

הכנסת העשרים וחמש

יוזמים : חברי הכנסת
דן אילוז
אריאל קלנר
עמית הלוי

פ/25/3378

הצעת חוק חופש מהתאגדות (הוראת שעה ותיקוני חקיקה), התשפ"ג–2023

1. קביעת הוראות מחייבות – הוראת שעה
- שר העבודה רשאי, באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, לקבוע הוראות בעניין תנאי עבודה שיחייבו את העובדים והמעסיקים, כולם או בענפים מסוימים בעניינים אלה :
- (1) חובת הפרשה לביטוח פנסיוני, אופן ההפרשה ושיעור ההפרשה ;
- (2) חובת תשלום דמי הבראה וגובה דמי הבראה ;
- (3) תשלום עבור ימי חג ותשלום לעובד בתקופת אבלות ;
- (4) השתתפות המעסיק בהוצאות נסיעה של העובד בדרכו למקום העבודה וממנו.
2. פרסום ושימוע ציבורי
- לא יקבע השר הוראות כאמור בסעיף 1, אלא אם כן התקיימו כל אלה :
- (1) עמדה לרשותו חוות דעת כלכלית באשר למשמעויות ההוראה ;
- (2) פרסם את חוות הדעת הכלכלית ואת כוונתו לקבוע הוראות, לשנותן או לבטלן, שישים ימים מראש, ואיפשר קבלת הערות מהציבור לעניין זה.
3. תיקון חוק הסכמים קיבוציים
- בחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז–1957¹ –
- (1) סעיפים 25 עד 33 ו-33יד(ב) – בטלים ;
- (2) אחרי סעיף 24 יבוא :

¹ ס"ח התשי"ז, עמ' 63.

24.א. (א) עובד לא ישלם דמי מיקוח ומעסיק לא ינכה
לארגון עובדים יציג דמי מיקוח לטובת הארגון היציג, שיש לנכותם
בהסכמת העובד מכוח ההסכם הקיבוצי החל על העובד אם
התקיים אחד מאלה:

(1) העובד חבר בארגון עובדים אחר;

(2) העובד לא הסכים לתשלום דמי
המיקוח כאמור.

(ב) שר העבודה, הרווחה והשירותים
החברתיים, באישור ועדת העבודה, הרווחה
והבריאות של הכנסת, יקבע בתקנות שיעור מרבי
לדמי מיקוח שארגון עובדים יכול לגבות מעובד,
אם לא התקיימו תנאי סעיף קטן (א), ובלבד
ששיעור זה לא יעלה על 0.4% משכר העובד.

(ג) ארגון העובדים היציג רשאי להימנע מייצוג
עובד שלא הסכים לשלם את דמי המיקוח, בתנאי
שהארגון נתן לעובד אפשרות להחריג את עצמו
מתחולת ההסכם הקיבוצי.

4. תיקון חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958², בסעיף 25(א), במקום פסקה (ב3) יבוא:

"(ב3) דמי מיקוח כמשמעותם בסעיף 24א לחוק הסכמים קיבוציים,
התשי"ז-1957, בשיעור שלא יעלה על הקבוע בתקנות לפי הסעיף האמור ולא
יותר מהשיעור המרבי הקבוע באותו סעיף;".

5. תיקון חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967³, אחרי סעיף 16 יבוא:

² ס"ח התשי"ח, עמ' 86.
³ ס"ח התשכ"ז, עמ' 86.

"סמכות הממשלה 16.D. ניתנה הכרזה בצו לפי הוראות סעיף 16א, כי לקבוע תנאי העסקה זמניים

הוראות פרק זה יחולו לשם מתן שירותים קיומיים, רשאי השר, באישור הממשלה, לקבוע בצו הוראות מיוחדות שיחולו בחוזה שבין עובד, אף אם לא נקרא לשירות עבודה, ובין מעסיקו לתקופה מוגבלת שיקבע (להלן – צו שינוי תנאי עבודה), אם שוכנע כי ללא שינוי תנאי העבודה כאמור לא תתאפשר אספקת שירותים קיומיים; תוקפו של צו שינוי תנאי עבודה לפי סעיף זה לא יעלה על שלושה חודשים והוא יפקע במועד שבו פקעה ההכרזה האמורה, אלא אם כן ביטל השר את הצו קודם לכן."

- תחילה ותוקף 6. (א) תחילתו של חוק זה שנה מיום פרסומו.
- (ב) הוראות סעיפים 1 ו-2 לחוק זה יעמדו בתוקפן עשר שנים מיום תחילתו של חוק זה.

