



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

ניתן ביום 27 נובמבר 2016

הערת מערכת: המילה "טיוטה" מופיעה במרכז העמוד, למרות שהורדנו את הקובץ מאתר הנהלת בתי המשפט, ולמרות שזה אמור כנראה להיות הנוסח הסופי של פסק הדין

### המבקשת

### הסתדרות העובדים הלאומית

-

1. הסתדרות העובדים הכללית החדשה
2. שר הכלכלה
3. הממונה הראשי על יחסי עבודה במשרד הכלכלה

המשיבים בסב"א 62655-11-14

4. התאחדות תאגידי כוח אדם זר לבניין

1. הממונה הראשי על יחסי עבודה במשרד הכלכלה

המשיבים בסב"א 6759-12-14

2. עמישב שירותים בע"מ
3. הסתדרות העובדים הכללית החדשה

לפנלפני: הנשיא יגאל פליטמן, השופטת סיגל דוידוב-מוטולה, השופט משה טוינה נציגנציג ציבור (עובדים) מר אלעזר וייץ, נציג ציבור (מעסיקים) מר יהודה פורת

בשם הסתדרות העובדים הלאומית: עו"ד שבתאי מיכאלי ועו"ד טל אסולין  
בשם הסתדרות העובדים הכללית החדשה: עו"ד שי תקן, עו"ד איריס ורדי,  
עו"ד חנה שניצר

בשם המדינה: עו"ד מיכל לייסר  
בשם התאחדות תאגידי כוח אדם זר לבניין: עו"ד יאיר דוד  
בשם עמישב שירותים בע"מ: עו"ד עודד גיל

### פסק דין



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

### השופטת סיגל דוידוב-מוטולה

1. לפנינו שתי בקשות-צד בסכסוך קיבוצי בין-ארגוני שהוגשו על ידי הסתדרות העובדים הלאומית (להלן: **המבקשת**), והדיון בהן אוחד. עיקרן של הבקשות במחלוקת בדבר מהות והיקף סמכויותיו של הממונה הראשי על יחסי העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן: **הממונה**) בעת רישום הסכמים קיבוציים. להלן יובא תחילה הרקע העובדתי לכל אחת מהבקשות; לאחר מכן תפורטנה טענות הצדדים שנשמעו במאוחד; ולבסוף הכרעתנו.

### הרקע העובדתי

סב"א 62655-11-14: ההסכם מול התאחדות תאגידי כוח אדם זר לבניין

2. המשיבה 4 בסב"א 62655-11-14, התאחדות תאגידי כוח אדם זר לבניין (להלן: **ההתאחדות** או **התאחדות התאגידים**), היא ארגון מעסיקים שהוקם בשנת 2010 וחברים בה תאגידים להעסקת עובדים זרים בענף הבניין (להלן: **התאגידים**). התאגידים הוקמו מכוח החלטת הממשלה מס' 2446 מיום 15.8.04, לפיה קבלני בניין לא יקבלו עוד היתרים להעסקת עובדים זרים, ועובדים אלה יועסקו באמצעות תאגידים ייחודיים שיוקמו לצורך כך (לפירוט ההחלטה והשלכותיה ראו למשל ב-ע"ע (ארצי) 137/08 **מטין אילינדז - פרידמן חכשורי חברה להנדסה ולבניין בע"מ** (22.8.10)).

3. ביום 16.5.10 חתמה התאחדות התאגידים (כסקציה דאז בהתאחדות הקבלנים והבונים) על הסכם קיבוצי כללי מול הסתדרות העובדים הכללית



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

החדשה, המשיבה 1 בסב"א 62655-11-14 (להלן: **ההסתדרות הכללית**), לאימוץ ההסכם הקיבוצי הכללי בענף הבניין (להלן: **הסכם האימוץ**). בשלב מסוים לאחר מכן חזרה בה התאחדות התאגידים מהסכם האימוץ, לטענתה כיוון שהתאגידים אינם קבלני בניין אלא קבלני כוח אדם, ובהתאם נרשם הסכם האימוץ בפנקס ההסכמים הקיבוציים כהסכם שבוטל (נספחים 4-5 לבקשת-הצד).

4. ביום 23.2.12 הודיע יו"ר התאחדות התאגידים למבקשת - שאין חולק כי היא ארגון עובדים - את ההודעה הבאה:

**"הננו להודיעך כי קיימים בענף הבנייה בין 3,800 ל - 4,000 עובדים. בידנו מצויים למעלה מ - 50% של בקשות הצטרפות של העובדים להסתדרות הלאומית כארגון מייצג שלהם".**

לתיק בית הדין לא הוגשה הודעת יציגות כלשהי שנשלחה מטעם המבקשת כארגון עובדים, אלא אך הודעה זו המהווה הכרה ביציגות מטעם ארגון המעסיקים.

5. ביום 11.6.12 נחתם בין המבקשת לבין התאחדות התאגידים הסכם שכותרתו "הסכם קיבוצי כללי" (להלן: **ההסכם הראשון**), ובסמוך לאחר חתימתו הוגש לרישום אצל הממונה, המשיב 3 בסב"א 62655-11-14, עו"ד שלמה יצחקי. הממונה הודיע כי ההסכם הראשון כולל הוראות שיש בהן הפליה כלפי העובדים הזרים (לרבות קביעת שכר בסך של 4,350 ₪ בעוד ששכר המינימום לפי צו ההרחבה בענף הבניין עומד על 5,000 ₪), ומשכך וכבר מטעם זה - לא אישר לרשמו כהסכם קיבוצי (החלטה מיום



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

26.8.12). החלטה זו של הממונה לא נתקפה על ידי המבקשת או התאחדות התאגידיים.

6. ביום 23.9.12 חתמו המבקשת והתאחדות התאגידיים על הסכם נוסף שכותרתו "הסכם קיבוצי כללי" (נספח 1 לבקשת-הצד; להלן: **ההסכם**), והגישו אותו לממונה ביום 28.10.12 לצורך רישומו. ביום 16.12.12, ולאחר התכתבות ראשונית עם צוות הממונה, ביקשה המבקשת לרשום את ההסכם שלא כ"הסכם קיבוצי כללי" אלא כהסכם קיבוצי מיוחד פלוראלי עם כל אחד מתאגידי כוח האדם המאוגדים בהתאחדות. לאור זאת נדרשה המבקשת להגיש טפסי רישום פרטניים ביחס לכל אחד מהתאגידיים בנפרד, וכן יפויי כוח מטעמם להתאחדות התאגידיים. לאחר קבלת המסמכים, פרסם הממונה ב"רשומות", ביום 6.6.13, הודעה בדבר הגשת ההסכם לרישום.

7. ביום 7.5.13 הגישה ההסתדרות הכללית לממונה התנגדות מטעמה לרישומו של ההסכם כהסכם קיבוצי, במסגרתה טענה בין היתר כי המבקשת היא "ארגון מטעם" התאחדות התאגידיים. להוכחת טענתה הפנתה ההסתדרות הכללית להודעת דוא"ל ששלחה המבקשת ביום 5.2.12 לתאגידיים החברים בהתאחדות (נספח מש/5 לסיכומי המדינה), אליה צורפו טפסי הצטרפות למבקשת בשפות שונות, ובה נכתב בין היתר - **"תאגידיים יקרים, בהמשך לישיבה שנערכה בשבוע שעבר מצ"ב כל הטפסים הנדרשים לטובת החתמת העובדים להסתדרות הלאומית... בכל בעיה או שאלה אשמח אם תצרו עימי קשר... אם יש טופס שחסר**



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

**לכם או טפסים בשפות נוספות אשמח להעביר" (להלן: הודעת הדוא"ל).**

עוד צירפה ההסתדרות הכללית הזמנה לאסיפת תאגידים שנשלחה ביום 12.2.12, במסגרתה התבקשו מנהלי התאגידים "לפעול ע"פ הנוהל הקודם שיצא לגבי הטופסולוגיה של העובדים להסתדרות הלאומית - יש להעביר את הטפסים עליהם העובדים חתמו במרוכז ללשכת המסחר... ולהביאם לכל המאוחר (במידה ולא שלחתם קודם) לאסיפה זו" (נספח 6/מ/ש/6 לסיכומי המדינה). ביחס למתרחש באסיפה זו של התאגידים, שהתקיימה ביום 19.2.12, צורף מכתב של אחד ממנהלי התאגידים שהשתתף בה, ולפיו הוזמנו אליה גם נציגי המבקשת, והוצג למשתתפים כעובדה על ידי יו"ר הנהלת ההתאחדות כי "הגיעו לסיכום עם ההסתדרות הלאומית..." (נספח 17 למוצגי ההסתדרות הכללית).

ההסתדרות הכללית הפנתה גם לסמיכות הזמנים בין הצטרפותם הנטענת של אלפי עובדים זרים למבקשת לבין ההודעה מטעמה להתאחדות התאגידים כי היא מסרבת לתמוך במאבקה כנגד הסכמים בילטרליים להבאת עובדים זרים לישראל (נספחים 15-16 למוצגים מטעמה). עוד טענה כי באותו יום ממש בו הוכרה "יציגותה" של המבקשת על ידי ההתאחדות - הגישה המבקשת בקשה להצטרף להליך שיזמה ההתאחדות בבית המשפט לעניינים מנהליים, כנגד ההסכמים הבילטרליים הנ"ל.



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

8. הודעת ההתנגדות המפורטת מטעם ההסתדרות הכללית (שכללה ראיות נוספות מעבר למפורט לעיל) הועברה לתגובת המבקשת, אשר הוגשה ביום 6.6.13. בהמשך לכך הוגשו לממונה תגובות נוספות, וכן ראיות בכתב, הן מצד המבקשת והן מצד ההסתדרות הכללית. ביום 17.2.14 נערך בפני הממונה דיון בהשתתפות המבקשת וההסתדרות הכללית, במהלכו נשמעו טענות הצדדים וכן הובאו עדים (פרוטוקול הדיון צורף לבקשת-הצד כנספח 9).

9. ביום 27.4.14 הודיע הממונה על החלטתו שלא לרשום את ההסכם כהסכם קיבוצי (בין כללי ובין מיוחד פלוראלי), מהטעם ש"ההתארגנות היא פסולה שכן היא נעשתה ע"י המעסיקים ומטעמים" (נספח 2 לבקשת-הצד). הממונה ציין במסגרת החלטתו כי נתונה לו הסמכות - מכוח סעיף 6 לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז - 1957 (להלן: **החוק** או **חוק הסכמים קיבוציים**) ותקנה 2 ב' לתקנות הסכמים קיבוציים (רישום), התשי"ז - 1957 (להלן: **התקנות** או **תקנות הרישום**) - לדון בטענת "אי כשרות" כלפי ארגון עובדים, וזאת לא מהיבט מספרי-כמותי בלבד אלא גם בשאלה "האם המספר הוא איכותי ולא נגוע בפסלות".

הממונה קבע בהחלטתו כי עובדים זרים בענף הבניין המועסקים באמצעות תאגידי כוח אדם ייעודיים מסווגים ב"ספר הסיווג של ענפי העבודה" לענף בו הם עובדים בפועל, היינו ענף הבניין, ולכן אין הצדקה להכיר בענף ספציפי של "כוח אדם זר לבניין", ובעצם ההפרדה בין העובדים הזרים לשאר המועסקים בענף הבניין - קיים "פוטנציאל של הפליה". בהמשך לכך ציין הממונה את טענת ההסתדרות הכללית לפיה "הייתה מעורבות



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

מסיבת של התאגידים ונציגיהם בהתארגנות העובדים" (תוך פירוט הראיות שהצביעו על כך) וכי "היה לתאגידים מניע..." , מעצם סירוב ההסתדרות הכללית להירתם למאבקם בהסכמים בילטרליים להבאת עובדים זרים ארצה.

הממונה סיכם כי "לאחר קריאת כתבי הטענות והתצהירים שהוגשו ושמיעת טענות הצדדים, לטעמי הכללית הרימה את הנטל המוטל עליה להראות כי במקרה זה ובנסיבות העניין פעלה הלאומית כארגון מטעם המעסיקים", והוסיף כי "הלאומית לא טרחה כלל להמציא לי טופסי התאגדות של העובדים". הממונה הוסיף עוד את הדברים הבאים:

"הכללית הצביעה על כך שהיה מניע למעבידים באמצעות יו"ר התאחדות תאגידי כוח אדם זר בבניין, מר אלדד ניצן, "לעבור" להסתדרות הלאומית; הלאומית אכן הצטרפה לתביעת התאגידים כנגד הבאת עובדים זרים במסגרת הסכמים בילטרליים עם מדינות המוצא של העובדים הזרים; התאגידים הזמינו מיוזמתם את נציגי הלאומית לכנסים שלהם; ב"כ הלאומית מודה בחצי פה כי הייתה מעורבות כלשהי של התאגידים בהתארגנות העובדים אך היא איננה פסולה; בנוסף לתצהיר של מר גרשון גלמן שראיין עשרות עובדים זרים בבניין, הובאו לי תצהירים ע"י הכללית של ששה עובדים זרים בבניין שטוענים כי אינם מכירים את ההסתדרות הלאומית; כמו כן טופסי ההתאגדות בשפה הסינית נחזים כאילו מדובר בארגון של המדינה....

הלאומית לא הצליחה להזים את הראיות של הכללית ולא היו לנציגיה הסברים מניחים את הדעת לגבי הראיות שהוגשו ע"י הכללית... זאת ועוד, הלאומית לא פירטה כיצד איגדה או ארגנה את העובדים ואם עשתה זאת... בנוסף, לא היה בעצם שום תהליך של התארגנות, אלא תחילת ההתארגנות שנציג התאגידים מודיע ללאומית על היציגות שלה. הלאומית לא הראתה כי פנתה



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

לתאגידים והודיעה על יציגותה... עניין מעורר תהיות ומוזר הוא שמי שמנסה לתאר תיאור של התארגנות הוא נציג המעסיקים...

אני תוהה כיצד זה שנגבים דמי טיפול (כנראה בגבייה מרוכזת של התאגידים) מהעובדים הזרים עוד טרם שנרשם ההסכם הקיבוצי. האם אין הדברים מעידים גם על התכלית האמתית ל"הסכם" - ההסתדרות הלאומית תעתור לגבי ההסכמים הביטורליים וארגון התאגידים יעביר באופן מיידי כספי דמי טיפול אפילו טרם נולד וטרם נרשם ההסכם הקיבוצי.

לצערי נתגלתה לפני תמונה עגומה של עולם יחסי עבודה הפוך - ההתארגנות מתחילה בקשר של ארגון העובדים עם המעסיקים ולא עם העובדים, מי שמחתיים עובדים זה המעסיקים, מי שאוסף טופסי הצטרפות או חברות זה המעסיקים, ומי שמודיע על היציגות זה גם המעסיקים. מעבר לכך כל התהליך של סוג של "מסע הקניות" שנעשה ע"י ארגון התאגידים וסמיכות המועדים בין ישיבות ה"שבר" שנתקיימו עם הכללית ולאחר מכן ההתנתקות ממנה והליכה משותפת להסכם עם הלאומית, מעלים חשש כבד של "עסקה" כדי להשיג תועלת הדדית בדמות יתרונות לתאגידים וגביית כספים, דמי חבר ודמי טיפול, לטובת הלאומית וזאת, על גבם של העובדים הזרים המאופיינים כאוכלוסיה חלשה..."

10. המבקשת הגישה עתירה לבג"צ כנגד החלטה זו של הממונה (בג"צ 4737/14), אך בית המשפט העליון קבע בפסק דין מנומק כי "המקום לתקוף את החלטת הממונה הוא בית הדין הארצי לעבודה, בהתאם לסמכותו על פי סעיף 25 לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט - 1969", וכתוצאה מכך דחה את העתירה נוכח קיומו של סעד חלופי (פסק דין מיום 5.11.14; להלן: בג"צ התאחדות התאגידים). בהתאם, הוגשה בקשת-הצד לבית דין זה.

סב"א 6759-12-14: ההסכם מול עמישב שירותים בע"מ





## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

11. המשיבה 2 בסב"א 6759-12-14, עמישב שירותים בע"מ (להלן: **עמישב**), היא חברת שמירה החברה בארגון הארצי של מפעלי השמירה והאבטחה בישראל - ארגון מעסיקים אשר חתום מול ההסתדרות הכללית על הסכמים קיבוציים כלליים. ביום 7.10.13 שלחה סמנכ"ל המבקשת הודעה למנכ"ל עמישב, בה נכתב כי "**בהתאם לרישומים המצויים בידינו, הסתדרות העובדים הלאומית הינה ארגון העובדים היציג בקרב עובדי חברת עמישב שירותים בע"מ, וזאת החל מיום 6.10.13...**" (נספח 2 לבקשת-הצד).
12. ביום 2.3.14 נחתם הסכם שכותרתו "הסכם קיבוצי מיוחד" בין המבקשת לבין עמישב (נספח 3 לבקשת-הצד; להלן: **ההסכם מול עמישב**), והוגש לרישום במשרדי הממונה ביום 13.4.14. הודעה על הגשת ההסכם לרישום פורסמה ב"רשומות" ביום 26.5.14.
13. ביום 12.6.14 הגישה ההסתדרות הכללית לממונה הודעת התנגדות לרישומו של ההסכם מול עמישב כהסכם קיבוצי (נספח 1 לבקשת-הצד). ההסתדרות הכללית טענה במסגרת ההתנגדות כי ההסכם שמבוקש לרשמו אינו מקנה כל זכויות לעובדים מעבר להסכם הקיבוצי הכללי שממילא חל עליהם, ובמקביל מעניק זכויות נוספות למעסיק מעבר למקובל בענף, דוגמת תקנון משמעת המאפשר נקיטת סנקציות. בהתחשב בכך, ביקשה ההסתדרות הכללית לבחון היטב אם המבקשת אינה מהווה "**ארגון מטעם**" המעסיק.



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

ההסתדרות הכללית הוסיפה וטענה כי "בענף השמירה והניקיון התפתחה שיטה פסולה ואסורה", לפיה עורך דין מסוים - המשמש בין היתר כבא כוחה של המבקשת בתיקים אחרים - מגיש בקשות לאישור תובענה ייצוגית כנגד מעסיקים בענף, ובהמשך לכך מגיע להסכמי פשרה מול אותם מעסיקים הכוללים בחובם את התארגנותם כביכול של העובדים במסגרת המבקשת וחתימה מולה על הסכם קיבוצי מיוחד. לטענת ההסתדרות הכללית, גם כנגד עמישב הוגשו מספר בקשות לאישור תובענות ייצוגיות, ולכן נראה כי אותה "שיטה" הובילה גם להסכם ה"קיבוצי" אותו מבוקש כעת לרשום.

14. התנגדות ההסתדרות הכללית הועברה על ידי הממונה לתגובת המבקשת (הודעת דוא"ל מיום 17.8.14), ובהתאם הוגשה תגובת המבקשת להתנגדות - ובמסגרתה בקשה לסילוק ההתנגדות על הסף - ביום 10.9.14. המבקשת טענה בתגובה זו, בין היתר, כי קיים חשש ממשי למשוא פנים ולחוסר אובייקטיביות מצד הממונה לדון בענייניה נוכח העתירה שהוגשה על ידה כנגדו (בג"צ 7374/14 שפורט לעיל); כי הממונה נעדר סמכות לדון בהתנגדות, שכן עילתה הינה "ארגון מטעם" כביכול ולא טענה להעדר יציגות מספרית; וכי המועד להגשת ההתנגדות חלף ואין לממונה סמכות בדין להאריכו.

