווי מניעה נגד שביתות *

רפי נץ **

1. מבוא
2. רקע תאורטי
3. מטודולוגיה כללית
4. ממצאי המחקר האמפירי
 - 4.1 הקדמה
 - 4.2 מידע כללי לגבי התיקים שנבדקו במסגרת המחקר
 - 4.3 הגשת בקשות לצו זמני
 - 4.4 תוכן ההחלטות לצווים זמניים – פירוט
 - 4.4.1 התפלגות ההחלטות
 - 4.4.2 הנמקת ההחלטות למתן צווי מניעה
 - 4.4.3 הפעלת שיקול דעת
 - 4.4.4 היקף הגבלת השביתה
 - 4.4.5 הגבלת המעביד – הטלת חובת קיום משא ומתן
 - 4.4.6 משך הגבלת השביתה
 - 4.5 מאפייני המלצות בית הדין
 - 4.6 בקשות לצווי מניעה זמניים שנדחו

* מאמר זה מבוסס על ר' נץ מדיניות בתי הדין לעבודה לגבי הרצאת צווי מניעה נגד שוכתים (חיבור לשם קבלת תואר מוסמך במדעי המדינה, אוניברסיטת תל-אביב, בהנחיית פרופ' גד ברזילי, 1998). תיאור מפורט בהרכבה של העבודה והמחקר, לרבות תיאור משתנים נוספים שנחקרו, סקירה השוואתית, מחקרים לגבי לגיטימיות כיה"ד בעיני העובדים, דוגמאות רבות של ניתוחי תוכן של התיקים, וכיו"ב – מצוי בדיסרטציה המקורית של התזה המצויה בספריות הפקולטות למדעי החברה ומשפטים באוניברסיטת ת"א (תחת שם המשפחה צנגוט-נייברג). תודתי למערכת המשפט על ההערות המועילות לגרסה קודמת של המאמר.

** בוגר משפטים, מוסמך במדע המדינה, תלמיד מחקר לדוקטורט במדע המדינה (ופסיכולוגיה); עורך דין עצמאי; מתאם התוכנית ללימודים פלסטיניים במרכז תמי שטינמן למחקרי שלום באוניברסיטת תל-אביב.

4.7 תוצאות ההליך העיקרי

4.8 ערעורים

5. סיכום ומסקנות

1. מברא

מאמר זה יסודו במחקר של המדיניות המיושמת על ידי בית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב (להלן: "בית הדין") בכל הנוגע להוצאת צווי מניעה נגד שוכתים (להלן: "המדיניות" או "צווי מניעה"). המדיניות נחקרת במאמר לגבי שתי שנות משפט: 1993–1994 ו-1996–1997 (להלן: "תקופת המחקר"). הטענות העיקריות, על בסיס ממצאי המחקר, הן כי המדיניות שיושמה על ידי בית הדין בתקופת המחקר הייתה מוטית, וזאת לטובת המעבידים; וכי היה קיים פער משמעותי בין המדיניות המוצהרת של בית הדין, לבין המדיניות שיושמה על ידו הלכה למעשה. בית הדין התגלה כ"בית דין של משפט", הפועל באופן פורמלי ודווקני ליישום הוראות הדין, ולא כ"בית דין של יחסי עבודה" – הפועל על פי עקרון הדמוקרטיה התעשייתית כמתווך המסייע לצדדים להגיע בהסכמה לפתרון מחלוקותיהם.¹

בתקופה האחרונה נשמעות טענות, מפי באי כוח של מעבידים, שלפיהן מערכת בית הדין לעבודה נטתה, בזמנו של נשיא בית הדין הארצי גולדברג, להיות מאוזנת, ואילו כעת, בזמנו של הנשיא אדלר, היא נוטה לטובת העובדים.² תקופת המחקר מתייחסת לתקופתו של הנשיא גולדברג. לכן ניתן, על בסיס המאמר, לבדוק אם לחלק הראשון של הטענה אכן יש ביסוס אמפירי, לפחות בכל הנוגע למדיניות הנידונה לגבי צווי מניעה נגד שביתות.

מחקרים אמפיריים בנושא המדיניות המיושמת על ידי בית הדין לעבודה בישראל לגבי צווי מניעה נערכו, למיטב ידיעתי, שלוש פעמים בלבד – לגבי השנים 1974–1975 ו-1975–1976,³ לגבי שנת 1986–1987⁴ (להלן: "המחקרים מ-1974–1976, ומ-1986–1987"), ולגבי השנים 1990–1997.⁵

1 ר' חרמש "תפקידו של בית הדין לעבודה בביצור מעמדה של העבודה כסטטוס חברתי" שנתון משפט העבודה ה (1995) 89. למסקנה דומה מגיעים גם ג' מונדלק ו' הרפז "בין המערכות: בחינה אמפירית של תפקיד בית הדין לעבודה בשביתות" עיוני משפט כו (2002) 172, 145.

2 ראו מ' גורלי "הרדיקליזם השיפוטי של השופטת ברק" הארץ 16.4.03; ח' ביאור "שביתה אינה מילה גסה" הארץ 16.1.98.

3 א' גלין וא' שירוס הערכת השפעתם של בתי הדין לעבודה על סכסוכים קיבוציים (1978).

4 ר' וויס צווי מניעה הניתנים על ידי בתי הדין לעבודה בישראל (חיבור לשם קבלת תואר מוסמך במדעי החברה, אוניברסיטת תל-אביב, 1989).

5 מונדלק והרפז, לעיל הערה 1.

2. רקע תאורטי

עקרונות אסכולת ה-CLS (Critical Legal Studies) שמשו כבסיס התאורטי למחקר⁶. לטענת ה-CLS, המדינה והחברה הליברלית נשלטות כיום באופן הייררכי על ידי אליטות מעמדיות (כלכליות, פוליטיות או אחרות), שקובעות את החוק ותנאי החיים של המון העם, תוך כדי הצגת המציאות כמצב הכרחי. האליטות מנסות להסתיר את ההייררכיה ואת עובדת שליטתן על ידי השימוש, בין היתר, במיתוס של "שלטון החוק". לפי מיתוס זה, החלטות המערכת המשפטית, התומכות במצב הקיים, הן תוצאה של הפעלה דדוקטיבית של שיטות מקצועיות, רציונליות, ניטרליות ואובייקטיביות, המתבססות על כללים טבעיים נצחיים ואוניברסליים, במסגרת מערכת סגורה ואוטונומית ליתר הקפדות של החברה. מיתוס האובייקטיביות והאוטונומיה מקנה לגיטימציה גבוהה להחלטות בתי משפט בעולם בכלל, ובישראל בפרט.

כנגד זה טוענים מצדדי ה-CLS, כי לחוק אין משמעות ופירוש אובייקטיביים ובלעדיים. החוק אינו מנותק מהספרות ומהמאבקים החברתיים והפוליטיים. הוא יכול לקבל אין ספור פרשנויות, לפי בחירתו של המפרש — הוא בעיקר, לענייננו, בית הדין — וזאת על בסיס מערכת הערכים והאינטרסים של שופטיו. בית המשפט, כחלק ממנגנון המדינה ומהאליטות, מטרתו שימור המצב הקיים והגנתו. בתי המשפט מספקים לגיטימציה לפעולות המדינה והאליטות, בהיותם מערכת ניטרלית לכאורה, המאשרת את תקינות פעולות המדינה והאליטות. מטרת ה-CLS היא לזהות ולחשוף את התפקיד שממלא החוק והטיעון המשפטי בתהליך של הצגת המבנה החברתי כבלתי נמנע. אנשי ה-CLS חושפים את האמצעים שנוקטים בתי המשפט להסתיר את תפקידם לשם שימור המצב הקיים, מאתרים את זהות הקבוצה שהאינטרסים שלה מקודמים על ידי החוק וההליך המשפטי ומגלים כי עובדות ונורמות — שלכאורה הן למעשה אידאולוגיה במסווה⁷.

ממצאי המחקר ממחישים את הבקורת של ה-CLS בקשר לשני עקרונות מרכזיים: עקרון האובייקטיביות במסגרת שלטון החוק ועקרון הדמוקרטיה התעשייתית. אגע בקצרה במהות העקרונות עצמם: עקרון האובייקטיביות מהווה

6. לתיאור העקרונות המרכזיים של האסכולה ראו: D. Costas et al. *Politics, Postmodernity and the Critical Legal Studies* (New York, 1994); A. Hutchinson & P. Monahan "Law, Politics, and the Critical Legal Scholars: The Unfolding Drama of American Legal Thought" 36 *Stan. L. Rev.* (1984) 199; A. Hutchinson & P. Monahan "Round and Round the Bramble Bush: From Legal Realism to CLS" 95 *Harv. L. Rev.* (1981-1982) 1669.

7. להבחנה דומה לזו הנערכת במאמר בין מיתוס שלטון החוק לטענות ה-CLS נגדו, ראו ג' מונדלק "שביתה מעין פוליטית, הוראה מעין פוליטית: הרהורים על הבחנות משפטיות והוראתן" עיוני משפט כה 343, 355, 358 — תוך התייחסות בהתאמה לגישה הפורטיביסטית, בנוגע לטענות הגישה הפוליטית כנגדה.

חלק מרכזי מהפן המהותי של עקרון "שלטון החוק", כלומר שוויון הכול בפני המשפט, תוך קיום מערכת משפט עצמאית שתשפוט בהגינות ובניטרליות⁸. באשר לעקרון הדמוקרטיה התעשייתית, הרי שיש לו הגדרות רבות. עם זאת, לפי זרם מרכזי בספרות, ההתייחסות לפי עיקרון זה אל מקום העבודה הנה כאל "דמוקרטיה תעשייתית" אשר אמורה לפעול באופן עצמאי, ללא התערבות המדינה, או לכל היותר התערבות מינימלית אשר רק קובעת את המסגרת החוקית הכללית לקיום המשא ומתן וההסכמים הקיבוציים. דמוקרטיה זו קובעת באופן עצמאי את חוקיה, שהם הוראות ההסכם הקיבוצי, וגם פותרת באופן עצמאי את המחלוקות המתעוררות בין הצדדים באמצעות מנגנוני בוררות ותיווך⁹.

3. מתודולוגיה כללית

במאמר תתוארנה תוצאות מחקר שנערך בבית הדין האזורי בתל-אביב, לגבי שתי שנות משפט (לרבות פגרה, שבמסגרתה ממשיך בית הדין לדון בבקשות המוגשות לצווי מניעה). שנה ראשונה, בין ה-1.9.1993 ל-31.8.1994 ושנה שנייה, בין ה-1.9.1996 ל-31.8.1997. לצורך ניתוח התוצאות על פני פרק זמן גדול יותר, תיערך השוואה, לגבי חלק מהמשתנים שייבדקו, עם תוצאות מחקרים דומים, לפחות בחלקם, שהוזכרו לעיל ושנערכו בנושא בישראל בעבר: המחקר מהשנים 1974–1976, לגבי כלל מערכת בתי הדין לעבודה והמחקר משנת 1986–1987, רק לגבי בית הדין בתל-אביב.

