



המכללה לביטחון לאומי  
מחזור מ"ו, 2018-2019

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

מגישה: סא"ל ענבל דה-פז  
מנחה אקדמי: ד"ר פאינה מילמן - סיון

מאי 2019



## תוכן העניינים

1	מבוא
4	א. הפגיעה בזכויות משרתי הקבע לאורך השנים
8	ב. מבנה העבודה
9	ג. תיחוס המחקר
10	פרק ראשון – זכות ההתארגנות
10	א. זכות ההתארגנות כזכות יסוד
13	ב. מגמות בהתארגנות עובדים בישראל
14	ג. הגבלת זכות ההתארגנות בצה"ל ובארגונים ביטחוניים
17	ד. משפט משווה
19	ד.1. גרמניה
22	ד.2. אירלנד
22	ד.3. בריטניה
24	ד.4. ארצות הברית
25	ד.5. קנדה
27	פרק שני: היבטים בתמורות שחלו במעמדם של משרתי הקבע
27	א. מעמדו של צה"ל
28	ב. מעמד משרתי הקבע – ההיבט החברתי
31	ג. מעמד משרתי הקבע – ההיבט המשפטי

- 35 ד. ההגנה על משרתי הקבע וניגוד העניינים המובנה בו נתון צה"ל
- 37 ה. מנגנוני חקירה ובקרה
- 39 ו. צמצום תקציב הביטחון ותוכנית רב שנתית (תר"ש) גדעון
- 41 ז. התגברות הצורך בהתארגנות
- 43 פרק שלישי: המרשתת והמדיה חברתית כפלטפורמה לשינוי
- 43 א. הרשתות החברתיות ומהפכה הנגשת המידע
- 44 ב. המרשתת והרשתות החברתיות במחאות חברתיות
- 46 ג. רשתות חברתיות והתארגנויות עובדים
- 49 ד. רשתות חברתיות בצה"ל ובארגונים ביטחוניים
- 51 ה. קבוצת הפייסבוק "אשת חיל"
- 57 פרק רביעי: דיון – חשיבה מחודשת על האיסור על זכות ההתארגנות
- 58 א. האם האיסור על זכות ההתארגנות לחיילים נדרש ממהותו ואופיו של השירות?
- 64 ב. החשש מפני מהלך מחאתי שיובל בידי משרתי הקבע
- 64 ב.1. התארגנותם של חיילי המילואים
- 65 ב.2. התארגנות השוטרים בישראל וארגון נשות השוטרים והסוהרים
- 68 ג. זכות ההתארגנות כתורמת לאטרקטיביות של שירות הקבע

69	פרק חמישי : מודלים עדכניים לארגון מייצג
69	א. מודלים קלאסיים להתארגנות חיילים
71	ב. מגמות של שינוי במודל הייצוג המאורגן ובמבנה ארגון העובדים
75	ג. קווי מתאר למודל אפשרי להתארגנות משרתי הקבע בצה"ל
77	סיכום
79	אחרית דבר
81	נספח
82	ביבליוגרפיה

## מבוא

עבודה זו מבקשת לבחון תהליכים ומגמות עכשוויים הנוגעים לפוטנציאל "ההתארגנות הקבוצתית" של משרתים בצה"ל ובארגונים ביטחוניים, לנוכח תופעות שמתהוות כבר כיום.

זכות ההתארגנות בארגוני עובדים כוללת שלושה רכיבים: החופש להתאגד, החופש לנהל משא ומתן קיבוצי והזכות לנקוט בצעדים ארגוניים בסכסוך עבודה שהוכרז על פי חוק (שביתה). זוהי זכות יסוד במשפט הבינלאומי ובמרבית החוקות במדינות מודרניות, והיא מוכרת, אף אם לא עוגנה בחוקי היסוד, גם בישראל<sup>1</sup>.

ב-2009 עוגנה בישראל החובה על כל מעביד לנהל מו"ם עם ארגון עובדים שהפך יציג<sup>2</sup>. תיקון חקיקה זה תרם ל"גל" של התארגנויות עובדים במקומות עבודה רבים במגזר הפרטי ולחתימת הסכמים קיבוציים, שלא היו קיימים קודם לכן. הרחבה נוספת לגבי יישום החובה האמורה נמצאה בפסיקת בתי הדין לעבודה. כל זאת, כחלק ממגמה כללית של הגברת זכויות הפרט בכלל ושל זכויות העובדים בפרט.

שונים פני הדברים ביחס למשרתים בצה"ל, ובמרבית כוחות הביטחון, אשר הזכויות האמורות אינן חלות ביחס אליהם. האיסור על ההתארגנות בצה"ל, כמו גם בגופים ביטחוניים נוספים, נתפס כמתחייב במציאות הביטחונית השוררת בישראל. האיסור מעוגן בתפיסה שקיומה של זכות המשרתים בצה"ל, לנקוט בעיצומים אל מול החלטה פיקודית או ארגונית, עומדת בסתירה למושכלות יסוד לגבי המשמעת הצבאית. צה"ל זקוק לסד"כ מלא ומתפקד בכל עת ולגמישות מרבית 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.

תפיסה זו והאיסור הנובע ממנה נשמרו כסטטוס קוו בין המשרתים בארגונים הביטחוניים לבין המדינה לאורך שנים ארוכות, וניתן להצביע על אירועים ספורים ונקודתיים בלבד, בהם נעשו ניסיונות לאתגר תפיסה זו. אף לא אחד מהניסיונות האמורים הבשיל לכדי איון האיסור האמור, או לקביעת הקלות ביחס אליו.

<sup>1</sup> סעיף 33 ח' לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז – 1957.

<sup>2</sup> סעיף 33 ח' 1 לחוק.

אלא שבאחרונה מתפתחים תהליכים, שהתבוננות ביקורתית עליהם יכולה ללמד כי יש בהם, או למצער יכול להיות בהם, כדי להוביל לכרסום בהיקפו של האיסור על זכות ההתארגנות בצה"ל ובגופים נוספים.

האמור בתהליכים הנוגעים לתמורות במעמדם של משרתי הקבע, מן ההיבט החברתי והציבורי, וזאת הן נוכח יחסו של הציבור הישראלי ומוסדותיו לצה"ל בכלל ולציבור משרתי הקבע בפרט, והן בהתייחס לתפיסתם העצמית של משרתי הקבע. כחלק מתהליכים אלה נפגעו לאורך השנים מעמדם ותנאי העסקתם של משרתי הקבע, וזאת, מבלי שנשמע קול מחאה מצדם (ואולי גם בשל כך).

במקביל, בעשורים האחרונים מוצא עצמו 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.

שילובם של תהליכים אלה, יכול להביא לרצון או מהלך מצדם של משרתי הקבע בניסיון לקדם זכות לארגון יציג, אשר יהווה להם מגן מפני פגיעות עתידיות אפשריות. זאת, בין השאר לאורם של תהליכים חברתיים, הפועלים בכיוון של העצמת הפרט, והגנה על זכויותיו לכבוד, לשוויון ולקניין. זכויות אלה מתורגמות להרחבה והעצמה של התאגדות מקצועית, והתערבות של בתי המשפט בהחלטות המעסיקים, בגישה השמה דגש על הפרט.

במקביל, בעולם המשפט, ניכרת בפסיקת בתי הדין ובכתיבתם של אנשי אקדמיה, מגמה אפשרית של כרסום בהלכה הוותיקה לפיה משרת הקבע אינו עובד, ונשמעות קריאות לשינוי המצב המשפטי מפי בית המשפט העליון ואקדמאיים המצביעים על הצורך בהסדרת מעמדם המיוחד של משרתי הקבע. בהתאמה, פניות של משרתי הקבע לבית המשפט בבקשה להגן מפני פגיעה בזכויותיהם או לאפשר להן זכות לייצוג, עלולות למצוא אוזן קשבת.

אולם בכך לא די. ההתקדמות הטכנולוגית ומרכזיותן של הרשתות החברתיות במרחב הציבורי, משמשים פלטפורמה משמעותית לתהליכים בתחום הזכויות החברתיות והאזרחיות, לרבות בתחום קידום זכות ההתארגנות במקומות עבודה. קיומן של קבוצות של המשרתים בגופים הביטחוניים, במדינות כגון הוואטסאפ והפייסבוק, מאפשרות שיח מתמיד בין חברי הקבוצות הנוגע גם לזכויות סוציאליות והיבטי שכר של הפרט, ויכולות, כפי שקרה בתחומים רבים בשנים האחרונות, להוות פלטפורמה להתארגנות קבוצתית ולקידום

תהליכים במטרה לקדם, או למנוע, פגיעה בזכויותיהם של משרתי הקבע, ובהמשך אף להוביל לפעולה לקראת הסרת האיסור על זכות ההתארגנות.

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). אמנם, קיים פער בין האופן בו באים הדברים לידי ביטוי בצה"ל, לבין ארגונים אחרים. כך, בצה"ל הוקמה הקבוצה בידיעת ובאישור הארגון והיא משמשת באופן מוצהר לתמיכה הדדית ודיון בדילמות וזכויות הנוגעות לשילוב שבין הורות לשירות, גם תוך שיתוף פעולה עם גורמים הרשמיים בצה"ל. לעומת זאת, אחרונה החל גל מחאה בקרב גמלאי הגופים הביטחוניים האחרים ובניו זוגם עקב רצון של הממשלה שלא להעניק למשרתים בגופים האחרים, תוספת שניתנה למשרתי הקבע בצה"ל. המחאה, שכללה הפגנות, קמפיין במדיה החברתית, פנייה לערכאות ושיח ער עם נציגי הממשלה, הצליחה להביא לשינוי בעמדת הממשלה והתוספת אושרה.

על פי טענת המחקר, המשך המגמות שתוארו לעיל, ובפרט פגיעה משמעותית בזכויות המשרתים בצה"ל ובארגונים הביטחוניים, עלול להוביל למצב שבו הרשתות החברתיות ישמשו פלטפורמה לצמצום מעשי הולך וגובר של האיסור על התארגנות, או לקידום זכות ההתארגנות באופן שאינו עולה בקנה אחד עם תפיסתו של צה"ל וצרכיו הביטחוניים, כך שאירועים טקטיים יובילו לשינויים אסטרטגיים בתחום. יתרה מכך, וכפי שיודגם להלן, ייתכן בהחלט שהפלטפורמות הקיימות משמשות כבר כעת, סוג של התארגנות מועסקים שכן ניתן למצוא בפעילותם קווים דומים רבים לאלה של ארגון עובדים.

מטרת העבודה היא לבחון את התהליכים האמורים, הגורמים להם והשלכותיהם, ובהתאמה את האפשרות לצמצם את האיסור על זכות ההתארגנות של משרתי הקבע. השאלות שיעמדו במרכז העבודה הן:

מה היקפם של התהליכים האמורים ומה מידת הפוטנציאל לפגיעה ביעילותו של צה"ל; באיזו מידה האיסור על זכות ההתארגנות הינו מחויב המציאות, או שמא ניתנה הדעת לחלופות ראויות; 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.

בהקשר זה, תבקש העבודה להצביע על כך שלאור תהליכים גלובליים שונים וההתפתחות הטכנולוגית, חלו גם התפתחויות בנכונות (לכל הפחות התיאורטית) לשקול את האופן בו נתפסים ומוגדרים ארגוני עובדים. דומה, כי קיימת סוג של התגמשות תפיסתית מסוימת,

מהקביעה הנוקשה המקובלת בפסק דין עמית<sup>3</sup> לפיה ארגוני עובדים הם ארגונים לעומתיים העוסקים בקידום הסכמים קיבוציים בלבד. מודלים חדשים לייצוג הקול הקולקטיבי של המועסקים, יכולים להפחית משמעותית את החשש מהפגיעה ביעילותו של צה"ל, ובגמישות התעסוקתית הנדרשת לו ולפיכך את החשש מפני הפגיעה הביטחונית הטמונה, לכאורה, במתן זכות ההתארגנות למשרתי הקבע.

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.

#### א. הפגיעה בזכויות משרתי הקבע לאורך השנים

ברבות השנים ספגו המשרתים פגיעות חריפות בתנאי שירותם, באופן חריג למגזר הציבורי<sup>4</sup>. חלק מהפגיעות נעשו באמצעות חקיקה ראשית, בהמשך להצעות חוק ממשלתיות<sup>5</sup>, חלקן נעשו באמצעות החלטות ממשלה וסיכומים בין-משרדיים בין משרד האוצר למשרד הביטחון. אחרות נעשו באמצעות תיקון פקודות הצבא העוסקות בזכויותיהם של משרתי הקבע וכן באמצעות שינויי מדיניות של רשויות הצבא בנושאים הנוגעים לזכויותיהם של משרתי הקבע.

כמעט כלל החלטות בדבר פגיעה בתנאי השירות התקבלו שלא על סמך עבודת מטה סדורה, ושקילת כלל השיקולים הנוגעים לעניין, אלא אגב דיוני תקציב ממשלתיים שנתיים, כחלק מחוקי התקציב וההסדרים. הבאת החלטות בעניין תנאי שירות של משרתי הקבע לבחינה של הממשלה ושל הכנסת, כחלק ממכלול התקציב השנתי, הקשתה לבחון אותם שלא רק בהיבטי התקציב, ואילצה את רשויות הצבא להעמיד אותן כנגד הצעות לקיצוצים אחרים בתקציב הביטחון. באופן דומה התקבלו החלטות שניתן להגדירן כפגיעות נקודתיות וכן החלטות דרמטיות עבור מערך שירות הקבע, כפי שיודגם להלן.

<sup>3</sup> בג"ץ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נא(2) 63 (1997) (להלן – בג"ץ עמית").  
<sup>4</sup> פרק זה מבוסס על סקירה שהוכנה במחלקת הייעוץ והחקיקה של הפרקליטות הצבאית, ועל הפירוט הרב המופיע בעבודתה של איריס דנון, חשיבותה של "הגמישות התעסוקתית" לשימור יעילותו של צה"ל, המכללה לביטחון לאומי (2014).  
<sup>5</sup> פגיעות רבות במשרתי הקבע נעשו באמצעות "חוק ההסדרים" אותו משרד האוצר מקדם ככלל מדי שנה יחד עם חוק התקציב השנתי. פגיעות אלה, כללו רפורמות של ממש בשירות הקבע ובזכויותיהם של משרתי הקבע. לעניין הביקורת המושמעת על השימוש בחוק ההסדרים מבחינת המנהל הדמוקרטי והתקין, ראו: טל גולן "הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת הרווחה הישראלית", משפט וממשל כרך יא 247 (2008), שם נטען כי חוק ההסדרים מבטא שימוש בכוחות חירום כמכשיר פוליטי להחלשת קבוצות בישראל, וכי הוא פוגע בעקרונות הדמוקרטיים בהפקיעו את סמכות החקיקה מידי הכנסת והעברתה לידי משרד האוצר. דברים אלה מקבלים משנה תוקף מקום שנעשה שימוש בחוק ההסדרים לצורך פגיעה במשרתים, שהינם קבוצה מוחלשת משפטית, ללא מנגנוני הגנה, כפי שיפורט להלן בפרק השני.



ניתן לחלק פגיעות אלה למספר מישורים שונים :

**התייעלות הצבא באמצעות צמצום כח אדם ופגיעה בתנאי השירות** – לאורך השנים נערכו בצה"ל מספר תכניות לצמצום מצבת משרתי הקבע. תכניות צמצומים אלו בוצעו החל משנות התשעים, בהתאם לסיכומים בין-משרדיים ולמדיניות צבאית, ובמסגרתן הופסקה העסקתם של אלפי משרתי קבע, באופן חסר תקדים, תוך זמן קצר יחסית וללא כל מחאה או שביתה<sup>6</sup>. כך, למשל, במסגרת יישום תר"ש "קלע" בין השנים 2003 – 2007 שוחררו מן השירות בעל כורחם אלפי משרתי קבע, חלק ניכר מהם ללא זכויות לקיצבה, או עם זכויות מצומצמות בלבד ואחרים אולצו לפרוש מן השירות, מוקדם מכפי הצפוי ועם גמלה נמוכה לאור פרישתם המוקדמת<sup>7</sup>.

בין השנים 2014 ל-2015 השלים הצבא את פיטוריהם של 2,500 משרתי קבע, ואילו במסגרת התוכנית הרב שנתית האחרונה, "גדעון", המיועדת לשנים 2016-2020, נדבך מרכזי היה פיטוריהם של 2,500 משרתי קבע נוספים<sup>8</sup>. הפסקת העסקתם של משרתי הקבע במסגרת תוכניות התייעלות אלה, לא נעשתה על רקע תפקוד לקוי, חריגה בהתנהגותם מאמות המידה הנדרשות או דופי אחר שנפל בהתנהגותם, אלא לאור צרכים ארגוניים וזאת גם לגבי מי ששירתו בצה"ל שנים ארוכות.

**פגיעה בהיבטי שכר ייחודיים** – לאורך השנים נפגע גם שכרתם של משרתי הקבע, באופן בו כלל הפגיעות פגעו בהיבטי השכר לו היו זכאים משרתי קבע עם תחילת שירותם. כך, בשנים 1996 – 1997 הוחלט על צמצום הזכות לפדיון ימי מחלה<sup>9</sup>, קיצור משך חופשת הפרישה והגבלת היכולת לממש בפועל יותר משלושה חודשים<sup>10</sup>. פגיעות אלו בוצעו בעקבות החלטת ממשלה אשר קדם לה סיכום בין משרד האוצר למשרד הביטחון, בשיתוף הרמטכ"ל; בשנת 1998 הוחלט לבטל את ההכרה בשירות החובה כוותק לגמלה; בשנת 2002 בוטלה בהחלטת ממשלה הגדלת הפנסיה למשרתים בתפקידים מיוחדים (צניחה, צלילה, סילוק פצצות, טיסה פעילה) והומרה בתוספת שכר לא פנסיונית<sup>11</sup>; בשנת 2003 תוקנו תקנות אשר בעקבותיהם

<sup>6</sup> זאת, בשונה מעובדים אחרים במשק, שפיטוריהם נמנעו באמצעות מחאות ושביתות. ראו למשל ביטול פיטורי עובדי טבע: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000885891> וביטול פיטורי עובדי חברת חשמל: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001000753>.

<sup>7</sup> אמנון ברזילי, 3,000 אנשי קבע יפוטרו משירות בצה"ל בשלוש השנים הקרובות, "הארץ - חדשות" (04.07.2003), <https://www.haaretz.co.il/misc/1.893554>

<sup>8</sup> יואב זיתון, המהפכה של איזנקוט: עוד פיטורי אנשי קבע, קיצוץ דרסטי במילואים, הצערה ואיחוד יחידות, YNET (20.07.2015) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4681815,00.html>

<sup>9</sup> החלטה זו עוגנה במסגרת החלטת ממשלה 64-116 משנת 1996, וכן בפקודת מטכ"ל 36.0413 "חופשת מחלה ומענק בגין חופשת מחלה שלא נוצלה".

<sup>10</sup> החלטה זו עוגנה במסגרת החלטת ממשלה 64-116 משנת 1996, וכן בפקודת מטכ"ל 36.0401 "חופשות חיילים בשירות קבע". תחולתן הרטרואקטיבית של ההחלטות בדבר צמצום הזכות לפדיון ימי מחלה שלא נוצלו עד למועד ההחלטה והזכות לניצול בפועל של חופשה שהצטברה עד למועד ההחלטה נפסלה ע"י בית המשפט העליון בבג"ץ 5060/96 רס"מ בת שבע קהלני נ' ראש הממשלה, פד"י נד (3) 270.

<sup>11</sup> החלטה 2323 של ממשלה ה-29 "קביעת שיעור צבירה לפנסיה של 2% לכלל משרתי הקבע בצה"ל, תוך מתן תגמול לאוכלוסיות מיוחדות" (30.7.2002).

הוגדל שיעור דמי ביטוח בריאות ממלכתי למשרתי קבע<sup>12</sup>; בשנת 2004 הועלה בתיקון חקיקה גיל הפרישה המינימאלי למשרתי הקבע ל-1342<sup>13</sup>; בשנת 2010 התקבלה החלטת ממשלה בדבר העלאת גיל הפרישה הממוצע למשרתים ל-50<sup>14</sup> ובשנת 2011 נערך תיקון חקיקה בעקבות החלטת הממשלה האמורה במסגרת חוק ההסדרים, אשר במסגרתו נקבע גיל הפרישה המינימלי של משרתי קבע בהתאם למערכים השונים<sup>15</sup>; בשנת 2012 החליטה הממשלה על צמצום זכאות משרתי הקבע בהתאם לחוקי השיקום שנועדו להגן עליהם מפני פגיעות תוך כדי ועקב השירות<sup>16</sup>. החלטת ממשלה זו עוגנה, עם שינויים מסוימים, בחוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959 [נוסח משולב]<sup>17</sup>. מבלי להידרש להיבטים החברתיים והתקציביים הנוגעים לשאלה הציבורית בדבר הכרה באדם כנכה צה"ל, הרי שעבור משרתי הקבע, שינוי הזכאות לדיני שיקום יכול להיתפס במידה רבה כצמצום משמעותי של תנאים סוציאליים בסיסיים, בדומה לביטוח הבריאות והביטוח הלאומי של העובדים.

**מהלכי קיצוץ כלל משקיים שפוגעים בעיקר במשרתי הקבע** - במהלך השנים נפגעו הטבות שונות שהוענקו לאורך השנים למשרתי הקבע, באמצעות מהלכי קיצוץ כלל משקיים. המדובר בהטבות לגביהן היתה למשרתי הקבע ציפייה, במועד הצטרפותם לשורות הקבע, כי יהיו זכאים להן והשינוי הוחל במהלך השירות. כך, במסגרת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), תשס"ג-2003 בוצעו רפורמות מקיפות במס, אשר כללו פגיעה קשה בפורשים לפנסיה מוקדמת, ובראשם משרתי הקבע. רפורמות אלה כללו, פגיעה בהטבות מס בגין היוון, ביטול זיכוי ממס על הגמלה החודשית עד גיל 67, ביטול הזיכוי ממס לפורשים המשתכרים מעבודה בנוסף לגמלה ועוד. בנוסף, בשנת 2004 התקבלה החלטת הממשלה על הרחבת הניכוי בגין הקופה הציבורית, שאף שאינה ייחודית למשרתי הקבע, פוגעת בהם במיוחד<sup>18</sup>.

**מהלכי פגיעה בתנאי שירות הקבע** - במסגרת מהלכים אלו בוצעו אמנם דורות מעבר ובמרבית המקרים לא נפגעו זכויות או ציפיות של משרתי קבע, אך בוצעו רפורמות משמעותיות, אשר פגעו בהטבות של מי שטרם זוכו בהטבות עת בוצעו הרפורמות ובכך נפגע

<sup>12</sup> תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (הסדרים לגבי חיילים ובני משפחותיהם) (תיקון), התשס"ד-2004, ק"ת 6301, עמ' 355.  
<sup>13</sup> סעיף 24 לחוק גיל פרישה, תשס"ד-2004, ס"ח 1919. הסעיף מהווה תיקון עקיף לחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], תשמ"ה-1985.

<sup>14</sup> החלטה 2035 של ממשלה ה-32 "תיעודף לוחמים בפרישה" (15.7.2010).

<sup>15</sup> בסעיף 44 לחוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), תשע"א-2010, ס"ח 2271 (תיקון עקיף לחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל [גימלאות] [נוסח משולב], תשמ"ה-1985).

<sup>16</sup> החלטה 4088 של הממשלה ה-32 "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 יישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)" (8.1.2012). בשנת 2014 הופץ תזכיר בעניין זה: חוק לשינוי מבחני הזכאות לפי חוקי השיקום (תיקוני חקיקה), התשע"ד-2014.

<sup>17</sup> ראו תיקון מס' 29 בסעיף 40 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), תשע"ז-2016 אשר תחילתו ביום 27.4.2017.

<sup>18</sup> החלטה 1923 של הממשלה ה-30 "קביעת כל גוף מתוקצב וכל גוף נמך כקופה ציבורית" (23.05.2004). בהקשר זה, יצוין, כי במסגרת חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) (תיקון מס' 27), התשע"ב – 2012, בוטל הניכוי בגין קופה ציבורית בכלל הגופים למעט לגמלאי צה"ל החוזרים לשירות קבע וגמלאי צה"ל המועסקים כאזרחים עובדי צה"ל.

באופן משמעותי שירות הקבע, תוך יצירת "דור א' ודור ב'" בצה"ל במגוון רחב של נושאים. כך למשל, בשנת 1998 בוטלה במסגרת חוק ההסדרים ההכרה בשירות חובה כוותק לגמלה באמצעות תיקון חקיקה<sup>19</sup>; ובשנת 2004 נערך תיקון חקיקה במסגרת חוק ההסדרים אשר בעקבותיו הועברו משרתי קבע חדשים מהסדר פנסיה תקציבית להסדר פנסיה צוברת, וגיל הפרישה הועלה ל-42, ולאחר מכן בשנים 2010-2012, עד לגיל 48 ביחס לחלק מן המשרתים<sup>20</sup>. יתרה מכך, הטבות השכר שסוכם כי יינתנו על מנת לתמוך את השינוי במודל שירות הקבע, לא ניתנו<sup>21</sup>.

בשנת 2007 יזם צה"ל שינוי במבנה שכר הנגדים, שעוגן בסיכום בין-משרדי בנושא. במסגרת הסיכום הוחלט על פגיעה בתוספות להן יכולים להיות זכאים נגדים בצה"ל בגין השכלה. הסכום, אשר נחסך בעקבות רפורמה זו היה צריך להיות מועבר לתגמול הנגדים בהתאם לתעדוף שונה של צה"ל, אשר יעוגן בסיכום בין-משרדי. יחד עם זאת, רק בחלוף שמונה שנים מחתימת הסיכום, החלו משולמים באופן חלקי הכספים שנחסכו בסיכום במסגרת תוספות לשכר הנגדים.

סיכומם של הדברים מצביע על פגיעה בתנאי השירות של משרתי הקבע, לאורך חצי היובל האחרון. לא ניתן להצביע על קבוצה נוספת בשירות הציבורי, עובדים ושאינם עובדים, שתנאי התעסוקה שלהם נפגעו באופן כה משמעותי בתקופה קצרה באופן יחסי. יתרה מכך, פעמים רבות נקבע כי השינויים יוחלו באופן מידי, או שנקבעו דורות מעבר קצרים.

הנה כי כן, יציבותם התעסוקתית של משרתי הקבע נפגעה, נוכח תוכניות ההתייעלות השונות; ניתן לפטרם בעילות ארגוניות שונות, מבלי שנפל דופי בשירותם ועד לגיל מתקדם, כשנתיים טרם הגיעם לגיל פרישה; על אף הפגיעה ביציבות התעסוקתית, בוצעו רפורמות רבות בתנאי השכר והשירות אשר הובילו לפגיעה בהטבות שכר וזכויות פנסיוניות כמו גם להטבות נוספות. אם נשווה בין תנאי השירות של משרת הקבע בעשרים השנים האחרונות, נראה כי אם בעבר נהנו משרתי הקבע מפנסיה תקציבית, מקביעות יחסית, מתוספות שכר ייחודיות ומהידיעה, כי אם חלילה ייפגעו תוך כדי ועקב שירותם מערכת הביטחון תישא באחריות לכך ותדאג לשיקום; הרי שמשרת הקבע שמתגייס היום משויך להסדר פנסיה

<sup>19</sup> סעיף 30 לחוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 1998 (תיקוני חקיקה), תשנ"ח-1998, ס"ח 1645 (תיקון עקיף לחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], תשמ"ה-1985).

<sup>20</sup> חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד – 2004, ס"ח התשס"ד, עמ' 70.

<sup>21</sup> בישיבת וועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, בנושא הצעות חוק שירות הקבע בצה"ל (גמלאות) (תיקון מס' 27), אמר יו"ר הוועדה את הדברים הבאים: "מאחר שאני יודע עם מי אני נמצא ואני יודע עם מי אני מתעסק, אני העליתי את גיל הפרישה של צה"ל ואני מרגיש שהאוצר הונה אותי. לא הייתי מעלה את גיל הפרישה של צה"ל. נתתי יד והעליתי את גיל הפרישה של צה"ל, ודיברנו על כך שנעשה אופק שירות, ולא עשינו אופק שירות ולא גמרנו את זה ולא העלינו את השכר – אני מרגיש מרומה...". ראו גם דברים שנאמרו כחצי שנה לפני כן, ביום 16.01.2012 בדיון בנושא דיווח ראש אכ"א, אלוף אורנה ברביבאי, בדבר מצב גיבוש הסדר שכר לחיילים בשירות קבע.

צוברת, נעדר ביטחון תעסוקתי נוכח תכניות הצמצומים המתרחשות מדי כמה שנים, ושכרו נשחק לאורך השנים.

מצב דברים זה מחייב, אפוא, לבחון את ההגנות הקיימות למשרתי הקבע מפני פגיעה בזכויותיהם, והאם הפגיעות האמורות אינן מעידות על כך שאלה אינן מספקות, ויש לבחון את הצורך בהגנות נוספות. אחד החששות המתעוררים בהקשר זה נוגע לכך שהפגיעה המתמשכת במעמד משרתי הקבע, עשויה להביא לאובדן האמון שלהם בפיקוד המייצג אותם, בהיעדר ארגון יציג, ולחפש חלופה אחרת בדמות נציגות חלופית.

## **ב. מבנה העבודה**

במסגרת העבודה יתוארו זכות ההתארגנות, והגבלתה בצה"ל ובארגונים הביטחוניים בארץ ומחוצה לה; לאחר מכן יתוארו התמורות שחלו במעמדו של צה"ל ומעמדם של משרתי הקבע בהיבטים שונים, ובהם ההיבט החברתי וההיבט המשפטי. כן יתוארו השלכות תמורות אלה, על הטיפול בתנאי העסקתם ופרישתם של משרתי הקבע לאורך השנים, עד לתוכנית הרב שנתית גדעון, אשר צפויה להסתיים בשנת 2020; במסגרת זו תובא התייחסות לניגוד העניינים המובנה בו נתון צה"ל, והעדרם של מנגנוני חקיקה ובקרה מספקים להגנה על זכויותיהם של משרתי הקבע; יטען, כי כל אלה, יכולים להוביל למהלך שסופו בשינוי כפוי לעניין זכות ההתארגנות של משרתי הקבע, אשר המדיה החברתית יכולה לשמש לו פלטפורמה משמעותית; כן יתואר, כיצד מהפכת הנגשת המידע והמדיה החברתית, יצרו כלים חדשים ועוצמתיים לקידום מהלכי שינוי ומהפכות של ממש, גם בתחום הזכויות החברתיות וזכות ההתארגנות עצמה תוך התייחסות למאפיינים של שימוש משרתי הקבע במדיה זו;

לבסוף יבחנו שיקולי מדיניות בבחינת הצורך בצמצומו של האיסור על זכות ההתארגנות של משרתי הקבע, ויוצגו מודלים חדשים של התארגנות אשר יכולים להבנות עקרונות יסוד למודל לאסטרטגיית שינוי בהקניית הזכות האמורה.

## ג. תיחום המחקר

מעמד של משרתי הקבע כמו גם תנאי שירותם, זכויותיהם וחובותיהם, מוסדרים בפקודות הצבא<sup>22</sup>. כך, בסעיף 9 להוראת הפיקוד העליון 3.0501 "שירות הקבע בצה"ל" (להלן – "הפי"ע"), נקבע באופן מפורש, כי היחסים בין צה"ל לבין חייל בשירות הקבע אינם יחסי עובד-מעביד<sup>23</sup>. פסיקת בית המשפט העליון אימצה את הוראות הפקודה וקבעה, כי משרתי הקבע אינם עובדים, וכי בין משרת הקבע לצה"ל לא מתקיימים יחסי עובד-מעביד. בהתאם לפסיקה זו, חייל בשירות קבע נתון במסגרת של מעמד (סטטוס) מכוח המשפט הציבורי וחלים עליו עקרונות המשפט המנהלי<sup>24</sup>. המתנדב לשירות קבע מקבל על עצמו את המעמד האמור ועל-כן אין הוא מתקשר בחוזה או הסכם העסקה, אלא ב"התחייבות לשירות קבע"<sup>25</sup>. משמעות הדבר היא, כי חקיקה אשר נועדה להגן על עובדים (חקיקת מגן) אינה חלה על סוגיות הנוגעות לשירותם של משרתי הקבע<sup>26</sup>. כך, למשל, חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א – 1951 אינו חל על המשרתים בצה"ל. זכות ההתארגנות הינה חלק ממכלול של זכויות להן זכאים עובדים אל מול מעבידיהם, במסגרת יחסי עובד-מעביד, ובהתאמה לאמור לעיל, שלילתה מהמשרתים בצה"ל מבוססת גם על העדרם של יחסי עובד מעביד בינם לבין צה"ל.

עבודת מחקר זו, תתמקד בשאלה ההצדקה לעצם האיסור ולהיקפו של האיסור על זכות ההתארגנות בצה"ל, מבלי להידרש לשאלה הרחבה יותר, הנוגעת לצורך בהכרה במשרתים בצה"ל כעובדים, או למצער, כעובדים לצרכים מסוימים.

בנוסף, מטבע הדברים, ונוכח היקפה המוגבל של עבודת המחקר, לא ניתן יהיה להידרש למתרחש בכלל גופי הביטחון בישראל, והיא תתמקד בצה"ל תוך הפניות למתרחש בארגונים נוספים, במקומות הנדרשים.

<sup>22</sup> ראו ע"א 153/54 שלמה ויזר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פד"י, כרך י, עמ' 1246; בג"ץ 279/72 אילן עובד נ' שר הביטחון, ו-4 אח', כז (1) 169; בג"ץ שליטנר, בפסקה 4 לפסק דינו של השופט מלצר; ראו גם דפנה ברק "חוזה העבודה של משרת הקבע בצה"ל" הפרקליט מ' 114 (1991); גיא י' זיידמן ואילן רז "מעמדו של משרת הקבע בצה"ל כעובד" עיוני משפט כג 291 (2000).

<sup>23</sup> הוראת פיקוד עליון 3.0501 "שירות קבע בצה"ל", סעיף 9, יולי 1956, קובעת: "היחסים שבין צה"ל לבין חייל בשירות קבע אינם יחסי עובד ומעביד. המשרת בשירות קבע הוא חייל בשירות סדיר, והיחסים בינו לבין צה"ל מושתתים על הוראות החוק הצבאי, על פקודות הצבא ועל פקודות אחרות שניתנות לו כדיון". ראו: בג"ץ 6840/01 פלצמן נ' ראש המטה הכללי, צבא ההגנה לישראל, ס (3) 121; בג"ץ 6651/05 שפירא נ' ר' אכ"א, תק-על 1067 (1) 2006; דפנה ברק, שם, עמ' 114-115, 123.

<sup>24</sup> ראו ע"א ויזר, לעיל; בג"ץ 279/72 אילן עובד נ. שר הבטחון פ"ד כ"ז 169; דב"ע לו/2-8 חיימוביץ נ' מדינת ישראל, פד"ע ח' 472.

<sup>25</sup> כך, בבג"ץ אילן עובד נקבע, בהתייחס להוראה הקבועה בהפי"ע, כי: "הוראה זו משקפת אל נכון את מצבו של החייל הנתון במסגרת של מעמד (סטטוס) מכוח הדין הציבורי ולא מכוח התקשרות חוזית. החייל המתנדב לשירות קבע מקבל על עצמו את עול המעמד הזה ועל כן אין הוא מתקשר בחוזה אלא ב"התחייבות לשירות קבע...".

<sup>26</sup> ראו: בג"ץ שפירא; ע"ע (ארצי) 1247/01 אניל גדרה נ' צה"ל (פורסם בנבו, 16.1.06).

## פרק ראשון: זכות ההתארגנות

פרק זה יעסוק בזכות ההתארגנות בארגוני עובדים, ומעמדה כזכות יסוד במשפט הישראלי ובמשפט הבינלאומי. במסגרת זו יבחן הבסיס הערכי להענקת זכות זו לציבור העובדים, וחשיבותה במשטר הדמוקרטי. על רקע האמור, יובאו נתונים הנוגעים למגמות בהתארגנות עובדים.

בחלקו השני יעסוק הפרק בשלילת הזכות האמורה מציבור המשרתים בכוחות הביטחון, ובראשם משרתי הקבע בצה"ל. זאת, בין השאר גם תוך סקירה משווה לזכויותיהם של המשרתים בצבאות נוספים בעולם.

### א. זכות ההתארגנות כזכות יסוד

זכות ההתארגנות בארגוני עובדים מוכרת כזכות יסוד והיא כוללת שלושה ממדים - הזכות להתאגד, הזכות לנהל משא ומתן קיבוצי והזכות לנהל מאבק מקצועי עד כדי שביתה<sup>27</sup>. זכות ההתארגנות מהווה מנגנון משמעותי לשם בירור ופתרון מחלוקות בין העובד והמעביד ותורמת באופן משמעותי לאיזון הפערים המובנים במערכת היחסים בין המעביד לעובד. במסגרת זו, יש לארגוני העובדים תפקיד חשוב, שכן הם מסייעים באיזון בין חולשת העובד הפרטני לבין העוצמה של המעביד, ובמניעת ניצולו של העובד שיכולה להגיע עד כדי פגיעה בכבודו<sup>28</sup>.

בנוסף להיותה זכות יסוד עצמאית, זכות ההתארגנות משמשת מכשיר חשוב להגשמת הזכות לכבוד והזכות לחירות. באמצעות זכות זו יכול העובד להגשים בצורה יעילה ואפקטיבית יותר את צרכיו ומורחבת חירותו האישית. במשטר דמוקרטי נגזר חופש ההתארגנות מעקרונות היסוד של המשטר. הוא מעמיק את שיתופו של הפרט בהחלטות המתקבלות בקשר אליו, בהיותו שותף לקול קולקטיבי שקשה להתעלם ממנו. ארגוני העובדים ממלאים תפקיד ייחודי וחשוב בשמירה על הרווחה החברתית, הכלכלית, והפוליטית במשטרים דמוקרטיים וליברליים<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> עסיק 57/05 הסתדרות העובדים הכללית החדשה – מדינת ישראל, משרד התחבורה, (לא פורסם), 3.3.2005; בג"צ 1181/03 אוניברסיטת בר-אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה, ניתן ביום 28.4.2011; רות בן-ישראל, "השביתה בראי המשפט הציבורי: השביתה, השביתה הפוליטית וזכויות האדם" ספר ברנזון כרך שלישי, (2007), 111, 112.

<sup>28</sup> רות בן ישראל, "זכות היסוד לחופש התארגנות: הלגיטימיות של מימון תקציב ארגון העובדים מדמי טיפול המתקבלים מעובדים שאינם נמנים על חבריו", ספר מנחם גולברג – לקט מאמרים בדיני עבודה ובטחון סוציאלי, אהרון ברק ואח' עורכים, 2001, עמ' 142; חני אופק-גנדלר, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?", משפט וצבא יט (התשס"ז, 2007) עמ' 117.

<sup>29</sup> שם, עמ' 118.

פרנסיס רדאי כותבת, כי בבסיס משפט העבודה ניצבת עמדה אידיאולוגית, המשקפת הבנה כי חולשתו של העובד מוכרת כתופעה מעמדית, שנוצרה מהתפתחות סוציו-כלכלית של החברה<sup>30</sup>. רות בן ישראל מדגישה את חשיבותם של ארגוני העובדים בעידן הפוסט-תעשייתי, בו הממסד כוחני ורב עוצמה והפרט לעומתם חלש ולפיכך תלוי במידה רבה בשיתוף הפעולה עם חבריו. לגישתה, בעידן זה, חופש ההתאגדות הוא תנאי הכרחי בהבטחת החופש הכלכלי והחברתי במיוחד בתחום העבודה<sup>31</sup>. סטפן אדלר עמד על חשיבותה המכרעת של הזכות בקובעו, כי יסודה של הזכות לחופש ההתאגדות הוא בזכות לחירות אישית, התארגנות קבוצתית משמשת בסיס למימושה, בדרך של הגשמת יעדים משותפים. זכות ההתארגנות בארגון עובדים מאפשרת מתן קול למי שקולם מוחלש במסגרת הממוסדת המקובלת; תורמת לקידום ההליך הדמוקרטי, ולהבטחת החופש הכלכלי והחברתי של כל אזרח במדינה. זכות ההתארגנות מאפשרת את הגשמת יעדיו של משפט העבודה הקיבוצי, ובכללם איזון החֶסֶר הדמוקרטי<sup>32</sup>. יתרה מכך, התארגנות בארגוני עובדים קשורה בטבורם של ערכי דמוקרטיה, משק וחברה. החלטה על ניהול יחסי העבודה באפיק הקיבוצי היא החלטה חברתית וכלכלית ערכית, המשקפת תפיסת עולם באפשר לאופיו החברתי והדמוקרטי של מקום העבודה ובאשר למקומו של העובד במקום העבודה<sup>33</sup>.

הזכות להתארגנות בארגוני עובדים הוכרה כזכות אדם אוניברסלית במשפט הבינלאומי על רבדיו השונים: אמנות כלליות של האו"ם, אמנות אזוריות ואמנות ארגון העבודה העולמי. כן הוכרה כזכות יסוד במרבית החוקות המודרניות<sup>34</sup>. כך הוכרה הזכות במסגרת ההכרזה האוניברסאלית לזכויות האדם, אשר התקבלה על-ידי עצרת האומות המאוחדות בשנת 1948. באמנה מס' 87, מיום 9.7.48 נקבע בסימן ב' לחלק הראשון: "הזכות בידי עובדים ומעבידים, ללא כל הבדל שהוא, לכונן ארגונים לפי בחירתם הם ובלא הרשאה קודמת, ולהצטרף אליהם, בכפוף לתקנות הארגון הנוגע בדבר בלבד". באמנה מס' 98, מיום 1.7.49 נקבע בסעיף 2, כי: "ארגוני עובדים ומעבידים ייהנו מהגנה הולמת בפני כל מעשי התערבות מצד אחד כלפי השני, אם במישרין באמצעות סוכניהם או חבריהם, בכינונם, בתפקידם או בניהולם. במיוחד יהיו רואים כמעשי התערבות במשמעותו של סעיף זה מעשים שמגמתם לקדם את כינונם של ארגוני עובדים במרותם של מעבידים או ארגוני מעבידים, או לתמוך

<sup>30</sup> פי רדאי "הפרטת זכויות האדם והשימוש לרעה בכח", משפטים כג (תשנ"ד) 21, 41.