15. הממונה קבע דיון מקדמי בהתנגדות ליום 23.9.14 אך דחה אותו נוכח בקשת ההסתדרות הכללית (בשל דיון דחוף שנקבע בבית דין זה בהליך אחר) ליום 27.10.14 (לאחר חגי תשרי). המבקשת הבהירה לממונה כי מדובר בעיכוב של חודשים ארוכים ברישומו של ההסכם הקיבוצי, כאשר



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

ההתנגדות הוגשה באיחור וכאשר ממילא אין לו (לגישתה) סמכות לדון בטענות ההסתדרות הכללית. הממונה השיב כי החליט לקבל את ההתנגדות על אף שהוגשה באיחור של יומיים, בהתחשב בשהותו בשליחות בחו"ל במועד האחרון להגשת ההתנגדות, ומכוח "הסמכות הכללית להארכת מועדים". עוד ציין כי עמדת המבקשת בדבר חריגה מסמכות ידועה לו ואינה מקובלת עליו (נספח 11 לבקשת-הצד).

16. במהלך הדיון המקדמי בהתנגדות שהתקיים ביום 27.10.14 שבו ועלו טענות המבקשת בדבר העדר סמכות לממונה לקיים דיון בהתנגדות, כל עוד אינה מבוססת על טענה להעדר יציגות מספרית. הממונה קבע מועדים לצדדים להגשת ראיותיהם, אך נוכח הודעת המבקשת כי היא ממשיכה לכפור בסמכותו ומתעתדת לפנות לערכאות בקשר לכך - הוקפא בהסכמה הדיון בפני הממונה עד להודעה חדשה (החלטה מיום 16.11.14; נספח 15 לבקשת-הצד).

בהתאם, הוגשה בקשת-הצד לבית דין זה, ובמסגרתה התבקש בית הדין להורות לממונה להפסיק את הליך שמיעת ההתנגדות; לרשום את ההסכם מול עמישב כהסכם קיבוצי; וכן ליתן סעד הצהרתי בדבר העדר סמכות לממונה לדון בהתנגדות מהותית לרישום הסכם קיבוצי.

17. להשלמת הרקע יצוין כי המבקשת הגישה במועד סמוך בקשת-צד נוספת בסכסוך קיבוצי בין-ארגוני (סב"א 22467-12-14), בעניין ההליך המתנהל בפני הממונה בבקשתה לרישום הסכם קיבוצי שנחתם בינה לבין חברת א"י. אס. אס. אשמורת בע"מ (להלן: **ההליך בעניין אשמורת**). בהתאם



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

להחלטת הנשיא פליטמן מיום 25.1.15, בקשה זו לא אוחדה עם ההליך שבפנינו. בהמשך נקבע כי עמדות הצדדים בשאלה העקרונית כפי שהובאו בהליך בעניין אשמורת תועברנה לתיקים המאוחדים שבפנינו, וההליך בעניין אשמורת ייקבע להמשך דיון רק לאחר מתן פסק הדין בתיק זה (החלטה מיום 16.6.15).

### טענות הצדדים

18. **המבקשת** טוענת כי אין לממונה סמכות לדון בטענות שהעלתה ההסתדרות הכללית, הן בעניין ההסכם מול התאחדות התאגידיים והן בעניין ההסכם מול עמישב, שכן לגישתה סמכותו מוגבלת אך ורק לבחינת השאלה אם הצד להסכם הנו "ארגון עובדים" (ואין מחלוקת שהיא כזו), ולבחינת היציגות בהיבט המספרי-טכני בהתבסס על מספר החברים.

המבקשת מפנה לדעתה של פרופ' רות בן ישראל לפיה אין לממונה כל סמכות לקבל החלטות בדבר כשרותו של ארגון עובדים, ולכן תקנה 2 ב' לתקנות הרישום - המתיימרת להקנות לו סמכות כזו - חורגת מהחוק המסמיר, כמו גם מעקרון שלטון החוק המחייב קביעת הסדרים ראשוניים בחקיקה ראשית, ולפיכך בטלה (רות בן ישראל, **ההסכם הקיבוצי - חקיקה, פסיקה ופרשנות**, 48 (1977); להלן: **בן ישראל**). המבקשת מדגישה כי אינה תומכת בגישה מצמצמת זו אך יוצאת ממנה לגישה שהיא לשיטתה מאוזנת יותר, לפיה לממונה כרשות מנהלית סמכויות עזר סבירות לצורך יישום סעיף 6 לחוק הסכמים קיבוציים, לבחון אם הארגון שחתם על ההסכם הוא "ארגון עובדים", וכן אם הנו ארגון "יציג", אך זאת אך ורק מבחינה פורמאלית-מספרית בהתאם להגדרת היציגות המפורטת



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

בסעיפים 3 ו - 4 לחוק. בהתאם לכך נוסח גם טופס הבקשה לרישום הסכם קיבוצי המצוי בתוספת לתקנות, ובו דרישה לציין את מספר העובדים עליהם חל ההסכם ואת מספר העובדים מתוכם שהם חברי הארגון.

19. המבקשת סבורה כי לממונה אין סמכות או כלים לבחון את תוכן ההסכם (אלא אם יש בו סתירה לחוק), ואף אין לו סמכות או כלים לבדוק יציגות בהתבסס על "איכות" החברים (דוגמת טענות בהתייחס לוולונטאריות של הצטרפותם לארגון). זאת, שכן בהעדר הסמכה מפורשת לכך בחוק, וכאשר אף תקנה 2 ב' לתקנות אינה קובעת זאת באופן חד משמעי - אין לאפשר לממונה פגיעה בזכויות יסוד חוקתיות, ואף אין להקנות לו במשתמע סמכות מעין-שיפוטית המצויה בדלת אמותיה של סמכותו הייחודית של בית הדין לעבודה. המבקשת מונה בקשר לכך הן זכויות חוקתיות של העובדים, והן זכויות חוקתיות שלטענתה עומדות לארגון העובדים עצמו - חופש ההתארגנות, חופש העיסוק וזכות הקניין (נוכח זכותו לקבל דמי טיפול מקצועי-ארגוני).

עוד טוענת המבקשת כי בפרקטיקה ומזה עשרות שנים לא נפסל הסכם קיבוצי לרישום בשל טענות מהותיות, והדבר מחזק את הפרשנות שיש ליתן לגישתה להוראות החוק והתקנות; כל קביעה אחרת תיצור אנדרלמוסיה במערכת יחסי העבודה, תטיל על הממונה נטל שהוא אינו יכול לעמוד בו תוך יצירת "סחבת" מיותרת, ותפגע בוודאות וביציבות.



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

20. המבקשת מוסיפה כי ארגון עובדים אשר חתם על הסכם קיבוצי אמור למסור לממונה את הפרטים הטכניים הנוגעים למספר העובדים המאורגנים ומספר העובדים עליהם חל ההסכם, ולאחר שעשה כן נוצרת חזקת תקינות (הן לפי הפסיקה והן תוך היקש מסעיף 17 לחוק הסכמים קיבוציים), ונטל ההוכחה להפריך את חזקת היציגות עובר לארגון המתנגד לרישום ההסכם כהסכם קיבוצי (עב' (ארצי) 11/06 **הסתדרות העובדים הלאומית - הממונה הראשי על יחסי העבודה** (7.1.07; להלן: **עניין אולמות השמחה**)). חזקת היציגות יכולה להיסתר רק באמצעות הוכחת יציגות אחרת (סק"כ (ארצי) 1539-08-10 **מדינת ישראל - ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים** (23.8.10)), כך ששיקול הדעת שאמור הממונה להפעיל הוא מספרי-כמותי בלבד; בנוסף (כך הודגש בטיעוני המבקשת בעניין אשמורת), רק ארגון עובדים אחר רשאי להגיש התנגדות לרישום של הסכם קיבוצי, והממונה אינו רשאי ליזום בדיקה עצמאית או בהסתמך על פנייה של גורם שאינו "ארגון עובדים".

משכך, לממונה לא הייתה סמכות לקבוע שהמבקשת היא "ארגון מטעם" בהתייחס להסכם עליו חתמה מול התאחדות התאגידיים, ואף לא סמכות לקבוע קביעות באשר לענף העבודה בו מועסקים העובדים עליהם חל אותו הסכם. החלטתו ניתנה לפיכך בחוסר סמכות, ויש לבטלה ולחייבו לרשום את ההסכם כהסכם קיבוצי.

21. לחלופין טוענת המבקשת, כי לא הייתה כל הצדקה לקבוע כי התאגידיים השפיעו על העובדים להצטרף לשורותיה, ובפועל היא עצמה פעלה לצורך צירוף העובדים הזרים אליה, "תוך הקפדה על עקרונות ההסכמה מדעת



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

**ומרצון של כל עובד ועובד".** המבקשת מדגישה כי לא הוקמה ביוזמת המעסיקים ולא מומנה על ידם, אלא קיימת מזה כשמונים שנה; תכלית קיומה היא להגן על רווחתם וזכויותיהם של העובדים; לא די בסיוע כלשהו מצד המעסיק להליך התארגנות כדי לפסול את ההתארגנות כולה (ובמקרה זה היה סיוע מזערי ברמה הטכנית בהעברת הטפסים); אין עליה כל "השפעה ישירה או עקיפה... במידה היוצרת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים" בתפקודה כארגון עובדים; ועומדת לה חזקת תקינות (עניין **אולמות השמחה**) וחזקת יציגות (סב"א (ארצי) 32690-10-10 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה - כוח לעובדים ארגון עובדים דמוקרטי** (20.1.11; להלן: **עניין האוניברסיטה הפתוחה**)), כך שהנטל מוטל היה על ההסתדרות הכללית להוכיח כי הנה "ארגון מטעם".

ההסתדרות הכללית לא עמדה בנטל זה, שכן לא הוכח שהתנהגות המעסיקים מנעה מן העובדים את חופש הבחירה בהחלטתם להצטרף למבקשת, ולא די בצורך כך בתצהיר של בעל תפקיד בהסתדרות הכללית שראיין אחוז מזערי מהעובדים הזרים שהצטרפו למבקשת, ואשר כלל לא נחקרו על ידי הממונה בעצמו (בעוד שהמבקשת הציגה תצהירים של עובדים אחרים שאישרו כי הצטרפו מרצון). משכך, גם אם החלטת הממונה ניתנה בסמכות - הרי שהיא חורגת ממתחם הסבירות, בלתי מידתית וכן ניתנה בהתבסס על תשתית עובדתית חלקית, ומשכך בטלה מטעמים אלה.

22. המבקשת טוענת עוד כי אין יסוד לנקודת המוצא של הממונה, לפיה ההסתדרות הכללית היא ארגון העובדים היציג "בענף" ולכן לא ניתן לחתום



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

במסגרתו על הסכם קיבוצי כללי נוסף. לשיטתה, הינה ארגון העובדים "שעם חבריו נמנה המספר הגדול ביותר של עובדים מאורגנים שעליהם יחול ההסכם" (ההדגשה אינה במקור), ומכאן שיש להכיר בה כארגון עובדים יציג לצורך חתימת הסכם קיבוצי כללי לפי הוראת סעיף 4 לחוק. המבקשת סבורה כי אין מניעה להכיר ביותר מארגון עובדים יציג אחד בענף, כאשר היציגות תיבחן מול כל ארגון מעסיקים בנפרד בהתאם למספר העובדים החברים בארגון העובדים ומועסקים אצל המעסיקים החברים בארגון המעסיקים מולו נחתם ההסכם. לשיטתה, כל קביעה אחרת מנוגדת להוראות החוק, ותפגע בזכויות יסוד כמו גם בתחרות החיונית והלגיטימית בין ארגוני העובדים. קל וחומר, כאשר במקרה שלפנינו אין מדובר באותו ענף שכן המעסיקים החברים בהתאחדות מעניקים שירותי כוח אדם זר לבניין (כענף ספציפי ייחודי, ולחלופין כחלק מענף שירותי כוח אדם), ובכל מקרה אינם קבלני בניין.

לחלופין ובנוסף טוענת המבקשת כי יש להכיר בה כארגון עובדים יציג לצורך חתימת הסכם קיבוצי מיוחד בכל אחד מהתאגידים, שכן חברים בה למעלה משליש מהעובדים בכל אחד מהמעסיקים החברים בהתאחדות.

23. בנוגע להסכם מול עמישב מוסיפה המבקשת על הטענות העקרוניות שפורטו לעיל, כי אי רישום ההסכם משך חודשים ארוכים פוגע ביחסי העבודה הקיבוציים שכוננה מול עמישב; פוגע בשמה הטוב כארגון עובדים ותיק הפועל למען טובת העובדים; פוגע בזכויות עובדי עמישב (שכן ההסכם אינו פומבי וגלוי ויש קושי להעבירו לידיעתם); פוגע בתחרות בין ארגוני העובדים; ואף פוגע בזכותה לגבות דמי טיפול למימון פעולותיה





## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

לטובת העובדים, ככל שתועלה טענה כי החבות בתשלום דמי טיפול נוצרת רק עם רישום ההסכם ולא ממועד הגשתו לרישום.

לטענתה, ההסתדרות הכללית פועלת ממניעים זרים ומטרתה "שימור ההגמוניה והמונופול" והמשך גביית דמי טיפול מעובדי השמירה מכוח ההסכם הקיבוצי הכללי, "למרות היעדר כל פעילות לעובדים בענף השמירה והאבטחה בכלל ועובדי עמישב בפרט", ותוך העלאת טענות קונספירציה מופרכות.

24. לסיום טוענת המבקשת - במסגרת סב"א 62655-11-14 - למשוא פנים בהתנהלות הממונה כלפיה, תוך מתן יחס מועדף להסתדרות הכללית באופן בוטה ומופגן, ותוך פגיעה בזכויותיה הדיוניות והמהותיות של המבקשת. לשיטתה, כבר מטעם זה, של פגיעה בכללי הצדק הטבעי ופגיעה בזכות הטיעון של המבקשת, מוצדק לפסול את החלטת הממונה שלא לרשום את ההסכם הקיבוצי שנחתם בינה לבין התאחדות התאגידים.

במסגרת סב"א 6759-12-14 טוענת המבקשת כי "בתקופה האחרונה נוצר משבר וקרע עמוק בין הממונה לבין מנהלי ההסתדרות הלאומית על רקע אישי", וכי הוא "פועל מטעמים פסולים וממניעים זרים", אך לא הוסיפה פירוט כלשהו ביחס לטענות אלה. עוד טענה כי לא הייתה לממונה סמכות להאריך להסתדרות הכללית את המועד להגשת התנגדות.

25. הממונה טוען כי משעה שניתנה בידי הסמכות המנהלית לרשום הסכם קיבוצי, ולאור המשמעות הנלווית להקניית מעמד של הסכם קיבוצי



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

וקונסטטוטוביות הרישום, הרי שמקום בו עולה אצלו חשש (בין כתוצאה מהתנגדות, בין על יסוד פרטי הרישום שהוצגו בפניו ובין מכל טעם אחר) בנוגע להתקיימותם של התנאים לרישום ההסכם הקיבוצי - אין בידו לרשום את ההסכם מבלי שהחשש יבורר, ובהמשך לכך עליו לקבל החלטה בדבר הרישום על יסוד תוצאות הבירור. לשיטת הממונה, אם יידרש להתעלם מחשש כאמור הרי ש"יחטא לסמכות המנהלית הנתונה בידו, יחטא לעובדים, ויחטא לתכליתה של העבודה המאורגנת ויחסי העבודה הקיבוציים".

לגישתו, הדברים נכונים דווקא בסיטואציה בה אין ארגון עובדים אחר שהגיש התנגדות לרישום ההסכם הקיבוצי, שכן במקרה כזה הממונה הוא היחידי שיכול להעלות ספק בדבר אותנטיות ההסכם, שאם לא צריך היה להירשם - יביא לכך שעובדים ישלמו לשווא דמי טיפול ארגוני, והמעסיקים מצידם ייהנו משקט תעשייתי, הגנה מפני תביעות ייצוגיות ו"אולי גם מהנחות הנובעות מכך שהם נחשבים כמקום עבודה מאורגן" (דוגמת הנחה בהפקדת ערבויות מכוח תקנה 3(ד) לתקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (ערובה), התשנ"ו - 1996).

26. הממונה סבור כי רישומו של ההסכם הקיבוצי על ידי הרשות המנהלית המוסמכת - היינו הממונה - הוא שמכוון את מעמדו המיוחד של ההסכם הקיבוצי, ולכן הסכם קיבוצי שהוגש לרישום והממונה סירב לרשמו - אינו יכול להיחשב כהסכם קיבוצי, ובתקופת הביניים שממועד הגשתו לרישום ועד רישומו - מצוי ההסכם במעמד ביניים בין הסדר קיבוצי להסכם קיבוצי וטרם קיבל גושפנקא מלאה כ"הסכם קיבוצי" לכל דבר. לגישת הממונה,



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

סמכותו של הממונה לוודא כי מדובר ב"הסכם קיבוצי" טרם רישומו נובעת מהוראות החוק ומעצם סמכותו המנהלית לבצע את הרישום, ולא דווקא מתקנה 2 ב' לתקנות.

הממונה מדגיש כי סמכותו המנהלית מקנה לו סמכויות עזר לבירור כל העובדות הרלוונטיות, ולצורך כך לערוך חקירה, לשמוע עדים וכיו"ב, כאשר כל החלטה שיקבל תעמוד תחת ביקורתו של בית הדין כ"ערכאת ביקורת שיפוטית על סמכות הממונה ועל החלטתו", כאשר הביקורת השיפוטית "יותר רחבה מביקורת שיפוטית רגילה גם בגלל המהות והסמכות המקבילה שקיימת לדון בסכסוך בין ארגוני".

27. הממונה מוסיף וטוען כי החלטתו שלא לרשום את ההסכם בין המבקשת לבין התאחדות התאגידים "משקפת את תכלית החוק (המוצאת את ביטויה באופן ברור בלשון החוק), אינטרס הציבור ועקרון הצדק, וכל זאת במסגרת הליך הוגן ותוך הפעלת שיקול דעת באופן ענייני, סביר ומידתי". הממונה מדגיש בהקשר זה כי בהסכם הראשון ציינו הצדדים שכר תחילי נמוך ב - 650 ₪ משכר המינימום הענפי מכוח צו ההרחבה בענף הבניין, מבלי שסיפקו לכך הסבר מתקבל על הדעת, כאשר "הסיטואציה שבה מגיע ארגון עובדים שלשיטתו הצליח לארגן מעל ל - 50% מכלל העובדים הזרים... ומבקש לרשום הסכם קיבוצי שגורע מזכויות המוקנות לעובדים בענף הבנייה, בכלל, וכאלה שאינם ישראלים, בפרט, היא קשה כשלעצמה".



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

הממונה מוסיף כי בהסכם שנחתם לאחריו אמנם הועלה השכר אך חתימת ההסכם הראשון עוררה חששות, "אשר למצער היו מחייבים בדיקה ובירור קפדני אשר להתקיימותם של התנאים לרישום של הסכם קיבוצי".

28. הממונה מדגיש כי הפעיל את סמכותו בעניין ההסכם מול התאחדות התאגידים באופן סביר, הוגן ומידתי, ולא הובאה כל הצדקה להתערב בהחלטתו. אשר להסכם הקיבוצי שנחתם בין המבקשת לעמישב - טוען הממונה כי יש לאפשר לו להפעיל את סמכותו, ורק לאחר שיקבל החלטה תהא רשאית המבקשת לתקוף אותה בפני בית הדין.

