



בית הדין הארצי לעבודה

בר"ע 15004-11-17

ניתנה ביום 27 נובמבר 2017

1. הסתדרות העובדים הכללית החדשה
2. הנציגות המשותפת של העובדים בבזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ
- המבקשות

1. בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ
2. מדינת ישראל
- המשיבות

3. פרטנר פתרונות תקשורת נייחים שותפות מוגבלת
4. הוט טלקום שותפות מוגבלת
5. סלקום ישראל בע"מ
- מתייצבות בהליך

בפני הנשיא יגאל פליטמן, השופטת לאה גליקסמן, השופטת סיגל דוידוב-מוטולה
נציג ציבור (עובדים) מר שי צפריר, נציג ציבור (מעסיקים) מר עצמון ליפשיץ

- בשם ההסתדרות - עו"ד איריס ורדי, עו"ד אלעד מורג, עו"ד יערה צישינסקי
- בשם נציגות העובדים - עו"ד רם כספי, עו"ד ירון קוכמן
- בשם בזק - עו"ד אשר חלד, עו"ד שירי שלו
- בשם המדינה - עו"ד גדי שילה
- בשם הוט - עו"ד גדעון רובין
- בשם פרטנר - עו"ד דרור סברנסקי, עו"ד גילי ברוקס וורון, עו"ד גיל אגמון
- בשם סלקום - עו"ד רועי בלכר, עו"ד אליאור כורם



בית הדין הארצי לעבודה

בר"ע 15004-11-17

החלטה

השופטת לאה גליקסמן והשופטת סיגל דוידוב-מוטולה

לפנינו בקשת רשות ערעור על החלטתו של בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב (השופטת חופית גרשון יזרעאלי ונציגי הציבור גבי שוש ברוך ומר משה רוזנבלום; ס"ק 17-10-50466). בהחלטה נקבע כי עובדי בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן: **בזק**) וארגונם היציג (הסתדרות העובדים הכללית החדשה; להלן: **ההסתדרות**) רשאים לנקוט צעדים ארגוניים קצרים ומוגבלים בלבד בסכסוך העבודה שהוכרז על ידם. עילתו של הסכסוך במתן אפשרות לספקי שירות לבצע עבודות בתוך תשתיות בזק, שלא באמצעות בזק אלא על ידי קבלנים אחרים, על יסוד מכתב מנכ"ל משרד התקשורת (בפועל) מר מימון שמילה מיום 19.10.2017.

1. הרקע לבקשה:

1.1. במסגרת רפורמת השוק הסיטונאי במסגרתו נפתח שוק התקשורת הנייחת לתחרות, חויבה בזק החל מיום 1.8.2015 לאפשר לספקי שירות אחרים, כגון חברת פרטנר וחברת סלקום, להשתמש בתשתית גישה נייחת קיימת השייכת לבזק, דהיינו להניח כבלי תקשורת שלהן בתוך התשתית הקיימת של בזק.

1.2. לצורך מימוש האמור לעיל פרסם משרד התקשורת ביום 30.7.2015 מסמך "יישום הוראות ביטחוניות לעניין בעלי התשתית - נספח 1 לתיק שירות סיטונאי שימוש בתשתיות פיזיות", שבו נקבע בין היתר כי על פי דרישות גורמי הביטחון יבוצעו העבודות בתקופת המעבר, עד ליום 1.11.2015, על ידי בעל התשתית בלבד.

1.3. ביום 6.7.2016 פרסם משרד התקשורת את נספח 1א לתיק השירות, אשר החליף את נספח 1, ובו נקבע, בין היתר, בסעיף 2.3 כך:

א. **על פי דרישות גורמי הביטחון העבודות בתשתיות יבוצעו, על ידי בזק עצמה או מספר מצומצם של חברות, אשר בזק נוהגת להיעזר בשירותיהן במקרים חריגים ובתיאום עמה.**

ב. ...

(ההדגשה אינה במקור; להלן – **הסעיף שבמחלוקת**).

1.4. בשלהי שנת 2016 התפרסמה הצעת חוק ממשלתית, שבהמשך נתקבלה במסגרת תיקון לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב - 1982, שלפיה מפעיל פנים ארצי יתן למפעיל פנים ארצי אחר שימוש בתשתית הפאסיבית



בית הדין הארצי לעבודה

בר"ע 15004-11-17

שלו. במקביל, ביום 8.12.2016, הכריזה ההסתדרות על סכסוך עבודה בבזק בהתייחס בין היתר, לכוונה להוציא עבודה הנתונה לעובדי חברת בזק - לעובדי קבלן. לטענת נציגות העובדים, בדיון שהתקיים בוועדת הכלכלה ביום 12.12.2016 הובהר כי אין בכוונת התיקון לשנות או לגרוע מהעיקרון שלפיו רק עובדי בזק הם שעובדים והם שימשיכו לעבוד בתשתיות בזק, זאת למעט מקרים חריגים בהם בזק עצמה נעזרת בשירותי קבלנים.