<sup>31</sup> רות בן ישראל, "זכות היסוד לחופש התארגנות: הלגיטימיות של מימון תקציב ארגון העובדים מדמי טיפול המתקבלים מעובדים שאינם נמנים על חבריו", ספר מנחם גולברג – לקט מאמרים בדיני עבודה ובטחון סוציאלי, אהרון ברק ואחי עורכים, 2001, עמ' 142.

<sup>32</sup> סטיב אדלר, "התארגנות עובדים בישראל: מגמות, היבטים משפטיים ומדיניות", ספר אליקה ברק-אוסוסקין (2012), 517.

<sup>33</sup> שם, עמ' 560.

<sup>34</sup> רות בן ישראל, דיני עבודה, כרך ג' 860 (2002); סטיב אדלר, שם, עמ' 521; אהרון ברק, "חוקת העבודה: כבוד האדם ויחסי העבודה", ספר סטיב אדלר, (יצחק אליאסף ואחי עורכים, 2016), עמ' 509-507.

בארגוני עובדים באמצעים כספיים או אחרים, במטרה להעמיד ארגונים אלה תחת שליטתם של מעבידים או ארגוני מעבידים<sup>35</sup>.

זכות ההתארגנות לא עוגנה בחוק הישראלי עד לשנת 2001, למעט הוראות שעסקו בכך בעקיפין. משכך, נדרש בית הדין לעבודה לקביעת מעמדה של הזכות, היקפה ויישומה. בפסיקת בית המשפט העליון ובית הדין הארצי נקבע כי הגם שהזכות אינה מעוגנת בחוק, מעמדה הוא כשל זכות יסוד חוקתית וחשיבותה של הזכות החוקתית לחופש ההתאגדות הוכרה בשורה ארוכה של פסקי דין<sup>36</sup>. כך גם כתב כבוד נשיא בית המשפט העליון לשעבר, כי חופש ההתאגדות נגזר כזכות מערך כבוד האדם המעוגן בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, ועל כן, זוכה למעמד של זכות יסוד<sup>37</sup>. הנה כי כן, גם בישראל הוכרה זכות ההתארגנות כזכות יסוד<sup>38</sup>. יובהר, עם זאת, שככל זכות יסוד, מדובר בזכות יחסית, אשר ניתנת להגבלה, בלבד שזו מקיימת את דרישותיה של פסקת ההגבלה הקבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו<sup>39</sup>.

בתיקונים לחוק ההסכמים הקיבוציים משנת 2001 ו-2009 עיגן המחוקק הישראלי נורמות שמטרתן ביצור זכות ההתארגנות והגנתה<sup>40</sup>. העקרונות שנקבעו בפסיקה מצאו עיגון בחוק, כך שהוסף לו סעיף 33 ח' הקובע את זכותו של כל עובד "לפעול למען התארגנות עובדים בוועד עובדים ובארגון עובדים, להיות חבר בוועד עובדים ובארגון עובדים ולפעול במסגרתם". וכן הוסף סעיף 33 ח' 1 הקובע חובתו של מעסיק לנהל מו"מ עם ארגון עובדים יציג. מדינת ישראל אף אשררה את האמנות האמורות לעיל, תוך הטמעתן בדין הישראלי<sup>41</sup>. עם זאת, סעיף 33 טז לחוק קובע, כי ההוראות הנוגעות להתארגנות ומשא ומתן קיבוצי, לא יחולו על מי שחל עליו איסור להתארגן על פי חוק. מכח מגבלה זו, ומגבלות נוספות, הוגבלה עד כדי איון זכות ההתארגנות של החיילים והמשרתים בארגונים הביטחוניים, כפי שיוצג בהמשך.

<sup>35</sup> אמנה מספר 87 בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן (1948), ואמנה מספר 98 בדבר הפעלת עקרונות הזכות להתארגנות ולמיקוח קולקטיבי (1949). יוער, כי כללים אלה הוחרגו לגבי המשרתים בכוחות הביטחון, כך שניתנה למדינות האפשרות לסייג את הזכות האמורה לגביהם, כפי שיפורט בסעיף העוסק בזכות ההתארגנות למשרתים בכוחות הביטחון, להלן, בעמ' 16.

<sup>36</sup> סטיב אלדר, "התארגנות עובדים בישראל: מגמות, היבטים משפטיים ומדיניות", עמ' 521-522. ופרנסס רדאי וגיל עד נועם "ארגוני עובדים ומשא ומתן קיבוצי בישראל – מבט אל המאה ה-21" משפטים לד(1) 39 (תשס"ד) עמ' 39 ו-75.

<sup>37</sup> אהרן ברק, **פרשנות במשפט**, כרך שלישי, ירושלים, 1994, 431.

<sup>38</sup> בג"ץ 789/78 אופק נ' שר הפנים, לג (3) 480, בג"ץ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' בית-הדין הארצי לעבודה, נא (2) 63, עמ' 94-95. דב"ע מח/5-1 ארגון עובדי בנק המזרחי המאוחד בע"מ - ההסתדרות הכללית ואח', פד"ע כא 283, 309. שם נקבע: "חופש ההתארגנות המקצועית הוא מיזכיות היסודי של שיטתנו המשפטית... וככל 'זכות יסוד', 'חופש' או 'חירות' יש לו מעמד בכורה משפטי". ... "חופש ההתארגנות המקצועי של העובדים בישראל הוא מאושיות היסוד של חברתנו הדמוקרטית, ובית דין זה שקד וישקוד על קיומו ועל מתן משמעות ונפקות מרבית לשמירתו" (ההדגשה הוספה); וכן ע"א 1282/93 רשמת העמותות נ' כהנא ואח', פ"ד מז (4) 100, 106, שם נקבע: "זכות ההתאגדות היא זכות יסוד הן מבחינת זכויותו האישיות של האזרח במדינה דמוקרטית, הן מבחינת העיקרים החברתיים המנחים אותה והן מבחינת אופייה כמדינת חוק. חופש ההתאגדות הוא זכות היחיד והכלל, והוא תנאי שאין בלעדיו לקיומה של הדמוקרטיה" (ההדגשה הוספה).

<sup>39</sup> ראה אהרון ברק, "חוקת העבודה: כבוד האדם ויחסי העבודה", עמ' 537.

<sup>40</sup> חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז – 1957; חוק הסכמים קיבוציים (תיקון מס' 6), התשס"א – 2001.

<sup>41</sup> אמנה מספר 87 בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן (1948), ואמנה מספר 98 בדבר הפעלת עקרונות הזכות להתארגנות ולמיקוח קולקטיבי (1949).



## ב. מגמות בהתארגנות עובדים בישראל

בעשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל עמדו שיעורי החברות בהסתדרות, שהיתה האיגוד המקצועי שייצג את רוב העובדים בישראל, על 80%-85% משוק העבודה. זאת בשל מרכזיותה של ההסתדרות במשק הישראלי – אשר נטלה חלק פעיל בהקמת מפעלים, החזיקה בבעלותה חלקים מן המשק, ובהתחשב בחפיפה בין החברות בהסתדרות לחברות בקופת החולים הכללית. גם המגזר הפרטי הצנוע באותה עת היה מאורגן ברובו.

באמצע שנות התשעים חלה ירידה חדה בכוח העבודה המאורגן בישראל. זאת, בין השאר כתוצאה מהמשבר הכלכלי שהגופים ההסתדרותיים נקלעו אליו; בשל כניסתו של חוק הבריאות הממלכתי<sup>42</sup> וההפרדה בין החברות בקופת החולים לחברות בהסתדרות; האטת המגזר הציבורי ועליית המגזר הפרטי ובמרכזו ענף ההי-טק שאינו מאורגן ושינויים מבניים במשק<sup>43</sup>.

אולם בשנים האחרונות מתעוררת מגמה הפוכה של רצון של עובדים רבים להתארגן, כניסה של ארגוני עובדים חדשים והגברת פעילות של ארגוני עובדים קיימים, כדוגמת ההסתדרות, לארגון מקומות עבודה בלתי מאורגנים. החל משנת 2011 חלה עלייה ניכרת במספר ההתאגדויות בישראל ובמספר העובדים המצטרפים למגזר המאורגן בישראל. מגמה זו מצאה חיזוק בפסיקת בתי הדין לעבודה, אשר נקטו מוצהר בדבר האינטרס החברתי שהוא רואה בהתארגנות, בגיבוי פסיקת בית המשפט העליון<sup>44</sup>. במקביל למגמה זו ניתן לזהות תמיכה רחבה בציבור הישראלי בעבודה מאורגנת<sup>45</sup>.

כך, מהסקר החברתי שנערך על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2016, ואשר תוצאותיו פורסמו בשנת 2018 עלה, כי 89% מקרב בני 20 ומעלה מסכימים עם זכותם של עובדים להתאגד, 65% סבורים כי במקומות עבודה שבהם פועלים ארגוני עובדים תנאי העבודה טובים יותר, ו- 64% סבורים כי במקום עבודה שבו פועל ארגון עובדים יש ביטחון תעסוקתי. 27% נמנו כחברים בארגון עובדים כלשהו (נתון שיש בו מגמת עלייה מול הנתונים מסקר דומה שנערך בשנת 2012), מתוכם 54% משתייכים להסתדרות הכללית החדשה. עם זאת, מבין 72% שאינם חברים בארגוני עובדים, ציינו 74% כי זוהי הסיבה לכך היא שאין ארגון עובדים במקום עבודתם.

<sup>42</sup> חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד - 1994

<sup>43</sup> סטיב אדלר, "התארגנות עובדים בישראל: מגמות, היבטים משפטיים ומדיניות", עמ' 519-520.

<sup>44</sup> פאינה מילמן סיון, "הזכות לחופש ההתארגנות בראי ערכי הדמוקרטיה – התפתחויות בשנת תשע"ד", **דין ודברים ט** תשענ"ו, 561, עמ' 563.

<sup>45</sup> סקר חברתי 2016 בנושא התארגנויות עובדים וזכויות עובדים בישראל (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פברואר 2018).

### ג. הגבלת זכות ההתארגנות בצה"ל ובארגונים ביטחוניים

הצידוקים לחופש ההתארגנות חלים, לכאורה, גם כאשר מדובר בהתארגנות של המשרתים בכוחות הביטחון, בהיותם אזרחים הזכאים לזכויות יסוד. צידוק ייחודי נוסף נוגע לעובדה שכוחות הביטחון הינם בעלי השליטה על אמצעי הלחימה והאלימות במדינה. לאור החשש שהם יבקשו להשתמש בהם למטרות המסכנות את החברה או המדינה, ולפעול כנגד המשטר הדמוקרטי (כגון באמצעות הפיכה צבאית), יש חשיבות לקיומם של איזונים ובלמים, כדי לבזר את העוצמה המרוכזת בידי בכירי הדרג הביטחוני. דרך אחת לקדם פרקטיקות דמוקרטיות לניהול הצבאי היא באמצעות הכרה בזכות ההתארגנות של המשרתים בכוחות הביטחון<sup>46</sup>.

על אף האמור, מקובל להגביל את זכות ההתאגדות בכוחות הביטחון, לאור החשש שהקניית הזכות תפגע ביעילותם של הכוחות. במדינות שונות נאסרה על המשרתים בכוחות הביטחון האפשרות להתארגן או להתאגד באופן מוחלט, על שלושת ממדיה. במדינות נוספות הוחלו הסדרים אחרים – כך, קיימות מדינות בהן הוגבלה זכות החיילים לנהל מאבק קיבוצי עד כדי שביתה, ובמדינות אחרות הוגבלו הזכות לנהל מאבק מקצועי וכן החופש לנהל מו"ם קיבוצי, אך מתאפשרת התאגדות מקצועית. התייחסות למודלים שונים להגבלת זכות ההתאגדות, תובא להלן בפרק הבא.

המצדדים בהטלת איסור או הגבלה על התארגנות החיילים, טוענים כי זו עלולה לפגוע ביכולת הצבא להגשים מטרותיו. נהוג לטעון, כי התארגנות כזו עלולה לפגוע במשמעת הצבאית, לערער את המבנה הארגוני ההיררכי של הצבא, ולהפחית מנאמנות החיילים לצבא. ביסוד הטענה מצויה ההנחה כי המבנה ההיררכי-פיקודי של הצבא מבטיח ציות מירבי לפקודות, מבלי להטיל בהן ספק. מבנה זה מבטיח קיומו של מוקד כוח אחד שממנו שואבים את כוחם יתר מוקדי הכוח, בהתאם לציר הפיקודי.

לעומת זאת, התארגנות עובדים מבזרת את העוצמה הניהולית המרוכזת בידי המעביד, תוך יצירת מוקד כוח נוסף בדמות ארגון העובדים. ביזור כח במסגרת ארגון צבאי או ביטחוני, עלול לפגוע באופיו ההיררכי בשל יצירת גורם כוח נוסף, מקביל לזה הפיקודי. טענה נוספת גורסת, כי יצירת ארגון חיילים תיצור כפל נאמנות בקרב החיילים כלפי המערכת הצבאית מחד גיסא, וכלפי הארגון המייצג מאידך גיסא. מצב זה עלול לגרום למתחים בארגון הצבאי,

<sup>46</sup> אופק-גנדלר, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?", עמ' 118 וראו גם התייחסותה לכך ששיקול זה עמד ביסוד הקמת הצבא הגרמני עם תום מלחמת העולם השנייה, ותפיסת החיילים כ"אזרחים במדים" הנהנים מכל הזכויות והחובות הנהוגות במשטר דמוקרטי, אלא אם אין מנוס מהגבלתן.

ולבעיות משמעת, ואלו יגרעו מכוחות של הצבא למלא במהירות וביעילות את התפקיד החשוב המוטל עליו<sup>47</sup>.

דפנה ברק ארז מקבלת תפיסה זו בהתייחסותה למעמדם של משרתי הקבע, וקובעת כי "חופש ההתארגנות נוגד את מהותה של המערכה הצבאית, ותנאי השירות בצבא מונעים החלתן של התפיסות המקובלות לגבי תפקוד העבודה, שעות העבודה, וכדומה. מצד שני, ניתן להעלות את הטענה שיש מקום להכיר בקיום מערכת יחסי עובד מעביד בין הצבא לחייליו, בכפוף לשלילת תחולתם של חוקי העבודה שאינם מתאימים למסגרת הצבאית – כשם שלגבי המשטרה הוגבל חופש ההתארגנות, ויוחדו הוראות המסייגות באופן חלקי את תחולתו של מערך העבודה"<sup>48</sup>.

המשפט הבינלאומי מסתפק בקביעה כללית, לפיה מדינות רשאיות להגביל את חופש ההתאגדות של המשרתים בכוחות הביטחון, ואינו דן בשאלה כיצד ראוי להגבילו ובאיזו מידה. חריג כללי זה לחופש ההתאגדות נשען על התפיסה ששיקולים שונים כגון פגיעה ביעילות הביטחונית, פגיעה בלכידות הצבאית וחשש מפוליטיזציה של הצבא, מצדיקים מדיניות ניטרלית בנוגע להיקף ההגבלות המוטלות על החופש ההתארגנות של המשרתים בכוחות הביטחון<sup>49</sup>.

בשתי אמנות מרכזיות שאימץ האו"ם – האמנה בדבר זכויות האדם האזרחיות והפוליטיות<sup>50</sup>, והאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות<sup>51</sup> – ניתן הכשר לסייג שתבחר מדינה להציב לזכות ההתאגדות בכוחות הביטחון. זאת, למרות שבהכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות אדם בשנת 1948 לא מופיעה הגבלה דומה על הזכות לחופש התאגדות. גם באמנות אזרחיות כגון באמנה האירופית בדבר זכויות אדם וחירויות יסודיות המעגנת את הזכות להתארגן בארגוני עובדים, הוכרה הלגיטימיות של הגבלות חוקיות על חירות ההתאגדות של המשתייכים לכוחות המזויינים<sup>52</sup>. גם האמנה האמריקאית בדבר זכויות יסוד התירה למדינות להגביל את חופש ההתארגנות של המשרתים בכוחות המזויינים ובמשטרה. אמנה זו מבהירה באופן מפורש כי ההגבלות האפשריות על התארגנות החיילים כוללת גם השעיה מוחלטת של הזכות<sup>53</sup>. זאת, שעה שאמנות אחרות הקובעות משטר דומה נוקטות בניסוח מתון יותר, ואינן מפרטות כי הגבלת הזכות יכולה להגיע עד לכדי איון מלא שלה. מגמה זו באה לידי ביטוי גם בשתי אמנות של ארגון העבודה העולמי, האמון על ההגנה על

<sup>47</sup> אופק-גנדלר, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?", עמ' 123. ראו הרחבה בנושא ההצדקות לאיסור זכות ההתארגנות על חיילים, להלן, בפרק הרביעי, עמ' 55.

<sup>48</sup> דפנה ברק ארז, "חוזה העבודה" של משרת הקבע", (התשנ"א) הפרקליט מ' 114, 122.

<sup>49</sup> אופק-גנדלר, שם, עמ' 134.

<sup>50</sup> International Convent On Civil And Political Rights, 1966, Article 22 (2)

<sup>51</sup> International Convent On Economic, Social And Cultural Rights, 1966, Article article 8 (2)

<sup>52</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950, Article 11 (2)

<sup>53</sup> American Convention On Human Rights, Article 16 (3)

זכויות עובדים<sup>54</sup>. בשתי האמנות הותרה שאלת הגבלת זכות ההתארגנות של המשרתים בכוחות הביטחון לשיקול דעתן המוחלט של המדינות<sup>55</sup>.

ביקורת המושמעת בהקשר זה טוענת, כי בחירתו של המשפט הבינלאומי להשאיר נושא זה להכרעה הפרטנית של כל מדינה, מבלי לקבוע קווים מנחים, אך מן הטעם שמדובר בסוגיה הנוגעת לצרכי ביטחון פנימיים, הינה בעייתית. צורכי ביטחון עומדים פעמים רבות מול ובסתירה לזכויות אדם בסיסיות שונות, ודווקא משום העובדה שהם מאיימים על זכויות אלה, קיים צורך בהתוויית קווים מנחים להגבלתן של הזכויות<sup>56</sup>. בפועל, בחירתו של המשפט הבינלאומי להימנע מקביעת היקף ההגבלה נותן לגיטימציה להגבלת הזכויות, מבלי לבחון את המידתיות והסבירות בהגבלתן<sup>57</sup>.

בישראל אוסרות פקודות המטכ"ל על התארגנות חייל צה"ל בארגוני עובדים. איסורים דומים חלים גם על השוטרים, על עובדי שירות בתי הסוהר, ועל המשרתים בשירות הביטחון הכללי. בצה"ל אוסרת פקודת המטה הכללי 8.0105 על התארגנות חיילים<sup>58</sup>; 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<sup>59</sup>.

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

<sup>54</sup> Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948, article 9; Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949, article 5

<sup>55</sup> כך, בתקציר ההחלטות והעקרונות של ועדת חופש ההתאגדות של הגוף המנהל של ארגון העבודה הבינלאומי משנת 2006 (מהדורה חמישית), נקבע אמנם, כי היקף הכוחות החמושים לגביהם יכול הסייג לגבי זכות ההתארגנות, צריך להיות מוגדר באופן מצומצם (article 223), אולם הובהר, כי שאלת הגדרת הכוחות לגביהן תסויג הזכות וכן היקף סיווג, מסורים לשיקול דעתן המוחלט של המדינות ואין בשלילת הזכויות האמורות מכוחות חמושים וכוחות משטרה, כדי להוות הפרה של האמנה (article 224 – 225). Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee. (2006 (article 223 – 226) of the Governing Body of the ILO. Fifth (revised) edition, 2006, ראו בקישור [https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/WCMS\\_090632/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/WCMS_090632/lang-en/index.htm) (אוחזר ביום 21.04.2019)

<sup>56</sup> בג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הביטחון, פד"י מט (4) 94, עמ' 124; בג"ץ 153/83 לוי ואח' נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח (2) 393, עמ' 412; בג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(4) 817, עמ' 835 – 836, בג"ץ 5290/14 סעדי עאל עפו קואסמה נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית, תק-על (פורסם 11.08.2014) עמ' 13;

<sup>57</sup> אופק-גנדלר, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל!", עמ' 141.

<sup>58</sup> סעיף 16 לפקודת מטכ"ל 8.0105 "פעילות ציבורית של אנשי צבא, התבטאויות פומביות וקשר עם עיתונאים, עם הציבור ועם הדרג הממלכתי הבכיר" שפורמה באוגוסט 90', קובע: "חייל לא יהיה חבר בארגון חיילים ולא ייטול חלק בפעילות להקמתו, לקיומו או לניהולו של ארגון כזה, לא יתן ולא יקבע כספים עבור ארגון כזה, לא ינהל תעמולה בקשר אליו ולא ישתתף באסיפה, המאורגנת על ידו". הפקודה אף מגבילה את האפשרות לפנות לארגון עובדים. סעיף 42 לפקודה מונע פניה לגופים אזרחיים בנושאים הנוגעים לשירות, דהיינו מונע הפניה לארגוני עובדים אזרחיים.

<sup>59</sup> הגבלות אלו מתאפשרות מכוחו של סעיף 9 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ס"ח התשנ"ב 60. הסעיף מאפשר להגביל ולהתנות על הזכויות של המשרתים בצה"ל, במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר ובארגוני הביטחון האחרים של המדינה, כאשר הדבר נדרש ממהותו ומאופיו של השירות.

בהיבט המשפטי. אף לא אחד מהניסיונות הללו הבשיל לכדי איון האיסור האמור, או לכל הפחות קביעת הקלות ביחס אליו. כך, עתירה שהוגשה נגד חוקתיות איסור ההתארגנות של חיילים נמחקה בהמלצת בית המשפט העליון, מבלי להכריע בסוגיה<sup>60</sup>.

דוגמה נוספת ניתן לראות בניסיון התאגדות השוטרים בישראל בשנים 1978 – 1979, להקמת איגוד מקצועי במשטרת ישראל. עד לניסיון האמור היתה התפיסה הרווחת שהקמת איגוד כאמור, או חברות בו, מנוגדים לחוק ולפקודת המשטרה. בתחילת 1978 טענו ואף הוכיחו יוזמי ועד השוטרים, כי היחסים בין שוטר למשטרה הינם יחסי עובד-מעביד וכי אין כל מניעה חוקית להקמת איגוד מקצועי של שוטרים. לאחר שבית המשפט העליון קבע, כי ניתן להגביל את ההתאגדות של השוטרים בחקיקה ראשית בלבד, ולא ניתן להסתפק בפקודות הקבע של המשטרה<sup>61</sup>, נבלמה ההתארגנות באמצעות חקיקה בכנסת, כאמור לעיל.

על אף האמור, עצם המהלכים בניסיון להתארגנות הביא לכך שהשוטרים זכו בהישגים משמעותיים שונים בתחום זכויותיהם ותנאי העסקתם. כך, הוקמו מועצה ציבורית לרווחת השוטר, ומוסד נציב קבילות השוטרים, הוקנתה זכות ערעור לשוטרים בדיון משמעותי ובדיון משפטי של בית הדין של המשטרה. בנוסף, השוו השכר והתנאים הנלווים של השוטרים לאלה של משרתי הקבע בצה"ל<sup>62</sup>.

#### ד. משפט משווה

צבאות ובהם ארגוני משרתים או אגודות המייצגות את המשרתים, קיימים מזה זמן מה. מאז שנורבגיה ייסדה את האגודה למשרתי הצבא, בשנת 1847, הצטרפו אליה מדינות רבות נוספות, בעיקר באירופה. הארגון האירופאי לאגודות צבאיות EUROMIL<sup>63</sup>, כולל כיום 34 ארגונים מ-22 מדינות. מאז ימי המלחמה הקרה התרחב הארגון והוא כולל כיום גם אגודות מהגוש הסובייטי לשעבר, לרבות מהפדרציה הרוסית, הרפובליקה הצ'כית, ורומניה<sup>64</sup>.

ברוב צבאות המערב קיימים כיום מודלים המתירים, גם אם באופן חלקי, התאגדות המשרתים וייצוג האינטרסים שלהם בפני מוסדות השלטון. זאת, החל מארגונים עצמאיים וחיצוניים לצבא דרך נציבויות בחסות משרדי הביטחון, ועד ארגונים בעלי מעמד סטטוטורי

<sup>60</sup> בג"ץ 8757/00 רס"מ לילי בנאי נ' שר הביטחון, תק על 2001(2) 893.

<sup>61</sup> בג"ץ 789/78 אופק נ' שר הפנים, פ"ד לג(3) 480.

<sup>62</sup> אבי סמובסקי ותמר אסתרמן-מדינה, "ניסיון התאגדות השוטרים בישראל 1978-1979: אנטומיה של כישלון התארגנות", בתוך **משטרה וחברה**, 2002, גיליון 6, עמ' 173-208. הרחבה נוספת, בעניין ניסיון ההתארגנות של השוטרים, ראו בפרק הרביעי להלן, עמ' 64.

<sup>63</sup> European Organization Of Military Associations And Trade Unions

<sup>64</sup> ראו המידע באתר הארגון - [/http://euromil.org/who-we-are](http://euromil.org/who-we-are)

מחייב<sup>65</sup>. מלבד זכות השביתה, אשר קיים קונצנזוס על הצורך בהגבלתה בצבא<sup>66</sup>, במרבית המודלים שאר ממדי זכות ההתארגנות באים לידי ביטוי. כך, במרבית צבאות המערב, יכולים המשרתים להביע את עמדתם באופן קולקטיבי, בנושאים הנוגעים לאינטרסים מקצועיים וחומריים כגון שכר ותגמולים, זכויות פנסיוניות, הליכי פיטורין, קריטריונים למתן הטבות שונות, בריאות ורווחה, שינויים בגיל הפרישה, חקיקה ופקודות המשפיעות על נושאים אלה, וכיו"ב.

מגמה זו מתבססת, בין היתר, על התפיסה שהובעה לעיל לפיה זכות ההתאגדות היא דרישה בסיסית ותנאי מוקדם לדיאלוג חברתי שגם המשרתים בכוחות הביטחון זכאים לו, וכי ללא התאגדות מקצועית ייצוג האינטרסים המקצועיים והחברתיים של המשרתים אינו אפשרי. כך, ארגון EUROMIL מקדם תפיסה לפיה חיילים הם עובדים מיומנים בעלי לגיטימציה זהה לקידום האינטרסים החברתיים והמקצועיים שלהם. ההתפתחות הטכנולוגית המתקדמת במהירות של הכוחות החמושים כמו גם התחכום הגובר של מערכות נשק מודרניות מציבים דרישות חינוך ואימונים גוברים על המשרתים בכוחות הביטחון. באופן פרטני, חיילים נדרשים לעיתים לשמש גם בפעולות של ניהול משברים, והדבר דורש מהם מיומנויות שפה, מודעות תרבותית, כמו גם יכולת שיפוט מצבית עצמאית, ויכולת אינטראקציה עם אזרחים. במילים פשוטות: אנשי צבא נדרשים להיות משכילים ומתמחים יותר ויותר, ומומחים משכילים נוטים לדרוש את זכותם להשפעה על תנאי השירות שלהם<sup>67</sup>.

רשימת הנושאים הניתנים לדיון, כמו גם האופן בו מתאפשר דיון זה, משתנה כמובן בין המדינות השונות. גם המודלים של הארגון משתנים ובעוד שקיימות מדינות בהן ייצוג החיילים נעשה באמצעות ארגון מרכזי, במדינות אחרות נעשה הייצוג באמצעות מספר ארגונים המייצגים קבוצות שונות במסגרת הצבאית.

בפירוט שיובא להלן, דוגמאות מספר למימוש זכות ההתארגנות בקרב צבאות או כוחות חמושים במספר מדינות. הדוגמאות הובאו בהתאם לרמת הקניית הזכות האמורה, מן הרחבה ביותר ועד לשלילתה.

<sup>65</sup> ראה הבחינה המקיפה שביצעה חני אופק-גנדלר, במאמרה, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?" עמ' 136-148. לאור היקפה של העבודה, בחרתי להתמקד במספר ארצות מערביות, המחזיקות בצבא לוחם, ולפיכך ניתן לנסות ולהקיש ממאפייני ההתארגנות של החיילים בהן. משתתפים במחזור מ"ו של מ"ל מגרמניה, בריטניה, ארצות הברית וקנדה, סייעו בידי באיתור חלק מן החומרים עליהם מבוססות הסקירות.

<sup>66</sup> איסור על שביתה מאפיין את כלל המודלים שנבחנו, מלבד המודל השוודי.

<sup>67</sup> מתוך אתר ארגון EUROMIL - <http://euromil.org/who-we-are>

## 1.1. גרמניה

בגרמניה נקבע מעמד משרתי הקבע בחוק יסוד, הם נחשבים כ"משרתי ציבור", ו"אזרחים במדים" ואינם מוגדרים כעובדים<sup>68</sup>. חוק היסוד הגרמני, מעניק לכל אזרח בגרמניה את הזכות להצטרף לאיגודי עובדים (Corporations) או לאגודות מקצועיות (Association)<sup>69</sup>, את הזכות לחופש הביטוי<sup>70</sup>, את הזכות לערוך אספות (Assembly)<sup>71</sup>, ולפנות בעתירות אישיות או ייצוגיות<sup>72</sup>. החוק מאפשר להגביל את זכותם של המשרתים בכוחות החמושים לרבות השוטרים, בכל האמור בחופש הביטוי, זכות האסיפה (ובפרשנות הגרמנית זכות השביתה) וזכות העתירה, אולם אינו מגביל את זכותם להצטרף לאיגודי עובדים או לאגודות מקצועיות<sup>73</sup>.

לאור האמור קיימים אגודות ואיגודים מקצועיים לכוחות החמושים בגרמניה, אשר רשאים לגייס לשורותיהם חברים במהלך שירותם הצבאי ואף לערוך אספות חברים. לארגונים אלה, קיימות זכויות לפיהן יש להיוועץ בהן בעת קביעת תקנות כלליות הנוגעות לתנאי השירות של החיילים, ולקבל הערותיהם. האיגוד העיקרי הוא ה – (Deutscher DBwV Bundeswehrverband)<sup>74</sup> שהוא איגוד הכוחות החמושים בגרמניה, אשר הוקם בשנת 1956. האמור בעמותה רשומה, המייצגת את האינטרסים של המועסקים בצבא הגרמני, בנושאים כגון היבטי שכר, שירות ופנסיה, תנאי וזמן העסקה מחוץ לגרמניה, תנאים סוציאליים, לרבות זכויות נפגעים ושארם וקידום מעמד הנשים בצבא הגרמני. העמותה אינה מפלגתית ועצמאית כלכלית, וחברים בה כ- 200,000 חברים, שהם חיילים בשירות פעיל או חיילים לשעבר, וכן אזרחים עובדי צבא, ומשפחותיהם או שאיריהם. יושב ראש האגודה הינו קצין בשירות, בדרגת סגן אלוף, אולם הוא אינו נחשב עוד לחלק מן ההיררכיה הצבאית (דהיינו, אינו בעל תפקיד רשמי בצבא)<sup>75</sup>. האגודה מגדירה עצמה כמחויבת לתפיסת ה"אזרח במדים" המחזיק באותן זכויות יסוד כשל שאר אזרחי המדינה.

האיגוד מחזיק בהסכמה עם משרד ההגנה הגרמני ומשרד הפנים, שעיקריו פגישות לדיונים פורמליים פעמיים בשנה<sup>76</sup>, התייעצות עם האגודה בטרם קידומן של הצעות חוק ותקנות

<sup>68</sup> Law on the Status of Soldiers (Soldatengesetz, GG) sec 6 אזור אחר. אולם, זכויותיו מוגבלות במסגרת דרישות השירות הצבאי בחובותיו הסטטוטוריות.

<sup>69</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz, GG), sec 9

<sup>70</sup> Sec 5

<sup>71</sup> Sec 8

<sup>72</sup> Sec 17

<sup>73</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany, 23 May 1949, Last amended on 13 July 2017, Article 17a

<sup>74</sup> זהו האיגוד המשפיע ביותר בגרמניה, אולם הוא אינו עוד מונופול, ומאז 2011 נוספו גופים נוספים.

<sup>75</sup> להרחבה על פעילות הארגון ראו המידע באתר האגודה - <https://www.dbwv.de/>

<sup>76</sup> ראו לדוגמה פגישת יושב ראש האיגוד עם שרת ההגנה - <https://www.dbwv.de/aktuelle-themen/politik-verband/beitrag/news/erneuter-austausch-mit-verteidigungsministerin-von-der-leyen/>

הנוגעות למשרתים בצבא הגרמני, והאפשרות להביא הצעות ויוזמות של האגודה, לדיון ברמת מזכיר המדינה. בהתאמה, בית הנבחרים הפדרלי והממשל מערבים את ה-DBwV, בכל האמור בקידום תקנות הנוגעות לאינטרסים של החיילים והעובדים בשירות הצבא הגרמני ומשפחותיהם.<sup>77</sup> מעבר לאמור, האיגוד פועל להשפעה על נושאים הנוגעים לתנאי השירות בצבא הגרמני בדרכים שונות ובהן פעולות לובי, עריכת שיחות רקע, כינוס פורומים מקצועיים וכיו"ב. בפועל, החיילים בגרמניה נהנים מזכות השתתפות לגבי תנאי השירות שלהם. כך, ברמת משרד ההגנה פעילים שני גופים אשר החיילים יכולים לבחור את נציגיהם – מועצת כוח אדם ראשית (Hauptpersonalrat), וועדת נאמנות ראשית (Gesamtvertrauenspersonenausschuß). המועמדים להשתתף בגופים אלה, נבחרים באמצעות האיגודים המקצועיים.

האיגוד מציע גם שירותים אינדיבידואליים לחברים בו כגון ייעוץ וליווי משפטי ואחר בתחומים הנוגעים לזכויות המשרתים בצבא, מסלולי קריירה, החלטות על סיום שירות, סוגיות של שכר וגמלאות, חופשות וקצבאות, וסיוע בסכסוכים משפטיים (אזרחיים, כלכליים ופליליים) מול רשויות הצבא. האיגוד אף מציע ביטוח משפטי לחבריו, המספק להם הגנה משפטית רחבה בקשת של הליכים פליליים הקשורים לשירותם הצבאי. האיגוד אף חבר ב-CESI (European Confederation of Independent Trade Unions) שהיא קונפדרציה האירופית של איגודים מקצועיים עצמאיים מתשעה עשרה מדינות אירופאיות, העוסקת בתנאי העסקה משופרים לעובדים באיחוד האירופי.<sup>78</sup>

בנוסף לאמור, לחיילים הגרמנים הזכות להפגין בעבור זכויותיהם ככל אזרח אחר. כך, בשנת 2001, 25,000 חברים של ארגון ה-DBwV והאיחוד המקצועי של המשטרה הגרמנית (GdP) הפגינו בברלין, נגד הצעת חוק בנושא שינויים במערכת הפנסיה, כשהם במדים.<sup>79</sup>

לבסוף, בגרמניה פועל נציב פרלמנטרי לכוחות המזוינים, אשר נבחר על ידי חברי ה-Bundestag (בית הנבחרים הגרמני) בהצבעה חשאית לתקופת כהונה של חמש שנים ותפקידו "לשמור על זכויות יסוד ולסייע לבית הנבחרים להפעיל את הפיקוח הפרלמנטרי על הכוחות המזוינים". הנציב אינו חבר בבית הנבחרים, ואינו עובד ציבור, אלא בעל מעמד מיוחד. משימותיו וסמכויותיו המדויקות של הממונה נקבעו בחוק על הממונה הפרלמנטרי

<sup>77</sup> ראו לדוגמה הופעת יושב ראש האיגוד בפני הקונגרס הגרמני - <https://www.dbwv.de/aktuelle-themen/politik-verband/beitrag/news/mehr-rueckhalt-fuer-bundeswehr-und-ihre-soldaten/>  
<https://www.cesi.org/><sup>78</sup>

<sup>79</sup> <https://www.presseportal.de/pm/12472/303975>



של הכוחות המזוינים<sup>80</sup>, ונקבעו בו שני נימוקים מיוחדים לפעולת הנציב: בהוראת בית הנבחרים או ועדת הביטחון שלו, ובשל נסיבות המצביעות על הפרת זכויות היסוד של חבר הכוחות החמושים או על עקרונות המנהיגות והחינוך בצבא<sup>81</sup>.

הממונה פועל רבות ביוזמתו, ובוחר אירועים בצבא הגרמני, אשר מעוררים חשד כי כבוד האדם, חופש הדעה או ההגנה המשפטית על אנשי השירות הוגבלו באופן בלתי חוקי. הנציב משמש גם כנציב תלונות הציבור של המשרתים בצבא, ובאפשרותם לפנות אליו באופן ישיר, בתלונות הנוגעות לכל קשת השגרה הצבאית. סמכותו של הנציב אינה מוגבלת רק לצבא הגרמני, ובסמכותו לבחון נושאים הנוגעים למשרד הביטחון הפדראלי, ולכלל הסוכנויות והכוחות הכפופים לו. על מנת לבצע את המשימות החוקתיות שלו, לנציב הפרלמנטרי של הכוחות המזוינים יש את הכוח לבקש את מסירת המידע ולהציע הצעות. בתי המשפט והרשויות המנהליות של הפדרציה, הארצות והעיריות מחויבות לתמוך במפקח בניהול החקירות הנדרשות. יש לו זכות לדרוש מידע וגישה לרשומות של שר הביטחון הפדרלי והסוכנויות הכפופות לו.

יוער, כי הצעותיו של המפקח אינן הוראות או צווים, אך הוא נחשב בעל השפעה, נוכח מעמדו ועצמאותו<sup>82</sup>. כך באחרונה, נדון הדוח שהגיש הנציב לשנת 2018 בבית הנבחרים הגרמני. דוח זה עסק, בין השאר, בשאלות הנוגעות למצב כוח האדם בצבא הגרמני, אל מול מצב המשאבים והתקציב. כך עסק הדו"ח בחוסר בכוח אדם בצבא הגרמני, ובמשמעותו למשרתים בצבא; בעתודת הפיקוד והניהול הצבאית והכשרתה; בבירוקרטיה בשירות הצבאי והצורך בהפחתתה; במצב הציוד הצבאי והמוכנות המבצעית; באטרקטיביות של השירות; בשינוי הגיל הפרישה והגמלאות; בביטחון תעסוקתי והיכולת לאזן בין חיי המשפחה לקריירה הצבאית ובזכויות מיעוטים בשירות<sup>83</sup>.

<sup>80</sup> הנציבות מוקמת לפי סעי' b45 ל-Rundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

<sup>81</sup> האמור בעקרונות Innere Führung שהם עקרונות מנחים בכוחות החמושים בגרמניה, שעניינם ישוב התנאים הפונקציונליים המבצעיים עם העקרונות הליברליים של מדינת חוקתית ודמוקרטיה.

<sup>82</sup> להרחבה על פעולתו וסמכויותיו של הנציב ראו <https://www.bundestag.de/en/parliament/commissioner>

<sup>83</sup> ראו תמצית הדו"ח -

[https://www.bundestag.de/resource/blob/594460/8085ed11cf7ce79ddd40b0d435fabfb7/statement\\_annual\\_report\\_2018-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/594460/8085ed11cf7ce79ddd40b0d435fabfb7/statement_annual_report_2018-data.pdf) - <https://www.dbwv.de/aktuelle-themen/blickpunkt/beitrag/news/bundestag-debattiert-ueber-bericht-des-wehrbeauftragten/> כאן -

## 2.ד. אירלנד

**באירלנד** נאסרה ההתארגנות על המשרתים בצבא, בחיל האוויר ובצי עד לשנת 1990 אז תוקן חוק ההגנה האירי באופן המסדיר את עקרונות הייצוג של המשרתים בכוחות הביטחון, בהליך קבלת החלטות בנוגע לתנאי העסקתם באמצעות התאגדות מקצועית<sup>84</sup>. החוק קובע, כי מושאי הייצוג הם ענייני שכר ותנאי העסקה אחרים, כפי שיקבע שר ההגנה בתקנות מתאימות, למעט עניינים הנוגעים להיבטים מבצעיים, משטר הצבא והמשמעת בו. על ההתאגדויות להיות עצמאיות לחלוטין, ונאסרה חבירתן לארגון עובדים או לגוף אחר ללא הסכמת השר. כן נאסר על החיילים להיות חברים בארגון עובדים או גוף אחר אשר נועד להשפיע על תנאי השכר וההעסקה של המשרתים בצבא. השר הוסמך להבנות מערכת היועצות בהתאגדות ואף הליכי קיום בורות עימה בנוגע לתנאי השכר ולתנאי העסקה אחרים שנקבעו בתקנות. מנגנון היועצות מושעה עת מוכרז מצב חירום, וזאת עד לביטול מצב החירום. מכוח האמור הוקם (Permanent Defence Force Other) PDFORRA אשר מטרתו לייצג ולקדם את האינטרסים של המשרתים בצבא ובכוחות חיל האוויר והצי, בנושאי שכר ותנאי שירות מסוימים. הארגון מגדיר עצמו כמי שמייצג בנושאים כגון שכר וקצבאות, פנסיה, תנאי שירות כגון קידום ומסלולי קריירה, דיור, ביגוד, ציוד, רווחה, בריאות ובטיחות ושירותים רפואיים. ארגון נוסף שהוקם מכוחו של החוק הינו (Representative Association of Commissioned) RACO אשר חברים בו **קצינים** בלבד מדרגת סג"מ ועד אל"מ. כל התאגדות מייצגת את חבריה בענייני שכר ותנאי השירות הנלווים, כפי שהוגדרו בתקנות, בהתאם למערך היועצות והבוררות שהוקם על ידי שר ההגנה בהתאם לחוק. ההתאגדויות באירלנד נחשבות לאפקטיביות ולמעלה מ-90% מהמשרתים חברים בהן. משא ומתן שניהלו הארגונים בנוגע להטבות שכר, קידום קצונה, העלאת שיעור הפנסיה לפנסיונרים, היקף פיטורי חיילים, היקף הפחתות שכר ועוד – הניב פירות<sup>85</sup>.