29. **ההסתדרות הכללית** סבורה כי לממונה סמכות מכוח הדין ומכוח ההלכה הפסוקה (עניין **אולמות השמחה**) לדון בתוכנו של הסכם קיבוצי (ולו בהיבטים של פגיעה בשוויון או סתירת הוראות החוק), וכן לבחון "האם ההסכם מקיים אחר ההגדרות שנקבעו בחוק הסכמים קיבוציים לעניין הסכם קיבוצי, ובכלל זה כשירות הצדדים לחתום על ההסכם". זאת, לא רק בהיבט מספרי-טכני אלא ככלל, לרבות השאלה אם ארגון העובדים החתום על ההסכם הוא אכן "ארגון עובדים" לפי אמות המידה שנקבעו לצורך כך בפסיקה (בג"צ 7029/95 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' בית הדין הארצי לעבודה**, פ"ד נא(2) 63 (1997); להלן: **בג"צ עמית**)). סמכות זו לא רק עולה מהוראות החוק והתקנות אלא אף נדרשת, לשיטתה, לצורך הגשמתה של זכות היסוד החוקתית לחופש התארגנות.



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

30. ההסתדרות הכללית תומכת בהחלטת הממונה בעניין ההסכם מול התאחדות התאגידים וסבורה כי ניתנה כדין. לגישתה, הראיות שהובאו על ידה מלמדות באופן ברור על "שיטה פסולה במסגרתה התאגידים עושים שימוש בעובדיהם הזרים ובחולשתם, על מנת לסחור ביציגותם תוך השגת הישגים לתאגידיהם". עוד טוענת ההסתדרות הכללית כי הסכם קיבוצי כללי מחייב התייחסות לענף או שטח ולא לקבוצה אקראית; כי תיתכן רק יציגות אחת בענף אחד, כשם שתיתכן רק יציגות אחת במקום עבודה אחד, וזהו המודל של יחסי העבודה בישראל; ענף הבניין הנו ענף מוסדר בו היא עצמה חתומה על הסכמים כלליים כארגון יציג; ומשכך עומדת לזכותה חזקת היציגות, וככל שארגון אחר מבקש לפצל את הענף או לטעון ליציגות מטעמו - עליו הנטל להוכיח את טענותיו (עניין האוניברסיטה הפתוחה; וכן סב"א (ארצי) 9685-07-12 כוח לעובדים ארגון עובדים דמוקרטי - הסתדרות העובדים הכללית החדשה (15.7.12)).

בפועל לא הובאה כל הצדקה לפיצול הענף ויצירת תת-ענף מלאכותי של "שירותי כוח אדם זר לבניין", ויצירת אבחנה בהתבסס על מוצאם השונה של העובדים הזרים מהווה אפליה מובהקת ומנוגדת לתקנת הציבור ולאמנות בינלאומיות.

31. בנוגע להסכם מול עמישב, חוזרת ההסתדרות הכללית על הטענות אותן העלתה בהודעת ההתנגדות שהוגשה לממונה, וטוענת כי המבקשת לא הציגה כל ראיות להתארגנות אותנטית של עובדים. נהפוך הוא, תמלילים שמצויים בידה מלמדים כי כאשר עובדי עמישב פנו למבקשת על מנת



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

לבדוק "איך זה בדיוק קרה שעברתי אליכם", הופנו על ידי המבקשת למעסיק או שנאמר להם באופן כוללני כי כל עובדי עמישב "הועברו" למבקשת.

עוד טוענת ההסתדרות הכללית כי הגשת ההתנגדות באיחור קל נבעה מטעות טכנית, וכי בהתאם לפסיקה מוקנית לרשות מנהלית סמכות טבועה להארכת מועד הקבוע בחיקוק, מתוך ראיית תכלית ההליך המנוהל בפני אותו גוף מנהלי.

32. **התאחדות התאגידיים** מצטרפת בטענותיה לטענות המבקשת, תוך הדגשה כי אין לה עניין בשאלה מי יוכר כארגון היציג בשורות המעסיקים החברים בה והיא תשתף פעולה עם כל ארגון עובדים יציג. ההתאחדות טוענת כי "בשום שלב נציגי ההתאחדות או נציגי התאגידיים לא היו מעורבים במילוי או החתמת עובדים על טפסי הצטרפות להסתדרות הלאומית, וכי ההתארגנות של העובדים נעשתה על ידי נציגי ההסתדרות הלאומית ועובדי התאגידיים", ולכן החלטת הממונה מטילה בה רפש ללא הצדקה ומונעת ממנה ליישם הסכם קיבוצי עליו חתמה כדין. ההתאחדות סבורה כי צו ההרחבה בענף הבניין אינו חל על העובדים הזרים המועסקים בתאגידיים החברים בה, שכן "התאגידיים הנם חברות כוח אדם", ולמרות זאת הסכימה להחיל את צו ההרחבה בענף הבניין ואף להוסיף עליו, כך שההסכם כפי שנחתם מיטיב עם העובדים וסירוב הממונה לרשמו פוגע בעובדים עצמם.



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

עוד טוענת ההתאחדות כי אין לה אינטרס זר לייצוג העובדים באמצעות המבקשת דווקא, ושיתוף הפעולה הפורה והיעיל בין הצדדים הוא חלק ממערכת היחסים הקיבוצית ביניהם ולא מעבר לכך. לטענתה, ההסתדרות הכללית היא שניסתה לבצע התארגנות פסולה בקרב העובדים הזרים המועסקים בענף הבניין כפי שהוכח בתצהיר שהוגש מטעמה, והממונה בחר להתעלם מכך בהחלטתו.

33. **עמישב** מצטרפת אף היא לטענות המבקשת, ומדגישה כי אין לה כל **"עמדה או עניין במאבק בין שתי ההסתדרויות לגבי ייצוגם של עובדי עמישב"**. עם זאת ציינה כי משך עשרות שנים הייתה ההסתדרות הכללית הארגון היציג של עובדי עמישב, ובמהלכן לא עשתה מאומה לטובתם על אף שהקפידה על גביית דמי הטיפול (מחדל שהוכר אף בפסיקה העוסקת בתובענות ייצוגיות בענף השמירה, וכדוגמא - ע"ע (ארצי) 132/10 **אילן בוסקילה - סער ביטחון בע"מ** (3.9.12)). עוד טענה כי אין כל ממש בטענות ההסתדרות הכללית בדבר "עסקה" כביכול בין עמישב לבין המבקשת; כי לא נחתם כל הסכם פשרה בתובענות הייצוגיות שהוגשו נגדה וממילא נשמט הבסיס לטענות ההסתדרות הכללית; ומדובר ב"**בדותות חסרות שחר**".

34. לטענות הצדדים בהליכים שלפנינו כפי שפורטו לעיל יש להוסיף (בהתאם להחלטת המותב בעניין **אשמורת** שפורטה לעיל) את עמדות הצדדים כפי שהובאו במסגרת ההליך בעניין **אשמורת** בשאלה העקרונית. עמדות המבקשת, ההסתדרות הכללית והממונה זהות בעיקרן לעמדות שפורטו לעיל, וממילא אין צורך לחזור עליהן. המעסיק בעניין **אשמורת** הודיע כי



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

הוא מותיר את הבקשה לשיקול דעת בית הדין, כך שאין לו עמדה בסוגיה שבמחלוקת. אשר לכוח לעובדים ארגון עובדים דמוקרטי (להלן: כוח לעובדים) - ארגון זה טען בעניין אשמורת, כי הוא "תומך באופן חד משמעי בקיום סמכות נרחבת לממונה לקראת רישום הסכמים קיבוציים, הן לעניין יציגות ואותנטיות והן לעניין תוכן ההסכמים, כזו אשר תאפשר לממונה, במקרים המתאימים, שלא לרשום הסכמים או הוראות מתוכם; לעכב רישום הסכמים או הוראות מתוכם עד לתיקונם או קיום תנאים אחרים שיציב הממונה; לקיים בדיקות, חקירות ושימועים לצורך גיבוש מסקנותיו; ולצורך כך להיעזר או לקבל מידע מכל אדם או גוף מהימן לדעתו". כוח לעובדים הוסיף וטען כי "ככלל, על הממונה לפעול מתוך חזקת יציגות ומתוך חזקת אותנטיות, אולם להידרש לבדיקה פרטנית מרגע שהנתונים הנמסרים בטופסי הרישום - או ממידע מהימן שמגיע מכל מקור חיצוני - מעוררים חשד ממשי להיעדר יציגות או היעדר אותנטיות".

עם זאת, לשיטתו של כוח לעובדים החקיקה הקיימת אינה מאפשרת הענקת סמכות נרחבת לממונה כמתואר לעיל, נוכח "עקרון הסמכות המנהלית המורה על איסור הפעלת סמכות מדינתית אלא בהתאם למה שהותר במפורש", כאשר הענקת סמכות כאמור ללא סייגים עלולה "לייצר הפעלה שרירותית של הסמכות". לפיכך, יש לקבוע את סמכויות הממונה בחקיקה ראשית ובתקנות מתאימות, וכל עוד הדבר לא נעשה - על מנת למנוע פגיעה בעובדים מוחלשים ולמנוע רישום "הסכמים קיבוציים" שאינם כאלה - יש "להורות על פרק זמן קצוב להגעה להסדרה בחקיקה, כאשר בפרק זמן זה ניתנת סמכות נרחבת לממונה (אשר פוקעת בתוך פרק





## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

הזמן שייקצב). כוח לעובדים סבור כי הענקת הסמכות הנרחבת בתקופת הביניים אמורה להיות כפופה לכך שהממונה יבקש את אישורו של בית דין זה ככל שיסבור שאין לאשר רישום של הסכם קיבוצי (ויצרף את מי שעלול להיפגע מכך), וכן להתוויית "הנחיות וכללים, אשר יבטיחו הליכים ברורים, אחידים, שקופים וידועים מראש".

### דין והכרעה

מהותו של "הסכם קיבוצי" והתנאים להיווצרותו

35. הסכם קיבוצי הוגדר בהלכה הפסוקה כ"מונסטרומ' משפטי, שגופו חוזה ונשמתו חוק" (דב"ע (ארצי) לא/4-1 בנק אוצר החייל בע"מ - מועצת פועלי באר שבע, פד"ע ב' 260 (1971); להלן: עניין בנק אוצר החייל), באשר הוא קובע נורמות התנהגות מחייבות גם כלפי מי שאינו צד לו, ויש בו "משום אצילת סמכויות על ידי המחוקק לארגוני עובדים וארגוני מעבידים לקבוע נורמות משפטיות" (דב"ע (ארצי) לג/7-2 מדינת ישראל - וילהלם רוזנבלט, פד"ע ח' 42 (1973); כן ראו את דב"ע (ארצי) לג/7-4 אוניברסיטת תל אביב - ארגון הסגל האקדמי באוניברסיטת תל אביב, פד"ע ה' 85 (1973); להלן: עניין אוניברסיטת תל אביב; סק"כ (ארצי) 722-09-11 מדינת ישראל - ההסתדרות הרפואית בישראל (4.9.11), להלן: עניין ההסתדרות הרפואית; אהרן ברק, פרשנות במשפט - פרשנות החוזה, עמ' 390 (2001)).

הסכם קיבוצי לא רק קובע נורמות כלפי "מספר רב של אנשים, שלא הם קבעו את תנאיו..." (עניין בנק אוצר החייל; סעיפים 15 ו- 16 לחוק),



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

אלא גם קובע את הנורמות האמורות באופן קוגנטי, כך שלא ניתן להפחית מזכות הנתונה במסגרתו לעובד ואף לא לוותר עליה (סעיף 20 לחוק); אינו מאפשר ליתן לעובד זכות עודפת על הסטנדרט שנקבע בהסכם הקיבוצי ככל שההסכם הקיבוצי אוסר על כך (סעיף 22 סיפא לחוק); תנאי העבודה הקבועים בו יחייבו לא רק את המעסיק החתום עליו אלא גם מעסיק חדש באותו מקום עבודה (סעיף 18 לחוק); ההסכם יכול להוות בסיס לצו הרחבה אשר ישליך על תנאי העבודה בענף מושא ההסכם בכללותו (סעיף 25 לחוק); ההסכם הקיבוצי עשוי להוות טענת הגנה המונעת בנסיבות המתאימות דיון בתובענה ייצוגית במקום העבודה (סעיף 10(3) לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו - 2006); ובאמצעות ההסכם הקיבוצי אף ניתן לחייב עובדים בתשלום דמי טיפול מקצועי-ארגוני, גם אם אינם חברים בארגון העובדים (סעיף 25(א)(3) לחוק הגנת השכר, התשי"ח - 1958 ותקנות הגנת השכר (מקסימום דמי טיפול מקצועי-ארגוני), התשמ"ח - 1988).

לאור מעמדו המיוחד של ההסכם הקיבוצי והשלכותיו הרבות (שחלקן פורטו לעיל), נקבעו במסגרת החקיקה תנאי סף מוגדרים שעל ההסכם הקיבוצי לעמוד בהם, וחורגים מדיני החוזים הרגילים. לא די לפיכך בעצם הגדרתו של הסכם כ"הסכם קיבוצי" על ידי הצדדים לו, ועליו לעמוד בכל הדרישות שנקבעו בחוק לצורך הכרה ככזה (דב"ע (ארצי) לה/7-3 **ראובן ושמעון - מדינת ישראל**, פד"ע ז' 120 (1975); מנחם גולדברג, ההסכם הקיבוצי, **הפרקליט** כ"ט 549 (1975), בעמ' 551, להלן: **גולדברג**; לסקירת משפט משווה בקשר לכך ראו בחוות דעתה של סגנית הנשיא (בדימוס) אליקה ברק-אוסוסקין בעניין **אולמות השמחה**; לתיאוריות



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

השונות בנוגע למהותו של הסכם קיבוצי וההצדקות לקיומו ראו אצל רות בן ישראל, **דיני עבודה: כרך ג'**, עמ' 1070-1064 (2002); להלן: **בן ישראל (2002)**.

36. חוק הסכמים קיבוציים הוא המקור הנורמטיבי אשר מסדיר את מעמדו של ההסכם הקיבוצי, ומתווה את התנאים הנדרשים לצורך הכרה בו. סעיף 1 לחוק קובע כי הסכם קיבוצי הוא "**הסכם בין מעסיק או ארגון מעבידים לבין ארגון עובדים שנעשה והוגש לרישום לפי חוק זה, בענייני קבלת אדם לעבודה או סיום עבודתו, תנאי עבודה, יחסי עבודה, זכויות וחובות של הארגונים בעלי ההסכם, או בחלק מעניינים אלה**". סעיף 2 לחוק מבהיר כי קיימים שני סוגים של הסכמים קיבוציים - הסכם קיבוצי מיוחד, המיועד למפעל מסוים או מעסיק מסוים, והסכם קיבוצי כללי המיועד "**לכל שטח המדינה או לחלק ממנה, לענפי עבודה מסוימים או לכל ענפי העבודה...**".

הוראות החוק מלמדות לפיכך על התנאים להכרה בהסכם כ"כהסכם קיבוצי" (בין מיוחד ובין כללי), והם דרישה כי הצדדים להסכם יהיו מעסיק או ארגון מעסיקים מצד אחד ו"ארגון עובדים" מצד שני; דרישה כי ארגון העובדים החתום על ההסכם יהיה "ארגון עובדים יציג" (בהתאם להגדרות המפורטות בסעיפים 3 ו-4 לחוק לגבי הסכם קיבוצי מיוחד והסכם קיבוצי כללי בהתאמה); הדרישה כי ההסכם יעסוק בנושאים המפורטים בסעיף 1 לחוק (תנאי עבודה, יחסי עבודה וכיו"ב); וכן שני תנאים צורניים – האחד מורה כי על ההסכם וכל שינוי או הארכה שלו להיות בכתב (סעיף 7 לחוק), והתנאי השני - עליו עוד יורחב להלן – מחייב כי ההסכם "**הוגש לרישום**



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

לפי חוק זה" (סעיף 1 לחוק; לסקירת התנאים הצורניים ותכליתם ראו אצל **בן ישראל 2002**, בעמ' 1234-1245).

כפועל יוצא מהמעמד שהקנה המחוקק להסכם הקיבוצי, קמה החשיבות לוודא כי אכן מתקיימים כל התנאים המפורטים לעיל והופכים הסכם בין שני צדדים ל"הסכם קיבוצי". הסכם שאינו ממלא אחר כל התנאים – לא יוכר כהסכם קיבוצי כמשמעותו בחוק הסכמים קיבוציים, אם כי ניתן להקנות לו מעמד אחר (דוגמת הסדר קיבוצי). ההקפדה על קיום התנאים נדרשת לצורך הגשמת תכליתו של משפט העבודה, המעניק כוח וסמכות לחתום על הסכם שיינתן לו תוקף נורמטיבי מיוחד, מתוך הנחה כי הוא משקף מערכת הסכמות ו"מערך כוחות" אותנטי בין מעסיק או ארגון מעסיקים לבין ארגון עובדים יציג ועצמאי (להנחות המוצא של משפט העבודה הישראלי ראו למשל אצל סטפן אדלר, התארגנות עובדים בישראל: מגמות, היבטים משפטיים ומדיניות, **ספר אליקה ברק-אוסוסקין** 517 (2012); גיא מונדלק, יחסים בין ארגוני עובדים: על ביזור מערכת יחסי העבודה בישראל, **שנתון משפט העבודה** ו' 219 (1996); פרנסיס רדאי, ארגוני עובדים: פריווילגיות ופיקוח, **עיוני משפט** ט' 543 (1984)).

37. עוד ראוי להדגיש כבר בשלב זה כי "ביסוד חוק הסכמים קיבוציים עומדת הכוונה להעניק לצדדים להסכם הקיבוצי אוטונומיה באשר לקביעת תנאי העבודה במקום העבודה", ובהתאם "רשויות השלטון אינן אמונות לפקח על תנאי העבודה שנקבעו במסגרת הסכם קיבוצי, ומדובר בנושאים המוסדרים על פי הסכמה שבין הארגון היציג לבין המעסיק או ארגון המעסיקים" (עניין אולמות השמחה).



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

עיקרון יסוד במשפט העבודה הישראלי (הנובע גם מהאמנה בדבר הזכות להתארגן ולנהל משא ומתן קיבוצי (מס' 98) של ארגון העבודה הבינלאומי (ה - ILO)) הוא לפיכך מתן אוטונומיה לצדדים למערכת היחסים הקיבוצית, לנהל ביניהם משא ומתן ומערך של איזונים ופשרות, ובסופו של דבר "לקבוע את תוכנו של הסכם קיבוצי במסגרת משא ומתן קיבוצי" (עניין ההסתדרות הרפואית; דב"ע (ארצי) לו/7-4 אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ - גיא חרות, פד"ע ח' 197 (1977)). מכך נובעת גם חשיבות אי ההתערבות בהסכמות המושגות בין הצדדים, כל עוד אכן מדובר בצדדים אותנטיים למערכת יחסים קיבוצית המקיימים אחר התנאים שנקבעו בדין לצורך כך, ובכפוף לכך שההסכמות אינן עומדות בסתירה לחוק כלשהו או לתקנת הציבור, כולל עקרון השוויון (דב"ע (ארצי) לג/25-3 ועד אנשי צוות דיילי אוויר - עדנה חזין, פד"ע ד' 365 (1973); בג"צ 104/87 נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מד(4) 749 (1990); עניין אולמות השמחה).