1.5. ביום 19.10.2017 הוציא מנכ"ל משרד התקשורת (בפועל), מר מימון שמילה מכתב לבזק (להלן – **מכתב מר שמילה**), בהמשך להתכתבות קודמת, שלפיו, בין היתר, הביטוי "במקרים חריגים" בסעיף שבמחלוקת, "**מתייחס לחריגות המקרים בהם נוהגת בזק להסתייע במספר מצומצם של חברות (קבלנים) ולא לחריגות המקרים בהם יוכלו ספקי השירות להסתייע באותם קבלנים**". בסיכום המכתב נדרשה בזק לאפשר לספקי השירות "**לבצע את העבודה המבוקשת על ידי קבלן כאמור באופן מיידי ובהתאם להוראות תיק השירות ונספחיו**". משמעות הדברים היא שלספקי השירות ניתנה אפשרות בחירה אם לבצע את העבודות הדרושות להם בתשתיות בזק על ידי בזק או על ידי קבלנים אחרים, ובלבד שהם קבלנים מורשים שבזק נעזרת בהם.

1.6. במכתב מיום 21.10.2017 הודיע מר אריאל יעקובי, יו"ר הסתדרות עובדי המדינה ומחזיק תיק בזק בהסתדרות לבזק, כי ככל שייעשה ניסיון לבצע עבודה בתחום הפעילות הרגילה והשוטפת של החברה על ידי גורמים חיצוניים - תיאלץ ההסתדרות להפעיל את סכסוך העבודה עליו הכריזה ביום 8.12.2016. בהמשך לכך, עתרה בזק לבית הדין האזורי למתן צו מניעה כנגד העיצומים.

1.7. להשלמת התמונה נציין כי בזק הגישה ביום 9.11.2017 עתירה לבג"צ, במסגרתה טענה, בין היתר, כי מכתב מר שמילה מהווה "תיקון דה פקטו" של נספח 1א לתיק השירות, בכך שהוא מאפשר ביצוע עבודות לאספקת שירות שימוש בתשתיות פיזיות גם על ידי קבלנים חיצוניים, ללא כל הגבלה על סוג העבודות אותן ניתן לבצע באמצעות הקבלנים החיצוניים. לטענת בזק, במכתב מר שמילה נפלו פגמים רבים, המצדיקים את ביטולו. נציין, כי בזק לא עתרה למתן צו ביניים במסגרת עתירתה. במאמר מוסגר נוסף, כי לטענת המדינה מכתב מר שמילה מבהיר את הסעיף שבמחלוקת ולא מהווה תיקון של הנספח. כבר בשלב זה נציין, כי משהמחלוקת בדבר תוקפו וחוקיותו של מכתב מר



בית הדין הארצי לעבודה

בר"ע 15004-11-17

שמילה תלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון, לא נידרש אליה במסגרת החלטה זו.

2. החלטת בית הדין האזורי:

בית הדין האזורי קבע כי מחד הצדק עם בזק כי חובה עליה לסור למרותו של הרגולטור, ולא נתון לה שיקול דעת בשאלה האם לאפשר כניסת ספקים חיצוניים לביצוע עבודות התשתית לאחר מכתבו של מר שמילה. מאידך,

"התרשמנו כי יישום החלטתנו של משרד התקשורת יש בו כדי להשליך על עבודתם של עובדי בזק. בדיון נאמר, כי השלכת ביצוע העבודות בתשתיות קיימות של בזק על ידי חברות קבלניות, עלולה להוביל לפיטורי כ- 1000 עובדים. אמירה זו לא נתמכה בראיות, אולם סביר, כי פתיחת שוק התחרות הנייחת לתחרות, ומתן אפשרות לחברות אחרות לבצע עבודות בתשתיות בזק, עשויה לחולל שינוי בנפח העבודה בבזק, שינוי שעשוי להשפיע על זכויות העובדים ומצבת כוח האדם. אין בכך כדי לקבל את טענת המשיבות [ההסתדרות והנציגות המשותפת של עובדי בזק] בדבר פגיעה כה חמורה מבחינתן, כמו כן, ספק בעינינו אם ניתן להגדיר את המהלך ככניסת עובדי קבלן תחת עבודה מאורגנת".

לאור זאת, הגיע בית הדין האזורי למסקנה כי אופיים של הצעדים הארגוניים הוא מעורב ואין מדובר בשביתה פוליטית אסורה. בית הדין שוכנע כי מדובר בשביתה "מעין פוליטית" ובנסיבות אלה, בהתאם לפסיקה, לעובדים זכות למחות על הפגיעה הישירה שהם צופים בתנאי עבודתם, אך זכותם לנקוט באמצעים ארגוניים קצרים ומוגבלים בלבד. נוכח האמור, התיר בית הדין האזורי לעובדים לנקוט בצעדים ארגוניים מידתיים משך יומיים בלבד (במועדים שנקבעו על ידו), ובמסגרת זאת קבע כי הם רשאים שלא לשתף פעולה עם קבלנים חיצוניים בעבודות תשתית הנוגעות לסכסוך מושא הליך זה. בית הדין הדגיש כי העובדים מנועים מלנקוט צעדים יזומים לסיכול או לשיבוש ביצוע עבודות על ידי צד שלישי, ככל שלא נדרש סיועם לביצוע העבודות, וככל שהעובדים יתבקשו לבצע בעצמם את העבודות - יבצעו אותן באופן מלא.