דברי הסבר

הצעת החוק מבקשת לקיים חופש מהתאגדות ביחסים שבין מעסיקים לארגוני מעבידים ושבין עובדים לארגוני עובדים, למנוע גביית "דמי טיפול" בכפייה, ולכוון מנגנונים חלופיים לקביעת תנאים יסודיים שעד היום נקבעו באמצעות צווי הרחבה להסכמים קיבוציים. ביטול מנגנון צווי הרחבה: כיום ארגוני מעבידים שמייצגים מיעוט מקרב המעסיקים, רשאים לגבות מס המכונה "דמי טיפול" מעסקים שמעולם לא ביקשו את שירותיהם או שאינם סבורים שהם נהנים מהסדרים בהסכמים קיבוציים עליהם חתמו אותם ארגוני מעבידים. כמו כן, תשלום דמי הטיפול החל על מעסיקים, מקשה על תחרות בקרב ארגוני מעבידים עקב החובה לשלם דמי טיפול לארגון שחתום על צו הרחבה, אותו אין יכולת מעשית להחליף בארגון אחר שיחתום על הסכמים קיבוציים שבהם הסדרים שונים. מבחינת מעסיקים, המשמעות של חברות בארגון מעבידים נוסף, שבשירותיו הם חפצים, היא תשלום כפול המהווה נטל שפוגע בתחרות בין ארגוני מעסיקים.

הרשות לגבות דמי טיפול בישראל כאמור, תלויה במנגנון צווי הרחבה הקבוע בחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957. מנגנון צווי הרחבה מאפשר לארגוני עובדים וארגוני מעבידים שחתמו על הסכם קיבוצי לקביעת תנאי עבודה ביניהם, לבקש מהשר להחיל בצו הרחבה את הוראות אותו ההסכם על כלל המשק, על ענף מסוים או על מקום גיאוגרפי מסוים. כך, צווי הרחבה נותנים בידיהם של ארגונים שמייצגים מיעוט של עובדים ושל מעסיקים כוח לקבוע תנאים עבור רוב של עובדים ומעסיקים במשק או בענף. כלי זה נתון בידיהם של מעטים בעלי אינטרס להתעשר מעצם החתימה על הסכמים שיורחבו, אף אם לא ניתנים שירותים נוספים מאת ארגוני המעבידים. ישנם ענפים שבהם נגבים דמי טיפול מתוקף הרחבת הסכמים בלתי רלוונטיים, בני עשרות שנים. התוצאה היא העמסת עלויות על עסקים, פגיעה בתחרות בין ארגוני מעסיקים, בחופש ההתאגדות של מעסיקים וכן קביעת תנאי העסקה במנותק מהצרכים בשטח.

בקרב המדינות המפותחות ישנן מדינות אשר אין בהן מנגנון צווי הרחבה כלל. במדינות אחרות, במיוחד במערב אירופה, קיים מנגנון צווי הרחבה, אך נעשה בו שימוש תחת תנאים מחמירים הדורשים ייצוג נרחב של ארגוני מעבידים ועובדים בקרב הקבוצה שיחול עליה צו הרחבה, דרישה לחוות דעת כלכליות, הימנעות מקיפוח מתחרים ועוד. כמו כן, לא נמצא תקדים לקיומה של זכות לגבות ממעסיקים דמי טיפול לטובת ארגוני מעבידים שחתומים על הסכם שהורחב במדינות אלה. כמו כן, באותן מדינות קיים שיעור גבוה של התאגדות בקרב מעסיקים ולעתים גם בקרב עובדים, ולכן מנגנון צווי הרחבה עשוי לשמש ככלי ראוי ורלוונטי לקביעת תנאי מינימום להעסקה באופן שמחובר לצרכים בשטח. המצב ששרר בישראל בשנות ה-50, אז נוסד מנגנון צווי הרחבה, הלם את קיומו של המנגנון, כאשר

כ-80%-90% מהעובדים היו חברים בהסתדרות, המשק הפרטי היה מצומצם ונשען על תעשייה שיוצגה באמצעות התאחדות בעלי התעשייה, והסכמים קיבוציים, כולל ברמה הענפית, היוו אמצעי מרכזי בקביעת תנאי ההעסקה במשק. מאז השתנה מצב המשק וההסדרים הנוהגים בו, וכך גם מידת הרלוונטיות של מנגנון צווי ההרחבה שהפך מאז לכלי לריכוז כוח בידי הארגונים שנהנו ממנו בעבר, במנותק מהצרכים העכשוויים. לפיכך מוצע לבטל את מנגנון צווי ההרחבה ואת דמי הטיפול החלים על מעסיקים מכוחם.

