

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"צ 7029/95

בפני:

כבוד הנשיא א' ברק
כבוד המשנה לנשיא ש' לין
כבוד השופט א' גולדברג
כבוד השופט ת' אור
כבוד השופט א' מצא
כבוד השופט מ' חשין
כבוד השופט י' זמיר
כבוד השופטת ט' שטרסברג-כהן
כבוד השופטת ד' דורנר

העותרת:

הסתדרות העובדים הכללית החדשה

נ ג ד

המשיבים:

1. בית הדין הארצי לעבודה
2. עמית - הסתדרות עובדים מכבי
3. מרכז השלטון המקומי
4. מדינת ישראל
5. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה למתן צו על-תנאי

בשם העותרת:

עו"ד נחום פינברג, עו"ד אביגדור פלדמן
עו"ד פרנסס רדאי, עו"ד עמי שחר

בשם משיבה מס' 2:

עו"ד חיים ברנזון, עו"ד מרדכי מרוני
עו"ד דפנה שמואלביץ, עו"ד אמנון גולדנברג
עו"ד אילן סופר

בשם המשיבים מס' 4-5:

עו"ד נורית אלשטיין

פ ס ק - ד י ן

השופט י' זמיר:

חלק א: מבוא

התובענה

1. האם ארגון פלוני הוא ארגון עובדים? כדי להשיב על שאלה זאת, יש להקדים ולהשיב על השאלה: מהו ארגון עובדים?

שתי שאלות אלה עמדו במרכז התובענה שהוגשה על ידי "עמית" - הסתדרות עובדים מכבי (להלן - ארגון עמית) לבית הדין הארצי לעבודה: דב"ע נה30-4/ עמית - הסתדרות עובדים מכבי נ' מרכז השלטון המקומי ואח' (להלן - משפט עמית). התובענה הוגשה לפי סעיף 25 לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט1969-. סעיף זה מסמיק את בית הדין הארצי לעבודה לדון, בין השאר, בתובענות בין ארגון עובדים לארגון עובדים אחר. בתובענות כאלה דן בית הדין הארצי לעבודה (להלן - בית הדין) כערכאה ראשונה ולא כערכאת ערעור.

ארגון עמית הגיש את התובענה נגד רשימה מרשימה של מעבידים ציבוריים: מרכז השלטון המקומי, מדינת ישראל, שלוש הערים הגדולות, קופת חולים של ההסתדרות הכללית, הסתדרות מדיצינית הדסה, המוסדות להשכלה גבוהה, הסוכנות היהודית לא"י והסתדרות העובדים הכללית החדשה. אך ההתמודדות בפני בית הדין נערכה בעיקר בין ארגון עמית מצד אחד לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות הכללית), כארגון העובדים הגדול במדינה, והיועץ המשפטי לממשלה, שביקש להצטרף להליך כנציג האינטרס הציבורי, מצד שני.

בתובענה התבקש בית הדין להצהיר כי ארגון עמית הינו ארגון עובדים לכל עניין ודבר. ארגון עמית לא הסתפק בכך וביקש גם סעדים נוספים הנגזרים מן המעמד של ארגון עובדים.

ראשית, הוא ביקש לחייב את המשיבים, במעמדם כמעבידים, להחיל על החברים בארגון עמית הסדר של גביה מרוכזת של דמי החבר לארגון זה, בדומה להסדר החל על החברים בהסתדרות הכללית. אך

לפי סעיף 25(א)(3) לחוק הגנת השכר, התשי"ח 1958-, הסדר של גביה מרוכזת, בדרך של ניכוי מן השכר, אפשרי רק לגבי חברים "בארגון עובדים". לכן הסדר כזה מותנה בהכרה של ארגון עמית כארגון עובדים לפי חוק הגנת השכר.

שנית, ארגון עמית תבע שבית הדין יורה כי אין לנכות משכר העבודה של החברים בארגון זה דמי טיפול מקצועי-ארגוני (להלן - דמי טיפול). לפי סעיף 25(א)(3) לחוק הגנת השכר, רשאי מעביד, בתנאים מסויימים, לנכות דמי טיפול לטובת ארגון העובדים היציג "משכרו של עובד שאיננו חבר בשום ארגון עובדים". וראו תקנות הגנת השכר (מכסימום דמי טיפול מקצועי-ארגוני), התשמ"ח 1988-. מכאן, שאם ארגון עמית הינו ארגון עובדים, אין מעביד רשאי לנכות דמי טיפול משכרם של החברים בארגון זה.

ארגון עמית הגיש את התובענה לבית הדין, לאחר שביקש מן המדינה שלא תנכה דמי טיפול משכרם של חברי הארגון, ואילו ההסתדרות הכללית התנגדה לבקשה זאת, בטענה שארגון עמית אינו ארגון עובדים, כמשמעות הביטוי בסעיף 25(א) לחוק הגנת השכר.

במהלך ההתדיינות הודיעה המדינה לארגון עמית כי היא מסכימה להנהיג הסדר של גביה מרוכזת של דמי חבר לארגון זה מעובדי המדינה, על פי הרשאה מפורשת של כל חבר בארגון, אך זאת בתנאי שקודם לכן יקבע בית המשפט, בפסק דין סופי, כי הארגון הינו ארגון עובדים לפי סעיף 25(א) לחוק הגנת השכר.

בית הדין שמע את טענות הצדדים, קיבל ראיות, ובסופו של דבר החליט, ברוב של ארבעה נגד שלושה, לקבל את התובענה ולהכיר בארגון עמית כארגון עובדים.

לדעת ההסתדרות הכללית, פסק הדין של הרוב מוטעה. היא טוענת, כפי שנאמר בפסק הדין של המיעוט, כי ארגון עמית אינו ארגון עובדים. לפיכך היא מבקשת, בעתירה זאת, שבית המשפט יבטל את פסק הדין של בית הדין.

2. די בסעיף 25(א) לחוק הגנת השכר כדי להבהיר את החשיבות המעשית הנובעת לתובענה זאת. הניכוי של דמי חבר בארגון עובדים מן השכר הוא הדרך היעילה והחסכונית ביותר לגביה של דמי החבר. ארגון העובדים אינו צריך לחזר אחר כל עובד ועובד, אלא המעביד מנכה את דמי החבר משכרו של העובד, דבר חודש בחודשו, ומעביר את דמי החבר שנוכו, באופן מרוכז, לידי הארגון. מבחינה מעשית זו גם, במקרים רבים, הדרך

היחידה. אך ארגון עמית אינו יכול ליהנות מן הגביה המרוכזת של דמי החבר אלא אם יוכר, קודם לכן, כארגון עובדים.

זאת ועוד. דבר רגיל הוא אצל מעבידים גדולים, ובהם המדינה ויתר הגופים שצורפו כמשיבים לתובענה זאת, שהסכם קיבוצי קובע כי המעביד ינכה משכרם של עובדים שאינם חברים בשום ארגון עובדים דמי טיפול ויעביר אותם אל ארגון העובדים היציג. לפי הסכם המסגרת בשירות הציבורי מיום 9.1.1995, דמי הטיפול יהיו בשעור 0.7% מן השכר, עד תקרת שכר שנקבעה בהסכם זה. בדרך כלל, ההסתדרות הכללית היא ארגון העובדים היציג, ולכן דמי הטיפול מועברים אליה. אולם, כפי שחוק הגנת השכר קובע, המעביד אינו רשאי לנכות דמי טיפול מעובדים שהינם חברים בארגון עובדים כלשהו. מכאן, שאם ארגון עמית הינו ארגון עובדים, אין המעביד רשאי לנכות דמי טיפול מן החברים בארגון זה.

ברור, אם כן, עד כמה חשובה השאלה אם ארגון עמית הינו ארגון עובדים מבחינת החברים בארגון זה: התשובה לשאלה תקבע אם הם חייבים לשלם דמי טיפול לארגון היציג נוסף לדמי החבר בארגון עמית. בעצם, התשובה תקבע אם כדאי לעובד, מבחינה כספית, להצטרף כחבר לארגון עמית.

מכאן גם החשיבות הרבה הנובעת לתשובה מן הבחינה של ההסתדרות הכללית ומן הבחינה של ארגון עמית. מן הבחינה של ההסתדרות הכללית, ההכרה בארגון עמית כארגון עובדים עלולה, קודם כל, לפגוע בהכנסות של ההסתדרות הכללית, שתפסיד את דמי הטיפול של כל העובדים אשר יצטרפו לחברים לארגון עמית. נוסף לכך, היא עלולה להגדיל את מספר החברים בארגון עמית, ואולי גם להקטין את מספר החברים בהסתדרות הכללית, על כל הנובע מכך לגבי המעמד של ההסתדרות הכללית בתחום יחסי העבודה. ואילו מן הבחינה של ארגון עמית, התשובה עשויה להיות גורלית להתפתחותו, ואולי אף לעצם קיומו, של ארגון זה.

ואין בכך אלא מקצת החשיבות של השאלה מהו ארגון עובדים. שאלה זאת עשויה להתעורר בהקשרים נוספים לפי חוקים רבים. לדוגמה, רק "ארגון עובדים" יכול להיות צד להסכם קיבוצי לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, ובדרך כלל רק "ארגון עובדים" יכול להיות צד לסכסוך עבודה לפי חוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז-1957. לכן התשובה לשאלה מהו ארגון עובדים עשויה להשפיע באופן מהותי על המערך של יחסי העבודה בישראל. והמערך של יחסי העבודה הוא, כמובן, מרכיב חשוב במסגרת החברה והמשק של ישראל.

העובדות

3. השאלה אם ארגון עמית הינו ארגון עובדים תלוייה, בראש ובראשונה, בעובדות, ואלה העובדות, כפי שנקבעו על ידי בית הדין, בפסק הדין של הרוב (פיסקה 4):

"העובדות, אשר למעשה כמעט לא היו שנויות במחלוקת, כעולה מכתבי הטענות, התצהירים שצורפו לכתבי בי-הדין ומהעדויות שהושמעו, הן:

(א) 'קופת חולים מכבי' הינה גוף המספק שירותי רפואה, והינה נמנית על קופות החולים שהוכרו בחוק מס מקביל, התשל"ג-1973 - וחוק בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.

(ב) 'קרן מכבי' הינה עמותה (מספרה 58-007-099 -3) הקשורה עם 'קופת חולים מכבי', ומטרתה - כעולה מתקנונה הן:

א. להגיש - בצורה כלשהי - תמיכה, עזרה וסיוע חמרי ואחר לחברי העמותה, להסתדרות מכבי ישראל קופת-חולים מכבי כוללת קופת-חולים אסף, אגודה לעזרה רפואית (להלן 'קופ"ח מכבי') וגם/או לעובדים ולרופאים הקשורים לקופ"ח מכבי וגם/או להסתדרות מכבי ישראל.

ב. לקדם את ענייניהם המקצועיים, החברתיים והכלכליים של חברי העמותה.

ג. לפעול בכל, צורה שתראה לעמותה במסגרת סמכויותיה.

(ג) בעקבות ההליכים לחקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שכללו הוראות בדבר גבית מס רווחת האדם..., הוקמה במרוצת שנת 1994 'הסתדרות עובדים מכבי' וניסחה תקנון משלה. כעבור זמן מה, בעקבות ביטול הזיקה בין ביטוח הבריאות ומס הארגון או מס רווחת האדם, החליטו מייסדיה לשנות את שמה ל'עמית', ולשנות מספר הוראות מהתקנון המקורי. עמית נרשמה כעמותה על ידי רשם העמותות ביום 29.5.1995 (מספרה 50-026-445-5)...

(ד) חברי הוועד המנהל של 'עמית' הינם: מר דן זלינגר, המכהן כיו"ר העמותה; חמישה מעובדי 'קופת חולים מכבי' הממלאים בה תפקידים בכירים והשביעי הינו כלכל בחברת 'אל על' בע"מ.

לא הובהר כיצד הפכו דווקא אלה לחברי הוועד המנהל של 'עמית'.

(ה) מר דן זלינגר נשכר בשעתו להקים את 'עמית'. חברים בכירים ב'קרן מכבי' וב'קופת חולים מכבי' ראינו את מר זלינגר טרם תחילת עבודתו, והם אלה שסיכמו עמו את תנאי עבודתו ושכרו.

(ו) 'עמית' (בשמה הקודם - 'הסתדרות עובדים מכבי') החלה לפעול כארגון של 'קרן מכבי'. לאחר מכן הופרדה פעולתה על ידי כך שהועמד לרשותה תקציב מיוחד (שנוהל בחשבון בנק נפרד של 'קרן מכבי'), אשר בעלי זכות החתימה בו היו מר זלינגר וחבר נוסף של הוועד המנהל שלה, מעובדי 'קרן מכבי'. עם איגודה ורישומה של 'עמית', היא החלה לנהל את ענייניה הכספיים בחשבון בנק עצמאי.

(ז) משרדיה של 'עמית' ממוקמים עתה בחצרים השייכים ל'קרן מכבי'; היא משתמשת במרכזיה של 'קרן מכבי' ושל 'קופת חולים מכבי'.

(ח) לטענת 'עמית' (אין לנו צורך בהליך זה להכריע בשאלה אם אנו מקבלים טענות אלה כלשונן וכרוחן אם לאו), הכספים, שהועמדו לרשותה על ידי 'קרן מכבי', היו בגדר הלוואה, ו'עמית' משלמת דמי שכירות עבור המשרדים בהם היא משתמשת.

(ט) העובדים ב'קופת חולים מכבי' מטפלים גם ברישום חברים חדשים ל'עמית' וכן מספקים מידע בקשר ל'עמית', לפונים אליהם בעניין זה.

(י) 'עמית' (בשמה הקודם) פנתה לכל חברי 'קרן מכבי', שהם גם 'חברי קופת חולים מכבי', בהצעה להצטרף לשורותיה. דרך פניה נוספת היתה באמצעות פירסום בעתונות היומית בדבר הקמתה של 'עמית' כארגון עובדים והשירותים אותם תספק.

(יא) בתחילת דרכה היתה 'עמית' פתוחה להצטרפות של חברי 'קופת חולים מכבי' ו'קרן מכבי' בלבד, אולם מתחילת 1995 נפתחו שורותיה לכל מאן דבעי.

(יב) 'עמית' טענה בבקשתה, כי בעת הגשת הבקשה לבית הדין, נמנים על שורותיה למעלה מ-150,000 חברים רשומים, ובעת הדיון טענה, כי בינתיים נוספו לה חברים רבים כך שמספר אלה שחתמו על טופס הצטרפות הוא כ-175,000.

(יג) מאידך, מעדותו של מר זלינגר, עולה כי היו ל'עמית' רק מספר מאות חברים המשלמים לה ישירות מס חבר.

(יד) מדמי החבר אותם גובה 'עמית', היא מעבירה חלק ל'קרן מכבי' להבטחת 'ביטוח משלים' לחברי 'עמית', שהם גם חברים ב'קופת חולים מכבי'.

על פי עדותו של מר זלינגר, פועלת 'עמית' להשגת הסדרים לביטוח משלים גם לחבריה, אשר אינם מבוטחים ב'קופת חולים מכבי'.

4. אלה העובדות העיקריות הנוגעות לעניין, כפי שנקבעו בפסק הדין, אך לא כל העובדות הנוגעות לעניין. חלק מהעובדות נותרו נעלמות, אם משום שבית הדין היה סבור שאין בהן כדי להכריע בדיון, ואם משום טעם אחר.

כך, לדוגמה, כפי שבית הדין מציין, לא הובהר כיצד זה קרה שהוועד המנהל של ארגון עמית הורכב כפי שהורכב, כאשר חמישה מתוך שבעת החברים בוועד ממלאים תפקידים בכירים בקופת חולים מכבי. כמו כן השאיר בית הדין ללא הכרעה את השאלה אם אמנם כספים שהועמדו לרשותו של ארגון עמית על ידי קרן מכבי היו בגדר הלוואה, ואם ארגון עמית משלם דמי שכירות לקרן מכבי עבור המשרדים המשמשים את הארגון. זאת ועוד. בית הדין מביא את הטענה של ארגון עמית כי הארגון מנה 150,000 חברים רשומים במועד בו הוגשה התובענה לבית הדין, ולאחר מכן (בשלב מתקדם של ההליכים בבית הדין) - 175,000 חברים, ומיד בהמשך מציין בית הדין כי לפי עדותו של מר דן זלינגר, יושב-הראש של ארגון עמית, אין לארגון עמית אלא מאות חברים המשלמים דמי חבר ישירות לארגון. מהו, אם כן, מספר החברים בארגון עמית? על כך אין ממצא של בית הדין.

שאלות עובדתיות נוספות, שיש בהן כדי להשליך אור על ארגון עמית, נותרו ללא תשובה. כך, למשל, בית הדין אינו מציין את היחס בקרב החברים בארגון עמית בין עובדים שכירים, עובדים עצמאיים ואחרים שאינם לא עובדים שכירים ולא עובדים עצמאיים. בית הדין מציין, לעומת זאת, כי לגירסת המדינה, ארגון עמית הוקם לשם הפקת רווח לקופת חולים מכבי. אך בית הדין אינו מברר שאלה זאת, ומכל מקום אינו נוקט עמדה לגביה, אם נכונה היא אם לאו. ואפשר היה להוסיף עוד שאלות עובדתיות, שיש להן נגיעה לעניין הנדון, ולא ניתנה להן תשובה.

ארגון עמית הגיש לבית משפט זה, במהלך ההתדיינות, בקשה להגשת תצהיר נוסף, ובו עובדות חדשות, על דברים שהתרחשו לאחר השלב של הבאת ראיות בבית הדין ואף לאחר שניתן פסק הדין של בית הדין. אך בית המשפט דחה את הבקשה. כידוע, בית משפט זה, כשהוא יושב לביקורת על בית הדין, אינו דן כערכאה ראשונה, המקבלת ראיות וקובעת עובדות. הוא אינו אמור אלא לברר אם נפלה טעות משפטית מהותית בפסק הדין של בית הדין. לפיכך עלינו לברר את הטענות נגד פסק הדין לפי מצב העובדות שהיו בפני בית הדין. התוצאה היא, שאין בפנינו אלא עובדות אלה, ובמידה שבפני בית הדין היה חסר בעובדות, נותר חסר זה גם בפנינו.

פסק הדין

5. מה הבסיס לפסק הדין של הרוב? כיוון שבחוק אין הגדרה של ארגון עובדים, פנה בית הדין אל הפסיקה. בפסיקה של בית הדין לעבודה נמצאו לו סימני היכר לצורך הכרה בארגון עובדים. וכך אמר (בפסיקה 26):

"מה הם אותם סימני היכר שנקבעו בפסיקה להכרה בארגון 'כארגון עובדים'?"

א. צריך שתהא התארגנות לתקופה בלתי מוגדרת מראש או לפחות לפרק זמן ממושך דיו (דב"ע לג' 4-7 /אוניברסיטת תל-אביב, בעמ' 99) צריך ארגון הסגל האקדמי באוניברסיטת תל-אביב, פד"ע ד', 55, 99).

ב. צריך שיהא תקנון (שם).

ג. צריך שההתארגנות תהא מבוססת על חברות אישית של עובדים; ההצטרפות לארגון (אוניברסיטת תל-אביב, בעמ' 99) צריך שתהיה וולונטרית הן לענין ההצטרפות לארגון (דב"ע מב' 2-5 /הסתדרות הכללית - אגודת העובדים הבכירים בפז ואח', פד"ע יד 367, 384) והן לענין עזיבתו.

ד. צריך שבתקנון תקבענה מטרות מוגדרות הכוללות קידום ענייניהם של החברים כעובדים (פז, בעמ' 383).

אולם, לסימני היכר אלה הוסיף בית הדין שתי הערות. ראשית, אמר בית הדין, סימני ההיכר שנקבעו בפסיקה "נאמרו לעניין המונח 'ארגון עובדים' בחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז 1957-, אך אין להביא למצב על פיו גוף מסוים יהיה 'ארגון עובדים' לעניין חוק ההסכמים הקיבוציים, ולא יוכר ככזה לכל דבר ועניין, לרבות לעניין סעיף 25(א) לחוק הגנת השכר". הווי אומר, ארגון שהוא ארגון עובדים לצורך חוק הסכמים קיבוציים, הוא גם ארגון עובדים לצורך חוק הגנת השכר, וכך גם לצורך חוקי עבודה אחרים. אחדות הרעיון, אפשר לומר, נשמרת על אף ריבוי החוקים.

שנית, הוסיף בית הדין, סימני ההיכר שנקבעו בפסיקה הם "רק מקצת מסימני ההיכר". אין הם בגדר "רשימה סופית וסגורה של סימני היכר". בית הדין מוסמך להוסיף סימני היכר להכרה בארגון כארגון עובדים. משמע, אפשר שארגון יקיים את כל סימני ההיכר שנקבעו עד כה בפסיקה, ואף-על-פי כן לא יחשב ארגון עובדים, אם בית הדין יחליט להוסיף סימן היכר חדש.

אכן, כיוון שסימני ההיכר שנקבעו בפסיקה אינם ממצים, בדק בית הדין שני סימני היכר נוספים:

(א) האם ארגון עובדים חייב להיות מורכב מעובדים בלבד? בית הדין מציין כי בהסתדרות הכללית מאורגנים גם עובדים עצמאיים, חברי אגודות שיתופיות ואחרים שאינם עובדים שכירים, וכך גם בארגוני עובדים אחרים, כמו ההסתדרות הרפואית בישראל או אגודת העיתונאים. בית הדין אינו קובע בלשון ברורה אם, לדעתו, תנאי הוא שארגון עובדים יהיה מורכב מעובדים בלבד, אך דומה כי, לדעתו, התשובה שלילית.

(ב) מה המטרות של ארגון עובדים? בית הדין מציין כי ארגוני העובדים בעולם קמו כדי להוות כוח נגד המעביד על מנת לשמור על זכויות העובדים נגד ניצול ולהשיג עבורם הישגים. עם זאת, הוא מוסיף, אין זו מטרה יחידה. ארגוני עובדים היו והינם פעילים בתחומים נוספים: פעילות פוליטית כדי לקדם חקיקה; השתתפות במוסדות תכנון וייעוץ ממלכתיים; סיוע לעובד כפרט (למשל, ייצוג בפני גופים שיפוטניים). השאלה החשובה היא, אם הפעילות של ארגון עובדים בתחום יחסי העבודה הקיבוציים צריכה להיות פעילות מרכזית של ארגון עובדים. על כך אומר בית הדין (בפיסקה 33): "בעידן זה, בו חלו תמורות ביחסי העבודה והמורכבות של תנאי העבודה, ובמיוחד המציאות של הנטייה הגוברת להשתית את יחסי העבודה על חוזים אישיים, מחייבת להגמיש את הדרכים המסורתיות להגנה על זכויות העובדים". ומכאן נובעת המסקנה של בית הדין, לאמור: "נראה לנו כי ניתן כיום להכיר בגוף כ'ארגון עובדים', אף אם אין עיקר פעילותו בתחומים 'המקובלים' כתחום פעולתו של ארגון עובדים, וזאת, כל עוד אותו ארגון פועל לרווחתם של העובדים, לשמירה על זכויותיהם ולייצוג חבריו בפני מעבידים או בערכאות".

מכאן השאלה: האם ארגון עמית עונה על סימני ההיכר של ארגון עובדים? בית הדין משיב ואומר (בפיסקה 42): "עמית' הוקמה כארגון של קבע, יש לה תקנון משלה, בתקנונה נקבע כי מטרותיה העיקריות הן טיפול בעניינים של עובדים, היא עומדת לקיים בחירות תוך זמן קצר יחסית ואין לראות בה 'ארגון מפעילי'. זאת ועוד. בית הדין מציין כי החברות בארגון עמית היא אישית ורצונית: כל חבר בארגון מצטרף על יסוד בקשה אישית, וכל חבר בארגון רשאי לפרוש בכל עת.

המסקנה של בית הדין היא, מצד אחד, כי ארגון עמית עונה על סימני ההיכר של ארגון עובדים. מצד שני, בית הדין אינו מוצא בארגון עמית סממנים השוללים את האפשרות להכיר בארגון זה כארגון עובדים. לפיכך קובע בית הדין כי ארגון עמית הוא ארגון עובדים "כמשמעות הדיבור במשפט העבודה".

6. פסק הדין של המיעוט מציין כי השאלה המרכזית המועלית בתובענה היא, האם ארגון עמית הינו ארגון עובדים לצורך סעיף 25(א) לחוק הגנת השכר. כדי להשיב על שאלה זאת יש לברר שתיים אלה: ראשית,

מה הם "התנאים ההכרחיים" לקיומו של ארגון כארגון עובדים, ומה הם "הנתונים הפוסלים" ארגון, עד שאין אפשרות להכיר בו כארגון עובדים; ושנית, מהי המדיניות המשפטית הרצויה והצודקת לעניין זה.

מה הם התנאים ההכרחיים לקיומו של ארגון עובדים? בראש ובראשונה, משיב פסק הדין של המיעוט, ארגון עובדים הוא "ארגון של 'עובדים' ולמען 'עובדים' לשם קידום האינטרסים שלהם כעובדים שכירים". נוסף לכך נותן פסק הדין סימני היכר בארגון עובדים (בפיסקה ב.3) כדלקמן:

1. התארגנות עובדים - שליטה בארגון וניהול על ידי עובדים.
2. חברות אישית של עובדים - חברות המבוססת על הצטרפות אישית של העובד לארגון עובדים אחד.
3. הארגון הוא בעל קיום משלו. פעילות הארגון הינה לתקופה בלתי מוגבלת - ארגון המעניק לעובדים הגנה וייצוג לאורך זמן, ולא לתקופה מוגבלת.
4. תקנון - הארגון הוא בעל מבנה ארגוני המעניק זכויות לעובד, כולל הזכות לבחור את נציגיו. לארגון עובדים נדרש תקנון המפרט את מוסדות הארגון; בתקנון נקבעות מטרות הארגון, הכוללות קידום ענייניהם של החברים העובדים.

כנגד התנאים ההכרחיים מציב פסק הדין של המיעוט נתונים פוסלים, כלומר, נתונים שקיומם מונע הכרה בארגון כארגון עובדים אפילו מתקיימים באותו ארגון התנאים ההכרחיים. אפשר לסכם את הנתונים הפוסלים (כפי שהוצגו בפיסקה ג לפסק הדין) כך:

1. צריך שהארגון יהיה עצמאי, משמע, בעל מנהיגות המורכבת בעיקר מעובדים שכירים וחופשי משליטה על ידי המעביד או על ידי גוף אחר.
2. הארגון חייב להיות דמוקרטי, באופן אמיתי ולא באופן פיקטיבי, כלומר, אין די בהוראות התקנון אלא צריך שהדמוקרטיה תבוא לידי ביטוי בחיי הארגון.
3. מטרות הארגון צריכות להיות הגנה על העובדים וקידום השתתפותם בקבלת החלטות במקום העבודה, ואי-אפשר שמטרות העיקרית תהיה עשיית רווח כספי.

השוואה של התנאים ההכרחיים מצד אחד והנתונים הפוסלים מצד שני מלמדת, לדעתי, כי אין שוני מהותי ביניהם. למעשה אלה ואלה מהווים מערכת אחת של סימני היכר המשתלבים זה בזה ומשלימים אלה את

אלה. לכן נראה כי אפשר לוותר על ההבחנה בין תנאים הכרחיים לבין נתונים פוסלים, ולהתמקד במערכת אחת של סימני היכר הנדרשים לצורך הכרה בארגון עובדים.

פסק הדין של המיעוט בוחן אם ארגון עמית מקיים את סימני ההיכר הנדרשים לצורך הכרה בארגון עובדים. הוא מגיע (בפיסקה ה' לפסק הדין) למסקנות הבאות:

(א) באשר לעצמאות הארגון: ארגון עמית נשלט על ידי קבוצת מכבי. ההוכחה לכך נעוצה, ראשית, בעובדה שחמישה מתוך שבעת המייסדים של ארגון עמית, שהם גם חברי הוועד המנהל של הארגון, הינם עובדים בכירים של קופת חולים מכבי; הם מקבלים את שכרם מקופת החולים, וכן גם תשלום עבור שעות נוספות שהם מקדישים לארגון עמית, ואינם מקבלים שכר נוסף מן הארגון; והם, בלשונו של פסק הדין, "פועלים ב'עמית' כשליחים של קופת חולים מכבי; ולא כעובדים שכירים, שרצונם להגן על תנאי עבודתם מול מעבידם".

שנית, קבוצת מכבי מימנה את כל ההוצאות של ארגון עמית באופן ישיר עד יום 31.5.1995, ומאז היא מממנת אותו באופן עקיף, באמצעות העברת כספים מקבוצת מכבי לארגון עמית. אמנם ארגון עמית טען בפני בית הדין כי המימון נעשה בדרך של הלוואה אך, פסק הדין מציין, לא הוגש כל מסמך המוכיח זאת.

שלישית, קבוצת מכבי מעמידה לרשותו של ארגון עמית את המשרדים בהם הוא פועל, המצוים במשרד הראשי ובסניפים של קופת חולים מכבי, וכן את השירותים המשרדיים (כגון טלפונים). ושוב, ארגון עמית טען בפני בית הדין כי הוחלט שהארגון ישלם דמי שכירות לקופת החולים מכבי מיום 1.6.1995, אך טענה זאת לא נתמכה במסמכים.

(ב) באשר לחברות בארגון: המספר והמיהות של החברים בארגון עמית אינם ידועים, והמניעים של רבים מהם להצטרפות לחברים לארגון אינם ראויים. ראשית, ארגון עמית אינו יודע את המספר המדויק של חבריו, את מעמדם ואת התפלגותם בין המגזרים של המשק, ואף לא הוכח כי רובם הינם עובדים שכירים. שנית, נראה כי חברים רבים הצטרפו לארגון עמית, בעקבות פניה לחברי קופת החולים מכבי, כדי לזכות בפטור מתשלום דמי טיפול. דמי טיפול אלה, המשתלמים לארגון העובדים היציג, מגיעים לשעור מרבי של 55 ש"ח לחודש, ואילו דמי החבר בארגון עמית נקבעו בשעור מרבי של 38 ש"ח לחודש, ומהם 20 ש"ח משמשים את החבר לצורך רכישת ביטוח רפואי משלים בקופת החולים מכבי. ואין זו סיבה ראויה להצטרפות לחבר לארגון עובדים.

(ג) באשר לדמוקרטיה בארגון: עדיין לא נערכו בחירות למוסדות בארגון עמית, וכל ממלאי התפקידים בארגון מונו על ידי מנכ"ל קופת החולים מכבי ויושב ראש קרן מכבי. מכאן שלא הוכח, כנדרש, כי ארגון עמית הינו ארגון דמוקרטי.

המסקנה העולה מכל אלה, לדעת המיעוט, היא זאת (בפיסקה ה.8):

"עמית, אם אמנם הוא זן חדש של ארגון עובדים, הרי הוא אינו פרח אלא גידול פרא. זן חדש זה יותר משהוא מסוגל לקדם את האינטרסים של העובדים, הוא עלול לפגוע באינטרסים שלהם".

לפיכך, מסכם המיעוט את דעתו, ארגון עמית אינו ארגון עובדים לפי עקרונות משפט העבודה ואף לא לפי סעיף 25(א)(ב3) לחוק הגנת השכר.

7. המיעוט מדגיש את החשיבות של המדיניות המשפטית בשאלה של סימני ההיכר הנדרשים לצורך הכרה בארגון עובדים. סימני ההיכר נגזרים משיקולים של מדיניות לעניין מעמדו ותפקידו של ארגון עובדים במערכת של יחסי העבודה. פסק הדין של המיעוט משווה את המדיניות שביסוד פסק הדין של הרוב למדיניות שביסוד פסק הדין של המיעוט. לדבריו, פסק הדין של הרוב נוטה לצד גישה אינדיבידואליסטית ביחסי העבודה. גישה זאת נובעת מרצונם של מעבידים לעקוף את המערכת של יחסי עבודה קיבוציים ובדרך זאת להקטין את עלות העבודה. ארגון עובדים הדוגל בגישה כזאת, אומר המיעוט, משרת את מטרות המעבידים ופוגע ביכולת העובדים לקיים ארגונים שיפעלו לקידום האינטרסים של ציבור העובדים. לעומת זאת, לדעת המיעוט, נדרשת, גם בסוף המאה העשרים, גישה קיבוצית ביחסי העבודה, כדי לאזן את חוסר השוויון הטבוע ביחסים שבין העובד היחיד לבין המעביד, במיוחד מול כוחם הגדל של מעבידים הפועלים כחברות וקונצרנים גדולים. לפיכך, סבור המיעוט, ראוי כי בית הדין לעבודה יתחשב, במסגרת האיזון שבין טובת הפרט לבין טובת הכלל, בעקרונות של משפט העבודה הקיבוצי, וזאת לטובת כלל העובדים.

טענות הצדדים לעתירה

8. ההסתדרות הכללית טוענת כי ארגון עמית אינו ארגון עובדים. לפיכך היא עותרת לבית משפט זה בבקשה שיבטל את פסק הדין של בית הדין. המשיבים לעתירה הם ארגון עמית, מרכז השלטון המקומי ומדינת ישראל.

עיקר הטענה של ההסתדרות הכללית הוא, כי בית הדין, בדעת הרוב, אימץ לעצמו מבחן מכניסטי, המתעלם מן המהות והתפקיד של ארגון עובדים בחברה. בית הדין צריך היה להרים את המסך מעל הארגון, ולהסתכל מעבר לתקנון ויתר התנאים הפורמליים, כדי לגלות כי ארגון עמית שונה בתכלית מארגונים שמקובל לראות בהם ארגוני עובדים. אין הוא ארגון עובדים שנועד לפעול בעיקר במישור הקיבוצי, להגנה על ציבור העובדים, אלא גוף המחובר בטבורו למעביד גדול, קרי, קבוצת מכבי. הוא נועד לפטור את חברי קבוצת מכבי מתשלום דמי טיפול; לספק לקבוצת מכבי ציבור גדול של לקוחות לביטוח הרפואי המשלים המוצע על ידי קבוצה זאת; וליהנות מן התמורה הכספית הטמונה בכך. בקיצור, ארגון עמית אינו ארגון עובדים אמיתי, אלא רק גוף המתחזה לארגון עובדים. בשל טעמים אלה וטעמים נוספים, שההסתדרות הכללית מפרטת בעתירתה ותומכת בראיות מן הפרוטוקול, אין ארגון עמית זכאי, לדעתה, להכרה כארגון עובדים.

9. עד שנגיע אל ארגון עמית, ונציג את תשובתו לעתירה, נפנה אל המשיבים האחרים בעתירה זאת.

היועץ המשפטי לממשלה התייצב בפני בית המשפט, לא רק מטעם המדינה כמשיבה, אלא גם לפי פקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש]. פקודה זאת מסמיכה את היועץ המשפטי לממשלה להתייצב בכל הליך בו, לדעתו, כרוכים או מושפעים זכות של המדינה, זכות ציבורית או עניין ציבורי. הוא התייצב בעתירה זאת, כפי שציין, כיוון שהיה סבור "כי נפלה טעות מהותית בפסק הדין, על ידי בית הדין, טעות אשר לה השלכות מרחיקות לכת על התפתחות מערכת יחסי העבודה בישראל".