3. טענות הצדדים בבקשת רשות הערעור:

בשל הצורך ליתן החלטה בדחיפות, ובהתחשב בעובדה שמדובר בהחלטה בבקשת רשות ערעור על סעד זמני, לא נפרט את כל טענות הצדדים אלא נתמצת את עיקרן, ולא נתייחס במסגרת הכרעתנו לכל טענות הצדדים.



בית הדין הארצי לעבודה

בר"ע 15004-11-17

4. נציגות העובדים טענה כי הגם שבית הדין האזורי הכיר בזכות השביתה בנסיבות המקרה - הוא פירק בפועל את העובדים מנשקם בעצם קביעת המועד המדויק לעיצומים והתרתם בהיקף מצומצם מדי. זאת, מבלי שנקט במקביל צעד חלופי לקידום פתרון הסכסוך, דוגמת חיוב הצדדים בהידברות.
5. בתגובתה לבקשת רשות הערעור הפנתה בזק לבקשתה בבית הדין האזורי, במסגרתה טענה, בין היתר, כי השביתה מכוונת כנגד החלטת הריבון, שניתנה בניגוד לעמדתה החולקת של בזק, וכי "שביתה כזו נגד החלטות הריבון במטרה לכפות עליו שינוי בהחלטתו - איננה חוקית או אפשרית". בדיון לפנינו עתרה בזק כי בית הדין יורה לצדדים לנהל הידברות, תוך "הקפאת מצב קיים" עובר למכתב מר שמילה, דהיינו שעובדי בזק ימשיכו לבצע את עבודות התשתיות של ספקי השירות.
6. המדינה טענה כי הצעדים הארגוניים מכוונים למעשה כנגד התחרות בתחום התקשורת, אין מדובר בסכסוך עבודה בין נציגות העובדים לבין בזק, ואין לאפשר עיצומים שתכליתם סיכול פתיחת התחרות בשוק התקשורת; במכתב מר שמילה המדינה לא פעלה כ"מעסיק, כבעלים, כמתקצב או כמי שמכווין את פעילותה העסקית של בזק", אלא בסמכות האסדרה העומדת לרשותה ומאפשרת לה לפקח על פעילויות גופים פרטיים. בנסיבות אלה, לא קיימת מגבלה על פעילות המדינה וחובת הידברות עם המבקשים; ככל שקיימים פגמים בפעילות המדינה הנובעים מן הדין המנהלי הנושא ייבחן בערכאה המוסמכת לכך, ואין מקום לדון בטענות לעניין זה כטענות שיש לדון בהן במישור יחסי העבודה בבזק.
7. בדיון שהתקיים לפנינו שמענו את טענות נציגות העובדים, בזק והמדינה וכן את טענות הוט, פרטנר וסלקום (להלן יחד - החברות או ספקי השירות), שניתנה להן אפשרות להגיש עמדה בכתב ולטעון לפנינו. בתמצית, טענו החברות כי לאמיתו של דבר אין מדובר בסכסוך עבודה בין נציגות העובדים לבין בזק, וכפועל יוצא מכך אין מדובר בשביתה כמשמעה במשפט העבודה. לפי הנטען, תכלית הצעדים הארגוניים, וכן מטרתם המשותפת של בזק ונציגות העובדים בהליך זה היא לסכל את הרפורמה והתחרות בענף התקשורת.
8. **דיון והכרעה:**
- לאחר שקילת טענות הצדדים, ובהתחשב בטענותיהן של בזק, המדינה והחברות, אנו סבורות כי בטרם הכרעה בבקשת ההסתדרות "לקבוע כי מדובר בשביתה לגיטימית ולאפשר לנציגות העובדים לעשות שימוש בכלים שמקנה הדין", יש



בית הדין הארצי לעבודה

בר"ע 15004-11-17

להכריע בשאלת סיווג השביתה, ובשאלה האם מכתב מר שמילה אכן מקים עילה לגיטימית לשביתה. לטעמנו התשובה לשאלות אלו אינה ברורה מאליה, ועולות במסגרת ההליך סוגיות כבדות משקל בדבר סיווג השביתה, בהתחשב בכך שהיא סבה למעשה על החלטת הרגולטור שאף המעסיק עצמו מתנגד לה, ועניינה ביחסים שבין בזק לבין צדדים שלישיים, המתחרים בה. בין היתר, יש לשקול את ההשלכות שיש לכך שבשונה ממקרים שנדונו בעבר בעניין נמלי היס וחברת החשמל, המדינה אינה מעורבת בקביעת תנאי העבודה בחברת בזק; אין מדובר בעריכת שינוי מבני בבזק; וכן מדובר בעבודות שצדדים שלישיים, ספקי השירות, הזמינו מבזק ומבקשים כעת את האפשרות להזמין מקבלנים אחרים, להבדיל ממצב שבו בזק עצמה מוסרת עבודות שלה לביצוע על ידי קבלנים.