## 3.ד. בריטניה

**בבריטניה** חל איסור על אנשי צבא להתארגן באיגודי עובדים, וזאת בהתאם לחוק ההגנה הבריטי<sup>86</sup> שכן הם אינם מוגדרים כעובדים. בשנת 2006 הוכרה לראשונה בבריטניה זכות

<sup>84</sup> 1990 Defence Amendment Act and Defence Force Regulation (DFR) S6

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1990/act/6/enacted/en/print#sec2>

<sup>85</sup> אופק-גנדלר, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?", עמ' 150 וכן ראו הפירוט באתרי הארגונים -

<https://www.raco.ie/> - <https://pdforra.ie/>

<sup>86</sup> Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, s. 274

החיילים להתאגדות, אם כי באופן מוגבל. זאת, לאחר שוועדה פרלמנטרית שמונתה לבחינת כלל ההיבטים של התארגנות חיילים המליצה על הקמת התאגדות חיילים, וקבעה כי זו אינה פוגעת ביעילות הביטחונית<sup>87</sup>. המלצתה היתה להקים התאגדות שמטרתה עידוד וקידום אינטרסים מקצועיים וכלכליים של החיילים וגמלאי הצבא. עוד נקבע כי על ההתאגדות נאסר לנקוט בצעדים ארגוניים לרבות שביתה, לחבור לגופים פוליטיים ולקבל תרומות.

המלצת הוועדה התבססה גם על בדיקתם של גופים דומים אשר שימשו את צבאות ארצות הברית ואוסטרליה, ולאחר שנמצא כי פעולתם לא הביאה לפגיעה באפקטיביות המבצעית או במשמעת הצבאית. המלצה זו גובשה בין השאר, בשל קוצר ידן של רשויות הצבא בייצוג הולם של כלל החיילים.

בעקבות האמור הוקמה British Armed Forces Federation ארגון העוסק בפיתוח מקצועי, מעקב בפרלמנט אחר התפתחויות הנוגעות לסקטור הציבורי והפרטי ויש בהן נגיעה לאינטרסים של החיילים, קידום היועצות הולמת עם ההתאגדות בנושאי רווחה, שכר והטבות, שירותי בריאות וכיו"ב. אין מדובר בארגון רשמי, והוא אינו בעל מעמד סטטוטורי. ככלל, זכאים להצטרף לפדרציה חיילים בשירות פעיל או מילואים. יודגש עם זאת, כי הפדרציה קובעת מפורשות כי היא אינה איגוד עובדים (Trade Union) (ולפיכך גם אינה רשומה כאיגוד שכוה) אלא כאיגוד מקצועי (professional staff association) וכעמותה ללא כוונת רווח. נכון להיום, הפדרציה אינה מחזיקה צוות במשרה מלאה, ופועלת כיום בעיקר במרשתת, כמדיה העיקרית לתקשורת בין חבריה.

סוגיות נוספות מטופלות על ידי ארגונים מקומיים (service charities) נפרדים לצבא, לחיל הים ולחיל האוויר, אשר מטפלים בסוגיות הנוגעות למשפחות המשרתים וזכויותיהן, ולמגוון סוגיות. במסגרת זו ניתן למצוא גופים המטפלים ומייעצים לחבריהם בנושאים כגון פרישה וגמלאות<sup>88</sup>, זכויות ושכר, מסלולי שירות, זכויות נפגעים ושארם ועוד.

על אף האמור, הוגשה לפני כשנה, הצעת חוק הקוראת לאפשר למשרתים בכוחות החמושים בבריטניה, להקים staff association, אשר ייצג את האינטרסים שלהם כמועסקים, לשם הגנה על זכויותיהם<sup>89</sup>. יודגש, כי גם הצעת חוק זו אינה מתיימרת להפוך את המשרתים בצבא

<sup>87</sup> אופק-גנדלר, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?!", עמ' 144.

<sup>88</sup> <https://forcespensionsociety.org/> - Forces Pension Society

<sup>89</sup> <https://services.parliament.uk/bills/2017-19/armedforcesrepresentativebody.html> - Armed Forces Representative Body Bill 2017-19

לעובדים, להציע להם הצטרפות לאיגוד עובדים (union) או לאפשר להם את זכות השביתה, אלא לחזק את זכות ההתארגנות שלהם במסגרת פורמלית ומוכרת בחוק<sup>90</sup>.

יודגש עוד, כי שכרם של משרתי הקבע בבריטניה נקבע על ידי שתי ועדות **אזרחיות** עצמאיות: הוועדה לביקורת השכר של כוחות הביטחון (Review Body Armed Forces Pay)<sup>91</sup> והוועדה לביקורת השכר של הבכירים (Body Senior Salaries Review). הוועדה לביקורת השכר של כוחות הביטחון, הינה גוף ציבורי, הנתמך על ידי משרד ההגנה הבריטי, והיא מספקת ייעוץ עצמאי לראש הממשלה ולמזכיר המדינה בבריטניה, בנושאים הנוגעים לזכויות שכר וזכויות נוספות של חברי הצי, חיל האוויר, והצבא הבריטי. זאת הם עושים באמצעות הגשת דוחות והמלצות מטעם אנשי הכוחות החמושים לשר הביטחון ולראש הממשלה. בין השאר מתייחסת הוועדה, בהגשת הדוחות, לסוגיית הנוגעות לצורך בגיוס חיילים, שימורם בשירות וקידום, למדיניות הממשלה לגבי שירותים ציבוריים, לתקציב הביטחון, לצרכי המשרתים בשירותם הצבאי ובחייהם האזרחיים, וכיו"ב.

#### 4.4. ארצות הברית

**בארצות הברית**, לאחר דיון מקיף שנערך בשנות השבעים בהתלבטות אם להתיר לחיילים להתאגד, הוחלט להטיל איסור מוחלט על התארגנות המשרתים בצבא. בהצהרת הקונגרס בנושא נקבע כי משמעת היא ערך עליון בצבא, כי התארגנות חיילים אינה עולה בקנה אחד עם המבנה ההיררכי של הצבא, וכי למשא ומתן קיבוצי ולשביתה אין מקום בצבא<sup>92</sup>. תפיסה זו אף אושרה בפסיקת בית המשפט הצבאי בשנות התשעים של המאה הקודמת. בהתאמה, קובע הדין הפדראלי איסור על חברות באיגוד מקצועי שמטרתו קיום משא ומתן קיבוצי, כמו גם איסור להפגין ואיסור לשבות<sup>93</sup>. על אף האמור, הדין מאפשר הקמת ארגוני חיילים לייצוג האינטרסים המקצועיים, בלבד שלא יעסקו במשא ומתן קיבוצי הנוגע לתנאי השירות וכל עוד הם פועלים בהתאם למגבלות הקבועות בדין ובפקודות הצבא<sup>94</sup>.

<sup>90</sup> - George Allison, An Armed Forces Federation – Representation For The UK Service? **Ukdj**. 25.01.2019

<https://ukdefencejournal.org.uk/an-armed-forces-federation-representation-for-the-uk-services/>

<https://www.gov.uk/government/organisations/armed-forces-pay-review-body><sup>91</sup>

Congressional findings and declaration of perpose Act, Nov 8, 1978, P.L. 95-610 SEC 1, 92 Stat 3085<sup>92</sup>

10 U.S. Code § 976.Membership in military unions, organizing of military unions, and recognition of military unions prohibited<sup>93</sup>

unions prohibited

Kelly Farley, Rick Walker, Harry Bondy, Dan Mendoza, Freedom of Association and the Canadian Forces:<sup>94</sup>

Current Status and Future Trends, in **Military Missions and Their Implications Reconsidered: The Aftermath of**

**September 11th** (Giuse ppe Caforio, Gerhard Kuemmel eds., 2005)

Heinecken Lindy, Military Unionism In The Post-Cold War Era: A future Reality? (Taylor & Francis, 2006)

בהתאמה, מצטרפים משרתי הקבע בארצות הברית לארגונים מקצועיים שונים, שהבולט בהם הוא AUSA (Association of the United States Army) אשר עוסקים בקידום זכויות ואינטרסים של משרתי הקבע מול הקונגרס. במסגרת זו עוסקים ארגונים אלה גם בסוגיות של שכר ותנאים נלווים. הפעילות נעשית באמצעות לוביסטים ויועצי הסברה ודוברות שכירים, ולא על ידי משרתי הקבע עצמם. גם גוף זה מציע שירותי ייעוץ וליווי משפטיים לחבריו, בנושאים הנוגעים לזכויותיהם ושירותם הצבאי, וכן תוכניות ביטוח. גוף זה כולל בחובו גם התייחסות למשפחות החיילים ולזכויותיהם, כך שהחברות בו יכולה להיות חברות משפחתית, והוא מציע שירותים משפחתיים לחבריו. הגוף אף משתמש בכוח הקניה המרוכז של חבריו, על מנת להשיג להם הנחות משמעותיות בתחומים שונים<sup>95</sup>.

בנוסף, קיימים גופים אזרחיים, המקדמים את האינטרסים של מגזרים שונים בצבא. סכסוכי עבודה אישיים נדונים בשרשרת הפיקוד, וערעורים מופנים למוסד צבאי האמון על ביקורת של המערכת הצבאית כולה (Inspector General's Office) ובאופן לא פורמלי באמצעות ה AUSA לקונגרס<sup>96</sup>.

## 5.4. קנדה

בניגוד לדוגמאות שהובאו לעיל, **בקנדה** לא קיימים איגוד או אגודה מייצגת, וזאת על אף המגמות בצבאות המערביים והעובדה שסקרים מראים שחלקים לא מבוטלים מן המשרתים רואים זאת בחיוב<sup>97</sup>. בין הממשל הקנדי לצבא קיים סטטוס קוו המבוסס על חוזה סוציאלי א-פורמאלי, ואין חוזה פורמאלי המסדיר את יחסיהם (זאת על בסיס התפיסה הקנדית בדבר שליטה אזרחית בדמוקרטיה ליברלית). כך, בעוד שחובות הצבא הקנדי מוגדרים היטב ב – National Defense Act וב – Queen's Regulation and Order, אחריות ממשלה כלפי המשרתים בצבא אינה מוגדרת בדין הקנדי. אלא, שבהתאם למחקרים שנערכו בקרב משרתים אשר עזבו מרצונם את השירות נמצא כי שוררים בקרבם חוסר אמון כלפי הפיקוד הבכיר, ואכזבה מתנאי השירות וכי אלו שימשו רכיבים משמעותיים בהחלטתם לעזוב את השירות. המחקרים קושרים מגמות אלה גם להעדרם של ארגונים היכולים לייצג את קולם

<sup>95</sup> לפעילויות וזכויות החברים ראו באתר האגודה - <https://www.ausa.org/> וראו גם את פעילותו של ארגון NCOA ( Non Commissioned Officers Association) המיועד לחיילים שבדרגות רב"ט ועד סרן (המקבילה בצה"ל למצויים בהסדר של קבע ראשוני) - <https://ncoausa.org/membership/membership-eligibility/>

<sup>96</sup> עירן יונה מיטל, הסדרי העסקה, מסלולי פנסיה והמעמד המשפטי של משרתי קבע בצבאות זרים ובארגוני ביטחון, (2006), צה"ל, המרכז למדעי ההתנהגות.

<sup>97</sup>

Kelly Farley, Rick Walker, Harry Bondy, Dan Mendoza, Freedom of Association and the Canadian Forces: Current Status and Future Trends, in Military Unionism In *The Post-Cold War Era: A Future Reality?* (Richard Bartle, Lindy Heinecken ed, 2006) 67

הקולקטיבי של המשרתים<sup>98</sup>. יוער, בהקשר זה כי בשנים האחרונות, עולים קולות הקוראים להתארגנות המשרתים בצבא הקנדי, זאת הן בהתחשב בכוחות הביטחון הקנדיים אשר נהנים מזכויות שכאלה, והן לאור השירות המשותף עם צבאות אירופאים בהם קיימים איגודים שכאלה<sup>99</sup> ואף דומה כי יש נכונות מסוימת לבחון אימוץ מודל מופחת<sup>100</sup>. חיזוק נוסף לקולות אלה נמצא בפסקי דין של בית המשפט העליון בקנדה מהעת האחרונה. פסק הדין הראשון עסק בשביתה של עובדים בשירותים חיוניים<sup>101</sup> ופסל חקיקה האוסרת על מימוש זכות השביתה על ידי עובדים בשירותים חיוניים, אשר פוגעת באפשרותם לנהל משא ומתן קיבוצי ממשי. בהחלטה נוספת נקבע כי האיסור על שוטרים להתאגד ולנהל משא ומתן קיבוצי אינו חוקתי<sup>102</sup>, לאור זכות ההתארגנות, המעוגנת בצ'רטר הקנדי<sup>103</sup>, אשר מכילה את הזכות לנהל משא ומתן קיבוצי של ממש, שמעניק לעובדים בחירה ועצמאות שנדרשות כדי לקבוע את יעדיהם הקיבוציים ולנסות להשיגם<sup>104</sup>. יוער, כי מדובר בהחלטה ההופכת על פיה החלטה קודמת בנושא משנת 1999<sup>105</sup>, דבר המלמד על המגמה בדבר הקניית זכות ההתארגנות לכוחות ביטחון בשיטת משפט זו.

העובדה שגם צבאות לוחמים כדוגמת צבאות ארצות הברית ואנגליה, אפשרו למשרתים בהם זכות התאגדות, גם אם מוחלשת ומוגבלת, מעלה ספק בדבר נחיצותו של איסור גורף על זכות ההתארגנות בצה"ל ובארגונים הביטחוניים בישראל ומעלה את השאלה: האם אין מקום לשקול החלת מודל מאוזן יותר. דומה, כי ישראל נותרה בין המדינות הבודדות שעדיין אינה מתירה כל אפשרות להתארגנות ושוללת את הזכות על שלושת הממדים שלה באופן גורף<sup>106</sup>.

<sup>98</sup> Kelly Farley, Rick Walker, Harry Bondy, Dan Mendoza, *Freedom of Association and the Canadian Forces: Current Status and Future Trends, in Military Unionism In The Post-Cold War Era: A Future Reality?* p 78.

<sup>99</sup> Robert Smol: is it time for Canada's military to unionize 11/01/19

<https://ottawacitizen.com/opinion/columnists/smol-is-it-time-for-canadas-military-to-unionize>  
 וראו לדוגמה קריאה להקמת ארגון עבור המשטרה הצבאית הקנדית <https://mdlo.ca/news/military-professional-association-of-canada>

<sup>100</sup> Farley, Walker, Bondy, Mendoza שם.

<sup>101</sup> Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan, 2015 SCC 4

<sup>102</sup> Mounted police association of Ontario v. Canada (Attorney General), 2015 SCC 1

<sup>103</sup> Canadian Charter of Rights and Freedoms, Section 2(d)

<sup>104</sup> טרם פסק הדין, ה-RCMP, כחלק מהמשטרה הקנדית, לא יכלו להתאגד או לנהל משא ומתן קיבוצי, נוכח החרגתם מהאיגוד המקצועי של עובדי הציבור בקנדה הפועל מכוח חוק: (S.C. 2003, "PSLRA") (Public Service Labour Relations Act (S. 22, s. 2). בפסק הדין נקבע כי החרגתם של השוטרים מהדין הכללי אינו חוקתי, ובוטלה ההגדרה אשר החרגה את השוטרים מהיותם עובדי ציבור הרשאים להתאגד, באופן המחייב את הממשלה הקנדית להסדיר את מעמדם של השוטרים באופן שיהיה תואם לזכויות המעוגנות בצ'רטר הקנדי.

<sup>105</sup> Delisle v. Canada (Deputy Attorney General), (1999) S.C.J. No.43

<sup>106</sup> בספרד, קיימות עמותות בעלות סמכות בחוק לייצג את משרתי הקבע בפני רשויות ציבוריות. לארגונים אלה סמכות, בכפוף למגבלות בחוק, להציע הצעות, להוציא דיווחים ולערוך פניות ובקשות בתחומי פעילותם, לגורמים הרלוונטיים, ונציגיהם מהווים חלק אינטגרלי במועצת כוח האדם של הצבא: חוק זכויות וחובות של חיילי הצבא מס' 9/2011, מיום 27.07.11 Ley Orgánica de derechos y deberes de los miembros de 27 de julio, de 2011, de 9/2011,

<https://www.boe.es/boe/dias/2011/07/28/pdfs/BOE-A-2011-12961.pdf>

## פרק שני: היבטים בתמורות שחלו במעמד של משרתי הקבע

פרק זה יעסוק בהיבטים שונים הנוגעים למעמד של משרתי הקבע והתמורות בו לאורך השנים. זאת, החל מההבחנה בין האמון שצה"ל זוכה לו, לבין הביקורת כלפי משרתי הקבע, שכרם וזכויותיהם, דרך ההיבטים החברתיים והמשפטיים של השינוי המשמעותי במעמד של משרתי הקבע בתפישת הציבור ובתפישה העצמית.

בהמשך, ולאור הפגיעות שתוארו בזכויותיהם של משרתי הקבע, יוצגו ההגנות העומדות להם מפני פגיעות אלה, ויכולתו של הפיקוד הצבאי לייצג את משרתי הקבע כחליף לארגון עובדים.

### א. מעמדו של צה"ל

צה"ל תופס מקום מרכזי בחיים הציבוריים במדינת ישראל. מרבית אזרחי המדינה משרתים בצה"ל בשלב כלשהו בחייהם ונוטלים חלק פעיל במילוי משימותיו. מאז הקמתו נהנו צה"ל והמשרתים בו ממעמד ייחודי בחברה הישראלית, אשר נותר יציב במשך שנים ארוכות.

מקומו המיוחד של צה"ל בחברה הישראלית מבוסס במידה רבה גם על נטילת חלק במשימות לאומיות, שאף אם יש להן תרומה לביטחון הלאומי, אינן בהכרח צבאיות בהגדרה. כך נטל צה"ל לאורך השנים חלק במשימות כגון קליטת עלייה, התיישבות באזורי ספר, חינוך של הבאים בשעריו לרבות חינוך יסודי ותיכונני, ובמקרים המתאימים גם חלק ביישומן של החלטות לאומיות כגון ההתנתקות. אולם חשוב מכך, מעמדו של צה"ל מבוסס על ההחלטה כי השירות בשורותיו יהיה במסגרת גיוס חובה מכח חוק, וכך עם הקמתו של צה"ל קם גם מוסד "צבא העם".

לשורות החיילים בשירות החובה, הצטרף רכיב קבוע, של שירות הקבע, המהווה את השלד לבניין הצבא, אליו מצטרפים המשרתים בחובה ובמילואים<sup>107</sup>. משרתי הקבע בצה"ל מהווים את שדרת הפיקוד שלו, ואת הבסיס למבנה הצבא<sup>108</sup>. תפיסה זו התחזקה נוכח המעבר מדפוס פעולה של צבא העם לדפוס פעולה של צבא מקצועי, בהתאם לתמורות החברתיות שחלו במדינת ישראל<sup>109</sup>.

ישנן מדינות, כגון בלגיה, הולנד, דרום אפריקה, אירלנד, ודנמרק אשר אף מאפשרות לארגוני חיילים לנהל משא ומתן קיבוצי בשמם, ובכך מגשימות מרכיב נוסף של זכות ההתאגדות, או לחילופין מאפשרות מנגנון בורות אשר אותם ארגונים צד לו או מתייעצות עם אותם ארגונים בנושאים המנויים לעיל.

<sup>107</sup> גיא זיידמן ואיל רז, "מעמדו של משרת הקבע בצה"ל כעובד", עיוני משפט כג (2) (מרס 2000), 291, עמ' 294-295.

<sup>108</sup> סעיף 1 להוראת פיקוד עליון 3.0501 "שירות הקבע בצה"ל" קובע כי סגל החיילים בשירות קבע נועד להוות, בזמן שלום, את השלד הפיקודי, המינהלתי וההדרכתי לסדר הכוחות של צה"ל (סדיר ומילואים).

<sup>109</sup> זיידמן ורז, שם, עמ' 296 וראו גם שרית עמרם כץ ויהודית שר, לקראת מודל קבע חדש: שינוי בחוזה השירות – מעבר למודל תעסוקתי, בין הזירות, כרך 9 (2010), עמ' 58.

מעמדו זה של צה"ל הוביל לכך שהוא זכה לאהדה, להערכה וללגיטימציה בשיעורים גבוהים ביותר בחברה הישראלית, עד כדי כך שהציבור הסתייג מפיקוח או ביקורת שיפוטית על פעולותיו<sup>110</sup>. לאורך שנים נמנעה החברה הישראלית מלהתייחס לצה"ל כאל זרועות שלטוניות אחרות, הוא זכה בהדרת כבוד ייחודית, ומעמדו החברתי לאומי היווה לו מגן בפני ראייה ביקורתית.

דומה כי מצב דברים זה נותר על כנו גם כיום. כך, בסקר מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018, בתגובה לשאלה באיזה מוסד נותנים הישראלים אמון? זוכה צה"ל ל- 89% אמון בקרב הציבור (היהודי), בפער ניכר מן המוסדות הבאים אחריו, כגון נשיא המדינה הזוכה ל- 68% אמון, או המשטרה הזוכה ל- 55% אמון בלבד<sup>111</sup>.

על אף יציבות זו הנוגעת למעמדו של צה"ל, שונים הם פני הדברים בכל הנוגע למשרתי הקבע. כך ניתן להצביע על שינוי חברתי – תרבותי, בתפיסת הציבור את המשרתים בכוחות הביטחון ובתפיסתם העצמית של המשרתים בכוחות אלה את תפקידם. שינוי זה מתבטא בין השאר בהתחזקות תפיסת השירות בכוחות הביטחון כמקצוע וכמשלח יד והיחלשות התפיסה המסורתית הרואה בצבא מוסד<sup>112</sup>.

בהתאמה, הופנתה ביקורת כלפי התנהלותו התקציבית של צה"ל, בדגש על אופן ניהול היבטי השכר והגמלאות של משרתי הקבע. על צה"ל הופעל לחץ להשתנות ולהתאים את עצמו למציאות הביטחונית, הכלכלית והחברתית, בעשורים האחרונים. לחץ זה התבטא בשורה של ועדות אשר הוקמו לבחינת ניהול תקציב הביטחון. האחרונה שבהן הינה הוועדה לבחינת תקציב מערכת הביטחון בראשותו של אלוף (במיל') יוחנן לוקר (להלן - וועדת לוקר), אשר מונתה על ידי ראש הממשלה, במאי 2014, בהמשך להחלטת הקבינט הביטחונית<sup>113</sup>. הוועדה הגישה את המלצותיה בחודש יוני 2015, ואלה יפורטו בהמשך פרק זה.

## **ב. מעמד משרתי הקבע - ההיבט החברתי**

מאז הקמתו של צה"ל היו לשירות הצבאי מאפיינים ייחודיים שהבדילו בינו לבין תפקידים אחרים במשק הישראלי – בסקטור הפרטי והציבורי. משרתי הקבע נהנו מיתרונות ארגוניים, חברתיים וכלכליים שהעניקו להם עדיפות על פני עמיתיהם עובדי המדינה. במישור החברתי

<sup>110</sup> זיידמן ורז, "מעמדו של משרת הקבע בצה"ל כעובד", עמ' 310.

<sup>111</sup> תמר הרמן, אלה הלר, אור ענבי, פאדי עומר, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2018), עמ' 90-92 וראו נתונים דומים במדד הביטחון הלאומי 2018-2019 של המכון למחקרי ביטחון לאומי ה-INSS, המפורסם באתר המכון – בכתובת <https://www.inss.org.il/he/national-security-index/>

<sup>112</sup> רז וזיידמן, שם, עמ' 296 וראו גם רונן הירש, "התמורות במעמדם ומקצועיותם של משרתי הקבע", מערכות, גיליון 411 (2007).  
<sup>113</sup> קדמו לה, ועדת טישלר אשר הגישה המלצותיה בחודש יולי 2012, ועדת ברודט שהגישה מסקנותיה במאי 2007, וועדות נוספות נקודתיות יותר, כגון ועדת גורן, אשר מונתה בשנת 2009 לבחון את תקציב אגף השיקום של משרד הביטחון



נהנו בעלי התפקידים בצבא מסטאטוס גבוה ויתרונות סמליים שנלוו לשירות הצבאי. אלא שברבות השנים חל כרסום בייחודו של השירות הצבאי ובמאפיינים המבחינים בינו לבין העיסוקים האחרים במשק והתמורות הארגוניות, החברתיות והכלכליות גורמות לצמצום הפערים בין הצבא לבין מסגרות ארגוניות אחרות<sup>114</sup>.

קיימים בספרות שני מודלים לניתוח השירות בקבע: מודל מוסדי (Institutional), המאופיין בהבחנה ברורה מהמגזר הציבורי והפרטי, כך שהשפעת המשק על השירות בקבע מצומצמת; במניעים המבוססים על תפיסות של שליחות לאומית, ובמבנה תגמולים המבוסס על מידת ההקרבה והקרבה לעולם הלחימה ועל בכירות בארגון. מודל זה מדגיש את ההוקרה הסמלית על פני התגמולים החומריים. גישה זו לשירות בקבע כוללת דרישה של הארגון לשעות תובעניות, ניווד, משמעת ועוד, תוך העדפה ברורה של האינטרסים של הארגון על פני אלו של היחיד.

המודל השני הינו מודל מקצועי-תעסוקתי (Occupational), המאופיין בהבחנה בין המערכים השונים, בדמיון הולך וגובר למגזרים ציבוריים ולמשק, כך שלמשק השפעה גדולה יותר על השירות. במודל זה דנים במניעים של שאיפות מקצועיות ופיתוח קריירה, ובמבנה תגמולים שהולך ונעשה דומה יותר לשוק העבודה האזרחי, דהיינו כולל תגמול בגין מומחיות וביצועים, ואינו מסתפק בתגמול סמלי. במודל זה השירות בקבע, הולך והופך לעיסוק פרופסיונלי<sup>115</sup>.

בחמשת העשורים הראשונים לקיומו של צה"ל התקיים בו מודל מוסדי מובהק. השירות בקבע אופיין במניעים של שליחות לאומית ותרומה לכלל ותפיסת הפיקוד והמנהיגות נשענה על אתוס של שליחות ולא של מקצוע. השירות הקרבי היה מודל לחיקוי ובסיס להשוואה שעל פיו נקבעו מסלולי השירות, היוקרה הארגונית, השכר והתגמולים, והשינויים שחלו במשק השפיעו במידה פחותה יחסית על השירות בקבע, כך שהתקיימו בו מאפיינים ייחודיים: מחד גיסא היעדר יחסי עובד מעביד ויכולת התארגנות ושבייתה, ומאידך גיסא אפשרות לפיתוח קריירה שנייה ורכיבי שכר ושירות ייחודיים לצבא הקבע<sup>116</sup>.

בשני העשורים האחרונים חלו שינויים במודל הקבע, המושפעים משמעותית גם מתהליכים הנוגעים לפגיעה בזכויות משרתי הקבע, כפי שיפורט בהמשך הפרק. שינויים אלה התאפיינו בכך ששולבו במודל עקרונות תעסוקתיים ושל כלכלת שוק. הדבר בא לידי ביטוי בכמה היבטים: הגברת הארעיות התעסוקתית, השוואה למגזר הפרטי בעקבות צמצום הפנסיה התקציבית וניהול על פי שכר. כל אלה, ערערו על התפישה הבסיסית הרואה בשירות הקבע

<sup>114</sup> רונן הירש, "התמורות במעמד ומקצועיותם של משרתי הקבע", עמ' 52-53.  
<sup>115</sup> עמרם-כץ ושר, "לקראת מודל קבע חדש: שינוי בחוזה השירות – מעבר למודל תעסוקתי", עמ' 60.  
<sup>116</sup> שם, שם

שליחות ותרומה למדינה ויש בהם כדי לגרום לכרסום המאפיינים המוסדיים (אחידות, שליחות, ייחודיות למול המשק) ולהגברת אלמנטים של מודל תעסוקתי (תחרות, בררנות, תגמולים חומריים, דמיון לארגונים אחרים). חלק ניכר מהתהליכים נגזרים מהשפעתו של המשק ומצבו, על השירות בקבע, שוחקים את מובחנותו של השירות בקבע ביחס לשוק העבודה הרגיל, ומעצימים את ההשפעה של המשק ושל מצב המשק על שוק הקבע<sup>117</sup>.

יגיל לוי עמד על הטעמים הכלכליים, החברתיים והפוליטיים בבסיס הפגיעה המתמשכת בזכויות משרתי הקבע, החל משנות התשעים של המאה הקודמת והתייחס ל"מתקפה הפוליטית-ציבורית מתמשכת על תנאי הפנסיה התקציבית, המגלמת דרישה להשוות את גיל הפרישה לזה המקובל במגזר הציבורי האזרחי ולקצץ במצבת אנשי הקבע, לצד מתקפה על מרכיבים אחרים של תנאי השירות"<sup>118</sup>.

השינוי האמור, שימש כבסיס למהלכים לפגיעה בתנאי השירות של משרתי הקבע בצה"ל. כמעט בכל המקרים בהם נפגעו זכויות משרתי הקבע, קדם להצעות ההחלטה בדבר הפגיעה בתנאי השירות, קמפיין תקשורתי שנועד להצביע על תנאי השירות ה"מועדפים" של משרתי הקבע וחלקו המשמעותי של תקציב השכר והגמלאות בתקציב הביטחון. השיח בדבר "התנאים המופלגים" של משרתי הקבע מלווה כל דיון תקציבי, וזוכה לתגובות ציבוריות קשות ולדרישה להפחית את ההוצאה על כוח אדם<sup>119</sup>. הדבר הוביל לשחיקת משמעותית נוספת בתדמיתם הציבורית של משרתי הקבע. הפוגות זמניות במהלכים אלה, חלו בעיקר סביב אירועי לחימה משמעותיים, כגון מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006<sup>120</sup>, או מבצע "עופרת יצוקה" בשנת 2009.

במסגרת זו, הצורך הביטחוני בצבא מקצועי ואיכותי והיכולת להבטיח את הישארותם של משרתי קבע איכותיים בשירות, לא זכה כלל למקום בדיון הציבורי. דומה, כי קשה למצוא מי שיחלוק על הדעה לפיה צבא הוא מקצוע לכל דבר ועניין. לפיכך, נדרשים לו אנשים בעלי רמה מקצועית נאותה, ואף על פי כן, בשיח הציבורי עניין זה כמעט שאינו בא לידי ביטוי. כך,

<sup>117</sup> שרית טובי ושרית אלפיה, "איפה (תר"ש) גדעון פוגש אותי? אנשים בסימן אתגרי המנהיגות של התר"ש", **מערכות**, גיליון 473 (2017), 46, עמ' 49 ועמ"ס-כץ ושר, לקראת מודל קבע חדש: שינוי בחוזה השירות – מעבר למודל תעסוקתי, עמ' 61. יצוין כי עמ"ס-כץ ושר טוענות כי את השינוי במודל השירות בקבע לא ניתן לאפיין כתנועה ליניארית חד כיוונית מהכיוון המוסדי-שליחותי לכיוון התעסוקתי, אלא כי יש להבחין בעניין זה בין ליבת השירות הקרבי, לגבי ממשיד להתקיים המודל המוסדי לבין שאר המערכים לגביהם אכן יש תנועה למודל התעסוקתי. אולם אף אם נקבל תפיסה זו, הרי שעדיין מדובר בשינוי מודל מהותי לגבי חלק ניכר ממשרתי הקבע.

<sup>118</sup> יגיל לוי, **צבא אחר לישראל – מיליטריזם חומרי בישראל**, (2003), למשכל הוצאה לאור, ספרי חמד, ידיעות אחרונות, עמ' 257.

<sup>119</sup> כך, בדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות ביום 28/10/2003 התייחס שר הביטחון דאז, משה יעלון לנושא: "בכל פעם שיש דיוני תקציב מכפישים את משרתי הקבע כאילו הם גוזלי הקופה הציבורית... בכל פעם שמדברים על תקציב הביטחון, מעלים את משרתי הקבע על המוקד, ולצדרי מצליחים לפגוע בתדמיתם", ובדיון בוועדה ביום 08/07/2013 אמר יו"ר הוועדה דאז, חיים כץ: "אני נחרד מההשתלחות בצבא. מתייחסים לצה"ל כאילו הוא אויב העם, כאילו הם מיליונרים שעושים את הקופה הציבורית...".

<sup>120</sup> עמ"ס כץ ושר, שם.

השיח על תפקידם החיוני של משרתי הקבע בהגנת המדינה נדחק מפני השיח על שכרם ותנאי הפרישה שלהם.

השינוי האמור בא לידי ביטוי גם בתפישות של משרתי הקבע עצמם. כך, בין השאר, ניתן למצוא השפעות של מגמות חברתיות כגון חלחול שיח ליברלי וערכים אינדיווידואליסטיים לצה"ל. שיח זה מתאפיין, בין היתר, במתן עדיפות לזכויות הפרט ובשמירה עליהן מול המדינה ומוסדותיה. בכך, השיח הזה טומן בחובו הלך רוח של שאילת שאלות וערעור על סדרים חברתיים וארגוניים מחייבים. זאת, בסתירה לרעיון הטוטליות הכולל הלך רוח של קבלה בלתי מותני של הסדר החברתי הקיים<sup>121</sup>.

השינוי ביחס לשירות הקבע המתבטא, בין השאר, בהתחזקות תפישת השירות בכוחות הביטחון כמקצוע וכמשלח יד (profession) ובהיחלשות התפישה המסורתית הרואה בצבא מוסד (institution), יכול להוביל לתפיסת השירות בכוחות הביטחון כענף ייחודי בשירות המדינה, אשר נכון להכפיפו לתבניות הרווחות בשירות המדינה ובהן גם זכויות כגון זכות ההתארגנות. במילים אחרות, הדגשת המימד המקצועי יכולה לעודד מגמות של התאגדות<sup>122</sup>.

### ג. מעמד משרתי הקבע – ההיבט המשפטי

מרכזיותו של צה"ל אינה באה לידי ביטוי הולם בשיטת המשפט הישראלית. החוקים המוקדשים לקיומו של צה"ל ולפעולתו מעטים, מוסדרים בהם רק היבטים פרטניים של מבנה הצבא ואופן פעולתו, ועיקרם נוגע לגיוס לשירות חובה ומילואים. שירות הקבע בצה"ל אינו מוסדר בחוק<sup>123</sup>, ולפיכך הסדרת פעילות הצבא, בדגש על מעמדם וזכויותיהם של משרתי הקבע, נותרה, בעיקרה, בידי צה"ל באמצעות הוראות ופקודות הניתנות על ידו.

כאמור בפרק המבוא, מעמדם של משרתי הקבע כמו גם תנאי שירותם, זכויותיהם וחובותיהם, מוסדרים בפקודות הצבא. כך, בסעיף 9 להוראת הפיקוד העליון 3.0501 "שירות הקבע בצה"ל" (להלן – "הפ"ע"), נקבע באופן מפורש, כי היחסים בין צה"ל לבין חייל בשירות הקבע אינם יחסי עובד-מעביד<sup>124</sup>. פסיקת בית המשפט העליון אימצה את הוראות הפקודה

<sup>121</sup> טובי ואלפיה, "איפה (תרי"ש) גדעון פוגש אותי? אנשים בסימן אתגרי המנהיגות של התרי"ש", עמ' 48.

<sup>122</sup> אופק גנדלר, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?", עמ' 162.

<sup>123</sup> על אף האמור, הוסדרו מספר עניינים נקודתיים הנוגעים לשירות הקבע בחוק. במסגרת זו נקבעו בחוק הסדרי הפרישה של משרתי הקבע מצה"ל, כללים הנוגעים להגבלות על משרתי קבע לאחר פרישתם, שמטרתן מניעת ניגוד עניינים, והכללים הנוגעים לשחרורן של משרתות קבע בהריון או לאחר לידה. בשנת 2010 נכנס לתוקפו חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (הליכים לעניין החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע), התשס"ע – 2010, שעניינו קביעת כללים דינמיים לגבי אופן בירורם של סכסוכים מסויימים הנוגעים לתנאי השירות של משרתי קבע פרטניים לבין רשויות הצבא. לגבי חוק זה, ראו הרחבה בסעיף העוסק במנגנוני חקיקה ובקרה, בפרק זה.

<sup>124</sup> הוראת פיקוד עליון 3.0501 "שירות קבע בצה"ל", סעיף 9, יולי 1956, קובעת: "היחסים שבין צה"ל לבין חייל בשירות קבע אינם יחסי עובד ומעביד. המשרת בשירות קבע הוא חייל בשירות סדר, והיחסים בינו לבין צה"ל מושתתים על הוראות החוק

וקבעה, כי משרתי הקבע אינם עובדים, וכי בין משרת הקבע לצה"ל לא מתקיימים יחסי עובד-מעביד. בהתאם לפסיקה זו, חייל בשירות קבע נתון במסגרת של מעמד (סטטוס) מכוח המשפט הציבורי וחלים עליו עקרונות המשפט המנהלי<sup>125</sup>. המתנדב לשירות קבע מקבל על עצמו את המעמד האמור ואינו מתקשר בחוזה או הסכם העסקה, אלא ב"התחייבות לשירות קבע"<sup>126</sup>. בהתאמה, ככלל, חקיקה אשר נועדה להגן על עובדים (חקיקת מגן) אינה חלה על סוגיות הנוגעות לשירותם של משרתי הקבע<sup>127</sup>.

בפרט, שירות הקבע מתאפיין בכך שהצבא יכול לסיימו בהתקיים התנאים המנויים בפקודות הצבא, ללא הסכמת המשרת, ובעיתוי הרצוי לצבא. משרת קבע אינו זכאי ל"קביעות" לאורך שנות שירותו. עד למועד סמוך להגעת משרת הקבע לגיל המינימום לפרישה לגמלאות הקבוע בחוק<sup>128</sup>, ניתן לפטרו ללא כל זכויות לגמלה<sup>129</sup>. כאשר הועלה גיל הפרישה בחוק, עלה בהתאם גם הגיל שבו ניתן לפטר משרת מן השירות ובלבד שנותרו יותר משנתיים לפני גיל הפרישה הקבוע בחוק<sup>130</sup>. כל זאת, מבלי שנפל דופי בתפקודו של משרת הקבע ומטעמים ארגוניים בלבד. עילות הפיטורין משירות הקבע מעוגנות בפקודות הצבא ואלו נתונות לעדכון בהתאם לשיקול דעתן הבלעדי של רשויות הצבא<sup>131</sup>. כל זאת, שעה שבמגזר הציבורי משך הזמן המקסימלי לקביעות הוא חמש שנים, וברוב המקומות אף פחות מכך<sup>132</sup>.

מצב זה נובע מאופיו של צה"ל כארגון משימתי ודינאמי, המחייב את הגמישות הפיקודית לשנות את הרכב הצבא באמצעות סגירת מערכים ופתיחת מערכים חדשים במהירות, אולם לכך השלכה שאינה פשוטה על זכויותיהם של משרתי הקבע.

הצבאי, על פקודות הצבא ועל פקודות אחרות שניתנות לו כדיון". ראו: בג"ץ 6840/01 פלצמן נ' ראש המטה הכללי, צבא ההגנה לישראל, ס (3); בג"ץ 6651/05 שפירא נ' ר' אכ"א, תק-על 2006 (1) 1067; דפנה ברק, שם, עמ' 114, 115-114, 123.

<sup>125</sup> ראו ע"א וידר; בג"ץ אילן עובד; דב"ע לו/8-2 חיימוביץ נ' מדינת ישראל, פד"ע ח' 472.

<sup>126</sup> כך, בבג"ץ 279/72 אילן עובד נ' שר הביטחון נקבע, בהתייחס להוראה הקבועה בהפ"ע, כי: "הוראה זו משקפת אל נכון את מצבו של החייל הנתון במסגרת של מעמד (סטטוס) מכוח הדין הציבורי ולא מכוח התקשרות חוזית. החייל המתנדב לשירות קבע מקבל על עצמו את עול המעמד הזה ועל כן אין הוא מתקשר בחוזה אלא ב"התחייבות לשירות קבע...".

<sup>127</sup> ראו: בג"ץ שפירא; וע"ע (ארצי) 1247/01 אניל גדרה נ' צה"ל (פורסם בנבו, 16.1.06).

<sup>128</sup> סעיף 10(א)5) וחלק א' 1 לתוספת השלישית לחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985. כמו כן, ראו לעניין זה סעיף 44 לחוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), תשע"א-2010, ס"ח 2271 (תיקון עקיף לחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], תשמ"ה-1985), אשר בו הוחלט על העלאת גיל הפרישה המינימלי למשרתי הקבע שאינם לוחמים.

<sup>129</sup> משרתי הקבע שמצויים בהסדר הפנסיה התקציבית (שהתחייבו לשירות קבע לפני שנת 2004), יפוטרו ללא גמלה. זאת, למעט הסדר הקפאת זכויות פנסיוניות למשרתי קבע, המשתחררים לאחר שצברו עשר שנות ותק בשירות ומבלי שהגיעו לגיל הפרישה הקבוע בחוק. אותם משרתי קבע יהיו זכאים לגמלה בגין שנות שירותם אך ורק בהגיעם ל"גיל פרישת-חובה" המוגדר בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004. ראו לעניין זה סעיף 12א וס' 54(ג) לחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 ובג"ץ שליטנר. כלומר, משרתי הקבע המצויים בהסדר הפנסיה התקציבית, אשר אינם מגיעים לגיל פרישה הקבוע בחוק, לא יהיו זכאים לזכויות הפנסיונית אותם צברו במועד פרישתם לגמלאות בהתאם לחוק חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004.

<sup>130</sup> כאמור, גיל זה עולה בהדרגה למשרתי הקבע שאינם לוחמים בעקבות העלאת גיל הפרישה בסעיף 44 לחוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), תשע"א-2010, ס"ח 2271 (תיקון עקיף לחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], תשמ"ה-1985). ראו לעניין זה הגדרת "הגיל המרבי" ו"אוכלוסיית היעד" בסעיף 1 להוראת פיקוד עליון 3.0508 "נוהל לשחרור משרתי הקבע מטעמים ארגוניים".

<sup>131</sup> הוראת פיקוד עליון 3.0508 "נוהל לשחרור משרתי הקבע מטעמים ארגוניים" והוראת פיקוד עליון 3.0509 "נוהל לשחרור משרתי הקבע מטעמים תפקודיים". שתי הפקודות תוקנו לאחרונה בחודש אוגוסט 2011.

<sup>132</sup> ככלל כאשר מבקשת המדינה לוותר על קביעות, נחתם חוזה אישי ובתמורה להעדר הקביעות משולמת תוספת שכרית של כ-30% על השכר המשולם לעובד עם זכאות.

