

בבית הדין הארצי לעבודה**סק 21/07**

- | | |
|---------|--|
| המבקשים | 1. האוניברסיטה העברית בירושלים
2. הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל
3. אוניברסיטת בר אילן
4. אוניברסיטת חיפה
5. אוניברסיטת בן גוריון |
|---------|--|

-

- | | |
|---------|---|
| המשיבים | 1. ארגון הסגל האקדמי הבכיר של האוניברסיטה העברית בירושלים
2. ארגון הסגל האקדמי הבכיר של הטכניון
3. ארגון הסגל האקדמי הבכיר של אוניברסיטת בר אילן
4. ארגון הסגל האקדמי הבכיר של אוניברסיטת חיפה
5. ארגון הסגל האקדמי הבכיר של אוניברסיטת בן גוריון |
|---------|---|

מדינת ישראל

בפני: הנשיא סטיב אדלר, השופט יגאל פליטמן, השופטת ורדה וירט-ליבה

נציגי עובדים: מר יוסף קרא, מר יצחק שילון

נציג מעבידים: מר ישראל בן יהודה, מר דוד בן-אבו

לאוניברסיטאות - עו"ד חיים ברנזון, עו"ד אסף ברנזון
 לארגוני הסגל - עו"ד אורנה לין, עו"ד מיכל שטיין, עו"ד נועה דוד
 למדינה - עו"ד מיכל לייסר

החלטה**עובדות המקרה וההליך בפנינו**

שביתת חברי הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות (להלן: **הסגל האקדמי הבכיר** או **חברי הסגל**) נמשכת מזה למעלה משמונים יום. הלכה למעשה לא נפתחה שנת הלימודים התשס"ח באוניברסיטאות וחברי הסגל שובתים מאז יום

21.10.2007. הסגל האקדמי הבכיר מונה כ - 4,500 חברים, שהם עמוד התווך של האוניברסיטאות ועליהם מושתת רמתן האקדמית הגבוהה אשר קנתה לה שם בארץ ובעולם.

השביתה מצאה ביטויה בהימנעות חברי הסגל מכל מטלה הכרוכה בהוראה פרונטאלית לסטודנטים. במהלך השביתה, חדלו חברי הסגל אף מהוראה בתוכניות חוץ ומהוראה עבור מערכת הביטחון. מדובר, למעשה, בשביתה חלקית באשר חברי הסגל המשיכו בביצוע מטלות הקשורות במחקר האקדמי, ובהתאם המשיכו האוניברסיטאות לשלם לחברי הסגל מחצית שכרם.

כפועל יוצא מהשביתה בהוראה הפרונטאלית, למעלה מ - 110,000 סטודנטים בטלו מתלמודם ואפשר שהעדר הלימודים בתקופת השביתה יעלה באובדן סמסטר א' של שנת הלימודים הנוכחית, או באובדן שנת הלימודים כולה.

[2] הסכסוך שלפנינו סב על דרישת ארגוני הסגל האקדמי הבכיר לחתימת הסכם שכר חדש, במסגרתו הם מבקשים להסדיר את סוגיית שחיקת שכר חברי הסגל בעבר ולקבוע מנגנון שימנע את שחיקת שכרם בעתיד. הצדדים הישירים למשא ומתן הם על פני הדברים ארגוני הסגל האקדמי הבכיר ומעסיקיהם - הנהלות האוניברסיטאות. עם זאת, חלק ניכר מתקציב האוניברסיטאות (כ- 70% במוצט) מקורו במימון המדינה באמצעות הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת). האוניברסיטאות הן בגדר מעסיק ציבורי ו"גוף נתמך או מתוקצב" כהגדרתו בסעיף 21 לחוק **יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985**. משכך, הסכמי השכר ותנאי העבודה בהן כפופים לפיקוחו של הממונה על השכר במשרד האוצר וטעונים אישורו, בהתאם להוראת סעיף 29 לחוק **יסודות התקציב**. כפועל יוצא, המדינה הינה הלכה למעשה בעלת דברם של ארגוני הסגל וצד חיוני להליך שבפנינו.