המחקר האמפירי מתבסס בעיקר על בדיקת תיקי בית הדין – ניתוח סטטיסטי וניתוח התוכן של ההליכים וההחלטות. כמו כן, נערכו במהלך שנת 1998 ראיונות עם נציגי עובדים, אנשי אקדמיה, ועורכי דין העוסקים בתחום הנידון, לפי החלוקה הנהוגה במשפט העבודה – הן מצד המעבידים והן מצד העובדים. העקרונות המתודולוגיים הספציפיים של המחקר האמפירי יתוארו בפירוט בפרק שבו יתוארו ממצאיו.

במסגרת המחקר תהיה התייחסות לשני סוגי מדיניות של בית הדין לגבי הוצאת צווי מניעה. הראשונה, המדיניות המוצהרת, היא המדיניות שקבע בית הדין הארצי (ועל כן היא מחייבת את בתי הדין האזוריים, ומהווה בפועל חלק ממדיניותם המוצהרת), ובה מפורטים העקרונות שלפיהם על בתי הדין האזוריים לפעול. השנייה,

8 ל' שלף "שלטון החוק" ל'מרות המשפט': הרהורים וערעורים על מושג יסודי "עיני משפט טז (תשנ"ב) 559; "ומיר "שלטון החוק במדינת ישראל" הפרקליט גיליון מיוחד (תשמ"ז) 61; א' רובינשטיין המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה חמישית, 1996) 801.

9 לחיבור עקרון הדמוקרטיה התעשייתית ראו: K.V.W. Stone "The Post-War Paradigm in American Labor Law" 90 Yale L. J. (1981) 1509; K. Klare "Critical Theory and Labor Relations Law" *The Politics of Law* (New York, 1990) 61; D. Kairys (ed.) *The Politics of Law: a Progressive Critique* (New York, 1990) 1

מדיניות בית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב בנוגע לצווי מניעה נגד שכיתות

המדיניות המיושמת, היא המדיניות שתאובחן במסגרת המחקר האמפירי, שלפיו יתברר מהם מאפייני הפסיקה והמדיניות של בית הדין האזורי בנושא בפרעל.

4. ממצאי המחקר האמפירי

4.1 הקדמה

בפרק זה יתוארו ממצאי המחקר האמפירי. בתחילת כל משתנה שנבדק, תוצג המדיניות המוצהרת של בית הדין לגבי. ההתייחסות במדיניות המוצהרת הנה לצווים קבועים וזמניים במשולב, אלא אם כן יצוין במפורש כי ההתייחסות הנה לצווים זמניים. בהמשך תתואר בקצרה המתודולוגיה הספציפית לגבי אופן הקליטה של נתוני המשתנה ועיבודם. לאחר מכן תתואר המדיניות המיושמת, קרי ממצאי המחקר, לעתים בלוויית דוגמאות להמחשתם. לסיום תוצגנה המסקנות לגבי אותו משתנה שנבדק – האם המדיניות המיושמת הייתה מוטית, ומה היחס בין המדיניות המוצהרת למיושמת. למען הנוחות, יוצגו הנתונים באמצעות גרפים, תוך ציון חלקם באחוזים מסך כל המקרים הרלוונטיים, וגם תוך ציון המספר הנומינלי של המקרים המהווים את אותו אחד. לאור פער הזמן הקצר (שנתיים) בין שתי שנות המשפט שנחקרו, לאור הרצון לנקות השפעות מקומיות על הממצאים ולאור שיקולים של תקיפות סטטיסטיות, הרי המרבית המכריעה של משמעות הממצאים תינתן בהקשר של שתי השנים יחדיו.

4.2 מידע כללי לגבי התיקים שנבדקו במסגרת המחקר

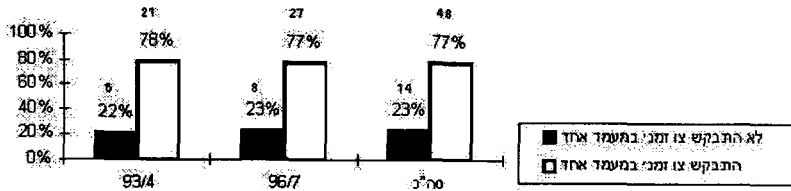
סך הכול נבדקו במסגרת המחקר 65 תיקים לצווי מניעה קבועים (המהווים 93% מכלל התיקים הרלוונטיים שנפתחו באותה תקופה, היות שמספר מועט של תיקים לא אותר בארכיון בית הדין). בכל 65 התיקים הוגשו בקשות לצווי מניעה זמניים, כאשר בשניים מהם הוגשו פעמיים בקשות לצווי מניעה זמניים – כך שסך הכול הוגשו 67 בקשות לצווים זמניים (כ-45% בשנת 1993–1994, וכ-55% בשנת 1996–1997).

כל 65 התיקים שאותרו חולקו לפי מקומות העבודה לשתי קטגוריות סקטוראליות – ציבורית ופרטית – לפי ההגדרה של "שירות ציבורי" שבסעיף 37 לחוק יישוב סכסוכי עבודה, תשי"ז-1957. נמצא, לגבי השנתיים גם יחד, כי 77% מהתיקים היו מהסקטור הציבורי, בעוד 23% בלבד היו מהסקטור הפרטי.

4.3 הגשת בקשות לצו זמני

בכל התיקים הוגשו גם בקשות לצו מניעה זמני (במעמד צד אחד או במעמד שני הצדדים). בגרף מספר 1 מוצגים נתונים לגבי היקף התיקים שבהם התבקש צו זמני, וזאת במעמד צד אחד בלבד.

גרף מספר 1 – היקף התיקים שבהם התבקש צו זמני במעמד צד אחד



מנתוני גרף מספר 1 עולה, בהתייחס לשנתיים גם יחד, כי ב-77% מהמקרים, הוגשה בקשה לצו מניעה במעמד צד אחד. למעשה, מהבחינה המהותית, אחוז הבקשות לצו במעמד צד אחד גבוה מ-77%, וזאת כשל העובדה כי לגבי יתרת 23% מהמקרים, ב-9% מאותם 23%, הבקשה לצו מניעה הוגשה לפני פרוץ השביתה. על כן, הגיוני היה מצד באי כוח המעבידים, שלא לבקש במצב כזה צו במעמד צד אחד היות שהיו סיכויים גבוהים שבקשה כזו לא הייתה נענית בחיוב. לכן אם נבדוק את אחוז המקרים שבהם התבקש צו מניעה במעמד צד אחד, בנוגע למקרים שבהם הייתה קיימת אפשרות סבירה לקבלת צו במעמד צד אחד (קרי, לאחר פרוץ השביתה) – הרי שאחוז הבקשות לצו מניעה במעמד צד אחד עומד על 86%.

מהממצאים שלעיל בולטת העובדה, שלמרות ההלכה לגבי מתן צו זמני במשורה¹⁰ – הרי ב-100% מהתיקים, הוגשו בקשות לצו זמני (במעמד שני הצדדים, או במעמד צד אחד – 86% המקרים הרלוונטיים!). מכאן, כי ההליך לצו זמני הוא חלק בלתי נפרד מההליך לצו קבוע. כמו כן, יש בממצא זה כדי להדגיש את נטיית המעבידים לשלול את התארכות השביתה מעבר לזמן קצר ביותר. סביר גם להניח, שבאי כוח המעבידים מודעים לכך, כפי שיפורט בהמשך, שהמדיניות המוצהרת בנושא זה (של מתן צווים בכלל, וזמניים בפרט – במשורה) אינה באה בפועל לידי ביטוי – ולכן כדאי למעבידים להגיש בקשות לצו מניעה זמני.

4.4 תוכן ההחלטות לצווים זמניים – פירוט

בפרק זה, על כל פרקי המשנה שלו, יוצגו נתונים רק לגבי הבקשות לצווים זמניים, היות שזו האוכלוסייה הרלוונטית לניתוח סטטיסטי. כפי שיפורט בהמשך, רק בשלושה תיקים במהלך תקופת המחקר הגיע ההליך המשפטי לסיומו וניתן פסק דין בהליך העיקרי, בנוגע לצו מניעה קבוע. על כן, ייוחד בהמשך פרק נפרד שידון בבקשות לצו קבוע.

כמו כן, רק בתת-הפרק הבא (4.4.1) תהיה התייחסות, מבין כל הבקשות לצו זמני, גם לשתי הבקשות במהלך השנתיים שבהן נדחו בקשות כאלו – כאשר

10 הלכה זו תידון ביתר הרחבה בהמשך בתת-פרק 4.4.1 ובהערות השוליים הסמוכות לה.

ביתר פרקי המשנה שבפרק זה, ההתייחסות תהיה רק לבקשות לצו זמני שהתקבלו וניתן צו. דיון ממוקד באותן שתי בקשות שנדחו ייערך בפרק נפרד בהמשך.

4.4.1 התפלגות ההחלטות

נבהיר את המדיניות המוצהרת בנושא זה – האפשרות של בית הדין למתן צו מניעה פתוחה בפניו, רק לאחר שהובהר לו כי השביתה שבפניו אינה חוקית¹¹. גם לאחר שהוכחה אי-חוקיות השביתה, מתן צו מניעה, ובייחוד כאשר מדובר בצו זמני, אינו בבחינת חובה. לבית הדין שיקול דעת, לגבי מכלול רחב של שיקולים אם להיעתר לבקשה ליתן צו, אם לאו¹². בהתייחס למרכיבי אותו שיקול דעת באופן כללי, נקבעה ההלכה בדב"ע לה/4-6 ועד עובדי מחלקת הים נ' רשות הנמלים¹³, שיש להיזהר בהפרזה במתן צווי מניעה, וזאת משלוש סיבות: הראשונה, כי מתן צווי מניעה ביד רחבה ודווקנית יביא למצב של "שלטון של צווי מניעה", להבדיל מהמצב הרצוי של "שלטון של ההסכם הקיבוצי". השנייה, כי לצו מניעה שניתן במסגרת המערכת, יכול שתהיה השפעה על התנהגות הצדדים לסכסוך הקיבוצי מעבר לנקודת הזמן הנידונה, גם בעתיד, היות שהם ממשיכים לפעול יחדיו באותו מקום עבודה. השלישית, בנוגע לצווי מניעה זמניים באופן ספציפי, לאור בעיית "זהות הסעדים", נאמר: "תהא אשר תהא ההלכה במשפט האזרחי, ברור שלצו מניעה זמני בסכסוך עבודה קיבוצי, משמעות לא פחות רבה מאשר לסעד הסופי, ולרוב יש במתן הסעד הזמני, משום קביעת סוף פסוק בהליך כולו"¹⁴. הנמקה זו מבוססת על הכרה בחשיבותו של פרק הזמן הראשון שלאחר פרוץ השביתה להצלחתה¹⁵. על כן נקבע, כי בית הדין ייתן צו מניעה, וצו זמני על אחת כמה וכמה, רק ביד קמוצה ובמשורה¹⁶; וכי לאור בעיית זהות הסעדים, הקבוע עם הזמני, הרי החריגה מהכלל לגבי זהות הסעדים, על ידי מתן צו זמני, תהיה "נדירה ביותר"¹⁷.