על אף האמור, בשנים האחרונות ניכרת מגמה לכרסום בהלכה הוותיקה לפיה משרת הקבע אינו עובד, ונשמעות קריאות לשינוי המצב המשפטי מפי בית המשפט העליון ואקדמאים המצביעים על הצורך בהסדרת מעמדם המיוחד של משרתי הקבע<sup>133</sup>.

ביטוי למגמה זו ניתן לראות בביקורת השיפוטית ובהתערבות החקיקתית הנוגעת להגנה על זכויות המשרתים בתחום "יחסי העבודה". בית המשפט העליון אף מצא, במקרים מסוימים להחיל תפישות ממשפט העבודה המגן על המשרתים<sup>134</sup>. לאורך השנים, וגם במקרים בהם לא מצא בית המשפט העליון להתערב בהחלטת רשויות הצבא, קרא בית המשפט לשינוי בהלכה בדבר מעמדם של משרתי הקבע ולחקיקת חוק שירות קבע שיסדיר את מעמדם של המשרתים, תוך הצבעה על הדמיון בפועל ביניהם ובין עובדים<sup>135</sup>. כך, קבעה הפסיקה כי אין להוציא מכלל אפשרות שיתעוררו מקרים מתאימים, אף כי חריגים, בהם יבוא חייל בשירות קבע בגדר "עובד", לצורך הוראות מסוימות בחוק מגן מסוים<sup>136</sup>. בפרשת קהלני<sup>137</sup> ולאחריה, הוסיף בית המשפט והחיל עקרונות ממשפט העבודה המגן על שירות הקבע<sup>138</sup>.

מגמה נוספת קוראת להחיל עקרונות מדיני החוזים על מערכת היחסים בין משרת הקבע לצה"ל. דוגמה לכך ניתן למצוא במאמרה של דפנה ברק-ארז, אשר הביעה דעתה כי שלילת קיומה של מערכת יחסי עובד-מעביד בין צה"ל לבין משרתי הקבע, אין בה כשלעצמה כדי

<sup>133</sup> בהכנת חלק זה נעזרתי רבות בסקירה שהוכנה בעניין במחלקת הייעוץ והחקיקה של הפרקליטות הצבאית.

<sup>134</sup> אף צה"ל החיל על עצמו, הוראות רבות ממשפט העבודה, בין אם הן קבועות בפקודות הצבא באופן מפורש, ובין אם לאו. ראו לעניין זה בג"ץ 7000/08 **אנריאטה לוי נ' שר הביטחון** (פורסם בנבו, 7.6.2010).

<sup>135</sup> בבג"ץ **שפירא**, דחה בית המשפט את העתירה אולם ציין כי: "המצב המשפטי הנוכחי בו השגותיהם של אנשי קבע בצה"ל בעניינים הנוגעים לשירותם... מגיעות לפתחו של בית משפט זה כערכאה ראשונה רחוק מלהיות מתקבל על הדעת... אכן, השירות בצה"ל נתפש מושגית וערכית כשליחות ולא כ"עבודה", ואולם מי יוכל לומר במבט מישיר, כי איש הקבע רחוק במהות בתחומים רבים מלהיות עובד בצה"ל, והרי צה"ל הוא מקום עבודתו, מקום עיסוקו, הכל כמושבן בשינויים המחויבים הקשורים לאופיו של שירות צבאי." אף בבג"ץ 6337/06 **אדלר נ' הרמטכ"ל** (פורסם בנבו, 5.10.06) התייחס כבוד השופט רובינשטיין למעמד משרתי הקבע: "לדידי אילו עסק בנושאים אלה בית הדין לעבודה, או בית המשפט לעניינים מינהליים, לא היה נפגע בכך הסטטוס המיוחד של החיילים והשוטרים - שבמהות הם ממלאים את תפקידם בעבודה בשירות הציבור, קרי הם במהות עובדים, אלא שמסוג מיוחד במובהק. סבורני כי לא היתה מתרחשת חלילה האפוקליפסה שמציגים המשיבים, כאילו יגרום הדבר לכך שחייל יוכל לטוש את המערכה בעת קרב, אם מצבו המשפטי הוא כשל כל עובד, היכול לפרוש מעבודתו." כך גם הנשיאה דורית בייניש בבג"ץ **אניל גדרה**: "אכן, יש ממש בטענה כי מגמות חדשות החלו מסתמנות בפסיקתו של בית משפט זה ואף חלו התפתחויות חברתיות המצדיקות בחינה מחודשת של הגישה להגדרת מערכת היחסים בין משרת הקבע לצבא. יש הגורסים כי הגיעה העת להשתחרר מהתפיסה המסורתית ולראות במשרת הקבע עובד לצורך מערכת יחסיו עם הצבא, לעניין פיטורין ותנאי השירות... אף אני נוטה לדעה, כי השינויים החברתיים שחלו אצלנו במשך השנים מחייבים מבט שונה על אופיו וטיבו של שירות הקבע בצבא... ניתן להניח כי הסדרת מעמדם של משרתי הקבע (ובכלל זה שאלת הביקורת השיפוטית על החלטות בנושאי העסקתם) באמצעות חקיקה תאפשר ליצור איוון בין זכויותיהם של משרתי הקבע כמועסקים על ידי המדינה לבין אופיו המיוחד וההיררכי של השירות הצבאי".

<sup>136</sup> בעניין **גדרה** בית הדין הארצי חזר על הלכה זו גם בע"ע (ארצי) 214/05 **אירית שעל נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 22.3.2006).

<sup>137</sup> בבג"ץ **קהלני** בית המשפט העליון דן בחוקיות פגיעות סוציאליות עליהן החליטה הממשלה ואשר נגעו גם לגבי זכויותיה של פורשים מן השירות. השינויים האמורים לא הוחלו – בעקבות הגשת העתירות – על אנשי צבא קבע שבידם היה סיכום פרישה בכתב, ואשר החלו בביצוע חופשת הפרישה. במסגרת פסק הדין הוחלט על יסוד עקרונות המשפט המנהלי ברוב דעות, כי יש לקבל את העתירה באופן חלקי, במובן זה שחלק מן הזכויות שעמדו לעותרים בגין התקופה שעד קבלת החלטת הממשלה, לא ייפגעו מהחלטת הממשלה. יתר חלקי העתירה, נדחו.

<sup>138</sup> כך, בבג"ץ 6840/01 **פלצמן נ' ראש המטה הכללי**, בית המשפט העליון אישר את הלכת עובד, אך החיל על פיטוריה של העותרת את התפישה הנהוגה במשפט העבודה בדבר מתן הגנה לעובד מפני פגיעת המעביד עקב תלונת אמת שהגיש כנגד הממונה עליו ואת הסעד של מניעת פיטורין. בבג"ץ **לוי**, הצהיר ר' אכ"א דאז, כי פקודת מטכ"ל העוסקת בפיטוריה של אישה בהריון מצויה בתהליכי התאמה לעדכוני האחרונים שנעשו בחוק עבודת נשים, ומקום בו הוראות הפקודה אינן עולות בקנה אחד עם הוראות חוק עבודת נשים, נוהג צה"ל על פי החוק. בעקבות פסק דין זה, חוקק חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (חיילות בשירות קבע), תשע"א-2010, הקובע כללים בנוגע לפיטורי נשים בהריון בתקופות מוגנות, הדומים באופן מהותי לאלה הקובעים לגבי עובדות במסגרת חוק עבודת נשים.

לשלול את תחולתם של דיני החוזים הכלליים על ההתקשרות בין הצדדים<sup>139</sup>. גם בפסיקת בית המשפט העליון ניתן למצוא התייחסות להתקשרות בין צה"ל לבין משרתי הקבע כחוזה, או כמערכת יחסים הסכמית<sup>140</sup>. התפתחויות אלו ממחישות אף הן את המשך צמצומה בפועל הלכת עובד, תוך החלת משפט העבודה המגן, בשינויים המחויבים, בצה"ל.

גם בספרות נשמעו קולות הקוראים לעיון מחדש במעמדו של שירות הקבע. כך, זיידמן ורז<sup>141</sup>, הטוענים כי ראוי להכיר במשרתי הקבע כעובדים וכי בדומה למעמדם של שוטרי משטרת ישראל, עקרונות משפט העבודה יחולו עליהם בשינויים המתחייבים מאופיו המיוחד של השירות, ואופק-גנדלר, הקורא לשינוי הסטאטוס המשפטי של המשרתים באופן שיאפשר להם ליהנות מזכות התאגדות מסויגת<sup>142</sup>.

קולות אלה הקוראים לאורך שנים לשיפור במעמדם המשפטי של משרתי הקבע, עלו, בין השאר, על רקע הפגיעות בזכויותיהם הסוציאליות, שנעשו בהיעדר הגנות ראויות, ונועדו לתת מענה להיעדרן של הגנות אלה. יש בהן כדי ללמד, על חוסר הנוחות בבית המשפט העליון מפגיעות אלה, בהיעדר מנגנוני הגנה, ובפרט ניתן ללמוד מהם, שבהינתן מצב שבו יוטלו פגיעות נוספות, עלול בית המשפט להמשיך במגמה ובכרסום לעניין מעמדם המשפטי של משרתי הקבע.

כאמור בפרק העוסק בזכות ההתארגנות, בשנת 2000 נדרש בית המשפט העליון לחוקתיות האיסור המוחלט על התארגנות חיילים, והעתירה שהוגשה נמחקה בהמלצת בית המשפט וללא הנמקה מהותית. העובדה, שהעתירה הקודמת בעניין זה נמחקה, ולא נדחתה, מאפשרת הגשת עתירה נוספת באותו עניין. מאז גם חלו שינויים משמעותיים בהיבטים הנוגעים למשרתי הקבע עצמם, אך גם במגמות הנוגעות לזכות ההתארגנות. יתרה מכך, לא מן הנמנע שהמציאות הביטחונית ששררה בעת הגשת העתירה, עם תחילת האינתיפאדה השנייה והפיגועים הרבים בשטחה של ישראל, היוותה גורם משמעותי בהמלצה. ייתכן כי שינוי במציאות הביטחונית, בשילוב עם פגיעות נוספות במשרתי הקבע, ובהתחשב במגמות הנוגעות לזכויות הפרט ולדיני העבודה, ישפיעו על ההחלטה לאפשר דיון מחודש בסוגיית התארגנות משרתי הקבע. אם יחליט בית המשפט לדון בנושא, ואף להושיט את הסעד של ביטול או צמצום האיסור על ההתארגנות, יתחיל תהליך של קביעת המודל להקניית הזכות

<sup>139</sup> ברק ארז, "חווה העבודה" של משרת הקבע, עמ' 120 – 121.

<sup>140</sup> בג"ץ 709/09 כהן נ' משהב"ט, פ"ד לד(2) 465. ראו פסק דינה של השופטת (כתוארה אז) בניש בבג"ץ קהלני. במקרה זה, מצא בית המשפט להתערב בפגיעה בזכויות המשרתים, לאחר בחינת לשון ההתחייבות לשירות קבע לאור כללי המשפט הציבורי, ופסק כי הסכמת המשרת במסגרת התחייבותו לשירות קבע לשינויים מעת לעת בתנאי השירות, אינה מאפשרת פגיעה רטרואקטיבית בזכות לפדיון ימי מחלה ולחופשה צבורה

<sup>141</sup> זיידמן ורז, "מעמדו של משרת הקבע בצה"ל כעובד".

<sup>142</sup> אופק-גנדלר, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?".

האמורה, תוך התערבות גורמים שונים (פוליטיים ואחרים), באופן שאינו בהכרח עולה בקנה אחד עם רצונותיו או צרכיו הארגוניים והביטחוניים של צה"ל.

#### ד. ההגנה על משרתי הקבע וניגוד העניינים המובנה בו נתון צה"ל

שורת הפגיעות שתוארו לעיל נערכו ללא מחאה, שביתה או מו"ם קיבוצי, ואף ללא זכות טיעון למשרתי הקבע<sup>143</sup>. ניתן לראות, כי משרתי הקבע חשופים לפגיעות חיצוניות ולפגיעות פנימיות. הפגיעות החיצוניות מקורן בחוקים ובהחלטות ממשלה. הפגיעות הפנימיות נובעות מהחלטות רשויות הצבא, המחזיקות בכובע כפול כמי שמופקדות על ייצוג משרתי הקבע, אך נדרשות לפעול בתוך מציאות תקציבית מורכבת. בהיעדרן של כלל הזכויות המקובלות במסגרת יחסי העבודה, ובפרט זכות ההתארגנות, האפשרות היחידה העומדת בפני המשרתים נוכח הפגיעות האמורות, הינה קבלת החלטה להשתחרר מן השירות בהודעה של שנה מראש. במקרה של משרת המצוי בהסדר הפנסיה התקציבית החלטה זו משמעותה גם אובדן זכויות פנסיוניות משמעותיות ולגבי מי ששירת בשירות קבע פחות מעשר שנים – לוויתור מוחלט עליהן.

כיום, המנגנון היחיד המהווה מעין מגן על שכר משרתי הקבע, הוא החלטת הממשלה מס' ש/40 בנושא "שכר אנשי הקבע בצבא הגנה לישראל" מיום 31.01.1979 הקובעת כי שכר משרתי הקבע מוצמד לשכרם של עובדי המדינה<sup>144</sup>. החלטה זו, אשר הפכה לפרקטיקה משפטית מחייבת והוכרה בפסיקת בית המשפט העליון<sup>145</sup>, מהווה מגן מסוים למשרתי הקבע, אך עוסקת בשכר בלבד. אין במנגנון זה כדי להגן מפני פגיעה בביטוח בריאות, בתנאי שירות או תכניות צמצום בכח אדם. יתרה מכך, כפי שניתן ללמוד מהתיאור לעיל, כוחה של החלטה זו להוות מגן למשרתי הקבע נשחקה עם השנים<sup>146</sup>.

<sup>143</sup> ראו למשל את דבריו של מלצר בדבר העדר יכולתם של משרתי הקבע למחות על הפגיעה בהם או אף להבין בינם לבין עצמם שהם נחשפו לפגיעה כלשהי בהם שנעשתה שלא כדין. חנן מלצר "צה"ל כצבאה של מדינה יהודית ודמוקרטית" **משפט ואדם – משפט ועסקים** יד, 347, עמ' 375 (2012).

<sup>144</sup> בהחלטה ש/40 של הממשלה ה-18 "שכר אנשי הקבע בצבא הגנה לישראל" (31.1.1979) נקבע, כי "כל השינויים בשכר עובדי הדירוג האחד והעובדים בדירוגים המקצועיים בשירות המדינה, שיחולו בתקופה 1 באפריל 1978 - 31 במארכ 1980, ייושמו בהתאמה על משרתי הקבע". למרות שהחלטה על-פי לשונה מוגבלת בזמן, היא הפכה לכלל מנחה המשמש מאז ועד היום. החלטת הממשלה ש/40 התקבלה לאחר שהצעת חוק לקביעת סולמות שכר ייחודיים למשרתים הורדה מסדר היום.

<sup>145</sup> ראו בג"ץ 3978/06 **מימוני נ' צה"ל** (פורסם בנבו, החלטה מיום 29.6.08); בג"ץ 397/10 **אפללו ואח' נ' צה"ל** (פורסם בנבו, החלטה מיום 15.12.2011) ובג"ץ 5998/12 גיא רוני ואח' נ' הכנסת ואח' (פורסם בנבו, ניתן ביום 25.8.13).

<sup>146</sup> ניתן לעקוף את ההגנה הקבועה בעניין שכר משרתי הקבע הקבועה בהחלטת ש/40 באמצעות שתי דרכים עיקריות: האחת, פגיעה בהיבטי שכר ייחודיים, אשר אינה מוגנת על-ידי עקרון ההצמדה, ולכן, החלטת הממשלה ש/40 אינה מונעת פגיעה כזו. כך, למשל, האוצר פעל לאורך שנים להעלאת גיל הפרישה בצה"ל. השנייה, התחמקות ממתן תוספות שכר כלל משקיות – זאת, מכיוון שהחלה של תוספות עליהן מסכים האוצר עם ההסתדרות על משרתי הקבע אינה אוטומטית, ולעתים נטען ע"י האוצר כי התוספות אינן רלוונטיות לשירות הקבע, או צריכות להשתלם באופן שונה לגבי המשרתים. בנוסף, בשנים האחרונות (החל משנת 2008) מנסה משרד האוצר לפרש את המונח "בהתאמה" המופיע בהחלטת הממשלה ש/40, באופן שיפעל לרעת משרתי הקבע ולטעון כי ההתאמה הנדרשת מובילה לאי תשלום התוספת, ובדרך זו להתחמק ממתן תוספות שכר כלל משקיות או למצער, לעכב המועד ממנו תינתן למשרתי הקבע. עניין זה הוביל למניעת תשלום תוספות שכר בהתאם להסכם קיבוצי (מסגרת) בין הממשלה להסתדרות מיום 12.1.2011 עד להגשת עתירה בנושא וכן מניעת תשלום תוספות שכר בהתאם להסכם קיבוצי מיוחד בין הממשלה להסתדרות בעניין גמול למשרתי הקבע הנגדים בדירוג המנהלי. לעניין זה ראו פרוטוקול ישיבה מס' 391 של ועדת העבודה, הרווחה

בהיעדר כח מגן בדמות ועד עובדים, ארגון עובדים או יכולת לנקוט בצעדים ארגוניים, לא קיימת למשרתי הקבע יכולת להתגונן בפני פגיעות בתנאי שירותם. בהיעדר היכולת להתאגד או לנקוט עיצומים, בהיעדר ועד עובדים או ארגון אחר המייצג את האינטרסים של המשרתים, שינויים דרמטיים כמו העלאת גיל הפרישה והמעבר לפנסיה צוברת עברו ללא כל מחאה מצד משרתי הקבע. אמנם, משרתי הקבע פנו לערכאות בעתירות אישיות הנוגעות לפיטורין מהשירות<sup>147</sup>, ואולם העלאת גיל הפרישה והמעבר לפנסיה צוברת, שהינם נושאים קיבוציים מובהקים, לא הגיעו לדיון בפני ערכאות שיפוטיות.

די בבחינת הישגיהן של קבוצות שונות במגזר הציבורי בישראל בשנים האחרונות כדי ללמד על חשיבותם של היבטי זכות ההתארגנות לצורך הגנה על תנאי העסקה. דוגמאות בולטות הינן הסכמים ופסקי בוררות שנחתמו עם הרופאים<sup>148</sup>, הפרקליטים<sup>149</sup>, עובדי הרכבת<sup>150</sup> והכבאים<sup>151</sup> בעקבות עיצומים ושבתות שנקטו. הנה כי כן תהליכים שבכל מגזר ציבורי אחר היו מעוררים מחאה, שביתה ומו"ם של ארגון יציג – עברו במקרה זה ללא כל מחאה.

בהיעדר זכות ההתארגנות על שלושת רבדיה, מי שמייצג את משרתי הקבע הם מפקדי הצבא. הדבר מביא למצב שבו אף אם מתנהל משא ומתן בין האוצר ומערכת הביטחון בסוגיות עקרוניות הנוגעות לתנאי שירותם של המשרתים, בכירי הצבא ומערכת הביטחון נעדרים את הכלים הקלאסיים המצויים בידי מי שמייצג קבוצות מועסקים: מחאה, שביתה, מו"ם קיבוצי. מהלכי האוצר במסגרת זו אף פוגעים ביכולתם של מפקדי הצבא לייצג באורח ראוי את המשרתים מכיוון שמשרד האוצר מתלה קבלת חלקים מתקציב הביטחון בהתייעלות שמשמעה קיצוץ בכח-אדם.

יתרה מכך, ייצוג האינטרסים של משרתי הקבע באמצעות רשויות הצבא מציבה אותם בחשש לניגוד עניינים מוסדי. בהיעדר הסדרת עקרונית של תנאי השירות בקבע, הסמכות לקבוע את תנאי השירות של המשרתים מסורה בידי הדרג הפיקודי העליון בצה"ל, ובהפעילו סמכות זו דומה מעמדו לזה של מעביד הקבוע את תנאי השכר של המועסקים על ידו. במקביל, בהיעדר ארגון עובדים המייצג את משרתי הקבע, הפיקוד הבכיר בצה"ל הוא הפועל לייצג את משרתי הקבע, ובמסגרת זו דומה תפקידו לזה של ארגון העובדים, או ועד העובדים של משרתי

והבריאות, הכנסת ה-18 (20 בדצמבר 2010). <https://okneset.org/meetings/4/0/403313.html> ופרוטוקול ישיבה מס" 402 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות (3.1.2011), <https://okneset.org/meetings/4/0/404070.html>.

<sup>147</sup> ראו למשל: עניין גדרה; בג"ץ פלצמן.

<sup>148</sup> נרי ברנר, "הרופאים והאוצר חתמו: ינפל דבר בישראל" YNET (25.8.2011) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4113894,00.html>

<sup>149</sup> מיקי פלד, "הבוררות הוכרעה: הפרקליטים יקבלו תוספת שכר נוספת של 4%", כלכליסט (29.3.2011) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3513149,00.html>

<sup>150</sup> שחר הלזקורן, מתנות ברכבת: 40 אלף שקל ו-25% תוספת שכר, YNET (13.11.2012) [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4304756,00.html](https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4304756,00.html)

<sup>151</sup> האוצר חתם על הסכם שכר קיבוצי עם הכבאים, YNET (16.7.2012) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4255881,00.html>



הקבע. מובן כי בדיון על תנאי שירותם של משרתי הקבע קיים ניגוד עניינים בין שני תפקידים אלה – של המעביד ושל ארגון העובדים.

ניהול התקציב מחייב את מפקדי הצבא להכריע בין מימוש ייעודו של הצבא להגן על ביטחון המדינה באמצעות הצטיידות, אימונים והתעצמות, לבין האינטרסים של המשרתים. מחד גיסא, הם מייצגים את משרתי הקבע כ"חליף" ועד העובדים וכמי שאמון על זכויותיהם. מאידך גיסא, עליהם לנהל תקציב מוגבל אשר השכר וגמלאות המשרתים מהווים חלק בלתי מבוטל ממנו. כל זאת, כאשר לכאורה, ככל שעלות שכרם של משרתי הקבע תהיה נמוכה יותר כך יהיה תקציב פנוי רב יותר לצרכים צבאיים חיוניים כמו הצטיידות ואימונים. פועל יוצא של הדברים נדרש צה"ל, כארגון, להכריע בין פגיעה בזכויותיהם של משרתי הקבע כדרך להפחית את מרכיב השכר, לבין פגיעה בהתעצמות<sup>152</sup>.

עוד יש לזכור כי עם קבלת ההחלטה בדרג הפוליטי מנוע הדרג הצבאי מלבקר אותה, אף אם יש בה לטעמו משום פגיעה בזכויות החיילים. הדבר מתווסף לניגוד העניינים שבו הוא מצוי ממילא.

מצב דברים זה, בו נדמה כי לרשויות הצבא קיים קושי להיות מחויבות באופן מלא לאינטרסים של החיילים. לפיכך, חלה שחיקה בזכויותיהם ביחס לסקטור המיוצג על ידי ארגון שזה תפקידו הבלעדי<sup>153</sup>, עלול לגרום למשרתי הקבע לחפש אחר סעד הקיים לסקטורים אחרים, בהגנה על זכויותיהם.

## ה. מנגנוני חקיקה ובקרה

החוק בישראל מעמיד לחיילים מנגנונים להתמודדות עם הפגיעה בזכויותיהם. בין גופים אלה ניתן למנות גופי ביקורת פנימיים כגון נציב קבילות חיילים, מבקר צה"ל ומבקר מערכת הביטחון. אלא שסמכותם של גופים אלה נוגעת אך לפגיעה ביישום פרטני של זכויותיו של משרת זה או אחר, דהיינו, הם עוסקים בשאלות הנוגעות לסכסוך משפטי שעניינו מימוש זכויות קיימות. אין להם סמכות לעסוק בטענה לזכויות שיש לאפשר למשרתי הקבע לממש, לפגיעה רוחבית בזכויות, או לגבי מדיניות ישומן של זכויות על אוכלוסיות המשרתים

<sup>152</sup> יגיל לוי בספרו "צבא אחר לישראל – מיליטריזם חומרני בישראל, עמד על הקושי האמור וציין: "הואיל ומשרתי הקבע משוללים ייצוג מקצועי ממוסד, הפעולה נעשתה באמצעות ערוצים חלופיים. הערוץ העיקרי היה הפעולה השתדלנית של הפיקוד הצבאי הבכיר, שתפס את תפקידו כנאמן הייצוג של אנשי הקבע ופעל לפנות מקורות תקציביים לשכר. היה זה מודל מוזר של עובדים שגם מנהלים את עסקם וגם נוהגים כמי שאחוזים בסוג של מעין "מנויית בעלות" על ארגונים", שם, עמ' 255. אופק-גנדלר, במאמרה, עומדת על כך שמנגנון הייצוג באמצעות שרשרת הפיקוד, לוקה "בבעיית נציג" חמורה. היא מסבירה כי רשויות הצבא, מטבע הדברים, אינן יכולות להיות מחויבות באופן מלא לאינטרסים של החיילים, וכי בכך טמונה סכנה מסוימת לשחיקה בזכויותיהם ביחס למצב שבו אינטרס החיילים יהיה מיוצג על ידי ארגון שזה תפקידו הבלעדי, שם, עמ' 130.

<sup>153</sup> אופק-גנדלר, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?", עמ' 130.

השונות, דהיינו, בסכסוכים כלכליים הנוגעים להיקף של זכויות שטרם מומשו או לפגיעה בזכויות אלה<sup>154</sup>. לשם ההשוואה, לארגוני עובדים ניתנה הסמכות לעסוק בתחומים אלה, דהיינו לנהל משא ומתן או לכל הפחות לייצג עמדה הנוגעת לגיבושן של זכויות משפטיות או לפגיעה אפשרית בהן<sup>155</sup>.

נוכח הלקונה בהסדרת מעמדו של שירות הקבע והביקורת הנוקבת שמתח בית המשפט העליון על כך, נחקק חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (הליכים לעניין החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע), התש"ע-2010, אשר נכנס לתוקפו ביום 16.08.2010. החוק לא שינה סטטוס שירות הקבע, אך מעניק למשרתים הגנה דיונית מסוימת. החוק מסמיך את ועדת הערר שהוקמה מכוחו ואת בית המשפט לעניינים מנהליים לדון בהליכים לעניין החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע, "נוכח המאפיינים הייחודיים של שירות הקבע בצבא הגנה לישראל ותוך איזון בין השמירה על זכויותיהם של חיילים בשירות קבע לבין צורכי הצבא"<sup>156</sup>. עד אז, כאמור, היתה הסמכות השיפוטית היחידה לדון בזכויותיהם של משרתי קבע, מסורה לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, נוכח העדרם של יחסי עובד מעביד בינם לבין צה"ל.

החוק קובע, כי ענייניהם של משרתי הקבע בצה"ל יידונו בפני ועדת הערר שתוקם לפי החוק או בפני בית המשפט לעניינים מנהליים, בהתאם לנושא בגינו מבקש משרת הקבע לפנות לערכאה הרלוונטית. כך, ענייני שכר וזכויות נלוות לשכר, סוגיות הנוגעות לסיום שירות הקבע ולא-קבלה לשירות הקבע נדונות בפני ועדת הערר, בעוד שנושאים ערכיים ופיקודיים כגון סיום שירות הקבע בגין התנהגות החורגת מאמות המידה הנדרשות ממשרת קבע, או בגין הרשעה בבית דין צבאי או בבית משפט בעבירה פלילית, הדחה והשעיה, קידומים ומינויים – ידונו בפני בית המשפט לעניינים מנהליים<sup>157</sup>.

כניסתו של חוק זה לתוקף אמורה היתה לצמצם הפערים בין משרתי הקבע לבין עובדי ציבור אחרים, באמצעות הקמת ערכאה משפטית מתאימה לדון בזכויותיהם הסוציאליות וזכויותיהם השכריות. אלא, שסמכותה של ועדת הערר (כמו גם של בית המשפט לעניינים מנהליים) הוגבלה לגדרי סמכותו של הגורם המוסמך בצה"ל. הנה כי כן, גם חוק זה מקנה סמכות לדון בסכסוכים משפטיים, וביישומן של זכויות קיימות באופן פרטני, אולם הוא אינו עוסק בסכסוכים כלכליים הנוגעים לגיבושן או פגיעה בזכויות משפטיות עתידיות. קיומה של

<sup>154</sup> וראו לשם ההשוואה את סמכויותיו של הנציב הפרלמנטרי בגרמניה ומעמדו, להלן, עמ' 20.

<sup>155</sup> ד"ר חני אופק-גנדלר טוענת כי המשפט הוא כלי להכרעה בסכסוכים משפטיים, אולם בסכסוכים כלכליים – שעניינם יצירת הנורמה המשפטית ולא יישומה – הכלי המשפטי מוגבל ואין בו כדי לסייע בכל מקרה. ראו אופק-גנדלר, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?", עמ' 128.

<sup>156</sup> סעיף 1 לחוק.

<sup>157</sup> סעיף 4 וסעיף 17 לחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (הליכים לעניין החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע), תש"ע-2010.

ביקורת שיפוטית לגבי החלטות פרטניות של רשויות הצבא בתחום שירות הקבע. יתרה מכך, הדיון המשפטי בערר פרטני אינו יכול לשמש תחליף במקרה של צורך בבחינת סוגיות עקרוניות, כגון פגיעות רוחביות בזכויותיהם של כלל משרתי הקבע. ההליך המשפטי הפרטני אינו נותן מענה לשלילת זכות ההתארגנות וההגנות מכוח, אינו יכול להחליף את המנגנונים ליישוב סכסוכים במשא ומתן ואינו יכול לחפות על העדר זכות מו"מ קיבוצי.

זאת ועוד, בפועל, בחינת ההחלטות השיפוטיות בערכאות השונות, עוד בטרם הקמתה של הוועדה, וגם לאחריה, מלמדות, כי מרבית העתירות הנוגעות לפגיעה בזכויות החיילים נדחו<sup>158</sup>. דהיינו, המוסדות המשפטיים מתקשים בהגנה על זכויות החיילים, דבר המחזק הצורך ביצירת מנגנונים אחרים להגנה על זכויות אלה.

מן המקובץ לעיל עולה כי האמצעים הקיימים כיום בידי משרתי הקבע - הפנייה לשרשרת הפיקוד, המצויה במצב מורכב כמתואר לעיל, הפנייה למוסדות ביקורת פנים, הפנייה לוועדת הערר או עקרון ההצמדה לשכר עובדי המדינה הנובע מהחלטת הממשלה ש/40 - אינם מספקים הגנה מספקת לזכויות משרתי הקבע. בפועל, לא קיימים מנגנונים המפצים על העדרו של כח המו"מ הקיבוצי או על העדרה של זכות השביתה ותוצאות הדבר ניכרות.

## ו. צמצום תקציב הביטחון ותוכנית רב שנתית (תר"ש) גדעון

כאמור לעיל, הלחץ על צה"ל להשתנות ולהתאים את עצמו למציאות הביטחונית, הכלכלית והחברתית גבר בעשורים האחרונים. השיא האחרון בא לידי ביטוי בדוח ועדת לוקר אשר המלצותיה התפרסמו בחודש יוני 2015. עיקר ההמלצות נגעו לקביעת בסיס תקציב הביטחון וצמצומו; לצורך של מערכת הביטחון להגביר את ההתייעלות ולהשתמש בה כמקור תקציבי; להקטנה משמעותית בהיקף כוח האדם בצה"ל, לרבות במערך הקבע ובהוצאה הנגזרת מכך על השכר; לצורך לערוך שינויים במבנה השכר, ולהקטינה לכדי 86% מעלות השכר; לשינוי משמעותי במודל הפנסיה; ולפיקוח של משרד האוצר על התקציב וכוח האדם בצה"ל<sup>159</sup>.

יממה לפני פרסום המלצות הוועדה פירסם צה"ל תוכנית רב שנתית (להלן - תר"ש גדעון). תוכנית זו שמה במרכזה את תיעדוף מוכנות צה"ל להגנה על המדינה ולניצחון במלחמה. בכל הנוגע למשרתי הקבע כללה התוכנית היבטי התייעלות משמעותיים ובמרכזם צמצום מספרם

<sup>158</sup> כך, עיון בנתוני החלטות ועדת הערר, כפי שמתפרסמים באתר משרד הביטחון, [http://www.mod.gov.il/Citizen\\_Service/clalim/Vaadat\\_Arar/Pages/committee.aspx](http://www.mod.gov.il/Citizen_Service/clalim/Vaadat_Arar/Pages/committee.aspx) מעלים, כי מתוך 197 עררים שהוגשו לוועדה מיום הקמתה ועד למחצית ינואר 19, התקבלו 10 עררים בלבד. 7 עררים נוספים התקבלו חלקית או הוחזרו לדיון בפני רשויות הצבא, ו-18 עררים הסתיימו בפשרה או שהדיון בהם יתייתר. דהיינו, 17% בלבד מהעררים הסתיימו שלא תוך קבלת עמדת המערכת.

<sup>159</sup> דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון (יוני 2015), אתר משרד ראש הממשלה, [http://www.pmo.gov.il/Documents/duach%20\(2\).pdf](http://www.pmo.gov.il/Documents/duach%20(2).pdf)

של אנשי הקבע ל- 40,000 (תוך קיצוץ 5,000 תקני קבע), החלת מודל קבע חדש ושינוי צורת ניהול כוח האדם בצה"ל כך שתימדד על פי שכר. במקביל, ננקטו צעדים לשימור כוח אדם איכותי בצה"ל, מומש הסכם שכר הנגדים, ונחתם הסכם הנוגע לשכרם של המשרתים בקבע ראשוני.

הרמטכ"ל דאז, רב אלוף גדי אייזנקוט, אשר הוביל את מהלך גיבוש התוכנית, ציין כי העדרה של תכנית רב שנתית בצה"ל<sup>160</sup> הוביל לכמה בעיות: קושי לתכנן לטווח הארוך; פגיעה באפקטיביות וקושי לנצל את המשאבים הקיימים במלואם; פגיעה קבועה במוכנות של צה"ל לחירום; פגיעה בצה"ל ובמשרתים בו כתוצאה משיח ציבורי רחב על תקציבים ומשאבים, במקום על תפוקות הביטחון<sup>161</sup>. הוא ציין כי במהלך השנים נוצר פער שהלך וגדל בין הצורך בתכנית רב-שנתית ובין המשאבים הקבועים שהוקצו למימושה. הפער הזה לא אפשר לכנס את צורכי בניין הכוח לתכנית סדורה. העובדה שהמשאבים לא ניתנו בראייה רב-שנתית לא אפשרה מימוש תכנית ותכנון רב-שנתי, ויצרה פער קבוע במוכנות. כתוצאה מכך אף התפתח במשך השנים משבר אמון בין צה"ל ומשרד הביטחון לבין משרד האוצר. המשבר השפיע גם על אמון הציבור בצה"ל ועל האופן שבו נתפסו המשרתים בצה"ל על ידי הציבור<sup>162</sup>. ראש אכ"א, מוטי אלמוז ציין, כי ערב "תר"ש גדעון" חש ציבור משרתי הקבע ביקורת ציבורית חריפה שהופנתה אליו בדרכים שונות. המפקדים הבינו שנדרשת התאמה אסטרטגית של ניהול כוח האדם לתביעות החברתיות של המדינה והחברה הישראלית והתוכנית יצרה מסגרת לניהול השיח הציבורי על גודלו של הצבא מול צרכיו, אפשרה את יציבות האמון בצה"ל וחיזקה את ההערכה הציבורית לאוכלוסייה המשרתת בקבע<sup>163</sup>.

במסגרת תהליך גיבוש התוכנית הרב שנתית הצליחו אנשי משרד הביטחון ומשרד האוצר להגיע להסכם תקציבי, הידוע כ"הסכם יעלון - כחלון" על שם שרי הביטחון והאוצר באותה העת<sup>164</sup>. הסכם זה היווה בסיס תקציב לצה"ל לתוכנית הרב שנתית לשנים 2016 - 2020<sup>165</sup>.

סקרים, שנערכו בנוגע לתפישות אנשי הקבע בעקבות התר"ש, בכל האמור בהיבטי כוח-אדם, העלו חששות גדולים ונמצא כי היבטים אלה, להבדיל מהיבטים אחרים של התוכנית מקבלים תמיכה מעטה ונמתחת עליהם ביקורת רבה. נמצא כי רוב המשרתים בקבע חוששים מפני השפעת מודל הקבע העדכני על דמותו של צה"ל ועל אטרקטיביות השירות, וכי קיימת השפעה שלילית על הערכת אופן ניהול משאבי אנוש, ובאופן פרטני לגבי יכולתו של הארגון

<sup>160</sup> שכן מאז התכנית הרב-שנתית "תפן", שאושרה ב-2007, לא הייתה לצה"ל תכנית רב-שנתית.

<sup>161</sup> גדי אייזנקוט, "גדעון" – למה ואיך? התכנית הרב שנתית, **מערכות**, גיליון 471 (2017), עמ' 6.

<sup>162</sup> שם, עמ' 8.

<sup>163</sup> מוטי אלמוז, "תמורות בתפישת כוח-האדם בתר"ש "גדעון" מגמות ויעדים", **מערכות**, גיליון 473 (2017), עמ' 34, עמ' 36.

<sup>164</sup> עמרי מילמן, שנה לאחר שנחתם: נחשף הסכם העקרונות על תקציב הביטחון, **כלכליסט** (03.11.2016),

<https://www.calist.co.il/local/articles/0,7340,L-3701056,00.html>

<sup>165</sup> במסגרת הקבינט המדיני – ביטחוני, ביום 20.04.2016.

לשמר משרתים איכותיים. בין שליש למחצית סברו שאיכות ניהול משאבי האנוש בעתיד הנראה לעין תהיה פחות טובה<sup>166</sup>. מסקנת עורכי הסקר היתה, כי מול היציבות והרווחה שמייצרת התוכנית קיימת אי שביעות רצון מתמשכת בכל הנוגע לתנאי השירות של משרתי הקבע. אי שביעות הרצון מתייחס לשורה של החלטות שהתקבלו לאורך זמן, אשר ההחלטות במסגרת התוכנית הרב שנתית היא רק חלק מהן<sup>167</sup>.

על אף האמור, אחד מן היתרונות שת"ש גר"ש גר"ש היתה אמורה להביא עימה, באמצעות קביעת תקציב לחמש שנים, היה הפסקת המאבק החוזר בכל שנה על היבטי שכר משרתי הקבע ותנאי השירות שלהם. בהתאמה, נדמה היה כי הקמפיינים התקשורתיים בנוגע למשרתי הקבע אכן שכחו. אלא, שלא לעולם חוסן. כאמור לעיל, תר"ש גר"ש גר"ש והמסגרת התקציבית שלה אמורות להסתיים בשנה הבאה, כך שכבר בתקופה הקרובה צפויה ההיערכות התקציבית ליום שאחרי תר"ש גר"ש גר"ש. היערכות זו, עלולה בהחלט להחזיר עימה הרגלים ישנים ואת משרתי הקבע לזירת המאבק התקציבי. למעשה, כבר עתה, ניתן לראות ניצנים של שיח זה, בעיסוק ההולך והגובר בסוגיית "הגדלות הרמטכ"ל" לאנשי הקבע הפורשים<sup>168</sup> המצוי בדיונים במשרד המשפטים עם אנשי משרד האוצר וצה"ל.

## ז. התגברות הצורך בהתארגנות

הגברת החשש מפני שחיקת זכויות משרתי הקבע, ובפרט לאחר המחיר שכבר שולם במסגרת תר"ש גר"ש גר"ש, עלולה להוביל להתמרמרות ותסכול, ולאכזבה מהאופן שבו המדינה, או הגורמים הפיקודיים מגנים על האינטרסים של משרתי הקבע. מצב זה עלול להגביר את התחושה כי הינו תולדה של היעדר ייצוג עצמי. יתרה מכך, ניסיון העבר מצביע על כך שגם פנייה לערכאות משפטיות אינה יכולה להושיע, שכן מרבית העתירות, שהוגשו לבית המשפט העליון נגד חוקיות הפגיעה – נדחו. משכך, יכולה להתחדד חיוניות ההעצמה של החיילים כקולקטיב בתהליך קבלת החלטות הנוגעות לזכויותיהם, באמצעות התארגנות<sup>169</sup>.

הפגיעה בזכויות משרתי הקבע, שבוצעה לאורך השנים, הן באופן אבסולוטי, אך חשוב מכך באופן יחסי לסקטורים אחרים, בעלי זכות ההתאגדות, מעצימה את העובדה כי שלילת הזכות להתאגד, לנהל משא ומתן ולשבות, וכנגזרת מכך להגן על עצמם, היא הגורם העיקרי

<sup>166</sup> רוני טמיר, "בין ייצוב המערכת לערעור הפרט – מנקודת המבט של משרתי הקבע", **מערכות**, גיליון 473 (2017), עמ' 39, עמ' 42-43.

<sup>167</sup> שם, עמ' 45.

<sup>168</sup> האמור בתוספת אחוזה לפנסיה שניתנת במועד הפרישה לאנשי הקבע, המצויה בסמכות הרמטכ"ל. ראו לשם הדוגמא, סמי פרץ, הרמטכ"ל כוכבי עשוי להיות המרוויח הגדול ממפלגת הרמטכ"לים החדשה, **The Marker** (04.03.2019), <https://www.themarker.com/allnews/premium-1.6983881>, וכן אלי ציפורי, הרמטכ"ל הנדיב – כך מקפיץ צה"ל את הפנסיות של אנשי הקבע, **גלובס** (28.07.17), <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001198990>.

<sup>169</sup> אופק-גנדלר, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?", עמ' 130.

לפגיעה בזכויותיהם ולשחיקה במעמדם, ביחס לסקטור הציבורי. שחיקת ייחודיותם למול עובדי המדינה, מעמידה בסימן שאלה את הלגיטימיות של נחיתות מעמדם המשפטי.