[3] באת כח ארגוני הסגל הביאה לידיעתנו כי משא ומתן בעניין גיבוש הסכם שכר חדש מתנהל מאז שנת 2005. הודעות על שביתה בנדון זה נשלחו ביום 25.9.2007. המשא ומתן בין הצדדים נמשך מזה תקופה ארוכה ואף במהלכה של השביתה, מושא דיוננו. חרף זאת, הצדדים לא השכילו להגיע להסכמה שתביא לשוב המחלוקות ולסיום השביתה. במשא ומתן נטלו חלק ראשי ארגוני הסגל, נשיאי האוניברסיטאות, נציגי הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) ובעלי תפקידים בכירים במדינה (לרבות הממונה על השכר במשרד האוצר והממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר).

ביום 26.12.2007 הגישו האוניברסיטאות בקשת צד בסכסוך קיבוצי שעיקרה **"להורות לצדדים** (משך פרק זמן קצר קצוב) **לנהל משא ומתן אינטנסיבי מידי יום ביומו בחסות ובפיקוח כבוד בית הדין"**. כן עתרו למתן צווי מניעה כנגד השביתה, ככל שהמשא ומתן לא יבשיל לכדי הסכם.

לבקשת בעלי הדין ובאי כוחם קיים נשיא בית הדין ישיבות עם בעלי הדין, בהן נבחנה האפשרות להביא לסיום הסכסוך בהסכמה. במהלך ישיבות אלה חלה התקרבות בעמדות הצדדים.

יצויין, כי משרד האוצר הסכים להצעה לפיה בורר יהיה מוסמך לפסוק תוספת שכר בגין שחיקת שכר חברי הסגל, בסדר גודל של בין כ - 1,500 ש"ח לבין כ - 6,000 ש"ח לחודש. שכרם של חברי הסגל נע כיום בין סכום של כ - 13,000 ש"ח לבין סכום של כ - 27,000 ש"ח לחודש. ארגוני הסגל דחו את ההצעה והניחו על שולחן המשא ומתן הצעה נגדית אשר לא התקבלה, והדברים לא הבשילו לכלל הסכם.

[4] ביום 9.1.2008 הודיעו האוניברסיטאות כי הן עותרות למתן **"צו מניעה זמני להפסקת כל פעולת שביתה למשך שבועיים החל מיום 13.1.2008. בתקופה זו יימשך המשא ומתן האינטנסיבי והרצוף בין הצדדים מידי יום, במטרה להגיע להסכם"**. בכלל זה עתרו האוניברסיטאות, כי נורה לארגוני הסגל להנחות יחידיהם לבצע את כל משימות ההוראה לסוגיהן וכל פעולה שתדרש על ידי האוניברסיטאות לצורך צמצום נזקי השביתה.

דיון בבקשה התקיים בפנינו ביום 13.1.2008 במהלכו ביקשו באי כוח האוניברסיטאות והמדינה כי החלטתנו תינתן עוד היום. אנו מצידנו עשינו מאמץ מכורח הנסיבות, ליתן החלטה בהקדם האפשרי.

לז טענות הצדדים:

[5] **באי כח האוניברסיטאות והמדינה** הטעימו, כי המשך השביתה יגרום נזק כבד ובלתי הדיר לרבות סטודנטים, לרבות אלה העתידים להיקלט לשורות האוניברסיטאות לקראת שנת הלימודים הבאה. כן עמדו על הנזק שייגרם להשכלה הגבוהה בישראל; על החשש להתמוטטות האוניברסיטאות; ועל הפגיעה הצפויה במשק המדינה, בין היתר, בשל העיכוב בשילוב רבבות אקדמאיים בשוק העבודה. לעמדת בא כח האוניברסיטאות אין מדובר בשביתה כלכלית טהורה, אלא בשביתה בעלת היבטים "מעורבים". זאת, נוכח מעורבותם של המדינה ומשרד האוצר

כמתקצבים וכמפקחים ותפקידם המכריע בגיבוש הסכם השכר. לאור "אופיה המעורב" של השביתה נטען, כי ניתן להטיל עליה מגבלות אלו או אחרות. הוסיפו האוניברסיטאות והמדינה וטענו, שגם אם מלכתחילה לא היה מקום להטיל מגבלות על השביתה, יש ליתן הדעת למשקלו הסגולי המצטבר של הנזק, בחלוף למעלה משמונים ימי שביתה, ולעמדתם הבלתי מתפשרת של ארגוני הסגל. האוניברסיטאות והמדינה עמדו על כך שלאור נכונותם לבוא לקראת הסגל במשא ומתן ומחויבותם להמשיך ולנהלו גם ללא "חרב השביתה", אין מקום להמשיכה.