דרישת ה"הגשה לרישום" ותכליתה

38. סעיף 10 לחוק הסכמים קיבוציים קובע כי הסכם קיבוצי יוגש "תוך חודשיים מתאריך החתימה... , באופן שנקבע בתקנות, לשר העבודה, או למי שנתמנה לכך על ידיו... לשם רישום...", כאשר בעל התפקיד שהוסמך כרשם ההסכמים הקיבוציים הוא הממונה. עוד קובע הסעיף כי החובה להגשת ההסכם לרישום חלה על כל אחד מהצדדים להסכם (אך די בכך שאחד מהם הגישו); כי הממונה רשאי להאריך את המועד להגשה "אם מצא שהדבר מוצדק בנסיבות העניין" (כדוגמא לשימוש בסמכות זו



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

ראו למשל את דב"ע (ארצי) לט/31-3 נעמת - דבורה קלאו, פד"ע י' 377 (1979); וכי "שר העבודה יפרסם, בדרך שתיקבע בתקנות, הודעה על דבר הגשת מסמך בר-רישום כאמור לרישום".

39. בהלכה הפסוקה הובהר כי עצם רישומו של ההסכם אינו קונסטיטוטיבי (דב"ע (ארצי) נג/16-2 רשות שדות התעופה - אברהם זוילי, פד"ע כ"ו 463 (1994); להלן: עניין רשות שדות התעופה); גולדברג, בעמ' 552; והשוו לדעת המיעוט בעניין אולמות השמחה), ועם זאת הגשתו לרישום מהווה תנאי הכרחי על מנת להקנות לו מעמד כ"הסכם קיבוצי" (דב"ע (ארצי) נב/9-4 ההסתדרות הכללית - מדינת ישראל, פד"ע כה 171 (1992); להלן: עניין ההסתדרות הכללית; דב"ע (ארצי) לט/5-4 ההסתדרות הכללית, הוועד הארצי של חטיבת דואר תנועה במשרד התקשורת - מדינת ישראל, פד"ע י' 287 (1979); להלן: עניין דואר תנועה; עניין אולמות השמחה; וכן אצל בן ישראל 2002, בעמ' 1234).

באמצעות קביעה זו יצר המחוקק תמריץ לצדדים להסכם הקיבוצי להגישו לרשם ההסכמים הקיבוציים (שאם לא כן - יאבד המעמד המיוחד שביקשו להקנות להסכם ביניהם), וכך מושגת התכלית של רישום ההסכמים באופן פומבי. בהתאם, נקבע זה מכבר כי "אם מבקשים לראות ב'הסכם קיבוצי' אקט חקיקתי במסגרת משפט העבודה האוטונומי, וכך אמנם ביקש לראותו המחוקק... אזי פומביות המסמך היא תנאי שבלעדיו אין, והגשת המסמך לרישום היא הדרך הטובה והבטוחה להשגת מטרה זאת" (עניין דואר תנועה).



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

40. הטעם שמצא המחוקק להבטיח רישומם של הסכמים קיבוציים נראה כברור על פניו בהתחשב במעמד המיוחד שניתן להם לקבוע הוראות שמעמדן רם משל הוראות חוזיות, ובאפשרות לקבוע באמצעותם נורמות מחייבות גם כלפי מי שאינו צד להם. רישום ההסכם הקיבוצי במאגר רשמי מבטיח את פומביותו (כך שלא יוחזק בידי יודעי דבר בלבד), את ודאות התנאים שנקבעו במסגרתו (ככל שתהא מחלוקת על נוסחו), ואת שקיפותן של ההסכמות המלאות בין המעסיק לבין ארגון העובדים. פרסום ההסכמים הקיבוציים חושף בפני העובדים (והציבור בכללותו) את הזכויות המגיעות להם ומאפשר להם לעמוד על קבלתן לרבות בערכאות משפטיות; הפרסום אף מסיר מכשול מפני מעסיקים המבקשים למלא את מחויבויותיהם כלפי עובדיהם.

היבט נוסף הוא האפשרות להשוות תנאי עבודה אצל מעסיקים שונים ובענפים שונים, לרבות במסגרת תחרות לגיטימית בין ארגוני עובדים וכן לצורך הבנה של שוק העבודה ומערכת יחסי העבודה כמכלול. עוד צוין הצורך בריכוז מסודר של הנתונים על הסכמי העבודה לצורך מילוי פונקציות שונות, וכדוגמא - על מנת לקבוע איזה הסכם חל על המספר הגדול ביותר של עובדים לצורך סעיף 18 לחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג - 1963 (בן ישראל 2002, בעמ' 1245; לחשיבות הרישום ראו גם בעניין ההסתדרות הכללית).

41. חשיבות הפומביות באה לידי ביטוי גם בסעיף 10 א' לחוק הסכמים קיבוציים, המדגיש כי "כל אדם רשאי לעיין בהסכם קיבוצי שנרשם לפי סעיף 10...", ובתקנה 2 א' לתקנות (שהותקנה מכוח סעיף 10(ד) לחוק),



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

המחייבת את הממונה לפרסם ב"רשומות" את פרטיו של הסכם קיבוצי שהוגש לרישום. הפרסום ב"רשומות" מתבצע לפיכך טרם רישומו של ההסכם, ובהתייחס לבקשה שהוגשה לרישום. תכלית הפרסום בשלב זה הוסברה בעניין **אולמות השמחה** במילים הבאות:

**"פרסום זה מאפשר לכל המעוניין מהציבור ללמוד על דבר חתימתו של ההסכם הקיבוצי. מתוקף הוראות החוק, הסכם בין ארגון עובדים יציג לבין מעסיק או ארגון מעסיקים אינו בגדר הסכם קיבוצי, כל עוד לא הוגש לרישום. בכך, יש כדי לעודד את הצדדים להסכם הקיבוצי להביאו לידי רישום; להבטיח שקיפות של הוראות ההסכם כלפי חברי הארגון היציג; ולהביא לידיעת הארגונים האחרים את דבר כריתת ההסכם, באופן שיהא בידם, אם ירצו בכך, להגיש התנגדויות לרישומו".**

42. מדוע אם כך הסתפק המחוקק בדרישה מהצדדים להגיש את ההסכם לרישום, ולא חייב את עצם רישומו כתנאי להקניית המעמד? ראשית, תהליך רישום עשוי לארוך זמן, ויש חשיבות להקנות להסכם הקיבוצי מעמד ככזה ממועד שתלוי בצדדים עצמם ולא בגורם מנהלי כזה או אחר (וראו בקשר לכך את סעיף 11 לחוק הסכמים קיבוציים, הקובע כי **"תחילתו של הסכם קיבוצי היא מהיום שנקבע לכך בהסכם, ובאין תאריך קבוע - מיום חתימתו"**, היינו ללא היזקקות למועד הרישום או ההגשה לרישום). שנית, הגשת ההסכם לרישום הינה פעולה התלויה בצדדים, ובכך הדגיש המחוקק כי הוא מותיר אוטונומיה לצדדים למערכת היחסים הקיבוצית לכרות הסכם קיבוצי ולקבוע את תוכנו, בלא צורך באישור של רשות ציבורית כלשהי (**בן ישראל**, בעמ' 45). מאידך הדרישה להגיש את ההסכם לרישום כתנאי להקניית המעמד מחייבת את הצדדים להגישו לרישום, והנה דרך אפקטיבית להבטיח רישום פומבי מלא ותקין של כל ההסכמים הקיבוציים.





## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

ראוי להדגיש: עצם מילוי החובה להגיש הסכם קיבוצי לרישום, ואף רישומו בפועל, אינם שוללים את סמכות בית הדין לעבודה לבחון אם אכן מדובר ב"הסכם קיבוצי" העומד בדרישות החוק (עניין **אוניברסיטת תל אביב**). בית הדין יכול להפעיל סמכות זו בין בתקיפה ישירה (במסגרת – למשל – בקשת צד בסכסוך קיבוצי בין הצדדים החתומים על ההסכם); בין בתקיפה עקיפה (וכדוגמא – במסגרת תביעת עובד כנגד המעסיק בהתבסס על הוראות ההסכם הקיבוצי); ובין במסגרת עתירה כנגד החלטת הממונה לרישום או לא לרישום את ההסכם כ"הסכם קיבוצי" (עתירה המצויה בסמכותו של בית דין זה בהתאם לבג"צ **התאחדות התאגידים** שצוין לעיל, ואשר משמעויותיה תיבחנה להלן).

### הדרך לביצוע הרישום

43. לצורך יישומה של סמכות הרישום שקבע המחוקק - הותקנו תקנות הרישום. התקנות הותקנו מכוח סעיף 10 לחוק, המורה לשר הממונה להתקין תקנות בהתייחס לדרך הגשת בקשות לרישום ודרך פרסומן, וכן מכוח סעיף 34 לחוק, המאפשר לשר הממונה על ביצוע החוק "**להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו**". התקנות מתוות את הדרך הפורמאלית להגשתו של הסכם קיבוצי לרישום לרבות פירוט המסמכים שיש להציג, הטופס שיש למלא, הפרטים שיפורסמו ב"רשומות" ומועד הרישום.

את הטופס המצוי בתוספת לתקנות יש לצרף לכל בקשה לרישום הסכם קיבוצי (כללי או מיוחד, נדרש טופס נפרד לכל סוג הסכם), ולציין בו בין היתר את זהות הצדדים להסכם, הענף הרלוונטי, מספר העובדים עליהם



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

חל ההסכם, מספר העובדים עליהם חל ההסכם שהם חברי ארגון העובדים, מספר המפעלים שעליהם חל ההסכם, תקופת תוקפו של ההסכם ועוד.

44. התקנות מוסיפות ומגדירות (אם כי בקיצור) ארבעה שלבים לצורך ביצוע הרישום - השלב הראשון הוא הפרסום המוקדם שהוזכר לעיל, ובו נדרש הממונה לפרסם ב"רשומות" - עוד טרם ביצוע הרישום - את פרטיו של הסכם קיבוצי שהוגש לרישום (סעיף 41 לעיל). השלב השני הוא האפשרות להגשת התנגדות לביצוע הרישום; ההתנגדות היחידה המוזכרת במפורש בתקנות היא אמנם טענת "אי כשרות" בהתייחס לארגון העובדים החתום על ההסכם, אך בפסיקה הובהר כי ניתן להעלות בשלב זה כל טענה שהיא על כך שהמסמך שהוגש אינו "הסכם בר-רישום" (דב"ע (ארצי) שם/4-9 **ההסתדרות הכללית, ארגון עובדי צה"ל - מדינת ישראל**, פד"ע י"ב 8 (1980), בסעיף 10 לפסק הדין). השלב השלישי הוא קבלת החלטה על ידי הממונה אם לרשום את המסמך כהסכם קיבוצי (וראו בקשר לכך למשל את תקנה 2 ב'(ב) לתקנות). השלב הרביעי הוא הרישום עצמו (כאשר התקנות קובעות גם את מועד הרישום, כפי שיפורט להלן), ומשלוח עותק מאושר של ההסכם הקיבוצי לצדדים לו (תקנה 3; לארבעת השלבים ראו אצל **בן ישראל**, בעמ' 46-51).

שלבים אלה - על אף שהוגדרו בתקנות באופן תמציתי - מלמדים לטעמנו כי רישומו של הסכם קיבוצי ככזה, מנקודת המבט של מתקין התקנות, אינו עניין טכני-פרוצדוראלי גרידא. בהתאם, הצדדים להסכם נדרשים להגיש טופס מפורט ובו נתונים המאפשרים לבדוק אם אכן מדובר ב"הסכם



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

קיבוצי"; נדרש פרסום של ההסכם ופרטיו ב"רשומות" עוד טרם רישומו על מנת לאפשר הגשת התנגדויות לרישומו; נדרשת קבלת "החלטה" בהתנגדויות אלה מצד הממונה (כאשר ההחלטה אמנם מוזכרת במפורש ביחס להתנגדות מסוג מסוים, אך מתחייבת גם ככל שמוגשות התנגדויות מטעמים אחרים); ובהתאם מונה בעל תפקיד בכיר במשרד הכלכלה והתעשייה לצורך מילוי התפקיד, באופן המלמד אף הוא כי אין מדובר ברישום טכני-פרוצדוראלי גרידא. הממונה אמור לפיכך - מעצם הסמכות המנהלית שהוענקה לו - לעבור על הפרטים שבטופס הבקשה, לוודא כי אכן מדובר ב"הסכם קיבוצי", ולהבטיח כי רישומו ככזה יגשים את תכליות החוק ולא יביא להטעיית הציבור. את הטעמים לקביעה זו והיקפה נפרט להלן.

### מהות והיקף סמכותו החוקית של הממונה בעת רישום הסכם קיבוצי

45. הראינו לעיל כי המחוקק הקנה לממונה, מכוח מינויו לצורך כך על ידי השר הרלוונטי, את הסמכות לרשום הסכמים קיבוציים. מעצם הקניית הסמכות המנהלית - יש לצקת בה תוכן, בהתאם לתכלית החוק הרלוונטי ותכלית הרישום. היקף שיקול הדעת של בעל הסמכות עשוי להיות מצומצם או רחב, מוגבל להיבטים מסוימים אם לאו, אך אין זה סביר לטעמנו ליתן לחוק פרשנות לפיה הממונה כבעל סמכות מנהלית מחוסר שיקול דעת כלל.

בהקשר זה הודגש כי "כל סמכות, של הממשלה כמו של קטן באלפי הפקידים, בנושא גורלי כמו בעניין צנוע, סמכות רחבה כמו סמכות



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

צרה, חייבת להיות מופעלת להשגת התכלית של החוק המסמך על יסוד שיקולים ענייניים ובאופן סביר" (יצחק זמיר, הסמכות המנהלית: כרך א' - המינהל הציבורי 205 (מהדורה שנייה 2010); להלן: זמיר), כאשר פירושו של החוק המסמך אמור להתבצע על סמך כלל נסיבות העניין לרבות "לשון החוק המסמך, תכלית החוק, המעמד והכשירות של הרשות, המהות והמורכבות של הסמכות, האינטרס הציבורי והאינטרס הפרטי המעורבים בעניין ועוד" (שם, בעמ' 346).

46. לפיכך, הגם שעקרון חוקיות המנהל מלמדנו כי "כל סמכות מנהלית צריכה מקור ישיר או עקיף בחוק" (זמיר, בעמ' 207), במקרה זה הוקנתה לשר - ומכוחו לממונה - סמכות ברורה לפי חוק לערוך רישום של הסכמים קיבוציים. עצם כך שהסמכות לא פורטה בהרחבה אין משמעה שאינה קיימת, ועדיין מוטלת על הממונה, ובעקבותיו על בית הדין, החובה לפרש את היקפה של הסמכות, בהתאם לתכלית החקיקה.

כפי שהובהר בהקשר זה - "הוראת חוק, המקנה לרשות מנהלית סמכות, בלי שיתלווה אליה פירוש של ההוראה, אינה נותנת תמונה שלמה של הסמכות. היא עשויה אפילו להציג את הסמכות באור מטעה" (שם, בעמ' 221).

47. לכאורה, קיימות מספר דרכים לפרש את הסמכות שניתנה לממונה לרישומם של הסכמים קיבוציים. לפי דרך פרשנית אחת, הסמכות היא טכנית גרידא, ולכן הממונה אינו אמור לבדוק את התקיימות התנאים להיותו של המסמך "הסכם קיבוצי" אלא לרשום כל מסמך שמוגש אליו בלא



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

להפעיל שיקול דעת מהותי (והשוו לקביעה כי פקיד רישום אוכלוסין אמור לרשום פרטי מעמד אישי הנמסרים לו מבלי לבדקם לגופם אלא אם הוא נחשף לפרט כוזב על פניו - בג"צ 143/62 פונק שלזינגר נ' שר הפנים, פ"ד י"ז 225 (1963); בג"צ 3045/05 בן ארי נ' מנהל מינהל האוכלוסין במשרד הפנים (21.11.06) - אך זאת לאור הקביעה כי מטרתו של מרשם האוכלוסין היא איסוף חומר סטטיסטי). דרך זו, גם אם ניתן היה לכאורה לצדד בה לאור לשונם התמציתית של החוק והתקנות, אינה תואמת את ההלכה הפסוקה בהקשר שלפנינו (עניין אולמות השמחה), ולמעשה אף אחד מהצדדים לא טען לה (והשוו: בן ישראל 2002, בעמ' 1237).

דרך פרשנית נוספת - בה מצדדת המבקשת - היא מתן סמכות מוגבלת לממונה לוודא כי המסמך שמבוקש לרשמו הוא אכן "הסכם קיבוצי", אך זאת רק בהתבסס על נתונים "גלויים לעין" וברורים על פניהם, דוגמת בדיקה מספרית של מספר החברים בארגון העובדים על פי הצהרותיו, לעומת מספר העובדים במקום העבודה. דרך פרשנית שלישית - לה טוענת המדינה - מאפשרת לממונה שיקול דעת רחב להיכנס גם לבדיקת עומקם של דברים במקרים המצדיקים זאת, ולבצע בדיקה מהותית אם מתקיימים התנאים להיותו של המסמך "הסכם קיבוצי", לרבות חקירה ובדיקה ושמיעת עדים ככל שהדבר דרוש.

48. לטעמנו, הסמכות שניתנה לממונה בחוק ובתקנות לרשום הסכמים קיבוציים כוללת בחובה את כל הדרוש באופן סביר על מנת להגשים את מטרת הרישום. במסגרת זו על הממונה, בין היתר, לתפעל מאגר מסודר של הסכמים קיבוציים לפי ענפים ומקומות עבודה; לדאוג לפומביותם של



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

ההסכמים הקיבוציים; לוודא כי כל עובד או גורם מתעניין אחר יוכל לאתרם בקלות; ולבצע את סמכויותיו בלוחות זמנים מהירים במידת האפשר על מנת לשמור על יציבות וודאות.

במקביל לכך, ובהתחשב בכך שהסמכות שניתנה לממונה היא לרשום "הסכמים קיבוציים" ולא כל מסמך המתיימר להוות "הסכם קיבוצי", על הממונה לעשות את כל הדרוש באופן סביר על מנת לוודא כי כל הסכם הכלול במאגר הוא אכן הסכם קיבוצי בעל תוקף נורמטיבי כזה (והשוו לדבריו של הנשיא (בדימוס) מנחם גולדברג במאמר שכתב עוד בשנת 1975 - "ברור שאין הממונה חייב, וייתכן אף שאין הוא רשאי, לרשום הסכם המתיימר להיות קיבוצי, אם לא התמלאו כל תנאי החוק לגבי היותו כזה" (גולדברג, בעמ' 552).

49. בכך בוחרים אנו בדרך הפרשנית אותה אימצה המדינה לצורך הגדרת סמכותו החוקית של הממונה, באופן התואם לטעמנו את תכלית החוק. בהתאם לגישה זו, על אף העדר פירוט מספק בלשון החוק והתקנות; על מנת להגשים את תכליות הרישום; נוכח הפגיעה האפשרית בציבור העובדים ככל שיירשמו הסכמים קיבוציים שאינם כאלה (כאשר הממונה עשוי להיות "שומר הסף" היחידי למניעת רישומם); ובהתחשב במומחיותו של הממונה והיכרותו עם תחום יחסי העבודה - יש לפרש את הסמכות שניתנה לו באופן רחב, ולאפשר לו בדיקה מהותית. לעניין מומחיותו של הממונה ניתן להפנות לסמכויות שניתנו לו על ידי המחוקק – למשל לצורך תיווך בסכסוכי עבודה מכוח חוק יישוב סכסוכי עבודה, התשי"ז – 1957



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

ומלמדות על בקיאותו, הבנתו וניסיונו בכל הנוגע לסכסוכי עבודה, יחסים בין מעסיקים לארגוני עובדים והסכמים קיבוציים.