בהיבט זה יש לזכור כי משרתי הקבע משרתים לצד אזרחים עובדי צה"ל, המאורגנים בהסכם קיבוצי ולצד עובדי משרד הביטחון שגם הם עובדי מדינה לכל דבר, הזכאים לזכות ההתארגנות. כתוצאה ממצב זה, כאשר מחליטה מערכת הביטחון לצמצם את היקפי כח האדם, או לצמצם את ההוצאה על שכר בדרך אחרת, היא יכולה לבצע צעדים חד צדדיים רק לגבי אוכלוסיית משרתי הקבע. לגבי האוכלוסיות האחרות עליה לנהל משא ומתן עם ארגון העובדים. התנהלות זו עשויה להוביל לעמוד לנגד אנשי משרתי הקבע, ולהעצים בפניהם את היתרונות שבהתארגנות.

קיומה של המדיה החברתית כפלטפורמה קיימת, היכולה לשמש כזרז משמעותי לתהליכי התארגנות שכאלה, תעמוד במרכזו של הפרק הבא.

## פרק שלישי: המרשתת והמדיה החברתית כפלטפורמה לשינוי

### א. הרשתות החברתיות ומהפכת הנגשת המידע

מסוף שנות התשעים עלה כוחה של המרשתת בעולם בכלל ובארץ בפרט, וזו תפסה מקום מרכזי בחברה ובחיי הפרט. השינויים הרבים בעולם הטכנולוגי ובמרשתת הובילו לשינויים משמעותיים בדרך בה נחשף הפרט למידע וצורך מידע, ובמבנה התקשורת עם ובין קבוצות שונות<sup>170</sup>. הזמינות הגבוהה של הרשת, העלויות הנמוכות של השימוש בה, מגוון התכנים והפורמטים ובפרט ההיצע הנרחב של מידע, המאפיין אותה, הפכו אותה למרחב שיח דומיננטי<sup>171</sup>. המרשתת התבססה ככלי לקבלת מידע ושירותים, ועם עלייתן של הרשתות החברתיות, גם כפלטפורמה לקשרים חברתיים פרטיים וקבוצתיים.

נהוג לחלק את המדיה לשני סוגים – חדשה וישנה. המדיה הישנה כוללת את העיתונות הכתובה, הרדיו והטלוויזיה, ואילו המדיה החדשה כוללת את המרשתת ומדיות אינטראקטיביות נוספות, ובהן גם המדיה החברתית והרשתות החברתיות<sup>172</sup>.

רשתות חברתיות מוגדרות כ"שירותים מבוססי רשת המאפשרים לפרטים ליצור פרופיל פומבי או פומבי למחצה במערכת מסוימת; להגדיר רשימה של משתמשים נוספים שאתם יש להם קשר; ולראות את רשימת הקשרים שלהם ושל אחרים במערכת"<sup>173</sup>. הפרופיל הוא אבן היסוד של הרשתות החברתיות, אשר מאפשרות לגולשים ליצור פרופיל על פי מאפיינים אישיים, להעלות תמונות ולהשתמש בשלל אפליקציות, המפותחות תדיר. הרשתות מאפשרות למשתמשים שונים לתקשר ביניהם ואף להגיב לתכנים של משתמשים אחרים<sup>174</sup>. אולם מה שמייחד את הרשת החברתית היא האפשרות שהיא מקנה לאנשים ליצור קשרים חברתיים שלא היו נוצרים בהיעדרה. קשרים אלה נוצרים על בסיס תחומי עניין משותפים, דעות דומות ופעילויות שונות.

משנת 2005 הפכו הרשתות החברתיות לתופעה שכיחה - רשתות חברתיות נוצרות מסיבות שונות: תחומי עניין משותפים, קידום קשרים מקצועיים, קשר של משתתפים מרקע דומה ועוד. באמצעות הרשתות החברתיות ניתן להעביר מסרים במהירות רבה לכל מקום בעולם

<sup>170</sup> שימוש של ישראלים באינטרנט וברשתות חברתיות (משרד ראש הממשלה, רשות התקשוב הממשלתי, היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, אוגוסט 2017).

<sup>171</sup> רועי גולדשמיט "השימוש של פרלמנטים ברשתות חברתיות" *מרכז המחקר והמידע של הכנסת*, (2011) עמ' 2.

<sup>172</sup> שירלי שפינר וג'וני ברונשטיין, "בחינה של פעילותן של קבוצות המחאה ברשת החברתית פייסבוק בעקבות המחאה החברתית במצרים 2011", *מידעת* גיליון 10, (מרץ 2015), עמ' 2-3.

<sup>173</sup> Danah M. Boyd and Nicole B. Ellison, Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship, *Journal of Computer mediated Communication*, 2008 (13), p. 211.

<sup>174</sup> גולדשמיט, שם, עמ' 3.

והן יכולות לחבר בין פרטים ליצירת קהילה, ובין קהילות גדולות מאוד<sup>175</sup>. פייסבוק היא כיום הרשת החברתית הגדולה ביותר במרשתת.

במקביל להתפתחות הרשתות החברתיות, יכולת הגלישה באינטרנט באמצעות הטלפונים החכמים הובילה למהפכה של ממש בכל הקשור בהרגלי הגלישה ברשת. מכשירים אלה הפכו את המרשתת בכלל ואת המדיה החברתית בפרט לנגישים וזמינים בכל זמן ומקום<sup>176</sup>. במילים אחרות, שילובן של ההתפתחות הטכנולוגית עם המדיה החברתית הפך את העולם ל"קטן" ונגיש יותר<sup>177</sup>.

יותר מ-7 מיליארד בני אדם חיים כיום בעולם, ומתוכם ליותר מ-1.2 מיליארד יש חשבון פייסבוק. יותר מ-115 מיליון בני אדם רשומים לטוויטר ויותר ממיליארד מבקרים ביו-טיוב מדי חודש<sup>178</sup>. בישראל ניתן להצביע על מגמה ברורה של עלייה מתמדת באחוזי השימוש במרשתת ובמדיות החברתיות, והיא מובילה בעולם בשימוש בפייסבוק במונחים של שיעור אוכלוסיית משתמשי הפייסבוק וכן במשך זמן השימוש הממוצע<sup>179</sup>. מחקרים הראו כי ישראל מצויה במקום ה-49 מתוך 201 מדינות הכלולות בנתונים. הרשתות החברתיות תופסות חלק נכבד מהשימוש שהישראלים עושים במרשתת ורוב הגולשים מקדישים את מרבית זמנם לפייסבוק ופחות לאתרי חיפוש מידע. נתון משתמשי הפייסבוק בישראל ביחס לכלל האוכלוסייה עמד נכון למרץ 2017 על 85.9%, וזוהי המדיה החברתית המובילה בישראל בפער גדול מרשתות אחרות, שכן השימוש בה בישראל עומד על 90% מכלל הרשתות החברתיות<sup>180</sup>. בשנים האחרונות תקשורת באמצעות רשתות חברתיות הפכה נפוצה בכל שכבות הגיל גם בישראל.

## **ב. המרשתת והרשתות החברתיות במחאות החברתיות**

הרשתות החברתיות שינו באופן משמעותי את הדרך שבה אנשים מתקשרים ומשתפים מידע, צורכים חדשות ודנים בסוגיות שונות, לרבות פוליטיות, עד כדי התארגנות המונית ומחאות חברתיות. הרשתות החברתיות הביאו עימן את האפשרות להשפיע ולשנות דעות, ולייצר שינויים מרחיקי לכת. ברמה הפוליטית הן ייצרו מעורבות והשתתפות גבוהה יותר, וניתן לראות מגמות דומות גם בתחומים נוספים הנוגעים לזכויות הפרט.

<sup>175</sup> כרמית פדן ותאיר קרזי-פרסלר, "מנהיגות צבאית בעידן הרשתות החברתיות", **מערכות**, גיליון 459 (2015), עמ' 30.

<sup>176</sup> שימוש של ישראלים באינטרנט וברשתות חברתיות, שם.

<sup>177</sup> ר"מ, "הסתה לגזענות ולאלימות ברשתות החברתיות בישראל", **עיונים בביטחון לאומי**, גיליון 23 (2018), מרכז המחקר, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל, עמ' 16-19.

<sup>178</sup> פדן וקרזי-פרסלר, שם, עמ' 30.

<sup>179</sup> אזי לב-און, "ניו מדיה ואקטיביזם: המחאה החברתית 2011 כמקרה בוחן", **מגזין ברשת** (2015), עמ' 4

[www.isoc.org.il/magazine/magazine15\\_2.html](http://www.isoc.org.il/magazine/magazine15_2.html)

<sup>180</sup> שימוש של ישראלים באינטרנט וברשתות חברתיות, שם.



בכל הנוגע לקבלת מידע, מחקרים מראים שמרבית המידע מגיע לחברים ברשתות החברתיות מאנשים עימם הם מקיימים קשר בתדירות נמוכה. אנשי קשר אלה הם שמשתייכים מידע חדש בכמות רבה יותר מאלה שמתקיים עימם קשר קרוב והם הגורם המרכזי להפצת מידע חדש<sup>181</sup>. הרשתות החברתיות מאפשרות חשיפה גדולה יותר לדעות וגישות חדשות, והן מעלות את הפתיחות והסובלנות להן. הן מאפשרות לחברים בהן, יכולת ביטוי פומבי באופן כמעט בלתי מתווכ, בדרך פשוטה וללא עלות.

בנוסף, הרשתות החברתיות מאפשרות לחברים ברשת לתאם מהלכים במהירות רבה, ובכך הן מעודדות אותם לבצע שינויים שטרם הופעתן היו אולי אפשריים אך דרשו זמן ארוך יותר. **המדיה החברתית מעניקה אפשרויות חדשות ואמצעי התארגנות חדשים ליחידים וקבוצות מחאה קטנות שקולם, לעיתים, אינו נשמע בזירה הציבורית.** לפיכך, הרשתות החברתיות הפכו לגורם מרכזי שמפיץ מידע ומעצב אירועים עולמיים<sup>182</sup>.

מרכזיות האינטרנט והפייסבוק במחאות, הודגשו בספרות האקדמאית<sup>183</sup>. מחקרים מראים כי לרשתות החברתיות ולמרשתת יש תרומה משמעותית להנעת מאבק חברתי פוליטי. המדיה החברתית מעניקה מסגרת ארגונית, מאפשרת להשתמש בה ככלי ביטוי לעיתונות אזרחית, ותורמת תרומה ממשית להעלאת המודעות הלאומית, ואף בין לאומית, למאבק המתחולל. בנוסף הראו המחקרים כי המרשתת והפייסבוק שימשו כלי חשוב לגיוס והנעה של פעילים ולהפצת מידע, והיו בעלי תרומה ניכרת להצלחת המחאה כבר בשלביה הראשונים. למעשה נמצא כי בכוחה של המרשתת להטות את יחסי הכוחות לטובת אקטיביסטים ותנועות חבריות<sup>184</sup>.

לפייסבוק באופן פרטני יש שני יתרונות עיקריים בהקשר זה: יצירת דרך קלה יותר לתקשורת בין אישית (ולפיכך גם להתאגדות), והגדלת מספר החברים הרבה מעבר לזה שבעולם האמיתי. נוכח כמות המשתמשים בה ויכולת הפיזור שלה הפכה פייסבוק כשלעצמה, לכלי המאפשר הנעת שינוי חברתי ופוליטי<sup>185</sup>. יתרון נוסף נוגע ליכולת לשלב דפוסי מחאה החורגים מגדר המרחב הווירטואלי, החל מחתימה על עצומות, וחרמים על מוצרים ודרך השתתפות בהפגנות, מה שמעצים עוד את כוחן של הקבוצות ומאפשר להן למצוא את הדרך לשיח

<sup>181</sup> שימוש של ישראלים באינטרנט וברשתות חברתיות, שם.

<sup>182</sup> פדן וקרזי-פרסלר, עמ' 30.

<sup>183</sup> לירן-אלפר, ד', ו'צרפתי, א' "על זרי הדפני: הייצוג התקשורתי של מנהיגת המחאה בעיתונות המקוונת בישראל", קשר, (2012) עמ' 37, ופבל טל, "המחאה החברתית והרשתות החברתיות: מהעולם המקוון לעולם הממשי ובחזרה", עמ' 28.

<sup>184</sup> אזי לב און, "ניו מדיה ואקטיביזם: המחאה החברתית 2011 כמקרה בוחן", עמ' 1.

<sup>185</sup> שם, בעמוד 3.

החברתי. המדיה החברתית משמשת, אפוא, מסגרת מאגדת המתחילה במרחב הווירטואלי אך מוצאת ביטוי ויישום במציאות<sup>186</sup>.

תכונות אלה של המדיה החברתית, בשילוב עם תכונותיה של המרשתת, מייצרות תנאים בסיסיים הדרושים לפעילות חברתית קולקטיבית<sup>187</sup>. לכן הפכו המרשתת ובפרט הרשתות החברתיות, לערוץ תקשורת מועדף על ידי שחקנים חברתיים המרגישים מושתקים בתקשורת המרכזית<sup>188</sup>.

דוגמאות לכך כגון האביב הערבי, הבחירות בארצות הברית ועוד מצויות למכביר ומדגימות היטב את כוחה של הרשת בהתהוות מחאות חברתיות אזרחיות. בישראל באופן פרטני, ניתן להצביע על היסטוריה של שימוש במרשתת וברשתות החברתיות להנעת מחאות, כדוגמת מחאה המפונים מגוש קטיף במהלך ההתנתקות בשנת 2005, וגלי המחאה החברתית של שנת 2011<sup>189</sup> (מחאת הקוטג', מחאת האוהלים וכו').

למרבה הצער, מתפתחות באמצעות פלטפורמות אלה גם תופעות שליליות ומסוכנות, ובהן גזענות והסתה לאלימות, המתאפשרות בשל אותם יתרונות שנמנו לעיל, הנוגעים ליכולת התארגנות והפצת מסרים מהירה, שיתוף בדעות שאינן פופולריות והכל מבלי צורך להזדהות או לעמוד בסיכון פיזי. המרשתת הפכה לאמצעי להפצת אמירות גזעניות ובמה של שיח מסית ואלים נגד קבוצות בציבור ומגזרים באוכלוסייה, והיכולת להפצת מידע ודעות באופן מהיר, איתור גורמים בעלי עמדות ודעות דומות, יכולת חבירה והתארגנות, והכל באמצעות הקלדה מהמחשב הביתי או הטלפון הנייד, גרמו לעליה משמעותית של תופעות אלה ברשת, כמו גם להוצאתם לפעול של אלימות כלפי מושאי ההסתה<sup>190</sup>.

### ג. רשתות חברתיות והתארגנויות עובדים

המגמות שתוארו לעיל, לא פסחו גם על עולם ארגוני העובדים<sup>191</sup>. עובדים עושים שימוש במדיה החברתית כדי להעלות בעיות במקומות העבודה שלהם, ובנוסף בשנים האחרונות ארגוני עובדים מעמיקים את השימוש שהם עושים במרשתת ובמדיה החברתית במסגרת

<sup>186</sup> שפינר וברונשטיין, "בחינה של פעילותן של קבוצות המחאה ברשת החברתית פייסבוק בעקבות המחאה החברתית במצרים 2011", עמ' 6, עמ' 13.

<sup>187</sup> שפינר וברונשטיין, שם, עמ' 2.

<sup>188</sup> אזי לב און, "ניו מדיה ואקטיביזם: המחאה החברתית 2011 כמקרה בוחן", עמ' 3.

<sup>189</sup> ראו אזי לב און, שם, פדן וקרזי פסלר, "מנהיגות צבאית בעידן הרשתות החברתיות" וכן טל פבל, "המחאה החברתית והרשתות החברתיות: מהעולם המקוון לעולם הממשי ובחזרה", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 2012.

<sup>190</sup> ר"מ, הסתה לגזענות ולאלימות ברשתות החברתיות בישראל, **עיונים בביטחון לאומי**, גיליון 23 (2018), מרכז המחקר, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל.

<sup>191</sup> דיוויד קירקפטרין, גבע קרא עוז, רוצים שינוי: העם דורש עסק חברתי, **מגזין פורבס ישראל** (30.11.11),

<http://www.forbes.co.il/news/new.aspx?Pn6VQ=L&0r9VQ=GG>

גיבוש העמדה הקולקטיבית ומאבקייהם אל מול גורמי הנהלה<sup>192</sup>. אלא שהדברים אינם מתמצים בכך ומחקרים מעלים, כי כיום פעילי התארגנות עובדים ממנפים את מאמצי ההתארגנות שלהם באמצעות הרשתות החברתיות, בדגש על פייסבוק ואפליקציית ה-whatsapp. הזמינות והנגישות של הפלטפורמות האמורות, בכל זמן ומקום, בשל הטלפונים החכמים, תומכים את המאמצים הסמויים והגלויים של מי שמבקש לקדם התארגנויות עובדים. כל זאת, כדי לתמוך את מאמצייהם להקים ארגון אשר ייצג אותם ויביע את קולם כקולקטיב, ולהשיג הכרה על ידי ההנהלה<sup>193</sup>.

הדרך שבה המדיה החברתית בנויה מאפשרת לפעילים, בקלות יחסית, לקרוא לפעילות ולגרום למעורבות קבוצות גדולות של עובדים בארגון<sup>194</sup>. כשלעצמה, המדיה החברתית מציעה לחברים בה, השתתפות בקבוצות ופעילויות אשר מותאמות לנתונייהם ולתחומי העניין שלהם, ובכך תורמת לגיוסם של חברים נוספים. מבנה זה מאפשר לפעילים לקדם אג'נדה של התארגנות עובדים בחברה, ולגייס עובדים משני סוגים – כאלה שמחויבים למטרה ומעוניינים לקחת בה חלק פעיל, אך גם משתתפים המכונים "lurkers" דהיינו, חברים שאינם משתתפים פעילים, אך חשופים למידע ולשיח המתנהלים בקבוצה וצורכים אותם<sup>195</sup>.

מדובר במספרים גדולים של חברים, העולים במקרים רבים על מספרם של החברים הפעילים, ואשר בעבר, לפני העידן הרשתני, לא היו בהכרח נמנים על ההתארגנות. כך, אם בעבר דרש מודל ההתארגנות הקלאסי, הגעתם של הפעילים לאספות ודיונים, קבלת מידע באופן בלתי אמצעי ושיח קבוצתי פיזי, היום נוספו על כלים אלה, שעדיין נדרשים ומתקיימים, גם כלים המאפשרים לחברים נוספים לקחת חלק, גם אם נסתר בפעילות, להצטרף אליה, ואף לתמוך בה, מבלי שהדבר יסכן אותם, או יחייב אותם לעמדה כזו או אחרת, בשלבים הראשונים של ההתארגנות. חשיפת המאבק, ולפיכך יכולת ההשפעה והגיוס, עולות באופן משמעותי בעידן הרשת החברתית.

מדובר במהלכים הדומים לכאלה שתוארו לעיל במסגרת גיבוש הליכי מחאות חברתיות או פוליטיות. אולם בניגוד לפעילים בעולם הפוליטי, אשר קהל היעד שלהם הינו אין סופי, והם בעלי כמות חברים בלתי נדלית לגייס מתוכה, בארגון כמות העובדים היא ידועה מראש ומוגבלת. הדבר מקל עוד יותר על גיוסם לקבוצה במדיה החברתית, ועל יצור נגישות גבוהה

Panagiotopoulos, P., & Barnett, J. (2015). Social media in union communications: An international study with UNI Global Union affiliates. *British Journal of Industrial Relations*, 53(3), 508–532

Tamar Lazar, Rivka Ribak & Roei Davidson (2018): Mobile social media as platforms in workers' unionization, *Information, Communication & Society*, DOI: 10.1080/1369118X.2018.1510536

<sup>194</sup> שם, עמ' 2, 12.

<sup>195</sup> שם, עמ' 12.

ומהירה לכלל חברי הארגון<sup>196</sup>. בנוסף, מאפשרת המדיה החברתית לפעילים את היכולת לנטר בכל עת את רמת הצלחתם במאבק – נתונים בדבר כמות החברים בקבוצות שהקימו, כמה מתוכם פעילים, באלו רמות, מה תגובות החברים לשיח שהם מקדמים וכיו"ב, מאפשרת להם הבנה גבוהה של הקבוצה, אופיה וצרכיה, וגיוס של הקול הקבוצתי למטרה שהם מבקשים לקדם<sup>197</sup>.

דוגמא לשילוב שבין היבטי מחאה להתארגנות עובדים, תוך שימוש במדיה החברתית כפלטפורמה ניתן למצוא במחאת עובדי הקבלן ב-2011, שעבדו שכס אל שכס עם עובדים מאוגדים. הקריאה בפייסבוק להשוואת תנאיהם לאלו של עובדים המועסקים לצידם, הסתיימה כעבור שנתיים בחוק עובדי הקבלן, ובהתאגדותם של כל עובדי הקבלן (כולל המועסקים על ידי קבלנים פרטיים) תחת ההסתדרות<sup>198</sup>.

לשימוש במדיה החברתית לצורך התארגנות עובדים נלווים גם סיכונים. כך, קבוצות ברשת החברתית מנוהלות על ידי מנהלי קבוצות (אדמיניס), אשר אינם בהכרח נבחרים על ידי החברים בקבוצה (בניגוד לבחירות מוסדרות לועד עובדים). בנוסף, יש בכוחם להוציא מן הקבוצה משתתפים שהתנהלותם או דעתם אינם עולים בקנה אחד עם כללי הקבוצה שניסחו. כוח זה מאפשר להם להטות את הדעות המובעות במסגרת הקבוצה, ובכך להשפיע על גיבושו של הקול הקולטיבי. לועד עובדים בארגון יש תקנון וכללים הידועים לכלל העובדים הנמנים עליו. ברשתות החברתיות אין תקנון שכזה, והוא מאפשר התנהלות הרחק מעיניה של ההנהלה, וללא יכולת ניטור ושליטה.

לבסוף יודגש, כי גם מבחינתם של המארגנים קיים סיכון בניהול הקבוצות במדיה החברתית, בפרט ככל שהקבוצה גדולה, לאור היכולת של חברי ההנהלה לחדור לקבוצה באמצעות זהות פיקטיבית, להישאר צופה מן הצד, ולהיחשף לכלל השיח בקבוצה. סיכון זה אינו קיים במפגשים המתנהלים באופן פיזי<sup>199</sup>. על אף האמור, המחקר מעלה כי היתרונות שמספקת

<sup>196</sup> Lazar, Ribak & Davidson: Mobile social media as platforms in workers' unionization עמ' 12, 13.

<sup>197</sup> שם עמ' 3, 13.

<sup>198</sup> פייסבוק, דף מאבק זכויות עובדי קבלן - [https://www.facebook.com/%D7%9E%D7%90%D7%91%D7%A7-%D7%96%D7%9B%D7%95%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%95%D7%91%D7%93%D7%99-%D7%A7%D7%91%D7%9C%D7%9F-140075516060908/?\\_tn=-K-R&eid=ARBNTUXw48oRo1-m8v7p4o\\_8kBCMUhIHPELpiipoHxAc1-yRRDS-IDf2rQzrge8Ps3uoBweHGV7wl9GM&fref=mentions&\\_xts\\_\\_\[0\]=68.ARAiZD8rk34sqgEP7VY5bAe9Hm5949YfibAwPrH6ByMjnp3HqAqQpfvJiYribCjWKLkew2mG9pfpEzFpG8DaB9C4KV1bLR\\_pHssZXsCPRqZgb48UCZHL00Mxfycn7J3UjU5a-XXM49IiYeALv-VMbCvCCh51T0Ij-KxrJusdO7bm72tbJvbPndV1F59J51tRVP-1wKHxyfNBpC5nKDtrSNOps24zIDh5OIU-UD7f-P5APCmP7EgePMylm5kPgG8\\_EQudSESDuCGwDrDzKKIMooec39Qh525C85hdco1d1pf6MDukJgV7RGtild4Jqrys\\_b1R2uX-NQedShPkArAq0](https://www.facebook.com/%D7%9E%D7%90%D7%91%D7%A7-%D7%96%D7%9B%D7%95%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%95%D7%91%D7%93%D7%99-%D7%A7%D7%91%D7%9C%D7%9F-140075516060908/?_tn=-K-R&eid=ARBNTUXw48oRo1-m8v7p4o_8kBCMUhIHPELpiipoHxAc1-yRRDS-IDf2rQzrge8Ps3uoBweHGV7wl9GM&fref=mentions&_xts__[0]=68.ARAiZD8rk34sqgEP7VY5bAe9Hm5949YfibAwPrH6ByMjnp3HqAqQpfvJiYribCjWKLkew2mG9pfpEzFpG8DaB9C4KV1bLR_pHssZXsCPRqZgb48UCZHL00Mxfycn7J3UjU5a-XXM49IiYeALv-VMbCvCCh51T0Ij-KxrJusdO7bm72tbJvbPndV1F59J51tRVP-1wKHxyfNBpC5nKDtrSNOps24zIDh5OIU-UD7f-P5APCmP7EgePMylm5kPgG8_EQudSESDuCGwDrDzKKIMooec39Qh525C85hdco1d1pf6MDukJgV7RGtild4Jqrys_b1R2uX-NQedShPkArAq0)

<sup>199</sup> Lazar, Ribak & Davidson שם, עמ' 13.

יכולת ההתארגנות באמצעות המדיה החברתית עולים על הסיכונים האמורים, ואלה ומשמשים יותר ויותר להתארגנויות כאמור.

#### ד. רשתות חברתיות בצה"ל ובארגונים ביטחוניים

מהפכת המדיה החברתית מוצאת דרכה גם לארגונים הביטחוניים ולצה"ל בראשם. הסביבה הדינאמית, הבלתי צפויה, ונטולת היררכיה שבה לכל פרט יש גישה כמעט לכל המידע, מקיפה אותם. הרשתות החברתיות, המרשתת שמאפשרת אותן והתקשורת הסלולרית, שמייצגים יותר מכל את המהפכה הטכנולוגית של העשור האחרון, נמצאים בשימוש אינטנסיבי בקרב בני דור ה-Y, אשר נולדו בשנות התשעים של המאה הקודמת. אלה נולדו לתוך המהפכה והתבגרו בתקופה בה הרשת מכתובה את קצב ההתרחשויות המהיר. הם מחוברים לרשתות חברתיות מקומיות וגלובליות, מקבלים מידע כל הזמן, ונוטלים חלק פעיל בהפצתו של מידע ובפעולות שונות ברשת.

"ילדי" המהפכה הטכנולוגית מיומנים בקבלת החלטות מהירות, הערכת סיכונים והתמודדות עם דילמות. הם מתורגלים בשיתופי פעולה ברשת, בעלי הרגלי עבודת צוות, גמישות ויצירתיות. הם חונכו להאמין שדעתם חשובה ובעלת משקל, גדלו באווירה שבה מקובל להביע דעה באופן אסרטיבי ברשת החברתית וכתוצאה מכך גם במגעים שלהם עם ממונים ומוסדות. במסגרת זו, הם אינם מבססים להעביר ביקורת וחורגים בכך לכאורה מהמקובל בארגונים היררכיים. מקום שבו הדבר אינו נגיש להם, הם מוצאים לעצמם את הפלטפורמה שתיתן להם מענה לצורך האמור, פעמים רבות במדיה החברתית, אשר הפכה מבחינתם לערוץ מחאה נורמטיבי ולגיטימי<sup>200</sup>.

על פי הסקרים שנערכו בצה"ל, במאפייני ההשתתפות של המשרתים בצה"ל במרחב הרשת, נמצא כי מרבית השימוש נעשית לצורכי פנאי, וכי שימוש זה נע בין צריכת מידע ליצירת מידע. אולם ההשתתפות האקטיבית והמעורבות (שיתוף ויצירת חברויות) במרחב הינן נמוכות יחסית. באופן פרטני, קבוצת משרתי הקבע עושה שימוש פחות באופן משמעותי במדיה החברתית לצורך שיתוף דעות וחוויות באופן ציבורי (להבדיל מחיפוש מידע והתעדכנות באירועים חדשותיים)<sup>201</sup>.

אין להתפלא אפוא, כי תפיסתו של המרחב ככלי להעלאת מודעות ציבורית מצויה גם בקרב המשרתים בצה"ל. הרשתות החברתיות נתפסות ככלי להעלאת מודעות ציבורית בנושאים

<sup>200</sup> פדן ותאיר, "מנהיגות צבאית בעידן הרשתות החברתיות", עמ' 31 וראה גם שירה ריבנאי-בהיר ומידד אבידד, (2014) "גם אני עם דוד הנחלאווי" – ניתוח מחאת חיילי החובה, אכ"א, המרכז למדעי ההתנהגות, ענף מחקר (מאי 2014), עמ' 3.

<sup>201</sup> סקר מאפייני שימוש ועמדות במדיה החברתית 2017 - 2018, פרויקט צבא חברה, מכון המחקר, ממד"ה וראו פירוט הנתונים המופיע בנספח א'.

הקשורים לשירות הצבאי יותר מאשר בנושאים אקטואליים וביטחוניים. אמנם, בהקשר זה קיימת הבחנה ברורה בין התפיסה של חיילים ומפקדים בחובה הרואים את התופעה באופן חיובי, לבין משרתי הקבע וקציני החובה אשר ברובם אינם רואים במדיה החברתית אמצעי להעלאת המודעות. אולם גם בקרב קבוצה זו, הנתונים המצביעים על הסכמה לפיה רשת חברתית היא דרך טובה להעלאת מודעות ציבורית לבעיות שקשורות בשירות הצבאי או בצבא, עומדים על 25% בקירוב ואף למעלה מכך, נתון שאינו מבוטל.

דומה כי ניתן להסביר נתונים אלה בעובדה שדור ה-Y כבר מצוי בחלקו בשירות קבע, ובשנים הקרובות יהפוך לדומיננטי יותר ויותר בקרב אוכלוסייה זו. במקביל מתחילים בני דור זה להתגייס לשורותיהם של ארגונים ביטחוניים נוספים, ולהביא עימם את התרבות האמורה לתוכם. ארגונים אלה נדרשים, אפוא, להתאים עצמם לסביבה המשתנה, וללמוד לתפקד במציאות החדשה שבה פעולות שונות מתרחשות בשלושה ממדים מקבילים: הביטחוני, הפוליטי והווירטואלי.

הדיון בהשפעת המדיה החברתית על צה"ל נעשה לרוב בשלוש רמות – עיסוק בהיבטי ביטחון מידע והסכנה לדליפת מידע מסווג בשל השימוש שנעשה על ידי המשרתים בצה"ל במדיה החברתית; עיסוק בפגיעה בתדמיתו של צה"ל ברשתות החברתית כתוצאה מהעלאת תמונות וסרטונים על ידי חיילים או של חיילים, או ניסיון לעשות שימוש במדיה החברתית לצורך חיזוק התדמית; והחשש שהרשת החברתית תפגע בקשר שבין מפקדים לפקודים<sup>202</sup>.

בשנים האחרונות מפותח בצה"ל ידע על הממשק שבין מצה"ל והניו מדיה, הכולל הבנות על עצם מאפיינים הרשתות וההתנהלות בהן ועל האופן שבו משתתפים משרתי צה"ל במרחב המדיה והרשתות החברתיות<sup>203</sup>. בהתאמה מכיר צה"ל בצורך לספק מענה למציאות המורכבת והדינמית, שבה יש הפצה של ידע ושל מידע ושל דומיננטיות רבה לרשת. מציאות שבה הטכנולוגיה היא שחקן מרכזי, יש לה תפקיד מרכזי והיא בעלת השפעה מעצבת על ארגונים ועל אירועים המתקיימים במרחב הארגוני, החברתי והעולמי. כך הובן באחרונה כי נוכח הדומיננטיות של הרשתות החברתיות והפופולאריות שלהן הן זוכות בקרב המשרתים, יש מקום להסדיר בצה"ל את כללי ההתנהלות וההתנהגות ברשת החברתית ולפתח תפיסה אחידה בנוגע לכך<sup>204</sup>.

הפקודה העוסקת בשימוש חיילים במרשתת, אשר פורסמה באוקטובר 2018<sup>205</sup>, נועדה לקבוע עקרונות להתבטאות חיילים במרחב הרשתי, תוך התייחסות למדיה החברתית המקוונת כגון

<sup>202</sup> פדן ותאיר, "מנהיגות צבאית בעידן הרשתות החברתיות", שם.  
<sup>203</sup> שירה רבינאי-בהיר, חיילים וצבא במדיה החברתית-ריכוז תובנות 2017 – 2018, צה"ל, מחלקת מדעי ההתנהגות, מדור צבא חברה (2019).

<sup>204</sup> רבינאי-בהיר ואבידר, "גם אני עם דוד הנחלאווי", עמ' 3.

<sup>205</sup> פקודת מטכ"ל 8.0107 "שימוש חיילים במרחב הרשתי", פורסמה ביום 22.10.18.

רשת פייסבוק, וגם לתוכנות להעברת מסרים מיידיים, כגון אפליקציית ה-Whatsapp. עם זאת, הפקודה מתמקדת בעיקרה בהחלת העקרונות הנוגעים להתבטאויות פומביות של משרתים גם על אלו המבוצעות ברשת, תוך שימת דגש על היבטי תדמית, ביטחון מידע, ומשמעת. היא אינה עוסקת בשאלות הנוגעות לאינטראקציה שבין המשרתים לבין מפקדיהם או בין משרתים לבין עצמם במדיה החברתית. בכך היא משאירה "שטחים אפורים" המאפשרים פרשנות של פעילויות שונות במדיה החברתית. בפרט אמורים הדברים בהתבטאויות בתחומים שאינם בהכרח פוליטיים או מדיניים, או עוסקים בפעילות המבצעת של צה"ל, אלא מתמקדים בהיבטי תנאי השירות והזכויות הסוציאליות של המשרתים ובשאלות הנוגעות להקמת קבוצות ייחודיות וסגורות למשרתים, ולשיח הנערך במסגרתן.

מן הרקע התיאורטי שהובא לעיל בהרחבה עולה שהמרשתת והמדיה החברתית הפכו לכוח מרכזי ודומיננטי בחיי היום יום של הפרטים, אך גם של הארגונים עליהם הם נמנים ושל החברה בכלל. הרשתות החברתיות הפכו לגורם שלא ניתן להתעלם ממנו, אשר תורם ואף מאיץ תהליכים חברתיים ואזרחיים, כגון התפתחות מחאות ותנועות חברתיות ופוליטיות, והתארגנות קבוצות עובדים. מגמות אלה לא פסחו על צה"ל והארגונים הביטחוניים בישראל, ובפרט על המשרתים בהם.

#### ה. קבוצת הפייסבוק "אשת חיל"

קבוצת הפייסבוק "אשת חיל" מוגדרת על ידי מנהלותיה, כקבוצת האימהות בקבע ונשות הקבע. עד לאחרונה היו זכאיות להצטרף לקבוצה נשות קבע בשירות פעיל שהן אימהות, או בהריון, או בשירות מובהק (דרגת רס"ן/רס"ר ומעלה), אם אינן אימהות. בחודש פברואר 2019 הוחלט לאפשר גם את הצטרפותן של נשות קבע בדרגת סרן ורב-סמל. הקבוצה מונה כיום כ- 2700 חברות<sup>206</sup> ובכל חודש מועלים במסגרתה בין 12,000 ל- 14,000 פרסומים ותגובות של חברות הקבוצה. הקבוצה היא קבוצה סודית בהתאם להגדרות פייסבוק, דהיינו, רק חברות בקבוצה יכולות למצוא את הקבוצה, לראות מי חברה בה, ולראות את הפרסומים בקבוצה.

הקבוצה הוקמה בחודש נובמבר 15', על ידי שתי קצינות, רס"ן הדר הקסטר-אלון ורס"ן מיכל שריד-שיפמן. קדם לכך פורום פיזי שהוקם באמ"ן על ידי רס"ן הקסטר-אלון, שכונה "פורום נשימה". הפורום, שכלל נשות קבע באמ"ן נועד לאפשר לקצינות מקום מפגש ושותפות, במטרה לייצר שיח הדדי, קשרי גומלין אישיים ומקצועיים ("networking") בין

<sup>206</sup> המידע, הנתונים וההגדרות בסעיף זה, כמו גם התייחסות לתכנים מפורסמים, לקוחים מתוך קבוצת הפייסבוק "אשת חיל", באישורה של אחת ממקימות הקבוצה ומנהלותיה רס"ן הדר הקסטר-אלון, ומתוך ראיון שנערך עם רס"ן הקסטר-אלון.

מי שהינן נשים, אימהות או אימהות לעתיד, קצינות, בעלות קריירה צבאית משמעותית, הנדרשות לאזן בין רכיבים אלה.

עם יציאתה של רס"ן הקסטר-אלון לחופשת לידה, היא חשה כי קיים צורך בפלטפורמה שתאפשר להמשיך את השיח והקשר שנוצר, וכן תאפשר הנגשת מידע וזכויות גם למי שאינה מצויה פיזית בצה"ל, ואינה מחוברת לרשת הצהלני"ט הצבאית. באותו מועד, לפני עידן אתר צה"ל במרשתת, והאפליקציה התואמת, והשירותים הניתנים כיום באמצעות המכשירים הסלולריים (כגון מוקד זימון תורים, שירות סמס למופת - מוקד השכר והכספים של צה"ל וכיו"ב) נתקלו הקצינות בקושי משמעותי לבירור זכויות ומידע, בפרט בהעדר חיבור לרשת הצבאית. רס"ן שריד-פישמן, הציעה להעלות את פעילות הפורום לפלטפורמה קבוצתית בפייסבוק, על מנת לאפשר את השיח גם למי שאינה יכולה להגיע למפגשים הפיזיים, ועל מנת לאפשר נגישות למידע ללא צורך בפניה פיזית לגורמי הפרט. המטרה הייתה לעסוק בשאלות הנוגעות לחופשת הלידה, אורכה הרצוי, זכויות במהלכה ולקראת חזרה לשירות וכיו"ב, וכן לאפשר, כהגדרת המקימות, "מרחב וירטואלי משותף ובטוח (בשאיפה דיסקרטי) בנוגע למחשבות, חוויות, רגשות והתייעצויות על דילמות שמציבה המערכת, מידע על זכויות, הזדמנויות, תהליכים, שיתוף מניסיון, עצות לגיינגול אמא-קריירה צבאית והרבה אחרות לוחמות (גם במטה יש קרבות)".

הקבוצה הוקמה ראשית כמעגל קבע לאימהות, וכך גם נקראה עד ששונה שמה ל"אשת חיל". בסמוך לאחר הקמת הקבוצה, פנו המקימות וביקשו את אישור הגורמים הרשמיים בצה"ל להקים את הקבוצה, וקיבלו אישור מגורמי הייעוץ המשפטי, תחת מספר סייגים (המופיעים גם בכללי הקבוצה). הסייג הראשון נגע למגבלות על התבטאות פומבית בהתאם לפקודת מטכ"ל 8.0105 "פעילות ציבורית של אנשי צבא, התבטאויות פומביות וקשר עם עיתונאים, עם הציבור ועם הדרג הממלכתי הבכיר", שכן לאור המכנה המשותף של חברות הקבוצה (משרתות בשירות קבע) עלה החשש שהתבטאויות החברות בקבוצה, תיתפסנה כאמירות רשמיות מטעם צה"ל. עוד הובהר, כי ככל שהחברות בקבוצה "תפעלנה בצורה מאוגדת למען שיפור תנאים, או שהקבוצה תשמש ככלי למטרה זו, הנ"ל עלול להיחשב כהתארגנות אסורה בהתאם לפקודת מטכ"ל 8.0105". פעילות הקבוצה אף הוכפפה, מטבע הדברים לכללי ביטחון מידע, המפורטים גם הם בתנאי הקבוצה.

בחלוף שנה כללה הקבוצה כמאה אימהות המשרתות בשירות קבע, והתפתח בה שיח של תמיכה וסיוע בין הקצינות. עוד התפתח שיח רחב הנוגע לזכויות המגיעות לקצינות ולהתלבטויות שונות אגב זכויות אלה והשירות הצבאי, בעיקר סביב היבטי חופשת לידה, חזרה לשירות, ושירות כאימהות עובדות.



בהמשך לשיח שנוצר בקבוצה, כחודשיים לאחר הקמתה, ביקשה רס"ן הקסטר-אלון להיפגש עם יועצת הרמטכ"ל לענייני מגדר (אז יועצת הרמטכ"ל לענייני נשים), במטרה להעלות בפניה את הנושאים הנוגעים לזכויות האימהות המשרתות בצה"ל. הפגישה נערכה, וחלק מן הנושאים אכן טופלו על ידי המערכת במעלה הדרך. אולם, עיקר חשיבותה של הפגישה האמורה היתה בהכרה של גוף צבאי רשמי, בכוחה של הקבוצה להעלות באופן מרוכז סוגיות הנוגעות לזכויות הפרט של המשרתות בצה"ל, וכן הבנה כי באותו מועד, היוותה הקבוצה תחליף נגיש ומשמעותי לפניית בנושאים אלה. זאת בפרט, לעומת המוקדים השונים שהציעו אז היחידות האמונות על הזכויות השונות, שנגישותן היתה פחותה<sup>207</sup>. בעקבות הפגישה הצטרפו נציגות יועצת הרמטכ"ל לענייני מגדר לקבוצה, וכן הצטרפה לקבוצה רמ"ד ת"ש באכ"א וזאת על מנת לסייע בנושאים העולים בקבוצה, ומצויים בסמכות הגופים אותם ייצגו.

כשנה וחצי לאחר פתיחת הקבוצה, לאור תלונות רבות שעלו בשיח בקבוצה על מוקד מרכז השכר והכספים (להלן – "מופת"), יזמה רס"ן הקסטר-אלון פגישה עם ראש המוקד, קצינה בקבע גם היא. בפגישה הציגה בפני ראש המוקד את עשיית הקבוצה ואת הנושאים שהועלו בשיח בקבוצה, ומצויים בתחום אחריותה. בעקבות פגישה זו, ובמקביל לשירות סמס שפותח באותה העת על ידי המרכז, הצטרפו הקצינות המשרתות במופת לקבוצה. במסגרת פעילותן בקבוצה, מעבר להיותן משרתות קבע וחברות מן המניין, החלו לסייע בקישור של פונות קבוצה לגורם המתאים לסייע להן, בפרסום והנגשת מידע ציבורי (באישורים הנדרשים) וכן במתן סיוע פרטני במקרים המתאימים. חצי שנה לאחר מכן, בעקבות פגישה עם רע"ן שירותי שכר במופת וחיזוק שיתוף הפעולה, הוחלט על עריכת שידור לייב עם נציגי מופת עבור חברות הקבוצה. היתה זו יוזמה שהועלתה מגורמי מופת עצמם, במטרה להנגיש את המידע והשירותים שהם מספקים לציבור משרתות הקבע. עריכתו של השידור נעשתה לאחר קבלת האישורים המתאימים, ובתאום עם דובר צה"ל. בשידור, אשר נערך בחודש אוגוסט 2018, בו השתתפו נציגות הקבוצה, רע"ן שירותי שכר ורמ"דית מטעמו ומפקדת המוקד, נענו שאלות של חברות הקבוצה שנאספו מראש, וכן התאפשרה העלאת שאלות בזמן אמת.