[6] לשיטת ארגוני הסגל, המדובר בשביתה כלכלית טהורה, וככזו אין מקום להשית עליה מגבלות. לעמדתם, יש מקום לשקול הטלת מגבלות על שביתה כלכלית, אם בכלל, רק במקרים חריגים ובהתחשב במכלול שיקולים אלה: סבירות העילה, התנהלות הצדדים ותום ליבם, התמשכות השביתה וחומרת הנזק הנגרם הימנה. מרכיב הזמן, כשלעצמו, לא יכול שיהווה עילה להגבלת שביתה כלכלית, שאם לא כן, יהא המסר למעסיק "שב ואל תעשה".

באת כח ארגוני הסגל הטעימה, כי אין לומר שהסגל מציג עמדה בלתי מתפשרת או מתנהל שלא בתום לב. כן צויין, כי ארגוני הסגל הציעו הצעות מטעמם לסיום הסכסוך בהסכמה.

הכרעה

על חירות השביתה -

[7] בפסק הדין חברת החשמל (עס"ק 23/07 חברת החשמל - ההסתדרות הכללית החדשה, ניתן ביום 10.10.2007) נאמר כך:

"חירות השביתה הינה זכות חוקתית המעוגנת בחקיקה ובפסיקה הישראלית מאז ימיה הראשונים של המדינה. אמר על כך השופט דב לוין בפסק דין בזק: 'הנה כי כן במוקד דיוננו חירות [השביתה - ס.א.] העומדת ברמת זכות חוקתית המעוגנת היטב במשפט הישראלי על ענפיו השונים - מעמד שמתחזק והולך עם הזמן...'. השופט חיים כהן הגדיר את זכות השביתה במשפט הישראלי בפסק דין פינשטיין, כ: "... מסורת מקודשת עד כדי שאין מתירים להרהר אחריה עוד".

על גלגוליה של חירות השביתה עמדתי בהרחבה במאמרי...: 'חירות השביתה התפתחה בשלבים. בשלב ראשון, עם הקמת המדינה הייתה חירות השביתה זכות מוחלטת. בשלב השני, הוטלו הגבלות על חירות השביתה, הן על-ידי חקיקה והן על-ידי בתי-המשפט.

בשלב הנוכחי נקבע, כי חירות השביתה, כמו כל זכות יסוד הלכתית אחרת, אינה מוחלטת ויש לאזן בינה לבין זכויות יסוד אחרות... בשלב השלישי להתפתחות דיני השביתות נקט בית-הדין הארצי מדיניות של ריסון עצמי בכל הנוגע להגבלת חירות השביתה, וזאת במטרה לחזק את חופש ההתארגנות ובהתחשב באי-חידוש הסכמי השכר הכלליים במשק'.

דברים אלו נכתבו בשנת 2000. מאז, התרחשו תמורות משמעותיות במשק ובשוק העבודה. התנהלו לא אחת סכסוכים קיבוציים ארציים... בקשר עם סכסוכים אלה, הוציא בית הדין הארצי, מעת לעת, צווי מניעה מוגבלים... צווים מוגבלים אלה הוצאו, בין היתר, מהטעמים הבאים: מניעת נזק כבד מימדים שהיה עלול להיגרם לציבור; קידום המשא ומתן בין המדינה לבין ההסתדרות; הפרת האיזון בכוחם של ארגוני העובדים בכלל, ואל מול המעסיקים בפרט. כאשר מחד גיסא, ירד כוחו של ציבור העובדים המאורגן לכדי כשליש משוק העבודה, ומאידך גיסא חלה התעצמות של קבוצות עובדים מאורגנות כגון עובדי הנמלים, עובדי רשות שדות התעופה, עובדי מקורות, עובדי חברת החשמל ועוד; הפרת האיזון בין כוחו של השלטון לכוחו של ציבור העובדים המאורגן; הפער הגדל והולך בין רמות השכר הגבוהות לרמות השכר הנמוכות במשק ועלייה במספר העובדים המשתכרים שכר המינימום; הקושי של המשק הישראלי המתקדם ל"ספוג" שביתות בשירותים חיוניים, וכיוצא בזה. חרף התמורות במשק וביחסי העבודה בארץ, לא עשה המחוקק לקביעת דרכים חלופיות ליישוב סכסוכים בשירותים חיוניים. במציאות זו, התפתחו דיני השביתה בפסיקתו של בית דין זה...".