בהתאם לפרשנות שניתנה על ידינו הממונה אמור לפיכך לוודא במידת האפשר כי מתקיימים התנאים הסטטוטוריים שפורטו לעיל לצורך הקניית מעמד של "הסכם קיבוצי", היינו כי מדובר בהסכם בכתב; שהצדדים החתומים עליו הם מעסיק או ארגון מעסיקים מחד וארגון עובדים מאידך; כי ארגון העובדים אשר חתום על ההסכם הוא ארגון עובדים יציג; כי המסמך נחזה על פניו להיות הסכם קיבוצי מבחינת הנושאים הכלולים בו; וכי ההסכם אינו מנוגד לחוק כלשהו, לתקנת הציבור או לעקרון השוויון (כאשר בהקשר התוכני, על מנת למנוע פגיעה באוטונומיה של הצדדים למערכת היחסים הקיבוצית, הבדיקה תהא זהירה במיוחד). במקרים רבים הבדיקה תהא מספרית בעיקרה ולכן זהו הדגש שהושם במסגרת הטופס הנלווה לתקנות הרישום, אך איננו סבורים כי יש לפרש את הטופס כהסדר שלילי המונע בדיקה מהותית יותר, במקרים בהם הדבר דרוש על מנת למנוע את הטעיית הציבור וסיכול של תכליות הרישום. מיותר לציין כי על הממונה לערוך את בדיקתו בזהירות המתחייבת, תוך שמירה על האוטונומיה של הצדדים למערכת היחסים הקיבוצית, ותוך הקפדה על כללי המשפט המנהלי לרבות ענייניות, שוויוניות ושקיפות. בנוסף, כחלק ממחויבותיו כגוף מנהלי זהיר, היה והממונה יידרש לבחינה עובדתית יסודית או סבוכה והכלים העומדים בפניו לא יספיקו לצורך גיבוש תשתית מספקת - יהא רשאי לפנות לבית הדין ולבקש את הכרעתו.



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

50. קביעתנו תואמת, לטעמנו, גם את ההלכה הפסוקה. שאלת היקף סמכותו של הממונה עמדה להכרעה לראשונה, אם כי בנסיבות שונות במקצת, בעניין **אולמות השמחה**. דעת הרוב, מפי הנשיא (בדימוס) סטיב אדלר, קבעה כי "אין להעניק גושפנקא ממלכתית של רישום הסכם קיבוצי מבלי שהגורם המוסמך על פי דין יבחן נכוחה אם המסמך שהוגש לרישום עונה על הדרישות הקבועות לכך בחוק ובתקנות" (והשוו: בן ישראל 2002, בעמ' 1237). בהמשך להכרעה עקרונית זו הבהיר הנשיא (בדימוס) אדלר כי סמכותו של הממונה בכל הנוגע לבדיקת תוכן ההסכם הקיבוצי היא "מצומצמת למדי", וכי "אין הממונה מופקד על בחינת תוכן של הוראות ההסכם הקיבוצי, להוציא מקרים נדירים בהם ניתן לקבוע על פני הדברים כי הוראות ההסכם הקיבוצי, או חלקן, סותרות את הוראות החוק או יש בהן פגיעה בעקרונות השוויון".

מאידך בכל הנוגע לתנאים הקבועים בחוק - הובהר כי "הממונה נדרש לבחון האם ההסכם שהוגש לרישום מקיים אחר ההגדרות שנקבעו לעניין הסכם קיבוצי בחוק הסכמים קיבוציים", לרבות השאלה אם הצד החתום על ההסכם הוא "ארגון עובדים" (תוך הפניה לבג"צ עמית) ואף "ארגון עובדים יציג", כאשר שיקול הדעת המוקנה לו לצורך כך הוא רחב. הנשיא (בדימוס) אדלר אמנם סייג דברים אלו למצב בו הוגשה התנגדות לרישום ההסכם, אך זאת בהתבסס על הנחתו כי "ביסוד יחסי עבודה תקינים עומדת החזקה, כי ארגון עובדים אשר ייצג קבוצת עובדים במשך תקופה מסוימת, ממשיך לעשות כן אלא אם הוכח אחרת...", וכאשר הדגיש - לעניין היקף סמכותו של הממונה - כי "ככל שמוגשת התנגדות... על הממונה לערוך בחינה מעמיקה בסוגיית כשירותו של





## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

**ארגון העובדים החתום על ההסכם**, לרבות קבלת ראיות ושמיעת עדים. סגנית הנשיא (בדימוס) אליקה ברק-אוסוסקין, שהייתה בדעת מיעוט לגבי התוצאה באותו הליך, הדגישה אף היא, וביתר שאת, את חשיבותו של הרישום; את העובדה כי אינו רישום סטטיסטי בלבד; את אפשרותו של כל גורם להגיש התנגדות לרישומו של הסכם קיבוצי; ואת חובתו של הממונה לבצע בדיקה מהותית, מיוזמתו וכחלק מהסמכות שניתנה לו, בדבר התקיימות התנאים הקבועים בחוק להיותו של המסמך "הסכם קיבוצי".

הדגשים בפסק דיננו הנוכחי אמנם שונים במידה מסוימת מאלו של דעת הרוב בעניין **אולמות השמחה**, אך זאת בהתחשב באופיין השונה של המחלוקות שהובאו להכרעה, ובשינויים המשמעותיים שחלו בעשור האחרון ביחסי העבודה הקיבוציים (לחובה לפרש את החוק בהתאם למציאות המשתנה ולהתפתחויות החלות מעת לעת ביחסי העבודה, תוך גישור "בין המשפט לבין צרכי החיים כפי שהם מתבטאים במציאות בשטח", ראו למשל בבג"צ 1181/03 אוניברסיטת בר אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד סד(3) 204 (2011); על פרשנות דינמית של החוק ראו גם אצל אהרן ברק, **פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה** (1993), בעמ' 264 ואילך).

### התייחסות לטענות המבקשת

51. כפי שעולה מהפירוט לעיל, המבקשת מסכימה כי על הממונה לבחון - טרם רישומו של הסכם כהסכם קיבוצי - אם נציגות העובדים החתומה עליו היא



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

"ארגון עובדים" וכן "ארגון עובדים יציג", אך לטעמנו היא מפרידה בטעוניה בין שתי השאלות הללו באופן מלאכותי. בהתאם להפרדה זו, המבקשת משיבה לשאלה אם היא "ארגון עובדים" בתשובה לקונית כי היא מוכרת כארגון עובדים מזה 80 שנה וממילא אין על כך מחלוקת, ולשאלה אם היא "ארגון עובדים יציג" מפנה המבקשת להיקף המצטרפים לשורותיה מבין העובדים הרלוונטיים, וטוענת כי יש לבחון את ההיבט המספרי-טכני בלבד. ניתוק זה הוא שרירותי ולא מצאנו כי יש לו הצדקה. גם אם המבקשת היא ארגון עובדים בעל ותק ומסורת קיבוצית - אין משמעות הדבר בהכרח כי כל המצטרפים אליה בכל עת ובכל ענף עשו כן באופן וולונטארי; אין בכך כדי למנוע קביעה כי פעלה כ"ארגון מטעם" אצל מעסיק מסוים או בענף מסוים; ואין בכך משום שלילה אוטומטית של האפשרות להתערבות המעסיק במקרה נתון בהתארגנות העובדים אצלה באופן הפוגע במעמדה (ובאותו אופן לגבי כל ארגון עובדים אחר, גם אם ותיק ומבוסס).

לאור זאת לא ניתן לטעמנו לנתק בין מהות ההכרה ב"ארגון עובדים" וב"ארגון עובדים יציג" ככאלה, לרבות דרישות הוולונטאריות והעצמאות, מהשאלה המספרית-טכנית שהיא רק היבט אחד שאינו עומד בפני עצמו. אין לפיכך טעם בבדיקה מספרית-טכנית (המצויה גם לשיטת המבקשת בסמכות הממונה), במנותק מהשאלה אם טפסי ההצטרפות אותם מבקשים למנות מלמדים על הצטרפות וולונטארית לארגון עובדים עצמאי ואותנטי (לחשיבות העצמאות והוולונטאריות ראו למשל את בג"צ עמית; עב' (ארצי) 1/03 עמותת עובדי נותב ניהול ותפעול - הסתדרות העובדים הכללית החדשה, פד"ע מ' 277 (2004); עב' (ארצי) 9/07 ארגון גננות חרדיות - הסתדרות המורים של אגודת ישראל (15.9.08);



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

סב"א (ארצי) 31575-02-13 **הסתדרות העובדים הלאומית - הסתדרות העובדים הכללית החדשה** (9.9.13).

52. המבקשת טוענת עוד כי סירוב הממונה לרשום את ההסכם כהסכם קיבוצי פוגע בזכויות "חוקתיות" ולכן יש לפרש בצמצום את הסמכות החוקית שניתנה לו, אך גם בטענה זו לא מצאנו ממש. כאמור לעיל, המבקשת מציינת בקשר לכך הן זכויות חוקתיות העומדות לטענתה לה עצמה, והן זכויות חוקתיות העומדות לעובדים. לא מצאנו כי לצורך הליך זה עלינו להידרש בהרחבה לקיומן והיקפן של זכויות חוקתיות לארגוני עובדים, ודי אם נציין כי הזכות החוקתית לחופש התארגנות מתבססת בעיקרה על כבוד האדם, כאשר "**לארגון** (העובדים - מ.ד.ס) **בתור שכזה אין עומדת הזכות לכבוד האדם**" (אהרן ברק, **כבוד האדם - הזכות החוקתית ובנותיה** (2014) 859, להלן: **ברק**). בפסיקה אמנם הובהר כי הזכות לחופש התארגנות כוללת בחובה מימד אישי ומימד קיבוצי (סב"א (ארצי) 50718-07-10 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה - הסתדרות העובדים הלאומית** (17.11.10)), אך המימד הקיבוצי - שמטרתו להגן על ההתארגנות הקיבוצית על מנת לאפשר לה את הגשמת מטרותיה כארגון - מבוסס בעיקרו על זכויותיהם החוקתיות של העובדים כפרטים (**ברק**, בעמ' 857-860), ולא על זכות חוקתית העומדת לארגון העובדים בפני עצמו. בהתאם נקבע, כי לארגון העובדים ככזה לא עומדת זכות עצמאית למשא-ומתן קיבוצי, במנותק מקבוצת העובדים אותה הוא אמור לייצג (עס"ק (ארצי) 51407-07-15 **כוח לעובדים ארגון עובדים דמוקרטי - צ.ל.פ. תעשיות בע"מ** (7.10.16)).



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

לאור זאת, לא מצאנו כי החלטת הממונה פוגעת בחופש ההתארגנות של המבקשת כשלעצמה, ואף לא פוגעת ב"חופש העיסוק" שלה כפי שנטען על ידה באופן סתמי. אשר לזכות החוקתית לקניין - לא שוכנענו כי העדר האפשרות, כתוצאה מאי רישום ההסכם כ"הסכם קיבוצי", לגבות מעובדים דמי טיפול על אף שאינם חברים במבקשת, מהווה פגיעה בזכותה הקניינית של המבקשת לקניין, ונראה כי אין צורך להרחיב בקשר לכך (ודי אם נזכיר את הפגיעה בזכותם החוקתית של העובדים עצמם לקניין, ככל שייגבו מהם דמי טיפול מכוח "הסכם קיבוצי" שאינו כזה). להסרת ספק נבהיר כי אין בכל האמור לעיל כדי לפגוע בחשיבות שהוכרה בפסיקה בדבר הקניינית זכויות עצמאיות לארגון העובדים ככזה, בין היתר לצורך מימוש תקין ומלא של הזכות לחופש התארגנות (עס"ק (ארצי) -25476-09-12 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה - פלאפון תקשורת בע"מ** (2.1.13); להלן: עניין **פלאפון**, בסעיף 61 לפסק הדין; **בן-ישראל 2002**, בעמ' 844-845).

53. אשר לפגיעה הנטענת בזכותם החוקתית של העובדים להתארגן - לטעמנו דווקא פרשנותה הדווקנית של המבקשת היא שעלולה לפגוע בה, נוכח הדגש על היבטים מספרים-פורמליסטים המתעלמים מהמהות. על פני הדברים, וידוא כי העובדים הצטרפו לארגון עובדים מסוים באופן רצוני נועד להגשים את זכותם החוקתית של העובדים להתארגנות, ולא לפגוע בה. הזכות לחופש התארגנות אינה מקדשת כל מסמך המגדיר עצמו כ"הסכם קיבוצי" באשר הוא, אלא נועדה להבטיח לעובדים המעוניינים בכך להצטרף לארגון עובדים כרצונם ולפעול במסגרתו במשא-ומתן קיבוצי לשיפור תנאיהם. תכליות אלו אינן עומדות בסתירה לבדיקה מהותית מצד



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

הממונה, ודאי כאשר נשמרת ההקפדה על אי כניסה לתוכנו של ההסכם (למעט בנסיבות חריגות כמפורט בעניין **אולמות השמחה**); כאשר סמכותו של הממונה מוגבלת לסוגיית הרישום (כפי שעוד יפורט להלן); וכאשר בית הדין יבצע ביקורת שיפוטית על ההחלטה שתתקבל, על מנת לוודא כי לא הייתה פגיעה כלשהי בזכות לחופש התארגנות על היבטיה השונים.

אחת מתכליות החוק היא לוודא כי רק מסמכים המהווים "הסכם קיבוצי" - על כל התנאים המרכיבים מעמד זה - יירשמו ככאלה, והממונה מגשים את תכלית החוק בבדקו את התקיימות התנאים. לפיכך כאשר מסתבר שאין מדובר ב"הסכם קיבוצי" - אין "זכות" למאן דהוא, בין חוקתית ובין חוקית ובין אחרת, כי יירשם ככזה, תוך הטעיית הציבור בניגוד לתכלית החוק (וראו בקשר לכך, בין היתר, את עניין **אוניברסיטת תל אביב**, בסעיף 24 לפסק הדין; והשוו לסמכותו של רשם המפלגות שלא לרשום מפלגה - אך זאת בנסיבות שונות לחלוטין מבחינת הוראות החקיקה, הזכויות החוקתיות המעורבות ותכלית הרישום: רע"א 2316/96 **איזקסון נ' רשם המפלגות**, פ"ד נ(2) 529 (1996); כן השוו לסעיף 37 לחוק החברות, התשנ"ט - 1999 וסעיף 5 לחוק העמותות, התש"ם - 1980).

54. היבט נוסף שהודגש על ידי המבקשת הוא ההכבדה שתיגרם לטענתה ככל שהממונה יידרש לבצע בדיקה מעמיקה לכל הסכם שיוגש אליו. לטעמנו, אין בקביעתנו לעיל כדי לסרב את הליכי הרישום או לפגוע בדינאמיקה של מערכות היחסים הקיבוציות. הממונה כבעל התפקיד המנהלי הוא שאמור להחליט כיצד ליישם את הסמכות שניתנה לו, כאשר במרבית המקרים יהא רשאי להסתמך על הנתונים המפורטים בטופס הבקשה ככל שאינם מעלים



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

בעייתיות מיוחדת, ולא יידרש לבדיקות מקיפות ודקדקניות. מאידך במקרים המתאימים, כאשר כתוצאה מהנתונים המפורטים בבקשה או מכל סיבה אחרת יעלה אצלו חשש כי אין לפניו "הסכם קיבוצי" - יידרש להרחיב את הבדיקה ולשמש כ"שומר סף" מפני רישום מסמכים הנחזים להוות "הסכמים קיבוציים" הגם שאינם כאלה (כאשר נרחיב להלן הן לגבי דרך ביצוע הבדיקה, והן לגבי קביעת אמות מידה שיצדיקו את עריכתה).

אף לא מצאנו ממש בטענת המבקשת כי הקניית סמכות בדיקה מהותית לממונה פוגעת בסמכותו הייחודית של בית הדין הארצי לעבודה מכוח סעיף 25(2) לחוק בית הדין לעבודה לדון בסכסוכים בין-ארגוניים. לממונה ניתנה סמכות לפי חוק, כמפורט בהרחבה לעיל, לרשום הסכמים קיבוציים, ועליו למלא את סמכותו האמורה - בדומה לבעלי תפקידים רבים אחרים במדינה שניתנת להם סמכות להפעיל שיקול דעת מהותי ולקבל החלטות שעשויות להשפיע על אזרחים - בהתאם לכללי המשפט המנהלי והוראות החוק המסמך, ובכפוף לביקורת שיפוטית. במסגרת סמכותו יידרש לעיתים הממונה לדון גם במחלוקות בין ארגוני עובדים בנוגע לרישומם של הסכם קיבוצי (כפי שעוד יורחב להלן), מבלי שיש בכך סתירה לסמכותו השיפוטית של בית הדין לעבודה (ועל "חלוקת התפקידים" בקשר לכך ראו להלן).

55. לאור כל האמור, שוכנענו כי עמדת המבקשת, המצמצמת באופן ניכר את סמכותו של הממונה לוודא כי לפניו "הסכם קיבוצי" - חורגת מההלכה הפסוקה; אינה תואמת את תכליתו של ההסדר החוקי בדבר רישום הסכמים קיבוציים; עלולה לסכל את תכלית החוק; ואין לה יסוד או הצדקה.



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

כפי שנקבע זה מכבר - "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... ואף לא עצם ההכרה על ידי הצד השני, יביאו לתוצאה שאינה אלא נורמה משפטית, בבחינת חוק" (עניין אוניברסיטת תל אביב).

בהתאם, צד המבקש לרשום "הסכם קיבוצי" אמור להתכבד ולהציג בפני הממונה את הנתונים המלמדים על התקיימות התנאים הסטטוטוריים להיווצרותו של "הסכם קיבוצי", ואין לו זכות מוקנית לרישום של ההסכם טרם שהממונה השתכנע כי תנאים אלה אכן מתקיימים. בהתאם, ככל שיעלה אצל הממונה חשש - בין בהתבסס על הנתונים המוצגים בבקשת הרישום, בין בשל התנגדות של ארגון עובדים אחר (שתידון להלן) ובין מכל טעם סביר אחר כולל יוזמתו שלו - שאין מדובר ב"הסכם קיבוצי" מבחינה מהותית, וכדוגמא מהטעם שהארגון החתום עליו כלל אינו "ארגון עובדים" (בהתאם לתנאים שנקבעו לצורך כך בהלכה הפסוקה לרבות בג"צ עמית) או אינו ארגון עובדים "יציג" - אל לו לעצום את עיניו ולרשום למרות זאת את ההסכם כ"הסכם קיבוצי", תוך יצירת מצג שווא כלפי הציבור בדבר מעמדו הנורמטיבי של המסמך.

56. במקביל לדברים לעיל, איננו מתעלמים מהחששות שהועלו על ידי המבקשת ועל ידי ארגון "כוח לעובדים", מעצם הענקת סמכות רחבה יחסית לבעל תפקיד מנהלי, בלא קביעה ברורה בחקיקה או חקיקת המשנה בדבר אמות המידה והקריטריונים לדרך ביצוע סמכותו והכלים



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

העומדים לו לצורך כך. בבג"צ **התאחדות התאגידיים** קרא בית המשפט העליון למחוקק להסדיר את סמכויות הממונה בחקיקה, ואנו מצטרפים לקריאה זו. עד שקריאה זו תיענה - אנו סבורים כי אין מנוס כי אם לפרש את החוק באופן המבהיר את היקף סמכותו של הממונה כמפורט לעיל. לצד זאת, בית דין זה יפעיל את ביקורתו השיפוטית על החלטות הממונה, תוך הקפדה יתרה ובשים לב לקשיים המתעוררים נוכח רוחב סמכות הממונה. ודוק: להבדיל ממצב בו שני צדדים שחתמו על מסמך מבקשים יחד את רישומו כהסכם קיבוצי, שאזי לעיתים אין בעל עניין שיפנה לבית הדין כנגד רישומו והממונה הוא "שומר הסף" היחידי, במצב בו התקבלה החלטה על ידי הממונה שלא לרשום הסכם קיבוצי - רשאי כל אחד מהצדדים לו לפנות לבית הדין, כך שהחלטת הממונה לא תיוותר - כך סביר להניח - ללא ביקורת שיפוטית מיידית.