לדעת היועץ המשפטי לממשלה, בית הדין, בהכרעת הרוב, טעה בכך שהסתפק בבחינה פורמלית של ארגון עמית, על פי מקצת מסימני ההיכר שנקבעו בפסיקה, ונמנע מבחינה מהותית של המעמד והתפקיד של ארגון עובדים במערכת יחסי העבודה. מבחינה מהותית, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי אין ארגון עובדים ללא פעילות במישור הקיבוצי במגמה לאזן בין חולשת העובד לבין עוצמת המעביד; כי מטרתו של ארגון עובדים צריכה להיות הגנה על זכויות העובדים, כשהוא אוטונומי בפעולתו להשגת מטרה זאת, ולכן ארגון הנשלט על ידי מעביד או ארגון שמטרתו להפיק רווח עבור גוף אחר, פסול מלהיחשב ארגון עובדים; כי אין ארגון עובדים אלא אם רוב חבריו עובדים-שכירים; וכי נדרש שהארגון יהיה דמוקרטי הלכה למעשה. על יסוד עיקרים אלה, מגיע היועץ המשפטי לממשלה למסקנה שארגון עמית אינו ארגון עובדים.

ההסתדרות הרפואית בישראל הגישה לבית המשפט בקשה להצטרף לעתירה כדי להשמיע טענותיה. היא הציגה עצמה בבקשתה כארגון העובדים היציג של הרופאים בישראל, הפועל בנפרד מן ההסתדרות הכללית. לדעתה, שאלת ההגדרה של ארגון עובדים היא בעלת חשיבות רבה למהותם ועתידם של

יחסי העבודה בישראל, ולכן ראוי שתציג את עמדתה בשאלה זאת. עמדתה היא, כפי שנטען בפירוט בבקשה, כי פסק הדין של הרוב מוטעה וכי ארגון עמית אינו ראוי להיחשב ארגון עובדים.

גם האיגוד הארצי של עיתונאי ישראל ביקש להצטרף כצד לעתירה זאת. איגוד זה הוא, כדבריו, ארגון העובדים היציג של ציבור העיתונאים, ובתור שכזה שאלת המבחנים לקיומו של ארגון עובדים היא, מבחינתו, שאלה קיומית. גם הוא מבקש לטעון כי בפסק הדין של הרוב נפלה טעות יסודית בעניין ההכרה בארגון עובדים.

ארגון עמית התנגד לשתי הבקשות. בית המשפט קיבל את ההתנגדות והחליט לדחות את בקשת ההצטרפות, הן של ההסתדרות הרפואית בישראל והן של האיגוד הארצי של עיתונאי ישראל.

10. ארגון עמית מבסס את התנגדותו לעתירה על טעמים דיוניים ועל טעמים מהותיים גם יחד. מן הבחינה המהותית הוא טוען כי פסק הדין של בית הדין נכון לגופו של עניין ואין יסוד להתערב בו. ארגון עמית, לטענתו, עונה על כל סימני ההיכר שנקבעו לעניין זה בפסיקה של בית הדין. העובדה שהוא קיבל סיוע מקרן מכבי אינה עילה לשלילת ההכרה. כך גם העובדה שיש לו, כמו לארגוני עובדים אחרים, חברים שאינם עובדים-שכירים. העובדה שטרם קוימו בחירות בארגון עמית, לפי תקנון הארגון, אינה פוסלת את הארגון. אכן, ארגון עמית אינו בנוי במתכונת המודל המסורתי של ארגון עובדים; אך הוא מבטא, בחלק מפעילותו, אופי של ארגון עובדים של שנות ה-2000.

נוסף לכך, מן הבחינה הדיונית, טוען ארגון עמית, אין יסוד לבית משפט זה להתערב בפסק הדין של בית הדין. לפי ההלכה, אין בית משפט זה מתערב בפסק דין של בית הדין לעבודה, אלא אם נפלה בפסק הדין טעות משפטית מהותית ויש צורך להתערב בפסק הדין למען הצדק. תנאים אלה אינם מתקיימים, לדעת הארגון, במקרה שלפנינו.

ביקורת בג"ץ על בית הדין לעבודה

11. אכן, לפי ההלכה, בית המשפט הגבוה לצדק אינו מתערב בפסק דין של בית הדין הארצי לעבודה, אלא אם בית הדין טעה טעות משפטית מהותית והצדק מחייב את התערבותו. ראו בג"צ 525/84 חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מ(1) 673, 693. ומה טעמה של הלכה זאת? עניין שהוכרע בבית הדין הארצי לעבודה נדון כבר, בדרך כלל, בשתי ערכאות: בבית הדין האזורי ובבית הדין הארצי. דיון בערכאה שלישית צריך להיות חריג. גם בעניינים אזרחיים ובעניינים פליליים אין זה מקובל, לא בישראל ולא במדינות אחרות, לקיים דיון

בערכאה שלישית אלא ברשות מיוחדת, ואין זה מקובל לתת רשות כזאת אלא במקרים מיוחדים. ראו בג"צ 4652/95 שאול נ' שר המשפטים, פ"ד מט(3) 827, 830. כך ראוי גם בחינת קל וחומר, לגבי פסקי דין של בית הדין הארצי לעבודה, שאין עליהם ערעור.

אף-על-פי כן, עדיין מוגשות לבית משפט זה עתירות רבות נגד פסקי דין של בית הדין הארצי לעבודה ללא בסיס וללא סיכוי. מסתבר כי עותרים רבים, אף שהם מסתמכים על הלכת חטיב (לעיל), אינם מבינים נכונה מהי טעות משפטית מהותית, שיש בה כדי להצדיק התערבותו של בית משפט זה. הם נוטים לחשוב כי טעות משפטית שיש בה כדי לבסס ערעור, מקום שהחוק מעניק זכות ערעור, די בה גם כדי לבסס עתירה נגד בית הדין. ולא היא. הנשיא שמגר הסביר זאת כבר במשפט חטיב (לעיל), וכך אמר (בעמ' 694):

"השיקול המנחה מן הראוי שיופנה לאופיה של הבעיה, היינו, לחשיבותה הציבורית הכללית או למשקלה המשפטי הסגולי או לכלליותה ונפוצותה כתופעה במסגרת יחסי העבודה או להשפעתה הכללית על הליכים חברתיים ולשיקולים כיוצא באלה".

זו המדיניות הברורה והעקבית של בית משפט זה. היא קיבלה גושפנקא במספר רב של פסקי דין, שדחו את העתירה על הסף, ולא פעם אף חייבו את העותרים בתשלום הוצאות המשפט. ראו, לדוגמה, בג"צ 3679/94 אגודה ארצית של מנהלים מורשי חתימה של הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' בית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב-יפו, פ"ד מט(1) 573, 584-585. וכדאי שהמתדיינים בבית הדין הארצי לעבודה יהיו מודעים לכך, כדי לחסוך טרחה, הוצאות ומפח נפש.

עם זאת, במקרים בהם העתירה מעלה טענה ממשית של טעות משפטית מהותית, במובן האמור, יהיה בית משפט זה נוטה לבחון את הטענה לגוף העניין. ראו, לדוגמה, בג"צ 2933/94 רשות שדות התעופה נ' בית הדין הארצי לעבודה (טרם פורסם) (פיסקה 22 לפסק הדין של השופט מצא). כך במיוחד בעניין שהובא בפני בית הדין הארצי לעבודה כערכאה ראשונה לפי סעיף 25 לחוק בית הדין לעבודה. עניינים כאלה, לפי טיבם, עשויים לעורר שאלות משפטיות שיש להן השפעה רחבה על ציבור עובדים או על תהליכים חברתיים. זאת ועוד. יש גם משקל לעובדה שבעניינים אלה בית הדין הארצי לעבודה יושב לדין, לא כערכאת ערעור, אלא כערכאה ראשונה.

12. כזה הוא העניין שבפנינו. השאלה מהו ארגון עובדים היא שאלה בעלת חשיבות עקרונית ומעשית ממדרגה ראשונה. העתירה שלפנינו מדגימה היטב את חשיבות השאלה מהו ארגון עובדים: התשובה עלולה

לחרוץ את גורלו של ארגון עמית, כשם שהיא עלולה להשפיע על המעמד והתפקוד של ההסתדרות הכללית. זאת ועוד. התשובה לשאלה זאת חשובה לצורך היישום של חוקים רבים, חוקי עבודה ואף חוקים אחרים, המקנים מעמד משפטי לארגון עובדים. ראו לעיל פסקה 2. היא עשויה להשפיע בדרכים נוספות על יחסי העבודה בישראל. בין היתר, היא עשויה להשפיע במידה רבה על היוזמה להקמתם של ארגוני עובדים נוספים, במתכונת של ארגון עמית או במתכונת אחרת. אכן, עוד לפני שניתנה התשובה לשאלה זאת, וכבר הוגשה עתירה דומה לבית המשפט: בג"צ 4125/95 הסתדרות אגודת החרדים דגל התורה נ' מדינת ישראל ואח'. העותרת מצהירה על עצמה כי היא עמותה שהוקמה בשנת 1989 "כארגון עובדים לצורך קידום וטיפול צרכי הציבור החרדי". כיוון שהיא רואה עצמה כארגון עובדים, היא מבקשת שהמעבידים הציבוריים יחוייבו לגבות באופן מרוכז עבור העותרת את דמי החבר של עובדים, שהינם חברים בעותרת, בדרך של ניכוי מן השכר. עתירה זאת עדיין תלויה ועומדת בפני בית המשפט.

זוהי תופעה חדשה בישראל. שורשיה נעוצים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994. חוק זה הפריד בין התשלום עבור ביטוח בריאות לבין התשלום של דמי חבר בארגון עובדים. כתוצאה מכך השתנתה גם תמונת הכדאיות של הקמת ארגוני עובדים. עכשיו אין להוציא מכלל חשבון שגופים נוספים יוקמו ויבקשו הכרה כארגון עובדים. ההכרה בגופים כאלה כארגוני עובדים עשויה לשנות את המהות של יחסי העבודה בישראל, וכתוצאה גם את תנאי העבודה, ולהשפיע על דמות החברה בישראל.

החשיבות הנודעת להכרעה בשאלה מהו ארגון עובדים באה לידי ביטוי גם במאמרים שפורסמו בעקבות פסק הדין של בית הדין במשפט עמית: פ' רדאי, "אנטומיה של התאגדות מקצועית", משפטים כו (תשנ"ו) 585; ר' בן-ישראל, "דיני עבודה: התפתחות דיני העבודה בשנים תשנ"ד-תשנ"ו", ספר השנה של המשפט בישראל תשנ"ו, (א' רוזן-צבי עורך, 1997) 543. ראו גם, על הבעיות הצפויות עקב הריבוי של ארגוני עובדים, בעקבות משפט עמית, ג' מונדלק, "יחסים בין ארגוני עובדים: על ביזור מערכת יחסי העבודה בישראל", שנתון משפט העבודה ו (תשנ"ו) 219.

על רקע זה, ראוי בהחלט שבית המשפט ייכנס, זו הפעם הראשונה, לעומק השאלה מהו ארגון עובדים.

חלק ב: מהו ארגון עובדים

ארגוני עובדים בעולם

13. ארגוני העובדים הוקמו לראשונה, במתכונת המוכרת כיום, באנגליה. הם הוקמו בתגובה למציאות וכביטוי לאידיאולוגיה. במציאות של המהפכה התעשייתית, במחצית השנייה של המאה התשע-עשרה, היה זה דבר רגיל שעובדים היו מועסקים בתנאים ירודים שהיה בהם משום ניצול קשה על ידי המעבידים. עובדים נאלצו להסכים לתנאים כאלה בשל חולשת העובד, כשהוא לעצמו, כנגד המעביד. על הרקע של מציאות זאת התפתחה האידיאולוגיה של התארגנות עובדים. ארגון העובדים, המאגד מספר רב של עובדים במקום עבודה או בענף תעשייה, אמור היה להעניק כוח לעובדים, כדי שיהיו מסוגלים להתמודד, באופן קיבוצי, עם כוח המעביד. בהתאם לכך הוגדר ארגון העובדים על ידי סידני וביאטריס ווב (Sidney and Beatrice Webb), מן התיאורטיקנים החשובים של תנועת העבודה באנגליה בתחילת המאה העשרים, כ"התאגדות נמשכת של שכירים למטרת שמירה ושיפור של תנאי עבודתם". ראו א' שירום, מבוא ליחסי עבודה בישראל (1983), 47.

המכשיר העיקרי של ארגון העובדים, במאבקו לקידום האינטרסים של העובדים, היא הפעילות הקיבוצית. הארגון מנהל משא ומתן קיבוצי עם המעביד, או עם ארגון מעבידים, במטרה לכרות הסכם קיבוצי שיקבע את תנאי העבודה של חברי הארגון או של כלל העובדים במקום העבודה או בענף התעשייה. במקרה של סכסוך בין העובדים לבין המעביד, יכול ארגון העובדים להפעיל את הכוח הקיבוצי שלו בדרך של עיצומים נגד המעביד, ובעיקר בדרך של שביתה.

במשך השנים קיבלו על עצמם ארגוני עובדים רבים תפקידים נוספים: ביטוח פנסיוני, שירותי רווחה, פעולות תרבות ועוד. אך מבחינתו של ארגון העובדים, במתכונת המסורתית שלו, תפקידים אלה אינם אלא תפקידים נלווים לתפקיד העיקרי, שנותר כפי שהיה, כלומר, הגנה על העובדים בדרך של פעילות קיבוצית כלפי המעביד. על ארגוני עובדים בדרך כלל ראו א' שירום, שם, 46 ואילך.

14. בעת האחרונה חלו תמורות ביחסי העבודה במדינות רבות, והן משפיעות גם על המעמד והתפיסה של ארגון העובדים. בענפים שונים של התעשייה, התקשורת והשירותים, מתפתחת בהדרגה תופעה של חוזים אישיים הנוגסים בהסכם הקיבוצי, ומתרבים עובדים-עצמאיים ועובדים-קבלניים לסוגיהם, שאינם רוצים להיות חברים בארגון עובדים לפי המתכונת המסורתית, אך מוכנים להיות חברים בארגון מסוג אחר. התפתחות זאת כרסמה במספר החברים ובכוח המאבק של ארגוני העובדים במדינות שונות, והיא עשויה גם לשנות את פניו של ארגון העובדים. עד כדי כך שמומחים בתחום זה שואלים אם יש עתיד לארגון העובדים במתכונת המסורתית.

אכן, ההתפתחות במציאות של יחסי העבודה עשויה לשמש בסיס אידיאולוגי לתביעה להכיר גם בסוג חדש של ארגון עובדים. זוהי, בעצם, תמצית התביעה של ארגון עמית. וכך אמר בית הדין (דעת הרוב) במקרה שלפנינו (פיסקאות 22, 27):

"האם הדגם אותו מציעה ההסתדרות [הכללית] לארגון עובדים, ועל פיו היא פועלת, הינו הדגם היחיד בו מכיר המשפט? השאלה היא האם יש מקום לפלורליזם בתפיסה מהו 'ארגון עובדים', שמשמעותו היא שכל עובד, ולעתים גם כאלה שאינם 'עובדים', יוכלו לבחור את הארגון הנראה להם, על פי תפיסת עולמם, כמתאים ביותר לייצוג ענייניהם.

...

האם כיום, בסופה של המאה העשרים, יש מקום לשנות את אמות המידה להכרה בגוף כארגון עובדים, זאת לאור השינויים המפליגים במערך העבודה, בו מתגלה נטיה של ירידה במספרם של העובדים החוסים בצילם של ההסכמים הקיבוציים ועולה, משמעותית, משקלם של החוזים האישיים".

עם זאת, התפיסה המסורתית של ארגון העובדים, כארגון שרוב חבריו עובדים (כלומר, שכירים) ועיקר מטרתו להסדיר את היחסים שבין העובדים למעבידיהם (במישור הקיבוצי), היא עדיין התפיסה הרווחת בעולם. כך הדגישה דעת המיעוט במקרה שלפנינו, והביאה (בפיסקה ב.1) את ההגדרה המודרנית של ארגון עובדים, בלשונו של לורד וודרבורן, אחד מגדולי המומחים לדיני עבודה באנגליה, לאמור:

"There are two parts to the modern definition of 'trade union'. First, it must be an organization (permanent or temporary) that consists wholly or mainly of workers of one or more descriptions. Secondly, its 'principal purposes' must include the regulation of relations between workers of that description or those descriptions and employers or employers' associations". (W. Wedderburn, The Worker and the Law (3rd ed., 1986), 718).

ארגוני עובדים בישראל

15. ארגוני העובדים בארץ-ישראל הוקמו, מסוף המאה התשע-עשרה, על ידי עולים מאירופה שהושפעו מן המציאות והאידיאולוגיה בתחום יחסי העבודה, ובכלל זה גם מן הנסיון של ארגוני עובדים יהודיים, במדינות אירופה. הם התבססו, כאן כמו שם, בעיקר על הרעיון של כוח קיבוצי, המאפשר לקדם את מעמד העובדים בדרך של משא-ומתן קיבוצי, ובמידת הצורך גם בדרך של מאבק קיבוצי.

ארגון העובדים המרכזי בארץ-ישראל, הלא היא הסתדרות העובדים הכללית, הוקם בשנת 1920. ההסתדרות הכללית התאימה עצמה מלכתחילה לצרכים המיוחדים של העובדים היהודיים בתנאי הארץ של אותו זמן. כיוון שאותו זמן הארץ לא היתה מפותחת, והשירותים החברתיים היו דלים, קיבלה על עצמה ההסתדרות הכללית להקים מוסדות ולספק שירותים בתחומים שונים, כגון, קופת חולים, לשכות עבודה, קרנות פנסיה, ועוד. בלשונו של השופט ברנזון:

"לפי חוקתה, [ההסתדרות הכללית] היא גוף בעל תפקידים נרחבים בכל תחומי החיים המקצועיים, ההתיישבותיים, הכלכליים, התרבותיים והחינוכיים של ציבור העובדים. תפקידה חובקים זרועות עולם..." (ע"א 64/72 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל נ' ד"ר בועז מואב, פ"ד כז(1) 260, 263-264).

עם זאת, ההסתדרות הכללית הציבה לעצמה מטרה מרכזית, בהתאם לאידיאולוגיה הרווחת של ארגוני העובדים במדינות אירופה, לארגן את רוב העובדים-השכירים על מנת לייצג אותם, באופן קיבוצי, ביחסים עם המעבידים. אכן, היא הצליחה לארגן יותר מ-80% מכלל העובדים-השכירים ביישוב היהודי בארץ-ישראל, ולאחר מכן במדינת ישראל, ולהיות הארגון היציג של העובדים כמעט בכל ההסכמים הקיבוציים שנערכו בישראל. בית הדין היטיב להבהיר זאת. לאחר שהוא מציין את הפעילות המגוונת של ההסתדרות הכללית בתחומים שונים, כגון, רווחה, כלכלה, תרבות ועוד, הוא מסכם ואומר (בפיסקה 22 לדעת הרוב) כי "הכלל היה ונשאר שעיקרו של 'ארגון עובדים' הינו פעילות כ'איגוד מקצועי'".

לצד ההסתדרות הכללית הוקמו לאחר זמן ארגוני עובדים נוספים: הסתדרות העובדים הלאומית, הסתדרות הפועל המזרחי, ההסתדרות הרפואית בישראל, ועוד. ארגונים אלה היו, בהשוואה להסתדרות הכללית, קטנים וחלשים, ולכן גם היו מוגבלים מבחינת האפשרות לפעול במישור הקיבוצי. על ההסתדרות הכללית ועל ארגוני עובדים אחרים בישראל ראו, באופן כללי, א' שירום (לעיל פסקה 13), 73 ואילך; ג' י' טאב, י' עמי וג' שעל, יחסי העבודה בישראל (תשכ"א), 77 ואילך.

16. המשטר העותמני והמשטר המנדטורי, עד קרוב לסיומו, לא חוקקו חוק מיוחד לארגוני עובדים. ארגוני עובדים יכלו להתאגד במסגרת החוק הכללי על אגודות משנת 1909. חוק זה נועד להסדיר התאגדות של ארגונים שלא למטרות רווח מסוגים שונים: תרבות, צדקה, ספורט, ועוד. אך הוא התאים גם לארגוני עובדים.

ההסתדרות הכללית הוקמה בשנת 1920 לפי חוק זה. היא מצאה אותו נוח מאד: הוא הניח לכל אגודה, ובכלל זה להסתדרות הכללית, חופש פעולה רחב. היא פועלת לפי חוק זה מאז ועד היום.

לקראת סיום המנדט על ארץ-ישראל נחקקה פקודת האיגודים המקצועיים, 1947. הפקודה נתנה לאיגוד מקצועי הגדרה רחבה מאד, שכללה גם ארגוני מעבידים, וזאת ההגדרה (בסעיף 2):

"צירוף כל-שהוא - בין ארעי ובין קבע - שתכליותיו העיקריות הן, לפי הכללים שלו, תכליות - שבחוק...", כלומר, "הסדרת היחסים בין עובדים לבין מעבידים, בין עובדים לעובדים, או בין מעבידים למעבידים, או הטלת תנאים מגבילים על ניהולם של כל מסחר ומלאכה או עסק, וגם סיפוק הנאות לחברים".

הפקודה היתה אמורה להיכנס לתוקף בתאריך שייקבע על ידי הנציב העליון. אך בשל התנגדות עזה לפקודה, בעיקר מצד ההסתדרות הכללית, לא נכנסה הפקודה לתוקף מעולם. היא בוטלה באופן רשמי בשנת 1968: חוק לביטול פקודת האיגודים המקצועיים, התשכ"ט-1968.

לאחר הקמת המדינה הועלו מפעם לפעם הצעות לקבוע בחוק הסדר מיוחד לארגוני עובדים, אם במסגרת חוק כללי לעמותות ואם במתכונת של חוק נפרד. אך כל ההצעות עלו בתוהו. על המצב המשפטי של ארגוני העובדים בארץ-ישראל ובישראל עד שנות השבעים, ראו י' זמיר, "ארגוני עובדים ומעבידים: ההסדר התחיקתי", התפרסם בספר "תמורות מבניות באיגודים מקצועיים" (א' פרידמן, עורך, 1972), 59.

המצב המשפטי בנוגע לארגוני עובדים השתנה עם חקיקת חוק העמותות, התש"ם-1980. חוק זה מאפשר התאגדות של ארגונים מסוגים שונים "למטרה חוקית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים בין חבריו" (סעיף 1). מכאן שהוא יכול לחול גם על ארגוני עובדים. אמנם הוא קובע (בסעיף 67) כי הוא לא יחול על "אגודות שהן ארגונים של עובדים או של מעבידים קיימים או שנוסדו לפני עבור שלוש שנים מיום תחילת חוק זה". אולם הוא חל על ארגוני עובדים חדשים. אכן, ארגון עמית התאגד לפי חוק זה.

חוק העמותות, אף שהוא חל גם על ארגוני עובדים, אינו מגדיר ארגון כזה. בהעדר הגדרה יכולים להתאגד לפי חוק זה ארגונים מכל הסוגים, לרבות ארגונים הרואים עצמם כארגוני עובדים, אף אם אין הם נושאים את סימני ההיכר המאפיינים ארגונים כאלה.

אכן, אחת הטענות של ארגון עמית היא, כי חופש ההתאגדות, כפי שהוא בא לידי ביטוי גם בחוק העמותות, מקנה למייסדים של ארגון זה זכות להקים ארגון עובדים, אפילו אין הוא תואם את המתכונת המסורתית של ארגון עובדים.

חופש ההתאגדות

17. הזכות להתאגד היא "אחת מחירויות האדם". (ד"נ 16/61 רשם החברות נ' כרדוש, פ"ד טז 1210, 1220). היא מעוגנת עמוק ומוגנת היטב בהלכה. ראו א' רובינשטיין המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה 5, 1996), 1116, 1130. כך בדרך כלל, וכך גם הזכות להתאגד בארגון עובדים. ראו, לדוגמה, בג"צ 789/78 אופק נ' שר הפנים, פ"ד לג(3) 480; דב"ע לה-5/ מרקוביץ - ההסתדרות הכללית, פד"ע ו 197, 206; דב"ע מח-5/ ארגון עובדי בנק המזרחי - ההסתדרות הכללית, פד"ע כא 283, 296, 301 (להלן - משפט עובדי בנק המזרחי); דב"ע נג-5/ ההסתדרות הרפואית בישראל - ההסתדרות הכללית, פד"ע כה 516, 522 (להלן - משפט ההסתדרות הרפואית); דב"ע נב-4/12 ההסתדרות הכללית - צים חברת השיט הישראלית בע"מ, פד"ע כו 3, 20.

הזכות להתאגד בארגון עובדים זכתה להכרה באמנות בינלאומיות. בין היתר, האמנה (מספר 87) של ארגון העבודה הבינלאומי משנת 1948 בדבר חופש התאגדות והגנת הזכות להתארגן, שמדינת ישראל אשררה אותה בשנת 1957, אומרת לעניין זה (בסימן א) כך:

"הזכות בידי עובדים ומעבידים, ללא כל הבדל שהוא, לכוון ארגונים לפי בחירתם הם ובלא הרשאה קודמת, ולהצטרף אליהם, בכפוף לתקנות הארגון הנוגע בדבר". (כתבי אמנה 59, כרך 2, עמ' 249).

אכן, גם בישראל רשאים עובדים, יהיו אשר יהיו, להקים ארגון לפי בחירתם וללא צורך בהרשאה קודמת. אם הם מבקשים להקים ארגון שתהיה לו אישיות משפטית הם רשאים להתאגד לפי חוק העמותות, התש"ם 1980. לפי חוק זה מוקנית זכות (בסעיף 1) ל"שני בני אדם או יותר... לייסד עמותה", לרבות ארגון עובדים, בין אם מטרתו לקדם את תנאי העבודה בדרך של משא ומתן קיבוצי ובין אם מטרתו לשרת עובדים בדרך אחרת, ואפילו אם מטרתו אין לה ולתנאי העבודה ולא כלום. ראו, לדוגמה, ע"א 1282/93 רשמת העמותות נ' כהנא, פ"ד מז(4) 100, 106. הלכה למעשה קיים, אם כן, כר נרחב לפלורליזם בהתארגנות עובדים: חוק העמותות מאפשר מגוון אינסופי של ארגוני עובדים מבחינת המטרות, ההרכב והפעילות.

לא זו בלבד. חבר בני אדם שהקים עמותה רשאי לקרוא לה, לפי בחירתו, בשם ארגון עובדים, או איגוד מקצועי, או שם דומה אחר, אם (כאמור בסעיף 4(א) לחוק העמותות) אין בשם כדי להטעות. כפי שאמר הנשיא שמגר:

"שמה של התאגדות הוא חלק מאישיותה. ובהיות חופש ההתאגדות בבחינת ענף של חופש הביטוי, ובהיות ההתאגדות צורה של ביטוי... הרי שלבחירת השם חשיבות גם מבחינת חופש הביטוי. השם, כמו ההתאגדות עצמה, מבטא את מטרות ההתאגדות וייעודה. הכרה באוטונומיה של הפרטים להתאגד משמעותה גם הכרה בזכותם לבחור שם להתאגדות. חברה דמוקרטית המכבדת את זכותם של פרטיה להתאגד, חייבת גם לאפשר להם לבחור את שם התאגדותם כרצונם". (ע"א 4531/91 נאסר נ' רשמת העמותות, פ"ד מח(3) 294, 302. ראו גם בג"צ 124/70 כוכבי שמש נ' רשם החברות, פ"ד כה(1) 505).

המסקנה היא, כי המייסדים של ארגון עמית היו רשאים להקים ארגון זה, לרשום אותו כעמותה לפי חוק העמותות, כפי שעשו, ולקרוא לו בשם בו בחרו: "עמית" - ארגון עובדים מכבי.

18. אם כך, על מה הזדעקה העותרת? ההסתדרות הכללית אינה חולקת, ודומה כי איש אינו חולק, על הזכות של ארגון עמית לקום ולהתקיים. אין היא חולקת אלא על ההכרה שבית הדין נתן לארגון עמית כארגון עובדים לכל עניין ודבר, ובכלל זה גם לעניין סעיף 25 לחוק הגנת השכר. הווי אומר, שאלת הקיום ושאלת ההכרה הן שתי שאלות נפרדות: ארגון של עובדים יכול להיות קיים ופעיל, ואף להתקשר בהסכם עם המעביד, גם אם לא יזכה להכרה כארגון עובדים וההסכם לא יוכר כהסכם קיבוצי לפי החוק.

אכן, כך הוא הדין: הזכות להתאגד בארגון מסויים אינה נפגעת אם ארגון זה אינו זוכה להכרה כארגון לצורך חוק מסויים, כגון, הכרה כ"מוסד ציבורי" לצורך פטור ממס לפי סעיף 9 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] או כ"ארגון עובדים" לפי סעיף 25 לחוק הגנת השכר. ראו, לדוגמה, דב"ע מב-2/5 ההסתדרות הכללית של העובדים - אגודת העובדים הבכירים בפז, פד"ע יד 367, 381 (להלן - משפט העובדים הבכירים בפז).

בעניין זה, ההסתדרות הכללית צודקת. אין לערב עניין בעניין: אין לנו, במקרה שלפנינו, עניין בשאלת הזכות להתאגד של ארגון עמית; זכות זאת קיימת ועומדת ואינה שנויה במחלוקת; עניין לנו רק בשאלה אם ארגון עמית זכאי להכרה כארגון עובדים.

ארגון עובדים לכל דבר ועניין?

19. ארגון עמית ביקש, בתובענה שהגיש, כי בית הדין יצהיר שהוא ארגון עובדים "לכל דבר ועניין". בית הדין אמר (בדעת הרוב, פסקה 26) כי "אין להביא למצב על פיו גוף מסויים יהיה 'ארגון עובדים' לעניין חוק ההסכמים הקיבוציים, ולא יוכר ככזה לכל דבר ועניין, לרבות לעניין סעיף 25(א) לחוק הגנת השכר". סוף דבר, בית הדין פסק (בפסקה 44) כי ארגון עמית הינו ארגון עובדים "כמשמעות הדיבור במשפט העבודה".

אך לדעתי, אין זה נכון, מבחינה עקרונית, לקבוע כי ארגון כלשהו, תהיה זו ההסתדרות הכללית או יהיה זה ארגון עמית, הינו ארגון עובדים לכל דבר ועניין. וכי מהו כל דבר ועניין: האם כל העניינים המוסדרים בספר החוקים, ללא יוצא מן הכלל? האם רק העניינים המוסדרים כיום בספר החוקים, או גם עניינים שאולי יוסדרו מחר על ידי חוק חדש? ושמה גם עניינים שאין להם כל הסדר בספר החוקים? ארגון עמית לא הציע תשובה. הוא אף לא הציג תמונה של כל דבר ועניין, אליהם עשויה להתייחס הכרה גורפת בארגון עמית כארגון עובדים. אם כך, כיצד יכול בית הדין לתת הצהרה כזאת, שהיקפה ומשמעותה לוטים בערפל, בעיני בית הדין ובעיני העולם כולו?

20. מבחינה עקרונית, כל ביטוי יש לו משמעות מיוחדת בהקשר מסויים, לפי אותו הקשר. לפיכך, המשמעות של אותו ביטוי עצמו עשויה להשתנות מהקשר להקשר, לפי הסביבה בה הביטוי חי, לפי התכלית של החוק בו הוא משובץ ולפי שיקולים פרשניים אחרים. בע"א 480/79 חברת טרגר להשקעות ולבנין בע"מ נ' גובה המכס, ירושלים, פ"ד לה(2) 303, 306, אמר השופט י' כהן:

"אחד מכללי הפרשנות הוא, שביטוי מסויים יכול להתפרש בצורות שונות בחיקוקים שונים, וזה בהתאם למטרת כל חיקוק וחיקוק, הקשר הדברים שבו מופיע הביטוי ומבחינים שונים אחרים".

פועל יוצא הוא, לדוגמה, כי "יהודי" לפי חוק אחד אינו בהכרח "יהודי" לפי חוק אחר, ובדומה לכך "עובד" לפי חוק פלוני עשוי להיות שונה מ"עובד" לפי חוק פלמוני. ראו, לדוגמה, ע"א 502/78 מדינת ישראל נ' נסים, פ"ד לה(4) 748, 758. וכך אמרה לאחרונה השופטת ט' שטרסברג-כהן:

"בשאלה אם יש לתת למונח מסויים, בדברי חקיקה העוסקים באותו עניין, פרשנות זחה או דומה, והאם יש להגדיר מונח בדבר חקיקה בהגדרה כוללת ואחידה לכל המטרות, או אם יש לתת לו משמעות

שונה בדברי חקיקה שונים לצרכים שונים ולמטרות שונות - יש פנים לכאן ולכאן... מחד גיסא, ראוי ורצוי ליצור אחידות בהגדרת מונח על-מנת למנוע מבוכה, אי-ודאות, שוני שיכול שייראה מלאכותי, ואולי אף שרירות... מאידך גיסא, אין להתעלם מכך שחוקים שונים מכוונים להגשמת תכליות שונות... בכל מקרה יש להתחקות אחר תכלית החוק ומטרתו ואחר הביטוי שנתן המחוקק לתכלית שאותה רצה להשיג באמצעות החוק על-מנת להגיע לפרשנותו הנכונה של מונח זה או אחר בו". (בג"צ 1583/94 סרוסי נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מט(3) 469, 474-475).

21. כך גם לגבי ארגון עובדים. ארגון עובדים נזכר בששים חקוקים לערך, מהם העוסקים בארגוני עובדים באופן מרכזי ומהם העוסקים בהם באופן שולי. הנה, לדוגמה, רשימה מקרית של אחדים מרבים: חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957; חוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז-1957; חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951; חוק מס מקביל, התשל"ג-1973; חוק בחירות לגופים ציבוריים, התשי"ד-1954; חוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969; חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961; חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988; חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. ברור לחלוטין כי כל אחד מחוקים אלה, וכך אף יתר החוקים העוסקים בארגוני עובדים, יש לו תכלית משלו, מיוחדת ושונה מן התכלית של חוקים אחרים. האם אין בכך כדי להשפיע על המשמעות של ארגון עובדים בחוקים אלה? למשל, חוק הסכמים קיבוציים קובע (בסעיף 1) כי אין הסכם קיבוצי אלא הסכם שנערך עם "ארגון עובדים"; חוק לשכת עורכי הדין, הקובע (בסעיף 20) סוגי פעולות שרק עורך דין רשאי לעשותו, מוסיף וקובע (בסעיף 21) כי הוראה זאת אינה פוגעת, בין השאר, בייצוג של "ארגון עובדים" או של חבר בארגון כזה, על ידי נציגו של ארגון כזה בבוררות לענייני עבודה או בקשר להסכם עבודה; וחוק ההגבלים העסקיים קובע (בסעיף 3(9)) כי הסדר "שארגון עובדים או שארגון מעבידים צד לו וכל כבילותיו נוגעות להעסקתם של עובדים ולתנאי העבודה", אינו נחשב הסדר כובל לפי חוק זה. אין להוציא מכלל אפשרות שהשוני בהקשר ובתכלית גורר גם שוני במשמעות של ארגון עובדים בשלושה חוקים אלה. ברור למשל, שלפי חוק הסכמים קיבוציים לא יתכן "ארגון עובדים" אלא אם הוא שם לו מטרה להסדיר תנאי עבודה באמצעות הסכמים קיבוציים, ואילו לפי חוק לשכת עורכי הדין יתכן שגם ארגון המאגד רק עובדים המועסקים בחוזים אישיים ייחשב "ארגון עובדים".

