

## תוכן עניינים

|     |                                                                |    |
|-----|----------------------------------------------------------------|----|
| 1.  | מבוא.....                                                      | 2  |
| 2.  | זכות השביתה ומעמדה בישראל.....                                 | 4  |
| 2.1 | מעמדה של זכות השביתה.....                                      | 8  |
| 3.  | זכות השביתה בשירות הציבורי ובשירותים החיוניים.....             | 10 |
| 4.  | האיזון הקיים בין זכות השביתה בשירות הציבורי לזכויות אחרות..... | 12 |
| 5.  | סקירת אלטרנטיבות.....                                          | 17 |
| 6.  | דיון ומסקנות.....                                              | 20 |
| 7.  | רשימה ביבליוגרפית.....                                         | 27 |

## 1. מבוא

זכות השביתה מוכרת כזכות יסוד במשפט הישראלי, והנובעת וכרוכה בזכות היסוד להתארגנות<sup>1</sup>. כמו יתר זכויות היסוד, זכות השביתה איננה זכות מוחלטת, ויש לאזן בינה לבין אינטרסים וזכויות יסוד אחרות שיכולות להיפגע ממימוש זכות השביתה, כמו זכות הקניין של המעסיק.

במסגרת העבודה אבקש לבחון האם ישנו הבדל במלאכת האיזון בין מקרה שבו מדובר בשביתה "רגילה" במגזר הפרטי לבין מקרה שבו מדובר בשביתה בשירותים ציבוריים ובשירותים חיוניים. כפי שאראה להלן, בחוק ישנה התייחסות מפורשת לחלק מהשירותים החיוניים והציבוריים<sup>2</sup>. כך למשל, לגבי חלק מועט מהשירותים החיוניים, כמו שירותי הביטחון והמשטרה, יש איסור מפורש בחקיקה על שביתה. לגבי שירותים ציבוריים אחרים, יש הגבלות חמורות פחות המוטלות על מימוש זכות השביתה. מלבד ההוראות הסטטוטוריות, בתי הדין לעבודה עושים שימוש במבחן המידתיות, המשמש כמבחן-על בנושא זכות השביתה, ובמסגרתו הם עושים איזון בין האינטרסים המתנגשים, ולאורם בוחנים האם השביתה, ובאופן שבו היא נעשית, היא מידתית.

כפי שאראה להלן, ישנו הבדל מרכזי ביישום מבחן המידתיות בין מקרה של שביתה "רגילה" במגזר הפרטי לבין מקרה של שביתה בשירותים ציבוריים ובשירותים חיוניים. כאשר מדובר בשביתה בשירותים ציבוריים ובשירותים חיוניים, הרי שמלבד האינטרס של המעסיק הקיים בכל שביתה, ישנו אינטרס חשוב נוסף העומד אל מול זכות השביתה - האינטרס של צדדים שלישיים והציבור הרחב אשר יכולים להיפגע מהשביתה. כפי שאראה להלן, בתי הדין מעניקים משקל משמעותי לאינטרס זה, וקובעים כי שביתה בשירותים ציבוריים או חיוניים שגורמת לפגיעה חמורה בציבור הרחב, כמו פגיעה שיש בה סיכון לחיי אדם, סיכון ביטחוני או פגיעה בבריאות הציבור, איננה מידתית ואין לאפשר אותה.

אבקש לטעון, כי השיקולים שמנחים את בית הדין במסגרת יישום מבחן המידתיות בשירותים ציבוריים ובשירותים חיוניים לא קיבלו ביטוי בחקיקה, וכי לשיקולים ולהגבלות שקיבלו ביטוי בחקיקה אין כל משמעות. ההגבלות שנקבעו בחקיקה לגבי שירותים ציבוריים קיימות ממילא לגבי כל השביתות, ורשימת השירותים הציבוריים שנקבעה בחקיקה איננה מחייבת מאחר וממילא בית הדין יכול לקבוע לגבי שירותים מסוימים כי הם נחשבים לחיוניים אף אם אינם מנויים במפורש בחוק. משכך, אציע תיקון לחקיקה הקיימת, שתיקח באופן שיתחשב בכשלים עליהם הצבעתי.

בחלק הראשון של העבודה, אציג את זכות השביתה, את ההגדרה של ה"שביתה" ואת החשיבות שבהגדרת השביתה לעניין ההגנה הניתנת לעובדים השובתים, וכן אציג את מעמדה של זכות השביתה כזכות יסוד חוקתית. בחלק השני, אציג את המאפיינים של שביתה בשירותים הציבוריים ובשירותים החיוניים, ואעמוד על הסיווג המוכר בפסיקה בין שביתה כלכלית, שביתה פוליטית ושביתה מעין-פוליטית. בחלק השלישי, אציג את האיזון שנעשה לגבי שביתה בשירותים ציבוריים ושירותים חיוניים, את ההגבלות המוטלות בחקיקה ואת יישום מבחן המידתיות על ידי בית הדין. בחלק הרביעי, אערוך משפט משווה קצר,

<sup>1</sup> רות בן ישראל, **שביתה והשביתה בראי הדמוקרטיה**, (2003), בעמ' 77.