בנוסף, ראוי כי הממונה ישקול קביעת אמות מידה מסודרות אשר יבהירו את הנסיבות בהן יהא מוצדק לגישתו לבצע בדיקות מעמיקות יותר טרם רישומו של הסכם קיבוצי (ככל שניתן להגדירן מראש ותוך השארת שיקול דעת), על מנת לאפשר הפעלה שוויונית ואחידה של הסמכות בהתבסס על כללים ברורים וידועים מראש במידת האפשר. הדבר יקל על הביקורת השיפוטית; יצמצם מחלוקות ותחושות אפליה או שרירות; ויאפשר ודאות רבה יותר ל"שחקנים" השונים במגרש יחסי העבודה.

57. **לסיכום ביניים:** שוכנענו כי הסמכות הסטטוטורית שניתנה לממונה לרשום הסכמים קיבוציים כוללת בחובה את כל הדרוש על מנת להגשים את תכלית הרישום. לצורך כך, על הממונה לוודא כי מדובר בהסכם בכתב; כי





## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

הצדדים החתומים עליו הם מעסיק או ארגון מעסיקים מחד וארגון עובדים מאידך; כי ארגון העובדים אשר חתום על ההסכם הוא ארגון עובדים יציג (לפי ההגדרות השונות להסכם קיבוצי מיוחד והסכם קיבוצי כללי); כי המסמך נחזה על פניו להיות הסכם קיבוצי מבחינת הנושאים הכלולים בו כאמור בסעיף 1 לחוק הסכמים קיבוציים; וכי ההסכם אינו מנוגד לחוק כלשהו, לתקנת הציבור או לעקרון השוויון, כאשר בדיקת התוכן תיעשה בזהירות מירבית ותישמר למקרים חריגים.

הממונה הוא בעל הסמכות לקבוע כיצד ליישם את הסמכות שניתנה לו (בכפוף לכללי המשפט המנהלי ומשפט העבודה הקיבוצי), כאשר מטעמי יעילות וודאות יהא רשאי במצב הדברים הרגיל להסתמך על הנתונים המפורטים בטופס הבקשה, ולא יידרש לבדיקות דקדקניות. עם זאת במקרים המתאימים, כאשר יתעורר אצלו חשש שאין לפניו "הסכם קיבוצי", יהא רשאי לבצע בדיקה מעמיקה יותר בדבר התקיימות התנאים הקבועים בחוק. בהקשר זה המלצנו לממונה לשקול קביעת קריטריונים מסודרים למקרים שיצדיקו ביצוע בדיקות מעמיקות יותר (מבלי לכבול את שיקול דעתו), על מנת לאפשר הפעלה שוויונית ואחידה במידת האפשר של סמכותו. בנוסף, הבהרנו כי ככל שהממונה יידרש לבחינה עובדתית יסודית או סבוכה והכלים העומדים בפניו לא יספיקו לצורך גיבוש תשתית מספקת - יהא רשאי, ככל שיסבור שהדבר דרוש, לפנות לבית הדין ולבקש את הכרעתו.

סעיף 6 לחוק הסכמים קיבוציים ומחלוקת בין ארגוני עובדים



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

58. לאמור לעיל יש להוסיף את הוראת סעיף 6 לחוק הסכמים קיבוציים, הקובעת כי "טענה שארגון עובדים בעל הסכם קיבוצי לא היה בשעת עשייתו של ההסכם ארגון עובדים יציג לעניין אותו הסכם לא תישמע אלא מטעם ארגון עובדים אחר". על פני הדברים, סעיף זה נועד למנוע ממעסיק - אשר חתם מול ארגון עובדים על הסכם קיבוצי - להתחרט ולתקוף בדיעבד את יציגות הארגון (והשוו לדב"ע (ארצי) נד/4-22-הסתדרות הכללית של העובדים - תע"ש תעשיות לישראל בע"מ, פד"ע כז 479 (1994)).

תקנה 2 ב' לתקנות, שהוספה להן בסמוך לאחר התקנתן, מתווה את הדרך הפרוצדוראלית להעלאת טענה מסוג זה, וקובעת כי "טענה בדבר אי-כשרות של ארגון-עובדים כאמור בסעיף 6 לחוק, תוגש במכתב רשום חתום על ידי הארגון הטוען לפי מען הממונה הראשי על יחסי עבודה, משרד העבודה, ירושלים, לא יאוחר מיום ה - 10 בחודש שאחרי החודש בו פורסמו הפרטים..." (סעיף-קטן א'), וכי ככל ש"הוגשה טענה כאמור בתקנת משנה א', יודיע הממונה הראשי על יחסי עבודה בכתב על החלטתו לצדדים החתומים על המסמך ולארגון הטוען" (סעיף-קטן ב'). התקנות מוסיפות וקובעות כי ההסכם יירשם ביום ה - 15 בחודש שלאחר פרסום הפרטים אודותיו ב"רשומות" או סמוך לאחר מכן, ובמקרה בו הוגשה התנגדות ונדחתה - "יירשם המסמך מיד אחרי ההחלטה על הדחייה" (תקנה 2 ג').

59. התקנות מבהירות לפיכך באופן מפורש, כי הגורם המוסמך לשמיעת טענות בדבר "אי כשרות" של ארגון עובדים הוא הממונה, וכי עליו לקבל "החלטה"



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

בקשר לכך (וראו בקשר לכך את עניין **אולמות השמחה**, וכן את עניין **האוניברסיטה הפתוחה** - בעיקר בחוות דעתה של סגנית הנשיא (כתוארה אז) נילי ארד). בהתחשב בקביעותינו לעיל לגבי טיב והיקף סמכותו של הממונה לצורך ביצוע התפקיד המנהלי שניתן לו - איננו סבורים כי תקנה זו מהווה חריגה מהחוק המסמך, ואף המבקשת עצמה למעשה לא טענה לכך.

הממונה רשאי לפיכך ואף חייב לדון במכלול ההיבטים של טענת "אי כשרות" שהועלתה בפניו מכוח סעיף 6 לחוק ותקנה 2 ב' לתקנות, לרבות - במקרים בהם עולה ספק בקשר לכך - השאלה אם הצטרפות העובדים לארגון העובדים הטוען ליציגות נעשתה באופן וולונטארי או שמא בהתבסס על לחצים חיצוניים, לרבות מצד המעסיק (לחובת המעסיק להימנע מכל התערבות בהתארגנות ובמסגרת זו שלא להעדיף ארגון עובדים אחד על משנהו ראו את עניין **פלאפון**; עתירה לבג"צ נדחתה - בג"צ 4179/13 **לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים נ' בית הדין הארצי לעבודה** (7.7.14)). לעיתים ייווצר קושי בקבלת החלטה בקשר לכך מעצם כך שעסקינן בגוף מנהלי ולא ברשות שיפוטית, על כל המשתמע מכך לגבי הכלים העומדים לרשותו, אך גם גוף מנהלי רשאי לאסוף ראיות מנהליות ולקבל החלטה בהסתמך עליהן לצורך יישום הסמכות שניתנה לו בחוק. בנוסף, במקרים המתאימים וכאמור לעיל, כאשר תידרש בחינה עובדתית יסודית או סבוכה והכלים העומדים בפני הממונה כגוף מנהלי לא יספיקו על מנת לגבש תשתית מספקת - יהא רשאי הממונה לפנות לבית הדין ולבקש את הכרעתו, ככל שיסבור שאין בידי אדם הכלים על מנת להגיע להחלטה הנדרשת.



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

60. **לסיכום ביניים:** סעיף 6 לחוק הסכמים קיבוציים ותקנה 2 ב' לתקנות הרישום מחזקים את קביעותינו לעיל לגבי גדר סמכותו החוקית של הממונה, ועוסקים באחד המצבים בהם עשויה להידרש בדיקה מעמיקה של התנאים לרישום של הסכם כהסכם קיבוצי. עם זאת ראוי להדגיש כי נוכח קביעתנו לעיל, לפיה סמכות הממונה לוודא כי מתקיימים תנאי החוק היא חלק מסמכותו המנהלית לרשום הסכמים קיבוציים ואינה נובעת רק מתקנה 2 ב' לתקנות - אין הכרח בהגשת "התנגדות" מצד "ארגון עובדים" על מנת להקים סמכות לממונה לבדוק כי מתקיימים התנאים הסטטוטוריים להיווצרותו של "הסכם קיבוצי", לרבות טענות בדבר "אי כשרות" של ארגון העובדים שחתם על ההסכם, וסעיף 6 לחוק אינו יוצר הסדר שלילי בקשר לכך.

### דרך ביצוע הבדיקה, סמכויות עזר ונטלי הוכחה

61. סמכותו של הממונה, לבדוק אם המסמך שמבוקש לרשמו כ"הסכם קיבוצי" הוא אכן כזה ולהכריע בהתנגדות שהוגשה לו ביחס לכך, מקנה לו סמכויות עזר כפי שנתונות לכל רשות מנהלית באופן סביר לצורך הפעלת סמכויותיה החוקיות, לרבות קביעת "נוהל עבודה וסדרי דיונים ככל שאלה לא נקבעו בחיקוק" ו"סמכויות עזר הדרושות לכך במידה המתקבלת על הדעת" (סעיף 17 לחוק הפרשנות, התשמ"א - 1981; זמיר, בעמ' 339).

ככל הפעלה של סמכות מנהלית מכוח חוק, על החלטת הממונה להיות מבוססת על תשתית עובדתית מספקת ולהתקבל באופן "ענייני, הוגן



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

ושיטתי" (ע"ע (ארצי) 1334/02 הלי נוסצקי - מדינת ישראל (7.12.04)).  
לצורך כך נדרשים "איסוף נתונים סביר לפי נסיבות המקרה", "בחינת  
אמינות הנתונים על פי כלל הראיה המנהלית שהוא, בעיקרו של דבר,  
מבחן של סבירות" ו"בניית תשתית ראייתית מוצקה דיה לקבלת  
ההחלטה" (שם; בהתבסס בין היתר על בג"צ 987/94 יורונט קווי זהב  
(1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412 (1994)). בהמשך  
לכך על הרשות המנהלית "לבסס את החלטתה על כל השיקולים  
הרלוונטיים כולם", ו"לתת לכל עובדה את המשקל הראוי כדי להגיע  
להחלטה כיצד לפעול" (שם; כן ראו למשל את בג"צ 8082/15 עמותת  
הל"ה נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים (10.7.16)).

62. כפי שפורט לעיל, במצב הדברים הרגיל לא יהא צורך בבדיקה מקיפה  
מצד הממונה בדבר התקיימות התנאים החוקיים להיותו של ההסכם  
"הסכם קיבוצי", וניתן יהא להסתמך על הנתונים המפורטים בטופס  
הבקשה שהגישו הצדדים להסכם. מאידך כאשר יעלה חשש המצדיק  
בדיקה מעמיקה יותר, יבצע הממונה בדיקה לפי שיקול דעתו.

במסגרת ההליכים שלפנינו אין צורך כי נקבע מסמרות לגבי אמות המידה  
שאמורות להדריך את הממונה בהחלטתו אם עלה "חשש" המצדיק בדיקה  
מעמיקה ובאיזו היקף. מיותר לציין כי את שיקול דעתו בקשר לכך על  
הממונה להפעיל תוך עמידה בכל אמות המידה הנדרשות מהחלטה  
מנהלית לפי כללי המשפט המנהלי, לרבות שוויוניות, ענייניות, סבירות  
ומידתיות. בין יתר השיקולים ראוי כי הממונה ייקח בחשבון בהקשר זה את  
חשיבות התקיימותם של כל התנאים הסטטוטוריים לצורך היווצרות "הסכם



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

קיבוצי" נוכח השלכותיו המשמעותיות, ואת הפער שעלול להיווצר במקרים מסוימים בין האינטרסים של ארגון העובדים ככזה לבין האינטרסים של העובדים אותם הוא אמור לייצג (וכדוגמא בהקשר של דמי הטיפול). עוד עליו לקחת בחשבון, בין היתר, את הצורך של הצדדים למערכת היחסים הקיבוצית, כמו גם ציבור העובדים הרלוונטי, לוודאות ויציבות; את הכוונת המחוקק בדבר הותרת אוטונומיה מלאה ככל הניתן לצדדים למערכת היחסים הקיבוצית בדבר תוכן ההסכמים ביניהם, כך שהתערבות שלטונית חייבת להיעשות בזהירות מרובה; ואת השלכות הקביעה כי הסכם מסוים אינו ראוי להירשם כ"הסכם קיבוצי" למימוש הזכות לחופש התארגנות של העובדים ככל שאלו ניהלו במישרין או בעקיפין משא-ומתן קיבוצי לצורך כך.

כאמור לעיל, ראוי לטעמנו כי הממונה ישקול פרסומם של קריטריונים מסודרים למקרים שיצדיקו ביצוע בדיקות מעמיקות יותר (דוגמת אמות המידה שפורטו על ידו בטיעוניו בעניין **אשמורת**), על מנת לאפשר הפעלה שוויונית ואחידה במידת האפשר של סמכותו.

63. ככל שהממונה יסבור כי דרושה בדיקה מעמיקה יותר, ובהתאם להיקף הבדיקה שיידרש לפי שיקול דעתו, הממונה רשאי - מכוח סמכויות העזר הנתונות לו כמפורט לעיל ובין היתר - לבקש הבהרות מהצדדים להסכם שמבוקש לרשמו כהסכם קיבוצי; לבצע איסוף של עובדות רלוונטיות; לקבל לידי ראיות ולשמוע עדים תוך עריכת פרוטוקול; ולערך הליך מנהלי בפניו לפי ראיות עיניו, באופן סביר לשם ביצוע סמכותו והשגת תכלית הרישום. למותר לציין כי בכל בדיקה מעמיקה יש לאפשר זכות טיעון מסודרת לכל



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

הצדדים הרלוונטיים, ומתן אפשרות להגן על ההסכם עליו חתמו. כפי שנקבע בעניין אולמות השמחה:

"התקנות אינן קובעות את הפרוצדורה על פיה ידון הממונה בהתנגדות לרישום הסכם קיבוצי המונחת בפניו. בראש ובראשונה אין ספק, כי הממונה נדרש לפעול בהתאם לעקרונות משפט העבודה והמשפט המנהלי...  
על הממונה להודיע בכתב ומבעוד מועד לצדדים על אופן ניהול ההליך בפניו, לרבות הראיות שעליהם להגיש, האם ישמעו בפניו ראיות בעל פה, אילו מסמכים על הארגון המבקש לרשום הסכם קיבוצי להגיש, וכל כיוצא באלה.

לאחר הגשת הנתונים מטעם המתנגד לרישום ההסכם, רשאי הממונה לדרוש משני ארגוני העובדים, זה החתום וזה היוצא כנגד רישום ההסכם, להגיש ראיות התומכות בנתונים שהגישו. בסופו של דבר, יכריע הממונה בסוגיית היציגות על פי מכלול הנתונים והראיות שהונחו בפניו, תוך הפעלת שיקול דעת ענייני. על פי הנדרש בתקנה 2 ב'(ב) לתקנות, יודיע הממונה לצדדים החתומים על המסמך ולארגון הטוען כנגד רישומו, את החלטתו המנומקת בכתב..." (ההדגשות אינן במקור).

דברים אלה נכתבו ביחס להתנגדות המוגשת מכוח תקנה 2 ב' לתקנות, אך יפים גם להליך בדיקה מעמיקה מטעמים אחרים. על הממונה להודיע לפיכך לצדדים, בכתב ומבעוד מועד, על אופן ניהול ההליך בפניו לרבות סדרי הדין והבאת הראיות. עם זאת ככל שיתרבו המקרים שידרשו בדיקה מעמיקה, ראוי כי הממונה ישקול פרסום נהלים אחידים גם בהתייחס לדרך ביצועה של הבדיקה (וכדוגמא - המסמכים שיש להגיש; האם יתקבלו תצהירים; האם תמיד יישמעו עדים בעל פה; וכיו"ב).



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

64. במאמר מוסגר נציין כי בעניין **אולמות השמחה** נקבע בנוסף בדעת הרוב כי קיימת חובה ראשונית על הארגון החתום על ההסכם למסור נתונים המלמדים על יציגותו במסגרת הטופס הנלווה לבקשת הרישום, אך ככל שמוגשת התנגדות - "**מוטל על הארגון המתנגד לרישום ההסכם, נטל ההוכחה בדבר הפרכת חזקת היציגות**". חזקה זו של יציגות נקבעה באותו עניין בהתייחס למערכת יחסים קיבוצית קיימת ונמשכת, במסגרתה ארגון העובדים החתום על ההסכם "**ייצג קבוצת עובדים במשך תקופה מסוימת**", ומכאן נלמדה החזקה כי הוא ממשיך לעשות כן. בהקשר שלפנינו יציגותה הנטענת של המבקשת היא יציגות חדשה, וממילא החזקה שצוינה בעניין **אולמות השמחה** אינה רלוונטית אליה. בנוסף, בשנים שחלפו מאז הלכת **אולמות השמחה** חלו שינויים בהלכה הפסוקה הנוגעת לתחרויות בין ארגוני עובדים ולחזקות "יציגות" לסוגיהן. משכך, איננו משוכנעים כי נטלי ההוכחה ו"חזקת היציגות" שנקבעו בעניין **אולמות השמחה** - כאמור בנסיבות עובדתיות ספציפיות - ממשיכים לחול, ונושא זה יושאר ב"צריך עיון" לעתיד לבוא.

65. **לסיכום ביניים**: סמכותו של הממונה, לבדוק אם המסמך שמבוקש לרשמו כ"הסכם קיבוצי" הוא אכן כזה ולהכריע בהתנגדות שהוגשה לו ביחס לכך, מקנה לו סמכויות עזר כפי שנתונות לכל רשות מנהלית באופן סביר לצורך הפעלת סמכויותיה החוקיות. בהתאם, הממונה רשאי לערוך הליך מנהלי בפניו לפי ראות עיניו, באופן סביר לשם ביצוע סמכותו, ובמסגרת זו גם לקבל לידי ראיות ולשמוע עדים. על הממונה להודיע בכתב ומבעוד מועד לצדדים על אופן ניהול ההליך בפניו. עם זאת ככל שיתרבו המקרים שידרשו בדיקה מעמיקה, ראוי כי הממונה ישקול פרסום נהלים אחידים





## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

בקשר לסדרי הדין והבאת הראיות בפניו. עוד הבהרנו כי שאלת נטלי ההוכחה במסגרת ההליך בפני הממונה נותרת ב"צריך עיון".

### הביקורת השיפוטית על החלטת הממונה

66. בהתאם לקביעת בית המשפט העליון בבג"צ **התאחדות התאגידיים**, לאחר קבלת החלטת הממונה - בין אם החליט לרשום את ההסכם הקיבוצי ובין אם החליט לסרב לרשמו - רשאי מי שאינו שבע רצון מההחלטה לפנות בבקשת-צד בסכסוך בין-ארגוני לבית דין זה מכוח סעיף 25(2) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט - 1969. על פני הדברים, הדבר נכון גם כאשר החלטת הממונה התקבלה שלא בשל "התנגדות" של ארגון עובדים אחר, אלא ביוזמת הממונה או על בסיס מידע שקיבל מגורם אחר.