לעת הזו, אין לנו צורך להכריע בשאלות כבדות משקל אלה, נוכח העובדה כי בכל מקרה, בהתאם לפסיקה, זכות השביתה כנגד החלטה של הרגולטור מותנית בכך שלהחלטה השלכות על זכויות העובדים. זאת, כאשר טענה בדבר השלכות כאמור צריכה להיות מעוגנת בתשתית עובדתית, ואין די בהשפעה שולית או בהשפעה שסיכווייה להתרחש מזעריים. אמנם, אין צורך להוכיח השלכות ברורות, ודאיות ומיידיות, אך יש להוכיח כי קיימת אפשרות סבירה שלהחלטה תהיינה השלכות על זכויותיהם וביטחונם התעסוקתי של העובדים [סעיף 28 לחוות דעתה של השופטת גליקסמן בסק"כ (ארצי) 40815-07-13 לשכת המסחר תל אביב והמרכז - הסתדרות הכללית העובדים החדשה (23.9.2013)].

לטעמנו, מהאמור בהחלטת בית הדין האזורי (ראו סעיף 3 לעיל) ומהראיות שהיו לפניו עולה כי לעת הזו לא הונחה תשתית עובדתית, ולו לכאורית, בנוגע להשלכות מכתב מר שמילה על זכויות עובדי בזק וביטחונם התעסוקתי ובדבר עצם קיומן של השלכות שאינן שוליות או ספקולטיביות. כך למשל, לא הוברר היקפן של העבודות שבוצעו עבור ספקי השירות ושיעורן היחסי בפעילותה של בזק; האם עובדים שעוסקים בעבודות אלה עוסקים גם בעבודות אחרות; האם המהלך יגרור צורך בשינוי מצבת כוח האדם של בזק (כאשר נדרשת כאמור לעיל אפשרות סבירה לכך, ולא די בהעלאת טענה כוללנית על פגיעה בביטחונם התעסוקתי של הטכנאים); משמעותם של ההסכמים הקיבוציים בהקשר זה; ועוד.

על כן, משלא הונחה תשתית עובדתית מספקת, ולו לכאורית, לא ניתן להכריע בשאלת סיווג השביתה ובשאלה האם מכתב מר שמילה מקים עילה לגיטימית לשביתה. לטעמנו די בטעם זה כדי לקבוע כי לעת הזו לא הובאה הצדקה להתערבות



בית הדין הארצי לעבודה

בר"ע 15004-11-17

בהחלטת בית הדין האזורי אשר הגבילה את הצעדים הארגוניים. ככל שבהליך העיקרי או בהליך אחר שיוגש על ידי מי מהצדדים, תונח תשתית עובדתית על השלכות מכתב מר שמילה על זכויות העובדים וביטחונם התעסוקתי, יהיה צורך להכריע בשאלות שפורטו לעיל. בהמשך לכך, וככל שייקבע כי קמה לנציגות העובדים עילת שביתה לגיטימית, יהיה על בית הדין לדון בהיקפה של זכות השביתה, ובכלל זאת **היקף, משך ומהות** האמצעים הארגוניים שיש להתיר לנציגות העובדים להפעיל, וכן לשקול סעדים חלופיים להתרת השביתה, כגון חיוב הצדדים לנהל הליך של הידברות.

בשלב זה, נוכח העובדה שלא הונחה תשתית עובדתית בנוגע להשלכות מכתב מר שמילה, אף איננו סבורות כי יש לחייב את המדינה לקיים הידברות עם נציגות העובדים בקשר למכתב מר שמילה.

9. לאמור נוסף, כי כאמור, הוגשה עתירה לבג"צ בדבר תוקפו וחוקיותו של מכתב מר שמילה, וממילא ככל שתתקבל עמדתה של בזק בעתירה זו יתייטר לכאורה הצורך בצעדים ארגוניים, וכן יתכן שלהכרעה תהיה רלוונטיות גם לשאלות האחרות המתעוררות במקרה הנדון.

10. **בהתייחס לחוות דעתו של חברנו, הנשיא יגאל פליטמן:**

10.1. כאמור, לצורך הכרעה בבקשת רשות הערעור שהגישה ההסתדרות להסיר את המגבלות שהטיל בית הדין האזורי על נקיטת צעדים ארגוניים נוספים יש להכריע תחילה בשאלת סיווג השביתה וקיומה של עילת שביתה בשל מכתב מר שמילה, וככל שמדובר בעילה לגיטימית לשביתה - בשאלת היקף השביתה ומידתיותה. בהעדר תשתית עובדתית מספקת בנוגע להשלכות מכתב מר שמילה על זכויות עובדי בזק וביטחונם התעסוקתי **לא ניתן לטעמנו לפסוק בשאלות אלה**. בהחלטת בית הדין האזורי צוין במפורש כי לא הונחו לפניו ראיות לתמיכה בטענה בדבר פיטורי עובדים, וקביעתו בדבר השלכות ההחלטה מבוססת על התרשמותו ועל סברתו, ובלשונו "סביר להניח", עת הוא ציין כי **"אין בכך כדי לקבל את טענת המשיבות [ההסתדרות והנציגות המשותפת של עובדי בזק] בדבר פגיעה כה חמורה מבחינתן"**. גם אם החלטה בבקשה לסעד זמני ניתנת על יסוד תשתית עובדתית לכאורית, הרי שבמקרה הנדון לא הוצגה ולא הוכחה תשתית עובדתית, ולו ברמה הלכאורית, להשלכות מכתב מר שמילה על זכויותיהם וביטחונם התעסוקתי של עובדי



בית הדין הארצי לעבודה

בר"ע 15004-11-17

בזק. לפיכך, אין בחוות דעתנו התחמקות מהשאלה המועלית בבקשת רשות הערעור, אלא הבהרה כי לפי התשתית העובדתית הקיימת **לא ניתן לפסוק בה**, שכן לדעתנו לא ניתן לפסוק בה על יסוד ה**נחה** שלמכתב מר שמילה השלכות על זכויות העובדים וביטחונם התעסוקתי, ובכל מקרה נדרשת תשתית עובדתית, ולו לכאורית, על **מהות השלכות והיקפן**. מאותו טעם, גם אין מקום לדון לעת הזו בשאלת היקף זכות השביתה ומידתיותה.