<sup>2</sup> למשל: פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971. ראה סעיף 93 לחוק זה; פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971. ראה סעיף 129 לחוק זה; חוק שירות הביטחון הכללי, תשס"ב-2002. ראה סעיף 20 לחוק זה.

בו אבחן את ההגבלות על זכות השביתה בשירותים חיוניים בהוראות בינלאומיות ובמדינות אחרות. בחלק החמישי, אערוך דיון שבו אציע תיקון לחקיקה הקיימת.

## 2. זכות השביתה ומעמדה בישראל

למרות העיסוק הרב שיש בזכות השביתה בפסיקה ובספרות, למעשה זכות השביתה היא זכות שאיננה קבועה במפורש בחוק הישראלי<sup>3</sup>. משכך, אין גם הגדרה ברורה בחקיקה למונח "שביתה". עם זאת, בפסיקה ובספרות ישנן הגדרות שונות למונח "שביתה".

בפרשת חטיב הגדיר בית המשפט העליון את השביתה כך:

**"פעולת לחץ מתואמת, הננקטת על ידי קבוצת עובדים במסגרת המאבק המקצועי של העובדים עם מעביד לשם השגת דרישות בקשר לתנאי עבודתם או בקשר לדרישות של עובדים אחרים שהוצגו למעבידם"**<sup>4</sup>.

בפרשת שביט הגדיר בית המשפט העליון מיהו שובת:

**"בלי שניתק את קשר העבודה שלו עם מעבידו, מפסיק בצוואת חדא עם עובדים אחרים את עבודתו, כדי להשיג את דרישותיו ממעבידו או כדי לעזור לעובדים אחרים להשיג את דרישותיהם ממעבידם"**<sup>5</sup>.

במאמרו של מונדלק הוא מגדיר את השביתה:

**"סירוב קיבוצי מתואם לבצע עבודה בניסיון להשפיע על המעסיק בכל הנוגע ביחסי עבודה או בתנאי עבודה"**<sup>6</sup>.

המשותף לכל ההגדרות הללו, הוא כי השביתה מוגדרת ככזו רק כאשר היא נעשית על מנת להשיג דרישות מהמעסיק לטובת העובדים. כאשר מטרת השביתה היא שונה, והיא לא נעשית על מנת להשיג דרישות מהמעביד, אלא למשל על מנת להביע מחאה ציבורית או לכל מטרה אחרת, היא לא תוגדר כשביתה.

החשיבות שבהגדרת השביתה, היא על מנת שהשביתה תוכר כשביתה מוגנת. כאשר השביתה איננה שביתה מוגנת, היא לא תעניק הגנה לעובדים השובתים, והם יהיו חשופים לתביעות משפטיות בגין נזקים שנגרמו בעקבות השביתה<sup>7</sup>. ברור אם כן כי הפסקת עבודה שאיננה מוגדרת כ"שביתה" כלל,

<sup>3</sup> בג"צ 1181/03 אוניברסיטת בר אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה, (פורסם בנבו, 28.04.11), 204, 245; וראה גם: מנחם גולדברג ונחום פינברג, דיני עבודה, שער שלישי, פרק 5, (מהדורה 50, 2010), בעמ' 3-4.

<sup>4</sup> בג"צ 525/84 נביל חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה, (פורסם בנבו, 19.03.86), 673, 701.

<sup>5</sup> ע"א 573/68 שביט נ' גדעון חנן, (פורסם בנבו, 30.04.69), 516, 520.

<sup>6</sup> גיא מונדלק, "שביתה מעין-פוליטית, הוראה מעין-פוליטית: הרהורים על הבחנות משפטיות והוראתן", עיוני משפט כה (תשס"א-תשס"ב), 343, 346.

<sup>7</sup> יש לציין, כי הטלת אחריות נזיקית על העובדים השובתים בגין נזקים שנגרמו בעקבות השביתה יכולה להיות גם במקרים בהם השביתה היא לגיטימית, אלא שלא הייתה סבירה או מידתית. לביקורת על כך ראה: מיכל הורוביץ, "חירות השביתה – מידתיות וכבוד הדדי בדיני עבודה", עבודה, חברה ומשפט יג (2012), 115.