לכאורה, אפשרות זו אינה שוללת את אפשרות הפנייה לבית הדין האזורי (או לבית דין זה, בתלות בעניין) בהליכים אחרים הנוגעים לתוקפו של ההסכם הקיבוצי וכל הכרוך בו, בין לפני רישומו של ההסכם ובין לאחריו, והכול בתלות בכלל נסיבות העניין ובהתאם לכלל דין. כך, וכדוגמא, תיתכן בקשת-צד בסכסוך קיבוצי להצהיר על תוקפו של מסמך מסוים כ"הסכם קיבוצי" גם אם לא נרשם ככזה (וכל עוד הוגש לרישום), ותיתכן תביעת עובד לזכויות המוענקות לו במסגרת "הסכם קיבוצי" (גם אם לא נרשם ככזה אך הוגש לרישום) או כנגד דמי טיפול המנוכים ממנו, באופן שיחייב בחינה עקיפה של תוקפו של ההסכם. סמכות בתי הדין לעבודה, לבחון את תוקפם של "הסכמים קיבוציים" במכלול ההיבטים המובאים לפתחם - נותרת לפיכך על כנה ללא שינוי.



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

67. שאלה נפרדת היא מה יהא היקף ודרך הפעלת הביקורת השיפוטית על החלטת הממונה. דרך כלל מקובלות בהלכה הפסוקה שלוש רמות של ביקורת שיפוטית - ביקורת מסוג "דה נובו" (de novo) במסגרתה הגוף המבקר בוחן מחדש את הסוגיה מושא ההחלטה; ביקורת "ערעורית", במסגרתה נקודת המוצא היא ההחלטה הקיימת והראיות שהוצגו בפני הגורם המבוקר; וביקורת מנהלית, במסגרתה תתערב הערכאה המבקרת רק אם ההחלטה המקורית חורגת ממתחם הסבירות או לוקה בפגם מנהלי אחר (לסקירת שלושת הסטנדרטים ראו את החלטת השופטת רות רונן בעת"מ (מחוזי ת"א) 37447-10-13 אפריקה ישראל תעשיות בע"מ נ' רשות ניירות ערך (2.8.14); כן ראו את ע"א 3886/12 זאב שרון קבלנות בניין ועפר בע"מ נ' מנהל מע"מ (26.8.14); יצחק זמיר, ביקורת בית המשפט על החלטות מינהליות בדרך של דיון מקורי, משפט וצבא גליון 21(א) 1 (2015); להלן: **זמיר 2015**).

בעת בחירת רמת הביקורת יש לבצע "איזון עדין בין השיקולים והאינטרסים השונים", וביניהם תכלית ההסדר החקיקתי, פרשנות סעיפי החוק הרלוונטיים, סוג הזכויות שנדון במסגרת ההחלטה וחשיבותן, מידת מומחיותו של הממונה והמעמד שהוקנה לו על ידי המחוקק, האם השאלה שנדונה בהחלטה היא משפטית או מקצועית בעיקרה, דרך ניהול ההליך על ידי הממונה, האם ההחלטה ניתנה לאחר שמיעת עמדות הצדדים, האם יש להתיר שמיעת ראיות בבית הדין על אף שמדובר בתקיפה של החלטה מנהלית, ועוד (והשוו: ע"ע (ארצי) 9953-11-13 רויטל אילוז - זמירה גולן (28.12.15); ע"ע (ארצי) 21085-11-12 מכבי שירותי



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

**בריאות - רות כהן (10.2.15); בר"ע (ארצי) 19264-04-12 קופת חולים  
מאוחדת - נעמי זידנר (14.8.12).**

68. הצדדים לא התייחסו לאפשרויות דלעיל (למעט במענה קצר בעל פה לשאלות בית הדין), אך יצאו מנקודת מוצא אוטומטית כי מדובר בביקורת מנהלית. בהתאם, טענות המבקשת כנגד החלטת הממונה משתמשות בכלים מתחום המשפט המנהלי בלבד, והמבקשת כלל לא עתרה להצגת ראיות ישירות בפנינו. ואכן, על פני הדברים ולכאורה, רמת הביקורת על החלטת הממונה - כהחלטה מנהלית המתבססת על מומחיותו של הממונה ביחסי עבודה, שניתנה לאחר מתן זכות טיעון מסודרת לצדדים, וכאשר יש ליתן עדיפות להכרעה מהירה ויעילה - אמורה להיות בעיקרה ביקורת מנהלית בהתבסס על הראיות שהוצגו בפני הממונה, אלא אם מתקיימת סיבה מיוחדת לבחינת ראיות חדשות או לשמיעת ראיות פעם נוספת.

קביעה כי מדובר בביקורת מנהלית עשויה להיות מוצדקת ביתר שאת בהתחשב בכך שההחלטה היחידה המסורה לפי חוק לסמכות הממונה היא השאלה אם יש לרשום את המסמך כ"הסכם קיבוצי", בעוד שהשאלה המהותית אם מדובר ב"הסכם קיבוצי" אם לאו - לצורך מערכת היחסים בין הצדדים לו וכן לצורך זכויותיהם של העובדים החוסים תחת הוראותיו - מצויה בסמכותו של בית הדין לעבודה ללא תלות ישירה ברישום (רישום שכאמור לעיל אינו קונסטיטוטיבי כשלעצמו, כל עוד מולאה חובת ההגשה לרישום). מאידך לא ניתן להתעלם מהשלכותיה של החלטת הממונה, ולכן הדגשנו לעיל שעל בית הדין להפעיל את ביקורתו השיפוטית תוך הקפדה



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

יתרה, ובשים לב לקשיים המתעוררים נוכח רוחב סמכות הממונה והשפעתה האפשרית על זכות ההתארגנות.

69. משמעות האמור לעיל היא כי הסכם שהוגש לרישום ועומד בכל שאר תנאיו של חוק הסכמים קיבוציים - יהווה הסכם קיבוצי גם אם טרם נרשם, והשגות בקשר למעמד זה תתבררנה בבתי הדין לעבודה בהתאם לסמכותם הייחודית. היה והממונה יחליט לרשום מסמך כהסכם קיבוצי - אין בכך כדי לפגוע בסמכות בית הדין לבחון ולקבוע אם אכן מדובר ב"הסכם קיבוצי" כמשמעותו בחוק, ככל שתועלה בפניו טענה בקשר לכך (עניין **רשות שדות התעופה**; עניין **ההסתדרות הכללית**), ואין חובה לתקוף לצורך כך את החלטת הממונה שכן הרישום אינו קונסטיטוטיבי. לפיכך גם אם אפשרות תקיפתה הישירה של החלטת הממונה לרשום הסכם קיבוצי היא אפשרות קיימת - לא מצאנו הצדקה לעסוק בה בנפרד וממילא היא אינה רלוונטית לבקשות-הצד שלפנינו.

שאלה מורכבת יותר היא מה יהא הדין במקרה שנדון לפנינו, בו הממונה החליט שלא לרשום הסכם כ"הסכם קיבוצי", בין בשל התנגדות שהוגשה אליו ובין מטעמים אחרים. תיאורטית אין בסירוב הממונה כדי לפגוע בתקפותו של ההסכם הקיבוצי ככל שהוא ממלא אחר תנאי החוק, שכן "כשם שעצם ההגשה לרישום, אינה משמשת תריס בפני בחינת הסכם קיבוצי בבית הדין לעבודה - כן נראה שאף הסירוב לרשום לא ימנע מבית הדין לעבודה מלבחון הסכם קיבוצי ולקבוע שהוא הסכם קיבוצי כחוק" (בן ישראל, בעמ' 50). עם זאת הדבר גורר קשיים פרקטיים לא מבוטלים, נוכח השילוב בין ההליך המנהלי בפני הממונה שטרם הסתיים



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

(נוכח סירובו לרשום את ההסכם הקיבוצי ותקיפת החלטתו) לבין סמכות של בית הדין לבחון בעצמו את התקיימות התנאים הסטטוטוריים להיווצרות "הסכם קיבוצי". כך, ולמשל, עולה השאלה אם - ובאיזו מידה - רשאי בית הדין להסתמך על קביעת הממונה והנתונים שהיוו בסיס לה (אלא אם עולה הצדקה להתערב בה לפי כללי המשפט המנהלי), או שעליו לדון בסוגיה מחדש תוך שמיעת ראיות באופן עצמאי. וככל שנדרשת שמיעת ראיות באופן עצמאי - האם יש לעשות זאת במסגרת הליך תקיפתה הישירה של החלטת הממונה במסגרת בית דין זה, או שמא בהליך נפרד, ואיזה? והאם קיים הבדל בהקשר זה בין סירוב לרשום את ההסכם הקיבוצי כיוון שארגון העובדים החתום עליו הנו "ארגון מטעם", לבין סירוב לרשמו בשל פגמים גלויים לעין שאינם מחייבים שמיעת ראיות?

70. דרך אפשרית לפתור את הקשיים היא באמצעות איחודם של שני המסלולים –

מסלול התקיפה המנהלית של החלטת הממונה שלא לרשום הסכם כהסכם קיבוצי, ומסלול הפנייה לבית הדין לצורך הכרעה בשאלת תוקפו של ההסכם מכוח סמכותו הייחודית - למסלול אחד, תוך הרחבה בהתאם של היקף ביקורתו של בית הדין על החלטת הממונה. היינו, על מנת למנוע שני מסלולים מקבילים שעלולים להתנגש זה בזה, ועל מנת להבטיח ודאות בנוגע למעמדו הנורמטיבי של ההסכם הקיבוצי שבמחלוקת - ניתן לקבוע כי ביקורתו של בית דין זה, בעתירה כנגד החלטת הממונה שלא לרשום הסכם קיבוצי, תהא ביקורת מסוג "דה נובו" במובן מוגבל, במסגרתה לא יתעלם בית הדין מההליך שהתנהל בפני הממונה אך יוכל לשמוע ראיות באופן עצמאי ככל שיסבור שיש בכך צורך, ויוכל לשקול את כלל הנתונים



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

ולקבל את ההכרעה הנכונה בעיניו לגבי תוקף ההסכם (ורישומו כפועל יוצא מכך), גם אם לא נפלו פגמים מנהליים בהחלטת הממונה. ניתן ללמוד בהקשר זה, בשינויים המחויבים, מדברים שנכתבו על ידי פרופ' יצחק זמיר בנוגע לדיון "מקורי" בערכאה שיפוטית (דברים שנכתבו ביחס להחלטות מכוח חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998, אך יפים גם בהקשרים אחרים), כדלקמן:

**"השאלה כיצד בית המשפט ידון וישקול את האינטרסים המתמודדים בעניין הגילוי צריכה להיות מופקדת בידי בית המשפט, ובית המשפט אמור להחליט בשאלה זאת לפי נסיבות העניין. מצד אחד, יהיה זה בלתי נכון ובלתי מעשי למנוע בעד בית המשפט להתייחס לדיון שהתקיים בפני הרשות הציבורית, אם ובמידה שיראה זאת לנכון. אם יראה זאת לנכון, הוא יוכל לאמץ ראיות בכתב או בעל פה שהיו בפני הרשות הציבורית, שקיבלה את ההחלטה בעניין הגילוי, או טענות שהושמעו בפניה. תהיה זאת טעות לחייב את בית המשפט להתעלם מן התיק שהוכן על ידי אותה רשות, לאסוף את כל הראיות בעצמו ולשמוע מחדש את כל העדים שהופיעו בפני הרשות.**

**מצד אחר, אם בית המשפט יראה זאת לנכון, הוא יוכל לשמוע מחדש עדים מסוימים או לאסוף ראיות נוספות. הווי אומר, הדיון בפני בית המשפט, לפי סעיף 17 לחוק, אינו בגדר ביקורת שיפוטית רגילה ואף אינו צריך להיות בגדר דיון מחדש, אלא הוא דיון גמיש שיכול להתבסס באופן חלקי או מלא על חומר שהיה בפני הרשות הציבורית, אם ובמידה שהדבר ייראה לבית המשפט נכון ומועיל בנסיבות העניין" (זמיר 2015, בעמ' 20).**

היינו, לפי אפשרות זו, במסגרת עתירה כנגד החלטת הממונה לבית דין זה לא יסתפק בית הדין בביקורת מנהלית אלא יפעיל שיקול דעת עצמאי בשאלת מעמדו של ההסכם שבמחלוקת כ"הסכם קיבוצי", אך בלא להתעלם מהדיון שכבר התקיים בהקשר זה בפני הממונה. במסגרת זו יהא



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

רשאי בית הדין להסתמך על הראיות שהובאו בפני הממונה או חלקן, וכן לשמוע מחדש ראיות שהוגשו בפני הממונה או ראיות חדשות, והכול לפי שיקול דעתו ולפי הצורך בהתאם לכלל נסיבות העניין, לרבות סוג הפגמים שמצא הממונה בהסכם שבמחלוקת. בהמשך לכך יקבל בית הדין הכרעה עצמאית לגבי מעמד ההסכם ולא יהא מחויב להחלטת הממונה (גם אם לא נפל בה פגם מנהלי), אך יוכל גם להסתמך על החלטת הממונה ככל שיסבור כי הדבר מוצדק, לרבות "מתוך כבוד לרשות המנהלית שהחוק הסמיך אותה בעניין הנדון... מתוך הכרה ביתרון היחסי של הרשות באותו עניין, וגם מתוך רצון שלא לבזבז משאבים שיפוטיים ואחרים שלא לצורך" (זמיר 2015, בעמ' 24). כל זאת בכפוף לכלל נסיבות העניין, ותוך לקיחה בחשבון של הזכויות המעורבות וחשיבותן. הכרעת בית הדין במקרה כזה תהא בעלת משמעות כפולה - הן ביחס למעמד ההסכם כ"הסכם קיבוצי", והן בנוגע לחיוב הממונה לרשמו ככזה.

71. הצדדים כלל לא התייחסו לשאלות אלו, ויצאו כאמור מנקודת מוצא כי הביקורת השיפוטית שיש להפעיל על החלטת הממונה היא ביקורת מנהלית, וכי החלטתו משליכה לא רק על רישומו של ההסכם אלא גם על מעמדו המהותי. משכך, איננו קובעים בשלב זה מסמרות בשאלות דלעיל, לרבות בנוגע לסוג הביקורת השיפוטית על החלטת הממונה ודרך הפעלתה, ונושאים אלו יותרו ב"צריך עיון" לעתיד לבוא (או - וכך ראוי - יוסדרו במסגרת תיקון החקיקה אשר יסדיר באופן כולל את סמכויות הממונה).



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

בהתאם, במסגרת ההליך שלפנינו תתבסס הכרעתנו על נקודת המוצא של הצדדים ועל פי אופי הטענות שהועלו בפנינו על ידי המבקשת, היינו בהתאם לכללי הפעלתה של ביקורת מנהלית ובהתבסס על חומר הראיות שהוצג בפני הממונה.

72. **לסיכום ביניים:** החלטת הממונה נתונה ככל החלטה מנהלית לפיקוח שיפוטי, וככלל נדרשת ביקורת קפדנית בהתחשב ברוחב סמכותו של הממונה ובהשלכתה האפשרית על זכות ההתארגנות. עם זאת יש לזכור כי החלטת הממונה אינה זו שמקנה להסכם את מעמדו כ"הסכם קיבוצי", אלא מתייחסת להיבט הפורמאלי של רישום בלבד (רישום שעל אף חשיבותו, אינו קונסטטיטוטיבי). לכן הסכם שהוגש לרישום ועומד בכל שאר תנאיו של חוק הסכמים קיבוציים - יהווה הסכם קיבוצי גם אם טרם נרשם, והשגות בקשר למעמד זה תתבררנה בבתי הדין לעבודה בהתאם לסמכותם הייחודית. היה והממונה יחליט לרשום מסמך כהסכם קיבוצי - אין בכך כדי לפגוע בסמכות בית הדין לבחון ולקבוע במסגרת הליכים שיובאו בפניו אם אכן מדובר ב"הסכם קיבוצי" כמשמעותו בחוק, ואין חובה לתקוף לצורך כך את החלטת הממונה (הגם שזו אפשרות קיימת).

ככל שהממונה יסרב לרשום הסכם קיבוצי - הדרך שנקבעה על ידי בית המשפט העליון לצורך תקיפת ההחלטה היא פנייה לבית דין זה בבקשת-צד בסכסוך בין-ארגוני. השאלה איזה סוג ביקורת יפעיל בית הדין על החלטת הממונה, והאם ביקורת מנהלית בלבד, הושארה ב"צריך עיון" שכן לא הועלתה ונטענה בצורה מסודרת, אך הוצעה אפשרות לשקול "איחוד" של מסלול התקיפה המנהלית ומסלול בחינתו הישירה של תוקף ההסכם





## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

הקיבוצי, על מנת שהחלטה שתתקבל תתייחס לא רק לרישומי של ההסכם אלא גם לתוקפו המהותי.

במקרה הנדון לפנינו, החלטת הממונה תיבחן במשקפי הביקורת המנהלית, בהתאם לנקודת המוצא של המבקשת ואופי הטענות שהועלו על ידה.

### מן הכלל אל הפרט

73. בהתבסס על אמות המידה הכלליות שנקבעו על ידנו, נעבור לבחינת המקרים הספציפיים בגינם הוגשו בקשות-הצד שבפנינו. כפי שעולה מהפירוט לעיל, בקשת-הצד בסב"א 62655-11-14 הוגשה כנגד החלטת הממונה שלא לרשום כהסכם קיבוצי את ההסכם שנחתם בין המבקשת לבין התאחדות התאגידיים ביום 23.9.12. כפי שעולה מהניתוח לעיל, אנו סבורים כי החלטה מסוג זה מצויה בגדר סמכותו של הממונה מכוח החוק. לאחר עיון בטענות הצדדים וכלל החומר שצורף על ידם, שוכנענו כי החלטה זו ניתנה על ידי הממונה בהתבסס על תשתית עובדתית מספקת להחלטה מנהלית, באופן סביר ומידתי, ולאחר מתן זכות טיעון לכל הצדדים הרלוונטיים, כך שלא הובאה עילה המצדיקה התערבות בה. להלן נפרט הנמקתנו לקביעה זו, תוך התייחסות לטענות העיקריות שהועלו.

74. מקובלת עלינו עמדת המדינה וההסתדרות הכללית, כי העובדים הזרים המועסקים בענף הבניין - על אף העסקתם הייחודית מכוח החלטת ממשלה באמצעות תאגידיים ייעודיים - מהווים חלק מענף הבניין במסגרתו מבוצעת עבודתם. בהתאם, חלים עליהם צווי ההרחבה של ענף זה (ע"ע (ארצי)



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

453/06 ניקולא דאטקו - י. שומרני בע"מ (20.8.07), ולאחר המעבר לשיטת התאגידים - ע"ע (ארצי) 72/08 מיכאלצ'ה ניקולאי - עומר הנדסה ובניה בע"מ (30.12.10), בסעיף 25 לפסק הדין וכן עב' (אזורי ת"א) 10318/07 מארש יוסיף - רימס שרותי כ"א בע"מ (30.12.09); עב' (אזורי ת"א) 8804/06 מאראסרי קיטיוואט - סולל בונה ניהול עובדים זרים (10.6.09); ע"ר (אזורי ת"א) 4040/08 רסידו מאגרי אנוש בע"מ - אנדריי פרונזה (9.11.10); עב' (אזורי י-ם) 1390/06 ויקטור רומננקו - דניה סיבוס חברה לבניין בע"מ (18.11.08).