אמנם ראוי לשאוף להרמוניה בפרשנות החקיקה. בהתאם לכך עדיף בדרך כלל לתת פירוש אחד לביטוי אחד גם כשהוא מופיע בחוקים אחדים. פיצול האישיות, כך שאדם יחשב "עובד" בהקשר אחד ולא יחשב "עובד" בהקשר אחר, יוצר קושי רעיוני, שיכול להתפתח גם לקושי מעשי, הן מבחינתו של אותו אדם והן מבחינתם של אחרים. כדי להימנע מקושי זה, יש מקום להנחה פרשנית, אולי אף הנחה חזקה, כי אותו ביטוי המופיע בחוקים שונים מתפרש באותו מובן. הנחה זאת תופסת גם לגבי ארגון עובדים: הנחה פרשנית היא, כי

ארגון הנחשב ארגון עובדים לצורך חוק אחד הוא ארגון עובדים גם לצורך חוקים אחרים, ובוודאי לצורך חוקים העוסקים באותו עניין או בעניינים דומים. אך אין זאת אלא הנחה פרשנית. וכך אמר השופט ד' לוין בע"א 756/82 קיבוץ יגור קבוצת עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ נ' שירותי נפט בע"מ, פ"ד מא(1) 85, 112:

"מקובל אף רצוי, מבחינת האחידות והשלמות שבניסוח ולצורך הבנת המשמעות, כי בחיקוק תהיה לאותו מושג המופיע בו בהקשרים שונים משמעות אחת וזוהה. אולם רצוי זה לא תמיד הוא גם המצוי והמתחייב מכלל הדברים".

ראו גם א' ברק, פרשנות במשפט, (כרך שני - פרשנות החקיקה, 1993), 313-314, 601-603.

ואם כך לגבי מושג המופיע בהקשרים שונים באותו חיקוק, קל וחומר כך לגבי מושג המופיע בהקשרים שונים בחיקוקים אחדים.

22. המסקנה היא, בהקשר הנדון, שאין זה נכון להצהיר על ארגון כלשהו כי הוא ארגון עובדים לכל דבר ועניין, כלומר, לצורך ששים החיקוקים המדברים בארגון עובדים ואולי אף לצרכים נוספים, בין ידועים ובין שאינם ידועים. למצער, אין זה נכון להצהיר כך בלי בדיקה ראויה של כל חיקוק מבין החיקוקים הרבים הנוגעים בדבר, שמא משתמעת ממנו כוונה אחרת. לפיכך אין להצהיר על ארגון עמית שהוא ארגון עובדים לכל דבר ועניין, או שהוא ארגון עובדים בדרך כלל, וכיוצא בזה.

אף אין צורך בכך. בפועל, ארגון מבקש הכרה, אם כארגון עובדים ואם כארגון לעניין אחר, בהקשר מסויים ולמטרה מסויימת. לכן יש לברר תחילה, במקרה מעין זה, את ההקשר והמטרה, ולאחר מכן לבדוק אם הארגון זכאי להכרה לצורך ההקשר והמטרה הנדונים.

במקרה הנדון, ברור שארגון עמית מבקש הכרה כארגון עובדים לצורך סעיף 25 לחוק הגנת השכר. הסעד שהארגון ביקש לקבל מבית הדין, נוסף להצהרה שהוא ארגון עובדים לכל דבר ועניין, התמקד כולו בחוק הגנת השכר: להנהיג הסדר של גביה מרוכזת של דמי חבר בארגון עמית (לפי סעיף 25(א)(3)) ולהימנע מניכוי דמי טיפול משכר החברים בארגון זה (לפי סעיף 25(א)(ב)). ובית הדין ציין (פיסקה 2 לדעת הרוב) כי "הפניה לבית הדין באה לאחר ש'עמית' ביקשה מהמדינה שלא לגבות מחבריה דמי טיפול ארגוני-מקצועי, בטענה שהיא 'ארגון עובדים'".

זאת, אם כן, השאלה היחידה הצריכה הכרעה במקרה שלפנינו: האם ארגון עמית הינו ארגון עובדים לצורך סעיף 25 לחוק הגנת השכר?

23. עם זאת, לצורך תשובה על השאלה אם ארגון עמית הינו ארגון עובדים לפי חוק הגנת השכר, ראוי להקדים ולברר מהו המובן הכללי של ארגון עובדים, לפחות בחוקים המצויים באותו תחום, כלומר, חוקי העבודה. הדבר נובע מתוך השאיפה להרמוניה בפרשנות החוקים. לאחר שיוברר המובן הכללי של ארגון עובדים בחוקי העבודה, אפשר יהיה להניח כי זה גם המובן של ארגון עובדים בחוק הגנת השכר, אלא אם הלשון והתכלית של חוק הגנת השכר מחייבים לסטות מן המובן הכללי.

כפועל יוצא, זאת תהיה הדרך בה אלך: בשלב הראשון אבקש לברר את המובן הכללי של ארגון עובדים; בשלב השני אבדוק, על רקע המובן הכללי של ארגון עובדים, מהו המובן של ארגון עובדים בחוק הגנת השכר; ובשלב השלישי אפנה אל ארגון עמית, כדי לברר אם הוא תואם את המובן של ארגון עובדים לפי חוק הגנת השכר.

אתחיל, אם כן, במובן הכללי של ארגון עובדים.

המובן הכללי של ארגון עובדים

24. המחוקק בישראל יכול היה לקבוע בחוק, בין חוק מיוחד לארגוני עובדים ובין חוק אחר, מהו ארגון עובדים. אך הוא פטר עצמו מן המלאכה. הוא הניח אותה בידועין, אולי אף בכוונה, לבית הדין ולבית המשפט. אכן, גם זה וגם זה הוצרכו מפעם לפעם להתוות קווים לדמותו של ארגון עובדים, ולקבוע כללים שינחו את הארגון בתפקידו, כלפי פנים וכלפי חוץ. ראו י' זמיר, "ארגוני עובדים ומעבידים: ההסדר התחיקתי", בספר תמורות מבניות באיגודים מקצועיים (א' פרידמן, עורך, 1972), 59, 96-97. בדרך הטבע היה זה בעיקר בית הדין לעבודה שהתמודד עם שאלת המהות של ארגון עובדים. הוא נתן סימנים בארגון כזה. בין השאר קבע בית הדין כי ארגון עובדים צריך להיות ארגון של קבע, בעל תקנון, שמטרתו כוללת את קידום ענייניהם של חבריו כעובדים. אלה הם, לדברי בית הדין, מקצת הסימנים. בית הדין השאיר את הדרך פתוחה לסימנים נוספים. עכשיו, במקרה שלפנינו, עלה בית המשפט על דרך זאת.

תהליך זה, בו בית המשפט מתווה קווים לדמותו של ארגון עובדים, הוא תהליך של יצירה שיפוטית. בית המשפט נעשה, כמו בהרבה עניינים אחרים, שותף לבית המחוקקים. אך זוהי שותפות בערבון מוגבל. בית

המשפט אינו חופשי לעשות כרצונו: אין הוא רשאי ללכת בדרך שיבחר לו לפי נטיית הלב. הוא אמור ללכת בדרכו של המחוקק, בכיוון אותו התווה המחוקק, מן המקום אליו הגיע המחוקק. בית המשפט ובית המחוקקים אמורים ללכת, לא בשתי דרכים, אלא בדרך אחת. ובית המשפט חייב להתחשב, לכל אורך הדרך, בסביבה בה הוא הולך. ההלכה היוצאת מבית המשפט חייבת להשתלב בסביבה, כלומר, במרקם של החוקים הנוגעים לעניין הנדון ובערכי היסוד של מערכת המשפט. ראו, לדוגמה, בג"צ 5364/94 ולנר נ' יושב ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 758, 791; בג"צ 1765/93 חיימובסקי נ' המשרד לענייני דתות, פ"ד מט(3) 705, 707. ראו גם א' ברק, פרשנות במשפט, (כרך שני - פרשנות החקיקה, 1993), 327 ואילך.

כך בדרך כלל. כך גם בנוגע לשאלה מהו ארגון עובדים. התשובה הניתנת לשאלה זאת על ידי בית המשפט צריכה להשתלב בדיני העבודה. בית המשפט אינו רשאי לעצב דמות של ארגון עובדים שתהיה מנותקת מן הסביבה של חוקי העבודה, אפילו אם היא, כשהיא לעצמה, דמות נאה. הוא חייב לעצב דמות שתאים לערכים ולעקרונות של דיני העבודה. רק דמות כזאת תשרת את הכוונה של חוקי העבודה ותאפשר פעולה הרמונית שתקדם את התכלית של חוקים אלה.

הדברים ידועים. הם מקובלים, באופן עקרוני, גם על בית הדין לעבודה. וכך אמר בית הדין:

"אין בחוק הגדרה של המונח 'ארגון עובדים' ושל המונח 'ארגון מעבידים'. על כן חייב בית הדין להגיע למשמעותם של מונחים אלה, תוך הזדקקות לעקרונות של משפט העבודה הקיבוצי, למהותם ומטרתם של החוקים העומדים ליישום, ולמשמעותם של המונחים הקשורים ליחסי עבודה קיבוציים". (דב"ע לג-4 / אוניברסיטת תל-אביב - ארגון הסגל האקדמי באוניברסיטת תל-אביב, פד"ע ה' 85, 96. ראו גם משפט עובדי בנק המזרחי, בעמ' 296).

בהתאם לכך, לפני שבית המשפט מעצב דמות לארגון העובדים, ראוי לברר, כלשוננו של בית הדין (לעיל), מה "מהותם ומטרתם של החוקים העומדים ליישום".

25. חוקי העבודה בישראל מבטאים תפיסה חברתית, הנובעת מן ההיסטוריה של יחסי העבודה, בדבר היחס המצוי והיחס הראוי שבין עובד לבין מעביד. לפי תפיסה זאת, היחס המצוי אינו שוויוני. העובד, כשהוא לעצמו, מצוי בעמדה של חולשה כלפי המעביד. המעביד עשוי לנצל חולשה זאת ולכפות על העובד תנאי עבודה שאינם הוגנים. ניצול כזה פוגע קודם כל בעובד; אך נוסף לכך, הוא עלול לפגוע גם בחברה כולה. לפיכך התפתחה התפיסה שהחברה חייבת לפעול באמצעות המשפט כדי שהעובד יזכה לתנאי עבודה הוגנים. תפיסה

זאת, שהשתלבה בתורה של מדינת הרווחה, התפתחה בעיקר באירופה. היא עברה משם לכאן, עם העולים מארצות אירופה אל ארץ ישראל, אומצה על ידי ההסתדרות הכללית, ועם הקמת המדינה נעשתה עמוד השדרה של חוקי העבודה בישראל. מאז ועד היום.

חוקי העבודה מסדירים את יחסי העבודה בשני מישורים: האישי והקיבוצי. במישור האישי, חוקי העבודה, בעיקר אלה שנחקקו במשך העשור הראשון שלאחר הקמת המדינה, מעניקים לכל עובד זכויות בסיסיות כלפי המעביד: זכות ליום עבודה שלא יעלה על שמונה שעות, זכות לחופשה שנתית, זכות לפיצויי פיטורין, ועוד. בנוגע לזכויות אלה, לא סמך המחוקק על הסכם בין העובד לבין המעביד, שמא יאלץ העובד להסכים לתנאים שאינם הוגנים. לפיכך באים חוקים אלה (שמקובל לקרוא להם חוקי מגן) וכופים על המעביד מערכת של זכויות לעובד. זכויות אלה הן בגדר תנאי מינימום, שגם העובד אינו יכול לוותר עליהם.

אולם זכויות העובד, כפי שנקבעו בחוקי העבודה, הן רק תשתית ליחסי העבודה. החוקים מאפשרים לבנות על תשתית זאת, לפי רצון הצדדים, יחסי עבודה שיוסיפו לזכויות העובד, לרבות הזכויות שנקבעו בחוקי העבודה. לצורך זה נקבע בחוקים אלה כי הזכויות המוקנות בחוק אינן באות למעט מכל זכות הנתונה לעובד בחוזה אישי או בהסכם קיבוצי.

ההסכם הקיבוצי הוא בפועל המכשיר העיקרי לקביעת יחסי העבודה. הוא התפתח בהדרגה במשך שנים רבות, עוד לפני שהוקמה המדינה, וזכה להכרה רשמית בחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957. חוק זה קובע מהו הסכם קיבוצי: זהו, בעיקרו, הסכם בקשר לעבודה שנערך בין מעביד או ארגון מעבידים לבין ארגון עובדים יציג, כלומר, ארגון עובדים המייצג את רוב העובדים המאורגנים שעליהם יחול ההסכם. הסכם כזה חל, לא רק על העובדים שהם חברים בארגון העובדים היציג, אלא על כל העובדים המועסקים על ידי המעביד שהוא צד להסכם. ולא זו בלבד. שר העבודה רשאי, בתנאים שנקבעו בחוק, להרחיב בצו את תחולתו של הסכם קיבוצי. צו כזה יכול להרחיב את תחולתו של הסכם קיבוצי מסוים, או של הוראות מסוימות בהסכם כזה, על כל העובדים במדינה.

חוק הסכמים קיבוציים שינה את המעמד המשפטי של ארגון עובדים. לפני חוק זה לא היה לארגון עובדים, מבחינה משפטית, אלא מעמד חוזי: הוא היה מורשה של אותם עובדים שהיו חברים בארגון, מכוח ההסכם שבין הארגון לבין חבריו, ולא היה בכוחו לחייב אלא את חבריו בלבד. בא חוק הסכמים קיבוציים והקנה לארגון העובדים סטטוס. הסטטוס, הוא כשלעצמו, מקנה לארגון זכויות וחובות: בין השאר, ארגון עובדים, ורק

ארגון עובדים, כשיר להיות צד להסכם קיבוצי; רק הסכם שנערך על ידי ארגון כזה חל גם על עובדים שאינם חברי הארגון; ורק הסכם כזה מקנה לעובד זכויות שאינן ניתנות לווייתור על ידי העובד.

חוק הסכמים קיבוציים נותן ביטוי לתפיסה קיבוצית (קולקטיביסטית), להבדיל מתפיסה אישית (אינדיבידואליסטית), של יחסי העבודה. לפי תפיסה זאת, תנאי העבודה צריכים להיקבע בעיקר במישור הקיבוצי, באמצעות מוסדות וכלים המיוחדים למישור זה, בראש ובראשונה ההסכם הקיבוצי הנערך על ידי ארגון עובדים. התפיסה הקיבוצית של יחסי העבודה אינה מיוחדת לחוק הסכמים קיבוציים, אלא היא מעוגנת גם, כמכנה משותף, בחוקי עבודה אחרים. כך, לדוגמה, חוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז-1957. לפי חוק זה, בדרך כלל הצד לסכסוך עבודה הוא, לאו דווקא העובדים המסוכסכים עם המעביד, אלא ארגון עובדים המייצג את רוב העובדים שהסכסוך נוגע להם, ורק שביתה שהוכרזה על ידי ארגון עובדים מוסמך נהנית מן ההגנה המוקנית בחוק לשביתה. כדברי פרופ' ר' בן-ישראל:

"חקיקת העבודה של מדינת ישראל נבנתה על אשיות התפיסה הערכית שדגלה כאמור בסולידריות חברתית קולקטיבית". (ר' בן-ישראל, "השלכות חוקי היסוד על משפט העבודה ומערכת יחסי העבודה", שנתון משפט העבודה ד (תשנ"ד) 27, 32).

התפיסה הקיבוצית של יחסי העבודה היא, בקיצור, התפיסה הבסיסית של חוקי העבודה. היא הסביבה הרעיונית בה נוצרו חוקי העבודה, לרבות ארגון העובדים כמושג בחוקי העבודה, ובה הם חיים.

26. אין בכך כדי לקבוע שהתפיסה הקיבוצית של חוקי העבודה, או של ארגון העבודה, היא בהכרח התפיסה הנכונה או הרצויה. שאלה זאת יכולה להיות שנויה במחלוקת. לא זו בלבד. התפיסה הרווחת, בעניין זה כמו בכל עניין אחר, עשויה להשתנות. עם שינוי הזמנים משתנות התפיסות. השינוי יכול להיות תוצאה טבעית, ואולי גם תוצאה רצויה, של שינויים במרקם החברתי או במערכת הפוליטית.

אולם, מקום שמערכת שלמה ומסועפת של חוקים, כמו המערכת של חוקי העבודה, בנויה על תפיסה מסויימת, היא התפיסה הקיבוצית, אין בית המשפט יכול להתעלם מתפיסה זאת כשהוא בא לפרש את החוקים. אם בית המשפט יתעלם מתפיסה זאת, שהיא תשתית החוקים, הוא יפגע בתכלית החוקים. אכן, רפורמה יסודית בחוקי העבודה, המחליפה את התפיסה הקיבוצית בתפיסה אחרת, היא אפשרית, ויהיו שיאמרו שהיא אף רצויה, אך היא צריכה לבוא מאת המחוקק. המחוקק קבע, המחוקק ישנה.

לכן, כאשר בית המשפט בא לתת מובן לארגון העובדים בחוקי העבודה הוא חייב להתחשב בתפיסה שביסוד החוקים, כפי שהם כיום. כיום, ארגון עובדים לפי חוקי העבודה, אינו יכול להיות מנותק מן התפיסה הקיבוצית. שהרי ארגון עובדים הוא הלב של התפיסה הקיבוצית. הוא מזרים את הדם למערכת המסועפת של ההסכמים הקיבוציים הקובעים את תנאי העבודה, למוסדות המייצגים את העובדים לצורך הפיקוח השוטף על קיום התנאים שנקבעו, ולמנגנון השולט על סכסוכי העבודה. ארגון עובדים המנוכר לתפיסה הקיבוצית לא יוכל למלא תפקיד זה כראוי. הוא יהיה כמו אבר זר שהושלל בגוף החי, שלא הותאם לגוף, ולכן הגוף אינו מסוגל לקלוט אותו.

אכן, התפיסה הקיבוצית אינה שיקול יחיד ומכריע בפרשנות של חוקי העבודה, ובכלל זה גם בפרשנות של ארגון עובדים. לגבי כל חוק ובכל הקשר יש להתחשב בשיקולים נוספים המיוחדים לאותו חוק ולאותו הקשר. אך התפיסה הקיבוצית, שביסוד החוקים המקנים תפקיד לארגון העובדים, היא שיקול מרכזי וכבד.

27. בית הדין לעבודה הכיר בכך שחוקי העבודה, וארגון העובדים במסגרת חוקים אלה, בנויים על התפיסה הקיבוצית. הוא נתן לכך ביטוי גם במשפט עמית. פסק הדין במשפט זה מצוין ש"קיימת השקפה לפיה חלה ירידה בתפיסה הקולקטיביסטית", והוא מביא דברים ברוח זאת מתוך פסק דין של בית משפט זה בעניין אחר ורחוק, הוא עניין הכיתוב האחיד על מצבות של חיילים. על רקע דברים אלה אומר פסק הדין (בדעת הרוב, פיסקה 35):

"ספק אם דברים אלה יפים לענייננו. בל נשכח שהתפיסה הקולקטיביסטית ביחסי העבודה ובדיני העבודה מעוגנת בחוק, בראש ובראשונה בחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957, וכך גם בכל חוקי המגן המגבילים את חופש ההתקשרות האישית, כך שהוראה בחוזה עבודה אישי יכולה רק להוסיף על זכות מכוח הסכם קיבוצי, ולא לגרוע ממנו".

ברוח התפיסה הקיבוצית ביקש בית הדין לעבודה, מאז ומתמיד, להגן על המעמד והעוצמה של ארגון עובדים. ארגון עובדים מרכזי וחזק נדרש, לפי תפיסה זאת, כדי שיוכל לייצג את העובדים כלפי המעבידים ביעילות ובהצלחה. לפיכך הסתייג בית הדין בדרך כלל מן הנטייה לפלג ולפצל את ארגון העובדים לארגונים קטנים, וסירב להכיר בשלוחה או סניף של ארגון עובדים, או בוועד עובדים במפעל, כארגון עובדים בפני עצמו. הוא קבע סימני היכר לארגון עובדים, ברוח התפיסה הקיבוצית, ולא היה מוכן להכיר בהתאגדות של עובדים כארגון עובדים, אלא אם התקיימו בה סימני היכר אלה. ראו דב"ע לב-6/4 ועד עובדי תחזוקה ישירה באל-על -

אל-על בע"מ, פד"ע ג 393; דב"ע לג' 4-7/ אוניברסיטת תל-אביב - ארגון הסגל האקדמי באוניברסיטת תל-אביב.

פד"ע ה 85 (להלן - משפט אוניברסיטת תל-אביב); משפט העובדים הבכירים בפז.

סימני ההיכר שיצאו מבית הדין לעבודה הם אבני היסוד של המובן הכללי של ארגון עובדים. עליהם, כפי שבית הדין אמר, ניתן להניח סימנים נוספים, שישלימו את המובן הכללי של ארגון עובדים. מהם, אם כן, סימנים אלה?

ארגון של קבע

28. פשיטא שארגון עובדים הוא, קודם כל, ארגון. מה פירוש? ארגון הוא, כמובן, חבר בני אדם הפועלים בצוותא למטרה מסוימת. ארגון כזה יכול להיות מוקם באופן זמני, למטרה שהיא צורך שעה בלבד, לתקופה קצרה כפי שנדרש להשגת המטרה. גם עובדים יכולים להקים ארגון כזה, למשל, ארגון שכל מטרתו להיאבק נגד תכנית מסוימת של המעביד, כגון תכנית להעברת הבעלות במפעל, או לסייע למפלגה מסוימת במערכת הבחירות הקרובה. אין ספק שגם לארגון כזה יש זכות קיום. אולם ארגון כזה, שהיום הוא כאן ומחר אינו קיים, כמו קיקיון, אינו נחשב ארגון עובדים במובן הכללי של חוקי העבודה. רק ארגון הקיים לאורך זמן, שניתן לראות בו ארגון של קבע, יכול להבטיח את התכלית של חוקי העבודה, בראש ובראשונה את היציבות הנדרשת ביחסי העבודה. לדוגמה, יהיה זה בלתי-סביר ובלתי-ראוי אם יוקם ארגון עובדים שיחתום על הסכם קיבוצי עם המעביד, ולאחר מכן יתפרק, ולא יהיה מי שישא באחריות מטעם העובדים, כלפי המעביד, למילוי התנאים שנקבעו בהסכם. כדברי בית הדין, "מתחייב מהחוק, שיהא זה מי שעניינית יכול לשמש 'בעל דברים' לצד השני להסכם הקיבוצי, היינו מי שהצד השני יכול לדרוש ממנו כי יפעל לקיום ההסכם כל פרק הזמן שההסכם בתוקף... מדובר, איפוא, במי שקיומו ממושך, ולא בהידברות ארעית או בהידברות לפעולה מסוימת." משפט אוניברסיטת תל-אביב, בעמ' 97. ראו עוד שם, בעמ' 96-98).

לכן, כפי שבית הדין אמר, כדי שארגון יחשב ארגון עובדים, "צריך שתהא התארגנות לתקופה בלתי-מוגדרת מראש או לפחות לפרק זמן ממושך דיו להבטחת היחסים הקיבוציים העולים מההסכם". (שם, בעמ' 99). אמנם הדברים נאמרו לגבי המובן של ארגון עובדים בהקשר של חוק הסכמים קיבוציים, אך הם חלים גם בהקשרים אחרים. ראו משפט העובדים הבכירים בפז, בעמ' 384-385, וכן משפט ההסתדרות הרפואית, בעמ' 523. זהו חלק מן המובן הכללי של ארגון עובדים. כך אמר בית הדין גם בפרשת עמית, הן בדעת הרוב והן בדעת המיעוט. ואני מסכים.

תקנון

29. ארגון של קבע צריך תקנון, שיקבע את מטרות הארגון, את המוסדות ואת התפקיד של כל מוסד, את התנאים לקבלת חברים, את היחסים שבין החברים לבין הארגון, ועוד. התקנון נדרש כדי להבטיח פעולה תקינה ויציבה של הארגון לאורך זמן. הוא נדרש גם כדי שהארגון כגוף, וכל אחד ממוסדות הארגון, יפעל בנאמנות למילוי תפקידו ובמסגרת תפקידו. נוסף לכך, התקנון מסייע לקיום פיקוח על פעילות הארגון, כדי שיפעל כשורה, הן מצד חברי הארגון והן, במסגרת הדין, מצד גורמים שמחוץ לארגון. על כך עמדה פרופ' בן-ישראל:

"חשיבותו של התקנון היא לא רק כלפי חוץ, שהמתקשרים עם הארגון ידעו מי מוסמך לחתום איתם על ההסכם, אלא גם כלפי פנים. כל הארגונים הפועלים מכוח התקנון כפופים לתקנון ואינם חופשיים לעשות כבשלהם. התקנון מקנה זכויות וכוחות ומטיל חובות לא רק על החברים בארגון, אלא גם על האורגנים שלו". (ר' בן-ישראל, "צדדים להסכם קיבוצי" עיוני משפט יב (התשמ"ז) 29, 54).

לכן קבע בית הדין בפסקי דין אחדים כי תנאי הוא להכרה בארגון עובדים שיהיה לו תקנון. ראו משפט אוניברסיטת תל-אביב בעמ' 97, 99; משפט ההסתדרות הרפואית בעמ' 523; משפט העובדים הבכירים בפז, בעמ' 383. בית הדין חזר וקבע תנאי זה, על דעת הרוב והמיעוט גם יחד, בפרשת עמית. וכך הוא הדין.

חברות אישית

30. בית הדין הוסיף וקבע כי ארגון עובדים צריך להיות מבוסס על חברות אישית של עובדים. ראו משפט אוניברסיטת תל-אביב בעמ' 99; משפט העובדים הבכירים בפז, בעמ' 384, 385; משפט ההסתדרות הרפואית בעמ' 523. בית הדין חזר וקבע סימן זה, בהסכמה בין הרוב לבין המיעוט, גם בפרשת עמית. מאי משמע? בלשונה של דעת המיעוט (פיסקה ב.3(א)): "חברות המבוססת על הצטרפות אישית של העובד לארגון עובדים אחד".

אכן, הדעת נותנת כי ארגון עובדים, המייצג את העובדים ומחייב אותם, לצורך ההסכם הקיבוצי כמו לצורך סכסוך עבודה, יהיה מבוסס על חברות אישית. אולם בית הדין הרחיק לכת וקבע, כלשונו של פסק הדין בפרשת עמית (דעת הרוב, פיסקה 30), כי "הדיבור 'חברות אישית' בא להבחין מהצטרפות של 'ארגונים'. לשון

אחרת, ארגון המורכב מארגוני עובדים, כלומר, פדרציה של ארגוני עובדים, אינו נחשב ארגון עובדים לפי החוק, אף אם כל אחד מארגוני העובדים המרכיבים את הפדרציה מבוסס על חברות אישית. הדבר מתבקש, לדעת בית הדין, למשל, מחוק ההסכמים הקיבוציים הקובע (בסעיפים 3 ו-4) כי ארגון יציג של עובדים, שרק הוא רשאי לכרות הסכם קיבוצי, הוא ארגון שעם חבריו נמנה המספר הגדול ביותר של עובדים מאורגנים שעליהם יכול ההסכם. מכאן הסיק בית הדין כי וועדי תיאום ווועדי פעולה למיניהם אינם בגדר ארגון עובדים. אלה, בלשונם, "אינם אלא מסגרות משותפות לפעולות, מסגרות שאינן בנויות על חברות אישית של עובדים". (משפט אוניברסיטת תל-אביב בעמ' 97).

האמנם כלה ונחוצה היא שפדרציה של ארגוני עובדים אינה יכולה להיחשב ארגון עובדים בשום הקשר? לדעתי התשובה תלויה בהקשר. אך אין צורך להכריע בשאלה זאת בהקשר זה.

חברות רצונית

31. הזכות להצטרף לארגון עובדים, מתוך רצון חופשי, ולא בכפייה, כמו גם הזכות לפרוש מארגון העובדים, הן פועל יוצא של חופש ההתאגדות. ראו משפט עובדי בנק המזרחי, בעמ' 297; משפט ההסתדרות הרפואית, בעמ' 524; דב"ע נב-2/4 ההסתדרות הכללית - צים בע"מ, פד"ע כו 3, 21. די בכך כדי למנוע הכרה מארגון השולל זכות זאת. יתירה מכך. זכות זאת נובעת גם מן המעמד המוקנה לארגון העובדים בחוק. שהרי החוק מקנה לארגון עובדים יציג זכות להתקשר בהסכם קיבוצי הקובע זכויות וחובות לכל העובדים עליהם חל ההסכם, לרבות עובדים שאינם חברים באותו ארגון. מסקנה טבעית היא, שכל עובד כזה יהיה זכאי להצטרף לארגון כחבר, כדי שיוכל להשפיע על דרכו של הארגון, וכך גם על תנאי העבודה האישיים שלו. מסקנה נוספת היא, שאם לדעתו של עובד, הארגון אינו מייצג אותו כראוי, צריך שתהיה לו הזכות לפרוש מן הארגון ולהצטרף, אם ירצה בכך, לארגון עובדים אחר.

"הוולונטריות של החברות היא יסוד למערכת יחסי העבודה במשטר חופשי, היא ביסודה של ההתארגנות בישראל, והיא ביסודה של התארגנות בכל אותן המדינות אשר אישרו את אמנות העבודה הבינלאומיות הנוגעות לעניין.

'וולונטרי' לענייננו פירושו, שהחברות באגודה היא פרי רצונו של מי שבו מדובר, רוצה - מצטרף לאגודה, רוצה - עוזב". (משפט העובדים הבכירים בפז, בעמ' 385).

לפיכך נפסק כי חברות רצונית (וולונטרית) אף היא תנאי להכרה בארגון עובדים. ראו גם משפט ההסתדרות הרפואית בעמ' 523-525; משפט עמית דעת הרוב בפסקה 26. ראו עוד ר' בן-ישראל, "צדדים להסכם קיבוצי", עיוני משפט יב (תשמ"ז) 29, 46-47.

חברות של עובדים

32. האם ארגון עובדים חייב להיות, כפי שעולה משמו, ארגון של עובדים בלבד, כלומר, עובדים שמקובל לקרוא להם שכירים, להבדיל מעובדים-עצמאיים, מעבידים ואחרים שאינם שכירים? ברור כי חופש ההתאגדות מאפשר להקים ולקיים ארגון בו חברים עובדים לצד עובדים-עצמאיים ואף מעבידים, גם אם העובדים יהיו במיעוט. אך שאלה היא אם ארגון יחשב ארגון עובדים לפי החוק שעה שהעובדים מהווים בו מיעוט. נראה כי בשאלה זאת לא היתה תמימות דעים במשפט עמית בין הרוב לבין המיעוט.

אמנם, דעת הרוב אינה נותנת תשובה מפורשת לשאלה זאת. אך עולה ממנה המסקנה כי אין בכך כדי לשנות, לעניין ההכרה בארגון עובדים, אם הארגון כולל גם חברים שאינם עובדים, ואולי אף אין בכך כדי לשנות אם רוב החברים אינם בגדר עובדים. דעת הרוב מציינת כי החברות בהסתדרות הכללית אינה מוגבלת לעובדים-שכירים בלבד, ובין חבריה יש גם עובדים-עצמאיים, חברים באגודות שיתופיות, עקרות-בית, ואפילו מעבידים בקנה-מידה קטן. גם ההסתדרות הרפואית בישראל כוללת עובדים-עצמאיים בין חבריה, ואף-על-פי כן היה בית הדין מוכן להכיר בה כארגון עובדים. ראו משפט ההסתדרות הרפואית, בעמ' 526. לכן, ובדומה לכך, אף שאין אנו יודעים את הרכב החברים בארגון עמית, אין בכך, לדעת הרוב, כדי למנוע הכרה מארגון זה. ראו פסקה 28 לדעת הרוב.

לעומת זאת, דעת המיעוט היא, כי זהו "סימן ההיכר הראשי", כלומר, "התארגנות של עובדים". ראו דעת המיעוט, פסקה ב.3(ב). אמנם, סימן זה לא נמנה עם הרשימה של סימני ההיכר שבית הדין לעבודה נתן, בפסיקה קודמת, בארגון עובדים. אך אין זאת אלא משום שסימן היכר זה היה כה מובן מאליהו. המיעוט מצטט בפסק הדין מובאות מן הספרות המקצועית, בישראל ומחוץ לישראל, ומסכם לאמור (בפסקה ב.1): "לאחר עיון ממושך בספרות הרלבנטית לא מצאנו ארגון עובדים במדינה דמוקרטית, שהגורם המרכזי בו אינו עובדים שכירים". אכן, אפשר שגם עובד-עצמאי יתקבל כחבר בארגון עובדים. אך אין זה אלא חריג. ומהו הכלל? לדעת המיעוט (פסקה ב.3(ג)):

"ארגון הינו ארגון עובדים רק אם רובם הגדול של חברי ארגון [ה]עובדים הינם עובדים שכירים המיוצגים על ידו כלפי מעבידיהם".

33. אכן, כדעת המיעוט, ארגון עובדים שחלק גדול מחבריו אינם עובדים-שכירים הוא דבר והיפוכו, ולא רק מבחינה לשונית, אלא גם מבחינה מהותית. שהרי, כאמור, ארגון עובדים כמובנו בחוקי העבודה, לפי התכלית של חוקים אלה, הינו ארגון שעיקר תפקידו לייצג את העובדים כלפי המעביד שלהם, ואלה הם, כמובן, עובדים-שכירים. אמנם ארגון יכול למלא תפקיד זה גם אם יש בו חברים שאינם עובדים-שכירים. אך הוא לא יכול למלא תפקיד זה כראוי אם רוב חבריו, או אפילו מיעוט גדול של חבריו, אינם עובדים-שכירים. בארגון כזה העיקר עלול להיעשות טפל, שכן יהיה עליו לחלק את הנאמנות שלו ולפזר את המשאבים שלו בין הפעילות במישור הקיבוצי לבין פעילויות אחרות. וכי יש הצדקה עניינית לכך שארגון כזה, החייב נאמנות גם לחברים רבים שתנאי העבודה אינם נוגעים להם באופן אישי, יוסמך לכרות הסכם קיבוצי אשר, לפי חוק הסכמים קיבוציים, יחייב גם עובדים שאינם חבריו? אין לכך הצדקה, אלא אם הנאמנות של הארגון נתונה במלואה לעובדים-שכירים, ונאמנות כזאת מותנית בכך שרוב גדול של החברים בארגון יהיו עובדים כאלה.

