



המכללה לביטחון לאומי

מחזור מ"ו, 2018-2019

הצעה מחקר לעבודה שנתית

בחינה מחודשת של האיסור על התארגנות משרתי הקבע

בצה"ל לאור תהליכים עכשוויים

טיוטה שניה, 12 בנובמבר 2018

מגישה: סא"ל ענבל דה-פז

מנחה אקדמי: ????

נושא המחקר:

בחינה מחודשת של האיסור על התארגנות משרתי הקבע בצה"ל לאור תהליכים עכשוויים.

רקע:

זכות ההתארגנות בארגוני עובדים כוללת שלושה רכיבים שונים: החופש להתאגד, החופש לנהל משא ומתן קיבוצי, והזכות לנקוט בצעדים ארגוניים בסכסוך עבודה שהוכרז על פי חוק (שביתה). מדובר בזכות מוכרת כזכות יסוד במשפט הבינלאומי ובמרבית החוקות במדינות מודרניות. גם בישראל מוכרת הזכות האמורה, אף אם לא עוגנה בחוקי היסוד, והיא קבועה מזה עשרות שנים, בסעיף 33 ח' לחוק ההסכמים הקיבוציים, ומפורשת בהרחבה הולכת וגוברת על ידי המערכת השיפוטית. מדינת ישראל אף אשררה מספר אמנות עבודה בינלאומיות העוסקות בחופש ההתאגדות, תוך הטמעתן בדין הישראלי.

ב- 2009 עיגן המחוקק הישראלי בחקיקה את החובה על כל מעביד לנהל מו"ם עם ארגון עובדים שהפך יציג. בהמשך לתיקון חקיקה זה, החל "גל" של התארגנויות עובדים במקומות עבודה רבים במגזר הפרטי ונחתמו הסכמי קיבוציים רבים, שהסדירו זכויות עובדים שלא היו קיימות קודם לכן. במקביל לתיקוני החקיקה בתחום, הרחיבה פסיקת בתי הדין לעבודה עד מאוד את הזכויות האמורות. כל זאת, כחלק ממגמה כללית כוללת במדינה של הגברת זכויות הפרט בכלל, וזכויות העובדים בפרט.

שונים פני הדברים ביחס למשרתים בצה"ל ובכוחות הביטחון האחרים (משטרה, שב"ס, שב"כ, המוסד). הזכויות האמורות, על שלושת רבדיהן אינן חלות ביחס אליהם. כך, בצה"ל אוסרת פקודת המטה הכללי 8.0105 על התארגנות חיילים; במשטרת ישראל נקבע האיסור בסעיף 93 ב' לפקודת המשטרה, ביחס לעובדי השב"כ נאסרה ההתארגנות בהתאם לסעיף 20 (ב) לחוק שירות הביטחון הכללי וביחס לסוהרים – בהתאם לסעיף 129 א' לפקודת בתי הסוהר. המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים הוחרג מחוק הסכמים קיבוציים ונקבע לגביו כי שר העבודה, באישור ועדת חוץ וביטחון, רשאי להאריך את ההחרגה, בכל פעם לשנה אחת נוספת. זאת מתוך התפיסה כי ביטחון המדינה מחייב זאת, שכן הדבר נחוץ לשם שימור יעילותם של גופי הביטחון.

מצב זה נשמר, כסטטוס קוו, בין המשרתים בארגונים אלה לבין המדינה לאורך שנים ארוכות, וניתן להצביע על אירועים ספורים ונקודתיים בלבד בהם נעשו ניסיונות לאתגר תפיסה זו, בהיבט המשפטי. אף לא אחד מניסיונות אלה הבשיל לכדי איון האיסור האמור, או לכל הפחות קביעת הקלות ביחס אליו.

עם זאת, בעשורים האחרונים חלה שחיקה במעמד הציבורי של המשרתים בכוחות הביטחון, בדגש על המשרתים בצה"ל. בעוד שבעבר זכו המשרתים בצה"ל לאהדת הציבור, בשנים האחרונות נחשף צה"ל לביקורת ציבורית, בין היתר עקב יוזמות וצעדים שננקטו על ידי משרד האוצר. הציבור חצוי בין הסימפטיה לצה"ל כארגון ולאופן פעולתו בהיבט הביטחוני, לבין ביקורת וטענות לעניין זכויותיהם השכריות העודפות של המשרתים בו ולעניין אופן ניהולו את התקציב הניתן לו, בדגש על תקציב השכר.