10.2. אין בחוות דעתנו משום סתימת הגולל על התיק העיקרי, שכן פתוחה הדרך בפני נציגות העובדים לפנות לבית הדין האזורי בבקשה לשנות את החלטתו, תוך הצגת תשתית עובדתית נוספת ומפורטת יותר, ולהעלות את כל טענותיה.

10.3. נוכח מסקנתנו כי לא הונחה לפני בית הדין האזורי תשתית עובדתית, ולו לכאורית, על השלכות מכתב מר שמילה, הרי שבנסיבות העניין אין מקום להחזרה יזומה של ההליך לבית הדין האזורי לגיבוש תשתית עובדתית נוספת בתוך פרק זמן קצר, כמוצע על ידי הנשיא. מובן, כי ככל שנציגות העובדים תפנה לבית הדין האזורי, בית הדין ידון בבקשתה בתוך פרק זמן קצר יחסית, כמתחייב ממהות העניין. אשר למתן צו לשמירת המצב הקיים, שמשמעותו האופרטיבית לאור חלוף הזמן היא "החזרת המצב לקדמותו" והקפאת תוקפו של מכתב מר שמילה, הרי שסעד זה לא נתבקש על ידי נציגות העובדים, ומכל מקום כמובהר לעיל, לעת הזו אין מקום למתן סעדים חלופיים לזכות השביתה. זאת, מבלי להידרש לשאלת סמכותו של בית דין זה ליתן צו בעניין מכתבו של מר שמילה, שכן מדובר בצו שאין עניינו ביחסי העבודה, אלא ביחסים שבין בזק למתחרותיה והרגולטור, ובמיוחד בהתחשב בעובדה שתוקפו של מכתב מר שמילה עומד במוקד עתירתה של בזק לבג"צ, עת בזק לא מצאה לנכון לבקש צו ביניים.

11. **סוף דבר**: נוכח כל האמור לעיל, ולו תישמע דעתנו - בקשת רשות הערעור על החלטת הביניים של בית הדין האזורי מיום 2.11.2017 תידחה. למותר לציין, כי מדובר בהחלטה בבקשה לסעד זמני, על יסוד התשתית העובדתית שהונחה לפני בית הדין האזורי נכון לעת הזו. ממילא, וכפי שהובהר לעיל, ככל שתונח לפני בית הדין האזורי על ידי מי מהצדדים תשתית עובדתית אחרת, תיבחן מחדש הסוגיה, על כל היבטיה.

12. כמקובל בסכסוכים קיבוציים - אין צו להוצאות.



בית הדין הארצי לעבודה

בר"ע 15004-11-17

הנשיא יגאל פליטמן

אי החלטה נחושה

1. בהסתמך על התשתית העובדתית שהונחה בפניו, פסק בית הדין קמא, בסעיפים 11-13 להחלטתו, כזאת:

"מחד, הצדק עם בזק כי חובה עליו לסור למרותו של הרגולטור, הוא משרד התקשורת, ולחברת בזק לא נתון עוד שיקול דעת בשאלה אם לאפשר כניסת ספקים חיצוניים לביצוע עבודות התשתית, לאחר מכתבו של מנכ"ל משרד התקשורת בנושא זה.

מאידך, התרשמנו כי יישום החלטתו של משרד התקשורת יש בו כדי להשליך על עבודתם של עובדי בזק... סביר, כי פתיחת שוק התקשורת הנייחת לתחרות, ומתן אפשרות לחברות אחרות לבצע עבודות בתשתית בזק, עשויה לחולל שינוי בנפח העבודה בבזק, שינוי שעשוי להשפיע על זכויות העובדים ומצבת כוח האדם.

סיכומו של עניין, אופיים של הצעדים הארגוניים כפי שהוא נחזה כעת הוא מעורב, ואין מדובר בשביתה פוליטית אסורה, מדובר בשביתה מעיין פוליטית.

בנסיבות אלה, לעובדים זכות למחות על הפגיעה הישירה שהם צופים בתנאי עבודתם. עם זאת, זכאים העובדים לנקוט באמצעים ארגוניים קלים ומוגבלים בלבד... יומיים בלבד 5.11.2017 ו – 6.11.2017."

2. על החלטה זו הגישה המבקשת בקשת רשות ערעור שעניינה אחד בלבד – מסקנתו המשפטית של בית הדין קמא, הקובע מצד אחד ש"מאבקים של העובדים מוצדק", ובאותה החלטה ממש "פירק את העובדים מנשקם שבדין" – זכות השביתה, בהקציבו לה יומיים בלבד כשביתה מעין פוליטית.