השביתה הכלכלית -

[8] עילת השביתה של הסגל האקדמי הבכיר כפי שמצאה ביטויה בהודעה על סכסוך עבודה מיום 25.9.2007, עניינה ב"אי חתימה על הסכמי שכר מאז נובמבר 2001". לאמור, מדובר בדרישה כלכלית במהותה לגיבוש הסכם שכר חדש, במסגרתו מבקש הסגל פיצוי על שחיקת שכרו בעבר וקביעת מנגנון למניעת שחיקתו בעתיד. מעורבותה של המדינה במשא ומתן אין בה כדי לשוות לשביתה גוון "מעין פוליטי" או "מעורב". קבלת טענת האוניברסיטאות כי כל שביתה בגוף "נתמך" או "מתקצב" היא בעלת היבט "מעורב" הנגזר ממעורבות המדינה בסכסוך, משמעה איון "השביתה הכלכלית" בגופים אלה. הנה כי כן, אין לפנינו שביתה פוליטית, מעין פוליטית או מעורבת.

[9] הלכה היא, כי שביתה כלכלית, להבדיל מזו המעין פוליטית, אינה קצובת זמן. אולם גם חירות השביתה הכלכלית, ככל זכות יסוד חוקתית אחרת, אינה מוחלטת אלא יחסית במובן זה שעל בית הדין לאזנה עם זכויות, אינטרסים ושיקולים אחרים. וכך נפסק לעניין זה: "אשר לאיזון בין חירות השביתה לזכויות אחרות - זוהי שאלת היחס בין האמצעים שננקטו בפועל על ידי המשיבים במסגרת מימוש

חירותם לשבות לבין עילת השביתה והסכסוך, אפשרויות פתרון הסכסוך וזקם של המעביד והצדדים השלישיים והפגיעה בזכויותיהם" (עס"ק 11/99 המוסד לביטוח לאומי - הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח', פד"ע לד 470).

בפסק הדין ארגון המורים העל יסודיים (ס"ק 20/07 מרכז השלטון המקומי ושלוש הערים הגדולות - ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים, בסמינרים ובמכללות, ניתן 4.12.2007) עמדנו על חירות השביתה הכלכלית במסגרת סכסוך שנשא אופי "מעורב". וכך נפסק [בסעיף 11]:

"השביתה ה"כלכלית" הוכרה כלגיטימית מאז ימיה הראשונים של המדינה. דרך כלל, פורצת שביתה מסוג זה במסגרת משא ומתן לחתימת הסכם קיבוצי חדש, דרישה לשיפור תנאי עבודה, מניעת פגיעה בהם, וכל כיוצא באלה. המשפט הישראלי הטיל מגבלות מועטות על השביתה הכלכלית, תוך שאימץ את הכלל לפיו הפגיעה במעסיק אינה טעם מספיק לאסור את השביתה. בבואו להכריע בחוקיות השביתה הכלכלית, אמון בית הדין על בחינת מידתיותה, תוך עריכת האיזונים הנדרשים בין חירות השביתה לבין זכויות יסוד אחרות המונחות על הכף, תוך מתן משקל מיוחד לחירות השביתה".

איזונים ומידתיות -

[10] בבואו לשקול האם יש מקום להטיל מגבלות על חירות השביתה יידרש בית הדין, בין השאר לבחינת עילת השביתה, התנהלות הצדדים במשא ומתן ותום ליבם, לשלב בו מצוי המשא ומתן ולהשלכת מתן או אי מתן הצווים על קידומו. כן תישקל חומרת הנזק המצטבר הנגרם מן השביתה ואוכלוסיית הניזוקים הימנה; האם נגרם נזק בלתי סביר ובלתי הדיר למעסיק, לצדדים שלישיים ולציבור; ומשך השביתה. בצד האמור יבחן בית הדין, האם בידי המעסיק אמצעים להתמודד עם השביתה והאם הוא עשה שימוש באותם אמצעים או חלקם, טרם הבאת הסכסוך לפיתחו של בית הדין בבקשה למתן צווי מניעה. על דרך ההיקש ניתן לתמוך את הדברים מהנפסק בעניין בנק דיסקונט (עס"ק 1013/04 בנק דיסקונט בע"מ - ההסתדרות הכללית החדשה, ניתן ביום 26.9.2004) בכל הנוגע לבחינת האמצעים האפשריים העומדים לארגון העובדים. באותו עניין קבענו כך (בסעיף 10):