זאת ועוד. נניח שארגון אשר חלק גדול מחבריו אינם עובדים-שכירים נעשה ארגון יציג במקום עבודה מסויים. אם כך, הרי הוא זכאי, לפי סעיף 25(א) לחוק הגנת השכר, לקבל דמי טיפול מעובדים בלתי-מאורגנים באותו מקום עבודה. אך איזו הצדקה יש לכך שעובדים בלתי-מאורגנים יחויבו לשלם דמי טיפול לארגון כזה, שעשוי להוציא חלק ניכר מן הכסף, לא כדי לשפר את תנאי העבודה של כלל העובדים, אלא כדי לתת שירותים לחבריו שהם עובדים-עצמאיים או אף מעבידים?

אכן, הדעה הרווחת היא, כיום כמו בעבר, שארגון עובדים הוא בעיקרו ארגון של עובדים-שכירים. כך מקובל, הלכה למעשה, מחוץ לישראל. האמנה של ארגון העבודה הבינלאומי (מס' 87) בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן, משנת 1948, מעניקה את הזכות להקים ארגונים "בידי עובדים ומעבידים" (כתבי אמנה 59, כרך 2, עמ' 249). כך היא גם הדעה המקובלת בקרב מלומדים בישראל. פרופ' ר' בן-ישראל אומרת כי "ארגון עובדים צריך לכלול בעיקרו עובדים". ראו ר' בן-ישראל, ההסכם הקיבוצי (תשל"ז), 60-61. ופרופ' א' שירום אומר כי "האיגוד המקצועי, כפי שמקובל להגדירו, הוא התארגנות וולונטרית של שכירים כדי לשמור ולשפר את תנאי עבודתם..." ראו א' שירום, (לעיל, פסקה 13), ראו גם שם, 47.

האם ניתן ליישב את הדרישה שרוב גדול של חברי הארגון יהיו עובדים-שכירים עם המציאות בה ההסתדרות הכללית מקבלת כחברים גם מי שאינם עובדים-שכירים? התשובה כפולה. ראשית, נראה כי בפועל

רוב החברים בהסתדרות הכללית הינם עובדים-שכירים. שנית, ההסתדרות הכללית היא ארגון מיוחד במינו, ולא בכל עניין ניתן להקיש ממנה לארגונים אחרים. ההסתדרות הכללית עוצבה על ידי תנאים וצרכים מיוחדים ששררו בארץ-ישראל לפני הקמת המדינה. חוקי העבודה שנחקקו לאחר הקמת המדינה מצאו את ההסתדרות הכללית והיו צריכים לקבל אותה כפי שהיתה. אין בכך כדי לומר כי מה שהיה הוא שיהיה. שהרי חוקי העבודה הקנו מעמד וכוח לא רק להסתדרות הכללית, אלא גם לארגוני עובדים אחרים, לרבות ארגונים שיוקמו בעתיד. והשאלה היא, אלו ארגוני עובדים היו לנגד עיני המחוקק? אין יסוד לייחס לו כוונה שארגונים אלה יהיו בהכרח בדמותה ובצלמה של ההסתדרות הכללית. יש טעם לייחס לו כוונה שארגונים אלה יהיו ראויים למעמד ולכוח שהוקנו להם בחוק, כגון, הכוח לקבל דמי טיפול מעובדים בלתי-מאורגנים. האם יש מקום לייחס למחוקק כוונה שגם ארגון אשר רוב חבריו או חלק גדול מחבריו אינם עובדים-שכירים יוכל לזכות הסכם קיבוצי שיחייב את כל העובדים-השכירים עליהם חל ההסכם? התשובה הסבירה היא: לא.

מטרות הארגון

34. שאלת המטרות של ארגון עובדים אף היא שנויה במחלוקת במשפט עמית בין הרוב לבין המיעוט. אמנם הרוב והמיעוט גם יחד מסכימים, על יסוד פסיקה קודמת, כי תנאי הוא להכרה בארגון עובדים שתקנון הארגון יקבע את המטרות, ובהן קידום ענייניהם של החברים כעובדים. אולם, מוסיפה דעת הרוב (בפיסקה 33), "השאלה היא אם הדרך היחידה לכך היא משא ומתן קיבוצי או הגנה כאמור אף בדרכים אחרות ובאמצעים שונים". והיא משיבה לאמור: "בעידן זה, בו חלו תמורות ביחסי העבודה והמורכבות של תנאי העבודה, ובמיוחד המציאות של הנטייה הגוברת להשתית את יחסי העבודה על חוזים אישיים, מחייבים להגמיש את הדרכים המסורתיות להגנה על זכויות העובדים".

נראה שלא יהיה מי שיחלוק על כך: ברור כי הדרך של משא-ומתן קיבוצי אינה (ואף פעם לא היתה) דרך יחידה להגנה על העובדים; וברור גם כי שינויים בדפוסים של יחסי העבודה עשויים לגרור גם שינויים בדרכים להגנת העובדים. אך מכאן עדיין לא מתחייבת המסקנה אליה מגיע בית הדין בדעת הרוב. וזו המסקנה (בפיסקה 33):

"נראה לנו כי ניתן כיום להכיר בגוף כ'ארגון עובדים', אף אם אין עיקר פעילותו בתחומים 'המקובלים' כתחום פעולתו של ארגון עובדים, וזאת כל עוד אותו ארגון פועל לרווחתם של העובדים, לשמירה על זכויותיהם ולייצוג חבריו בפני מעבידים או בערכאות".

המיעוט חולק על כך. וכך הוא אומר (בפיסקה ב.6):

"המחוקק נתן מעמד מיוחד לארגוני עובדים מסיבה אחת ויחידה, להגן על זכויות העובדים בדרך של התארגנות עובדים שתאזן את חולשתו הבסיסית של העובד הבודד. לפיכך, תנאי הכרחי להיותו של גוף 'ארגון עובדים' הינו, שמטרתו העיקרית הן: (1) הגנה על העובדים (2) קידום השתתפות העובדים בקבלת החלטות במקום העבודה... ארגון עובדים יכול למלא תפקידים נוספים, שאינם חיוניים לארגון עובדים, אולם כמטרות נוספות ושוליות."

כדי להבהיר את ההבדל בין שתי הדעות אפשר להביא דוגמאות. נניח שעובדים מייסדים ארגון שמטרתו לבנות בית נופש לעובדים או ארגון שמטרתו לתת ייעוץ משפטי לעובדים. אלה הם, ללא ספק, ארגונים מועילים וכשרים. אולם האם ארגונים כאלה, גם אם אין הם מוקמים כחברה מסחרית אלא כעמותה שלא למטרת רווח, הינם בגדר ארגון עובדים לפי חוק הסכמים קיבוציים, חוק יישוב סכסוכי עבודה או חוק הגנת השכר? לפי דעת הרוב, התשובה עשויה להיות חיובית, שכן הארגון האחד פועל לרווחתם של העובדים והארגון השני פועל לייצוג עובדים בפני בתי המשפט. אולם לפי דעת המיעוט, התשובה תהיה שלילית, שכן ארגונים אלה לא שמו להם, כמטרה עיקרית, את שיתוף העובדים בקבלת החלטות במקום העבודה, כלומר, קביעת תנאי העבודה בדרך של משא-ומתן קיבוצי.

35. לדעתי, המיעוט צודק. התפיסה של ארגון עובדים כגוף שעיקר עניינו במשא-ומתן קיבוצי עם המעביד, לצורך הקביעה של תנאי העבודה בהסכם קיבוצי, משקפת את המציאות השוררת בישראל מאז ומתמיד. מציאות זאת היתה, ללא ספק, לנגד עיני המחוקק כאשר קבע את המעמד והתפקיד של ארגון העובדים במערכת יחסי העבודה, למשל, בחוק הסכמים קיבוציים ובחוק יישוב סכסוכי עבודה. ודאי שהוא לא ראה לנגד עיניו ארגון עובדים שהוא בעיקר ארגון צרכנים. ארגון צרכנים, גם אם הוא ארגון של עובדים למען עובדים, לא היה ראוי לקבל, וברור שלא היה מקבל, את המעמד והזכויות שחוקי העבודה הקנו לארגון עובדים. לכן אין תימה שתפיסה זאת, הבנויה על קשר הדוק בין ארגון העובדים לבין יחסי העבודה הקיבוציים, הנחתה גם את בית הדין לעבודה. כך, לדוגמה, אמר בית הדין באחד מפסקי הדין המנחים בעניין זה:

"ארגון עובדים' הוא ביסודו של משפט העבודה הקיבוצי, וקיומו הוא תנאי ליחסי עבודה קיבוציים, תנאי שבלעדיו אין... ממהותם של יחסי עבודה קיבוציים היא התארגנות העובדים, שתוצאתה האחת היא ריכוז כוח, על מנת להגן על ענייניהם כקיבוץ ועל ענייניהם מפני המעביד... בכך ניתן להסביר את המעמד המיוחד אשר משפט העבודה מקנה לארגון עובדים לעניין משא ומתן קיבוצי ולעניין הסכמים קיבוציים, מעמד

השונה והחורג מהעולה מדיני תאגידים ומדיני השליחות". (משפט אוניברסיטת תל-אביב בעמ' 96).

מה, אם כן, גרם לבית הדין במשפט עמית לסטות (בדעת הרוב) מן התפיסה שהנחתה אותו עד כה?

בית הדין נותן לכך את ההסבר שלהלן (בפיסקה 34):

"האם כיום יפים הכללים והעקרונות אשר שימשו נר לרגלי מחוללי תנועות העבודה? האם ניתן לדבר היום על 'כוח' של המעביד ועל 'חולשתו' של העובד?"

בארץ ניתן פרימט ליחסי העבודה הקיבוציים ולזכאות העובד מכוח ההסכם הקיבוצי על הוראות החוזה האישי, וזאת בחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957. אבל כיום בארץ כבעולם המערבי כולו, קיימת נטייה של ירידה בכוחם של ארגוני העובדים, והדבר מוצא ביטוי במספר הפוחת והולך של חברים בארגוני העובדים... מאידך הולך וגדל מספר העובדים המועסקים על פי חוזים אישיים, ודברים אלה אמורים לא רק לגבי עובדים בכירים. שהרי תופעה זו, לגבי עובדים בכירים, קיימת מזה שנים.

רבים הגורמים שהביאו לתופעה זו, ואין לנו צורך למנותם כאן. נדגיש כי כיום, לגבי האוכלוסיה העובדת החלשה, אחת הבעיות היא הבטחת הזכויות אותן מעניקים חוקי המגן".

אולם, לדעתי, הסבר זה אינו מספיק כדי להצדיק סטייה מהותית מן המודל המסורתי של ארגון עובדים, המבוסס על התפיסה הקיבוצית, אל מודל חדש המבוסס על תפיסה אישית, ואולי יש לומר תפיסה צרכנית. דומה כי אין יסוד לומר, מכל מקום פסק הדין אינו נותן יסוד לומר, כי בעת האחרונה חל שינוי מהותי ביחסי הכוחות שבין העובדים לבין המעבידים לטובת העובד. אכן, בעת האחרונה קמו קבוצות של עובדים בעלי מיומנויות מיוחדות, ויתכן שהם מסוגלים להתמודד עם מעביד כשווה עם שווה, ואולי אף להכתיב למעביד תנאי עבודה, בדרך של חוזה אישי. אך, גם כך, עדיין רוב העובדים-השכירים נתונים, כל אחד מהם כשהוא לעצמו, בעמדה של חולשה כלפי המעביד. יתכן אף שיחסי הכוחות שבין העובדים לבין המעבידים השתנו בעת האחרונה, מבחינה מסוימת, לרעת העובדים. שכן מצד המעבידים התרבו והתחזקו החברות הגדולות, ואילו מן הצד השני, כפי שבית הדין מציין, חלה ירידה בכוחם של ארגוני העובדים, שמספר חבריהם פוחת והולך. האם התפתחות זאת היא סיבה להוסיף ולכרסם בכוחם של ארגוני העובדים, והאם התרבות העובדים המועסקים לפי חוזים אישיים היא סיבה להחליש את ההגנה על כל יתר העובדים? לכאורה התשובה הפוכה.

זאת ועוד. בית הדין מציין כי אחת הבעיות המטרידות כיום, לגבי האוכלוסיה העובדת החלשה, היא הבטחת הזכויות המוענקות לעובדים על ידי חוקי המגן. אולם בעיה זאת אינה צריכה לגרור ויתור על הזכויות שנרכשו על ידי העובדים, בעמל רב, במישור הקיבוצי. להיפך, אם ההגנה על הזכויות שהוענקו על ידי חוקי המגן נחלשה, מן הראוי לחזק את ההגנה על הזכויות שנרכשו במישור הקיבוצי. הגנה כזאת דורשת ארגון עובדים פעיל במישור הקיבוצי. ולא זו בלבד. ארגון כזה דרוש גם כדי להתמודד עם הבעיה עליה הצביע בית הדין, כלומר, הבטחת הזכויות שהוענקו לעובדים על ידי חוקי המגן. מקום שאין בכוחו של העובד לעמוד על זכויות אלה, יכול ארגון העובדים לעשות שימוש בכוחו, כדי שהעובד לא ינושל מזכויות שהחוק העניק לו. המיעוט במשפט עמית היטיב להסביר זאת (בפיסקה ד.3): "הגנה מלאה לעובדים מחייבת קיומם של ארגוני העובדים כ'כלבי שמירה' של משפט המגן". באחת, הגנה יעילה על זכויות העובד במישור הקיבוצי ובמישור האישי, ובמיוחד ההגנה (בלשונו של בית הדין) על "האוכלוסיה העובדת החלשה", מחייבת ארגון עובדים לפי המודל המסורתי, כלומר, ארגון עובדים שעיקר פעילותו במישור הקיבוצי.

מכל מקום, מן הבחינה המשפטית, ברור כי זה המודל שהיה לנגד עיני המחוקק כאשר עיצב, לפני שנים רבות, את חוקי העבודה. רק מודל כזה יכול להסביר ולהצדיק את המעמד המיוחד שחוק הסכמים קיבוציים מקנה להסכם שנערך על ידי ארגון עובדים, ורק מודל כזה יכול להסביר ולהצדיק את החיוב שחוק הגנת השכר מטיל על עובדים בלתי-מאורגנים לשלם דמי טיפול לארגון העובדים. להכניס לתוך חוקים אלה ארגון עובדים מטיפוס חדש, שאינו פעיל במישור הקיבוצי אלא באופן שולי, אם בכלל, הרי זה כמו להכניס סוס טרויאני לתוך חומת החוקים.

לכן, מי שמבקש לערוך רפורמה במודל המסורתי של ארגון העובדים, ולהקנות הכרה לפי חוקי העבודה גם לארגון עובדים הבנוי על פי מודל שונה, צריך לערוך רפורמה, בו בזמן, גם בחוקי העבודה עצמם. זהו עניין למחוקק לענות בו.

פרופ' רדאי בחנה את התפיסה הקיבוצית של ארגון עובדים, במציאות של יחסי העבודה כיום, לאור דעות של מלומדים ברחבי העולם. ראו פ' רדאי, "אנטומיה של התאגדות מקצועית", משפטים כו (תשנ"ו) 585. והיא מסכמת את עמדתה לאמור (בעמ' 617):

"יתכן שתפקידם של ארגוני עובדים עובר שלב של תמורות והתחדשות, אולם תמציתו היתה, ועודנה, הקיבוציות... קיבוציות הבאה, כדרכה כיום, לפצות על הפער התמידי ביכולת המשא ומתן בין עובדים אינדיבידואלים ובין מעסיקיהם, היא גרסה לגיטימית של צדק. תומכי הצדק הקיבוצי מבקשים לחזק את זכויות האדם בתחום היחסים הפרטיים בין עובדים

ובין מעסיקים, את כבודו ואת חירותו של העובד, וזאת בדרך של הקטנת כפיפותו האישית לכוחו של המעסיק. זאת ניתן להשיג באמצעות כוחם הקיבוצי של ארגוני העובדים".

עצמאות הארגון

36. האמנה של ארגון העבודה הבינלאומי (מס' 98) משנת 1949 בדבר הפעלת עקרונות הזכות להתארגנות ולמיקוח קולקטיבי שוללת (בסעיף 2(1)) התערבות של ארגוני עובדים ומעבידים מצד אחד כלפי השני, וקובעת בסעיף 2(2) לאמור:

"במיוחד יהיו רואים כמעשי התערבות במשמעות של סעיף זה מעשים שמגמתם לקדם את כינונם של ארגוני עובדים במרותם של מעבידים או ארגוני מעבידים, או לתמוך בארגוני עובדים באמצעים כספיים או אחרים, במטרה להעמיד ארגונים אלה תחת שליטתם של מעבידים או ארגוני מעבידים." (כתבי אמנה 277, כרך 9, עמ' 453).

אכן, התפקיד של ארגון עובדים במישור הקיבוצי מחייב שהארגון יהיה עצמאי כלפי המעביד. צריך שיהיה לו, כלשונו של בית הדין, "קיום עצמאי". (משפט ההסתדרות הרפואית, בעמ' 523). שהרי התפקיד העיקרי של ארגון העובדים הוא לייצג במשא ומתן קיבוצי, ואף במאבק קיבוצי, את האינטרסים של העובדים נגד האינטרסים של המעביד. ברור כי ארגון עובדים הנמצא בשליטה של המעביד, או אפילו תחת השפעה מהותית שלו, אינו יכול למלא תפקיד זה כראוי. זהו מצב של ניגוד עניינים. הוא אינו מתיישב עם חובת הנאמנות של ארגון העובדים. מצב של ניגוד עניינים, בהקשר זה כמו בהקשרים אחרים, אינו יכול לקבל גושפנקא של בית הדין. וזה דברו של בית הדין:

"צריך שההתאגדות [בארגון עובדים] תהיה 'חופשית' במשמעות, בין השאר, של אי התערבות, ומכל שכן - חופש משליטה, של המעביד. תנאי זה מתחייב גם מאמנת העבודה הבינלאומית שאושרה על-ידי ישראל (סעיף 2 לאמנה משנת 1949 בדבר הזכות להתארגן ולנהל משא-ומתן קיבוצי." (משפט העובדים הבכירים בפז, בעמ' 384).

גם זה היבט של חופש ההתאגדות המקצועית: לא רק חופש להתאגד, אלא גם חופש לפעול במסגרת ההתאגדות. כל עובד בפני עצמו, וארגון העובדים כגוף, צריכים להיות חופשיים לפעול כדי לקדם את האינטרסים שלהם, ללא התערבות פסולה של גורם חיצוני.

מכאן הסיק בית הדין כי המעביד אינו רשאי להתערב בהקמה או בפעילות של ארגון עובדים. ראו משפט העובדים הבכירים בפז, בעמ' 386; משפט ארגון עובדי בנק המזרחי, בעמ' 308-309.

ודוק: כמו בהקשרים אחרים של ניגוד עניינים כך גם בהקשר זה, אין צורך להוכיח כי למעשה המעביד מפעיל השפעה על ארגון העובדים (כגון בדרך של התערבות בבחירה של הנהלת הארגון או בדרך של מתן טובות הנאה לנציגי הארגון) באופן המשרת את האינטרסים של המעביד ואינו מקדם את האינטרסים של העובדים. די בכך שקיימת אפשרות ממשית שהארגון יושפע במילוי תפקידו מניגוד עניינים. השוו בג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה, פ"ד לד(2) 566. ראו גם א' ברק, "ניגוד אינטרסים במילוי תפקיד", משפטים י' (תש"ם), 11, 12.

צורות רבות לניגוד עניינים. בארגון עובדים, הצורה הבולטת והקשה היא, שליטה או השפעה מהותית מצד המעביד של עובדים (ולו רק חלק מן העובדים) החברים באותו ארגון. אך קיימות גם צורות אחרות. גם שליטה או השפעה מהותית של גורם חיצוני אחר, כגון, גוף שלטוני או קונצרן כלכלי, עלולה ליצור מצב של ניגוד עניינים. בכל מצב, השאלה אינה פורמלית אלא מהותית: האם ארגון העובדים נתון תחת השפעה, ישירה או עקיפה, של גורם חיצוני, במידה היוצרת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בתפקוד הארגון.

דעת הרוב במשפט עמית לא ציינה את העצמאות של ארגון העובדים כאחד מסימני ההיכר הנדרשים לצורך הכרה בארגון. אך דעת המיעוט ראתה בכך סימן מובהק. וכך אמרה (בפיסקה ב.2):

"ארגון אינו 'ארגון עובדים' אם העובדים אינם חופשיים להתארגן בצורה וולנטרית או אם נשלט הארגון על ידי מעבידים. חופש ההתארגנות כולל מניעת השתלטות מעביד, גוף מסחרי או עובדים שאינם שכירים על ארגון העובדים."

ואין לי אלא להצטרף לדברים אלה.

ארגון דמוקרטי

37. אין מחלוקת במשפט עמית בין הרוב לבין המיעוט כי ארגון עובדים חייב להיות ארגון דמוקרטי.

הדמוקרטיה היא אחד מעמודי התווך של המדינה. כך נאמר מאז ומתמיד בפסיקה וכך גם נקבע לאחרונה בחוקי-היסוד. ואין זו מליצה בלבד. זו מהות. הכנסת היא חלק מן המהות. היא אף מסמלת את המהות. אך המהות אינה מתחילה ואינה נגמרת בכנסת. דמוקרטיה אמיתית צריכה לחלחל מן הכנסת, היושבת כמו כתר על הראש, ולהתקיים גם בתאי הגוף, כמו גנים. יש לטפח אותה בכל מוסד וארגון הבנוי על עקרון הייצוג: בארגון עובדים כמו ברשות מקומית.

הדמוקרטיה בארגון העובדים היא פועל יוצא מעקרון הייצוג: כדי שהארגון יהיה נציג נאמן של החברים בו, צריך שהוא יקיים בחירות תקופתיות למוסדות הארגון, שכל החברים בארגון יהיו זכאים להשתתף בבחירות, וכן שהמוסדות יתנו דין וחשבון בפני חברי הארגון. וכך אמר השופט הלוי:

"ייצוג כלל עובדי המדינה על ידי האיגוד ושליטת זכות הבחירה מחלק מן הציבור המיוצג הם דבר והיפוכו, שכן בציבור בני חורין אין ייצוג ללא זכות בחירה; אם לא תאמר כן, הרי 'ייצוג' יהפך לאפוטרופסות". (ע"א 535/67 אברמוב נ' זלוטניק, פ"ד כד(1) 379, 392. (להלן - אברמוב נ' זלוטניק). ראו גם תב"ע שם 1-5/ מטה הפעולה של ועדי העובדים במשרד האוצר - ההסתדרות הכללית, פד"ע יא (לח).

עד כדי כך נודעת חשיבות לטוהר הבחירות בארגון עובדים, שהמחוקק מצא לנכון להחיל את חוק הבחירות לגופים ציבוריים, התשי"ד-1954, גם על ארגוני עובדים. ראו סעיף 2(ב) לחוק זה.

מכאן שארגון המנוהל על ידי אנשים שלא נבחרו לתפקידם על ידי חברי הארגון, אלא הם מינו את עצמם או מונו על ידי אחרים, אינו יכול להיחשב ארגון עובדים.

הארגון כתאגיד

38. האם צריך להתנות הכרה בארגון עובדים בהתאגדות לפי חוק, כגון חוק העמותות, שתקנה לארגון אישיות משפטית?

יש להבהיר: אין מניעה בפני עובדים להקים ארגון שאינו תאגיד, ואין לו אישיות משפטית לפי חוק העמותות או לפי חוק אחר, ולפעול במסגרת ארגון כזה לקידום ענייניהם כעובדים או כל עניין אחר. אך השאלה היא אם יש לתת לארגון כזה הכרה כארגון עובדים לצורך חוקי העבודה, למשל, לצורך כריתת הסכם קיבוצי לפי

חוק הסכמים קיבוציים או לצורך גביית דמי טיפול לפי חוק הגנת השכר. כלומר, השאלה היא, האם יש צורך בהתאגדות כדי שארגון יזכה למעמד המיוחד שחוקי העבודה מקנים לארגון עובדים.

בית הדין לעבודה השיב על שאלה זאת כבר לפני שנות דור. הוא פסק שבהעדר חוק המחייב רישום או התאגדות של ארגון עובדים, אין הכרח בהתאגדות לפי חוק, וברכישת אישיות משפטית מכוח החוק, כדי לרכוש מעמד של ארגון עובדים במסגרת יחסי העבודה, ובעיקר בתחום יחסי העבודה הקיבוציים, כגון, לצורך כריתת הסכם קיבוצי. ראו דב"ע לא-3/4 הסתדרות האחיות והאחים בישראל - מדינת ישראל, משרד הבריאות, פד"ע ד 85. בלשונו של בית הדין:

"כשם ש'רישום' או התאגדות כשלעצמם, לא יהפכו את התאגיד לארגון עובדים, אם אין באותו תאגיד מסימני ההיכר המהותיים לארגון עובדים, כן לא ימנעו העדר הרישום או התאגדות מעמד של ארגון עובדים, אם אכן מצויים במי שמדובר בו סימני ההיכר המהותיים הדרושים לכך".
(משפט אוניברסיטת תל-אביב, בעמ' 96. ראו גם משפט העובדים הבכירים בפז, בעמ' 383).

גם במשפט עמית חזר בית הדין ואישר, בדעת הרוב, הלכה זאת (בפיסקה 15).

39. אף כי זוהי הלכה מבוססת, ספק בעיני אם זוהי גם הלכה ראויה. וכי מהו טעמה של הלכה זאת? בפסק הדין שקבע הלכה זאת, הטעם העיקרי היה, ככל הנראה, "כי יש להימנע מגישה קונצפטואלית, ויש להעדיף גישה העונה על הצרכים החברתיים של התקופה ולנקוט גישה ריאלית". ראו משפט הסתדרות האחיות והאחים, בעמ' 103. ומדוע גישה ריאלית היא להכיר בארגון עובדים גם אם אינו מאוגד? כנראה משום שבפועל קיימים ארגונים של עובדים שאינם מאוגדים. כך, לדוגמה (כפי שהתברר במשפט הסתדרות האחיות והאחים) הסתדרות האחיות והאחים, וכך גם (כפי שהתברר במשפט אברמוב נ' זלוטניק) איגוד עובדי המדינה. עם זאת, לדעתי, דווקא גישה ריאלית היא, שארגונים של עובדים, אם רצונם להיות צד להסכם קיבוצי (כארגון עצמאי ולא כשלוחה של ארגון עובדים), לגבות לעצמם דמי טיפול וליהנות מבחינות נוספות מן המעמד של ארגון עובדים לפי חוק, יואילו וירשמו לפי חוק שיקנה להם אישיות משפטית. אין קושי לארגון עובדים להירשם כעמותה לפי חוק העמותות, שהרי חוק זה נועד (לפי סעיף 67) לחול גם על ארגוני עובדים; אף אין בכך פגיעה בחופש ההתאגדות; ויש בכך משום תרומה חשובה למילוי התפקיד שחוקי העבודה מטילים על ארגון העובדים באופן תקין ואחראי.

וזו הרי התכלית העיקרית של התנאים שנקבעו על ידי בית הדין לצורך מתן הכרה לארגון עובדים: שהארגון יוכל למלא כראוי את התפקיד שנועד בחוקי העבודה לארגוני עובדים. לתכלית זאת דורש בית הדין שהארגון יהיה ארגון של קבע, שיקבע לעצמו תקנון, שיהיה דמוקרטי, ועוד. ההתאגדות משרתת תכלית זאת לא פחות מתנאים אחרים.

ראשית, ההתאגדות, כשהיא לעצמה, משמשת מכשיר יעיל כדי להבטיח כי תנאים שונים, הנדרשים לצורך הכרה בארגון עובדים, יקוימו הלכה למעשה. כך, לדוגמה, חוק העמותות דורש כי לעמותה יהיה תקנון (סעיף 9); כי הוועד המנהל ייבחר על ידי חברי העמותה, אם במישרין על ידי האסיפה הכללית, אם בדרך של כינוס נציגים ואם בדרך אחרת שנקבעה בתקנון (סעיפים 24, 26); וכי העמותה תנהל פנקס חברים (סעיף 18), וכך ניתן יהיה לברר, בקלות יחסית, את הרכב החברים בארגון. זאת ועוד. הדרישה להירשם כעמותה יכולה, כשהיא לעצמה, למנוע הכרה מארגונים ארעיים, שהוקמו לצורך שעה בלבד. כדברי בית הדין, "רישום כאגודה... יש ויסייע להוכחת כוונת 'קיום של קבע'." (משפט העובדים הבכירים של פז, בעמ' 384).

שנית, ארגון עובדים שאינו מאוגד ייתקל בקשיים רבים, הנובעים מהעדר אישיות משפטית, בתפקוד השוטף. כבר במשפט הסתדרות האחיות והאחים, בו פסק בית הדין כי ארגון עובדים שאינו מאוגד יכול להיות צד להסכם קיבוצי, הוסיף בית הדין וציין (בעמ' 102) כי הוא משאיר ללא תשובה את השאלה אם ארגון עובדים כזה הינו גם "כשיר לקניין, חייב בנזיקין, או כשיר להיות צד לחוזה מסחרי". מקצת מן הקשיים נחשפו, לדוגמה, בקשר לשאלה כיצד תובעים ארגון עובדים שאינו מאוגד בבית המשפט האזרחי. ראו משפט אברמוב נ' זלוטניק. ומה בדבר הקשיים הכרוכים בהחזקת נכסים, בניהול משרד, בהעסקת עובדי המזכירות, בתשלום המסים, ועוד כהנה וכהנה? אכן, קשה לתאר ניהול תקין ואחראי של גוף המעסיק עובדים, משלם משכורות ומגלגל כספים לאורך זמן, אם אין הוא מאוגד. האם סביר להניח כי המחוקק הטיל בסעיף 25 לחוק הגנת השכר חובה על עובדים בלתי-מאורגנים לשלם חודש בחודשו דמי טיפול לארגון עובדים, והמדובר בכסף רב, אף אם הארגון אינו מאוגד, על כל הנובע מכך לעניין האחריות לטיפול בכסף זה? משרדי הממשלה אינם נותנים תמיכה כספית מאוצר המדינה לגוף הפועל למטרות חינוך, תרבות, דת וכו', אלא אם הוא תאגיד. ראו נוהל למתן תמיכות של משרדי הממשלה, י"פ 3162, התשמ"ה, 1444. האם סביר לחייב עובדים לשלם מכיסם דמי טיפול לארגון שאינו תאגיד?

ושלישית, עצם ההתאגדות לפי חוק מוסיפה יסוד של חשיפה ומימד של פיקוח שיש להם חשיבות רבה כדי להבטיח שארגון העובדים ימלא את תפקידו כנציג נאמן ואחראי של ציבור העובדים. כך נובע, לדוגמה, מהוראות חוק העמותות בדבר חובת הביקורת על ענייניה הכספיים והמשקיים של העמותה באמצעות ועדת

ביקורת או רואה חשבון (סעיפים 19, 30, 31א); האפשרות לעיין בפנקסי העמותה (סעיפים 35, 39); סייגים לכהונה בוועד העמותה (סעיפים 32, 33), ועוד. והאם אין זה ראוי לדרוש מארגון, המבקש הכרה כארגון עובדים לפי חוק, שיעבור את המשוכה של סעיף 3 לחוק העמותות, ובין היתר, שההכרה תימנע מארגון "אם יש יסוד סביר למסקנה כי העמותה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות"? ראו פ' רדאי, "ארגוני עובדים - פריווילגיות ופיקוח", עיוני משפט ט (התשמ"ג), 543.

שיקולים מעין אלה הובילו את המחוקק לקבוע בחוק המפלגות, התשנ"ב1992-, חובת רישום של מפלגה. הרישום של מפלגה לפי חוק זה מקנה לה אישיות משפטית ויחד עם זאת מחייב אותה, מכוח החוק, לקבל תקנון ולנהוג על-פי התקנון, לקיים רישום של חבריה, לנהל ספרי חשבונות לפי הנחיות מבקר המדינה, להקים מוסד לביקורת, ועוד. אמנם, החוק אינו מונע התארגנות של חבר בני אדם למטרה מדינית שלא לפי חוק זה. אולם, כפי שהחוק קובע (בסעיף 11), התארגנות כזאת לא תיקרא ולא תיחשב מפלגה, ולא תינה מן הזכויות הנלוות למעמד של מפלגה, בראש ובראשונה הזכות להתמודד בבחירות לכנסת ובבחירות לראש הממשלה והזכות לקבל מימון מאוצר המדינה לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג1973-. במילה, המעמד של מפלגה מותנה ברישום לפי החוק.

במדינות אחרות, בהן קיים חוק ארגוני עובדים, מקובל שהחוק מחייב, בשל שיקולים מסוג זה, רישום הארגון לפי החוק. ראו י' זמיר, הצעת חוק ארגונים מקצועיים, טיוטת מחקר, בהוצאת המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי שליד הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית, דצמבר 1975, עמ' 36-42. בישראל, בהעדר חוק כזה, אין לומר בפסקנות כי ארגון שלא התאגד לפי חוק העמותות (או, אולי, לפי חוק אחר) אינו יכול בשום הקשר להיחשב ארגון עובדים. עם זאת, לדעתי, שיקולים של מדיניות משפטית מובילים למסקנה כי התאגדות לפי חוק היא בדרך כלל אחד התנאים הנדרשים לצורך הכרה בארגון עובדים.

40. הדרישה להתאגדות כשהיא לעצמה, אינה פוגעת בחופש ההתאגדות המקצועית, כשם שהדרישה להתאגדות לפי חוק המפלגות אינה פוגעת בחופש ההתאגדות הפוליטית, ומכל מקום אינה פוגעת באופן ובמידה שאינם ראויים. גם האמנה של ארגון העבודה הבינלאומי (מספר 87) בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן משנת 1948, אינה שוללת את דרישת ההתאגדות, אלא היא מסתפקת בהוראה (סימן ז) הקובעת כי "רכישת מעמד של אישיות משפטית על ידי ארגונים, פדראציות וקונפדראציות של עובדים ומעבידים לא תהיה תלויה בתנאים שיש בהם כדי לצמצם את הטלת הוראותיהם" של סימנים מסויימים באמנה שנועדו להבטיח את חופש ההתאגדות (כתבי אמנה 59, כרך 2, עמ' 249). לפיכך ראו מדינות רבות היתר לעצמן

לדרוש כי ארגוני עובדים ירשמו לפי חוק. גם בישראל, דרישת התאגדות לפי חוק העמותות, כתנאי להכרה שיפוטית במעמד של ארגון עובדים, לא יהיה בה משום פגיעה שאינה ראויה בחופש ההתאגדות המקצועית.

עם כל זאת, אין אני רואה צורך לקבוע מסמרות בשאלה זאת. השאלה אם התאגדות לפי חוק היא אחד התנאים להכרה בארגון עובדים, אינה צריכה הכרעה במקרה שלפנינו, שכן ארגון עמית נרשם כעמותה לפי חוק העמותות. אי לכך ראוי להשאיר שאלה זאת בצריך עיון לעת מצוא.