11 דב"ע מה/18-4 מרכז השלטון המקומי בישראל – ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י, פר"ע טז 421, 439; דב"ע לט/2-7 עובדי שירותי תחבורה ציבוריים בע"מ – שירותי תחבורה ציבוריים בע"מ, פר"ע יא 57, 70.

12 דב"ע מט/28-4 רשות הנמלים – ההסתדרות הכללית, פר"ע כ 417, 420 (להלן: דב"ע רשות הנמלים), וכן דב"ע לב/6-4 ועד עובדי תחזוקה ישירה באל על – אל על, פר"ע ג 393 (להלן: דב"ע ועד עובדי תחזוקה ישירה באל על), שבהם נקבע כי שיקול הדעת רחב במיוחד, כאשר מדובר בצו זמני.

13 דב"ע לה/4-6 ועד עובדי מחלקת הים נ' רשות הנמלים, פר"ע ו, 345 (להלן: דב"ע ועד עובדי מחלקת הים).

14 שם, בע' 352.

15 A.B. Kwedderburn *Industrial Conflict – A Comparative Legal Survey* (London, 1972) 315; S. Shatz "Picketing Injunctions in California: A Study of the Role of the Courts in Farm Labor Disputes" 28 *The. Hast. L. J.* (1977) 801, 807.

16 דב"ע רשות הנמלים, לעיל הערה 12, בע' 420.

17 דב"ע לא/4-4 ועד עובדי החברה לכבלים ולחוטאי חשמל – החברה לכבלים ולחוטאי חשמל, פר"ע ד 122, 139.

כל זאת, כי "אסור שהזמניות" תביא לידי השגת המטרה הסופית, שלה עתרו, ותרוקן את ההליך מתוכן, כך שבדרך סעד ביניים, ללא בירור ענייני, תושג המטרה הסופית שלה עתרו"¹⁸. לגבי צו מניעה זמני במעמד צד אחד נקבע, כי בית הדין יימנע ככל האפשר מלתת צו כזה, במיוחד מבלי שניתנה לצד השני האפשרות לטעון את טענותיו¹⁹; צו כזה יינתן רק במקרים דחופים, חריגים ונדירים, שבהם ייגרם נזק שאינו ברתיקון אם לא יינתן הצו²⁰.

התיקים בפרק זה חולקו לחמש קטגוריות, על בסיס תוצאות ההליך, כדלקמן: (1) ניתן צו מניעה; (2) לפי המלצת בית הדין או הצעתו הופסקה השביתה או ניתן צו; (3) ללא התערבות בית הדין — הצדדים הגיעו בבית הדין להסכמה, והשביתה הופסקה או ניתן צו; (4) הצדדים הגיעו להסכמה לפני הדיון, המייתר אותו; (5) נדחתה הבקשה לצו מניעה. להלן יובהר אופן החלוקה לגבי חלק מהקטגוריות שלגביהן יש צורך בהבהרה כזו.

בנוגע לקטגוריה מספר 2 — הפסקת שביתה לפי המלצת בית הדין או הצעתו — ההתייחסות למצב כזה היא כאל הבעת עמדה והתערבות פעילה של בית הדין, שהביאה להפסקת השביתה, באמצעות הסכם בין הצדדים, להבדיל מצו²¹. מתן המלצה של בית הדין להפסיק את השביתה, כמוה כהתראה מצדו, כי ראוי לעובדים להפסיק לשבות מתוך הסכמה, ואולי מתוך תנאים טובים יחסית; שאם לא כן, תופסק השביתה לפי החלטת בית הדין למתן צו מניעה נגד השובתים, שבמסגרתה ייתכן שייקבעו הגבלות רבות וחמורות יותר נגד העובדים. נוהג רגיל הוא לעורכי דין, להאזין היטב במהלך דיונים בבית הדין להערות ולרמיזות של השופטים, על מנת לראות "לאן הרוח (של בית הדין) נושבת" ולהגיב בהתאם. במסגרת המחקר נמצאו מספר דוגמאות למצב שבו לא קיבלו העובדים את המלצת בית הדין או הצעתו, ובית הדין נתן באופן מידי צו להפסקת השביתה.

בנוגע לקטגוריה מספר 3 — הפסקת השביתה ללא התערבות בית הדין — מדובר בתיקים שבהם הגיעו הצדדים במהלך הדיון להסכם, לכאורה בלא התערבות של בית הדין. קטגוריה זו היא, במידת מה, פיקטיבית, ודומה מאוד לקטגוריה השנייה. זאת, בשל מספר סיבות: ראשית, לפי ההתרשמות שנוצרה במהלך המחקר, בכל דיון ממליץ בית הדין לצדדים להגיע להסכם, שתמיד חלק ממנו הוא הפסקת השביתה. שנית, תיקים שעקב חוסר זמן של העובדים להתכונן לדיון, הוסכם בהם, בשיתוף בית הדין, על הפסקת השביתה בתמורה למתן שהות לעובדים להתכונן

18 דב"ע מה/9-1 ועד בנק איגוד נ' בנק איגוד, פד"ע טז 47, 51 (להלן: "דב"ע ועד בנק איגוד").
לסקירה בנושא צו מניעה זמני נגד שביתה ראו ר' בן-ישראל השביתה (1987) 237.

19 דב"ע לג/4-3 שטרית — מספנות ישראל, פד"ע ד 337.

20 דב"ע נב/4-20 ועד עובדי בנק דיסקונט — בנק דיסקונט, פד"ע כד 115, 120 (להלן: "דב"ע ועד עובדי בנק דיסקונט").

21 לפירוש מאפייני המלצות בית הדין וכתמיכה בהתייחסות להמלצות כאל הבעת עמדת בית הדין נגד שביתות, ראו להלן בפרק "מאפייני המלצות בית הדין".

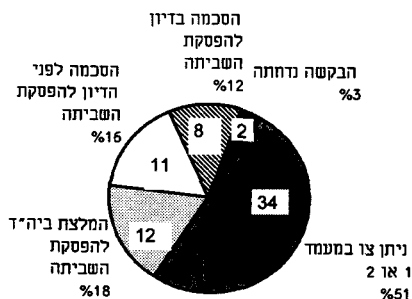
לדיון, סווגו כשייכים לקטגוריה זו, אף שניתן לראות גם בתיקים אלו כאילו בית הדין התערב להפסקת השביתה.

בנוגע לקטגוריה מספר 4 – הצדדים הגיעו להסכם לפני הדיון – הרי כאן נכללו מקרים שבהם הדיון לא התקיים כלל, עקב הודעת הצדדים לבית הדין, כי הסכסוך ביניהם הסתיים; וגם נכללו כאן מעט מקרים שבהם הצדדים התייצבו לדיון והודיעו בפתיחתו כי הגיעו להסכם לגבי הסכסוך.

יצוין לגבי קטגוריות 2-4, כי בכל הסדר או הסכם כזה בין הצדדים, חלק בלתי נפרד ובסיסי הוא סיום השביתה. היות שמטרת המחקר לבדוק את מדיניות בית הדין עצמו בנושא מתן צווים, הרי מהבחינה המהותית, קטגוריות מספר 1 (מתן צו מניעה) ו-2 (מתן המלצה או הצעה לסיום השביתה) הן דומות ביותר. בשתייהן הביע בית הדין את עמדתו כלפי השביתה, ופעל באופן אקטיבי להפסקתה, ומבחינה זו הן ניתנות לאיחוד. החלוקה ביניהן רק מבחירה את אופן הפעולה של בית הדין להפסקת השביתה, אם ישיר, על ידי צו, ואם עקיף, באמצעות המלצה או הצעה. מבחינת הנושא הנידון במחקר זה, אין משמעות מעשית רבה לנתונים בקטגוריות 3 ו-4 (שבהם הגיעו הצדדים להסכם, לפני הדיון או במהלכו) – כי לכאורה במקרים אלו לא היה בית הדין מעורב ממשית בסכסוך. לכן עיקר המשמעות היא לקטגוריות 1, 2 ו-5, שלפיהן ניתן לראות באיזה אחוז מהמקרים נקט בית הדין עמדה בסכסוך והביא להפסקת השביתה (כאמור, באופן ישיר או עקיף) או דחה את הבקשה לצו מניעה.

בגרף מספר 2 מוצגים נתוני כל התיקים במרוכז לגבי השנתיים שנבדקו, ולגבי צווים שניתנו במעמד אחד ושניים.

גרף מספר 2 – התפלגות ההחלטות בבקשות לצו זמני – כללי

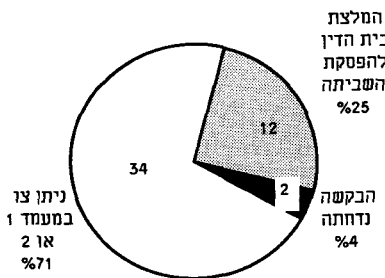


לפי הנתונים המוצגים בגרף מספר 2, עולה כי בית הדין הביא להפסקת השביתה ב-69% מהמקרים (ב-51% על ידי צווים, וב-18% על ידי המלצות); ב-28% מהמקרים הגיעו הצדדים להסכמה באופן עצמאי (16% לפני הדיון ו-12%

במהלכו); וכ- 3% מהם בלבד נדחתה הבקשה לצו מניעה. נראה, כי די בנתונים אלו בפני עצמם — 69% הענות על ידי צו או המלצה — כדי להביא למסקנה, כי המדיניות המיושמת חורגת באופן משמעותי ביותר מהמדיניות המוצהרת של מתן צווים באופן נדיר. כאמור לעיל, יש בסיס רחב להסתכלות על 12% מהמקרים שסווגו כשייכים לקטגוריה של "הסכמה עצמאית במהלך הדיון", כשייכים לקטגוריה של "הסכמה בעקבות המלצת בית הדין", כך שהיקף התיקים שנסגרו עקב המלצת בית הדין יעלה מ-18% ל-30% והיקף התערבות בית הדין להפסקת השביתה יעלה ל-81% (69% + 12%). האחוז הנמוך של דחיית הבקשות לצו מניעה כולט מאוד.

כמו כן, מבט כולל על הנתונים מעלה, כי בכל המקרים שבהם ננקט הליך של בקשה לצו מניעה — למעט שני המקרים מקטגוריה 5 שבהם נדחתה הבקשה — כלומר ב-97% מהמקרים הופסקה, כך או אחרת, השביתה. עובדה זו מצביעה על אפקטיביות כמעט מוחלטת של השימוש בהליך המשפטי לשם הפסקת השביתה. בגרף מספר 3 מוצגים הנתונים שהצטברו בשנתיים שנבדקו והמתייחסים למקרים שבהם בית הדין נקט עמדה והיה מעורב בהפסקת השביתה, קרי קטגוריות 1 (מתן צו), 2 (המלצה לצו) ו-5 (דחיית הבקשה לצו). המקרים השייכים לקטגוריות 3 ו-4, המתייחסות למקרים שבהם הגיעו הצדדים להסכמה להפסקת השביתה באופן עצמאי, לפני הדיון או במהלכו, לא ייכללו בנתונים, מתוך הנחה חלופית, כי הם לא רלוונטיים לפעולת בית הדין עצמו, היות שבית הדין לא נקט בהם עמדה ממשית בסכסוך.