3. בנסיבות אלה, לאור גדרה של בקשת רשות הערעור, במקום להידרש לשאלה המשפטית שהיא מעלה, הרחיקו חבריי לשאלה אחרת, תוך שהם נמנעים מלדון בשאלה שמעלה בקשת רשות הערעור. החלטתם, סבה על ההיבט העובדתי של החלטתו של בית הדין קמא, ולדעתם – "לעת הזו לא הונחה תשתית עובדתית מספקת, המאפשרת לקבוע כי להחלטה [של משרד התקשורת] השלכה על זכויות עובדי בזק וביטחונם התעסוקתי"; וכי "למותר לציין כי מדובר בהחלטה בבקשה לסעד זמני על יסוד התשתית העובדתית שהונחה בפני בית הדין האזורי... וככל שבהליך העיקרי או בהליך אחר שיוגש על ידי מי מהצדדים תונח תשתית עובדתית אחרת, תבחן מחדש הסוגיה על כל היבטיה".



בית הדין הארצי לעבודה

בר"ע 15004-11-17

השאלה המשפטית בדבר סיווג השביתה המעין פוליטית הושארה בצריך עיון.

4. מבחינתנו, אי החלטתם הנחושה, למרות שהדבר מתבקש, לדון בשאלה המשפטית שהעלתה בקשת רשות הערעור לעניין סיווג שביתה המסווגת מראש כשביתה מעין פוליטית והשאריתה בצריך עיון, משמעותה – איון בקשת הצד כולה שהגישה המבקשת, וללא צורך.

פתור בלא כלום

5. התמודדות ישירה עם השאלה המשפטית שמעלה בקשת רשות הערעור, עדיפה בעינינו על הימנעות מלדון בה על סמך פנייה להיבט העובדתי; למרות שלא לגביו הוגשה בקשת רשות הערעור; ובייחוד שבדרך זו נשכחות הלכות יסוד, כגון: שבבקשה לסעד זמני - התשתית העובדתית שעליה נסמך בית הדין קמא צריכה להיות לכאורית; ושככלל, ולבטח לא בבקשת רשות הערעור על החלטה בסעד זמני – הערכאה הערעורית איננה מתערבת ועוד ללא הנמקה, במסכתה עובדתית כפי שהצטיירה בפני ערכאה המבררת.

6. אלא שבאמור לא סגי. שכן, החלטת חבריי פותרת למעשה ובלא כלום, לא רק את בקשת רשות הערעור על החלטה לסעד זמני שניתנה אלא את בקשת הצד כולה ועוד בטרם נשמעה ונדונה.

במילים אחרות, אי החלטת חבריי בבקשת רשות הערעור כמתבקש, מתעלמת מהשלכותיה על התיק העיקרי של בית הדין האזורי, וסותרת עליו את הגולל.

7. להבהרת האמור נזכיר שוב את החלטת בית הדין קמא לפיה - מאבקם של העובדים מוצדק וקמה להם זכות שביתה הראויה להסתוווג מראש כשביתה מעין-פוליטית, המוגבלת לכן מראש לשני ימי שביתה בלבד, שלענייננו, כבר מוצו. מיצוי זכות השביתה כאמור הינו עוד אפילו בטרם החל משא ומתן על השלכת החלטת המנכ"ל על תנאי עבודתם ובטחונם התעסוקתי של עובדי בזק, למרות שבית הדין קמא סבר כי החלטה זו "עשויה לחולל שינוי בנפח העבודה בבזק שעשוי להשפיע על זכויות העובדים ומצבת כח האדם".

8. ככל שכך הם הדברים, תוצאתם היא שמבקשי בקשת רשות הערעור שהגישה על החלטת בית הדין האזורי שהכירה בהשלכת החלטת מכתב המנכ"ל על תנאי



בית הדין הארצי לעבודה

בר"ע 15004-11-17

עבודתם – מוצאים את בקשתם שלהם כפתורה מראש ובלא כלום, אפילו ביחס לתיק העיקרי שטרם נדון.

הדרך המידתית

9. בנסיבות שנמנו, דומה לנו, שאין מקום שלא לדון בשאלה המשפטית שהונחה לפתחנו בבקשת רשות הערעור, ואין מנוס מלדון בה תוך כדי הבהרת דרכו של בית דין זה בנסיבות דומות של שביתה, שרק ככל שהיא לא מידתית יכולה להפוך למעין-פוליטית. להמחשת האמור, נניח שתי הנחות:

ראשית, כי הרגולטור מחליט כדין, בניגוד למצב שהיה לפני 19.10.17, כי יש להתיר לקבלני ספקי השירות להיכנס לתשתיות בזק, ולבצע שם עבודות הנדרשות להנחת קווי תקשורת עבור ספקי השירות, כשהאחריות והתחזוקה של אותן תשתיות נשארות של בזק, לרבות בגין מעשי האחרים בהן.

שנית, שלאותה החלטה השלכה על תנאי עבודתם וביטחונם התעסוקתי של עובדי בזק, כפי שסבר בית הדין קמא, ועל פני הדברים דומה שאין לשלול זאת מראש.