הקבוצה גדלה משמעותית ולפני כשנה הגיעה לכ-2400 חברות. לאורך התקופה הצטרפו קצינות נוספות לניהול הקבוצה. במקביל, החלו גורמי רשמיים נוספים בצה"ל להיפגש עם נציגות הקבוצה, על מנת לנהל שיח על הנושאים שעולים במסגרתה. כך נערכה פגישה עם ראש אגף כח אדם, בהשתתפות יועצת הרמטכ"ל לענייני מגדר. כן נערכו פגישות עם יועצת הרמטכ"ל לענייני מגדר, ראש אגף הלוגיסטיקה והטכנולוגיה, עם קצין רפואה ראשי ועם

<sup>207</sup> יוער, כי מאז הוקם אתר צה"ל באינטרנט, ובו אזור אישי המאפשר למשרתי הקבע גישה לנתונים שלהם ולשירותים שונים גם מרחוק. כן פותחה אפליקציה המלווה את הפעילות באתר. במקביל הוקמו מוקדים טלפוניים וכאלה המאפשרים שיח באמצעות הודעות סמס ו-וואטספ לשירותים מסוימים. בחודש מרץ 2019 אוחדו המוקדים הטלפוניים למוקד אחד.

מנכ"ל "חבר" 208. בעקבות חלק מן המפגשים הובא מידע הנוגע לתחומי סמכותם של בעלי התפקידים, באמצעות הקבוצה לחברות בה. ביום 25 בדצמבר 2018, הוצגו הקבוצה ופעילותה לרמטכ"ל, לקראת כניסתו לתפקיד, במסגרת פאנל קהילות, וכחלק מעיסוק רחב יותר בתקשורת פנים ארגונית.

מעבר לשיח בנושאים העיקריים של הקבוצה – היינו השילוב בין הורות לשירות בקבע, תוך סיוע ותמיכה הדדיים, נדונים מדי יום בקבוצה גם נושאים הנוגעים לשאלות פרטניות בדבר זכויות, כגון זכויות רפואיות, כספיות, זכויות סוציאליות, שאלות וסוגיות שלישותיות הנוגעות לניהול כח אדם וסגל, סיוע הדדי בנושאים כלכליים וכיו"ב. מעת לעת מועלות גם סוגיות עקרוניות הנוגעות לזכויותיהם של המשרתים. דוגמאות בולטות נוגעות לשאלת ההשתתפות במחאות חברתיות אזרחיות, מימושו של הסכם השכר משנת 2015 וההבטחה להקניית התוספת שהתקבלה לעובדי השירות הציבורי גם למשרתי הקבע, הזכות לשבתון בימי בחירות, ההוראות בדבר הפחתת ימי חופשה בגין משרת אם וכיו"ב. בין השאר, חלק מן הפניות הפרטניות מטופלות ישירות על ידי חברות בקבוצה האחראיות לנושא המועלה במסגרת תפקידן בשירות הקבע.

בנוסף, באחרונה נפגשו נציגות הקבוצה עם הממונה על הפקודות בצה"ל, ובעקבות זאת פנו לחברות הקבוצה בהזמנה להציע הצעות לנושאים בהם יש פער בפקודות ונדרש עדכון, על מנת לרכז את הצעות ולהעבירן לגורמים המוסמכים. בין ההצעות הועלו גם נושאים הנוגעים לזכויות משרתי הקבע ותנאי השירות שלהם כגון: חופשות וניצולן, זכאות לגמול השתלמות, כללי הופעה צבאית לנשים, שירותי הרפואה להם זכאים משרתי הקבע ועוד.

במקביל לפלטפורמה של הקבוצה עצמה בפייסבוק, מקיימת הקבוצה שש קהילות משנה למשרתות הקבע, בהן חברות בין חמישים למאתיים ושלושים קצינות בקבע, הפעילות במקביל גם באפליקציית הוואטסאפ. קהילות אלה כוללות קהילת הריון, קהילת חופשת לידה, קהילת מניקות, קהילת מגינגלות (אמהות חוזרות לשירות מחופשת לידה), קהילת תמיכה לטיפולי פוריות, וקהילות סיגנלידיס (עבור רווקות). קהילת המשרתות הקבע בחופשת לידה אף עורכת מפגשים תקופתיים, בכל פעם בביתה של משרתת קבע אחרת, ועד למועד זה נערכו כעשרים וחמישה מפגשים שכאלה. בין השאר במסגרת זו מקבלות משרתות הקבע הרצאה לקראת חזרתן לשירות הנוגעת הן לזכויותיהן והן להתמודדות האישית עם החזרה לשירות כאם. בקהילה זו אף נערכות שיחות קהילתיות (צ'אטים) בנושאים כגון

<sup>208</sup> חבר משרתי קבע והגמלאים בע"מ הוא מועדון צרכנים לרווחת משרתי הקבע והגמלאים של צה"ל, המאוגד בחברה פרטית במעמד מלכ"ר. לאור האיסור המוטל על משרתי הקבע להתאגד בארגון עובדים או ועד עובדים, "חבר" עוסק למענם בפעילויות צרכניות של ועד עובדים. רע"ן ת"ש באכ"א משמש מנכ"ל חבר.

משאבי אנוש ושכר, עם בעלות תפקיד כגון ראש תחום משאבי אנוש במופת, ומפקדת מוקד מופת.

בקבוצה גם קיים מידע רב הנוגע לזכויות המשרתות בקבע בנושאים שונים. חלקו של המידע, אשר במקור מפוזר בפקודות שונות, רוכז על ידי מנהלות הקבוצה והועלה לפוסט מרוכז לפי נושאים, אשר כולל גם סרטון הסברה בנושא הריון והורות וחוברת מידע בתחום.

ביום 03 באוקטובר 18', נערך לראשונה בצה"ל כנס הריון והורות בראשות ראש אגף כח אדם ויועצת הרמטכ"ל לענייני מגדר. היוזמה לכנס עלתה במסגרת מפגשים שנערכו בין רס"ן הקסטר-אלון לגורמי אכ"א, אגב הצעתה של רס"ן הקסטר-אלון לקדם פרויקט ליווי נשות קבע מההכנה ללידה ועד לחזרה לשירות פעיל. הכנס נבנה בשיתוף פעולה עם מקימות הקבוצה, על מנת לתת מענה לצרכים, שאלות וסוגיות שעלו בקבוצה מאז פתיחתה. לקראת נערכו פרסומים רשמיים בצה"ל, אולם חלק לא מבוטל מהמשתתפות בכנס למדו על קיומו והגיעו אליו דרך קבוצת הפייסבוק. לעומת זאת, בקשה לערוך מפגש פרטי, אליו יוזמנו כלל חברות הקבוצה נענה לאחר בבחינה משפטית בשלילה, נוכח החשש כי הדבר יכול להגיע לכדי התאגדות אסורה על פי הפקודה.

יודגש, כי מנהלות הקבוצה מקפידות קלה כחמורה על ההתנהלות בקבוצה עצמה, ועל כך שפעילויות שהקבוצה עורכת או יוזמת יעמדו בסייגים שהתוו לקבוצה מראש. פעילותן נעשית בגלוי, באישור ובשיתוף של הגורמים המוסמכים בצה"ל, ובחלק מן הפעמים אף לבקשתם של גורמים אלה. דווקא הגורמים המוסמכים, בפגישותיהם עם נציגות הקבוצה, בשיתוף הפעולה עימן, ובטיפול בנושאים העולים מן הקבוצה, מקנים לה מעמד, המזכיר במידה רבה גוף ייצוגי של מועסקים. במה דברים אמורים? הקבוצה משמשת פלטפורמה להעלאת טענות הנוגעות ליישום פרטני של זכויות ואלה זכות למענה וטיפול על ידי הגורמים האמונים על הנושא; הקבוצה אף משמשת פלטפורמה להעלאת בקשות או טענות לגבי זכויות קיבוציות חסרות או פגיעה בהן, וגם נושאים אלה מובאים באופן מסודר בפני הגורמים המוסמכים, וחלקם מוצא מענה; הקבוצה אמנם לא קיבלה אישור לקיים מפגש אליו יוזמנו כלל חברות הקבוצה מחשש של מעבר על כלל האיסור על התאגדות, אולם מפגש שנערך למשרתות קבע בנושא הריון והורות, בהשתתפות ראש אכ"א ויוה"ל"ם - ניזום במסגרת שיח בין מקימת הקבוצה וגורמי אכ"א, נערך תום תיאום והתאמת התכנים עם נציגות הקבוצה, ומרבית המשתתפות בו הינן חברות בקבוצה.

העובדה כי הקבוצה האמורה מתנהלת כפי שתואר, ומעניקה לחברות הקבוצה את השירותים האמורים, והכל באישור ובשיתוף הגורמים המוסמכים בצה"ל, יכולה ללמד, לא רק על הצורך של משרתות הקבע (ומן הסתם של משרתי הקבע) בקיומה של פלטפורמה מתאימה, אלא גם על השימוש שהארגון יכול לעשות בה. בנוסף, ייתכן שיש בכך כדי ללמד על מודל להתארגנות, שאינו בהכרח פוגע בארגון וביעילות הביטחונית, כפי שיוצג בהמשך.

## פרק רביעי: דיון – חשיבה מחודשת על האיסור על זכות ההתארגנות

התהליכים שתוארו בפרקים הקודמים, החשש מהתפתחות מהלך אשר יוביל לשינויים מהותיים בתחום, ללא שליטה או בחירה של המדינה באשר למודל המתאים למימוש היבטי זכות ההתארגנות על ידי משרתי הקבע, ושאלות מהותיות הנוגעות לפגיעה בזכויות החוקתיות של משרתי הקבע - מעלים את השאלה אם לא בשלה העת לחשיבה מחודשת על האיסור על זכותם להתארגן.

פסקת ההגבלה הקבועה בסעיף 9 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, מאפשרת את הגבלת זכויות היסוד של המשרתים בצה"ל, בחוק ובמידה שאינה עולה על הנדרש ממהותו ומאופיו של השירות. לשון פסקת ההגבלה מחייבת, אפוא, דיון בשאלת נחיצות המגבלות שהוטלו על משרתי הקבע לאור אופיו ומהותו של השירות הצבאי. אף אם ימצא כי התשובה לשאלה זו היא חיובית, יהיה נדרש לדון בשאלה, האם האיסור הגורף על זכות ההתארגנות של משרתי הקבע, הוא במידה המינימלית הנדרשת ממהותו ומאופיו של השירות הצבאי<sup>209</sup>. זאת, גם בהתחשב בצרכים הביטחוניים הייחודיים של מדינת ישראל.

בעניין זה קבע הנשיא לשעבר אהרון ברק כי "המדים אינם חוצצים בין החייל לבין זכויות האדם החוקתיות, זכויות האדם הן גם זכויות החייל כאדם"<sup>210</sup>. עם זאת, זכויותיהם של החיילים, כזכויותיהם של האזרחים, יכולות להיות מוגבלות, בהתאם לפסקת ההגבלה, וזאת בהתאם לנדרש ממהותו ומאופיו של השירות. המבחן בפסקת ההגבלה הוא כפול: יש לבדוק עד כמה "מהותו ואופיו של השירות בצה"ל", כצבאה של מדינה יהודית ודמוקרטית, מחייבים או מצדיקים את הפגיעה בזכות המוגנת, והאם פגיעה זו הינה במידה שאינה עולה על הנדרש<sup>211</sup>.

לצורך הדיון בשאלה זו – יתוארו, בפרק זה, הטעמים בהם נהוג לנקוב בעת התייחסות לאיסור על זכות ההתארגנות לגבי המשרתים בצבא, ותיבחן תקפותם בעת הנוכחית. כן יובאו היתרונות עליהם ניתן להצביע, בצמצום מבוקר של האיסור על זכות ההתארגנות והסיכונים בהשאת המצב על כנו.

<sup>209</sup> חנן מלצר, שם, עמ' 351.

<sup>210</sup> בש"פ 3513/95 שרגאי נ' התובע הצבאי, פ"ד נא(2) 686, 688-689.

<sup>211</sup> חנן מלצר, שם, עמ' 386.

## א. האם האיסור על זכות ההתארגנות לחיילים נדרש ממהותו ואופיו של השירות?

באופן מסורתי, המצדדים בהטלת איסור מוחלט על ההתארגנות חיילים, טוענים כי מתן זכות זו, גם אם באופן מוגבל, עלול לפגוע באינטרסים החיוניים לתפקודו התקין של הצבא שעיקרם – יעילות ביטחונית, לכידות צבאית, ומניעת פוליטיזציה של הצבא<sup>212</sup>.

עמדה דומה ניתן למצוא גם בדבריו של נשיא בית המשפט העליון בדימוס אהרון ברק, שכתב כי זכות ההתארגנות היא חלק מהזכות החוקתית לכבוד האדם, אך היא אינה מוחלטת, ויש לאזן בינה "לבין שיקולי המדיניות, שלפיהם הכרה בכוחם של כוחות הביטחון להתאגד תפגע ביכולתם להגשים את ייעודם, תפגע בלכידותם הארגונית ותביא לפוליטיזציה של הארגון"<sup>213</sup>.

אולם, קיימות גם טענות המבקרות טעמים אלה לאיסור על זכות ההתארגנות, כפי שיודגם להלן.

הטענה המקובלת, לעניין פגיעה ביעילות ביטחונית, נוגעת לחשש כי הקניית זכות ההתארגנות תפגע במשמעת הצבא; תערער את המבנה ההיררכי פיקודי שלו, אשר אמור להבטיח ציות מלא לפקודות ללא התניות; ותפחית מנאמנות החיילים לצבא תוך יצירת נאמנות נוספת לארגון היציג. החשש הוא שיצירת ארגון יציג, במקביל לציר הפיקודי, תפגע בנכונות החיילים לבצע את פקודות מפקדיהם, כי תיווצר נאמנות גם לארגון היציג, וכי אלה ביחד, יובילו לפגיעה במשמעת וכתוצאה מכך במוכנות הצבאית.

אין חולק כי השמירה הקפדנית על עיקרון המשמעת היא חיונית לארגון הצבאי, אשר נבחן ביכולתו להתמודד עם מצבים קיצוניים שבהם נשקפת לפרטים הפועלים בו סכנת חיים<sup>214</sup>. מובן גם, כי הצורך בשמירה על המשמעת הצבאית כרוך בהגבלות על חירות הפעולה של המשרתים בצבא, לרבות על זכויות היסוד שלהם כגון חופש הביטוי, חופש ההפגנה והפעילות הפוליטית, וכן חופש ההתארגנות. הגבלות אלה ניתנות להצדקה כאשר הן נדרשות למטרה של הגנת המדינה מפני אויביה, אך ספק אם הן מוצדקות למטרות אחרות<sup>215</sup>.

אלא שהטענה בדבר החשש לפגיעה ביעילות הביטחונית אינה מוצאת אישור במחקרים, וכלל לא ברור שמדובר בתוצאה הכרחית מהתאגדות החיילים. למעשה לא קיימת תשתית מחקרית אשר בחנה את הטענה כי ההתארגנות חיילים תוביל לפגיעה ביעילות הצבאית, ובפרט לא קיימת תשתית מחקרית אשר בחנה האם במדינות שבהן התאפשרו היבטים שונים של

<sup>212</sup> אופק גנדלר, "ההתארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?", עמ' 122 - 133

<sup>213</sup> אהרון ברק כבוד האדם: הזכות החוקתית ובנותיה, כרך ב (2014), עמ' 855.

<sup>214</sup> בג"ץ 5319/97 קוגן נ' הפצ"ר, פ"ד נא(5) 67 (1997), עמ' 86.

<sup>215</sup> חנן מלצר, שם, עמ' 360.

זכות התארגנות, אכן נפגעה היעילות. למעשה, ועדה פרלמנטרית שבחנה את הסוגיה בבריטניה ואף המליצה על הקמת ארגוני חיילים קבעה כי התארגנות חיילים אינה פוגעת ביעילות הביטחונית<sup>216</sup>.

אכן, מדובר בתוצאה אפשרית, אולם אפשר שניתן להתמודד עימה בדרכים נוספות למעט איסור מוחלט על הזכות. ייתכן שדווקא סיוג הזכות בצורה מושכלת תוכל למנוע את הפגיעה ביעילות הביטחונית. מטעם זה, וכפי שיודגם בפרק הבא, נבחרו במדינות שונות דגמים של התארגנות "מוחלשת" לחיילים, תוך ביזור מבוקר של הכוח במטרה לשמור על יכולתו של הצבא להגשים את מטרותיו<sup>217</sup>.

ייתכן שמתן זכות התארגנות למשרתים בצבא תאפשר לנתב תחושות תסכול ומרמור, לאפשרות להציג בפני הגורמים המתאימים, ובכך לשמש פתרון לתסיסה ובעיות משמעת פוטנציאליות. זאת ועוד, ניתן לטעון כי התאגדות החיילים מגבירה את היעילות הביטחונית. יעילות ארגון נמדדת גם במונחים של נאמנות, אמון, מסירות וכיו"ב. בפרט קיימת זיקה בין יעילות הארגון לבין מידת האמון שנותנים המועסקים בו בהנהלה, בעוד שפגיעה באמון יכולה להזיק לתפקודו של הארגון. ייתכן שהתארגנות חיילים דווקא תתרום להגדלת האמון ואילו העדרה של התארגנות שכזו, בפרט בעת פגיעה בתנאי השירות או בתקופת קיצוצים בכוח אדם, יוביל לפגיעה באמון המשרתים בדרגים הבכירים<sup>218</sup>.

הטענה העוסקת בפגיעה ב**לכידות הצבאית**, מדגישה את ניגודי האינטרסים האפשריים בין קבוצות שונות של חיילים. החשש הוא כי פיצול למספר ארגוני חיילים ישאיר את בעלי התפקידים או המעמד הנחותים בעמדה מוחלשת, ואילו ארגון אחד מרכזי יפגע בקבוצה החזקה דווקא. לאור התפיסה כי הצלחה במשימה דורשת לחימה שכם אל שכם, חברות בין קבוצות החיילים השונות, ונכונות להקרבה, יקשו פערים אלה על מילוי המשימות בצוותא. אל מול טענה זו ניתן לטעון, כי הפגיעה בלכידות הצבאית יכולה לנבוע דווקא מהפערים בתנאים הסוציאליים, בפרט כשממילא גם כיום קיימים פערים של ממש בתנאי העסקה של קבוצות חיילים שונות, בהתאם למעמדם (קבע ראשוני מול קבע מובהק, נגדים מול קצינים, בעלי תוספות מקצועיות וסיכון שונות וכיו"ב). יתרה מזאת, התארגנויות כאלה התרחשו בעבר (בג"ץ אלמנות הטייסים, בג"ץ הנגדים) וכבר כיום מאוגדים אזרחים עובדי צה"ל, אשר עובדים לצד חיילים ולעיתים אף משמשים כגורם פיקודי או מפקח עליהם, בהתארגנות עובדים וזוכים להגנה של דיני העבודה. גם למשרתי המילואים קיימים גורמים המייצגים

<sup>216</sup> אופק גנדלר, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?", עמ' 124.

<sup>217</sup> שם, עמ' 123.

<sup>218</sup> אופק גנדלר מציינת בהקשר הזה, כי הניסיון הבריטי מלמד על גריעה מאמון החיילים בדרגים הצבאיים בהעדר התארגנות, ואילו הניסיון האירי מלמד כי התארגנות חיילים הביאה לשיפור דווקא בארגון הצבאי.

אותם, כגון קצין מילואים ראשי, וארגונים שונים<sup>219</sup>. מענה אפשרי לטענה זו יהיה בהצבת מודל של פיקוח חיצוני על ארגוני העובדים (בין אם מדובר במספר ארגונים ובין אם מדובר בארגון מרכזי).

החשש מפני פוליטיזציה של הצבא מבוסס על התפיסה לפיה אמון הציבור בצבא ונכונות החיילים לציית לפקודות דורשים כי הצבא ינהג בהתאם לשיקולים מקצועיים וענייניים בלבד. התארגנות חיילים עלולה לאתגר תפיסה זו נוכח הסיכום לכניסתם של גופים בעלי אוריינטציה מפלגתית לשורות הצבא, וגם מן הטעם הפשוט שתהליך ההתארגנות וקבלת ההחלטות על ידי הארגון, הינו פוליטי מטיבו. ניתן לטעון, כי תהליך קבלת ההחלטות בכל ארגון, לרבות צבאי, הינו פוליטי במהותו, ולפיכך, פוליטיזציה קיימת ממילא בצבא, גם ללא כניסתו של ארגון חיילים לתמונה. אלא שגם לחשש זה ניתן לתת מענה באמצעות הגבלת הארגון מפני חבירה ושיתוף פעולה עם ארגונים אזרחיים<sup>220</sup>.

הנה כי כן, הטעמים המסורתיים להטלת איסור מוחלט על זכות ההתארגנות נתונים לביקורת, ולכל הפחות התוצאות האפשריות עליהן הם מצביעים, אינן מחויבות המציאות. בפרט דומה, כי ניתן להלום חלקים משמעותיים מהם באמצעות הטלת הגבלות על זכות ההתארגנות, להבדיל ממניעתה המוחלטת.

טענה נוספת, מודרנית יותר, נוגעת לחשיבות השמירה על גמישות תעסוקתית, לצורך יעילות ביטחונית מיטבית<sup>221</sup>. בעולם העסקי, נדרשת יכולת להתאים את גורמי הייצור לביקוש ולצרכים המשתנים, כדי להסתגל לדרישות השוק ולשמור על היעילות במטרה לשרוד בתחרותיות<sup>222</sup>. אחד ממרכיבי הגמישות הניהולית המסורים בידי המעסיק, נוגע למועסקים וכולל את מידת השליטה על שכרם, היקף משרתם, מיקום עבודתם ומספרם. מרכיב זה נקרא גמישות תעסוקתית. יתרונה של הגמישות התעסוקתית בולטת בתקופה של תנודות כלכליות חדות, בזכות האפשרות לשנות את מצבת העובדים על פי הצורך, בצמצום עלויות, בהתחדשות ובקליטת עובדים בעלי ידע חדש, המתאימים לטכנולוגיה החדשה, ובעיקר באפשרות להימנע מהשפעת של איגודים מקצועיים והסכים קיבוציים. ככל שהגמישות התעסוקתית גדולה יותר, השליטה על ההוצאה על כוח האדם גבוהה יותר ועולה יכולתו של הארגון להתייעל. החשש הוא כי ארגון עובדים בעל עוצמה, יקטין את הגמישות התעסוקתית בארגון<sup>223</sup>. כך, לשם הדוגמא, הגיעה ועדת טרכטנברג למסקנה כי חוסר היעילות של המגזר

<sup>219</sup> ראה מטה ארגוני המילואים, <http://www.miluim.co.il/>

<sup>220</sup> כפי שאכן נעשה בחלק מן המודלים שהוצגו בסעיף העוסק במשפט משווה בפרק הראשון.

<sup>221</sup> סוגיה זו עמדה במרכז מחקרה של אל"מ איריס דנון, "חשיבותה של ה"גמישות התעסוקתית" לשימור יעילותו של צה"ל", המכללה לביטחון לאומי 2014, ובמסגרתו הצביעה על חיוניות הגמישות האמורה, לצורך תפקודו של צה"ל במסגרת משימתו הלאומית.

<sup>222</sup> נאוה פינצ'וק-אלכסנדר, כיוונים להתחדשות ארגון העובדים במאה העשרים ואחת, חברה ומשפט, כרך י', (2004) 51, עמ'

54.

<sup>223</sup> איריס דנון, שם, עמ' 34 וראה ההפניות שם.



הציבורי נובע, בין השאר, מהסדרי ההעסקה חסרי הגמישות תעסוקתית, והצביעה על הצורך לכוון הסדרים, שיאפשרו גמישות שכזו<sup>224</sup>.

צה"ל נדרש לגמישות תעסוקתית כדי לבצע את משימותיו באופן מיטבי ולערוך שינויים מבניים, על מנת להתאים את הארגון לסביבה ולצרכים המשתנים<sup>225</sup>. גמישות זו מתבטאת בין היתר, ביכולתו לצמצם את סדר הכוחות על פי החלטה של המטה הכללי, לבצע רפורמות מבניות משמעותיות, לנייד משרתי קבע ממקום שירות אחד לאחר וכיו"ב. החלטות אלו מאפשרות שליטה על הקצאת משאבים ושימוש יעיל בהם כך שההוצאה על כוח אדם תיעשה ביחס ישיר לאיכות משרתי הקבע הנדרשים בצה"ל. החשש המוצג הוא כי מתן זכות ההתארגנות למשרתי הקבע, ולו באופן חלקי, תוביל לפגיעה בגמישות התעסוקתית בצה"ל, תפגע ביעילותו וביכולתו להקצות משאבים, וכתוצאה מכך תגרום ליכולת חסרה לספק ביטחון במסגרת המשאבים הקיימים, או בדרישה למשאבים גבוהים יותר לצורך שמירה על רמת הביטחון הנדרשת<sup>226</sup>.

טענה זו היא אכן כבדת משקל, שכן הגמישות התעסוקתית חיונית לתפקודו של צה"ל וליעילות הביטחונית. אלא שייתכן שקיומה של גמישות תעסוקתית שאינה מוגבלת, עומד דווקא בעוכריו של הארגון. כפי שהודגם לעיל, לאורך השנים נדרש צה"ל, לבחור בין הפניית תקציבים להתעצמות לבין פגיעה בתנאי השירות או צמצום היקף משרתי הקבע בצה"ל. ייתכן שאילו הגמישות לקביעת תנאים אלה היתה מוגבלת, לא היה נדרש צה"ל לבחור בין השניים, והאפשרות לפעול לקיצוץ כה משמעותי וחד בתקציבי כח האדם של הצבא לא היתה מועלית במסגרת עבודת המטה הממשלתית לקביעת תקציב הביטחון.

טענת נגד נוספת, נוגעת לשאלת הקשר ההכרחי בין מתן היבטים שונים של זכות ההתארגנות לבין הפגיעה בגמישות התעסוקתית. מחקרים מראים שבניגוד למקובל לחשוב כי קיומם של ארגוני עובדים משפיע לרעה על היעילות הכלכלית, הרי שלא ניתן להוכיח השפעה מכרעת שכזו, ואף קיימים נתונים המצביעים על השפעה חיובית דווקא על ארגונים כלכליים ועל ביצועיים כלכליים, בדגש על צמיחה כלכלית ופרודוקטיביות<sup>227</sup>.

אין ספק, כי הדבר מחייב מחשבה מעמיקה בדבר המודל הנכון להקניית זכות ההתארגנות או אפשרות למתן ייצוג לעמדות משרתי הקבע, כך שלא יצמצם את הגמישות התעסוקתית בצה"ל באופן שיפגע ביעילות הביטחונית. אולם אין בכך כדי להצביע על כך שהאיסור הגורף נדרש בהכרח כדי שלא לפגוע ביעילות הביטחונית. זאת ועוד, דווקא בשל האמור לעיל, ונוכח

<sup>224</sup> טרכטנברג מנואל, 2011, *דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי*, ירושלים: מדינת ישראל, עמ' 42.

<sup>225</sup> ספר דברי הסבר לתקציב הביטחון (2011).

<sup>226</sup> איריס דנון, שם, עמ' 14, 127.

<sup>227</sup> ספורטא יצחק, איגודים מקצועיים, *מחלוקת 7*, תל אביב: הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב, התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים, (2007) עמ' 9, 18 – 20.

הסיכונים שפורטו לעיל בדבר התערבות שיפוטית, או מהלך מחאתי שסופו בהקניית רחבה של זכות ההתארגנות, נכון כי הרשות תוביל את התהליך תוך הצגת מודל מתאים, שידע להלוך את הסיכון האמור.

טעם נוסף, נוגע להשתנות התפיסה לגבי משרתי הקבע, והמעבר מהמודל המוסדי למודל המקצועי-תעסוקתי. כפי שפורט לעיל<sup>228</sup> במודל המקצועי-תעסוקתי דנים במניעים של שאיפות מקצועיות ופיתוח קריירה, ובמבנה תגמולים שהולך ונעשה דומה יותר לשוק העבודה האזרחי, דהיינו כולל תגמול בגין מומחיות וביצועים, ואינו מסתפק בתגמול סמלי. בהתאמה, במודל זה השירות בקבע, הולך והופך לעיסוק פרופסיונלי. שחיקת המובחנות של השירות בקבע ביחס לשוק העבודה הרגיל, והעצמת ההשפעה של המשק ושל מצב המשק על שוק הקבע, מתיישבת היטב עם התפיסה העומדת בבסיס קידומה של זכות ההתארגנות לחיילים. בהתאם לתפיסה זו, חיילים הם עובדים מיומנים בעלי לגיטימציה זהה לזו של עובדים אזרחים, לקידום האינטרסים החברתיים והמקצועיים שלהם. אנשי צבא נדרשים להיות משכילים ומתמחים יותר ויותר, ומומחים משכילים נוטים לדרוש את זכותם להשפעה על תנאי השירות שלהם וזכאים לכך.

עד כאן נדונו הטעמים עליהם נהוג להצביע בעת הצדקת האיסור על זכות ההתארגנות למשרתים בארגונים צבאיים, תוך הצבת טיעוני נגד. סיכומם של הדברים, הביקורת המובאת כלפי כל אחד מן הטיעונים, והעובדה שבחלק בלתי מבוטל מהצבאות המערביים, בוטל או צומצם האיסור, מלמדים כי הצורך בצמצום זכות ההתארגנות למשרתים בצבא (וודאי כאשר הדברים אמורים בזכות השביתה), אכן מתחייב ממהותו ואופיו של השירות, אך לא האיסור הגורף על הזכות.

ניתן להדגים את הטענה לפיה האיסור הגורף על זכות ההתארגנות אינו בהכרח מתחייב ממהותו ואופיו של השירות באמצעות עניינה של הרשות להגנת עדים, גוף בעל מאפיינים ביטחוניים אשר הדיון בדבר איסור זכות ההתארגנות על עובדיה נערך לפני עשור, ולאחר כניסתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

כידוע, עם כניסתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, נקבע בו גם סעיף שמירת דינים, ולפיו אין בהוראותיו כדי לפגוע בתוקפו של דין שהיה בתוקף. מטעם זה, לא נדרש היה לעגן את האיסור על זכות ההתארגנות של משרתי הקבע בחוק. אולם עם הקמתה של הרשות להגנת עדים, בשנת 2008, נדרש היה לעגן בחוק את האיסור על זכות ההתארגנות של עובדיה.

דומה, כי לו היה נדרש לחוקק חוק הקובע את האיסור והדיון בשאלת האיסור על זכות ההתארגנות של משרתי הקבע היה נערך בשנים האחרונות, ספק אם הזכויות היו מוגבלות

<sup>228</sup> ראו עמ' 29 – 31 לעיל.

באופן כה גורף. דוגמא טובה לכך ניתן ללמוד, מדיון דומה שנערך לגבי, אשר הוקם לאחר חקיקת חוק יסוד כבוד האדם, הוא הרשות להגנת עדים.

הרשות להגנה על עדים הוקמה, כאמור, בשנת 2008. ייעודה המרכזי הוא מתן הגנה לעדים מאוימים, על מנת שאלו יוכלו להעיד ללא מורא כנגד בכירים בארגוני פשיעה ובכך להביא לפגיעה משמעותית בפשיעה החמורה והמאורגנת בישראל. במהלך שנת 2010, החלה הרשות להיות פעילה מבחינה מבצעית ולקלוט עדים מוגנים הלכה למעשה. מובן, כי גם לגבי גוף כזה, קיים חשש כי הקניית זכות ההתארגנות לעובדיו תוביל לפגיעה ביעילותו, אשר בענייננו, מתבטאת בפגיעה פוטנציאלית בחייהם של העדים המוגנים. כך, בהצעת החוק הממשלתית<sup>229</sup>, הוצע לקבוע סעיף העוסק באיסור על התארגנות. בדברי ההסבר להצעת החוק צוין, כי: "מפאת טיבה של עבודת הרשות להגנה על עדים, המאופיינת בעבודה במתכונת חירום, בכל שעות היממה, וברמת חשיבות ודחיפות מרבית, מוצע לקבוע בחוק איסור על התארגנות של עובדי הרשות, זאת בדומה לאיסור הקיים כיום לגבי שוטרים וסוהרים וכן לגבי עובדי שירות הביטחון הכללי... סעיף זה נועד להבטיח הפעלה רציפה של הרשות להגנה על עדים על כל מחלקותיה, כדי להבטיח שהגנתו של עד לא תיפגע וכי עד לא יועמד בסכנה בשל שביתה, של עובדי הרשות, כולם או חלקם, אשר עבודתם חיונית להבטחת ניהולה התקין של תכנית ההגנה".

על אף האמור סעיף זה לא מצא דרכו אל הוראות החוק כפי שפורסם. בחוק להגנה על עדים, תשס"ט-2008, נקבע מפורשות כי עובדי הרשות יהיו עובדי המדינה<sup>230</sup>, לא הוגבלה זכותם להתארגן או להצטרף לארגוני עובדים קיימים<sup>231</sup> ואף לא הוטל עליהם איסור לשבות. בין השאר, בדיון שנערך בסעיף זה בהצעת החוק, בוועדת הפנים והגנת הסביבה<sup>232</sup>, אמר יו"ר הוועדה כי מדובר בסעיף שאינו חוקתי, כי זכות ההתארגנות היא זכות יסוד חברתית, זכות מובנית במסגרת הזכויות החברתיות והחוקתיות. אל מול הטוענים לצורך הביטחוני בהגבלת הזכות, סרב יו"ר הוועדה, לקבל את הטענה כי כל חוסר הסכמה בין ארגון העובדים לבין הארגון יוביל בהכרח לנקיטת צעדים אשר יפגעו בתפקוד הארגון, ולפיכך בביטחון המדינה<sup>233</sup>.

<sup>229</sup> הצעת חוק להגנה על עדים, התשס"ח-2008, הצעות חוק הממשלה - 380, כ"ד באדר ב' התשס"ח, 31.03.2008, 520.

<sup>230</sup> סעיף 10 (א)(1) לחוק הגנת עדים, התשס"ט - 2008.

<sup>231</sup> בהצעת החוק הממשלתית, **הצעת חוק להגנה על עדים, התשס"ח-2008**, הצעות חוק הממשלה - 380, כ"ד באדר ב' התשס"ח, 31.03.2008, בעמוד 520, הוצע לקבוע סעיף העוסק באיסור על התארגנות. בדברי ההסבר צוין, כי: "מפאת טיבה של עבודת הרשות להגנה על עדים, המאופיינת בעבודה במתכונת חירום, בכל שעות היממה, וברמת חשיבות ודחיפות מרבית, מוצע לקבוע בחוק איסור על התארגנות של עובדי הרשות, זאת בדומה לאיסור הקיים כיום לגבי שוטרים וסוהרים וכן לגבי עובדי שירות הביטחון הכללי... סעיף זה נועד להבטיח הפעלה רציפה של הרשות להגנה על עדים על כל מחלקותיה, כדי להבטיח שהגנתו של עד לא תיפגע וכי עד לא יועמד בסכנה בשל שביתה, של עובדי הרשות, כולם או חלקם, אשר עבודתם חיונית להבטחת ניהולה התקין של תכנית ההגנה". סעיף זה לא מצא דרכו אל הוראות החוק כפי שפורסם בסופו של יום.

<sup>232</sup> פרוטוקול 455, ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, מיום 12.10.2008.

<sup>233</sup> כך אמר יו"ר הוועדה: "מה, את באמת חושבת שאם יהיה משא ומתן או ויכוח על שכר מיד ישביתו את כל העובדים ויסכנו את ביטחון המדינה? אנחנו לא נמצאים במקום הזה. יש כאן ניסיון מצטבר של עשרות בשנים. גם כשמנהלים סכסוך עבודה

כעת, לאחר הדיון בשאלת הצורך בהגבלתה של זכות ההתארגנות של משרתי הקבע, ניתן לעבור להתייחסות לסיכונים אפשריים בהמשך עמידה על האיסור הגורף, וביתרונות עליהם ניתן להצביע, בהקניית הזכות האמורה למשרתי הקבע.

### **ב. החשש מפני מהלך מחאתי שיובל בידי משרתי הקבע**

כפי שהוצג לעיל, קיים חשש כי ניסיון לפגיעה נוספת בזכויותיהם של משרתי הקבע, ואף עליית הסוגיה לדיון ציבורי, בפרט לקראת סיומה של התוכנית הרב שנתית, תוביל למהלך של קריאה להקניית זכות ההתארגנות. הצורך המעשי בהתארגנות חיילים מתחדד נוכח שחיקת זכויותיהם של המשרתים בכוחות הביטחון, המרמור והתסכול הנלווים לשחיקה זו מתורגמים לאכזבה מן האופן שבו המדינה ורשויות הצבא מגנים על זכויותיהם של המשרתים בכוחות הביטחון ומגבירים את התחושה שהדבר נובע מהעדר היכולת לייצוג עצמי.

כך נמצא, כי במרבית המדינות, בהן הוחלט לאפשר הקלה באיסור על ההתארגנות, או קמה קריאה שכזו, ניתן היה למצוא ברקע הדברים תסכול עקב קיצוץ צפוי בזכויות החיילים<sup>234</sup>. קריאה זו עלולה למצוא מענה בבתי המשפט או בין כתלי הכנסת, באופן שבו לא תהיה למדינה שליטה על תוצאות המהלך. להלן יובאו דוגמאות שונות למהלכים דומים שהתרחשו בישראל.

### **ב.1. התארגנותם של חיילי המילואים**

דוגמא למהלך דומה ניתן למצוא בפעילותם של חיילי המילואים להגנה על זכויותיהם, אשר הוביל לחקיקתו של חוק המילואים, התשס"ח - 2008.

בראשית שנות ה-2000, התאגדו חיילי המילואים במספר פורומים, וביניהם פורום המג"דים (מפקדי גדודים), פורום המח"טים (מפקדי חטיבות), פורום הטייסים ופורום החפ"שים (חיילים פשוטים), לטובת מטה ארגוני המילואים, במטרה לאחד כוחות בפעילות לחקיקת חוק המילואים. פעילותם הסתיימה בחקיקת חוק, המקנה זכויות פנסיוניות מקיפות למערך המילואים. בעקבות הקמת מטה זה, הוקמה באופן רשמי בכנסת שדולת המילואים,

יודעים לנהל אותו עם אחריות, עם רגישות, עם שכל, לא מיד סוגרים את המדינה, לא מנטרלים כל עובד. לא יהיה סעיף כזה בחוק. זה ברור לכם? אני אומר את זה בצורה הכי ברורה. לא יהיה סעיף כזה כל עוד אני חבר כנסת." וכן "לא צריך להשתמש באמצעים חריגים ומוגזמים. ברור לכולם שאם יש סכסוך עבודה במקום כזה לא משביתים את העובדים ומסכנים חיי אדם של עדים. זה ברור. לא יעלה על הדעת שבסכסוך עבודה יגרמו למצב שבו יסכנו חיי אדם." <sup>234</sup> אופק גנדלר, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?", עמ' 133

שהחליטה לקדם את חקיקת חוק המילואים, שיעגן את כלל הזכויות והחובות של מערך המילואים בצה"ל. השדולה הצליחה לרתום חברי כנסת להגשת הצעות חוק פרטיות בנושא, מהלך אשר הוביל לגיבוש והצעת חוק ממשלתית. באפריל 2008 אישרה מליאת הכנסת את החוק<sup>235</sup>.

הניסיון מלמד, אפוא, כי תחת תחושה של קיפוח גם קבוצות, שנוהגות ברגיל לפעול במסגרת ההיררכיה הארגונית, עשויות לפנות לאפיקים אחרים כדי למצות את הטיפול בענייניהן, בפרט אם הדרכים המקובלות אינן מובילות להישגים.

## ב.2. התארגנות השוטרים בישראל וארגון נשות השוטרים והסוהרים

כפי שהוצג במבוא, זכות ההתארגנות נאסרה על השוטרים במדינת ישראל, בחוק. הניסיון הראשון, להקמת איגוד מקצועי במשטרת-ישראל, החל בתחילת 1978 והסתיים בשלהי 1979. עד אז, במשך שלושים שנה, לא הוקם בארץ איגוד שוטרים ולא נעשה ניסיון להקים איגוד כזה. התפיסה שרווחה הייתה, שהקמת איגוד כזה וחברות בו מנוגדים לחוק ולפקודת המשטרה. יוזמי ועד השוטרים, הפריכו תפיסה זו והראו, במסגרת הליך משפטי, שקיימים בין השוטרים למשטרה יחסי עובד-מעביד, ושאינן מניעה חוקית להקמת איגוד מקצועי של שוטרים. ההתארגנות נבלמה רק בעקבות חקיקה בכנסת, אולם, בעקבותיה זכו השוטרים בהישגים לא מבוטלים<sup>236</sup>: מצוקתם עלתה לתודעה הציבורית; בינואר 1979 פורסמה החלטת ממשלה ש/33 שקבעה כי שכר השוטרים ישווה לשכר המשרתים בצה"ל. ביולי 1979 נאסרה בחוק התארגנות שוטרים<sup>237</sup>, והוקמה נציבות קבילות שוטרים וסוהרים<sup>238</sup>. וכן הוענקה לשוטרים זכות ערעור בהליכים משמעתיים. בנוסף הוקמה גם מועצה ציבורית לרווחת השוטר, אולם זו לא פעלה רבות, והיתה פעילה בפעם האחרונה ב-1990<sup>239</sup>.

ניצני ההתארגנות החלו דווקא בפעילות בקרב נשות השוטרים, בעקבות קבלת משכורות חודש מאי 1976 שהיו נמוכות במיוחד. הגב' נורית שפירא החלה במעבר, פנתה לתקשורת והודיעה על הקמת ועד פעולה של נשות שוטרים, למאבק למען שיפור המשכורות ותנאי

<sup>235</sup> ראו פירוט הפעילות אשר הובילה לחקיקת חוק המילואים, באתר מטה ארגוני המילואים, <http://www.miluum.co.il>.  
<sup>236</sup> אבי סמובסקי ותמר אסתרמן-מדינה: "ניסיון התאגדות השוטרים בישראל – 1978-1979: אנטומיה של כשלון התארגנות" **משטרה וחברה** 6, 173, 181 (2002).