גרף מספר 3 — התפלגות ההחלטות בקיזוז המקרים שבהם בית הדין לא נקט עמדה בסכסוך



לפי הגרף שלעיל, המתייחס לבקשות לצו זמני (במעמד 1 ו-2) במהלך השנתיים, מתגלית תמונה משמעותית בהרבה של פעולה רחבת היקף של בית הדין להפסקת השביתה. האחוז הראלי של המקרים שבהם נקט בית הדין עמדה לטובת הפסקת השביתה הוא 96% (71% על ידי מתן צו בפועל + 25% על ידי המלצות); ורק

ב-4% מהמקרים נדחתה הבקשה. היקף החריגה מהמדיניות המוצהרת הוא כמעט מקסימלי – אם רק עוד שתי בקשות היו מתקבלות, הרי היה מדובר ב-100% פעילות של בית הדין למניעת השביתה.

גם אם נבדוק רק את המקרים שבהם בית הדין נתן צו מניעה באופן ממש (34 מקרים), או דחה בקשה למתן צו (2 מקרים), תתקבל תמונה דומה – 94% היענות לבקשות למתן צו.

לקבלת פרספקטיבת זמן, נשווה בקצרה את ממצאי המחקר הנוכחי לממצאי המחקרים הקודמים שנערכו בנושא, ב-1974–1976 וב-1986–1987. גם בשני המחקרים הקודמים אחוז דחיית הבקשות לצו מניעה שאף לאפס! במחקרים הקודמים אחוז המקרים שבהם נתן בית הדין צו כפועל למניעת השביתה היה כמחצית (כ-25%) מאחוז המקרים הנידונים במחקר הנוכחי (51%) – קרי, בתקופת המחקר חלה עלייה דרמטית באחוז מתן הצווים. ראוי להתייחס למשמעויות נוספות של הנתונים:

ראשית, בנוגע לבדיקת היקף ההיענות לבקשות במעמד צד אחד, כ-10 מקרים ניתן צו במעמד צד אחד. מקרים אלו, ביחס ל-36 המקרים שבהם נקט בית הדין עמדה ישירה בנוגע לבקשה לצו מניעה (קרי קטגוריות 1 או 5 – לקבלת הבקשה או לדחייתה), מהווים עשרה מקרים אלה 28% – שלבטח לא ניתן להתייחס אליהם כאחוז של מקרים "נדידים", כפי שמשמע מהמדיניות המוצהרת. כמו כן, רק במקרה אחד מכל 10 הצווים, נימק בית הדין את החלטתו לצורך במתן הצו דווקא במעמד צד אחד, בניגוד לנדרש על פי המדיניות המוצהרת. תמונה דומה לגבי הצווים במעמד צד אחד מתקבלת לא רק בסטטיסטיקה שלעיל, אלא גם בבדיקת התוכן של אותם עשרה תיקים. למשל, במקרה אחד בית הדין הארצי שדן בערעור על הצו שניתן, תמה בעצמו על הצורך במתן הצו דווקא במעמד צד אחד, והצביע על פגם שנפל בהליך הגשת הבקשה לצו מניעה במעמד צד אחד ע"י המעסיקה²²; בתיקים אחרים ניתנו צווים כאשר השביתות היו אמורות להתרחש שבוע מאוחר יותר, כך שלא היה כל חשש לנזק מיד; או שהדיון במעמד שני הצדדים היה אמור להתרחש מספר שעות לאחר מכן, כך שלא היה אמור להתרחש כמעט כל נזק עד לדיון במעמד שני הצדדים, וכיוצא בזה. כל זאת כולט על רקע המדיניות המוצהרת, שלפיה צו במעמד צד אחד יינתן רק כמצב של נזק מיד, משמעותי ובלתי הפיך.

שנית, יש מקום להתייחס גם לנתון של 28% מסך כל המקרים, שבהם הגיעו הצדדים להסכם לפני הדיון או במהלכו, והשביתה הסתיימה. לאור האחוז הכמעט אבסולוטי של המקרים הרלוונטיים, שבהם נקט בית הדין עמדה (על ידי צו או מתן "המלצה"), והביא להפסקת השביתה, סביר ביותר להניח, כי במרבית המקרים

22 דב"ע נז/36-41 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' בוק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (לא פורסם) (עותק שמור במערכת).

שבהם העובדים הגיעו להסכם עם המעבידים, הם עשו זאת תוך כדי מתן משמעות רבה להערכה, כי אם הם לא יגיעו להסכמה, וההליך המשפטי יימשך ותתבקש הכרעת בית הדין – יינתן צו מניעה נגדם. תמיכה בהנחה זו ניתן למצוא בממצאי הראיונות שבוצעו במסגרת המחקר.

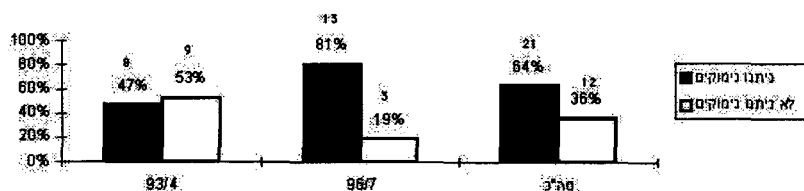
ניתן לסכם, כי התגלתה תמונה ברורה ועקבית של התערבות כמעט טוטלית של בית הדין להפסקת שביתות. המדיניות המיושמת חורגת באופן עקבי ומשמעותי ביותר מהמדיניות המוצהרת. כמו כן ובעיקר – המדיניות המיושמת מוטית באופן קיצוני לטובת המעבידים. היקף כמעט מוחלט של התערבות להפסקת שביתה (על ידי צווים, לרבות במעמד צד אחד; או בהמלצות), ולרבות בנייתוחי התוכן של מקרים רבים, תומכים במסקנה אחרונה זו.

4.4.2 הנמקת ההחלטות למתן צווי מניעה

לפי המדיניות המוצהרת, בהחלטות למתן צו או לדחיית הבקשה למתן צו – אם במעמד צד אחד ואם במעמד שני הצדדים – קיימת חובת הנמקה להחלטה²³. כמו כן, במקרים הנדירים של מתן צו מניעה זמני במעמד צד אחד: "חייב בית הדין קמא להסביר בהחלטתו את הדחיפות [במתן צו דווקא במעמד צד אחד]"²⁴. חובת ההנמקה מאפשרת לצדדים לשקול את מצבם המשפטי שבהתאם להחלטה, האם מן הראוי (ואם כן, כיצד), לפעול נגד החלטה שהתקבלה. חובת ההנמקה משרתת גם את המטרה של אי-הצגת ההליך השיפוטי כהליך שרירותי, החסוי במוחו של השופט, מבלי לתת לצדדים אפשרות להתבונן בו; זאת, כדי לתהות על מניעיו, שיקוליו ועל צדקת הכרעותיו.

בגרף מספר 4 נתאר את אחוז ההחלטות שבהן נימק בית הדין את החלטתו למתן צווי מניעה, מסך כל 33 ההחלטות שניתנו למתן צווים.

גרף מספר 4 – מתן נימוקים להחלטה



מנתוני הגרף שלעיל עולה, לגבי השנתיים ביחד ולגבי החלטות במעמד צד אחד ושניים ביחד – כי כ-36% מההחלטות למתן צווים, כלל לא ניתנו נימוקים להחלטות.

23 מקור חובה זו, בין היתר, בס' 108 לתקנות בית הדין לעבודה (סדרי דין), תשנ"ב-1992.

24 דב"ע ועד עובדי בנק דיסקונט, לעיל הערה 20, בע' 121.

בנוגע להחלטות שניתנו במעמד צד אחד, שנכללו במסגרת סך כל ההחלטות בגרף שלעיל, המצב חמור במיוחד. בשמונה מעשרת המקרים הרלוונטיים שבהם ניתן צו במעמד אחד, כלומר ב-80% מהמקרים, כלל לא ניתנו נימוקים להחלטה. כמו כן, רק באחד מאותם שני מקרים שבהם ניתנו נימוקים, המהווים את ה-20% הנותנים, צוין בהחלטה נימוק לדחיפות במתן הצו דווקא במעמד צד אחד, להבדיל מהנימוקים שצוינו לגבי עצם זכות המבקש לקבלת הצו. קרי, מדובר רק ב-10% מתן נימוקים לצורך במתן הצו דווקא במעמד אחד.

לסיכום, הממצאים מצביעים על פער גדול בין המדיניות המיושמת (36%) היעדר כל הנמקה; ורק 10% הנמקה לצורך במתן צו במעמד צד אחד) לבין המדיניות המוצהרת (שניתן היה לצפות לפיה להנמקה במרבית המקרים של המקרים, אם לא כולם). גם במקרים שבהם ניתנים נימוקים, הם ניתנים במשורה. כאשר מדיניות מתן הצווים, כמפורט לעיל, הגה של מתן צווים כמעט באופן אבסולוטי, הרי שהיעדר ההנמקה, או הנמקה קרובה למינימלית, יכולים להצביע על שרירותיות בהחלטות בית הדין, והטיה במדיניותו, נגד העובדים.

4.4.3 הפעלת שיקול דעת

לפי המדיניות המוצהרת, "בית הדין לא ייתן צו מניעה כדבר שבשגרה כל אימת שמפירים הוראה בהסכם קיבוצי, וכי לבית הדין שיקול דעת רחב אימתי לתת צו מניעה, קבוע כזמני, ועליו לשקול מכלול רחב של שיקולים אם להיעתר לבקשה ליתן צו, אם לאו"²⁵. בית הדין ישקול, בין היתר, את התנהגות המעביד מבקש הצו, בנוגע לתום לבו וניקיון כפיו בקיום ההסכם הקיבוצי שלטענתו הופר ובהגשת הבקשה²⁶; כך גם, "כאשר צד לחוזה אינו מקיים את חלקו לפי החוזה, אין גם תוקף להתחייבות הנגדית שלא לשבות"²⁷. כן נקבע, כי "התחייבות [העובדים] לנהל משא ומתן בנושא השנוי במחלוקת מהווה שיקול כבד משקל שלא ליתן צו מניעה"²⁸. על בית הדין לבחון, אם מדובר בשכיתת אוהרה בת מספר שעות או יום אחד, או בשכיתה ללא הגבלת זמן²⁹. צו מניעה אינו אלא האמצעי האחרון שבידי בית הדין, ולפני שיינתן, יש לבדוק, אם החוק או ההסכם הקיבוצי לרשות הצדדים מעמידים דרכים אחרות לפתרון הסכסוך, כגון פסק דין הצהרתי לגבי זכויות הצדדים בסכסוך³⁰. יישום מדיניות זו מחייב את בית הדין, גם אם קבע בשלב הראשון כי

25 דב"ע רשות הנמלים, לעיל הערה 12, בע' 420.

26 דב"ע שמ/2-4 הסתדרות עובדי המדינה מועצת פועלי נצרת – מ"י, פד"ע יב 182.

27 בג"צ 539/85 ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י ירושלים נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מ(4) 834, 839.

28 דב"ע רשות הנמלים, לעיל הערה 12, בע' 420.