תנאים נוספים

41. רשימת התנאים הנדרשים לצורך הכרה בארגון עובדים, כפי שבית הדין אמר, אינה ממצה. ולא זו בלבד שתנאים נוספים עשויים להצטרף לרשימה, אלא גם התנאים שכבר נקבעו עשויים להתפצל, כל אחד מהם לתנאים אחדים. כך, לדוגמה, לעניין החברות בארגון עובדים. האם קיים מספר מזערי של חברים לצורך הכרה בארגון עובדים? אם כן - מה המספר? ראו משפט עמית, דעת הרוב בפיסקה 29. והאם חברות כפולה של חלק מחברי הארגון עלולה למנוע הכרה בארגון עובדים? ראו משפט עמית, דעת הרוב בפיסקה 31, ודעת המיעוט בפיסקה ב.3. ומה המשמעות המעשית של הדרישה לדמוקרטיה: האם יש לקבוע תקופה מירבית לצורך הבחירות בארגון? אך די לשאלות אלה ואחרות בשעתן.

ארגון עובדים אמיתי

42. התנאים הנדרשים לצורך הכרה בארגון עובדים אינם, כמובן, תכלית לעצמם, אלא הם רק אמצעי להשגת תכלית. תכלית התנאים היא, שארגון המקבל הכרה כארגון עובדים לפי חוק, יהיה כשיר למלא את התפקיד שהחוק הטיל על ארגון עובדים. ברור, למשל, שאין לתת הכרה לארגון לפי חוק הסכמים קיבוציים, המסמך ארגון עובדים לכרות הסכם קיבוצי הקובע זכויות וחובות לכל העובדים עליהם חל ההסכם, אם הארגון נתון לשליטת המעביד. לפיכך יש לברר היטב אם ארגון המבקש הכרה לפי חוק מקיים את התנאים הנדרשים לצורך הכרה הלכה למעשה. ואין די במראה עיניים, אלא יש לברר גם, באופן סביר, אם ארגון המציג עצמו כארגון עובדים הוא אכן ארגון עובדים אמיתי. האם, למשל, הוא נועד באמת ובתמים לקדם את האינטרסים של עובדים, או שמא הוא נועד לשרת מטרת אחרת? האם הוא פעיל במישור של יחסי עבודה קיבוציים, או שהוא מסתפק במתן שירותים אישיים לעובדים? האם הוא מקיים בקרבו משטר דמוקרטי הלכה למעשה?

התשובה עשויה להיות שלילית בשל שני טעמים. הטעם הראשון הוא, שהארגון רק מעמיד פנים כארגון עובדים, העונה על התנאים הנדרשים לצורך הכרה, שעה שבפועל הוא נועד מלכתחילה לשרת מטרה זרה. למשל, אפשר שהארגון הוקם על ידי מעביד, במישרין או בעקיפין, במטרה לערער את מעמדו של ארגון עובדים אחר, שדרישותיו קשות למעביד. ארגון כזה אינו ארגון עובדים אמיתי. זהו ארגון מתחזה.

הטעם השני הוא, שהארגון, אף שכוונתו רצויה, למעשה אין הוא מוציא את כוונתו מן הכוח אל הפועל. כך, למשל, אם הארגון אינו פעיל במישור יחסי העבודה הקיבוציים, או אם אינו מקיים בחירות למוסדות הארגון, יהיה הטעם לכך אשר יהיה. זהו ארגון נכשל.

כך או כך, בין שהארגון מתחזה ובין שהארגון נכשל, אין הוא ארגון עובדים אמיתי. כיוון שכך, אין הוא ראוי להכרה כארגון עובדים לפי חוק.

43. התופעה של ארגון מתחזה מוכרת בהקשרים שונים. חבר בני אדם המבקש מעמד של ארגון לצורך מסויים, למשל, מעמד של מפלגה לפי חוק המפלגות או עמותה לפי חוק העמותות, עשוי לעטות על עצמו את הדמות הנדרשת על פי החוק לצורך זה: הוא עשוי להתאגד, לאמץ לעצמו תקנון, ולקבוע בו מטרות כדת וכדין. אולם המשפט אינו מסתפק בכך. הוא מוכן, אם יש צורך בכך, להרים את המסך מעל ההתאגדות ולחשוף את המטרות האמיתיות של הארגון. חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, קובע (בסעיף 5) כי מפלגה לא תירשם אם יש במטרותיה או במעשיה, בין השאר, שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, "במפורש או במשתמע". כלומר, די במשתמע ואין הכרח במפורש. ראו רע"א 2316/96 איזקסון נ' רשם המפלגות (טרם פורסם) (פיסקאות 12-13). חוק העמותות אינו כולל הוראה דומה, האוסרת רישום, בניגוד לתנאי החוק, על פי "המשתמע". אך אין בכך כדי לשנות. עדיין אפשר ואף צריך לחקור ולדרוש מעבר "למפורש". כפי שאמר הנשיא שמגר בקשר לרישום עמותה לפי חוק העמותות:

"המטרה באה לידי ביטוי בבקשה המוגשת לפי סעיף 2; אך היא גם יכולה למצוא ביטוייה בהצהרות מייסדיה או דובריה באסיפות, בכרוזים או בגילויי דעת. לעניין זה אין נפקא מינה אם המטרות גלויות ומוצהרות או אם הן מוסתרות, ובלבד שמסתבר בראיות ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות, כי המדובר במטרות שניתן לייחס אותן לעמותה... די בכך שיש 'יסוד סביר למסקנה' כי העמותה, שמטרתה חוקית על פניה, תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות" (ע"א 1282/93 רשמת העמותות נ' כהנא, פ"ד מז(4) 100, 106).

בדומה לכך לגבי ארגון המבקש הכרה כארגון עובדים לצורך חוק מסויים. רק ארגון עובדים אמיתי, כמשמעותו באותו חוק, להבדיל מארגון המתחזה כארגון עובדים, זכאי להכרה. לצורך זה אין די בדברים שמן השפה ולחוץ. בית הדין הבהיר זאת במשפט אוניברסיטת תל-אביב. וכך אמר (בעמ' 100):

"ארגון עובדים' הוא בעל מעמד במשפט העבודה הקיבוצי בכלל, ובחוק הסכמים קיבוציים בפרט, ומעמד אין קונים על ידי 'התנהגות' או מכוח 'כללי המניעות'... ההסכם הקיבוצי הוא מקור של משפט אוטונומי בתחום העבודה. עצם קיומו, והחלק הנורמטיבי שבו, מטילים חובות ומעניקים זכויות מעבר לצדדים להסכם. לא ייתכן שעצם התחזות כארגון עובדים, או במקרה הנאות כארגון מעבידים, ואף לא עצם ההכרה על ידי הצד השני, יביא לתוצאה שאינה אלא נורמה משפטית".

בית הדין חזר על דברים אלה במשפט עובדי בנק המזרחי (בעמ' 305) והוסיף לאמור (בעמ' 303):

"השם אשר גוף כל שהוא מכנה עצמו אינו קובע את מהותו... העובדה שהארגון נרשם כ'ארגון עובדים' לא תשקול למעמדו...".

44. התחזות פוסלת את הארגון מבחינה סובייקטיבית: מייסדי הארגון מעמידים פנים כאילו הקימו ארגון עובדים, אף שהם יודעים כי למעשה אין זה ארגון עובדים אמיתי. אך אפשר שארגון, אף כי אינו פסול מבחינה סובייקטיבית, יהיה פסול מבחינה אובייקטיבית. משמע, אף שהארגון מבקש להיות ארגון עובדים אמיתי, וכך הוא רואה את עצמו, בפועל אין הוא מקיים את התנאים הנדרשים לצורך זה. שהרי התנאים הנדרשים לצורך זה הינם, בעיקר, לא דברים שבלב, אלא עניינים שבעובדה. כך, כאמור, צריך שהארגון יהיה ארגון של קבע, שרוב חבריו יהיו עובדים-שכירים, שיקיים משטר של דמוקרטיה פנימית, ושיהיה פעיל במישור של יחסי עבודה קיבוציים. בכל אלה אין די בהצהרת כוונות. צריך שהם יהיו מציאות בשטח. לכן, תנאי הכרחי הוא שלארגון יהיה תקנון המחייב בחירות תקופתיות למוסדות הארגון, אך אין זה תנאי מספיק. נוסף לכך צריך, כתנאי להכרה, שמוסדות הארגון יהיו בפועל מוסדות נבחרים. דברים נכוחים אמר המיעוט במשפט עמית וכך אמר (בפיסקה ב.5):

"על מנת שארגון עובדים יזכה בזכויות המוקנות לו על ידי החקיקה עליו להבטיח דמוקרטיה שתהיה אמיתית ולא פיקציה. על מנת למלא את התנאים הדמוקרטיים הנדרשים צריך שיהיה תקנון שיבטיח את כל עקרונות הדמוקרטיה, אך אין די בתקנון. יש צורך שהדמוקרטיה תבוא לידי ביטוי בחיים של הארגון".

גם הרוב במשפט עמית סבר כי בית הדין צריך לחקור ולדרוש מעבר למראית עין, כדי לברר אם אמנם ארגון, המבקש הכרה כארגון עובדים לפי חוק, הינו ארגון עובדים אמיתי. וזה מה שאמר (בפיסקה 24):

"אין די ב'התחזות' כארגון עובדים (או כארגון מעבידים), ומכאן כי בית הדין לעבודה יבחן, אף מיוזמתו, אם גוף מסוים, המציג עצמו כ'ארגון עובדים', הוא אכן כזה".

45. כיצד יבחן בית הדין אם ארגון מסוים, המבקש הכרה, הינו ארגון עובדים אמיתי? לעתים אין מנוס מבדיקת הנסיבות בהן הוקם הארגון או, לאחר שהוקם, הנתונים על תפקוד הארגון. למשל, אם מתברר כי הארגון הוקם על ידי מעביד או על ידי יזם עסקי, בהשקעה כספית שלהם, ניתן אולי ללמוד מכך על מטרות הארגון, מעבר למטרות המוצהרות בתקנון.

וכיצד ניתן לבחון אם ארגון, המבקש הכרה כארגון עובדים, הוא ארגון של קבע, להבדיל מהתארגנות ארעית? פשיטא שאין די בעצם ההצהרה של מייסדי הארגון כי הם מקימים ארגון שיעמוד לעולם ועד. שאלה זאת התעוררה במשפט העובדים הבכירים בפז, וכך אמר בית הדין (בעמ' 384):

"קיום הקבע' מוצא את ביטויו בעצם פעילותה [של ההתאגדות] המתמשכת על פני שנים, בתקנונה, במטרותיה ומוסדותיה. רישום כאגודה - במקרה זה כאגודה לפי חוק האגודות העותומניות - אמנם אינו חיוני לעצם קיומו של ארגון עובדים... אך יש ויסייע להוכחת כוונת 'קיום של קבע'".

אם ארגון מבקש הכרה לאחר שנים של פעילות אפשר בקלות יחסית לדעת מנין הוא בא ולאן הוא הולך, ובין השאר, אפשר גם להסיק כי הוא הוקם וקיים כארגון של קבע. אך מה דינו של ארגון חדש, שרק הוקם וכבר הוא מבקש הכרה כארגון עובדים? התשובה תלויה בנסיבות. אולם, אם הנסיבות מעוררות ספק סביר בשאלה אם הארגון מקיים את התנאים הנדרשים לצורך הכרה כארגון עובדים, ובין השאר אם הוא ארגון של קבע, אפשר לדחות אותו לפרק זמן, על מנת שיוכיח, הלכה למעשה, כי הוא מקיים את התנאים הנדרשים, ובין השאר שאין הוא ארגון ארעי שהוקם לצורכי שעה בלבד. אכן, בנסיבות מסוימות אפשר ואף ראוי להעמיד את הארגון בנסיון, לפני שמעניקים לו הכרה כארגון עובדים לפי חוק, כדי שגם המציאות תדבר, ולא רק התקנון.

למה הדבר דומה? למוסד המבקש הכרה כמוסד להשכלה גבוהה, שבידו להעניק תואר אקדמי, לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958. אם המועצה סבורה כי המוסד לא הגיע לרמה מדעית נאותה,

המצדיקה הכרה, רשאית המועצה לתת לו היתר. היתר כזה מאפשר למוסד לפעול במשך שנים אחדות. לאחר זמן בוחנת המועצה את המוסד מחדש ואז, אם הגיע לרמה הנדרשת, היא מעניקה לו הכרה לפי החוק.

אכן, החשיבות הרבה הנובעת למעמד של ארגון עובדים לפי החוק, לצורך כריתת הסכמים קיבוציים, הכרזת סכסוכי עבודה, גביית דמי טיפול ועוד, מחייבת זהירות, ואם הנסיבות מצריכות זאת - גם תקופת נסיון, לפני שבית הדין מכיר בארגון עובדים.

עם זאת, אין פירוש הדבר שבית הדין, בהכרח, ימנע הכרה מארגון עובדים, אלא אם הוכח לבית הדין כי הארגון מקיים באופן מלא כל תנאי מן התנאים הנדרשים לצורך הכרה כזאת. הדבר תלוי לא מעט בנסיבות. בנסיבות מסוימות, כאשר בית הדין משתכנע כי מדובר בארגון עובדים אותנטי, שאינו מתחזה, והוא מקיים את עיקר התנאים הנדרשים, אפשר להקל עמו בתנאי זה או אחר. כך, למשל, אפשר לתת הכרה לארגון שהוקם זה מקרוב, אם הוא מקיים את עיקר התנאים הנדרשים, ואין יסוד לומר כי הוא הוקם כארגון זמני.

חלק ג: ארגון עובדים לפי חוק הגנת השכר

46. זהו, אם כן, המובן הכללי של ארגון עובדים. אולם אין זה בהכרח המובן של ארגון עובדים לכל דבר ועניין. אכן, כאמור, הנחה פרשנית היא, שאותו מובן חל על כל חוק וחוק. עם זאת, המובן תלוי בהקשר, וההקשר עשוי לגבור על ההנחה. לכן אפשר כי בהקשר של חוק מסויים לא יחול המובן הכללי. תכלית מיוחדת של החוק עשויה להקנות מובן מיוחד לארגון עובדים. מכאן השאלה, אם ההקשר של חוק הגנת השכר, התשי"ח 1958, דורש מובן מיוחד, שונה מן המובן הכללי של ארגון עובדים.

חוק הגנת השכר, כפי שנאמר בדברי ההסבר להצעת החוק, "מטרתו להעניק הגנה מקיפה לשכר עבודה, על מנת להבטיח כי השכר ישולם לעובד במועדו ובמלואו, פרט לניכויים מותרים". (ה"ח 280, התשי"ז, 64, 67). מבחינה זאת חוק הגנת השכר נמנה עם חוקי המגן: עיקר פעולתו במישור של יחסי העבודה האישיים. אולם בסעיף 25(א) לחוק הוא מתקשר אל המישור של יחסי העבודה הקיבוציים. סעיף זה מונה את "הסכומים" שמותר למעביד לנכות משכר העובד, כגון, סכום שחובה לנכותו או מותר לנכותו על-פי חיקוק, תרומות שהעובד הסכים בכתב כי ינוכו, ועוד. הסעיף מונה גם ניכויים מותרים, בתנאים מסויימים, לטובת ארגון עובדים. הוא קובע שלוש הוראות לענין זה, כדלקמן:

- א. מותר לנכות דמי חבר בארגון עובדים שהעובד חבר בו (פיסקה (3));
- ב. מותר לנכות דמי טיפול לטובת ארגון עובדים יציג משכרו של עובד בלתי-מאורגן (פיסקה (3)).
- ג. אסור לנכות דמי טיפול משכרו של עובד אשר, אף שאינו חבר בארגון העובדים היציג, הינו חבר בארגון עובדים אחר (פיסקה (3)).
- אך מהו ארגון עובדים לפי סעיף זה? הסעיף אינו נותן תשובה מפורשת. אף לא סעיף ההגדרות או סעיף אחר בחוק. אולם התשובה משתמעת בנקל, מתוך לשון הסעיף, לגבי אחת משלוש ההוראות: היא ההוראה המרשה (בפיסקה (3)) לנכות מן השכר דמי טיפול לטובת ארגון העובדים היציג.
- לפיכך אברר תחילה מה המשמעות של ארגון עובדים לפי הוראה זאת, ולאחר מכן אפנה לברר מה המשמעות של ארגון עובדים לפי שתי ההוראות האחרות.

דמי טיפול לפי פסקה (3)

47. ההוראה בדבר ניכוי דמי טיפול לא נכללה בנוסח המקורי של חוק הגנת השכר. היא הוספה לאחר שנים על ידי חוק הגנת השכר (תיקון מס' 4), התשכ"ה-1964. חוק זה הוסיף לסעיף 25(א) לחוק הגנת השכר את פסקה (3). וזו לשון הפסקה:

"דמי טיפול מקצועי ארגוני לטובת הארגון היציג כמשמעותו בחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, שיש לנכותם על-פי הסכם קיבוצי או חוזה עבודה משכרו של עובד שאיננו חבר בשום ארגון עובדים, או שהעובד הסכים בכתב לניכוי כאמור;....".

פיסקה זאת מכוונת להנהיג בישראל הסדר מוכר ומקובל גם במדינות אחרות: הסדר של "מפעל נציגות" (agency shop). על הסדר מסוג זה ראו י' זמיר ופ' רדאי, "על הזכות שלא להצטרף לארגון עובדים", משפטים ג' (תשל"א) 275. ראו גם דב"ע נב-12/4 ההסתדרות הכללית - צים חברת השיט הישראלית בע"מ, פד"ע כו 3. ומה תכלית הפסקה? התשובה נלמדת מדברי ההסבר להצעת החוק. ואלה הדברים (ה"ח 620, תשכ"ד, 242):

"סעיף 25 לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958, קובע את הניכויים שמותר לנכות משכרו של עובד. על ניכויים אלה נמנים דמי חבר בארגון עובדים שהעובד חבר בו; אך אין הסעיף מתיר לנכות דמי טיפול מקצועי-ארגוני מעובדים שאינם חברים בארגון עובדים.

עובדים במקומות עבודה שעליהם חל הסכם קיבוצי ואינם חברים בארגון עובדים כלשהו, נהנים באורח אוטומטי מכל ההנאות של ההסכם הקיבוצי ומהגנה מקצועית וארגונית של ארגון העובדים היציג שבמפעל על זכויותיהם לפי הסכם זה, בלי שיחוייבו לתרום מאומה מבחינה כספית. מצב זה משפיע לרעה ותוצאותיו ניכרות בארגון העובדים וביחסים בין העובדים ובנכונות העובדים המאורגנים לשאת בעולו של הארגון.

התיקון המוצע בא לכלול בין הסכומים הניתנים לניכוי משכר עבודה גם דמי ארגון הנגבים מעובד בלתי מאורגן על פי הסכם קיבוצי או חוזה עבודה. כך יובטח, הלכה למעשה, קיומו של העקרון שלפיו הנאה שווה מזכויות החוזה הקיבוצי מטילה נשיאה שווה בעול להבטחת זכויות אלה. מקסימום דמי הטיפול שמותר לנכות לפי הוראה זו ייקבע בתקנות".

העקרון, שלפיו הנאה שווה מזכויות מטילה עול שווה בחובות, הוא עקרון של צדק. העובדים נהנים מפירות ההסכם הקיבוצי. הסכם זה הוא תוצאה של משא-ומתן קיבוצי שנערך על ידי ארגון העובדים. ארגון העובדים מתקיים מדמי החבר שמשלמים העובדים החברים בארגון. אך גם עובדים אחרים, שאינם משלמים דמי חבר, נהנים מפירות ההסכם הקיבוצי. והרי הם כנוסעי חינם (free riders) ברכבת של ארגון העובדים. בא המחוקק והטיל עליהם, בשם הצדק, להשתתף במחיר הנסיעה: אלה הם דמי הטיפול.

אך לא רק בשם הצדק. גם מתוך שיקול מעשי: הרצון להגן על ארגון העובדים כד להגן, באמצעותו, על העובדים עצמם. אכן, כל עובד לעצמו עשוי להסיק, כעניין שבהגיון, כי אין צורך שיהיה חבר בארגון העובדים, וישלם דמי חבר כסדרם, שהרי גם אם יפרוש מן הארגון, ימשיך ליהנות מהישגי הארגון במישור הקיבוצי. אולם אם העובד יפרוש מן הארגון, ועובדים נוספים ינהגו לפי אותו הגיון, הארגון יאבד מכוחו וסופו שלא יוכל להגן כראוי על העובדים. העובד, המבקש להיות נוסע חינם ברכבת של ארגון העובדים, יגלה באיחור כי הרכבת אינה מסוגלת לצאת מן התחנה. נמצא כי הפרט, הפורש מן הכלל, פוגע לא רק בכלל אלא, בסופו של תהליך, גם בעצמו.

כדי למנוע תהליך מעין זה, הטיל החוק חובה על עובדים שאינם חברים בארגון עובדים לשלם דמי טיפול לארגון. דמי הטיפול משרתים את ארגון העובדים, בהתמודדות על תנאי העבודה, בשתי דרכים. ראשית, הם מגדילים את הכנסות הארגון, וכך הם מחזקים את כוחו כלפי המעביד. שנית, הם מסלקים פיתוי בפני

עובדים, החברים בארגון העובדים, לפרוש מן הארגון כדי לחסוך, כמו כל עובד בלתי-מאורגן, את דמי החבר. כלפי המצב, שיש בו פיתוי בפני עובדים לפרוש מן הארגון, כוונו דברי ההסבר להצעת החוק (שהובאו לעיל):

"מצב זה משפיע לרעה ותוצאותיו ניכרות בארגון העובדים וביחסים בין העובדים ובנכונות העובדים המאורגנים לשאת בעולו של הארגון".

הד לדברים אלה נשמע במשך כל הדיון שנערך בכנסת על הצעת החוק. וכך, לדוגמה, אמר שר העבודה יגאל אלון בעת הקריאה הראשונה של הצעת החוק:

"עובדים מאורגנים לא מעטים עלולים גם להרהר על הפסקת תשלום דמי החבר משיווכחו כי על אף היותם בלתי-מאורגנים יינתן להם לזכות בפירות שמהם נהנים העובדים המאורגנים" (ד"כ תשכ"ד, כרך 40, עמ' 2499).

החובה לשלם דמי טיפול בשעור קרוב לשעור של דמי חבר בארגון עובדים משרתת מטרה כפולה: לגבי עובדים בלתי-מאורגנים, היא מונעת אפשרות להיות נוסע-חינם; לגבי עובדים מאורגנים, היא מסלקת את הפיתוי לפרוש מן הארגון כדי להימנע מתשלום דמי החבר.

ארגון עובדים יציג לפי פסיקה (ב3)

48. אולם מיהו ארגון העובדים שפסיקה (ב3) מזכה אותו בדמי טיפול? התשובה, בלשון הפסיקה, היא: "הארגון היציג כמשמעותו בחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957". יש, אם כן, לפנות אל חוק הסכמים קיבוציים. חוק זה אומר כי "ארגון יציג של עובדים" הוא "ארגון העובדים שעם חבריו נמנה המספר הגדול ביותר של עובדים מאורגנים שעליהם יחול ההסכם..." (סעיף 3. ראו גם סעיף 4). משמע, ארגון יציג הוא, קודם כל, ארגון עובדים. אך מהו ארגון עובדים? על כך אין חוק הסכמים קיבוציים נותן תשובה מפורשת. אך התשובה ברורה מתוך ההקשר והתכלית של החוק. זהו ארגון אשר, בין השאר, מאגד עובדים-שכירים ומייצג אותם במשא-ומתן עם המעביד לקראת עשיית הסכם קיבוצי. לשון אחרת, זהו ארגון עובדים לפי התפיסה הקיבוצית.

המסקנה היא, שפיסקה (ב3) בסעיף 25(א) לחוק הגנת השכר מאפשרת ניכוי דמי טיפול רק לטובתו של ארגון עובדים לפי התפיסה הקיבוצית. אכן, כך אמר, ובדין אמר, המיעוט במשפט עמית (פיסקה ה.9):

"מטרת הסעיף [25(א)(ב)] הינה להבטיח את מימונם של ארגוני עובדים, כך שיוכלו לפעול ולהשיג מטרותיהם בתחום משפט העבודה הקיבוצי."

נניח, לשם הבהרה, כי במקום העבודה קיים ארגון המאגד את רוב העובדים באותו מקום, והוא מגביל עצמו, הלכה למעשה, למתן שירותים אישיים לחברי הארגון בלבד: הוא טורח להשיג עבור חברי הארגון הנחות בחנויות אלה ואחרות; הוא מארגן טיולים ופעולות תרבות לבני משפחותיהם; והוא מעמיד לרשותם לשכה ליעוץ משפטי בענייני עבודה. האם יהיה זה ראוי ונכון לחייב עובדים שאינם חברים בארגון זה לשלם לארגון דמי טיפול? לכאורה זהו ארגון יציג שהרי הוא מאגד את רוב העובדים באותו מקום עבודה. אולם אין הוא ארגון עובדים לפי התפיסה הקיבוצית, ולכן אין הוא יכול להיחשב ארגון יציג, כמשמעותו בחוק הסכמים קיבוציים. ארגון כזה אינו מקנה זכויות, באמצעות הסכם קיבוצי, לעובדים הבלתי-מאורגנים. העקרון, "שלפיו הנאה שווה מזכויות החוזה הקיבוצי מטילה נשיאה שווה בעול להבטחת זכויות אלה", כפי שנאמר בדברי ההסבר להצעת החוק (לעיל), אינו תופס לגבי ארגון כזה. לכן עקרון זה אין כוחו עמו לחייב את העובדים הבלתי-מאורגנים לשלם לארגון כזה ולו רק פרטה שחוקה. הם יכולים לומר לארגון כזה: אם לא מדובשך, גם לא מעוקצך.

ארגון עובדים אחר לפי פסקה (ב3)

49. פסקה (ב3) מסייגת את האפשרות לנכות מן השכר דמי טיפול לטובת הארגון היציג: היא מאפשרת ניכוי רק "משכרו של עובד שאינו חבר בשום ארגון עובדים". פשיטא שאין מנכים דמי טיפול משכרו של עובד שהינו חבר בארגון היציג, שהרי הוא משלם (לפי פסקה (3) באותו סעיף) דמי חבר לארגון זה. אך לפי פסקה (ב3) אין מנכים דמי טיפול אף משכרו של עובד שהינו חבר, לא בארגון היציג, אלא בארגון עובדים אחר. ואין נפקא מינה, לפי פסקה זאת, איזהו אותו ארגון, ובלבד שהוא ארגון עובדים. את הטעם לכך נתן שר העבודה יגאל אלון, כשהביא את הצעת החוק לקריאה ראשונה בכנסת, וכך אמר:

"תנאי [לניכוי], כמובן, שהעובד אינו חבר בשום ארגון עובדים. אם העובד מאורגן בארגון עובדים שאינו מוכר כארגון עובדים יציג על-פי החוק, יהיה פטור מתשלום דמי טיפול מקצועי-ארגוני, וזה מתוך עצם הערכה לעובד המוכן להתארגן." (ד"כ תשכ"ד, כרך 40, עמ' 2499).

לכאורה תמיהה היא: שהרי עובד שהינו חבר בארגון עובדים אחר, להבדיל מן הארגון היציג, נהנה מן ההסכם הקיבוצי בלי לשלם דמי חבר לארגון היציג, כמו עובד בלתי-מאורגן. אולם יש תשובה לתמיהה. ראשית, פיסקה (ב3) צומחת מן הצדק: היא כוונה נגד עובדים הנהנים מפירות המאבק המקצועי, אך אינם מוכנים לשאת כלל בעול המאבק. מבחינת הצדק עובד מאורגן, אפילו הוא חבר בארגון עובדים שאינו הארגון היציג, אינו דומה לעובד בלתי-מאורגן. שכן לגבי עובד מאורגן הנחה היא, שהוא נוטל חלק במאבק המקצועי, במסגרת ארגון התואם את נטייתו, ובכלל זה אף משלם דמי חבר לאותו ארגון. שנית, ניכר דמי טיפול משכרו של עובד שהינו חבר בארגון עובדים שאינו הארגון היציג, היה מוביל לתוצאה קשה. העובד היה צריך, במקרה כזה, ללכת באחת משתי דרכים: לשלם דמי טיפול לארגון היציג ונוסף לכך לשלם דמי חבר לארגון שלו; או, כדי להימנע מתשלום כפול, לפרוש מן הארגון שלו. הדרך הראשונה אינה צודקת מן הבחינה של העובד; הדרך השנייה אינה ראויה מן הבחינה של יחסי העבודה. ההסתדרות הכללית היא בדרך כלל הארגון היציג. ניכר דמי טיפול מעובדים שהינם חברים בארגוני עובדים אחרים, עלול היה ליצור לחץ על עובדים אלה לפרוש מאותם ארגונים. תוצאה כזאת היתה עלולה לפגוע, לא רק בארגונים אלה, אלא בעצם הפלורליזם ביחסי העבודה, ובעקיפין גם בחופש ההתאגדות. לפיכך קבע המחוקק בפיסקה (ב3) פטור מן הניכוי של דמי טיפול לכל עובד שהינו חבר בארגון עובדים כלשהו.

50. אולם מיהו ארגון עובדים לפי חלק זה של פיסקה (ב3)? התשובה המתבקשת היא, שזהו ארגון עובדים לפי התפיסה הקיבוצית, כלומר, ארגון עובדים מן הסוג שיכול להיעשות ארגון יציג לפי הרישא של פיסקה (ב3). תשובה זאת מתבקשת, קודם כל, לפי הכלל המקובל בדבר הפרשנות של ביטוי אחד המופיע יותר מפעם אחת בחוק אחד. הנחה פרשנית היא, במיוחד אם מדובר בהקשר אחד, שהמחוקק התכוון באותו ביטוי לאותו מובן: כך כאשר הביטוי חוזר על עצמו באותו חוק, וקל וחומר כך כאשר הביטוי חוזר על עצמו באותו סעיף, כמו בפיסקה (ב3). לכלל פרשנות זה ראו לעיל, פיסקה 21.

צריך טעם מיוחד כדי לומר שהמחוקק התכוון ברישא של פיסקה (ב3) לארגון עובדים במשמעות של חוק הסכמים קיבוציים, ואילו בהמשך הפיסקה הוא התכוון לארגון עובדים במשמעות אחרת. ואין טעם כזה. להיפך. יש טעם לומר, מבחינת התכלית של החוק, שרק חברות בארגון עובדים לפי התפיסה הקיבוצית יש בה כדי לפטור עובד מן החובה לשלם דמי טיפול. ראשית, משום שאותה הערכה לעובד המוכן להתארגן שהיא, לדברי שר העבודה (לעיל), הטעם לפטור אותו מתשלום דמי טיפול, אינה תופסת אלא בארגון עובדים לפי התפיסה הקיבוצית. כך הדבר משום שארגון מסוג זה נאבק אף הוא, כמו הארגון היציג, לשפר באמצעות משא-ומתן קיבוצי את תנאי העבודה של כלל העובדים. ארגון מסוג זה, אפילו אין הוא הארגון היציג, הינו שותף

פוטנציאלי לארגון היציג במאבק המקצועי; הוא יכול לחזק את ציבור העובדים כגוף; והוא עשוי להיות, יום אחד, הארגון היציג ולנהל משא-ומתן קיבוצי בשם כל העובדים. לפיכך יש טעם לפטור את החברים בארגון כזה, ורק בארגון כזה, מדמי טיפול.

שנית, אחת המטרות של פסקה (ב3), כפי ששר העבודה אמר כאשר הציג את הצעת החוק בפני הכנסת, היא "לתקן מעוות בתחום יחסי העבודה, העלול להוות גורם שלילי ולפגוע בהישגי ארגוני העובדים בישראל". ראו ד"ר תשכ"ד, כרך 40, עמ' 2498. אך פגיעה כזאת צפויה אם יינתן פטור מניכוי דמי טיפול לעובדים שהם חברים בארגון עובדים אף שאינו ארגון עובדים לפי התפיסה הקיבוצית. היא צפויה בבירור אם הפטור יינתן לארגון שהוקם במקום העבודה במטרה, מוצהרת או מוסווית, לאפשר לעובדים להשתמט מתשלום דמי טיפול. ארגון כזה, אם הוא גובה דמי חבר נמוכים או אף סמליים, יסכל את המטרה העיקרית של פסקה (ב3), כלומר, לחלק את נטל המאבק המקצועי באופן צודק בין כל העובדים. יתירה מכך. ארגון כזה יעמיד פיתוי חזק בפני עובדים החברים בארגון היציג לפרוש מארגון זה, כדי לחסוך את דמי החבר. ואין בכך כדי לשנות הרבה אם ארגון כזה יקבל על עצמו לתת לחבריו שירותים אישיים, כגון, שירותי תרבות, נופש ועוד. כך או כך, ארגון כזה, אילו היה מזכה את חבריו בפטור מדמי טיפול, עלול היה לפגוע בהישגים של ציבור העובדים באמצעות הארגון היציג, בלי שיהיה לו, בפועל או בכוח, חלק במאבק המקצועי לשיפור תנאי העבודה. לכן לא יהיה זה לפי התכלית של פסקה (ב3) לתת פטור מדמי טיפול לעובדים החברים בארגון כזה.

המסקנה היא, שפטור כזה יינתן רק לעובדים החברים בארגון עובדים כמשמעותו לפי חוק הסכמים קיבוציים, כלומר, ארגון עובדים לפי התפיסה הקיבוצית.

ארגון עובדים לפי פסקה 3

51. ארגון עובדים מופיע עוד פעם אחת בסעיף 25(א) לחוק הגנת השכר: בפסקה (3) המתירה לנכות מן השכר דמי חבר בארגון עובדים. פסקה זאת, שנכללה בנוסח המקורי של החוק, אומרת כך:

"דמי חבר בארגון עובדים שהעובד חבר בו, שיש לנכותם מן השכר על פי הסכם קיבוצי או חוזה עבודה או שהעובד הסכים בכתב כי ינוכו, והתשלומים הרגילים לוועד העובדים במפעל".

לפי פסיקה זאת, אם כן, אין לנכות דמי חבר אלא בארגון עובדים. ואין די בכך. אין לנכות דמי חבר בארגון עובדים אלא על יסוד הסכמה: בהסכם קיבוצי, חוזה עבודה או הסכמה בכתב של העובד.

מהו ארגון עובדים לפי פסיקה זאת? הדעת נותנת כי המובן של ארגון עובדים בפסיקה (3) הוא המובן של ארגון עובדים בפסיקה (3ב): ארגון עובדים לפי התפיסה הקיבוצית. ומדוע? כאמור, הנחה פרשנית היא, כי המחוקק לא התכוון לתת מובנים שונים לאותו ביטוי המופיע יותר מפעם אחת באותו סעיף. ראו לעיל פסיקה 50. כך במיוחד במקרה זה, בו שתי הפסקאות עוסקות באותו עניין: ניכוי משכר העובד עבור פעילות מקצועית. במקרה זה, לא רק ההרמוניה הפרשנית, אלא גם שיקולים תכליתיים דורשים לתת לארגון עובדים מובן זהה בשתי הפסקאות. הזהות תוביל לתוצאה סבירה: אם מנכים דמי חבר משכרו של עובד לפי פסיקה (3), אין מנכים משכרו דמי טיפול לפי פסיקה (3ב). בהעדר זהות, התוצאה עלולה להיות בלתי-סבירה: אפשר שינוכו משכרו של עובד גם דמי חבר בארגון עובדים וגם דמי טיפול לארגון היציג.