<sup>237</sup> ס' 93 ב-ג לפקודת המשטרה.

<sup>238</sup> לאתר הנציבות: [archive.mops.gov.il/About/Ombudsman/Pages/default.aspx](http://archive.mops.gov.il/About/Ombudsman/Pages/default.aspx)

<sup>239</sup> ראו פרוטוקול ישיבה מס' 193 של הכנסת העשירית, מיום 23.03.1983: "מו כן, הוועדה מציינת כי המועצה הציבורית לרווחת השוטרים והסוהרים שהוקמה על-פי הצעת הממשלה לוקה בחסר, כיוון שלא הוענקה לה הסמכות לטפל בענייני שכר" [https://knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset10/HTML\\_27\\_03\\_2012\\_05-50-30-PM/19830323@19830323110@110.html](https://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset10/HTML_27_03_2012_05-50-30-PM/19830323@19830323110@110.html), וכן פרוטוקול 545 של ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת העשירי, מיום

15.01.2018

העבודה של השוטרים. על אף קשיים שהוערמו על ידי רשויות המשטרה, התעצם הוועד, והצטרפו אליו נשים רבות, הן נפגשו עם גורמי במשטרה ובכנסת, ואף ארגנו הפגנות במוקדים שונים, בחלקן אף היתה הסלמה לאלימות ונזק לרכוש<sup>240</sup>. בשלב מסוים דעכה פעילות נשות השוטרים, אולם בינתיים התעוררו קולות בקרב השוטרים, כפי שתואר לעיל. על אף האמור, ארגון נשות השוטרים המשיך לפעול, ובשנת 1982 נרשם הארגון הארצי לקידום מעמד השוטר והסוהר, כעמותה רשומה, "ארגון נשות השוטרים והסוהרים".

מטרותיו של הארגון, המפורטות בתקנון הינן (בין השאר): לפעול לקידום מעמדם של השוטרים והסוהרים בישראל, שמירה ושיפור רווחתם; לסייע לשוטרים ולסוהרים הנמצאים במצוקה משפטית, כספית, בריאותית, משפחתית ואישית מסוג כלשהו<sup>241</sup>.

הארגון מפיץ בכל שנה חוברת ובה עדכון "בשלל הפעילויות והמאבקים שעורך ומנהל ארגון נשות השוטרים והסוהרים". כך בשנים האחרונות עסק הארגון במאבק לקבלת תוספת אי ביטחון תעסוקתי<sup>242</sup>. במסגרת זו הוקם, בחודש נובמבר 2017, פורום ראשי הארגונים למען מאבק לקבלת תוספת אי הביטחון התעסוקתי. הפורום כולל את ארגון נשות השוטרים והסוהרים, איפ"א (ארגון השוטרים הבין לאומי סניף ישראל), קרנות הסוהרים, איגוד הגמלאים וקרנות השוטרים.

בפירוט אודות פעילות הפורום והארגון צוינו הובלת מאבק משפטי בנושא, פגישות עם חברי כנסת, הופעות בדיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה העוסקים בתנאי השירות של השוטרים והסוהרים, שכירת חברת לובינג לקידום המאבק בקרב מקבלי ההחלטות, סיוע בניסוח הצעת חוק להשוואת מעמדם של השוטרים והסוהרים לזה של משרתי הקבע בצה"ל, פניות למשרד האוצר, הפגנות מול ישיבות ממשלה ומטה המשטרה הארצי, וניהול קמפיין ברשתות החברתיות, באמצעות חברת ניו מדיה<sup>243</sup>. לגישת הארגון, ההפגנות והמחאה החברתית, בשילוב פעילותו של השר לביטחון פנים גלעד ארדן, הובילו לכך שהאוצר הסכים להיכנס עימם להליך מו"ם בנושא.

בחודש אוקטובר 2018 הודיעו השר לביטחון פנים ושר האוצר, כי הגיעו להסכם בעניין התוספת לשכר השוטרים, תוך שציינו כי זה כפוף להסכמה של ארגוני הגמלאים של

<sup>240</sup> סמובסקי ואסתרמן-מדינה, "ניסיון התאגדות השוטרים בישראל 1978-1979: אנטומיה של כישלון התארגנות", עמ' 181 – 184.

<sup>241</sup> ראו אתר נשות השוטרים והסוהרים, <http://neshot.org.il/>.

<sup>242</sup> מתוך החוברת השנתית של הארגון הארצי לקידום מעמד השוטר והסוהר (ע"ר) (2018).

<sup>243</sup> ראו לדוגמא, דף הפייסבוק, **די לאפליית השוטרים, הסוהרים והגמלאים**, <https://www.facebook.com/pages/category/Community/%D7%93%D7%99-%D7%9C%D7%90%D7%A4%D7%9C%D7%99%D7%99%D7%AA-%D7%94%D7%A9%D7%95%D7%98%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%A1%D7%95%D7%94%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%94%D7%92%D7%9E%D7%9C%D7%90%D7%99%D7%9D-448199875598898/>

המשטרה ושירות בתי הסוהר<sup>244</sup>. בחודש נובמבר 2018, אישרה הממשלה את מימון התוספת לשכר השוטרים, תוך הנהגתו של קיצוץ רוחבי בתקציב של 22 מיליארד שקל שיתפרס על פני 17 שנה ויאפשר את תוספת השכר לגמלאי המשטרה<sup>245</sup>.

מעניינם של השוטרים והסוהרים ניתן ללמוד שני לקחים מרכזיים. הראשון, כי תחושת מצוקה של המשרתים בארגונים ביטחוניים או בני משפחותיהם, הנוגעת לשכרם וזכויותיהם הסוציאליות, יכולה להוביל להליכי מחאה וניסיון התארגנות. בעניינם של השוטרים, הדרך היחידה למנוע את התארגנותם, לאחר שגם פניה לערכאות משפטיות לא צלחה, היתה באמצעות חקיקת חוק מתאים. כפי שפורט לעיל ספק אם ערכאות משפטיות יתמכו מהלך שכזה מצד הרשות, ולא יצאו להגנת זכויותיהם של משרתי הקבע, וכך גם לגבי עמדת המחוקק (ולעניין זה אין אלא לשוב ולהפנות להליכים בעניינה של הרשות להגנת עדים).

יתרה מכך, גם מקום בו נמנעה ההתארגנות של המשרתים בארגון עצמם, נמצאה הדרך להקמת ארגון שיוכל לייצג את עמדתם, מבלי שיהיה בכך כדי להפר את הדין החל עליהם. ארגון נשות השוטרים והסוהרים, מהווה, במידה רבה, ארגון יציג לכל דבר. די בבחינת מטרותיו של הארגון, פעולותיו היומיומיות, ובעיקר בחינת אופן מאבקו באשר לשכרם וזכויותיהם הסוציאליות של השוטרים והגמלאים, כדי ללמד על כך. ניתן לומר, כי בפועל מדובר בהתארגנות באמצעות שלוח (by proxy) יתרה מכך, העובדה כי אין מדובר בארגון יציג המורכב מהמשרתים בארגון הביטחוני עצמו, יכולה דווקא לתרום ללעומתיות של הארגון, כמו גם לצעדים הקיצוניים שהוא מוכן לנקוט במאבק הנוגע לזכויות חבריו. ספק אם השוטרים והסוהרים עצמם היו נוקטים בהפגנות, שכירת חברת לובינג לצורך פעולה מול משרתי ציבור, וקמפיין נוקב במדיה החברתית.

סיכומו של דבר, קיימים סיכונים שיש להביא בחשבון, בהשארת המצב על כנו מבחינת זכות ההתארגנות של משרתי הקבע, ככל שיפתח שוב דיון בזכויותיהם השכריות והסוציאליות, או בהליכי צמצום משמעותיים, כחלק מגיבוש תקציב הביטחון עם סיומה של תוכנית רב שנתית גדעון. הדבר עלול להוביל להתנעת תהליכים שסופם אינו עולה בהכרח בקנה אחד עם צרכי צה"ל. דווקא בניהול התהליך, יש יתרון, לאור היכולת להציג מודל אפשרי להתארגנות, באופן שיעלה בקנה אחד עם אופיו ומהותו של השירות. לצד האמור, ניתן להצביע על יתרונות נוספים, למתן זכות ההתארגנות למשרתי הקבע, כפי שיפורט להלן.

<sup>244</sup> אבי וקסמן, ארזן וכחלון הודיעו: הגענו להסכם על תוספת שכר השוטרים, *The Marker* (16.10.2018), <https://www.themarker.com/news/1.6568710>.

<sup>245</sup> צבי זרחיה ומורן אזולאי, הממשלה אישרה את הקיצוץ הרוחבי ומימון שכר השוטרים, *כלכליסט* (18.11.2018), <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3750068,00.html>.

### ג. זכות ההתארגנות כתורמת לאטרקטיביות של שירות הקבע

לנוכח התמורות במעמד של משרתי הקבע, כמו גם הפגיעות הרבות בתנאי שירות הקבע בשנים האחרונות, כפי שהודגם לעיל, פחתה האטרקטיביות של השירות בקבע. כך, האתגר שבהשארת משרתי הקבע הטובים בשירות, הופך להיות משמעותי משנה לשנה. כידוע, אחת הדרכים המרכזיות של ישראל להתמודד עם היתרון הכמותי של אויביה הוא באמצעות היתרון האיכותי של צה"ל, יתרון הבא לידי ביטוי באמצעים טכנולוגיים ובאיכות המשרתים בצה"ל<sup>246</sup>. מובן, כי על מנת לשמור על היתרון האיכותי גם באיכות הפיקוד, יש להבטיח כי הטובים ביותר ירצו לשרת בשירות קבע. על אף שרבים עודם רואים בשירות בצבא כמפקדים שליחות וחובה מוסרית, גם לתנאי השירות השפעה על נכונותם של חיילים וקצינים להתנדב לשירות קבע. בהקשר זה משפיעים לא רק תנאי השירות אלא גם יציבותם, והאופן והתדירות שבו חלים בהם שינויים (בפרט לרעה). היעדר יציבות תעסוקתית, ותחושה כי ניתן לפגוע ולשנות את תנאי השירות באופן תדיר וללא הגנה של ממש, עלולים להרתיע אנשים איכותיים מלהישאר בשירות הקבע, אף אם תנאי השירות עצמם טובים.

כפי שצוין לעיל, הגמישות התעסוקתית חשובה ליעילות הביטחונית של צה"ל. לפיכך, סביבת שירות הקבע מתאפיינת מעצם טיבה בשינויים תכופים ובהיעדר יציבות. המשרתים בקבע נדרשים לעבור מתפקיד לתפקיד, להעתיק את מקום שירותם ומגוריהם, ולהתאים עצמם למציאות ביטחונית משתנה. על מנת לצמצם את מאפייני חוסר הוודאות התעסוקתית הכרוכים בשירות בצה"ל, ולהקטין את הסיכון בצמצום נכונותם של אנשים איכותיים להתחייב לשירות קבע ארוך טווח, נדרש מנגנון שיאפשר יציבות בתנאי השירות ומניעת פגיעות תכופות במשרתים מבלי לפגוע בצרכי הביטחון. מנגנון שכזה ניתן למצוא במתן זכות ההתארגנות, תוך הקמת ארגון יציג, אשר יוכל לייצג את עמדתם של המשרתים בקבע, ולוודא כי שינויים, ככל שהם נערכים, נובעים מצרכים ביטחוניים מובהקים, ולא לאורם של צרכים אחרים. מובן, כי הדבר גם יתרון לתחושתם, כי קולם נשמע בתהליך האמור באופן עצמאי, ומבלי שיעיבו עליו שיקולים סותרים.

<sup>246</sup> מאיר פינקל, "היתרון האיכותי של צה"ל – לא על הטכנולוגיה לבדה", **מערכות**, גיליון 439 (2011), עמ' 33.



## פרק חמישי: מודלים עדכניים לארגון מייצג

גם בסקטור הפרטי, מקובל להתייחס אל הארגונים היציגים, כבעלי השפעה שלילית על המשק. הם נתפסים כמי שמפריעים לניהולה התקין של הכלכלה וכמי שביכולתם לגרום נזק לארגונים כלכליים. בפרט הם נתפסים כבעלי השפעה שלילית בתחומי התעסוקה, השכר, הייצור והצמיחה הכלכלית<sup>247</sup>. בעין הציבורית, הדברים נכונים פי כמה, בכל האמור בייצוג קיבוצי בארגונים ביטחוניים, וודאי בצבא. שילובה של תפיסה זו עם הטעמים שהוצגו בפרק הקודם למניעת זכות ההתארגנות מחיילים, יוצרת חוסר נוחות טבעי, מהרעיון של חיבורו של ועד עובדים מן המניין עם שירות הקבע<sup>248</sup>.

אלא שתפיסה זו מבוססת, במידה רבה, על ההתייחסות לארגון היציג כאל ארגון לעומתי, הרואה לנגד עיניו את טובת המועסקים בלבד, ואינו מתחשב בהתנהלותו באינטרסים של הארגון בו הוא פועל, או של החברה כולה. בפרט מבוססת תפיסה זו על התייחסות לכלי המסורתי בו נוהגים ארגונים עובדים לעשות שימוש במסגרת סכסוכי העבודה – הוא כלי השביתה.

בפרק זה יוצגו תפיסות ומודלים שונים לייצוג קיבוצי, המבקשים לאתגר תפיסה זו. זאת, על מנת לבסס את הטענה לפיה מעבר לטעמים שהוצגו בפרק הקודם המצדיקים לאפשר זכות התארגנות למשרתים בצה"ל, הרי שניתן לבנות מודל אשר יהלום את הסיכונים הכרוכים במתן הזכות האמורה. בסיכומו של הפרק יובאו המלצות באשר לקווי מתאר אפשריים למודל ליישום, גם אם מוגבל, של זכות ההתארגנות למשרתי הקבע בצה"ל.

### ד. מודלים קלאסיים להתארגנות חיילים

דיני העבודה מבחינים בין התארגנות להתאגדות. **התארגנות** נוגעת לארגון עובדים הנערך לשם ניהול משא ומתן וחתימה על הסכם קיבוצי. **התאגדות** נוגעת להתאגדות מקצועית של עובדים שלא לשם ניהול משא ומתן קיבוצי. חני אופק-גנדלר מבחינה, ככלל, בין שלושה מודלים אפשריים (הנלמדים מתוך המודלים השונים בעולם)<sup>249</sup> –

**התארגנות מוחלשת** – הינה התארגנות לצורך ניהול משא ומתן קיבוצי, אך ללא זכות שביתה. זהו מודל שאינו שכיח, וקיים במדינות ספורות לבד. הדבר נעשה באמצעות החלת ההוראות הכלליות שחלות על התארגנות עובדים, תוך סיוג זכות השביתה בלבד וכאשר ככלל, בשעת חירום ההתארגנות מושעת. במודל זה מוקנית להתארגנות המועסקים סמכות

<sup>247</sup> ספורטא, "איגודים מקצועיים", עמ' 7, 9.

<sup>248</sup> ראו, להבדיל, התייחסות דומה לעניין זכות ההתארגנות של השוטרים אצל ניצן צבי כהן, לאחוז בחבל בשני קצותיו, חברה ועבודה, **דבר ראשון**, 12.09.2017. <https://www.davar1.co.il/85240/>

<sup>249</sup> אופק-גנדלר, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?", עמ' 144.

ייצוג, אך גם סמכות לנהל משא ומתן קיבוצי בשם המועסקים עם המעסיק. הסמכות לנהל משא ומתן מקנה כוח למועסקים ומעמידה אותם כשותפים (ולא רק כצד) בהליך קבלת החלטות. העובדה, שהחלטות בעניינם מתקבלות בהסכמה הדדית, משמעה ביזור משמעותי של העוצמה הניהולית<sup>250</sup>.

**התאגדות מחוזקת** – מודל זה אמנם אוסר על ההתארגנות בארגון עובדים, אך מאפשר לחיילים להתאגד בהתאגדות מקצועית, שמטרתה לאפשר להם ייצוג בתהליך קבלת החלטות הנוגע לתנאי העסקתם. מודל זה שכיח יותר ברחבי העולם ובעיקר באירופה. האמור באפשרות לייצוג בנושאים כגון שכר ותנאי שירות, וכן נושאים אחרים, אך לא נושאים הנוגעים להיבטים מבצעיים, משטר הצבא, משמעת וכיו"ב. בעיקרון, לא מוקנית למשרתי הקבע זכות למשא ומתן קיבוצי או זכות שביתה. במקרים רבים נקבע כי על ההתאגדויות להיות עצמאיות ונאסרת חבירתן לארגוני עובדים אזרחיים או גופים פוליטיים וקבלת תרומות. המשמעות היא, כי בפועל מוקנית לחיילים זכות היועצות, שאין בה משום ביזור ממשי של העוצמה הניהולית, המרוכזת בידי המעסיק (הצבא), שכן סמכות ההכרעה הבלעדית נותרת בידו. מודל שכזה ניתן למצוא באירלנד, בבריטניה ובהולנד.

**התארגנות מלאה** - מקנה לארגון העובדים בנוסף על הזכויות שפורטו לעיל, גם את הכוח להכריז על סכסוך עבודה ולשבות אם המשא ומתן נקלע למבוי סתום. מדובר במודל חריג ולא מקובל, ולפיכך לא יורחב בו<sup>251</sup>.

בכל המודלים מספק ארגון העובדים גם שירותי ייעוץ וליווי פרטניים לחבריו, בתחומים כגון הפסקת שירות, שכר, חופשות, זכויות מועדי פרישה, ניהול מסלולי קריירה וכיו"ב. הארגונים גם מספקים במרבית המקרים ליווי משפטי בסכסוכים משפטיים הנוגעים ליישום זכויותיהם של המשרתים, הן בהתנהלות מול הצבא והן במסגרת ניהול הליכים בערכאות המשפטיות המתאימות.

אמנם הגבלת מימדים שונים של התארגנות או התאגדות נדמית כמידתית יותר בהגבלתה את זכויות החיילים. עם זאת, הביקורת על מודלים אלה גורסת, כי על מנת למזער את הפגיעה באינטרסים הביטחוניים הוגבלו מימדים אלה באופן כה משמעותי עד שאינם אפקטיביים יותר. בפרט נטען כי שלילת היכולת לנקוט בצעדים ארגוניים מחלישה

<sup>250</sup> בדנמרק, למשל, בה מסורת ההתארגנות של המשרתים בצבא בארגוני חיילים החלה להתפתח כבר בשנת 1883, רשאי הארגון לנהל משא ומתן לשם עריכת הסכם קיבוצי בענייני שכר, חופשות, שעות עבודה, בטיחות וכיוצא באלה. זכויותיהם הארגוניות, ובפרט שלילת זכות השביתה, דומות בעיקרן לאלה של ארגוני העובדים בסקטור הציבורי, אלא שבשעת חירום פעילות ההתאגדות מושעת.

<sup>251</sup> שוודיה היא המדינה היחידה בעולם שאימצה גם בהקשר להתארגנות חיילים מודל זה, ואין בה כל הבחנה בין המשרתים בכוחות הביטחון לבין עובדי הציבור מבחינת זכות ההתארגנות.

משמעותית את חופש ההתארגנות. החשש הוא כי מודל שכזה דווקא יגביר את תסכולם של החיילים ואף יוביל אותם להפרת המגבלות שנקבעו על זכות ההתארגנות.

אופק-גנדלר אינה מקבלת ביקורת זו ומצביעה על האפקטיביות של חלק מן המודלים שתוארו בפרק הראשון. על אף האמור, היא מציעה לקבוע מנגנון ליישוב סכסוכים, נוכח שלילת זכות השביתה באופן מוחלט, ובכך לאפשר לחופש ההתארגנות להישאר אפקטיבי בהגנתו על זכויות החיילים<sup>252</sup>. היא מציעה, אפוא, מהלך משולב של הפחתת כוחות ההתארגנות מקום שהדבר נדרש מטעמים ביטחוניים, ובמקביל העצמת ההתארגנות בדרך של כינון וחיזוק מנגנונים ליישוב סכסוכים כלכליים<sup>253</sup>. הצעתה נוגעת לגוף מעין שיפוטי, שבו יכהנו שופטי בית הדין לעבודה בדימוס, אשר תפקידו ליישב סכסוכים כלכליים מובהקים לגבי תנאי ההעסקה העתידיים של החיילים, כאשר הצדדים לא הצליחו להגיע לעמק השווה. הכל במטרה לייצר איזון אפקטיבי בין האינטרס הביטחוני לבין האינטרס הציבורי והפרטי בהתארגנות.

עד כאן הוצגה התייחסות למודלים הנלמדים מצבאות העולם, שהעיקרי בהם הוא ההתאגדות המחוזקת, תוך הצעה להוסיף לכך מנגנון ליישוב סכסוכים כלכליים. לכאורה, בכך היה די, כדי להצביע על האפשרות להסיר את האיסור הגורף על זכות ההתארגנות של משרתי הקבע בצה"ל, תוך הצבעה על קווים כלליים לדמותו של מודל אפשרי.

אלא שלכך ראוי להוסיף גם התייחסות לתמורות שחלו בתחום מודל הייצוג וארגוני העובדים בארץ ובעולם, בניסיון ללמוד מהם קווים נוספים לדמותו של מודל אפשרי למתן זכות ההתארגנות למשרתי הקבע.

## ה. מגמות של שינוי במודל הייצוג המאורגן ובמבנה ארגון העובדים

החוק בישראל איננו קובע מהו ארגון עובדים, כך שמלאכה זו נותרה בידי הערכאות המשפטיות בתחום. בפסק הדין המכונן בהקשר זה, בעניינו של ארגון עמית<sup>254</sup>, קבע בית המשפט העליון, בהתבסס על התפיסה הקיבוצית, כי מטרתו של ארגון עובדים, הינה הגנה על העובדים בדרך של פעילות קיבוצית כלפי המעביד (כגון, ניהול מו"ם קיבוצי במטרה לכרות הסכם קיבוצי לקביעת תנאי העבודה של חברי הארגון או כלל העובדים בארגון,

<sup>252</sup> אופק-גנדלר, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?", עמ' 154-155.

<sup>253</sup> שם, עמ' 172. בעניין האיזון בין מניעת זכות השביתה להקמתו של מנגנון ליישוב סכסוכים, ראו גם את הניסיון השונים לקדם מהלך לביטול זכות השביתה בשירותים חיוניים באמצעות הצעות חוק הנוגעות לבוררות חובה. שחר אילן, חוק בוררות חובה עולה על הפסים: נתניהו לא זקוק לצוות כדי למנוע את זכות השביתה, כלכליסט, 16.04.19 <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3760494,00.html>

<sup>254</sup> בג"ץ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נא(2) 63 (1997) (להלן – בג"ץ עמית").

והפעלת עיצומים או שביתה במקרה של סכסוך עבודה) וציון כי פעילות זו היא המכשיר העיקרי של ארגון העובדים, במאבקו לקידום האינטרסים של העובדים.

לגישת בית המשפט, התפיסה הקיבוצית דורשת ארגון עובדים מרכזי וחזק, שיוכל לייצג את העובדים כלפי המעבידים ביעילות ובהצלחה.<sup>255</sup> בפרט קבע בית המשפט, כי תפקידו של ארגון עובדים במישור הקיבוצי מחייב את עצמאותו של זה כלפי המעביד וכי מצב של שליטה או השפעה מהותית של המעביד, תוביל למצב של ניגוד עניינים שאינו מתיישב עם חובת הנאמנות של ארגון העובדים. לפיכך נקבע כי עצמאות היא תנאי הכרחי לקיומו של ארגון עובדים.<sup>256</sup>

עידו עשת מתייחס למאפיינים המסורתיים של מודל הייצוג, ולעומתם לתמורות המשמעותיות ולמגמות החדשות המתפתחות במודל הייצוג ובהתארגנויות העובדים.<sup>257</sup>

אחת המגמות אליהן מתייחס עשת, נוגעת להכרה משפטית בארגוני עובדים שאינם עומדים בכלל התנאים שנדרשו בבג"ץ עמית. זאת, בהתבסס על קביעתה של השופטת גליקסמן, בעניין אחדות<sup>258</sup>, כי יכול שבמקום העבודה מתקיימת התארגנות של עובדים שלא מתקיימים בה התנאים להיות "ארגון עובדים" לפי החוק. עשת מבקש ללמוד מכך שניתן להכיר בדגמים שונים של התארגנות עובדים לצרכים שונים בתחומי משפט העבודה הקיבוצי. בהתאמה, ייתכן שניתן להכיר בדגמים נוספים של ארגוני עובדים שאינם יכולים לחתום על הסכם קיבוצי, אך יכולים לזכות במעמד מסוים, מכוח משפט העבודה הקיבוצי, לפי התכלית העומדת בבסיס פעולתם. כך, ארגון כזה יהיה זכאי לייצג את חבריו כלפי המעביד, אף אם אינו בעל סמכות לקיים משא ומתן קיבוצי, ויש בכך כדי למלא לפחות חלק מתכליות משפט העבודה הקיבוצי. הנה כי כן, ארגון עובדים יכול לייצג את עמדת המועסקים כלפי המעסיק, אף מבלי שתהיה לו סמכות לנהל משא ומתן קיבוצי.<sup>259</sup>

אסטרטגיה נוספת לשינוי בארגוני עובדים נוגעת לשיתוף פעולה וזיהוי הסכמות ואינטרסים משותפים לעבודה עם המעסיקים. שילוב כוחות עם גורמי ההנהלה ומקבלי החלטות כדי

<sup>255</sup> בג"ץ עמית, עמ' 104-101.

<sup>256</sup> שם, עמ' 114, 153. בבג"ץ עמית נקבעו כללים נוספים על מנת להכיר בארגון עובדים, ובהם היותו ארגון של קבע, בעל תקנון, כי החברות בו תהיה אישית וקצונית, כי יתנהלו בו בחירות באופן דמוקרטי וכיו"ב.

<sup>257</sup> עידו עשת "מודל הייצוג במשפט העבודה הקיבוצי – מגמות חדשות" משפטים 397 (2017) וראו גם ענבל שלוסברג, ענבל חרמוני ואודליה כרמי, "צו הרחבה" – מחזון למציאות, 80 שנה לעבודה הסוציאלית בישראל, מן המחקר, 44 (2017).

<sup>258</sup> עס"ק (ארצי) 26445-09-13 הסתדרות העובדים הכללית החדשה – מזינת ישראל (פורסם בנבו, 12.03.2014) עסק בבקשתו של ארגון העובדים אחדות להכיר בו כארגון עובדים המייצג את עובדי המדינה המועסקים בחוזים אישיים, וזאת שעה בבשירות המדינה מתקיימים יחסיים קיבוציים בין המדינה לבין ההסתדרות הכללית החדשה, המייצגת את עובדי המדינה. בית המשפט הארצי לעבודה לא הכיר בעובדים המועסקים בחוזים אישיים כיחידות מיקוח נפרדת אל מול המעסיק ולפיכך אין לו סמכות לנהל משא ומתן קיבוצי, אולם בית הדין עדיין מתייחס לאפשרות כי מדובר בארגון עובדים.

<sup>259</sup> עומר מואב והדס גבאי, "כיצד פותרים את בעיית השביתות", תכלת 22, (2006) 74.

להתמודד עם התנודות והמורכבות של ההעסקה הגמישה, תוך התייחסות לאינטרס המשותף בין הגורמים והבנה כי כוח אדם מאוגד ומרוצה יכול גם לתרום למעסיקים<sup>260</sup>.

בדומה למתרחש בישראל, בארצות הברית הציר היחיד לייצוג עובדים הוא באמצעות ארגון המייצג את רוב המאוגדים בארגון, הפועל כנציג יחיד במשא ומתן קיבוצי. בין השאר קובע section 8(a)(2) of the national labor relations act, כי אין זה הוגן מצד מעסיק (ולפיכך גם אסור), להקים או לשלוט בארגון עובדים, לממן או לתרום בדרך אחרת לארגון העובדים. סעיף זה נועד להבטיח את עצמאותם של ארגוני העובדים, בדומה לקביעה בבג"ץ עמית.

התחושה שהמודלים הקיימים לייצוג עובדים הינם מוגבלים, מובילה לחיפוש אחר צורות חדשות של ייצוג עובדים ולניסיון לאתר מודלים משמעותיים חלף אלה הקלאסיים המבוססים על מ"מ קיבוצי<sup>261</sup>. כיוון אחד המוצע הינו של "ועדות השתתפות מועסקים" (Employee Participation Committees), השואבות את השראתן מהמודל הגרמני של "ועדות עבודה" (work council) ומהמודל הניהול היפני של "איגודי ארגון/מפעל" (Enterprise Unions)<sup>262</sup>. האמור בגופים המשותפים למעסיקים ולמועסקים, שמטרתם לאפשר שיח ושיתוף פעולה בין המעסיקים למועסקים בנושאים הנוגעים לארגון (Enterprise) ובקבלת החלטות עסקיות, באופן שיש בו כדי לייצג את קולם של המועסקים בהחלטות משמעותיות. מטרתן של ועדות אלה לשרת את הארגון עצמו, כמו גם את חבריו (המעסיקים והמועסקים). מודלים אלה עומדים לכאורה, בניגוד ל-section 8(a)(2) אשר שם דגש על מודל לעומתי הדורש הפרדה מלאה וברורה בין המעסיקים למועסקים, ובין הנהלה לעובדים.

למודל היפני והגרמני לוועדות האמורות, מספר קווים מקבילים: הן ממוקמות בארגון, ומתקדמות באופן בלעדי בבעיות וצרכי הארגון, המעסיקים והמועסקים בו; החברות בהן מוגבלת למועסקים בארגון בלבד; החברים בהן נבחרים על ידי חבריהם המועסקים, ומחויבים להם ולהם בלבד - הם אינם מחויבים לארגוני עובדים חיצוניים לארגון (כדוגמת ההסתדרות אצלנו, או איגודים מקצועיים בארה"ב), כך שאין השפעה מחוץ לארגון על פעולותיהן; כך, אף אם המועסקים שנבחרו לוועדות האמורות, הינם חברים בארגון עובדים נוסף, חיצוני לארגון, הם יהיו מחויבים מתוקף בחירתם לחבריהם לארגון בלבד; המעסיקים מקבלים כתפיסה שהמועסקים זכאים לייצוג קולקטיבי ולקול בהחלטות הארגון; כן מובן

<sup>260</sup> שלוסברג, חרמוני וקרמי, "צו הרחבה" – מחזון למציאות, 80 שנה לעבודה הסוציאלית בישראל, עמ' 46.

<sup>261</sup> Clyde W. Summers, Employee Voice And Employers Choyes: A Structured Exception To Section 8(a)(2), 69 CHI-KENT L. REV. 129 (1993).  
Shaun G. Clarke, Rethinking the Adversarial Model in Labor Relations: An Argument for Repeal of Section 8(a)(2), 96 YALE 2021 L.J. (1987)2038

<sup>262</sup> Clyde W. Summers, שם, עמ' 130 – 133, וראו גם Shaun G. Clarke, שם, עמ' 2021.

למעסיקים, כי על מנת שהוועדות יוכלו לפעול, עליהם לחלוק עם המועסקים את המידע הרלוונטי לעריכת דיון וקבלת החלטות.

מודל זה מתבסס על תפיסה לפיה המועסקים אינם עוד פקטור בייצור, אשר ניתן לרכישה כאספקה או אנרגיה. חלף זאת מקודם הרעיון של התייחסות אל המועסקים כחלק אינטגרלי מהארגון, הזכאי לקול בקבלת החלטות, ולחלק בארגון בשל תרומתו לייצור ולרווח. דוגמא בולטת לתפיסה זו נמצאת בקביעה בחוק הגרמני, לפיה לא ניתן לפטר עובד ללא הצדקה סוציאלית, כך שהמעביד מחויב לוודא כי אין במפעל תפקיד אחר אליו ניתן להעביר את העובד או להכשיר אותו אליו<sup>263</sup>.

אחת הטענות נגד סעיף 8(a)(2) שתואר לעיל היא כי יש בו להגביל את חופש הבחירה של המועסקים באשר לדרך שבה הם רוצים להיות מיוצגים. כך נטען, כי מועסקים רבים רוצים קול בהחלטות בארגון בו הם מועסקים, אך אינם רוצים להיות מיוצגים בידי ארגון עובדים או בדרך של משא ומתן קיבוצי. הם תופסים את ארגון העובדים והמשא ומתן הקיבוציים כלעומתיים המובילים בהכרח לנקיטת צעדים בדרך של שביתה. בפועל בשל הסעיף האמור, עליהם לבחור בין ארגון לעומתי המנהל משא ומתן קיבוצי, לבין אי קבלת ייצוג כלל. נטען, כי נכון לאפשר גם למועסקים אלה לבחור בדרך אחרת לייצוג, ולא לשלול מהם כל דרך לייצוג כאמור<sup>264</sup>.

אחת ההצעות בהתבסס על המודל האמור, הינה לאפשר למעסיקים להקים תוכנית לייצוג עובדים, כשהם חופשיים ממגבלות הסעיף, אך תחת מספר דרישות שיש בהן כדי להבטיח את עצמאות הייצוג והאפשרות למייצגים לדבר בחופשיות בשם המועסקים ולהוות להם קול קולקטיבי משמעותי<sup>265</sup>. במסגרת זו מוצעות הדרישות הבאות:

1. הגם שהמבנה הראשוני יוגדר על ידי המעביד, יוכלו המועסקים לשנותו, ובלבד שהחלטה בעניין זה תתקבל באופן דמוקרטי ולאחר התייעצות עם המעסיק.
2. הבחנה בייצוג בין דרג ההנהלה והפיקוח לדרג המועסקים המפוקחים, על מנת למנוע השפעות ושליטה של ההנהלה על קולם של המועסקים.
3. נציגי המועסקים ייבחרו על ידי אלה שאת קולם הם מבקשים לייצג, באופן דמוקרטי ונקי מהשפעות חיצוניות.

<sup>263</sup> Clyde W. Summers, שם, עמ' 133.

<sup>264</sup> Shaun G. Clarke, שם, עמ' 2022, 2032, Clyde W. Summers, שם, עמ' 138. להרחבה על הביקורת על section 8(a)(2) וחוסר התאמתו לעולם יחסי העבודה העדכני, ראו גם Samuel Estreicher, Employee Involvement and the "Company Union" Prohibition: The Case for Partial Repeal of Section 8(a)(2) of the NLRA, 69 N.Y.U. L. REV. 125 (1994)

<sup>265</sup> Clyde W. Summers, שם, עמ' 141 – 145 להרחבה על cooperative labor-management arrangements המבוססים על המודל היפני ראו גם Shaun G. Clarke, שם, עמ' 2024 – 2026.

4. יש לאפשר לגוף המייצג את המשאבים הנדרשים בכדי לבצע את תפקידו. בכלל זה יש לאפשר זמן בתשלום לפגישות עם ההנהלה, המועסקים, ולעריכת התייעצויות ודיונים. בפרט נדרשת תמיכה תקציבית למטרות ארגון והשכלה, ועל מנת שהגוף היציג יוכל להסתייע ביועצים ושירותים מקצועיים בעבודתו.
5. יש להגן על המייצגים מפני חשש כי ייפגעו בגין פעילותם, בדרך של חשיפה לצעדים משמעותיים או פיטורים.
6. על המעסיק להיוועץ בגוף המייצג בכל נושא שיש לו השפעה משמעותית על המועסקים, לאור התפיסה לפיה יש להתייחס למועסקים כאלה חברים בארגון ולתת להם קול בהחלטות הנוגעות לארגון ולהם. בהקשר זה יודגש כי החובה הינה להיוועץ או לקבל את עמדת הגוף המייצג, אולם אין מדובר בניהול משא ומתן קיבוצי. ההחלטה נותרת בסופו של יום בידי המעסיק.
7. לבסוף, נדרשות לגוף המייצג הסמכות והיכולת לסייע למועסקים ביישום זכויותיהם החוקיות והחוזיות, גם בהיבט הפרטני, אל מול המעסיק.

#### ו. קווי מתאר למודל אפשרי להתארגנות משרתי הקבע בצה"ל

שילובם של המודלים הקלאסיים להתארגנות חיילים מסביב לעולם, והמגמות לשינוי מודל הייצוג הקלאסי, מאפשר להציע קווי מתאר למודל שיאפשר להסיר את האיסור על זכות ההתארגנות של משרתי הקבע. זאת באמצעות מודל תוך ארגוני, שאינו לעומתי, ושיש בו מחד גיסא להקנות למשרתי הקבע זכות יסוד שספק אם קיימת הצדקה למנוע אותה באופן גורף, ומאידך גיסא לוודא כי צרכי הביטחון ויעילותו הביטחונית של צה"ל לא יפגעו.

תנאי ראשוני, ומובן, נוגע לשלילת זכות השביתה. דומה, כי אין צורך להרחיב בסוגיה זו, בהתחשב בכך שמדובר כמעט בקונצנזוס כאשר הדברים אמורים בהתארגנות חיילים.

על פני הדברים, ניתן לבסס את מתן זכות ההתארגנות למשרתי הקבע, על מודל ההתאגדות המחוזקת, באופן שיאפשר להם להשמיע קולם באופן קולקטיבי, בקבלת החלטות הנוגעות לארגון ומשפיעות על המשרתים בו.

כפי שהודגם לעיל, מודל זה אינו חייב להיות לעומתי, ודומה שניתן לעשות שימוש במודלים של ועדות השתתפות, הרואות לנגד עיניהן את טובת הארגון והמשרתים בו ואשר שותפים בהם נציגי המועסקים והארגון המעסיק.

במסגרת זו יש להקפיד, כי ההתארגנות תישמר בתוך מסגרת צה"ל, ללא השפעה ושייכות לגופים חוץ ארגוניים או מקצועיים, כגון ההסתדרות או ארגוני עובדים מקצועיים אחרים,

על מנת לוודא כי מחויבותו של הארגון תהא למשרתים בצה"ל ולצרכי צה"ל עצמו, בדגש על הצורך בשימוש היעילות הביטחונית. כן ניתן לאסור על קשר עם ארגונים פוליטיים וקבלת תרומות.

יש לוודא כי לחברים בוועדות אלה יינתנו, על ידי המערכת, המשאבים הנדרשים על מנת לבצע תפקידם. הכוונה למשאבים תקציביים, למשאבי זמן וכוח אדם מתאימים, וכמובן לשיתוף במידע הנדרש להם לשם ביצוע תפקידם.

בפרט נכון לאפשר לגוף המייצג לייעץ וללוות משרתי קבע בתחומי יישום זכויותיהם הפרטניות, ובסכסוכים משפטיים מול צה"ל, בנושאים כגון החלטות על הפסקת שירות, שכר, חופשות, פרישה וגמלה וכיו"ב.

לבסוף יש להבהיר, כי ההחלטה הסופית נותרת בידי צה"ל, מערכת הביטחון, והמדינה, בהתאם לדרג ההחלטה, אך זאת לאחר שעמדתם של המשרתים תיוצג כראוי.

מובן כי מדובר בקווי מתאר ראשוניים לדמותו של מודל אפשרי ליישום זכות ההתארגנות למשרתי צה"ל. ישנן סוגיות רבות שיש עוד להכריע בהן בטרם קידום הנושא, ובהן האם אכן קיים צורך בקביעת מנגנון ישוב סכסוכים אשר יעמוד כגורם מאזן מול שלילת זכות השביתה ואלו מנגנונים יש להציע; האם נכון לקבוע מנגנון במסגרתו תושעה חובת ההיוועצות במשרתים במצבי חירום; מהו המנגנון אפשרי לאפשר את בחירת נציגי משרתי הקבע ומהו המנגנון אשר יאפשר לוודא כי אלו אכן מייצגים את הקול הקולטיבי של המשרתים; האם יש מקום להפריד בין ארגונים בעבור הדרג הפיקודי הבכיר, לבין שאר משרתי הקבע; והאם יש מקום לקבוע גופים מייצגים שונים למקצועות או חילות שונים בצה"ל. מדובר בסוגיות כבדות משקל שיש בהן פנים לכאן ולכאן, ואשר יחייבו חשיבה מעמיקה בטרם התקדמות בנושא.

מטרתו של פרק זה היתה להראות, כי קיימים מודלים אפשריים לקידום מהלך של התרת זכות ההתארגנות למשרתי הקבע בצה"ל, מבלי שהדבר יעמוד בהכרח בסתירה ליעילות הביטחונית.



## סיכום

עבודה זו ביקשה לבחון תהליכים ומגמות עכשוויים הנוגעים לפוטנציאל "ההתארגנות הקבוצתית" של משרתים בצה"ל ובארגונים ביטחוניים, לנוכח תופעות שמתהוות כבר כיום. זאת, לאחר שנים ארוכות שבהן התפיסה לפיה הקניית זכות ההתארגנות למשרתים בארגונים הביטחוניים תוביל לפגיעה ביטחונית, והאיסור על זכות ההתארגנות הנובע מתפיסה זו, נשמרו כסטטוס קוו בין המשרתים בארגונים אלה לבין המדינה.

בבסיס העבודה עומדת הטענה כי בשנים האחרונות מתפתחים תהליכים, שהתבוננות ביקורתית עליהם יכולה ללמד כי יש בהם, או למצער יכול להיות בהם, כדי להוביל לכרסום בהיקפו של האיסור על זכות ההתארגנות בצה"ל ובגופים נוספים. על פי טענת המחקר, המשך המגמות שתוארו לעיל, ובפרט פגיעה משמעותית בזכויות המשרתים בצה"ל ובארגונים הביטחוניים, עלול להוביל למצב שבו הרשתות החברתיות ישמשו פלטפורמה לצמצום מעשי הולך וגובר של האיסור על התארגנות, או לקידום זכות ההתארגנות באופן שאינו עולה בקנה אחד עם תפיסתו של צה"ל וצרכיו הביטחוניים. נטען, כי צה"ל יכול להיות בהקשר זה מודל לגופים ביטחוניים נוספים.

במסגרת זו הודגמו תהליכים הנוגעים לתמורות במעמדן של משרתי הקבע, מן ההיבט החברתי, הציבורי והמשפטי. בפרט נדונו השינויים בתפיסתם העצמית של משרתי הקבע והמעבר מהמודל המוסדי למודל המקצועי – תעסוקתי, המשתלבים עם תהליכים חברתיים, הפועלים בכיוון של העצמת הפרט, והגנה על זכויותיו אשר מתורגמות להרחבה והעצמה של התאגדות מקצועית.