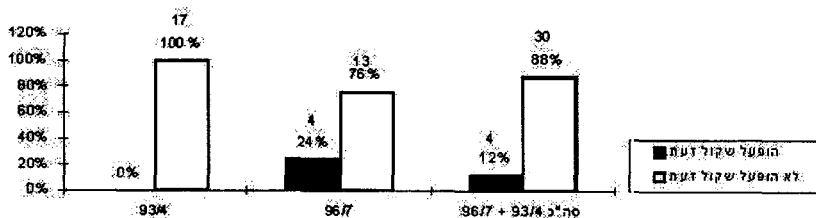
29 מ' פסטרנק וי' זלוטניק משפט העבודה (1990, כרך ב) 86. כאשר לגורמים המשפיעים על החלטת בית הדין להוציא הלכה למעשה צר-מניעה ראו את תוצאות מחקרם של מונדלק והרפז, לעיל הערה 1, בע' 167.

30 דב"ע ועד עובדי מחלקת הים, לעיל הערה 13, בע' 352.

השביתה אינה חוקית, לעבור בשלב השני להפעלת שיקול הדעת אם אי-החוקיות, במכלול הרחב של הנתונים, מחייבת ומצדיקה מתן צו מניעה; ובשלב השלישי – אם ייקבע כי יש ליתן צו – מה יהיו מאפייניו.

כדי לבחון את הפעלת שיקול הדעת של בית הדין בחן המחקר את הקריטריונים כדלקמן: ראשית, האם נושא שיקול הדעת הוזכר במסגרת ההחלטות, במפורש או במשתמע. שנית, האם המעבר מהשלב הראשון, שבו נקבע כי השביתה אינה חוקית, לשלב השני, שבו הוחלט כי יש לתת צו; או המעבר מהשלב השני לשלישי שבו נקבעו מאפייני הצו, היו מידיים. כלומר, האם נשקל שימוש באמצעי אחר מאשר מתן צו מניעה; ואם הוחלט בשלב השני על מתן צו מניעה – האם נשקלו בשלב השלישי מאפיינים שונים של הצו, כהתחשב, בין היתר, במאפייני העיצומים, בסוג השירות המושבת, בסוג מעמד מתן הצו (כמעמד צד אחד או שני הצדדים), בניקיון הכפיים של המעביד מבקש צו המניעה וכדומה.

גרף מספר 5 – היקף הפעלת שיקול הדעת



לפי נתוני גרף מספר 5, ולגבי השנתיים יחדיו, הרי רק ב-12% מההחלטות, ניתן להבחין כי הופעל שיקול דעת על ידי בית הדין.

באופן קבוע, מבנה כל ההחלטות שלגביהן לא ניתן להבחין כי הופעל בהן שיקול דעת (88%) היה כזה, שלאחר הקביעה כי השביתה אינה חוקית (כאמור, כאשר רק ב-64% מהמקרים ניתנו נימוקים), עבר בית הדין מיד, ובמקרים רבים אפילו באותו משפט, למסקנה כי יש ליתן צו מניעה, ולאחר מכן לפירוט מאפייניו, הכמעט סטנדרטיים, קרי הגבלה כמעט מיידית ובלתי מוגבלת בזמן של כל פעולות מחאה של העובדים. נושא קיום שיקול הדעת לא הוזכר אפילו באותן החלטות, ולו במילה; ולא ניכר, לא במפורש ולא במשתמע. בית הדין מתייחס למרבית המכריעה של המקרים כזהים לחלוטין, אף שברור, כי בכל אחד היו מאפיינים שונים רבים.

אותן ארבע החלטות המהוות 12%, שבהן הוזכר שיקול הדעת, וניכר היה מקריאת הפרוטוקול כי הוא הופעל (ולא רק לפי תוצאות הפעלתו, קרי משמעות ההחלטות), היו אלה ההחלטות היחידות שבהן נקבע, כי צו המניעה לא יחול לגבי

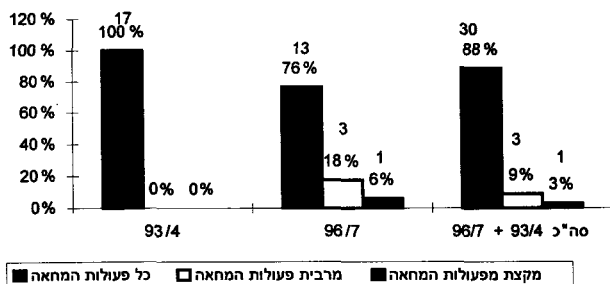
כל פעולות המחאה של העובדים. עוד יצוין, לגבי כלל ההחלטות, כי באי כוח העובדים התייחסו מספר פעמים בטיעוניהם לנושא שיקול הרעת, כדי להביא את בית הדין להתייחס אליו במסגרת החלטתו, אך כאמור, כמעט באופן מוחלט ללא הצלחה.

לסיכום, מה שמצביע על ההטיה שבבסיס מדיניות בית הדין נגד העובדים היא, בין היתר, העובדה, שאי-הפעלת שיקול דעת הביאה ברוב המקרים של המקרים דווקא להגבלה אוטומטית, מיידית ובלתי מוגבלת בזמן של כל פעולות המחאה של העובדים שבמסגרת השביתה! ברור גם, כי המדיניות המיושמת חרגה כמעט באופן מוחלט מהמדיניות המוצהרת.

4.4.4 היקף הגבלת השביתה

לא ידוע על התייחסות מפורטת ומפורשת במדיניות המוצהרת בתקופת המחקר להיקף ולסוג הפעולות הראויות להגבלה באמצעות צו מניעה. עם זאת, היעדר התייחסות זו במדיניות המוצהרת, אין בה כדי למנוע מבית הדין להפעיל את שיקול דעתו במסגרת המדיניות המיושמת, ולאחר שקבע כי יש ליתן צו, ישקול את מאפייני הצו – היקף פעולות העובדים המוגבלות במסגרתו לעניינו. ניתן אולי לומר, כי יישום ספציפי של מאפייני המדיניות המוצהרת, כפי שתוארו ויתוארו בתחילת כל משתנה שנבדק (למשל, העיקרון של "צווים ביד קמוצה ובמשורה"; או ההלכה לגבי משך תוקף הצווים, שעליהם להיות מוגבלים ולזמן קצר), ראוי להביא בהתאמה לכך, כי היקף הגבלת השביתה יהיה, אם נאמר בכלליות, מוגבל. בפרק זה כל הצווים הרלוונטיים שניתנו (34 במספר) חולקו לשלוש קטגוריות, בהתאם להיקף הגבלת פעולות המחאה של העובדים השוכתים כפי שנקבעו בצו: הגבלת כל פעולות המחאה, הגבלת מרביתן או הגבלת מקצתן. הנתונים מוצגים בגרף מספר 6 לגבי צווים שניתנו כמעמד אחד ושניים, במאוחד.

גרף מספר 6 – היקף הגבלת השביתה



לפי נתוני גרף מספר 6, לגבי השנתיים במאוחד, הרי כ-88% מההחלטות כלל הצו הגבלה על כל פעולות המחאה של העובדים, כ-9% על מרביתן וכ-3% על חלק קטן מהן.

יצוין, כי בשלוש ההחלטות (ה-9%) שבהן הוגבלו מרבית פעולות המחאה ניתן צו מניעה אבסולוטי; הגבלת הצו, בשתיים מהחלטות אלו, הייתה בהיתר לעריכת שביתה חד-פעמית, במהלך שלוש שעות, באופן שנקבע, בהיקף מוגבל, במועד ובמקום שנקבע על ידי בית הדין; בהחלטה השלישית נפסק כי, אם המשא ומתן לא יצליח תוך עשרה ימים, יותר לעובדים לערוך פעם בשבוע שביתה מחאה של שעותיים. מהבחינה העניינית, היתרים לעריכת שביתות כל כך קצרות, מוגבלות בהיקפן ובמועדים עתדיים רחוקים בזמן, הנם למעשה חסרי משמעות לעובדים במאבקם המקצועי; כמראית עין למתן היתר. אין בהם כדי לפגוע באופן ממשי, אם בכלל, במעביד. באחד מהמקרים הללו, מציין במפורש בית הדין, כי הוא מתיר שביתה כה מוגבלת היות שעקב מגבלותיה "ניתן למזער את הפגיעה במבקשות כתוצאה מקיומה"³¹. כלומר, בית הדין מודע לעובדה כי מתן היתר כזה לא רק שיקטין, אלא אף ימזער את הנזקים! מכאן, נראה כי ראוי להתייחס גם למקרים אלו של הגבלת מרבית פעולות המחאה, כאילו איסור השביתה שבהם חל, מהבחינה המהותית, על כל פעולות המחאה של העובדים. כך יוצא, שמהבחינה המהותית כ-97% מהמקרים, ההגבלה היא על כל פעולות המחאה של העובדים.

יודגש, כי במרבית המכריעה של המקרים, ובעיקר כאשר מדובר במקומות עבודה בסקטור הציבורי, העובדים בעצמם הגבילו מראש את השביתה, כך שלא ייפגעו שירותים חיוניים; למשל, קיום אספת הסברה, הפסקת העבודה לזמן קצר או רק בחלק קטן ולא חיוני ממחלקות מקום העבודה וכדומה. התנהגות כזו הייתה צריכה לבוא לידי ביטוי, אף אם חלקי, בהחלטת בית הדין לכיוון, אם של אי-מתן צו מניעה זמני; או לענייננו, של הגבלה חלקית בלבד של היקף השביתה המצומצם גם כך. למרות זאת, כאמור, במרבית המכריעה של המקרים לא כך נהג בית הדין. הממצאים בפרק זה תומכים גם הם במסקנה, כי בית הדין כמעט שאינו מפעיל שיקול דעת בעת הדיון בהיקף הצו. ברור כי הפעלת שיקול דעת בנושא זה הייתה, ללא כל ספק, מביאה למציאת הברלים בין המקרים השונים, הרבה יותר מאלו הספורים שנמצאו ותוארו לעיל. לכן, לבטח הייתה מביאה בכל מקרה, בהתחשב במאפייניו, להגבלות שונות בהיקפן ובמהותן על זכות השביתה. במצב כזה, התמונה שהייתה מתקבלת הייתה שונה בתכלית השינוי מזו האחידה והקיצונית שהוצגה לעיל.

לסיכום, ניתן לקבוע, לאור הממצאים הכמעט מוחלטים של היקף הגבלת השביתה, כי בשנים שנבדקו המדיניות המיושמת מוטית לטובת המעבידים.

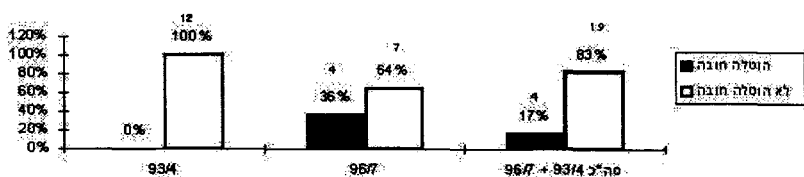
31 רב"ע נז/26-41 רשות שדות התעופה נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה (לא פורסם) (עותק שמור במערכת).