אולם, ישאל השואל, מדוע למנוע אפשרות של ניכוי דמי חבר משכרו של עובד, אפילו מדובר בארגון עובדים במובן רחב יותר, כגון, ארגון שלא נועד אלא לתת שירותים אישיים לעובדים במפעל או בענף? לכאורה, ניכוי כזה אינו פוגע בעובד, שכן הניכוי נעשה לטובת ארגון שהעובד חבר בו מרצונו, ואף אינו פוגע במעביד, שכן הניכוי נעשה על ידו מרצונו. התשובה היא, שפסיקה (3) מאפשרת ניכוי של דמי החבר מן השכר מכוח הסכם קיבוצי, כלומר, ללא הסכמה אישית של העובד. הפסיקה מתירה ניכוי כזה לטובת ארגון עובדים לפי התפיסה הקיבוצית, בשל התרומה הישירה והמכרעת של ארגון כזה לתנאי העבודה, ובכלל זה לרמת השכר של העובד. אך הפסיקה אינה מתירה ניכוי כזה לטובת ארגון עובדים מסוג אחר. ניכוי לטובת ארגון שנועד, למשל, לצורכי תרבות ונופש או למתן שירותים דומים, ירחיב יתר על המידה את החריג המאפשר ניכוי מן השכר, בניגוד לתכלית של חוק הגנת השכר.

האם המסקנה היא שאין אפשרות לנכות מן השכר דמי חבר אלא לארגון עובדים לפי התפיסה הקיבוצית? לאו דווקא. אפשר כנראה לנכות מן השכר דמי חבר לכל ארגון, גם לארגון תרבות או לארגון צדקה, ואף לארגון שאינו של עובדים, לפי פסיקה (2) לאותו סעיף. פסיקה זאת מאפשרת ניכוי "תרומות שהעובד הסכים בכתב כי ינוכו". משמע, ניכוי מן השכר לטובת ארגון כזה מותנה בהסכמה אישית, בכתב, של העובד.

סיכום: ארגון עובדים לפי סעיף 25(א)

52. לסיכום יש לומר כי ארגון עובדים כמובנו בפיסקאות (3) ו-(3ב) בסעיף 25(א) לחוק הגנת השכר הוא ארגון עובדים כמשמעותו בחוק הסכמים קיבוציים, כלומר, ארגון עובדים לפי המובן הכללי.

זהו, כאמור, מובן מצומצם. אין הוא כולל, לדוגמה, ארגון של עובדים שהוקם רק למטרות של תרבות, ספורט, עזרה הדדית או שירותים אישיים; או ארגון של עובדים שהוקם באופן ארעי לצורך שעה; או ארגון של עובדים הנתון להשפעה של המעביד. מובן מצומצם זה נובע מן התפיסה הקיבוצית של יחסי העבודה. תפיסה זאת היא שהנחתה את המחוקק, מראשית שנות החמישים, בעיצוב המעמד והתפקיד שהוקנו לארגון העובדים בחוקי העבודה. והמחוקק לא שינה תפיסה זאת, ככל שהיא באה לידי ביטוי בחוקי העבודה, מאז ועד היום.

חוק הגנת השכר נולד בסביבה של חוקי העבודה, חי בקרבם וצריך להשתלב בהם. אין יסוד לומר כי הלשון, ההקשר או התכלית של חוק זה מחייבים לנתק אותו מסביבה זאת, ולתת לארגון עובדים בחוק זה מובן שונה מן המובן הכללי, המקובל בחוקי העבודה, הוא המובן המצומצם. להיפך. התכלית המיוחדת של חוק הגנת השכר רק מחזקת את הנטייה לתת מובן מצומצם לארגון העובדים. שהרי התכלית של חוק הגנת השכר היא להגן על שכרו של העובד, ובין השאר להגן עליו מפני ניכוי בידי המעביד. סעיף 25(א) לחוק זה, המתיר ניכוי מן השכר, הוא בגדר חריג. וכפי שמקובל לגבי חריג, יש לתת לו מובן מצומצם.

אמור מעתה, כדי שארגון יוכר כארגון עובדים לצורך סעיף 25(א) לחוק הגנת השכר, עליו לקיים את התנאים (או בלשון בית הדין, את סימני ההיכר) המאפיינים ארגון עובדים במובן הכללי. ראו תנאים אלה לעיל, פיסקאות 28 ואילך.

לא נותר, אם כן, אלא לברר אם ארגון עמית, המבקש הכרה כארגון עובדים לפי סעיף 25(א) לחוק הגנת השכר, הוא אכן, לפי העובדות שנקבעו על-ידי בית הדין, ארגון עובדים לפי מובן זה.

חלק ד: האם ארגון עמית הוא ארגון עובדים לפי חוק הגנת השכר?

אלה תולדות עמית

53. כדי להכיר את ארגון עמית, תוכו כברו, יש להתחיל מן ההתחלה: מתי נוצר, מי יצר אותו, מדוע וכיצד. שכן לכל ארגון, כמו לכל איש, יש לא רק שם, אלא גם מי שילד אותו, וגידל אותו והטביע עליו חותם. ההיסטוריה היא חלק מן האישיות. גם בארגונים למיניהם.

כפי שבית הדין אמר, בדעת הרוב (פיסקה 4), "בעקבות ההליכים לחקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שכללו הוראות בדבר גביית מס רווחת האדם... הוקמה במרוצת שנת 1994 'הסתדרות עובדים מכבי'". ראו לעיל פיסקה 3. ישאל השואל: מה עניין זה לעניין זה? בא בית הדין ומשיב (דעת הרוב, פיסקה 38):

"עמית' אינה כופרת בכך שחקיקתו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, והכוונה לכלול בו, או לחוקק חוק נפרד שיחייב את כלל תושבי המדינה, או למצער את כלל השכירים, לשלם 'מס ארגון' או 'מס רווחת האדם' 'לארגון עובדים', היוותה הגורם, או הזרז, ליוזמה להקמתה".

כדי לרענן את הזכרון, ולהבהיר את הדברים, ממשיך בית הדין ומביא דברים מהצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. עד שנחקק החוק היו ההסתדרות הכללית וקופת החולים הכללית קשורים זו לזו כתאומות סיאם. אדם לא יכול היה להיות חבר בקופת החולים הכללית אלא אם היה חבר בהסתדרות הכללית. ואם היה חבר בשתייהן, שילם מס אחיד, שחלקו הלך לקופת החולים הכללית וחלקו הלך להסתדרות הכללית. משנתגבשה ההצעה להפריד בין הקופה לבין ההסתדרות, התעוררה השאלה מה יהיה, לאחר ההפרדה, מקור המימון של ההסתדרות הכללית. הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (ה"ח התשנ"ד, 2249, עמ' 230) הציעה, בין הגירסאות השונות של סעיף 15, תשובה לשאלה זאת. וכך אמר סעיף 15(ד) בגירסה ב:

"בנוסף לדמי ביטוח בריאות רשאי בעלים של קופת חולים לגבות מס רווחת האדם בשעור 0.8 אחוז מהכנסתו של כל מבטח בקופה ולהעביר סכום זה לארגון עובדים שהוא הבעלים של הקופה לצורך מימון פעילות רווחה, תרבות ופעילויות עובדים".

הוראה דומה נכללה בסעיף 15(ב) בגירסה ג, אלא שבגירסה זאת יש גם אפשרות לגבות את המס "על ידי ארגון עובדים הקשור עם הקופה" או, אם הוא נגבה על ידי הקופה או על ידי המוסד לביטוח לאומי, להעביר אותו "לארגון עובדים הקשור עם הקופה".

בסופו של דבר, חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, נחקק בלי שנקבעה בו הוראה, אם בגירסה זו ואם בגירסה זו, בדבר גביית מס רווחת אדם. במקום הוראה כזאת נאמר בסעיף 71(א) לחוק כדלקמן:

"תחילתו של חוק זה ביום תחילתו של חוק אשר יקבע ויסדיר את המימון של ארגוני עובדים באמצעות תשלום מס ארגון או מס רווחת האדם אך לא לפני יום כ"ו בתשרי התשנ"ה (1 באוקטובר 1994)".

לאחר זמן בוטל סעיף זה, ונקבע כי תחילתו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי תהיה ביום כ"ט בטבת התשנ"ה (1 בינואר 1995): חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון), התשנ"ה-1994.

54. הדברים, כמדומה, מדברים בעד עצמם. האפשרות שהצעת החוק ביקשה לפתוח בפני כל קופת חולים, לגבות מכל מבוטח עד 0.8% מהכנסתו, כמס רווחת אדם או כמס ארגון, ולהעביר סכום זה לארגון עובדים, בין ארגון שהוא הבעלים של הקופה ובין ארגון הקשור עם הקופה, היתה (בלשונו של בית הדין) הגורם או הזרז של היוזמה להקמת ארגון עובדים על ידי קופת חולים מכבי, ונקרא שמו בישראל: הסתדרות עובדים מכבי.

כאשר התברר כי ההצעה לאפשר גביית מס רווחת אדם או מס ארגון לא נתקבלה, וכי ארגון עובדים יצטרך להסתפק בדמי החבר ובדמי הטיפול, אותם ניתן לנכות מן השכר לפי סעיף 25(א) לחוק הגנת השכר, חל שינוי גם בהסתדרות עובדים מכבי. וכך אומר בית הדין (בפיסקה 4 לדעת הרוב):

"בעקבות ביטול הזיקה בין ביטוח הבריאות ומס הארגון או מס רווחת האדם, החליטו מייסדיה לשנות את שמה ל'עמית', ולשנות מספר הוראות מהתקנון המקורי. עמית נרשמה כעמותה על ידי רשם העמותות ביום 29.5.1995".

דעת המיעוט במשפט עמית מוסיפה פרטים להשלמת התמונה. היא אומרת (בפיסקה ה.2): "הוכח כי היוזמה להקמת 'עמית' החלה בישיבותיה של הנהלת קופת מכבי". היא מוסיפה ומציינת (בפיסקה ה.5) שכבר באמצע שנת 1994 הופץ חוזר בין החברים של קופת חולים מכבי, שקרא להם להצטרף להסתדרות עובדים מכבי, כדי שמס הארגון שיוטל עליהם יועבר להסתדרות זאת. והיא מסכמת את המצב בדברים חדים (בפיסקה ה.1):

"עמית' לא קם על יסוד התארגנות של עובדים במטרה לקדם את תנאי עבודתם, אלא כתוצאה מהחלטה של הנהלת גוף מסחרי-עסקי (קופת חולים מכבי וקרן מכבי) ולמטרות מסחריות.

האם הנהלת קבוצת מכבי רואה ב'עמית' עסק? נביא את דברי מנכ"ל 'עמית':

'אנשי עמית וחברי ועד מרכזי הם העוסקים בעמית.

אני יו"ר של עסק זה. אני מנהל אותו כעסק. אני מנהל אותו למיטב הכרתי עם הוועד המרכזי".

55. גם אם לא נקבל את העמדה הפסקנית של דעת המיעוט, לפיה ארגון עמית הוקם על ידי גוף מסחרי-

עסקי למטרות מסחריות, האם יהיה זה ראוי להתעלם מתולדות הארגון?

דעת הרוב מקבלת את הטענה של ארגון עמית כי ההיסטוריה אינה פוסלת. וכך אומרת דעת הרוב

(בפיסקה 38):

"אין לראות בעובדה ש'עמית' הוקמה על רקע ההצעה להטיל 'מס ארגון' או 'מס רווחת האדם', המצוינת לעיל, כדי לפסול את 'עמית' מלהיות 'ארגון עובדים'. כל עוד המטרות אשר הציבה לעצמה עמית הן לגיטימיות, ואינן נוגדות חוק, אין לראות פסול בהערכות האמורה במועד בו נעשתה...."

ולאחר מכן מוסיפה דעת הרוב ואומרת (בפיסקה 42):

"הקובע הוא... מעמדה ופעולותיה של עמית כיום, ולא הרקע להקמתה".

אני מסכים שהמצב כיום, כלומר, בזמן שהעניין היה תלוי ועומד בפני בית הדין, הוא הקובע. שהרי בית הדין לא התבקש לפסוק אם ארגון עמית היה ראוי להכרה כארגון עובדים שעה שנוסד, אלא אם הוא ראוי להכרה כזאת בעת שניתן פסק הדין. אולם לא פעם, בהקשרים שונים, העבר עשוי ללמד על ההווה, ואפילו לבשר את העתיד. לכן אין זה ראוי להתעלם מתולדות הארגון. השוו ע"א 1282/93 רשמת העמותות נ' כהנא, פ"ד מז(4) 100, 107.

56. עובדות הנוגעות לייסוד הארגון, ובין השאר לשאלה מי הקים את הארגון, על איזה רקע ולאילו תכלית, הם נתונים חשובים, שבית הדין צריך לשקול אותם לצורך הכרה בארגון עובדים לפי חוק.

בדרך כלל, וכך היה כמדומה בכל המקרים שהגיעו עד כה לבית הדין, הארגון שביקש הכרה כארגון עובדים היה ארגון עובדים אותנטי, במובן זה שהוא הוקם מקרב שורות העובדים, על ידי העובדים עצמם, לצורך מאבק לשיפור תנאי העבודה. אכן, עדיין אין די בכך. בית הדין מנע הכרה גם מארגונים כאלה, אם היה חסר להם סימן היכר זה או אחר, מן הסימנים הנדרשים לצורך הכרה, כגון, מימד של קביעות. ראו משפט אוניברסיטת תל-אביב (לעיל) ומשפט העובדים הבכירים בפז (לעיל). אולם ארגון עמית הוא, כמדומה, הארגון הראשון, המבקש הכרה מבית הדין, שהוקם, לא לפי החלטה של קבוצת עובדים, אלא לפי החלטה של גוף עסקי: קבוצת מכבי המורכבת מקרן מכבי וקופת חולים מכבי. גוף זה החליט וגוף זה עשה. כפי שבית הדין קבע, ועל כך עוד ידובר, הוא הקים את ארגון עמית כפי שחברה עסקית מקימה בדרך כלל סניף, או שלוחה, או חברה-בת: הוא מינה את המנהלים, הוא העמיד את המשרד, הוא מימן והוא הפעיל. ומדוע זה יטרח גוף עסקי עד כדי כך להקים ארגון כזה? כדברי בית הדין, ארגון עמית אינו כופר בכך שהוא הוקם עקב הכוונה להטיל בחוק מס ארגון (ראו לעיל פסקה 53). כפי שנאמר בחוזר שהופץ בין כל החברים בקופת חולים מכבי: הצטרפו להסתדרות עובדים מכבי, שזה עתה הוקמה, כדי שאנחנו נזכה לקבל את מס הארגון (ראו לעיל פסקה 54).

אמנם, כל זה אינו פוסל את ארגון עמית ואף אינו חייב למנוע הכרה מארגון זה כארגון עובדים. אך יש בכל זה כדי לעורר שאלות קשות: מה המטרות האמיתיות של ארגון עמית, מעבר למטרות הלגיטימיות המוצהרות בתקנון הארגון? האם ארגון זה הינו, כיום, ארגון עובדים אמיתי, או שמא הוא רק מתחזה כארגון עובדים? האם הגוף העסקי שהקים אותו ויתר על המטרה שהביאה אותו להקים את הארגון, ולהשקיע בו משאבים כספיים ואחרים, והניח לארגון זה לפעול כארגון עובדים אמיתי כדי לשפר את תנאי העבודה של העובדים?

תולדות הארגון, כפי שנקבעו על ידי בית הדין, לא רק מעוררות שאלות אלה, אלא הן גם מעבירות את הנטל אל הארגון להוכיח כי הוא התפתח והשתנה, וכי הוא קיים ופועל כיום כארגון עובדים אמיתי.

אפנה, אם כן, לברר אם אכן מתקיימים בארגון עמית, הלכה למעשה, התנאים הנדרשים לצורך הכרה בארגון עובדים.

ארגון עמית: המטרות

57. הפסיקה של בית הדין קבעה, ובית הדין במשפט עמית חזר וקבע, כי תנאי הוא, לצורך הכרה בארגון עובדים, שתקנון הארגון יקבע את מטרות הארגון, ובהן גם המטרה של קידום ענייניהם של החברים כעובדים. אך אצל ארגון המתחזה כארגון עובדים, ובפועל יש לו מטרה נסתרת, תנאי זה אינו שווה יותר מן הנייר עליו נכתב התקנון.

לפיכך אין די בכך שהתקנון של ארגון עמית מפרט שורה ארוכה ומרשימה של מטרות, ובהן גם ייצוג חברי הארגון כלפי מעבידים וארגוני מעבידים, חתימה על הסכמים קיבוציים בכל הרמות, הגנה על ענייניהם המקצועיים של חברים ועובדים, ועוד. עדיין שאלה היא, מה באמת ובתמים המטרה העיקרית של הארגון, המנחה את הנהלת הארגון יומיום?

כדי שארגון עמית יוכר כארגון עובדים לפי חוק הגנת השכר צריך שעיקר עניינו יהיה, הלכה למעשה, משא ומתן קיבוצי עם מעבידים לשם שיפור תנאי העבודה. ראו לעיל פסקאות 34-35.

האם יש מקום לומר כי זו היתה המטרה של קופת חולים מכבי שעה שיזמה ויסדה את ארגון עמית? אין שום ראיה לכך. ובעצם, מדוע יש לייחס לקופת חולים מכבי מטרה כזאת? אפשר לטעון שקופת חולים מכבי חייבת, כנאמן של החברים בקופה, להשקיע את כל כספה ומאודה בשירותים הרפואיים הניתנים לחבריה. אם כך, למה זה יש לייחס לה כוונה להקדיש משאבים לצורך מאבק מקצועי לשיפור תנאי העבודה של חלק מחבריה? בהעדר ראיה לסתור, יש יסוד לומר, על רקע הנתונים בדבר הקמתו של ארגון עמית, כי המאבק המקצועי על תנאי העבודה לא היה מטרה עיקרית בעיני המייסדים של ארגון זה.

והאם נשתנה דבר מאז ועד היום? המייסדים עצמם לא השתנו: הוועד המנהל הראשון הוא גם הוועד המנהל של היום. אם המייסדים שינו עורם, אין רואים זאת. ארגון עמית גובה דמי חבר בשעור מירבי של 38 ש"ח לחודש. במה הוא משקיע את כל הכסף? 20 ש"ח לחודש מופרשים לקופת חולים מכבי עבור ביטוח רפואי משלים. ושאר הכסף? בית הדין אומר בדעת הרוב (פיסקה 42):

"הוכח לנו כי 'עמית' פועלת בתחום הייעוץ לחבריה בכל הנוגע לחוזים אישיים המסדירים את תנאי עבודתם, בייעוץ משפטי בתחום דיני העבודה והבטחון הסוציאלי, ואינה מושכת ידה מלהיות 'ארגון עובדים יציג' ולחתום עם מעבידים שונים על הסכמי עבודה קיבוציים".

הייעוץ כבודו במקומו מונח, אך אין הוא, כשלעצמו, עושה ארגון עובדים. החתימה על הסכמים קיבוציים - שאני. אך מה ידוע על מעשה ידיו של ארגון עמית במישור זה? הארגון הגיש לבית הדין שני הסכמים כאלה. דעת הרוב אומרת כי אין היא מתייחסת אל ההסכמים כהסכמים קיבוציים לפי חוק הסכמים קיבוציים, אך אינה מציינת מה הם הסכמים אלה ואינה בוחנת אותם לפי מהותם. דעת המיעוט עושה זאת. וכך היא אומרת (בפיסקה ה.8):

"קל להיווכח עד כמה הזן החדש [של ארגון עובדים] פוגע בתנאי העבודה של עובדים, שהוא מתיימר לייצג, באמצעות מבט באחד מהסכמי העבודה המעטים שנחתמו על ידו, ובו נקבעו תנאי עבודה לרעתם של העובדים. לבית הדין הוגש 'הסכם עבודה קיבוצי' שנחתם ביום 11.6.1995 בין 'לירון משאבי אנוש חברה לאיתור ושיבוץ כח-אדם'... לבין 'עמית'... מרבית הסעיפים של הסכם זה מקנים לעובד זכויות שממילא מוקנות לעובד על ידי החוק או צווי הרחבה. אולם, בסעיפים אחרים נקבעו תנאי עבודה, שלא רק שאינם מקדמים את העובד מעבר לנקבע בחוק, אלא אף מורידים אותו מתחת למקובל במשק הישראלי...."

קיצורו של דבר, אם הנטל רובץ על ארגון עמית להוכיח, על רקע הנתונים בדבר הקמת הארגון, כי עיקר מטרתו היא הפעילות במישור של יחסי העבודה הקיבוציים, יש לומר כי הארגון לא הרים נטל זה. אכן, בית הדין ציין (פיסקה 33 לדעת הרוב) כי ארגון עמית עצמו אומר כי, אף שהמטרה של הבטחת זכויות העובדים בהסכמים קיבוציים מעוגנת בתקנון הארגון, "אין לראות במטרה זאת מטרה עיקרית".

אין צורך לפסוק אם די בכך שארגון עמית לא הצליח להוכיח שהוא מקיים את תנאי המטרה, כדי לשלול ממנו את ההכרה המבוקשת, שכן הבעייתיות מלווה את ארגון עמית גם לגבי תנאים אחרים, הנדרשים לצורך הכרה בארגון עובדים, בהם גם תנאי החברות.

ארגון עמית: החברים

58. תנאי הוא להכרה בארגון, כארגון עובדים לפי חוק הגנת השכר, שרוב גדול של חבריו הינם עובדים-שכירים. ראו לעיל פסקאות 32-33. מי הם, אם כן, החברים בארגון עמית? בראשית דרכו היה הארגון פתוח אך ורק בפני חברים בקופת חולים מכבי, אך מראשית 1995 נפתח הארגון לכל המעוניין. לטענת הארגון, רבים מאד הצטרפו אליו כחברים. הוא טען, בתובענה לבית הדין, כי הוא מונה כבר 150,000 חברים רשומים, ובמהלך הדיון טען כי מספר חבריו גדל והגיע עד 175,000. עם זאת, יושב ראש הארגון אמר בעדותו בפני בית הדין כי יש רק מאות חברים המשלמים דמי חבר לארגון. בין אם נקבל כי הארגון מונה 175,000 חברים, אף שרובם ככולם אינם משלמים דמי חבר, ובין אם נניח כי הארגון מונה רק מאות חברים, מתעוררת שאלה מי הם חברי הארגון, ובעיקר כמה מהם עובדים-שכירים וכמה אינם עובדים-שכירים. התשובה היא: אין תשובה. ארגון עמית, אם יש לו תשובה, לא הציג אותה בפני בית הדין, על אף חשיבות העניין, ואף שאמצעי המחשוב המקובלים כיום מקלים מאד לאגור ולשלוף נתונים כאלה. התוצאה היא, כפי שבית הדין אמר (פיסקה 28 בדעת הרוב),

"כשם שאין בידינו נתונים לגבי מספר העובדים, במובנו של הדיבור במשפט העבודה, בהסתדרות הכללית, כך אין בידינו נתונים לגבי מספרם ב'עמית'; כשם שאין לנו יודעים את הרכב החברים בהסתדרות הכללית, האם הם 'עובדים' (אם נביא בחשבון את חברי הקיבוצים, הקואופרטיבים, המושבים, עקרות הבית, הגימלאים ועוד) כך אין לנו יודעים את הרכב החברים ב'עמית'."

אולם, לדעתי, ההשוואה בין ההסתדרות הכללית לבין ארגון עמית אינה ראויה. ראשית, כיוון שמעמד ההסתדרות הכללית אינו עומד על הפרק, והיא לא נתבקשה להציג נתונים לגבי הרכב החברים שלה. שנית, אין מקום להשוות, בהקשר זה, בין ההסתדרות הכללית לבין ארגון שזה מקרוב הוקם, והוא מבקש הכרה כארגון עובדים. לגבי ההסתדרות הכללית אין מי שמעלה ספק אם היא ארגון עובדים. ברור וידוע לכל, גם מפיו של בית הדין לעבודה, כי היא ארגון העובדים המייצג את רוב העובדים במדינה. מכל מקום, ההסתדרות הכללית לא היתה צריכה להציג תעודת זיהוי במשפט עמית, להבדיל מארגון עמית, המבקש הכרה כארגון עובדים, שהוא וחבריו זכאים ליהנות מן הזכויות של ארגון כזה לפי חוק הגנת השכר. ארגון עמית, כמו כל ארגון חדש המבקש הכרה כזאת, חייב להוכיח שהוא ארגון עובדים כמובנו בחוק, ובין היתר הוא חייב להוכיח שרוב גדול של חבריו הינם עובדים-שכירים. העובדה שבפני בית הדין לא הוצגו נתונים לגבי הרכב החברים בהסתדרות הכללית, אין בה כדי לפתור את ארגון עמית מחובה זאת.

המיעוט במשפט עמית אמר כך (בפיסקה ה.4):

"מעדות מנכ"ל 'עמית' ומנכ"ל קופת חולים מכבי התברר כי הם אינם יודעים את המספר המדויק של חברי 'עמית' או התפלגותם למגזרים של המשק או מעמדם (עובדי מדינה, עובדי המגזר הציבורי, עובדי המגזר הפרטי, עובדי שירותים או עובדי תעשייה; 'עובדים עצמאיים', גמלאים, סטודנטים, וכו').

לאור כל האמור עולה, כי 'עמית' לא הרים את נטל ההוכחה המוטל עליו, להראות שרוב חבריו הם עובדים שכירים. כמו כן, נעדר מידע אמיתי ומדויק בעניין חברי 'עמית', ואף העובדות שנתגלו בחקירה הנגדית תומכות בטענת באי-כוח המשיבים בעניין 'עמית' כארגון דמה".

לסיכום, ארגון עובדים הוא, קודם כל, ארגון של עובדים. לכן, ארגון המבקש שבית הדין יכיר בו כארגון עובדים לפי חוק, צריך להוכיח כי הוא מאגד עובדים. אם אין הוא יודע אם חבריו עובדים, או כמה מחבריו עובדים, אין הוא עובר את המשוכה הראשונה בדרך להכרה כארגון עובדים.

ארגון עמית: דמוקרטיה

59. אין לך ארגון עובדים, שעיקר תכליתו לייצג עובדים, אלא אם הוא ארגון דמוקרטי. ראו לעיל פסקה 37. וכך גם לעניין ההכרה בארגון עובדים לצורך חוק הגנת השכר.

הדמוקרטיה חייבת לבוא לידי ביטוי, בראש ובראשונה, בתקנון הארגון. התקנון חייב להבטיח כי המוסדות המרכזיים של הארגון ייבחרו באופן שייתן ייצוג נאמן לחברי הארגון. ארגון עמית עומד במבחן זה. תקנון הארגון קובע כי הבחירות למוסדות הארגון יערכו "ככל האפשר" תוך שנה מיום ההתאגדות, כלומר, מיום 29.5.1995.

אולם אין די בתקנון הארגון. הארגון צריך להיות דמוקרטי הלכה למעשה. אך למעשה, ביום בו בית הדין נתן את פסק הדין, עדיין לא נערכו הבחירות לארגון. כפי שהמיעוט במשפט עמית קבע (בפסקה ה-6), "עד היום לא היו בחירות ב'עמית' וכל בעלי התפקידים מונו על ידי מנכ"ל קופת חולים מכבי ויו"ר קרן מכבי".

אכן, אין בכך כדי לומר שארגון עמית אינו מתכוון לערוך, או לא יערוך, בחירות כנדרש. מסתבר כי הרוב במשפט עמית הניח שכך יהיה, ואף הוסיף (בפסקה 40) כי אם ארגון עמית לא יערוך בחירות, "תהיה לכל אחד מחבריה עילה לפנות לערכאות על מנת לכפות עליה את קיום הבחירות". אולם האפשרות שהבחירות

ייערכו אינה אלא האפשרות שהארגון ייעשה, אותו זמן, ארגון עובדים. בינתיים, כיון שאין הוא ארגון דמוקרטי, אין הוא ארגון עובדים.

ארגון עמית: עצמאות

60. כשם שארגון עובדים צריך להיות דמוקרטי, כדי שיהיה כשיר לשרת באופן נאמן את האינטרס של העובדים, כך הוא צריך להיות גם עצמאי, כדי שלא יהיה נאלץ לשרת אינטרס של גורם חיצוני. הסכנה המוחשית לעצמאות של ארגון עובדים צפויה מצד המעביד או ארגון המעבידים, שיכול להיות להם עניין להחליש את ארגון העובדים או למתן את תביעותיו. אך אפשר שסכנה כזאת תצוץ גם מצד אחר, כגון מגוף עסקי שיבקש להשתמש בארגון העובדים כדי לשרת מטרה עסקית. לכן אפשר לומר, על דרך ההכללה, כי שליטה או השפעה של גוף חיצוני, אם היא מהותית במידה שיש בה כדי לפגוע במטרות הארגון, עלולה למנוע הכרה בארגון כארגון עובדים לפי חוק, לרבות הכרה לפי חוק הגנת השכר. ראו לעיל פסקה 36.

בעניין זה יש קשר בין דרישת הדמוקרטיה לבין דרישת העצמאות. שכן, בדרך כלל, בארגון שאינו דמוקרטי קל יותר לגורם חיצוני להגיע לעמדת השפעה ולהחזיק בה לאורך זמן.

ומה המצב בעניין זה לגבי ארגון עמית? התשובה היא שקיים קשר הדוק בין ארגון עמית לבין קופת חולים מכבי וקרן מכבי. "קופת חולים מכבי", כפי שבית הדין מציג אותה (פסקה 4 לדעת הרוב) היא "גוף המספק שירותי רפואה", וקרן מכבי הינה עמותה "הקשורה עם 'קופת חולים מכבי' ומטרתיה הן, בין היתר, להגיש סיוע לגופים אחדים הקשורים לקרן, ובהם קופת חולים מכבי. הקשר בין ארגון עמית לבין קופת חולים מכבי וקרן מכבי (שתיהן יחד להלן - קבוצת מכבי) נוצר עוד לפני שארגון עמית בא לעולם, כמו קשר בין ילד להוריו, והוא נמשך והולך. ראו לעיל פסקאות 53-56. כדי להציג את מהות הקשר, די לחזור ולהביא את תמצית העובדות, שהן בעיקרן עובדות מוסכמות, כפי שהוצגו על ידי בית הדין (פסקה 4 לדעת הרוב):

"(ד) חברי הוועד המנהל של 'עמית' הינם: מר דן זלינגר, המכהן כיו"ר העמותה; חמישה מעובדי 'קופת חולים מכבי' הממלאים בה תפקידים בכירים והשביעי הינו כלכל בחברת 'אל על' בע"מ.

לא הובהר כיצד הפכו דווקא אלה לחברי הוועד המנהל של 'עמית'.

(ה) מר דן זלינגר נשכר בשעתו להקים את 'עמית'. חברים בכירים ב'קרן מכבי' וב'קופת חולים מכבי' ראינו את מר זלינגר טרם תחילת עבודתו, והם אלה שסיכמו עמו את תנאי עבודתו ושכרו.

(ו) 'עמית' (בשמה הקודם - 'הסתדרות עובדים מכבי') החלה לפעול כארגון של 'קרן מכבי'. לאחר מכן הופרדה פעולתה על ידי כך שהועמד לרשותה תקציב מיוחד (שנוהל בחשבון בנק נפרד של 'קרן מכבי'), אשר בעלי זכות החתימה בו היו מר זלינגר וחבר נוסף של הוועד המנהל שלה, מעובדי 'קרן מכבי'. עם איגודה ורישומה של 'עמית' היא החלה לנהל את ענייניה הכספיים בחשבון בנק עצמאי.

(ז) משרדיה של 'עמית' ממוקמים עתה בחצרים השייכים ל'קרן מכבי', היא משתמשת במרכזיה של 'קרן מכבי' ושל 'קופת חולים מכבי'.

(ח) לטענת 'עמית' (אין לנו צורך בהליך זה להכריע בשאלה אם אנו מקבלים טענות אלה כלשונן וכרוחן אם לאו), הכספים, שהועמדו לרשותה על ידי 'קרן מכבי', היו בגדר הלוואה, ו'עמית' משלמת דמי שכירות עבור המשרדים בהם היא משתמשת.

(ט) העובדים ב'קופת חולים מכבי' מטפלים גם ברישום חברים חדשים ל'עמית' וכן מספקים מידע בקשר ל'עמית' לפונים אליהם בעניין זה.

61. מה המסקנה הנובעת מן הקשר הקיים בין ארגון עמית לבין קבוצת מכבי? בשאלה זאת נחלקו הדעות

בבית הדין. דעת הרוב קבעה (בפיסקה 41) כך:

"אין לראות פסול בעובדה שגוף, שאינו ארגון עובדים, או קבוצת עובדים, דוגמת 'קרן מכבי' או 'קופת חולים מכבי', יזם את הקמתו והקדיש משאבים לארגונו, שהרי, כפי שצינו, הקובע הוא המצב העכשווי.

הוא הדין בשימוש אותו עושה 'עמית' במתקני 'קופת חולים מכבי' לגיוס חברים לשורותיה. כל עוד אין התנאה של החברות ברישום ב'קופת חולים מכבי', או בהספקת שירות משרותיה - אין לראות פסול בהעזרות 'עמית' במנגנון קופת חולים".

לעומת זאת, דעת המיעוט הדגישה את הבעייתיות הנלווית לקשר שבין ארגון עמית לבין קבוצת

מכבי. היא ציינה (בפיסקה ה-2), תחת הכותרת "הניהול והמנגנון של 'עמית' על ידי גוף מסחרי", את הפרטים הבאים: ששה מבין שבעת המייסדים של ארגון 'עמית' הינם (כלומר, בעת מתן פסק הדין) עובדים בכירים של "קופת חולים מכבי", והם גם (עדיין) חברי הוועד של העמותה שהוא, לפי התקנון, "המוסד המנהל העליון"; יושב הראש של ארגון עמית, שהוא גם מנכ"ל הארגון, לא נבחר לתפקידו על ידי עובדים, אלא נתמנה על ידי קבוצת מכבי, הועסק על פי חוזה אישי כעובד של קרן מכבי עד יום 31.5.1995, ומאז החל להיות עובד של ארגון עמית; מנכ"ל קופת חולים מכבי ויו"ר קרן מכבי הם שהחליטו מי יהיו חברי הגוף המייסד וחברי הוועד המנהל של ארגון עמית, לרבות מנכ"ל הארגון; קופת חולים מכבי היא ששילמה עד יום 31.5.1995 את שכרם של עובדי הארגון; חמשה מחברי הוועד של הארגון שהינם עובדים בכירים בקופת חולים מכבי, מקבלים את שכרם מקופת החולים

ואינם מקבלים שכר נוסף מארגון עמית; וממלאי תפקידים נוספים בארגון עמית, המפורטים בפסק הדין אחד לאחד, כמו היועצת המשפטית של הארגון, הינם עובדים של "קופת חולים מכבי".