הודגם, כיצד כחלק מתהליכים אלה נפגעו לאורך השנים מעמדם ותנאי העסקתם של משרתי הקבע, וזאת, מבלי שנשמע קול מחאה מצדם (ואולי גם בשל כך). נטען, כי מצב דברים זה מחייב, לבחון את ההגנות הקיימות למשרתי הקבע מפני פגיעה בזכויותיהם, והאם הפגיעות האמורות אינן מעידות על כך שאלה אינן מספקות, ויש לבחון את הצורך בהגנות נוספות. הוצג, כי אחד החששות המתעוררים בהקשר זה נוגע לכך שהפגיעה המתמשכת במעמד משרתי הקבע, עשויה להביא לאובדן האמון שלהם בפיקוד המייצג אותם, בהיעדר ארגון יציג, ולחפש חלופה אחרת בדמות נציגות חלופית.

עוד הוצגו הקולות בבית המשפט ובאקדמיה, הקוראים לשיפור במעמד המשפטי של משרתי הקבע, וזאת, בין השאר על רקע הפגיעות בזכויותיהם הסוציאליות, שנעשו בהיעדר הגנות ראויות. נטען, כי יש בכך כדי ללמד, על חוסר הנוחות בבית המשפט העליון מפגיעות

אלה, בהיעדר מנגנוני הגנה, וכי בהינתן מצב שבו יוטלו פגיעות נוספות, עלול בית המשפט להמשיך במגמה ובכרסום לעניין מעמדם המשפטי של משרתי הקבע.

בהמשך הוצגו ההתקדמות הטכנולוגית ומרכזיותן של הרשתות החברתיות כפלטפורמה לשינוי, בפרט בתחומי הזכויות החברתיות והאזרחיות. דגש הושם על השימוש שנעשה בפלטפורמות אלה בעולם ארגוני העובדים, ובארגונים הביטחוניים. במסגרת זו הוצגו נתונים הנוגעים להשתתפות המשרתים בצה"ל במרחב, המצביעים על נוכחות של משרתי הקבע במרחב זה, ובפרט על כך שמרחב זה מתחיל להיתפס, גם בקרב משרתי הקבע, ככלי להעלאת מודעות ציבורית בנושאים הקשורים לשירות הצבאי.

פלטפורמות אלה היוו בסיס לקיומן של קבוצות של המשרתים בגופים הביטחוניים, במדיות כגון הוואטסאפ והפייסבוק, אשר מאפשרות שיח מתמיד בין חברי הקבוצות הנוגע גם לזכויות סוציאליות והיבטי שכר של הפרט, ויכולות, בהינתן הנסיבות המתאימות להוות פלטפורמה להתארגנות קבוצתית ולקידום תהליכים במטרה לקדם, או למנוע, פגיעה בזכויותיהם של משרתי הקבע, ובהמשך אף להוביל לפעולה לקראת הסרת האיסור על זכות ההתארגנות.

על בסיס התהליכים האמורים נערך דיון בשאלת הצורך באיסור על זכות ההתארגנות של משרתי הקבע בצה"ל. לאחר דיון בטעמים המסורתיים לאיסור האמור, שעיקרם החשש מפגיעה ביעילות ביטחונית, פגיעה בלכידות הצבאית, ופוליטיזציה של הצבא נדונו גם טעמים עדכניים יותר הנוגעים לחשיבות השמירה על גמישות תעסוקתית ולהשתנות התפיסה לגבי משרתי הקבע, והמעבר מהמודל המוסדי למודל המקצועי-תעסוקתי. סיכומם של הטיעונים והביקורת המובאת כלפיהם, כמו גם העובדה

בסיכומם של הדברים, הביקורת המובאת כלפי כל אחד מן הטיעונים, בשילוב עם העובדה שגם צבאות לוחמים אפשרו למשרתים בהם זכות התארגנות, גם אם מוחלשת ומוגבלת, לימד, כי בעוד שהצורך בצמצום זכות ההתארגנות למשרתים בצבא (וודאי כאשר הדברים אמורים בזכות השביתה), אכן מתחייב ממהותו ואופיו של השירות, לא כך הדבר באשר לאיסור הגורף על הזכות.

לכך יש להוסיף את הסיכונים שיש להביא בחשבון, בהשארת המצב על כנו מבחינת זכות ההתארגנות של משרתי הקבע, ככל שיפתח שוב דיון בזכויותיהם השכריות והסוציאליות, או בהליכי צמצום משמעותיים, כחלק מגיבוש תקציב הביטחון עם סיומה של תוכנית רב שנתית גדעון. כפי שהוצג, הדבר עלול להוביל להתנעת תהליכים שסופם אינו עולה בהכרח בקנה אחד עם צרכי צה"ל. דווקא בניהול התהליך, יש יתרון, לאור היכולת להציג מודל אפשרי להתארגנות, באופן שיעלה בקנה אחד עם אופיו ומהותו של השירות. יתרון נוסף שהוצג למהלך כאמור, נוגע להגברת האטרקטיביות של שירות הקבע.

לבסוף, הוצבע על כך שלאור תהליכים גלובליים שונים וההתפתחות הטכנולוגית, חלו גם התפתחויות בנכונות (לכל הפחות התיאורטית) לשקול את האופן בו נתפסים ומוגדרים ארגוני עובדים. הודגם, כי קיימת סוג של התגמשות תפיסתית מסוימת, מהקביעה הנוקשה המקובלת בבג"ץ עמית (והתפיסה המקבילה בארצות הברית) לפיה ארגוני עובדים הם ארגונים לעומתיים העוסקים בקידום הסכמים קיבוציים בלבד. על בסיס האמור, הוצג בסיס למודל לייצוג הקול הקולקטיבי של המשרתים בה"ל, שיש בו כדי להפחית משמעותית את החשש מהפגיעה ביעילותו של צה"ל, ובגמישות התעסוקתית הנדרשת לו ולפיכך את החשש מפני הפגיעה הביטחונית הטמונה, לכאורה, במתן זכות ההתארגנות למשרתי הקבע.

### אחרית דבר

עניינה של קבוצת הפייסבוק "אשת חיל" הובא בהרחבה, כדוגמא לדרך שבה חברו התהליכים האמורים, להקמתו של גוף שניתן לראות בו כסוג של התארגנות מועסקים, או גוף יציג.

השינויים במעמד של משרתי הקבע, ובפרט בתפיסתם העצמית, והמעבר מהמודל המוסדי, למודל המקצועי – תעסוקתי, הובילה לשינוי באופן הפעולה אל מול צורך. אם בעבר, ההתמודדות של משרתי הקבע עם נבכי הביורוקרטיה הצבאית, או בקשות הנוגעות לזכויותיהם ותנאי שירותם, היו נעשים באופן אישי, ובאמצעות הציר הפיקודי, קיימת כעת נכונות לנהל את הדברים בצורה קיבוצית ומאורגת. על רקע האמור, לא פלא שקבוצה שנועדה בעיקרה להוות קבוצת תמיכה ושיתוף, הפכה במקביל גם לגוף שבו נדונים נושאים הנוגעים לזכויות ותנאי השירות, המקדם טיפול בזכויות אלה אל מול הגורמים המוסמכים, וזאת הן בציר טיפול אישי במקרים המתאימים והן בציר קיבוצי.

השינוי הטכנולוגי והקמתן של הרשתות החברתיות, הפכה את הקמתה של הקבוצה, וצמיחתה המהירה לאפשרית. אולם בעיקר, היא אפשרה את השיח הנוגע להחלפת מידע ועמדות, ודיונים בסוגיות הרלוונטיות למשתתפות כקבוצה, ולא רק כפרטים. האפשרות להעלות סוגיה לדיון, לתאם מהלכים, ולהחליט כיצד לקדם אותם, עומדת במידה רבה בבסיס הפופולריות של הקבוצה, ההולכת וגדלה, לצד המשך קיומה כקבוצת תמיכה בנושא הורות ושירות.

השינוי במודל הייצוג המאורגן, מאפשר, כאמור, חשיבה על מודלים חדשים, שאינם לעומתיים ועצמאיים. אדרבא, המודל של ועדות ההשתתפות, מאפשר שיח משותף למעסיקים ולמועסקים בנושאים הנוגעים לארגון עצמו, ובעיקר לרווחת המועסקים. כך,

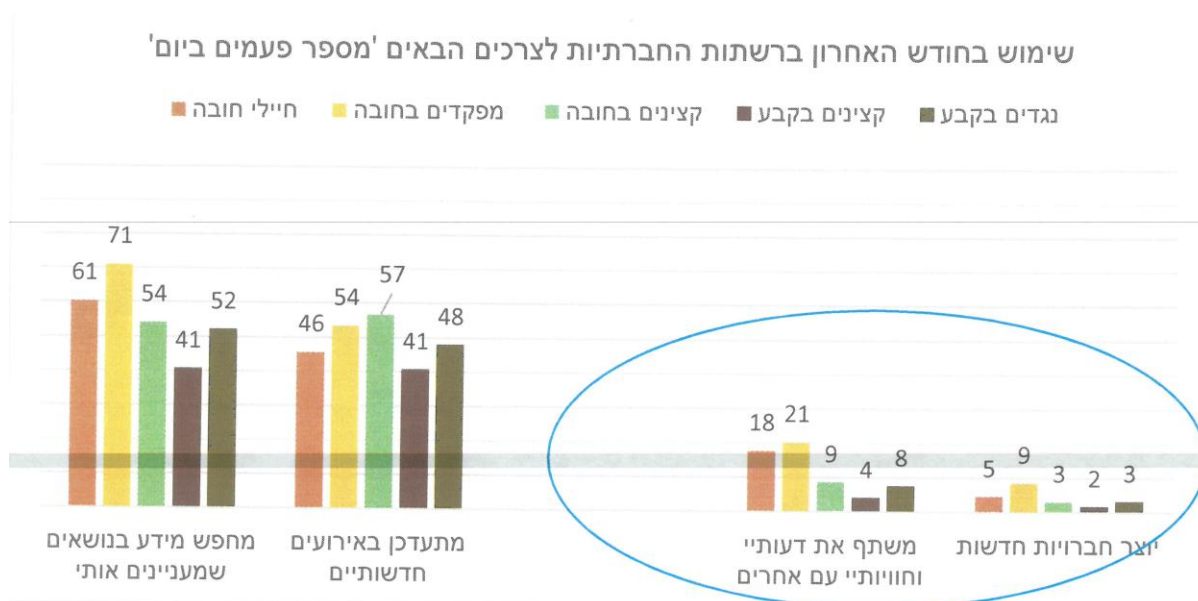
ניתן לראות כיצד קבוצת "אשת חיל" מקיימת באופן א-פורמאלי, חלק לא מבוטל מהקווים המאפיינים את המודל הגרמני והיפני, עליו מתבססת תפיסת ועדות ההשתתפות.

המדובר בגוף פנימי, המתמקד באופן בלעדי בארגון שבו הוא פועל ובמועסקים (ובמקרה זה במועסקות) בגוף זה; הקבוצה מחויבת לצה"ל כארגון שבו היא פועלת, מקפידה על קיום כלליו והוראותיו, ואף רואה לנגד עיניה את טובת הארגון; מנהלות הקבוצה מקפידות קלה כחמורה על ההתנהלות בקבוצה עצמה, ועל כך שפעילויות שהקבוצה עורכת או יוזמת יעמדו בסייגים שהתוו לקבוצה מראש; הקבוצה אינה מקיימת קשרי גומלים עם ארגוני עובדים או ארגונים מקצועיים אחרים, או עם גורמים פוליטיים, ואף נמנעת מכך במוצהר; פעילותן נעשית בגלוי, באישור ובשיתוף של הגורמים המוסמכים בצה"ל, ובחלק מן הפעמים אף לבקשתם של גורמים אלה. בעיקר - ניהול השיח אל מול הגורמים המייצגים את המעסיק, נעשה באופן מרוכז, אך לא לעומתי, ומוביל לשיתוף פעולה של ממש לקידום טובת הארגון והמועסקים.

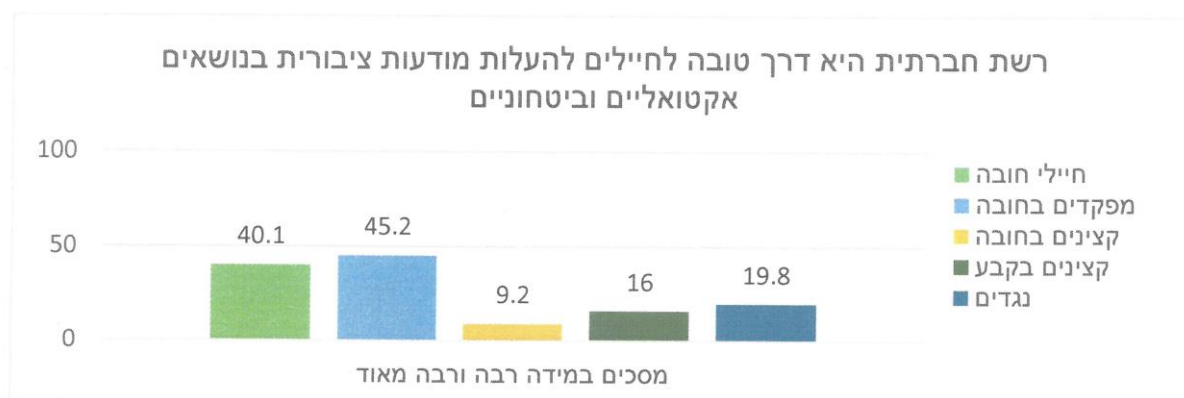
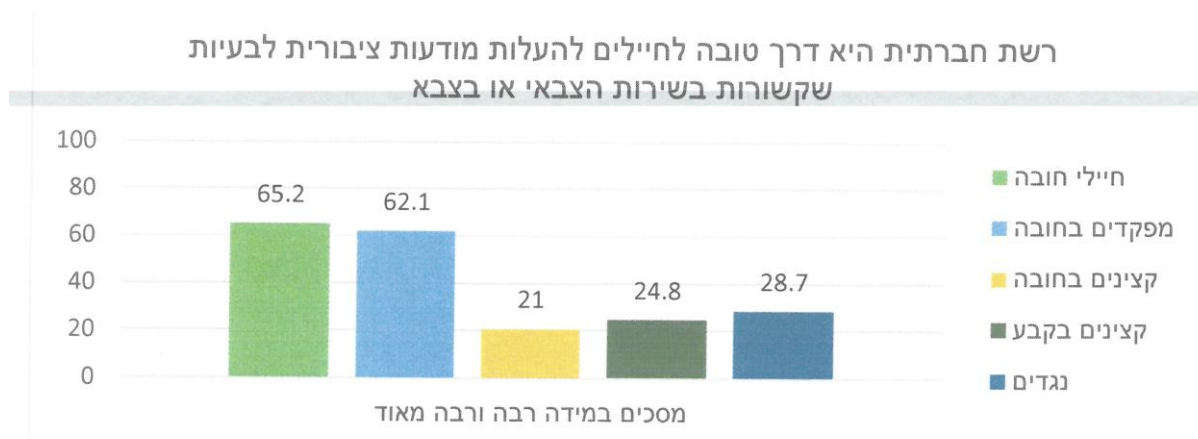
בפועל, דווקא הגורמים המוסמכים בצה"ל, בפגישותיהם עם נציגות הקבוצה, בשיתוף הפעולה עימן, ובטיפול בנושאים העולים מן הקבוצה, מקנים לה מעמד, המזכיר במידה רבה גוף ייצוגי של מועסקים. במה דברים אמורים? הקבוצה משמשת פלטפורמה להעלאת טענות הנוגעות ליישום פרטני של זכויות ואלה זוכות למענה וטיפול על ידי הגורמים האמונים על הנושא; הקבוצה אף משמשת פלטפורמה להעלאת בקשות או טענות לגבי זכויות קיבוציות חסרות או פגיעה בהן, וגם נושאים אלה מובאים באופן מסודר בפני הגורמים המוסמכים, וחלקם מוצא מענה; הקבוצה אמנם לא קיבלה אישור לקיים מפגש אליו יוזמנו כלל חברות הקבוצה מחשש של מעבר על כלל האיסור על התאגדות, אולם מפגש שנערך למשרתות קבע בנושא הריון והורות, בהשתתפות ראש אכ"א ויוה"ל"ם - ניזום במסגרת שיח בין מקימת הקבוצה וגורמי אכ"א, נערך תום תיאום והתאמת התכנים עם נציגות הקבוצה, ומרבית המשתתפות בו הינן חברות בקבוצה.

העובדה כי הקבוצה האמורה מתנהלת כפי שתואר, ומעניקה לחברות הקבוצה את השירותים האמורים, והכל באישור ובשיתוף הגורמים המוסמכים בצה"ל, יכולה ללמד, לא רק על הצורך של משרתות קבע (ומן הסתם של משרתי הקבע) בקיומה של פלטפורמה מתאימה, אלא גם על השימוש שהארגון יכול לעשות בה. יתר על כן, דומה שיש בכך כדי ללמד על מודל להתארגנות, שאינו בהכרח פוגע בארגון וביעילות הביטחוניית.

## נספח – נתוני שימוש של משרתים בצה"ל במדיה החברתית



סקר מאפייני שימוש ועמדות במדיה החברתית – 2017-2018, פרויקט צבא חברה, מכון המחקר, ממד"ה



סקר מאפייני שימוש ועמדות במדיה החברתית – 2017-2018, פרויקט צבא חברה, מכון המחקר, ממד"ה

## ביבליוגרפיה ורשימת מקורות:

### א. ספרים ומאמרים

אדלר, סטפן, "התארגנות עובדים בישראל: מגמות, היבטים משפטיים ומדיניות" בתוך **ספר אלישבע ברק-אוסוסקין**, (עורך: סטפן אדלר, יצחק אליאסוף ואחרים) ירושלים: האוניברסיטה העברית, (2012). עמ' 517-562.

אופק-גנדלר, חני, "התארגנות חיילים – האם בשלה העת לתמורה בישראל?" **משפט וצבא** י"ט, (2007), עמ' 117-178.

איזנקוט, גדי, "גדעון" – למה ואיך? התכנית הרב שנתית", **מערכות**, גיליון 471, (2017), עמ' 6-11. אילן, שחר, "חוק בוררות חובה עולה על הפסים: נתניהו לא זקוק לצוות כדי למנוע את זכות השביתה", **כלכליסט**, (16.04.19). <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3760494,00.html>

אלמוז, מוטי, "תמורות בתפישת כוח-האדם בתר"ש "גדעון" מגמות ויעדים", **מערכות**, גיליון 473, (2017), עמ' 34-38.

בן-ישראל, רות, **דיני עבודה כרך ג'**, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, (2002).

בן-ישראל, רות, "השביתה בראי המשפט הציבורי: השביתה, השביתה הפוליטית וזכויות האדם", בתוך **ספר ברנזון כרך שלישי גולל**, (עורכים: ברק, אהרון וברנזון, חיים), ירושלים: נבו, 2007, 111-128.

בן-ישראל, רות, "זכות היסוד לחופש התארגנות: הלגיטימיות של מימון תקציב ארגון העובדים ודמי טיפול המתקבלים מעובדים שאינם נמנים על חבריו", בתוך **ספר מנחם גולדברג**, (עורך: אהרון ברק ואחרים), תל אביב: סדן, (2001), עמ' 141-171.

ברזילי, אמנון, "3,000 אנשי קבע יפוטרו משירות בצה"ל בשלוש השנים הקרובות", **הארץ**, (04.07.2003). <https://www.haaretz.co.il/misc/1.893554>

ברנר, נרי, "הרופאים והאוצר חתמו: 'נפל דבר בישראל'", **ynet**, (25.8.2011). [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4113894,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4113894,00.html)

ברק, אהרון, **כבוד האדם: הזכות החוקתית ובנותיה- כרך ב**, שריגים-ליאון: נבו, (2014).

ברק, אהרון, "חוקת העבודה: כבוד האדם ויחסי העבודה", **ספר סטיב אדלר** (עורך: יצחק אליאסוף ואחרים), ירושלים: נבו, (2016), עמ' 59-98.

ברק, אהרון, **פרשנות במשפט**, כרך שלישי, ירושלים: נבו, 1994.

ברק-ארוז, דפנה, "חוזה העבודה של משרת הקבע בצה"ל", **הפרקליט**, גיליון מ', (1991), עמ' 114-124.  
גולדשמיט, רועי, "**השימוש של פרלמנטים ברשתות חברתיות**" מרכז המחקר והמידע של הכנסת,  
(2011).

גולן, טל, "הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת הרווחה הישראלית", **משפט וממשל**, כרך יא, (2008), עמ' 247-315.

גנאינסקי, ניר, **מעמדה החוקתי של זכות השביתה**, תל אביב: אלון הוצאה לאור, (2014).

דנון, איריס, **חשיבותה של "הגמישות התעסוקתית" לשימור יעילותו של צה"ל**, המכללה לביטחון  
לאומי (2014).

"האוצר חתם על הסכם שכר קיבוצי עם הכבאים", **ynet**, (16.7.2012).

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4255881,00.html>

הירש, רוני, "התמורות במעמד ומקצועיותם של משרתי הקבע", **מערכות**, גיליון 411, (2007), עמ' 53-48.

הלזקורן, שחר, "מתנות ברכבת: 40 אלף שקל ו-25% תוספת שכר", **ynet**, (13.11.2012).

[www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4304756,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4304756,00.html)

הרמן, תמר, ואלה, הלר, ואור, ענבי, ופאדי, עומר, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018**, ישראל: המכון  
הישראלי לדמוקרטיה, (2018). <https://www.idi.org.il/media/11555/democracy-index.pdf>

וקסמן, אבי, "ארדן וכחלון הודיעו: הגענו להסכם על תוספת שכר השוטרים", **The Marker**,

<https://www.themarker.com/news/1.6568710> . (16.10.2018)

זיידמן, גיא ורוז, אייל, "מעמדו של משרת הקבע בצה"ל כעובד", **עיוני משפט**, 23 (2), (2000), עמ' 342-290

זיתון, יואב, "המהפכה של איזנקוט: עוד פיטורי אנשי קבע, קיצוץ דרסטי במילואים, הצערה ואיחוד

יחידות", **ynet**, (20.07.2015). <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4681815,00.html>

זרחה, צבי ואזולאי, מורן, "הממשלה אישרה את הקיצוץ הרוחבי ומימון שכר השוטרים", **Calcalist**,

<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3750068,00.html> (18.11.2018)

טובי, שרית, ושרית, אלפיה, "איפה (תר"ש) גדעון פוגש אותי? אנשים בסימן אתגרי המנהיגות של התר"ש", **מערכות**, גיליון 473, (שנה), עמ' 46-51.

טמיר, רוני, "בין ייצוב המערכת לערעור הפרט – מנקודת המבט של משרתי הקבע", **מערכות**, גיליון 473, (2017), עמ' 39-45.

כהן, הדי, "יופסקו העיצומים בחברת החשמל; 400 עובדים קבועים יפרשו", **גלובס**, (14.01.2015).

[https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001000753#fromelement=hp\\_morearticles](https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001000753#fromelement=hp_morearticles)

לב-און, אזי, "ניו מדיה ואקטיביזם: המחאה החברתית 2011 כמקרה בוחן", **מגזין ברשת**, 2015, עמ' 4.

לב-און, אזי, פדן וקרזי פסלר, וכן טל פבל, "המחאה החברתית והרשתות החברתיות: מהעולם המקוון לעולם הממשי ובחזרה", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 2012.

לוי, יגיל, **צבא אחר לישראל – מיליטריזם חומרני בישראל**, תל אביב: ידיעות אחרונות, (2003).

לירן-אלפר, ד', וא', צרפתי, "על זרי הדפני: הייצוג התקשורתי של מנהיגת המחאה בעיתונות המקוונת בישראל", **קשר**, גיליון 43, (2012), עמ' 29-39.

מואב, עומר והדס, גבאי, "כיצד פותרים את בעיית השביתות", **תכלת**, גיליון 22, (2006), עמ' 74-91.

מונדלק, גיא, **יחסי עבודה בעידן של תמורות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, (2004).

מילמן, עמרי, "שנה לאחר שנחתם: נחשף הסכם העקרונות על תקציב הביטחון", **כלכליסט**,

<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3701056,00.html> (03.11.2016).

מילמן-סיון פאינה, "הזכות לחופש ההתארגנות בראי ערכי הדמוקרטיה – התפתחויות בשנת תשע"ד", **דין ודברים** ט' (2), (2016), עמ' 561-582.

מלצר, חנוך, "צה"ל כצבאה של מדינה יהודית ודמוקרטית", **משפט ועסקים** יד, (2012), עמ' 347-394.

משטרת ישראל, **החוברת השנתית של הארגון הארצי לקידום מעמד השוטר והסוהר (ע"ר)**, (2018).

משרד הביטחון, **ספר דברי הסבר לתקציב הביטחון**, 2011.



ניב, שי, "יורדים מהעץ: עיני ולוין סיכמו - לא יהיו פיטורים של עובדי טבע בישראל עד הסכמת ההסתדרות", **גלובס**, (15.10.2013)

[www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000885891](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000885891)

סמובסקי, אבי ותמר, אסתרמן-מדינה, "ניסיון התאגדות השוטרים בישראל 1978 – 1979: אנטומיה של כשלון התארגנות", **משטרה וחברה**, גיליון 6, (2002), עמ' 173-208

ספורטא, יצחק, **איגודים מקצועיים מחלוקת 7**, תל אביב: הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב, התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים, (2007).

**סקר חברתי 2016** בנושא התארגנויות עובדים וזכויות עובדים בישראל, (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פברואר 2018)

**סקר מאפייני שימוש ועמדות במדיה החברתית 2017 - 2018**, פרויקט צבא חברה, מכון המחקר, ממד"ה.

עמרם כץ, שרית, ויהודית, שר, "לקראת מודל קבע חדש: שינוי בחוזה השירות – מעבר למודל תעסוקתי", **בין הזירות**, כרך 9, (2010), עמ' 56-65.

עשת, עידו, "מודל הייצוג במשפט העבודה הקיבוצי – מגמות חדשות", **משפטים**, גיליון 397 (2017), עמ' 397-441.

פדן, כרמית, ותאיר, קרזי-פרסלר, "מנהיגות צבאית בעידן הרשתות החברתיות", **מערכות**, גיליון 459, (פברואר 2015), עמ' 28-34.

פינצ'וק-אלכסנדר, נאוה, "כיוונים להתחדשות ארגון העובדים במאה העשרים ואחת", **חברה ומשפט**, כרך י', (2004), עמ' 51-78.

פינקל, מאיר, "היתרון האיכותי של צה"ל – לא על הטכנולוגיה לבדה", **מערכות**, גיליון 439, (2011), עמ' 33-39.

פלד, מיקי, "הבוררות הוכרעה: הפרקליטים יקבלו תוספת שכר נוספת של 4%", **כלכליסט** (29.3.2011)

[www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3513149,00.html](http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3513149,00.html) .

פרנסיס, רדאי, "הפרטת זכויות האדם והשימוש לרעה בכח", **משפטים**, גיליון כג, (1994), עמ' 21-53.

פרנסס, רדאי וגיל עד, נועם, "ארגוני עובדים ומשא ומתן קיבוצי בישראל – מבט אל המאה ה-21", **משפטים**, גיליון לד(1) 39, (תשס"ד), עמ' 39-90.

פרץ, סמי, "הרמטכ"ל כוכבי עשוי להיות המרוויח הגדול ממפלגת הרמטכ"לים החדשה", **The**

**Marker**, (04.03.2019). <https://www.themarker.com/allnews/.premium-1.6983881>

צבי-כהן, ניצן, "לאחוז בחבל בשני קצותיו, חברה ועבודה", **דבר ראשון**, (12.09.2017).

<https://www.davar1.co.il/85240/>

ציפורי, אלי, "הרמטכ"ל הנדיב – כך מקפיץ צה"ל את הפנסיות של אנשי הקבע", **גלובס**, (28.07.17).

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001198990>

קירקפטריק, דיוויד וקרא-עוז, גבע, "רוצים שינוי: העם דורש עסק חברתי", **מגזין פורבס ישראל**,

<http://www.forbes.co.il/news/new.aspx?Pn6VQ=L&0r9VQ=GG> (30.11.11)

רבינאי-בהיר, שירה, ומידד אבידד, "גם אני עם דוד הנחלאווי" – ניתוח מחאת חיילי החובה, אכ"א והמרכז למדעי ההתנהגות, ענף מחקר, מאי 2014.

רבינאי-בהיר, שירה, **חיילים וצבא במדיה החברתית-ריכוז תובנות 2017 – 2018**, צה"ל, מחלקת מדעי ההתנהגות, מדור צבא חברה, (2019).

ר"מ, "הסתה לגזענות ולאלימות ברשתות החברתיות בישראל", **עיונים בביטחון לאומי**, גיליון 23, (2018).

**שימוש של ישראלים באינטרנט וברשתות חברתיות** (משרד ראש הממשלה, רשות התקשוב הממשלתי, היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, אוגוסט 2017).

שלוסברג, ענבל, וענבל, חרמוני, ואודליה, כרמי, "צו הרחבה – מחזון למציאות, 80 שנה לעבודה הסוציאליות בישראל", **מן המחקר**, גיליון 44, (2017), עמ' 44-53.

שפינר, שירלי, וג'ני, ברונשטיין, "בחינה של פעילותן של קבוצות המחאה ברשת החברתית פייסבוק בעקבות המחאה החברתית במצרים 2011", **מידעת**, גיליון 10, (מרץ 2015), עמ' 100-140.

**ב. פסיקה**

- בג"ץ 6337/06 אדלר נ' הרמטכ"ל (פורסם בנבו, 5.10.06).
- בג"ץ 1181/03 אוניברסיטת בר-אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה, ניתן ביום 28.4.2011.
- בג"ץ 789/78 אופק נ' שר הפנים, פד"י לג (3) 480.
- בג"ץ 279/72 אילן עובד נ' שר הביטחון, ו-4 אח', פד"י כז (1) 169.
- ע"ע (ארצי) 214/05 אירית שעל נ' מדינת ישראל, (פורסם בנבו, 22.3.2006).
- בג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הביטחון, פד"י מט (4) 94.
- ע"ע (ארצי) 1247/01 אניל גדרה נ' צה"ל (פורסם בנבו, 16.1.06).
- בג"ץ 1375/06 אניל גדרה נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם בנבו, 24.10.2006).
- בג"ץ 7000/08 אנריאטה לוי נ' שר הביטחון (פורסם בנבו, 7.6.2010).
- בג"ץ 397/10 אפללו ואח' נ' צה"ל (פורסם בנבו, החלטה מיום 15.12.2011).
- דב"ע מח/5-1 ארגון עובדי בנק המזרחי המאוחד בע"מ - ההסתדרות הכללית ואח', פד"ע כא 283.
- בג"ץ 6871/11 בלקנאי נ' הממונה על השכר במשרד האוצר ואח' (החלטה מיום 17.10.2012, פורסם בנבו).
- בג"ץ 5998/12 גיא רונן ואח' נ' הכנסת ואח' (פורסם בנבו, ניתן ביום 25.8.13).
- בג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פד"י נג (4) 817.
- בג"ץ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"די נא (2) 63.
- עס"ק (ארצי) 26445-09-13 הסתדרות העובדים הכללית החדשה – מדינת ישראל (פורסם בנבו, 12.03.2014).
- דב"ע לו/8-2 חיימוביץ נ' מדינת ישראל, פד"ע ח' 472.
- בג"ץ 709/09 כהן נ' משהב"ט, פד"י לד (2) 465.
- בג"ץ 153/83 לוי ואח' נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל [13].
- בג"ץ 3978/06 מימוני נ' צה"ל (פורסם בנבו, החלטה מיום 29.6.08).

- ע"א 2192/04 - משה ויזר נ' חיים ארדין, (פורסם בנבו החלטה מיום 16.11.04)
- בג"ץ 5290/14 סעדי עאל עפו קואסמה נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית, תק-על, 11.8.2014.
- בג"ץ 6840/01 פלצמן נ' ראש המטה הכללי, צבא ההגנה לישראל, ס (3) 121.
- בג"ץ 5319/97 קוגן נ' הפצ"ר, פד"י נא(5) 67.
- בג"ץ 5060/96 רס"מ בת שבע קהלני נ' ראש-הממשלה, נד (3) 270.
- בג"ץ 8757/00 רס"מ לילי בנאי נ' שר הביטחון, תק על 2001(2).
- בג"ץ 6784/06, רס"ן רונית שליטנר ו-25 אחרים נ' הממונה על תשלום גמלאות (פורסם בנבו, 12.1.2011).
- ע"א 1283/93 רשמת העמותות נ' כהנא ואח', פד"י מז (4) 100.
- ע"א 153/54 שלמה ויזר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פד"י, כרך י 1246.
- בג"ץ 6651/05 שפירא נ' ר' אכ"א, תק-על 2006(1) 1067.
- בש"פ 3513/95 שרגאי נ' התובע הצבאי, פד"י נא (2) 689.

### ג. חקיקה והצעות חוק

- אמנה מספר 87 בדבר חופש ההתאגדות והגנת הזכות להתארגן (1948).
- אמנה מספר 98 בדבר הפעלת עקרונות הזכות להתארגנות ולמיקוח קולקטיבי (1949).
- חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד – 1994.
- חוק גיל פרישה, תשס"ד-2004, ספר החוקים מס' 1919.
- הוראת פיקוד עליון מס' 3.0501, "שירות קבע בצה"ל", יולי 1956.
- הוראת פיקוד עליון מס' 3.0508, "נוהל לשחרור משרתי הקבע מטעמים ארגוניים", 26 בספטמבר 2006.
- הוראת פיקוד עליון מס' 3.0509, "נוהל לשחרור משרתי הקבע מטעמים תפקודיים", הפקודה עודכנה באוגוסט 2016.
- חוק הגנת עדים, התשס"ט – 2008.

חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018),  
תשע"ז-2016 אשר תחילתו ביום 27.4.2017.

חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד – 2004, ס"ח

חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), תשע"א-2010, ס"ח 2271.

חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957.

חוק הסכמים קיבוציים (תיקון מס' 6), התשס"א – 2001.

חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, תשע"ב-2012.

חוק זכויות וחובות של חיילי הצבא מס' 9/2011, מיום 27.07.11

<https://www.boe.es/boe/dias/2011/07/28/pdfs/BOE-A-2011-12961.pdf>

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ס"ח התשנ"ב 60.

חוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 1998 (תיקוני חקיקה),

תשנ"ח-1998, ספר חוקים מס' 1645.

חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב – 2002.

חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (הליכים לעניין החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע),

תש"ע-2010.

חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (חיילות בשירות קבע), תשע"א-2010.

חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], תשמ"ה-1985.

פקודת בתי הסוהר, [נוסח חדש], תשל"ב-1971.

פקודת המשטרה, [נוסח חדש], תשל"א-1971.

פקודת מטכ"ל 36.0413 "חופשת מחלה ומענק בגין חופשת מחלה שלא נוצלה", 1999- עודכנה ב 2016.

פקודת מטכ"ל 8.0105 "פעילות ציבורית של אנשי צבא, התבטאויות פומביות וקשר עם עיתונאים, עם

הציבור ועם הדרג הממלכתי הבכיר", עודכנת ב-2016.

פקודת מטכ"ל 8.0105 "פעילות ציבורית של אנשי צבא, התבטאויות פומביות וקשר עם עיתונאים, עם

הציבור ועם הדרג הממלכתי הבכיר" שפורמה באוגוסט '90.

פקודת מטכ"ל 8.0107 "שימוש חיילים במרחב הרשתי", פורסמה ביום 22/10/18.

#### ד. דיונים ופרוטוקולים

דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, אתר משרד ראש הממשלה, (יוני 2015).

[http://www.pmo.gov.il/Documents/duach%20\(2\).pdf](http://www.pmo.gov.il/Documents/duach%20(2).pdf)

דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות ביום 28/10/2003.

החלטת ממשלה מס' 116-64, 1996.

החלטה 1923 של הממשלה ה-30 "קביעת כל גוף מתוקצב וכל גוף נתמך כקופה ציבורית" (23.05.2004).

החלטת ממשלה מס' 2323, "קביעת שיעור צבירה לפנסיה של 2% לכלל משרתי הקבע בצה"ל, תוך מתן תגמול לאוכלוסיות מיוחדות" (30.7.2002).

החלטה 4088 של הממשלה ה-32 "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 יישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)" (8.1.2012).

החלטה מס' ש/40 של הממשלה ה-18, "שכר אנשי הקבע בצבא הגנה לישראל" (31.1.1979).

החלטת ממשלה מס' 2035 של ממשלה ה-32 "תיעדוף לוחמים בפרישה" (15.7.2010).

הצעת חוק להגנה על עדים, התשס"ח-2008, הצעות חוק הממשלה - 380, כ"ד באדר ב' התשס"ח, 31.03.2008.

ועדת ברודט שהגישה מסקנותיה במאי 2007.

ועדת גורן, אשר מונתה בשנת 2009 לבחון את תקציב אגף השיקום של משרד הביטחון

ועדת טישלר אשר הגישה המלצותיה בחודש יולי 2012.

ישיבת וועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, בנושא הצעות חוק שירות הקבע בצה"ל (גמלאות) (תיקון מס' 27).

פרוטוקול ישיבה מס' 193 של הכנסת העשירית, (23.03.1983).

[https://knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset10/HTML\\_27\\_03\\_2012\\_05-50-30-PM/19830323@19830323110@110.html](https://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset10/HTML_27_03_2012_05-50-30-PM/19830323@19830323110@110.html)

פרוטוקול 545 של ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת העשרים, מיום 15.01.2018.

פרוטוקול ישיבה מס' 391 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הכנסת ה-18 (20 בדצמבר 2010).

[www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/avoda/2010-12-20-05.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/avoda/2010-12-20-05.rtf)

פרוטוקול ישיבה מס' 402 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות (3.1.2011).

[www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/avoda/2011-01-03.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/avoda/2011-01-03.rtf)

קובץ התקנות מס' 6301, תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (הסדרים לגבי חיילים ובני משפחותיהם)(תיקון), משרד המשפטים, התשס"ד-2004.

## ה. ראיונות

ראיון שנערך עם רס"ן הזר הקסטר-אלון, אדמיניט קבוצת הפייסבוק "אשת חיל", ביום 16.04.2019 בקריה, תל אביב.

## מקורות באנגלית

**10 U.S. Code § 976. Membership in military unions, organizing of military unions, and recognition of military unions prohibited**

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2011-title10/pdf/USCODE-2011-title10-subtitleA-partII-chap49-sec976.pdf>

**1990 Defence Amendment Act and Defence Force Regulation (DFR) S6,**

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1990/act/6/enacted/en/print#sec2>

**American Convention on Human Rights, Article 16 (3).**

<https://www.cidh.oas.org/basicos/english/basic3.american%20convention.htm>

**Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 17a, 23 May 1949, last amended on 13 July 2017.**

**Canadian Charter of Rights and Freedoms, Section 2(d).**

**CESI- European confederation of independent trade unions, <https://www.cesi.org/>**

Clarke, Shaun G., "Rethinking the Adversarial Model in Labor Relations: An Argument for Repeal of Section 8(a) (2)", **The Yale Law Journal**, Vol.96 (8), (1987), pp.2021-2050.

Congressional findings and declaration of purpose Act, Nov 8, 1978, **P.L. 95-610** SEC 1, 92 Stat 3085.

**Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms**, 1950, Article 11 (2).

Danah, M. Boyd and Nicole B. Ellison, Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship, **Journal of Computer mediated Communication**, Vol.13, (01 October 2007), pp. 210-230.

**Delisle v. Canada (Deputy Attorney General)**, S.C.J. No.43, (1999).

Deutscher Bundeswehrverband (DBw) <https://www.dbwv.de/>

Estreicher, Samuel, "Employee Involvement and the "Company Union" Prohibition: The Case for Partial Repeal of Section 8(a) (2) of the NLRA", **New York University Law Review**, Vol.69 (1), (April 1994), pp.125-161.

**European Organization of Military Associations and Trade Union**, <http://euromil.org/who-we-are/>

**Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention**, article 9, (1948).

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, **Freedom of association - Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO**. Fifth (revised) edition, 2006. [https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/WCMS\\_090632/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/WCMS_090632/lang--en/index.htm)

Heinecken, Lindy, and Richard, Bartle, **Military Unionism in the Post-Cold War Era: A future Reality?** NY: Routledge, (2006).

**International Convent on Civil and Political Rights**, Article 22 (2), 1966.

**International Convent on Economic, Social and Cultural Rights**, Article 8 (2), 1966.

Farley, Kelly, & Rick, Walker, & Harry, Bondy, & Dan, Mendoza, "Freedom of Association and the Canadian Forces: Current Status and Future Trends, in Military Unionism", in **Military Unionism in the Post-Cold War Era: A Future Reality?** (Ed. Richard Bartle & Lindy Heinecken) NY: Routledge, 2006. pp. 67-82.

**Law on the Status of Soldiers (Soldatengesetz, GG)**.

**Mounted police association of Ontario v. Canada (Attorney General)**, 2015 SCC 1.

Panagiotopoulos, Panagiotis, & Barnett, Julie, (2015). "Social media in union communications: An international study with UNI Global Union affiliates", **British Journal of Industrial Relations**, Vol.53 (3), (September 2015), pp.508-532.

**Public Service Labour Relations Act ("PSLRA")** (S.C. 2003, c. 22, s. 2).

**Right to organize and Collective Bargaining Convention**, article 5, 1949.



**Robert Smol: is it time for Canada's military to unionize** 11/01/19-  
<https://ottawacitizen.com/opinion/columnists/smol-is-it-time-for-canadas-military-to-unionize>

**Rundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland,**  
<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

**Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan**, 2015 SCC 4.

Summers, Clyde W., "Employee Voice and Employers Choices: A Structured Exception to Section 8(a) (2)", **CHICAGO-KENT LAW REVIEW**, Vol. 69, (1993), pp129-148.

Lazar, Tamar & Ribak, Rivka & Davidson, Roei, "Mobile social media as platforms in workers' unionization", **Information, Communication & Society**, (2018), pp.1-17.

**Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992**, s. 274.