במקרה שכזה, הלכה לפיה זכות השביתה מתמצית בשני ימי עיצומים, הינה הלכה בלתי מידתית שאינה מתאימה לתחום יחסי העבודה הקיבוציים שבמסגרתם היא נקבעה.

10. משמעותה של הלכה זו, של "שגר צו ושכח", הינה, שלאחר שניים-שלושה ימי מחאה, אין לארגון העובדים זכות שביתה; וזאת עוד בטרם הוסדר עניין תנאי עבודתם וביטחונם התעסוקתי ביחסם עם מעסיקים. בכך הם נשארים נטולי אמצעי התמודדות מאזניים אל מול כח המעסיק להכתיב להם חד צדדית את תנאי עבודתם וביטחונם התעסוקתי.

בעבר, אכן כך היה המצב. באותה תקופה אכן רבו השביתות הפראיות והלא חוקיות; משום שהעובדים שביטחונם התעסוקתי הוטל על כף, לא יכלו לעמוד מנגד את חשו שמכתיבים להם חד צדדית את תנאי עבודתם ופרישתם.



בית הדין הארצי לעבודה

בר"ע 15004-11-17

11. הלכה המסווגת דיכוטומית ומראש שביתה עוד בטרם ננקטו אמצעים, כשביתה מעין פוליטית המוגבלת לשניים-שלושה ימי מחאה – אינה מידתית ומתעלמת מכך שזכות השביתה אינה מתמצית בשביתה כללית.
- שביתה מוגדרת, ככל הפרעה מאורגנת למהלך העבודה הסדיר. שביתה יכולה להיות מלאה, חלקית, שביתה האטה וכו'. בקיצור, פנים רבות ומגוונות לה. לפיכך, אין לשלול מראש את האפשרות, שבמהלך סכסוך עבודה מתמשך, ארגון עובדים ינקוט אמצעי שביתה כאלה שמצד אחד לא יפגעו, למשל, יתר על המידה בציבור, לא יסכלו את החלטת הרגולטור והמחוקק; ומאידך, יאפשרו להפעיל לחץ על המעסיק לגבי תנאי עבודתם וביטחונם התעסוקתי בעקבות השלכת החלטת הרגולטור והמחוקק על עניינים אלה במקום עבודתם.
12. דרכו של בית הדין, שהותוותה על פי האמור, הביאה את הצדדים לסכסוך העבודה להידברות על מנת למצוא פתרון לסכסוך, ואין ערוך לתרומתו של בית הדין ליחסי עבודה תקינים במשק ולמניעת שביתות.
- בית הדין פסק, כי ככל שמדובר בהשלכה של חוק או החלטה רגולטורית על תנאי עבודתם וביטחונם התעסוקתי של העובדים במקום עבודתם – קמה לעובדים הזכות החוקית בת הזכות החוקתית של חופש ההתארגנות – לשבות. כמובן, שמימוש אותה זכות שביתה חייב להיות מידתי, כך שמצד אחד מידת הפגיעה בציבור בשביתה בשירותים ציבוריים תהא מוגבלת, והחלטת הרגולטור או המחוקק, לקידום רפורמה ותחרות חופשית, למשל - לא תסוכל; ומאידך, יתאפשר לארגון העובדים להפעיל כוחו הארגוני באמצעות זכותו לשבות, אולם באופן מידתי.
13. בפועל ממש הדברים נעשו, על ידי ליווי צמוד ושוטף של בית הדין את המגעים שבין הצדדים הרלוונטיים לסכסוך העבודה; עם דיווח קצוב-זמן מצד אותם צדדים, על התפתחויות המגעים ביניהם, ביחס לאותו סכסוך שהוליד את בקשת העובדים להשתמש בנשק השביתה. בדרך זו, נותבו צדדי הסכסוך למשא ומתן ענייני והתייטר הצורך לשבות; וככל שהיה מקום לאישור שביתה מידתי, נקבע דיון לבחינת המשכה ואמצעיה לאחר בחינת התנהלות הצדדים עד לשלב אותו דיון.
14. בדרך זו, על בית הדין קמא לילך גם במקרה שלפנינו, ככל שיחזור ויקבע כי לעובדים זכות שביתה, שאם לא תהא מידתית תהפוך גם לשביתה מעין-פוליטית.



בית הדין הארצי לעבודה

בר"ע 15004-11-17

תגובה לתגובה שעלתה על גדותיה

15. לתגובת חבריי לדעתנו אוסיף שלוש הערות:

א. לעניין העדר התשתית העובדתית: לדעת חבריי, במקרה הנדון "לא הוצגה ולא הוכחה תשתית עובדתית, ולו ברמה הלכאורית, להשלכות מכתב מר שמילה על זכויותיהם וביטחונם התעסוקתי של עובדי בזק... ובכל מקרה נדרשת תשתית עובדתית, ולו לכאורית, על מהות ההשלכות והיקפן."