דעת המיעוט מוסיפה פרטים (בפיסקה ה.3) המלמדים, לפי דעה זאת, כי "קבוצת מכבי שולטת ב'עמית' כהשקעה עסקית": המימון הישיר של כל ההוצאות של ארגון 'עמית' עד יום 31.5.1995; המימון מיום 1.6.1995 באמצעות העברת כספים מקבוצת מכבי לארגון עמית; "לא הוגש מסמך המוכיח [את הטענה של ארגון עמית כי הכספים המועברים על ידי קבוצת מכבי הינם הלוואה], לא צוינו תנאי החזר הסכומים (רבית, הצמדה, מועדים, וכו') ולא נאמר שהיה מסמך או בטחונות"; קבוצת מכבי היא שמעמידה לרשותו של ארגון עמית את המשרדים ואת שירותי המשרד, וגם לשכות הייעוץ המשפטי של הארגון הוקמו בסניפים של קופת החולים; ארגון עמית לא שילם לקבוצת מכבי בעד המשרדים ושירותי המשרד; נאמר כי יש החלטה שארגון עמית ישלם דמי שכירות מיום 1.6.1995, אך "מסמך כזה לא הוגש לבית הדין ואין לדעת אם אמנם שולמו דמי שכירות".

מכל אלה עולה המסקנה, לדעת המיעוט, כדלקמן:

"סביר להניח כי חברותם ב'התנדבות' של חמשת העובדים הבכירים האלה בוועד העמותה של 'עמית' הינה חלק מעבודתם בקופת חולים מכבי. חברי ועד העמותה האלה פועלים ב'עמית' כשליחים של קופת חולים מכבי ולא כעובדים שכירים, שרצונם להגן על תנאי עבודתם מול מעבידם" (פיסקה ה.2).

דעת המיעוט מסכמת עניין זה לאמור (בפיסקה ה.3):

"הפתגם 'בעל המאה הוא בעל הדעה' מעוגן בנסיין החיים. מנסיבות העניין שתוארו לעיל... עולה כי הנהלת קבוצת מכבי שולטת ב'עמית' כהשקעה עסקית. נוסף על כך, אין הוכחה כי שליטתה של קבוצת מכבי ב'עמית' השתנתה במשך תקופת קיומו של 'עמית'".

וכיוון שלדעת המיעוט (פיסקה ג.5) "מנגנון שנשלט על ידי גוף אחר פוסל את הארגון מלהיות ארגון

עובדים", אין ארגון עמית זכאי להכרה כארגון עובדים.

62. לדעתי, עובדות המקרה, כפי שנקבעו על ידי בית הדין, חושפות מצב ברור של ניגוד עניינים שיש בו כדי למנוע מארגון עמית הכרה כארגון עובדים לפי חוק הגנת השכר.

אכן, מערכת היחסים שבין ארגון עמית לבין קופת חולים מכבי אינה מייצגת את הדגם הטיפוסי של השפעה חיצונית שיש בה כדי לשלול מעמד של ארגון עובדים. הדגם הטיפוסי לפי הספרות המקצועית בנוי על השפעה מצד מעביד על ארגון עובדים. הוא חל בעיקר על ארגון מפעלי. כאשר ארגון מאגד עובדים במפעל מסויים, והוא נתון להשפעה של המעביד באותו מפעל, יש מקום לחשש שהמעביד ינצל את השפעתו על הארגון כדי לשרת את האינטרס שלו כמעביד, להבדיל מן האינטרס של העובדים.

מבחינה זאת אין זה ברור מה היחס בין ארגון עמית לבין קופת חולים מכבי. אם יש לארגון עמית כ-175,000 חברים, כטענת הארגון, ברור שקופת חולים מכבי אינה מעביד אלא, לכל היותר, של מספר קטן בלבד מחברי הארגון. עם זאת, בפועל אין בארגון עמית, לפי עדותו של מנכ"ל הארגון, אלא כמה מאות חברים המשלמים דמי חבר. האם הם, או רובם, עובדים של קופת חולים מכבי? השאלה לא התבררה, אף כי יש לה חשיבות, והתשובה אינה ידועה. לפיכך אניח, לצורך הדיון, שקופת חולים מכבי אינה מעביד אלא של מספר מבוטל מן החברים בארגון עמית. אם כן, אין יסוד לחשש, מבחינה זאת, לניגוד עניינים.

אולם, קופת חולים מכבי היא גם עסק כלכלי גדול וחשוב, שיש לו אינטרסים משל עצמו, ובהם אינטרסים כספיים, שאינם חופפים את האינטרסים של עובדים בדרך כלל או של ארגון עובדים מסויים. יתירה מזאת. הדעת נותנת כי האינטרסים של עסק כלכלי, לרבות עסק כמו קופת חולים מכבי, יהיו לעתים סותרים את האינטרסים של ארגון שעיקר מטרתו לשרת עובדים.

לפיכך, אם רוב חברי ההנהלה של ארגון עמית חבים באופן אישי נאמנות לקופת חולים מכבי, או תלויים בה, אם מן הבחינה של צרכים אישיים ואם מן הבחינה של צרכי הארגון, יש בכך מצב של ניגוד עניינים לתפקידם כחברי ההנהלה של ארגון עמית. ויש לזכור שמדובר ברוב גדול של חברי ההנהלה המצויים באותו מצב.

אין בכך משום הוכחה כי חברי ההנהלה של ארגון עמית מנצלים את המצב לטובת האינטרסים של קופת חולים מכבי, או כי הם מעדיפים את האינטרסים של קופת החולים על פני האינטרסים של הארגון. אך גם אין צורך להוכיח זאת. ההלכה בדבר ניגוד עניינים אינה דורשת ניגוד בפועל אלא מסתפקת בניגוד בכוח. ראו לעיל פסקה 36. די בכך שאדם נמצא במצב היוצר אפשרות ממשית שהוא יושפע במילוי תפקידו, שלא כראוי,

מן הקשר שלו עם תפקיד אחר או עם אינטרס אחר. האפשרות הממשית של השפעה כזאת נלמדת, כעניין של שכל ישר ונסיון חיים, מן הנסיבות של המקרה. ודי באפשרות כזאת כדי לפגום בכשירות להכרה בארגון עובדים לפי חוק.

63. אפשרות כזאת עולה באופן ברור, מן הנסיבות של המקרה שבפנינו.

מן הצד של קופת חולים מכבי, מתעוררת השאלה על שום מה ולמה היא טרחה כל כך, והשקיעה כסף רב, כדי להקים את הסתדרות עובדים מכבי ולאחר מכן את ארגון עמית. האם קופת חולים מכבי היא מוסד פילנטרופי, והיא לא ביקשה אלא לעשות מעשה של צדקה, לטובת העובדים באשר הם עובדים? לא זו בלבד שהדבר אינו מתקבל על הדעת, ומכל מקום לא הוכח, אלא שהעובדות מדברות אחרת. שהרי מוסכם כי קופת חולים מכבי החליטה להקים ארגון עובדים כדי לזכות במס הארגון שיוטל, כפי שתוכנן בשעתו, עם חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. ראו לעיל פסקה 53. למטרה זאת היה ראוי בעיניה להקים את ארגון עמית, למנות עובדים בכירים של קופת חולים כחברי הוועד המנהל של הארגון, לשלם את המשכורות של עובדי הארגון, להעמיד לשימוש הארגון את משרדי הקופה ואת סניפי הקופה, וכיוצא באלה. המסקנה היא, לפחות מסקנה לכאורית, שהאינטרס של קופת חולים מכבי, בהקמה ובמימון של ארגון עמית, היה אינטרס חומרי של קופת החולים. הדעת נותנת, אם כך, שקופת חולים מכבי תבקש להפעיל את השפעתה, אם לא שליטתה, על ארגון עמית, כדי להצדיק את השקעתה בארגון, כלומר, כדי לשרת את האינטרסים העכשוויים או העתידיים של קופת החולים. ואין צורך לחזור ולומר כי אינטרסים אלה אינם זהים לאינטרסים של ארגון עובדים אמיתי.

מן הצד של ארגון עמית, בולטת התלות האישית של חברי הוועד המנהל של הארגון בקופת חולים מכבי. שהרי חמישה מתוך שבעת החברים של הוועד המנהל הינם עובדים בכירים בקופת החולים, הם נתמנו לתפקידיהם בארגון על ידי קבוצת מכבי, והפעילות שלהם כחברי הוועד המנהל של הארגון אינה אלא פעולה נלווית לעבודתם בקופת החולים. לא זו בלבד. נוסף לתלות האישית של חברי הוועד המנהל של הארגון, קיימת גם תלות כלכלית של הארגון עצמו בקבוצת מכבי: המימון של ארגון עמית מגיע עדיין (אם כהלואה ואם אחרת) מקבוצת מכבי; הארגון יושב, כל כולו, במשרדים ובסניפים של קופת חולים מכבי; והוא משתמש בשירותים המשרדיים של הקופה, אפילו לצורך גיוס חברים לארגון. הקופה יכולה, כל יום, לחנוק את הארגון: הקופה נתנה, הקופה יכולה לקחת. נראה כי מבחינה מעשית קופת חולים מכבי שולטת בארגון עמית.

כאמור, אין צורך להוכיח, מעבר לכך, כי בפועל קופת חולים מכבי ניצלה (או תנצל) את השפעתה על ארגון עמית כדי לשרת את האינטרסים של קופת החולים. עם זאת, כדוגמה להשפעה אפשרית מסוג זה, יש

מקום לשאלה בקשר להחלטה של ארגון עמית להקצות מתוך דמי החבר בארגון (בסכום מרבי של 38 ש"ח לחודש) סכום של 20 ש"ח לחודש עבור ביטוח בריאות משלים בקופת חולים מכבי: מדוע הוחלט להקצות יותר ממחצית דמי החבר דווקא לצורך ביטוח בריאות משלים ולא לצורך אחר? ואם כן, מדוע דווקא בקופת חולים מכבי ולא בקופת חולים אחרת? האם החלטה זאת התקבלה אך ורק כדי לשרת את טובת החברים בארגון עמית? האמנם נבדקה היטב האפשרות להשיג ביטוח בריאות משלים בתנאים נוחים יותר מקופת חולים אחרת? שאלות אלה, ושאלות נוספות הנוגעות למהות הקשר בין ארגון עמית לבין קופת חולים מכבי, נותרו ללא תשובה.

64. דעת הרוב במשפט עמית אמרה כי אין פסול בכך שקבוצת מכבי יזמה את ההקמה של ארגון עמית, והקדישה משאבים לארגונו, שכן "הקובע הוא המצב העכשווי". אולם, כאמור, המצב בעבר עשוי להשליך על המצב העכשווי ואף על המצב בעתיד. לפיכך, אני סבור, בית הדין אינו פטור מן הבירור של מערכת היחסים בין שני הארגונים, לא לגבי ההווה ואף לא לגבי העבר: כיצד זה מונו דווקא עובדים בכירים של קופת חולים מכבי כחברי הוועד המנהל של ארגון עמית? למה הם ממשיכים למלא את התפקיד הכפול מאז הוקם הארגון? מדוע לא נערכו עדיין בחירות למוסדות המרכזיים של הארגון? האמנם הכספים המוזרמים על ידי קופת החולים לארגון הינם הלוואה כדת וכדין או שמא הם השקעה עסקית? מה טעם היה הארגון פטור מלשלם דמי שכירות עבור המשרדים והסניפים שהועמדו לשימוש על ידי קופת החולים? ומדוע לא הציג הארגון בפני בית הדין את המסמכים המסדירים את היחסים שבין הארגון לבין קופת החולים, כגון, בנוגע למימון השוטף ובנוגע לשימוש במשרדים?

העובדה שארגון עמית לא הציג בפני בית הדין תשובות ברורות לשאלות אלה, שיהיה בהן כדי לתת תמונה מלאה ואמינה של מערכת היחסים שבין הארגון לבין קופת החולים, רק מחזקת את המסקנה המתבקשת מן העובדות המוסכמות: ארגון עמית אינו ארגון עצמאי, כנדרש מארגון עובדים, ולפיכך אין הוא ראוי להכרה כארגון עובדים לפי חוק הגנת השכר.

65. אין צורך להוסיף ולבדוק אם ארגון עמית מקיים את כל יתר התנאים הנדרשים לצורך הכרה בארגון עובדים. הבירור העלה כי ארגון עמית אינו מקיים ארבעה תנאים מרכזיים מן התנאים הנדרשים לצורך הכרה כארגון עובדים: אלה התנאים המתייחסים, ראשית, למטרות; שנית, לחברים; שלישית, לדמוקרטיה; ורביעית - לעצמאות. הצירוף של אלה די בו, באופן ברור, כדי לפסוק שארגון עמית אינו ארגון עובדים לפי חוק הגנת השכר.

66. אין פירוש הדבר שארגון עמית אינו יכול להיעשות ביום מן הימים ארגון עובדים לפי חוק הגנת השכר או לפי כל חוק אחר. עם שינוי המצב, הארגון רשאי לשוב ולפנות אל בית הדין ולבקש מחדש הכרה כארגון עובדים לפי חוק זה או אחר. במקרה כזה, בית הדין יבדוק את המצב העובדתי, לאור התנאים הנדרשים לצורך הכרה בארגון עובדים, ויפסוק בהתאם.

בינתיים, אין כל מניעה לכך שארגון עמית ימשיך להתקיים ולפעול, כפי שפעל עד כה, וגם אין כל מניעה לכך שהוא ישנה את כיוון פעולתו או ירחיב את תחום פעולתו. חופש ההתאגדות עומד לו להתקיים, לקבוע את מטרותיו, לצרף חברים ולנקוט פעולות שונות כדי לשרת את חבריו, כפי שימצא לנכון.

אך, בשלב זה, אין ארגון עמית יכול ליהנות מן הזכויות המיוחדות שחוק הגנת השכר מעניק לארגון עובדים.

קופת חולים מכבי

67. קופת חולים מכבי לא היתה צד להליכים במשפט זה. אך אי-אפשר היה, ולא ראוי היה, להתעלם מן הנוכחות שלה לאורך ההליכים, ולו רק מאחורי הקלעים. נוכחות זאת באה לידי ביטוי בפסק הדין של בית הדין וגם בפסק הדין של בית משפט זה. אך פסקי הדין בדקו את השלכת היחסים שבין ארגון עמית לבין קופת חולים מכבי על המעמד של ארגון עמית, ולא את ההשלכה על המעמד של קופת חולים מכבי. נכון הדבר כי שאלת המעמד של קופת חולים מכבי לא הועלתה ולא נדונה בפני בית הדין. עם זאת, הטענות והראיות שהובאו בפני בית הדין העלו שאלה זאת באופן שקשה לעצום עין ולא להתייחס אליה כלל ועיקר. השאלה היא, אם קופת חולים מכבי לא סטתה, במערכת היחסים שלה עם ארגון עמית, מהוראות הדין.

ההסתדרות הכללית טענה בפני בית הדין כי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, אוסר על קופת חולים לשלוט בתאגיד אחר. היא הסתמכה על סעיף 29 לחוק. סעיף זה (שכותרתו "שליטה בתאגיד אחר") קובע, בין השאר, כך:

"(ב) קופת חולים לא תחזיק אמצעי שליטה בשיעור כלשהו בתאגיד אחר, בין שהוא רשום ובין שאינו רשום, ולא תהיה בעל ענין בו, במישרין או בעקיפין, ולא תתקשר במטרה ליצור מיזם, אלא אם כן פעילות התאגיד האחר או המיזם היא בתחום הבריאות;..."

הסעיף מוסיף וקובע כי הביטויים "אמצעי שליטה" ו"בעל ענין" יפורשו כמשמעותם בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

המדינה טענה בפני בית הדין, באותו כיוון, כי (פיסקה 9 לדעת הרוב) "קופת חולים מכבי" מבצעת 'מהלך פרסה', וחוזרת ומאששת את הזיקה [בין ארגון עובדים לקופת חולים כנותנת שירותי בריאות] בעצם הקמתה של 'עמית'.

הרוב במשפט עמית דחה טענות אלה. הוא קבע (בפיסקה 36) לאמור:

"סעיף זה [כלומר, סעיף 29 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי] כל כולו מכוון לקופת חולים, ולא לגוף הנשלט על ידה או שהיא בעלת ענין בו, ובטעם זה די כדי לדחות את טענת ההסתדרות.

זאת ועוד. עיון בחוק ניירות ערך אינו מביא למסקנה כי 'לקופת חולים מכבי' 'אמצעי שליטה' בעמית, או שהיא בעלת ענין בו.

...

לקופת חולים מכבי, ככזאת, אין זכות, מכוח תקנות 'עמית', למנות לה מנהלים, ואין הקופה מחזיקה ב'מניות' של 'עמית' אף אם נתאים את מעמדה לזה של חברה לצורך ההיקש'.

68. לדעתי, התמונה המצטיירת לפי הטענות והראיות הינה, מנקודת המבט של קופת חולים מכבי, מורכבת ומטרידה. ראשית, יש לחזור אל המפורסמות, כלומר, שהמאבק לחקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי היה כרוך, בין השאר, בכוונה לנתק את הקשר הגורדי שבין חברות בארגון עובדים לבין חברות בקופת חולים. מבחינה זאת, האם אין טעם בטענת המדינה כי הקמת ארגון עמית על ידי קופת חולים מכבי יש בה משום מהלך פרסה בניגוד למגמת החוק? שנית, סעיף 25 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע כי שר הבריאות לא יכיר בתאגיד כקופת חולים לענין חוק זה, אלא בתנאים מסויימים המפורטים בסעיף זה. בין השאר נדרש בסעיף זה כי מסמכי היסוד של התאגיד "מחייבים את השקעת כל הרווחים בו לשם ביצוע מטרותיו". האם ההשקעה של קופת חולים מכבי בהקמה של ארגון עמית, ומימון הפעילות השוטפת של הארגון, נועדה לשם ביצוע המטרות של קופת החולים? שלישית, האמנם ברור הדבר כי הקשר הקיים בין ארגון עמית לבין קופת חולים מכבי מתיישב עם האיסור שנקבע בסעיף 29(ב) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי?

לדעתי, שאלות אלה, ואולי אף שאלות נוספות הנוגעות למערכת היחסים שבין קופת חולים מכבי לבין

ארגון עמית, ראויות לבירור על ידי מי שמוסמך לערוך בירור כזה.

פסק הדין של השופט חשין

69. קראתי את פסק הדין של חברי השופט חשין. האמור בפסק דין זה מקובל עלי.

סיכום

70. ארגון עמית, שנוסד בשנת 1994 על-ידי קופת-חולים מכבי וקרן מכבי, ביקש מבית הדין הארצי לעבודה הכרה כארגון עובדים לכל עניין ודבר. אולם שום ארגון אינו זכאי לקבל, לא מבית הדין לעבודה ולא מבית משפט זה, הכרה כוללנית כזאת. הכרה שיפוטית יכולה להינתן לעניין מסוים, מוגדר ומוגבל, כגון, הכרה כארגון עובדים לפי חוק הסכמים קיבוציים. לפיכך אין ארגון עמית זכאי להכרה כארגון עובדים לכל עניין.

בפועל, ארגון עמית נזקק להכרה כארגון עובדים לצורך סעיף 25 לחוק הגנת השכר. הכרה כזאת יכולה להעניק לארגון, לפי סעיף זה, שני יתרונות. ראשית, מעבידים יהיו רשאים לגבות את דמי החבר לארגון זה באופן מרוכז משכר העבודה של החברים בארגון זה. שנית, המעביד לא יהיה רשאי לגבות משכר העבודה של החברים בארגון זה דמי טיפול (בשעור של 0.7% מן השכר) עבור ארגון העובדים היציג, שהוא ברוב המקרים ההסתדרות הכללית.

השאלה אם ארגון עמית זכאי להכרה כזאת תלויה בהגדרה של ארגון עובדים לפי סעיף 25 לחוק הגנת השכר כפי שהיא עולה מתכלית החוק. אך ארגון עובדים אינו מוגדר בחוק הגנת השכר, ואף לא בכל חוק אחר מן החוקים הרבים המסדירים את המעמד של ארגון עובדים. ההגדרה של ארגון עובדים עולה מן הפסיקה. לפי הגדרה זאת, סימני ההיכר העיקריים של ארגון עובדים הם אלה: זהו ארגון של קבע, שרוב חבריו עובדים-שכירים, והוא פועל על-פי תקנון, באורח דמוקרטי ועצמאי, לקדם את עניינם של העובדים, בראש ובראשונה במישור של יחסי עבודה קיבוציים. זהו המובן הכללי של ארגון עובדים, והוא חל גם בהקשר של חוק הגנת השכר.

בדיקת המאפיינים של ארגון עמית כנגד הגדרה זאת מעלה כי הארגון אינו מהווה ארגון עובדים כזה לפחות מארבע בחינות. ראשית, אין יסוד לומר כי ארגון עמית שם לו למטרה מרכזית, הלכה למעשה, את שיפור תנאי העבודה בדרך של פעילות במישור של יחסי עבודה קיבוציים. שנית, לא ידוע, מן החומר שהובא בפני בית הדין לעבודה, מי הם חברי הארגון, ומכל מקום, לא הוכח כי רוב חברי הארגון הם עובדים-שכירים. שלישית,

הארגון אינו דמוקרטי, באשר לא נערכו בחירות למוסדות הארגון. רביעית, הארגון אינו עצמאי, אלא הוא וחברי ההנהלה שלו תלויים בקופת חולים מכבי וקרן מכבי שהקימו את הארגון ועדיין מממנים את פעולתו.

אין בכל אלה כדי למנוע את קיומו ואת פעילותו של ארגון עמית, בעתיד כמו בעבר. חופש ההתאגדות עומד לו להמשיך ולפעול כרצון מנהליו וחבריו. אך בשלב זה אין הוא זכאי להכרה מטעם בית הדין לעבודה כארגון עובדים לפי סעיף 25 לחוק הגנת השכר, אף לא ליתרונות הנובעים מהכרה כזאת.

לפיכך יש לקבל את העתירה, ולבטל את פסק הדין של בית הדין הארצי לעבודה, אשר העניק לארגון עמית הכרה כללית כארגון עובדים.

ארגון עמית (המשיב 2) ישלם להסתדרות הכללית (העותרת) את הוצאות המשפט בסך 50,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופט מ' חשין:

אני מסכים לפסק-דינו הבהיר והמשכנע של חברי השופט זמיר. ובלא שאומר לגרוע כהוא-זה מדבריי אלה, ביקשתי להעיר הערות של תורה-לשמה למיקצת מן הסוגיות שעלו לפנינו להכרעה.

לעניינם של מושגים זהים בחקיקה

2. השאלה העומדת לפנינו להכרעה נסבה על פירוש של סעיף 25(א)(3) ו-3(ב) לחוק הגנת השכר התשי"ח-1958. ביתר פירוט ודיוק: פירושו של צירוף-התיבות "ארגון עובדים" בשתי הוראות-חוק אלו - מהו? לעניין זה נדרש חברי השופט זמיר, בתחילה, לבירור "המובן הכללי" של "ארגון עובדים", תוך שהוא נותן בביטוי זה סימנים מסימנים שונים. לאחר שהעמיד על רגליה את המיסגרת הנורמטיבית של המושג "ארגון עובדים" - במובנו הכללי של ביטוי זה - ניפנה חברי לבדיקה אם מובן כללי זה מתאים להקשר הספציפי של חוק הגנת

השכר. בדיקה זו לימדה את חברי לדעת כי מובנו הכללי של "ארגון עובדים" הוא אף מובנו בחוק הגנת השכר, ומשהגיע לכאן הסיק כי "עמית" - הסתדרות עובדים מכבי" אינו כלל ארגון עובדים כהוראתו בחוק הגנת השכר.

3. אני מסכים לכל דברי חברי כולם, ועם זאת ביקשתי להעיר דברים אלה. הכל מסכימים כי חוקים המשתייכים לאותה "משפחה" (חוקים שהם *in pari materia*) ניתן לפרשם בזיקה אלה-אל-אלה. אמנם, בסוף-כל-הסופות ייקבעו מובנו והיקף פרישתו של ביטוי פלוני על-פי תכליתו של החוק בו משובץ אותו ביטוי, אך במהלכו של המסע לפירוש ניתן להידרש גם לפירוש שניתן לביטוי זהה בחוק שהוא בן-אותו משפחה, חוק שהוא *in pari materia*. השאלה אינה אלא עד כמה ישפיע פירושו של הביטוי בחוק האחר על פירושו של הביטוי העומד לפני בית-המשפט לפירוש.

4. כשאני לעצמי, דומני כי יש להבחין בין סוגים שונים של חוקים "אחרים" בני אותה משפחה, וכי לא הרי חוק אחד שהוא *in pari materia* כהרי חוק אחר שאף הוא *in pari materia*. יש חוקים - או חלקי-חוקים - הניצבים במרכז ("חוקי-מאסטר", "חוקי מפתח"), ויש חוקים וקטעי-חוקים הסבים חוק-מפתח כלוויינים ומשתחוים לו. יש חוקים הקובעים עקרונות-יסוד או נורמות כלליות, ויש חוקים המזינים עצמם באותם עקרונות-יסוד ובאותן נורמות כלליות. ואין הדברים אמורים אך בחוקים שלמים בלבד אלא אף בחלקי-חוקים או בהוראות מסויימות בחוקים. כך, למשל, חוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973, הינו חוק-מפתח בנושא החוזים, וחוק המכר, התשכ"ח-1968, הינו חוק-מפתח בנושא המכר. ובמקום בו ידבר חוק אחר - על דרך הסתם - ב"חוזת" או ב"מכר", כוונתו תהיה, לכאורה, ל"חוזת" ול"מכר" כהוראתם בחוק החוזים ובחוק המכר. בע"א 4639/91 מנהל מס שבח מקרקעין נ' חזון, פ"ד מח(3) 156, דן בית-המשפט בחוק מס שבח מקרקעין, התשכ"ג-1963, ובין השאר נדרשנו לפירושם של ביטויים מן המשפט הפרטי הבאים בו. ועל פירושם של אלה אמרתי דברים אלה (שם, 172):

"מושגים אלה של רכישה, מכירה, נאמן ונהנה, לא חוק המס יצרם: החוק מושך על בנק הידע שלנו מן המשפט הפרטי, ומושגי יסוד אלה של המשפט הפרטי, כמו נשאבים הם אל תוכו של חוק המס. אכן, חוק המס יכול הוא שישנה מהגדרות היסוד במשפט הפרטי, ויכול הוא אף שייצור הגדרות משלו... אך מושגי היסוד יהיו מושגים תמיד על עיקרים מן המשפט הפרטי, אם כי לא בהכרח על דקדוקים מן המשפט הפרטי..." (ההדגשה במקור - מ' ח')

והוספתי על-כך בדיון הנוסף שהיה באותה פרשה (דנ"א 3017/94 חזון נ' מנהל מס שבח מקרקעין, פ"ד מט(2)

:720, 705)

"אליבא דיד, דיני המס בענייננו יש לראותם כדינים הדבקים בעיסקה שנעשתה: הולכים הם אחרי העיסקה באשר תלך, אם הימין ואם השמאל. להוציא מערכים של עיסקה 'מלאכותית' (ואפשר יוצאים נוספים) רוכבים דיני המס על משפט החוזים ומשפט הקניין, ובאשר יילכו אחרונים שם יילכו ראשונים."

חוק מס הנדרש לביטוי "חוזת", חזקה עליו, לכאורה, כי מכון הוא מבטו אל-עבר חוק החוזים, אלא אם אומר הוא אחרת (במפורש או במשתמע). ולהיפך: אם חוק החוזים, או כל חוק אחר, ידבר בביטוי שהורתו ולידתו במשפט המס - למשל: בביטוי "ניכוי במקור" - שימוש בביטוי זה יפנה אותנו כמו-מעצמו אל עקרונות משפט המס.

5. אשר לענייננו-שלנו. חברי מדבר בששים חוקים לערך המזכירים את הביטוי "ארגון עובדים". והנה, בתוך אותם ששים חוקים, בולטים - משיכמם-ומעלה - שני חוקי-מפתח: חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, וחוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז-1957. שני חוקים אלה, הכנסת קיבלה אותם באותו יום (18 בפברואר 1957), ובאותו יום עצמו - 28 בפברואר 1957 - נתפרסמו בספר החוקים בצמוד זה-אל-זה. אלה הם חוקי-התשתית במשפט העבודה הקיבוצי, והם שהרו וילדו את המושג "ארגון עובדים" כפי שהוא מוכר לנו כיום בחקיקה. הגם שלא הם היו הראשונים שעשו שימוש בביטוי "ארגון עובדים", הנה שני חוקים אלה הם שיצרו את המושג המוכר לנו כיום, והם שקבעו את העיקרים ואת הדוקטרינה. גם חוקים אחרים - עשרות חוקים - נדרשים למושג "ארגון עובדים", ואולם דומני שכולנו נסכים כי כל אותם חוקים אחרים מזינים עצמם, בעיקר, משני חוקי-המפתח. חוקי-המפתח נדמים לשמש ושאר חוקים נדמים לירח; גם הירח מאיר, אך כולנו ידענו כי אורו בא לו מן השמש.

6. לא אמרנו - אף לא נאמר - כי פירוש של המושג "ארגון עובדים" בשני חוקי-המפתח מחייב - כמו-מעצמו - בכל שאר החוקים הנדרשים לאותו מושג, או, כי תחום פרישתו של "ארגון עובדים" בשני החוקים הוא בהכרח תחום הפרישה של אותו ביטוי בכל אחד מן החוקים האחרים. בה-בעת, דומני כי הנחה חזקה מאוד היא - הנחה כמעט-מכריעה - כי פירוש של המושג "ארגון עובדים" בחוק הגנת השכר יהיה כפירוש בחוקי-המפתח. הוראות הסעיף 25(א)(3) ו-3(ב) לחוק הגנת השכר נדמות בעיניי כהוראות-לוויין לחוקי-המפתח, ומכאן אף פירוש הביטוי "ארגון עובדים" בהן. שעה שחברי מדבר על מיבחנו "הכללי" של המושג "ארגון עובדים" כוונתו היא, למעשה, למובנו בחוקי-המפתח, ובדין הלך בדרך שהלך. ואולם, בו-ברגע שהביטוי "ארגון עובדים" פרש עצמו לפנינו בחוקי-המפתח, דומני כי ניתנה, כמו-מאליה, אף התשובה לפירוש של הביטוי בחוק הגנת השכר.

הסימנים שניתן בארגון עובדים

7. חברי השופט זמיר נותן סימנים אלה ואחרים בגוף הראוי כי ייקרא "ארגון עובדים" במתכונתו הנורמטיבית ("המובן הכללי" של ארגון עובדים, בלשונו של חברי). לדעת חברי, אין הכרח כי יתקיימו בגוף פלוני כל אותם סימנים כדי שנכיר בו כארגון עובדים. גם אם יתקיימו בגוף פלוני "עיקר התנאים הנדרשים" נכיר בו כארגון עובדים, ובלבד שארגון עובדים אותנטי הוא ואין הוא גוף מתחזה. אני מסכים לדברי חברי. דומני עם זאת, כי שומה עלינו להבחין בין תנאים-בלעדיהם-אין לקיומו של ארגון עובדים לבין תנאים שאינם כאלה: בין "סימנים ראשוניים" להיותו של גוף ארגון עובדים כהילכתו - סימנים שבלעדיהם לא ייכון ארגון-עובדים-של-אמת - לבין "סימנים מישניים" שניתן להקל בהם.

בתורת משל: עצמאותו ואי-תלותו של האירגון הינו, לדעתי, תנאי ראש-וראשון. שלא כמותו הוא תנאי ההתאגדות, וניתן לטעון כי יכול שיהיה ארגון עובדים אף בלא שיהיה מאוגד. ראו עוד פרשת העובדים הבכירים בפז, שם, 383 ואילך. אין צורך שנהפך בכל אחד מאותם "סימנים", ונספק עצמנו באומרנו כי לא כל הסימנים הם בני מעמד שווה.

בדיקתה של עמית תגלה לנו, כי לא נתקיים בה ולו סימן אחד מאותם "סימנים ראשוניים" העושים ארגון עובדים. לא זו בלבד, אלא שהיוצרות נתהפכו. ברגיל קם גוף הפועל כארגון עובדים ולאחר קומו נותנים בו "סימנים ראשוניים" להיותו ארגון עובדים. ואילו בעניינה של עמית ביקשו יוצריה לאסוף סימנים כל-הארץ, ומסימנים אלה ביקשו להקים ארגון עובדים. לא זה הדרך להקמתו של ארגון עובדים.

ש ו פ ט

הנשיא א' ברק:

אני מסכים.

ה נ ש י א

המשנה לנשיא ש' לזין:

אני מסכים.

המשנה לנשיא

השופט ת' אור:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט א' מצא:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ט' שטרסברג-כהן:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט ד' דורנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט א' גולדברג:

1. אני מסכים עקרונית לחוות דעתו של חברי השופט זמיר, בכפוף למספר היבטים בהם גישתי שונה.

2. יחסי העבודה בישראל אינם קופאים על שמריהם. עם שינוי העיתים ושינוי התפישות החברתיות השתנו גם דפוסי העבודה, ובעקבותיהם ההגדרות המשפטיות. מגמה זו מצאה את ביטוייה במשפט העבודה

האינדיוידואלי והוגברה הנטייה לכבד את החופש החוזי בקביעת דפוס ההעסקה (בענין זה ראה בג"צ 5168/93 שמואל מור נ' בית הדין הארצי לעבודה, שטרם פורסם). בעתירה זו נדרשים אנו לשאלה מהו הביטוי לתמורות במשפט העבודה **הקיבוצי**.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994- ניתק את חבל הטבור שקשר את החברות באירגון עובדים לקופת חולים. ניתוק זה העמיד את יחסי העבודה בישראל בפני מציאות חדשה, המקימה פוטנציאל ריאלי לתחרות בין אירגוני עובדים על חברותו של העובד. מציאות חדשה זו מחייבת בחינה מחודשת של הגדרת "אירגון עובדים"; גבולות התחרות בין אירגונים; והדרכים לוויסות התחרות על ידי קביעת תנאים חיוניים להגדרת התאגדות כ"ארגון עובדים".