4.4.5 הגבלת המעביד – הטלת חובת קיום משא ומתן

לפי המדיניות המוצהרת, מניעת השביתה באמצעות צו מניעה צריכה להיות מלווה בהטלת החובה על שני הצדדים לסכסוך להיכנס למשא ומתן מחייב ואפקטיבי, לרבות הטלת חובת דיווח לבית הדין לגבי אופן התקדמותו, לשם החזרת הצדדים לסכסוך לדרך המלך של המשא ומתן הקיבוצי³². כל זאת, "כך שלא יראו [המעבידים] בצו את אשר אין לראות בו, כתחליף למשא ומתן קיבוצי"³³. בספרות ה-CLS הובעה ביקורת על גישה זו של המשפט, הרואה במניעת יכולתם של העובדים לשבות ובהטלת חובת משא ומתן על המעבידים כחובות שוות ערך. נטען, כי חובת המשא ומתן היא מעין חובה ניטרלית, בעוד מניעת יכולת השביתה מהווה פגיעה בעובדים, כך שהתהליך, בסך הכול, הוא נגד העובדים³⁴. לכן נראה כי מדיניות שיפוטית בלתי מוטית הייתה קובעת, ככלל, או לפחות, במקרים שייקבעו (למשל, כאשר נושא המחלוקת הוא פעולות חד-צדדיות שנקט המעביד), כי גם אם החליט בית הדין ליתן צו מניעה, הרי בד בבד עם מתן הצו והטלת חובת קיום המשא ומתן, על המעביד להפסיק (במקרים הרלוונטיים) את כל פעולותיו מעוררות המחלוקת שהעובדים יצאו נגדן, ולחזור למצב שלפני ביצוע פעולותיו מעוררות המחלוקת של המעביד.

בניתוח נתוני המחקר, החלטות בית הדין לעניין זה חולקו לשתי קטגוריות. הראשונה, שבה נכללו כל המקרים שבהם בית הדין חייב את המעביד והעובדים לקיים משא ומתן. השנייה, שבה נכללו מקרים שבהם לא נכללה כל התייחסות לנושא וכן מקרים שבהם בית הדין התייחס לנושא קיום המשא ומתן, אך לא הטיל חובה לקיימו. הנתונים שיוצגו בגרף מספר 7 מתייחסים לכל ההחלטות שלפיהן ניתן צו מניעה זמני במעמד שני הצדדים במהלך השנתיים.

גרף מספר 7 – היקף הטלת חובה לקיום משא ומתן



מהנתונים בגרף מספר 7 לגבי השנתיים במאוחד עולה, כי המדיניות המיושמת בנושא זה יישמה את המוצהרת רק ב-17% מהמקרים. בכל יתרת 83% מהמקרים

32 דב"ע ועד עובדי תחזוקה ישירה באל על, לעיל הערה 12, בע' 406; דב"ע ועד בנק איגוד, לעיל הערה 17, בע' 50.

33 דב"ע ועד עובדי תחזוקה ישירה באל על, לעיל הערה 12, בע' 406.

34 Shatz, *supra* note 15, at p. 809; Kairys, *supra* note 9, at p. 75.

על העובדים היה להפסיק מיד את השביתה ולחזור לעבודה, כאשר ברוב המקרים של המקרים, המעביד כלל לא היה מחויב לנהל עמם משא ומתן לגבי הנושא שבמחלוקת שגרם לפרוץ השביתה, והוא יכול היה להמשיך ללא הפרעה בנקיטת הצעדים שהעובדים מתנגדים להם! לפי הממצאים, לא היה ולו מקרה אחד שבו בית הדין הגביל את המעביד בהגבלה שוות ערך, כאמור בביקורת שנמתחה על המדיניות המוצהרת בנושא זה.

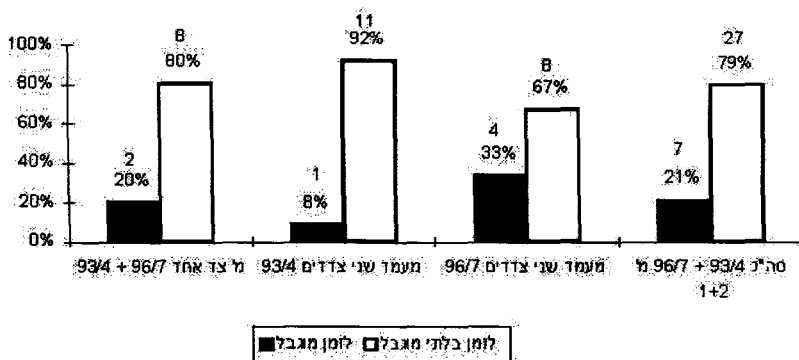
לסיכום פרק זה ניתן לומר, כי המדיניות המיושמת בנושא זה בשנים שנבדקו חרגה כמעט באופן מוחלט מהמדיניות המוצהרת והייתה מוטית לטובת המעבידים.

4.4.6 משך הגבלת השביתה

לפי המדיניות המוצהרת, "אין צו המונע שביתה, כסעד ביניים, מהסעדים הניתנים כדבר שבשגרה לזמן ממושך או ללא הגבלת זמן"³⁵, וייתכן בתי הדין האזוריים אם "יגבילו כל צו מניעה לפרק זמן קצר ביותר, כך שכתום אותו פרק זמן יתייצבו מחדש בפני בית הדין על מנת שיוכל לשקול אם לאור הפעילות וההתנהגות מאז שניתן הצו, יש לחדשו, ובאילו תנאים יש לעשות כן"³⁶.

מבחינה מתודולוגית, בפרק זה נידונו רק מקרים שבהם ניתנו צווים על ידי בית הדין. משך תוקף הצווים נמדד בימים. אם ניתן הצו לזמן קצוב, צוין לכמה זמן. אם, לעומת זאת, ניתן הצו לזמן בלתי מוגבל, הדבר צוין, כמו גם כמה ימים הוא היה בתוקף. הנתונים יוצגו בהפרדה לגבי צווים שניתנו כמעמד צד אחד (לאור מיעוט המקרים, לגבי השנתיים יחד); ובמעמד שני הצדדים, בהפרדה לפי השנים.

גרף מספר 8 — התפלגות הצווים לפי תוקף מוגבל או בלתי מוגבל בזמן



35 דב"ע ועד בנק איגוד, לעיל הערה 17, בע' 50.

36 דב"ע ועד עובדי תחזוקה ישירה באל על, לעיל הערה 12, בע' 407.

לפי העולה מגרף מספר 8, כ-79% מסך כל המקרים (בדיונים במעמד אחד או שניים) במהלך השנתיים יחד, ניתנו צווים ללא הגבלה של זמן! כמו כן, ברוב הכמעט מוחלט של המקרים לא דן בית הדין מדיון לדין בתוקף הצווים, אלא מתייחס לצווים שניתנו כדבר מובן מאליה, המתקיימים ללא צורך בהכרעה לגביהם מפעם לפעם. כמו כן, לא נמצא ולו מקרה אחד, שתנאי צו שונו ונעשו חמורים פחות מההגבלה הטוטלית של כל פעולות העובדים; אלא נהפוך הוא – נמצאו מספר מקרים שבהם אף הוארך תוקף הצווים. להדגשת הבעייתיות במדיניות זו (של אי-הדיון בהשאת הצווים בתוקף מדי פעם), יש לציין, כי במספר לא מועט של מקרים, הצווים היו בתוקף כ-100 ימים ואף יותר, כאשר במרבית הזמן, אם בכלל, כלל לא היה דיון בצורך בהשאתם.

יצוין כי לפי הנתונים לגבי משך תוקף הצווים (במעמד צד אחד ושניים), הרי שבשתי תקופות המחקר יחדיו, היה ממוצע התקופה שבה הצווים היו בתוקף ארוך ביותר – 43 ימים. חשיבותו של ממצא זה נובעת מכך שהתקופה הראשונה שלאחר פרוץ השביתה היא המשמעותית ביותר, והחנקת השביתה למשך 43 יום ממועד תחילתה, פוגעת בעובדים באופן אנוש.

חשוב לציין לגבי תחילת תוקפם של צווי המניעה, כי בכל המקרים מדובר בכניסתם לתוקף תוך פרק זמן קצר ביותר, מיד, או לכל היותר תוך מספר שעות ספורות. המדובר בנקודה משמעותית, היות שיש הבדל גדול אם תוקף הצו מתחיל למשל יום לאחר ההחלטה, שאז לשביתה יש השפעה מסוימת על המעביד, או אם הוא נכנס לתוקף באופן מיד, שאז השפעת השביתה נפסקת ללא גרימת נזק למעביד. גם כאן בולטת עמדתו הנחושה של בית הדין למנוע כל אפשרות של גרימת נזק למעביד.

לסיכום פרק זה ניתן לומר בוודאות, כי בית הדין לא יישם כמעט באופן מוחלט בתקופה שנבדקה את המדיניות המוצהרת בנושא הגידון; והמדיניות המיושמת מוטית כנגד העובדים. במרבית המקרים נכנסים הצווים לתוקף באופן מיד, ניתנו ללא הגבלה בזמן ונשארו בתוקף במשך זמן רב, מבלי שבית הדין הפעיל שיקול דעת כל זמן קצר לעניין בדיקת המשך הצורך בקיום הצווים ככלל, או במתכונתם הראשונית בפרט.

4.5 מאפייני המלצות בית הדין

בפרק 4.4.1 נטען, כי יש לראות במקרים שבהם המליץ בית הדין לצדדים להגיע להסדר, הבעת עמדה והתערבות פעילה של בית הדין, גם אם מתוחכמת יותר ולכאורה עקיפה, שהביאה להפסקת השביתה באמצעות הסכם בין הצדדים. בפרק זה יתוארו מאפייני אותן המלצות של בית הדין, על מנת לתמוך בטענה שלעיל, כמו גם לבדוק, אם קיימת הטיה במאפייני ההמלצות לכיוון אחד מהצדדים. לאור האחוז, הגבוה יחסית, של תיקים המסתיימים בעקבות המלצות בית הדין (18%), הרי שקיימת חשיבות לבדיקה זו.

התיקים הרלוונטיים לנושא זה הם כל התיקים שבהם הגיעו הצדדים להסדר בעקבות המלצת בית הדין, בקיזוז שני תיקים לא רלוונטיים, וסך הכול עשרה תיקים. לפי ממצאי בדיקת תוכן תיקים אלו עולה, כי בכולם, ללא יוצא מהכלל, כללה ההמלצה את המרכיבים הבאים: הפסקה של השביתה, לגבי כל פעולות המחאה של העובדים; ובדרך כלל, כניסת הצו האוסר לשבות לתוקף באופן מיידי, או, אם הדיון היה בערב, למחרת בבוקר עם תחילת העבודה. במרבית התיקים כללה ההמלצה הטלת חובת קיום משא ומתן. כל ההמלצות לא כללו חזרה של המעביד מפעולותיו מעוררות המחלוקת שהביאו, לטענת העובדים, לפרוץ השביתה.