קביעת מנגנון חלופי: מוצע לקבוע מנגנון חלופי למנגנון צווי ההרחבה שיאפשר לשמור על היכולת לקיים הסדרים חיוניים אשר עד היום היו מותנים במתן צו הרחבה לפי הסכם בין ארגונים שמייצגים לכאורה ובאופן רופף את המגזרים מהם הם באים. למרות חקיקת חוקי עבודה רבים, קיימים כיום הסדרים יסודיים דוגמת חובת ההפרשה לפנסיה, גובה דמי ההבראה, תשלום בעד חג ובעד תקופת אבלות והחזר הוצאות נסיעה, שעדיין קבועים בצווי הרחבה בלבד. לפיכך מוצע לאפשר לשר העבודה לקבוע, לאחר ביצוע הליך מקדים ועל סמך חוות דעת כלכלית, תנאים יסודיים אלה שכיום עדיין מוסדרים בצווי הרחבה, בחקיקת משנה משום שמדובר בסמכויות נרחבות שמוטב שחלקן יוסדרו בחקיקה ראשית, מוצע בסעיף 10 לקבוע סעיפים אלה בהוראת שעה לעשר שנים שבמהלכן תינתן לכנסת שהות לחוקק מנגנונים חלופיים בנוגע להפרשה לפנסיה ובעניינים האחרים, או להחליט על גורל הוראות החוק בתוך עשור. מוצע גם כי בעת הכרזה על מצב מיוחד בעורף כשמופעל שירות עבודה בשעת חירום יוכל השר, באישור הממשלה, לקבוע בצו הוראות מיוחדות שיחולו בחוזה שבין עובד, אף אם לא נקרא לשירות עבודה כאמור, ובין מעסיקו לתקופה מוגבלת שיקבע שלא תעלה על שלושה חודשים.

דמי מיקוח בהסכמה ופטור מייצוג: מוצע לאסור על גבייה בכפייה של דמי מיקוח לטובת ארגון עובדים יציג במקום העבודה. כיום דמי המיקוח נקראים "דמי טיפול" והם נגבים אף ללא הסכמת העובד, מכוח הסכם בין ארגון העובדים היציג שאיגוד לפחות שליש מהעובדים במקום העבודה, לבין המעסיק או ארגון המעבידים. תכלית הגבייה היא למנוע "רוכבים חופשיים" אשר נהנים מתנאי ההסכם הקיבוצי אך לא משלמים לארגון העובדים עבור מאמציו לחתימת ההסכם. ההסדר הקיים מקפח עובדים שלא מעוניינים בייצוג ולא רואים בהסכם הקיבוצי "פרי" שממנו הם נהנים. בנוסף, קיימים עובדים אשר אינם חפצים במימון ארגון המקדם אידיאולוגיה מסוימת או עושה שימוש עלום בכספיהם. מצב בו ארגוני עובדים נוקטים עמדה פוליטית בזמן שהם מקבלים תשלום בכפייה מהעובד אינה מקובלת ויש לאפשר חופש לעובד להוציא עצמו מהסכם עם ארגון שאינו עומד בדעתו.

לפיכך מוצע הסדר חדש שמטרתו להגביר את השירותיות של ארגוני העובדים ואת מאמציהם לצרף חברים לשורותיהם וישמור על חירות העובד בלי שזה יהפוך לנטל לא צודק על מאמצי ארגון העובדים (מה כוונת המשפט? מה יהפוך לנטל לא צודק?). ההסדר המוצע יחייב את הסכמת העובד לשם ניכוי דמי מיקוח משכרו. גובה דמי המיקוח ייקבע בתקנות על ידי שר העבודה, כנהוג היום, אך מוצע לקבוע שאלה לא יעלו על 0.4% משכרו של העובד, בניגוד לשיעור המרבי הקבוע בתקנות כיום של 0.8%. תכלית הגבלה זו היא לוודא שדמי המיקוח הולמים את השירות שנותן ארגון העובדים, בניגוד למצב השורר כיום, בו ארגון העובדים לא חייב לספק לעובדים שאינם חברים בו שירותים, זולת חתימה על הסכם, אך אלה מחויבים בתשלום הנמוך רק במעט מדמי החבר (כ-0.9%). המוטלים על העובדים שחברים בארגון. עוד מוצע לא לאפשר גביית דמי מיקוח מעובד שבחר להיות חבר בארגון עובדים אחר.

לבסוף, על מנת שארגון העובדים לא יחויב בייצוגם של עובדים שלא נושאים בנטל כלשהו אך נהנים מפרי עמלו, מוצע לאפשר לארגון העובדים להימנע מייצוג עובדים המסרבים לשלם דמי מיקוח. הפטור לארגון העובדים מותנה בכך שאכן ניתנה לעובדים אלה אפשרות להימנע מייצוג כפוי באמצעות ארגון העובדים בלבד כך שהם לא יהיו כפופים להסכם הקיבוצי.

תקופת היערכות: מוצע לקבוע את תחילת החוק לשנה לאחר פרסומו, זאת על מנת לאפשר תקופת היערכות בה יתאפשר לשר העבודה לגבש הסדרים יסודיים חלופיים, ולארגוני המעסיקים והעובדים תינתן שהות להיערך ליישום החוק.

הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חבר הכנסת אביר קארה וקבוצת חברי כנסת (פ/1596/24).

הצעת החוק זהה לפ/1596/24 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ט' בסיוון התשפ"ג (29.05.2023)