תכלית משפט העבודה הקיבוצי:

3. משפט העבודה הקיבוצי התפתח על רקע ההנחה (המוצדקת) בדבר נחיתותו של העובד הבודד הנשוא ונותן עם המעביד. בעמדת המיקוח שביניהם יוצרת נחיתות זו כשל בשוק החוזים האינדיוידואליים, שתוצאתו שחיקת זכויותיו של העובד. הצטברות כוחות עובדים בקבוצה מאורגנת מגדילה מטבע הדברים את כוחם הכולל, ובכך מצטמצם הפער בין עמדת המיקוח של המעביד לבין עמדת המיקוח של העובד. צימצום הפער בעמדות המיקוח מרפא את "כשל השוק" עליו עמדנו לעיל, ובכך גוברת יעילות ההגנה על זכויות העובד. זהו הבסיס הרעיוני-היסטורי שעמד ביסוד משפט העבודה הקיבוצי, ועל מושכלות ראשונים אלה חזרה לאחרונה פרופ' רות בן-ישראל, באומרה:

"המשא ומתן החוזי בין העובד למעביד, המקיים כביכול את חופש החוזים שלו, אינו מתקיים בין שווים. לכן, יהא זה לעג לרש, לראות בעצם הקניית הזכות לחופש חוזים בנסיבות כאלה, הגשמת ההגנה על העובד והשלמתה במסגרת זכויות אדם. להשלמת ההגנה לזכויות האדם של העובד כפרט, נדרש שהמשא ומתן הקיבוצי על תנאי העבודה שלו יתנהל באמצעות ארגון העובדים. רק כאשר כוחם המאורגן של העובדים ניצב מול המעביד, מתנהל המשא ומתן על תנאי העבודה על בסיס יחסי כוחות שיויוניים..." ("השלכות חוקי היסוד על משפט-העבודה ומערכת יחסי-העבודה", **שנתון משפט העבודה** ד (תשנ"ד) 27, 32).

רציונל זה קיים גם היום חרף שינוי העיתים, ואפשר שהצורך באירגון עובדים אף התעצם לאור שינוי המגמות במשפט העבודה האינדיוידואלי. שכן, הגמישות בעיצוב דפוס ההעסקה במשפט העבודה האינדיוידואלי קיימת בידיהם של מועסקים בעלי כוח מיקוח גדול מזה של ה"עובד מן השורה". הוצאת מועסקים

בעלי עמדות המיקוח הגבוהות מהגדרת "עובד", חיזקה את נחיתותם ה"מיקוחית" של הנותרים, והגבירה את היזקקותם להגנה קיבוצית.

היחס בין הזכות להתאגדות לבין הזכות להתארגן באירגון עובדים:

4. הזכות להתאגדות היא זכות כללית, ואילו הזכות להקים אירגון עובדים היא זכות ספציפית, במסגרת הזכות הכללית. האם ניתן לומר כי הפגיעה בזכות הספציפית (התארגנות באירגון עובדים) אינה משמעותית כיוון שנותרה בעינה הזכות הכללית (הזכות להתאגדות)?

כדי להשיב על שאלה זו יש מקום להבחנה ראשונית בין התאגדות שהיא אירגון עובדים לבין התאגדות שאינה אירגון עובדים. בתוך מעגל ההתאגדויות של אירגוני עובדים יש מקום להבחנת משנה בין אירגון עובדים יציג לבין אירגון עובדים שאינו יציג.

בקצה האחד מצויה התאגדות שאינה אירגון עובדים. התאגדות זו משוללת כוחות משפטיים. הסכמים שהיא צד להם הינם "**הסדרים** קיבוציים", שהוגדרו בפסיקת בית הדין לעבודה כ"הסכמים ג'נטלמניים", שאינם אכיפים במישור הקיבוצי (ראה דיון מס' שם/ 4-11 ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י נ' לאוביט, פד"ע יב עמ' 169). עם זאת נפסק כי "קיימים מקרים בהם הסדר קיבוצי שאינו בעל תוקף חוזי ואינו מחייב במישור הקיבוצי, בוצע והתקיים תקופה סבירה, והפך לתנאי מכללא בחוזה העבודה האישי של כל עובד" (דיון מס' מז/ 3-121 תעשיות אלקטרוכימיות (פרוטארום) בע"מ נ' שלום זל, פד"ע כ' עמ' 15,7).

בקצה השני מצויה התאגדות שהיא אירגון עובדים יציג, ולה נתון הכוח לחייב ולזכות גם עובדים שאינם חברים באירגון זה. החצנה זאת נעשית על ידי החלתו של ההסכם על כל העובדים ב"יחידת המיקוח" בלי תלות בהשתייכותם האירגונית, כאמור בסעיף 15 ו-16 לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 (להלן: חוק הסכמים קיבוציים), וכן על ידי צווי הרחבה של ההסכם גם על עובדים אשר אינם עובדים ב"יחידת המיקוח", עד לרמה הכלל-ארצית. אין תימה, על כן, שעל ההסכם הקיבוצי, כמשמעו בחוק הסכמים קיבוציים נאמר כי הוא "מונסטרומ" משפטי, שגופו חוזה ונשמתו חוק" (דב"ע לא/ 4-1 בנק אוצר לחייל בע"מ נ' מרכז הסתדרות הפקידים, פד"ע ב' 260).

בתווך מצויה התאגדות שהיא אירגון עובדים שאינו יציג. ברי הוא שהסכם שעורך אירגון עובדים שאינו יציג, אינו יכול לחייב או לזכות עובדים שאינם חברים באירגון. יתרונה של ההתאגדות כאירגון עובדים הוא

במנגנון הגבייה המרוכזת, שיצר חוק הגנת השכר תשי"ח 1958- (להלן: חוק הגנת השכר). מנגנון זה מבצר את תשתיתו הכלכלית של האירגון, ובכך מתאפשרת פעילותו. ממנגנון זה לא נהנית התאגדות כללית, אף אם היא פעילה במישור יחסי העבודה.

אירגון עובדים (בין אם הוא יציג ובין אם לאו) הוא הגוף המוכר במשפט הקיבוצי, ולו מסורים הכוחות המשפטיים לייצג את העובד היחיד בסיכסוך שיש לו עם המעביד.

5. הזכות הכללית להתאגדות הינה, על כן, למעשה זכות "נכה" במשפט העבודה. שכן, התאגדות כללית (שאינה אירגון עובדים) היא יצור חסר אפקטיביות במשפט העבודה הקיבוצי. שלא כאירגון עובדים היא אינה מחפה בצורה יעילה על נחיתות העובד האינדיווידואלי, ולכן איננה מגשימה את מטרות משפט העבודה הקיבוצי. הפער בין אפקטיביות הזכות הכללית להתאגדות לבין אפקטיביות הזכות הספציפית להתארגנות באירגון עובדים, משמעו כי עצם הכרה בזכות הכללית להתאגדות אינה שקולה למימוש הזכות הספציפית להתארגנות באירגון עובדים.

מעמד הזכות להתארגן באירגון עובדים במשפט הישראלי:

6. הזכות לחופש התארגנות - על מרכיביו השונים - אינה כתובה עלי ספר החוקים. זכות זו עוגנה בשתי אמנות עבודה בינלאומיות: האמנה האחת משנת 1948 בדבר "חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן" (אשר נכנסה לתוקף ב- 4.7.50), והאמנה השניה משנת 1949 בדבר ה"זכות להתאגד ולשאת ולתת באופן קיבוצי" (אשר אושררה ב- 28.1.57, ונכנסה לתוקף בישראל ב- 28.1.58). אמנות אלה לא קיבלו אומנם תוקף של חוק בישראל. אולם המגמה להתאים את הדין המקומי להתחייבויות שהמדינה נטלה על עצמה באמנות, הביאה להכרה "שעל פי משפט העבודה הבינלאומי המחייב את ישראל, מובטח לעובדים החופש להתאגד" (דב"ע שם 4-18/ ההסתדרות הכללית ואח' נ' עירית תל אביב, פד"ע יב 52, 79; ובענין התאמת הדין המקומי לדין הבינלאומי הפומבי ראה מאמרה של פרופ' ר' לפידות: "מקומו של המשפט הבינלאומי הפומבי במשפט הישראלי" משפטים יט (1990) עמ' 807, 810). לאור מהות זכות זו יש מקום לדעה ש"חופש ההתאגדות המיקצועי של העובדים בישראל הוא מאושיות היסוד של חברתנו הדמוקרטית... ובית הדין שקד וישקוד על קיומו ומתן משמעות ונפקות מירבית לשמירתו" (דב"ע מח 1-5/ ארגון עובדי בנק המזרחי בע"מ נ' ההסתדרות הכללית ואח', פד"ע כא 283, 301).

יצוין, כי לא מכבר הוצע לעגן את הזכות להתארגן באירגון עובדים בחוק יסוד: זכויות חברתיות, ובכך

להקנות לה מעמד חוקתי. כך הוצע בסעיף 4:

"עובדים זכאים להתאגד לפי בחירתם בארגוני עובדים ומעבידים זכאים להתאגד לפי בחירתם בארגוני מעבידים; והכל לפי עקרונות משפט העבודה" (הצעות חוק, תשנ"ד, 337).

ועל אף שהצעת חוק זו לא הפכה לדבר חקיקה, לא נגרע מעמדו של חופש ההתארגנות כעיקרון יסוד

של השיטה.

היבטיו השונים של חופש ההתארגנות:

7. שני פנים לחופש ההתארגנות באירגון עובדים. פן אחד קולקטיבי, היא הזכות האירגונית לפעול במסגרת קיבוצית, ופן שני - אישי, זכותו של הפרט להצטרף לאיגוד מיקצועי לפי בחירתו. הפן הראשון מכון לקבוצה המאורגנת, והפן השני מכון לפרט. על שני פנים אלה של חופש ההתארגנות עמדה פרופ' פ' רדאי באומרה:

"חופש ההתארגנות אכן חובק מטרות מגוונות, ובשל כך יש בתוכו גרעין של התנגשות פנימית... נכון הוא כי כדי להגשים את חופש היחידים להתארגן, יש להבטיח את חופש הקבוצה המאורגנת לנהל עניניהם ולפעול בשמם. יחד עם זאת, כשהעובדים מתארגנים, הארגון לו הם מעניקים את הכוח לייצגם מפתח באופן טיבעי זהות נפרדת, וכך נוצר פוטנציאל של התנגשות בין שני ענפי החופש, זכות היחיד להתארגן וזכות הארגון לאוטונומיה" ("ארגוני עובדים - פריוולגיות ופיקוח" עיוני משפט ט (1983) 544).

בדיון מס' לה-1/5 (מרקוביץ ליאון ואח' נ' ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י, פד"ע ו' 197,

206), עמד בית הדין על היחס בין הפן הקולקטיבי לפן האישי. לשיטתו שני פנים אלה משלימים זה את זה:

"זכות - זכות היסוד להתאגד - מקבלת משמעות מיוחדת בתחום העבודה. בתחום העבודה התגבשה זכות זאת, ל'זכות להתארגן' וזכות 'לחופש ההתאגדות' - שתיים המשלימות זו את זו....".

בעובדות אותו פסק דין לא היה מתח בולט בין הפן האישי לפן הקולקטיבי. כפי שצוין בו "כל אחד

מהמתארגנים הוא חבר ארגון עובדים, כמשמעות המונח לעניין חופש ההתאגדות, ולא שמענו כי אחד מהם

רוצה לחדול להיות חבר באותו ארגון, או שכולם יחד רוצים ליתן ביטוי אחר להתארגנותם, מחוץ לאירגון שבו הם חברים - ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל. יתר על כן, המתארגנים הודיעו במפורש כי הסתדרות האחים והאחיות, הפועלת במסגרת ההסתדרות, היא הארגון המקצועי המייצגם כעת, ואשר ימשיך לייצגם" (עמ' 206).

יחס של השלמה, שהיה מעוגן בדיון מס' לה-5/ הנ"ל בנסיבות המקרה, אינו מחוייב המציאות, וייתכנו מקרים בהם יבלוט המתח בין הפן הקולקטיבי לפן האישי. מקרה אשר כזה הוא המקרה שבפנינו, בו מבקש אירגון עובדים חדש לפרוץ את המסגרות האירגוניות הקיימות.

סוגי התנאים לצורך הכרה בגוף כאירגון עובדים:

8. הכתרת גוף כ"אירגון עובדים" מעוררת שלוש שאלות. שאלה ראשונה היא, מה הם תנאי הכשירות היסודיים הנדרשים מגוף המבקש הכרה כאירגון עובדים, ושבילתם לא ניתן לראות גוף זה כאירגון עובדים. שאלה שניה היא, אם כל אירגון שיש לו פוטנציאל להיות לאירגון עובדים, ראוי שיוכר כאירגון עובדים, או שמא טעמים של מדיניות ציבורית ראויה מחייבים סינון בין הגופים המקיימים את תנאי הכשירות היסודיים. אם יש מקום לסינון כזה, כי אז מתעוררת שאלה שלישית: מהו הקריטריון המבחין בין הגופים שהם בעלי הפוטנציאל להיות אירגוני עובדים.

מהשאלה הראשונה שהצגנו עולה כי יש לקבוע תנאים, שניתן לכנותם "תנאים ראשוניים", המכוונים לבחון את פוטנציאל הגוף לשמש כארגון עובדים. תנאים אלה אבסולוטיים מעצם טיבם, והם מכוונים למהות הגוף המבקש הכרה כאירגון עובדים, מטרותיו ומבנהו. מהשאלה השלישית שהצגנו, ובהנחה כי התשובה לשאלה השניה היא חיובית, כי אז יש לקבוע "תנאים משניים", המיועדים לברור איזה מבין הגופים בעלי הפוטנציאל להיות אירגון עובדים, ראויים להכרה זו. תנאים אלה מעצם טיבם יחסיים.

פירוט התנאים הראשוניים:

9. "התנאים הראשוניים" (על פי המינוח המוצע), עליהם עמד חברי השופט זמיר בהרחבה בפסק דינו המקיף, הם: קיום של קבע, תקנון, חברות אישית, חברות רצונית, חברות של עובדים, מטרות האירגון, ארגון דמוקרטי ועצמאות האירגון.

עקרונית אין לפקפק בדרישה כי לארגון העובדים יהיה קיום של קבע, שמטרתה בראש ובראשונה להקנות יציבות ליחסי העבודה. אין ספק כי ממטרות הארגון צריך לעלות כי הוא קם כדי שיהיה לו קיום של קבע. הספק הוא לגבי האינדיקציות לקיומה של דרישה זו בפועל, כאשר עסקין באירגון חדש המבקש לפרוץ מסגרות אירגוניות קיימות (להלן: "אירגון פורץ").

בית הדין לעבודה קבע ש"צריך שתהא התארגנות לתקופה בלתי מוגדרת מראש או לפחות לפרק זמן ממושך דיו להבטחת היחסים הקיבוציים העולים מההסכם", ולדברים אלה הסכים השופט זמיר. ברם, כאשר מדובר ב"ארגון פורץ" אין ספק כי יישום דווקא של הדרישה, כדרישת סף, כבר בתחילת דרכו, עלול לסתום את הגולל על האפשרות להקים אירגונים חדשים. אירגון חדש וקיום של קבע בפועל הם בבחינת תרתי דסתרי. ואכן מודע השופט זמיר לקושי זה כאשר מדובר ב"אירגון פורץ". אולם לשיטתו המענה לכך אינו בהכרח ריכוך האינדיקציה, אלא בדחיית ההכרה באירגון עד שיוכח כי לא הוקם לצרכי שעה בלבד. וכך אמר:

"התשובה תלויה בנסיבות. אולם, אם הנסיבות מעוררות ספק סביר בשאלה אם הארגון מקיים את התנאים הנדרשים לצורך הכרה כארגון עובדים, ובין השאר אם הוא אירגון של קבע, אפשר לדחות אותו לפרק זמן, על מנת שיוכיח הלכה למעשה, כי הוא מקיים את התנאים הנדרשים, ובין השאר שאין הוא ארגון ארעי שהוקם לצורכי שעה בלבד. אכן, בנסיבות מסוימות אפשר ואף ראוי להעמיד את האירגון בנסיבון, לפני שמעניקים לו הכרה כארגון עובדים לפי חוק, כדי שגם המציאות תדבר, ולא רק התקנון".

השופט זמיר אף סבור כי "בנסיבות מסוימות, כאשר בית הדין משתכנע כי מדובר בארגון עובדים אותנטי, שאינו מתחזה, והוא מקיים את עיקר התנאים הנדרשים, אפשר להקל עימו בתנאי זה או אחר. כך, למשל, אפשר לתת הכרה לארגון שהוקם זה מקרוב, אם הוא מקיים את עיקר התנאים הנדרשים, ואין יסוד לומר כי הוא הוקם כאירגון זמני".

אפקטיביות הזכות הספציפית להתארגן בארגון עובדים, אינה מתיישבת עם דחיית מועד ההכרה עד שיוכחו הישגים ממשיים. שכן, אם ההכרה בגוף כאירגון עובדים היא שמעניקה לגוף המאוגד את כוחותיו המשפטיים, כיצד תוכל התאגדות חסרת כוחות כאלה להציג הישגים משמעותיים?

איני רואה גם מקום להקיש מן ההסדר הקבוע בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח 1958- לעניינו. את פעולותיו של מוסד המבקש הכרה כמוסד להשכלה גבוהה ניתן לאפיין כפעולות ריאליות (מחקר אקדמי וכו'), ולא כפעולות משפטיות. במצב דברים זה דחיית ההכרה המשפטית אינה מאיינת את יכולת המוסד

לתפקד בתקופת הביניים, כשאינן קשר בין ההכרה לבין ביצוע התפקיד השוטף. פעולותיו של אירגון עובדים הן בתחום המשפט העבודה הקיבוצי, והישגיו נמדדים גם בקנה מידה משפטי. במצב זה דחיית ההכרה המשפטית שוללת את יכולת הגוף הטוען להכרה, לתפקד בתקופת הביניים. דחיית ההכרה המשפטית אינה מהווה מענה ממשי לקושי של "אירגון פורץ" להוכיח קיום של קבע, ובכך טמונה אפלייתו של "גוף פורץ" לעומת אירגון קיים.

10. ממצב דברים זה מתחייב, לדעתי, כי יש להסתפק בכל מקרה (ולאו דווקא בנסיבות מסוימות), בכוונת מייסדי "האירגון הפורץ" להקים אירגון של קבע, כפי שהיא משתקפת מן התקנון ומטרותיו. עמדה על כך פרופ' בן-ישראל במאמרה "צדדים להסכם קיבוצי" (עיוני משפט יב (1987) עמ' 51):

"ברם, הוכחת סימן-ההיכר של התארגנות של קבע קשה יותר כשמדובר בהתארגנות חדשה, שטרם החלה בפעילות של ממש, ושאלת כשירותה להיות צד להסכם קיבוצי מובאת להכרעה בבית-הדין לעבודה כבר בתחילת דרכה. נראה כי בנסיבות כאלה, ינסה בית הדין ללמוד קודם-כל ממסמכי היסוד של האירגון (אם יש כאלה), למשל, ממטרות האירגון כפי שהן מפורשות שם (אם המטרה היא לחתימה חד-פעמית של הסכם או התארגנות לתקופה ממושכת)".

הדגש על כוונתם הכנה של חבר עובדים המבקש להתאגד ולהקים אירגון של קבע, הושם גם בהצעה ל"חוק אירגונים מיקצועיים" משנת 1975, שהוזכרה בפסק הדין של בית הדין הארצי לעבודה נשוא דיונו. סעיף 21 שבהצעה אומר כי:

"חבר עובדים, המונה לפחות שלושים איש, שכוונתו להקים ארגון קבע ומטרותו העיקרית לקדם ולהגן על ענייני חבריו כעובדים, רשאי לייסד אירגון עובדים, בהתאם להוראות חוק זה" (ההדגשות הוספו - א.ג.).

11. העולה מן האמור, כי יש להגמיש את התנאי האמור בדבר האינדיקציות לקיום של קבע. דרישה מ"אירגון פורץ" להוכיח מיד כי הוא פעיל, תחסום את הדרך בפני אירגונים חדשים. לפיכך, איני רואה טעם שלא להסתפק, בתקופת ביניים, בכוונתו הכנה של "אירגון פורץ" לפעול בצורה קבועה, כפי שהיא נלמדת ממסמכי היסוד.

האם כל גוף שמקיים את "התנאים הראשוניים" ראוי להכרה כאירגון עובדים?

12. שאלה זו ערכית במהותה והיא נועדה להתוות את גבולות התחרות בין האירגונים. את התשובה לה ראוי לגזור בראש ובראשונה מהפן הקולקטיבי ומהפן האישי המרכיבים את חופש ההתארגנות.

אשר לפן הקולקטיבי, דומני, שאין צורך להכביר מלים כי מבחינת האינטרסים הצרים של אירגון קיים, תחרות בין-אירגונית אינה מיטיבה עימו. הישגיו של אירגון עובדים "הם פועל יוצא של כוח האירגון, וכוחו של האירגון מותנה, במקרים רבים, במספר חבריו, מידת האמון והנאמנות השוררת בינו לביניהם ומצבו הכספי. לכן רק טבעי שהאירגון יעשה כמיטב יכולתו לחזק יסודות אלה" (מתוך 'זמיר ופ' רדאי "על הזכות שלא להצטרף לאירגון עובדים" משפטים ג (1971) עמ' 275, 291). מבין המדדים שצוינו, מספר החברים באירגון היא אבן הבוחן המרכזית לבחינת כוחו של האירגון. מדד זה הוא בעל מעמד עצמאי, והוא מקרין על עוצמתו הכלכלית של האירגון. שכן, "הכספים הדרושים לאירגון - להעסקת המנגנון, לקרן השביתה, להענקת שרותים לחבריו - באים בעיקר מדמי החבר. תוספת חברים פירושה, לכן, תוספת הכנסה" (מתוך 'זמיר ופ' רדאי שם, עמ' 292). מכאן, כי עצם התחרות מחלישה את כוחם המוסדי של האירגונים הקיימים, והחלשה כזאת פוגעת בפן הקולקטיבי. מנגד, ניתן לטעון כי ה"מאבק על החבר" הוא שמונע את "הסתיידותו" של האירגון הקיים, ומחייב אותו למצוא פתרונות חדשניים ויצירתיים לבעיות הקיימות כדי לשמור על כוחו. על פי מהלכה של טענה זו מיעלת מידה מסוימת של תחרות את האירגון הקיים, והפן הקולקטיבי יוצא נשכר. אולם נראה כי שני היבטים אלה של הפן הקולקטיבי אינם שקולים, והפגיעה באירגון עקב אובדן חברים עולה על התועלת שבהתייעלותו. עם זאת יש לזכור כי משקלו הסגולי של שיקול זה נמוך ביחס לפן האישי, כשמשפט העבודה הקיבוצי לא נועד לשמור על כוחו המוסדי של הגוף הקיים דווקא.

13. בדוננו בפן האישי, הרי שהקריאה לפלורליזם באירגונים שובה את הלב. היא נותנת ביטוי מירבי לשאיפותיו ולרצונותיו של הפרט, ומגדילה את מרחב הבחירה שלו. יש גם להניח שתחרות בין אירגונים תביא לשינוי במבנה האירגוני, שעד היום התאפיין בריכוזיות רבה. מבנה ריכוזי גדול מביא לכך שצרכי הפרט נטמעים בבירוקרטיה האירגונית, שעה שבמבנה מפוצל מתחזק הקשר בין האירגון לפרט. ריכוך הריכוזיות האירגונית תאפשר לתת נפקות משפטית להישגיו של ארגון מפעלי (בתנאי שהוא עומד בדרישות המפורטות), ולפתוח פתח לפעילות ענפה של גופים מקומיים לשמירה על האינטרסים הייחודיים של העובדים באותו מקום. ניתן אם כן לומר שריכוך הריכוזיות היא הרצויה לעובדים (ראה ג' מונדלק "יחסים בין אירגוניים: על ביזור מערכת יחסי העבודה בישראל" שנתון משפט העבודה ו' (תשנ"ו) 237).

14. מאידך גיסא, לגיוון באירגונים יש מחיר חברתי. ריבוי אירגונים עלול לפגוע באינטרס הפרטי לקיום ההתאגדות. הקיבוציות נועדה לרפא את הנחיתות המיקוחית של העובד הבודד, כשבין יעילות ההגנה הקיבוצית לבין מספר החברים באירגון קיימת זיקת גומלין. תחרות בלתי מבוקרת בין אירגוני עובדים מביאה לפיצול כוח המיקוח של העובדים בין מספר רב של אירגונים. פיצול זה עלול לפגוע ביעילות ההגנה הקיבוצית על הפרט, או להביא לקיטוב בתנאי ההעסקה בין סוגי עובדים, במובן זה שיחזקו החזקים תחת החלשים. עמדו על כך זמיר ורדאי באומרים:

"הקמת ארגונים חדשים, אשר כל אחד מהם ייצג קבוצת עובדים מוגדרת וקטנה באופן יחסי, עשויה אומנם לקדם קבוצות עובדים המצויות בעמדות כוח ומיקוח, אך בסופו של חשבון פיצול התנועה המקצועית עלול להחליש את העובדים כציבור ולפגוע ברוב העובדים כפרטים" (שם, עמ' 282).

על טענה זו השיב ד"ר מונדלק במאמרו הנ"ל שאם ה"עובדים המפוצלים לארגונים שונים רואים שאין ביכולתם להגיע להסכמים נפרדים עם המעביד, הם יכולים (א) לעבור מארגון לארגון ולחזק ארגון אחד דומיננטי, ו-(ב) לאחד את כל שרותיהם של מספר אירגונים לצורך המשא ומתן" (עמ' 270). לדעה זו, המשאירה את כל מלאכת הוויסות לכוחותיו הפנימיים של "שוק האירגונים", קשה להסכים. השוק בו מתחרים האירגונים אינו משוכלל דיו, ולא ניתן לסמוך על ההנחה ש"יד נעלמה" תביאו למצב של שיווי משקל. לפיכך, יש מקום לבקרה ממוסדת, וזאת דרך "תנאים משניים" להכרה באירגון כאירגון עובדים.

15. הבקרה על כמות אירגוני העובדים, עליה עמדנו, מקובלת במשפט הזר. עמדה על כך פרופ' רדאי בהפנותה לפסק דין של בית המשפט האירופאי לצדק:

"באותו ענין, חזר בית-המשפט האירופאי לצדק ואישר שזכותו של אירגון עובדים לעסוק במשא ומתן קיבוצי ושיכולתו המשפטית לכרות הסכמים קיבוציים לטובת חבריו הן חלק מן הזכות להקים אירגוני עובדים בהתאם לסעיף 11 של האמנה האירופאית לזכויות האדם. עם זאת הוסיף בית המשפט וציין כי אם המדינה מפעילה מדיניות סלקטיבית של משא ומתן קיבוצי לפיה מוצאים ארגוני עובדים מסוימים מחוץ לכלל - והכוונה לאותם אירגונים שאינם נחשבים למייצגים די הצורך - אזי אין בכך לפגוע באותה זכות" (רדאי "אנטומיה של התאגדות מיקצועית" משפטים כ"ו (1996) 606).

וכדברי בית הדין עצמו (מתוך ה"ש 67 במאמר הנ"ל):

“However, it is brought about by the office’s general policy of restricting the number of organisations with which collective agreements are to be concluded. This policy is not on its own incompatible with trade union freedom”.

16. ניתן לסכם ולומר כי "יתרונות השיטה הריכוזית וחסרונותיה דרים זה בצד זה. אין סיבה לפשט את התמונה ולהניח כי ארגון עובדים ריכוזי מחליש את כוחם של העובדים או לחלופין מחזק אותם. כמו כן אין סיבה להניח כי ארגון עובדים ריכוזי יקדם את מטרות המעבידים, כפי שאין סיבה להניח כי הוא רק מכשיל את המעבידים בקידום מטרות אלה. התמונה היא מורכבת, היא משקפת בדרך כלל הן את היתרונות והן את החסרונות" (מונדלק לעיל עמ' 237). מכל מקום, לא יכול להיות ספק שמודל משפטי המאפשר פיצול ופילוג של ארגון עובדים לארגונים זעירים, חותר תחת מטרת משפט העבודה הקיבוצי, שעליה עמדנו לעיל. המציאות החדשה שנוצרה לאחר חוק ביטוח בריאות ממלכתי, בה הפכה לריאלית הקמתם של אירגוני עובדים שלא במסגרת ההסתדרות, הולידה צורך חדש. צורך זה הוא בקביעת תנאים שישימשו ערובה מפני צמיחת אירגונים קיקיוניים. הבקרה על כמות האירגונים המתחרים יכולה וצריכה להעשות באמצעות "התנאים המשניים" להכרה בגוף כאירגון עובדים.

התנאים המשניים:

17. תנאים אלה נועדו, כאמור, לברור את האירגונים להם ראוי לקשור לאחר תקופת התהוות, כתר של "אירגון עובדים". דומני, כי גם חברי השופט זמיר ביקש לסנן את הגופים בעלי הפוטנציאל להיות אירגון עובדים, כשלשיטתו המבחן הוא מבחן "אירגון עובדים אותנטי" (במובחן מאירגון נחזה או כושל).

מסופקני אם דרישת האותנטיות ראויה לשמש "תנאי משני". יעילות הסינון דרך תנאי זה אינה מובטחת, ויש מקום לחשש שהתנאי האמור יביא בו זמנית הן לחסר בסינון והן לסינון יתר. החשש מפני תת-סינון נובע מהעדר יחסיות בדרישה זו. על כן לא מן הנמנע הוא שיקומו אירגונים רבים המורכבים ממספר קטן של עובדים. ואילו החשש מפני סינון יתר נסמך על המשוכה הגבוהה שמציבה גם דרישה זו בפני התאגדויות חדשות בתחילת דרכן.

18. מבלי להתיימר למצות את כל הדרכים שבאמצעותן אפשר לווסת את התחרות בין האירגונים, לא ניתן לשלול התייחסות למספר החברים באירגון תוך הצבת סף מינימום יחסי, לשם מניעת פיצול כח העובדים בין אירגונים זעירים. תנאי זה הוא למעשה שכלול הדרישה לאוטנטיות האירגון. שכן, יש להניח שמספר החברים תלוי בהערכתם את הישגיו, הקיימים והצפויים. מעלתו של תנאי זה שהוא מפקיד את הערכת הגוף המבקש הכרה כאירגון עובדים בידי העובדים עצמם. העובדים - להם נוגע הדבר במישרין - יודעים, אל נכון, להעריך את הגוף המבקש הכרה, ואת הערכתם, אותה הביעו בהצטרפותם אליו, יש לכבד.

בפסק הדין נשוא עתירה זו, עמדה דעת הרוב על חוקיות הדרישה למספר חברים מינימלי, באומרה

כי:

"מספר החברים בארגון אינו גורם המשפיע על היותו 'ארגון עובדים'... כיום, אין מגבלה בדין, הקובעת מספר מינימלי לחברי העמותה, למעט חוק העמותות והחוק העותומני על אגודות, ובמגבלה זו עומדת 'עמית' (ראה לענין זה בן ישראל "צדדים להסכם הקיבוצי", בעמ' 44)".

אולם מרביתם של סימני ההיכר לאירגון עובדים - אם לא כולם - פותחו בפסיקה ולא נקבעו בחוק, והעדר חקיקה מפורשת אינו יכול להוות טעם נגד פיתוח פסיקתי של תנאי זה.

המועד הקובע ל"תנאים הראשוניים" ול"תנאים המשניים":

19. האבחנה בין "תנאים ראשוניים" (אבסולוטיים) ל"תנאים משניים" (יחסיים) נעשית על פי תכליתם ומהותם. אין כל מניעה כי בנקודת הזמן בו נפלה ההחלטה להקים אירגון עובדים, יעמוד הגוף המבקש הכרה ב"תנאים הראשוניים". לא כן לגבי ה"תנאים המשניים" שאינם יכולים לעמוד למבחן אלא לאחר שה"ארגון הפורץ" יעמוד על רגליו.

העדר הבחנה מבחינה כרונולוגית בין נקודת הזמן בה מופעלים ה"תנאים הראשוניים" לבין נקודת הזמן בה מופעלים ה"תנאים המשניים", משמעה דחיית ההכרה בהתאגדות כאירגון עובדים עד שיצליח הגוף הטוען להכרה להוכיח עצמו. עמדנו על כך שהצלחה זו תלויה, בין היתר, בהישגיו. הישגיו תלויים בכוחותיו, ומידת כוחותיו תלויה בהכרה בו כאירגון עובדים. מצב זה מחייב הסדר משפטי המאפשר בחינת תנאים אלה בשתי נקודות זמן, כשבתקופת הביניים (שתיראה סבירה לבית הדין) יזכה הגוף להכרה זמנית כארגון עובדים.

20. משמעות הכרה זמנית כזאת היא בראש ובראשונה בכך שבשלב זה יהיה הגוף הטוען להכרה בעל כוחות משפטיים, ויהא בידו לפעול במשפט העבודה הקיבוצי. הכרה זו תיתן בידו כוחות משפטיים ובאמצעותם להשיג הישגים אשר יביאו להצטרפות חברים. לכאורה, ניתן לטעון שהכרה זמנית זו עלולה לפגוע ביציבות משפט העבודה, נוכח העובדה שלא יהיה מי שישא באחריותם של העובדים כלפי המעביד, אם לא תינתן הכרה סופית לאירגון. אלא שעדיפה בעיני מדיניות המגלמת אי ודאות מסויימת בשאלת המשך קיומו של "גוף פורץ", על פני מדיניות הנועלת בפניו את הדלת הלכה למעשה, על אף שהתקיימו בו "התנאים הראשוניים". בסופו של דבר המעסיקים גם הם בעלי ענין להחליט על היקף התקשרותם עם אותו גוף.

21. שאלה אחרת היא, אם ניתן לראות אירגון זמני כאירגון עובדים לצורך סעיף 25(א)(3) לחוק הגנת השכר. איני רואה טעם שלא להשיב על שאלה זו בחיוב. חבלי הלידה של אירגון בהתהוות, בדומה לאלה של חברה בייסוד, אינם קלים, ואין סיבה להוסיף עליהם, כשללא תשתית כלכלית יקשה על האירגון לבנות עצמו בתקופת הביניים.

השלכה נוספת היא, שבתקופת הביניים לא ייגבו דמי טיפול-מקצועי מן החבר באירגון הזמני. שכן, הוא אינו נחשב כמי "שאינו חבר בשום אירגון עובדים", כאמור בסעיף 25(א)(3) לחוק. סעיף זה נועד להסיר תמריץ שיש לעובדים להימנע מלהצטרף לאירגון עובדים, וליהנות מפירותיו של ההסכם הקיבוצי בלי להשתתף במישרין בעלותו של "מוצר ציבורי" זה. הוראת סעיף 25(א)(3) באה, אם כן, להסיר את התמריץ ל"טפילות". "טפילות" זו אינה עומדת לגבי מי שהצטרף לאירגון זמני, ולכן ואין מקום לגבות ממנו דמי טיפול מיקצועי.

מן הכלל אל הפרט:

22. במקרה דנא מסכים אני עם מסקנתו של חברי השופט זמיר כי אירגון "עמית" לא עמד בכל דרישות הסף להכרה בו כאירגון עובדים. אירגון "עמית" לא עמד בנטל להוכיח שהוא מאגד עובדים בלבד, וגם עצמאותו המוסדית לא הוכחה כדבעי, ויש יסוד סביר לחשש שהוא תלוי בקופת חולים "מכבי".

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' זמיר.

ניתן היום, כ' באדר א' תשנ"ז (27.2.97).

הנ ש י א המשנה לנשיא ש ו פ ט ש ו פ ט

ש ו פ ט ש ו פ ט ש ו פ ט ש ו פ ט ש ו פ ט

העתק נאמן למקור
שמריהו מזכיר ראשי
101.95070290