"כל שביתה גורמת נזק למעסיק ולעתים גם לציבור או לחלקים ממנו. יחד עם זאת, במערכת יחסי העבודה השוררת במשק כיום, שביתה הנה כלי לגיטימי. השביתה הנה אמצעי "אלים" אולם,

במצב הדברים כפי שהוא היום אין בידי ארגון העובדים כלי חלופי שיסיע בידו לקדם את מטרותיו אל מול המעסיק".

בדומה נפסק בעניין חברת החשמל (בסעיף 26 ד') כדלקמן:

"הכלים העומדים לרשות נציגות העובדים - יש ליתן את הדעת לכך, שאספקת החשמל הסדירה היא שירות חיוני לציבור, וממילא מוגבלים האמצעים העומדים לרשות העובדים בהיבט זה ובמסגרת המשא ומתן על השלכות ביצוע החוק על זכויות העובדים".

דברים אלה יפים אף לעניין הכלים העומדים לרשות המעסיק במקרה שלפנינו.

[11] כלל האיזונים עליהם עמדנו בפסיקה הנוגעת להגבלת חירות השביתה התייחסו דרך כלל לשביתה המעין-פוליטית, אולם לא מן הנמנע שניתן ליישם, בשינויים הצריכים לעניין, גם ככל שמדובר בשביתה כלכלית טהורה. אין באמור כדי לקבוע באופן קטגורי כי ראוי להגביל כל שביתה הגורמת נזק בלתי הדיר.

ולעניינו -

[12] בבואנו לבחון את מכלול השיקולים הצריכים לנסיבות המקרה שבפנינו, דעתנו היא, כי מצב הדברים **בעת הזו** אינו מצדיק מתן צו מניעה נגד השביתה, אם כי אפשר שנעמוד בקרוב על סיפו.

אכן, לסטודנטים, להשכלה הגבוהה לציבור הרחב ולמדינה נגרם ללא ספק נזק מצטבר משמעותי. כל זאת שעה שלכאורה הפגיעה בסגל עקב השביתה מצומצמת, משחבריו ממשיכים בעבודת המחקר שהיא חשוב ומהותי בעבודתם, ומחצית שכרם משולם להם.

עם זאת, עד לשלב זה, ניהלו בעלי הדין - האוניברסיטאות, הסגל ומשרד האוצר - את המשא ומתן בתום לב, תוך מאמצים כנים ליישוב הסכסוך, אם כי לא באינטנסיביות הדרושה כדי לסיימו.

[13] **כללם של דברים:** לא מצאנו להוציא מלפנינו לעת הזו צווים כנגד השביתה. אנו סבורים, כי יש ליתן בידי הצדדים פרק זמן קצר נוסף למיצוי המשא ומתן, שלאחריו, נחזור ונשקול את הבקשה.

[14] המשך הדיון בבקשה יתקיים ביום 21.1.2008 בשעה 16:00.

[15] בעלי הדין ידווחו לבית הדין עד ליום 20.1.2008 בשעה 12:00 על מצב הסכסוך, המשא ומתן והתקדמותו. במסגרת זו, יידרשו לנזק המצטבר הנגרם מהתמשכות השביתה.

טוב יעשו בעלי הדין אם ישכילו לקדם את המשא ומתן ביניהם בתבונה ובשום שכל ודעת במטרה להביא את המחלוקות ביניהם לכלל סיום עד למועד הדיון בפנינו. זאת, תוך התחשבות בעתיד ההשכלה הגבוהה והמחקר האקדמי וברבבות הסטודנטים הנושאים עיניהם לחברי הסגל האקדמי בנושאי דגל ההשכלה הגבוהה והמחקר בישראל.

ניתנה בירושלים היום ז' בשבט התשס"ח (14.1.2008) ותישלח לבאי כוח הצדדים בפקסימיליה.

הנשיא סטיב אדלר השופט יגאל פליטמן השופטת ורדה וירט-ליבנה

נציגי עובדים: מר יוסף קרא מר יצחק שילון

נציג מעבידים: מר ישראל בן יהודה, מר דוד בן-אבו