יודגש, כי לפי הממצאים, כמו גם לפי הראיונות שנערכו במסגרת המחקר, במרבית המקרים כאשר בית הדין דן ושני הצדדים בפניו, הוא פועל בתחילה לכאורה כ"בית דין של יחסי עבודה", ומנסה תחילה להביא את הצדדים להסכמה ביניהם. הסכמה אשר כחלק בלתי נפרד ממנה, על העובדים להפסיק באופן מיידי את כל פעולות המחאה שלהם במסגרת השביתה, כאשר מצד שני, המעבידים אינם נדרשים לחדול מפעולותיהם מעוררות המחלוקת. חוסר איזון זה, יש בו כדי לפעול באופן ברור נגד העובדים. אם הצדדים אינם נענים לניסיונות הפישור והתיווך של בית הדין, כ"בית דין של יחסי עבודה", וכאמור, במרבית המקרים של המקרים היענות לניסיונות כאלו אינה מתיישבת עם האינטרס של העובדים, הרי אז הופך בית הדין להיות "בית דין של משפט", על כל מאפייניו הדוקניים והנוקשים נגד העובדים כפי שהוצגו עד כה. כדוגמה לכך, ניתן להתייחס לאמירה הבאה של בית הדין, שלפיה הוא: "מקווה ששני הצדדים יכנסו למשא ומתן מתוך רצון טוב וללא דעות מוקדמות, ובית הדין ממליץ שהצדדים יסיימו את הסכסוך שביניהם ללא צורך בצווים של בית הדין"³⁷. כלומר, בית הדין מבהיר לצדדים, כי בהיעדר הסכמה ביניהם יינתן צו נגד העובדים.

לסיכום, הממצאים שלעיל תומכים בטענה, כי המשמעות המעשית של המלצות בית הדין היא הפסקת השביתה. כמו כן, הממצאים כאן דומים ביותר לממצאים לגבי הצווים, גם לגבי משתנים נוספים, כגון היקף הגבלת השביתה ותחילת תוקף הפסקתה (בשניהם הפסקה טוטלית מידית); ושונים רק בנוגע להיקף הטלת חובת קיום משא ומתן (כאשר כאן היא גבוהה יותר מאשר לגבי קיומה במסגרת הצווים). גם כאן לא ניתן להבחין, כי בית הדין מפעיל שיקול דעת לגבי מאפייני המקרים שבאו בפניו, והוא מתייחס לכל המקרים באותו אופן (גישה שלילית כלפי העובדים). התמונה המצטיירת שוב היא של הטיה של בית הדין נגד העובדים.

4.6 בקשות לצווי מניעה זמניים שנדחו

כאמור, בשנתיים שנבדקו היו בסך הכול שני מקרים שבהם נדחו בקשות לצו

37 כדוגמה אחת מיני רבות ראו דב"ע נד/41-8 טלרד – מועצת פועלי לוד (לא פורסם) (עותק שמור במערכת).

מניעה זמני. שני המקרים התרחשו בשנים 1996–1997; האחד, לגבי שביתה בקופת חולים הכללית, והשני, באוניברסיטת תל-אביב. לאור מיעוט המקרים הללו, ההתייחסות אליהם במחקר תהיה באופן פרטני ולא סטטיסטי; גם אם לא בניתוח תוכן מקיף, החורג מתחומי רשימה זו. נתאר להלן את מאפייני שני התיקים. השביתה בקופת חולים הכללית הייתה עתידית ואמורה הייתה להתחיל לאחר זמן רב יחסית (12 יום ממועד הגשת הבקשה למתן הצו), ובכך אפשרה התארגנות מראש של המעביד לקראתה; היא הוגבלה רק ליום אחד; ולא איימה לפגוע בשירותים החיוניים. לכן נזקי השביתה למעביד היו מצומצמים ביותר. בשביתה באוניברסיטת תל-אביב, יוקדם וייאמר, כי העובדים נאלצו שלא לשבות במהלך תשעה ימים מאז הדיון הראשון במעמד שני הצדדים, כדי שיוכלו לזכות בארוכה מתאימה להגשת תצהיר תשובה מטעמם לבקשה לצו מניעה! למרות זאת, סווג מקרה זה כמקרה שבו נדחתה הבקשה לצו מניעה, כפי שקרה בהמשך, אף שבית הדין מנע קיום שביתה באוניברסיטה במשך תקופה ארוכה (אותם תשעה ימים). לגבי היקף השביתה באוניברסיטה, הרי העובדים הגבילוהו רק לפעולות מינמליות ביותר, בהיקף שהוגדר על ידי בית הדין עצמו כ"היקף שביתה מוגבל ביותר" וכש" הנזק הנגרם אינו רב ומהלך הפעילות האקדמית נמשך כסדרו"³⁸. מכאן, כי ההיקף המינימלי של השביתות, יחד עם תחילתן במועד עתידי (המאפשר את התארגנות המעביד לקראתן) יכול לכאורה להסביר מדוע דחה בית הדין את הבקשות לצווי מניעה.

עצם דחייתן של בקשות לצו מניעה, הגם אם לעתים נדירות (וכאשר נזקי השביתות הם מינימליים), עשוי להוכיח לכאורה, שהחלטות בית הדין ניתנות מתוך שקילה עניינית של כל מקרה, וכי לא קיימת הטיה מוקדמת שרירותית ומוחלטת של בית הדין, שתוביל אותו בכל מקרה, ולא משנה מה מאפייניו, לגרום, בדרך זו או אחרת, לסיום השביתה. לדעתי, ממצאי המחקר שוללים רושם זה. הנטייה לעשות שימוש בדעות מיעוט לשם הקניית לגיטימציה לעמדת הרוב מוכרת בספרות לגבי בית המשפט העליון בארצות-הברית³⁹. באופן דומה, הוכרה בספרות גם הנטייה לעשות שימוש במעט פסקי דין חריגים, (כדוגמת פסקי הדין שלעיל של בית הדין לעבודה), לשם הקניית לגיטימציה למרבית המכריעה של פסקי הדין, וזאת לגבי פסיקת בית המשפט העליון בישראל בנושאי בטחון בשטחים הכבושים⁴⁰.

38 דב"ע נ/17-41 אוניברסיטת תל אביב נ' ההסתדרות הכללית החדשה (לא פורסם) (עותק שמור במערכת) (להלן: עניין אוניברסיטת תל-אביב).

39 K. Stock "The Practice of Dissent in the Supreme Court" 105 Yale L. RJ. (1996) 2235.
40 ר' שמיר תפקידו הפוליטי של בית המשפט הגבוה לצדק (1988); ל' שלף "גבול האקטיביזם הוא הקו הירוק: בשולי ובשבילי הפסיקה של בית המשפט הגבוה לצדק בשטחים" עיוני משפט יז (1993) 757.

4.7 תוצאות ההליך העיקרי

לפי המדיניות המוצהרת, בהתחשב, בין היתר, בכעיית זהות הסעדים לגבי צווי מניעה בשביתות, הרי "אסור ש'הזמניות' [של ההליך לצו מניעה זמני] תביא לידי השגת המטרה הסופית, שלה עתרו, ותרוקן את ההליך מתוכן, כך שבדרך סעד ביניים, ללא בירור ענייני, תושג המטרה הסופית שלה עתרו"⁴¹. כלומר, לפי הלכה זו, ראוי וצריך כי במרבית המכריעה של המקרים יתנהל ההליך המשפטי במלואו, ולא יבוא לידי ביטוי רק במסגרת הליך הביניים לצו זמני. במסגרת עיבוד הנתונים למחקר זה, סווגו כתיקים שבהם ניתן פסק דין, רק מקרים שבהם התקיים ההליך במלואו, כמפורט לעיל, וניתן פסק דין מפורט של בית הדין; זאת, להבדיל ממצב של הסכמה עצמאית בין הצדדים במסגרת הליך ביניים, לפני הדיון או במהלכו, כאשר בית הדין התבקש לתת לה תוקף של פסק דין.

המסקנה הברורה והמוחלטת מנתוני המחקר היא, כי במרבית המכריעה של המקרים (95% לגבי השנתיים), הלכת המדיניות המוצהרת לעניין זה כלל אינה מיושמת וההליך העיקרי אינו מגיע לסיומו. מכאן, שלא רק שההליך הזמני הוא חלק בלתי נפרד מההליך המשפטי, אלא הוא למעשה ההליך המרכזי בחשיבותו בהליך המשפטי שננקט, כאשר כמעט שאין כל משמעות להליך העיקרי. הבעייתיות עקב כך במדיניות מיושמת כזו, מקורה בכך שבמרבית המכריעה של המקרים הרלוונטיים מופסקת השביתה (על ידי צו או עקב הסכמת הצדדים שמקורה ב"המלצת" בית הדין), וההליך המשפטי מהבחינה המהותית הסתיים, כאשר למעשה לא נערך בירור ענייני ומלא של הסכסוך.

בהתייחס בקצרה לתוכן שלושת פסקי הדין שכן ניתנו, הרי שבשניים מהם ניתן צו מניעה קבוע⁴²; כאשר בתיק השלישי הבקשה נדחתה באופן "פורמלי", אך הוטלו הגבלות רבות, שונות, ומשמעותיות על השובתים לשם הקטנת נזקי השביתה. לכן, מהבחינה המהותית, ניתן להתייחס גם לבקשה זו כאילו התקבלה באופן חלקי⁴³. מאפייני פסקי הדין דומים למאפייני ההחלטות לצווי המניעה הזמניים, מבחינת אי-הפעלת שיקול דעת, הגבלה מתוחכמת של פעולות העובדים, וכדומה.

4.8 ערעורים

במהלך השנתיים יחד הוגשו רק שלושה ערעורים במסגרת כל התיקים שנבדקו. שניים מהערעורים היו על פסקי דין שלפיהם ניתנו צווי מניעה, ואחד על החלטה זמנית למתן צו מניעה.

לגבי ערעורים על החלטות לצו זמני, הרי מדובר בערעור אחד בנוגע ל-36

41 דב"ע ועד בנק איגוד, לעיל הערה 18, בע' 51.

42 עניין אוניברסיטת תל-אביב, לעיל הערה 38; נז/40-70 התעשייה האווירית לישראל בע"מ נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה (לא פורסט) (עותק שמור במערכת).

43 דב"ע נז/41-34 מ"י נ' ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י (לא פורסט) (עותק שמור במערכת).

החלטות (34 למתן צו ו-2 לדחיית הבקשה למתן צו), כלומר, מדובר ב-3% של הגשת ערעורים. הממצא לגבי ההיקף המצומצם של ערעורים על החלטות לצו זמני אינו מפתיע, ותומך בטענה כי פרק הזמן הראשון שלאחר פרץ השביתה הוא החשוב ביותר. עד למתן החלטה על ערעור על החלטה למתן צו זמני, יעבור פרק זמן שינטרל ממשמעות מעשית לגבי השביתה הנידונה את ההחלטה.

5. סיכום ומסקנות

בפרק זה נסכם את ממצאי המחקר; תיקבע ההכרעה הכוללת לגבי מטרת המחקר: האם המדיניות המיושמת הייתה מוטית, מהו יחס המדיניות המיושמת לזו המוצהרת ונתייחס למסקנות שונות הנובעות מהנתונים שנאספו.

סיכום המדיניות המיושמת: לאור הממצאים הרבים שנאספו, נרכז להלן את הנתונים העיקריים, יחד לגבי השנתיים הנחקרות.