הטענות שהושמעו מצד התאחדות התאגידים ובמידה רבה גם על ידי המבקשת, על כך שאין חד-משמעיות בתחולת צווי ההרחבה בענף הבניין על העובדים הזרים, מתעלמות לטעמנו מהפסיקה לעיל; מהעובדה כי לתאגידים אין למעשה ענף פעולה אחר זולת ענף הבניין כך ששיוכם לענף כוח האדם הוא מלאכותי במידה רבה; וכן מתכלית ההעסקה באמצעות תאגידים ייעודיים, שהייתה בין היתר הגברת הפיקוח על המעסיקים לצורך שמירה על זכויות העובדים הזרים (עב' (ארצי) 2/06 **מלגם ניהול כוח אדם בע"מ - מדינת ישראל** (17.5.06)). לאור זאת, אין הצדקה להוציא את העובדים הזרים באופן שרירותי מהענף בו הם מועסקים, רק בשל משטר העסקה שנקבע על ידי הממשלה לצורך שיפור מצבם. בהתאם אף נקבע בסיווג האחיד של ענפי הכלכלה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כי ענף הבניין כולל בחובו "**גיוס כוח אדם לעבודה בבנייה באמצעות חברות ייעודיות**" (סעיף 4103), בעוד שמענף שירותי כוח האדם הוחרגו "**חברות המספקות כוח אדם לבנייה**" (סעיף 7820).



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

75. בהתחשב בכך שהעובדים הזרים מועסקים בענף הבניין שכמ אל שכמ עם שאר עובדיו של ענף זה - מקובלת עלינו קביעת הממונה כי לא ניתן להכיר בענף נפרד כביכול של "תאגידי כוח אדם זר לבניין" לצורך חתימת הסכם קיבוצי כללי נפרד שיחול רק על העובדים הזרים, ולא ניתן ליתן תוקף להסכם קיבוצי - בין כללי ובין מיוחד פלוראלי - הקובע תנאים נפרדים לעובדים הזרים בהתבסס על מוצאם. הדברים מדברים בעד עצמם ואינם מחייבים הרחבה; בית דין זה קבע זה מכבר, בהתבסס על הלכה מבוססת ורבת שנים, כי "הסדר משפטי המפלה את העובד הזר לרעה לעומת חברו העובד הישראלי פוגע בערך השוויון, שהוא מערכי היסוד של שיטת המשפט בישראל. דינו של הסדר כזה להתבטל, בהיותו מנוגד לתקנת הציבור" (ס"ק (ארצי) 18/08 התאחדות הקבלנים והבונים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה (15.11.09)).

להסרת ספק נדגיש כי גם אם אין הפליה בזכויות הפרטניות הקבועות בהסכם (להבדיל מההסכם הראשון שאין חולק כי הפחית את שכרם של העובדים הזרים לעומת השכר הענפי) - עצם ההפרדה ההסכמית בין העובדים הזרים לבין העובדים הישראליים היא שפוגעת בערך השוויון; עלולה לקבע תחושות של ניכור, העדר שייכות ונחיתות חברתית; עלולה ליצור הפליה בייצוגן של האוכלוסיות השונות כלפי המעסיק; ובעתיד אף להוביל לפגיעה כלכלית ישירה (בג"צ 6698/95 קעדאן נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 (2000); בג"צ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך, פ"ד סג(2) 298 (2009); בג"צ 746/07 רגן נ' משרד התחבורה, פ"ד סד(2) 530 (2011); עב' (אזורי ת"א) 9690/09 יצחק אבבה - א.א. מוקד 101 בע"מ (23.10.12)).



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

76. ראוי לציין בהקשר זה כי ההסכם עליו חתמו המבקשת והתאחדות התאגידים אינו מנסה להתייחס לנושאים ייחודיים שעלולים להטריד את העובדים הזרים מתוך מגמה לשפר את רווחתם, תוך פתרון בעיות קונקרטיות הנובעות מעצם העסקתם באמצעות תאגידים ייחודיים או בשל העובדה כי הם מועסקים במדינה שאינה שלהם רחוק ממשפחותיהם (שאזי ייתכן וניתן היה להצדיק התייחסות נפרדת בהתייחס לנושאים אלה), אלא מתיימר לקבוע את תנאי העבודה הבסיסיים לרבות שעות עבודה, שכר וכן הפרשות סוציאליות (תוך קביעה שעלולה להטעות לפיה הפיקדון בסך 700 ₪ לחודש בו מחויבים התאגידים מכוח נוהל רשות האוכלוסין **"כולל בתוכו הפרשות על חשבון קופת גמל, קרן השתלמות וכן על חשבון פיצויי פיטורים"**, בלא ציון הזכאות לזכויות האמורות כשלעצמה).

ההטבות היחידות שנטען על ידי המבקשת כי נכללו בהסכם לעומת צו ההרחבה בענף הבניין (שחל כאמור ממילא על העובדים הזרים) הם תעריף גבוה יותר של דמי הבראה (בהתאם למגזר הציבורי) וזכאות לתשלום דמי מחלה בשיעור 100% מהיום הראשון למחלה; ב"כ המבקשת נשאל אם זכויות אלו עולות בשוויון הכספי על עלות דמי החבר (כמו גם דמי הטיפול המקצועי-ארגוני), והשיב כי הדבר לא נבדק אך הכדאיות הכלכלית נובעת גם מפעילויות נוספות שמבצעת המבקשת לרבות פעילות אכיפה. בהקשר זה אנו מוכנים להניח כי קיימים יתרונות מעצם ההתארגנות, דוגמת פעילויות אכיפה, שאינם באים לידי ביטוי בהכרח בזכויות כלכליות ישירות, אך לא די בכך על מנת להצדיק חתימה על הסכם



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

קיבוצי נפרד המתייחס לאוכלוסייה ספציפית מתוך ענף שלם (ענף הבניין) רק בשל מוצאה השונה.

77. קביעותינו לעיל הן מעבר לצורך, שכן קביעתו העיקרית של הממונה - אליה נתייחס להלן - נגעה להיותה של המבקשת במקרה זה "ארגון מטעם", באופן שאינו מאפשר להכיר בה כארגון עובדים של העובדים הזרים וזאת ללא קשר לסוג ההסכם עליו חתמה. עם זאת, סימני השאלה שמעלה ההסכם כמפורט לעיל, וכן התמיהות שהעלה ההסכם הראשון, רלוונטיים גם לצורך הדיון בשאלת הוכחתו של "ארגון מטעם", שכן יש בהם כדי להעיד (ולו במידה מסוימת) על שיתוף פעולה בין המבקשת לארגון המעסיקים שאינו בהכרח לטובת העובדים הזרים.

מחלוקת נוספת שהעלו הצדדים היא השאלה אם ייתכן יותר מארגון עובדים יציג אחד ב"ענף", ובהתאם אם ניתן לחתום על הסכם קיבוצי כללי בענף שכבר יש בו צו הרחבה להסכם קיבוצי כללי שנחתם על ידי ארגון עובדים אחר (שאלה שהמבקשת הרחיבה בה בטיעוניה אך למעשה לא היוותה חלק מהחלטת הממונה). שאלה זו אינה נדרשת לצורך הכרעה בהליכים שלפנינו, וממילא אין צורך כי נתייחס אליה.

78. הטעם העיקרי שעמד כאמור בבסיס החלטת הממונה הוא קביעתו כי **"ההתארגנות היא פסולה שכן היא נעשתה ע"י המעסיקים ומטעמם"**. לאחר שקילת טענות הצדדים שוכנענו כי הראיות שהוצגו על ידי ההסתדרות הכללית - ולא נסתרו במהותן על ידי המבקשת - היוו במקרה זה בסיס מנהלי מספק להחלטת הממונה כי הצטרפותם של העובדים



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

הזרים למבקשת לא הייתה הצטרפות וולונטארית ואוטנטית ולפיכך המבקשת אינה יכולה להיחשב כארגון עובדים יציג לצורך חתימת ההסכם, גם אם נתייחס אליו כאל הסכם קיבוצי מיוחד פלוראלי. נזכיר בהקשר זה בין היתר את הודעת הדוא"ל שצוטטה לעיל (כמו גם ראיות נוספות שהוצגו על ידי ההסתדרות הכללית ופורטו בחלקן לעיל ובהרחבה בהחלטת הממונה), ומלמדת כקביעת הממונה על "עולם יחסי עבודה הפוך" בו תחילה נוצר קשר בין המעסיקים לבין ארגון העובדים, ורק לאחר מכן נעשית החתמה של העובדים על טפסי הצטרפות לארגון.

גם אם נציגי המבקשת הם אכן אלו ששוחחו עם העובדים או חלקם והחתימו אותם על טפסי ההצטרפות (והדבר לא הוכח בפני הממונה) - הראיות שהוצגו בפני הממונה מלמדות על מעורבות פעילה של המעסיקים בעצם התארגנותם (או ליתר דיוק ארגונם) של העובדים בארגון עובדים; בחירת ארגון העובדים אליו יצטרפו; ואף החתמתם של העובדים בפועל על טפסי הצטרפות (ולא רק העברה טכנית של הטפסים כפי שנטען), באופן הפוגע באופן ממשי בוולונטאריות של ההצטרפות. עצם כך שההתאחדות היא שהודיעה למבקשת כי יש בידה טפסי הצטרפות של למעלה מ- 50% העובדים - ולא להיפך - אומרת דרשני ולא הובאו לה הסברים משכנעים. לאור זאת החלטתו של הממונה, שלא לרשום את ההסכם הקיבוצי נוכח היותה של ההתארגנות "פסולה שכן היא נעשתה ע"י המעסיקים ומטעמים", היא החלטה סבירה המתבססת על ראיות מנהליות מספקות.

79. אשר לטענה כי ההסתדרות הכללית ביצעה מהלכים דומים לאלה אותם ביצעה המבקשת בכל הנוגע לדרך החתמת העובדים הזרים על טפסי



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

הצטרפות - מעבר לכך שנושא זה לא התברר בפנינו שוכנענו שאינו נדרש לצורך הכרעתנו, שהרי גם אם נניח כי הטענה נכונה - אין בה כדי להשליך על תוקפה וסבירותה של החלטת הממונה. גם אם נצא מנקודת הנחה כי ארגון עובדים אחר פעל בעבר בדרך דומה לזו בה פעלה המבקשת (ככל שהדבר אכן נעשה, ואיננו מביעים עמדה בקשר בכך) - אין בכך כדי לרפא את דרך צירופם של העובדים הזרים לשורות המבקשת בהתאם להחלטת הממונה.

המבקשת והתאחדות התאגידים הדגישו בהקשר זה את עקרון תום הלב אך גם אם היינו יוצאים מנקודת הנחה כי ההסתדרות הכללית אכן פעלה בהקשר זה בסטנדרטים כפולים (וכאמור איננו קובעים כך) - איננו סבורים כי עובדה זו יכולה להצדיק רישומו של הסכם קיבוצי והכרה בו ככזה, על כל המשתמע מכך (לרבות לגבי זכות העובדים לחופש התארגנות והאפשרות לגבות מהם דמי טיפול מקצועי-ארגוני), גם כאשר מסתבר שאין מדובר כלל ב"ארגון עובדים" וולונטארי ועצמאי (לכך שטענת מניעות לא תשלול דיון בשאלות אלו ראו למשל בעניין **אוניברסיטת תל אביב**). עם זאת נדגיש להסרת ספק, כי קביעת הממונה מתייחסת להסכם הקיבוצי מיום 23.9.12 בלבד, ואין בה כדי להעיד על פעילות המבקשת בהיבטים אחרים או בעניינים נוספים.

80. לסיום החלק העוסק בהסכם מול התאחדות התאגידים נציין, כי לא מצאנו ממש בטענות המבקשת בדבר פגיעה בכללי הצדק הטבעי או בדבר משוא פנים בדרך ניהולה של ההתדיינות בפני הממונה בקשר להסכם זה. צודקת המדינה כי טענות המבקשת בקשר לכך הן אנקדוטליות וכי גם כלפי



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

המבקשת גילה הממונה סלחנות דיונית, וכדוגמא - כאשר אפשר לה לתקן מספר פעמים את טפסי הרישום שהגישה לצורך רישום ההסכם כהסכם קיבוצי (ובמסגרת זו שינתה המבקשת את טופס הרישום מהסכם קיבוצי כללי להסכם קיבוצי מיוחד פלוראלי על אף שמדובר בשינוי מהותי שהוא חלק מעיקריו של ההסכם; בהמשך ביצעה שינוי מהותי נוסף במספר העובדים החברים בה, כאשר בטפסים הראשונים טענה לחברות של 100% מהעובדים בחלק מהתאגידים, וכל זאת מבלי להציג בפני הממונה ולו טופס הצטרפות אחד).

81. אשר לטענות המבקשת בעניין **ההסכם מול עמישב**: כפי שעולה מהפירוט לעיל, אנו סבורים כי הממונה רשאי, מכוח סמכותו, לדון בבקשת ההתנגדות שהגישה ההסתדרות הכללית בקשר להסכם זה; לקיים דיון מנהלי בפניו לרבות לצורך איסוף עובדות ושמיעת טענות; ולקבל החלטה מנומקת המקבלת או דוחה את ההתנגדות ובהתאם לכך לרשום את ההסכם כהסכם קיבוצי או לסרב לרשמו. החלטת הממונה תהא כפופה, כמפורט לעיל, לביקורתו השיפוטית של בית דין זה מכוח סעיף 25(2) לחוק בית הדין לעבודה.

נעיר כי מטענות הצדדים עלתה מחלוקת נלווית, בשאלה אם ניתן לגבות דמי טיפול מקצועי-ארגוני מרגע שההסכם הקיבוצי המאפשר זאת הוגש לרישום, או שמא רק לאחר שנרשם. אין בכוונתנו לדון במחלוקת נלווית זו בהליך שבפנינו, שכן לא נדרשה להכרעתנו והצדדים אף לא טענו בה בצורה מסודרת.





## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

82. אשר לטענת המבקשת בדבר איחור בהגשת ההתנגדות בהתייחס להסכם מול עמישב:

1. ראשית נציין כי אין מדובר במועד הקבוע בחוק אלא בתקנות (והשוו ללוח הזמנים שנקבע על ידי המחוקק בסעיף 10(א) לחוק לצורך הגשת ההסכם הקיבוצי לרישום - חודשיים ממועד חתימתו - תוך מתן סמכות מפורשת לממונה להאריך את המועד "אם מצא שהדבר מוצדק **בנסיבות העניין**"). שנית נציין כי מחוקק המשנה מצא לנכון להגדיר מועד להגשת התנגדות כחלק מלוח הזמנים לרישומם של ההסכם הקיבוצי, כך שדרך כלל ובהעדר התנגדות - אמור ההסכם להירשם בסמוך לאחר חלוף המועד שנקבע (כפי שנקבע בתקנה 2 ג'). יש לפיכך חשיבות בהקפדה על לוחות הזמנים, כחלק מקיומו של הליך מסודר בפני הממונה, וכחלק מהוודאות והיציבות הנדרשים במערכות יחסי עבודה קיבוציות.

2. עם זאת, איננו סבורים כי העדרה של תקנה מפורשת המאפשרת לממונה להאריך את המועד במקרים המתאימים - משמעה הסדר שלילי המונע ממנו לעשות כן. המגמה הברורה העולה מהחקיקה ומהפסיקה היא "לאפשר מרחב מסוים של גמישות בנוגע להארכת מועדים הקבועים בחיקוק" (בר"מ 2340/02 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רמת השרון נ' וכת, פ"ד נז(3) 385 (2003); להלן: עניין וכת), על מנת להגשים את תכלית החקיקה ולמנוע סיכול שלה מטעמים פרוצדוראליים גרידא. מקובלת עלינו לפיכך עמדת הממונה, כי קיימת לו סמכות עזר - מכוח סמכותו לדון בהתנגדות ולקבוע את סדרי הדיון בה - להארכת המועד שנקבע בתקנות לצורך הגשת התנגדות



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

(והשוו לעניין **וכט** וכן ל-בר"מ 901/14 **עבוד נ' עיריית חיפה** (6.7.14)). הדברים נכונים מכוח קל וחומר כאשר לוקחים בחשבון כי גם ללא הגשת התנגדות פורמאלית רשאי הממונה לבחון אם לפניו "הסכם קיבוצי", כמפורט בהרחבה לעיל.

3. לאור האמור, ככל שמוגשת לממונה בקשה להארכת מועד להגשת התנגדות - הוא רשאי להיענות לה, ככל שהשתכנע כי ישנה סיבה סבירה להגשת ההתנגדות באיחור, או כי קיים טעם אשר בגינו מוצדק לאפשר את הגשתה למרות האיחור. בעת קבלת החלטה בבקשה להארכת מועד להגשת התנגדות על הממונה לפעול באופן שוויוני, סביר, מידתי, תוך שמירה על כללי הצדק הטבעי, תוך לקיחה בחשבון של כל השיקולים הרלוונטיים (דוגמת מידת האיחור והשלב בו מצוי רישום ההסכם), ומתוך ראיית התכלית של ההליך המנוהל בפניו.

4. במקרה שלפנינו, בהתחשב בחשיבות הדברים שהועלו על ידי ההסתדרות הכללית בהתנגדותה ובהשלכותיהם על ציבור עובדים רחב בשילוב משך האיחור הקצר, לא מצאנו עילה להתערב בהחלטת הממונה ליתן הארכת מועד. עם זאת נעיר, כי ראוי היה לחייב את ההסתדרות הכללית להגיש בקשה מסודרת להארכת מועד; לקבל החלטה מנומקת בקשר לכך; ולא להסתפק בתשובה לקונית כי מדובר באיחור של יומיים בלבד.

### סיכום

83. סוף דבר: נוכח כל האמור לעיל, שתי בקשות-הצד נדחות.



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

החלטת הממונה מיום 27.4.14, שלא לרשום את ההסכם שנחתם בין המבקשת לבין התאחדות התאגידים כהסכם קיבוצי, התקבלה כדין ולא מצאנו עילה להתערב בה. אשר לבקשה לרישום של ההסכם שנחתם בין המבקשת לבין עמישב - הממונה מוסמך ליתן החלטה בהתנגדות שהגישה ההסתדרות הכללית בקשר לכך, ובהתאם יימשך ההליך בפניו בהתאם לסדרי הדין שייקבעו על ידו. כמקובל בסכסוכים מעין זה, אין צו להוצאות.

טרם סיום מצאנו לנכון להדגיש שוב את קריאתו של בית המשפט העליון בבג"צ **התאחדות התאגידים** למחוקק להבהיר באופן מסודר וברור, בחקיקה ובחקיקת משנה, את סמכויות הממונה ואמות המידה להפעלתן; הביקורת השיפוטית על החלטותיו; ושאר הנושאים כפי העולים מפסק דין זה. אין לנו אלא להצטרף לקריאה זו.

ניתן היום, כ"ו חשוון תשע"ז (27 נובמבר 2016), בהעדר הצדדים ויישלח אליהם.

משה טוינה,

סיגל דוידוב-מוטולה,

יגאל פליטמן,



## בית הדין הארצי לעבודה

סב"א 62655-11-14

סב"א 6759-12-14

---

שופט

---

מר יהודה פורת,  
נציג ציבור (מעסיקים)

---

שופטת

---

נשיא, אב"ד

---

מר אלעזר וייץ,  
נציג ציבור (עובדים)