אל מול מגמה זו, מצוי צה"ל (וכך גם ארגונים נוספים) במצב של ניגוד עניינים מובנה – מחד גיסא, הוא מייצג את משרתי הקבע כ"חליף" ועד העובדים וכמי שאמון על זכויותיהם, ומאידך גיסא עליו לנהל תקציב מוגבל אשר השכר וגמלאות המשרתים מהווים חלק בלתי מבוטל ממנו. פועל יוצא של הדברים נדרש צה"ל, כארגון, להכריע בין פגיעה בזכויותיהם של משרתי הקבע כדרך להפחית את מרכיב השכר, לבין פגיעה בהתעצמות.

המגמות שתוארו לעיל, הובילו לתהליכים שהתבוננות ביקורתית עליהם יכולה ללמד כי יש בהם, או למצער יכול להיות בהם, משום כרסום באופן יישומו של האיסור על זכות ההתארגנות, בצה"ל ובגופים נוספים. כחלק מהתהליכים האמורים, ניתן לציין שימוש לא מבוטל במדיה של הרשתות החברתיות. דוגמאות בולטות לכך ניתן למצוא בקבוצות בפייסבוק כגון קבוצת האימהות (ואימהות לעתיד) המשרתות בשירות הקבע "אשת חיל", ובארגון הארצי לקידום מעמד השוטר והסוהר (נשות השוטרים והסוהרים). יודגש, כי קיים פער בין האופן בו באים הדברים לידי ביטוי בצה"ל, שם הוקמה הקבוצה בידיעת הארגון והיא משמשת בעיקרה לתמיכה הדדית סביב סוגיות של הורות ולידה, לבין ארגונים אחרים. כך, רק לאחרונה החל גל מחאה בקרב גמלאי הגופים הביטחוניים האחרים ובני/ות זוגת עקב רצון של הממשלה שלא להעניק למשרתים בגופים האחרים, תוספת שניתנה למשרתי הקבע בצה"ל. המחאה, שכללה הפגנות, פנייה לערכאות ושיח ער עם נציגי הממשלה, הצליחה להביא לשינוי בעמדת הממשלה והתוספת אושרה. נראה, אפוא, שאירועים טקטיים עלולים להביא לשינויים אסטרטגיים בתחום.

מטרות העבודה:

- 1) לתאר ולנתח את התהליכים הללו ואת הגורמים להיווצרותם.
- 2) לבחון מהם היתרונות והחסרונות של האיסור על זכות ההתארגנות בהיקפו הגורף.
- 3) להציע עקרונות יסוד למודל, שיש בו כדי לייצר איזון נכון יותר, בין הצורך ביעילות הארגון, לבין הצורך לדאוג לזכויות הפרט של המשרתים בו.

שאלות המחקר:

- 1) מהם המאפיינים העיקריים של התהליכים הנוגעים ליישום האיסור על זכות ההתארגנות?
- 2) מהם הגורמים שמשפיעים על התפתחות התהליכים הללו?
- 3) מהם היתרונות של צמצום היקף האיסור על זכות ההתארגנות?
- 4) מהם החסרונות של צמצום היקף האיסור על זכות ההתארגנות?
- 5) מהם העקרונות שניתן להציע לשיפור האיזון בצרכים העדכניים של משרתי הקבע ביחס לצרכי המערכת?

תיחום המחקר:

- 1) עבודה זו מבקשת לבחון תהליכים הנוגעים ליישום האיסור על זכות התארגנות בצה"ל ובגופים ביטחוניים נוספים, וללמוד מהן האם, ובאיזה היקף, יש צורך לבחון את היקף האיסור על ההתארגנות בצה"ל. זאת, גם לאורם של מקרי בוחן בארגונים ביטחוניים בהם לא חל האיסור במלוא היקפו. מטבע הדברים, נוכח היקפה המוגבל של עבודת המחקר, לא ניתן יהיה להידרש למתרחש בכלל גופי הביטחון בישראל.
- 2) זכות ההתארגנות הינה חלק ממכלול של זכויות להן זכאים עובדים אל מול מעבידיהם, במסגרת יחסי עובד-מעביד. עבודת מחקר זו, תתמקד בשאלה היקפו של האיסור על זכות ההתארגנות בצה"ל, מבלי להידרש לשאלה הרחבה יותר, הנוגעת לצורך בהכרה במשרתים בצה"ל כעובדים, או למצער, כעובדים לצרכים מסויימים.