בהתייחס לנתוני הרקע העיקריים מתברר, כי כ-77% מהפונים הם מהסקטור הציבורי, כלומר שבית הדין מכריע בעיקר לגבי שביתות בסקטור זה, ושם עיקר השפעתו. התברר, כי ההליך לצו זמני (שאמור לפי המדיניות המוצהרת להיות רק הליך ביניים ושולי יחסית להליך העיקרי לצו מניעה קבוע מבחינת חשיבותו), הוא למעשה ההליך העיקרי והמרכזי בחשיבותו המעשית: בכל התיקים הוגשו גם בקשות לצו זמני, ובמרביתם המכריעה (86% מהמקרים הרלוונטיים) גם בקשות לצו זמני במעמד אחד. ב-95% מהמקרים ההליך המשפטי לא הגיע לסימו.

בהתייחס לתוצאות ההליך הזמני – כממצא מרכזי בחשיבותו התברר, כי בכ-95% מהמקרים הרלוונטיים, קבע בית הדין עמדה בסכסוך והביא להפסקת השביתה על ידי צו מניעה, או במקרים אחרים בדרך המתוחכמת והעקיפה של מתן "המלצה" לצדדים להגיע להסכמה ביניהם. בכ-28% מהמקרים ניתן צו במעמד צד אחד. החלטות בית הדין למתן צווי מניעה זמניים כוללות: ב-97% מהמקרים הגבלה של כל פעולות המחאה של העובדים; ב-100% מהמקרים הגבלה שנכנסת לתוקף מידי (או בחלק מהמקרים תוך מספר שעות); ב-79% מהמקרים תוקף הצווים הוא לזמן בלתי מוגבל; כאשר הצווים היו בתוקף לפרקי זמן ארוכים ביותר (43 ימים בממוצע) וכמעט תמיד הצווים ניתנו והיו בתוקף ללא מנגנון של בדיקה לסירוגין של ההתרחשויות בסכסוך כל עוד הצו בתוקף. במקרים רבים (36%) לא ניתנים כלל נימוקים להחלטות בית הדין להצדקת הצורך במתן הצו; וכמעט תמיד (90%) לא ניתנים נימוקים לצורך במתן הצו דווקא במעמד צד אחד. רק ב-12% מהמקרים התברר כי בית הדין מיישם שיקול דעת לגבי החלטותיו – כאילו כל המקרים שבפניו הנם זהים. רק ב-17% מהמקרים שבהם ניתן צו, חייב בית הדין את המעבידים להיכנס למשא ומתן עם העובדים. בכל המקרים שבהם "המליץ" בית הדין לצדדים לגבי אופן הסדרת הסכסוך, כללה המלצה זו מרכיבים דומים

ביותר לאלו של הצורים שהוא נהג לתת: הפסקה מידית או כמעט מידית של השביתה, וזאת לגבי כל פעולות המחאה שבמסגרתה.

במסגרת המחקר התברר מספר אמצעים שנוקט בית הדין במסגרת המדיניות המיושמת, על מנת לייצר ולשמר את הלגיטימיות שלו בפני העובדים והציבור⁴⁴: (א) הטקטיקה של הפסקת השביתה על ידי הצגה בפני העובדים של המלצה "שקשה לסרב לה" להפסקת השביתה, במקום מתן צו באופן ישיר. כך נוצר הרושם, כי העובדים הסכימו מרצונם החופשי להפסקת השביתה; (ב) דחייה באופן פורמלי של הבקשה למתן צו, אך הטלת הגבלות בפועל על העובדים השוכתים, ולעתים הגבלות מתוחכמות המנסות להסתיר את העובדה כי מדובר בהיקף רחב או כמעט טוטלי של הגבלה⁴⁵; (ג) הפער הגדול ביותר בין המדיניות המוצהרת למיושמת – שימוש בטרוריקה חוזרת ונשנית לגבי חשיבות עקרון הדמוקרטיה התעשייתית, בנוגע, בין היתר, לשוליות משמעות והיקף התערבות בית הדין בסכסוך; בנוגע לחשיבות זכות השביתה והזהירות שיש לנקוט בהגבלתה; ובנוגע להיות בית הדין לכאורה בית דין של יחסי עבודה ולא בית דין של משפט; (ד) דחיית מספר מועט ושולי של בקשות למתן צווים זמניים, וזאת כהוכחה לכך, כי בית הדין מכריע בכל מקרה לגופו של עניין; (ה) הטלה של חובת קיום משא ומתן בין הצדדים לסכסוך – גם אם בפועל באופן חלקי ביותר – תוך כדי הצגה של הטלת חובה זו כזה, לכאורה, במהותה למתן צו מניעה.

נתייחס לממצאי המחקר (לפי שנתיים במאוחד) במשולב עם ממצאי המחקרים הקודמים שנערכו בנושא של צווי מניעה. מהבחינה המהותית, שיעור התערבות בית הדין להפסקת שביתות היה גבוה ביותר גם בעבר והגיע בשנים 1974–1976 ל-81%, ובשנת 1986–1987 ל-89%. למעשה, כמעט ממועד הקמתו של בית הדין ועד תקופת המחקר, קיימת מגמה עקבית של עליה בהיקף התערבות בית הדין להפסקת שביתות – עד להגעה בתקופה המחקר, להיקף הענות מהותית לבקשות להפסקת השביתות בשיעור הממוצע הכמעט מוחלט של 95%! כל זאת, בניגוד למדיניות המוצהרת בנושא זה. לפי ממצאי המחקר, ובניגוד למגמת העלייה בהתערבות בית הדין בשנים שצוינה לעיל, ניתן היה להבחין בשינוי במדיניות בית הדין לגבי מרבית המשתנים בין שנת 1993–1994 בנוגע לשנת 1996–1997, כך שבשנת 1996–1997 המדיניות המיושמת הייתה פחות מוטית ויותר תואמת את המדיניות המוצהרת. למרות זאת, גם לגבי שנת 1996–1997, בפני עצמה, הובחנה במרבית המכריעה של המקרים מדיניות מוטית ברורה, ואף חורגת בצורה ברורה מהמדיניות המוצהרת. בכל מקרה, מסיבות שצוינו לעיל (כגון, מבחינה סטטיסטית), לא ניתן לראות בממצאי כל אחת מהשנים לחוד, כתקפים.

44 להתייחסות בספרות להסתרת השופט בבית הדין לעבודה את המטען הערכי של הכרעותיו ואופן ההסתרה, ראו מונדלק, לעיל הערה 7, בע' 357.

45 ראו למשל דב"ע נ/41-64 חברה קדישא גח"א ש"י נ' עובדי חברה קדישא ש"י (לא פורסם) (עותק שמור במערכת).

מסקנות המחקר — מסקנת המחקר היא, כי מדיניות בית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב בשנים שנבדקו בנוגע לצווי מניעה נגד שכיתות בתקופת המחקר התבררה כמוטית, וזאת לטובת המעבידים. בית הדין מפגין את התנגדותו לנקיטת העובדים בהליך השביתה, ונוקט דרכים שונות על מנת למנוע את קיום השביתות — ואכן, מידת האפקטיביות שלו להשגת מטרתו היא גבוהה ביותר וכמעט מוחלטת. בית הדין מתגלה כבירור כבית דין של משפט — הפועל בדיוקנות, בעקביות, בנוקשות ובפורמליות לאכיפת הוראות הדין ולא בהתאם ליומרתו להצטייר כבית דין של יחסי עבודה. מדיניות מוטית זו פוגעת בעקרון "אובייקטיביות בית המשפט", ובעקרון הדמוקרטיה התעשייתית (בנוגע למיעוט התערבות ביחסי העבודה במערכת). תמיכה במסקנות אלו ניתן למצוא בכך שהממצאים הללו לגבי כיוון ההטייה עקביים בכל המשתנים שנבדקו; בכך שהממצאים גבוהים ביותר בעצמתם, ולעיתים כמעט מוחלטים (למשל, 95% של מתן צווי מניעה, ונתונים דומים לגבי היקף כמעט אבסולוטי של הגבלה); ובכך שיש התאמה גבוהה ביותר בין הממצאים הסטטיסטיים לממצאים של ניתוחי התוכן של רבים מהתיקים וההחלטות. ממצאי המחקרים הקודמים שנעשו בעבר בתחום, תומכים בעקביות רבה בממצאי המחקר הנוכחי, על משתניו השונים.

בנוגע לפער בין המדיניות המיושמת למוצהרת, במסגרת המחקר התברר באופן חד-משמעי, לגבי כל המשתנים שנבדקו, כי קיים פער משמעותי ביותר בין המדיניות המוצהרת למיושמת. הפער מאופיין בכך, שהמדיניות המוצהרת מדברת השכם והערב על שמירה על איזון במשפט (במסגרת עקרון "אובייקטיביות בית המשפט"), ועל תמיכה בעקרון הדמוקרטיה התעשייתית (בנוגע למיעוט התערבות ביחסי העבודה במערכת יחסי עבודה). לעומת זאת, בפועל, המדיניות המיושמת, כאמור, מתערבת ביחסי העבודה באופן משמעותי, על ידי מדיניותה המוטית לטובת המעבידים. הנימוקים לתמיכה במסקנה זו זהים לאלו שניתנו לעיל לגבי המסקנה לגבי הטיית בית הדין. יודגש, כי חייבת להיות זהות בין המדיניות המוצהרת, המוצגת בפני הציבור והצדדים למערכת כמחייבת וכרווחת, לבין המדיניות המיושמת, הרווחת באמת. בהיעדר זהות בין שני סוגי המדיניות, יכול הציבור להימצא במצב של טעות לגבי המצב הקיים. דגש מיוחד לבעייתיות במצב יש לעובדה, כי קשה (בהיעדר מחקר אמפירי כדוגמת המחקר הנוכחי), לאבחן בוודאות את מאפייני המדיניות המיושמת.

ממצאי המחקר תומכים בטענות אסכולת ה-CLS לגבי הקשר בין הספירה המשפטית (בית הדין) לבין המדינה, אף שבית הדין מתיימר לכאורה להיות אוטונומי ממנה. ממצאים אלו מבחינה מסוימת אינם מפתיעים. מערכת בית הדין הוקמה על ידי המדינה ומהווה חלק ממנגנוניה. שופטי המערכת, שהם המרכיב הדומיננטי בבית הדין, ממונים בעיקר על ידי המדינה. בית הדין מטפל בעיקר בפניות של המדינה אליו, לקבלת צווי מניעה. קיימת זהות אינטרסים גדולה ביותר

בין האינטרסים של המדינה (כמעסיקה, כדואגת לשביעות רצון הציבור וכדומה), לאלו של המעבידים וכנגד האינטרסים של העובדים. יודגש, כי בית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב, הוא המרכזי במערכת בית הדין לעבודה. מכהנים בו כ-50% מכלל השופטים בבתי הדין האזוריים (14 מתוך 30 סך הכול), מופנות אליו כ-40% מכלל התביעות במערכת בית הדין במדינה, כ-44% מכלל הבקשות לגבי שבתות, ונידונים בו התיקים המורכבים והחשובים ביותר⁴⁶. מכאן המשמעות הנובעת מממצאי המחקר, לכלל מערכת יחסי העבודה בישראל.

46 פ' יגאל "ריאיון עם השופט הראשי בבית הדין האזורי בתל-אביב" הגלימה 14 (1988) 11.