לעניות דעתנו, תשתית עובדתית שכזאת, שתניח דעת חבריי ומראש – לעולם לא ניתן יהיה להניח למפרע אלא רק בדיעבד, לאחר שיתברר מה קרה בבזק בעקבות מכתב מר שמילה. לאור הגיונה של טענה זו, לא היה מקום שבית דין זה יקים את זכות השביתה עקב רפורמות אחרות ופתיחת השוק לתחרות, כמו חברת הנמלים וחברת החשמל וכו'. למותר לציין, שלא בנתיב אותה הדעה הלכה ההלכה. השאלה היתה שאלה של סבירות השפעת הרפורמה על ביטחונם התעסוקתי של העובדים ותנאי עבודתם. בית הדין קמא סבר, בצו זמני, על פי התשתית שהונחה לפניו, שאפשר שיהיה למכתב מר שמילה השלכה כאמור, ולפיכך קבע כי קמה זכות שביתה וסיווג אותה כשביתה מעין-פוליטית.

ב. סתימת הגולל על ההחלטה שניתנה: חבריי, בדעתם, לא רק שסתמו את הגולל על בקשת הצד העיקרית בטרם נדונה, אלא סתמו את הגולל על ההחלטה שכבר ניתנה על ידי בית הדין קמא בבקשת הצו הזמני, המתירה למבקשת שביתה בת יומיים. לדעתם, כיוון שלא הונחה תשתית עובדתית מספקת לאשר יקרה בעתיד ביחס להשלכות מכתב מר שמילה על תנאי עבודתם וביטחונם התעסוקתי של עובדי בזק – לא היה מקום אפילו לאשר את אותה שביתה שאושרה בהחלטת בית הדין קמא, ושעליה ביקשה המבקשת לערער.

ג. בקשת הצד העיקרית וסתימת הגולל: נצא מתוך הנחה שהמבקשת הוכיחה את הבלתי ניתן להוכחה מראש באופן המניח דעת חבריי כי למכתב מר שמילה, המאפשר כניסה חופשית של עובדי ספקי השירות לתשתיות בזק – השלכה על ביטחונם התעסוקתי ותנאי עבודתם של עובדי בזק. ככל שלא יוכח הדבר, כמובן לא תקום עילת שביתה. אולם ככל שיוכח הדבר, תסווג השביתה כמעין-פוליטית, לדעת חבריי ולדעת בית הדין קמא.

ביחס לשביתה מעין פוליטית, על פי החלטתו של בית הדין קמא, די בשביתה בת יומיים. דא עקא שזכות שביתה זו, בנסיבות המקרה, כבר מוצתה.



בית הדין הארצי לעבודה

בר"ע 15004-11-17

משמעות הדבר היא, כי גם אם תעמוד המבקשת במשימת ההוכחה הבלתי אפשרית שהוצבה בפניה – לא יתאפשר לה לשבות יותר, לאור ההלכה המנחה את בית הדין קמא ביחס לשביתה מעין פוליטית, כל עוד בית דין זה לא הביעה דעתו ביחס אליה. ההתייחסות לשאלה משפטית אם כן היא מחויבת המציאות ובהעדרה נסתם הגולל למפרע על בקשת הצד שהגישה המבקשת לבית הדין קמא.

סטטוס קוו אנטה

16. משאלה הם הדברים, אם דעתנו היתה נשמעת, היה מקום להחזרת בקשת הצד שהגישה המבקשת, להמשך דיון בבית הדין קמא, על מנת שידון בה לאלתר, תוך כשבוע ימים, תוך השלמת התשתית העובדתית ושמיעת טענות הצדדים הנוספים שצורפו לבקשת רשות הערעור ותוך מתן החלטה בהקדם האפשרי לאחר הדיון. אולם, עד למתן החלטה אחרת על ידי בית הדין קמא, החלטה מאוזנת מצד בית דין זה מחייבת שמירת המצב הקיים כך: שעבודת עובדי בזק עבור ספקי השירות פרטנר וסלקום – תימשך כרגיל ללא גביית מחיר (לפי שעה) כמוצע על ידי ב"כ בזק; ושאותם ספקי שירות יוכלו להמשיך ביצוען של עבודות שהחלו בהן בתשתיות בזק עם עובדים שאינם עובדי בזק, אולם מעבר לזאת - לא תבוצענה עבודות אחרות עבורם על ידי עובדים שאינם עובדי בזק בתשתיות בזק.

נציג ציבור (עובדים) מר שי צפרייר

לאחר קריאת העמדות השונות, אני מצרף את תמיכתי לעמדת השופטות לאה גליקסמן וסיגל דוידוב-מוטולה.

נציג ציבור (מעסיקים) מר עצמון ליפשיץ

לאחר קריאת העמדות השונות, אני מצרף את תמיכתי לעמדת השופטות לאה גליקסמן וסיגל דוידוב-מוטולה.



בית הדין הארצי לעבודה

בר"ע 15004-11-17

סוף דבר

על דעת רוב חברי ההרכב, וכנגד עמדתו החולקת של הנשיא יגאל פליטמן, בקשת רשות הערעור נדחית. אין צו להוצאות.

ניתנה היום, ט' כסלו תשע"ח (27 נובמבר 2017) בהעדר הצדדים ותישלח אליהם.

סיגל דוידוב-מוטולה,
שופטת

לאה גליקסמן,
שופטת

יגאל פליטמן,
נשיא, אב"ד

מר עצמון ליפשיץ,
נציג ציבור (מעסיקים)

מר שי צפיר,
נציג ציבור (עובדים)