דרך הצגת הרעיונות (ראשי פרקים):

מבוא

פרק ראשון: זכות ההתארגנות מהי?

א. זכות ההתארגנות כזכות יסוד

ב. הגבלת זכות ההתארגנות בארגונים ביטחוניים

פרק שני: תהליכים הנוגעים ליישום האיסור על זכות ההתארגנות

א. תיאור התופעה בצה"ל

ב. תיאור התופעה במשטרת ישראל

פרק שלישי: הגורמים המשפיעים על תהליכים בתחום יישום זכות ההתארגנות

א. מעמד של משרתי הקבע

ב. ניגוד העניינים המובנה בו נתון צה"ל

ג. העדרם של מנגנוני בקרה וחקיקה מגנה

ד. משפט משווה – מודלים במדינות אחרות

פרק רביעי: יתרונות בצמצום היקף האיסור על זכות ההתארגנות בצה"ל?

פרק חמישי: חסרונות בצמצום היקף האיסור על זכות ההתארגנות בצה"ל?

פרק שישי: עקרונות לשיפור האיזון בין הצרכים העדכניים של משרתי הקבע לבין צרכי

המערכת

סיכום והמלצות

חשיבות העבודה:

האיסור על ההתארגנות בצה"ל, כמו גם בגופים ביטחוניים נוספים, מוחזק כמתחייב במציאות הביטחונית השוררת בישראל. קיומה של זכות למשרתים בצה"ל, ווודאי כארגון, לנקוט בעיצומים אל מול החלטה פיקודית או ארגונית, עומדת בסתירה למושכלות יסוד לגבי המשמעת הצבאית. על מנת לעמוד במשימתו כראוי אל מול האיומים הביטחוניים, זקוק צה"ל לסד"כ מלא ומתפקד בכל עת ולגמישות מירבית אל מול משרתיו. בנוסף, מתן זכות התארגנות לצד יכולת לנקוט בעיצומים, עלולה לייצר פגיעה במרותו של המפקד ובציר הפיקודי, עם היווצרו של גוף נוסף בעל סמכות נחזית להנחות את הנמנים על שורותיו. לפיכך, על פי התפיסה המקובלת, צמצום היקפו של האיסור עלול להוביל לפגיעה ביעילותו של צה"ל וביכולתו לתפקד, וכתוצאה ישירה מכך לפגוע בביטחון המדינה.

לכן, קיים צורך לבחון את התהליכים האמורים ואת הגורמים להם, להבין מה היקפם ואם קיים בהם פוטנציאל לפגיעה ביעילותו של צה"ל.

בצדו השני של המטבע ניצבים משרתי הקבע, שהם אזרחי מדינת ישראל, אשר האיסור על זכות ההתארגנות פוגע בזכויות יסוד שלהם. זאת, כאשר כלל לא בטוח האם הפגיעה היא מידתית או שניתנה הדעת לחלופות ראויות. ייתכן שקיומם של התהליכים האמורים, בא ליתן מענה לא מוסדר לפערים במימוש זכויותיהם של המשרתים.

לפיכך נכון לבחון, מהו היקף האיסור על זכות ההתארגנות שיאפשר פגיעה קטנה ככל הניתן בזכויות הפרט. כל זאת, מבלי לפגוע ביעילות הארגון ובמוכנותו בכל עת למילוי משימותיו במסגרת הביטחון הלאומי של מדינת ישראל.

צה"ל יכול להוות בהקשר זה מודל לגופים ביטחוניים נוספים, אשר גם בהם קיים איסור גורף על זכות ההתארגנות, ובהם ניתן, כבר כיום, לראות תהליכים משמעותיים יותר של כרסום אפשרי ביישומו.

יוזמת העבודה : הכותבת

מנחה העבודה :